

Mezinárodní lidskoprávní závazky postkomunistických zemí:
případy České republiky a Slovenska

Ivo Pospíšil, Vladimír Týč
a kolektiv

**Mezinárodní lidskoprávní závazky
postkomunistických zemí:
případy České republiky a Slovenska**

Leges

Vzor citace:

Pospíšil, I., Týč, V. a kol.: Mezinárodní lidskoprávní závazky postkomunistických zemí: případy České republiky a Slovenska. Praha: Leges, 2016, 208 s.

Recenzent:

JUDr. Marian Kokeš, Ph.D.

Tato publikace vznikla v rámci projektu podpořeného Grantovou agenturou ČR „Mezinárodní lidskoprávní závazky České republiky: trendy, praxe, příčiny a důsledky“ (GA13 – 27956S)

KATALOGIZACE V KNIZE – NÁRODNÍ KNIHOVNA ČR

Pospíšil, Ivo

Mezinárodní lidskoprávní závazky postkomunistických zemí: případy České republiky a Slovenska / Ivo Pospíšil, Vladimír Týč a kolektiv. -- Vydání první. -- Praha : Leges, 2016. -- 208 stran. -- (Teoretik)

Český a slovenský text

ISBN 978-80-7502-144-1

341.231.14 * 342.7 * 341.24 * 341:342 * (437.3) * (437.6)

- ochrana lidských práv -- Česko

- ochrana lidských práv -- Slovensko

- mezinárodní smlouvy

- mezinárodní a vnitrostátní právo

- kolektivní monografie

341 - Mezinárodní právo [16]

Vydalo Nakladatelství Leges, s. r. o., Lublaňská 4/61, Praha 2, v roce 2016 jako svou 345. publikaci.

Edice Teoretik

Vydání první

Návrh obálky Michaela Vydrová

Redakce Eva Dorňáková

Sazba Lucie Tuláčková

Tisk PBTisk, a. s., Příbram

www.knihyleges.cz

© Ivo Pospíšil, Vladimír Týč, Hubert Smekal, Katarína Šipulová, Jozef Janovský, Petr Kilian, Marián Giba, Jan Kněžínek, Lubomír Majerčík, Jan Petrov, Jan Štiavnický, Jozef Valuch, Petr Válek, 2016

ISBN 978-80-7502-144-1

Obsah

O autorech	9
Předmluva	15
ČÁST I. LIDSKOPRÁVNÍ SMLOUVY V MEZINÁRODNÍ POLITICE A MEZINÁRODNÍM PRÁVU	19
1. Mezinárodní lidskoprávní závazky České republiky a Slovenska	19
1.1 Úvod	19
1.2 Vysvětlení pojmů	20
1.3 Teorie a empirie mezinárodních lidskoprávních závazků	21
1.4 Československá, česká a slovenská praxe přijímání mezinárodních lidskoprávních závazků.	24
1.5 Nové poznatky k mezinárodnímu lidskoprávnímu zavazování	31
1.6 Závěr	34
2. Lidská práva v mezinárodním právu	36
3. Specifika režimu výhrad k mezinárodním smlouvám o ochraně lidských práv ..	48
3.1 Přípustnost výhrad u smluv o ochraně lidských práv obecně.	48
3.2 Smlouvy o ochraně lidských práv jako zvláštní smluvní typ se specifickou konstrukcí smluvních závazků (erga omnes)	50
3.3 Přehled zdrojů právní úpravy (včetně soft law)	51
3.4 Použití Vídeňské úmluvy o smluvním právu na režim výhrad u smluv o ochraně lidských práv (erga omnes)	52
3.4.1 Přípustnost výhrady	52
3.4.2 Účinky výhrad.	58
3.5 Shrnutí	62
ČÁST II. SPECIFIKA SJEDNÁVÁNÍ A RATIFIKACE LIDSKOPRÁVNÍCH SMLUV	63
4. Ministerstvo zahraničních věcí v procesu sjednávání a vnitrostátního projednávání mezinárodních smluv o lidských právech v ČR.	63
4.1 Vymezení tématu	63
4.2 Pojem „mezinárodní smlouvy o lidských právech“ v mezinárodním právu .	63
4.3 Pojem „mezinárodní smlouvy o lidských právech“ v českém právu	65
4.4 Pojem „sjednávání a vnitrostátní projednávání“ mezinárodních smluv ...	66
4.5 Mezinárodněprávní rámec pro sjednávání mezinárodních smluv.	67
4.6 Ústavněprávní rámec pro sjednávání a vnitrostátní projednávání mezinárodních smluv	68
4.7 Role MZV podle Směrnice pro sjednávání mezinárodních smluv	72
4.8 Role MZV při sledování výhrad k mezinárodním smlouvám o lidských právech	77

5.	Kategorizácia medzinárodných ľudskoprávných zmlúv v procese ratifikácie	80
5.1	Všeobecne	80
5.2	Miesto medzinárodných zmlúv v slovenskom právnom poriadku	82
5.3	Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a Slovensko	88
5.4	Kategorizácia zmlúv a proces ratifikácie v podmienkach Slovenska	91
5.5	Záver	98

ČÁST III. LIDSKOPRÁVNÍ SMLOUVY V NÁRODNÍM PRÁVNÍM ŘÁDU 100

6.	Lidskoprávní smlouvy v českém ústavním pořádku a judikatuře Ústavního soudu ČR: mezi „chudokrevnou“ exkluzivitou a zdravým „glajchšaltováním“? Několik poznámek na margo proběhlých diskusí	100
6.1	Úvod	100
6.2	Exkluzivní postavení lidskoprávních smluv v jinak „chudokrevném“ ústavním systému.	101
6.3	Lidskoprávní smlouvy jako přímá součást ústavního pořádku: pokus o apologetiku jednoho obiter dicta nálezu Ústavního soudu ČR.	102
6.4	Potenciální problémy související s výlučným postavením lidskoprávních smluv	105
6.5	Význam výlučného postavení lidskoprávních smluv pro soudní praxi	106
6.6	Postavení lidskoprávních smluv v judikatuře Ústavního soudu ČR v kvantitativním pohledu	107
6.7	Záver	109
7.	Referenčné či preferenčné normy? Postavenie ľudskoprávných medzinárodných zmlúv v Ústave Slovenskej republiky a ich aplikácia a správne alternatívny pohľad na nález českého ústavného súdu Pl. ÚS 36/01	110
7.1	Slovenská republika a ČSFR	110
7.2	Vývoj uvažovania, resp. imprintu uvažovania o medzinárodných zmluvách v českom prostredí	111
7.3	Osobná reflexia slovenského vývoja	113
7.4	Návrat k vývoju uvažovania, resp. imprintu uvažovania o medzinárodných zmluvách v českom prostredí	116
7.5	Historický exkurz	117
7.6	Fazit	121
7.7	Príloha.	122
8.	Mezinárodní lidskoprávní závazky a jejich implementace v české legislativě	128
8.1	Pár slov na úvod	128
8.2	Mezinárodní lidskoprávní závazky v legislativních pravidlech	129
8.2.1	Zákonné požadavky na důvodovou zprávu de lege lata a de lege ferenda.	129
8.2.2	Specifické požadavky na hodnocení souladu legislativních návrhů s mezinárodněprávními závazky České republiky v Legislativních pravidlech vlády a v Obecných zásadách pro hodnocení dopadů regulace (RIA)	134

8.3	Návod na implementaci mezinárodních lidskoprávních závazků v české legislativě	138
8.4	Příklad implementace ustanovení mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, které není samovykonatelné povahy ...	139
8.5	Závěr	140
ČÁST IV. LIDSKOPRÁVNÍ SMLOUVY A VYBRANÍ NÁRODNÍ AKTÉŘI ..		141
9.	Mezinárodní lidskoprávní smlouvy v judikatuře obecných soudů:	
	Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud.	141
9.1	Vnitrostátní život mezinárodních smluv v soudní aplikaci	141
9.2	Několik metodologických poznámek	144
9.3	Základní přehled	147
9.4	Způsoby použití lidskoprávních smluv v judikatuře	150
	9.4.1 Úvodní poznámky	150
	9.4.2 Smlouva jako podpůrný argument.	152
	9.4.3 Zásadní význam smlouvy.	155
9.5	Odlišnosti napříč smlouvami: obecné trendy	161
	9.5.1 Úvodní poznámky	161
	9.5.2 Předmět a charakter právní úpravy mezinárodní smlouvy	161
	9.5.3 Etablovanost smlouvy na domácím poli	163
9.6	Závěr	164
10.	Mezinárodní lidskoprávní smlouvy a činnost českých nevládních organizací ..	166
10.1	Úvod	166
10.2	Teoretická východiska	166
10.3	Utváření mezinárodních smluv	169
	10.3.1 Mezinárodní úroveň	170
	10.3.2 Vnitrostátní úroveň	170
10.4	Vymáhání mezinárodních smluv	172
	10.4.1 Mezinárodní úroveň	173
	10.4.2 Vnitrostátní úroveň	176
10.5	Závěr	177
Seznam grafů a tabulek		178
Seznam literatury		179
Seznam citované soudní judikatury		188
Přehled analyzovaných mezinárodních lidskoprávních smluv		193
Jmenný a věcný rejstřík		205

Autorky a autoři knihy se podíleli na následujících kapitolách:

Ivo Pospíšil	kap. 6
Vladimír Týč	kap. 3
Hubert Smekal	kap. 1
Katarína Šipulová	kap. 1, 9
Jozef Janovský	kap. 1
Petr Kilian	kap. 2
Marián Giba	kap. 5
Jan Kněžínek	kap. 8
Lubomír Majerčík	kap. 10
Jan Petrov	kap. 9
Jan Štiavnický	kap. 7
Jozef Valuch	kap. 5
Petr Válek	kap. 4

O autorech

JUDr. Marián Giba, Ph.D. (nar. 1982)

Vystudoval obor právo na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze. V roce 2010 úspěšně obhájil doktorskou dizertační práci ze srovnávacího ústavního práva na Univerzitě Panthéon-Assas (bývalá Sorbona) v Paříži. Titul Ph.D. v oboru ústavního práva získal i na Univerzitě Komenského v Bratislavě, kde momentálně působí jako proděkan a odborný asistent na Katedře ústavního práva. V současnosti je také poradcem prezidenta Slovenské republiky pro ústavněprávní oblast. V minulosti byl členem pracovní skupiny Ministerstva vnitra SR pro rekodifikaci volební legislativy. V pedagogické činnosti se věnuje zejména výuce předmětů z oblasti ústavního práva v jazyce slovenském, francouzském a anglickém. V rámci vědecké činnosti se zaměřuje především na právo ústavní a evropské. Je autorem vědeckých a odborných článků publikovaných v tuzemsku i v zahraničí, spoluautorem učebnic z oblasti ústavního práva, řešitelem a spoluřešitelem několika výzkumných projektů. Je členem Francouzské asociace ústavního práva (AFDC).

Mgr. Jozef Janovský, MSc. (nar. 1989)

Vystudoval politologii a aplikovanou matematiku na Masarykově univerzitě a aplikovanou statistiku na Oxfordské univerzitě. Od roku 2012 působí jako statistický konzultant pro výzkum na Katedře pedagogické psychologie a psychologie zdraví na Univerzitě Pavla Jozefa Šafárika v Košicích, od roku 2013 jako výzkumný pracovník Katedry mezinárodního a evropského práva na Právnické fakultě MU, od roku 2014 jako statistik na anglickém Ministerstvu školství v Londýně a od roku 2016 jako výzkumný pracovník na Mezinárodním politologickém ústavu Fakulty sociálních studií MU. V roce 2011 mu Evropské konzorcium pro politický výzkum udělilo Cenu Dirka Berg-Schlossera za nejlepší vědecký poster. Ve výzkumu se soustředí na volební studia a mezinárodní lidskoprávní zavazování.

Mgr. Petr Kilian (nar. 1988)

Vystudoval magisterský studijní program Právo a právní věda na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v letech 2007–2013, nyní je studentem doktorského studijního programu Mezinárodní a evropské právo na téže fakultě. Současně působí jako asistent soudce Ústavního soudu, na částečný úvazek pracuje také jako odborný pracovník na Katedře mezinárodního a evropského práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity.

JUDr. Jan Kněžínek, Ph.D. (nar. 1979)

Vystudoval Právnickou fakultu Univerzity Karlovy v Praze (2002), kde rovněž získal titul doktora práv (2004) a absolvoval doktorský studijní program (2009). V letech 2007 až 2009 pracoval na různých pozicích na Ministerstvu dopravy. Od roku 2007 pra-

cuje na Úřadu vlády České republiky, v období od prosince 2012 do července 2013 byl náměstkem ministra a předsedy Legislativní rady vlády, od roku 2015 do současnosti vykonává státní službu na pozici náměstka pro řízení Sekce Legislativní rady vlády. Současně je místopředsedou Legislativní rady vlády (od r. 2015). Externě vyučuje na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze, je členem redakční rady ročenky „Czech Yearbook of International Law“. Je rovněž spoluautorem nebo členem autorského kolektivu několika publikací se zaměřením na veřejnoprávní obory, včetně mezinárodního práva veřejného, a na tvorbu práva, jakož i autorem a spoluautorem řady článků a statí s veřejnoprávní tematikou.

Mgr. et Mgr. Lubomír Majerčík, LL.M. (nar. 1979)

Vystudoval obor právo na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně, obor mezinárodní vztahy a politologii na Fakultě sociálních studií téže univerzity a obor lidská práva na Středoevropské univerzitě v Budapešti. Ve svém profesním životě se oblastí lidských práv zabýval z mnoha úhlů pohledů – z perspektivy vlády, mezinárodního i vnitrostátního soudu, ze strany akademika i zástupce nevládní obce. V letech 2007–2012 působil jako právník u Evropského soudu pro lidská práva a v sekretariátu Evropské komise proti rasismu a intoleranci (ECRI) na Radě Evropy. Následně vedl sekretariát Rady vlády ČR pro lidská práva na Úřadu vlády. Od roku 2013 je vedoucím analytického odboru Ústavního soudu, od tohoto roku také zasedá v Radě vlády pro lidská práva. Spoluzakládal Centrum pro lidská práva a demokratizaci, v němž měl na starost sekci o mezinárodní trestní justici. Publikuje a přednáší doma i v zahraničí na téma ochrany lidských práv a stíhání zločinů podle mezinárodního práva.

Mgr. Bc. Jan Petrov (nar. 1990)

Vystudoval právo, politologii a mezinárodní vztahy na Masarykově univerzitě. V současnosti je doktorandem a odborným pracovníkem katedry ústavního práva a politologie Právnické fakulty MU a asistentem soudce Nejvyššího správního soudu. Zabývá se zejména tématy, jako je ústavní soudnictví, judicializace politiky a vliv Evropského soudu pro lidská práva na národní právní řády, k nimž publikoval články v českém i zahraničním odborném tisku.

JUDr. Mgr. Ivo Pospíšil, Ph.D. (nar. 1978)

Vystudoval politologii a právo na Masarykově univerzitě, v letech 2001–2005 absolvoval doktorské studium v oboru mezinárodní právo veřejné na Katedře mezinárodního a evropského práva Právnické fakulty MU. V minulosti působil v Mezinárodním politologickém ústavu MU jako koordinátor projektů (1999–2001), v Kanceláři veřejného ochránce práv jako právník (2001–2002), na Ústavním soudu jako asistent soudce (2002–2008) a vedoucí jeho analytického odboru (2009–2012). V současnosti je generálním sekretářem Ústavního soudu (od roku 2013) a na částečný úvazek pracuje jako odborný asistent na Fakultě sociálních studií MU (od roku 2005) a Právnické fakultě MU (od roku 2013), působí také jako člen Legislativní rady vlády (od roku 2014)

a člen zkušební komise České advokátní komory (od roku 2014). Je autorem řady textů z oblasti ústavního a mezinárodního práva, autorem monografií, editorem sborníků a spoluautorem komentářů, například k zákonu o Ústavním soudu (2007), Listině základních práv a svobod (2012) a Ústavě ČR (2015).

Mgr. Hubert Smekal, Ph.D. (nar. 1979)

Vystudoval právo na Masarykově univerzitě, MA program Governance and Politics of European Integration na Università di Bologna a poté absolvoval doktorský program Evropská studia na Masarykově univerzitě. Akademický rok 2010/2011 strávil jako Fulbright-Masaryk Visiting Post-Doc Researcher při Center for Study of Law and Society na UC Berkeley. Působí jako odborný asistent na katedře MVES FSS MU, odborný pracovník na Mezinárodním politologickém ústavu a jako hostující přednášející na Shandong University v Číně. Zabývá se především problematikou evropského práva a lidských práv a také fenoménem judicializace mezinárodní politiky. Je autorem knih *Lidská práva v Evropské unii* (2009) a *Lidská práva. Ideje, výzvy, trendy a nástrahy* (2013), spoluautorem knihy *Soudcokracie, nebo judicializace politiky? Vztah práva a politiky (nejen) v časech krize* (2013) a *Lidská práva v mezinárodní politice* (2014) a spolueditorem dvou sborníků. Vystoupil na řadě konferencí v zahraničí a tuzemsku s příspěvky zejména na témata lidských práv a EU a sepsal mnoho článků či kapitol knih na související témata. V roce 2013 byl jmenován členem Rady vlády pro lidská práva. Spoluzaložil Centrum pro lidská práva a demokratizaci, které dlouho vedl.

Mgr. et Mgr. Katarína Šipulová (nar. 1986)

Je absolventkou evropských studií a práva na Masarykově univerzitě. V současné době působí jako doktorská studentka na Fakultě sociálních studií MU a postgraduální studentka na Právnické fakultě Oxfordské univerzity v programu Socio-Legal Research. V letech 2012–2015 pracovala na pozici vedoucí Oddělení analytiky a srovnávacího práva Nejvyššího soudu ČR, kde se věnovala zejména problematice unijního a mezinárodního práva. Podílela se na několika analytických výzkumech týkajících se kvality aplikace unijního práva českými soudy, implementace judikatury ESLP, nebo implementace vybraných předpisů EU do vnitrostátních právních řádů jednotlivých členských zemí. Podílela se na zahajování činnosti komparativní skupiny Law Liaisons, která se v roce 2014 vytvořila na půdě Sítě předsedů nejvyšších soudů Evropské unie. Je autorkou několika odborných článků týkajících se tranzitivní spravedlnosti, regionálních systémů ochrany lidských práv a přijímání mezinárodních lidskoprávních závazků, se souvisejícími tématy vystupovala na řadě konferencí v tuzemsku i zahraničí. Od roku 2009 působí v Centru pro lidská práva a demokratizaci.

JUDr. Ján Štiavnický, Ph.D. (nar. 1975)

Absolvent magisterského studia na Právnické fakultě UPJŠ v Košicích a postgraduálního studia na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze. Poradce Ústavního soudu Slovenské republiky u soudce JUDr. Lajose Mészároše. Publicista v oblasti konstitu-

cionalistiky. Texty z nedávné doby: MÉSZÁROS, L., ŠTIAVNICKÝ, J.: Viac ústavné je to, čo moc nerobí alebo k výročiu nálezu I. ÚS 100/04 (Viazanosť ústavných sudcov právom.) In PRÍBELSKÝ, P., KORPÁŠ, E. (eds.): *Princípy konštitucionalizmu*. Aleš Čeněk, 2015; nebo Kasačné rozhodnutie dovolacieho súdu a ústavná sťažnosť – prečo nie? *Súkromné právo 10–11/2015*, Wolters Kluwer Bratislava, s. 17 a nasl.

prof. JUDr. Vladimír Týč, CSc. (nar. 1949)

Absolvent Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze (1972). Hodnost CSc. získal v roce 1984 na Ústavu státu a práva ČSAV. Působil nejprve na Právnické fakultě Univerzity J. E. Purkyně v Brně, poté na Ministerstvu zahraničních věcí a ve Světové organizaci duševního vlastnictví (WIPO). Specializuje se na právo Evropské unie, mezinárodní právo veřejné a soukromé a mezinárodní a evropské právo duševního vlastnictví. Od r. 1992 dosud vyučuje tyto obory na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně, kde byl až do roku 2015 vedoucím katedry mezinárodního a evropského práva. Úspěšně habilitoval v r. 1998 a profesorem byl jmenován v r. 2005, obojí na Masarykově univerzitě v oboru mezinárodní právo veřejné. Je autorem řady vysokoškolských učebnic a vědeckých publikací. Je také držitelem Jean Monnet Chair. Jako hostující profesor přednášel na právnických fakultách v Paříži, Montpellieru, Aix-Marseille, Regensburgu, Vídni a na John Marshall Law School v Chicagu.

JUDr. Jozef Valuch, Ph.D. (nar. 1982)

Vystudoval Právnickou fakultu Univerzity Komenského v Bratislavě, kde absolvoval i doktorské studium na Katedře mezinárodního práva a evropského práva, ve studijním oboru mezinárodní právo. V rámci vědecké činnosti se věnuje mezinárodnímu právu veřejnému. Aktivně se účastní domácích i zahraničních vědeckých konferencí, je autorem desítek článků, monografie („Diplomatické výsady a imunity: Sloboda jednotlivca alebo prerogatíva štátu?“) a též vedoucím autorského kolektivu několika učebnic vydaných v České i Slovenské republice („Právo medzinárodných organizácií“, „Medzinárodné právo verejné. Všeobecná časť“, „Medzinárodné právo verejné. Osobitná časť“). Zúčastnil se řady studijních pobytů v zahraničí: v Rakousku – Univerzita v Salzburgu (2011), v Japonsku – Univerzita Waseda, Tokio (2012), v Izraeli – Tel Aviv University (2014). Působil na Ústavu mezinárodních vztahů a právní komparistiky Univerzity Komenského v Bratislavě (2010–2011), od roku 2011 je odborným asistentem na Katedře mezinárodního práva a mezinárodních vztahů na Právnické fakultě Univerzity Komenského v Bratislavě. Je členem Slovenskej spoločnosti pre medzinárodné právo pri Slovenské akademii vied.

JUDr. Petr Válek, LL.M. Ph.D. (nar. 1979)

Absolvoval Právnickou fakultu UK (magisterské i doktorské studium), vedle toho studoval na Právnické fakultě J. W. Goetha ve Frankfurtu nad Mohanem a díky Fulbrightovu stipendiu též na Právnické fakultě University of Michigan v Ann Arbor (kde získal titul LL.M.). Po ukončení základní vojenské služby nastoupil v r. 2003 na Ministerstvo

zahraničních věcí, nejprve do Diplomatické akademie, a poté na mezinárodněprávní odbor, kde pracoval v následujících letech (pokud nebyl v zahraničí). V r. 2004 byl vyslán do Koaliční prozatímní správy v Bagdádu, v r. 2007 pracoval pro OSN jako právník mise UNMIK v Kosovu. V letech 2009–2012 působil jako právní poradce Stále mise ČR při OSN v New Yorku a jako zástupce ČR v 6. (právním) výboru, jehož byl zvolen v r. 2011 místopředsedou. V listopadu 2012 byl ministrem zahraničních věcí jmenován ředitelem mezinárodněprávního odboru.

Předmluva

Vývoj po druhé světové válce přinesl potvrzení toho, že lidská práva je třeba vnímat jako jednu ze součástí mezinárodního práva a mezinárodní politiky. Počínaje 50. lety minulého století docházelo v nebyvalé míře k vytváření nových mezinárodních režimů ochrany lidských práv na univerzální i regionální úrovni; režimů založených na různých širokých katalozích těchto práv a režimů s různou formou a mírou vynucování.

Před jednotlivými státy se tak vyjevily nové horizonty v podobě zvažování, zda a kdy k tomu či onomu režimu přistoupit, zda převzít takové závazky v plném rozsahu, či v omezené míře. Postupem času se vžila představa, že účast na co nejširším spektru těchto režimů a práv je dokladem demokratické úrovně toho kterého státu. Široká účast řady států, které bychom na první pohled neoznačili za demokratické právní státy, na většině mezinárodních univerzálních úmluv o lidských právech napovídá, že kvantitativní hledisko nemůže být rozhodujícím při posuzování efektivitu režimu. Bohužel i do popředí zájmu řady mezinárodních organizací se dostala kvantita na úkor zkoumání kvality, tj. intenzity lidskoprávních závazků. Spolu s klasikem řečeno, namísto zkoumání toho, zda smluvní strany lidskoprávních katalogů berou tato práva skutečně vážně, se mezinárodní společenství nezřídka věnovalo otázkám, jak extenzivní (co do předmětu i smluvních stran) tyto závazky jsou.

Dlužno říci, že v současnosti nelze hovořit o nedostatečném množství mezinárodních lidskoprávních režimů, ale spíše o nesouladu mezi závazky, které představují, a jejich dodržováním. Účast na lidskoprávních režimech se stala součástí mezinárodněprávního bontonu, aniž by to na první pohled vypovídalo o skutečném naplňování lidských práv v tom kterém státě. Některé státy tak nezřídka přistupují k úmluvám již s apriorním vědomím, že je nebudou dodržovat, neboť se domnívají, že samotný akt ratifikace či přístupu je dostává do klubu demokratických a právních států. V některých případech jsou smluvní závazky znehodnoceny výhradami, které znamenají v podstatě jejich skryté omezení nebo i odmítnutí. Jedná se tak o „neupřímné závazky“, které hrají toliko formální roli.

Tyto skutečnosti tak v posledních desetiletích představují i nové impulsy pro vědecké zkoumání jak samotných režimů, tak chování států vůči nim. Na bázi výše popsaných otázek vznikla jedna z dominujících teorií mezinárodních vztahů, tj. teorie zavazování, která se snaží nalézt odpověď na to, proč se státy zavazují k určitým lidskoprávním normám, které současně přinášejí omezení jejich suverenity, resp. volnosti v jednání. Jaké faktory hrají roli v ochotě států podrobit své jednání normám, které ze své povahy nejsou normami recipročními a nepřinášejí bezprostředně žádnou hmatatelnou výhodu, a režimům, v nichž státy přenášejí rozhodování o svém chování na mezinárodní instituce?

Jedno z dílčích vysvětlení rozvoje lidskoprávních režimů a zavazování nabídl na přelomu tisíciletí Andrew Moravcsik, který spojil jejich rozvoj s vnitrostátními faktory, konkrétně s potřebou tzv. nových demokracií stabilizovat své vnitřní poměry prostřed-

nictvím vnějšího mezinárodního závazku. Rozvoj zavazování tak jde ruku v ruce s procesy přechodu k demokracii.¹

Tuto tezi si vzali za pracovní hypotézu i autoři této knihy a přistoupili k jejímu testování na případu dvou postkomunistických zemí – České republiky a Slovenska, které mají společné historické kořeny v podobě společného státu, avšak současně po rozpadu federace prošly každá svým vlastním vývojem. Klíčové je přitom i to, že konec jejich společné cesty byl současně jedním z důsledků probíhající demokratické transformace. Srovnání chování těchto dvou států v průběhu demokratické transformace ve vztahu k mezinárodním lidskoprávním katalogům a režimům tak představuje zajímavou laboratoř pro ověřování již existujících nebo budování nových obecnějších hypotéz.

Přitom se ukazuje, že lidskoprávní rétorika v zahraniční politice ještě nic nevyovídá o skutečném odhodlání se zavazovat a tyto závazky i dodržovat. Samotné zavazování je pak jenom jedním z aspektů chování státu, neboť k implementaci závazků ve vnitrostátním prostředí jsou povolány především soudy. Jinak řečeno, „verbální“ hostilita představitelů moci výkonné či zákonodárné vůči těmto závazkům nemusí korespondovat se skutečnou vnitrostátní praxí soudů a naopak, zdánlivá rétorická otevřenost vůči lidským právům v zahraniční politice se ještě vůbec nemusí odrážet v ochotě vnitrostátních orgánů, tedy především soudů, závazky skutečně a řádně aplikovat.

Oba státy se na oficiální úrovni prezentují jako ty, které své působení v oblasti lidských práv „berou vážně“. Poslední koncepcí zahraniční politiky ČR z roku 2015 označila zásady, jako jsou „demokracie, právní stát, univerzálnost a nedělitelnost lidských práv, úcta k lidské důstojnosti, rovnost a solidarita a dodržování zásad Charty OSN a mezinárodního práva“ za základní hodnotové východisko české zahraniční politiky. Podobné prohlášení se objevovaly i v předchozích dokumentech vytyčujících hlavní směry a záměry české zahraniční politiky a nejinak je tomu v případě obdobných dokumentů slovenských. Přitom však již letmý pohled na konkrétní otázky ukazuje, že se obě země mohou lišit – například v rychlosti přistupování a ratifikací (extrémní je v tomto směru přístup České republiky k Římskému statutu). Na druhou stranu tyto ukazatele toho neříkají příliš o skutečném „vnitrostátním“ životě lidskoprávních norem.

Předkládaná kniha, která vznikla v rámci grantu uděleného Grantovou agenturou ČR „Mezinárodní lidskoprávní závazky České republiky: trendy, praxe, příčiny a důsledky“ (GA13 – 27956S), soustředila odborníky z obou zemí, a to z různých oblastí, které se dotýkají „života“ lidskoprávních smluv od jejich uzavírání a ratifikace až po aplikaci v každodenní praxi především vnitrostátních soudů. Autoři kapitol jsou současně jak akademiky, tak praktiky, kteří se danou problematikou zabývají takřkajíc ve své každodenní práci. Jednotlivé kapitoly pak rozebírají nejen specifika mezinárodních lidskoprávních smluv z pohledu jejich působení nebo přípustnosti výhrad, ale zaměřují se rovněž na proces sjednávání, ratifikace a následně na jejich dopad v národní právní,

¹ MORAVCSIK, A.: The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe. *International Organization*, č. 2, 2000.

politické a společenské realitě. Autoři se přitom pokusili vždy o zrcadlový pohled český a slovenský.

Předkládaná publikace tak shrnuje dosavadní výzkum uskutečněný týmem pracovníků Právníké fakulty Masarykovy univerzity, který je současně obohacen pohledy dalších expertů, kteří byli k práci na knize přizváni.

květen 2016

Ivo Pospíšil a Vladimír Týč

ČÁST I.

Lidskoprávní smlouvy v mezinárodní politice a mezinárodním právu

1. Mezinárodní lidskoprávní závazky České republiky a Slovenska

1.1 Úvod

Ratifikovat mezinárodní lidskoprávní smlouvy patří v současnosti k běžné praxi států, některé úmluvy dokonce vykazují bezmála univerzální pokrytí. Například Úmluvu o právech dítěte již neratifikovaly ze všech členských zemí OSN pouze Spojené státy americké.² Lidskoprávní smlouvy a jejich kontrolní mechanismy vznikají jak na úrovni globální, tak regionální. Zejména v Evropě se díky Evropské úmluvě o lidských právech a Evropskému soudu pro lidská práva etabloval neefektivnější systém ochrany lidských práv, který dokonce běžně vyvolává změnu v praxi jednotlivých států.³ Neustále vzrůstající počty ratifikovaných úmluv lze prokázat poměrně jednoduše,⁴ překvapivě málo však víme o důvodech, proč se státy mezinárodně lidskoprávně zavazují. V posledním desetiletí již vznikají systematictější pojednání, řešící právě tyto otázky, nicméně prostoru pro posunutí poznání se nabízí stále dost. Dosavadní ojedinělé výzkumy totiž své datové soubory sice zaměřily na širokou paletu států, ale opíraly se pouze o omezené množství úmluv. Logika našeho projektu je opačná – záměrně vybíráme pouze dva státy, což nám umožní nejen rozšířit okruh lidskoprávních úmluv, ale zejména prohloubit rozbor problematiky a studium okolností jejich podepisování a ratifikace.

Česká republika a Slovensko představují pro výzkum mezinárodního lidskoprávního zavazování vděčné případy, a to z více důvodů. Oba státy spojuje dlouholetá společná minulost, během níž socialistické Československo navzdory povaze svého režimu uzavřelo řadu úmluv (byť ještě mnoho dalších se nabízelo). Demokratizující se Československo jako reprezentant tranzitujícího režimu se projevovalo takřka jako ideální typ takového režimu, alespoň soudě dle rychlosti a množství uzavíraných úmluv. Rozdělení Československa s sebou přineslo dva státy s velmi podobnými právními systémy a totožnou startovací pozicí co do souboru uzavřených mezinárodních úmluv, proto

² Viz <http://indicators.ohchr.org/>.

³ Viz např. HELFER, L. R.: Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime. *The European Journal of International Law*, roč. 19, č. 1, 2008, str. 126.

⁴ Viz např. LANDMAN, T.: Measuring Human Rights: Principle, Practice, and Policy. *Human Rights Quarterly*, roč. 26, č. 4, 2004, str. 915.

je přínosné hledat mezi takto podobnými případy odlišnosti, zejména co se mečiárovského demokraticky suboptimálního „intermezza“ týče. Další vhodnou půdou ke zkoumání představuje proces přistupování k EU, především posouzení, zda lze mezi příbuznými zeměmi vysledovat zásadní odlišnosti, nebo zda přistupování představuje skutečně významný motiv k mezinárodnímu lidskoprávnímu zavazování.

Po představení základních pojmů a vysvětlení některých definičních a klasifikačních voleb, které jsme v projektu učinili, představíme hlavní teorie a poznatky sociálněvědního výzkumu mezinárodního lidskoprávního zavazování. Následně načrtneme výchozí data pro studium praxe československého, českého a slovenského lidskoprávního zavazování a odprezentujeme zjištění, jimiž náš projekt obohacuje dosavadní bádání k této problematice. Konkrétně se zabýváme otázkami, jak a jak rychle byly podepisovány a ratifikovány lidskoprávní úmluvy v závislosti na typu režimu; jak si Česká republika vede ve srovnání se zeměmi EU; jaké lidskoprávní úmluvy typicky Česká republika podepisuje a ratifikuje a konečně zjišťujeme, jakou roli hraje politická orientace vlády. Kapitulu zakončíme náčrtem vybraných otázek, jimiž se projekt ještě bude zabývat, a otázek, které již ponecháme ke zpracování jiným.

1.2 Vysvětlení pojmů

Lidskoprávní úmluva je v tomto textu chápána velkoryse jako jakákoliv multilaterální mezinárodní úmluva, která obsahuje ustanovení poskytující práva subjektům jiným než státům, typicky jednotlivcům či skupinám, případně směřuje k jejich ochraně. Použitý datový soubor díky této velmi inkluzivní definici obsahuje 192 úmluv, které z analytických důvodů dále členíme na základě jejich „lidskoprávní intenzity“. Jistě existují rozdíly mezi úmluvami, které obsahují jedno lidskoprávní ustanovení spíše mimochodem, a čistě lidskoprávními úmluvami jako například mezinárodními pakty OSN z roku 1966. Členění dle intenzity umožňuje posléze pracovat pouze s vybraným vzorkem lidskoprávně intenzivních úmluv nebo vliv této proměnné izolovat statisticky.

Lidskoprávní úmluvy se zásadně liší na základě síly kontrolního mechanismu, který úzce souvisí s mírou zásahu do státní suverenity. Sílu kontrolního mechanismu rozdělujeme právě dle intenzity ingerence do národní suverenity do kategorií od žádného mechanismu (tj. úmluva obsahuje pouze výčet práv), přes zprávy vypracovávané samotnými státy či smluvními tělesy, až po možnosti stížností ke smluvním tělesům či dokonce k mezinárodním soudům.

Dále se pracuje s pojmem generace lidských práv, který se používá k odlišení práv občanských a politických od práv hospodářských, sociálních a kulturních a práv třetí generace (právo na mír, rozvoj apod.). Čtvrtou generaci tvoří práva skupin (dětí, postižených, žen atd.).⁵ Pokud jedna úmluva obsahuje práva více generací, což se typicky děje v kombinaci čtvrté generace s právy první až třetí generace, pak je úmluva kódována

⁵ Pro bližší vysvětlení srov. TOMUSCHAT, Ch.: *Human Rights: Between Idealism and Realism*. Oxford: Oxford University Press 2008, str. 25–68.

jako úmluva obsahující práva všech zapojených generací. Jednotlivé kategorie se tedy vzájemně nevylučují. Jsme si vědomi sporů ohledně adekvátnosti dělení lidských práv, nicméně zastáváme názor, že jednotlivá práva lze na základě jejich charakteru členit do (byť ne zcela jasně) ohraničitelných skupin. Následná práce s těmito skupinami se zdá být analyticky přínosná – pomůže například odpovědět na otázku, jestli politická orientace vlády hraje roli při sjednávání či ratifikaci úmluv se sociálními právy.

Kromě vlastností smluv sledujeme také některé další společenské a politické okolnosti, které mohly rozhodnutí zavázat či nezavázat se danou smlouvou ovlivnit. Z terminologického hlediska zde stojí za zmínku zejména tzv. politická orientace vlády. Politickou orientaci vlády určujeme podle nejsilnější politické strany ve vládě na základě etablovaného binárního dělení na pravici a levici. Toto binární dělení nicméně doplňujeme ještě třetí kategorií tzv. úřednických a tranzitních vlád, kam zařazujeme vlády, u nichž nelze jasně pravo-levou příslušnost určit.

U všech smluv obsažených v datovém souboru sledujeme data podpisů a ratifikací, a to jak Českou republikou a Slovenskem, tak okolními státy. Datový soubor nám tak umožňuje sledovat časovou posloupnost a vývoj politiky zavazování a také odhalovat jeho korelaci s jinými socio-politickými okolnostmi. U smluv, do nichž Česká republika a Slovensko sukcedovaly, pracujeme s původními daty podpisů a ratifikací komunistickým Československem. Jsme si také vědomi dalších formálních postupů zavazování se, jako je přistupování, k němuž dochází u mezinárodních smluv, které již dosáhly potřebný počet ratifikací k své platnosti. U těchto smluv pracujeme s datem předložení smlouvy parlamentu. Jelikož přistoupení, sukcese apod. vyvolává v praxi stejné důsledky závaznosti jako ratifikace, v zájmu zjednodušení jazyka výzkumu budeme dále mluvit pouze o ratifikacích.

1.3 Teorie a empirie mezinárodních lidskoprávních závazků

Jak již bylo naznačeno, lidskoprávní elementy se postupně staly neopominutelnou součástí zahraniční politiky současných států. Právě třeba Česká republika tradičně lidskoprávní rozměr v klíčových zahraničněpolitických dokumentech zdůrazňuje a nejinak je tomu i v současné Koncepci zahraniční politiky ČR z července 2015, která lidskou důstojnost včetně lidských práv zařazuje mezi tři globální cíle.⁶ Lze vysledovat, že státy, které se v různých žebříčcích kvality dodržování lidských práv a demokratických principů umísťují na čelných pozicích (skandinávské státy a Nizozemsko), patří mezi nejpilněji podepisující a ratifikující státy.⁷ Nicméně jednoduchá přímá úměra mezi kvalitou dodržování lidských práv a počty podepsaných či ratifikovaných úmluv neplatí.

⁶ Ministerstvo zahraničních věcí České republiky. *Koncepce zahraniční politiky ČR*, publikováno 13. 7. 2015 [cit. 12. 10. 2015]. Dostupné na: http://www.mzv.cz/file/1565920/Koncepce_zahranicni_politiky_CR.pdf.

O mezinárodních lidskoprávních smlouvách se nicméně v koncepci mnoho nedočteme.

⁷ Srov. např. databázi smluv Rady Evropy (<http://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/chart/signature>) a OSN (<https://treaties.un.org/>).

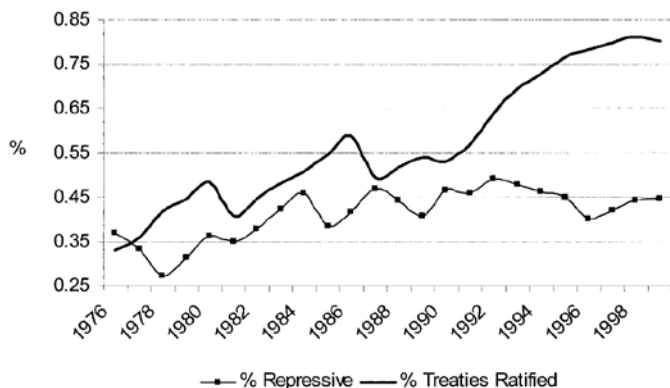


FIG. 1.—Human rights treaty ratification versus human rights practice over time. % *treaties ratified* measures the percentage of available international human rights treaties the average state has ratified in a given year. The data on ratification are described in detail in the section on data. % *repressive* measures the percentage of states reported to repress human rights in a given year. We identify a repressor as any state that has scored a value of 1, 2, or 3 on our standards-based measure of repression, fully described in the section on data.

Graf 1: Podíl represivních států a míra ratifikace lidskoprávních úmluv⁸

S postupem času se stala participace na lidskoprávních režimech „normálním“ chováním států v mezinárodním prostředí, o čemž svědčí graf 1, který ukazuje realitu „prázdňných slibů“. Podíl represivních států ve světovém systému se nemění nikterak dramaticky, na rozdíl od průměrného podílu ratifikovaných úmluv na stát v daném roce, jenž setrvale roste. Koneckonců i další empirická šetření naznačují praxi, kdy i státy s lidskoprávními a demokratickými deficity neváhají se zvýšenou frekvencí ratifikovat lidskoprávní úmluvy.⁹

Empiricky založených výzkumů zajímavých se o příčiny a okolnosti podepisování a ratifikace mezinárodních lidskoprávních úmluv sice v novém tisíciletí přibývá, nicméně výzkumné pole rozhodně stále není vyčerpáné. V nedávno publikovaném článku si například Richard Nielsen s Beth Simmons postesklí, že o motivacích států participovat na mezinárodních lidskoprávních režimech toho stále příliš nevíme.¹⁰ Důvodem může být oborový přesah tématu, které se nachází na hranici mezinárodního práva,

⁸ HAFNER-BURTON, E. M., TSUTSUI, K.: Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises. *American Journal of Sociology*, roč. 110, č. 5, 2005, str. 1376.

⁹ Např. VREELAND, J. R.: Political institutions and human rights: Why dictatorships enter into the United Nations Convention Against Torture. *International Organization*, roč. 62, č. 1, 2008, str. 65–101.

¹⁰ NIELSEN, R. A., SIMMONS B. A.: Rewards for Ratification: Payoffs for Participating in the International Human Rights Regime? *International Studies Quarterly*, roč. 59, 2015, str. 197–208.

politologie a mezinárodních vztahů, přičemž po dlouhou dobu nebylo ani v jednom z těchto oborů považováno za významné.¹¹

Považujeme za nutné ještě explicitně zdůraznit, že v tomto textu se zaměřujeme na podepisování a ratifikace lidskoprávních úmluv, nikoliv na otázku dodržování lidských práv v jednotlivých zemích. Oba fenomény – mezinárodní zavazovací aktivita a úroveň ochrany lidských práv – spolu mohou souviset, nicméně nyní se soustředíme primárně na první zmíněný element, přičemž druhý zohledňujeme pouze subsidiárně.

Z teoretického hlediska představuje mezinárodní lidskoprávní zavazování zajímavý problém, jelikož na rozdíl od mezinárodních smluv třeba v oblasti obchodu vykazují motivace států participovat na lidskoprávních úmluvách jistá specifika. Jasně se zde totiž nerýsují reciproční benefity, jako je tomu u řady jiných smluv (například z oblasti dohod o vzájemném odstranění překážek obchodu), neboť závazky vyplývající státům z mezinárodních lidskoprávních smluv jsou směřovány vůči osobám nacházejícím se v jejich jurisdikci, typicky vůči vlastním občanům.¹² Vysvětlení motivace států participovat na těchto úmluvách je proto poněkud obtížnější než u jiných smluv, kde se benefity mezinárodní spolupráce nabízejí mnohem snadněji.

Přímo se tedy nabízí otázka, proč by státy participovaly na mezinárodních lidskoprávních režimech, když jim z toho na první pohled neplynou žádné výhody. Zejména pro autory pohybuující se v racionalistickém paradigmatu je takový scénář pouze stěží představitelný, proto se snaží přínosy podpisu či ratifikace lidskoprávních úmluv identifikovat. Konkurenční přístupy, jež nejsou založeny na kalkulacích přínosů a nákladů, zdůrazňují význam identity států, které podepisují či ratifikují úmluvy, jelikož jednoduše konvenují jejich přesvědčení. U států, které participují na lidskoprávních režimech primárně z důvodu souladné ideologie, pochopitelně nevzniká problém prázdných slibů, jemuž jsou naopak vystaveny především státy, které racionálně kalkulují, přičemž hodnoty přisuzované jednotlivým elementům v kalkulaci se mohou v čase měnit. Na motivaci států podepsat či ratifikovat lidskoprávní úmluvu paralelně působí vnitřní a vnější faktory, jež budou dále rozebrány.

Vnější faktory, které ovlivňují rozhodování státu, zda podepsat a ratifikovat mezinárodní lidskoprávní úmluvu, lze členit na nepřímé a přímé. Mezi nepřímé, těžko měřitelné patří zvýšení prestiže státu v mezinárodním prostředí. Mezi přímé či hmatatelné se řadí například zvýšení šance na přistoupení k EU (případně jiné organizaci), ukončení sankčního režimu, poskytnutí rozvojové pomoci nebo příslib vyšší obchodní výměny či uzavření investičních dohod.¹³

¹¹ Viz např. HATHAWAY, O. A.: Why Do Countries Commit to Human Rights Treaties? *Journal of Conflict Resolution*, roč. 51, č. 4, 2007, str. 588–621.

¹² LANDMAN, T.: *Protecting Human Rights: a Comparative Study*. Washington D. C.: Georgetown University Press, 2005, str. 22–25.

¹³ Viz např. SIMMONS, B. A., DANNER, A.: Credible Commitments and the International Criminal Court. *International Organization*, roč. 64, č. 2, 2010, str. 225–256; GUZMAN, A. T.: *How International Law Works: a Rational Choice Theory*. Oxford, New York:

Při rozhodování o účasti na mezinárodním lidskoprávním režimu nemusí vnitrostátní aktéři primárně cílit na zahraniční publikum, nýbrž na domácí. Podpisem či ratifikací úmluvy se posílá vzkaz opozici či obecně obyvatelstvu, případně se hledají cesty, jak ochránit křehkou demokracii před její demontáží. Zásadní roli také sehrává samotná povaha režimu (míra demokracie a liberálnosti) a na nižší úrovni též nastavení politického systému dané země – počet a síla vetujících hráčů, složitost legislativního procesu, síla opozice atd.¹⁴

Mezi důležité proměnné, které ovlivňují rozhodnutí o participaci státu na mezinárodním lidskoprávním režimu, patří charakteristiky samotné smlouvy. Sem spadá jednak substantivní obsah úmluvy (tj. jaká práva – či práva jaké generace – upravuje) a jednak její kontrolní mechanismus. Lidskoprávní agenda tradičně tvoří součást rámce ústavního práva, proto přistupování k mezinárodním úmluvám může představovat výrazný zásah do ústavněprávní autonomie a suverenity státu. Síla takového zásahu úzce souvisí s druhým faktorem – kontrolním mechanismem k zajištění dodržování smluv, a to jak v podobě kontrolního mechanismu smlouvy samotné, tak v podobě (případných) vnitrostátních záruk.

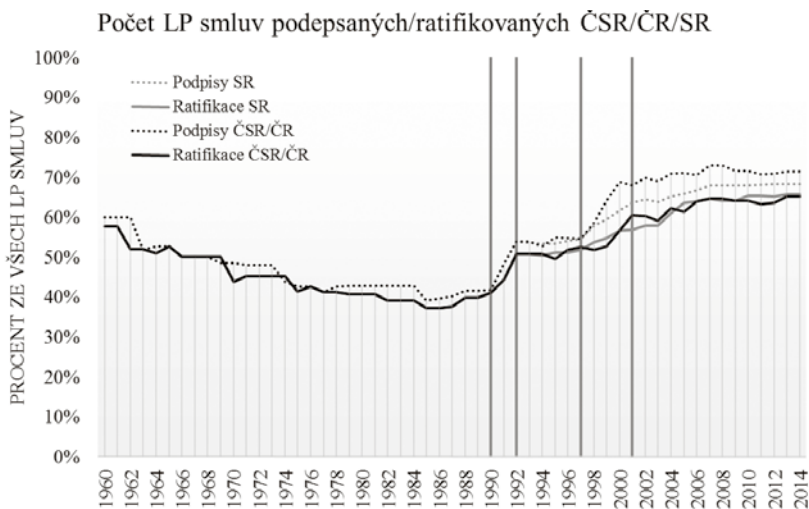
1.4 Československá, česká a slovenská praxe přijímání mezinárodních lidskoprávních závazků

V prezentaci dat a jejich interpretaci postupujeme přes chronologický přehled chování států ke srovnání podepisovací a ratifikační aktivity v závislosti na síle kontrolního mechanismu úmluv a politické orientace vlády jakožto hlavního aktéra v procesu mezinárodního lidskoprávního zavazování. Prezentujeme také výsledky výzkumu, který se týkal důležitého ale někdy opomíjeného instrumentu k oslabení vlivu mezinárodních úmluv – a sice procesních a substantivních výhrad.

K úvodnímu „zmapování“ terénu nejlépe poslouží přehled lidskoprávního zavazování sledovaných jednotek v čase. Pro zvýšení vypovídací hodnoty používáme podíl celkem podepsaných či ratifikovaných úmluv z počtu existujícímu k danému roku, což lépe vystihne, do jaké míry sledoval daný státní útvar mezinárodní trend. Pokud by totiž například ČR podepisovala typicky jednu úmluvu ročně, ale od přelomu tisíciletí se počet smluv otevřených k podpisu ročně skokově zvýšil například z jednotek na desítky, pak prezentace absolutních čísel neposkytne adekvátní informaci. Graf 2 zobrazuje, jak socialistické Československo před rokem 1989, demokratizující se po roce

Oxford University Press, 2008; GOODMAN, R., JINKS, D.: Incomplete Internalization and Compliance with Human Rights Law. *The European Journal of International Law*, roč. 19, č. 4, 2008, str. 725–748; SIKKINK, K., WALLING, C. B.: The Impact of Human Rights Trials in Latin America. *Journal of Peace Research*, roč. 44, č. 4, 2007, str. 427–445.

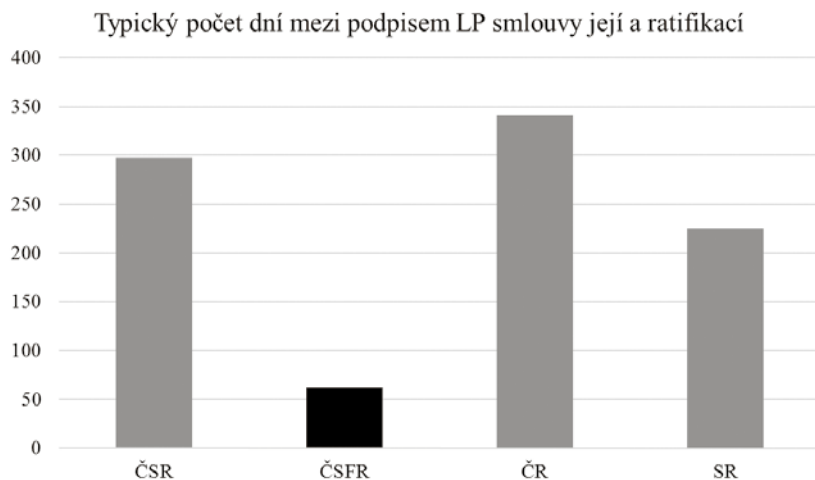
¹⁴ Srov. např. LANDMAN, T.: *Protecting Human Rights: a Comparative Study*. Washington D. C.: Georgetown University Press, 2005, str. 22; MORAVČÍK, A.: Explaining International Human Rights Regimes: Liberal Theory and Western Europe. *European Journal of International Relations*, roč. 1, č. 2, 2005, str. 157–189.

Graf 2: Vývoj lidskoprávního zavazování v čase¹⁵

1989 a samostatné demokratické republiky od roku 1993 pokračovaly se zavazovací aktivitou. Od roku 1993 se vznikem samostatných republik se linka rozdvouje, přičemž Českou republiku z důvodu přehlednosti graficky vedeme jako pokračování československého trendu.

Graf 2 jasně ukazuje, že socialistické Československo vykazovalo vysokou míru soudržnosti mezi podpisy a ratifikacemi úmluv, tedy když už došlo k podpisu, pak typicky následovala ratifikace úmluvy, nicméně režim si mezi úmluvami vybíral a stále narůstající podíl úmluv zanechával bez aktivní participace. Dva zvláště výrazné vertikální „komíny“ ukazují důležité body zlomu – nejprve po listopadu 1989 došlo k rychlému demokratizačnímu kvasu, jenž s sebou přinesl i zvýšené množství mezinárodní zavazovací aktivity. Od vzniku samostatných států ČR a Slovenska mezinárodně-zavazovací zápal poněkud slábne, nicméně znovu akceleruje od roku 1997, kdy se zintenzivnil proces přistoupení k EU. Na grafu může u České republiky překvapit nevyrovnanost mezi podepsanými, avšak neratifikovanými úmluvami, mezi nimiž jeze mnohem hlubší proláklina než v případě Slovenska. Značí to, že vláda podniká kroky k mezinárod-

¹⁵ ŠIPULOVÁ, K., SMEKAL, H., JANOVSÝ, J.: *Strength and Legitimacy of Control Mechanisms in International Human Rights Treaties: The Moderation Effect*. *Opinio Juris*, 2015, publikováno 24. 8. 2015 [cit. 12. 11. 2015]. Dostupné na: <http://opiniojuris.org/2015/08/24/emerging-voices-strength-and-legitimacy-of-control-mechanisms-in-international-human-rights-treaties-the-moderation-effect/>.



Graf 3: Délka trvání ratifikačního procesu¹⁶

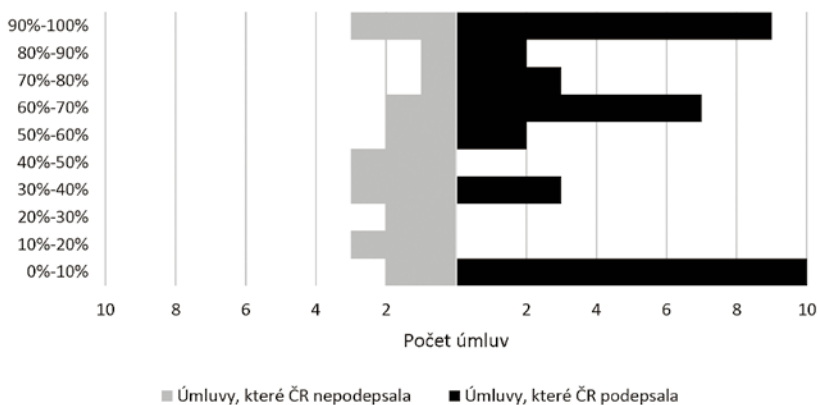
nímu závazku, aniž by měla jistotu úspěšné ratifikace v dalších fázích (tj. v parlamentu a u prezidenta).

Mimo samotného aktu zavazování poskytuje důležité informace také rychlost přijímání mezinárodních lidskoprávních závazků. Izolované údaje jednoho státu však neposkytnou nejkompaktnější obrázek, proto je přínosné podívat se vedle samotné rychlosti ratifikace úmluv (graf 3) také na rychlost podepisování (graf 4) a ratifikací úmluv (graf 5) v mezinárodním srovnání. Jako vhodná komparační skupina se nabízejí členské země EU, s nimiž Česká republika sdílí základní hodnotové nastavení.

Graf 3 poskytuje základní informace o typické délce trvání ratifikačního procesu, kterou definujeme jako počet dní od podpisu úmluvy do její ratifikace. Hlavní přínos grafu tkví v potvrzení, že demokratizující se federativní republika se skutečně snažila co nejrychleji přijímat lidskoprávní úmluvy a zařadit se hodnotově do západního světa. Naopak překvapí poměrně dlouhá doba, kterou k ratifikaci typicky potřebovali socialistické Československo, jež žádnou větší opozici vůči aktům vlády v rámci politického systému neumožňovalo. O překvapivosti tohoto pozorování mluvíme zejména s ohledem na existující teorie zavazování,¹⁷ které předpokládají, že pokud již se nedemokratické země rozhodnou k lidskoprávní smlouvě přistoupit, učiní tak rychle (protože vlády nemají žádnou opozici, a také proto, že svůj závazek často nehodlají v praxi

¹⁶ Ibid.

¹⁷ HATHAWAY, O. A.: *Do Human Rights Treaties Make a Difference?* Faculty Scholarship Series. Paper 839, 2002 [cit. 5. 1. 2016]. Dostupné též na: http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/83.



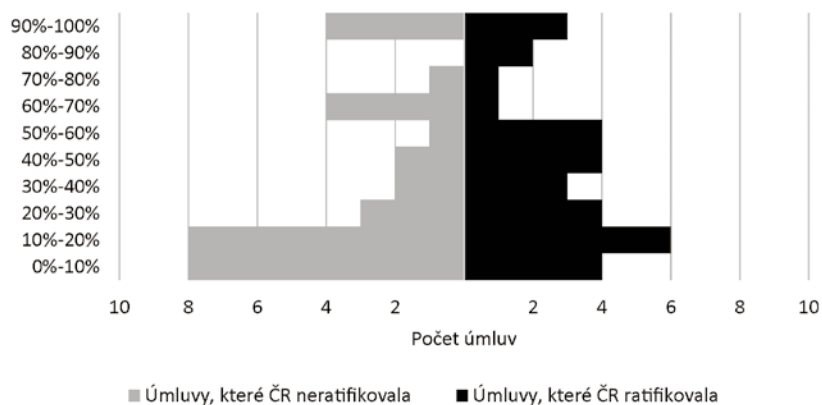
Graf 4: Procentuální podíl členských zemí EU, které podepsaly mezinárodní lidskoprávní úmluvy dříve než ČR, pro úmluvy, které ČR podepsala do 31. prosince 2011 (pravá část grafu). Procentuální podíl členských zemí EU, které podepsaly mezinárodní lidskoprávní úmluvy, pro úmluvy, které ČR nepodepsala (levá část grafu).¹⁸

dodržovat). Rozdíl mezi mediánní délkou ratifikace v České republice a na Slovensku může vysvětlovat uspořádání politických systémů, kdy českému dvoukomorovému parlamentu trvá vypořádání se s úmlouvou delší dobu než jednokomorovému slovenskému.

Graf 4 zahrnuje všechny lidskoprávní úmluvy, které mohly být ke konci roku 2011 státy podepsány. Levá polovina grafu zachycuje situaci úmluv, které Česká republika doposud nepodepsala, zatímco pravá polovina grafu zachycuje stav u úmluv Českou republikou již podepsaných. Vertikální osa značí procentní podíl států, které podepsaly úmluvy rychleji než Česká republika. Země, která podepisuje rychle, kumuluje sloupce v pravé spodní části grafu. Naopak země, která by všechny smlouvy podepsala jako poslední, by zaznamenala sloupec koncentrovaný v pravé horní části grafu, neboť 100 % zbývajících členů EU by podepsalo úmluvy rychleji. Česká republika vykazuje dosti zajímavou tendenci se zbytnými póly, což znamená, že některé úmluvy podepisuje mezi prvními a jiné naopak mezi posledními. Trochu varovná může být levá část grafu, zejména sloupce u základny, které značí, že již několik zemí Unie podepsalo úmluvy, avšak ČR ještě nikoliv. Graf 4, stejně jako graf následující, obsahuje pouze úmluvy, které byly uzavřeny až po 1. lednu 1993, tedy až po vzniku samostatné ČR.

Graf 5 vychází ze stejné logiky jako graf předcházející, pouze znázorňuje ratifikační, a nikoliv podpisovou aktivitu. Pokud chceme vidět Českou republiku jako stát, který

¹⁸ Na základě JANKŮ, L., JANOVSÝ, J., SMEKAL, H., ŠIPULOVÁ, K.: Mezinárodní závazky České republiky v oblasti lidských práv. *Středoevropské politické studie*, roč. XIV, č. 2–3, 2012, str. 191–223. Publikováno 2012 [cit. 12. 12. 2015]. Dostupné též na: <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=520>.

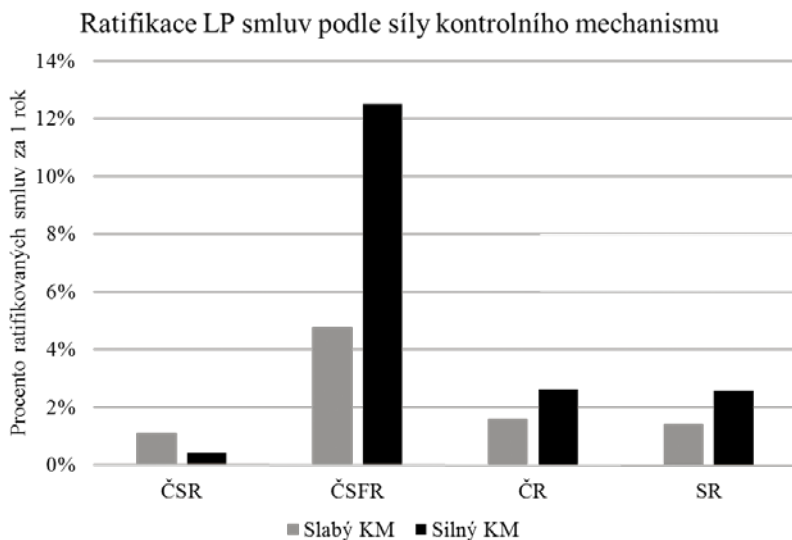


Graf 5: Procentuální podíl členských zemí EU, které ratifikovaly mezinárodní lidskoprávní úmluvy dříve než ČR pro úmluvy, které ČR ratifikovala do 31. prosince 2011 (pravá část grafu). Procentuální podíl členských zemí EU, které ratifikovaly mezinárodní lidskoprávní úmluvy pro úmluvy, které ČR neratifikovala (levá část grafu).¹⁹

rychle ratifikuje lidskoprávní úmluvy, pak data přináší smíšené zprávy. Pokud se již ČR rozhodne smlouvu ratifikovat, pak tak činí ve srovnání s jinými státy EU poměrně rychle (viz masivní sloupce v pravé spodní části grafu). Na druhou stranu, stává se, že Česká republika ani nepodepsala úmluvy, které již nezanedbatelná část členských zemí EU ratifikovala.

Zásadní otázkou je, jak intenzivní zásahy do suverenity jsou státy při mezinárodním lidskoprávním zavazování ochotny strpět. Je jisté rozdíl, když jeden stát mohutně přistupuje k úmluvám bez jakéhokoliv kontrolního mechanismu, zatímco druhý stát takové úmluvy ignoruje, jelikož nevěří, že by měly jakýkoliv praktický význam, zato však ratifikuje úmluvy se silným mechanismem kontroly (např. prostřednictvím mezinárodního lidskoprávního soudu). Graf 6 ukazuje, opět v relaci k dostupným úmluvám, jak se lišilo v průběhu historie lidskoprávní zavazování v souvislosti právě s intenzitou kontrolního mechanismu. Ten pro přehlednost členíme pouze binárně podle síly na slabý a silný. Slabý kontrolní mechanismus zahrnuje škálu od žádného způsobu dohledu až po zprávy monitorovacího tělesa, zatímco silné kontrolní mechanismy identifikujeme s možností stížnosti, kterou posléze řeší kontrolní orgán. Zatímco socialistické Československo preferovalo úmluvy se slabým kontrolním mechanismem, demokratizující se federace se neváhala podřídit silným kontrolním mechanismům, což souvisí rovněž s přistoupením k Radě Evropy. Trend převahy lidskoprávních závazků s intenzivnějším dohledem sledujeme rovněž po vzniku samostatných republik v roce 1993. Pre-

¹⁹ Ibid.

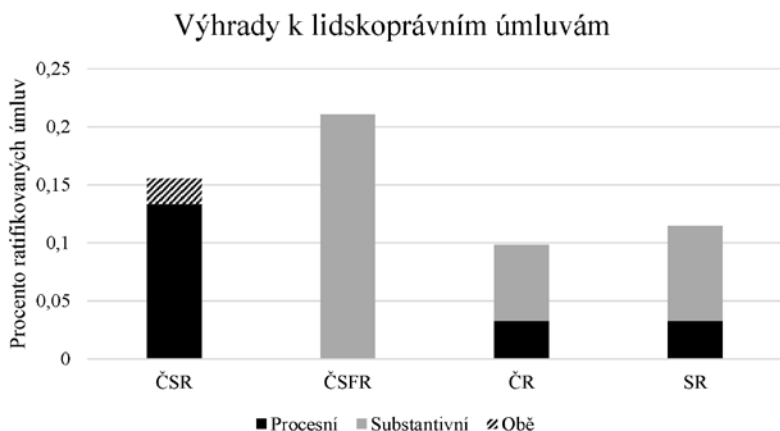


Graf 6: Ratifikace mezinárodních lidskoprávních úmluv dle síly kontrolního mechanismu.²⁰

zentovaná data opět potvrzují, že povaha režimu hraje při mezinárodním lidskoprávním zavazování roli: zejména pozoruhodný je demokratizující se režim, jenž přebírá silné lidskoprávní závazky, a to navíc hojně a rychle. Jak socialistický, tak demokratický režim se chovají dle základní intuice – nedemokratický režim sleduje silné kontrolní mechanismy s nedůvěrou, zatímco již demokratické a samostatné republiky se jim sebevědomě nikterak nevyhýbají.

Výše prezentovaná data přináší hrubý obrázek reality, která však může být výrazně pokroucená, pokud bychom ignorovali některé důležité „detaily“. Zvláště vypovídající je v tomto ohledu praxe používání výhrad, kterou opět ukazujeme chronologicky podle jednotlivých státních útvarů. Byť by se z grafu 6 mohlo na první pohled zdát, že socialistické Československo ratifikovalo překvapivě často úmluvy se silným kontrolním mechanismem, skutečná síla zásahů do suverenity byla preventivně otupena pravidelným přijímáním výhrad. Ty mohou být procesní nebo substantivní povahy, přičemž procesní směřují právě k mechanismu kontroly, který se posléze neaplikuje v plné síle, zatímco substantivní výhrady se týkají jednotlivýchpráv, s nimiž stát plně nesouzní

²⁰ ŠIPULOVÁ, K., SMEKAL H., JANOVSKEJ, J.: *Strength and Legitimacy of Control Mechanisms in International Human Rights Treaties: The Moderation Effect*. *Opinio Juris*, 2015, publikováno 24. 8. 2015 [cit. 12. 11. 2015]. Dostupné na: <http://opiniojuris.org/2015/08/24/emerging-voices-strength-and-legitimacy-of-control-mechanisms-in-international-human-rights-treaties-the-moderation-effect/>.



Graf 7: Výhrady Československa, ČSFR, ČR a SR k lidskoprávním úmluvám²¹

a nechce je garantovat. Liberální teorie dlouho předpokládaly, že zejména demokratické státy nebudou přistupovat k sjednávání výhrad, jelikož tak dochází k poškozování existujícího mezinárodního lidskoprávního režimu.²² Empirické studie však ukazují spíše opak: konsolidované demokracie sjednávají výhrady právě proto, že to myslí s lidskoprávními závazky vážně a snaží se vyjednat co nejpříznivější podmínky a ustanovení, která budou v souladu s jejich stávající praxí a která budou následně dodržovat. Naopak, nedemokratické režimy, které nemají vážný zájem dodržovat závazky plynoucí z lidskoprávních smluv, necítí ani potřebu upravit obsah svého závazku uložením výhrady.²³

Z grafu 7 jasně vyčteme, že socialistické Československo aktivně používalo institut procesních výhrad, aby oslabilo či přímo vyloučilo potenciální zásahy do vnitrostátní praxe. Jak již bylo zmíněno, procesní výhrady vznášela ČSR téměř bez výjimky ke smlouvám obsahujícím nejsilnější kontrolní mechanismus. V souladu s teorií prázdných slibů tak ČSR soustředila svou pozornost pouze na celkovou eliminaci závazku, nikoliv na jeho věcný obsah. Hlubší rozbor také ukazuje, že většina výhrad Československa směřovala ke smlouvám první generace, k nimž se ČSR zavazovala nejčastěji.

Demokratizující se federace používání výhrad dokonce ještě zintenzivila, nicméně zásadně se změnil jejich charakter, když procesní výhrady vystřídaly výhrady substantivní, jimiž se tranzitující režim bránil zavedení nechtěných práv. Prudký vzestup akti-

²¹ Ibid.

²² NEUMAYER, E.: Qualified Ratifications. Explaining Reservations to International Human Rights Treaties. *Journal of Legal Studies*, roč. 36, 2007, str. 403–404.

²³ SIKKINK, K.: *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions are Changing World Politics*. W. W. Northon & Company, 2011.

vity na poli výhrad také naznačuje, že mladá federace nepřijímala nové lidskoprávní závazky bez rozvahy, jako pouhý výraz úsilí naplnit požadavky a očekávání EU a Rady Evropy. Na druhou stranu je nutno zdůraznit, že výhrady uplatněné federací neovlivňovaly výrazně podstatu závazků obsažených v příslušných smlouvách. Jak Česká republika, tak Slovensko používání výhrad výrazně omezily. Česká republika uplatnila výhrady u 10 % ratifikovaných smluv, Slovensko u 11 %, nejčastěji se výhrady objevovaly ve vztahu ke smlouvám obsahujícím práva první a čtvrté generace, přičemž jasně převažují výhrady substantivní nad procesními.

1.5 Nové poznatky k mezinárodnímu lidskoprávnímu zavazování

Po prezentaci v zásadě nekontroverzní deskriptivní statistiky v předešlé pasáži sumarizujeme zjištění z našich ambicióznějších výzkumů. V prvé řadě nás zajímá, zda se sympatie pro lidskoprávní problematiku, které vyvozujeme z pozice a frekvence odkazů na lidská práva ve vládních programech, fakticky realizují i ve zvýšeném počtu podepsaných smluv. Zkoumáme, jestli se o lidská práva typicky více zajímají levicové či pravicové vlády (identifikovány jako levicové nebo pravicové skrze orientaci vládní strany s nejvíce poslanci). Konečně posuzujeme, jestli má politická orientace vlád souvislost s obsahem (generací práv) podepisovaných úmluv.

Období ČSFR, ČR a SR jsme si proto rozdělili podle období jednotlivých vlád. Pro každou vládu jsme vyhledali všechny smlouvy, k nimž se během svého vládnutí mohla zavázat, tj. podepsat je, případně předložit parlamentu ke schválení (v případě smluv vyžadujících akcesi).²⁴ U všech vlád jsme tedy ignorovali ty smlouvy, které již v čase nástupu vlády do funkce byly podepsané či akcedované, a přirozeně také smlouvy, které ve funkčním období dané vlády ještě neexistovaly. Tímto postupem jsme vypracovali datový soubor zachycující aktivity všech vlád vůči jednotlivým smlouvám. Na základě takového datového souboru lze zkoumat, jaké vlády v jakém období vystupovaly na poli lidskoprávního zavazování aktivněji. Datový soubor obsahuje údaje o předmětných mezinárodních úmluvách a také charakteristiky jednotlivých vládních programů, které dáváme do spojitosti s následným chováním vlád při přijímání lidskoprávních závazků. V této souvislosti nás primárně zajímalo porovnání praxe levicových a pravicových vlád, proto jsme z analýzy vyloučili úřednické vlády. Výsledný datový soubor obsahuje celkem 1451 rozhodnutí pravicových a levicových vlád.

Tabulka 1 zobrazuje výsledky binárního logistického regresního modelu, který jsme v rámci datového souboru odhadli metodou zpětné krokové selekce proměnných pomocí kritéria AIC. Tato statistická metoda je vhodná pro nalezení nejsilnějších vztahů, které se mezi nezávislými proměnnými a závislou proměnnou vyskytují. Proměnné, které byly při selekci proměnných z modelu vyloučeny, můžeme považovat za málo prediktivní, proto jsou v Tabulce 1 vyznačeny šedě. Naproti tomu ostatní proměnné můžeme považovat za dostatečně prediktivní.

²⁴ Jedná se o smlouvy, které již dosáhly patřičný počet ratifikací, staly se tedy účinnými a u dalších zavazujících se státu už nevyžadují ratifikaci, ale tzv. přistoupení.

Většina nezávislých proměnných v modelu se ukázala být prediktivní. V průběhu přístupového procesu k EU byla šance na přijetí závazku vyšší, a rovněž čím déle setrvala vláda u moci, tím se zvyšovala šance na přijetí závazku.²⁵ Vlády se spíše zavazovaly ke smlouvám se silným lidskoprávním obsahem²⁶ a ke smlouvám se silným kontrolním mechanismem.

Z Tabulky 1 dále vyplývá, že vlády, které kladou ve svých programových prohlášeních důraz na lidská práva, jsou při přijímání lidskoprávních závazků aktivnější. Tento efekt je viditelný také v levé části Grafu 8, který zobrazuje, jak odhadnuté pravděpodobnosti (reprezentované sloupci²⁷) přijetí závazku závisí na míře lidskoprávního obsahu programového prohlášení vlády. Graf zobrazuje odhadované pravděpodobnosti přijetí závazku pro smlouvu první generace s průměrným lidskoprávním obsahem a středně silným kontrolním mechanismem. Odhadovaná pravděpodobnost přijetí závazku k takové smlouvě činí 7 % u vlád, jejichž programové prohlášení nemá žádný lidskoprávní obsah a 30 % u vlád s velmi silně lidskoprávně zaměřeným programovým prohlášením.

	Koeficient	Exp (koeficient)	Standardní chyba	z hodnota	P hodnota
Konstanta	-5.42	<0.01	0.50	-10.76	<0.001
Země: ČSFR/ČR/SR	Neprediktivní proměnná				
Období přístupového procesu k EU	0.75	2.11	0.35	2.16	0.031
Čas k přijetí smlouvy (v letech)	0.33	1.40	0.08	3.99	<0.001
Kontrolní mechanismus smlouvy	0.15	1.16	0.06	2.41	0.016
Lidskoprávní obsah smlouvy	0.29	1.34	0.12	2.39	0.017
Lidskoprávní obsah vládního programu	0.35	1.42	0.11	3.15	0.002
Levicová vláda	0.50	1.64	0.28	1.77	0.076
Smlouva první generace	0.58	1.79	0.29	1.99	0.046

²⁵ S každým dalším rokem vládnutí se šance přijetí závazku zvyšuje o 40 %.

²⁶ U smluv se silným lidskoprávním obsahem je šance přijetí závazku o 79 % vyšší než u smluv, které se lidských práv týkají pouze marginálně.

²⁷ Tykadla v grafu reprezentují intervaly spolehlivosti, tj. nejistotu asociovanou s těmito odhady.

Zvláštní efekt smluv první generace pro levicové vlády	Neprediktivní proměnná				
Smlouva druhé generace	-1.00	0.37	0.37	-2.69	0.007
Zvláštní efekt smluv druhé generace pro levicové vlády	0.81	2.24	0.42	1.92	0.055
Smlouva třetí generace	Neprediktivní proměnná				
Zvláštní efekt smluv třetí generace pro levicové vlády	Neprediktivní proměnná				
Smlouva čtvrté generace	0.90	2.45	0.32	2.77	0.006
Zvláštní efekt smluv čtvrté generace pro levicové vlády	-1.20	0.30	0.42	-2.82	0.005

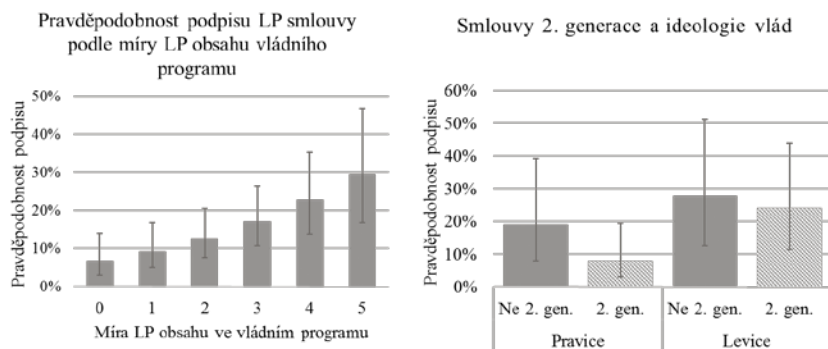
Tabulka 1: Výstup binárního logistického modelu pro všechna rozhodnutí všech vlád ohledně všech smluv ($n = 1451$, deviance nulového modelu = 947.34 se 1450 stupni volnosti, reziduální deviance = 766.00 se 1439 stupni volnosti, $AUC = 0.8096$)²⁸

Tabulka 1 také odhaluje, že levicové vlády jsou obecně v přijímání lidskoprávních závazků aktivnější než vlády pravicové. U smluv druhé generace se přitom rozdíly mezi pravicovými a levicovými vládami ukazují jako největší. Tento poznatek konvenuje intuici, že levicové vlády by měly lidskoprávní závazky druhé generace přijímat častěji než vlády pravicové, neboť ideologicky mají k sociálním a hospodářským právům blíže. Tento efekt dobře ilustruje pravá část Grafu 8, který zobrazuje hypotetickou situaci, v níž má vláda na stole dvě smlouvy, které jsou ve všech ohledech totožné s jedinou výjimkou: a sice že jedna z nich obsahuje práva druhé generace, zatímco druhá ne. Obě tyto smlouvy jinak mají středně silný lidskoprávní obsah, středně silný kontrolní mechanismus a neobsahují práva prvé ani třetí generace. Vláda, která se smlouvou zabývá, má silný lidskoprávní program a vládne čtyři roky v letech mimo období, kdy probíhalo přistoupení k EU. Pravá část Grafu 8 ukazuje, že smlouvy druhé generace se obecně podepisují méně často než ostatní smlouvy. Tento rozdíl je nicméně mnohem menší u levicových vlád²⁹ než u vlád pravicových,³⁰ což se shoduje s očekáváním, že levicové vlády jsou v zavazování se ke smlouvám druhé generace aktivnější než vlády pravicové. To v důsledku implikuje, že při přijímání lidskoprávních závazků na ideologii záleží.

²⁸ ŠIPULOVÁ, K., JANOVSKÝ, J., SMEKAL H.: *Ideology, Veto Players and International Human Rights Commitments in Post-communist Regimes: Cases of the Czech Republic and Slovakia*. Nепublikovaný rukopis.

²⁹ U levicových vlád model předpokládá 24% pravděpodobnost závazku pro smlouvy druhé generace a 28% pravděpodobnost v případě ostatních smluv.

³⁰ U pravicových vlád model předpokládá 8% pravděpodobnost závazku pro smlouvy druhé generace a 19% pravděpodobnost v případě ostatních smluv.



Graf 8: Lidskoprávní obsah vládních programů a „ideologický efekt“ (zvýšená pravděpodobnost podpisu druhogeneračních úmluv levicovými vládami)³¹

1.6 Závěr

Výzkum mezinárodních lidskoprávních úmluv s využitím kvantitativních metod stále patří v naprosté převaze právních a filosofických normativních pojednání mezi výjimečné počiny. V České republice se tento přístup doposud neaplikoval takřka vůbec. Naše pole zájmu se zaměřuje na úvodní fázi cyklu života mezinárodní úmluvy o lidských právech – na samotné mezinárodní zavázání se, v rámci nějž sledujeme zejména momenty podpisu, přistoupení a ratifikace úmluv. V rámci tohoto projektu tedy stojí mimo naši pozornost působení úmluvy v praxi – do jaké míry je dodržována, zda na ni odkazují soudy atd.

Prostřednictvím rozsáhlého datového souboru (díky velkorysé definici pojmu lidskoprávní úmluva) zachycujícího zavazovací praxi socialistického Československa, tranzitující federace a nástupnických samostatných demokratických států – České republiky a Slovenska – se zaměřujeme na faktory, které ovlivňují přijímání mezinárodních lidskoprávních závazků. Zajímalo nás, jaký vliv má povaha režimu na praxi v přijímání mezinárodních lidskoprávních závazků, konkrétně na rychlost přijetí závazku, generaci práv či intenzitu kontrolního mechanismu.

Zajímavé výsledky přinesl bližší pohled na zavazovací praxi levicových a pravicových vlád v České republice a na Slovensku. Jinými slovy, jak se projevuje ideologická orientace vlády v lidskoprávní zavazovací praxi? Na základě statistického modelu jsme zjistili, že ideologická orientace vlády hraje roli – levicové vlády mají tendenci být v přijímání mezinárodních lidskoprávních závazků aktivnější, zejména co se týče úmluv o sociálních, hospodářských a kulturních právech. Ukázalo se, že vládní programy představují poměrně spolehlivý prediktor lidskoprávní zavazovací praxe vlád:

³¹ ŠIPULOVÁ, K., JANOVSÝ, J., SMEKAL H.: *Ideology, Veto Players and International Human Rights Commitments in Post-communist Regimes: Cases of the Czech Republic and Slovakia*. Nepublikovaný rukopis.

čím častěji se ve vládním programu vyskytují odkazy na lidská práva a na čím důležitějších místech, tím vyšší je pravděpodobnost, že vláda se skutečně odhodlá přijmout mezinárodní lidskoprávní závazek.

Velmi pozoruhodnou součástí praxe mezinárodních lidskoprávních závazků představuje sjednávání výhrad, kde opět můžeme vysledovat významnou podmíněnost praxe na typu režimu. Zatímco socialistické Československo typicky „vyztužilo“ svůj závazek procesní výhradou tak, aby minimalizovalo možné dopady mezinárodního lidskoprávního režimu na domácí praxi, tak demokratické režimy používají mnohem častěji tzv. substantivní výhrady. Těmito výhradami se neutralizují ustanovení, která obsahují práva, s nimiž státy nejsou zcela ztotožněny. Jedná se tak zjevně o upřímnější závazek než v případě procesních výhrad, které naopak smlouvu na oko přijímají celou, ale otupují její praktické působení.

V rámci našeho projektu se ještě zaměřujeme na některé otázky, které z prostorových důvodů nebylo možné rozebrat ve stávající kapitole. Samostatný oříšek představuje praxe mečiarovského režimu na Slovensku, který vykazuje mnohé nedemokratické elementy. Dále nás zajímá hlubší rozbor toho, jaké úmluvy Česká republika nepodepisuje a neratifikuje. Mají nějaké společné znaky? Vykazuje politická či společenská situace nějaké podobnosti? Obdobně přistupujeme též k úmluvám, které v tuzemsku zaznamenaly složitý a dlouhý proces přijímání. Lze vysledovat některé opakující se faktory, které byly vždy přítomny? Proč nakonec došlo k ratifikaci úmluvy? K budoucímu zpracování již ponecháváme praktické účinky přijetí mezinárodních lidskoprávních závazků – tedy, zda mají ratifikace lidskoprávních úmluv vliv na situaci v dané zemi.

2. Lidská práva v mezinárodním právu

Mezinárodní právo je nedílnou a nezbytnou součástí lidské společnosti. Jakkoli je to právo vnitrostátní, které nejpřímější formou ovlivňuje život jednotlivce, státy nepředstavují uzavřené bubliny, jež by byly zcela imunní vůči vnějším vlivům. Každý člověk tedy na jednu stranu žije ve společnosti tvořené obyvatelstvem daného státu, ale zároveň i ve společnosti všech lidí na této planetě. Logicky je proto jeho cílem dosažení řádu, blahobytu a spravedlnosti nejen v rámci státu, v němž žije, nýbrž i v rámci mezinárodního systému, do něž patří.³² A právě k tomu slouží mezinárodní právo.

Nalézat a vykládat mezinárodní právo je ovšem v mnoha ohledech obtížnější, než tomu je v jakémkoli jiném právním odvětví. Problémem může být již to, že se vyznačuje takovými zvláštnostmi, že u některých dokonce vzbuzuje pochybnosti, nakolik se skutečně jedná o právo.³³ Hlavní problém ovšem vzniká hned na samém počátku, tedy při snaze mezinárodní právo definovat. Ideálně by měla být zvolena taková definice, která ob stojí v čase i prostoru a která zároveň bude všeobecně přijímána, což především předpokládá, že nebude dopředu odpovídat na otázky, jež jsou sporné. Vzhledem k rychlosti vývoje, jakou mezinárodní právo nabralo zejména po druhé světové válce, se však otázky, které se dnes zdají být zcela jasné, mohou za pouhých pár let stát zdrojem nekončících debat. Ačkoli je totiž mezinárodnímu právu občas vyčítána přílišná rigidita a neschopnost reagovat na světové trendy, jsou tyto výtky leckdy zbytečně přisně. Při pohledu na cestu, kterou mezinárodní právo během dvacátého století ušlo, není rozhodně možné tvrdit, že by nebylo přizpůsobivé. Je pravda, že reakce na společenský vývoj bývá často uvážlivá a plíživá, jak ale jinak dosáhnout změny v systému pravidel platných pro celý svět? I samotný světový vývoj, na který mezinárodní právo reaguje, je ostatně postupný. Za kritikou rigidity mezinárodního práva se tak často skrývá spíše povzdech, že mezinárodní právo (resp. orgány jej vykládající, tedy zejména Mezinárodní soudní dvůr) určitý trend dostatečně neprosazuje.³⁴ Důkazem, že mezinárodní právo dokáže na potřeby světového společenství reagovat, byť v některých směrech omezeně, jsou právě i lidská práva,³⁵ která se přes svou z podstaty věci původně čistě vnitrostátní povahu ocitla ve středu pozornosti mezinárodněprávních norem.

Podle tradičních definic je mezinárodní právo tvořeno normami, jež upravují jednání států a mezinárodních organizací v jejich vzájemných vztazích, případně též jed-

³² Srov. SHAW, M.: *International Law*. 6. vydání. New York: Cambridge University Press, 2008, str. 13.

³³ Tak tomu je zejména u těch, kteří existenci práva spojují s možností jeho vynucení, resp. s existencí sankce za jeho porušení.

³⁴ Viz např. disentanční stanovisko soudce Yussufa k Rozsudku Mezinárodního soudního dvora ze dne 3. 2. 2012, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece Intervening)*, ICJ Reports 2012.

³⁵ Pro účely této kapitoly není rozlišováno mezi právy a svobodami.

nání těchto subjektů vůči jednotlivci v rámci mezinárodních vztahů. Novější definice pak bývají z obezřetnosti obecnější, když např. Jiří Malenovský mezinárodní právo definuje poměrně jednoduše jako soubor právních norem, které zajišťují mírovou existenci a plynulý vývoj mezinárodního společenství, čímž se dle svých slov vyhýbá zejména upřesnění subjektů mezinárodního práva.³⁶ Většina definic má nicméně společné to, že za podstatu mezinárodního práva považuje skutečnost, že jsou jím řešeny zejména otázky mezinárodního charakteru, čímž se (krom dalšího) tradičně lišilo od práva vnitrostátního. Základní představa o kompatibilitě vnitrostátního a mezinárodního práva byla tedy taková, že právo vnitrostátní zajišťuje řádné fungování státu směrem dovnitř včetně zajištění a stanovení práv a povinností jednotlivců, zatímco právo mezinárodní určuje pravidla pro vztahy mezi jednotlivými státy, případně mezinárodními organizacemi. Tomu odpovídal např. i čl. 15 odst. 8 Charty Společnosti národů, jenž výslovně vylučoval z možnosti řešení mezistátních sporů Radou ty případy, kdy spor spadal čistě pod vnitrostátní jurisdikci jednoho ze států.³⁷

Mezinárodní právo ve své tradiční podobě v podstatě zaniklo s druhou světovou válkou, po níž došlo na konferenci v San Franciscu ke vzniku zcela nového mezinárodního řádu, postaveného na Chartě Organizace spojených národů (dále také jen „OSN“), ovšem i tento nový směr, jímž se mezinárodní právo ubralo, je založen na zásadách, které na první pohled nadále odpovídají zažitému rozlišování mezinárodní a vnitrostátní sféry. Mezi tyto zásady patří zásada suverenity států, zásada jejich rovnosti a zásada nevmešování do vnitrostátních záležitostí, přičemž všechny v té či oné podobě nalezneme v čl. 2 Charty OSN. Všechny tyto vzájemně provázané (lze říci, že každou lze dovodit ze zásady suverenity), částečně se překrývající, leč samostatné principy do určité míry vycházejí z předpokladu, že mezinárodní právo zásadně nezasahuje do vnitrostátních záležitostí a zároveň, že je na vnitrostátním právu nezávislé.³⁸ Ačkoli ovšem, jak bude dále nastíněno, soudobé mezinárodní právo na tyto principy ani zcela nezaněvřelo, ba naopak je prostřednictvím Charty OSN výslovně zdůraznilo, bližší zkoumání odhalí, že právě přijetí Charty započalo proces, kterým mezinárodní právo svoji pozici na úkor jednotlivých států a jejich suverenity postupně zesiluje, čímž zároveň úměrně smazává i rozdíl mezi vnitrostátní a mezinárodní sférou.

Hovoříme-li o suverenitě států, obvykle tím máme na mysli suverenitu vnější, kterou se tradičně rozumělo, že stát je konečným a jediným suverénem na svém území, přičemž jakákoli omezení výkonu svrchované moci plynoucí z mezinárodního práva byla

³⁶ MALENOVSKÝ, J.: *Mezinárodní právo veřejné: jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. 5. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2008, str. 15.

³⁷ Čl. 15 odst. 8 Paktu Společnosti národů: *Tvrdí-li některá strana a uzná-li Rada, že se spor týká otázky, kterou mezinárodní právo přenechává výhradně její pravomoci, zjisti to Rada ve svém referátu, aniž dá pokyny o jeho řešení.*

³⁸ Srov. i čl. 27 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, podle něhož se strana mezinárodní smlouvy nemůže dovolávat ustanovení svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění smlouvy.

vykládána restriktivně. Povinnost respektovat suverenitu států v současnosti nalezneme zejména v čl. 2 odst. 1 Charty OSN, který zakotvuje zásadu svrchované rovnosti států, čímž zásadu suverenity propojuje se zásadou rovnosti států.³⁹ Již ve svém prvním rozsudku k tomu Mezinárodní soudní dvůr uvedl, že respekt k teritoriální suverenitě států je základním stavebním kamenem mezinárodních vztahů,⁴⁰ mezi něž později zařadil také související povinnost respektovat politickou nezávislost a integritu.⁴¹

Respektování zásady suverenity nalezneme i ve státní praxi. Nabízí se zejména odkaz na politicky i právně⁴² relevantní Deklaraci přátelských vztahů (přijatou rezolucí Valného shromáždění OSN), která opakovaně zdůraznila význam suverénní rovnosti, jež podle deklarace zakotvuje mimo jiné i povinnost respektovat státní suverenitu, územní celistvost a politickou nezávislost.⁴³ Podobně v Deklaraci nepřístupnosti intervence do vnitřních záležitostí státu a ochraně jejich nezávislosti a svrchovanosti (opět přijata Valným shromážděním OSN)⁴⁴ je zdůrazněna suverenita všech států⁴⁵ a jejich právo na respektování celistvosti území.

Opírá-li se mezinárodní právo nadále o zásadu suverenity a rovnosti států, je pro jeho fungování nezbytná také již zmíněná zásada nevměšování se do vnitrostátních záležitostí jiného státu, kterou lze v jistém smyslu chápat i jako konkrétní projev dříve uvedených zásad. Suverénní rovnost by totiž ztrácela svůj smysl, pokud by zároveň mezinárodní právo umožňovalo státům přímo či nepřímo nutit jiné státy k rozhodnutím, u nichž jim jejich suverenita zaručuje, že je mohou činit samy.⁴⁶

Je vhodné zdůraznit, že zásada nevměšování se do vnitrostátních záležitostí se neomezuje na zákaz použití síly (byť násilně prosazování vlastních zájmů zůstává tím

³⁹ Která je obsažena i v samotné preambuli Charty, podle níž byla Charta přijímána s odhodláním potvrdit a zdůraznit rovná práva všech národů.

⁴⁰ Rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 9. 4. 1949, *The Corfu Channel Case*, ICJ Reports 1949, str. 35. Mezi zásady mezinárodního práva Mezinárodní soudní dvůr suverenitu států zařadil i v relativně nedávném rozsudku ve věci jurisdikčních imunit. Viz Rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 3. 2. 2012, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy; Greece Intervening)*, odst. 57.

⁴¹ Rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 27. 6. 1986, *Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, ICJ Reports 1986, odst. 202.

⁴² Srov. *ibid.*, odst. 107.

⁴³ Rezoluce Valného shromáždění OSN č. A/RES/2625/XXV ze dne 24. 10. 1970, Deklarace o principech mezinárodního práva vztahující se k přátelským vztahům a spolupráci mezi státy v souladu s Chartou OSN.

⁴⁴ Rezoluce Valného shromáždění OSN č. A/RES/36/103 ze dne 9. 12. 1981.

⁴⁵ Byť v originále je použito slovo „peoples“.

⁴⁶ Srov. *Juridical Yearbook of the United Nations* [online], 1964, str. 132.

nejzávažnějším porušením zákazu nevměšování i dalších mezinárodních norem⁴⁷). V případě Nicaragua k tomu Mezinárodní soudní dvůr konstatoval, že z obyčejového⁴⁸ principu nevměšování plyne právo každého státu řídit si vlastní záležitosti bez vnějších zásahů, přičemž k nezákonnému vměšování dochází tehdy, pokud je vůči určitému státu užíváno přímých či nepřímých forem nátlaku k ovlivnění rozhodnutí, která má každý stát právo činit sám.⁴⁹ Skutečnost, že mezinárodní právo zapovídá i nenásilné formy nátlaku, je ostatně patrná i z toho, že v řadě mezinárodních dokumentů figuruje zásada nevměšování samostatně vedle zákazu použití síly.⁵⁰

Určit konkrétní rozsah práv každého státu plynoucích z výše uvedených zásad je patrně nad možností této kapitoly, pro naše účely lze nicméně poukázat na již citovaný rozsudek Mezinárodního soudního dvora v případě Nicaragua, kde MSD vložil, že zásada nevměšování představuje povinnost respektovat práva států plynoucích z jejich suverenity, jmenovitě pak právo svobodně si zvolit vlastní hospodářský, sociální, kulturní i politický režim.⁵¹

Máme zde tedy systém mezinárodního práva, který zásadně upravuje vztahy mezi státy navzájem, který se opírá o suverénní moc každého státu na svém území a který státům zaručuje nezávislost při volbě vlastního způsobu života. Z uvedeného se může na první pohled zdát, že problematika lidských práv by měla zůstat zásadně mimo zájem mezinárodního práva. Koncept lidských práv koneckonců vymezuje vztah mezi státem

⁴⁷ Srov. k tomu Rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 9. 4. 1949, *The Corfu Channel Case*, ICJ Reports 1949, str. 35. V něm Mezinárodní soudní dvůr konstatoval, že prosazování vlastních zájmů silou vůči cizímu státu vedlo v minulosti k nejzávažnějším porušením práv a jako takové nemá v současném mezinárodním právu, přes veškeré jeho nedostatky, místo.

⁴⁸ Jako důkaz existence obyčejového zakotvení uvedeného principu Mezinárodní soudní dvůr odkázal např. na citovanou Deklaraci přátelských vztahů, podle níž je dodržování zásady nevměšování do záležitostí jiného státu nezbytnou podmínkou pro mírové soužití národů.

⁴⁹ Rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 27. 6. 1986, *Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, ICJ Reports 1986, odst. 205.

⁵⁰ Srov. čl. 2 odst. 7 a čl. 2 odst. 4 Charty (byť zde lze namítat, že čl. 2 odst. 7 Charty vymezuje zásadu zákazu nevměšování jen ve vztahu mezi státem a samotnou Organizací spojených národů), jakož i již citovanou Deklaraci přátelských vztahů.

⁵¹ Rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 27. 6. 1986, *Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, ICJ Reports 1986, odst. 205. Těto definici do jisté míry odpovídá i Charta Organizace amerických států, která princip suverenity definuje tak, že každý stát má právo rozvíjet svůj kulturní, politický a ekonomický život, přičemž však musí respektovat práva jednotlivce a všeobecně akceptované morální principy. Dle čl. 15 Charty Organizace amerických států se pak jedná o právo střežit a žít si svůj vlastní život.

a jednotlivcem nacházejícím se pod jeho jurisdikcí.⁵² Jedná se tedy o problematiku na první pohled čistě vnitrostátní, jež navíc souvisí s výkonem suverénní moci státu na svém území.⁵³ Jakýkoli vliv mezinárodního práva na tuto problematiku by tak měl být v rozporu s jeho vlastními základními zásadami.

Navzdory tomu má však oblast lidských práv v soudobém mezinárodním právu zcela výjimečné postavení. Posilování úcty k nim patří dle čl. 1 Charty OSN mezi cíle Spojených národů, podepsáno bylo nespočet multilaterálních smluv o jejich dodržování, přičemž řada lidských práv si vydobyla nejen status obyčejového práva, nýbrž je dokonce považována za normy *ius cogens*, tedy imperativní normy mezinárodního práva, od nichž není možno se odchýlit.⁵⁴ Jak si ovšem přijetí lidských práv do okruhu mezinárodněprávních otázek vysvětlit? Mohou vůbec mezinárodní lidskoprávní normy obstát tváří v tvář výše popsáným zásadám suverenity, rovnosti a nevmešování?

Základní předpoklad, který mezinárodnímu právu umožňuje zasahovat do záležitosti na první pohled vnitrostátních, je dán samotným vymezením vzájemných pozic mezinárodního a vnitrostátního práva, resp. tím, že je to ve skutečnosti mezinárodní právo, které tyto pozice vymezuje. Jinými slovy, pokud zásadně platí, že mezinárodní právo nezasahuje do vnitrostátních záležitostí států, je tuto zásadu nutno chápat tak, že mezinárodní právo nezasahuje do záležitostí, které za vnitrostátní považuje. Ačkoli je zřejmé, že s tímto východiskem nebude řada států souhlasit (právě z důvodu, že je tím nepřímo omezována jejich suverenity), jakýkoli jiný výklad je v současnosti patrně neudržitelný.

Nelze přehlížet, že ačkoli mezinárodněprávní normy jsou tvořeny státy, samotná existence mezinárodního práva se již od vůle států neodvíjí. Jinak řečeno, státy mohou ovlivňovat pouze obsah mezinárodního práva, nikoli jeho samotnou existenci. Pokud dojde k interakci dvou států, může být tato interakce z povahy věci regulována mezinárodním právem bez ohledu na to, zda si to tyto státy přejí, či nikoli. Státy si samozřejmě mohou ve většině případů konkrétní pravidla vzájemné interakce dohodnout

⁵² Poradní posudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 9. 7. 2004, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, ICJ Reports 2004, odst. 109.

⁵³ Srov. disentanční stanovisko soudce Krylova k Poradnímu posudku Mezinárodního soudního dvora ze dne 30. 3. 1950, *Interpretation of peace treaties with Bulgaria, Hungary and Romania*, ICJ Reports 1950, str. 50.

⁵⁴ K prvotnímu zakotvení pojmu imperativních norem mezinárodního práva srov. čl. 53 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Status některých lidských práv jakožto norem *ius cogens* vyplývá např. z Rozsudku Mezinárodního soudního dvora ze dne 3. 2. 2012, *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece Intervening)*, odst. 84 a násl. Nutno dodat, že Mezinárodní soudní dvůr dlouhou dobu odmítal existenci imperativních norem výslovně uznat (byť nevýslovně tak dle některých učinil v poradním posudku k úmluvě o genocidii), přičemž prozatím pro žádné z jeho rozhodnutí nebylo možné posouzení určité normy jako *ius cogens* relevantní.

(případně si teoreticky dohodnout, že žádná pravidla platit nebudou),⁵⁵ ale tyto dohody opět nebudou ničím jiným než mezinárodním právem. Ostatně s ohledem na to, že mezi prameny mezinárodního práva, uvedené v čl. 38 odst. 1 statutu Mezinárodního soudního dvora, patří i obecné principy právní, může dokonce mezinárodní právo regulovat záležitosti, u nichž žádný stát nikdy neprojevil zájem, aby byly mezinárodním právem jakkoli řešeny.

Z uvedeného musí vyplývat, že je to mezinárodní právo, které určuje, co spadá do okruhu jím regulovaných otázek. Jestliže totiž existuje nezávisle na vůli jednotlivých států, je vyloučeno, aby jednotlivé státy mohly individuálně (prostřednictvím vnitrostátního práva) stanovovat, co mezinárodním právem regulováno bude, a co nikoli. Tak mohou státy činit pouze společně, tedy prostředky mezinárodního práva.

Už bylo zmíněno, že tento postoj nebude přijímán bezvýhradně. Jako příklad se v tomto směru nabízí rozhodnutí italského ústavního soudu,⁵⁶ jenž konstatoval protiústavnost (a neaplikovatelnost) právní úpravy, kterou Itálie přijala v reakci na rozsudek Mezinárodního soudního dvora ve věci jurisdikčních imunit. Mezinárodní soudní dvůr jím rozhodl, že Itálie porušuje mezinárodní právo, jestliže neposkytuje Německu imunitu ve sporech před italskými vnitrostátními soudy o náhradu újmy způsobené válečnými zločiny Třetí říše během druhé světové války. Italská vláda i parlament měly v úmyslu rozsudek Mezinárodního soudního dvora respektovat, a proto byla přijata úprava, která soudům nařizovala imunitu poskytnout. Citovaným rozsudkem však italský ústavní soud rozhodl, že je tato úprava v rozporu s právem na přístup k soudu a se základními ústavními principy. Italský ústavní soud nepochybně vyklád mezinárodního práva, který provedl Mezinárodní soudní dvůr, nýbrž konstatoval, že takto vyložené mezinárodní právo je v rozporu se základy italské ústavy, jejíž výklad náleží výhradně ústavnímu soudu. Pokud ovšem italský ústavní soud nerozporoval učiněný výklad mezinárodního práva (opřený shodou okolností i o zásadu svrchované rovnosti států) a trval na jeho porušování (tedy na tom, aby Německu nebyla zaručena imunita), v podstatě tím vyložil italskou ústavu v tom směru, že staví Itálii do nadřazené pozice vůči ostatním státům, jejichž práva bude Itálie porušovat za účelem vlastního prospěchu, což lze akceptovat jen stěží.

Rizika plynoucí z přístupu, který by nadřazoval právo vnitrostátní nad právo mezinárodní, jsou patrná i z právní úpravy, kterou přijala Ruská federace a podle které může ruský ústavní soud konstatovat, že některá rozhodnutí mezinárodních orgánů nelze implementovat, a to v případech, kdy by měla podlamovat ruskou suverenitu.⁵⁷ Tím Rusko navázalo na dřívější rozhodnutí ruského ústavního soudu, který uvedl, že pod-

⁵⁵ Snad s výjimkou případů, kdy by taková dohoda byla v rozporu s normami *jus cogens*.

⁵⁶ Rozsudek Ústavního soudu Italské republiky č. 238/2014 ze dne 22. 10. 2014.

⁵⁷ Viz k tomu např. LEACH, P., DONALD, A.: *Russia Defies Strasbourg: Is Contagion Spreading?* EJIL: Talk! [online]. Vydáno 19. 12. 2015. Dostupné z <http://www.ejiltalk.org/russia-defies-strasbourg-is-contagion-spreading/>.

pis mezinárodní smlouvy nezbavuje Rusko jeho suverenity, přičemž Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ani Evropský soud pro lidská práva nemohou popřít nadřazenost ruské ústavy.⁵⁸ Ruský ústavní soud zároveň uvedl, že v případě rozporu mezi Úmluvou a ústavou nebude možné rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva implementovat. Rusko tedy jednoznačně zastává postoj, že bude respektovat mezinárodní závazky jen do té míry, v jaké mu to umožní vnitrostátní právo. Jinými slovy, mezinárodní právo (a to dokonce i normy, ke kterým se zavázalo smluvně, tedy dobrovolně) bude dodržovat v míře, v jaké uzná za vhodné, čímž prakticky popírá jakýkoli smysl právní regulace mezinárodních vztahů.

Jestliže některé státy nadřazenost mezinárodního práva v určitých případech zpochybňují, z pohledu mezinárodního práva samotného žádné pochyby nepanují. V roce 1923 Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti musel před vydáním poradního posudku ve sporu mezi Francií a Velkou Británií prvně posoudit, zda se nejedná o spor spadající čistě pod vnitrostátní jurisdikci ve smyslu čl. 15 odst. 8 Paktu Společnosti národů. Stálý dvůr uvedl, že otázka, zda určitá problematika je záležitostí vnitrostátní, je otázkou relativní, kterou je potřeba zodpovědět s přihlédnutím k vývoji mezinárodních vztahů. Podle Stálého dvora může nastat situace, kdy se z počátku čistě vnitrostátní problém stane problémem mezinárodním, a to právě např. pokud je určitý stát v řízení svých vnitrostátních záležitostí limitován mezinárodními závazky.⁵⁹ Na uvedené rozhodnutí navázal Mezinárodní soudní dvůr v poradním posudku stran interpretace mírových smluv, v němž se neztotožnil s námitkou Bulharska, Maďarska a Rumunska, podle nichž byla žádost Valného shromáždění o poradní posudek v rozporu s čl. 2 odst. 7 Charty.⁶⁰ Jak MSD poznamenal, uvedené státy byly řadou jiných států obviněny z porušování mezinárodních smluv, což postačovalo ke vzniku mezinárodního sporu.⁶¹ Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti jakož i Mezinárodní soudní dvůr tedy vycházejí z předpokladu, že je v rukou mezinárodního práva, aby určilo, čím se bude zabývat.

Vrátíme-li se k otázce lidských práv a jejich pozice v mezinárodním právu, tak ačkoli se již dříve objevovaly určité náznaky jejich mezinárodní ochrany,⁶² celý proces zasazení lidských práv do mezinárodněprávního kontextu se naplno rozběhl až po skončení druhé světové války, kdy si mezinárodní společenství plně uvědomilo, že musí

⁵⁸ Rozsudek Ústavního soudu Ruské federace č. 21-II/2015 ze dne 14. 7. 2015.

⁵⁹ Poradní posudek Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti ze dne 7. 2. 1923, *Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco*, str. 24 a násl.

⁶⁰ Čl. 2 odst. 7 Charty OSN: Žádné ustanovení této Charty nedává Organizaci spojených národů právo, aby zasahovala do věcí, které podstatně patří do vnitřní pravomoci kteréhokoliv státu, ani nezavazuje členy, aby takové věci podrobovali řešení podle této Charty; tato zásada však nebrání, aby se použilo donucovacích opatření podle kapitoly VII.

⁶¹ Poradní posudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 30. 3. 1950, *Interpretation of peace treaties with Bulgaria, Hungary and Romania*, ICJ Reports 1950, str. 13.

⁶² Srov. smlouvy na ochranu pracujících, uzavřené pod záštitou Mezinárodní organizace práce; základní zásady humanity pak stály i za zákazem mezinárodního obchodu s otroky.

udělat vše proto, aby se hrůzy, k jakým během největšího válečného konfliktu v dějinách lidstva docházelo a které si předtím uměl málokdo vůbec představit, už nikdy neopakovaly. Jak prohlásil generál MacArthur u příležitosti japonské kapitulace, bylo tehdy naději celého lidstva, že se z krve a trosek minulosti zrodí svět založený na víře a porozumění, svět, který bude zasvěcen velikosti člověka a splnění jeho touhy po svobodě, toleranci a spravedlnosti.⁶³ Tato představa samozřejmě úzce souvisela s přesvědčením, že ochrana lidských práv bude hrát důležitou roli v zajištění mezinárodního míru a bezpečí. Prvním krokem k dosažení tohoto nového světa tedy byla Charta OSN, jež mezi své cíle v čl. 1 zařadila i podporování a posilování úcty k lidským právům a základním svobodám pro všechny bez rozdílu rasy, pohlaví, jazyka nebo náboženství.⁶⁴ Vyjádření víry v základní lidská práva bylo navíc vloženo již do preambule Charty a lidským právům se věnují i čl. 13, 55, 62, 68 a 76.

Přestože v době přijetí Charty existovaly názory, že uvedená ustanovení státům neukládala žádné mezinárodní povinnosti a představovala pouze nekonkrétní vytyčení cílů a principů,⁶⁵ na významu Charty pro budoucí podporu lidských práv to nic nemění. Tak předně je potřeba rozlišovat mezi cíli, uvedenými v čl. 1 Charty, a principy, které jsou obsaženy v čl. 2. Zatímco čl. 1 skutečně můžeme vnímat jako naznačení směru, jakým by se mělo mezinárodní právo ubírat, čl. 2 zakotvuje platné principy mezinárodního práva, které jsou státy povinny dodržovat a jejichž nerespektováním dochází k porušení mezinárodního práva.⁶⁶ Ačkoli tedy byly některé principy uvedené v čl. 2

⁶³ „It is my earnest hope, and indeed the hope of all mankind, that from this solemn occasion a better world shall emerge out of the blood and carnage of the past – a world founded upon faith and understanding, a world dedicated to the dignity of man and the fulfillment of his most cherished wish for freedom, tolerance, and justice.“

⁶⁴ Čl. 1: Cíle Organizace spojených národů jsou tyto:

1. udržovat mezinárodní mír a bezpečnost a za tím účelem konat účinná kolektivní opatření, aby se předešlo a odstranilo ohrožení míru a byly potlačeny útočné činy nebo jiná porušení míru a aby pokojnými prostředky a ve shodě se zásadami spravedlnosti a mezinárodního práva bylo dosaženo úpravy nebo řešení těch mezinárodních sporů nebo situací, které by mohly vést k porušení míru;
2. rozvíjet mezi národy přátelské vztahy, založené na úctě k zásadě rovnoprávnosti a sebeurčení národů, a činit jiná vhodná opatření k posílení světového míru;
3. uskutečňovat mezinárodní součinnost řešením mezinárodních problémů rázu hospodářského, sociálního, kulturního nebo humanitního a podporováním a posilováním úcty k lidským právům a základním svobodám pro všechny bez rozdílu rasy, pohlaví, jazyka nebo náboženství;
4. být střediskem, které by uvádělo v soulad úsilí národů o dosažení těchto společných cílů.

⁶⁵ Srov. FASSBENDER, B. In SIMMA, B.: *The Charter of the United Nations: A Commentary*. 2. vydání, vol I. Oxford University Press, 2002, str. 160.

⁶⁶ Poradní posudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 21. 6. 1971, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, ICJ Reports 1971, odst. 131.

dále rozvedeny a konkretizovány, neznamená to, že by samy o sobě nemohly stanovovat konkrétní povinnost.⁶⁷

Signatáři Charty si navíc plně uvědomovali, že ochrana lidských práv v San Franciscu nekončí, nýbrž teprve začíná. Právě na základě principů a cílů Charty došlo k přípravě a následnému podpisu lidskoprávních smluv (uznávajících konkrétní lidská práva, k jejichž dodržování se smluvní strany zavazují), jakož i k přijetí celé řady lidskoprávních rezolucí Valného shromáždění.⁶⁸ Není v tomto ohledu bez významu, že na cíle Charty odkazují ve svých preambulích Všeobecná deklarace lidských práv,⁶⁹ Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, Úmluva o zabránění a trestání zločinu genocidia i další klíčové lidskoprávní instrumenty.

Tyto smlouvy potvrdily to, co Charta započala, a zasadily lidská práva napevno do mezinárodního kontextu, resp. je definitivně vytrhly z okruhu podstatně vnitrostátních záležitostí, do kterých by se orgány OSN ani státy a mezinárodní organizace neměly dle čl. 2 odst. 7 Charty vměšovat. Pozici, že čl. 2 odst. 7 Charty nebrání orgánům OSN prosazovat ochranu lidských práv, samozřejmě např. Valné shromáždění OSN zastávalo již od počátku, až do chvíle přijetí základních lidskoprávních smluv však nebyl tento výklad přijímán bez výhrad. Tak např. v roce 1950 soudce Krylov ve svém disentaním stanovisku k poradnímu posudku Mezinárodního soudního dvora ve věci interpretace mírových smluv konstatoval, že lidská práva spadají převážně pod vnitrostátní záležitosti, přičemž poukázal mimo jiné na to, že byla od přijetí Charty OSN rozvedena pouze nezávaznou deklarací přijatou Valným shromážděním, zatímco k sepisu paktů (o občanských a politických právech, resp. o hospodářských, sociálních a kulturních právech) doposud nedošlo (a nemělo k němu údajně dojít, dokud z uvedených smluv

Mezinárodní soudní dvůr konkrétně považoval apartheidovou politiku Jižní Afriky za flagrantní porušení principů, na nichž byla Charta OSN postavena. Srov. i disentaním stanovisko soudce Tanaky k Poradnímu posudku Mezinárodního soudního dvora ze dne 18. 7. 1966, *South West Africa Cases, second phase*, ICJ Reports 1966.

⁶⁷ Viz i PAULUS, A. In SIMMA, B.: *The Charter of the United Nations: A Commentary*. 2. vydání, Vol I. Oxford University Press, 2002, str. 127 a násl.

⁶⁸ Jež nejsou právně závazná, mohou nicméně sloužit jako důkaz státní praxe či opinio juris – v tom se názory liší – stran různých lidskoprávních závazků obyčejové povahy.

⁶⁹ Která samozřejmě není mezinárodní smlouvou, její význam je nicméně nesporný, poněvadž nejenže inspirovala přijetí více než 70 lidskoprávních smluv, nýbrž sloužila jako vzor pro přijetí vnitrostátních úprav i jako základ pro rozhodování národních i mezinárodních soudů. Deklarace byla z velké části inkorporována do obyčejového práva a dle slov soudce Trindadeho se stala novým slovníkem mezinárodního práva (Disentaním stanovisko soudce Trindadeho k Poradnímu posudku Mezinárodního soudního dvora ze dne 22. 7. 2010, *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, ICJ Reports 2010, odst. 203).

nebudou odstraněny otázky spadající pod vnitrostátní záležitosti).⁷⁰ Je zřejmé, že názor soudce Krylova je v dnešní době v mnoha ohledech již překonaný. Slovy soudce Mezinárodního soudního dvora Weeramantryho naopak mezinárodní společenství dospělo postupně do fáze, kdy dodržování lidských práv kohokoli kdekoli na světě je středem zájmu všech ostatních.⁷¹

Není tedy v současnosti pochyb, že lidská práva představují nejen otázku vnitrostátní, nýbrž i otázku mezinárodní a jako takovou ji regulují a mohou regulovat normy mezinárodního práva. Jaký je nicméně vztah lidských práv a výše zmíněných zásad suverenity, rovnosti a nevmešování? Objevují se názory, že suverenity států v moderním pojetí není povinností dodržovat lidská práva vůbec dotčena, neboť ta z povahy věci neopravňuje k jejich porušování.⁷² Soudce Mezinárodního soudního dvora Trindade dokonce ve svém disentním stanovisku k rozsudku Mezinárodního soudního dvora ve věci jurisdikčních imunit naznačil, že suverénní rovnost je principem upravujícím vztahy mezistátní, nikoli vnitrostátní, a proto se jím státy nemůžou při porušování lidských práv zaštiťovat.⁷³ Nezdá se ovšem, že by se Mezinárodní soudní dvůr v uvedeném rozsudku s tímto názorem ztotožnil, když naopak potvrdil, že i v případě porušení lidských práv má stát právo, aby mu před soudy jiných států byla zaručena imunita (vycházející ze zásady suverénní rovnosti).⁷⁴

Pokud suverenity státu zaručuje právo určovat si vlastní způsob života, pak je zřejmé, že povinnosti plynoucí z lidských práv toto právo do jisté míry omezují, neboť právě lidská práva a jejich rozsah život každého (a tudíž i každého celku) ovlivňují velmi významně. Jestliže přitom konkrétní povinnost nevychází z dobrovolně přijatého smluvního závazku (který naopak může být chápán jako projev suverenity⁷⁵), ale např. z práva obyčejového, pak je nepochybné, že v tomto případě je lidskoprávní závazek se suverenitou daného státu ve střetu a v konečném důsledku ji omezuje. S ohledem na výše nastíněnou pozici lidských práv v mezinárodním právu ji skutečně omezovat může, neplatí to však absolutně. Ačkoli je totiž stát v soudobém mezinárodním právu

⁷⁰ Disentní stanovisko soudce Krylova k Poradnímu posudku Mezinárodního soudního dvora ze dne 30. 3. 1950, Interpretation of peace treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, ICJ Reports 1950, str. 50 a násl.

⁷¹ Disentní stanovisko soudce Weeramantryho k rozsudku Mezinárodního soudního dvora ze dne 11. 7. 1996, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, ICJ Reports 1996, str. 56.

⁷² Ibid, str. 54 a násl.

⁷³ Disentní stanovisko soudce Trindadeho k Rozsudku Mezinárodního soudního dvora ze dne 3. 2. 2012, Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece Intervening), odst. 290 a násl.

⁷⁴ Rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 3. 2. 2012, Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece Intervening), odst. 91.

⁷⁵ Rozsudek Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti ze dne 17. 8. 1923, Case of The S.S. „Wimbledon“, str. 25.

suverénní do té míry, v jaké mu to mezinárodní právo umožní, není možné pomíjet, že zásady suverenity, rovnosti a nevměšování jsou základními a stále platnými zásadami mezinárodního práva. Tyto zásady mezinárodní právo a jeho další normy zevnitř omezují a stanovují určité hranice. V případě, že by mimosmluvní lidskoprávní závazky měly v budoucnu dosáhnout takového rozsahu, že by možnost států určovat si vlastní způsob života prakticky zanikla, mezinárodní právo by tím zcela popřelo své vlastní zásady, čímž by popřelo i samo sebe a sesypalo by se podobně, jako se stalo před druhou světovou válkou.⁷⁶

V mezinárodním právu vybudovaném na Chartě OSN proto lidská práva suverenity států a z ní vyplývající zásady omezují a mohou omezovat, avšak pouze do té míry, v jaké nedojde k jejich naprostému popření.⁷⁷ Občejová norma, která by právě uvedený předpoklad porušovala, proto nemůže nikdy vzniknout, a to bez ohledu na státní praxi či opinio juris.

Určit onu hranici, kterou je případná existence nesmluvního závazku v oblasti lidských práv omezena, v obecné rovině nejspíše nelze. Je tomu tak mimo jiné proto, že ze samotné lidskoprávní normy nemusí být konkrétní rozsah z ní vyplývající povinnosti států vždy zcela patrný. Lidskoprávní smlouvy bývají často do značné míry neurčité a jsou navíc různými subjekty vykládány odlišně. Tak např. je nepochybné, že právo na spravedlivý proces garantované čl. 14 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech omezuje státy v jiném rozsahu, než jak činí čl. 6 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod, a to i v těch dílčích komponentách, které jsou v obou smlouvách vyjádřeny velmi obdobně. Nemá tedy smysl předem určovat, která práva mohou být občejově garantována a která nikoli, klíčovým z hlediska posouzení respektování suverenity státu bude vždy posouzení konkrétního případu a konkrétní povinnosti státu, jejíhož dodržení se bude jiný stát či jednotlivec domáhat.

Je nepochybné, že doba, kdy lidská práva a závazky z nich plynoucí budou ohrožovat samotnou podstatu suverenity států, dosud nenastala a ještě nějakou dobu patrně nenastane. V současnosti stále platí spíše problém opačný, tedy že si státy právo řídit si vlastní záležitosti velmi bedlivě střeží, čehož extrémním příkladem je právě již zmíněná vnitrostátní právní úprava v Rusku přijatá za účelem korekce možných dopadů závazků vyplývajících z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod či roz-

⁷⁶ Názor, že z mezinárodního práva nevyplývá absolutní nadřazenost lidských práv, lze ostatně dovodit i z poradního posudku Mezinárodního soudního dvora k otázce legality použití jaderných zbraní, v níž navzdory tomu, že si byl Mezinárodní soudní dvůr vědom fatálních důsledků (a to zejména pokud jde o dopad na lidská práva), jaké by použití jaderné zbraně představovalo, odmítl vyslovit závěr, že mezinárodní právo jejich užití zakazuje i v případě ohrožení samotné existence státu, který k němu přistoupil. Poradní posudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 8. 7. 1996, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, ICJ Reports 1996.

⁷⁷ Tomu odpovídá i princip proporcionality, jakožto obecný princip právní, který se uplatní při řešení střetu dvou protichůdných zásad.

sudek italského ústavního soudu, kterým bylo zamezeno aplikaci právní úpravy, jejímž smyslem bylo respektování rozsudku Mezinárodního soudního dvora. S tím pak souvisí také skutečnost, že i v případech, kdy konkrétní lidskoprávní závazek v mezinárodním právu existuje, naráží často na absenci účinných vynucovacích mechanismů, které se dlouhodobě jeví jako hlavní slabina celého mezinárodního práva. Ohromný pokrok v tomto směru představují regionální lidskoprávní instrumenty opatřené soudním mechanismem kontroly dodržování přijatých závazků. Jelikož navíc tyto režimy dokáží mnohem lépe zohlednit kulturní odlišnosti a specifika jednotlivých států, které k nim nadto přistupují dobrovolně, lze právě v těchto regionálních systémech spatřovat skutečnou budoucnost mezinárodní ochrany lidských práv. Při vědomí, že reálná moc je nadále v rukou suverénních států, by ovšem orgány, které jsou určeny k výkladu povinností z regionálních instrumentů plynoucí, měly našlapovat obezřetně, jelikož příliš extenzivní výklad lidskoprávních smluv může vést k podobným krokům, k jakým se uchýlilo Rusko ve vztahu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. A to může znamenat konec pokroku, kterého lidská práva od druhé světové války v mezinárodním právu pomalu ale jistě dosáhly a dosahují.

3. Specifika režimu výhrad k mezinárodním smlouvám o ochraně lidských práv

Výhrady k mezinárodním smlouvám jsou nástrojem, který redukuje rozsah závazků, které státy smluvně přebírají v oblasti ochrany lidských práv. Je velmi častým jevem, že jednotlivé státy se snaží omezit rozsah svých mezinárodních závazků k ochraně lidských práv nebo některé přímo vyloučit. Bezprostředním důvodem je snaha zachovat v co největší míře svou dosavadní vnitrostátní úpravu, která se obtížně mění, případně je prakticky nezměnitelná (ve státech, kde se prolíná právo s náboženstvím).

Následující kapitola se zabývá výhradami k mezinárodním smlouvám o ochraně lidských práv z hlediska režimu stanoveného Vídeňskou úmluvou o smluvním právu (1969), který nebere zcela v úvahu specifickou povahu kategorie smluv tzv. normativních – tedy nevytvářejících síť dvoustranných závazků mezi státy, ale vytvářejících jejich jednostranný závazek „erga omnes“, což je pro lidskoprávní smlouvy typické. Budeme zde zkoumat, která pravidla Vídeňské úmluvy o výhradách a námítkách k nim lze na lidskoprávní smlouvy aplikovat a která nikoli. V této souvislosti budeme zkoumat také další specifikum těchto smluv – existenci a zejména vliv jimi vytvořeného orgánu, který má funkci dozorovou nebo přímo řeší spory o dodržování smlouvy.

3.1 Přípustnost výhrad u smluv o ochraně lidských práv obecně

Výhrady ke smlouvám o ochraně lidských práv jsou z hlediska přípustnosti jako takové velmi spornou otázkou. Každá výhrada narušuje integritu smlouvy a jejich příliš velký počet může být skutečným problémem. Například k Paktu o občanských a politických právech bylo učiněno již cca 150 výhrad, což je v průměru přibližně jedna na každý smluvní stát.

Státy, které si přejí být stranami smlouvy o ochraně lidských práv, sledují dva protikladné cíle. Prvním je podpora ochrany těchto práv v měřítku národním, neboť je akceptován její mezinárodní standard, tedy určitá žádoucí a hlavně dostatečně vysoká úroveň. Druhým cílem je pak naopak minimální ovlivnění stávající vnitrostátní úpravy, tedy vlastní svrchovanosti. Prostředkem k dosažení tohoto druhého cíle jsou právě výhrady.⁷⁸

Na podporu přípustnosti výhrad se tradičně uvádí, že umožňují státu stát se smluvní stranou i v případě, kdy mu některé ustanovení smlouvy nevyhovuje, protože není v souladu s jeho vnitrostátní úpravou, kterou je obtížné rychle změnit. Právě u ochrany lidských práv je zájem na co největším počtu smluvních stran jednotlivých instrumentů podle představy, že čím více je smluvních stran, tím větší je ochrana lidských práv ve světovém měřítku.

⁷⁸ GOODMAN. R.: Human Rights Treaties, Invalid Reservations, and State Consent, *American Journal of International Law*, vol. 96, 2002, str. 536.

Tak by tomu mohlo být, pokud by státy uplatňovaly výhrady v rozumné míře a opravdu jen k jednotlivým dílčím ustanovením smlouvy, kde nemohou rychle změnit svou vnitrostátní úpravu. Skutečnost je ale nezdídká jiná. Nejzávažnějším problémem není množství výhrad, ale jejich obsah. Nejsou vzácností výhrady, které jsou v rozporu s předmětem a účelem smlouvy, mnohdy zcela zjevném. Některé státy nerespektují pravidla o výhradách a uplatňují takové, které je v podstatě zbavují veškerých závazků ze smlouvy. Motivy takového zdánlivě právně nesmyslného chování jsou politické – stát může vykazovat členství ve smlouvách a chlubit se pozitivním postojem k lidským právům, i když ve skutečnosti se k ničemu nezavázal, protože si obecnou výhradou vyhradil přednost vlastního práva, které může být se smlouvou nekompatibilní.⁷⁹ Jak bude dále poukázáno, vůči takovému chování států zpravidla není žádná účinná obrana. Pravidla Vídeňské úmluvy o smluvním právu o účincích výhrad a o námitkách proti nim (zejm. čl. 20 a 21) jsou na smlouvy o lidských právech použitelné pro jejich charakter orga omnes jen omezeně (viz podrobněji dále). Námitky proti výhradám tak zde zůstávají bez jakéhokoli právního účinku a mají smysl pouze politický.

Oppůrci liberálního postoje k výhradám poukazují právě na uvedený problém. Konečniců i výhrady přípustné, pokud jsou uplatněny ve větším množství, narušují integritu smluvních nástrojů a rozleptávají standard ochrany lidských práv, který mají smlouvy přinést.

Úplný zákaz výhrad u lidskoprávních smluv by zřejmě nebyl dobrým řešením, a proto se v těchto smlouvách nevyskytuje. Pokud jde o přípustnost výhrad, je třeba vycházet z obecné úpravy obsažené ve Vídeňské úmluvě.

Většina smluv o lidských právech sama přípustnost výhrad vůbec nereguluje. Pokud ano, jsou specifikovány výhrady nepřipustné, případně přípustné. Například Úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace stanoví v čl. 20 odst. 2: „*Za nepřipustnou nebo za takovou, která brání činnosti, bude považována výhrada, s níž vysloví nesouhlas nejméně dvě třetiny smluvních států této úmluvy.*“ (podrobněji viz následující části kapitoly). Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod stanoví v čl. 57: „*1. Každý stát může při podpisu této Úmluvy nebo uložení své ratifikační listiny učinit výhradu ke kterémukoli ustanovení Úmluvy, pokud zákon, který v té době platí na jeho území, není v souladu s tímto ustanovením. Výhrady všeobecné povahy nejsou podle tohoto článku povoleny. 2. Každá výhrada učiněná podle tohoto článku musí obsahovat stručný popis příslušného zákona.*“

Jak tedy vymezit právo činit výhrady, aby jejich uplatňování u lidskoprávních smluv bylo únosné? Před touto otázkou stál Mezinárodní soudní dvůr v případech posuzování Úmluvy o zabránění a trestání zločinu genocidia (1951), resp. přípustnosti výhrad k ní. Samotný charakter této úmluvy vylučoval a priori liberální přístup připouštějící uplatnění jakýchkoli výhrad. Soudní dvůr se snažil o určitý kompromis a antcipoval tím postoj, který známe dnes z Vídeňské úmluvy, která ho převzala: přípustné mohou být

⁷⁹ O těchto výhradách je pojednáno dále v podkapitole 3.4.1.

výhrady jen v případě, že nesměřují proti předmětu a účelu smlouvy. Znamená to tedy, že výhrady k jednotlivým dílčím ustanovením možné jsou, ale jen takové, které se nedotýkají účelu smlouvy, a tím její celkový smysl zcela respektují.⁸⁰

3.2 Smlouvy o ochraně lidských práv jako zvláštní smluvní typ se specifickou konstrukcí smluvních závazků (*erga omnes*)

Režim výhrad u smluv o lidských právech je přece jen poněkud jiný než u běžných smluv *inter partes*, založených na vzájemnosti.

Smlouvy o lidských právech patří do zcela specifické kategorie mnohostranných smluv, které jsou zvláštní tím, že neupravují vzájemné vztahy mezi jednotlivými smluvními stranami. Většina mnohostranných smluv je založena na vzájemnosti – i když jsou mnohostranné, upravují ve skutečnosti vztahy mezi jednotlivými smluvními stranami (tzv. smlouvy s účinky *inter partes*). Zakládají mezi nimi vzájemná práva a vzájemné povinnosti relativní povahy. Smluvní strany jsou tak vázány vzájemně, každá vůči každé z ostatních stran. Mnohostranná smlouva tak vytváří síť dvoustranných recipročních závazků, resp. právních vztahů mezi všemi smluvními stranami navzájem. Není přitom rozhodující, zda je právotvorná, tedy stanoví obecnější právní pravidla aplikovatelná mezi stranami v budoucnu, nezřídka přebíraná z mezinárodních obyčejů (např. Vídeňská úmluva o smluvním právu z roku 1969) nebo kontraktuální, tedy vytvářející konkrétní věcné závazky – práva a povinnosti mezi smluvními státy (např. Haagská úmluva o doručování soudních a mimosoudních písemností v cizině ve věcech občanských a obchodních z roku 1965). Smlouva *inter partes* se může aplikovat pouze v relaci ke státu smluvnímu, takže při jejím použití záleží na tom, které státy jsou jejími stranami.⁸¹

Naproti tomu smlouvy o ochraně lidských práv až na výjimky nezakládají vzájemné závazky mezi smluvními stranami. Zakládají závazky, které nesměřují vůči žádné konkrétní smluvní straně, ale jsou účinné absolutně – nemají reciproční charakter. Smluvní stát se zavazuje k určitému chování jako takovému – vůči všem – odtud časté označení těchto smluv jako *erga omnes*. Takováto smlouva tak zásadně nezakládá dvoustranné vztahy mezi smluvními státy.⁸² Z hlediska závazku smluvního státu zde není proto relevantní, které jsou další smluvní státy – předepsaným způsobem se musí chovat vždy.

⁸⁰ International Court of Justice, Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion of 28 May 1951, dostupné na: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?sum=276&code=ppcg&p1=3&p2=4&case=12&k=90&p3=5>.

⁸¹ Viz též TÝČ, V.: *Mezinárodní, české a unijní právo mezinárodních smluv*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, str. 23.

⁸² Charakteristiku smluv *erga omnes* poskytl již Mezinárodní soudní dvůr v posudku týkajícím se Úmluvy o zabránění a trestání zločinu genocidia (1951), viz předchozí poznámku. K tomu blíže: BAYLIS, E. A.: General Comment 24: Confronting the Problem of Reservations to Human Rights Treaties, *Berkeley Journal of International Law*, roč. 1999, str. 289–290. Dostupné na: <http://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol17/iss2/4>.

O smlouvách erga omnes (někdy též zvaných normativní) se někdy tvrdí, že své strany sice nezavazují vůči jiným smluvním státům, ale zavazují je vůči jednotlivcům, jakožto dalšímu subjektu. Toto tvrzení není přesné. Jednotlivec je sice konečným adresátem práv upravených smlouvami, tedy v tomto smyslu osobou oprávněnou, ale nikoli na úrovni mezinárodního práva hmotného. Není tak „protější“ smluvní stranou. Jednotlivec se může v této souvislosti stát velmi specifickým subjektem mezinárodního práva až v rovině procesní, např. jako stěžovatel k Evropskému soudu pro lidská práva, a tedy účastník řízení.

Ze strany evropských institucí (Evropského soudu pro lidská práva a bývalé Evropské komise) se v několika rozhodnutích objevilo právě z důvodu nrecipročního, tedy absolutního charakteru závazků přirovnání Evropské úmluvy o lidských právech k mezinárodnímu instrumentu ústavní povahy, který ztělesňuje evropský veřejný pořádek.⁸³ Toto přirovnání je zřejmě příliš optimistické. Smlouvy s účinky erga omnes se vyskytují i v jiných oblastech, než je ochrana lidských práv, např. v mezinárodním právu humanitárním a dokonce i v tak specifické oblasti, jako je mezinárodní právo soukromé, kde tyto smlouvy ze své podstaty zcela nahrazují národní právní normy smluvních států.⁸⁴

Uvedená specifika smluv erga omnes vedou k pochybnostem, zda režim výhrad ke smlouvám tak, jak je kodifikován Vídeňskou úmluvou, je použitelný i pro tyto smlouvy, u nichž je smysl výhrad a také jejich mechanismus nutně jiný než u smluv inter partes.

3.3 Přehled zdrojů právní úpravy (včetně soft law)

- Vídeňská úmluva o smluvním právu (1969)
- ILC 2011 Guide to Practice on Reservations to Treaties, dokument přijatý na 63. zasedání Komise OSN pro mezinárodní právo v Ženevě v r. 2011⁸⁵
- Výbor pro lidská práva – Human Rights Committee, General Comment 24 (52), General Comment on Issues relating to Reservations made upon Ratification or Accession to the Covenant or the Optional Protocols thereto, or in relation to declarations under article 41 of the Covenant, *U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.6 (1994)*⁸⁶
- Posudek Mezinárodního soudního dvora týkající se Úmluvy o zabránění a trestání zločinu genocidia (28. 5. 1951)⁸⁷

⁸³ ZIEMELE, I., LIEDE, L.: Reservations to Human Rights Treaties: From Draft Guideline 3.1.12 to Guideline 3.1.5.6., *European Journal of International Law*, 2013, vol. 24, No. 4, str. 1145.

⁸⁴ Např. Haagská úmluva o právu rozhodném pro dopravní nehody z r. 1971.

⁸⁵ Dokument je dostupný na <http://cil.nus.edu.sg/2011/2011-guide-to-practice-on-reservations-to-treaties/>.

⁸⁶ Dokument je dostupný na: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/hrcom24.htm>.

⁸⁷ Viz pozn. 78 shora.

3.4 Použití Vídeňské úmluvy o smluvním právu na režim výhrad u smluv o ochraně lidských práv (erga omnes)

Vídeňská úmluva neodlišuje normativní smlouvy (erga omnes) jako specifickou kategorii smluv. Upravuje jednotný režim pro všechny smlouvy. Znamená to, že její pravidla, očividně koncipovaná pro smlouvy inter partes, kterých je drtivá většina, se mají vztahovat také na smlouvy erga omnes. Pokud to je fakticky možné, problémy nenastávají. Některá ustanovení Úmluvy o výhradách ale nejsou na smlouvy erga omnes beze zbytku použitelná právě proto, že vycházejí z dvoustranných vztahů mezi smluvními státy a jsou založena na jejich recipročním vztahu. Je proto třeba jednotlivá pravidla Úmluvy důkladně posoudit a v případě problémů dovést adekvátní řešení.

3.4.1 Přípustnost výhrady

Vídeňská úmluva stanoví několik podmínek přípustnosti výhrady, a to v článku 19 (věcné podmínky přípustnosti) a 23 (formální podmínky výhrady). Úmluva nepoužívá výrazy jako nepřípustnost nebo neplatnost. Jen v bodu 1 čl. 19 je použit termín „výhrada zakázaná smlouvou“. Vlastní pravidla jsou formulována z hlediska úkonu státu, tj. je stanoveno, kdy stát může výhradu učinit, kdy nemůže a jak má učinění výhrady vypadat z formálního hlediska (tj. kdy je třeba výhradu uplatnit a jakou formou). Neřeší se účinky výhrady, která některému z uvedených požadavků nevyhovuje.

První podmínka, tedy neexistence zákazu výhrady stanoveného výslovně v samotné smlouvě přímo (čl. 19 bod 1) nebo nepřímo (tamtéž, bod 2) je zcela jasná a nepochybně stejně použitelná na všechny smlouvy. Totéž platí o formálních požadavcích na výhradu (úvodní text čl. 19 a celý čl. 23). Pozornost naproti tomu vyžaduje objektivní, resp. obsahový důvod nepřípustnosti výhrady, uvedený v bodu 3 čl. 19 Úmluvy. Podle tohoto ustanovení je výhrada neslučitelná s předmětem a účelem smlouvy rovněž nepřípustná.

V této souvislosti je třeba specificky u smluv o lidských právech posoudit jednotlivé aspekty tohoto problému:

- a) určení, jak posuzovat slučitelnost s předmětem a účelem smlouvy, tj. specifikace tohoto značně neurčitěho kritéria (hmotněprávní aspekt);
- b) který subjekt toto posouzení provede, tj. kdo může závazně posuzovat tento soulad, případně ze svého závěru vyvozovat důsledky („procesní“ aspekt);
- c) osud neslučitelné výhrady, tedy její důsledky.

3.4.1.1 Kritéria pro posuzování rozporu výhrady s předmětem a účelem smlouvy

Některé smlouvy výslovně zakazují výhradu, která by byla v rozporu s předmětem a účelem smlouvy, některé nikoli. Tento zákaz však v každém případě vyplývá z čl. 19 Vídeňské úmluvy. Naproti tomu žádná ze smluv nedefinuje, co je „předmět a účel smlouvy“. To bude vždy záležet na posouzení v konkrétním případě.

O určitou specifikaci tohoto hlediska se pokouší velmi rozsáhlý a zevrubný elaborát Komise OSN pro mezinárodní právo „2011 Guide to Practice on Reservations to Treaties“.⁸⁸ Ve směrnících 3.1.5 až 3.1.5.7 obsahuje následující klíčová kritéria.

- Charakteristika výhrady: Výhrada je neslučitelná s předmětem a účelem smlouvy, pokud se dotýká podstatného prvku smlouvy nezbytného pro zachování jejího smyslu, pokud výhrada narušuje *raison d'être* smlouvy (3.1.5). Rozhodující bude tak smysl smlouvy, proti němuž výhrada zcela jistě nemůže jít. Není možné, aby smlouvu ratifikoval nebo k ní přistoupil stát, pro který je její samotný smysl nepřijatelný.
- Určení předmětu a účelu smlouvy: Musí se tak dít v dobré víře, s ohledem na výrazy užitě ve smlouvě v jejich kontextu a s ohledem na název smlouvy a její preambuli, případně i na okolnosti jejího uzavření a následnou praxi států (3.1.5.1). Jsou to analogická pravidla, jako pro výklad smlouvy (čl. 31 Vídeňské úmluvy).
- Vágnost a obecnost výhrady: Výhrada musí být formulovaná srozumitelně, aby bylo možno posoudit její slučitelnost s předmětem a účelem smlouvy (3.1.5.2). Výhrada se musí týkat konkrétního ustanovení smlouvy a musí být zcela jasně, do jaké míry stát činící výhradu toto ustanovení hodlá vyloučit (viz dále v této kapitole příklady nepřijatelných výhrad).
- Výhrada k nederogovatelnému ustanovení (3.1.5.4).
- Výhrady týkající se vnitrostátního práva: Jsou možné pro zachování integrity vnitrostátní úpravy platné v době činění výhrady, ledaže by byl dotčen podstatný prvek smlouvy nebo její celkový smysl (3.1.5.5). Tento bod představuje jakési ospravedlnění výhrad, které se snaží o zohlednění stávající vnitrostátní úpravy, kterou nelze rychle změnit ve smyslu smlouvy.
- Výhrady týkající se řešení sporů nebo monitorovacího orgánu: V zásadě jsou možné, ledaže by taková výhrada byla v rozporu se smyslem smlouvy nebo s předchozí akceptací monitorovacího mechanismu, je-li cílem takové smlouvy jeho uvedení v činnost (3.1.5.7).

Rovněž dokument Výboru pro lidská práva – Pakt o občanských a politických právech General Comment 24 uvádí demonstrativní výčet výhrad, které se považují za rozporné s předmětem a účelem smlouvy. Jsou to výhrady

- odporující kogentní normě mezinárodního práva,
- odporující mezinárodnímu obyčeji, který byl Paktem přejat,
- všeobecná výhrada odmítající záruku práva na spravedlivého soudce (nikoli dílčí výhrada k čl. 14, omezující toto právo),
- k čl. 1 (právo národů na sebeurčení),
- derogující tzv. nederogovatelná práva, tj. práva, která musí být zaručena i v mimořádné situaci (vojenský konflikt),

⁸⁸ Viz pozn. 83 shora.

- směřující proti obecným zárukám, které Pakt poskytuje stanovením příslušných povinností státům (např. v čl. 2 odst. 3),
- vylučující základní prvek Paktu sloužící k zajištění práv,
- zcela obecného charakteru, které se nedotýkají konkrétního ustanovení smlouvy a jejich obsah není určitý.

Je možno konstatovat, že oba výčty se v podstatných bodech velmi podobají, i když výčet v General Comment 24 je opticky obsáhlejší.

3.4.1.2 Příklady výhrad, neslučitelných s předmětem a účelem smlouvy pro svou obecnost, a námitek k těmto výhradám

Výhrada Saúdské Arábie k Úmluvě o zabránění všech forem diskriminace žen (1979): „V případě rozdílu mezi ustanoveními Úmluvy a normami islámského práva Království (Saúdské Arábie) není povinnno respektovat odlišná ustanovení Úmluvy.“

Námítka k této výhradě uplatnilo mimo jiné Švédsko, které velmi pregnatně formulovalo podstatu neplatnosti výhrady: „Švédská vláda posoudila výhradu..., pokud jde o výklad ustanovení Úmluvy, která jsou v rozporu s islámským právem. Švédská vláda je názoru, že tato obecná výhrada, která nespécifikuje ani ustanovení Úmluvy, na která má být použita, ani rozsah derogace, která z ní vyplývá, vzbuzuje pochybnosti ohledně závazku vlády Království Saúdské Arábie, pokud jde o předmět a účel Úmluvy. Je společným zájmem států, aby smlouvy, jichž se rozhodly být smluvními stranami, byly respektovány, pokud jde o jejich cíl a předmět a aby byly samy připraveny přijmout legislativní opatření nezbytná pro to, aby byly přijaty závazky vyplývající z těchto smluv. Podle obvyčejového práva [...] jakákoli výhrada neslučitelná s předmětem a účelem smlouvy je nepřijatelná. Z tohoto důvodu švédská vláda uplatňuje námítka k obecné výhradě uplatněné vládou Království Saúdské Arábie [...] Tato námítka není překážkou pro to, aby Úmluva vstoupila v platnost mezi Královstvím Saúdské Arábie a Švédským královstvím, přičemž Království Saúdské Arábie se nemůže této výhrady dovolávat.“

Z poslední věty námítky vyplývá, že Švédsko vychází z možnosti, kterou mu dává čl. 21 odst. 3 Vídeňské úmluvy, a to i když jde o smlouvu erga omnes, u níž ovšem toto prohlášení prakticky nemá smysl.

Dalším příkladem mohou být výhrady Kataru k téže Úmluvě. Týkají se sice jednotlivých ustanovení Úmluvy, ale odvolávají se vždy na rozpor s vnitrostátním právem, včetně šarii. Česká republika vznesla proti těmto výhradám následující námítka: „[...] výhrady by nevyhnutelně znamenaly diskriminaci žen založenou na pohlaví, což je v protikladu s předmětem a účelem Úmluvy. Navíc Stát Katar tyto výhrady opírá o své vnitrostátní právo, což je podle názoru ČR nepřijatelné vzhledem k obvyčejovému právu, které je kodifikováno v čl. 27 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Kromě toho výhrady..., které se odvolávají na pojmy jako „islámské právo“ a „ustálená praxe“, aniž by precizovaly jejich obsah, neuvádějí jasně pro další smluvní strany Úmluvy, do jaké míry se stát činící výhradu cítí být vázán závazky z Úmluvy. [...] Výhrada, která je v rozporu s předmětem a cílem smlouvy nemůže být povolena.“

V tomto případě ČR neučinila dovětek o tom, že tato námitka nepřekáží platnosti Úmluvy mezi oběma státy. Jak už bylo řečeno, byla by stejně bez právní relevance vzhledem k normativnímu (erga omnes) charakteru Úmluvy.

Poněkud jiná situace nastala např. v případě výhrady USA k čl. 7 Paktu o občanských a politických právech. Výhrada váže výklad pojmu „kruté, nelidské nebo ponižující zacházení nebo trestání“ na Ústavu USA. Odmítá tedy autonomní výklad, který místo toho podřizuje národnímu právu. Podobné výhrady USA učinily i k jiným ustanovením Paktu a vyvolaly tím četné negativní reakce ve formě námitek.⁸⁹

3.4.1.3 Subjekt posuzující výhradu z hlediska přípustnosti. Orgány vytvářené smlouvami

Řešení jednotlivých konkrétních případů je pochopitelně závislé na individuálním posouzení ustanovení, k němuž je výhrada činěna. Podívejme se nyní, kdo vlastně výhradu z hlediska její přípustnosti posuzuje.

V první řadě to jsou další smluvní státy, které na výhradu mohou (ale nemusí) reagovat námitkou. Námitka je obvykle odůvodněna, a v tomto odůvodnění bývá například konstatováno, že výhrada je nepřipustná, protože je v rozporu s předmětem a účelem smlouvy. Bližší zdůvodnění (tj. v čem rozpor spočívá) vždy uváděno nebývá.

Posuzování přípustnosti výhrady ze strany dalších států naráží na specifikum mezinárodního práva spočívající v tom, že toto hodnocení je vždy subjektivní. Zatímco některý stát nepřipustnost konstatuje a námitku uplatní, jiné státy při stejném hodnocení nepovažují za nutné výslovně reagovat a námitku neuplatní. Další stát naproti tomu nemusí výhradu považovat za nepřipustnou, protože ji vyhodnotil jinak.

Stát může v námitce prohlásit, že výhrada je nepřipustná, ale nemůže ji prohlásit za neplatnou. Nemůže totiž objektivně určovat její právní režim, může jen vyjádřit svoje (subjektivní) stanovisko, např. slovy „... z tohoto důvodu považuje... výhradu za neplatnou.“

Bylo by tak vhodné posuzování výhrady z hlediska přípustnosti objektivizovat, aby závěr o nepřipustnosti byl jeden, měl smysl a mohl způsobit určité účinky. Určitým pokusem o objektivizaci námitek států představuje řešení, které přijala Úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace. Její čl. 20 odst. 2 stanoví, že „výhrady, které jsou neslučitelné s cílem a účelem této úmluvy, nejsou přípustné. Rovněž není přípustná výhrada, jež by ve svých důsledcích bránila činnosti některého z orgánů vytvořených Úmluvou. Za nepřipustnou nebo za takovou, která brání činnosti, bude považována výhrada, s níž vysloví nesouhlas nejméně dvě třetiny smluvních států této úmluvy“. Toto zdánlivě rozumné ustanovení ztroskotává na tom, že mnohé státy, byť považují výhradu

⁸⁹ K tomu blíže SIEBERT-FOHR, A.: The Potentials of the Vienna Convention on the Law of Treaties with Respect to Reservations to Human Rights Treaties, In ZIEMELE, I. (ed.): *Reservations to Human Rights Treaties and the Vienna Convention Regime, Conflict, Harmony or Reconciliation*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004, str. 189.

za nepřipustnou, zůstávají pasivní, výslovně nereagují a nesouhlas tak není projevem dostatečným počtem států.

Smlouvy o ochraně lidských práv ale nabízejí i jinou možnost objektivizace posuzování přípustnosti výhrad. Většina z nich obsahuje institucionální ustanovení a zřizuje orgány monitorující jejich dodržování nebo přímo orgány k řešení sporů (dále „orgány“). Nabízí se eventualita, aby tyto orgány mohly posuzovat slučitelnost výhrad s předmětem a účelem smlouvy. Tendence v tomto směru je silná, i když Vídeňská úmluva s něčím takovým vůbec nepočítá. Posláním těchto orgánů je interpretovat smlouvu, sledovat její dodržování v jednotlivých smluvních státech a v některých případech řešit spory a stížnosti, tedy smlouvu aplikovat. Otázkou je, zda tyto orgány skutečně mají pravomoc závazně posuzovat slučitelnost výhrady s předmětem a účelem smlouvy, případně následky neslučitelnosti. Výslovně jim tato pravomoc žádnou smlouvou svěřena není, což značně ztěžuje posouzení tohoto problému.

Vídeňská úmluva, která nic takového nezná, by zřejmě nebyla překážkou, neboť sama nic nezakazuje, a my se zde pohybujeme v dispozičním právu, které umožňuje přijímat další dodatečnou úpravu. Nejistota se v tomto směru pokusila rozptýlit Komise pro mezinárodní právo v již zmíněném dokumentu „2011 Guide to Practice on Reservations to Treaties“.⁹⁰ Ve směrnících 3.2. a 3.3 obsahuje následující řešení:

- Přípustnost výhrad mohou zásadně posuzovat smluvní státy nebo (mezinárodní) organizace (dále jen „smluvní státy“), orgány řešení sporů nebo monitorovací orgány (3.2).
- Monitorovací orgány (např. Výbor pro lidská práva podle Paktu o občanských a politických právech) mohou posuzovat přípustnost výhrady pro účely plnění své funkce, tedy sledování plnění smluvních závazků. Právní účinky tohoto posouzení se ale omezují na účinky dokumentu, který posouzení obsahuje (3.2.1). Pravomoc monitorovacích orgánů posuzovat přípustnost výhrad by měla být specifikována (3.2.2). Smluvní státy, které učinily výhradu, by měly její posouzení respektovat (3.2.3).
- Existence monitorovacího orgánu se nedotýká pravomoci smluvních států ani orgánu pro řešení sporů posuzovat přípustnost výhrady (3.2.4).
- Má-li orgán pro řešení sporů (např. Soud pro lidská práva podle Evropské úmluvy) pravomoc přijímat rozhodnutí závazná pro strany sporu a je-li přitom posouzení přípustnosti výhrady nezbytné, je jakožto součást rozhodnutí pro strany závazné (3.2.5).

Pokud jde o důsledky nepřipustnosti výhrady, dokument stanoví, že nezáleží na důvodu nepřipustnosti výhrady (3.3.1), že učinění nepřipustné výhrady nezakládá mezinárodní odpovědnost (3.3.2) a že přijetí výhrady jinými smluvními stranami nezhojí její nepřipustnost (3.3.3).

⁹⁰ Viz pozn. 83 shora.

Guide to Practice tak činí rozdíl mezi aplikací smlouvy orgánem pro řešení sporů a orgánem monitorovacím. Zatímco v prvním případě je závěr o nepřipustnosti výhrady závazný pro strany sporu, u monitorovacích orgánů se účinky konstatování nepřipustnosti výhrady omezují na působnost dokumentu, který je výstupem tohoto orgánu.

Dokument Výboru pro lidská práva Paktu se v dokumentu General Comment 24 rovněž zabývá otázkou, zda tento Výbor má pravomoc posuzovat přípustnost výhrad k Paktu. Dochází k jednoznačnému závěru, že ano, protože Pakt aplikuje a musí tedy mít jasno v tom, kterými ustanoveními Paktu stát případně vázán není.⁹¹

K otázce pravomoci orgánů vytvořených smlouvami posuzovat přípustnost výhrady je tak možno podotknout, že logicky vyplývá z jejich funkce. Jak orgány monitorovací, tak orgány pro řešení sporů aplikují smlouvu, která je zřídila. Orgány monitorovací sice nemají pravomoc vydávat závazná rozhodnutí, ale jejich závěry jsou v určitém smyslu také akty aplikace práva (smlouvy), jinak by neměly smysl. Orgán, který smlouvu aplikuje vůči některému smluvnímu státu, musí mít jasno v tom, zda má smlouvu aplikovat celou nebo zda má brát ohled na výhradu, kterou tento stát učinil. V tomto smyslu je posouzení přípustnosti výhrady nutnou součástí aplikace smlouvy. Přípustnost výhrady je tedy vlastně předběžnou otázkou, která musí být zodpovězena, aby řízení mohlo pokračovat a dojít k definitivnímu závěru.

Absence výslovného ustanovení o této pravomoci znamená, že uvedené orgány nemohou posuzovat přípustnost učiněné výhrady samostatně, ale jen jako součást dozoru nebo řízení ve vztahu ke konkrétnímu státu (státům) jakožto popsanou předběžnou otázkou.

Pro Pakt o občanských a politických právech platí, že řízení týkající se smluvního státu před Výborem pro lidská práva je možné jen v případě, že tento stát přijal (tedy ratifikoval) Opční protokol č. 1. Jelikož sám Pakt se výhradami nezabývá, je otázkou, zda Výbor získal pravomoc posuzovat výhrady jinak. Zmínka o výhradách může chybět například proto, že by vedla k odmítavému stanovisku mnoha států.⁹² Ale jak má pak Výbor posoudit dodržování Paktu ze strany státu, který učinil právě výhradu k rozhodnému ustanovení, u které není zřejmé, zda je přípustná z hlediska souladu s předmětem a účelem smlouvy? Není-li s výhradou problém, přihlédně k ní. Je-li ale důvodné podezření, že výhrada by mohla být nepřipustná, musí tuto předběžnou otázku posoudit, aby mohl učinit závěr ve věci samé.

Za zmínku stojí také názor, který se opírá o čl. 20 odst. 3 Vídeňské úmluvy: „*Je-li smlouva zakládající listinou mezinárodní organizace a není-li v ní stanoveno jinak, musí být výhrada přijata příslušným orgánem této organizace.*“ Z toho by mohlo vyplývat, při extenzivním výkladu pojmu „mezinárodní organizace“, který by zahrnoval i mezinárodní orgán, že tento orgán má přijmout výhrady k smlouvě, která ho vytváří. Jinými

⁹¹ Viz zejména body 16 a 18 General Comment 24.

⁹² BAYLIS, E. A.: op. cit., str. 296.

slovy, Výbor pro lidská práva je orgánem Paktu o občanských a politických právech, a měl by tak rozhodovat o přípustnosti kterékoli výhrady k Paktu.⁹³

Zřejmě tomu tak ale není. Vídeňská úmluva má očividně na mysli skutečnou mezinárodní organizaci v pravém slova smyslu, neboť zde by bylo logické, aby o výhradách ke smlouvě organizací vytvářející rozhodoval orgán této organizace. Výhrada by se totiž zřejmě týkala podstatného aspektu fungování této organizace (pravomoc, organizační struktura apod.). V našem případě Paktu o občanských a politických právech nejde o mezinárodní organizaci, ale o mezinárodní orgán, který má procesně zajistit fungování hmotněprávních ustanovení Paktu, který není smlouvou o vytvoření žádné mezinárodní organizace. Ještě plastičtěji tento problém vystupuje u Evropské úmluvy o lidských právech – touto organizací je zde Rada Evropy, která je ovšem vytvořena smlouvou odlišnou – Statutem Rady Evropy.

Ještě jeden názor vyjádřený stejnou autorkou je pozoruhodný, i když těžko přijatelný. Pokud Výbor dává najevo, že by mohl takto výhrady posuzovat, mělo by to vyvolávat reakci smluvních států. Žádná reakce ale zaznamenaná nebyla, z čehož autorka vyvozuje, že tacitní přijetí smluvními státy role Výboru jako posuzovatele přípustnosti výhrad legitimizuje toto jeho postavení. Autorka se opírá o čl. 31 odst. 3 Vídeňské úmluvy, která uznává „následnou praxi“ států jako pramene pro výklad smlouvy.⁹⁴ Zde ovšem zaprvé nejde o výklad, ale o stanovení pravomoci, a zadruhé tato „následná praxe“ je poněkud pofiderní, pokud spočívá v pasivitě států vzhledem ke zcela nejednoznačné situaci, neboť Výbor se nikdy výrazně neprofiloval jako orgán, který by měl mít pravomoc k posuzování výhrad. Jak ovšem bylo řečeno, přípustnost výhrady je možné, nebo spíš nezbytné, posoudit v rámci případné aplikace Paktu vůči smluvnímu státu na základě Opčního protokolu 1.

V souvislosti s posuzováním přípustnosti výhrady přitom vzniká další vážný problém, který budeme řešit v následující části této práce, a sice zda orgán k nepřípustné výhradě prostě nepřihlédne nebo zda nastanou důsledky, resp. účinky jiné.

3.4.2 Účinky výhrad

3.4.2.1 *Obecně – námitky k výhradám*

Postup stanovený Vídeňskou úmluvou je vhodný pro smlouvy s účinky inter partes. Státy uplatňující námitku k výhradě mohou v krajním případě vyloučit platnost smlouvy ve dvoustranném vztahu se státem učinivším výhradu (čl. 20 odst. 4). U smluv erga omnes takový postup ovšem postrádá smysl. Závazky z těchto smluv mají absolutní charakter, tedy jsou „jednostranné“. Učiní-li stát A výhradu a uplatní-li stát B

⁹³ Ibid., str. 296–297.

⁹⁴ Ibid., str. 299.

námítky, není možné zrušit platnost smlouvy v jejich dvoustranném vztahu.⁹⁵ Proto také státy, které námítky činí, zároveň prohlašují, že smlouva mezi oběma zůstává v platnosti – opačně formulované prohlášení by nemělo smysl. Smysl nemá, striktně vzato, ani tvrzení o platnosti – smlouva neplatí mezi stranami, ale absolutně. Námítka tak vlastně nemá žádné přímé právní účinky, je jen vyjádřením postoje namítajícího státu. Může mít ovšem důsledky nepravňného, tedy politického charakteru. Státu učinivšímu výhradu je tak dáváno najevo, že jeho výhrada je pro jiné státy nepřijatelná a měla by být znovu zvážena a případně v budoucnu stažena, zejména pokud stejnou námítku uplatnilo více států.⁹⁶

Podíváme-li se blíže na ustanovení čl. 20 a 21 Vídeňské úmluvy, můžeme učinit tyto dílčí závěry:

- a) Stát učinivší výhradu je vázán smlouvou, pokud výhradu alespoň jeden z dalších států přijal. Tato podmínka je v praxi splněna vždy, protože za přijetí výhrady se podle čl. 20 odst. 5 považuje i nevnesení námítky do 12 měsíců, což v praxi pravidelně nastává, neboť státy jsou většinou pasivní a na výhradu výslovně reaguje jen jejich malá část.
- b) Výhrada, která je přípustná, je účinná mezi státem učinivším výhradu a státy, které neuplatnily námítku. U smluv erga omnes je tato výhrada obecně účinná. Ve vztahu mezi nezúčastněnými státy se podle Vídeňské úmluvy k výhradě nepřihlédne (čl. 21 odst. 2), což ovšem u smluv erga omnes znamená, že přípustná výhrada je prostě účinná v tom smyslu, že modifikuje, resp. redukuje závazky státu, který ji učinil.

3.4.2.2 Účinky nepřípustné výhrady

Potud je situace víceméně jasná. Problém nastává v situaci, kdy je výhrada nepřípustná, nejčastěji proto, že je v rozporu s předmětem a účelem smlouvy. Zabývali jsme se již tím, kdo tuto nepřípustnost určuje. Nyní je třeba vyhodnotit důsledky nepřípustné výhrady, která je konstatována objektivně, tedy orgánem působícím v rámci smlouvy.

Tento problém má dvě stránky, které v praxi splývají. První je přístup hmotně-právní, tedy určení, jaké jsou konkrétní důsledky nepřípustné výhrady. Druhý přístup je spíš procesní, kdy zkoumáme, jaký závěr o důsledcích může daný orgán nebo jiný smluvní stát vůbec přijmout.

⁹⁵ I když i u smluv na ochranu lidských práv může výjimečně nastat účinek povahy inter partes, když se jeden smluvní stát dovolává porušování lidských práv vůči jinému smluvnímu státu. Tak např. článek 33 Evropské úmluvy o lidských právech stanoví: *Mezistátní stížnosti – Každá Vysoká smluvní strana může předložit Soudu každé údajné porušení ustanovení Úmluvy a jejích protokolů jinou Vysokou smluvní stranou.*

⁹⁶ SIEBERT-FOHR, A., op. cit., str. 194.

Jaké tedy mohou být důsledky nepřipustné výhrady? Jejich přehled přináší nejpřehledněji Roslyn Moloney ve své zajímavé studii,⁹⁷ ke které se zde vyjádříme.

První možností je automatická akceptace jakékoli, tedy i nepřipustné výhrady bez dalšího (tzv. „*surgical doctrine*“). Tuto teoretickou alternativu sice na první pohled nelze brát vážně, protože nezohledňuje nepřipustnost výhrady ani eventuální námitky jiných smluvních států, ale jak uvidíme dále, u smluv erga omnes není až tak zcela vyloučená.

Druhou možností je tzv. „*severability doctrine*“, tedy oddělení nepřipustné výhrady od souhlasu států být vázán smlouvou. Toto řešení se v mezinárodní praxi vyskytuje a znamená, že nepřipustná výhrada je oddělena (severed) od souhlasu států se smlouvou. Stát je tak smlouvou nadále vázán, avšak bez přihlédnutí k této nepřipustné výhradě.

Tato doktrína je zdůvodněna v dokumentu Výboru Paktu General Comment 24. U lidskoprávních smluv je sice k výhradám možnost uplatňovat námitky, ty ale nemohou mít z důvodu charakteru smluv erga omnes účinky stanovené Vídeňskou úmluvou, tedy nemohou vyloučit platnost smlouvy mezi státem činícím námitku a státem učinivším nepřipustnou výhradu. Tato potíž tak má být kompenzována tím, že k nepřipustné výhradě se prostě nepřihlédne a stát, který ji učinil, zůstane smluvní stranou, avšak v původním znění smlouvy, tedy jako kdyby výhradu neuplatnil.⁹⁸ Výhrada je tak oddělena od souhlasu států být vázán smlouvou.

Podobně postupoval Evropský soud pro lidská práva ve dvou případech, kdy taková situace nastala.⁹⁹ Proto se tato teorie („*severability*“) někdy označuje jako „štrasburský přístup“.¹⁰⁰ K demonstraci můžeme použít přehlednější rozsudek ve věci Belilos. Soud rozhodl, že výhrada Švýcarska k čl. 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv provedená formou interpretačního prohlášení, která měla umožnit vyloučení práva soudního přezkumu rozhodnutí policejního, tedy správního orgánu o sankci za účast na nedovolené demonstraci, je neplatná, nicméně Švýcarsko je nadále vázáno Úmluvou bez přihlédnutí k této výhradě. Švýcarsko toto řešení akceptovalo.

Třetí teorií je „*backlash doctrine*“, tedy teorie, která považuje za rozhodující vůli státu, na níž je mezinárodní právo založeno. Státu není možné na základě zásady svrchované rovnosti nic vnutit proti jeho vůli. Vyjadřuje-li souhlas se smlouvou s výhradou, která je podmínkou souhlasu, nelze ji prostě ignorovat, i když je nepřipustná. Státu

⁹⁷ MOLONEY, R.: Incompatible Reservations to Human Rights Treaties: Severability and the Problem of State Consent, *Melbourne Journal of International Law*, vol. 5, roč. 2004, strany neuvedeny, dostupné na: http://law.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0010/1680427/Moloney.pdf, cit. 2. 1. 2016.

⁹⁸ General Comment 24, bod 18.

⁹⁹ Belilos v. Švýcarsko (1988) 20/1986/118/167 a Loizidou v. Turecko (1996) 40/1993/435/514.

¹⁰⁰ BARATTA, R.: Should Invalid Reservations to Human Rights Treaties be Disregarded? *European Journal of International Law*, vol. 11, No. 2, 2000, str. 414.

nelze upřít účinky jeho souhlasu se smlouvou a nelze zároveň ani z vnějšku modifikovat rozsah tohoto souhlasu cestou uplatněné výhrady.

Jak sladit poslední dvě doktriny? Máme zohlednit nepřipustnost výhrady v neprospěch státu, který ji učinil, nebo máme brát jako absolutní jeho vůli stát se smluvní stranou, ovšem pouze s takto uplatněnou výhradou?

Obě teorie mají velmi racionální jádro. Stát nemůže mít prospěch z toho, že učinil výhradu nepřipustnou, tedy dopustil se nedovoleného jednání. Výhrady jsou velmi dobrým nástrojem smluvního práva, dovolují rozšíření okruhu smluvních států i tam, kde dílčí ustanovení smlouvy nevyhovuje, ale musí jít vždy o výhradu přípustnou. Je-li nepřipustná výhrada podmínkou pro souhlas dotčeného státu se smlouvou, dochází k nenormální situaci, kdy by tento stát vůbec o smlouvě neměl uvažovat, neboť tím svůj mezinárodní závazek degraduje na přijetí jen jeho méně významné části, v horším případě na bezobsažné gesto.

Na druhé straně státy jsou suverénní a nelze je nutit, aby zůstaly nebo naopak nezůstaly vázány smlouvou, pokud je jejich výhrada podmiňující souhlas se smlouvou závazena. Tento stav můžeme schématicky vyjádřit dvěma otázkami: Učinil-li stát výhradu neslučitelnou s předmětem a účelem smlouvy, je možné nepřihlížet (v konkrétním posuzovaném případě) k výhradě, když stát, který ji učinil, zůstává smluvní stranou? Je možné tento stát kvůli nepřipustné výhradě přestat považovat za smluvní stranu? U běžných smluv to je možné relativně - námitka neplatnosti smlouvy ve vzájemném vztahu (čl. 20 a 21 Vídeňské úmluvy).

Proti oddělování nepřipustné výhrady od souhlasu státu být vázán smlouvou se vyjadřovaly USA, Velká Británie a Francie. Posledně uvedený stát argumentuje tím, že toto řešení neodpovídá platnému mezinárodnímu smluvnímu právu.

Změna rozsahu smluvního závazku státu učinivšího výhradu je právě podstatou teorie „severability“, tedy oddělení výhrady od souhlasu být vázán smlouvou s tím, že tento stát nemůže mít z této nepřipustné výhrady prospěch (tedy se k ní nepřihlíží). Výhrada se mu tak „odejme“. Je to slučitelné se suverénním právem státu uplatnit výhradu, aby se mohl stát stranou smlouvy?

Pokusme se tuto situaci řešit logicky. Rozhodující zřejmě bude, zda daný stát považuje učiněnou výhradu za podmínku svého souhlasu se smlouvou či nikoliv. Je-li výhrada z tohoto hlediska nezbytná, stát se bez možnosti jejího uplatnění stranou smlouvy nebude moci stát. Zde pak oddělení výhrady od souhlasu státu se smlouvou není možné. Nezapomínejme, že teorie oddělení výhrady od souhlasu se smlouvou (severability) je jen doktrínou, nikoli pravidlem pozitivního mezinárodního práva. Nelze zatím identifikovat žádný takový mezinárodní obyčej a ani psané smluvní právo (Vídeňská úmluva) s tímto řešením nepočítá.¹⁰¹ Museli bychom tak přemýšlet buď o respektování výhrady, byť je nepřipustná, nebo o „vyloučení“ státu ze smlouvy.

¹⁰¹ Není ovšem vyloučeno, aby další praxe států a mezinárodních orgánů, které by tuto doktrínu aplikovaly, vedla v budoucnu k jejímu postupnému přetvoření v novou obyčejovou normu.

Je možné objektivně zneplatnit smlouvu pro stát, který učinil nepřipustnou výhradu? Stát nemůže být vázán ustanoveními smlouvy, které výslovně odmítl.¹⁰² Stát nemůže být vázán celou smlouvou, pokud ji celou neakceptoval. Aby se tak stalo, musel by být smlouvou ustanoven orgán s obligatorní jurisdikcí, který by měl pravomoc určit, zda výhrada je přípustná a v případě, že není, dále stanovit, že bude

a) stát nevyjádřil svou vůli být vázán smlouvou, a není tudíž její smluvní stranou.

Takový orgán ale u žádné smlouvy ustanoven není,

b) nebo že se k takové výhradě nebude přihlížet.

Východiskem by mohlo být dělení výhrad na ty, které jsou podmínkou souhlasu státu se smlouvou, a ty, které touto podmínkou nejsou. První z nich musí být respektovány vždy, tedy i když jsou nepřipustné. Druhé pak mohou být v řízení před smluvním orgánem jakožto nepřipustné ignorovány, ale s účinky jen pro toto konkrétní řízení, neboť je jisté, že souhlas státu se smlouvou tak není ovlivněn.

Zbývá zodpovědět poslední otázku, a sice jak zjistit, zda učiněná výhrada je či není podmínkou udělení souhlasu státu se smlouvou. Vzhledem k tomu, že z textu samotné výhrady to většinou nevyplývá, nezbyvá, než tuto skutečnost zjistit v řízení před smluvním orgánem, jehož je tento stát účastníkem. To ovšem nemá žádný vliv na to, aby jednotlivé smluvní státy uplatňovaly námitky proti takové výhradě jakkoli podle svého uvážení, jak bylo výše popsáno.

3.5 Shrnutí

V zásadě je možno konstatovat, že Vídeňská úmluva je pro smlouvy o ochraně lidských práv použitelná, zejména pokud jde o ustanovení o přípustnosti výhrad (čl. 19). Naproti tomu nebude možné vycházet z ustanovení, která se týkají účinků výhrad a jsou konstruována výhradně na smlouvy inter partes (zejm. čl. 20 odst. 4 a čl. 21). Tato ustanovení by bylo možné použít snad jen ve zcela výjimečných případech, kdy by se jeden smluvní stát dovolával smlouvy vůči jinému smluvnímu státu a smlouva by tak byla považována za zdroj jejich vzájemných závazků.

Viděli jsme, že se zde uplatňuje zcela běžně specifický postup, který Vídeňská úmluva nezná, a to posuzování přípustnosti výhrad orgány ustavenými na základě jednotlivých smluv. Tato metoda je pro smlouvy erga omnes velmi vhodná, protože objektivizuje proces posuzování přípustnosti výhrady a do určité míry tak kompenzuje nepoužitelná ustanovení Vídeňské úmluvy o následcích výhrad, zejména nepřipustných.

¹⁰² GOODMAN, R., op. cit., str. 531.

ČÁST II.

Specifika sjednávání a ratifikace lidskoprávních smluv

4. Ministerstvo zahraničních věcí v procesu sjednávání a vnitrostátního projednávání mezinárodních smluv o lidských právech v ČR¹⁰³

4.1 Vymezení tématu

Již z názvu kapitoly je patrné, že následující text se bude věnovat především české smluvní praxi. Aktuální problémy mezinárodního práva lidských práv či mezinárodního smluvního práva jsou proto mimo její rámec.

Na úvod bude pozornost věnována samotnému termínu „mezinárodní smlouvy o lidských právech“ v právu mezinárodním i českém a následně pojmům „sjednávání a vnitrostátní projednávání“ mezinárodních smluv, jejichž definování je důležité pro objasnění role Ministerstva zahraničních věcí (dále jen „MZV“) v tomto procesu. Dále bude popsán relevantní mezinárodněprávní a ústavněprávní rámec pro sjednávání a vnitrostátní projednávání mezinárodních smluv. V této souvislosti bude učiněno též několik poznámek *de lege ferenda*, zejména s ohledem na aktuálně navrhované ústavní změny. Následně bude podrobně vysvětlena koordinační a kontrolní role MZV upravená ve Směrnici vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv (dále jen „Směrnice pro sjednávání mezinárodních smluv“), s přihlédnutím ke specifikům mezinárodních smluv o lidských právech. Závěrečná část se bude zabývat související činností MZV při sledování výhrad jiných států k mezinárodním smlouvám o lidských právech.

4.2 Pojem „mezinárodní smlouvy o lidských právech“ v mezinárodním právu

Namísto zkráceného pojmu „lidskoprávní smlouva“ je v této kapitole používán delší, ale přesnější termín „mezinárodní smlouva o lidských právech“.¹⁰⁴ Pojem „mezinárodní smlouva o lidských právech“ však mezinárodní právo nijak nedefinuje, byť výjimečně na něj některé mezinárodněprávní dokumenty odkazují. Např. Články Komise OSN pro mezinárodní právo o účincích ozbrojených konfliktů na mezinárodní smlouvy,

¹⁰³ Názory vyjádřené v této kapitole jsou výlučně osobními názory autora a nemusí být vždy shodné s oficiální pozicí MZV ČR, tuto instituci proto ani nijak nezavazují.

¹⁰⁴ V angličtině se sice běžně používá stručný obrat „human rights treaty“, nicméně slovo „treaty“ nelze přeložit jednoslovně jako „smlouva“ (čemuž v angličtině odpovídají výrazy „contract“ či „agreement“). Zde považuji za nutný překlad „mezinárodní smlouva“, aby bylo zřejmé, že se tento dokument řídí nikoli právem vnitrostátním, ale mezinárodním.

kteřé vzalo na vědomí svojí rezolucí Valné shromáždění OSN, zahrnují „mezinárodní smlouvy na mezinárodní ochranu lidských práv“ do svého indikativního seznamu mezinárodních smluv, jejichž provádění má plně či částečně pokračovat i v průběhu ozbrojeného konfliktu.¹⁰⁵

Mezinárodní právo nicméně upravuje definici „mezinárodní smlouvy“, a to v čl. 2 odst. 1 písm. a) Vídeňské úmluvy o smluvním právu, jejíž znění je následující: „*mezinárodní dohoda uzavřená mezi státy písemnou formou, řídicí se mezinárodním právem, sepsaná v jediné nebo ve dvou či více souvisících listinách, ať je její název jakýkoliv*“.¹⁰⁶ Mezinárodní smlouvy o lidských právech jsou zpravidla smlouvy mnohostranné, byť existují i dvoustranné, typicky za účelem ochrany národnostních menšin (např. tzv. Pařížská smlouva mezi Rakouskem a Itálií z r. 1946 týkající se německy hovořící menšiny v Jižním Tyrolsku,¹⁰⁷ či z naší historie tzv. Brněnská smlouva mezi Československem a Rakouskem z r. 1920 o státním občanství a ochraně menšin¹⁰⁸).

Pod pojmem „mezinárodní smlouva o lidských právech“ se tak obvykle rozumí jedna z mnohostranných mezinárodních smluv obsahující výčet, resp. „katalog“ jednotlivých lidských práv, ať už se jedná o mezinárodní smlouvy univerzální či regionální povahy. Z univerzálních mezinárodních smluv je to (v chronologickém pořadí) zejména Úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace (New York, 7. března 1966), Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (New York, 16. prosince 1966), Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen (New York, 18. prosince 1979), Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (New York, 10. prosince 1984), Úmluva o právech dítěte (New York, 20. listopadu 1989) či Úmluva o právech osob se zdravotním postižením (New York, 13. prosince 2006). Z regionálních mezinárodních smluv o lidských právech je třeba zmínit na prvním místě Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (Řím, 4. listopadu 1950) a Americkou úmluvu o lidských právech (San José, 22. listopadu 1969).¹⁰⁹

Vedle toho existuje řada mezinárodních smluv, které nejsou běžně nazývány „mezinárodními smlouvami o lidských právech“, nicméně svým obsahem přispívají k ochraně lidských práv. Tím jsou míněny především ty mezinárodní smlouvy, které upravují

¹⁰⁵ Příloha rezoluce VS OSN č. 66/99 ze dne 9. prosince 2011, Effects of armed conflicts on treaties, dokument OSN A/RES/66/99.

¹⁰⁶ Vyhláška ministra zahraničních věcí o Vídeňské úmluvě o smluvním právu ze dne 4. září 1987, č. 15/1988 Sb.

¹⁰⁷ <http://www.landtag-bz.org/de/datenbanken-sammlungen/autonomiestatut.asp>.

¹⁰⁸ Smlouva mezi republikou Československou a republikou Rakouskou o státním občanství a ochraně menšin, podepsaná v Brně dne 7. června 1920, č. 107/1921 Sb. z. a n.

¹⁰⁹ Podrobný popis těchto univerzálních a regionálních systémů podává ŠTURMA, P.: *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010.

prevenci hrubého porušování lidských práv a případně následnou trestní represi, jako je Úmluva o zabránění a trestání zločinu genocidia (Paříž, 9. prosince 1948), Mezinárodní úmluva o potlačení a trestání zločinu apartheidu (New York, 30. listopadu 1973) a Mezinárodní úmluva na ochranu osob před nuceným zmizením (New York, 20. prosinec 2006), jejíž smluvní stranou se ČR zatím nestala. Není tedy překvapivé, že i tyto mezinárodní smlouvy začlenil Sekretariát OSN do kapitoly IV. „Human Rights“ ve své deponitářské databázi United Nations Treaty Collection (dále jen „UNTS“).¹¹⁰

Do skupiny těchto mezinárodních smluv lze zařadit i Římský statut Mezinárodního trestního soudu (Řím, 17. července 1998).¹¹¹ Definice válečných zločinů upravené v čl. 8 Římského statutu sice stojí mimo mezinárodní právo lidských práv, neboť se jedná o porušení mezinárodního humanitárního práva, nicméně čl. 6 obsahující definici genocidy a čl. 7 týkající se zločinů proti lidskosti kriminalizují hrubá a systematická porušení lidských práv – k jejich spáchání tedy není (na rozdíl od válečných zločinů) třeba existence ozbrojeného konfliktu. Ostatně v aktuálním vnitrostátním ozbrojeném konfliktu v Sýrii zřejmě dochází paralelně k páchání jak válečných zločinů, tak zločinů proti lidskosti, jako se to dělo v ozbrojeném konfliktu v bývalé Jugoslávii (viz judikatura Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii). Do stejné kategorie smluv spadají i tzv. Kampalské změny Římského statutu (Kampala, 10. červen 2010), konkrétně definice zločinu agrese, neboť každá agrese je obvykle spojena s následným porušováním lidských práv. Římský statut a jeho kampalské změny však Sekretariát OSN řadí ve své databázi UNTS do kapitoly XVIII. „Penal Matters“. Tento příspěvek se proto bude zabývat sjednáváním a vnitrostátním projednáváním nejen mezinárodních smluv o lidských právech v tradičním chápání, ale i této druhé skupiny mezinárodních smluv, které by snad bylo možno nazývat *grosso modo* mezinárodními smlouvami o lidských právech v širším smyslu.

4.3 Pojem „mezinárodní smlouvy o lidských právech“ v českém právu

V českém ústavním právu mezinárodní smlouvy o lidských právech existovaly jako samostatná, zvláště upravená kategorie. V původním znění čl. 10 Ústavy ČR totiž bylo stanoveno, že „ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem“. Formulace tohoto ustanovení je do značné míry pochopitelná s ohledem na předcházející historický vývoj, kdy docházelo ze strany ČSSR k porušování jejích mezinárodněprávních závazků vyplývajících z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, tudíž bylo cílem zajistit pro mezinárodní smlouvy o lidských právech zvláštní status. Tomu odpovídal i tehdejší čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR, dle kterého bylo třeba k vyslovení souhlasu s ratifikací takových mezinárodních smluv kvalifikované (třipětinové) většiny, což by platilo i pro výpověď těchto smluv.

¹¹⁰ <https://treaties.un.org>.

¹¹¹ Sdělení MZV o sjednání Římského statutu Mezinárodního trestního soudu, č. 84/2009 Sb.

To však nic nemění na tom, že tato úprava byla nevyhovující. Její nedostatky a slabiny již přesně popsal Jiří Malenovský.¹¹² Za její hlavní problém lze považovat to, že aplikační přednost před zákonem byla garantována pouze mezinárodním smlouvám o lidských právech, jiným mezinárodním smlouvám obdobné důležitosti však toto postavení bezdůvodně přiznáno nebylo. V této souvislosti je třeba zmínit čl. 27 Vídeňské úmluvy, že „[s]trana se nemůže dovolávat ustanovení svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění smlouvy“.¹¹³ Vzhledem k malému počtu takto kvalifikovaných mezinárodních smluv navíc nedošlo k předpokládanému posílení mezinárodněprávní ochrany lidských práv v ČR. Dalším nedostatkem tehdejší úpravy bylo, že o tom, která mezinárodní smlouva získá zvláštní postavení podle čl. 10 Ústavy ČR, rozhodoval Parlament, což vedlo (z politických důvodů) k nekonzistentní aplikaci tohoto ustanovení a kvalifikované většiny na různé mezinárodní smlouvy.

Tzv. „euronovela“ Ústavy z roku 2001¹¹⁴ výše uvedené nedostatky odstranila, mj. obecně formulovaným zněním čl. 10 Ústavy, které tak zrušilo zvláštní kategorii mezinárodních smluv o lidských právech. Aplikační přednost je tak již garantována pro všechny tzv. prezidentské smlouvy (viz níže), čímž je ústavně vyřešen i jejich případný rozpor se zákonem v duchu čl. 27 Vídeňské úmluvy (u tzv. vládních a resortních smluv je nutné již před jejich sjednáním zaručit, aby se jejich obsah nemohl dostat do rozporu s českým právním řádem). V současné době tak – podobně jako v mezinárodním právu – i v českém právu pojem „mezinárodních smluv o lidských právech“ nemá z hlediska sjednávání a vnitrostátního projednávání těchto smluv žádný význam. Výše uvedené vymezení „mezinárodních smluv o lidských právech“ je tak činěno pouze pro účely tohoto příspěvku.

4.4 Pojem „sjednávání a vnitrostátní projednávání“ mezinárodních smluv

Mezinárodní smlouvy o lidských právech jsou sjednávány a vnitrostátně projednávány podle obecných pravidel tak jako jiné mezinárodní smlouvy. Pojem „sjednávat“ mezinárodní smlouvy z hlediska ústavního práva výstižně definoval Václav Pavlíček následovně: „*Sjednat smlouvu znamená učinit vše k tomu, aby smlouva platně vznikla.*“¹¹⁵ Sloveso „sjednávat“ odpovídá anglickému „conclude“ a francouzskému „conclure“ použitým v autentických zněních Vídeňské úmluvy, který však tato úmluva nedefinuje (viz např. její čl. 2 odst. 1 písm. a) definující mezinárodní smlouvu jako „an international agreement concluded between States“ či čl. 6 potvrzující „*Every State possesses capa-*

¹¹² MALENOVSKÝ, J.: *Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. 6. vydání. Brno: Doplněk, 2014, str. 431–436.

¹¹³ Viz pozn. 104 shora.

¹¹⁴ Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁵ PAVLÍČEK, V.: *Ústavní právo a státověda*, II. díl, část 1., 2. vydání. Praha: Linde, 2008, str. 490.

city to conclude treaties.“).¹¹⁶ V českém znění Vídeňské úmluvy vyhlášeném v roce 1988 ve Sbírce zákonů bylo při překladu výše citovaných ustanovení někdy zvoleno sloveso „uzavírat“, jindy zase bylo použito slova „sjednávání“ (viz čl. 7 odst. 2),¹¹⁷ slovesa „sjednávat“ a „uzavírat“ lze tedy považovat za synonyma. Od tohoto pojmu, který zahrnuje relativně dlouhý a komplexní proces vedoucí ke vzniku platné mezinárodní smlouvy, je však třeba odlišovat expertní „jednání“ o návrhu mezinárodní smlouvy, které představuje jenom jednu z fází sjednávání mezinárodní smlouvy.

Při vnitrostátním projednání mezinárodních smluv jde o to, aby s návrhem na sjednání určité mezinárodní smlouvy vyslovil souhlas (či nesouhlas) ten státní orgán, který k tomu je podle vnitrostátního práva oprávněn. Zatímco sjednávání mezinárodních smluv je upraveno jak mezinárodním, tak vnitrostátním právem, jejich vnitrostátní projednání je přirozeně doménou vnitrostátního, zejména ústavního práva. Niž bude podán přehled právního rámce pro sjednávání a vnitrostátní projednávání mezinárodních smluv.

4.5 Mezinárodněprávní rámec pro sjednávání mezinárodních smluv

Při popisu tohoto mezinárodněprávního rámce je třeba uvést na prvním místě již zmíněnou Vídeňskou úmluvu o smluvním právu, která měla v prosinci 2015 celkem 114 smluvních stran,¹¹⁸ tj. většinu mezinárodního společenství. I když mezi ně zatím nepatří některé významné státy (např. Francie), je obsah této úmluvy považován z větší části za kodifikaci mezinárodního obyčejového práva, což v případě řady jejích ustanovení potvrdil Mezinárodní soudní dvůr, např. ve vztahu k čl. 31 upravujícímu výklad mezinárodních smluv¹¹⁹ či k čl. 60 ohledně důsledků podstatného porušení smlouvy a čl. 62 týkajícího se podstatné změny poměrů.¹²⁰ Většina pravidel obsažených ve Vídeňské úmluvě tak bude závazných i pro ty státy, které nejsou její smluvní stranou.

¹¹⁶ V mezinárodněprávní nauce však existuje i názor, že pojem „concluded“ podle Vídeňské úmluvy znamená v případě dvoustranné mezinárodní smlouvy jen její podpis a u mnohostranných podpis závěrečného aktu (či jiný způsob jejich přijetí). Viz AUST, A.: *Modern Treaty Law and Practice*. 2. vydání. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, str. 92–93.

¹¹⁷ Viz pozn. 104 shora.

¹¹⁸ Viz databáze UNTS dostupná na: <https://treaties.un.org>.

¹¹⁹ Case concerning the territorial dispute (Libyan Arab Jamahiriya vs. Chad), Judgment, ICJ Reports 1994, para. 41: “The Court would recall that, in accordance with customary international law, reflected in Article 31 of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, a treaty must be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to its terms in their context and in the light of its object and purpose.”

¹²⁰ Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary vs. Slovakia), Judgment, ICJ Reports 1997, para. 46: “The Court has no need to dwell upon the question of the applicability in the present case of the Vienna Convention of 1969 on the Law of Treaties. It needs only to be mindful of the fact that it has several times had occasion to hold that some of the rules laid down in that Convention might be considered as a codification of existing custo-

Z hlediska sjednávání mezinárodních smluv jsou ve smluvní praxi relevantní zejména její ustanovení definující znaky mezinárodní smlouvy, které ji odlišují od právně nezávazných politických deklarací a tzv. memorand o porozumění (čl. 2), ustanovení určující, kteří zástupci státu nepotřebují pro úkony související se sjednáním smlouvy plnou moc (čl. 7), ustanovení popisující jednotlivé způsoby vyjádření souhlasu být vázán smlouvou (čl. 11–16), ustanovení ukládající závazek nemařit předmět a účel smlouvy před jejím vstupem v platnost (čl. 18), ustanovení o výhradách a námitkách proti nim (čl. 19–23), ustanovení ohledně vstupu v platnost (čl. 24) a ustanovení o změně smluv (čl. 39–41).

Vedle výše zmíněných dvou pramenů mezinárodního práva, tj. smluvních pravidel obsažených ve Vídeňské úmluvě a pravidel mezinárodního obyčejového práva, se při sjednávání mezinárodních smluv může uplatnit i třetí základní pramen mezinárodního práva podle čl. 38 odst. 1 Statutu Mezinárodního soudního dvora, a sice „obecné zásady práva, uznané civilisovanými národy“.¹²¹ Z těchto obecných zásad připadají v úvahu např. nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet, zásada ochrany dobré víry (bona fides) či pacta sunt servanda (která je ostatně přímo zakotvena v čl. 26 Vídeňské úmluvy).

4.6 Ústavněprávní rámec pro sjednávání a vnitrostátní projednávání mezinárodních smluv

Na úrovni českého vnitrostátního práva tvoří základní kámen rámce pro sjednávání a vnitrostátní projednávání mezinárodních smluv Ústava ČR.¹²² Výchozím bodem je (v praxi často opomíjený) čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, který přinesla „euronovela“ Ústavy a dle kterého „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva“. Toto ustanovení odkazuje na veškeré mezinárodněprávní závazky ČR, ať už je jejich pramenem mezinárodní smlouva, mezinárodní obyčej či obecná zásada právní. Všechny státní orgány ČR, které se podílejí na sjednávání mezinárodních smluv, včetně vlády, prezidenta či MZV, tak musejí postupovat v souladu s pravidly mezinárodního práva.

Klíčovým ustanovením je „euronovelou“ pozměněný čl. 10 Ústavy ČR: „Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva“. Je tak stanovena aplikační přednost mezinárodních smluv před zákonem, pokud jsou splněny tři následující podmínky. Zaprvé,

mary law. The Court takes the view that in many respects this applies to the provisions of the Vienna Convention concerning the termination and the suspension of the operation of treaties, set forth in Articles 60 to 62.

¹²¹ Vyhláška o chartě Spojených národů a statutu Mezinárodního soudního dvora, sjednaných dne 26. června 1945 na konferenci Spojených národů o mezinárodní organizaci, konané v San Francisku, č. 30/1947 Sb.

¹²² Ústava ČR v platném znění.

smlouvy byly „vyhlášené“, tj. publikovány, dříve ve Sbírce zákonů, nyní ve Sbírce mezinárodních smluv. Zadruhé, k jejich ratifikaci dal souhlas Parlament, tj. jedná se o tzv. prezidentské smlouvy (nikoli o tzv. smlouvy vládní a resortní, viz níže). Zatřetí, ČR je jimi vázána, tj. příslušná smlouva byla prezidentem ratifikována a již vstoupila v platnost. ČR např. ratifikovala v r. 2015 Úmluvu OSN o jurisdikčních imunitách států a jejich majetku, k jejímu vstupu v platnost je však třeba ratifikace třiceti státy, k čemuž zatím nedošlo.

Na čl. 10 navazuje čl. 49 Ústavy ČR podávající výčet prezidentských smluv, tj. těch mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci je třeba souhlasu obou komor Parlamentu.¹²³ S ohledem na zkušenosti z ústavní praxe, kdy na základě tohoto ustanovení míří do Parlamentu značné množství mezinárodních smluv, které mají v jiných ústavních systémech exekutivní povahu, je otázkou, zda výše uvedený výčet nebyl koncipován příliš široce (např. všechny mezinárodní smlouvy, „z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci“, bez ohledu na povahu a význam takové mezinárodní organizace).

V rámci „euronovely“ byl do Ústavy vložen čl. 10a odst. 1, který stanoví, že „[m]ezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci.“ Vznikla tím tedy nová zvláštní kategorie prezidentských smluv, kterými má dojít k přenosu pravomoci orgánů ČR. V návaznosti na nový čl. 10a byl upraven též čl. 39 odst. 4 Ústavy ČR, který stanovil pro souhlas s ratifikací těchto mezinárodních smluv kvalifikovanou většinu, tj. stejně jako pro ústavní zákony. Podle obecného výkladového pravidla *lex specialis derogat legi generali* lze dojít k závěru, že tyto mezinárodní smlouvy mají aplikační přednost před ústavními zákony.

Mezinárodní smlouvy o lidských právech lze od účinnosti „euronovely“ Ústavy, tj. od 1. června 2002, kvalifikovat jako prezidentské smlouvy podle čl. 49 písm. a) a e) Ústavy ČR. Jedná se totiž o smlouvy „upravující práva a povinnosti osob“, neboť podstatnou část „katalogů“ lidských práv tvoří právě výčet práv jednotlivců. Dále mohou být „o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu“, neboť tyto smlouvy často upravují i meze lidských práv, které mají být dle Listiny základních práv a svobod stanoveny zákonem.

Budeme-li vycházet z širšího pojetí mezinárodních smluv o lidských právech zmíněném v části I, pak mohou být i prezidentskou smlouvou podle čl. 10a Ústavy, což byl případ Římského statutu Mezinárodního trestního soudu. Důvodem této ústavní kvali-

¹²³ Čl. 49 Ústavy ČR: „K ratifikaci mezinárodních smluv

- a) upravujících práva a povinnosti osob,
- b) spojeneckých, mírových a jiných politických,
- c) z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci,
- d) hospodářských, jež jsou všeobecné povahy,
- e) o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu, je třeba souhlasu obou komor Parlamentu.“

fikace byl podmíněný přenos pravomocí orgánů ČR na tento soud na základě principu komplementarity zakotveném v čl. 17 odst. 1 písm. a) Římského statutu: „*vyšetřování nebo stíhání ve věci vede stát, do jehož jurisdikce věc spadá, kromě případů, kdy je tento stát neochoten nebo neschopen (unwilling or unable) skutečně vést vyšetřování nebo stíhání*“.¹²⁴ V tomto hypotetickém případě, kdy by orgány ČR např. odmítaly trestně stíhat české vojáky, kteří spáchali válečné zločiny, nebo kdy by takového stíhání v důsledku rozkladu státních struktur nebyly schopny, by mohl v této věci konat Mezinárodní trestní soud. Jako smlouvy podle čl. 10a Ústavy byly v Parlamentu schváleny kvalifikovanou většinou i obě Kampalské změny Římského statutu týkající se definice zločinu agrese a rozšíření definice válečných zločinů spáchaných ve vnitrostátním ozbrojeném konfliktu. V souladu s českou ústavní praxí (kodifikovanou v čl. 22 Směrnice pro sjednávání mezinárodních smluv) jsou totiž změny mezinárodní smlouvy schvalovány stejným způsobem jako samotná smlouva.

Ve vztahu k ratifikačnímu procesu prezidentských mezinárodních smluv je třeba zmínit ještě čl. 87 odst. 2 Ústavy, dle kterého „*Ústavní soud dále rozhoduje o souladu mezinárodních smlouvy podle čl. 10a a čl. 49 s ústavním pořádkem, a to před její ratifikací. Do rozhodnutí Ústavního soudu nemůže být smlouva ratifikována*.“ Těto možnosti preventivního přezkumu ústavnosti bylo zatím využíváno jen výjimečně (posuzování Lisabonské smlouvy).

Dalším relevantním (a „euronovelou“ bohužel nedotčeným) ustanovením je čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR, dle kterého prezident republiky „*sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy; sjednávání mezinárodních smluv může přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy*“. Na základě tohoto ustanovení vydal prezident dne 28. dubna 1993 rozhodnutí o sjednávání mezinárodních smluv,¹²⁵ kterým přenesl („s výhradou jiného rozhodnutí v jednotlivých případech“) sjednávání a schvalování tzv. smluv vládních („které nevyžadují souhlas Parlamentu, přístup k nim a jejich přijetí“) na vládu a tzv. smluv rezortních („které svým významem nepřesahují rámec působnosti ústředních orgánů státní správy, přístup k nim a jejich přijetí“) na příslušného člena vlády. Obdobné ustanovení se nacházelo i v předcházejících československých ústavách¹²⁶ a bylo bez potřebné revize převzato i do Ústavy z roku 1992. Za použití jazykového výkladu bývá laickou veřejností přeceňováno jako základ pro neomezenou pravomoc prezidenta na poli sjednávání mezinárodních smluv. S takovým závěrem však nelze souhlasit, a to z následujících třech důvodů.

Zprv, tento závěr nebere v potaz jiné metody právní interpretace, a to výklad systematický a teleologický. Čl. 63 Ústavy ČR by tak měl být vykládán společně s čl. 67 odst. 1 Ústavy ČR, dle kterého je vláda „vrcholným orgánem výkonné moci“. Je zřejmé,

¹²⁴ Viz pozn. 105 shora.

¹²⁵ Rozhodnutí prezidenta republiky o sjednávání mezinárodních smluv, č. 144/1993 Sb.

¹²⁶ K předcházejícím ústavám viz SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J.: *Ústava České republiky, Komentář*. 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2007, str. 364–365.

že součástí výkonné moci je i zahraniční politika státu, jejímž nástrojem je mj. sjednávání mezinárodních smluv. Skutečnost, že má vláda takto obecně definovanou pravomoc (na rozdíl od prezidenta, kterému Ústava ČR v čl. 62 a 63 vypočítává relativně dlouhý seznam pravomocí) neznamená, že žádné pravomoci nemá. A to tím spíše, že prezident dle čl. 54 odst. 3 Ústavy ČR „není z výkonu své funkce odpovědný“, zatímco vláda je dle čl. 68 odst. 1 Ústavy ČR „odpovědná Poslanecké sněmovně.“

Zadruhé, prezidentova pravomoc sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy podléhá dle čl. 63 odst. 3 Ústavy ČR kontrasignaci předsedou vlády nebo jím pověřeným členem vlády. Ratifikační listiny (resp. listiny o přístupu a přijetí) jsou proto podepisovány jak prezidentem, tak předsedou vlády.

Zatřetí, reálným „motorem“ sjednávání mezinárodních smluv je vláda, resp. její členové. Je to gestor (viz níže), kdo připravuje směrnici pro jednání (mandát), kdo vede negociace o textu smlouvy a kdo (u smluv prezidentských a vládních) připravuje materiál do vlády. Dále je to předseda vlády, kdo předkládá smlouvu Parlamentu k vyslovení souhlasu s ratifikací a je to opět příslušný ministr, kdo odůvodňuje sjednání smlouvy v Parlamentu a nese za to politickou odpovědnost. Prezident může do celého procesu vstupovat (byť tak činí jen výjimečně): dle Směrnice pro sjednávání mezinárodních smluv se mu posílají ke stanovisku jak návrh směrnice pro jednání (čl. 8), tak návrh na sjednání smlouvy před předložením vládě (čl. 11). Nakonec prezident dostává k podpisu ratifikační listinu (resp. listinu o přístupu či přijetí). Prezident tedy v praxi mezinárodní smlouvy nesjednává, účastní se jen závěrečné fáze tohoto procesu.

Ke sladění výše popsané ústavní praxe s textem Ústavy by mohl vést aktuální návrh novely, který s přihlédnutím k polské ústavě z roku 1997¹²⁷ „odebírá“ prezidentovi sjednávání mezinárodních smluv. V případě vlády se výslovně uvádí, že „určuje vnitřní a zahraniční politiku“, pod čímž se rozumí i sjednávání mezinárodních smluv.¹²⁸ Tento

¹²⁷ The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April 1997, Article 146: „1) The Council of Ministers shall conduct the internal affairs and foreign policy of the Republic of Poland. [...] 4) To the extent and in accordance with the principles specified by the Constitution and statutes, the Council of Ministers, in particular, shall: [...] 9) exercise general control in the field of relations with other States and international organizations; 10) conclude international agreements requiring ratification as well as accept and renounce other international agreements;“ <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

¹²⁸ Níže je přehled navrhovaných změn z aplikace ODok (<https://apps.odok.cz/>):

Čl. 63: „(1) Prezident republiky dále

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;

b) ratifikuje mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci je vyžadován souhlas Parlamentu nebo v nichž se vyměňuje ratifikace...“

Čl. 67: „(1) Vláda je vrcholným orgánem výkonné moci; v jejím rámci určuje vnitřní a zahraniční politiku státu.“

návrh novely Ústavy již byl schválen vládou,¹²⁹ zatím však ještě nebyl předložen Parlamentu, jeho další osud je proto nejistý.

Nad rámec Ústavy je vnitrostátní projednávání mezinárodních smluv upraveno ještě v některých zákonech. Jsou to zákony o jednacích řádech Poslanecké sněmovny¹³⁰ a Senátu,¹³¹ které se týkají mj. jednání těchto komor Parlamentu o mezinárodních smlouvách. Dále je to zákon o Ústavním soudu,¹³² který podrobně upravuje řízení o souladu mezinárodních smluv podle čl. 10a a čl. 49 Ústavy s ústavními zákony. Je-li ratifikační (či přístupový) proces úspěšně završen, přichází ke slovu aplikace zákona o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv,¹³³ který obsahuje úpravu vyhlášení mezinárodních smluv a jiných skutečností důležitých pro jejich provádění. V roce 2015 byl připraven návrh nového zákona o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, který již schválila vláda¹³⁴ a který umožní realizaci tzv. „e-sbírky“, tj. elektronickou publikaci právních předpisů a mezinárodních smluv (elektronická i listinná podoba mají mít stejné právní účinky). Posledním důležitým zákonem je tzv. kompetenční zákon, o kterém však bude pojednáno podrobněji níže v části zaměřené na roli MZV.

4.7 Role MZV podle Směrnice pro sjednávání mezinárodních smluv

Z hlediska české smluvní praxe jsou zcela zásadními dokumenty Směrnice pro sjednávání mezinárodních smluv (příloha usnesení vlády č. 131 ze dne 11. února 2004) a Směrnice vlády ke sjednávání mezinárodních smluv v rámci Evropské unie a k jejich vnitrostátnímu projednávání (příloha usnesení vlády č. 1469 ze dne 16. listopadu 2005). Pro mezinárodní smlouvy o lidských právech je relevantní první z uvedených směrnic.

Může se zdát poněkud překvapivým, že vnitrostátní pravidla pro sjednávání a vnitrostátní projednávání mezinárodních smluv byla přijata ve formě usnesení vlády, nikoli zákona. De lege ferenda se o takovém zákonu diskutuje, ostatně řada členských států EU takový zákon má (poslední byl přijat v roce 2014 ve Španělsku).¹³⁵ Na druhou stranu stávající úprava je přes některé dílčí nedostatky funkční, navíc podstatou těchto nedo-

¹²⁹ Usnesení vlády č. 412 ze dne 3. června 2015 k návrhu ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

¹³⁰ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném znění, § 108.

¹³¹ Zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, v platném znění, § 115–117c.

¹³² Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění, § 71a–71e.

¹³³ Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, v platném znění, § 5–7.

¹³⁴ Usnesení vlády č. 848 ze dne 26. října 2015 k návrhu zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

¹³⁵ <http://aquiencia.net/2015/08/04/three-points-on-the-spanish-treaties-and-other-international-agreements-act/>.

statků se nejeví být forma Směrnice pro sjednávání mezinárodních smluv, ale spíše slabiny vyplývající z výše popsaných ústavních ustanovení (zejména čl. 63 Ústavy ČR). Navíc obdobná pravidla pro tvorbu zákonů a jiných právních předpisů, tj. Legislativní pravidla vlády, byla schválena stejným způsobem, tj. jako příloha usnesení vlády.¹³⁶

Pro sjednávání a vnitrostátní projednávání jakékoli mezinárodní smlouvy v ČR je zcela klíčové slovo „gestor“. Tento pojem je definován v čl. 5 odst. 1 Směrnice pro sjednávání mezinárodních smluv: „*Přípravu a projednávání návrhu na sjednání smlouvy zabezpečuje ministerstvo, do jehož působnosti zcela nebo převážně náleží otázky, jež mají být navrhovanou smlouvou upraveny, nebo které v konkrétním případě určí vláda.*“ Gestorem je tedy ten resort, který je za celý proces sjednání a vnitrostátní projednávání příslušné smlouvy odpovědný.

Na úvod je třeba uvést, že z velkého množství mezinárodních smluv sjednaných ČR každý rok plní MZV roli gestora spíše výjimečně. MZV historicky bylo gestorem mezinárodních smluv, které svým významem překračovaly kompetence jednoho resortu, ať už to byla Charta OSN, Ženevské úmluvy z roku 1949 a Dodatkové protokoly k nim z roku 1977 a 2005, nebo později Římský statut Mezinárodního trestního soudu. Co se týče mezinárodních smluv o lidských právech, MZV mělo v gesci ty obecného charakteru, např. Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod. V poslední době bylo spíše gestorem protokolů k této úmluvě (naposledy Protokolu č. 15 ratifikovaného ČR v roce 2015), než zcela nových mezinárodních smluv o lidských právech. MZV je též gestorem řady tzv. smíšených smluv, jako je např. v roce 2015 značně sledovaná Dohoda o přidružení mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Ukrajinou na straně druhé, které také obvykle obsahují ustanovení týkající se lidských práv (v této dohodě jako „obecné zásady“¹³⁷). Dále je nutné doplnit, že v rámci MZV na základě jeho Organizačního řádu plní roli gestora mezinárodních smluv o lidských právech zpravidla Odbor lidských práv a transformační politiky (dále jen „LPTP“), u těch v širším smyslu (jako Římský statut) to byl Mezinárodněprávní odbor (dále jen „MPO“).

Gestorem mezinárodních smluv o lidských právech z poslední doby, které se týkaly záležitostí patřících zcela do kompetence jiného resortu, byla tedy jiná ministerstva. Z aktuálních příkladů lze uvést Úmluvu o právech osob se zdravotním postižením ratifikovanou v roce 2009, jejímž gestorem bylo s ohledem na charakter závazků vyplývajících z této úmluvy Ministerstvo práce a sociálních věcí,¹³⁸ dále Úmluvu o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni ratifikovanou v roce 2015 (s výhradou kapitol B

¹³⁶ Usnesení vlády č. 188 ze dne 19. března 1998 o Legislativních pravidlech vlády, ve znění pozdějších usnesení.

¹³⁷ Dohoda o přidružení mezi Evropskou unií a Evropským společenstvím pro atomovou energii a jejich členskými státy na jedné straně a Ukrajinou na straně druhé, hlava I, čl. 2; Sněmovní tisk 310/0, www.psp.cz.

¹³⁸ Usnesení vlády č. 191 ze dne 16. února 2009 o návrhu na ratifikaci Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

a C) v gesci Ministerstva vnitra¹³⁹ nebo nyní aktuální Úmluvu o prevenci a potírání násilí na ženách, nad níž převzalo gesci Ministerstvo spravedlnosti.¹⁴⁰

Byť MZV není častým gestorem mezinárodních smluv, včetně těch o lidských právech, neznamená to, že by nehrálo žádnou roli při jejich sjednávání a vnitrostátním projednávání. Tzv. kompetenční zákon¹⁴¹ totiž ve svém § 6 odst. 3 písm. f) uvádí, že MZV „koordinuje a zabezpečuje přípravu, sjednávání a vnitrostátní projednávání mezinárodních smluv a dohod“, čímž tomuto ministerstvu světuje významnou koordinační úlohu ve vztahu k ostatním rezortům. Kromě toho má však MZV i roli kontrolní, jak stanoví čl. 3 Směrnice pro sjednávání mezinárodních smluv: „*Sjednávání smluv je nedílnou součástí zahraniční politiky České republiky. Ministerstvo zahraničních věcí sleduje, zda jsou smlouvy sjednávány v souladu se zahraničně politickými zájmy České republiky a s obecně uznávanými zásadami a normami mezinárodního smluvního práva. Z těchto důvodů s ním musí být příprava a sjednání každé smlouvy projednány.*“ Tyto dvě role MZV, tj. koordinační a kontrolní, jsou vykonávány prostřednictvím MPO. Ve Směrnici pro sjednávání mezinárodních smluv jsou podrobně upraveny následujícím způsobem.

Zprvé, dle jejího čl. 4 zasílají ostatní ministerstva každoročně MZV „přehled smluv, které hodlají sjednat nebo jejichž platnost chtějí ukončit v následujícím kalendářním roce“. Pokud se však během roku objeví potřeba sjednat mezinárodní smlouvu, která v tomto přehledu nebyla uvedena, neznamená to, že se tak nesmí učinit. Přehledy smluv však představují pro MZV užitečný nástroj koordinace resortů, neboť díky nim může komplexně zhodnotit smluvní vztahy s konkrétním státem. V případě mezinárodních smluv o lidských právech se MZV může připravit na jejich projednání ve vládě a Parlamentu.

Zadruhé, pokud se jiné ministerstvo rozhodne před zahájením vlastního jednání o textu smlouvy provést sondáž u druhé strany, činí se tak podle čl. 6 Směrnice pro sjednávání mezinárodních smluv zpravidla diplomatickou cestou, tj. prostřednictvím MZV a jeho zastupitelských úřadů. MZV je tak zapojeno do procesu sjednávání mezinárodních smluv už od této úvodní fáze před zahájením samotných jednání. V případě mezinárodních smluv o lidských právech se však sondáž neprovádí, iniciativa ke sjednání takové mnohostranné smlouvy obvykle vznikne v rámci nějaké mezinárodní organizace, zejména OSN či Rady Evropy.

Zatřetí, před zahájením jednání o návrhu smlouvy musí gestor vždy zpracovat návrh směrnice pro jednání (tj. mandát), ke které může MZV uplatnit své připomínky.

¹³⁹ Usnesení vlády č. 726 ze dne 3. září 2014 k dokumentu Priority vnitřní bezpečnosti v reakci na současně dění – volební práva cizinců a jejich působení v České republice.

¹⁴⁰ Zpráva „Ministr Jiří Dienstbier uvedl 16 dní aktivismu proti násilí na ženách“ ze dne 25. listopadu 2015 v rubrice „Aktuálně“ na www.vlada.cz.

¹⁴¹ Zákon České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, v platném znění.

Tato směrnice má podle čl. 8 odst. 1 Směrnice pro sjednávání mezinárodních smluv obsahovat:

- a) *zdůvodnění účelnosti sjednání smlouvy, včetně předpokládaného dopadu na státní rozpočet,*
- b) *návrh zásad smluvní úpravy, které budou při jednání uplatňovány, popřípadě návrh textu smlouvy, který bude tyto zásady obsahovat, včetně návrhu na způsob řešení případných sporů vyplývajících z výkladu nebo z provádění smlouvy, nebo informaci o tom, že gestor nepovažuje úpravu řešení sporů ve smlouvě za nutnou,*
- c) *vymezení mandátu obsahujícího priority a limity pro postup delegace expertů,*
- d) *informaci, zda se bude podle jeho předpokladu jednat o prezidentskou smlouvu, vládní smlouvu nebo rezortní smlouvu spolu se zdůvodněním,*
- e) *návrh na složení delegace expertů nebo informaci o tom, že bude jednání vedeno diplomatickou cestou.“*

Výše uvedené elementy jsou samozřejmě relevantní i pro sjednávání mezinárodních smluv o lidských právech. MPO se při posuzování návrhů těchto směrnic koncentruje zejména na to, zda je předmětné smlouvy vůbec třeba (tj. na zdůvodnění účelnosti), dále na způsob řešení sporů a z toho vyplývající právní rizika pro ČR a nakonec i na správnou kvalifikaci navrhované smlouvy, aby např. smlouva obsahující práva a povinnosti osob (viz čl. 49 písm. a) Ústavy ČR) nebyla označena za smlouvu vládní. Kdyby prezidentská smlouva byla pouze schválena vládou, došlo by tím k porušení Ústavy a navíc by ji nebylo možné ani provádět. Pokud je již k dispozici návrh textu smlouvy, posuzuje MPO též soulad jednotlivých ustanovení s mezinárodním právem.

Co se týče procesních kroků, návrh směrnice pro jednání o prezidentské smlouvě, což je případ mezinárodních smluv o lidských právech, musí být dle čl. 8 odst. 3 Směrnice pro sjednávání mezinárodních smluv projednán s vedoucími všech ministerstev, dále též s předsedou Legislativní rady vlády (dále jen „LRV“) a prostřednictvím Kanceláře prezidenta republiky (dále jen „KPR“), k němu musí být vyžádáno stanovisko prezidenta republiky. V souvislosti s tím, co bylo na úvod této části uvedeno k odpovědnosti gestora, je třeba zdůraznit, že tuto směrnici i v případě prezidentských smluv schvaluje gestor (tj. příslušný ministr), nikoli vláda, a to „*v dohodě s vedoucími všech zúčastněných ministerstev [...] s prezidentem republiky a s předsedou LRV*“. V praxi je vyloučeno, aby byla některá směrnice pro jednání schválena bez odpovídajícího vypořádání připomínek MZV. Pokud by se tak nestalo, mohl by ministr zahraničních věcí později odmítnout spolupodpis návrhu na sjednání prezidentské smlouvy před předložením vládě podle čl. 12 Směrnice pro sjednávání mezinárodních smluv (viz níže).

Začtvrté, podle čl. 9 odst. 1 výše uvedené směrnice sice „[e]xpertní jednání zajišťuje gestor“, nicméně MZV má samozřejmě zájem i možnost být odpovídajícím způsobem zastoupeno v delegaci expertů, pokud samo není gestorem. V případě jednání o návrzích mezinárodních smluv o lidských právech, obvykle v příslušných orgánech mezinárodních organizací, je účast zástupce MZV pravidlem. MZV může pro tento účel využít svých diplomatů vyslaných např. na Stálé mise ČR při OSN a Radě Evropy. Tímto způsobem bylo MZV zapojeno i do jednání o již zmíněné Úmluvě o právech osob se

zdravotním postižením, jak popisuje její předkládací zpráva pro Parlament: „Expertních jednání se účastnil vždy zástupce Ministerstva zahraničních věcí, Ministerstva práce a sociálních věcí a Vládního výboru pro zdravotně postižené občany. Z hlediska prosazování pozice ČR v rámci EU i OSN lze považovat za klíčové členství pracovníka Stále mise České republiky při OSN v předsednictvu Ad Hoc Výboru.“¹⁴²

Zapáté, MZV má možnost připomínkovat návrh na sjednání smlouvy, byla-li expertní jednání úspěšně dokončena (a pokud možno ještě před přijetím mezinárodní smlouvy). Gestor v této fázi zpracovává materiál do vlády podle čl. 10 Směrnice pro sjednávání mezinárodních smluv. V praxi se však vžil u mnohostranných smluv používání názvu materiálu „návrh na ratifikaci“ (či přístup) určité mezinárodní smlouvy místo „návrh na sjednání“. Výše uvedené ustanovení mj. vypočítává formální náležitosti návrhu usnesení vlády, včetně jmenování zmocněnce k podpisu smlouvy. Pozornost zasluhují zejména náležitosti předkládací zprávy stanovené v čl. 10 odst. 2 písm. b) této směrnice. Zatímco některé nebudou v případě mnohostranných mezinárodních smluv o lidských právech relevantní (např. bod 1: „zhodnocení vztahů s příslušným státem“), jiné nelze opomenout, zejména bod 6: „*zhodnocení souladu smlouvy s ústavním pořádkem a ostatními součástmi právního řádu České republiky, se závazky vyplývajícími z členství České republiky v Evropské unii, se závazky převzatými v rámci jiných platných smluv a s obecně uznávanými zásadami mezinárodního práva*“.

Požadavek „souladu smlouvy s ústavním pořádkem a ostatními součástmi právního řádu“ nijak nezpochybňuje – při splnění podmínek obsažených v čl. 10 Ústavy – aplikační přednost smluv podle čl. 49 Ústavy před zákonem (v případě smluv podle čl. 10a Ústavy i před ústavním zákonem). V právním státě, za který se ČR označuje v čl. 1 odst. 1 Ústavy, by však bylo stěží myslitelné, aby exekutiva navrhovala převzetí mezinárodněprávních závazků, které by byly v rozporu se zákonem. Ostatně v případě případného rozporu s ústavním zákonem to čl. 87 odst. 2 Ústavy výslovně vylučuje. Směrnice pro sjednávání mezinárodních smluv v této souvislosti dává ve svém čl. 11 odst. 2 předsedovi LRV právo rozhodnout o předložení této otázky k posouzení LRV. Další možnou situací je, že určitá zákonná úprava chybí. V české smluvní praxi se tradičně nejprve přistupuje k vnitrostátní implementaci, a až poté k ratifikaci či přístupu k této mezinárodní smlouvě. Např. před zahájením ratifikačního procesu definice zločinu agrese (jedné z Kampalských změn Římského statutu) byla nejprve provedena potřebná novelizace trestního zákoníku.¹⁴³ Naproti tomu případný nesoulad návrhů mezinárodních smluv o lidských právech „se závazky vyplývajícími z členství České republiky v Evropské unii, se závazky převzatými v rámci jiných platných smluv a s obecně uznávanými zásadami mezinárodního práva“ příliš nepřichází v úvahu.

¹⁴² Předkládací zpráva pro Parlament, str. 2, Sněmovní tisk 812/0, www.psp.cz.

¹⁴³ Zákon č. 105/2013 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, kterým byl do trestního zákoníku vložen nový § 405a.

Podobně jako návrh směrnice pro jednání, i návrh na sjednání smlouvy je nutné před předložením vládě zaslat k zaujetí stanoviska „všem členům vlády [...] předsedovi LRV a prostřednictvím KPR prezidentu republiky“, jak stanoví čl. 11 odst. 1 Směrnice pro sjednávání mezinárodních smluv. Jedná-li se o mezinárodní smlouvu o lidských právech, připomínky MZV se v této fázi obvykle týkají případných nedostatků návrhu usnesení vlády, předkládací zprávy a českého překladu smlouvy.

Zašesté, poslední „pojistkou“ MZV v tomto procesu je tzv. spolupodpis ministra zahraničních věcí. Ten totiž spolupodepisuje před předložením vládě podle čl. 12 Směrnice pro sjednávání mezinárodních smluv návrh na sjednání prezidentské smlouvy, pokud MZV není samo gestorem. Zpravidla se jedná o formalitu, nicméně pokud by MZV zjistilo nějaký závažný důvod, proč by neměl být materiál předložen vládě (např. nesoulad s mezinárodním právem), dává mu toto ustanovení právo vrátit gestorovi materiál s objasněním důvodů, pro které jej nelze spolupodepsat. Takový materiál by poté nemohl být předložen na jednání vlády. V případě mezinárodních smluv o lidských právech je však takový scénář těžko představitelný.

Zasedmé, MZV podle § 6 odst. 3 písm. g) tzv. kompetenčního zákona „zabezpečuje vyhlášení mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána“, čímž má kontrolu nad jejich publikací. Pokud vláda schválí materiál na sjednání (resp. ratifikaci) prezidentské smlouvy, smlouva je podepsána (nejedná-li se o přístup či přijetí), obě komory Parlamentu vysloví souhlas s její ratifikací, smlouvu ratifikuje prezident a je platná, má gestor povinnost podle čl. 25 odst. 4 Směrnice pro sjednávání mezinárodních smluv zaslat MZV návrh na vyhlášení příslušného sdělení ve Sbírce mezinárodních smluv. U mezinárodních smluv o lidských právech nelze předpokládat, že by byly sjednány v českém jazyce, nicméně zákon o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv v takovém případě v § 6 vyžaduje, aby byl spolu s rozhodným zněním vyhlášen český překlad (je-li jedno z rozhodných znění v anglickém jazyce, použije se toto znění). MZV má tak ještě poslední příležitost opravit případné nesrovnalosti v překladu.

4.8 Role MZV při sledování výhrad k mezinárodním smlouvám o lidských právech

Jak už bylo naznačeno výše, ty nejdůležitější mezinárodní smlouvy o lidských právech (jako Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech) již byly v minulosti sjednány. Hlavní výzvou pro mezinárodní společenství včetně ČR proto není sjednávání nových mezinárodních smluv o lidských právech, ale jak zajistit dodržování těch platných (jak bohužel dokazuje nedávná novela federálního zákona o Ústavním soudu Ruské federace). Tato otázka se MZV úzce dotýká, neboť podle § 6 odst. 3 písm. h) tzv. kompetenčního zákona „sleduje dodržování a provádění mezinárodních smluv a dohod z hlediska uplatňování zájmů zahraniční politiky České republiky“.

Jedním z aspektů kompetence sledovat dodržování mezinárodních smluv je kontrola, zda jsou výhrady jiných států (viz definice v čl. 2 odst. 1 písm. d) Vídeňské úmluvy) v souladu s mezinárodním právem, a případné vznášení námitek proti nim. Uplatňování výhrad a vznášení námitek se ve smluvní praxi děje nejčastěji právě v souvislosti

s mezinárodními smlouvami o lidských právech. Některé státy se totiž stanou smluvní stranou mezinárodních smluv o lidských právech, současně však učiní takové výhrady, které je důležitých mezinárodněprávních závazků v oblasti ochrany lidských práv mohou zbavovat. Před vstupem ČR do EU v podstatě nebyly námitky proti výhradám jiných států k mezinárodním smlouvám o lidských právech vznášeny. Po vzoru „starých“ členských států EU se však ČR také začala této problematice věnovat.

Směrnice pro sjednávání mezinárodních smluv v čl. 24 odst. 2 pouze říká, jakým způsobem má být projednán návrh výhrady ČR, tj. stejným způsobem jako příslušná mezinárodní smlouva. Tato směrnice dále v čl. 29 odst. 2 písm. a) ukládá gestorovi povinnost „zajistit kontrolu plnění závazků České republiky vyplývajících ze smlouvy, jakož i sledovat plnění závazků druhou smluvní stranou, popřípadě smluvními stranami, podle potřeby přijímat opatření k odstranění případných nedostatků a informovat ministry zahraničních věcí o zjištěných nedostacích při dodržování smlouvy druhou smluvní stranou a o navrhovaném postupu v takovém případě“.

V této směrnicí však překvapivě není nic o monitoringu výhrad a prohlášení jiných států, o námitkách a o způsobu projednávání návrhů na jejich vznesení. I když bylo zvažováno i řešení, že by návrhy na vznesení námitek byly projednávány stejným způsobem, jako návrhy výhrad (což by v případě prezidentských smluv znamenalo schvalování každé námitky vládou a Parlamentem), nakonec bylo zvoleno pragmatické řešení. Výchozí argumentace byla, že zatímco účelem výhrady je omezení závazků vyplývajících z mezinárodní smlouvy, účel námítka je přesně opačný, tj. vyloučit právní účinky výhrady a zachovat závazky vyplývající z této smlouvy v tom rozsahu, v jakém byly schváleny vládou a Parlamentem. Současně se muselo přihlídnout k čl. 20 odst. 5 Vídeňské úmluvy, dle kterého může být námitka státem vznesena ve lhůtě „dvanácti měsíců ode dne, kdy obdržel oznámení o výhradě, nebo ode dne, kdy vyjádřil souhlas s tím, že bude závázán smlouvou, a to podle toho, který z těchto dnů je pozdější.“ O vznesení námitek proto rozhoduje MZV na základě výše uvedených obecných ustanovení tzv. kompetenčního zákona a Směrnice pro sjednávání mezinárodních smluv.

ČR může při analýze výhrad (a prohlášení) jiných států čerpat z jejich projednávání v rámci Pracovní skupiny Rady EU pro mezinárodní právo („COJUR“) a Výboru právních poradců pro mezinárodní právo Rady Evropy („CAHDI“). Členské státy EU nejčastěji vznášejí námitky v případě výhrad (často „kamuflovaných“ příslušným státem jako prohlášení), kterými se stát odvolává v rozporu s čl. 27 Vídeňské úmluvy na své vnitrostátní právo (toto ustanovení Vídeňské úmluvy je příhodně začleněno do oddílu nazvaného „dodržování smluv“). Obsahem takové výhrady obvykle bývá, že závazky z příslušné mezinárodní smlouvy o lidských právech budou prováděny pouze v rozsahu vnitrostátního práva, např. práva šarija.¹⁴⁴ Tyto výhrady též bývají často formulovány vágně, tudíž nelze zjistit jejich přesný význam. V tomto smyslu je přiléhavé pojmeno-

¹⁴⁴ Obdobné výhrady však výjimečně činí i evropské státy, viz „prohlášení“ Polska učiněné při podpisu *Úmluvy o prevenci a potírání násilí na ženách dne 18. prosince 2012 (a potvrzené při ratifikaci dne 27. dubna 2015)*: „The Republic of Poland declares that it will apply

vání „divoké“ výhrady, tj. výhrady, které příslušná mezinárodní smlouva výslovně nezakazuje, ani nedovoluje.¹⁴⁵ I když nejsou výslovně zakázány, mohou být svým charakterem v rozporu s předmětem a účelem dané smlouvy.

Právní konstrukce námitek vznášených členskými státy EU vychází z čl. 20 odst. 4 Vídeňské úmluvy, tj. že „*námítka proti výhradě, vznesená druhým smluvním státem, nebrání tomu, aby smlouva vstoupila v platnost mezi státem, který vznesl námítku, a státem, který učinil výhradu*“. Současné tyto státy ve svých námítkách uvádějí, že stát, který výhradu vznesl, z ní nebude mít po právní stránce žádný užitek, tudíž že ve vztazích mezi těmito státy výhrada nebude mít žádné účinky. Výhrady i námítky lze dohledat v databázi UNTS, ČR již během poslední dekády vznesla řadu námitek vycházejících z této právní konstrukce. V poznámkách pod čarou je uvedena jako příklad námítka ČR ze dne 20. června 2011 proti výhradám Pákistánu k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech.¹⁴⁶ Vzhledem k tomu, že se v současné době nepřipravuje žádná další významná mezinárodní smlouva o lidských právech, bude právě tato role MZV při sledování výhrad a prohlášení jiných států v dalších letech stěžejní.

the Convention in accordance with the principles and the provisions of the Constitution of the Republic of Poland.“, www.coe.int.

¹⁴⁵ TÝČ, V.: *Mezinárodní, české a unijní právo mezinárodních smluv*. 1. vydání. Brno: MUNI Press, 2013, str. 71.

¹⁴⁶ „*The Czech Republic believes that the reservations of Pakistan made to Articles 3, 6, 7, 12, 13, 18, 19, 25 and 40 of the Covenant, if put into practice, would result in weakening of the relevant human rights, which is contrary to the object and purpose of the Covenant. Furthermore, Pakistan supports these reservations by references to its domestic law, which is, in the opinion of the Czech Republic, unacceptable under customary international law, as codified in Article 27 of the Vienna Convention on the Law of Treaties. Finally, the reservations to Articles 3, 6, 7, 18 and 19 that refer to the notions such as 'Sharia law' and 'Provisions of the Constitution of Pakistan'; the reservations to Articles 12 and 25 that refer to the notions such as 'law relating to foreigners' without specifying its contents, do not clearly define for the other States Parties to the Covenant the extent to which the reserving State has accepted the obligations under the Covenant. It is in the common interest of States that treaties to which they have chosen to become parties are respected as to their object and purpose, by all parties, and that States are prepared to undertake any legislative changes necessary to comply with their obligations under the treaties. According to Article 28 paragraph 2 of the Convention and according to customary international law as codified in the Vienna Convention on the Law of Treaties, a reservation that is incompatible with the object and purpose of a treaty shall not be permitted. The Czech Republic, therefore, objects to the aforesaid reservations made by Pakistan to the Covenant. This objection shall not preclude the entry into force of the Convention between the Czech Republic and Pakistan. The Covenant enters into force in its entirety between the Czech Republic and Pakistan, without Pakistan benefiting from its reservation.*“ Viz UNTS, <https://treaties.un.org>.

5. Kategorizácia medzinárodných ľudskoprávných zmlúv v procese ratifikácie

5.1 Všeobecne

Ľudské práva a ich ochrana sa týkajú jednotlivcov bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť. Prislúchajú im ako bytostiam ľudským, či už v období mieru alebo vojnového konfliktu. Ide o úpravu vyplývajúcu nielen z vnútroštátnej legislatívy ale i všeobecného medzinárodného práva obyčajového, kde pravidlá ochrany ľudských práv majú dokonca povahu *ius cogens*, ako i z medzinárodných zmlúv¹⁴⁷ rôznej povahy. Predmetom zmluvnej úpravy medzi štátmi sú totiž najrôznejšie otázky,¹⁴⁸ ľudské práva nevynímajúc.

Ľudské práva pritom reflektujú vývoj v spoločnosti, čo sa prejavuje v prijímaní významných dokumentov, vzniku nových ľudských práv ako aj rozhodovacej činnosti príslušných orgánov. To všetko je znakom toho, že aj medzinárodné spoločenstvo si uvedomuje osobitý status ľudských práv a skutočnosť, že nejde o uzavretý systém, práve naopak.

Jedným z charakteristických znakov tohto systému je jeho objektívna povaha, ktorej základom je zásada rovnosti. Práve objektívna povaha znamená, že tieto práva a slobody nie sú priznávané jednotlivcom na základe osobitného právneho štatútu, ale sú späté s ich samotnou existenciou. Dôsledkom tohto je ich „nevypovedateľnosť“, a tiež zákaz aplikácie princípu recipacity, o ktorom možno povedať že je typický pre medzinárodné právo. Preto platí, že štát uzatvárajúci medzinárodné zmluvy upravujúce ľudské práva, preberá na seba záväzok ich dodržiavania a nemôže ich realizáciu viazať na princíp recipacity iných účastníkov zmluvy. Už Európsky súd pre ľudské práva v rozhodnutí vo veci Írsko v. Spojené kráľovstvo z roku 1978 uviedol, že Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd na rozdiel od klasických medzinárodných zmlúv prekračuje hranice jednoduchej vzájomnosti medzi zmluvnými štátmi. K dvojstranným synalagmatickým záväzkom pridáva záväzky objektívne, ktoré sú v zmysle preambuly tohto dohovoru chránené kolektívnymi zárukami.¹⁴⁹

Význam tohto systému je podčiarknutý skutočnosťou, že základné ľudské práva (zákaz otroctva, genocídy, rasovej diskriminácie, apartheidu a mučenia) predstavujú pevnú súčasť kogentnej normativity, pričom štáty sa od nich za žiadnych okolností nemôžu odchýliť. Autonómia štátu je podstatne obmedzená dokonca aj v prípade zmluvne zakotvených absolútnych ľudských práv, ktoré nesmú byť derogované ani

¹⁴⁷ ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P.: *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, str. 387.

¹⁴⁸ Bližšie pozri AKEHURST, M.: *A Modern Introduction to International Law*. Sixth Edition. London: Routledge, 1987, str. 123.

¹⁴⁹ SVÁK, J.: *Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch. I. zväzok*. Žilina: Eurokódex, 2011, str. 17–18.

v situáciách, kedy je ohrozená samotná existencia štátu.¹⁵⁰ Rešpektovanie ľudských práv napokon súvisí s udržaním a zabezpečením medzinárodného mieru a bezpečnosti.

Pôvodne bola oblasť ľudských práv považovaná za vnútroštátnu záležitosť.¹⁵¹ Vývoj však ukázal, že takáto forma ochrany nie je dostatočná a postupne naberala širší rozmer a nadštátny charakter. Výsledkom bolo, že táto ochrana ľudských práv sa pretransformovala z výlučnej suverenity štátu na medzinárodnú úroveň. Samotné prijatie určitého katalógu ľudských práv štátom už nebolo dostatočné a ako ďalší krok k nemu pristupovalo dobrovoľné podriadenie sa štátu nadštátnym mechanizmom ich ochrany. Možno tak konštatovať, že suverenita štátu bola prelomená práve v prospech ochrany ľudských práv. K výraznému rozvoju ochrany základných práv a slobôd na medzinárodnej úrovni došlo predovšetkým po druhej svetovej vojne, keď sa ich ochrana stala základným princípom medzinárodného práva. Práve negatívne skúsenosti s porušovaním ľudských práv počas druhej svetovej vojny boli totiž impulzom pre budovanie univerzálnych, ale i regionálnych systémov ich ochrany.

Univerzálne systémy ochrany ľudských práv sa pritom od regionálnych systémov líšia nielen celosvetovým rozsahom pôsobnosti, ale aj kvalitou (rozsahom a obsahom) ľudských práv. Navzájom sa líšia aj systémy celosvetovo pôsobiacich organizácií a rozdiely možno nájsť aj medzi jednotlivými regionálnymi systémami ochrany ľudských práv.¹⁵² Spoločným znakom však je, že predovšetkým po roku 1945 sa ľudské práva viac spájajú s ľudskou dôstojnosťou.¹⁵³

Mimoriadne významnú úlohu hrá v tejto oblasti Organizácia spojených národov. Možno povedať, že vývoj medzinárodnej ochrany ľudských práv po založení tejto organizácie integroval predchádzajúcu ad hoc reakciu medzinárodného spoločenstva na postavenie cudzincov, obchodovanie s otrokmi či postavenie vymedzených skupín

¹⁵⁰ V zmysle čl. 15 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd sa jedná o právo na život, právo nebyť mučený alebo podrobený neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu, zákaz otroctva alebo nevoľníctva a zásadu legality. Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach tieto vo svojom čl. 4 dopĺňa o zákaz uväznenia pre neschopnosť splniť zmluvný záväzok, právo na uznanie právnej osobnosti a právo na slobodu myslenia, svedomia a náboženstva. DAVID, V., BUREŠ, P., FAIX, M., SLADKÝ, P., SVAČEK, O.: *Medzinárodné právo verejné s kazuistikou*. Praha: Leges, 2011, str. 259.

¹⁵¹ Napríklad postavenie štátnych občanov sa dlhú dobu považovalo za záležitosť vnútroštátnej jurisdikcie jednotlivých štátov. Bližšie pozri: HARRIS, D. J.: *Cases and Materials on International Law*. Sixth edition. London: Sweet & Maxwell, 2004, str. 654; pozri tiež: FRIDRICH, B. a kol.: *Ústavné garancie ľudských práv*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2013, str. 200–201.

¹⁵² Bližšie pozri STRÁŽNICKÁ, V., ŠEBESTA, Š.: *Človek a jeho práva. Medzinárodná úprava ochrany ľudských práv*. Bratislava, 1994, cit. podľa: SVÁK., J.: *Ochrana ľudských práv...*, str. 33–34.

¹⁵³ Porovnaj GRANT, J. P., BARKER, J. C.: *Encyclopaedic Dictionary of International Law*. Third edition. Oxford: Oxford University Press, 2009, str. 266.

alebo jednotlivcov do koherentného systému na globálnej úrovni, ktorý sa týka každého jednotlivca.¹⁵⁴ Napriek uvedenému však platí, že primárnym aktérom v oblasti ľudských práv zostáva stále štát. Základnú právnu úpravu na vnútroštátnej úrovni predstavujú ústavné predpisy. Na ich základe je kreované ústavné súdничество, ktoré je kľúčovým aktérom ochrany práv jednotlivca na úrovni štátu. Ústava Slovenskej republiky nie je v tomto smere žiadnou výnimkou, komplexný katalóg základných práv a slobôd zakotvuje vo svojej druhej hlave, ktorej druhý oddiel je venovaný základným ľudským právam.¹⁵⁵

5.2 Miesto medzinárodných zmlúv v slovenskom právnom poriadku

Suverenita, teda zvrchovanosť, je jedným z nosných princípov medzinárodného práva i práva ústavného. Súčasne je základným znakom Slovenska, ktorý obsahuje *expressis verbis* článok 1 odsek 1 Ústavy z roku 1992: „*Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát*“. Vzhľadom na skutočnosť, že Ústava bola prijatá ešte za existencie československej federácie, dostáva toto ustanovenie osobitný význam, pretože naznačuje formálny ústavnoprávny prelom medzi Československom a Slovenskom.

Platná Ústava Slovenskej republiky bola od počiatku koncipovaná ako Ústava zvrchovaného štátu, celkom prirodzene teda vychádza z princípu, že jedine ona samotná je najvyššou normou slovenského právneho poriadku. Z toho titulu jedine jej prináleží definovať právnu silu a miesto ostatných súčastí právneho poriadku v hierarchii právnych noriem, čo platí osobitne o normách externého pôvodu.

Čo sa týka medzinárodných noriem a ich účinkov v právnom poriadku, z historického pohľadu pripomíname, že táto otázka nebola všeobecným a uspokojivým spôsobom riešená v žiadnej z ústav, ktoré sa v minulosti aplikovali na Slovensku. Nedostatok sa nepodarilo dôsledne odstrániť ani slovenskému ústavodarcovi z roku 1992: v období rokov 1992 až 2001 bol článok 11 Ústavy jediným jej ustanovením, dotýkajúcim sa vzťahu medzinárodného a vnútroštátneho práva: „*Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred jej zákonmi, ak zabezpečujú väčší rozsah základných práv a slobôd.*“ Túto úpravu zrušil ústavný zákon č. 90/2001 Z. z., prijatý 23. februára 2001.

Pri pohľade na takto formulovaný ústavný text, v doktríne často kritizovaný¹⁵⁶ a inšpirovaný Listinou základných práv a slobôd, z ktorej bol navyše prevzatý nedôsled-

¹⁵⁴ VRŠANSKÝ, P., VALUCH, J. a kol.: *Medzinárodné právo verejné. Osobitná časť*. Bratislava: Eurokódex, 2013, str. 200.

¹⁵⁵ Bližšie pozri VALUCH, J.: Ochrana ľudských práv a základných slobôd v univerzálnom, regionálnom a národnom kontexte. In *Bratislavské právnické fórum 2013*. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2013, str. 1231 a nasl.

¹⁵⁶ Pozri najmä: AZUD, J.: Medzinárodnoprávne súvislosti vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie. *Právny obzor* 2000, str. 73–76; KLUČKA, J.: K ústavnej úprave vzťahu medzinárodného a vnútroštátneho práva. In *Ústava Slovenskej republiky a jej legislatívne*

ne,¹⁵⁷ je ťažké posúdiť, či tu ide o monistickú alebo dualistickú koncepciu. Neexistovala totiž všeobecná klauzula, ktorá by recipovala medzinárodné zmluvy do slovenského práva. Jána Azuda to viedlo ku konštatovaniu, že slovenská Ústava vychádza z dualistickej koncepcie, avšak nie celkom dôsledne,¹⁵⁸ čo považoval za „zvláštnosť úpravy Ústavy SR a právneho poriadku SR.“¹⁵⁹ Existovala tu síce recepcia medzinárodných zmlúv, avšak iba čiastočná, pretože sa obmedzovala na zmluvy o ľudských právach a slobodách. Iné názory hovorili o existencii „zmiešaného dualizmu.“¹⁶⁰ Napriek absencii jednoznačnej doktrínálnej zhody na povahe celej konštrukcie možno povedať, že bývalý článok 11 Ústavy naznačil cestu k právnemu monizmu, aj keď iba v obmedzenej miere.

V oblasti uplatnenia monizmu, teda v oblasti ľudských práv a slobôd, bola medzinárodným zmlúvam priznaná prednosť, pôsobiaca na prvý pohľad štedro. Avšak, účinky tejto prednosti boli výrazne obmedzené nielen tým, že sa vzťahovala iba na zmluvy o ľudských právach a slobodách, ale tiež požiadavkou zabezpečenia ich väčšieho rozsahu. Je zbytočné zdôrazňovať, že v určitých prípadoch môže byť dosť zložité posúdiť, čo je väčším rozsahom práv a slobôd, a čo už ním nie je. Okrem toho, dikcia článku 11 so sebou prinášala nutnosť zvoliť prípad od prípadu, či sa bude postupovať podľa slovenského zákona, alebo podľa medzinárodnej zmluvy. Z povahy veci teda táto právna úprava bola zdrojom permanentnej interpretačnej a aplikačnej neistoty.¹⁶¹

V krátkosti času, ktorá charakterizovala prípravu Ústavy z roku 1992, sa teda slovenský ústavodarca rozhodol pre vytvorenie, takpovediac, alternatívnej hierarchie medzi bežnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami. Delikátnou a komplexnou problematikou vzťahov medzi Ústavou a medzinárodnými záväzkami sa pritom nezaoberal už vôbec. V dôsledku toho sa otvoril Ústavnému súdu Slovenskej republiky pomerne

perspektívy. Zborník príspevkov z konferencie, Tatranská Javorina, 4.–5. marec 1999, Ústavný súd Slovenskej republiky a Legislatívna rada vlády Slovenskej republiky, 1999, str. 19–23; PRUSÁK, J.: Stabilita ústavy a potreba jej novelizácie. In *Ústava Slovenskej republiky a jej legislatívne...*, str. 108–112; CHOVANEC, J.: Suverenita štátu v Ústave Slovenskej republiky a jej vzťah k Európskej únii. In *Ústava Slovenskej republiky a jej legislatívne...*, str. 129–136; PROCHÁZKA, R.: Novela Ústavy SR a integračné úsilie Slovenskej republiky. *Justičná revue* 1999, str. 1–9.

¹⁵⁷ Pozri CIBULKA, L.: Druhé decénium Ústavy Slovenskej republiky. In: *Desať rokov slovenskej štátnosti, zákonodarstva a jeho perspektívy. II. Právnické dni Karola Planka*. Bratislava: Nadácia profesora Karola Planka, 2004, str. 153–161.

¹⁵⁸ AZUD, J.: Medzinárodné zmluvy v právnom poriadku Slovenskej republiky. In Zborník príspevkov z konferencie *Medzinárodné právo v teórii a praxi súdov Slovenskej republiky*. Bratislava: Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 1997, str. 43.

¹⁵⁹ AZUD, J.: Otázky vzťahov slovenského práva (Ústavy SR), medzinárodného a komunitárneho (európskeho práva). *Mezinárodní a srovnávací právní revue* 2003, č. 9, str. 13.

¹⁶⁰ Pozri MOGELSKÁ, J.: Platná právna úprava medzinárodnej zmluvy v Slovenskej republike. *Právny obzor* 1996, str. 408.

¹⁶¹ Porov. napr. ČIČ, M.: Charakter, stav a perspektívy Ústavy Slovenskej republiky. In *Pocta Jaroslavovi Chovancovi*. Bratislava: Procom, 2000, str. 210–225.

veľký priestor pre interpretáciu, ktorý napokon aj využil na objasnenie problematiky vzťahov medzinárodného a vnútroštátneho práva na Slovensku.

Ústavné súdnictvo si vskutku rýchlo osvojilo postoj, podľa ktorého je nutné práva a slobody zakotvené Ústavou vykladať v zhode s medzinárodnými záväzkami Slovenska. Ústavný súd opakovane a výslovne podčiarkol zásadu *pacta sunt servanda*.¹⁶² Nejudikoval však, že by tento princíp mal v slovenskom právnom systéme ústavnú silu. Keby to aj bol chcel Ústavný súd povedať, nebol by v pôvodnej verzii Ústavy našiel výslovný základ pre podobný záver.

Potreba interpretovať slovenskú Ústavu v zhode s medzinárodnými záväzkami však každopádne z judikatúry Ústavného súdu vyplývala od počiatku. Otázku teda bolo možné postaviť tak, či táto skutočnosť postačuje na vyvodenie prednosti, alebo aspoň rovnosti, medzinárodných záväzkov so základným zákonom Slovenska. Nemyslíme si to a, napokon, samotný Ústavný súd sedem rokov po nadobudnutí účinnosti Ústavy konštatuje: „*Medzinárodné zmluvy o ľudských právach majú osobitné postavenie v systéme prameňov práva Slovenskej republiky. Za podmienok ustanovených v článku 11 [...] majú prednosť pred zákonmi, nie však pred Ústavou Slovenskej republiky.*“¹⁶³ Túto formuláciu možno označiť za zásadnú, pretože ňou Ústavný súd jednoznačne potvrdzuje primát Ústavy v slovenskej hierarchii právnych noriem. V podobnom duchu sa nesie aj judikát z 21. mája 2003, ktorý pripomína, že aj vtedy, keď Ústavný súd nebol nútený sa priamo vysloviť o porušení Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv alebo inej medzinárodnej zmluvy o ich ochrane, prihliadal na obsah týchto zmlúv pri vymedzení obsahu práv a slobôd zakotvených v Ústave. Dodáva však, že tak činil iba vtedy, keď to Ústava svojím znením nevyklučovala.¹⁶⁴ Tento prístup teda opäť potvrdzuje, že v očiach Ústavného súdu Slovenskej republiky má Ústava prednosť pred medzinárodnými zmluvami.

Čo sa týka súladu bežných zákonov s medzinárodnými zmluvami o ľudských právach, je pozoruhodné, že v čase účinnosti článku 11 Ústavy naznačil Ústavný súd, že parlament nemôže svojou legislatívou porušiť tento článok. Keby aj zákonodarca prijal zákon odporujúci medzinárodnej zmluve o ľudských právach, nebol by to on, kto by podľa Ústavného súdu porušil Ústavu. V takom prípade by ju totiž mohol porušiť len štátny orgán, a to vtedy, keby vydal individuálny akt, pričom by za základ svojho rozhodnutia zoberal zákon, a nie medzinárodnú zmluvu, ktorá by v tomto prípade zaručovala väčší rozsah ochrany práv.¹⁶⁵ Tento postoj Ústavného súdu bol v podstate logický v období, keď Ústava umožňovala alternatívne použitie zákona a medzinárod-

¹⁶² Napr. rozh. sp. zn. PL. ÚS 5/93 z 18. mája 1994; podobne rozh. sp. zn. PL. ÚS 15/98 z 11. marca 1999; rozh. sp. zn. PL. ÚS 17/00 z 30. mája 2001.

¹⁶³ Rozh. sp. zn. II. ÚS 91/1999 zo 16. decembra 1999.

¹⁶⁴ Rozh. sp. zn. I. ÚS 5/02 z 21. mája 2003.

¹⁶⁵ Rozh. sp. zn. PL. ÚS 8/96 z 27. augusta 1997; pozri tiež DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky – Komentár*. 2. vyd., Šamorín: Heuréka, 2007, str. 146.

nej zmluvy: orgánu aplikujúcemu právo prináleží rozhodnúť, či sa oprie o zákon, alebo o medzinárodnú zmluvu, v závislosti od miery garantovania práva v danom prípade.

Systém zavedený článkom 11 Ústavy Slovenskej republiky bol možno originálny, rozhodne však nepôsobil ako ideálny spôsob úpravy vzťahov národného a medzinárodného práva, a to z troch dôvodov:

- po prvé, alternatívny spôsob formulácie vyvolával neistotu o použiteľnej právnej norme;
- po druhé, článok 11 sa týkal iba medzinárodných zmlúv o ľudských právach a slobodách, v dôsledku čoho implicitne vylučoval ďalšie dôležité medzinárodné zmluvy, najmä hospodárskej povahy;
- po tretie, zo svojej povahy ústavnoprávne neumožňoval pristúpenie Slovenska k Európskym spoločenstvám, ktoré samy prešli významnou transformáciou, vyplývajúcou predovšetkým z Maastrichtskej zmluvy zo 7. februára 1992.

Z týchto dôvodov bol vzťah vnútroštátneho a medzinárodného práva na Slovensku nanovo upravený ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. z 23. februára 2001. Táto ústavná novela bola naplnením v doktríne dlhšie preberanej nutnosti zmeniť Ústavu z dôvodu prípravy na integráciu Slovenska do Európskych spoločenstiev a Európskej únie.¹⁶⁶ Okrem komunitárnych aspektov a redefinície vzťahov medzi vnútroštátnym a medzinárodným právom sa tento ústavný zákon dotkol aj iných významných častí Ústavy Slovenskej republiky, čím sa stal jej najrozsiahlejšou a najvýznamnejšou novelou od 1. septembra 1992. Súčasná ústavná úprava medzinárodných zmlúv v slovenskom práve vplynula z tejto novely, ktorej kuriozitou je, že v parlamente prešla len o jediný hlas.

Ak chceme v súčasnosti definovať postavenie zmlúv medzinárodného práva verejného v slovenskom právnom poriadku, je potrebné pozerat' sa najskôr na článok 7 odsek 5 Ústavy, ktorý je zásadný: „*Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon, a medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonmi.*“ Z dikcie tohto ustanovenia v prvom rade vyplýva, že je – hoci v menšej miere – zachovaný princíp, že prednosť pred zákonmi nie je automaticky priznaná všetkým medzinárodným zmluvám, ktoré Slovensko ratifikovalo. Táto prednosť je obmedzená na tri kategórie medzinárodných zmlúv, uvedené v citovanej úprave.¹⁶⁷ Taktiež by sa mohla viesť diskusia o tom, či „prednosť“, o ktorej slovenská Ústava hovorí, znamená vyššiu právnu silu medzinárodných zmlúv ako zákonov, alebo iba naznačuje poradie, v akom sa majú normy aplikovať bez toho, aby medzi

¹⁶⁶ Pozri AZUD, J.: Medzinárodnoprávne súvislosti vstupu..., str. 76; KLUČKA, J.: K ústavnej úprave vzťahu..., str. 20; PRUSÁK, J.: Stabilita ústavy..., str. 112; PROCHÁZKA, R.: Novela Ústavy..., str. 1–9.

¹⁶⁷ Porov. POSLUCH, M., CIBULKA, L.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. 3. vyd. Šamorín: Heuréka, 2009, str. 215–216.

nimi zavádzala hierarchiu.¹⁶⁸ Význam takejto diskusie je však skôr akademický, lebo tak v jednom ako aj v druhom prípade sa aplikuje medzinárodná zmluva, nie zákon. Napokon, pri pohľade na tento výpočet je zrejme, že pokrýva najmä zmluvy, ktoré sú významné vo vzťahu k osobám, pretože ovplyvňujú ich práva a slobody. V tomto smere možno badať nadväznosť na zrušený článok 11 Ústavy.

Tri kategórie medzinárodných zmlúv, ktoré majú prednosť pred slovenskými zákonmi v zmysle článku 7 odsek 5 Ústavy, sú opäť spomenuté aj v jej článku 86 d). Toto ustanovenie vymedzuje, pri ratifikácii ktorých medzinárodných zmlúv je nutný súhlas Národnej rady Slovenskej republiky. Okrem troch vyššie uvedených kategórií sa súhlas parlamentu spája aj „s medzinárodnými politickými zmluvami, s medzinárodnými zmluvami vojenskej povahy, s medzinárodnými zmluvami, z ktorých vzniká Slovenskej republike členstvo v medzinárodných organizáciách, s medzinárodnými hospodárskymi zmluvami všeobecnej povahy [...]“. Ak dáme do vzájomnej súvislosti článok 7 odsek 5 a článok 86 d) Ústavy, môžeme konštatovať, že tri kategórie medzinárodných zmlúv, ktoré sú vymenované súčasne v oboch ustanoveniach, si pri ratifikácii vyžadujú súhlas parlamentu, a zároveň majú prednosť pred slovenskými zákonmi. Naopak, zmluvy, ktoré figurujú iba v článku 86 d), a nie sú spomenuté v článku 7 odsek 5, si pri ratifikácii síce vyžadujú súhlas parlamentu, formálne však nemajú prednosť pred slovenskými zákonmi. Tento záver možno podložiť tým, že jednoducho žiadne ustanovenie Ústavy slovenskej republiky im nadzákonnú právnu silu nepriznáva.

Slovenský ústavodarca si uvedomil, že by mohla tiež nastať pochybnosť o tom, či medzinárodná zmluva, ktorá sa má ratifikovať, spadá do jednej z troch kategórií vymenovaných v článku 7 odsek 5 Ústavy a či jej tým pádom treba priznávať prednosť pred slovenským zákonom. Práve pre prípad takýchto pochybností dáva Ústava v závere článku 86 d) Národnej rade Slovenskej republiky výslovnú právomoc rozhodnúť, či tá ktorá medzinárodná zmluva je zmluvou o ľudských právach a základných slobodách, či je na jej vykonanie potrebný zákon, alebo či priamo zakladá práva a povinnosti osôb.

Určitú poistku pre prípad pochybností obsahuje tiež zákon č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky, ktorý v § 6 ods. 2 ustanovuje, že „ak má medzinárodná zmluva prednosť pred zákonmi, súčasťou oznámenia o uzavretí medzinárodnej zmluvy je rozhodnutie Národnej rady Slovenskej republiky o tejto skutočnosti.“ Toto ustanovenie je celkom namieste, pretože umožňuje slovenskému parlamentu v prípade pochybností rozhodnúť, akému právnemu režimu bude medzinárodná zmluva podliehať, čím sa neistota odstraní. Avšak, možno si predstaviť aj to, že pochybnosť o priamej aplikovateľnosti nejakého ustanovenia medzinárodnej zmluvy nastane až po jej ratifikácii: v takom prípade parlament už nemôže zasiahnuť. V tejto situácii je zrejme potrebné prikloniť sa k riešeniu v tom zmysle, že samotný súd, ktorý bude mať za úlohu aplikovať zmluvu, rozhodne, či to ktoré jej ustanovenie vyžaduje vnútroštátny vykonávací akt.

¹⁶⁸ Pozri KLUČKA, J.: K dvom otázkam medzinárodného práva v návrhu ústavného zákona skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky. *Justičná revue* 2001, str. 2.

Ak súd usúdi, že áno a ak takýto vnútroštátny akt neexistuje, potom by medzinárodná zmluva ostala nevykonaná.¹⁶⁹

Slovenská ústavná úprava však mlčí o probléme hierarchie medzi Ústavou a medzinárodnými zmluvami, čiže neodpovedá na otázku, či medzinárodná zmluva môže mať prednosť nielen pred zákonmi, ale aj pred slovenskou Ústavou. Predsa z nej však implicitne vyplýva, že medzinárodné zmluvy nad Ústavou stáť nemôžu: naopak, prednosť Ústavy pred nimi plynie – nepriamo, ale nutne – z ustanovení, ktoré do nej boli zaradené ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. [čl. 102, ods. 1 písm. b) a čl. 125a] a ktoré dávajú Ústavnému súdu Slovenskej republiky do budúcnosti možnosť skúmať ústavnosť medzinárodných zmlúv. Aktívne legitimovaní sú v tomto prípade prezident republiky a vláda s tým, že tak môžu urobiť výhradne pred ratifikáciou danej medzinárodnej zmluvy. Ak Ústavný súd skonštatuje protiústavnosť zmluvy, jej ratifikácia nie je možná.

Kým prednosť Ústavy pred medzinárodnými zmluvami na Slovensku v rokoch 1992 až 2001 vyplývala z ústavného textu len implicitne a právne bola podložená najmä konštantnou judikatúrou Ústavného súdu, od roku 2001 je už zakorenená v Ústave pevnejšie, a to v práve citovaných ustanoveniach.¹⁷⁰ Jasne vyplýva najmä zo skutočnosti, že je možné medzinárodnú zmluvu konfrontovať oficiálne a priamo s Ústavou a že prípadná protiústavnosť je prekážkou jej ratifikácie.

Slovenská doktrína však neprijala zavedenie tejto predbežnej kontroly do slovenského právneho systému jednoznačne pozitívne. Medzi jej zástancami Ján Klučka ešte v čase prípravy veľkej ústavnej novely usudzoval, že „výkonom preventívnej kontroly ústavnosti sa vylučuje možnosť vzniku medzinárodnoprávnej zodpovednosti [...] ku ktorej by došlo v prípade, kedy by bol orgán štátu nútený plniť aj to ustanovenie Ústavy alebo ústavného zákona, ktoré sa ocitlo v rozpore s medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky.“¹⁷¹ Napriek tomuto optimistickému pohľadu však treba povedať, že predbežná kontrola s istotou nevylučuje rozpor medzi Ústavou Slovenskej republiky a medzinárodnou zmluvou. Kontrola sa totiž nutne netýka celej zmluvy a, koniec koncov, rozpor môže vzniknúť aj po ratifikácii zmluvy, zámerne alebo nie, v dôsledku novelizácie Ústavy. Každopádne však možno súhlasiť s tým, že preventívna kontrola by mohla aspoň výrazne znížiť možnosť vzájomného rozporu Ústavy a medzinárodnej zmluvy a následného vzniku zodpovednosti štátu. Z tohto uhla pohľadu ju treba chápať ako prínos.

Aby sa však tento prínos mohol naozaj prejavíť, musel by sa tento mechanizmus aj skutočne používať. Tu však nastáva problém, pretože ani prezident republiky ani vláda – jediní nositelia aktívnej legitimácie – nikdy nevyužili túto svoju právomoc, preto žiadna medzinárodná zmluva zatiaľ nebola konfrontovaná s Ústavou Slovenskej republiky. Svojím spôsobom je to logické: medzinárodné zmluvy dojednávajú buď prezident repub-

¹⁶⁹ Porov. DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky...*, str. 131–132.

¹⁷⁰ *Ibid.*, str. 130.

¹⁷¹ KLUČKA, J.: K dvom otázkam..., str. 5.

liky alebo vláda. V tejto súvislosti by bolo nepochybne zvláštne, azda až absurdné, keby prezident či vláda vzápätí potom, ako dojednali a podpísali medzinárodnú zmluvu, napadli jej ústavnosť a vo svojom podaní na Ústavný súd by podrobne zdôvodňovali, prečo je to, čo dojednali a podpísali, protiústavné. Otvorene by tým priznali nesplnenie svojej povinnosti rešpektovať Ústavu, ktorá je súčasťou sľubu prezidenta republiky i členov vlády pri ujímaní sa funkcií (čl. 104 ods. 1 resp. čl. 112 Ústavy).

Naopak, zmysel by dávalo, keby kontrolu ústavnosti medzinárodnej zmluvy mohla iniciovať aj skupina poslancov parlamentu, ktorá inak (v počte najmenej jedna pätina poslancov) patrí medzi subjekty vo všeobecnosti aktívne legitimované pred Ústavným súdom Slovenskej republiky, dokonca je medzi nimi uvedená na prvom mieste [čl. 130 ods. 1 písm. a)]. Naplnila by sa tým aj logik demokracie, ktorá hovorí, že vládne síce väčšina, ale menšina musí mať možnosť ju kontrolovať. Nedomyslenosť celej koncepcie preventívnej kontroly ústavnosti medzinárodných zmlúv na Slovensku je zjavná – zle nastavený okruh aktívne legitimovaných subjektov ju faktickou cestou zbavuje reálneho významu. Táto skutočnosť je o to viac poľutovaniahodná, že Slovensko od roku 2001 ratifikovalo významné medzinárodné zmluvy, najmä Zmluvu o Ústave pre Európu či Lisabonskú zmluvu. Vzhľadom na význam týchto aktov by bolo bývalo nielen zaujímavé, ale hlavne užitočné vedieť, čo by bol Ústavný súd povedal na ich súlad so základným zákonom Slovenska.

Toto sa nedozvieme, keďže kontrola môže fungovať len a priori. Ak k nej nedôjde a zmluva je ratifikovaná, platí prezumpcia jej súladu s Ústavou Slovenskej republiky. Implicitne to vyplýva zo vzájomného priblíženia vyššie citovaných ústavných článkov, najmä z nemožnosti kontrolovať medzinárodnú zmluvu po ratifikácii a z princípu prednosti Ústavy pred medzinárodnými zmluvami. Domnienka súladu s Ústavou však nevylučuje, že by v konkrétnych prípadoch reálne mohlo dôjsť ku kolízii medzi Ústavou a medzinárodnou zmluvou. Faktická neexistencia kontroly len zvyšuje túto pravdepodobnosť. To môže mať za následok vznik zodpovednosti Slovenska pred medzinárodnými súdnymi orgánmi, pre ktoré Ústava členského štátu veľa neznamená. V takomto prípade by štát mal na výber len medzi dvoma možnosťami: buď sa vzoprieť a skompromitovať sa ako zmluvný štát medzinárodného záväzku, alebo sa skloniť a banalizovať tak svoju vlastnú Ústavu...

5.3 Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a Slovensko

Ďalším významným ustanovením týkajúcim sa medzinárodných zmlúv o ľudských právach je čl. 7 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, v zmysle ktorého sa na platnosť týchto zmlúv vyžaduje ešte pred ratifikáciou súhlas parlamentu.¹⁷² Na základe uvede-

¹⁷² Článok 7 ods. 4 Ústavy SR znie: „Na platnosť medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodných politických zmlúv, medzinárodných zmlúv vojenskej povahy, medzinárodných zmlúv, z ktorých vzniká Slovenskej republike členstvo v medzinárodných organizáciách, medzinárodných hospodárskych zmlúv všeobecnej povahy, medzinárodných zmlúv, na ktorých vykonanie je potrebný zákon, a medzinárodných zmlúv,

ného možno konštatovať, že medzinárodné zmluvy o ľudských právach patria do kategórie tzv. prezidentských zmlúv (ktorým sa bližšie venujeme v ďalšom texte), t. j. zmlúv, ktoré pred ratifikáciou prezidentom vyžadujú súhlas zákonodarcu. Na vyslovenie súhlasu s takouto zmluvou je pritom v zmysle čl. 84 ods. 3 Ústavy potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov.¹⁷³ V praxi to teda znamená, že medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách sa môžu ratifikovať len potom, ako Národná rada vysloví s danou zmluvou súhlas. Dovoľená nie je ani ratifikácia takýchto zmlúv s predbežným súhlasom Národnej rady po prerokovaní v budúcnosti, ani následné schválenie udelené po ratifikácii zmluvy.¹⁷⁴

V zmysle čl. 28 Pravidiel pre uzatváranie medzinárodných zmlúv a zmluvnú prax je gestor¹⁷⁵ dojednávanej medzinárodnej zmluvy povinný informovať prezidenta o podpise prezidentskej zmluvy. V prípade, že prezident nevyužije oprávnenie na predbežnú kontrolu ústavnosti alebo do 30 dní nezašle gestorovi stanovisko, gestor môže vypracovať návrh na vyslovenie súhlasu Národnej rady Slovenskej republiky s touto zmluvou. V prípade medzinárodnej zmluvy o ľudských právach zároveň vláda predkladá Národnej rade danú zmluvu aj na rozhodnutie, či ide o zmluvu, ktorá má podľa článku 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky prednosť pred vnútroštátnymi zákonmi.¹⁷⁶

Článok 102 ods. 1 písm. a) Ústavy zveruje dojednávanie a ratifikáciu medzinárodných zmlúv prezidentovi, ktorý však môže dojednávanie preniesť na vládu alebo so súhlasom vlády na jej jednotlivých členov.¹⁷⁷ Uvedené oprávnenie bolo realizované Rozhodnutím prezidenta Slovenskej republiky o prenesení právomocí dojednávať niektoré medzinárodné zmluvy č. 250/2001 Z. z. s účinnosťou od 1. júla 2001. V jeho bode 1 písmeno a) prenáša právomoc vo vzťahu k príprave a prerokovaniu návrhov medzinárodných zmlúv, na ktoré je potrebný súhlas Národnej rady (teda medzinárodné zmluvy

*ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, sa vyžaduje pred ratifikáciou súhlas Národnej rady Slovenskej republiky.*¹⁷⁸

¹⁷³ Článok 84 ods. 3 Ústavy SR znie: „Na vyslovenie súhlasu s medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 3 a 4 a na prijatie zákona vráteného prezidentom Slovenskej republiky podľa čl. 102 písm. o) je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov.“

¹⁷⁴ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky...*, str. 130.

¹⁷⁵ Gestorom medzinárodnej zmluvy je v zmysle ustanovenia článku 10 ods. 1 Pravidiel pre uzatváranie medzinárodných zmlúv a zmluvnú prax ústredný orgán štátnej správy, do ktorého pôsobnosti patrí podľa osobitného zákona plne alebo prevažne predmet úpravy zmluvy a zabezpečenie jej vykonávania.

¹⁷⁶ PÁNIKOVÁ, N., PAVLÍČKOVÁ, Z.: *Sprievodca ľudskoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky voči OSN*. Bratislava: Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 2014, str. 17.

¹⁷⁷ Článok 102 ods. 1 písm. a) Ústavy SR znie: Prezident „zastupuje Slovenskú republiku navonok, dojednáva a ratifikuje medzinárodné zmluvy. Dojednávanie medzinárodných zmlúv môže preniesť na vládu Slovenskej republiky alebo so súhlasom vlády na jej jednotlivých členov.“

o ľudských právach a základných slobodách), na vládu. Vláda sa pri vykonávaní tejto právomoci riadi už spomenutými Pravidlami pre uzatváranie medzinárodných zmlúv a zmluvnú prax (bližšie sa im venujeme v ďalšom texte), ktoré boli schválené uznesením vlády Slovenskej republiky č. 743 z 21. októbra 2009.¹⁷⁸

Ako sme už spomenuli, ešte pred ratifikáciou dojednanej medzinárodnej zmluvy o ľudských právach môže prezident podať na Ústavný súd návrh na rozhodnutie o súlade tejto zmluvy s Ústavou Slovenskej republiky alebo ústavným zákonom. Toto oprávnenie mu vyplýva z čl. 102 ods. 1 písm. b) Ústavy a možno povedať, že v teoretickej polohe je jedným z dvoch existujúcich nástrojov preventívnej ochrany ústavnosti na Slovensku (tým druhým je predbežná kontrola ústavnosti predmetu referenda). Realizovať sa môže iba predtým, ako sa medzinárodná zmluva, na ktorú je pred ratifikáciou potrebný súhlas Národnej rady, stane súčasťou slovenského právneho poriadku. Prezident teda môže iniciovať konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky po dojednaní danej zmluvy o ľudských právach, nie však v čase pred jej uzavretím. Ide o právomoc prezidenta, ktorá je časovo obmedzená a prezident ju môže realizovať v čase od dojednania medzinárodnej zmluvy do vyslovenia súhlasu s touto zmluvou Národnou radou.¹⁷⁹

Pokiaľ ide o vzťah slovenského vnútroštátneho právneho poriadku k medzinárodným zmluvám, resp. k medzinárodnému právu všeobecne, tohto sa dotýka už spomenuté ustanovenie čl. 7 ods. 5 Ústavy. Podľa uvedeného ustanovenia majú medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, prednosť pred zákonmi. Ústava rieši v rámci prechodných ustanovení tiež otázku záväznosti zmlúv uzatvorených pred vznikom Slovenskej republiky Českou a Slovenskou Federatívnou Republikou, resp. pred nadobudnutím účinnosti Ústavy, či jej novely súvisiacej so vstupom do Európskej únie. Konkrétne v čl. 154c ods. 1 Ústava uvádza, že medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti relevantného ústavného zákona (bližšie v ďalšom texte), sú súčasťou jej právneho poriadku a majú prednosť pred zákonom, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd. Považujú sa teda za súčasť právneho poriadku Slovenskej republiky.¹⁸⁰

Aj na základe vyššie uvedeného možno povedať, že medzinárodné zmluvy o ľudských právach, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom usta-

¹⁷⁸ PÁNIKOVÁ, N., PAVLÍČKOVÁ, Z.: *Sprievodca ľudskoprávnymi záväzkami...*, str. 16.

¹⁷⁹ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky...*, str. 757; Bližšie pozri PÁNIKOVÁ, N., PAVLÍČKOVÁ, Z.: *Sprievodca ľudskoprávnymi záväzkami...*, str. 18.

¹⁸⁰ VRŠANSKÝ, P., VALUCH, J. a kol.: *Medzinárodné právo verejné. Všeobecná časť*. Bratislava: Eurokódex, 2012, str. 65. Článok 154c ods. 1 Ústavy SR znie: „Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti tohto ústavného zákona, sú súčasťou jej právneho poriadku a majú prednosť pred zákonom, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd.“

noveným zákonom, majú v porovnaní s ostatnými medzinárodnými zmluvami v našom právnom poriadku osobitné postavenie. Ich výnimočné postavenie potvrdil aj Ústavný súd, ktorý však, ako sme už uviedli, súčasne konštatoval, že ich prednosť pred zákonmi neznamená aj ich prednosť pred Ústavou.¹⁸¹ Totožný názor na prednosť medzinárodných zmlúv vo vzťahu k Ústave je vyjadrený aj v dôvodovej správe k ústavnému zákonu č. 90/2001 Z. z., ktorá uvádza, že prednosť medzinárodných zmlúv o ľudských právach pred zákonmi neohrozuje štandard ochrany ľudských práv a základných slobôd, tak ako je vyjadrený v druhej hlave Ústavy Slovenskej republiky. Ďalej uvádza, že medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách musia byť v súlade s Ústavou. Z toho dôvodu nie je možné predpokladať, že by bola uzavretá medzinárodná zmluva obsahovo v rozpore s Ústavou ani to, že by jej obsah znemožňoval aplikovať v podmienkach slovenského právneho poriadku ústavný štandard ochrany ľudských práv a základných slobôd.

Na zabezpečenie súladu s Ústavou Slovenskej republiky, a tiež na poskytnutie záruky, že takéto medzinárodné zmluvy, ktoré budú mať prednosť pred zákonmi, nebudú môcť poskytovať nižší rozsah ústavou garantovaných práv a slobôd, slúži inštitút preventívnej kontroly súladu uzatváraných medzinárodných zmlúv s Ústavou zo strany Ústavného súdu.¹⁸² Napriek ambícii uvedenej v dôvodovej správe však, ako sme už vyššie uviedli, prax ukázala, že preventívna kontrola ústavnosti je zatiaľ spiacim, ak nie rovno polomŕtvym inštitútom slovenského právneho poriadku.

Na druhej strane aj napriek tomu, že Ústavný súd Slovenskej republiky viackrát vyslovil názor, že medzinárodné zmluvy nemajú prednosť pred Ústavou, naznačil ich význam pre interpretáciu a aplikáciu Ústavy.¹⁸³ Napríklad pri interpretácii požiadavky na „verejnú vyhlásenie rozsudku“ v zmysle článku 142 ods. 3 Ústavy košický súd potvrdil, že táto požiadavka vychádza z medzinárodných zmlúv o ľudských právach, a preto jej podstata a účel sa nemôžu zásadne odlišovať od definície podanej v súlade s týmito medzinárodnými zmluvami o ľudských právach napr. zo strany Európskeho súdu pre ľudské práva.¹⁸⁴

5.4 Kategorizácia zmlúv a proces ratifikácie v podmienkach Slovenska

Na tomto mieste sa nebudeme venovať klasifikácii ľudských práv, či už z hľadiska filozoficko-právneho (prirodzenoprávny a pozitívnoprávny prístup), historického (ľudské práva prvej, druhej a tretej generácie), kultúrno-politického (západno-kresťanský,

¹⁸¹ Rozh. sp. zn. II. ÚS 91/1999 zo 16. decembra 1999.

¹⁸² Osobitná časť Dôvodovej správy k Návrhu skupiny poslancov Národnej rady SR na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z. a ústavného zákona č. 9/1999 Z. z. (ústavný zákon č. 90/2001 Z. z.).

¹⁸³ DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky...*, str. 130.

¹⁸⁴ PÁNIKOVÁ, N., PAVLÍČKOVÁ, Z.: *Sprievodca ľudskoprávnymi záväzkami...*, str. 19–20.

islamský, konfucionistický, hinduistický a iný), statusového (status negativus, status positivus, status activus), predmetu ochrany (osobné práva a slobody, občianske práva, politické práva a slobody, hospodárske, sociálne a kultúrne práva, menšinové práva, práva spojené s uplatňovaním ľudských práv), subjektu (ľudské práva patriace fyzickým osobám, občanom, cudzincom, právnickým osobám, osobitným subjektom), ich pôsobenia (vertikálne, horizontálne pôsobenie) či ich právnej záväznosti (nedotknuteľné, podmienené, akcesorické alebo sprostredkované práva).¹⁸⁵ Rovnako opomenieme tradičné delenie medzinárodných zmlúv platné v medzinárodnom práve, ako je delenie napr. na zmluvy ústne alebo písomné, verejné alebo tajné, zmluvy dojednané v zjednodušenej alebo plnej forme, bilaterálne (dvojstranné), plurilaterálne (viacstranné), či multilaterálne (univerzálne) a pod. a bližšie budeme v tejto časti pozornosť venovať vybranej kategorizácii súvisiacej predovšetkým s medzinárodnými zmluvami týkajúcimi sa ľudských práv.

Rozdiel možno vnímať už pri pohľade na zakotvenie ľudských práv v medzinárodných zmluvách prijatých na pôde svetových organizácií, ako je predovšetkým Organizácia spojených národov alebo organizácií ktoré majú regionálny charakter. Z toho dôvodu ide o zakotvenie ľudských práv v dokumentoch buď univerzálneho dosahu (napr. Všeobecná deklarácia ľudských práv z roku 1948) alebo regionálneho dosahu (napr. Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd z roku 1950, Americký dohovor ľudských práv z roku 1969, Africká charta ľudských práv a práv národov z roku 1981 a pod.).

Z hľadiska okruhu jednotlivcov, ktorých sa zakotvené ľudské práva týkajú, možno hovoriť o medzinárodných zmluvách všeobecnej povahy alebo medzinárodných zmluvách osobitnej povahy. Zmluvy všeobecnej povahy vymedzujú ľudské práva určené jednotlivcom všeobecne (napr. Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach z roku 1966, Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach z roku 1966 a pod.). Zmluvy osobitnej povahy obsahujú ľudské práva určené pre konkrétne vymedzenú kategóriu osôb (napr. Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien z roku 1979, Dohovor o právach dieťaťa z roku 1989, Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím z roku 2006 a pod.).

Obdobným spôsobom by sme mohli pristupovať k zmluvám zakotvujúcim ľudské práva všeobecného charakteru (napr. právo na život, na vzdelanie, na slobodu pohybu a pobytu a pod.) a k zmluvám týkajúcim sa ľudských práv osobitného charakteru (odstránenie rasovej diskriminácie, ochrana pred núteným zmiznutím a pod.).

Na základe uvedeného možno konštatovať, že medzinárodné zmluvy o ľudských právach možno rozlišovať na zmluvy všeobecnej povahy, ktoré sa týkajú ľudských práv všeobecného charakteru alebo sú určené bližšie nešpecifikovanému okruhu subjektov a na zmluvy osobitnej povahy, ktoré sa týkajú buď práv osobitného charakteru alebo sú určené špecifickej skupine subjektov.

¹⁸⁵ Bližšie pozri SVÁK, J.: *Ochrana ľudských práv...*, str. 20 a nasl.

Osobitný význam vo vzťahu k ratifikácii má delenie medzinárodných zmlúv na prezidentské, vládne a rezortné. Ide o delenie podľa Ústavy Slovenskej republiky a rozhodnutia prezidenta.¹⁸⁶

a) Prezidentské zmluvy pred ratifikáciou prezidentom vyžadujú súhlas Národnej rady Slovenskej republiky.¹⁸⁷ Dojednávajú ich buď prezident samotný alebo ním splnomocnený zástupca. Ide o zmluvy v zmysle čl. 7 ods. 2, 3, 4 a 5 Ústavy Slovenskej republiky. Nie sú nimi však zmluvy, ktoré síce formálne obsahujú požiadavku ratifikácie, ako podmienku pre nadobudnutie platnosti s ohľadom na vnútroštátne právne predpisy druhej zmluvnej strany, ale podľa slovenských právnych predpisov ide o zmluvy vládne. Z uvedeného dôvodu nie sú tieto zmluvy predkladané Národnej rade na vyslovenie súhlasu a akt ratifikácie prezidentom republiky sa v tomto prípade nazýva „malá ratifikácia“.¹⁸⁸

b) Vládne zmluvy nevyžadujú súhlas Národnej rady Slovenskej republiky a rozsahom záväzkov presahujú rámec pôsobnosti ústredného orgánu štátnej správy (rámec pôsobnosti jedného rezortu) ustanovený osobitným zákonom.¹⁸⁹ Dojednávajú ich predseda vlády alebo vládou splnomocnený zástupca, nakoľko ich dojednávanie preniesol prezident republiky na vládu. Pri tomto druhu zmlúv stačí k nadobudnutiu ich platnosti, aby druhá strana bola informovaná o tom, že vláda Slovenskej republiky vyslovila definitívny súhlas byť viazaná zmluvou.

c) Rezortné zmluvy taktiež nevyžadujú súhlas Národnej rady Slovenskej republiky ani vlády, ale rozsahom záväzkov nepresahujú rámec pôsobnosti ústredného orgánu štátnej správy ustanovený osobitným zákonom. Tieto zmluvy dojednávajú jednotliví ministri alebo vedúci zodpovedajúcich úsekov štátnej správy o veciach patriacich do ich kompetencie. Platnosť nadobudnú spravidla dňom podpisu alebo je nadobudnutie platnosti viazané na konkrétny deň nasledujúci po výmene oznámení o splnení vnútroštátnych podmienok potrebných pre nadobudnutie ich platnosti. Druh zmluvy v tomto prípade vnútroštátne určuje Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“), ktoré stanoví, či ide o zmluvu prezident-

¹⁸⁶ Rozhodnutie prezidenta SR o prenesení právomoci dojednávateľ niektoré medzinárodné zmluvy č. 250/2001 Z. z.

¹⁸⁷ Článok 4 ods. 1 Pravidiel pre uzatváranie medzinárodných zmlúv a zmluvnú prax, schválených uznesením vlády SR č. 743 z 21. októbra 2009. Dostupné na: [https://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_ByID/ID_D884B02298DE67EB-C12576810032AA84_SK/\\$File/pravidla_pre_uzatvaranie_medzinarodnych_zmluv.pdf](https://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_ByID/ID_D884B02298DE67EB-C12576810032AA84_SK/$File/pravidla_pre_uzatvaranie_medzinarodnych_zmluv.pdf).

¹⁸⁸ Metodický pokyn na vykonanie Pravidiel pre uzatváranie medzinárodných zmlúv a zmluvnú prax, k článku 4. Dostupné na: [https://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_ByID/ID_43D09204896B2EAE-C12576810032EBDF_SK/\\$File/metodicky_pokyn.pdf](https://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_ByID/ID_43D09204896B2EAE-C12576810032EBDF_SK/$File/metodicky_pokyn.pdf).

¹⁸⁹ Zákon č. 575/2001 Z. z., o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

skú, vládnú alebo rezortnú a gestor je v plnom rozsahu viazaný týmto stanoviskom. Bez ohľadu na delenie sú však pre Slovensko záväzné rovnako.¹⁹⁰

Ratifikácii prezidentom republiky podliehajú v zásade prezidentské zmluvy, pričom ratifikačná listina musí obsahovať tiež výhrady alebo vyhlásenia, o ktorých rozhodla Národná rada. Ak prezident na odporúčanie vlády ratifikuje aj vládnú alebo rezortnú zmluvu, v takomto prípade sa vyhotovuje už vyššie spomenutá tzv. malá ratifikačná listina. Ratifikačnú listinu (aj listinu o prístupe, schválení alebo prijatí) vyhotovuje ministerstvo na žiadosť gestora podanú bez zbytočného odkladu po vyslovení súhlasu Národnej rady. K žiadosti o vyhotovenie tejto listiny musí byť priložené uznesenie vlády a uznesenie Národnej rady¹⁹¹ obsahujúce vyslovenie jej súhlasu s prezidentskou zmluvou (vrátane prípadných výhrad alebo vyhlásení, ak o nich rozhodla). Následne odbor medzinárodného práva ministerstva vyhotoví ratifikačnú listinu vyjadrujúcu súhlas Slovenskej republiky so zmluvou. K žiadosti gestor priloží aj stručnú informáciu o zmluve (názov zmluvy, dôvod jej uzavretia a základnú charakteristiku zmluvných záväzkov). Gestor zároveň zašle:

- pri dvojstranných zmluvách dve kópie slovenského alternátu zmluvy vo všetkých jazykoch, v ktorých bola táto zmluva uzavretá. Ak sa použijú kópie textov bez podpisov, vyžaduje sa doplnenie mien splnomocnencov, ktorí zmluvu podpísali;

- pri mnohostranných zmluvách autentický text zmluvy spolu s uvedením miesta a dátumu jej uzavretia (miesta a dátumu jej podpisu za Slovenskú republiku), v prípade prístupu dátum nadobudnutia jej platnosti a rovnako priloží jej slovenský preklad.

Uvedené skutočnosti platia aj pre vystavenie listiny o prístupe, prijatí a schválení zmluvy. Zároveň môže gestor k žiadosti o vystavenie ratifikačnej listiny pripojiť aj žiadosť o vykonanie opatrení pre nadobudnutie platnosti zmluvy. Ak takáto žiadosť nie je priložená, je gestor povinný požiadať o vykonanie príslušných opatrení na nadobudnutie platnosti zmluvy osobitne.¹⁹²

¹⁹⁰ Metodický pokyn na vykonanie Pravidiel pre uzatváranie medzinárodných zmlúv a zmluvnú prax, k článku 4. Dostupné na:

[https://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_ByID/ID_43D09204896B2EAE-C12576810032EBDF_SK/\\$File/metodicky_pokyn.pdf](https://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_ByID/ID_43D09204896B2EAE-C12576810032EBDF_SK/$File/metodicky_pokyn.pdf); porovnaj Článok 4 Pravidiel pre uzatváranie medzinárodných zmlúv a zmluvnú prax, schválených uznesením vlády SR č. 743 z 21. októbra 2009. Dostupné na:

[https://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_ByID/ID_D884B02298DE67EB-C12576810032AA84_SK/\\$File/pravidla_pre_uzatvaranie_medzinarodnych_zmluv.pdf](https://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_ByID/ID_D884B02298DE67EB-C12576810032AA84_SK/$File/pravidla_pre_uzatvaranie_medzinarodnych_zmluv.pdf).

¹⁹¹ Článok 29 Pravidiel pre uzatváranie medzinárodných zmlúv a zmluvnú prax, schválených uznesením vlády SR č. 743 z 21. októbra 2009. Dostupné na:

[https://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_ByID/ID_D884B02298DE67EB-C12576810032AA84_SK/\\$File/pravidla_pre_uzatvaranie_medzinarodnych_zmluv.pdf](https://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_ByID/ID_D884B02298DE67EB-C12576810032AA84_SK/$File/pravidla_pre_uzatvaranie_medzinarodnych_zmluv.pdf).

¹⁹² Metodický pokyn na vykonanie Pravidiel pre uzatváranie medzinárodných zmlúv a zmluvnú prax, k článku 29. Dostupné na:

[https://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_ByID/ID_43D09204896B2EAE-C12576810032EBDF_SK/\\$File/metodicky_pokyn.pdf](https://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_ByID/ID_43D09204896B2EAE-C12576810032EBDF_SK/$File/metodicky_pokyn.pdf).

Ministerstvo zasiela prezidentovi republiky túto listinu spolu s informáciou o zmluve, s odporúčaním ďalšieho postupu, a tiež text zmluvy. Následne po podpise listiny prezidentom vykoná ministerstvo úkony, ktoré zmluva vyžaduje pre nadobudnutie platnosti, najmä zabezpečí uloženie listiny u depositára, výmenu ratifikačných listín alebo notifikáciu splnenia vnútroštátnych podmienok.¹⁹³ Výmena ratifikačných listín sa uskutočňuje na území toho zmluvného štátu, kde nedošlo k podpisu zmluvy. Výmena ratifikačných listín sa vykonáva pri osobnom stretnutí zástupcov zmluvných strán, na ktorom podpíšu protokol o výmene ratifikačných listín. Oznámenie o splnení vnútroštátnych podmienok nevyhnutných na nadobudnutie platnosti zmluvy sa spravdla vykonáva formou výmeny nót. Uloženie ratifikačnej listiny (listiny o schválení, o prijatí alebo o prístupe) k mnohostrannej zmluve zabezpečuje odbor medzinárodného práva ministerstva u depositára zmluvy prostredníctvom príslušného zastupiteľského úradu.

Odlíšna je situácia v prípade, ak zmluva neobsahuje ratifikačnú klauzulu, ale podľa právnych predpisov Slovenskej republiky vyžaduje vnútroštátne prerokovanie ako prezidentská zmluva. Vtedy sa vystavená ratifikačná listina nepoužije na výmenu s druhou zmluvnou stranou, ale sa uloží v archíve medzinárodných zmlúv ministerstva.

V prípade, ak sa uzaviera zmluva, ktorá podľa vnútroštátneho právneho poriadku nepodlieha schváleniu Národnej rady Slovenskej republiky (vládna, rezortná) a na odporúčanie vlády ju prezident ratifikuje (predovšetkým v prípade, keď sa na želanie druhej zmluvnej strany predpokladá výmena ratifikačných listín), vystavuje sa už spomenutá tzv. „malá ratifikačná listina.“¹⁹⁴

Ďalším z delení je kategorizácia medzinárodných zmlúv súvisiaca s časom, kedy získali vnútroštátnu záväznosť. V závislosti od neho sa na Slovensku líši ústavný režim priamej a prednostnej aplikácie medzinárodných zmlúv a z časti sme sa jej venovali už v predošlom texte. Na jednej strane medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovensko ratifikuje a vyhlási spôsobom ustanoveným zákonom v čase po nadobudnutí účinnosti ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. majú vždy prednosť pred vnútroštátnymi zákonmi. Oproti tomu, také zmluvy, ktoré v čase nadobudnutia účinnosti uvedeného ústavného zákona (1. júla 2001) už pre Slovensko právne záväzné boli, majú v zmysle článku 154c ods. 1 Ústavy obmedzenú prednosť pred zákonmi.¹⁹⁵

V tomto prípade ide o medzinárodné zmluvy zabezpečujúce väčší rozsah ústavných práv a slobôd ako zákon. Sú to zmluvy priznávajúce jednotlivcom právo, ktoré nie je

¹⁹³ Článok 29 Pravidiel pre uzatváranie medzinárodných zmlúv a zmluvnú prax, schválených uznesením vlády SR č. 743 z 21. októbra 2009. Dostupné na:

[https://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_ByID/ID_D884B02298DE67EB-C12576810032AA84_SK/\\$File/pravidla_pre_uzatvaranie_medzinarodnych_zmluv.pdf](https://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_ByID/ID_D884B02298DE67EB-C12576810032AA84_SK/$File/pravidla_pre_uzatvaranie_medzinarodnych_zmluv.pdf).

¹⁹⁴ Metodický pokyn na vykonávanie Pravidiel pre uzatváranie medzinárodných zmlúv a zmluvnú prax, k článku 29. Dostupné na:

[https://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_ByID/ID_43D09204896B2EAE-C12576810032EBDF_SK/\\$File/metodicky_pokyn.pdf](https://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_ByID/ID_43D09204896B2EAE-C12576810032EBDF_SK/$File/metodicky_pokyn.pdf).

¹⁹⁵ Pozri tiež Drgonec, J.: *Ústava Slovenskej republiky...*, str. 134.

garantované slovenskými zákonmi, alebo ak priznané právo síce nie je v podmienkach Slovenska novým právom, ale obsah daného práva je širší a teda priaznivejší v zmysle medzinárodného dohovoru ako v zmysle interpretácie slovenského zákona.¹⁹⁶ Jedná sa o medzinárodné zmluvy o ľudských právach a slobodách, ktoré Slovensko ratifikovalo a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred 1. júnom 2001. Obe uvedené podmienky (čas ratifikácie a spôsob vyhlásenia) musia byť pritom splnené súčasne.

Z formálno-technického hľadiska preto, ak bola takáto zmluva ratifikovaná pred 1. júnom 2001, ale bola vyhlásená až po tomto dni, podliehala by ústavnému režimu podľa článku 7 ods. 5 Ústavy SR a mala by neobmedzenú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky.¹⁹⁷

Pod režim článku 154c ods. 1 Ústavy zaraďujeme aj medzinárodné zmluvy, do ktorých Slovenská republika sukcedovala. Zásadný rozdiel medzi medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách podliehajúcimi režimu podľa článku 7 ods. 5 Ústavy a tými zmluvami, ktoré podliehajú režimu podľa článku 154c ods. 1 Ústavy, spočíva aj v orgáne, ktorý rozhoduje o prednosti danej zmluvy pred zákonom. V prvom prípade je to Národná rada Slovenskej republiky, v druhom súdy, pričom podmienky aplikácie týchto zmlúv sú, až na určité výnimky, v zásade totožné.¹⁹⁸

Pojem ratifikácia je vymedzený vo Viedenskom dohovore o zmluvnom práve¹⁹⁹ z roku 1969, konkrétne v jeho čl. 2 ods. 1 písm. b), v zmysle ktorého ide o „takto pomenovaný medzinárodný úkon, ktorým štát vyjadruje na medzinárodnom poli svoj súhlas byť viazaný medzinárodnou zmluvou“, pričom ale nejde o jediný spôsob, ako môže štát vyjadriť súhlas byť viazaný zmluvou. Anthony Aust uvádza, že často je „ratifikácia“ mylne vnímaná ako „ústavný proces“, pričom v skutočnosti to tak nie je. Ako uvádza vyššie uvedená definícia, ide o medzinárodný úkon vykonaný na medzinárodnom poli. A hoci môže byť v určitých prípadoch vyžadované schválenie zmluvy parlamentom, označované aj ako „ratifikácia“, ide o odlišný (a vnútroštátny) proces.

Ratifikácia pozostáva z dvoch častí, a to z úkonu smerom k ratifikačným listinám a buď ich výmeny za ratifikačné listiny iného štátu (pri bilaterálnych zmluvách) alebo ich uloženia u depozitára (pri multilaterálnych zmluvách).²⁰⁰ Prvá časť v podobe pod-

¹⁹⁶ Ibid., str. 1149.

¹⁹⁷ Ibid., str. 1149.

¹⁹⁸ Tamtiež, str. 134–135.

¹⁹⁹ *Vienna Convention on the Law of Treaties*, publikovaná pod č. 15/1988 Zb.

²⁰⁰ AUST, A.: *Modern Treaty Law and Practice*. Second edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, str. 103. J. Crawford uvádza, že ratifikácia zahŕňa dva rôzne procesné úkony. Prvým je interný schvaľovací akt (parlamentom alebo panovníkom v Spojenom kráľovstve) a druhým je medzinárodný postup, ktorý vedie zmluvu k nadobudnutiu platnosti formálnou výmenou alebo uložením ratifikačných listín. Ratifikácia v druhom zmysle je dôležitým aktom vyjadrujúcim súhlas byť viazaný danou zmluvou. CRAWFORD, J.: *Brownlie's Principles of Public International Law*. Eighth edition. Oxford: Oxford University Press, 2012, str. 372–373.

pisu ratifikačnej listiny spravidla hlavou štátu býva požiadavkou vnútroštátneho práva. Podľa medzinárodného práva majú túto právomoc zástupcovia štátu, ktorí sú v zmysle čl. 7 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve²⁰¹ oprávnení uzatvárať medzinárodné zmluvy bez osobitných plných mocí. Druhá časť ratifikačného procesu je teda naplnená výmenou ratifikačných listín, ich deponovaním alebo notifikovaním v zmysle čl. 16 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve.²⁰² Podľa tohto ustanovenia totiž platí, že pokiaľ zmluva neustanovuje inak, ratifikačné listiny, listiny o prijatí, schválení alebo prístupe zakladajú súhlas štátu s tým, že bude viazaný zmluvou dňom: a) ich výmeny medzi zmluvnými štátmi; b) ich uloženia u depositára; alebo c) ich oznámenia zmluvným štátom alebo depositárom, ak sa tak dohodlo.

V prípade dvojstranných zmlúv sa výmena ratifikačných listín vykonáva spravidla na území tej zmluvnej strany, kde nebola zmluva podpísaná. V prípade viacstranných a mnohostranných zmlúv sa ratifikačné dokumenty ukladajú u depositára, ktorým môže byť štát, v ktorom bola zmluva dojednaná alebo napr. medzinárodná organizácia, v sídle ktorej bola podpísaná.²⁰³ Záverečné časti zmluvy potom obsahujú ustanovenia o tom, koľko ratifikačných listín sa vyžaduje na vstup danej zmluvy do platnosti, resp. lehotu po ktorej vstúpi zmluva do platnosti.²⁰⁴

V súvislosti s ratifikáciou nemožno opomenúť čl. 14 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve, v zmysle ktorého platí, že súhlas štátu byť viazaný zmluvou sa vyjadruje ratifikáciou, ak:

- a) zmluva ustanovuje, že tento súhlas je vyjadrený ratifikáciou;
- b) je inak potvrdené, že štáty, ktoré sa zúčastnili na rokovaní, sa dohodli, že ratifikácia sa bude požadovať;
- c) zástupca štátu podpísal zmluvu s výhradou ratifikácie; alebo

²⁰¹ Článok 7 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve znie:

„1) Určitá osoba sa považuje za zástupcu štátu pre prijatie alebo overenie textu zmluvy alebo pre vyjadrenie súhlasu štátu s tým, že bude viazaný zmluvou: a) ak predloží riadne plnomocenstvo, alebo b) ak z praxe príslušných štátov alebo z iných okolností vyplýva, že bolo ich úmyslom považovať túto osobu za zástupcu štátu pre uvedené úkony a upustiť od predloženia plnomocenstva.

2) Z titulu svojich funkcií a bez predloženia plnomocenstva sa za zástupcu svojho štátu považujú: a) hlavy štátov, predsedovia vlád a ministri zahraničných vecí, a to pre všetky úkony súvisiace s dojednávaním zmluvy; b) vedúci diplomatickej misie, a to pre prijatie textu zmluvy medzi vysielajúcim štátom a prijímajúcim štátom; c) poverení zástupcovia štátov na medzinárodnej konferencii, v medzinárodnej organizácii alebo na niektorom z jej orgánov, a to pre prijatie textu zmluvy na tejto konferencii, v tejto organizácii alebo na orgáne.“

²⁰² ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P.: *Mezinárodní právo veřejné...*, str. 154.

²⁰³ DAVID, V., BUREŠ, P., FAIX, M., SLADKÝ, P., SVAČEK, O.: *Mezinárodní právo veřejné...*, str. 104.

²⁰⁴ VRŠANSKÝ, P., VALUCH, J. a kol.: *Mezinárodní právo veřejné. Osobitná část...*, str. 329.

d) úmysel štátu podpísať zmluvu s výhradou ratifikácie vyplýva z plnomocnenstva jeho zástupcu alebo bol vyjadrený v priebehu rokovania.²⁰⁵

Samotný podpis zmluvy neukladá ešte právnu povinnosť danú zmluvu ratifikovať, no štát by sa mal zdržať podpisu v prípade, že nemá skutočný zámer ju aj ratifikovať. Nie je tiež obvyklé, aby bol na ratifikáciu stanovený termín, a tak sú niektoré multilaterálne zmluvy ratifikované (alebo obvyklejšie je k nim pristúpené) aj o mnoho rokov neskôr. Napríklad Spojené štáty americké neratifikovali Dohovor o genocíde²⁰⁶ z roku 1948 až do roku 1988.²⁰⁷ Francúzsko, na ktorého území sídli Európsky súd pre ľudské práva, až v roku 1974 ratifikovalo Európsky dohovor o ochrane ľudských práv z roku 1950.

V každom prípade je však potrebné od uvedenej ratifikácie v zmysle medzinárodného práva odlišovať ratifikáciu, či schválenie parlamentom v zmysle vnútroštátneho práva. Záležitosťou vnútroštátnej úpravy je aj forma ratifikačnej listiny a jej ďalšie príslušenstvo, ako napr. štátna pečať, či požiadavka kontrasignácie členom vlády.²⁰⁸

5.5 Záver

Medzinárodné zmluvy o ľudských právach sú v období po druhej svetovej vojne súčasťou právnych poriadkov prakticky všetkých štátov sveta alebo prinajmenšom tých, ktoré proklamujú hodnoty demokracie. Treba však súhlasiť s názorom, že samotné uplatnenie ľudských práv garantovaných ľudskoprávnymi zmluvami rôznej povahy má súvislosť s vládou práva a existenciou nezávislého súdnictva.²⁰⁹ Bez týchto veličín je ratifikácia a vstup medzinárodnej zmluvy do platnosti v štáte iba formálnou záležitosťou bez reálneho významu pre nositeľa týchto práv – človeka.

Možno povedať, že pokiaľ ide o proces dojednávania a ratifikácie medzinárodných zmlúv a o postupy s tým súvisiace, slovenská prax nevykazuje po formálno-technickej stránke žiadne výrazné odchýlky od zaužívaných štandardov. Čo sa však týka miesta medzinárodných ľudskoprávnych zmlúv v slovenskom právnom poriadku a špeciálne ich vzťahu k vnútroštátnym normatívnym aktom, Slovenskom zvolená koncepcia sa vyznačuje osobitosťou. V roku 1992 zvolená koncepcia takpovediac alternatívneho vzájomného vzťahu slovenských zákonov a medzinárodných ľudskoprávnych zmlúv závisiaca od šírky garantovaného rozsahu práva prípad od prípadu nezanikla spolu s článkom 11 Ústavy Slovenskej republiky. I keď len vo forme prechodného ustanov-

²⁰⁵ Súhlas štátu s tým, že bude viazaný zmluvou, sa vyjadruje prijatím alebo schválením za rovnakých podmienok ako pri ratifikácii.

²⁰⁶ *Convention for the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*. Dohovor o zabránení a trestaní zločinu genocídy bol prijatý Valným zhromaždením OSN dňa 9. decembra 1948.

²⁰⁷ AUST, A.: *Modern Treaty Law...*, str. 106. Uvedený dohovor bol zo strany USA podpísaný 11. decembra 1948 a ratifikovaný 25. novembra 1988.

²⁰⁸ ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P.: *Mezinárodní právo veřejné...*, str. 154.

²⁰⁹ Bližšie pozri CRAWFORD, J.: *Brownlie's Principles...*, str. 668.

venia, stále prežíva a uplatňuje sa vo vzťahu k ľudskoprávnym zmluvám, ktorých platnosť pre Slovensko je časovo spätá s prvým desaťročím jeho samostatnej existencie. Ani novší model uplatňujúci sa pre medzinárodné zmluvy po roku 2001 nie je dôsledne monistický, ako vyplýva z vyššie uvedeného. Tieto skutočnosti a táto pretrvávajúca „dvojakosť“ sú azda najzaujímavejším aspektom kategorizácie medzinárodných zmlúv o ľudských právach v podmienkach Slovenskej republiky.

ČÁST III.

Lidskoprávní smlouvy v národním právním řádu

6. Lidskoprávní smlouvy v českém ústavním pořádku a judikatuře Ústavního soudu ČR: mezi „chudokrevnou“ exkluzivitou a zdravým „glajchšaltováním“? Několik poznámek na margo proběhlých diskusí

6.1 Úvod

Problematika postavení mezinárodních smluv v ústavním pořádku ČR již byla za poslední dvě dekády pojednána nesčetněkrát a nemělo by proto smyslu řadu názorů a přístupů, které již mnohokrát zazněly,²¹⁰ opakovat. Pokusíme se proto spíše o uvedení osobních postřehů a glos, než abychom prováděli kompletní rekapitulaci toho, co již v minulosti bylo k tomuto tématu uvedeno.

V úvodu je třeba zdůraznit, že lidskoprávní smlouvy sehrály nedocenitelnou roli v právní a politické transformaci. Česká republika, resp. ČSFR sice měla od přijetí federálního ústavního zákona č. 23/1991 Sb. svůj vlastní katalog základních práv a svobod, lidskoprávní smlouvy jej však uváděly do podstatně širšího kontextu a zejména jejich aplikace mezinárodními orgány hrála zásadní roli na počátku transformace v judikování lidských práv, které bylo i před Ústavním soudem ČR v plenkách. Zkrátka zde chyběla jednoznačná tradice judikování základních práv a svobod²¹¹ a bylo třeba hledat zahraniční, resp. mezinárodní vzory. Ačkoliv ČSFR a po ní i ČR měly svůj vlastní vnitrostátní katalog lidských práv, koncepce zvolená ústavodárcem vedla k tomu, že smlouvy o lidských právech měly postavení jakýchsi substitutivních, doplňkových, či stínových katalogů. V tom všem sehrávaly lidskoprávní smlouvy a mezi nimi přirozeně především Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod nedocenitelnou roli.

Všeobecně zastávaný lidskoprávní étos v období demokratické transformace se odrazil ve výlučném postavení lidskoprávních smluv v ústavním systému jak ČSFR, tak

²¹⁰ Mezi jinými zejména KÜHN, Z., KYSELA, J.: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? *Časopis pro právní vědu a praxi* č. 3, 2002; FILIP, J.: Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavním soudem. *Právní zpravodaj* č. 11, 2002; PAVLÍČEK, V.: Teoretická koncepce Ústavy ČR. In *Deset let Ústavy České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003.

²¹¹ V tomto směru nebyla bohužel příliš využitelná ani tradice někdejšího prvorepublikového Československého ústavního soudu, jehož judikatura se zaměřovala výlučně na otázky pravomocí a delegací k normotvorbě. Srov. LANGÁŠEK, T.: *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920–1948*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011.

i ústavním pořádku ČR. Toto exkluzivní postavení potvrzoval velmi vstřícný přístup Ústavního soudu, který vyvrcholil po přijetí tzv. euronovely Ústavy v roce 2002, kdy Ústavní soud jejich výlučné postavení v ústavním pořádku vlastně konzervoval či spíše jejich význam navzdory doslovnému textu Ústavy ČR povýšil. Pokud proto hovoříme o významu lidskoprávních smluv v ústavě, pak je spjat především s judikaturou Ústavního soudu.

6.2 Exkluzivní postavení lidskoprávních smluv v jinak „chudokrevném“ ústavním systému

Jak známo, nově vzniklá ČR přebrala koncepci postavení mezinárodních lidskoprávních smluv z období konce federace. Formulace obsažená v čl. 10 Ústavy ČR platná do tzv. euronovely Ústavy se lišila od § 2 federálního ústavního zákona č. 23/1991 Sb., kterým byla uvozena Listina základních práv a svobod, jen minimálně.

Je evidentní, že tato původní ústavní úprava nebyla z mnoha důvodů ideální,²¹² nicméně na druhé straně důvod, proč ústavodárce v roce 1992 vytvořil tuto specifickou kategorii smluv, je nasnadě. Měly zajistit stabilizaci (ústavně)právního prostředí, nota bene za situace, kdy byla zpochybňována ústavní úroveň vnitrostátní Listiny základních práv a svobod, a prosazení hodnot, které z mezinárodních smluv vyplývají a které předchozí režim systematicky pošlapával, byť formálně k některým těmto smlouvám přistoupil, avšak jim nepropůjčil vnitrostátní aplikovatelnost.

S ohledem na to si Ústavní soud v 90. letech minulého století osvojil praxi (podporovanou i zněním zákona o Ústavním soudu), v níž tyto smlouvy považoval za referenční kritérium pro přezkum ústavnosti, a to nejen v řízeních o ústavních stížnostech, ale též v řízeních o kontrole norem, a nakládal s nimi jako s de facto součástí ústavního pořádku.

Inkorporační ustanovení čl. 10 Ústavy ČR ve znění účinném do tzv. euronovely neznalo jiné mezinárodní smlouvy než toliko smlouvy o lidských právech a svobodách, které byly aplikovatelné vnitrostátně po splnění stanovených podmínek (závaznost pro ČR, souhlas s ratifikací udělený Parlamentem, vnitrostátní vyhlášení), a to přednostně před zákonem. K udělení souhlasu s ratifikací těchto smluv pak vyžadovala Ústava dosažení kvalifikované většiny v Parlamentu.

Tento model zavadával důvodu k řadě diskusí po celá 90. léta. Vedly se například spory o to, na základě jakých kritérií lze takový typ smlouvy dovozovat (s ohledem na požadavek kvalifikované většiny k udělení souhlasu s ratifikací byla tato otázka i velkým „politikem“ a vznikaly též spory o to, zda kvalifikace přicházející z exekutivy je pro komory Parlamentu závazná). Naopak u mezinárodních smluv, které byly přijímány ještě před přijetím Ústavy ČR a do nichž nově vzniklá ČR sukcedovala po roce

²¹² Poprvé vůči ní zaujal velmi kritický postoj Jiří Malenovský, který metaforicky hovořil o chudokrevnosti mezinárodního rozměru ústavy. Viz MALENOVSKÝ, J.: O „chudokrevnosti“ mezinárodního rozměru české ústavy a možných terapiích. *Právník*, č. 7, roč. 1996, str. 537–556.

1993, prováděl takovou kvalifikaci smlouvy Ústavní soud ve svých rozhodnutích. Dále se rozvinula diskuse o tom, v jakém postavení tyto mezinárodní smlouvy vstupují do vnitrostátního práva a kam se řadí v hierarchii právních předpisů. Zatímco Jiří Malenovský byl toho názoru, že inkorporační čl. 10 Ústavy ČR těmto smlouvám toliko propůjčuje vnitrostátní působení bez ohledu na to, že by bylo bývalo nezbytné řešit jejich vnitrostátní právní sílu (jde o přednostní aplikaci, při níž se smlouvy budou aplikovat před zákonem),²¹³ jiní dovozovali, že s ohledem na vyžadovanou kvalifikovanou většinu v Parlamentu se smlouvy řadí svou právní silou na úroveň ústavním zákonům.

6.3 Lidskoprávní smlouvy jako přímá součást ústavního pořádku:

pokus o apologetiku jednoho obiter dicta nálezu Ústavního soudu ČR

Obecně tedy platí, že vztah Ústavního soudu k mezinárodním lidskoprávním smlouvám vždy byl více než příznivý. Zřejmě z toho důvodu reagoval Ústavní soud v roce 2002 v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 z 25. června 2002 až přehnaně razantně na obsah euronovely Ústavy, která pojem mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách zrušila, přičemž čl. 10 Ústavy ČR měl napříště inkorporovat všechny mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci se vyžaduje souhlas Parlamentu. Ruku v ruce s touto novelou Ústavy byla přijata i novela zákona o Ústavním soudu, která z něj vypustila tento typ smluv právě jako referenční kritérium přezkumu ústavnosti, a naopak došlo k rozšíření ustanovení čl. 95 odst. 1 Ústavy ČR, podle něhož jsou soudci obecných soudů vázáni nejen ústavními zákony a zákony, ale též mezinárodními smlouvami podle nově formulovaného čl. 10 Ústavy ČR.

Euronovela Ústavy ČR tak nepochybně ústavní pořádek více otevřela mezinárodnímu právu (přestal být „chudokrevným“), stranou však ponechala právě onen dosavadní lidskoprávní étos, který vynesl tyto smlouvy do exkluzivního postavení. Lze se domnívat, že s ohledem na dosavadní význam těchto smluv by jako optimální řešení bylo otevřít ústavní systém všem mezinárodním smlouvám, avšak ponechat exkluzivitu lidskoprávním smlouvám.

Namísto toho se ústavodárce vydal cestou vytvoření obecného modelu, v němž by kterýkoliv soudce mohl odepřít aplikaci domácího zákona, pokud by jej shledal rozporným s mezinárodní smlouvou, aniž by se takový soudce musel obracet s návrhem na zrušení zákona na Ústavní soud. V podstatě by se tak velmi zjednodušeně řečeno jednalo o „difuzní přezkum“ souladu domácích zákonů s mezinárodními smlouvami. Sřet mezi mezinárodní smlouvou a ústavní pořádkem byl řešen zavedením zvláštního typu řízení před Ústavním soudem, a to řízení o tzv. preventivním přezkumu ústavnosti mezinárodních smluv, které může být zahájeno na návrh určitých subjektů před vlastní mezinárodněprávní ratifikací smlouvy (odtud někteří kritici nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 dovozovali, že mezinárodní smlouvy o lidských právech nemohou být kritériem přezkumu ústavnosti a součástí ústavního pořádku, pokud naopak mohou být

²¹³ MALENOVSKÝ, J.: *Mezinárodní právo veřejné. Jeho obecná část a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému*. 4. opravené a doplněné vydání Brno: Doplněk 2004, str. 413–420.

v tomto typu řízení přezkoumávány Ústavním soudem právě s ohledem na jejich soulad s ústavním pořádkem – viz k tomu ještě níže).

Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 však uvedl, že euronovelu Ústavy nelze vykládat tak, že by snižovala již dosažený standard ochrany základních práv, který počítal se specifickým postavením mezinárodních smluv o lidských právech, a proto podle Ústavního soudu i nadále mají takové smlouvy zvláštní status a tvoří pro Ústavní soud referenční kritérium přezkumu, a to i v řízeních o kontrole norem. Je proto povinností soudců obecných soudů při pochybnostech o souladu zákona s tímto typem mezinárodních smluv se obracet na Ústavní soud s návrhem na zrušení zákona, nikoliv samostatně kolizi vyhodnotit a případně odepřít aplikaci zákona a přednostně použít mezinárodní smlouvu. Aby Ústavní soud tento závěr podpořil ještě silnějšími argumenty, uvedl současně, že kategorie mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách je součástí ústavního pořádku, neboť čl. 112 odst. 1 Ústavy ČR přináší toliko demonstrativní výčet součástí ústavního pořádku. To navzdory tomu, že jazykový výklad o takovém závěru nesvědčí.

Jinak řečeno, Ústavní soud se v obiter dictu nálezu přiklonil k výkladu, kterým ponechal lidskoprávním smlouvám ono výlučné postavení v ústavním pořádku, a dokonce jej povýšil na formální součást ústavního pořádku.

Z toho plyne, že tyto smlouvy zůstaly referenčním kritériem nejen při přezkumu individuálních aktů v řízení o ústavních stížnostech, ale též právních norem v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů.

Po téměř patnácti letech, které uplynuly od přijetí tohoto nálezu, nemá smysl otevírat novou polemiku a vracet se ke kritice, která na adresu Ústavního soudu zazněla.²¹⁴ Jak již uvedeno, je pravdou, že ústavodárce zamýšlel zavedení určité verze „difúzního“ přezkumu zákonů skrze posouzení jejich rozporu s mezinárodními smlouvami před obecnými soudy. Domníváme se však, že problém euronovely a s ní spojené novely zákona o Ústavním soudu nebyl v překonání dosaženého standardu procesní ochrany lidských práv, ale v nebezpečí narušení právní jistoty a jednotnosti aplikace lidskoprávních smluv: při vši úctě k soudcům obecných soudů nelze předpokládat, že by soud prvního stupně měl časovou kapacitu při své agendě sledovat vývoj judikatury lidskoprávních soudů či jiných kontrolních institucí, jejich výklady ustanovení smluv a aplikovat je přednostně v případě rozporu s domácím zákonem. Navíc pravidla plynoucí z lidskoprávních smluv, a to i včetně judikatury mezinárodních lidskoprávních institucí, mohou být natolik obecná a vágní, že hrozí (více než u jiných typů mezinárodních smluv) v určitém časovém okamžiku (a vzhledem k „rychlosti“ českých soudů poměrně „dlouhém okamžiku“) nejednota v názorech na to, zda je pravidlo plynoucí ze zákona skutečně v rozporu s mezinárodní lidskoprávní smlouvou. Cesta sjednocování judikatury by byla pomalá a neefektivní, nota bene v systému, v němž neexistuje jednotné přesvědčení o obecné závaznosti soudní judikatury, a to včetně judikatury Ústavního soudu v řízeních o ústavních stížnostech.

²¹⁴ Viz například KÜHN, Z., KYSELA, J.: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2002, č. 3, str. 199–215.

Požadavek derogativních účinků mezinárodních smluv tak dle našeho přesvědčení plyne především z principu právní jistoty. Na podporu tohoto tvrzení lze uvést jeden ilustrativní příklad. Přístup, který zcela odpovídá intencím toliko přednostní aplikace lidskoprávní smlouvy před zákonem, zvolil Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 573/02 z 23. března 2004, v němž navzdory doslovnému znění trestního řádu vyžadoval přednostní aplikaci čl. 5 odst. 4 Úmluvy a z ní plynoucí požadavek slyšení obviněného při rozhodování o pokračování vazby. Tento nálezh však byl v praxi obecných soudů respektován velmi různě, i s argumentem, že nálezh není závazný obecně. Nálezh tak naopak rozkolísal právní praxi, a proto musel Ústavní soud přistoupit k jinému použití Úmluvy, a to derogaci ustanovení trestního řádu o neveřejném zasedání (nálezh sp. zn. Pl. ÚS 45/04 z 22. března 2005). Přednostní aplikace smlouvy před textem zákona v konkrétní věci se tak jako nástroj prosazení obecné platnosti mezinárodního závazku ukázala jako nedostatečná či zcela lichá.

Nepominutelným argumentem ve prospěch závěrů Ústavního soudu je i skutečnost, že zákonodárce ponechal derogaci funkci lidskoprávních smluv jako součást implementačních opatření po rozhodnutí mezinárodního soudu. V ustanovení § 118 zákona o Ústavním soudu totiž zůstala kompetence vlády podat návrh Ústavnímu soudu ke zrušení zákona, pokud má za to, že tento návrh povede k implementaci rozsudku mezinárodního soudu. Dalo by se říci, že ústavodárce zvoleným přístupem obecně „degradoval“ lidskoprávní smlouvy, avšak toliko do situace, kdy by stát narazil na mezinárodněprávní odpovědnost, pak již ústavodárce uznal, že lidskoprávní smlouvy mohou mít bezprostřední derogativní funkci vůči domácí legislativě.

To, že se obecné soudy s derogací funkcí mezinárodních lidskoprávních smluv vyrovnaly, svědčí jiný, pozdější případ. Obecné soudy mají teoreticky tři možnosti, jak přistoupit k nekonzistentnosti zákona s mezinárodní lidskoprávní smlouvou: mohou buď přijmout výklad konformní se smlouvou, případně přímo aplikovat smlouvu bez ohledu na zákon, a konečně se obrátit na Ústavní soud.²¹⁵ Návrhy obecných soudů v řízeních o konkrétní kontrole norem naznačují, že si nakonec osvojily využívání této třetí varianty; jako ilustrativní příklad lze zmínit návrh Obvodního soudu pro Prahu 1, vedený Ústavním soudem pod sp. zn. Pl. ÚS 33/10, v němž obecný soud namísto přijetí výkladu § 11 zákona č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, konformního s Úmluvou nesčetněkrát ve stejných věcech judikovanou ESLP, podal po téměř dvaceti letech účinnosti tohoto zákona (kdy v podstatě všechny restituce již dávno proběhly) návrh na zrušení tohoto ustanovení.²¹⁶

²¹⁵ Blíže viz KOKEŠ, M.: The Application of the Law of the Human Rights Treaties in the Czech Republic (from the point of view of the day-today practice of the Czech Constitutional Court). Never-ending Theoretical Conflict, but Convergence and Harmony in Practice? *Vienna Journal of International Constitutional Law*, vol. 5, No. 2/2011, str. 185.

²¹⁶ Věcně šlo o náhrady povinným osobám za majetek vrácený osobám oprávněným: dle judikatury ESLP má náhrada odpovídat tržní ceně nemovitosti v okamžiku vrácení, přičemž zákon výslovně hovoří toliko o vrácení kupní ceny, kterou povinná osoba zaplatila při koupi věci.

6.4 Potenciální problémy související s výlučným postavením lidskoprávních smluv

Na druhou stranu nelze zcela pominout, že koncepce zastávaná Ústavním soudem není bez komplikací, které žel samotný Ústavní soud zatím ve své judikatuře uspokojivě neodstranil ani nevyšvětlil.

První, spíše teoretická komplikace plyne z toho, že na jedné straně mají být lidskoprávní smlouvy součástí ústavního pořádku, avšak na druhou stranu není vyloučeno, aby před ratifikací takové smlouvy Ústavní soud provedl její poměření se samotným ústavním pořádkem v řízení o preventivní kontrole ústavnosti mezinárodních smluv. Jedná se tak o potenciální a spíše teoretický konflikt mezi postavením takových smluv v řízení o preventivní kontrole a řízení o kontrole vnitrostátních norem. Zatímco v prvním případě není vyloučeno, aby lidskoprávní smlouva nebo lidskoprávní ustanovení mezinárodní smlouvy neobstálo při poměřování se stávajícím ústavním pořádkem, v druhém případě pak platí, že pokud takovým testem projde, stává se sama součástí ústavního pořádku a referenčním kritériem pro poměřování ústavní konformity podústavních vnitrostátních norem. Není tak ani vyloučena situace, kdy by v důsledku zvolené koncepce musel Ústavní soud v řízení o preventivní kontrole poměřovat lidskoprávní smlouvu jinou lidskoprávní smlouvou.

Druhý problém spočívá v samotné kvalifikaci smlouvy jako lidskoprávní. Ani před euronovelou Ústavy ČR nebyla tato otázka vyřešena zcela uspokojivě: kvalifikaci smlouvy jako lidskoprávní prováděl buď Parlament při udělování souhlasu s ratifikací, nebo u smluv ratifikovaných před rokem 1993 Ústavní soud ve své judikatuře. Již tento model byl ve své době podroben kritice, neboť se kvalifikace stávala předmětem politického soupeření (aby byl vůbec udělen souhlas s ratifikací smlouvy, vynucovala si část poslanců její kvalifikaci jako nikoliv lidskoprávní, byť její povaha taková mohla být, případně mohla obsahovat ustanovení lidskoprávní povahy). Je pak otázkou, zda taková ryze účelová kvalifikace mohla být pro Ústavní soud závazná a určující, pokud bylo bez jakýchkoliv pochybností, že smlouva materiálně obsahuje lidskoprávní závazky. S tím ostatně opět kontrastoval vstřícný přístup Ústavního soudu zejména v prvním desetiletí jeho působení: Ústavní soud například kvalifikoval jako lidskoprávní celou masu úmluv vzniklých na půdě Mezinárodní organizace práce. Vstřícností vůči lidskoprávním dokumentům dospěl Ústavní soud nejdále v nálezu sp. zn. II. ÚS 285/97 ze 7. října 1998, v němž neváhal při posuzování soudní rehabilitace jednání, které bylo shledáno trestným a odsouzeno trestním soudem v 50. letech minulého století, aplikovat Všeobecnou deklaraci lidských práv, byť s vědomím, že formálně právně se nejedná o mezinárodní smlouvu.

Mimo jiné i výše popsané nesnáze, pokud jde o kvalifikaci „lidskoprávnosti“, se snažila euronovela Ústavy ČR odstranit, když „ponížila“ statut lidskoprávních smluv. Z tohoto hlediska Ústavní soud naopak situaci týkající se kvalifikace smluv ještě zkomplikoval. V ústavním systému neexistuje žádné a priori a formální kritérium, které by vedlo ke kvalifikaci a jednoznačnému určení určité smlouvy jako lidskoprávní. Kvalifikaci lidskoprávní smlouvy vlastně činí svým návrhem na přezkum norem obecný soud, zatímco v ostatních případech (ne-lidskoprávních smluv) má přímo z ústavy povinnost přednostně aplikovat smlouvu před zákonem sám, aniž by se obracel na Ústavní soud.

V konečném výsledku to tedy bude Ústavní soud, který potvrdí „lidskoprávní“ kvalifikaci smlouvy v řízení o kontrole norem.

Ústavní soud však na druhé straně nedisponuje žádnými nástroji, jak zajistit, že všechny obecné soudy budou jeho názor vyslovený v nálezů sp. zn. Pl. ÚS 36/01 respektovat, neboť Ústava ČR jim povinnost předložit návrh Ústavnímu soudu v čl. 95 odst. 2 výslovně neukládá.

Koncepci zastávané Ústavním soudem se tak například v minulosti výslovně vzeprel Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 6 As 55/2006 z 11. července 2007. V něm sám dovodil rozpor § 139 odst. 1 zákona o BIS, konkrétně vyluky soudního přezkumu nepřiznání příspěvku za službu v BIS s čl. 6 odst. 1 Úmluvy. A aniž by NSS předložil dané zákonné ustanovení k přezkumu Ústavnímu soudu, jal se aplikovat čl. 10 Ústavy ČR a dospěl k závěru, že navzdory doslovnému znění zákona je třeba přednostně aplikovat čl. 6 Úmluvy a otevřít soudní přezkum.²¹⁷

Tento přístup, který se přiči koncepci formulované Ústavním soudem, však otevírá ještě jednu otázku, zda tak obecný soud vlastně může postupovat v případě, kdy stejné lidskoprávní ustanovení obsahuje domácí katalog, tj. Listina základních práv a svobod, zde konkrétně čl. 36 odst. 2 Listiny, který rovněž vyžaduje soudní přezkum rozhodnutí, zasahuje-li do základního práva. I kdyby byl dosah lidskoprávních smluv pouze v přednostní aplikaci před zákonem bez formální derogace, nelze dle našeho soudu tímto postupem obcházet ustanovení domácí Listiny a v důsledku samotný čl. 95 odst. 2 Ústavy ČR.²¹⁸

Ostatně s tímto rozsudkem kontrastuje velká řada pozdějších návrhů Nejvyššího správní soudu na posouzení ústavnosti výluk ze soudního přezkumu (viz například návrhy ve věcech sp. zn. Pl. ÚS 10/07, Pl. ÚS 12/07, Pl. ÚS 26/07, Pl. ÚS 32/08, Pl. ÚS 46/10, Pl. ÚS 23/11, Pl. ÚS 15/12, Pl. ÚS 12/14).

6.5 Význam výlučného postavení lidskoprávních smluv pro soudní praxi

Přístup zvolený Ústavním soudem tak zachoval lidskoprávním smlouvám jejich exkluzivní postavení v ústavním pořádku. Lidskoprávní smlouvy mají nejen aplikační přednost před domácím zákonem, ale byla zachována i jejich formálně-derogační funkce vůči vnitrostátní legislativě. Obě funkce lidskoprávních smluv jsou současně legitimními nástroji, jak zajistit na vnitrostátní úrovni dodržování mezinárodních závazků. Lze se však domnívat, že přístup zvolený Ústavním soudem podporuje větší míru efek-

²¹⁷ Dlužno říci, že tento přístup není zcela ojedinělým. Blíže viz kapitolu 9.

²¹⁸ Postup zvolený v tomto rozsudku ze strany Nejvyššího správního soudu by bylo možné připustit snad pouze tehdy, pokud by se obsah a rozsah lidskoprávní normy obsažené ve smlouvě neshodoval s rozsahem a obsahem normy domácí. To lze připustit i při výkladu čl. 6 odst. 1 Úmluvy a čl. 36 odst. 2 Listiny, avšak nikoliv v případě projednávaném před Nejvyšším správním soudem. Blíže k rozdílům v dosahu čl. 6 Úmluvy a čl. 36 Listiny viz POSPÍŠIL, I.: Právo na soudní a jinou právní ochranu. In WAGNEROVÁ, E. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, str. 734.

tivity dodržení lidskoprávních závazků, neboť derogační funkce vůči zákonu má plošný dopad a podporuje i právní jistotu adresátů právních norem.

Dlužno uvést, že ne vždy se Ústavnímu soudu daří správně identifikovat dosah té které lidskoprávní normy plynoucí z mezinárodní smlouvy, zvláště za situace, pokud taková norma garantuje více než domácí norma ústavního pořádku. Zmínit lze například restituční nálezy týkající se přezkumu podmínky státního občanství a trvalého pobytu oprávněných osob v restituci. Koncepce odlišování tzv. akcesorické a neakcesorické rovnosti, kterou Ústavní soud dovodil z domácí Listiny i z čl. 14 Úmluvy, jej vedla k porušení rovnosti před zákonem, jak je konstruována v čl. 26 Paktu o občanských a politických právech. Jistou roli mohla hrát skutečnost, kterou lze lidovým příslovím označit jako „bližší košile nežli kabát“, tj. bližší Úmluva a závazná judikatura ESLP nežli Pakt a stanoviska Výboru pro lidská práva. Nepochybně pak hrála roli právě i rozdílnost kontrolního mechanismu obou lidskoprávních režimů.

Zachování výlučnosti lidskoprávních smluv v ústavním pořádku přináší ještě jednu výhodu: umožňuje to, co by zřejmě v mezinárodním právu nebylo možné a muselo by být řešeno složitými výkladovými metodami, a to poměrování různých mezinárodních závazků a jejich hierarchizaci.

Hodné zvláštní pozornosti je tak zejména nadřazení povinností plynoucích z lidskoprávních smluv jiným mezinárodním závazkům: pokud se mezinárodní závazek z oblasti ochrany lidských práv dostane do kolize s jiným mezinárodním závazkem, má dle Ústavního soudu v podmínkách právního státu přednost ochrana lidského práva. K tomuto závěru dospěl Ústavní soud poprvé v nálezu sp. zn. I. ÚS 752/02 z 15. dubna 2003, v němž šlo o vydání osoby k trestnímu stíhání v Moldávii na základě Úmluvy o vydávání, což by se však potenciálně dostalo do kolize se závazkem ochrany proti mučení, ponížujícím a nelidskému zacházení vložným ve štrasburské judikatuře tak, že k naplnění tohoto závazku dostačuje existence důvodných obav. Ústavní soud bez dalšího akceptoval takový výklad čl. 3 Úmluvy a upřednostnil jej navzdory porušení jiného mezinárodního smluvního závazku.

Obdobně postupoval Ústavní soud i v novějším stanovisku pléna sp. zn. Pl. ÚS-st. 37/13 z 13. srpna 2013, které založil na závěru, že mezinárodní závazky plynoucí z Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků mají přednost před závazky k vydání obviněného k trestnímu stíhání. Proto řízení o mezinárodní ochraně musí mít přednost před rozhodováním o extradici.

6.6 Postavení lidskoprávních smluv v judikatuře Ústavního soudu ČR v kvantitativním pohledu

Doposud jsme se zabývali postavením lidskoprávních smluv v judikatuře Ústavního soudu ČR z kvalitativního hlediska. Pro dokreslení je možné zvolit i velmi jednoduché hledisko kvantitativní, jehož uplatnění usnadňuje databáze NALUS, provozovaná samotným Ústavním soudem. Zkusme se tedy zaměřit na rozbor toho, v kolika případech z celkového počtu všech rozhodnutí Ústavní soud skutečně ve své argumentaci odkazuje na mezinárodní lidskoprávní smlouvy.

Tento pohled ukazuje závěry o vstřícném přístupu k lidskoprávním smlouvám v poněkud jiném světle. Například v řízeních o ústavních stížnostech se vyskytují slova Úmluva, Pakt či Charta ve vlastní argumentaci Ústavního soudu pouze v 18 % případů, což však ještě nejsou případy, v nichž by Ústavní soud shledal porušení práva plynoucího z mezinárodní smlouvy. Pokud bychom pro zjednodušení použili výskyt těchto slov ve výroku rozhodnutí, což značí situace, v nichž Ústavní soud zřejmě shledal porušení práva plynoucího z mezinárodní smlouvy, pak je celková bilance ještě strážlivější, jedná se toliko o necelé 1 % všech rozhodnutí v řízeních o ústavních stížnostech.²¹⁹ A podobně „úsporná“ je i bilance v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů.

Celkový počet rozhodnutí k 4. březnu 2016 ²²⁰				
39 728				
	Řízení o ústavních stížnostech		Řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů	
	38 751		863	
Výskyt	ve výroku	v argumentaci ÚS	ve výroku	v argumentaci ÚS
Úmluva	317	5 517	9	176
Úmluva o ochraně lidských práv	266	1 599	5	68
Pakt	8	233	0	65
Mezinárodní pakt	8	177	0	63
Charta	0	32	0	29
Sociální charta	0	14	0	15

Tabulka 2: Výskyt odkazů na mezinárodní smlouvy v rozhodnutích Ústavního soudu ČR (zdroj: autor za použití dat z databáze NALUS)

Tyto závěry, které si samozřejmě nekladou ambice na naprostou přesnost, ukazují, že koncepční či verbální vstřícnost Ústavního soudu k mezinárodním lidskoprávním smlouvám může být do jisté míry pouze symbolická, neboť skutečné použití lidskoprávních smluv v rozhodnutích je přinejmenším skromnější. Tato skutečnost však může být vyvolána i tím, že ve většině případů se lidskoprávní normy plynoucí z domácích

²¹⁹ Je však třeba upozornit na skutečnost, Ústavní soud začal hojněji uvádět konkrétní ustanovení Listiny či mezinárodní smlouvy, s nimiž je napadené rozhodnutí orgánu veřejné moci v rozporu, až od roku 2003.

²²⁰ Údaj vychází pouze z počtu rozhodnutí, u nichž je v databázi NALUS provedena indexace typu řízení a rozhodnutí, a neodpovídá skutečnému počtu rozhodnutí vydaných Ústavním soudem ČR v letech 1993–2016.

pramenů v podstatě kryjí s normami mezinárodními, takže Ústavní soud si vystačí s odkazy na národní právní úpravu.

6.7 Závěr

Předchozí text si neklade ambice poskytnout komplexní analýzu postavení lidskoprávních smluv v ústavním pořádku ČR a v judikatuře Ústavního soudu; to již z důvodu, že dané téma bylo zpracováno již mnoha autory. Jde spíše o systematicky řazený souhrn několika poznámek učiněných poté, co většina diskusí k tomuto tématu již zazněla.

Přesto i těchto několik poznámek značí, že ačkoliv od přijetí Ústavy ČR uplynulo již téměř 25 let, od její revize v podobě tzv. euronovely téměř 15 let a ačkoliv se judikatura Ústavního soudu se od nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 nijak zásadním způsobem neodklonila, je stále na tomto tématu co zkoumat a existuje ještě řada dílčích otázek, které zůstaly nezodpovězeny jak samotným Ústavním soudem, tak i vědeckou doktrínou.

Shrňme-li základní východiska, která ovlivnila postavení mezinárodních lidskoprávních smluv v ústavním systému, pak je to (1) obecně sdílený lidskoprávní étos transformace a snaha napravit deficity předchozího režimu, (2) snaha o urychlené prosazení hodnot, na nichž byly mezinárodní smlouvy vystavěné, přímo ve vnitrostátním právním řádu a (3) stabilizace ústavněprávního prostředí jako pojistka směřování transformace.

Jak již bylo uvedeno, euronovela Ústavy ČR se pokusila odstranit určité mezinárodněprávní deficity ústavního systému, avšak společně s tím odstranila důležitý výdobytek demokratické transformace v podobě exkluzivního postavení lidskoprávních smluv. Lze se domnívat, že jako vhodnější krok se jevílo odstranit ony problematické momenty (absence ustanovení o dodržování mezinárodních závazků a rozšíření vnitrostátní inkorporace na širší kategorii mezinárodních smluv), avšak při zachování výlučnosti lidskoprávních smluv. To byl nepochybně i motiv, který vedl Ústavní soud v reakci na euronovelu ke snaze udržet takové výlučné postavení. Ačkoliv lze polemizovat s tím, zda zvolil adekvátní argumentaci k odůvodnění tohoto kroku (snížení dosavadní ochrany lidských práv a potenciální kolize euronovely s tzv. klauzulí věčnosti v čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR a zařazení lidskoprávních smluv jako součástí ústavního pořádku navzdory výslovnému taxativnímu výčtu jeho součástí v čl. 112 Ústavy ČR), nepochybujeme o správnosti tohoto kroku z důvodů, jež byly rozebrány výše.

Pokus o velmi jednoduchou kvantitativní analýzu používání mezinárodních smluv v judikatuře Ústavního soudu však současně ukázal, že diskuse na toto téma měly především symbolický význam, který má mnohem omezenější reflexi v praxi Ústavního soudu, jenž reálně využívá uchované derogační funkce mezinárodních lidskoprávních smluv sporadicky.²²¹

²²¹ Viz pouze devět rozhodnutí v řízení o zrušení zákonů, v nichž Ústavní soud použil přímo ustanovení Úmluvy jako referenční kritérium derogace zákona, přičemž z této množiny toliko jedno rozhodnutí použilo jako derogační normu ustanovení Úmluvy výlučně, v ostatních případech šlo vlastně o souběh působení práv plynoucích z Listiny základních práv a svobod a Úmluvy.

7. Referenčné či preferenčné normy? Postavenie ľudskoprávnych medzinárodných zmlúv v Ústave Slovenskej republiky a ich aplikácia a správne alternatívny pohľad na nález českého ústavného súdu Pl. ÚS 36/01

Vážení čitateľa slobody a internacionalistiky, dovoľte mi na úvod osobnú spomienku. Počas čudných 90-tych rokov, keď prúdeň správ nebolo také rýchle a ľahučké ako dnes, končieval na prelome dní večerný druhý program Slovenskej televízie záznamom Událostí ČT, v krajšom prípade moderovaných pani Jolanou Voldánovou. To otvorené okno som mal veľmi rád. V skúškovom období som sa poctivo učieval s vidinou týchto správ na sklonku dňa. To dobré z toho ostalo zachované. Platí, že otvoriť okno do Prahy, do Českej republiky vyvoláva vždy radosť, ale zároveň predpokladá poctivé bádanie.²²²

O to štýlovejšia je skutočnosť, že sme na ploche jednej knihy s I. Pospíšilom z českého ústavného súdu, ktorého štýlotvorný nález Pl. ÚS 36/01 je cievkou, na ktorú sa navijajú myšlienky nášho textu. Presnejšie povedané, predmetom, tézou textu je perspektíva, podľa ktorej je idea daného nálezu správna, a v správnom zmysle platná, tak pre ústavnosť českú, aj slovenskú.

7.1 Slovenská republika a ČSFR

Slovenská republika má ľudskoprávne medzinárodné záväzky, a to je skvelé.

Ústavne esteticky²²³ aj ústavno-právne sa Slovenská republika odlišila od ČSFR. Tolko diskontinuita. Ústava Slovenskej republiky bola prijímaná na, či pri platforme federálnej ústavy,²²⁴ ale tým, že zakladala novú štátnosť, sa stala Kelsenovskú prvou historickou ústavou, čo znamená, že jej prijatie nemôže byť testované kritériami ústavy Československej.²²⁵ Václav Pavlíček mal z tohto pohľadu prísnu, ale právne nie nevystížnú pozíciu, že Slovenská republika sa (pri)oddelila z federácie už prijatím svojej

²²² Otázky, ktoré text otvára, si, prirodzene, zaslúžia hlbšie bádateľské uchopenie.

²²³ Ústavnou estetikou tu vo zvlášť neutrálnom zmysle myslíme napríklad štátne symboly, preambulu (s absenciou zmienky o návaznosti na československú štátnosť) a vôbec všetko to, čo vytvára efekt, obraz, pocit, rituál konštituovania nového štátu a legitímovania jeho trvania.

²²⁴ Spomeňme si na časť vety „súlade s princípom ústavnosti“ z Deklarácie Slovenskej národnej rady o zvrchovanosti Slovenskej republiky: Slovenská národná rada v súlade s princípom ústavnosti schvaľuje Deklaráciu Slovenskej národnej rady o zvrchovanosti Slovenskej republiky, ako je uvedené v prílohe. In: UZNESENIE Slovenskej národnej rady zo 17. júla 1992 o Deklarácii Slovenskej národnej rady o zvrchovanosti Slovenskej republiky, čiastka 84/1992 Zbierky zákonov.

²²⁵ SCHILLING, T.: Alec Stone Sweet's "Juridical Coup d'État" Revisited: Coups d'État, Revolutions, Grenzorgane, and Constituent Power. *German Law Journal*, vol. 13, 2012, dostupné na: http://works.bepress.com/theodor_schilling/4/; SCHILLING, T.: Justizrevolutionen. *Der Staat*, vol. 51, No. 4, 2012, str. 525–558.

ústavy.²²⁶ S kontinuitou a diskontinuitou ústavného vývoja súvisí tiež skutočnosť, že v turbulentnejších ústavnoprávnych časoch sa ústavný systém viac utieka smerom k medzinárodnému právu ľudských práv, než v časoch pokojnejších.

Slovenská ústava je, napriek estetickej diskontinuite, textuálne a koncepcne ďaleko viac poznačená DNA jej federálnej predchodkyne, než súčasný český ústavný text. Slovenská ústava, presnejšie jej aplikácia tak naznačuje, aké problémy by azda vznikali v ústavnom živote federácie. Ako poznámku uvádzame, že neexperimentovanie pri tvorbe slovenskej ústavy s formou vlády a ľudskými právami zohralo pozitívnu rolu v silne tranzitívnych rokoch. Máme autentický a solidný ústavný text.

7.2 Vývoj uvažovania, resp. imprintu uvažovania o medzinárodných zmluvách v českom prostredí

Vnímanie ústavného statusu medzinárodných zmlúv bolo formované troma témami v dvoch prekrývajúcich sa časových obdobiach – pred a po euronovele (odsek 2 a 4 kap. 7.2, odsek 1 kap. 7.4). Neprikloníme sa k tomu, či sme za čl. 10 alebo 10a českej ústavy v otázke európskeho práva, ale Jiří Malenovský a Zdeněk Kühn zohrali zásadnú rolu v našom uvažovaní o referenčných normách už pred euronovelou ústavy. Rovnako vplyvnou postavou bol v tomto smere Pavel Holländer.

Jiří Malenovský v prvom rade plédoval²²⁷ za *komplexné* riešenie vzťahu právneho poriadku k medzinárodnému právu na úrovni ústavného textu, pretože vtedajšie sa zužovalo, *anemicky*, len na ľudskoprávne medzinárodné zmluvy. Formovanie novej ústavnosti je tým momentom, keď sa viac myslí na veci medzinárodnoprávne (odsek 2 kap. 7.1 i.f.). Ústava ČR v čl. 49 ods. 2 predpokladala súhlas parlamentu s vymenovanými druhmi medzinárodných zmlúv („*Souhlas Parlamentu vyžadují smlouvy o lidských právech a základních svobodách, politické smlouvy a hospodářské smlouvy všeobecné povahy, jakož i smlouvy, k jejichž provedení je třeba zákona.*“), ale upravovala len vzťah jedného druhu medzinárodnej zmluvy k právnemu poriadku, a vzťah ostatných ponechávala podústavnej úrovni, čo je zaiste takpovediac asymetrické. Výpočet parlamentných zmlúv je až na ľudskoprávne zmluvy zhodný s výpočtom v dobe federácie.²²⁸ Slovenský ústavodarca pôvodne doslovne nasledoval federálny výpočet.

²²⁶ Ústavou se Slovensko samo vyřadilo z federace, Mladá fronta Dnes, 14. 10. 1992. In PAVLÍČEK, V.: *O české státnosti, úvahy a polemiky. Český stát a Němci*. Praha: Karolinum, 2002, str. 302.

²²⁷ MALENOVSKÝ, J.: Výklad článku 10 české Ústavy v praxi ústavních orgánů. *Právník*, č. 9, 1996, str. 797 a nasl.; MALENOVSKÝ, J.: „Chudokrevnost“ mezinárodního rozměru české ústavy a možné terapie. *Právník*, č. 7, 1997, str. 537 a nasl.

²²⁸ Článek 36 ods. 3 ústavného zákona z 27. októbra 1968 o československej federácii: „*Mezinárodní smlouvy politické a mezinárodní hospodářské smlouvy obecné povahy, jakož i mezinárodní smlouvy, k jejichž provedení je třeba zákona Federálního shromáždění, vyžadují před ratifikací souhlas Federálního shromáždění.*“

Články Jiřího Malenovského smerujú hlavne proti tejto asymetrickeosti a nevylučujú rôzne formy recepcie, aj keď v nich možno vnímať príklon k inkorporácii. Všetky tieto korektné úvahy boli však podľa nášho názoru myslené v prvom rade prospektívne, aby vytvorili nový základ pre účinky medzinárodných zmlúv. V normatívnom prostredí práva sa dá niekedy vrátiť aj čas, ale ideálny základ pre účinky zmlúv, ktoré budú prijaté a aplikované po euronovele, je jednoducho nepoužiteľný pre ústavnoprávne najkľúčovejšiu zmluvu, a tou je ešte za federálnych čias inkorporovaný Dohovor. Chceme tým vyjadriť myšlienku, že samozrejme Dohovor je zaraditeľný do nového normatívneho rámca, tento je dobrým pôdorysom, ale najviac sa malo akademicky diskutovať, čo bude po euronovele (interpretačne) práve s Dohovorom vo vzťahu k súdom všeobecným a súdu ústavnému. Pretože hoc je euronovela hlavne prospektívna, najviac je pre prax vzrušujúca aplikácia Dohovoru. Zaujímavé temporálne situácie vznikajú potom pri zlučovaní dodatkových protokolov prijímaných v novom režime. Tým vlastne aktualizujú aj status pôvodného Dohovoru. Na tomto mieste možno uviesť, že jedným z argumentov proti kategórii ľudskoprávných zmlúv bola zložitost' ich identifikácie ako ľudskoprávných. Teda vzťah formy a obsahu. Táto dilema však bude latentne prítomná vždy.

Z textov Zdeňka Kühna a Pavla Holländera z rovnakého obdobia možno so značnou trivializáciou odvodiť, že vyjadrujú optimizmus smerom k priamej aplikácii noriem ústavného typu. Domnievame sa, z vlastných skúseností právnickej atmosféry tých čias, že z tohto diskurzu, z diskurzu o otváraní sa ústavy medzinárodnému právu a priamej aplikácii týchto noriem (princípov), a rozhodovacej činnosti ústavných súdov vznikla ľahko nekritická atmosféra priamej aplikácie, aplikácie až ponad zákon, prirodzene hlavne Dohovoru. Z uvedenej atmosféry vzišli rôzne, azda až príliš kreatívne rozhodnutia, napríklad o zastavovaní trestných konaní pre porušenie práva na nepriateľsky podľa čl. 6 Dohovoru (odsek 9 a 10 kap. 7.3).

Myslíme teda v heslách, skratkách, a titulka o medzinárodnej chudokrevnosti českej ústavy môže vytvárať dojem, že široké otvorenie sa právneho poriadku medzinárodným zmluvám je *an sich* žiadúce. Pri praktickej aplikácii na ústavnom súde však môže vzniknúť opačný pocit (odsek 9 kap. 7.3). Ale tak radikálne to Malenovský nechcel povedať. Z Kühnových textov, „Aplikace“,²²⁹ či „Konzentrace“²³⁰ možno získať dojem, že priama aplikácia referenčných textov je *an sich* žiadúca. Ale to on nechcel povedať. Ale aktéri právneho života to tak internalizovali. Po exkurze do slovenskej reality sa vrátíme k českej situácii po euronovele ústavy.

²²⁹ KÜHN, Z.: *Aplikace práva ve složitých případech. K úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Karolinum, 2002.

²³⁰ KÜHN, Z.: O konci jednoho právního paradigmatu, třech stredo-evropských ústavních režimech a perspektivě aplikace komunitárního práva. In KYSELA, J. (ed.): *Deset let Ústavy České republiky, východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bodemia, 2003, str. 190 a nasl.

7.3 Osobná reflexia slovenského vývoja

K jednotlivým štýlotvorným internacionalistickým komponentom slovenskej ústavy som si vytváral názor od 90. rokov, a môže byť pútavé, že v súčasnosti si myslím spravidla všetko opačne.

Štýlotvorným prvkom slovenskej ochrany ústavnosti je výroková kultúra, ktorá si nevystačí na úrovni výroku s kasáciou, resp. derogáciou, ale výrok vyžaduje presné uvedenie porušenia referenčnej normy a navrhovateľa musia takto formulovať svoje návrhy. To je inšpirované štrasburským súdom a naznačovala to federálna úprava aj prax (II. ÚS 104/92, I. ÚS 597/92).²³¹ Vytvára to tlak na dôkladné uvažovanie o aplikovateľnosti, a o rozsahu referenčných noriem (odsek 1 kap. 7.4).

Referenčnosť ľudskoprávnych zmlúv sa začína v článku 7 ods. 4 resp. čl. 83 písm. d) Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorých okrem politických zmlúv je pred ratifikáciou potrebný súhlas Parlamentu s (i) ľudskoprávnymi zmluvami, (ii) priamo aplikovateľnými zmluvami a (iii) zmluvami na vykonanie, ktorých je potrebný zákon.²³² Prvé dve majú podľa článku 7 odst. 5 Ústavy prednosť pred zákonmi. Podľa článku 125 má Ústavný súd v abstraktnej kontrole ako referenčné normy ústavu a zmluvy pred ratifikáciou schválené Národnou radou, inými slovami všetky parlamentné zmluvy. Na konci ústavy sa krčí ustanovenie, podľa ktorého zmluvy ratifikované pred touto euronovelou majú prednosť pred zákonom, len ak sú ľudskoprávne a ak zabezpečujú väčší rozsah slobôd, pričom ostatné zmluvy sa aplikujú cez prioritné doložky: „(1) Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti tohto ústavného zákona, sú súčasťou jej právneho poriadku a majú prednosť pred zákonom, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd. (2) Iné medzinárodné zmluvy, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti tohto ústavného zákona, sú súčasťou jej právneho poriadku, ak tak ustanovuje zákon.“ Ústavná sťažnosť priamo vo svojej ústavnej definícii v čl. 127 ods. 1 obsahuje referenčnosť ľudskoprávnych zmlúv: „Ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.“ Pri abstraktnej kontrole je daná referenčnosť parlamentných zmlúv prijatých po 1. júli 2002 s otázkou, či vrátane zmlúv, na vykonanie ktorých je potrebný zákon (pretože podľa článku 7

²³¹ § 63 „(1) Ak ústavný súd vyhovie ústavnej sťažnosti, vysloví v náleze, ktoré základné právo alebo sloboda a aké ustanovenie ústavného zákona Federálneho zhromaždenia alebo medzinárodnej zmluvy, uvedené v čl. 2 písm. b) ústavného zákona, boli porušené a akým konaním orgánu verejnej moci k tomuto porušeniu došlo.“

²³² Súhlas je quasilegislatívny akt. Pri zmluve (i) práve preto, že je priamo aplikovateľná a pri zmluve (ii) tým Parlament tiež vyjadruje súhlas, že je ochotný prijať transformačný zákon.

ods. 5 ústavy nemají prednost před zákonem) a s optikou podla odseku 1 kapitoly 7.6. U starších zmlúv je daná referenčnost článkom 154c ústavy.

Tak, ako mala pôvodná česká ústava svoj čl. 10 stanovujúci prednosť ľudskoprávných zmlúv, tak mala slovenská ústava čl. 11, ktorý navyše ako podmienku prednosti stanovovala väčší rozsah slobôd: „*Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred jej zákonmi, ak zabezpečujú väčší rozsah základných práv a slobôd.*“

Roky mi bol tento čl. 11 nesympatický, pretože to kritérium prednosti mi prišlo komplikujúce, v horizontálnych vzťahoch nepoužiteľné, a vôbec ťažko testovateľné. Mal som pocit, že je to nešikovná paralela k federálnej Listine, kde dostali národné parlamenty explicitnú licenciu k širšej úprave slobôd oproti federálu.²³³ Taktiež ma na čl. 11 zatažovalo možné skompromisnené postavenie Dohovoru.

Z týchto dôvodov som jeho reflexiu v prechodných ustanoveniach po slovenskej euronovele nebral vážne a majú na pamäti aj českú diskusiu o parlamente s veľkým „P“²³⁴ mal som pocit redundancie článku 154c vo vzťahu k čl. 7 ods. 5. Trochu desí, aký vieme byť povrchní a skratkovití k samotnému ústavnému textu. Ustanovenie čl. 154c bolo vložené poslaneckým návrhom,²³⁵ a podľa ústavnej mytológie vraj z obavy pred retroaktivitou článku 7 ods. 5 ústavy. To sa mi tiež nezдало, aká by mala byť retroaktivita v tom, že štát zaväzuje sám seba. A nad všetkým tým je perspektíva, že všetko treba vykladať tak, aby sa akosi nestratil Dohovor, tak ako to uvádzame pri bývalom čl. 11 v predchádzajúcom bode.

Expanzia judikatúry ESEP napríklad do prostredia kompetenčných sporov,²³⁶ a aplikácie skúsenosti s rôznymi zmluvami z rôznych období o právnej pomoci, zmluvami o sociálnych právach a zmluvami ako napríklad Dohovor proti korupcii,²³⁷ ale aj „právnickejšia“ dôkladnosť nás nasmerovali prehodnocovať pozície prehliadajúce čl. 154c ústavy. Kyvadlo preferencií zmlúv sa posunulo smerom k väčšej triedzosti.

²³³ § 3 ods. 1 Listiny: „*V ústave Českej republiky a v ústave Slovenskej republiky možno základné práva a slobody rozšíriť nad mieru upravenú Listinou základných práv a slobôd.*“; tiež ŠTIAVNICKÝ, J.: Ústavné právo Slovenskej republiky po 35 rokoch. In PRÍBELSKÝ, P. (ed.): *Ústavné právo 20 rokov po páde komunizmu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, str. 123.

²³⁴ PAVLÍČEK, V.: O subjektech práv a svobod v Listině, o princípech prirodzenoprávných a vzťahu k ústavnému zákonu č. 395/2001 Sb. In DANCÁK, B., ŠIMÍČEK, V. (eds.): *Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky*. Brno: Masarykova Univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2001, str. 87 a nasl.

²³⁵ „*Další, v poradí 20. pozmeňujúci a dopĺňujúci návrh podali poslanci Kanis a Faič. Ich pozmeňujúci a dopĺňujúci návrh sa týka: za článok 154b sa vkladá článok 154c, ktorý znie...*“ In Stenozáznam sedemnásť deň rokovania 45. schôdze Národnej rady Slovenskej republiky 23. februára 2001.

²³⁶ Wille v. Liechtenstein, 28396/95.

²³⁷ sp. zn. PL. ÚS 17/08.

Majúc pred očami Dohovor a Pakty, ich dominantnosť, zabudli sme, že máme pouzťavárané rôzne zmluvy, ktoré by v slovenských podmienkach mohli byť referenčné aj v abstraktnej kontrole.²³⁸ Na tomto mieste sa javí čl. 154c inak. Článok 154c ústavy tak môže byť vnímaný ako vyjadrenie opatrnosti, že nové zmluvy budú prijímané s vedomím (článok 7 ods. 5) ich ústavného statusu, pričom doterajší, už poznaný štandard ostane zachovaný. Skutočnosť, v akom časovo režime je zmluva prijímaná tak nie je triviálna (porov. prílohu, kap. 7.7).

Ako bolo citované, samotný článok 154c obsahuje dve kategórie vzťahu k medzinárodným zmlúvam: ľudskoprávne zmluvy na jednej strane a prioritné doložky v zákonoch na strane druhej. Tu je podľa nášho názoru v istom zmysle kľúč k problému. Je v tom isté konštruktívne napätie: Ilustratívny kontrast medzi vznešenými obecnými klauzulami ľudskoprávnych zmlúv a technicistnými tých ostatných (porov. kap. 9.5).

Stanovenie všeobecnej aplikačnej prednosti (technickejších) parlamentných zmlúv je akoby univerzálnou doložkou prednosti, obdobnou tým, ktoré poznáme z partikulárnych zákonov. A pri tomto type zmlúv je aplikačná prednosť úplne v poriadku. Naopak, v systéme koncentrovaného ústavného súdnictva je treba s „preskakovaním“ zákona, (ktorým zákonodarca vyvážil ústavné hodnoty) obecnými klauzulami ľudskoprávnych textoch zaobchádzať opatrne. V tomto kontexte nám príde predstava akejsi súťaže medzi ústavným súdom a súdmi všeobecnými o rozvoj priamej aplikácie ľudskoprávnych zmlúv, povedzme, romantická.

Ilustratívne kontrastu medzi vznešenými obecnými klauzulami ľudskoprávnych zmlúv a technicistnými tých ostatných môžeme tiež porozumieť, ak si na pomoc vezmeme právo EÚ a uvažujeme o jasnosti a bezpodmienenečnosti priameho účinku²³⁹ základných Zmlúv EÚ. Prednosť európskych nariadení pred zákonom je nepochybná. Nariadenia sú však textuálne podrobné, technicistné. Preto ide o inú priamu záväznosť než pri klauzulách ľudskoprávnych dohovorov. A tu sa dostávame v prostredí európskeho práva k priamemu účinku základných Zmlúv, k podmienkam jasnosti a bezpodmienenečnosti priameho účinku. Súdny dvor skúma, či možno z daného článku vypreparovať pravidlo, ktoré je súdne aplikovateľné.²⁴⁰ V širšom pohľade možno vnímať

²³⁸ V tejto súvislosti desia čísla, strojovosť prijímania medzinárodných zmlúv aj ľudskoprávnych. Porov. Kapitulu 1 a 4 a tiež JANKŮ, L., JANOVSÝ, J., SMEKAL, H. a ŠIPULOVÁ, K.: *Mezinárodní závazky České republiky v oblasti lidských práv. Středoevropské politické studie*, Brno: Mezinárodní politologický ústav, FSS MÚ, 2012, XIV, 2–3, str. 191–223. ISSN 1212-7817; dostupné na <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=520>.

²³⁹ MÉZSÁROS, L., ŠTIAVNICKÝ, J.: *Viac ústavné je to, čo kom nerobí alebo k výrociu nálezu I. ÚS 100/04 (Viazanosť ústavných sudcov právom)*. In PRÍBELSKÝ, P., KORPÁŠ, E. (eds.): *Princípy konštitucionalizmu*. Plzeň: Aleš Ceník, 2015, str. 80 a nasl.; BOBEK, M., BŘÍZA, P., KOMÁREK, J.: *Vnitostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 49 a nasl.; tiež MALENOVSKÝ, J.: O „chudokrevnosti“ mezinárodního rozměru české ústavy a možných terapiích. *Právník*, č. 7, 1997, str. 548.

²⁴⁰ BOBEK, M., BŘÍZA, P., KOMÁREK, J.: *Vnitostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, str. 49 a nasl.

istú nepriamu úmeru aplikovateľnosti referenčných noriem, typicky dohovoru: čím je referenčná norma jasnejšia, bezpodmienenejšia – teda normatívnejšia, a čím menej zreteľne pod-dohovorová (podústavná) úprava vyvažuje ústavné hodnoty, tým je referenčná norma priamejšie aplikovateľná.²⁴¹ Príkladom môže byť, do akej miery norma z čl. 5 ods. 4 Dohovoru „*Prepustenia sa môže podmieniť zárukou, že sa dotknutá osoba ustanoví na pojednávanie.*“ textuálne umožňuje prijať sľub alebo kauciu aj pri kolúznej väzbe, aj keď to trestný poriadok explicitne zakazuje.²⁴² Jednoducho nemožno rozhodovať ponad zákon len tým, že si cez konektor všeobecnej klauzule vyberieme niečo z obrovskej judikatúry ESLP. Celé to súvisí s prechodom medzi princípmi a pravidlami, ktoré sú pre ilustráciu Alexym/Dworkinom v protiklade, ale v praxi je medzi nimi plynulé kontinuum.

7.4 Návrat k vývoju uvažovania, resp. imprintu uvažovania o medzinárodných zmluvách v českom prostredí

Nie dlho po prijatí euronovely, po prijatí nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01, vznikla temperamentná diskusia na osi Holländer – Kühn, Kysela.²⁴³ Ako je všeobecne známe, išlo o návrh všeobecného súdu na zrušenie ustanovení týkajúcich sa mlčania zákonodarcu ohľadne ne-odmeny správcu konkurznej podstaty v prípade nedostatočného výťažku konkurznej podstaty. Všeobecný súd navrhol zrušenie pre rozpor so zákazom nútených prác, právom podnikat' a právom na spravodlivú odmenu za prácu. Ústavný súd však vychádzal z princípu rovnosti, z nerovnosti medzi nezaplatenými správcami a tými šťastnejšími a teda z iných referenčných noriem. Išlo o čl. 1, čl. 3 ods. 1 Listiny a, a to je zvlášť zaujímavé, čl. 26 Paktu, ktorý ustanovuje neakcesorickú rovnosť („*Všetci sú si pred zákonom rovní a majú právo na rovnakú ochranu zákona bez akejkoľvek diskriminácie. Zákon zakáže akúkoľvek diskrimináciu a zaručí všetkým osobám rovnakú a účinnú ochranu proti diskriminácii z akýchkoľvek dôvodov, napr. podľa rasy, farby, pohlavia, jazyka, náboženstva, politického alebo iného presvedčenia, národnostného alebo sociálneho pôvodu, majetku a rodu.*“). A práve, aby mohol byť aplikovaný tento čl. 26 Paktu, bol rozšírený pojem ústavný poriadok o medzinárodné zmluvy o ľudských právach,

²⁴¹ Referenčnú normu možno aplikovať priamo proti textu zákona, okrem výnimočných situácií, kde by mohli nastať fatálne ľudskoprávne následky, len ak sú v priamom, jednoducho riešiteľnom textuálnom napätí. Napríklad, ak ústava stanovuje inú lehotu než zákon alebo zakotvuje s dostatočnou presnosťou opravný prostriedok (čl. 133 ústavy).

²⁴² Porov. ŠTIAVNICKÝ, J.: ...lebo Štrasburg tak povedal. Niekoľko poznámok o vzťahu autorít Slovenskej republiky k autorite ESLP. In KOSAR, D., BOBEK, M., KMEC, J., KRATOCHVÍL, J.: *Dvacet let Evropské úmluvy v České republice a na Slovensku*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 113 a nasl.

²⁴³ KÜHN, Z., KYSELA, J.: Je ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že ústava je? (Euronovela Ústavy ve světle překvapivého nálezu Ústavního soudu), *Časopis pro právní vědu a praxi*, sv. 10, č. 3, 2002, str. 199–214, resp. zkrácená verze téhož KÜHN, Z., KYSELA, J.: Euronovela Ústavy ve světle překvapivého nálezu Ústavního soudu č. 403/2002 Sb., *Soudní rozhledy*, sv. 8, č. 12, 2002, str. 421–428.

a aby mohol byť ústavný poriadok rozšírený o medzinárodné zmluvy o ľudských právach, tak bol aplikovaný článok 26 Paktu. (A práve, aby mohol byť inokedy práve takto aplikovaný Dohovor, tak bol aplikovaný Pakt.) Na tomto vehikli rozšíreného pojmu ústavný poriadok potom vyjadruje to úplne najdôležitejšie: „*Nepřímo pro tento závěr (záver o rozšíření ústavného poriadku, pozn.) svědčí i ustanovení čl. 95 odst. 2 Ústavy, když jinak by je bylo nutno vykládat v tom smyslu, že v případě rozporu zákona s ústavním zákonem soudce obecného soudu není kvalifikován věc posoudit a je povinen ji předložit Ústavnímu soudu, v případě rozporu zákona a smlouvy o lidských právech, jenž je ústavněprávně stejné povahy a kvality, je dle čl. 10 Ústavy povinen postupovat dle mezinárodní smlouvy. Ať by již takové rozhodnutí bylo přijato kteroukoli soudní instancí, v právním systému neobsahujícím soudní precedens v kvalitě a závaznosti pramene práva, by nikdy nemohlo nabýt případně i faktických derogačních důsledků. Pro dvě, svou ústavní povahou identické situace, by tak byla Ústavou vytvořena ničím neodůvodněná procedurální nerovnost, což na základě argumentu reductionis ad absurdum nelze přisuzovat ústavodárci v poloze účelu ústavní novely.*“ K tomu možno uviesť, že na Slovensku by niečo také vzhľadom na vnímanie viazanosti petitom a výrokovú kultúru nebolo možné. Ústavný súd si nemôže voľne reinterpretovať referenčné normy (odsek 2 kap. 7.3).

Samozrejme, v náleze je toľko, povezmeme „proaktivnosti“, „konštrukčnosti“, že bol pomerne jasným terčom akadémie. Kühn a Kysela kritizovali hlavne rozšírenie pojmu ústavný poriadok proti jasnej vôli ústavodarcu, nepresvedčivosť argumentu zníženia procedurálnych práv a argumentáciu podústavnou právnou úpravou. Autori majú analyticky zaiste pravdu, ale chýba im snaha o porozumenie súdu a spravodajcu. Ich argument, že z princípu právnej istoty vyplýva povinnosť pri „dvojnásulade“ (nesúlade ustanovenia s ústavou aj Dohovorom) ísť na ústavný súd, nie je nepriestrelný. Napriek tomu sa v jednom bode, neuralgickom, intencii nálezu vlastne približujú: „*Nutno soudit, že toliko výjimečně bude moci obecný soud rozhodnout normativní spor zákona s mezinárodní lidskoprávní smlouvou samostatně, neboť pravidelně bude v daném případě připadat v úvahu jak rozpor s takovou smlouvou, tak rozpor s ústavním pořádkem.*“

Samozrejme český ústavodarca nemohol povedať, že aplikačnú prednosť majú všetky zmluvy okrem ľudskoprávnych. To povedal Ústavný súd v náleze Pl. ÚS 36/01. Možno príliš dramaticky, či ako „slon v porceláne“, ale podstata je správna. V tom je niekedy kúzelnosť rozhodnutí, že argumentačne vyvolávajú rozpaky, ale vo výsledku či medzi riadkami sú dobré a niekedy je to naopak. Z toho vyplýva záver, že hoci ústava nepozná explicitne ľudskoprávne zmluvy, oni tam ďalej sú, a v praxi je s nimi potrebné počítať.

7.5 Historický exkurz

Ak sa kapitola nesie v znamení osobného objavovania československého prostredia medzinárodnej ľudskoprávnej ochrany, už samotný zrod viazanosti Paktom a ďalší vývoj je dobrodružný. (Samotný preklad Covenant ako Pakt je podľa môjho názoru surový, evokujúci skôr zmluvy vojenskej povahy než ľudskoprávny text.) Vždy mi bolo záhadné už samotné podpísanie Paktov na jeseň po augustových udalostiach, ako sa

dočítame v čísle 120/1976 Zbierky: „V mene Československej socialistickej republiky boli oba paktý podpísané v New Yorku 7. októbra 1968.“ Kto to podpísal a s akými motívmi? Atmosféru nám naznačuje oficiálna tlač. Rudé právo, z utorka 8. októbra 1968 na strane sedem vpravo hore²⁴⁴ prinieslo nasledujúcu správu: „Československo podepsalo dva Paktý o ľudských právech. Úřadující ministr zahraničních věcí ČSSR V. Pleskot podepsal 7. října pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech a pakt o politických a občanských právech. Paktý vyhlásují mezinárodní standard týkající se problémů lidských práv ve zmíněných oblastech; Valné shromáždění OSN je přijalo na svém 21. zasedání před dvěma roky.“ Podľa rozhovoru s Pavlem Uhlém Václav Pleskot nebol minister, ale bol námestníkom ministra – generálnym tajomníkom na ministerstve zahraničných vecí. Funkcia ministra bola vtedy neobsadená, respektíve poverenie mal premiér Černík. Ostáva bádateľom zistiť, či podpis vychádzal ešte z koncepcií ministra Hájka alebo to bolo na pokyn premiéra Černíka alebo samotného Pleskota, ktorý sa však stal normalizačnou postavou.

Po podpísaní Helsinského záverečného aktu 1. augusta 1975 (tohtoročné 40. výročie bolo akadémiou nedocenené) bol Pakt ratifikovaný a podpísaný prezidentom a československou ratifikáciou sa stal platným pre celý svet. Možno predpokladať, že parlament dal súhlas so zmluvou v režime prijímania zmluvy na vykonanie, ktorej je potrebný zákon (odsek 2 kap. 7.2). Malenovský tvrdí, že vtedy nebolo kategórie zmlúv o ľudských právach a zároveň prax dobových autorít vylučovali priamy účinok Paktu a tým relativizuje koncepciu Charty. Kombinuje však právne a faktické argumenty: „Praxe socialistickeho Československa nepotvrzuje, že by oba Paktý byly uplatňovány přímo a samostatně ve vnitrostátních poměrech, a tezi jejich bezprostřední použitelnosti hájili pouze struktury Charty 77 a obdobných skupin“²⁴⁵ Malenovského nemožno podozrievať k nesentimentu ku koncepcii Charty, ale chcel tým pravdepodobne viac akcentovať tradíciu uzavretosti národného právneho poriadku. Táto situácia nás však opäť upozorňuje na vzťah všeobecnosti generálnych klauzúl Paktu a akoby jeho zákonnej konkretizácie (posledný bod kapitoly 7.3). Ak odhliadneme od neslobody či svojvôle, tak problémom vzťahu Paktu a socialistickeho právneho poriadku nebola ani tak absencia priameho účinku, ale dobové konkretizačné zákony a ich aplikácia. V dôvodovej správe k prijatiu Paktu sa suverénne konštatuje súlad podústavných predpisov z Paktom.²⁴⁶ Ťažko však takto vnímať napríklad trestný čin opustenia republiky a podobné predpisy. Koncepcia Charty tak nie je nijak oslabená, ba naopak. Cenné sú pri týchto úvahách zistenia Pavla Molka o časovej krivke socialistickej československej internacionalistiky vo vzťahu k téme ľud-

²⁴⁴ Dostupné na <http://archiv.ucl.cas.cz/index.php?path=RudePravo/1968/10/8/7.png>; Je dejinne komické, akú máme dnes radosť, že môžeme bádať v Rudom práve.

²⁴⁵ MALENOVSKÝ, J.: Výklad článku 10 české Ústavy v praxi ústavních orgánů. *Právník*, č. 9, 1996, str. 807.

²⁴⁶ Porov. aj rozpravu k súhlasu s Paktami: Stenoprotokol ze schůze č. 20, 11. novembra 1975.

ských práv.²⁴⁷ Ťažko povedať, či zistenia sú odrazom odvahy alebo úprimnosti dobových autorov, ale je zrejme, že brnenská fakulta práve v teplejších obdobiach po roku 1968 s ľudskými právmi pracovala.

Akokoľvek, sme presvedčení, že ľudskoprávny, chartistický status bol dodatočne potvrdený proti prúdu času § 2 Listiny („*Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ratifikované a vyhlásené Českou a Slovenskou Federatívnou Republikou, sú na jej území všeobecne záväzné a majú prednosť pred zákonom.*“).²⁴⁸ Teda, že § 2 nemal len účinky do budúcnosti, ale mal potvrdiť pozíciu Charty od roku 1976.²⁴⁹ Charta posunula ťažisko čs. ústavnosti na nadštátnu pozíciu Paktu. Listina stiahla toto ťažisko z platónskeho neba nádejí na čs. pôdu. V roku 1991 by bolo príliš odvážne vtáňovať prezidentské zmluvy z doby neslobody do právneho poriadku, a tak bolo veľmi osvietené dať prednosť tým ľudskoprávnym. Tvorcovia Listiny použili pre druhový názov ľudskoprávných zmlúv v § 2 ods. 1 Listiny rovnaký sled slov (Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách), aký je v názve Dohovoru (Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd). To silne naznačuje, že mali pred očami Dohovor vrátane jeho právneho postavenia, aj keď federálna ústava nepoznala prijímanie kategórie ľudskoprávných zmlúv, ale paradoxne len zmlúv na vykonávanie, ktorých je potrebný zákon. V režime federálnej Listiny bol prijatý Dohovor, teda v režime prednosti pred zákonmi. Jeho prednosť bola daná aj, a predovšetkým tým, že ľudskoprávne zmluvy boli referenčným kritériom súmerne pri ústavnej sťažnosti aj pri konaní o súlade. Konzistentne a elegantne.

²⁴⁷ MOLEK, P.: Mezinárodní právo veřejné. In BOBEK, M., MOLEK, P., ŠIMÍČEK, V. (eds.): *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita: Brno 2006, str. 392 a nasl.; dostupné na: http://www.komunistickepravo.cz/kapitoly/13_364-400_komunistickepravo-cz_Molek_Mezinarodni-pravo.pdf.

²⁴⁸ Porov. § 1 ods. 1 zákona č. 87/1991 Zb., o mimosúdnych rehabilitáciách: „(1) *Zákon sa vzťahuje na zmiernenie následkov niektorých majetkových a iných krívd, ktoré vznikli občianskoprávnymi a pracovnoprávnymi úkonmi a správnymi aktami, urobenými v období od 25. februára 1948 do 1. januára 1990 (ďalej len „rozhodné obdobie“)* v rozpore so zásadami demokratickej spoločnosti, rešpektujúcej práva občanov vyjadrené Chartou Organizácie Spojených národov, Všeobecnou deklaráciou ľudských práv a nadväzujúcimi medzinárodnými paktami o občianskych, politických, hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach.“; § 1 ods. 2 zákona č. 119/1990 Zb., o súdnej rehabilitácii: „Činy, ktoré smerovali k uplatneniu práv a slobôd občanov zaručených ústavou a vyhlásených vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv a v nadväzujúcich medzinárodných paktoch o občianskych a politických právach, boli česko-slovenskými trestnými zákonmi vyhlásené za trestné v rozpore s medzinárodným právom a medzinárodnému právu odporovali aj ich trestné stíhanie a trestanie.“

²⁴⁹ PAVLÍČEK, V.: O subjektech práv a svobod v Listině o principech přirozenoprávních a vztahu k ústavnímu zákonu č. 395/2001 Sb. In DANČÁK, B., ŠIMÍČEK, V. (eds.): *Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky*. Brno: Masarykova univerzita a Mezinárodní politologický ústav, 2001, str. 88.

To pokračovalo v roku 1993 aj v českej ústave. Podľa môjho názoru aj dobový český čl. 10 (*Ratifikované a vyhlásené medzinárodné smlouvy o ľudských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jsou bezprostředně závazné a mají přednost před zákonem.*) vlastne tiež umožňoval všeobecným súdom konkurovať ústavnému súdu, len to tak explicitne nepovzbudzoval ako čl. 10 po euronovele. Článok 10 po euronovele vyjadril aplikačnú prednosť zmlúv ostrejším jazykom a vyňal explicitne ľudskoprávne zmluvy z množiny referenčných noriem ústavného súdu. Domnievam sa, že sa len ľahko vychýlila perspektíva, ale podstata sa nezmenila. Obava zo spätnej implementácie celého korpusu prezidentských zmlúv je problémom, na ktorý upozornil profesor Pavlíček teóriou veľkého „P“.²⁵⁰ Z tejto perspektívy je jeho teória akceptovateľnejšia.

Slovenská ústava veci skomplikovala. Prednosť podmienila väčším rozsahom slobôd a medzinárodné ľudskoprávne referenčné kritériá k sťažnosti (dobovo „podnet“) a súladom boli menej zreteľné.²⁵¹

Teoreticky a svojim spôsobom aj prakticky má slovenský ústavný systém dva, možno tri časové režimy, segmenty medzinárodných zmlúv. Dva hlavné segmenty sú zmluvy prijímané do 1. júla 2002 ešte vo federálnom štýle a po euronovele, ktorá v čl. 7 ods. 4 vytvorila nové kategórie prijímaných zmlúv.²⁵² Prax sa ustálila v tom smere, že pri Dohovore sa väčší rozsah práv podľa č. 11 resp. 154c netestuje, ale zároveň je Dohovor vnímaný ako inkorporovaný cez tieto články. Možno je prevzatý aj s federálnymi, listinovými účinkami cez čl. 153 (*Na Slovenskú republiku prechádzajú práva a povinnosti z medzinárodných zmlúv, ktorými je Česká a Slovenská Federatívna Republika viazaná, a to v rozsahu ustanovenom ústavným zákonom Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky alebo v rozsahu dohodnutom medzi Slovenskou republikou a Českou republikou.*), teda v pomyslenom skoršom federálnom segmente, a teda mimo čl. 11. Ale nikto takto neuvažuje. Pri abstraktnej kontrole je daná referenčnosť parlamentných zmlúv prijatých po 1. júli 2002 s otázkou, či vrátane zmlúv na vykonanie, ktorých je potrebný zákon (pretože podľa článku 7 ods. 5 ústavy nemajú prednosť pred zákonom) a s optikou podľa odseku 1 kapitoly 7.6. U starších zmlúv je daná referenčnosť článkom 154c ústavy.

²⁵⁰ Porov. ibidem str. 87 a nasl.

²⁵¹ Porov. vtedajší čl. 125 ústavy: „Ústavný súd rozhoduje o súlade

a) zákonov s ústavou a s ústavnými zákonmi,

e) všeobecne záväzných právnych predpisov s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov.“

²⁵² Porov. čl. 86 písm. d) ústavy: „Do pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky patrí pred ratifikáciou vyslovovať súhlas s medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách, s medzinárodnými politickými zmluvami, s medzinárodnými zmluvami vojenskej povahy, s medzinárodnými zmluvami, z ktorých vzniká Slovenskej republike členstvo v medzinárodných organizáciách, s medzinárodnými hospodárskymi zmluvami všeobecnej povahy, s medzinárodnými zmluvami, na ktorých vykonanie je potrebný zákon, ako aj s medzinárodnými zmluvami, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, a zároveň rozhodovať o tom, či ide o medzinárodné zmluvy podľa čl. 7 ods. 5.“

Na začiatku činnosti ústavného súdu boli ojedinelé pokusy väčší rozsah práv testovať. Veľmi pekný je prípad (ne)ústavnosti zákazu nahrávania pojednávania verejnosťou II. ÚS 28/96. Ústavný súd v náleze vec posudzoval v režime slobody prejavu, nebránenia prijímania informácií. Pretože Dohovor obsahuje v čl. 10 limitačnú klauzulu „zabráneniu úniku dôverných informácií alebo zachovania autority a nestrannosti súdnej moci“ ústavný súd v tomto vertikálnom vzťahu konštatoval, že väčší rozsah slobody obsahuje národná ústava, pretože takúto limitačnú klauzulu nemá a Dohovor sa tu neuplatní: „Podľa čl. 10 bod 2 Dohovoru slobodu prejavu a právo prijímať a rozširovať informácie možno obmedziť z viacerých dôvodov, než podľa čl. 26 ods. 4 ústavy. Dôvody, ktoré sa pri obmedzení slobody prejavu a práva na informácie uznávajú podľa Dohovoru, ale nie podľa ústavy, nemajú povahu prameňa práva Slovenskej republiky, pretože Dohovor podľa čl. 11 ústavy má prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky iba vtedy, keď sa ním zaručuje väčší rozsah základných práv a slobôd. V danom prípade sa podľa Dohovoru zaručuje menší rozsah slobody prejavu a práva na informácie. Podľa čl. 10 bod 2 Dohovoru sa sloboda prejavu a právo na informácie môže obmedziť aj v záujme zachovania autority a nestrannosti súdu. Tento Dohovorom chránený záujem nebol relevantný pre konanie v časti návrhu namietajúcej porušenie čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy, ale nemožno ho opomenúť v konaní o tej časti podnetu, ktorou sa namietlo porušenie čl. 10 Dohovoru.“ Ústavný súd týmto nálezom potvrdil možnosť nahrávania verejných pojednávanií.

Každopádne, vzhľadom na to, že sa väčší rozsah práv až napríklad na citovaný výnimku netestoval, nie je z textu čl. 11 resp. čl. 154c jasné, či ide o rozsah práv väčší než ústava alebo zákon (porov. prílohu, kap. 7.7). Veľmi ilustratívnu argumentáciu z návrhu, ktorý bol procesne zamietnutý²⁵³ a uverejnený v zamietacom uznesení sp. zn. PL. ÚS 11/2012 ponúkame v prílohe. Možno spätne nahlas považovať, že čl. 11 ústavy mohol slúžiť „nemeckejšiemu“ prístupu k medzinárodným zmluvám (Görgülü rozhodnutie).²⁵⁴

7.6 Fazit

Čo platí z nášho uchopenia českého nálezu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 pre slovenskú aplikačnú realitu? Pre vzťah všeobecných súdov a ústavného súdu z toho vyplýva, že aj keď sú všeobecné súdy podľa čl. 144 ods. 1 ústavy viazané aj ľudskoprávnymi zmluvami, nie je to licencia na obchádzanie konkrétnej kontroly ústavnosti. Pre abstraktnú kontrolu ústavným súdom to znamená, že aj keď má ústavný súd ako referenčné kritérium po 1. júli 2001 prijaté parlamentné zmluvy, tak pri tých neľudskoprávných musí byť v každom individuálnom opatrný, či môže byť taká zmluva vzhľadom na svoju povahu referenčným kritériom (partikulárne zmluva, ZFEÚ).

²⁵³ Porov. odlišné stanovisko sudcu Lajosa Mészárosu k rozhodnutiu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. PL. ÚS 16/2014: O mojom (meritórnom) zamietnutí procesného zamietania.

²⁵⁴ Rozhodnutie zo 14. októbra 2004, reg. nr. 2 BvR 1481/04, BVerfGE 111, 307et seq, http://www.bverfge.de/entscheidungen/rs20041014_2bvr148104e.html.

Testovanie zmlúv by so značným zjednodušením malo prebiehať v týchto bodoch: (1.) Časový segment zmluvy; ak ide o zmluvu prijatú pred 1. júlom 2002 treba rozhodnúť, či je ľudskoprávna a prípadne ju porovnať s ústavou, či zákonom a ísť na bod 4. (2.) Ide o zmluvu podľa čl. 7 ods. 4, resp. 7 ods. 5 ústavy?; ak ju parlament neoznačil ako zmluvu podľa čl. 7 ods. 5, ústavný súd ju už nemôže aplikovať. (3.) Ide o ľudskoprávne ustanovenie zmluvy? (4.) Je dané ustanovenie svojou podrobnosťou spôsobilé priamej aplikácie?

7.7 Príloha²⁵⁵

Kľúčovými ustanoveniami napadnutej právnej úpravy sú ustanovenia § 9 ods. 1 písm. b) a § 9 ods. 16 zákona o štátnom občianstve, ktoré normujú stratu štátneho občianstva Slovenskej republiky ex lege v prípade tých osôb, ktoré dobrovoľne nadobudnú štátne občianstvo cudzieho štátu. Podstata sporu o ich ústavnosť medzi účastníkmi konania sa pritom týka otázky vzťahu dohovoru o občianstve k čl. 5 ods. 1 a 2 ústavy, resp. k ústave a ústavným zákonom vôbec. Navrhovatelia sa na jednej strane domáhajú vyslovenia nesúladu s ustanoveniami čl. 4 písm. a) a c) a čl. 11 dohovoru o občianstve, na druhej strane však možnosť straty (odňatia) občianstva neakceptujú napriek tomu, že dohovor o občianstve ju v čl. 7 ods. 1 písm. a) pripúšťa. Národná rada i vláda zasa ústavnú akceptovateľnosť napadnutých ustanovení opierajú aj o čl. 7 ods. 1 písm. a) Dohovoru o občianstve, na druhej strane neakceptujú právo na zachovanie občianstva ako základné právo či ľudské právo. Preto skôr, ako ústavný súd môže pristúpiť k samotnému posúdeniu súladu ustanovení zákona o štátnom občianstve s ústavou a dohovorom o občianstve, musí sa vyrovnáť s otázkou ich vzájomného vzťahu v hierarchii právnych noriem Slovenskej republiky.

Dohovor o občianstve je medzinárodná zmluva, ktorú Slovenská republika podpísala 6. novembra 1997. Národná rada s ňou vyslovila súhlas 31. marca 1998 (údaj „4. novembra 1997“, uvedený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky je nesprávny, pretože vtedy bolo schválené len uznesenie vlády k dohovoru o občianstve, pozn.) a ratifikovaná bola 30. apríla 1998 a v Zbierke zákonov Slovenskej republiky bola vyhlásená 7. decembra 2000 (čiastka 174/2000). Všetky tieto úkony sa tak uskutočnili pred 1. júlom 2001, kedy nadobudol účinnosť ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. z 23. februára 2001, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. Podľa ustanovenia čl. 154c ods. 1 ústavy však platí, že medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti uvedeného ústavného

²⁵⁵ Príloha netradične obsahuje časť návrhu, ktorý nebol plénom akceptovaný, ale názorne predstavuje spôsob zisťovania ľudskoprávnej povahy a aplikovateľnosti medzinárodnej zmluvy. Návrh bol procesne zamietnutý, ale z dôvodu transparentnosti bol uverejnený v procesne zamietacom uznesení PL. ÚS 11/2012. K špecifickému procesnému zamietaniu porov. odlišné stanovisko sudcu Lajosa Mészárosa k rozhodnutiu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. PL. ÚS 16/2014.

zákona, sú súčasťou jej právneho poriadku a majú prednosť pred zákonom, len ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd. Naopak, na takéto medzinárodné zmluvy sa nevzťahujú ustanovenia čl. 7 ústavy v znení účinnom od 1. júla 2001. Z uvedeného je zrejmé, že dohovor o občianstve by mohol mať prednosť pred zákonom, a teda zakladať nesúlady zákona so sebou samým len vtedy, ak by (1) sám bol „medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách“ a zároveň (2) zabezpečoval väčší rozsah ústavných práv a slobôd.

Národná rada prerokovala dohovor o občianstve v I. volebnom období ako tlač 878, z ktorej vyplývalo, že vláda považovala jej súhlas za potrebný podľa ustanovenia čl. 86 písm. e) ústavy v znení účinnom pred 1. júlom 2001. Podľa tohto ustanovenia bol súhlas národnej rady potrebný pred ratifikáciou medzinárodných politických zmlúv, medzinárodných hospodárskych zmlúv všeobecnej povahy, ako aj medzinárodných zmlúv, na vykonanie ktorých je potrebný zákon. Vzhľadom na obsah dohovoru o občianstve možno súdiť, že ho vláda považovala za medzinárodnú zmluvu, na ktorej vykonanie je potrebný zákon. V uvedenej parlamentnej tlači ani vo vystúpeniach v pléne národnej rady nemožno identifikovať, že by bol dohovor o občianstve považovaný za medzinárodnú zmluvu o ľudských právach a základných slobodách v zmysle vtedajšieho čl. 11 ústavy. Z týchto materiálov tak právne postavenie dohovoru o občianstve v právnom poriadku Slovenskej republiky priamo zistiť nemožno.

Ustanovenie čl. 154c, ale aj čl. 7 ods. 5 ústavy používa pojem „medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách“, ktorý však žiadne ustanovenie ústavy bližšie nevymedzuje. Pri jej výklade je tak potrebné vychádzať zo systematických, logických a historických súvislostí s inými ustanoveniami, kde sa tento pojem používal.

Pojem „medzinárodná zmluva o ľudských právach a základných slobodách“ bol prvýkrát použitý v ustanovení § 2 ústavného zákona č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky (ďalej len „ústavný zákon č. 23/1991 Zb.“). Podľa tohto ustanovenia boli také medzinárodné zmluvy na území Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky všeobecne záväzné a mali prednosť pred zákonom. Znenie tohto ustanovenia je výsledkom kompromisu medzi návrhmi Českej národnej rady a Slovenskej národnej rady (Federálne zhromaždenie, VI. volebné obdobie, tlače 330 a 331), ktoré obsahovali podobné ustanovenia, podľa ktorých mali mať takéto medzinárodné zmluvy v zásade rovnakú právnu silu ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia. Z dôvodových správ k týmto návrhom je zrejmé, že ich autori mali predovšetkým namysli Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach a dohovor, menej už iné medzinárodné zmluvy týkajúce sa jednotlivých ľudských práv a slobôd. Na druhej strane však treba vychádzať z toho, že použitím všeobecnej formulácie, nie odkazu na konkrétne medzinárodné zmluvy, obe národné rady pripúšťali, že toto ustanovenie sa môže vzťahovať aj na iné medzinárodné zmluvy, teda že aj iné medzinárodné zmluvy môžu mať charakter medzinárodnej zmluvy o ľudských právach a slobodách. Z odôvodnenia návrhu Slovenskej národnej rady (tlač 330) pritom možno vyvodiť, že za jedno z kvalifikačných kritérií vymedzenia „medzinárodných zmlúv o ľudských právach“ sa

považovalo najmä to, či príslušná medzinárodná zmluva vytvára medzinárodný inštitucionálny systém na kontrolu jej dodržiavania a prípadné postihovanie jej porušovania.

Schválené znenie ústavného zákona č. 23/1991 Zb. hovorí o medzinárodných zmluvách o „ľudských právach a základných slobodách“. Takáto formulácia rešpektovala terminológiu a členenie Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“) pripojenej k tomuto ústavnému zákonu, ktorej druhá hlava niesla označenie „Ľudské práva a základné slobody“. Táto hlava sa ďalej členila na dva oddiely označené ako „Základné ľudské práva a slobody“ (čl. 5 až čl. 16) a „Politické práva“ (čl. 17 až čl. 23), ktorých ustanovenia zodpovedali čl. 14 až čl. 32 súčasnej ústavy. Z týchto systematických a terminologických súvislostí bolo možné tiež súdiť, že za „medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách“ sa mali považovať tie medzinárodné zmluvy, ktoré okrem toho, že na svoju ochranu a presadzovanie zriaďovali vlastný inštitucionálny systém, upravovali podobné práva a slobody, aké listina upravovala vo svojej druhej hlave. Preto napríklad dôvodová správa k tlačí 330 (Federálne zhromaždenie, VI. volebné obdobie) výslovne uvádzala, že za také zmluvy sa nemal považovať a prednosť pred zákonmi nemal mať Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (č. 120/1976 Zb.).

Takýto výklad však v teórii od počiatku narážal na kritiku,²⁵⁶ poukazujúcu napríklad na to, že v takom prípade by nebolo pod § 2 ústavného zákona č. 23/1991 Zb. možné podradiť napríklad čl. 6 dohovoru, keďže procedurálne práva sú v listine upravené až v piatej hlave nazvanej „Právo na súdnu a inú právnu ochranu“, čo je zjavné absurdné, keďže právo na spravodlivé súdne konanie zaručené čl. 6 dohovoru je jednou z kľúčových procedurálnych záruk zaručených dohovorom. K týmto názorom sa celkom zrejme priklonil aj Ústavný súd Českej republiky, ktorý už od počiatku vo svojej judikatúre kvalifikoval ako medzinárodné zmluvy podľa čl. 10 Ústavy Českej republiky (ktorého znenie je v podstate totožné s § 2 ústavného zákona č. 23/1991 Zb.) aj také medzinárodné zmluvy, ktoré upravovali celkom odlišnú materiu než základné práva a ľudské slobody upravené v druhej hlave listiny. Preto český Ústavný súd priznal postavenie takýchto medzinárodných zmlúv napríklad Medzinárodnému paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, Dohovoru o boji proti diskriminácii vo vzdelávaní či Dohovoru Medzinárodnej organizácie práce č. 111 o diskriminácii v zamestnaní a povolani.²⁵⁷

Slovenská ústava síce do čl. 11 prevzala formuláciu § 2 ústavného zákona č. 23/1991 Zb., neprevzala však dôsledne systematicku listiny. Druhá hlava ústavy totiž neobsahuje žiaden osobitný oddiel nazvaný „ľudské práva a základné slobody“, ale len „základné ľudské práva“ a „politické práva“. To znamená, že systematický výklad, ktorý bolo možné uplatniť v prípade listiny, už v prípade ústavy neprichádza do úvahy natoľko

²⁵⁶ Porov. napr. TÝČ, V.: *O vnútroštátni prímé závaznosti mezinárodních smluv*. Brno: Masarykova univerzita, 1996, str. 97.

²⁵⁷ *Ibid.*, str. 99 a nasl.

jednoznačne. Zrejme aj pod vplyvom týchto zmien sa v judikatúre ústavného súdu presadil podobne široký výklad pojmu „ľudské práva a základné slobody“ ako v Českej republike. Ústavný súd tak za medzinárodnú zmluvu v zmysle čl. 11 ústavy považoval nielen dohovor vrátane jeho dodatkových protokolov, medzi nimi napr. čl. 6 dohovoru upravujúci procesné záruky (pozri sp. zn. PL. ÚS 12/97, PL. ÚS 14/98), ale napríklad aj Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (pozri sp. zn. PL. ÚS 8/96). Ešte ďalej zachádza ústavný súd v novších rozhodnutiach v zmysle čl. 127 ods. 1 ústavy po roku 2002, v ktorých za „medzinárodnú zmluvu o ľudských právach a základných slobodách“ považuje širokú paletu medzinárodných zmlúv zaručujúcich práva, ktorých obdoba je v ústave upravená nielen v druhom a treťom oddiele druhej hlavy ústavy. Tak napríklad ústavný súd pod uvedený pojem explicitne alebo implicitne podradil Dohovor o právach dieťaťa (pozri napr. I. ÚS 4/02 alebo III. ÚS 344/2013), Dohovor Organizácie spojených národov o právach osôb so zdravotným postihnutím (I. ÚS 313/2012) či dokonca Európsku sociálnu chartu (III. ÚS 400/08).

Z uvedeného možno podľa názoru ústavného súdu uzavrieť, že medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách v zmysle čl. 154c ústavy (ale aj čl. 7 ods. 5 či čl. 127 ods. 1 ústavy) treba v každom prípade rozumieť takú medzinárodnú zmluvu, ktorá priznáva jednotlivcom voči štátu podobné verejné subjektívne práva, aké ústava považuje za „základné práva a slobody“, alebo ktorá aspoň zaväzuje štáty na ich priznanie. Hodnoty, ktoré sú predmetom ochrany v týchto medzinárodných zmluvách, musia byť zhodné alebo aspoň, čo sa týka významu, podobné tým hodnotám, ktoré ústava chráni ako základné práva a slobody a na ktorých presadenie poskytuje jednotlivcovi k dispozícii ústavnú sťažnosť podľa čl. 127 ústavy. Kvalifikácia medzinárodnej zmluvy ako „o ľudských právach a základných slobodách“ nevyhnutne nevyžaduje, no ani neznamená priamy účinok tejto medzinárodnej zmluvy, teda spôsobilosť jej ustanovení stať sa priamym základom individuálnych právnych aktov (aktov aplikácie práva) vo vzťahu medzi štátom (verejnou mocou) a jednotlivcami. Takouto medzinárodnou zmluvou tak môže byť priamo účinná medzinárodná zmluva, ako aj medzinárodná zmluva priamo nevykonateľná.

Pri aplikácii uvedených princípov na ustanovenia čl. 4 písm. a) a b) a čl. 11 dohovoru o občianstve je zrejme, že odpoveď na otázku, či dohovor o občianstve možno v týchto ustanoveniach považovať za „medzinárodnú zmluvu o ľudských právach a základných slobodách“, si vyžaduje zistiť, či v slovenskej ústave existuje právna norma, ktorej cieľom je založiť jednotlivcovi obsahovo zhodné alebo aspoň podobné ústavne chránené verejné subjektívne právo, resp. zhodnú alebo aspoň podobnú ústavnoprávne chránenú hodnotu.

Článok 11 dohovoru o občianstve ustanovuje, že rozhodnutia týkajúce sa nadobudnutia, zachovania, straty, opätovného nadobudnutia alebo osvedčenia občianstva musia obsahovať primerané odôvodnenie. Právo na (primerané) odôvodnenie rozhodnutí orgánov verejnej moci ako jeden z princípov zákazu svojvôle (arbitrážnosti) je podľa konštantnej judikatúry ústavného súdu súčasťou základného práva na súdnu a inú právnu ochranu zaručeného v čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy. Podľa názoru ústavného

súdu tak možno uzavrieť, že účelom čl. 11 dohovoru o občianstve je zabezpečiť, aby vo vnútroštátnom právnom poriadku bolo jednotlivcom zaručené obsahovo podobné verejné subjektívne právo, aké je ústavne zaručené v čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, resp. ako sú tieto ustanovenia interpretované v judikatúre ústavného súdu. Podľa názoru ústavného súdu tak dohovor o občianstve možno v čl. 11 považovať za „medzinárodnú zmluvu o ľudských právach a základných slobodách“ v zmysle čl. 154c ods. 1 ústavy.

Druhou podmienkou, na základe ktorej majú medzinárodné zmluvy ratifikované a vyhlásené pred 1. júlom 2001 prednosť pred zákonom, je podľa čl. 154c ods. 1 ústavy zabezpečovanie väčšieho rozsahu ústavných práv a slobôd. Rozhodujúcim je porovnanie rozsahu ochrany poskytovanej ustanoveniami vnútroštátneho zákona Slovenskej republiky na jednej strane a príslušnej medzinárodnej zmluvy na druhej strane, a to tak z hľadiska subjektov, ktorým sa daná ochrana poskytuje, šírky chránenej pozície jednotlivca, ako aj prítomnosti podmienok jej poskytnutia. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že záruka vydania písomného odôvodneného rozhodnutia v správnych (administratívnych) veciach je v slovenskom právnom poriadku v princípe zaručená ustanoveniami § 47 ods. 1 a 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, v zmysle ktorého musí v zásade každé rozhodnutie správneho orgánu obsahovať odôvodnenie. Ustanovenie § 15 ods. 1 zákona o štátnom občianstve síce v určitej časti (konkrétne pri postupe podľa tretej časti zákona o štátnom občianstve, teda pri osvedčovaní štátneho občianstva) vylučuje použitie správneho poriadku, ako náhradu však v § 9a ods. 8 výslovne ustanovuje, že ak žiadosti o vydanie osvedčenia nemožno vyhovieť, okresný úrad v sídle kraja ju zamietne a písomne odôvodní, prečo nemožno žiadosti vyhovieť. Citované ustanovenie tak vo svojej podstate zabezpečuje žiadateľovi o vydanie osvedčenia rovnaké procesné práva, aké vo všeobecnosti zaručuje ustanovenie § 47 správneho poriadku. Samo osvedčenie o štátnom občianstve síce písomné odôvodnenie neobsahuje (porov. náležitosti v § 9a ods. 6 zákona o štátnom občianstve), no z vysvetľujúcej správy k dohovoru o občianstve (národná rada, I. volebné obdobie, tlač 878) je zjavné, že takýto postup je v súlade s čl. 11 dohovoru o občianstve, ktorého znenie je tak potrebné teleologicky redukovať na prípady, keď administratívne rozhodnutie týkajúce sa štátneho občianstva nie je pozitívnou odpoveďou na zodpovedajúcu žiadosť osoby, ktorá je takým rozhodnutím dotknutá.

Navrhovatelia ďalej ešte tvrdia, že z čl. 11 dohovoru o občianstve vyplýva povinnosť vydať písomné odôvodnenie a v prípadoch, v ktorých k strate štátneho občianstva dochádza, tak ako v prerokovanej veci, priamo na základe právnej skutočnosti ustanovenej v zákone. Naopak, vláda tvrdí, že na tieto prípady sa ustanovenie čl. 11 dohovoru o občianstve nevzťahuje. Zároveň nie je sporné, že zákon o štátnom občianstve v prípade straty štátneho občianstva podľa § 9 ods. 16, teda nadobudnutím iného občianstva, nevyžaduje vydanie žiadneho rozhodnutia, a teda nezaručuje ani právo na jeho písomné odôvodnenie. I v tomto prípade ide teda predovšetkým o spor, či čl. 11 dohovoru o občianstve zaručuje väčší rozsah práv a slobôd, teda či sú vôbec splnené predpoklady, za ktorých môže mať prednosť pred zákonom o štátnom občianstve (čl. 154c ods. 1 ústavy). Názor skupiny poslancov na výklad čl. 11 dohovoru o občianstve však

vyvracia už sama vysvetľujúca správa k nemu, z ktorej doslova vyplýva, že „registrácia prípadov nadobudnutia a straty štátneho občianstva zo zákona [...] nevyžaduje uvedenie písomných dôvodov“. Z toho je jednoznačné, že ani účelom tohto ustanovenia nebolo založiť právo na písomné rozhodnutie, nota bene jeho písomné odôvodnenie v prípadoch, v ktorých dochádza k strate štátneho občianstva ex lege. Ani v tomto smere tak dohovor o občianstve v čl. 11 nezaručuje väčší rozsah práv a slobôd než príslušný zákon (o štátnom občianstve), v dôsledku toho ani v tomto smere nemá prednosť pred zákonom.

Na základe toho možno podľa ústavného súdu uzavrieť, že čl. 11 dohovoru o občianstve nezaručuje väčší rozsah práv než príslušné zákony Slovenskej republiky, najmä správny poriadok a zákon o štátnom občianstve. V dôsledku toho ho nemožno považovať za medzinárodnú zmluvu, ktorá by mala za podmienky čl. 154c ods. 1 ústavy prednosť pred zákonom a ktorá by tak mohla byť spôsobilou nadradenou referenčnou normou, vo vzťahu ku ktorej by sa mal posudzovať súlad zákonov.

8. Mezinárodní lidskoprávní závazky a jejich implementace v české legislativě

8.1 Pár slov na úvod

Otázkou implementace mezinárodních lidskoprávních závazků v české legislativě by bylo možné se zabývat z celé řady úhlů pohledu. V rámci této kapitoly jsem se nicméně rozhodl zaměřit zejména na jeden z nich, a sice na způsob, jak zajistit, aby nově přijímané návrhy právních předpisů byly v souladu s mezinárodními lidskoprávními závazky České republiky, tedy, vyjdeme-li z označení tradičně užívaného v českém právu, s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách. Vycházím přitom ze skutečnosti, že všechny mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána, jsou jako smlouvy, k jejichž ratifikaci je vyžadován souhlas Parlamentu, pochopitelně při současném splnění dalších podmínek stanovených v čl. 10 Ústavy ČR, vždy součástí právního řádu České republiky, a jako takové mají příznanou aplikační přednost před zákonem, nastane-li mezi nimi a zákonem kolize.

Navíc judikatura Ústavního soudu mezinárodním smlouvám o lidských právech a základních svobodách poměrně záhy po „euronovele“ Ústavy ČR,²⁵⁸ účinné od 1. června 2002, přiznala postavení součásti ústavního pořádku ČR, a to poprvé nálezem ze dne 25. června 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, vyhlášeným pod č. 403/2002 Sb. Nebývalé emoce, které tento nález zpočátku, a to vcelku oprávněně, zejména v obci ústavních právníků, vyvolal,²⁵⁹ postupem času vyprchaly a uvedený závěr Ústavního soudu vedoucí k extenzi Ústavou definovaného pojmu ústavní pořádek ČR²⁶⁰ již v podstatě začíná být přijímán s vědomím toho, že na uvedeném právním názoru Ústavního

²⁵⁸ Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵⁹ Viz např. KÚHN, Z., KYSELA, J.: Je Ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že Ústava je? *Časopis pro právní vědu a praxi*, č. 3, 2002; FILIP, J.: Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavní soudem. *Právní zpravodaj*, č. 11, 2002; PAVLÍČEK, V.: Teoretická koncepce Ústavy ČR. In *Deset let Ústavy České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003; MALENOVSKÝ, J.: Euronovela Ústavy: Ústavní inženýrství ústavodárce nebo Ústavního soudu či obou? In *Deset let Ústavy České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003; HOLLÄNDER, P.: Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu. In *Deset let Ústavy České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003; HOLEČEK, M.: Nad desátým výročím přijetím Ústavy ČR. In *Deset let Ústavy České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003; KÚHN, Z.: Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu. *Právník*, č. 5, 2004; SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J.: *Ústava České republiky – komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007; MĚLSNÁ, P., KNĚŽINEK, J.: *Mezinárodní smlouvy v českém právu. Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlášení a aplikace*. Praha: Linde, 2009, str. 197 an.

²⁶⁰ Podle čl. 112 odst. 1 Ústavy ČR „ústavní pořádek České republiky tvoří tato Ústava, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle této Ústavy a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Českosloven-

soudu se pravděpodobně již mnohé nezmění, a tedy s ním již v podstatě nemá smysl zásadněji polemizovat.²⁶¹ A přijmeme-li za dané, že lidskoprávní mezinárodní smlouvy jsou součástí ústavního pořádku České republiky, pak bychom s nimi také jako se součástí ústavního pořádku měli nakládat.

Vrátíme-li se k tomu, nakolik se právě uvedené promítá do způsobu implementace mezinárodních lidskoprávních závazků v české legislativě, pak je třeba uvést, že primárním úkolem vnitrostátní normotvorby není inkorporovat pravidla obsažená v lidskoprávních mezinárodních smlouvách do pramenů vnitrostátního práva, rozhodně tedy ne v případě samovykonatelných ustanovení, neboť obecné inkorporační pravidlo obsažené v čl. 10 Ústavy ČR je plně postačující. Hlavním úkolem normotvorby a těch, kteří se na ní podílejí, je spíše zabránit tomu, aby nově přijímaná právní pravidla byla s mezinárodněprávními závazky v oblasti lidských práv a základních svobod v rozporu. Aktivní normotvorba směřující k provedení mezinárodněprávních závazků je pak spíše výjimečná a je potřeba tam, kde ustanovení mezinárodní smlouvy nemá samovykonatelnou povahu a kde tedy smlouva vnitrostátní legislativní aktivitu smluvních stran vyžaduje.

8.2 Mezinárodní lidskoprávní závazky v legislativních pravidlech

8.2.1 Zákonné požadavky na důvodovou zprávu *de lege lata* a *de lege ferenda*

8.2.1.1 Jednací řád Poslanecké sněmovny *de lege lata*

Jednací řád Poslanecké sněmovny je v otázce požadavků na odůvodnění návrhu zákona poměrně kusý. Důvodová zpráva k návrhu zákona, která odůvodňuje principy nové právní úpravy, povinně obsahuje zhodnocení platného právního stavu a vysvětlení nezbytnosti nové úpravy v jejím celku (obecná část) i v jednotlivých ustanoveních (zvláštní část), dále předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované úpravy, zejména nároky na státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí, a v neposlední řadě též zhodnocení souladu návrhu zákona s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy²⁶²

ské socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992“.

²⁶¹ „Nemá [...] valného smyslu bit se v prsa a po léta volat, že Ústavní soud se mylí. Či přesněji, smysl to má jako upozornění na možnost jiné, než zvolené cesty...“, uvádí k tomu Jan Kysela. Viz KYSELA, J.: Stykový zákon jako popření, nebo naplnění Ústavy? *Právní zpravodaj* č. 9, 2008, str. 9.

²⁶² Ustanovení původně směřovalo toliko na mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách podle původního znění čl. 10 Ústavy ČR před „euronovelou“. Změnou obsahu čl. 10 Ústavy ČR v důsledku euronovely se jeho dopad rozšířil i na ostatní tzv. prezidentské mezinárodní smlouvy. Ustanovení každopádně nedopadá na mezinárodní smlouvy vládní ani ministerské (resortní), neboť na ně se ani po „euronovele“ článek 10 Ústavy ČR nevztahuje.

a s ústavním pořádkem České republiky.²⁶³ Jakkoliv by se mohlo zdát, že uvedené obecné pravidlo by mohlo být zcela dostačující, a že lidskoprávní smlouvy mají být hodnoceny hned ze dvou úhlů – jako judikatorně deklarovaná součást ústavního pořádku a současně i jako mezinárodní smlouvy, praxe zejména v případě návrhů zákonů, jejichž předkladatelem je někdo jiný než vláda,²⁶⁴ často ukazuje, že opak je pravdou a že mnohé důvodové zprávy jsou zcela povrchní a formální, aniž by obsahovaly skutečnou analýzu právních otázek, natož natolik specifických, jako jsou otázky s vazbou na mezinárodní právo.²⁶⁵ Na jednu stranu je to i vcelku logické, neboť úřednický aparát, jímž disponuje vláda, je nesouměřitelný s aparátem, který případně poskytuje legislativní podporu jednotlivým poslancům či jejich skupinám, na druhou stranu to ale logicky, a to nejen kvůli kvalitě důvodových zpráv, vyvolává otázku, zda by „nevládní“ zákonodárná iniciativa de constitutione ferenda neměla být výrazněji omezena.²⁶⁶ V případě poslaneckých návrhů přitom mnohdy nebývá podstatný rozdíl (nejen) v kvalitě důvodové zprávy ani podle toho, zda předkladatelem je jednotlivý poslanec, nebo skupina poslanců. Problém tak může být spíše to, že jednací řád neobsahuje žádná pravidla, jimiž by bylo skutečně naplnění zákonných požadavků kladených na důvodovou zprávu lze vynucovat, neboť i návrh zákona, jehož důvodová zpráva evidentně neobsahuje veškerý obligatorní obsah, či vykazuje jiné závažné nedostatky, může být standardním způsobem projednáván a schválen. Parlament nedisponuje ani žádným (fakticky nezávislým) odborným orgánem, který by všechny předložené návrhy zákonů zevrubně posuzoval, jako to na úrovni vlády činí Legislativní rada vlády a její pracovní komise.²⁶⁷ Přitom právě stanoviska Legislativní rady vlády tradičně požívají vysoké vážnosti a vláda se jimi v drtivé

²⁶³ Viz § 86 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶⁴ Podle čl. 41 odst. 2 Ústavy ČR může návrh zákona podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku.

²⁶⁵ Extrémním příkladem může být návrh skupiny poslanců Olgý Havlové, Marka Černocho, Karla Fiedlera, Martina Lanka, Jany Hnykové, Davida Kádnera, Augustina Karla Andreho Sylora a Jiřího Štětiny na vydání zákona o zákazu halál porážek (sněmovní tisk č. 714/0, VII. volební období, 2016, www.psp.cz). Důvodová zpráva k tomuto návrhu zákona, který bezesporu koliduje přinejmenším s čl. 2 odst. 1 a čl. 18 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a s čl. 9 a 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, uvádí ohledně souladu návrhu s mezinárodněprávními závazky toliko následující: „Navrhované řešení není v rozporu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, neboť je nereguluje.“

²⁶⁶ Srov. např. SUCHÁNEK, R. In BAHÝLOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZSKÝ, M., SUCHÁNEK, R., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L.: *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, str. 504.

²⁶⁷ Právní základ činnosti Legislativní rady vlády jako odborného poradního orgánu vlády je položen v § 28a zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů: *Vláda může zřídit jako svůj poradní orgán Legislativní radu. V jejím čele stojí člen vlády.*

většine případů řídí.²⁶⁸ Parlament nedisponuje ani poradním či konzultačním sborem, který by byl srovnatelný s platformou REFIT²⁶⁹ při Evropské komisi, jejímž úkolem je zejména formou konzultací a oponentury přispívat ke zkvalitnění regulace na úrovni EU a odbourávat její negativní administrativní a jiné dopady.

8.2.1.2 Tvorba právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv *de lege ferenda*

Pro futuro se předpokládá přijetí nové právní úpravy stanovící požadavky na obsah důvodové zprávy, a to v rámci přijetí vládního návrhu zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv),²⁷⁰ resp. vládního návrhu doprovodného změnového zákona k uvedenému vládnímu návrhu.²⁷¹ Nabytí účinnosti obou vládních návrhů souvisejících se zavedením elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv (tzv. e-Sbírky) se v původním vládním návrhu předpokládalo dnem 1. ledna 2019, v průběhu legislativního procesu se ale s velkou pravděpodobností účinnost ještě o další rok odloží, tedy účinnost nové právní úpravy by mohla nastat 1. ledna 2020.

Uvedené vládní návrhy²⁷² předpokládají podstatné rozšíření okruhu vztahů, jež by v rámci důvodové zprávy k návrhu zákona měly být vždy hodnoceny.

Podle § 20 vládního návrhu zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv tak má důvodová zpráva návrhu právního předpisu obsahovat alespoň:

- a) popis obsahu návrhu právního předpisu s uvedením důvodů, které k jeho předložení vedou, shrnutí základních zásad a nejdůležitějších změn, které oproti stávající právní úpravě zavádí, a dopady na práva a povinnosti fyzických a právnických osob,
- b) zhodnocení platného právního stavu,
- c) zhodnocení souladu návrhu právního předpisu s ústavním pořádkem a ostatními součástmi právního řádu České republiky,

²⁶⁸ V parlamentní rovině požívá podobné vážnosti Parlamentní institut, plnicí úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Úloha Parlamentního institutu je však oproti Legislativní radě vlády odlišná.

²⁶⁹ Regulatory Fitness and Performance Programme.

²⁷⁰ Sněmovní tisk č. 646/0 (Polanecká sněmovna, VII. volební období, 2015, www.psp.cz).

²⁷¹ Vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), sněmovní tisk č. 647/0 (Polanecká sněmovna, VII. volební období, 2015, www.psp.cz).

²⁷² Ke dni sepsání tohoto textu se nacházely ve stavu před druhým čtením v Poslanecké sněmovně.

- d) zhodnocení souladu návrhu právního předpisu se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii,
- e) zhodnocení souladu návrhu právního předpisu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána,
- f) zhodnocení, zda návrh právního předpisu neobsahuje ustanovení, které by bylo svou povahou technickým předpisem podle právního předpisu upravujícího technické požadavky na výrobky, a informace o splnění oznamovací povinnosti podle tohoto právního předpisu,
- g) informaci o konzultaci návrhu právního předpisu s Evropskou centrální bankou a výsledku konzultace, podléhá-li návrh právního předpisu takové konzultaci,
- h) předpokládaný dopad návrhu právního předpisu, zejména
 1. hospodářský a finanční dopad návrhu právního předpisu na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty a na podnikatelské prostředí České republiky, včetně zhodnocení, zda návrhem právního předpisu není zakládána veřejná podpora,
 2. sociální dopad, včetně dopadu na specifické skupiny obyvatel, především na osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny,
 3. dopad na rovnost mužů a žen, upravuje-li návrh právního předpisu postavení fyzických osob nebo se tohoto postavení dotýká,
 4. dopad na životní prostředí,
 5. dopad na ochranu práv dětí,
 6. dopad na bezpečnost nebo obranu státu, a
 7. dopad ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů,
- i) zhodnocení korupčních rizik návrhu právního předpisu,
- j) odůvodnění případné navrhované odchylky v postupu projednání návrhu právního předpisu,
- k) odůvodnění případného návrhu, aby Poslanecká sněmovna vyslovila s návrhem právního předpisu souhlas již v prvním čtení,
- l) odůvodnění případného návrhu, aby navrhovaná právní úprava nabyla účinnosti dříve než počátkem patnáctého dne následujícího po dni jejího vyhlášení,
- m) odůvodnění jednotlivých ustanovení návrhu právního předpisu; odůvodnění obsahuje vysvětlení jejich účelu a nezbytnosti, popis právních norem v nich obsažených a z nich vyplývajících práv a povinností.

Na uvedené požadavky, jako na obligatorní, by měl odkazovat i jednacím řádem Poslanecké sněmovny, ze kterého má být naopak výčet požadavků kladených na obsah důvodové zprávy zcela vypuštěn. Z uvedeného je zřejmé, že cílem vlády je prosadit do zákona požadavky velmi blízké požadavkům, které vláda sama klade na odůvodnění vlastních legislativních návrhů, tedy požadavkům stanoveným v Legislativních pravidlech vlády, jež svou formou samy nejsou obecně závazným právním předpisem, ale toliko usnesením vlády. Nová úprava by byla obecná a dopadala by na všechny kategorie návrhů právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv,

kteří se předkládají vládě, Legislativní radě vlády nebo jejímu orgánu, Poslanecké sněmovně, nebo Senátu v případě návrhu zákonného opatření Senátu. Tím by tato nová úprava dopadala i na jiné než vládní návrhy zákonů, tedy poslanecké, senátní i krajské, a současně by se působnost zákonné regulace rozšířila i na podzákonné právní předpisy vydávané vládou nebo ústředními správními úřady.

Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv k tomu uvádí, že cílem navržené úpravy je „*sjednotit popis návrhu právního předpisu na úroveň, která poskytne dostatek relevantních informací pro projednání a pozdější interpretaci právního předpisu. Zároveň lze předpokládat, že zvýšený důraz na kvalitu důvodové zprávy povede k růstu její kvality, zdůrazní její význam pro interpretaci právního předpisu a přispěje k vyšší stabilitě právní úpravy. [...] Další náležitosti důvodové zprávy právních předpisů, zejména hodnocení dopadů navrhované regulace, prokazování souladu s právem Evropské unie, ústavním pořádkem České republiky a ostatními součástmi právního řádu České republiky a dále s mezinárodními závazky České republiky, budou moci být rozšířeny v rámci podrobných legislativních pravidel (např. Legislativních pravidel vlády)*“²⁷³

Samotné rozšíření zákonného výčtu pochopitelně samo o sobě zkvalitnění důvodových zpráv, respektive hodnocení dopadů regulace, na jehož základě důvodová zpráva vzniká, nepřinese ani přinést nemůže. Negarantuje totiž ještě kvalitu a objektivitu důvodových zpráv, tu však ale asi stejně nelze normativně vymahatelným způsobem garantovat. Výrazným posunem může být povinné odůvodňování podaných pozměňovacích návrhů v rozsahu korespondujícím s požadavky kladenými na důvodové zprávy,²⁷⁴ tedy včetně zhodnocení souladu s mezinárodněprávními závazky České republiky.

Samotné povinné hodnocení souladu návrhu právního předpisu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, by, jak již vymezení napovídá, bylo širší, než by odpovídalo jen mezinárodním smlouvám o lidských právech a základních svobodách nebo mezinárodním smlouvám prezidentské povahy podle čl. 10 Ústavy ČR. V souladu s čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, stanovícím v ústavněprávní rovině explicitní závazek České republiky dodržovat závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva, tak toto ustanovení dopadne na všechny mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, bez ohledu na to, zda budou materiálně smlouvami lidskoprávními či nikoliv, respektive zda formálně půjde o smlouvy prezidentské, vládní či resortní (ministrské) povahy. Smyslem je totiž garantovat dodržení každého mezinárodněprávního závazku v souladu se zásadou *pacta sunt servanda*. Samotné vymezení okamžiku, od kdy je smlouva pro Českou republiku závazná, se odvíjí nikoli od vnitrostátního práva,

²⁷³ Sněmovní tisk č. 646/0 (Polanecká sněmovna, VII. volební období, 2015, www.psp.cz), str. 103, 104.

²⁷⁴ Viz navržené změny jednacího řádu Poslanecké sněmovny obsažené ve sněmovním tisku č. 647/0 (Polanecká sněmovna, VII. volební období, 2015, www.psp.cz).

nýbrž od práva mezinárodního, neboť vázanost státu mezinárodní smlouvou představuje právní skutečnost mezinárodněprávní.²⁷⁵

8.2.2 Specifické požadavky na hodnocení souladu legislativních návrhů s mezinárodněprávními závazky České republiky v Legislativních pravidlech vlády a v Obecných zásadách pro hodnocení dopadů regulace (RIA)

8.2.2.1 Legislativní pravidla vlády

Legislativní pravidla vlády, přijatá ve formě usnesení vlády v roce 1997 a od té doby mnohokrátě změněná,²⁷⁶ zavazují v oblasti normotvorby toliko ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy (ústřední správní úřady).²⁷⁷ Jejich věcná působnost je přitom širší, než je tomu v případě jednacího řádu Poslanecké sněmovny, dopadajícího toliko na návrhy zákonů. Legislativní pravidla vlády totiž upravují hned čtyři kategorie legislativních návrhů, z nichž tři bezprostředně směřují k přijetí normativní úpravy, zatímco čtvrtá kategorie, Legislativními pravidly však upravená na prvním místě, představuje spíše jakési legislativně-koncepční dokumenty. Onou poslední kategorií je totiž věcný záměr zákona přijímaný jako dokument vytvářející teprve věcný rámec pro budoucí zákonnou úpravu,²⁷⁸ v případě ryze legislativních návrhů se pak jedná o návrh zákona, návrh nařízení vlády a návrh vyhlášky ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu.

Součástí hodnocení při přípravě každého návrhu zákona a věcného záměru zákona je mimo jiné i hodnocení, zda navrhované právní řešení je v souladu s ústavním pořádkem, s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a se závazky vyplývajícími pro Českou republiku z členství v Evropské unii.²⁷⁹ Pokud jde o slučitelnost navrhovaného řešení s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, tu prokazuje orgán, který takový legislativní návrh vypracoval. Vždy v něm uvede, které

²⁷⁵ PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky – komentář*, 1. díl, Ústavní systém. Praha: Linde, 1998, str. 79.

²⁷⁶ Legislativní pravidla vlády byla schválena usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188 a prozatím naposledy změněna usnesením vlády ze dne 3. února 2016 č. 75, které představovalo jejich již čtrnáctou novelu.

²⁷⁷ Čl. 1 odst. 3 Legislativních pravidel vlády.

²⁷⁸ Věcný záměr zákona se však přijímá pouze výjimečně, neboť ministerstva a jiné ústřední orgány státní správy jej vypracovávají a předkládají k projednání vládě před vypracováním návrhu zákona pouze v případě, že věcný záměr je obsažen v plánu legislativních prací vlády, přičemž věcný záměr se do plánu legislativních prací zařadí, jestliže dosaďadní zákon má být nahrazen koncepčně novou zákonnou úpravou, nebo obsah návrhu zákona má spočívat v úpravě věcí, které dosud nejsou v právním řádu upraveny. Viz čl. 3 odst. 1 a 2 Legislativních pravidel vlády.

²⁷⁹ Pro návrh věcného záměru zákona to vyplývá z čl. 4 odst. 1 písm. d) bodu 3 a pro návrh zákona z čl. 9 odst. 2 písm. f) Legislativních pravidel vlády.

mezinárodní smlouvy se na danou oblast vztahují, jaký je jejich obsah a účel, a jakým způsobem se navrhované řešení dotýká plnění závazků plynoucích z těchto mezinárodních smluv, a podrobně vysvětlí, zda je navržené řešení s těmito závazky slučitelné. Přitom zohlední i ty mezinárodní smlouvy, jimiž bude Česká republika vázána teprve v budoucnu, jakmile tyto smlouvy vstoupí v platnost.²⁸⁰ Cílem posledně uvedeného je, aby v právním řádu nevznikaly překážky pro plnění budoucích mezinárodněprávních závazků, u nichž je již zřejmé, že v budoucnu vzniknou. Uvedené pravidlo navazuje na Vídeňskou úmluvu o smluvním právu, která státům ukládá povinnost zdržet se jednání, které by mohlo mařit předmět a účel smlouvy, jestliže v období, které předchází vstupu smlouvy v platnost, vyjádřil svůj souhlas s tím, že bude vázán smlouvou, a to za podmínky, že vstup smlouvy v platnost není nepřiměřeně oddalován.²⁸¹

Na mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách je pak Legislativními pravidly vlády kladen ještě větší důraz. V rámci zhodnocení souladu navrženého řešení s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, se podle nich u návrhu věcného záměru zákona a návrhu zákona vždy samostatně posuzuje slučitelnost navrhovaného řešení s mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, zvláště pak s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod a jejími protokoly, jakož i s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a právními názory mezinárodních orgánů zřízených ke kontrole plnění závazků vyplývajících z takových smluv, které se k dané oblasti vztahují. Přitom se obligatorně provede shrnutí relevantní judikatury Evropského soudu pro lidská práva a podrobně vysvětlí a odůvodní, zda je navrhované řešení s těmito smlouvami slučitelné. Výslovné zdůraznění Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod úzce souvisí i s doporučením Výboru ministrů Rady Evropy Rec(2004)5 o ověřování slučitelnosti návrhů zákonů, stávajících zákonů a správních postupů s požadavky stanovenými Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod,²⁸² přijatým dne 12. května 2004.

²⁸⁰ Mezinárodní smlouva je pro stát závazná od okamžiku, kdy vůči němu jako smluvní straně vstoupila v platnost. U mnohostranných mezinárodních smluv je nadto rozlišovat ještě mezi platností objektivní a subjektivní, kdy subjektivní platností se rozumí platnost smlouvy vůči konkrétnímu státu. K podrobnostem viz MLSNA, P., KNĚŽÍNEK, J.: *Mezinárodní smlouvy v českém právu. Teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlásování a aplikace*. Praha: Linde, 2009, str. 264 an.

²⁸¹ Viz čl. 18 písm. b) Vídeňské úmluvy o smluvním právu, vyhlášené pod č. 15/1988 Sb.

²⁸² V bodě 5 doporučení se stanoví: „*It is recommended that member states establish systematic verification of the compatibility with the Convention of draft laws, especially those which may affect the rights and freedoms protected by it. It is a crucial point: by adopting a law verified as being in conformity with the Convention, the state reduces the risk that a violation of the Convention has its origin in that law and that the Court will find such a violation. Moreover, the state thus imposes on its administration a framework in line with the Convention for the actions it undertakes vis-à-vis everyone within its jurisdiction.*“

Dostupné na: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743297>.

Jinak se v návrhu věcného záměru zákona nebo v důvodové zprávě k návrhu zákona uvede, že se na oblast navrhované úpravy žádná mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána, nevztahuje, nebo že se taková smlouva na danou oblast sice vztahuje, ale navrhované řešení se závazků z takové smlouvy nedotýká.

Uvedená pravidla sama o sobě vytvářejí dostatečný formální rámec, při jehož dodržení by riziko, že se budoucí zákonná regulace dostane do rozporu s mezinárodněprávními závazky České republiky, mělo být podstatným způsobem eliminováno. Napomoci jeho eliminaci pak samozřejmě může připomínkové řízení, v němž je jak návrh věcného záměru zákona, tak návrh zákona vypracovaný ústředním správním úřadem povinně posuzován. Od připomínkového řízení lze upustit jen výjimečně v individuálních případech.²⁸³ Ani opuštění od připomínkového řízení však předkladatele nezabývá povinnosti soulad s mezinárodněprávními závazky České republiky hodnotit výše popsaným způsobem.

Jiné požadavky na kvalitu hodnocení legislativních návrhů pak platí pro nařízení vlády a vyhlášky ústředních správních úřadů. Požadavky kladené Legislativními pravidly vlády na obsah jejich odůvodnění, která se – Bůh ví proč – podle dlouhodobě zavedené praxe nenazývají „důvodová zpráva“, ale prostě „odůvodnění“,²⁸⁴ jsou v otázce posuzování souladu s mezinárodněprávními závazky České republiky, respektive s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, podstatně méně přísné. Zatímco v případě závazků vyplývajících z práva Evropské unie platí v zásadě totéž, co v případě návrhů zákonů, respektive jejich věcných záměrů, o hodnocení souladu návrhů nařízení vlády a vyhlášek s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, Legislativní pravidla vlády mlčí.²⁸⁵ Ani v jejich případě by však toto hodnocení nemělo být opomenuto. Legislativní pravidla vlády ostatně mlčí i o posuzování souladu prováděcích právních předpisů s ústavním pořádkem České republiky, obojí, tedy jak hodnocení souladu s ústavním pořádkem, tak se závazky vyplývajícími z mezinárodních smluv, lze nicméně dovodit z povinného hodnocení souladu prováděcího právního předpisu se zákonem, jehož provedení se navrhuje, včetně souladu se zákonným zmocněním.²⁸⁶ Má-li být prováděcí právní předpis v mezích zákona, musí být současně

²⁸³ Podle čl. 76 odst. 1 Legislativních pravidel vlády může předseda Legislativní rady na návrh člena vlády nebo vedoucího jiného ústředního orgánu státní správy výjimečně pro jednotlivé případy změnit lhůty stanovené těmito legislativními pravidly nebo omezit okruh připomínkových míst anebo stanovit, že se připomínkové řízení neprovede.

²⁸⁴ Terminologické sjednocení má přinést až vládní návrh zákona o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

²⁸⁵ Viz čl. 14 odst. 1, respektive v případě vyhlášek čl. 16 odst. 4 Legislativních pravidel vlády.

²⁸⁶ Zde se situace pochopitelně odlišuje podle toho, zda se hodnocení týká návrhu nařízení vlády, nebo návrhu vyhlášky. Nařízení vlády totiž může být vydáno i bez výslovného zmocnění v prováděném zákoně, a to na základě čl. 78 Ústavy ČR, podle kterého má vláda obecnou nařizovací pravomoc, když je zde stanoveno, že k provedení (jakéhokoliv) zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení. Naopak v případě vyhlášek

i v souladu s ústavním pořádkem a s mezinárodními smlouvami, neboť sám zákon a jím dané meze nemohou s uvedenými prameny práva kolidovat. Explicitní úprava by nicméně i zde slušela mnohem více, tím spíše v porovnání s explicitní úpravou hodnocení se závazky vyplývajícími z práva Evropské unie. Opak logicky vede k tomu, že posuzování těchto otázek je v případech prováděcích právních předpisů nutně upozaděno.

8.2.2.2 *Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA)*

Specifickým problémem pak zůstává další procesně koncepční dokument regulující normotvorbu na úrovni vlády a ústředních správních úřadů, a sice Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA).²⁸⁷ Tyto obecné zásady rovněž nejsou přijaty ve formě obecně závazného právního předpisu, a jsou, stejně jako Legislativní pravidla vlády, přijaty ve formě usnesení vlády,²⁸⁸ a jako takové zavazují i stejný okruh subjektů jako Legislativní pravidla vlády, jež se jimi v podstatě doplňují, tedy ministerstva a jiné ústřední správní úřady. Obecné zásady RIA představují více formalizované hodnocení dopadů, než by obecně vyplývalo z Legislativních pravidel vlády, byť i podle nich se dopady regulace ve stanoveném rozsahu hodnotí a je hlubokým omylem myslet si opak. Samotné obecné zásady RIA nicméně na hodnocení právní stránky nedopadají, a neregulují tedy ani otázky související s hodnocením souladu navrhované právní regulace s ústavním pořádkem a mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, potažmo souladu s právem Evropské unie. Obecné zásady RIA se zaměřují především na oblast socioekonomického hodnocení dopadů právní regulace, zejména na oblasti, jako jsou státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty, administrativní zátěž pro orgány veřejné správy, náklady plynoucí z regulace pro podnikatele a občany, a konkurenceschopnost či ekonomické a právní vztahy, a to jak mezi orgány veřejné správy, tak i soukromými subjekty.²⁸⁹

platí úprava obsažená v čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR, podle které mohou ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Výslovně zákonně zmocněn je tedy pro vydávání vyhlášek jednou z neopominutelných podmínek *sine qua non*.

²⁸⁷ Zkratka RIA vychází z anglického výrazu „Regulatory Impact Assessment“.

²⁸⁸ Obecné zásady RIA byly schváleny usnesením vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 922 a od té doby dvakrát novelizovány, naposledy usnesením vlády ze dne 3. února 2015 č. 76.

²⁸⁹ Tomu do jisté míry odpovídá i zkušenost s činností pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace (RIA), jejíž činnost se doposud zaměřovala především na otázku hodnocení kvality důvodové zprávy, a to zejména v ekonomických ukazatelích, a naopak vcelku stranou ponechávala samotnou normativní stránku legislativního textu. To vedlo v praxi k paradoxní situaci, kdy v řadě případů byly zásadně dopracovávány důvodové zprávy, respektive odůvodnění u prováděcích právních předpisů, aniž by se současně měnil normativní text, který jako jediný je způsobilý vyvolat skutečné dopady. V rámci reformovaného vymezení postavení pracovní komise Legislativní rady vlády pro hodnocení dopadů regulace (RIA) od 3. února 2016 se nicméně vytvořily předpoklady pro to, aby se závěry spočívající ve výhradách k věcnému řešení promítaly i do

8.3 Návod na implementaci mezinárodních lidskoprávních závazků v české legislativě

Vrátíme-li se zpět k mezinárodním lidskoprávním závazkům, pak je třeba konstatovat, že pro mnoho osob podílejících se na normotvorbě stále ještě představují určitý cizorodý prvek. Tím spíše se obecná pravidla obsažená ať už v zákonné úpravě, nebo v Legislativních pravidlech vlády z kvalitativního hlediska obtížněji naplňují. Hodnocení tak mnohdy sklouzává pouze do povrchních konstatování, že mezinárodní smlouvy na určitou oblast nedopadají a že navrhované řešení s nimi tedy není v rozporu, aniž by tomu předcházela hlubší právní analýza. V případě lidskoprávních smluv je situace o něco lepší alespoň tím, že případné porušení mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách by ve většině případů současně znamenalo porušení (jiné součásti)²⁹⁰ ústavního pořádku České republiky, a to zejména Listiny základních práv a svobod, ani to by však nemělo být důvodem rezignovat na skutečně důkladné hodnocení mezinárodněprávních dopadů legislativních návrhů, ať už v oblasti lidských práv, či jinde.

Velký kus práce v tomto ohledu odvádí kancelář vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva. Příkladem může být zpřístupnění judikatury Evropského soudu pro lidská práva v českém jazyce,²⁹¹ což je bezesporu jeden z podstatných nástrojů pro to, aby s touto judikaturou, obecně dostupnou v angličtině a francouzštině, začalo být v širší míře pracováno i při přípravě návrhů právních předpisů a hodnocení jejich potencionálních dopadů.

Dalším příkladem je čtvrtletně vycházející Zpravodaj kanceláře vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva,²⁹² připravovaný kanceláří vládního zmocněnce ve spolupráci s analytickými útvary Ústavního soudu, Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu a Kanceláře Veřejného ochránce práv a přinášející ve formě anotací informace o aktuální judikatuře Evropského soudu pro lidská práva vydané zejména proti České republice, ale i proti ostatním státům Rady Evropy.

změn normativní části textu, nejenom do odůvodnění. I tak zůstává úkolem nadcházejících měsíců zajistit, že předkladatelem legislativního návrhu vypracované hodnocení dopadů na plnění mezinárodněprávních závazků bude vždy podrobováno řádné opponentuře.

²⁹⁰ Text záměrně uvádím v závorce, neboť i přes čas, který od vydání nálezu Ústavního soudu č. 403/2002 Sb. uplynul, není povědomí o judikatorním začlenění mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách do ústavního pořádku příliš vysoké, a to ani v širší právnícké veřejnosti.

²⁹¹ Databáze vybraných rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva je dostupná na webových stránkách Ministerstva spravedlnosti: <http://eslp.justice.cz/>.

²⁹² Zpravodaj je v elektronické podobě dostupný taktéž na dostupná na webových stránkách Ministerstva spravedlnosti: <http://portal.justice.cz/Justice2/MS/ms.aspx?j=33&o=23&k=6085&d=328999>.

Zásadní přínos by pak měl mít připravovaný metodický dokument *Návod ke kontrole slučitelnosti návrhů právních předpisů s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod*, který by měl posloužit jako jakási metodická pomůcka, jak pracovat nejen se samotnou Úmluvou a jejími protokoly, ale, a to možná především, s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a jejími dopady. Metodika bude přitom přímo navazovat na ustanovení Legislativních pravidel vlády, jež upravují způsob a rozsah hodnocení dopadů legislativního návrhu na oblast mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána, čímž se její praktická využitelnost podstatně zvyšuje.

Samotný algoritmus posuzování slučitelnosti návrhu právního předpisu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod spočívá především v prvotní identifikaci, zda existují nějaká práva zaručená Úmluvou, jež by mohla být navrženou právní úpravou dotčena. Bude-li odpověď na tuto otázku kladná, je nutné dané právo garantované Úmluvou přesněji identifikovat a analyzovat, zda navržené ustanovení nového vnitrostátního právního předpisu do takového práva zasahuje či ho omezuje, respektive zda je toho způsobilé. Má-li dojít k omezení práva, je vždy nejprve nutné identifikovat, zda takové právo podle Úmluvy vůbec omezitelné je, a v případě, že ano, je třeba zkoumat, zda konkrétně navrženým omezením nedochází k excesu z podmínek, jež Úmluva, popřípadě judikatura Evropského soudu pro lidská práva pro omezení daného práva stanoví.

8.4 Příklad implementace ustanovení mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, které není samovykonatelné povahy

Ačkoliv bylo uvedeno, že mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR, lidskoprávní smlouvy nevyjímaje, jsou součástí právního řádu a v zásadě se předpokládá jejich aplikační přednost před zákonem v případě kolize s ním, pravdou je, že základní podmínkou aplikační přednosti je aplikovatelnost daného ustanovení. Zde je v praxi možné, že přímá vnitrostátní použitelnost daného pravidla nebude možná z důvodu, že dané ustanovení úmluvy nebude mít samovykonatelnou povahu, tedy že nebude způsobilé aplikace bez jeho provedení vnitrostátním právem. Jde typicky o ustanovení smlouvy, jež ukládají státu přijmout konkrétní opatření, bez nichž je dané ustanovení nepoužitelné.

Z poslední doby lze uvést otázku implementace monitorovacího mechanismu podle Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.²⁹³ V oblasti provádění a monitorování na vnitrostátní úrovni Úmluva předpokládá, že:

1. státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, ustanoví v rámci státní správy a v souladu s vlastní strukturou řízení jedno nebo několik kontaktních míst pro záležitosti týkající se provádění této úmluvy; pro usnadnění souvisejících aktivit týkajících se různých oblastí a úrovní zvaží zřízení nebo ustanovení koordinačního mechanismu v rámci státní správy;

²⁹³ Vyhlášená pod č. 10/2010 Sb. m. s., s tiskovou opravou překladu pod č. 44/2010 Sb. m. s.

2. státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, v souladu se svým právním a správním systémem zachovávají, posilují, ustanovují nebo zřizují na vnitrostátní úrovni systém, který sestává z jednoho nebo několika nezávislých mechanismů, pokud je to vhodné na podporu, ochranu a monitorování provádění této úmluvy. Při ustanovování nebo zřizování uvedených mechanismů zohledňují státy, které jsou smluvní stranou této úmluvy, zásady týkající se postavení a činnosti vnitrostátních institucí na ochranu a podporu lidských práv;

3. občanská společnost, zvláště osoby se zdravotním postižením a organizace je zastupující, se účastní procesu monitorování a aktivně se na něm podílejí.²⁹⁴

V daném případě bylo navrženo, aby se monitorovacím orgánem podle Úmluvy stal Veřejný ochránce práv, k čemuž bylo navrženo příslušné doplnění zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.²⁹⁵ S ohledem na rozpor ohledně finančního a personálního zajištění uvedených činností v Kanceláři Veřejného ochránce práv nicméně vláda nakonec rozhodla o tom, že monitorovací mechanismus do zákona nezakomponuje a vládní návrh zákona předložila Poslanecké sněmovně bez příslušného ustanovení, jež monitorovací mechanismus zavádělo.²⁹⁶ Tím se ovšem Česká republika závazku vyplývajícího z Úmluvy nezbavila a bezesporu se k jeho řešení bude muset v budoucnu, a to poměrně záhy, vrátit a učinit odpovídající kroky k jeho naplnění.

8.5 Závěr

Otázka implementace mezinárodních lidskoprávních závazků do právního řádu České republiky spočívá jednak v rovině vyhodnocování předkládaných legislativních návrhů, zda jsou s těmito závazky slučitelné, jednak v implementaci pravidel zajišťujících promítnutí ustanovení mezinárodních smluv, jež nemají samovykonatelnou povahu. Zvláštní pozornost je přitom věnována Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a jejím protokolům, včetně judikatury, která na ně navazuje. Hodnocení dopadů navrhované úpravy na takové mezinárodněprávní závazky je v obecné rovině, alespoň pokud jde o návrhy vypracovávané na úrovni ústřední státní správy, v zásadě vymezeno dostatečným způsobem. Praktické realizaci mají napomoci chystané metodické dokumenty kanceláře vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Evropským soudem pro lidská práva, jež by zejména poskytlý návod na správnou praxi při provádění takového hodnocení ve vztahu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. V rovině právní úpravy by pak měl zásadní posílení předpokladů pro hodnocení souladu návrhů zákonů s mezinárodními lidskoprávními závazky přinést chystaný nový zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, a to zejména ve vztahu k ostatním nositelům zákonodárné iniciativy, než je vláda. Uvedený zákon, jenž již je projednáván Parlamentem, by podle aktuálních předpokladů mohl být účinný od 1. ledna 2020.

²⁹⁴ Článek 33 Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením.

²⁹⁵ Materiál č. j. 1064/14.

²⁹⁶ Sněmovní tisk č. 379/0 (Poslanecká sněmovna, VII. volební období, 2015, www.psp.cz).

ČÁST IV.

Lidskoprávní smlouvy a vybraní národní aktéři

9. Mezinárodní lidskoprávní smlouvy v judikatuře obecných soudů: Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud²⁹⁷

9.1 Vnitrostátní život mezinárodních smluv v soudní aplikaci

Vnitrostátní soudy hrají v životě mezinárodních smluv nezaměnitelnou pozici. Zatímco předchozí kapitoly se věnovaly spíše aktérům ovlivňujícím politické rozhodnutí státu zavázat se dodržováním mezinárodní lidskoprávní smlouvy do budoucna, tato kapitola se zaměří na další fázi, na život smluv v aplikační praxi vnitrostátních soudů. Soudní orgány jsou pochopitelně pouze jedněmi z mnoha aktérů podílejících se na implementaci a aplikaci lidskoprávních smluv. Za ideálních okolností bychom mohli dokonce říci, že smlouva, která je bez dalšího naplňována, se k soudu nemusí dostat téměř vůbec nebo jen zcela minimálně. Vnitrostátní soudy však mohou zásadním způsobem přispívat k internalizaci mezinárodních lidskoprávních smluv²⁹⁸ a svou rozhodovací činností zavádět do vnitrostátního prostředí práva a standardy zaručené mezinárodními smlouvami.²⁹⁹ Národní soudy tak mohou fungovat jako „*chybějící článek mezinárodní vlády práva*“.³⁰⁰ Na druhou stranu existuje řada případů, kdy se národní soudy raději vyhýbají aplikaci mezinárodního práva nebo se snaží jeho vliv minimalizovat.³⁰¹ Reálné naplňování funkce strážců mezinárodní vlády práva vnitrostátními soudy tedy zdaleka není samozřejmé, a je proto namístě se podrobněji zabývat otázkou, jak vnitrostátní soudy přistupují k aplikaci mezinárodního práva (lidských práv).

²⁹⁷ Za laskavou pomoc při sběru dat týkajících se celkového počtu odkazů v judikatuře děkuji Tereze Skarkové. Cennými komentáři ke kapitole přispěli Hubert Smekal a David Kosař, jímž patří také náš vřelý dík.

²⁹⁸ KOH, H.: How Is International Human Rights Law Enforced? *Indiana Law Journal*, roč. 74, č. 4, 1999.

²⁹⁹ Srov. PETROV, J.: Působení judikatury ECHR na národní právní řády: Role vnitrostátních orgánů. *Jurisprudence*, roč. 25, č. 1, 2016, str. 27–28.

³⁰⁰ NOLLKAEMPER, A.: *National Courts and the International Rule of Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011, str. 8.

³⁰¹ Srov. BENVENISTI, E.: Judicial Misgivings Regarding the Application of International Law: An Analysis of Attitudes of National Courts. *European Journal of International Law*, roč. 4, č. 2, 1993, str. 159–183.

Naplňování mezinárodních lidskoprávních závazků se akademie věnuje přibližně poslední dvě dekády. V evropském prostředí nicméně klade zcela stěžejní důraz na Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“). Prubiřský kámen v oblasti studia vnitrostátního dopadu EÚLP představují zejména širší komparativní publikace Keller a Stone Sweet (2008)³⁰² nebo Gerards a Fleuren (2014),³⁰³ žádná z nich nicméně nepokrývá praxi České republiky.³⁰⁴

Česká literatura se věnuje převážně interpretaci EÚLP,³⁰⁵ individuálním rozhodnutím Evropského soudu pro lidská práva a jejich implementaci,³⁰⁶ s ojedinělými odkazy na judikaturu nejvyšších soudů. Řada českých autorů se věnovala také postavení EÚLP a dalších vybraných hlavních lidskoprávních úmluv v českém ústavním pořádku,³⁰⁷ případně malému vzorku implementace vybraných úmluv za jediný rok.³⁰⁸

³⁰² KELLER, H., STONE SWEET, A.: *A Europe of Rights: The Impact of the ECHR on National Legal Systems*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

³⁰³ GERARDS, J., FLEUREN, J. (eds.): *Implementation of the European Convention on Human Rights and of the Judgments of the ECtHR in National Case Law*. Cambridge: Intersentia, 2014.

³⁰⁴ Kapitulu o ČR z pera Dalibora Jílka a Mahuleny Hofmann obsahuje pouze BLACKBURN, R., POLAKIEWICZ, J.: *Fundamental Rights in Europe: the ECHR and its Member States 1950–2000*. Oxford: Oxford University Press, 2001. S ohledem na vývoj v dané oblasti od data vydání (2001) však nezachycuje řadu nových trendů.

³⁰⁵ Z knižní literatury zejm. REPÍK, B.: *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*. Praha: Orac, 2002; HUBÁLKOVÁ, E.: *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika: judikatura a řízení před Evropským soudem pro lidská práva*. Praha: Linde, 2003; ČAPEK, J.: Česká republika před štrasburským soudem, *Soudce*, roč. 14, č. 1, 2012; KMEC, J., KOSAŘ, D., BOBEK, M., KRATOCHVÍL, J.: *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012.

³⁰⁶ SMEKAL, H., ŠIPULOVÁ, K.: DH v Czech Republic Six Years Later: On the Power of an International Human Rights Court to Push through Systemic Change, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, roč. 32, č. 3, 2014 nebo také BOUČKOVÁ, P.: Česká republika v judikatuře ESLP v letech 1993–2011, *Jurisprudence*, roč. 20, č. 7, 2011.

³⁰⁷ BOBEK, M., KOSAŘ, D.: The Application of European Union Law and the Law of the European Convention of Human Rights in the Czech Republic and Slovakia: An Overview. In MARTINICO, G., POLLICINO, O.: *The National Judicial Treatment of the ECHR and EU Laws. A Comparative Constitutional Perspective*. Groningen: Europa Law Publishing, 2010; KOKEŠ, M.: The Application of the Law of the Human Rights Treaties in the Czech Republic (from the Point of View of the Day-to-Day Practice of the Czech Constitutional Court) – Never Ending Theoretical Conflict, but Convergence and Harmony in Practice, *Vienna Journal on International Constitutional Law*, roč. 5, č. 2, 2011.

³⁰⁸ MAJERČÍK, L., MATUŠINOVÁ, A., SMEKAL, H.: The Czech Republic and the European Court of Human Rights in 2011. In *Czech Yearbook of Public & Private International Law*, Praha: Česká společnost pro mezinárodní právo, 2011.

Implementaci mezinárodního práva lidských práv vnitrostátními soudy byla doposud věnována pouze omezená pozornost.³⁰⁹ Lze říci, že empirický výzkum věnovaný celkovému obrázku implementace mezinárodního práva lidských práv vnitrostátními soudy v české literatuře pořád chybí.

Tato kapitola proto zaplňuje mezery v současném poznání a nabízí pohled na rozhodovací činnost českých soudů prostřednictvím rozboru judikatury Nejvyššího soudu (dále také jen „NS“) a Nejvyššího správního soudu (dále také jen „NSS“). Zatímco většina výzkumu týkajícího se aplikace mezinárodního práva lidských práv se soustředí na vztah mezinárodních smluv a jejich soudních orgánů s ústavními soudy, je to právě obecné soudnictví, které přináší obrázek skutečného života mezinárodních smluv ve vnitrostátní praxi³¹⁰ a slouží jako první kontaktní bod pro jednotlivce dožadující se ochrany jejich práv. Přestože judikatura soudů rozhodujících v nejnižších stupních není veřejně dostupná,³¹¹ oba nejvyšší soudy, díky své roli sjednocování judikatury soudů rozhodujících v nižším stupni, závazně ovlivňují způsob argumentace mezinárodním právem v celém obecném soudnictví. Naším cílem je poskytnout základní přehled používání mezinárodních lidskoprávních úmluv ze strany NS a NSS a představit vzorce chování obou soudů tváří v tvář lidskoprávním úmluvám s různými charakteristikami.³¹²

³⁰⁹ Srov. kapitoly MOLEK, P.: *Judikatura ve správním právu*, LASÁK, J., BONČKOVÁ, H.: *Judikatura v občanském a obchodním právu*, VYHNÁNEK, L.: *Judikatura v ústavním právu*. In BOBEK, M., KÜHN, Z. a kol.: *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání, Praha: Auditorium, 2013. Dále také BOBEK, M., KOSAŘ, D.: *The Application of European Union Law and the Law of the European Convention of Human Rights in the Czech Republic and Slovakia: An Overview*. In MARTINICO, G., POLLICINO, O.: *The National Judicial Treatment of the ECHR and EU Laws. A Comparative Constitutional Perspective*. Groningen: Europa Law Publishing, 2010 a KMEC, J., KOSAŘ, D., BOBEK, M., KRATOCHVÍL, J.: *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012.

Dále také CAMRDA, J.: *Úmluva a judikatura ESLP v ČR“ pohled správních soudů a SIMON, P.: Zjevení pravdy v judikatuře ESLP* In BOBEK, M., KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J. (eds.): *Dvacet let Evropské úmluvy v České republice a na Slovensku*. Praha: C. H. Beck, 2013, a zvláštní číslo časopisu *Jurisprudence* věnované 20. výročí Evropskému Úmluvy v ČR a na Slovensku (*Jurisprudence*, roč. 21, č. 7–8, 2012).

³¹⁰ Mezinárodními lidskoprávními smlouvami v judikatuře Ústavního soudu ČR se dále zabývá kapitola č. 6.

³¹¹ Z dlouhodobého hlediska by se tak mělo stát prostřednictvím projektu „Judikatura“ (http://www.nsoud.cz/Judikaturans_new/judikatura_vks.nsf/uvod), nicméně tato databáze je ještě pořád jen v procesu vzniku a obsahuje doposud jen velmi málo rozhodnutí. Samostatnou databázi vytváří již několik let Oddělení analytiky a srovnávacího práva Nejvyššího soudu, nicméně ta zachycuje pouze rozhodnutí českých soudů v civilní a trestní oblasti, týkající se aplikace práva EU.

³¹² S ohledem na uvedenou nerozpracovanost daného tématu ve vztahu k českým soudům předkládáme spíše základní přehled používání mezinárodních lidskoprávních smluv NS

Za tímto účelem si klademe několik otázek. Používají NS a NSS ve své rozhodovací praxi mezinárodní lidskoprávní smlouvy? Jakým způsobem? Liší se jejich přístup ke smlouvám různého obsahu a původu? Jakými způsoby působí prostřednictvím judikatury vnitrostátních soudů mezinárodní lidskoprávní smlouvy na české právo? Jaký účel plní nejčastější argumentace mezinárodní lidskoprávní smlouvou v judikatuře NS a NSS?

Kapitola úvodem v části 9.2 představuje některé metodologické aspekty a výzvy, vysvětluje a klasifikuje základní pojmy používané v rámci výzkumu. V části 9.3 představí základní obrázek používání mezinárodního práva lidských práv v rozhodovací činnosti obou soudů v průběhu času. Část 9.4 se pak věnuje rozboru používání odkazů, přičemž nabízí jak pohled na jednotlivé typy používání odkazů, tak jejich syntézu a obecnější trendy. Jelikož je naše studie svým způsobem průkopnická a staví na explorativním přístupu, v části 9.5 nabízíme formulaci několika hypotéz o používání mezinárodních lidskoprávních smluv v judikatuře nejvyšších soudů. Část 9.6 shrnuje závěry této kapitoly.

9.2 Několik metodologických poznámek

Ještě dřív, než se podíváme na úvodní přehledy aplikační praxe, je vhodné uvést několik poznámek k naší systematické práci. Jak již bylo zmíněno v předchozích kapitolách, náš výzkum pracuje se souborem 192 mnohostranných lidskoprávních smluv, které vznikly zejména na půdě OSN, Rady Evropy, Mezinárodní organizace práce, ale také v menších či starších systémech jako Společnost národů nebo Haagská konference pro mezinárodní právo soukromé či Mezinárodní výbor Červeného kříže. Naše definice lidskoprávní smlouvy je přitom široká a zahrnuje jakoukoliv smlouvu, která obsahuje explicitní lidskoprávní ustanovení.³¹³ K vzniklému datovému souboru smluv jsme dále připojili metadata v podobě charakteristiky lidskoprávních generací, které smlouva obsahuje, kontrolního mechanismu, procesních a substantivních výhrad, datum podpisu a ratifikace a srovnání s dalšími státy.³¹⁴

Empirický výzkum používání mezinárodních lidskoprávních úmluv byl proveden na judikatuře NS a NSS. Výběr rozhodnutí pro studii byl uskutečněn i s ohledem na skutečnost, že se jedná o zcela první komplexní empirickou studii judikatury NS

a NSS a současně nabízíme předběžné závěry k některým otázkám konkrétnějšího charakteru (viz níže).

³¹³ V zájmu větší přesnosti a detailní hloubkové analýzy jsme všechny smlouvy dále kategorizovali podle tzv. intenzity lidskoprávního obsahu. Smlouvy proto dělíme do tří kategorií podle míry a podílu lidskoprávních ustanovení. Vysokou intenzitou označujeme smlouvy primárně lidskoprávního charakteru – patří sem všechny velké lidskoprávní konvence a pakty. Hodnotu střední intenzity přiřazujeme smlouvám, které obsahují přibližně 50 procent lidskoprávních ustanovení (obvykle jde např. o úmluvy, které provádějí konkrétní lidské právo, nebo obsah, přičemž řeší mnohé otázky spíše procesního charakteru) a nízkou intenzitou smlouvy, které se lidských práv týkají spíše okrajově.

³¹⁴ Pro bližší informace srov. kapitolu č. 1.

a NSS vztahující se k uvedenému tématu. Za účelem získání základního přehledu jsme u obou soudů zkoumali všechna rozhodnutí, která samotná instituce považuje za svou nejvýznamnější judikaturu.³¹⁵ U NSS jde o všechna rozhodnutí publikovaná ve Sbírce rozhodnutí a u NS o rozhodnutí označovaná stupněm důležitosti „A“ a „B“.³¹⁶ Z této množiny rozhodnutí byla následně vybraná všechna rozhodnutí, v nichž se objevila alespoň jedna zmínka, nebo odkaz na některou ze 192 lidskoprávních smluv. U NS šlo o 278 rozhodnutí s 332 odkazovanými smlouvami,³¹⁷ a 318 rozhodnutí NSS se 406 odkazovanými smlouvami.

Největší výzvou provedení empirické studie judikatury byla kategorizace způsobů použití mezinárodních lidskoprávních smluv národními soudy. Jistý obrázek lze pochopitelně získat obsahovým prohledáváním judikatury za účelem identifikace počtů citací. Výsledek získaný takovým způsobem však může být z řady důvodů zavádějící – nevypovídá totiž nic o tom, zda smlouvou jen argumentuje strana řízení nebo ji opravdu používá i soud, a o tom, jaký význam mělo použití smlouvy v samotném rozhodnutí a jaké důsledky to mělo ve vztahu k vnitrostátnímu právu. Z tohoto důvodu jsme vymezená rozhodnutí dále podrobili obsahové analýze a kódovali pro přítomnost určitých charakteristik.

V první řadě nás zajímalo, jak odkaz na smlouvu vypadá – jde jen o odkaz v naraci, o odkaz v odůvodnění s pouhou citací mezinárodní smlouvy či jejího ustanovení nebo o odkaz v odůvodnění s podrobnějším výkladem příslušného ustanovení. Toto rozvrstvení nám pomohlo datový soubor blíže strukturovat a zejména vyloučit případy, kdy je

³¹⁵ Otázkou pro budoucí výzkum pochopitelně je, do jaké míry zjištěné závěry platí též pro „běžná“ rozhodnutí obou soudů a do jaké míry se práce NS a NSS s mezinárodními smlouvami v těchto rozhodnutích liší. Nicméně domníváme se, že právě výběr rozhodnutí, které samotné soudy označují za nejdůležitější vlastní judikaturu, je vhodným vzorkem k získání co nejrealističtějšího obrázku, jelikož takový výběr nám umožnil automaticky odstranit různá čistě procesní, formální rozhodnutí, která již ze své povahy věcné použití mezinárodního práva vylučují. Zároveň je důležité zdůraznit, že jelikož označování důležitosti judikatury není vázáno na práci s mezinárodním právem, nabízí docela reprezentativní průřez různou materií rozhodovací činnosti soudů.

³¹⁶ Odlišná metodika výběru byla zvolena z důvodu, že sbírková rozhodnutí Nejvyššího soudu nejsou reprezentativně rozprostřena přes všechny senáty, tudíž v některých oblastech se do výběru vůbec rozhodnutí nedostávají. U Nejvyššího soudu kategorie „A“ označuje rozhodnutí navržená k publikaci ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek. Tato rozhodnutí jsou rozesílána k připomínkám vybraným institucím (např. ústřední orgány státní správy, soudy, Nejvyšší státní zastupitelství, právnické fakulty, profesní komory), a poté projednána na zasedání příslušného kolegia Nejvyššího soudu. Není-li rozhodnutí k publikaci schváleno, přeřadí se do nižší kategorie. Pod kategorií „B“ spadají významná rozhodnutí nezařazená do skupiny A.

³¹⁷ Tj. v jednom rozhodnutí může být obsažen odkaz na více než jednu smlouvu. Zároveň, pokud se v jednom rozhodnutí objeví 2 a více odkazů na tu samou smlouvu, smlouva bude mít pořád kódovaně pouze jedno použití.

na rozhodnutí pouze odkazováno v narativní části, nicméně příslušný soud smlouvu v samotném odůvodnění žádným způsobem nereflektuje.

Klíčovou otázkou, kterou jsme si při obsahové analýze rozhodnutí pokládali, bylo, jakým způsobem soud danou mezinárodní smlouvou používá. Za tímto účelem jsme vytvořili proměnnou „způsob použití smlouvy“ s následujícími kategoriemi: (1) neaplikace, (2) odkaz pouze v naraci, (3) podpůrný argument a (4) zásadní význam, který má následující subkategorie: (4a) přednostní aplikace smlouvy, (4b) interpretace vnitrostátního práva způsobem konformním se smlouvou a (4c) ostatní případy zásadního významu. Pod jednotlivé kategorie podřazujeme následující případy:

(1) *Neaplikace* – k neaplikaci dochází za situace, kdy soud na smlouvu odkazuje v odůvodnění rozhodnutí, nicméně ji v projednávané věci ve skutečnosti neaplikuje. Spadají sem případy, kdy:

(1a) se odkaz na smlouvu objeví v odůvodnění rozhodnutí bez vazby na projednávaný případ. Typicky jde o odkaz na smlouvu v rámci citace prejudikatury, popis jiného případu, připodobnění k jiné situaci apod., jestliže se soud omezí pouze na sekundární citaci a dále s příslušným ustanovením nebo smlouvou nepracuje;

(1b) případy, kdy se smlouva na projednávanou věc nevztahuje (tj. předmět právní úpravy smlouvy se nekryje s předmětem projednávané věci) nebo pokud soud dospěje k závěru, že nejsou naplněny aplikační podmínky ustanovení smlouvy (například se nejedná o „trestní obvinění“ ve smyslu čl. 6 EÚLP);

(1c) případy, kdy daná smlouva není self-executing.

(2) *Odkaz v naraci* – odkaz na smlouvu se objevuje pouze v narativní části rozhodnutí, aniž by se k němu soud v odůvodnění v užším smyslu slova (tj. v právním posouzení) dále vyjádřil. Do této kategorie patří také případy, kdy je odkaz obsažen v odůvodnění rozhodnutí, ale pouze formou rekapitulace námítky, bez dalšího použití smlouvy soudem.³¹⁸

(3) *Podpůrný argument* – do této kategorie patří případy, kdy soud smlouvu aplikuje, ale její použití nemá zásadní význam pro výsledek sporu. Jedná se tak o případy, kdy soud na smlouvu odkáže ve výčtu ostatních pramenů práva nebo kdy představuje argument smlouvou jen jeden doplňkový argument z vícera obsažených argumentačních linií. Také pod tuto kategorii spadají případy, kdy soud v rámci odůvodnění nejprve vyloží ústavní a mezinárodněprávní úpravu dopadající na případ, aniž by se smlouvou dále podrobněji pracoval. Smlouva v takových případech stojí „na pozadí“ další argumentace (a nelze tak hovořit o její neaplikaci). Současně sem spadají i případy, kdy soud vyloží určité ustanovení vnitrostátního práva a následně vznese podpůrný argument typu „takový výklad je navíc v souladu i s mezinárodní smlouvou“.

³¹⁸ Např. „Stěžovatel dále namítl, že postupem krajského soudu došlo k porušení jeho práva na spravedlivý proces zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy [...]“, pokud soud dále dané ustanovení nijak nezminí.

(4) *Zásadní význam* – následující tři kategorie popisují různé situace, kdy je použití smlouvy zásadním pro výsledek sporu. Společně je proto označujeme jako „aplikace zásadního právního významu“:

(4a) *Přednostní aplikace* – situace, kdy soud dospěje k závěru, že ustanovení vnitrostátního práva je v rozporu s ustanovením smlouvy a rozpor nelze odstranit výkladem, a proto podle čl. 10 Ústavy přednostně aplikuje smlouvu.

(4b) *Interpretace vnitrostátního práva způsobem konformním se smlouvou* – nastává v případech, kdy soud dospěje k závěru, že ve vztahu k ustanovení vnitrostátního práva existuje více výkladových variant, přičemž smlouva zásadním způsobem ovlivní rozhodnutí, která varianta výkladu bude použita.

(4c) *Ostatní případy zásadního významu* – konečně se jedná o kategorii, do níž spadají všechna rozhodnutí, v nichž argumentace mezinárodní smlouvou hraje v odůvodnění soudu zásadní roli a je zásadní pro výsledek sporu, avšak způsob použití nelze podřadit pod žádnou z výše zmíněných kategorií zásadního významu. Typicky půjde o případy, v nichž soud svou argumentaci založil *primárně* na smlouvě a vyložil, proč právo zaručené smlouvou nebylo porušeno (na rozdíl od kategorie *neaplikace* tedy smlouva aplikovatelná je, nedošlo k jejímu porušení, neboť bylo jednáno v souladu se smlouvou).

Zásadní význam může mít použití smlouvy i v případech, kdy obecný soud podá Ústavnímu soudu návrh na zrušení (ustanovení) zákona odporujícího mezinárodní smlouvě – jde v zásadě o odraz tzv. konkurzního nálezu (náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01).³¹⁹ Nicméně, tyto případy nespádají do množiny námi zkoumaných rozhodnutí. Prvním důvodem je, že nedochází k publikaci návrhů na zrušení (části) zákonů ve Sbírce Nejvyššího správního soudu, stejně tak nebývají tato rozhodnutí označována stupněm důležitosti A nebo B u Nejvyššího soudu. Druhým, a podstatnějším, důvodem je, že návrhy na zrušení (části) zákonů představují specifickou kategorii rozhodnutí, v kontextu mezinárodních smluv o lidských právech navíc ovlivněnou postojem k tzv. konkurznímu nálezu. I v návrzích na zrušení (části) zákonů se ovšem argumentace mezinárodními lidskoprávními smlouvami objevuje v různém kontextu a v různé intenzitě (podpůrný i zásadní či výlučný význam), a je proto i v jejich případě namístě se zvlášť zabývat významem vztahení mezinárodní smlouvy na daný případ pro předložení. Ze všech uvedených důvodů bude nicméně vhodnější tuto kategorii vylénit pro budoucí samostatnou analýzu.

9.3 Základní přehled

V následující kapitole se podíváme na základní přehled toho, jak oba nejvyšší soudy pracují ve své judikatuře s odkazy na mezinárodní lidskoprávní smlouvy. Podle existující literatury má NSS k mezinárodním lidskoprávním závazkům ČR poměrně příznivý

³¹⁹ Viz kapitolu č. 6 v této knize.



Graf 9: Celkový počet odkazů na mezinárodní smlouvy o lidských právech v judikatuře NSS 2003–2014 (zdroj: autoři)

vztah.³²⁰ Tuto tezi podporuje celkový přehled zmínek mezinárodních smluv o lidských právech v judikatuře NSS od počátku jeho existence. Graf 9 ukazuje, že odkazy na mezinárodní lidskoprávní smlouvy se v jeho judikatuře začaly poměrně hojně objevovat velmi brzy po začátku fungování NSS.

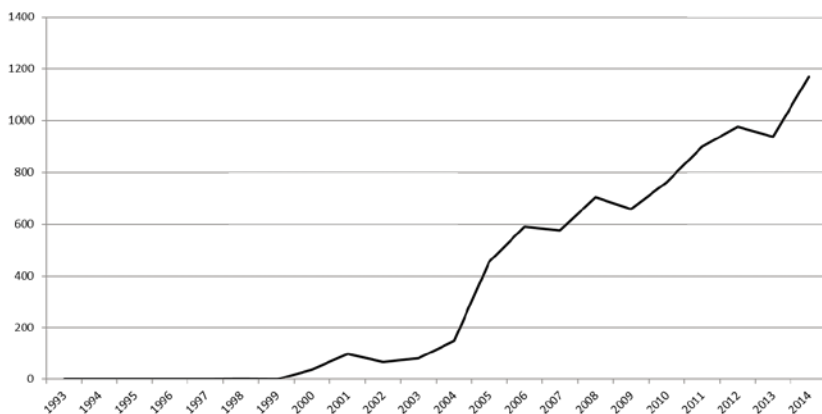
O celkovém vztahu NS k mezinárodnímu právu toho doposud víme docela málo – a to jak v empirické, tak teoretické rovině.³²¹ Jak ale můžeme vidět na grafu 10, i u NS lze pozorovat rostoucí tendenci výskytu odkazů na mezinárodní lidskoprávní smlouvy, přičemž křivka výskytu odkazů na smlouvy vykazuje ještě prudší růst, než je tomu u NSS.³²² Za zmínku stojí okamžik, kdy k tomuto výraznému vzestupu dochází: zlomovým bodem jsou roky 2004–2005, kdy se objevuje skokový nárůst výskytu citací, zatímco počet celkově rozhodnutých věcí zůstává bez výraznější změny. Přímo se zde nabízí otázka, zda tento trend nesouvisí se vstupem do EU, kdy probíhalo více školení zaměřených na evropské právo, otevřela se intenzivnější debata o povaze mezinárodního práva, jeho vztahu k právu ústavnímu a evropskému apod. Kauzalita stojící za nárůstem počtu odkazů by mohla být předmětem dalšího případného výzkumu.

Celkově, ze souboru 192 existujících a 125 ratifikovaných smluv, „aplikovaly“ NS 42 smluv a NSS 39 smluv. Jde o překvapivě nízké číslo, které je však dáno také věcným rámcem rozhodovací činnosti obou institucí. Co se týče absolutních čísel, čistě pro ilustraci lze zmínit, že zatímco NS v roce 2014 vydal 1170 rozhodnutí obsahujících odkaz na

³²⁰ MOLEK, P.: Judikatura ve správním právu. In BOBEK, M., KÜHN, Z. a kol.: *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013, str. 405.

³²¹ Jednu z výjimek představuje publikace MIKEŠ, P.: *Aplikace mezinárodního práva v právním řádu ČR pohledem teorie a soudní praxe*, Praha: Wolters Kluwer, 2012, která se nicméně nespécializuje na mezinárodní právo lidských práv.

³²² Celkové počty jsou pro účely tohoto grafu zobrazovány přibližně od roku 2000 z důvodu nedostupnosti předchozí judikatury, vyjma sbírkových rozhodnutí, se kterými pracujeme v další části analýzy, v elektronické podobě.

NS: počet odkazů na mezinárodní lidskoprávní smlouvy

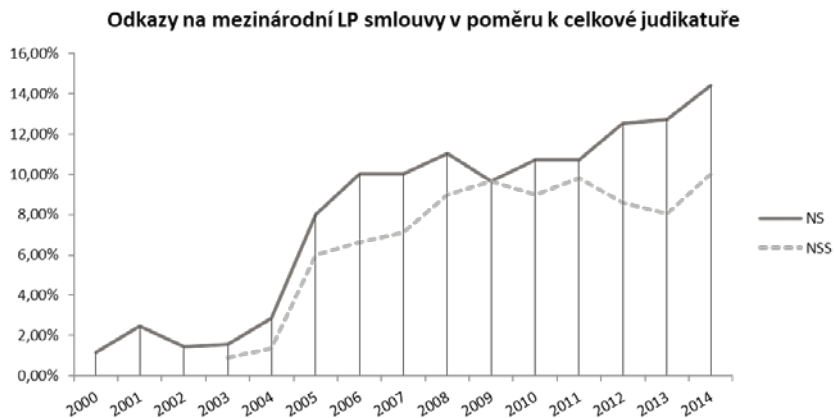
Graf 10: Celkový počet odkazů na mezinárodní smlouvy o lidských právech v judikatuře NS 2000–2014 (zdroj: autoři)

některou z mezinárodních lidskoprávních smluv, u Nejvyššího správního soudu bylo vydaných 337 takových rozhodnutí.

Základní přehled je ovšem zkrácený celkovým počtem rozhodnutí, které soudy ročně přijímají. O něco reprezentativnější obrázek proto přináší graf 11, který zobrazuje odkazy na smlouvy u obou soudů v poměru k jejich celkové roční rozhodovací činnosti.³²³ Jak lze vidět, soudy se překvapivě neliší pouze v absolutních číslech. I poměrně zobrazení naznačuje, že množství odkazů na mezinárodní lidskoprávní smlouvy u NS dosahuje v roce 2014 jeden a půl násobek odkazů u NSS. Zároveň si lze všimnout, že zatímco křivka NS víceméně kontinuálně roste, u NSS dochází v letech 2012–2013 k mírnému propadu. Tato skutečnost může být způsobena několika faktory, jako například věcným obsahem a zaměřením smluv (část smluv z naší databáze se týká vysloveně trestní nebo pracovněprávní oblasti) a také způsobem používání citací, jako například standardizované odkazování na čl. 6 EÚLP při vymezení dovolacích důvodů v trestních věcech u NS a také časté automatizované odkazy na čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k Úmluvě při řízeních týkajících se zásady ne bis in idem ve vnitrostátních i přeshraničních věcech.

Tento úvodní přehled nám toho nicméně ještě pořád mnoho o skutečné aplikaci mezinárodních lidskoprávních smluv oběma vrcholnými soudy nenapoví. Jednak, jak již bylo zmíněno výše, představuje pouhý numerický záznam citačních počtů a nerozlišuje různou „kvalitu“ referencí: odkazy na smlouvy se totiž mohly objevit jak v argu-

³²³ Křivka pro NS začíná v roce 2000, jelikož počínaje tímto rokem máme celkové údaje jak o rozhodovací činnosti soudu, tak o podílu rozhodnutí s citacemi lidskoprávních smluv z naší databáze.



Graf 11: Počet odkazů na mezinárodní smlouvy o lidských právech v poměru k celkové rozhodovací činnosti NS a NSS (zdroj: autoři)³²⁴

mentaci soudu, tak pouze v narativní části shrnující tvrzení účastníků řízení, kdy pochopitelně nejde o skutečnou aplikaci, nebo použití. Zároveň nám nefuká nic o tom, jaký dopad mělo vztáhnutí smlouvy na daný případ a jak soud se smlouvami pracoval.

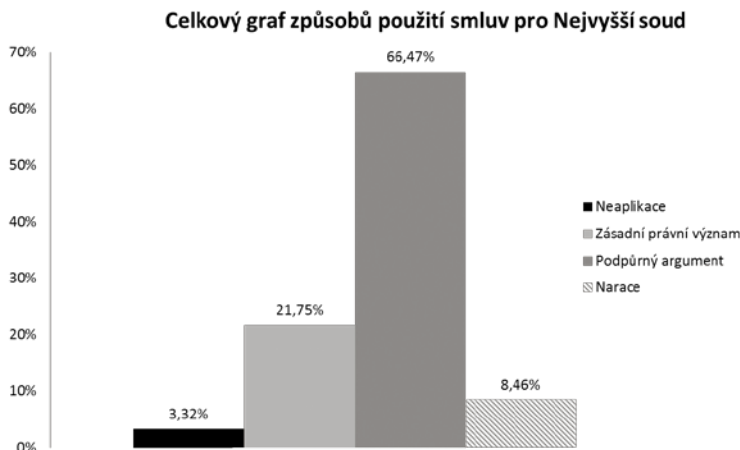
Z těchto důvodů přistupujeme v další části textu k práci s výsledky obsahové analýzy nejdůležitější judikatury obou soudů (sbírková rozhodnutí NSS a nejvýznamnější rozhodnutí NS označená důležitostí A a B), která nabízí mnohem ilustrativnější a přesnější pohled na práci nejvyšších soudů s mezinárodním právem lidských práv a jeho význam pro výsledek projednávaných sporů.

9.4 Způsoby použití lidskoprávních smluv v judikatuře

9.4.1. Úvodní poznámky

Následující kapitola nabízí analýzu způsobů, jakými vrcholné soudy pracují s mezinárodními lidskoprávními smlouvami ve své judikatuře, nakolik se objevují jako odkazy bez věcného vlivu na výsledek rozhodovaných sporů (způsob použití definovaný jako „narace“ nebo „neaplikace“), nebo zda dochází k jejich skutečné aplikaci, která má buď kvalitu zásadního právního významu pro výsledek případu, nebo je použita alespoň jako podpůrný argument. Takovýto postup nám umožňuje identifikovat případy, kdy se v rozhodnutí sice objevuje odkaz na smlouvu, nicméně nedochází reálně k jejímu věcnému použití neboli aplikaci. Grafy 12 a 13 znázorňují základní rozložení všech typů

³²⁴ Údaje o celkovém počtu rozhodnutí vycházejí ze statistik rozhodovací činnosti dostupných na stránkách www.nssoud.cz a www.nsoud.cz.



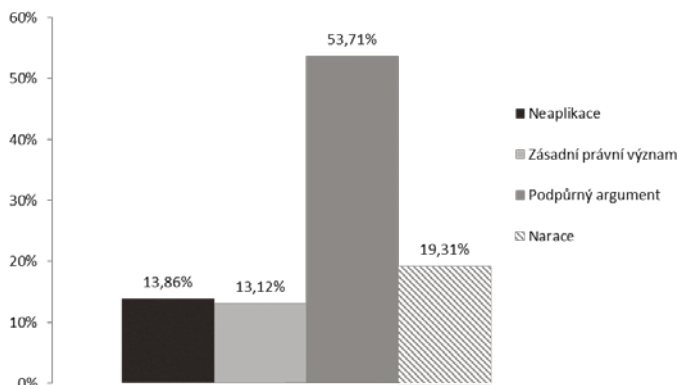
Graf 12: Způsoby použití mezinárodních lidskoprávních smluv ve vzorce rozhodnutí NS (zdroj: autoři)³²⁵

používání odkazů na mezinárodní lidskoprávní smlouvy jak u Nejvyššího (graf 12), tak u Nejvyššího správního soudu (graf 13). Na první pohled není obrázek zacházení obou soudů s mezinárodním právem lidských práv až tak rozdílný. Jak lze očekávat, u obou soudů výrazně převládá používání odkazů na lidskoprávní smlouvu toliko v podobě podpůrného argumentu (66,47 % u Nejvyššího soudu a 53,71 % u Nejvyššího správního soudu). U NS dochází k neaplikaci (tedy odmítnutí aplikace smlouvy z důvodu jejího věcného rozsahu, časové působnosti, charakteru ustanovení apod.) pouze výjimečně (3,32 %), výrazně nižší proporční zastoupení oproti NSS (téměř o polovinu) má také citování smluv pouze v narativní části bez jejich další reflexe (8,46 %). Obě poslední zmíněné kategorie mají u NSS více než dvou (narace s 19,31 %) až čtyřnásobné zastoupení (neaplikace 13,86 %). Z celkového podílu na zkoumané judikatuře však pořád jde o relativně nízké zastoupení.

Do kategorie neaplikace smlouvy přitom spadají u NS zejména případy, kdy stěžovatelé dovozovali svá práva z EÚLP mimo její věcný nebo časový rozsah. U NSS se nejvíce případů neaplikace týkalo Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (36,38 % případů použití Aarhuské úmluvy skončilo neaplikací), na jejímž základě se (ekologické) spolky často domáhaly účasti v soudních řízeních. NSS však v řadě při-

³²⁵ V zájmu přehlednosti grafu jsme sloučili kategorie přednostní aplikace smlouvy, interpretace vnitrostátního práva způsobem konformním se smlouvou a ostatní případy zásadního významu do jednoho sloupce zahrnující všechny uvedené typy zásadního právního významu použití smlouvy.

Celkový graf způsobu použití smluv pro Nejvyšší správní soud



Graf 13: Způsoby použití mezinárodních lidskoprávních smluv ve vzorce rozhodnutí NSS (zdroj: autoři)

padů uzavřel, že aktivní legitimaci občanských sdružení v daném typu řízení nezakládají ustanovení čl. 9 odst. 2 a 3 Aarhuské úmluvy, protože nejsou self-executing, a tudíž je nelze přímo aplikovat.³²⁶

Výše uvedené rozdělení nám umožnilo „očistit“ soubor námi vybraných rozhodnutí od takových odkazů na mezinárodní lidskoprávní smlouvy, které nedosahují kvalitu aplikace. Dovoluje nám tak dále se věnovat rozboru dvou kategorií, v rámci nichž citace mezinárodních lidskoprávních smluv představuje část vlastního odůvodnění, a to buď formou podpůrného argumentu, nebo zásadního významu pro výsledek projednávané věci.

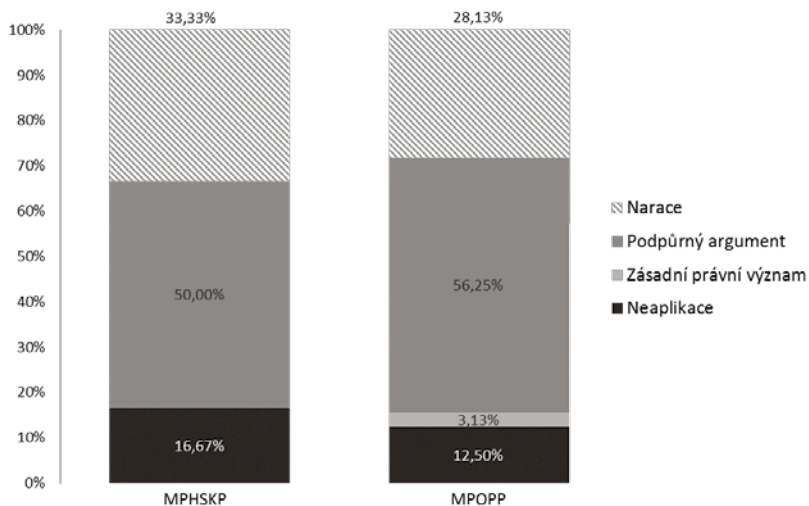
9.4.2 Smlouva jako podpůrný argument

Jak již bylo zmíněno výše, použití odkazů na lidskoprávní smlouvy v podobě podpůrného argumentu výrazně převládá u obou nejvyšších soudů, v případě NSS tvoří 53,71 % všech rozhodnutí odkazujících na lidskoprávní smlouvy a 80,37 %, pokud bychom brali do úvahy pouze rozhodnutí smlouvy skutečně aplikující (tedy bez případů neaplikace smlouvy a pouhé odkazy v narativní části). U NS jde o 66,47 % všech odkazujících rozhodnutí a 77,42 % z „aplikujících“ rozhodnutí.

V rozhodnutích obou soudů lze výsledovat dva hlavní způsoby podpůrného použití smlouvy – odkaz na smlouvu za účelem vytvoření „podhoubí“ pro další právní argu-

³²⁶ Věcně k této problematice viz náleží Ústavního soudu ze dne 30. května 2014 sp. zn. I. ÚS 59/14, který změnil náhled na některé otázky.

Mezinárodní pakty v judikatuře NSS



Graf 14: Práce s Pakty v judikatuře NSS (zdroj: autoři)

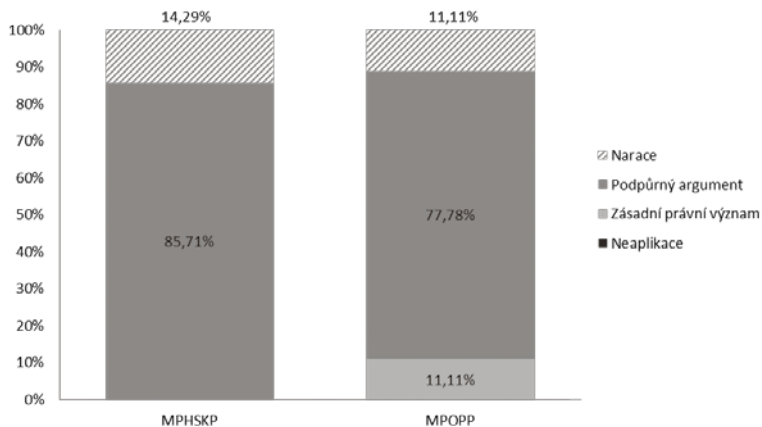
mentaci a odkaz na smlouvu za účelem dodatečné legitimizace dosaženého právního závěru.

První typ se projevuje tak, že soudy na úvod odůvodnění³²⁷ odcitují ústavněprávní a mezinárodněprávní, popř. též unijní prameny práva, které je v řešené věci ve hře. NSS například poměrně často vytvoří již v úvodu argumentace „podhoubí“, které stojí na pozadí dalších úvah, aniž by v řadě případů se smlouvou dále pracoval konkrétnějším způsobem.³²⁸ Typicky tímto způsobem NSS pracuje s Mezinárodním paktem o hospodářských, sociálních a kulturních právech (dále jen „MPHSKP“). Na ustanovení MPHSKP soud povětšinou jen bez dalšího odkáže v rámci výčtu pramenů toho kterého práva. Jak ukazuje graf 14, také v případě odkazů na Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (dále jen „MPOPP“) dominuje podpůrné použití a citace pouhým odkazem bez bližšího výkladu.

³²⁷ Zde máme na mysli odůvodnění v užším smyslu slova, tj. právní posouzení soudem.

³²⁸ Z celé řady rozhodnutí např. rozsudek NSS ze dne 17. února 2005 č. j. 2 Afs 5/2005-96, ze dne 23. února 2005 č. j. 6 Ads 62/2003-31, usnesení rozšířeného senátu NSS dne 21. července 2009 č. j. 6 Ads 88/2006-132, rozsudek NSS ze dne 16. března 2010 č. j. 1 As 97/2009-119, rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 7. září 2010, č. j. 7 As 26/2009-58, bod 9, rozsudek NSS ze dne 27. července 2011, č. j. 1 As 53/2011-109, bod 23.

Mezinárodní pakty v judikatuře NS



Graf 15: Jednotlivé úmluvy v judikatuře NS (zdroj: autoři)

Podobný způsob odkazování se objevuje i v judikatuře NS. Také NS v podobném kontextu nejčastěji odkazuje na oba mezinárodní pakty, na Úmluvu o ochraně práv dítěte (ÚOPD)³²⁹ a také na vybrané úmluvy Mezinárodní organizace práce.³³⁰

Ve druhém typovém případě – použití smlouvy za účelem dodatečné legitimizace argumentu – stojí odkaz na smlouvu naopak na konci argumentace. Soudy v těchto rozhodnutích vypořádají námitku většinou na základě vnitrostátního práva a záhy dodávají, že takový výklad je v souladu také s relevantní smlouvou. Takový postup je očekávatelný. Ostatně jak uvedl Jiří Malenovský ve vztahu k rozhodnutím mezinárodních soudů, „[m]ůželi vnitrostátní soud na podporu svého vlastního rozhodnutí nalézt shodný právní názor vyjádřený v dřívějším rozhodnutí mezinárodního soudu, často na něj v zájmu větší autority a přesvědčivosti svého rozhodnutí výslovně odkáže.“³³¹

Z judikatury NSS lze pro ilustraci ocitovat rozhodnutí, v němž rozšířený senát nejprve na základě vnitrostátního práva dovodil povinnost správních orgánů přesně specifikovat skutek ve výroku rozhodnutí o jiném správním deliktu a následně přidal

³²⁹ Zmínit lze například usnesení ze dne 1. března 2001, sp. zn. 11 Tz 27/2001, usnesení ze dne 30. července 2008, sp. zn. 29 Odo 828/2006, stanovisko trestního kolegia ze dne 13. prosince 2006, sp. zn. Tpjn 302/2005, rozsudek ze dne 28. června 2011, sp. zn. 21 Cdo 3909/2010.

³³⁰ Např. Úmluva o svobodě sdružování a ochraně práva odborově se organizovat, srov. např. stanovisko sp. zn. Cpjn 202/2013 ze dne 23. dubna 2014.

³³¹ MALENOVSKÝ, J.: *Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva*. Brno: Doplněk, 2000, str. 46.

ospravedlnění takového závěru mezinárodním právem, konkrétně autonomním významem pojmu „trestní obvinění“ použitého v čl. 6 EÚLP: „Závěr o nezbytnosti úplné specifikace jiného správního deliktu (specifikace z hlediska věcného, časového a místního) plně koresponduje i mezinárodním závazkům. Nelze opomenout, že i na rozhodování o jiných správních deliktech dopadají požadavky článku 6 odst. 1 [EÚLP].“³³² Podobně u NS patří mezi typově nejčastější případy dodatečné legitimace argumentu odkaz na EÚLP, která obvykle slouží k potvrzení správnosti závěru dovozeného z Listiny základních práv a svobod, který je v souladu s výkladem daného práva ESLP a s mezinárodními závazky České republiky.³³³ Jako příklad lze zmínit usnesení NS ze dne 30. října 2014, sp. zn. 8 Tdo 148/2014, kde NS doplnil výklad svobody projevu ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny, v souvislosti s projevem novináře, který ovlivnil průběh trestního řízení, výkladem čl. 10 EÚLP a příslušné judikatury ESLP. Norma mezinárodního práva ve všech zmíněných případech slouží jako dodatečné potvrzení správnosti učiněného závěru.³³⁴

U NSS tvoří specifickou kategorii podpůrných odkazů na smlouvu případy z období počátků nového správního soudnictví (tj. po roce 2003), v nichž NSS s odkazem na čl. 6 odst. 1 EÚLP a na princip úplné apelace vysvětloval rozsah soudního přezkumu aktů veřejné správy či zdůvodňoval pravomoc správních soudů přezkoumávat některé typy rozhodnutí.³³⁵ Dalším specifickým, nicméně standardizovaným, použitím odkazů na smlouvu je citování čl. 6 EÚLP a vymezení nároku na dovolání v judikatuře NS, a to zejména v trestních rozhodnutích, např. ve vztahu k dvojstupňovosti řízení ve smyslu práva na spravedlivý proces.³³⁶

9.4.3 Zásadní význam smlouvy

Ačkoliv ve zkoumaných rozhodnutích dominovalo použití mezinárodní smlouvy o lidských právech jakožto podpůrného argumentu, v řadě případů měla mezinárodní smlouva zásadní vliv na výsledek sporu. Jednalo se o (re)interpretaci vnitrostátní právní

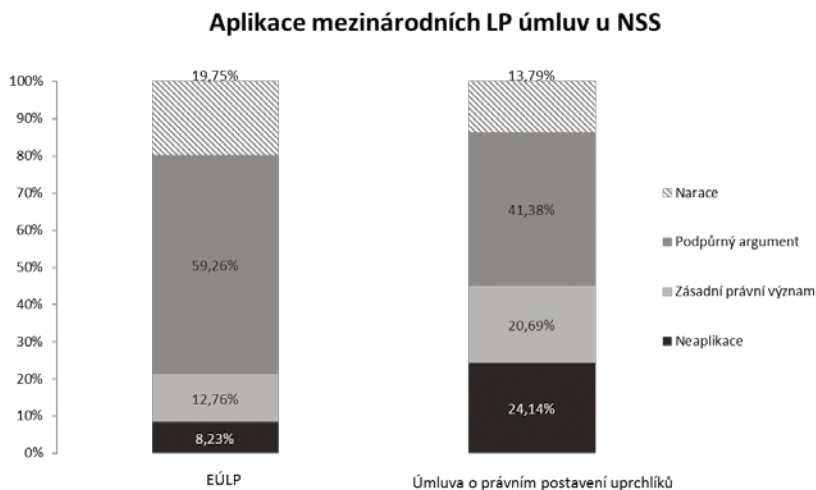
³³² Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. ledna 2008, č. j. 2 As 34/2006-73. Z dalších případů viz např. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 7. září 2010, č. j. 4 Azs 60/2007-119, bod 20: „Tento závěr je v souladu i s čl. 1 F Úmluvy, z něhož nelze dovodit, že by měl smysl v každém případě trvat na zjišťování a posuzování inkluзивní klauzule.“

³³³ Srov. např. rozsudek NS ze dne 3. února 2011, sp. zn. 25 Cdo 3333/08, rozsudek ze dne 9. listopadu 2011, sp. zn. 21 Cdo 4795/2010.

³³⁴ Podobně MCCRUDDEN, C.: Why Do National Court Judges Refer to Human Rights Treaties? A Comparative international Law Analysis of CEDAW. *Michigan Law: Public Law and Legal Theory Research Paper Series*, 2015, str. 11. Dostupné z databáze SSRN.

³³⁵ Např. rozsudek NSS ze dne 21. června 2006, č. j. 1 As 42/2005-62, ze dne 28. února 2007, č. j. 8 As 44/2005-70, ze dne 28. března 2007, č. j. 1 As 32/2006-99, či ze dne 29. června 2007, č. j. 4 As 37/2005-83.

³³⁶ Srov. například rozhodnutí NS ze dne 5. května 2011, sp. zn. 6 To 26/2011, usnesení ze dne 9. října 2013, sp. zn. 3 Tdo 1042/2042, nebo ze dne 26. září 2012, sp. zn. 4 Tdo 1089/2012.



Graf 16: Podíl EÚLP a Úmluvy o právním postavení uprchlíků na případech zásadního významu použití smlouvy v judikatuře NSS

normy způsobem konformním se smlouvou, přednostní aplikaci smlouvy ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR nebo o případy, kdy výklad smlouvy byl hlavním důvodem pro výsledek sporu z jiných důvodů (například závěr založený na judikatuře ESLP, že k porušení práva nedošlo).³³⁷

V argumentaci NSS nabývaly zásadního významu především dvě smlouvy, EÚLP a Úmluva o právním postavení uprchlíků (srov. graf 16).³³⁸

Přednostní aplikace mezinárodní lidskoprávní smlouvy je u NSS dovozovaná velmi ojedinele (pouze 1,73 % případů). Jednu z prvních ukázek přednostní aplikace lidskoprávní smlouvy lze nalézt již v roce 2004, když NSS posuzoval nárok bývalého vojenského soudce na výsluhový příspěvek. NSS navázal na rozsudek ESLP ve věci *Bucheň*

³³⁷ Viz např. rozsudek NSS ze dne 7. října 2009, č. j. 6 Ads 41/2008-67, týkající se přípustné míry kritiky soudců.

³³⁸ V případě Úmluvy o právním postavení uprchlíků stojí za povšimnutí, že v judikatuře NSS čím dál častěji působí v synerгии s unijním azylovým právem (konkrétní případy viz níže). To je ostatně v souladu s judikaturou Soudního dvora, podle něhož byly unijní azylové směrnice (zde kvalifikační) přijaty jako „vodítka pro příslušné orgány členských států při uplatňování této úmluvy [o právním postavení uprchlíků, pozn. autorů] založeném na společných pojmech a kritériích.“ [rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 17. června 2010, *Bolbol*, C-31/09, bod 37]. Shodně CAMRDA, J.: Úmluva a judikatura ESLP v ČR: Pohled správních soudů. In BOBEK, M. et al.: *Dvacet let Evropské úmluvy v České republice a na Slovensku*. Praha: C. H. Beck, 2013, str. 131.

proti ČR³³⁹ a konstatoval, že zákonná ustanovení, podle nichž žalobce neměl nárok na výsluhový příspěvek, byla diskriminační a v rozporu s čl. 14 EÚLP ve spojení čl. 1 Protokolu č. 1 k EÚLP, a proto měla být namísto nich podle čl. 10 Ústavy přímo aplikována Úmluva.³⁴⁰ Z hlediska posouzení důsledků situace, kdy soud shledá rozpor mezi vnitrostátní úpravou a mezinárodní lidskoprávní smlouvou, kterou je ČR vázaná, je zajímavý rozsudek NSS ze dne 11. července 2007, č. j. 6 As 55/2006-96. NSS zde dospěl k závěru, že vyluka příspěvku za službu ze soudního přezkumu podle zákona o BIS není v rozporu s Listinou, odporuje však čl. 6 odst. 1 EÚLP. Šestý senát NSS se zde vědomě neřídil konkurzním nálezem Ústavního soudu ČR³⁴¹ a sám učinil závěr, že rozhodnutí BIS je soudně přezkoumatelné na základě přednostní aplikace čl. 6 EÚLP.

Relativně hojně zastoupenou skupinou přednostní aplikace smlouvy je oblast azylového a cizineckého práva. Jedním z příkladů³⁴² na poli EÚLP bylo odmítnutí aplikace ustanovení zákona o pobytu cizinců, které umožňovalo policii vydat bezprostředně po zrušení nové rozhodnutí o zajištění cizince za účelem správního vyhoštění. NSS shledal takový postup v rozporu s čl. 5 odst. 4 EÚLP.³⁴³ Úmluvě o právním postavení uprchlíků se v judikatuře NSS dostalo aplikační přednosti zejména v souvislosti se zásadou *non-refoulement*³⁴⁴ a čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, jehož aplikaci dal NSS přednost před některými procesními ustanoveními zákona o azylu³⁴⁵ a rozšířený senát dokonce dovedl povinnost správních soudů překročit vázanost soudu žalobními námitkami v zájmu zásady *non-refoulement*.³⁴⁶

U NS je oblast přednostní aplikace o něco výrazněji zastoupená – k přednostní aplikaci dochází téměř tak často, jako k ostatním způsobům zásadního významu použití mezinárodních smluv (6,92 %). Zcela nejčastěji se tak děje ve vztahu k ustanovením EÚLP, dalšími příklady jsou Evropská úmluva o vydávání, dále ale také například

³³⁹ Rozsudek ESLP ze dne 26. listopadu 2002, *Bucheň proti ČR*, stížnost č. 36541/97.

³⁴⁰ Rozsudek NSS ze dne 4. března 2004, sp. zn. 5 A 145/2001.

³⁴¹ Nález ÚS ze dne 25. června 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01, č. 403/2002 Sb. Podrobně k tomuto nálezu, včetně bouřlivé debaty následující po jeho vydání, viz kapitolu č. 6 v této knize.

³⁴² Rozsudek NSS ze dne 1. listopadu 2012, č. j. 9 As 111/2012-34.

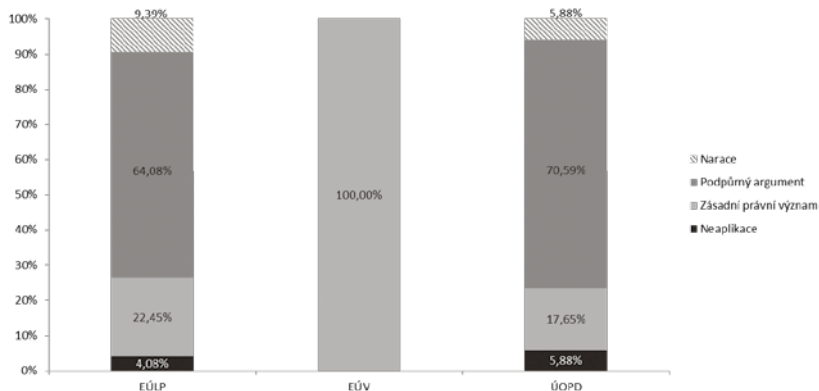
³⁴³ Je třeba dodat, že EÚLP zde působila v synerгии s čl. 15 odst. 2 návratové směrnice.

³⁴⁴ V judikatuře NSS bývá jako pramen zásady *non-refoulement* citován nejen čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, ale také čl. 2 a 3 EÚLP a čl. 3 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání.

³⁴⁵ Rozsudek NSS ze dne 14. června 2007, č. j. 9 As 23/2007-64. Viz též rozsudek NSS ze dne 4. srpna 2005, sp. zn. 2 As 343/2004, kde NSS aplikační přednost připustil, avšak v daném případě k ní nepřistoupil.

³⁴⁶ Usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. března 2011, č. j. 7 As 79/2009-84. Rozšířený senát se v takových případech vyslovil pro přednostní aplikaci čl. 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků před § 75 odst. 2 soudního řádu správního, který zakotvuje dispoziční zásadu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

Aplikace mezinárodních LP úmluv u NS



Graf 17: Podíl EÚLP, EÚV a ÚOPD na případech zásadního významu použití smlouvy v judikatuře NS

Úmluva o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí, nebo Dodatkový protokol k Evropské sociální chartě. Zajímavostí je, že Evropská úmluva o vydávání (EÚV) se objevuje v sledované judikatuře NS ve srovnání s odkazy na EÚLP zřídka, ale zato pouze způsobem přednostní aplikace (srov. graf 17; NS opakovaně konstatoval, že rozsah zásady speciality, tedy zásady, podle které nemůže být osoba ve státu, do něhož byla vydána za účelem stíhání či výkonu trestu, stíhána či trestána pro jiné skutky, než pro jaké bylo vydání povoleno, je EÚV upraven úžeji než § 375 odst. 1 trestního řádu, proto musí, ve smyslu článku 10 Ústavy ČR, dojít k jejímu přednostnímu použití před ustanoveními trestního řádu).³⁴⁷ Ze zajímavých případů lze zmínit zejména problematiku *ne bis in idem* a výklad čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k EÚLP ve vztahu k § 11 odst. 1 písm. f) trestního řádu a čl. 40 odst. 5 Listiny, které shodně stanovují, že nikdo nemůže být trestně stíhán za čin, za který již byl pravomocně odsouzen. Nejvyšší soud zde konstatoval, že vnitrostátní úprava (včetně Listiny) dopadá na užší profil situací než EÚLP, která postihuje i souběh trestního řízení s pravomocným odsouzením v přestupkovém

³⁴⁷ „Při posouzení, zda se uplatní výjimky z této zásady, měl Městský soud postupovat ve smyslu čl. 14 Evropské úmluvy o vydávání, neboť ten rozsah výjimek stanoví úžeji než § 389 tr. ř., tedy obsahuje jinou úpravu ve smyslu čl. 10 Ústavy České republiky a § 375 odst. 1 tr. ř.“. Srov. např. rozsudek ze dne 26. listopadu 2009, sp. zn. 11 Tz 62/2009, nebo ze dne 29. května 2001, sp. zn. 11 Tz 32/2001.

řízení za stejný čin (resp. skutek trestněprávní povahy). NS proto dovedl povinnost přímo aplikovat článek 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k EÚLP.³⁴⁸

Další výraznou skupinu přímé aplikace u NS tvoří případy týkající se odškodnění nemateriální újmy a přímé aplikace článku 5 odst. 5 EÚLP ještě před novelizací zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci.³⁴⁹ Nejvyšší soud konstatoval, že byť zákonná úprava předpokládá odškodnění náhrady nemajetkové újmy, která vznikla poškozenému v souvislosti se zákonem předvídaným jednáním (nezákonné rozhodnutí nebo nesprávný úřední postup), nelze přehlédnout, že nárok upravený v § 31a odst. 1 je také odrazem práva na účinný opravný prostředek ve smyslu čl. 13 ve spojení s čl. 6 odst. 1 EÚLP. Dovedl proto, že náhrada nemajetkové újmy za omezení osobní svobody náleží dovolatelům i v období před účinností novely zákona o odpovědnosti státu za škodu, jelikož tento nárok plyne z přímo použitelného čl. 5 odst. 5 EÚLP.³⁵⁰

Je nicméně namíste poznamenat, že NS se k problematice přímé aplikace čl. 5 odst. 5 v souvislosti s odškodněním vazby vrátil ještě později v sérii rozhodnutí týkající se odškodnění politických vězňů, a to v souvislosti s intertemporálními účinky EÚLP. NS několikrát vyloučil přímou aplikaci čl. 5 odst. 5 EÚLP na spory o odškodnění omezení osobní svobody, k němuž došlo za komunistického režimu, tedy ještě před účinností EÚLP pro Českou republiku, přestože řízení o rehabilitaci bylo zahájeno až poté, co ČR k EÚLP přistoupila.³⁵¹

Oba soudy však často naopak nepřistoupily k přednostní aplikaci smlouvy, neboť dospěly k závěru, že k vyhovění požadavkům smlouvy postačí vyložit vnitrostátní právo konformně s ustanovením smlouvy. Nejčastější situace konformního výkladu se u obou nejvyšších soudů vztahují k výkladu ustanovení EÚLP. U NSS lze z vícera případů pro ilustraci zmínit rozhodnutí, v němž NSS na základě čl. 5 odst. 4 EÚLP dovedl, že procesní postupy stanovené soudním řádem správním je třeba provádět tak, že v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v zadržování

³⁴⁸ Rozsudek ze dne 22. července 2004, sp. zn. 11 Tdo 738/2003. Dále srovnej i rozhodnutí ze dne 12. prosince 2007, sp. zn. 5 Tdo 1399/2007, rozhodnutí ze dne 22. března 2006, sp. zn. 4 Tz 182/2005.

³⁴⁹ Jednalo se o novelu č. 160/2006 Sb.

³⁵⁰ Srovnej zejména rozsudek velkého senátu NS ze dne 11. května 2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008.

³⁵¹ Srov. např. rozhodnutí ze dne 20. října 2010, sp. zn. 30 Cdo 1337/2010, Tato rozhodnutí vedla k ostrému rozporu mezi NS a Ústavním soudem ohledem časové působnosti EÚLP, až vyústila do stanoviska pléna ÚS ze dne 25. listopadu 2014, sp. zn. Pl. ÚS-st. 39/14, který potvrdil, že nárok na náhradu nemateriální újmy podle čl. 5 odst. 5 Úmluvy vzniká pouze, pokud byl zásah do osobní svobody proveden až poté, co se Úmluva stala pro ČR závaznou (tj. 18. března 1992).

cizince v přijímacím středisku mezinárodního letiště³⁵² je třeba rozhodnout přednostně a urychleně.³⁵³ Podobně NSS judikoval ve vztahu k zajištění cizinců.³⁵⁴ U NS se opakovaly zejména případy týkající se odškodnění nemateriální újmy a stanovování výše odškodnění podle požadavků plynoucích z EÚLP a judikatury ESLP,³⁵⁵ ale například také požadavky na výslech svědků, kde NS konstatoval, že ač má právo obviněného na možnost vyslechnout klíčového svědka kontradiktorním způsobem ve smyslu čl. 6 odst. 3 písm. d) EÚLP přednost před zásadou rychlosti trestního řízení (§ 2 odst. 4, druhá věta trestního řádu), takové právo lze dovodit také z výkladu zásady, podle níž se trestní věci projednávají s plným šetřením práv a svobod zaručených Listinou a mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána (§ 2 odst. 4, věta třetí trestního řádu).³⁵⁶

V judikatuře NSS dále sehrála rozhodující roli také Úmluva o právním postavení uprchlíků, a to například při výkladu vylučující klauzule zákona o azylu, podle níž doplňkovou ochranu nelze udělit, existuje-li důvodné podezření, že se žadatel dopustil činů, které jsou v rozporu se zásadami a cíli OSN.³⁵⁷ Dále na základě interpretace konformní s Úmluvou o právním postavení uprchlíků (a kvalifikační směrnicí) NSS upřesnil také rozsah ustanovení § 17 odst. 1 písm. a) zákona o azylu, podle něhož se azyl odejme, jestliže před jeho udělením azylant uvedl nepravdivé údaje. První senát naznal, že s přihlédnutím k Úmluvě o právním postavení uprchlíků a ke kvalifikační směrnici je třeba toto ustanovení vykládat tak, že ne každé uvedení nepravdivých údajů nebo zamlčení skutečností azylantem zakládá důvod pro odejmutí azylu. Azyl lze odejmout, pouze pokud nepravdivé údaje měly rozhodující vliv na výsledek řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany.³⁵⁸

Zásadní roli při formulaci mezinárodně konformního výkladu vnitrostátního práva ale hrály i smlouvy v aplikační praxi správních soudů méně frekventované. Pátý senát NSS tak kupříkladu zvolil takovou výkladovou variantu pojmu „vnitřní ozbrojený konflikt“ (použitého v souvislosti s důvody pro udělení doplňkové ochrany), která odpovídala společnému čl. 3 ženevských úmluv z roku 1949.³⁵⁹

³⁵² Rozsudek je z doby před zavedením rozhodování o povolení vstupu na území ve smyslu § 73 odst. 4 zákona o azylu v současném znění.

³⁵³ Rozsudek NSS ze dne 15. listopadu 2007, č. j. 9 Aps 5/2007-63.

³⁵⁴ Usnesení NSS ze dne 1. prosince 2009 č. j. Aprk 12/2009-28.

³⁵⁵ Např. rozhodnutí ze dne 20. října 2010, sp. zn. 30 Cdo 1637/2009, ze dne 16. listopadu 2010, sp. zn. 30 Cdo 3759/2009, ze dne 23. srpna 2011, sp. zn. 28 Co 4641/2008, nebo ze dne 20. května 2009, sp. zn. 25 Cdo 1145/2009.

³⁵⁶ Rozsudek NS ze dne 17. března 2015, sp. zn. 8 Tdo 235/2015.

³⁵⁷ Rozsudek NSS ze dne 29. března 2011, č. j. 6 Azs 40/2010-70.

³⁵⁸ Rozsudek NSS ze dne 18. dubna 2013, č. j. 1 Azs 3/2013-27.

³⁵⁹ Rozsudek NSS ze dne 13. března 2009, č. j. 5 Azs 28/2008-68.

9.5 Odlišnosti napříč smlouvami: obecné trendy

9.5.1 Úvodní poznámky

Předchozí pasáže ukázaly, jakým způsobem NS a NSS používají mezinárodní smlouvy o lidských právech. Oba soudy vykazují podobné vzorce. Ustanovení mezinárodních lidskoprávních smluv používají nejčastěji jako podpůrné argumenty. V některých případech mají smlouvy v judikatuře NS a NSS pro výsledek sporu zásadní význam, obecně se však jedná spíše o výjimky. Současně z předchozích pasáží této kapitoly vyplynulo, že způsob, jakým mezinárodní lidskoprávní smlouvy v judikatuře obou vrcholných soudů působí, se významně liší napříč smlouvami. V judikatuře NSS vedly Úmluva o právním postavení uprchlíků a EÚLP v řadě případů k reinterpretaci vnitrostátního práva či dosáhly přednostní aplikace, zatímco MPHSKP posloužil ve všech zkoumaných případech maximálně jako podpůrný argument pouhým odkazem. Podobně v judikatuře NS se oba mezinárodní pakty objevují spíše jako podpůrný argument, změna vnitrostátního práva byla dovozována především na základě EÚLP, Evropské úmluvy o vydávání a místy Úmluvy o právech dítěte.

Pokud bychom se chtěli podívat blíže na vlastnosti smluv používaných v jednotlivých kategoriích, zjistíme, že co se týče generací lidských práv obsažených ve smlouvách, u obou soudů se objevují pouze smlouvy první nebo druhé generace, přičemž mezi způsoby jejich aplikace nedochází k výraznějším odlišnostem. Lze tak konstatovat, že samotná náležitost do jisté lidskoprávní rodiny neovlivňuje další osud smlouvy v národní soudní aplikační praxi.

Jak lze očekávat, u obou soudů výrazně převládají odkazy na EÚLP, nicméně z hlediska výskytu a různosti jednotlivých odkazovaných smluv cituje Nejvyšší soud téměř dvakrát častěji smlouvy OSN, než smlouvy Rady Evropy, docela často se objevuje také použití smluv MOP. U NSS je zastoupení smluv náležitých k vybraným organizacím o něco vyváženější, ale také, odhlížeje od EÚLP, se smlouvy OSN objevují v odkazech častěji.

Na následujících řádcích stanovujeme hypotézy ohledně hlavních faktorů ovlivňujících rozdílnosti v odlišnosti používání smluv a v jejich působení ve vztahu k vnitrostátnímu právu.

9.5.2 Předmět a charakter právní úpravy mezinárodní smlouvy

Jedním z určujících faktorů je předmět právní úpravy mezinárodní smlouvy a charakter jejich jednotlivých ustanovení, tedy *co* smlouva upravuje a *jak* to upravuje. V první řadě je v tomto ohledu podstatné, zda smlouva dubluje záruky poskytované Listinou základních práv a svobod, respektive vnitrostátním právem obecně, nebo zda oproti vnitrostátnímu právu nabízí „něco navíc“.

Pokud smlouva nic navíc nepřináší, působí zpravidla pouze jako podpůrný argument k vnitrostátní argumentaci Listinou či jiným vnitrostátním předpisem. Kupříkladu v referendových věcech NSS v úvodním „podhoubí“ vymezuje iniciaci místního referenda přípravným výborem jako formu podílu občanů na správě věcí veřejných,

přičemž odkazuje na čl. 25 písm. a) MPOPP. Ve zbytku odůvodnění však již pracuje s vnitrostátním právem a lidskoprávní úvahy vede na půdorysu čl. 21 a 22 Listiny a MPOPP zůstává stranou.³⁶⁰ V některých případech NSS dokonce výslovně připustil, že stěžovatelům vyhověl již na základě vnitrostátního práva, a proto se argumentací mezinárodní smlouvou (zde Aarhuskou úmluvou) nebude zabývat.³⁶¹ Podobnou logiku lze najít i v judikatuře NS ve vztahu k oběma mezinárodním paktům (MPOPP a MPHKP), kde Nejvyšší soud často představí existující mezinárodní úpravu, ale dále – jelikož shledá její soulad s vnitrostátním právem – se věnuje již pouze výkladu Listiny, nebo dokonce příslušné zákonné úpravy. Příkladem lze zmínit problematiku odposlechů, kde NS zahajoval argumentaci v odůvodnění představením úpravy práva na soukromí listové a telekomunikační komunikace ve světle mezinárodních závazků ČR, tedy s odkazy na MPOPP i EÚLP, nicméně dále postupoval podle vnitrostátní úpravy a výkladu Listiny.³⁶²

Významnější role se smlouvám dostává, pokud oproti vnitrostátnímu právu poskytují „něco navíc“. V případě EÚLP to v judikatuře NSS platí například pro čl. 5 odst. 4 EÚLP, který na rozdíl od Listiny a českého vnitrostátního práva obecně obsahuje všeobecnou záruku *habeas corpus*.³⁶³ V souladu s tím právě zmiňované ustanovení EÚLP často nabývalo v judikatuře NSS zásadního významu (viz výše). Obdobným příkladem v judikatuře NS by bylo odškodňování nemajetkové újmy vzniklé omezením svobody ve smyslu čl. 5 odst. 5 EÚLP, nebo zásada *ne bis in idem* (čl. 4 odst. 1 Protokolu č. 7 k EÚLP), která – zejména ve světle judikatury ESLP – ze své definice postihuje daleko širší rámec řízení, než původní vnitrostátní úprava, která se například souběhem trestního a přestupkového řízení vůbec nezabývala.

Ono „něco navíc“ však nemusí nabízet pouze smlouva samotná, ale i rozhodovací činnost příslušných mezinárodních lidskoprávních těles. V tomto ohledu se například projevuje daleko vyšší rozpracovanost problematiky sdružovacího a shromažďovacího práva v judikatuře ESLP než v rozhodnutích Ústavního soudu.³⁶⁴ V souladu s tím v řadě případů řešených NSS hraje argumentace vedená na poli čl. 11 EÚLP (za použití nava-

³⁶⁰ Rozsudek NSS ze dne 22. října 2014, č. j. Ars 4/2014-99. Podobně též rozsudek ze dne 5. března 2015, č. j. Ars 11/2014-42.

³⁶¹ Rozsudek NSS ze dne 1. června 2011, č. j. 1 As 6/2011-347, bod 62, nebo ze dne 27. května 2010, č. j. 5 As 41/2009-91.

³⁶² Rozsudek NS ze dne 21. října 1998, sp. zn. 21 Cdo 1009/98.

³⁶³ Listina upravuje *habeas corpus* jen ve vztahu k zadržení, zatčení a zdravotnické detenci. LANGÁŠEK, T.: Čl. 8 (Osobní svoboda). In WAGNEROVÁ, E. et al.: *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, str. 229–230. Obecnou záruku *habeas corpus* obsahuje též čl. 9 odst. 4 MPOPP, který však v tomto ohledu zásadního významu nenabývá, patrně v důsledku nižšího stupně etablovanosti než EÚLP (viz níže)..

³⁶⁴ Ve vztahu ke shromažďovacímu právu obdobně KOSAŘ, D.: Politická práva. In KOSAŘ, D. et al.: *Ústavní právo: Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, str. 499.

zující judikatury ESLP) zásadní roli v porovnání s čl. 19 a 20 Listiny.³⁶⁵ U NS podobným způsobem nacházejí uplatnění například na judikatorní praxi ESLP (a Ústavního soudu) bohaté věci týkající se odškodnění nemateriální újmy,³⁶⁶ zásada *nullum crimen sine lege*,³⁶⁷ nebo otázky nezávislosti a nestrannosti soudců a jejich garance.³⁶⁸

V přínosu „něčeho navíc“ je dále významná specifická specifičnost mezinárodní smlouvy. Smlouvy poměrně úzkého a specifického zaměření hrají v soudních rozhodnutích častěji podstatnou roli. Takto například Úmluva o lidských právech a biomedicíně měla zásadní význam v rozhodnutích týkajících se povinného očkování.³⁶⁹ Podobný závěr je ještě výraznější v judikatuře NS, u nichž aplikace zásadním významem u smluv nižší lidskoprávní intenzity (tedy obvykle právě smlouvy úzkého zaměření) zcela dominuje.³⁷⁰

Co se týče charakteru ustanovení mezinárodní smlouvy, je nejpodstatnější otázka, zda jsou ustanovení self-executing či nikoliv. U nesamovykonatelných ustanovení lze očekávat významný vliv smlouvy jen velmi výjimečně, ve zkoumaných rozhodnutích se takový případ nevyskytl.

9.5.3 Etablovanost smlouvy na domácím poli

Dalším důležitým faktorem ovlivňujícím používání a působení smlouvy je stupeň etablovanosti dané smlouvy ve vnitrostátním systému. Etablovaností myslíme osvojení si smlouvy českými právníky (zejména soudci, asistenty a advokáty), jejich navyknutí si na danou smlouvu a z toho plynoucí zvyšující se schopnost a ochotu se smlouvou pracovat. Mezi stupněm etablovanosti smlouvy a jejím používáním a působením v judikatorní praxi obecných soudů přitom není čistý vztah příčiny a následku. Jedná se spíše

³⁶⁵ Ze zkoumaných rozhodnutí lze zmínit rozsudek NSS ze dne 28. srpna 2009, č. j. 7 As 29/2008-104 ve věci Komunistický svaz mládeže, ze dne 30. října 2012, č. j. 2 As 104/2012-35 ve věci shromáždění Stop Genocidě, ze dne 3. března 2015, č. j. 8 As 67/2014-69 ve věci registrace Sudetoněmeckého krajského sdružení nebo obě rozhodnutí ve věci Dělnické straně (ze dne 4. března 2009, č. j. Pst 1/2008-66 a ze dne 17. února 2010, č. j. Pst 1/2009-348). Ustanovení čl. 11 EÚLP NSS použil i v dalších shromažďovacích případech (např. v rozsudcích vztahujících se ke kauze „křišťálová noc“ – rozsudky ze dne 5. listopadu 2007, č. j. 8 As 51/2007-67 a ze dne 31. srpna 2009, č. j. 8 As 7/2008-116), zde však spíše jako podpůrný argument.

³⁶⁶ Rozhodnutí ze dne 9. prosince 2010, sp. zn. 30 Cdo 3326/2009.

³⁶⁷ Stanovisko trestního kolegia NS ze dne 30. ledna 2013, sp. zn. Tpjn 301/2012.

³⁶⁸ Rozhodnutí NS ze dne 26. srpna 2009, sp. zn. 15 Tdo 520/2009.

³⁶⁹ Rozsudek NSS ze dne 28. února 2006, č. j. 5 As 17/2005-66 (později zrušen nálezem ÚS ze dne 3. února 2011, sp. zn. III. ÚS 449/06), rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 3. dubna 2012, č. j. 8 As 6/2011-120.

³⁷⁰ Jde zejména o aplikaci Evropské úmluvy o vydávání (srov. např. sp. zn. 11 Tz 62/2009 ze dne 26. listopadu 2009), nebo také Úmluvu o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí, srov. např. sp. zn. 30 Cdo 2554/2013 ze dne 26. února 2014.

o jistou spirálu v tom smyslu, že čím více na mezinárodní smlouvu odkazují účastníci řízení, tím spíše s ní pracuje judikatura, což poté zpětně dále ovlivňuje používání smlouvy účastníky.³⁷¹ Je přitom důležité zdůraznit, že nejde pouze o povědomí o existenci smlouvy jako takové, ale spíše o obeznámenost s jejím normativním významem, principy její interpretace, případně související rozhodovací činností příslušného mezinárodního tělesa. Nejlépe lze tento rozdíl ilustrovat na používání MPOPP na straně jedné a EÚLP na straně druhé. Ačkoliv se jedná o smlouvy (s určitou dávkou zjednodušení) obsahově podobné, jejich používání a působení v judikatuře NS a NSS je velmi odlišné. Soudy MPOPP sice zmiňují poměrně často, téměř vždy na něj však pouze odkážou, aniž by jeho ustanovení blíže vykládaly, a jen velmi vzácně citují rozhodovací praxi Výboru OSN pro lidská práva.³⁷² MPOPP tak bývá v rozhodovací praxi NS a NSS používán maximálně jako podpůrný argument. Citace EÚLP je oproti tomu pravidelně doprovázena výkladem za použití judikatury ESLP. Nesrovnatelně častěji než MPOPP nabývá EÚLP v rozhodnutích obou vrcholných soudů zásadního významu, bývá přednostně aplikována před ustanoveními zákona či působí jako důvod reinterpretační vnitrostátního právního ustanovení. Jakkoliv je tedy MPOPP, již s ohledem na jeho historický význam pro Chartu 77,³⁷³ v ČR známou smlouvou, stupeň jeho etablovanosti v soudní praxi je ve srovnání s EÚLP daleko nižší, čemuž odpovídá i jeho působení na vnitrostátní právo.³⁷⁴

9.6 Závěr

V této kapitole jsme se pokusili čtenáři představit jeden z vůbec prvních pokusů o komplexní empirický výzkum judikatury nejvyšších českých soudů týkající se aplikace mezinárodního práva lidských práv.

³⁷¹ Svou roli pochopitelně hraje též odborná produkce, zejm. komentářová literatura, či zohlednění smlouvy ve výuce na právnických fakultách atd.

³⁷² V případě NSS byl Výbor pro lidská práva ze zkoumaných rozhodnutí citován v rozsudku NSS ze dne 21. srpna 2003, sp. zn. 6 A 540/2002 (pouze v obecné rovině, aniž by citoval konkrétní rozhodnutí), v rozsudku NSS ze dne 21. ledna 2011, č. j. 6 Azs 36/2010-274 (citován General Comment k MPOPP) či v rozsudku NSS ze dne 16. června 2010, č. j. 6 Ads 155/2009-42, v němž soud odkázal na konkrétní rozhodnutí Výboru pro lidská práva, avšak proto, aby se vůči němu vymezil s tím, že je vázán primárně závěry Ústavního soudu a ESLP (jednalo se o otázku rovnosti v kontextu restitucních předpisů).

³⁷³ Podrobněji část 10.4 této knihy.

³⁷⁴ Lze odkázat na rozsudek NSS ze dne 4. září 2012, č. j. 7 As 97/2012-26, týkající se zajištění cizince, v němž soud v úvodním „podhoubí“ citoval i čl. 9 MPOPP, ale ve zbytku odůvodnění pracoval s čl. 5 EÚLP a judikaturou ESLP, přičemž MPOPP již ani nezmínil. Obecně vzato má EÚLP v porovnání s jinými smlouvami vysoký stupeň etablovanosti. To však neznamená, že EÚLP má vždy zásadní význam. Právě v důsledku její etablovanosti jsou účastníci řízení navyklí na EÚLP odkazovat, a to často i v nevhodných případech. Soudům tak často postačí krátké a jednoduché vypořádání námitek poukazující na EÚLP.

Teorie mezinárodního práva a lidských práv soustředí svou pozornost obvykle na ústavní soudy, zatímco obecné soudnictví zůstává stát tak trochu stranou. Přesto však právě rozhodovací činnost obecných soudů nabízí snad nejpresnější obrázek skutečného života mezinárodních smluv ve vnitrostátní praxi.

Naše studie přinesla několik zajímavých poznatků. Zprvče, docela překvapivě se u NS průměrně objevuje daleko vyšší procento odkazů na mezinárodní lidskoprávní smlouvy než u NSS, což může být do jisté míry způsobené postupným rozvojem trestní agendy, ale také jistým specifickým právní úpravou, která označovala NS až do konce roku 2014 za orgán odpovědný za vydávání rozhodnutí o vazbě v případech převozu osob vydávaných do jiného státu k stíhání nebo výkonu trestu přes území České republiky. Část rozhodnutí s „mezinárodním přesahem“ je jistě tvořena právě judikaturou odkazující na Evropskou úmluvu o vydávání, která ovšem není zcela typickou lidskoprávní úmluvou. Přesto je celkový počet různých aplikovaných mezinárodních lidskoprávních smluv v průběhu let u NS i NSS přibližně stejný.

Z hlediska způsobů odkazování na smlouvy a působení smluv na vnitrostátní právo skrze rozhodovací činnost soudů se oba soudy chovají velmi podobně. U obou převažuje využívání mezinárodních lidskoprávních smluv v podobě podpůrných odkazů, které buď tvoří podhoubí analyzované vnitrostátní úpravy, nebo zpětně legitimizuje argumentační linii soudu dovozenou z vnitrostátního práva.

Mezinárodní lidskoprávní smlouvy však v judikatuře NS i NSS nabývají i zásadního významu, ačkoliv v menším počtu případů. Některé smlouvy vedou soudy k přehodnocení výkladu některých ustanovení vnitrostátního práva nebo k přednostní aplikaci smlouvy před zákonem, popř. jiným způsobem hrají zásadní roli co do vlivu na výsledek sporu. Zásadní význam však hrají pouze vybrané smlouvy, celá řada smluv tímto způsobem vůbec využívána není. Tato kapitola nabídla hypotézy, proč se působení liší napříč jednotlivými smlouvami. Zdá se, že způsob aplikace mezinárodních lidskoprávních smluv je ovlivněn několika faktory, z nichž jsou nejpodstatnější (1) předmět a charakter právní úpravy a (2) etablovanost smlouvy v domácí aréně. Co se týče předmětu smlouvy, klíčové je, zda smlouva obsahuje „něco navíc“, tj. zda smlouva samotná či závěry příslušného mezinárodního tělesa přesahují rámec vnitrostátních ustanovení a nabízejí širší či podrobnější vodítka. Co se týče etablovanosti smlouvy na domácím poli, zde jednoznačně převažuje Evropská úmluva o lidských právech, ale i některé úžeji zaměřené smlouvy. Obecně se nicméně nedá říci, že by smlouvy sjednané na půdě Rady Evropy měly zásadní převahu nad smluvním systémem Organizace spojených národů, spíše naopak, pokud se díváme na poměrné zastoupení smluv jednotlivých organizací (tedy bez absolutních čísel, které jsou u obou soudů pro EÚLP velmi vysoké), soudy pracují s vyšším počtem OSN smluv než smluv Rady Evropy.

10. Mezinárodní lidskoprávní smlouvy a činnost českých nevládních organizací

10.1 Úvod

Účast nevládních organizací na utváření mezinárodních smluvních režimů je jedním z průvodních jevů proměny mezinárodního systému, který se už od konce druhé světové války rozrůžňuje o nové aktéry. Poté, co se v něm napevno usadil jednotlivec jako subjekt mezinárodního práva, se začali stále více hlásit o slovo další nestátní aktéři – ať už obchodní korporace nebo nevládní organizace v širším slova smyslu, zahrnující i ozbrojené či teroristické skupiny. Na to zpětně reaguje mezinárodní právo snahou o formalizování postavení těchto entit včetně úsilí o nastavení pravidel pro způsob vymáhání jejich zodpovědnosti.³⁷⁵ Jako v jiných oblastech mezinárodního práva, i zde výrazně zaostává pozitivní právo za mnohovrstevnatou sociální realitou.

Tato kapitola se zaměřuje na vztah českých nevládních organizací v užším slova smyslu (dále také NGO) k lidskoprávním smlouvám. Nejdříve bude stručně shrnut aktuální náhled teorie mezinárodního práva a mezinárodních vztahů na roli nevládních organizací při tvorbě a aplikaci lidskoprávních norem, následně bude poměřen českou praxí. Tu můžeme sice vnímat jako omezenou – občanská společnost nabyla nezávislosti teprve v roce 1989, teprve v tuto dobu začaly být brány vážně i lidskoprávní mezinárodní smlouvy. Na druhou stranu polistopadový vývoj umožnil nevládním organizacím díky financování ze Západu velký rozmach, étos Sametové revoluce jim dodával po jistou dobu nezpochybnovanou legitimitu a náhlá vlna ratifikací lidskoprávních smluv otevírala kanály a institucionální příležitosti, díky nimž mohla občanská sdružení vstupovat na oficiální půdu a prosazovat své zájmy.

10.2 Teoretická východiska

Odborná literatura začala od 90. let 20. století hlouběji studovat vliv nevládních hnutí na tvorbu mezinárodních norem. V této souvislosti sledovala buď roli vybrané NGO,³⁷⁶ aktivity různých organizací směřujících ke zrodu konkrétní mezinárodní úmluvy³⁷⁷

³⁷⁵ RYNGAERT, C.: Imposing International Duties on Non-State Actors and the Legitimacy of International Law. In NOORTMAN, M, RYNGAERT, C. (eds.): *Non-State Actor Dynamics in International law. From Law-Takers to Law-Makers*, Ashgate, 2010, str. 69–90.

³⁷⁶ Např. CLARK, A. M.: *Diplomacy of Conscience. Amnesty International and Changing Human Rights Norms*. 1. vydání. Princeton: Princeton University Press, 2001.

³⁷⁷ Např. COHEN, C.: The Role of Nongovernmental Organizations in the Drafting of the Convention on the Rights of the Child, *Human Rights Quarterly*, č. 1, 1990; LORD, J. E.: Mirror, Mirror on the Wall: Voice Accountability and NGOs in Human Rights Standard Setting, *Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations*, March 2004; PEARSON, Z.: Non-Governmental Organizations and the International Criminal Court: Changing Landscapes of International Law, *Cornell International Law Journal*, č. 2, 2006; OPPERMANN, K., RÖTTSCHE, D.: NGOs as catalysts for international arms control? The ratification of the Chemical Weapons Convention and the Comprehensive Test Ban

nebo teoretizovala nad obecnějším dopadem aktivit občanské společnosti na mezinárodní úrovni.³⁷⁸ Pro potřeby tohoto textu se však zaměříme na debatu týkající se „životního cyklu“ mezinárodní normy.

Finnemore a Sikkink popsaly „životní cyklus“ mezinárodní normy ve třech krocích: vznik normy, normativní kaskáda a internalizace normy.³⁷⁹ Pro první fázi je rozhodující tzv. *norm entrepreneur*, čili jakýsi velvyslanec, významný příznivec normy, který využívá k prosazování normy nějakou organizační platformu, často nevládní organizaci. Aby se norma institucionalizovala, musí být o její nezbytnosti přesvědčena kritická masa států, čímž norma pokročí do druhé fáze svého životního cyklu, do normativní kaskády. Šíří se už samovolně, je přijímána dalšími a dalšími zeměmi bez nutnosti většího úsilí. Ne všechny normy se do této fáze dostanou, řada jich zůstane na půli cesty – existují sice na papíře a mohly být i podepsány několika zeměmi, ale nedostává se jim dost ratifikací, aby vzbudily větší pozornost, případně ani nevstoupí v platnost.³⁸⁰ Pokud se jim to ale podaří, tak je norma v poslední fázi už natolik konsolidovaná a státy zvnitřněná, že se o ní nepochybuje (např. volební právo žen).

Clarke zvolila při popisu života normy méně státocentrický pohled a zaměřila se na perspektivu nevládní organizace.³⁸¹ Vznik normy rozpracovala do fází – zjišťování faktů, budování konsenzu, utváření normy a aplikace normy. V první fázi hraje roli důvěryhodnost nevládní organizace, její nezávislost a autoritativní vliv. Na základě odhalení posbíraných informací je budován konsenzus (ne nutně jen mezi státy), je apelováno na morálku, využíváno veřejné mínění, poukazováno na osudy obětí a požadováno vytvoření opravných prostředků. Fáze utváření normy znamená formalizaci pravidel, převedení požadavků do právního jazyka, které se odehrává na mezinárodní

Treaty in the United States, *Journal of International Relations and Development*, č. 3, 2010; LENCUCHA, R., KOTHARI, A., LABONTE, R.: The Role of Non-governmental Organizations in Global Health Diplomacy: Negotiating the Framework Convention on Tobacco Control, *Health Policy and Planning*, č. 5, 2011.

³⁷⁸ KECK, M. E., SIKKINK, K.: *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. 1. vydání. Ithaca a London: Cornell University Press, 1998; BETSILL M., CORELL E.: *NGO Diplomacy: The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations*. 1. vydání. Cambridge: The MIT Press, 2008; ASPERMONT, J.: *Participants in the International Legal System. Multiple Perspectives on Non-state Actors in International Law*. Routledge, 2011; PETERS, A., KOEHLIN, L., FÖRSTER, T., ZINKERNAGEL, G. F.: *Non-State Actors as Standard Setters*, Cambridge, 2009.

³⁷⁹ FINNEMORE, M., SIKKINK, K.: International Norm Dynamics and Political Change, *International Organization*, č. 4, 1998, str. 895.

³⁸⁰ Např. ze zprávy generálního tajemníka Rady Evropy vyplývá, že z tehdejších 211 úmluv jich s výjimkou té nejnovější nebylo šest ratifikováno vůbec žádnou ze 47 členských zemí Rady Evropy [Zpráva generálního tajemníka o revizi úmluv Rady Evropy, 2012, SG/Inf(2012)12].

³⁸¹ CLARK, M. A.: *Diplomacy of Conscience...*, str. 32–36, 130–141.

úrovni mezi státy. Poslední fáze – aplikace normy – může být vnímána jako uzavření cyklu i jako nový počátek, neboť opět vyžaduje znalost faktů a konsenzu. Uplatňování normy se s jejím zažitím stává hladší a praxe se usazuje.

Kriticky se k závěrům výše zmíněných autorek staví tým kolem Gesta,³⁸² který na půdorysu vyjednávání šesti mezinárodních úmluv přichází s vlastním rozfázováním života norem: nastolení agendy, konsolidace podpory, institucionální přístup, vyjednávání, přijetí. Zdůraznil v něm roli partnerů, možných překážek a nástrojů nátlaku, k nimž se mohou nevládní organizace uchýlovat.

Z našeho pohledu je zajímavá také úplně závěrečná fáze života normy – její ratifikace a implementace. Neméně úsilí jako na vznik mezinárodní normy je dle výzkumů potřeba napřít na její překlopení do vnitrostátních právních řádů. Politologové se snaží pochopit motivace aktérů, předpoklady úspěchu či vlastní legislativní proces. Simmons např. rozděluje země do třech kategorií³⁸³ – země, které ratifikují z vnitřního přesvědčení, upřímně. Na druhé straně škály jsou země, jež přistupují ke smlouvám ze strategických důvodů – protože tak činí jiné země, vyhnou se tak kritice či získají okamžité diplomatické výhody. Simmons nakonec identifikuje země, které sice normy obsažené v úmluvách dodržují, ale z různých důvodů (politických, institucionálních) smlouvu neratifikují. Literatura dále poukazuje na roli vnějšího tlaku či pobídek, např. od regionálních organizací, příkladem mohou být vyjednávání o přístupu k EU či snaha o získání rozvojové pomoci. Nepřímý vnější tlak může být způsoben socializací mezi podobně smýšlejícími zeměmi. Naopak vnitřní působení mohou přinášet nevládní organizace, roli přirozeně může hrát, nakolik je norma v souladu se stávající vnitrostátní legislativou. Hathaway k tomu dodává paradoxní předpoklad – čím je země demokratičtější a více si dává záležet na dodržování lidských práv, tím bude opatrnější s ratifikací úmluv, neboť k nim bude přistupovat seriózněji.³⁸⁴ S tímto výzkumným polem se překrývá literatura kladoucí si otázku, proč vlády nakonec jednají v souladu s mezinárodními normami, ta jde ale nad rámec zaměření příspěvku.

Jakmile jsou normy konstituované na mezinárodní úrovni a přijaté státy za své na vnitrostátní úrovni, nevládní organizace se jich chápou k tomu, aby je využily ve strategické litigaci. Mohou tak činit před domácími soudy, ale i před mezinárodními mechanismy. Literatura se věnuje zejména prostředkům, jaké mezinárodní instituce nevládním organizacím nabízejí, a to jak právním,³⁸⁵ tak vytvořením prostoru pro poli-

³⁸² GEST, J. a kol.: Tracking the process of international norm emergence: A comparative analysis of six agendas and emerging migrants' rights, *Global Governance*, č. 2, 2013.

³⁸³ SIMMONS, B.: *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*, Cambridge, 2009, str. 57.

³⁸⁴ HATHAWAY, O.: Why Do Countries Commit to Human Rights Treaties? *Journal of Conflict Resolution*, č. 4, 2007, str. 612.

³⁸⁵ GAER, F.: Implementing international human rights norms: UN human rights treaty bodies and NGOs, *Journal of Human Rights*, č. 3, 2003; EYNDE, L.: An Empirical Look at the Amicus Curiae Practice of Human Rights NGOs before the European Court of Human

tiku a vyjednávání (*international political opportunity structure*³⁸⁶). Teoreticky je nejvíce rozpracovaná otázka, jak nadnárodní mobilizace může přispívat k institucionalizaci na unijní úrovni.³⁸⁷ Dopad judicializace na širší mezinárodní vládnutí (*governance*) dnes představuje slibné pole výzkumu, ten se ale doposud dostatečně nevěnoval roli nevládních aktérů.³⁸⁸

Představená literatura se dá zobecnit do dvou analytických rovin – nevládní organizace mohou při své práci s mezinárodními úmluvami hrát roli katalyzátoru vzniku úmluv (*norm-setters*) a následně těch, kteří přispívají k uplatňování dosažených standardů (*norm-enforcers*). Na následujících řádcích budou sledovány aktivity českých nevládních organizací v těchto dvou rolích, a to zvlášť na mezinárodní (sjednání) a zvlášť na vnitrostátní úrovni (ratifikace a implementace).

10.3 Utváření mezinárodních smluv

Odborné práce se předhánějí v předkládání dřívějších dat, kdy nevládní organizace poprvé zasáhly do tvorby mezinárodních norem. K příkladům patří spolupodíl na protitrokařské legislativě či humanitárním právu v 19. století či účast nevládních organizací na práci Společnosti národů ve století dvacátém. Formální statut nevládních organizací při účasti na práci mezinárodních organizací je dnes už samozřejmostí, stejně tak jejich zvaní ke stolu při sepisování nových úmluv. Není vyloučené, že nevládní organizace disponují větší expertizou než zástupci vlád,³⁸⁹ někdy mívají na takových konferencích větší delegace než řada zemí. K lidskoprávním úmluvám, u jejichž zrodu nevládní organizace stály, se řadí např. Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen (dále také CEDAW),³⁹⁰ Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu

Rights, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, č. 3, 2013; SĘKOWSKA-KOZŁOWSKA, K.: The Role of Non-governmental Organisations in Individual Communication Procedures before the UN Human Rights Treaty Bodies, *Czech Yearbook of International Law*, 2014.

³⁸⁶ CÍSAŘ, O.: Social Movements in Political Science. In DELLA PORTA, D., DIANI, M.: *The Oxford Handbook of Social Movements*, Oxford: Oxford University Press, 2015, str. 57.

³⁸⁷ Např. CICHOWSKI, R. A.: *The European Court and Civil Society. Litigation, Mobilization and Governance*, Cambridge, 2007.

³⁸⁸ Teorie litigace ze strany nevládních aktérů stručně nastiňuje KLEIN, N.: Who litigates and why. In CESARE, R., ALTER, K., AVGEROU, Ch. (eds.): *The Oxford Handbook of International Adjudication*, Oxford, 2013, str. 569–593.

³⁸⁹ RAUSTIALIA, K.: NGO's in International Treatymaking. In HOLLIS, D. B.: *The Oxford Guide to Treaties*, Oxford University Press, 2012, str. 165.

³⁹⁰ BAEHR, P.: *Non-Governmental Human Rights Organizations in International Relations*, Palgrave Macmillan, 2009, str. 69.

zacházení nebo trestání,³⁹¹ Úmluva o právech dítěte,³⁹² Opční protokol k Úmluvě proti mučení,³⁹³ Opční protokol k Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen³⁹⁴ či Mezinárodní úmluva na ochranu osob před nuceným zmizením.³⁹⁵ Baehr roli mezinárodních nevládních organizací přibližuje³⁹⁶ tak, že v roce 1973 Amnesty International publikovala první zprávu popisující mučení ve více než 60 zemích, k tomu svolala konferenci do Paříže, jež doporučila formulaci etických kodexů pro profese, jako jsou lékaři, právníci, vězeňský personál či policie. Další práce pokračovala na úrovni Světové zdravotnické asociace a OSN, k čemuž se připojovaly další nevládní organizace. Valné shromáždění OSN pak v roce 1979 oficiálně přijalo jeden z takových kodexů, po něm se nevládní organizace soustředily na přípravu závazné mezinárodní úmluvy, která se podařila přijmout v roce 1984. Práce pak pokračovaly na jejím opčním protokolu a obdobných regionálních instrumentech.

10.3.1 Mezinárodní úroveň

Vzhledem k přerušené české historii nezávislé občanské společnosti nelze očekávat, že by se místní nevládní organizace samostatně podílely na utváření mezinárodních lidskoprávních úmluv. V dnešní době se však nadnárodní hnutí k sjednávání úmluv formují do koalic, které jsou otevřené i lokálním organizacím. V takovéto zprostředkované podobě se i české NGOs podílely svými lobbyingovými aktivitami na přípravě významných mezinárodních úmluv, např. Amnesty International ČR přispívala svými kampaněmi k jednáním o Opčním protokolu k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, o Mezinárodní úmluvě o ochraně osob před nuceným zmizením, o Římském statutu Mezinárodního trestního soudu či Úmluvě o obchodu se zbraněmi (ani jedna z dvou posledně jmenovaných smluv se nedá označit za čistě lidskoprávní, obsahují však významné lidskoprávní elementy).

10.3.2 Vnitrostátní úroveň

České NGOs se inspirovaly v zahraničí a při prosazování ratifikace Římského statutu utvořily národní koalici. Zapojila se do ní Amnesty International ČR, Česká ženská lobby (zastřešující řadu dalších nevládních organizací), Český Červený kříž, Člověk v tísni a Liga lidských práv. Lze si povšimnout, že většina z těchto organizací je součástí

³⁹¹ BOVEN, T.: The Role of Non-Governmental Organizations in International Human Rights Standard-Setting: A Prerequisite of Democracy, *California Western International Law Journal*, č. 2, 1989, str. 214.

³⁹² COHEN, C.: The Role of Nongovernmental Organizations..., str. 137.

³⁹³ BAEHR, P.: *Non-Governmental Human Rights ...*, str. 67.

³⁹⁴ GEST, J.: Tracking the process ..., str. 159.

³⁹⁵ „Disappearances“ and Political Killings. Human Rights Crisis of the 1990s. A Manual for Action, Amnesty International, ACT 33/01/974, 1994, str. 225.

³⁹⁶ BAEHR, P.: *Non-Governmental Human Rights ...*, str. 65–67.

širších mezinárodních sítí, proto mohly navázat na už probíhající kampaně. Zároveň však bylo možné zaznamenat hlasy volající proti ratifikacím některých smluv – Občanský institut se stavěl proti českému přijetí Římského statutu. Aktuálně volá řada nevládních organizací po ratifikaci Úmluvy Rady Evropy o prevenci a potírání násilí vůči ženám a domácímu násilí. Z českého nevládního sektoru se ratifikaci mezinárodních lidskoprávních úmluv asi nejvíce věnovala Liga lidských práv, připravila např. seznam lidskoprávních úmluv, k nimž česká vláda doposud nepřistoupila, a pravidelně na ně upozorňovala.³⁹⁷

Při prosazování zájmů nevládních organizací hrají klíčovou roli kanály (v řeči politické sociologie institucionální příležitosti), jež zprostředkovávají přímý kontakt na rozhodující aktéry. Na exekutivní úrovni se jedná především o poradní orgány vlády,³⁹⁸ které mohou být užitečnou platformou pro setkávání občanské společnosti a akademické veřejnosti se zástupci ministerstev. Příkladem využití této půdy pro lobbování za ratifikaci lidskoprávní úmluvy může být projednání podnětu Výboru pro práva dítěte k ratifikaci Opčního protokolu k Mezinárodnímu paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech.³⁹⁹ V roce 2012 zase zmocněnkyně vlády pro lidská práva zorganizovala konferenci věnující se právům starších osob a vyjednáváním nové mezinárodní úmluvy na tomto poli – i s účastí NGOs. Na legislativní úrovni mají nevládní organizace situaci zjednodušenou tím, že pokud vláda předloží nějakou úmluvu k ratifikaci, celým parlamentem zpravidla hladce, téměř bez povšimnutí projde.⁴⁰⁰ Roli „držitele veta“ (*veto player*) pak může sehrát už jen prezident, jak se tomu stalo např. u Dodatkového protokolu zakládajícího systém kolektivních stížností k Evropské sociální chartě.⁴⁰¹

³⁹⁷ Strach českých politiků ze zahraničních institucí chránících lidská práva přetrvává i po dvaceti letech od konce totality, tisková zpráva Ligy lidských práv, 9. 12. 2009, www.llp.cz.

³⁹⁸ Rada vlády pro lidská práva, Rada vlády pro záležitosti romské menšiny, Rada vlády pro rovnost žen a mužů, Rada vlády pro národnostní menšiny, Rada vlády pro nestátní neziskové organizace a Vládní výbor pro zdravotně postižené občany.

³⁹⁹ Rada se tímto podnětem zabývala na svém zasedání dne 29. června 2015 a doporučila vládě vyhodnotit dopady přistoupení České republiky k opčnímu protokolu.

⁴⁰⁰ Z posledních lidskoprávních úmluv lze hladký průběh parlamentem doložit na projednávání Třetího opčního protokolu k Úmluvě o právech dítěte (sněmovní tisk 505, 7. volební období, 2015), který prošel Parlamentem za čtyři měsíce; projednávání Úmluvy Rady Evropy o ochraně dětí před sexuálním vykořisťováním a zneužíváním (sněmovní tisk 457, 7. volební období, 2015), která prošla Parlamentem rovněž za čtyři měsíce nebo na projednávání Úmluvy o právech osob se zdravotním postižením (sněmovní tisk 812, 5. volební období, 2009), ta prošla Parlamentem za tři měsíce.

⁴⁰¹ S ukončením ratifikačního procesu svým podpisem otálel více než osm let od doby, kdy s ratifikací vyslovily souhlas obě komory Parlamentu ČR. Tato skutečnost byla také jedním ze stížnostních bodů žaloby podané vůči prezidentovi Senátem k Ústavnímu soudu. Měl dle něj porušit svou povinnost bez zbytečného odkladu ratifikovat mezinárodní smlouvu, která byla řádně sjednána, a s čímž vyslovil souhlas demokraticky zvolený

10.4 Vymáhání mezinárodních smluv

Jakmile je mezinárodní norma přijata a etablována, využívají ji nevládní organizace k dalšímu prosazování svých cílů. Česká občanská společnost se už před rokem 1989 opírala o mezinárodní úmluvy při poukazování na nedodržování lidských práv tehdejší vládou. Stalo se tak například v Prohlášení Charty 77 z 1. ledna 1977 začínajícím slovy: „Dne 13. 10. 1976 byly ve Sbírce zákonů ČSSR (č. 120) zveřejněny ‚Mezinárodní pakt o občanských a politických právech‘ a ‚Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech‘, které byly jménem naší republiky podepsány v roce 1968, stvrzeny v Helsinkách roku 1975 a vstoupily u nás v platnost dnem 23. 3. 1976. Od té doby mají naši občané právo a náš stát povinnost se jimi řídit.“ Thomas ve své knize *The Helsinki Effect* přichází s tvrzením, že vládní odpověď na Chartu 77, která sice začala perzekucí disidentů, později ale přešla v umírněnější debatu, byla do jisté míry ovlivněna legitimitou, jaké se chartisté těšili díky identifikaci s mezinárodními lidskoprávními standardy. Thomas dále ilustruje, jak Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (dále také KBSE) povzbudila občanskou společnost v celé střední a východní Evropě a dala jí nástroje k vyvíjení tlaku na vládu. Tato mobilizace podle Thomase následně přispěla k zcela nezamýšlenému důsledku – pádu komunistického režimu.⁴⁰²

Tento „Helsinský efekt“ potvrzuje i Tomek při dokumentaci zájmu organizace Amnesty International o Československo. Podpis Závěrečného aktu KBSE byl podle něj významným impulsem, a to jak pro mezinárodní hnutí, tak pro místní občanské iniciativy. Do roku 1976 vydala Amnesty International maximálně pět dokumentů o Československu ročně, v následujících letech jejich množství nekleslo pod 15.⁴⁰³

Dnes má naopak český nevládní sektor na poli lidských práv (alespoň deklarovanou) podporu české vlády. Ta se ji nebojí prezentovat ani na mezinárodních fórech – při své kandidatuře do Rady OSN pro lidská práva v roce 2011 vláda ve svých příslibech uváděla, že bude významně podporovat zapojení nevládních organizací do práce rady a že dlouhodobě vyjadřuje podporu vnitrostátním, regionálním a mezinárodním nevládním organizacím, jež přispívají k prosazování a ochraně lidských práv.⁴⁰⁴

zákonodárny sbor. Ústavní soud nakonec řízení o žalobě vůči prezidentu zastavil svým usnesením sp. zn. Pl. ÚS 17/13 ze dne 27. 3. 2013.

⁴⁰² THOMAS, D. C.: *The Helsinki Effect. International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism*, Princeton University Press, 2001.

⁴⁰³ TOMEK, P.: Amnesty International a Československo. In *Výbor na obranu nespravedlivě stíhaných. Politická perzekuce, opozice a nezávislé aktivity v Československu v letech 1978–1989*, Libri Prohibiti, 2008, str. 49.

⁴⁰⁴ Note verbale dated 14 February 2011 from the Permanent Mission of the Czech Republic to the United Nations addressed to the President of the General Assembly, A/65/757, 25. 2. 2011, <http://www.un.org>.

10.4.1 Mezinárodní úroveň

Dnešní mezinárodní lidskoprávní smlouvy zahrnují různorodé kontrolní mechanismy k přezkumu, zda je vláda schopná a ochotná dostát svým závazkům ze smlouvy vyplývajících. Do těchto mechanismů je umožněno nevládním organizacím vstupovat a nabízet alternativní obraz o dodržování příslušných ustanovení. Procesní příležitosti se dají rozdělit do dvou hlavních forem: monitoring stavu lidských práv výbory OSN, fungujícími na základě univerzálních lidskoprávních smluv (*treaty bodies*), a soudní/kvazisoudní mechanismy.

První kontrolní výbor OSN začal zasedat s přijetím Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace. Podle jejího čl. 8 a 9 má být ustaven výbor nezávislých expertů, který bude projednávat zprávy vlád o opatřeních, jež přijaly k provedení úmluvy. V prvních letech práce tohoto výboru však nebylo jasné, o jaké informace se mohou jeho experti kromě vládních zpráv opírat. Výsledkem debaty byl závěr, že experti nemohou vykonávat svou práci efektivně, pokud by měli ignorovat informace z důvěryhodných zdrojů. Tím se otevřely dveře zprávám nevládních organizací a tato praxe se ustálila ve všech později vzniklých výborech. Tehdejší zástupce Československa, Ján Tomko, se společně se sovětským, nigerijským a egyptským expertem hlásil k restriktivnějšímu čtení úmluvy.⁴⁰⁵

České organizace jsou zapojeny do projednávání národních zpráv o naplňování lidskoprávních závazků, jednotlivým výborům zasilají své stínové zprávy. Pokud bychom chtěli srovnat angažovanost občanského sektoru napříč středoevropskými zeměmi, zjistíme, že se vzpírá snadným závěrům z více důvodů. Stejně výbory zasedají pro různé země v jiných letech, navíc i středoevropské země se potýkají s poněkud odlišnými problémy. I vlastní stínové zprávy se liší svou délkou a podrobností, proto sice u jedné země mohla být podaná jenom jedna zpráva, ta však mohla svým záběrem předčít tři zprávy k jiné zemi. Na vybraný problém (např. tělesné tresty u dětí) se může specializovat velká zahraniční nevládní organizace a může sama podat stínovou zprávu k zvolené zemi, což by ale nic nevyovědělo o stavu občanské společnosti v ní. Míra zapojení českých NGOs proto vyžaduje samostatný hlubší výzkum, prozatím lze konstatovat, že český občanský sektor přispívá svým dílem do monitoringu OSN a zásadním způsobem nevybočuje z praxe okolních zemí. Pro úplnost lze zmínit, že české nevládní organizace se zapojily i do procesu Univerzálního periodického přezkumu. V prvním kole podle dostupných informací poskytlo z ryze českých organizací své informace pouze Vzájemné soužití, kdežto v druhém kole vedle něj i Proud a In Iustitia.

Na evropské úrovni jsou české nevládní organizace obdobným způsobem zapojené do práce výborů Rady Evropy. Na jejich informace se odvolává např. Evropská komise proti rasismu a intolrancii (ECRI) nebo Poradní výbor pod Rámcovou úmluvou o ochraně národnostních menšin (FCNM). Hlavní rozdíl oproti OSN spočívá v tom, že tyto orgány při své monitorovací práci navštěvují pozorované země, kde se setkávají

⁴⁰⁵ GAER, F.: *Implementing international...*, str. 342–343.

i s nevládními organizacemi. Vypěstlost občanského sektoru je proto pro jejich práci nezbytná.

Co se týče kvazisoudních mechanismů, jako první podanou stížnost na Českou republiku na mezinárodní úrovni lze označit námitku Českomoravské konfederace odborových svazů k Mezinárodní organizaci práce z roku 1995, jež se týkala práva na odborové sdružování. K daleko častěji využívaným mechanismům však patří výše zmiňované výbory OSN. Před nimi nevládní organizace samy stížnost podat nemohou, mohou ale jednotlivce zastupovat či v jejich prospěch intervenovat.⁴⁰⁶ Před těmito výbory je zřídkavé, aby se vůbec nechali stěžovatelé někým zastoupit. Z celkem 58 rozhodnutí vynesených před výbory OSN vůči ČR byl pouze ve věci Lněnička proti České republice⁴⁰⁷ stěžovatel zastoupený představitelem krajského spolku Czech Coordinating Office. Ve věci V. B. proti České republice,⁴⁰⁸ Novotný proti České republice⁴⁰⁹ a Pezoldova proti České republice⁴¹⁰ se stěžovatelé nechali zastoupit D. Strupkem či Lord Lesterem of Herne Hill, advokáty dlouhodobě se věnujícím strategické litigaci. Malý zájem nevládních organizací o zastupování před výbory OSN je vysvětlitelný tím, že před Evropským soudem pro lidská práva (dále také ESLP) mají daleko větší šanci získat judikát reálně vymožitelný na vnitrostátní úrovni, obdržet spravedlivé zadostiučinění a náhradu nákladů. Přesto v současnosti např. Český helsinský výbor prohlásil, že chce podat stížnost k Výboru OSN pro práva dítěte na Norsko kvůli porušení Úmluvy o právech dítěte při odebrání dětí z českých, ruských a polských rodin.⁴¹¹ Takovéto vyjádření ale spíše vypovídá o nepochopení zmíněného mechanismu, neboť je zjevné, že by takto formulované podání bylo nepřijatelné hned z několika důvodů.

Rada Evropy jako regionální organizace je k nevládním organizacím daleko vstřícnější. Na základě smluvního mechanismu Evropské sociální charty mohou dokonce samy nevládní organizace podávat kolektivní stížnosti.⁴¹² Česká republika sice Dodatkový protokol zakládající systém kolektivních stížností v roce 2012 ratifikovala, neumožnila však možnost podat kolektivní stížnost přímo českým NGOs dle čl. 2 tohoto protokolu. Není v tom sama, prozatím tak učinilo jen Finsko. České organizace mohou

⁴⁰⁶ K bližšímu rozboru procesních přístupů, jež výbory OSN nevládním organizacím nabízejí, ŠEKOVSKA-KOZŁOWSKA, K.: *The Role of Non-governmental Organisations*, str. 367–385.

⁴⁰⁷ Výbor OSN pro lidská práva, č. 1484/2006, 25. 3. 2008.

⁴⁰⁸ Výbor OSN pro lidská práva, č. 1809/2008, 24. 7. 2013.

⁴⁰⁹ Výbor OSN pro lidská práva, č. 1778/2008, 19. 3. 2010.

⁴¹⁰ Výbor OSN pro lidská práva, č. 757/1997, 25. 10. 2002.

⁴¹¹ Táňa Fišerová pro ČT, 23. 1. 2015, www.helcom.cz.

⁴¹² Blíže ke kolektivním stížnostem viz MAJERČÍK, L.: Kolektivní stížnosti vůči České republice na základě Evropské sociální charty. In ŠTURMA, P., FAIX M.: *Lidskoprávní dimenze mezinárodního práva*, Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014, str. 96–105.

ale působit ve spolupráci s mezinárodními NGOs či odborovými svazy, které mají cestu k výboru pod Evropskou sociální chartou otevřenu. Doposud byly na Českou republiku podány tři kolektivní stížnosti, z nichž v případě jedné bylo konstatováno porušení, zbylé dvě jsou zatím prohlášeny jen za přijatelné.

Největší prostor pro realizaci dostávají nevládní organizace před Evropským soudem pro lidská práva, samy mohou stížnosti podávat i stěžovatele zastupovat. Z celkem 216 rozsudků (bez započítání rozsudků jen o spravedlivém zadostiučinění) vydaných ESLP ve vztahu k České republice lze v databázi HUDOC zaznamenat v 11 věcech (5 %) odkazy na zastupování představiteli nevládních organizací nebo s nimi spřízněnými advokáty.⁴¹³ Jak si lze povšimnout, jedná se o případy, které vznášely nejzávažnější porušení⁴¹⁴ – ve věci Eremiašová a Pechová ESLP poprvé konstatoval v případě České republiky porušení práva na život, ve věci Diallo poprvé porušení práva nebýt mučen. Řada z vyjmenovaných případů se týkala cizinců, dvě z věcí skončily před velkým senátem. Kromě rozsudku Dvořáček a nepravomocného rozsudku Dubská a Krejzová ve všech ostatních stěžovatelé uspěli. Tím vším se tyto věci odlišují od většiny judikatury ESLP vůči ČR. Nevládními organizacemi litigované případy také přitahovaly intervence třetích stran⁴¹⁵ – stalo se tak ve věcech D. H. a ostatní, Bureš, Sýkora, Dubská a Krejzová.⁴¹⁶ Z přehledu je zřejmé, že právní zástupci stěžovatelů se nejvíce rekrutovali ze skupiny právníků okolo Ligy lidských práv, což odpovídá zjištěním zahraničních výzkumů, že často se před ESLP objevují stejně nevládní organizace.⁴¹⁷ Skutečný počet rozsudků, za nimiž stály nevládní organizace, může být ale dvojnásobný, neboť u některých věcí, které byly vedené jako strategická litigace (např. Wallová a Walla, Havelka a ostatní, některé případy advokáta Davida Strupka), nemusí být jen ze znění rozsudku nijak patrné, že advokát byl osloven nevládními organizacemi. Někteří stěžovatelé se zase začali po prvních úspěších koordinovat v nevládních organizacích, příkladem může

⁴¹³ D. H. a ostatní (č. 57325/00 ze dne 2. 7. 2006), Rashed (298/07 ze dne 27. 11. 2008), Diallo (č. 20493/07 ze dne 23. 6. 2011), Eremiašová a Pechová (č. 23944/04 ze dne 16. 2. 2012), Bureš (č. 37679/08 ze dne 18. 10. 2012), Buishvili (č. 30241/11 ze dne 25. 10. 2012), Sýkora (č. 23419/07 ze dne 22. 11. 2012), Budrevich (č. 65303/10 ze dne 17. 10. 2013), Dvořáček (č. 12927/13 ze dne 6. 11. 2014), Dubská a Krejzová (č. 28859/11 a 28473/12 ze dne 12. 11. 2014), Hanzelkovi (č. 43643/10 ze dne 12. 11. 2014).

⁴¹⁴ Tato skutečnost odpovídá empirickým poznatkům, blíže HODSON, L.: *NGOs and the Struggle for Human Rights in Europe*, Oxford: Hart Publishing, 2011, str. 61.

⁴¹⁵ Empirický pohled na intervence nabízí EYNDE, L.: *An Empirical Look at the Amicus*, str. 271–313.

⁴¹⁶ Jedná se o jediné české čtyři případy, které přitáhly pozornost mezinárodních nevládních organizací. Výhradně česká sdružení ještě intervenovala ve věci Vomočil a Art 38, a. s., týkající se regulace nájemného (č. 38817/04 a 1458/07 ze dne 5. 3. 2013).

⁴¹⁷ HODSON, L.: *NGOs and the Struggle ...*, str. 57; VAUCHEZ, A.: *Communities of International Litigators*. In CESARE, R., ALTER, K., AVGEROU, Ch.: *The Oxford Handbook of International Adjudication*, Oxford, 2013, str. 657.

být sdružení Spravedlnost dětem (tzv. štrasburští otcové), věnující se zastupování otců při sporech o styk s dítětem či střídavou péči (např. ve věcech Patera, Fiala, Pedovič, Koudelka). O rozšiřujících aktivitách českých NGOs na poli mezinárodní litigace vypovídá i úspěch Ligy lidských práv z roku 2016, která před ESLP úspěšně intervenovala i k případu namířenému ne proti ČR, a ESLP vyhověl stěžovateli (a dal za pravdu Lize) ve věci Blokhin proti Rusku, rozsudek velkého senátu ze dne 23. 3. 2016, č. 47152/06.

10.4.2 Vnitrostátní úroveň

Po úspěšné ratifikaci mohou nevládní organizace na vnitrostátní úrovni pokračovat ve své kampani, tentokrát za hladkou implementaci závazků. V České republice jim situaci zjednodušuje skutečnost, že vláda v poslední době přistupuje k ratifikacím mezinárodních úmluv zodpovědněji a usiluje o sladění českého právního řádu ještě před konečným ratifikačním procesem. To ho může v konečném důsledku prodloužit, jak se ukázalo v případě Římského statutu⁴¹⁸ nebo jak vyplývalo z vyčkávání s ratifikací u řady úmluv z důvodu dřívější absence trestní odpovědnosti právnických osob v českém právním řádu. Při implementaci závazků mohou nevládní organizace opět využívat zmiňované kanály. K nim se přidává i ochota kanceláře vládního zmocněnce pro zastupování vlády před Evropským soudem pro lidská práva zapojovat nevládní organizace do implementace rozsudků ESLP, jak ilustruje např. vytvoření pracovní skupiny v reakci na stížnosti k ESLP na porušení práva na osobní svobodu v kontextu nedobrovolné hospitalizace nebo vytvoření Kolegia expertů k výkonu rozsudků ESLP.

Teprve ve fázi implementace se mohou ukázat nezamýšlené důsledky ratifikace úmluv. Už výše bylo naznačeno, jaké dalekosáhlé důsledky jsou vyvozovány z „Helsinského procesu“ a z neupřímné ratifikace lidskoprávních úmluv komunistickým režimem. Nečekané následky může mít ratifikace i pro demokratickou zemi. Bez větších zásahů do vnitrostátního práva maďarská vláda v roce 2000 jako jedna z prvních zemí na světě přistoupila k Opčnímu protokolu k CEDAW. Na přijetí reagovaly místní nevládní organizace, které zorganizovaly sérii školení a asistovaly obětem domácího násilí v podávání stížnosti k výboru OSN na základě tohoto opčního protokolu. Teprve poté, co vláda prohrála několik řízení, přistoupila ke změně legislativy.⁴¹⁹ Ukazuje se, že díky zásahu nevládních organizací vláda narazila se svým vlašným přístupem k implementaci závazků.

Ratifikované úmluvy mohou NGOs stejně jako na mezinárodní úrovni využívat před soudními institucemi i doma. Omezujícím faktorem je skutečnost, že české soudy nejsou ještě zcela zvyklé aplikovat mezinárodní úmluvy, proto dávají přednost argu-

⁴¹⁸ MAJERČÍK, L.: Česká republika a Mezinárodní trestní soud: poslední dějství, In KOŘAN, M. a kol.: *Česká zahraniční politika v zrcadle sociálně-vědního výzkumu*, Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2009, str. 164–189.

⁴¹⁹ SMITH, H.: *Explaining Ratification of Human Rights Treaties: NGO Pressure and Unanticipated Outcomes*, International Studies Association Annual Meeting, New York, 2009, str. 1.

mentaci Listinou základních práv a svobod. Navíc řada závazků vyplývajících z univerzálních úmluv skutečně už je obsažena ať už v Listině nebo Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. O argumentaci mezinárodními úmluvami před českými soudy je pojednáno blíže v předchozích kapitolách.

10.5 Závěr

České nevládní organizace, pracující s mezinárodními lidskoprávními smlouvami, do velké míry dohnaly deficit vzniklý v průběhu předchozího režimu. Využívají všech prostředků, které jim mezinárodní organizace nabízejí, jsou úspěšné v litigaci u Evropského soudu pro lidská práva a těží z vnitrostátních kanálů pro prosazování svých zájmů. Zdá se však, že i 25 let od možnosti nezávislé existence narážejí na existenciální problémy – řada z nich bojuje s finančními obtížemi. S profesionalizací svých členů a odchodem do advokacie přichází o část hnacího motoru. Při lobbyingu pracují s klíčovými oficiálními aktéry, ale ne vždy dovedou srozumitelně přetlumočit své úsilí v kampaních širší veřejnosti. Zahraniční nevládní organizace např. dovedou připravit pro širší veřejnost informace o Univerzálním periodickém přezkumu nebo fungování výborů OSN, s tím pak lobbují u ministerstev, ambasád, rozesílají takové informace na univerzity a médiím, připravují semináře pro širší veřejnost. Větší zapojení veřejnosti a vytvoření si základny podporovatelů může nevládním organizacím dodat větší legitimitu a pomoci i s finančním zajištěním.

Hodson upozorňuje i na riziko strategické litigace spočívající v odtržení zastupující nevládní organizace od oběti, jejíž případ hájí.⁴²⁰ Jistou ztrátu perspektivy je v této souvislosti možné spatřovat u aktuálního řízení v otázce domácích porodů před velkým senátem ESLP, neboť zástupkyně stěžovatelek označují některé ženy, které ve skutečnosti byly spokojené s českým porodnictvím, jako nedostatečně informované. V honbě za svým případem mohou nevládní organizace ztratit schopnost vést dialog s rozhodujícími aktéry na vnitrostátní úrovni v očekávání, že sázka na jeden případ může přinést dlouho očekávanou změnu. Obtížná implementace předchozího případu velkého senátu ESLP, diskriminace romských žáků v přístupu ke vzdělání, však ukazuje, že pouze jedním rozsudkem se zdaleka situace zlepšit nemusí a obrat může trvat i mnoho dalších let. Nvládní organizace by proto při své práci s mezinárodními normami a v rámci stejně smýšlejících nadnárodních koalic neměly ztrácet zřetel od domácích aktérů, lokální společnosti a místních řešení.

⁴²⁰ HODSON, L.: *NGOs and the Struggle ...*, str. 159.

Seznam grafů a tabulek

Graf 1: Podíl represivních států a míra ratifikace lidskoprávních úmluv.	22
Graf 2: Vývoj lidskoprávního zavazování v čase	25
Graf 3: Délka trvání ratifikačního procesu	26
Graf 4: Procentuální podíl členských zemí EU, které podepsaly mezinárodní lidskoprávní úmluvy dříve než ČR, pro úmluvy, které ČR podepsala do 31. prosince 2011. Procentuální podíl členských zemí EU, které podepsaly mezinárodní lidskoprávní úmluvy, pro úmluvy, které ČR nepodepsala	27
Graf 5: Procentuální podíl členských zemí EU, které ratifikovaly mezinárodní lidskoprávní úmluvy dříve než ČR pro úmluvy, které ČR ratifikovala do 31. prosince 2011. Procentuální podíl členských zemí EU, které ratifikovaly mezinárodní lidskoprávní úmluvy pro úmluvy, které ČR neratifikovala	28
Graf 6: Ratifikace mezinárodních lidskoprávních úmluv dle síly kontrolního mechanismu.	29
Graf 7: Výhrady Československa, ČSFR, ČR a SR k lidskoprávním úmluvám	30
Graf 8: Lidskoprávní obsah vládních programů a „ideologický efekt“ (zvýšená pravděpodobnost podpisu druhogeneračních úmluv levicovými vládami) 34	
Graf 9: Celkový počet odkazů na mezinárodní smlouvy o lidských právech v judikatuře NSS 2003–2014	148
Graf 10: Celkový počet odkazů na mezinárodní smlouvy o lidských právech v judikatuře NS 2000–2014	149
Graf 11: Počet odkazů na mezinárodní smlouvy o lidských právech v poměru k celkové rozhodovací činnosti NS a NSS	150
Graf 12: Způsoby použití mezinárodních lidskoprávních smluv ve vzorce rozhodnutí NS	151
Graf 13: Způsoby použití mezinárodních lidskoprávních smluv ve vzorce rozhodnutí NSS	152
Graf 14: Práce s Pakty v judikatuře NSS	153
Graf 15: Jednotlivé úmluvy v judikatuře NS	154
Graf 16: Podíl EÚLP a Úmluvy o právním postavení uprchlíků na případech zásadního významu použití smlouvy v judikatuře NSS	156
Graf 17: Podíl EÚLP, EÚV a ÚOPD na případech zásadního významu použití smlouvy v judikatuře NS	158
Tabulka 1: Výstup binárního logistického modelu pro všechna rozhodnutí všech vlád ohledně všech smluv	32
Tabulka 2: Výskyt odkazů na mezinárodní smlouvy v rozhodnutích Ústavního soudu ČR	108

Seznam literatury

- AKEHURST, M.: *A Modern Introduction to International Law*. 6. vydání. London: Routledge, 1987.
- ASPERMONT, J.: *Participants in the International Legal System. Multiple Perspectives on Non-state Actors in International Law*. Abingdon: Routledge, 2011.
- AUST, A.: *Modern Treaty Law and Practice*. 2. vydání. Cambridge: nakladatelství Cambridge University Press, 2007.
- AZUD, J.: Medzinárodné zmluvy v právnom poriadku Slovenskej republiky. In *Zborník príspevkov z konferencie Medzinárodné právo v teórii a praxi súdov Slovenskej republiky*. Bratislava: Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 1997.
- AZUD, J.: Medzinárodnoprávne súvislosti vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie. *Právny obzor*, 2000.
- AZUD, J.: Otázky vzťahov slovenského práva (Ústavy SR), medzinárodného a komunitárneho (európskeho) práva. *Mezinárodní a srovnávací právní revue*, 2003.
- BAEHR, P.: *Non-Governmental Human Rights Organizations in International Relations*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009.
- BARATTA, R.: Should Invalid Reservations to Human Rights Treaties be Disregarded? *European Journal of International Law*, roč. 11, č. 2, 2000.
- BAROŠ, J., POSPÍŠIL, I.: Pojem ústavního pořádku. In RYCHETSKÝ, P. a kol.: *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015.
- BAROŠ, J.: Demokracie, konstitucionalismus a lidská práva. In HOLZER, J. a kol.: *Demokratizace a lidská práva. Středoevropské pohledy*. Praha, Brno: SLON, Masarykova univerzita, 2013.
- BAYLIS, E. A.: General Comment 24: Confronting the Problem of Reservations to Human Rights Treaties. *Berkeley Journal of International Law*, 1999. Dostupné na: <http://scholarship.law.berkeley.edu/bjil/vol17/iss2/4>.
- BENVENISTI, E.: Judicial Misgivings Regarding the Application of International Law: An Analysis of Attitudes of National Courts. *European Journal of International Law*, roč. 4, č. 2, 1993, str. 159–183.
- BETSILL, M., CORELL, E.: *NGO Diplomacy: The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations*. 1. vydání. Cambridge: The MIT Press, 2008.
- BLACKBURN, R., POLAKIEWICZ, J.: *Fundamental Rights in Europe: the ECHR and its Member States 1950–2000*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- BOBEK, M., BŘÍZA, P., KOMÁREK, J.: *Vnitostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011.
- BOBEK, M., KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J. (eds.): *Dvacet let Evropské úmluvy v České republice a na Slovensku*. Praha: C. H. Beck, 2013.
- BOBEK, M., KOSAŘ, D.: The Application of European Union Law and the Law of the European Convention of Human Rights in the Czech Republic and Slovakia: An

- Overview. In: MARTINICO, G., POLLICINO, O.: *The National Judicial Treatment of the ECHR and EU Laws. A Comparative Constitutional Perspective*. Groningen: Europa Law Publishing, 2010.
- BOBEK, M., KÜHN, Z. a kol.: *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání, Praha: Auditorium, 2013.
- BOUČKOVÁ, P.: Česká republika v judikatuře ESLP v letech 1993–2011. *Jurisprudence*, roč. 20, č. 7, 2011.
- BOVEN, T.: The Role of Non-Governmental Organizations in International Human Rights Standard-Setting: A Prerequisite of Democracy. *California Western International Law Journal*, č. 2, 1989.
- CIBULKA, L.: Druhé decénium Ústavy Slovenskej republiky. In *Desať rokov slovenskej štátnosti, zákonodarstva a jeho perspektívy. II. Právnické dni Karola Planka*. Bratislava: Nadácia profesora Karola Planka, 2004.
- CICHOWSKI, R. A.: *The European Court and Civil Society. Litigation, Mobilization and Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- CÍSAŘ, O.: Social Movements in Political Science. In DELLA PORTA, D., DIANI, M.: *The Oxford Handbook of Social Movements*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- CLARK, A. M.: *Diplomacy of Conscience. Amnesty International and Changing Human Rights Norms*. 1. vydání. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- COHEN, C.: The Role of Nongovernmental Organizations in the Drafting of the Convention on the Rights of the Child. *Human Rights Quarterly*, č. 1, 1990.
- CRAWFORD, J.: *Brownlie's Principles of Public International Law*. 8. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- ČAPEK, J.: Česká republika před štrasburským soudem. *Soudce*, roč. 14, č. 1, 2012.
- ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P.: *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003.
- ČIČ, M.: Charakter, stav a perspektívy Ústavy Slovenskej republiky. In *Pocťa Jaroslavovi Chovancovi*. Bratislava: Procom, 2000.
- DAVID, V., BUREŠ, P., FAIX, M., SLADKÝ, P., SVAČEK, O.: *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. Praha: Leges, 2011.
- DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky – Komentár*. 2. vydání. Šamorín: Heuréka, 2007.
- EYNDE, L.: An Empirical Look at the Amicus Curiae Practice of Human Rights NGOs before the European Court of Human Rights. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, č. 3, 2013.
- FASSBENDER, B.: Preamble In SIMMA, B.: *The Charter of the United Nations: A Commentary*. 2. vydání, sv. I. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- FILIP, J.: Nález č. 403/2002 Sb. jako rukavice hozená ústavodárci Ústavní soudem. *Právní zpravodaj*, č. 11, 2002.
- FINNEMORE, M., SIKKINK, K.: International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, č. 4, 1998.
- FRIDRICH, B. a kol.: *Ústavné garancie ľudských práv*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2013.

- GAER, F.: Implementing international human rights norms: UN human rights treaty bodies and NGOs. *Journal of Human Rights*, č. 3, 2003.
- GERARDS, J., FLEUREN, J. (eds.): *Implementation of the European Convention on Human Rights and of the Judgments of the ECtHR in National Case Law*. Cambridge: Intersentia, 2014.
- GEST, J. a kol.: Tracking the process of international norm emergence: A comparative analysis of six agendas and emerging migrants' rights. *Global Governance*, č. 2, 2013.
- GOODMAN, R., JINSK, D.: Incomplete Internalization and Compliance with Human Rights Law. *The European Journal of International Law*, roč. 19, č. 4, 2008.
- GOODMAN, R.: Human Rights Treaties, Invalid Reservations, and State Consent. *American Journal of International Law*, sv. 96, 2002.
- GRANT, J. P., BARKER, J. C.: *Parry & Grant Encyclopaedic Dictionary of International Law*. 3. vydání. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- GUZMAN, A. T.: *How International Law Works: a Rational Choice Theory*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2008.
- HAFNER-BURTON, E. M., TSUTSUI, K.: Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises. *American Journal of Sociology*, roč. 110, č. 5, 2005.
- HARRIS, D. a kol.: *Law of the European Convention on Human Rights*. 2. vydání. Oxford: OUP, 2009.
- HARRIS, D., J.: *Cases and Materials on International Law*. 6. vydání. London: Sweet & Maxwell, 2004.
- HATHAWAY, O. A.: Do Human Rights Treaties Make a Difference? *Faculty Scholarship Series*. Paper 839, 2002. Dostupné na: http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/83.
- HATHAWAY, O. A.: Why Do Countries Commit to Human Rights Treaties? *Journal of Conflict Resolution*, roč. 51, č. 4, 2007.
- HELPER, L. R.: Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime. *The European Journal of International Law*, roč. 19, č. 1, 2008.
- HODSON, L.: *NGOs and the Struggle for Human Rights in Europe*. Oxford: Hart Publishing, 2011.
- HOLEČEK, M.: Nad desátým výročím přijetím Ústavy ČR. In *Deset let Ústavy České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003.
- HOLLÄNDER, P.: Dotváření Ústavy judikaturou Ústavního soudu. In *Deset let Ústavy České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003.
- HUBÁLKOVÁ, E.: *Evropská úmluva o lidských právech a Česká republika: judikatura a řízení před Evropským soudem pro lidská práva*. Praha: Linde, 2003.
- CHOVANEK, J.: Suverenita státu v Ústave Slovenskej republiky a jej vztah k Európskej únii. In *Ústava Slovenskej republiky a jej legislatívne perspektívy. Zborník príspevkov z konferencie, Tatranská Javorina, 4.–5. marec 1999*. Ústavný súd Slovenskej republiky a Legislatívna rada vlády Slovenskej republiky, 1999.

- JANKŮ, L., JANOVSKEJ, Y., SMEKAL, H., ŠIPULOVÁ, K.: Mezinárodní závazky České republiky v oblasti lidských práv. *Středoevropské politické studie*, roč. XIV, č. 2–3, 2012. Dostupné na: <http://www.cepsr.com/clanek.php?ID=520>.
- KECK, M. E., SIKKINK, K.: *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. 1. vydání. Ithaca a Londýn: Cornell University Press, 1998.
- KELLER, H., STONE SWEET, A.: *A Europe of Rights: The Impact of the ECHR on National Legal Systems*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- KLEIN, N.: Who litigates and why. In CESARE, R., ALTER, K., AVGEROU, Ch. (eds.): *The Oxford Handbook of International Adjudication*, Oxford, 2013.
- KLUČKA, J.: K dvom otázkam medzinárodného práva v návrhu ústavného zákona skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky. *Justičná revue*, 2001.
- KLUČKA, J.: K ústavnej úprave vzťahu medzinárodného a vnútroštátneho práva. In *Ústava Slovenskej republiky a jej legislatívne perspektívy. Zborník príspevkov z konferencie, Tatranská Javorina, 4.–5. marec 1999*, Ústavný súd Slovenskej republiky a Legislatívna rada vlády Slovenskej republiky, 1999.
- KMEC, J., KOSAŘ, D., BOBEK, M., KRATOCHVÍL, J.: *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012.
- KOH, H.: How Is International Human Rights Law Enforced? *Indiana Law Journal*, roč. 74, č. 4, 1999.
- KOKEŠ, M.: The Application of the Law of the Human Rights Treaties in the Czech Republic (from the point of view of the day-today practice of the Czech Constitutional Court). Never-ending Theoretical Conflict, but Convergence and Harmony in Practice? *Vienna Journal of International Constitutional Law*, roč. 5, č. 2, 2011.
- KOSAŘ, D.: Politická práva. In KOSAŘ, D. et al.: *Ústavní právo: Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, 2014.
- KÜHN Z., KYSELA J.: Euronovela Ústavy ve světle překvapivého nálezu Ústavního soudu č. 403/2002 Sb., *Soudní rozhledy*, sv. 8, č. 12, 2002.
- KÜHN Z., KYSELA J.: Je ústavou vždy to, co Ústavní soud řekne, že ústava je? (Euronovela Ústavy ve světle překvapivého nálezu Ústavního soudu), *Časopis pro právní vědu a praxi*, sv. 10, č. 3, 2002.
- KÜHN, Z.: *Aplikace práva ve složitých případech. K úloze právních principů v judikatuře*. Praha: Karolinum, 2002.
- KÜHN, Z.: O konci jednoho právního paradigmatu, třech středoevropských ústavních režimech a perspektivě aplikace komunitárního práva. In KYSELA, J. (ed.): *Deset let Ústavy České republiky, východiska, stav, perspektivy*. Eurolex Bodemia, Praha, 2003.
- KÜHN, Z.: Samovykonatelnost, přímá účinnost a některé teoretické otázky aplikace mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu. *Právník*, č. 5, 2004.
- KYSELA, J.: Stykový zákon jako popření, nebo naplnění Ústavy? *Právní zpravodaj*, č. 9, 2008.
- LANDMAN, T.: Measuring Human Rights: Principle, Practice, and Policy. *Human Rights Quarterly*, roč. 26, č. 4, 2004.

- LANDMAN, T.: *Protecting Human Rights: a Comparative Study*. Washington D. C.: Georgetown University Press, 2005.
- LANGÁŠEK, T.: *Ústavní soud České republiky a jeho osudy v letech 1920–1948*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011.
- LENCUCHA, R., KOTHARI, A., LABONTE, R.: The Role of Non-governmental Organizations in Global Health Diplomacy: Negotiating the Framework Convention on Tobacco Control, *Health Policy and Planning*, č. 5, 2011.
- LORD, J. E. : Mirror, Mirror on the Wall: Voice Accountability and NGOs in Human Rights Standard Setting. *Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations*, březen 2004.
- MAJERČÍK, L., MATUŠINOVÁ, A., SMEKAL, H.: The Czech Republic and the European Court of Human Rights in 2011. In *Czech Yearbook of Public & Private International Law*, Praha: Česká společnost pro mezinárodní právo, 2011.
- MAJERČÍK, L., SMEKAL, H.: Evropský systém ochrany lidských práv. In DUFEK, P., SMEKAL, H. a kol.: *Lidská práva v mezinárodní politice*. Praha: Wolters Kluwer, 2014.
- MAJERČÍK, L.: Česká republika a Mezinárodní trestní soud: poslední dějství. In: KOŘAN, M. a kol.: *Česká zahraniční politika v zrcadle sociálně-vědního výzkumu*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2009.
- MAJERČÍK, L.: Kolektivní stížnosti vůči České republice na základě Evropské sociální charty. In ŠTURMA, P., FAIX M.: *Lidskoprávní dimenze mezinárodního práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2014.
- MALENOVSKÝ, J.: Euronovela Ústavy: Ústavní inženýrství ústavodárce nebo Ústavního soudu či obou? In *Deset let Ústavy České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003.
- MALENOVSKÝ, J.: *Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. 6. vydání. Brno: nakladatelství Doplněk, 2014.
- MALENOVSKÝ, J.: O „chudokrevnosti“ mezinárodního rozměru české ústavy a možných terapiích. *Právník*, č. 7, roč. 1996.
- MALENOVSKÝ, J.: *Poměr mezinárodního a vnitrostátního práva*. Brno: Doplněk, 2000.
- MALENOVSKÝ, J.: Výklad článku 10 české Ústavy v praxi ústavních orgánů. *Právník*, č. 9, 1996.
- MCCRUDDEN, C.: Why Do National Court Judges Refer to Human Rights Treaties? A Comparative international Law Analysis of CEDAW. *Michigan Law: Public Law and Legal Theory Research Paper Series*, 2015.
- MĚSZÁROS, L., ŠTIAVNICKÝ, J.: Viac ústavné je to, čo moc nerobí alebo k výrociu nálezu I. ÚS 100/04 (Viazanosť ústavných sudcov právom.) In KORPÁŠ, E., PRÍBELSKÝ, P. (eds.): *Princípy konštitucionalizmu*, Aleš Čeněk, 2015.
- MIKEŠ, P.: *Aplikace mezinárodního práva v právním řádu ČR pohledem teorie a soudní praxe*. Praha: Wolters Kluwer, 2012.

- MLSNA, P., KNĚŽÍNEK, J., *Mezinárodní smlouvy v českém právu, teoretická východiska, sjednávání, schvalování, ratifikace, vyhlásování a aplikace*. Praha: Linde, 2009.
- MOGELSKÁ, J.: Platná právní úprava mezinárodní zmluvy v Slovenskej republike. *Právny obzor*, 1996.
- MOLEK, P.: Judikatura ve správním právu. In BOBEK, M., KÜHN, Z. et al.: *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydání. Praha: Auditorium, 2013.
- MOLEK, P.: Mezinárodní právo veřejné. In BOBEK, M., MOLEK, P., ŠIMÍČEK, V. (eds.): *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita, 2006. Dostupné na: http://www.komunistickepravo.cz/kapitoly/13_364-400_komunistickepravo-cz_Molek_Mezinarodni-pravo.pdf.
- MOLONEY, R.: Incompatible Reservations to Human Rights Treaties: Severability and the Problem of State Consent, *Melbourne Journal of International Law*, sv. 5, 2004. Dostupné na http://law.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0010/1680427/Moloney.pdf.
- MORAVCSIK, A.: Explaining International Human Rights Regimes: Liberal Theory and Western Europe. *European Journal of International Relations*, roč. 1, č. 6, 1995.
- NEUMAYER, E.: Qualified Ratifications. Explaining Reservations to International Human Rights Treaties. *Journal of Legal Studies*, roč. 36, 2007.
- NIELSEN, R. A., SIMMONS B. A.: Rewards for Ratification: Payoffs for Participating in the International Human Rights Regime? *International Studies Quarterly*, roč. 59, 2015.
- NOLLKAEMPER, A.: *National Courts and the International Rule of Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- OPPERMANN, K., RÖTTSCHEK, D.: NGOs as catalysts for international arms control? The ratification of the Chemical Weapons Convention and the Comprehensive Test Ban Treaty in the United States, *Journal of International Relations and Development*, č. 3, 2010.
- PÁNIKOVÁ, N., PAVLÍČKOVÁ, Z.: *Sprievodca ľudskoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky voči OSN*. Bratislava: Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 2014.
- PAULUS, A.: Introduction (Art. 2) In SIMMA, B.: *The Charter of the United Nations: A Commentary*. 2. vydání, sv. I. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J.: *Ústava a ústavní řád České republiky – komentář*. 1. díl, Ústavní systém. Praha: Linde, 1998.
- PAVLÍČEK, V.: *O české státnosti, úvahy a polemiky*. Díl 1. Český stát a Němci. Praha: Karolinum, 2002.
- PAVLÍČEK, V.: O subjektech práv a svobod v Listině o principech přirozenoprávních a vztahu k ústavnímu zákonu č. 395/2001 Sb. In DANČÁK, B., ŠIMÍČEK, V. (eds.): *Deset let Listiny základních práv a svobod v právním řádu České republiky a Slovenské republiky*. Brno: Masarykova Univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, 2001.

- PAVLÍČEK, V.: Teoretická koncepcie Ústavy ČR. In *Deset let Ústavy České republiky*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003.
- PAVLÍČEK, V.: *Ústavní právo a státověda*. II. díl, část 1., 2. vydání. Praha: nakladatelství Linde, 2008.
- PEARSON, Z.: Non-Governmental Organizations and the International Criminal Court: Changing Landscapes of International Law. *Cornell International Law Journal*, č. 2, 2006.
- PETERS, A., KOEHLIN, L., FÖRSTER, T., ZINKERNAGEL, G. F.: *Non-State Actors as Standard Setters*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- PETROV, J.: Působení judikatury ESLP na národní právní řády: role vnitrostátních orgánů. *Jurisprudence*, roč. 25, č. 1, 2016.
- POSLUCH, M., CIBULKA, L.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. 3. vyd. Šamorín: Heuréka, 2009.
- POSPÍŠIL, I.: Právo na soudní a jinou právní ochranu. In WAGNEROVÁ, E. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012.
- POSPÍŠIL, I.: Ústavní soudnictví a lidská práva. In DUFEK, P., SMEKAL, H. a kol.: *Lidská práva v mezinárodní politice*. Praha: Wolters Kluwer, 2014.
- POSPÍŠIL, I.: Vliv Úmluvy a její aplikace ESLP na judikaturu Ústavního soudu. In BOBEK, M. a kol.: *Dvacet let Evropské úmluvy v České republice a na Slovensku*. Praha: C. H. Beck, 2013.
- PROCHÁZKA, R.: Novela Ústavy SR a integračné úsilie Slovenskej republiky. *Justičná revue*, 1999.
- PRUSÁK, J.: Stabilita ústavy a potreba jej novelizácie. In *Ústava Slovenskej republiky a jej legislatívne perspektívy*. Zborník príspevkov z konferencie, Tatranská Javorina, 4.–5. marec 1999. Ústavný súd Slovenskej republiky a Legislatívna rada vlády Slovenskej republiky, 1999.
- RAUSTIALIA, K.: NGO's in International Treatymaking. In HOLLIS, D. B.: *The Oxford Guide to Treaties*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- REPÍK, B.: *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*. Praha: Orac, 2002.
- RYNGAERT, C.: Imposing International Duties on Non-State Actors and the Legitimacy of International Law. In NOORTMAN, M., RYNGAERT, C. (ed): *Non-State Actor Dynamics in International law. From Law-Takers to Law-Makers*. Ashgate, 2010.
- SEKOWSKA-KOZŁOWSKA, K.: The Role of Non-governmental Organisations in Individual Communication Procedures before the UN Human Rights Treaty Bodies. *Czech Yearbook of International Law*, 2014.
- SHAW, M.: *International Law*. 6. vydání. New York: Cambridge University Press, 2008.
- SCHILLING, T.: „Alec Stone Sweet's “Juridical Coup d'État” Revisited: Coups d'État, Revolutions, Grenzorgane, and Constituent Power“ *German Law Journal*, roč. 13, 2012. Dostupné na: http://works.bepress.com/theodor_schilling/4/.
- SCHILLING, T.: Justizrevolutionen. *Der Staat*, roč. 51, č. 4, 2012.

- SIEBERT-FOHR, A.: The Potentials of the Vienna Conception on the Law of Treaties with Respect to Reservations to Human Rights Treaties. In ZIEMELE, I. (ed.): *Reservations to Human Rights Treaties and the Vienna Convention Regime, Conflict, Harmony or Reconciliation*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2004.
- SIKKINK, K., WALLING, C. B.: The Impact of Human Rights Trials in Latin America. *Journal of Peace Research*, roč. 44, č. 4, 2007.
- SIKKINK, K.: *The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions are Changing World Politics*. New York: W. W. Northon & Company, 2011.
- SIMMONS, B. A., DANNER, A.: Credible Commitments and the International Criminal Court. *International Organization*, roč. 64, č. 2, 2010.
- SIMMONS, B.: *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SYLLOVÁ, J.: *Ústava České republiky, Komentář*. 1. vydání, Praha: nakladatelství C. H. Beck, 2007.
- SMEKAL, H., POSPÍŠIL, I. (eds.): *Soudcokracie nebo judicializace politiky?* Brno: Masarykova univerzita, 2013.
- SMEKAL, H., ŠIPULOVÁ, K.: DH v Czech Republic Six Years Later: On the Power of an International Human Rights Court to Push through Systemic Change. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, roč. 32, č. 3, 2014.
- SMITH, H.: *Explaining Ratification of Human Rights Treaties: NGO Pressure and Unanticipated Outcomes*, International Studies Association Annual Meeting, New York, 2009.
- STRÁŽNICKÁ, V., ŠEBESTA, Š.: *Človek a jeho práva. Medzinárodná úprava ochrany ľudských práv*. Bratislava: Jaga, 1994.
- SUCHÁNEK, R. In BAHÝLOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, R., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L.: *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010.
- SVÁK, J.: *Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch. I. zväzok*. Žilina: Eurokódex, 2011.
- ŠIPULOVÁ, K., JANOVSÝ, J., SMEKAL H.: *Ideology, Veto Players and International Human Rights Commitments in Post-communist Regimes: Cases of the Czech Republic and Slovakia*. Nepublikovaný rukopis.
- ŠIPULOVÁ, K., SMEKAL, H., JANOVSÝ, J.: *Strength and Legitimacy of Control Mechanisms in International Human Rights Treaties: The Moderation Effect*. *Opinio Juris*, 2015. Dostupné na: <http://opiniojuris.org/2015/08/24/emerging-voices-strength-and-legitimacy-of-control-mechanisms-in-international-human-rights-treaties-the-moderation-effect/>.
- ŠTIAVNICKÝ, J.: ...lebo Štrasburg tak povedal. Niekoľko poznámok o vzťahu autorít Slovenskej republiky k autorite ESEP. In KOSAŘ, D., BOBEK, M., KMEC, J. a KRATOCHVÍL, J.: *Dvacet let Evropské úmluvy v České republice a na Slovensku*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013.
- ŠTIAVNICKÝ, J.: Ústavné právo Slovenskej republiky po 35 rokoch. In PRÍBELSKÝ, P. (ed.): *Ústavné právo 20 rokov po páde komunizmu*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011.

- ŠTURMA, P., BALAŠ, V., ČEPELKA, Č.: *Právo mezinárodních smluv*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011.
- ŠTURMA, P.: *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. 3. vydání. Praha: nakladatelství C. H. Beck, 2010.
- THOMAS, D. C.: *The Helsinki Effect. International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- TOMEK, P.: Amnesty International a Československo. In (ed.) *Výbor na obranu nespravedlivě stíhaných. Politická perzekuce, opozice a nezávislé aktivity v Československu v letech 1978–1989*. Praha: Libri Prohibiti, 2008.
- TOMUSCHAT, Ch.: *Human Rights: Between Idealism and Realism*. Oxford: Oxford University Press 2008.
- TÝČ, V., JANKŮ, L.: Výhrady k mezinárodním lidskoprávním smlouvám. In ŠTURMA, P., TRÁVNÍČKOVÁ, Z. (ed.): *Výklad a aplikace mezinárodních smluv v průběhu času*. Praha: Česká společnost pro mezinárodní právo. 2014.
- TÝČ, V.: *Mezinárodní, české a unijní právo mezinárodních smluv*. 1. vydání. Brno: nakladatelství MUNI Press, 2013.
- VALUCH, J.: Ochrana lidských práv a základních slobód v univerzálnom, regionálnom a národnom kontexte. In *Bratislavské právnické fórum 2013*. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2013.
- VAUCHEZ, A.: Communities of International Litigators. In CESARE, R., ALTER, K., AVGEROU, Ch.: *The Oxford Handbook of International Adjudication*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- VREELAND, J. R.: Political institutions and human rights: Why dictatorships enter into the United Nations Convention Against Torture. *International Organization*, roč. 62, č. 1, 2008.
- VRŠANSKÝ, P., VALUCH, J. a kol.: *Medzinárodné právo verejné*. Osobitná časť. Bratislava: Eurokódex, 2013.
- WAGNEROVÁ, E. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012.
- ZIEMELE, I., LIEDE, L.: Reservations to Human Rights Treaties: From Draft Guideline 3.1.12 to Guideline 3.1.5.6. *European Journal of International Law*, roč. 24, č. 4, 2013.

Seznam citované soudní judikatury

- Evropský soud pro lidská práva, Belilos proti Švýcarsku, stížnost č. 10328/83, rozsudek ze dne 29. dubna 1988.
- Evropský soud pro lidská práva, Buishvili proti České republice, stížnost č. 30241/11, rozsudek ze dne 25. října 2012.
- Evropský soud pro lidská práva, Budrevich proti České republice, stížnost č. 65303/10, rozsudek ze dne 17. října 2013.
- Evropský soudní dvůr pro lidská práva, Bucheň proti České republice, stížnost č. 36541/97, rozsudek ze dne 26. listopadu 2002.
- Evropský soud pro lidská práva, Bureš proti České republice, stížnost č. 37679/08, rozsudek ze dne 18. října 2012.
- Evropský soud pro lidská práva, D. H. a další proti České republice, stížnost č. 57325/00, rozsudek ze dne 13. listopadu 2007.
- Evropský soud pro lidská práva, Diallo proti České republice, stížnost č. 20493/07, rozsudek ze dne 23. června 2011.
- Evropský soud pro lidská práva, Dubská a Krejzová proti České republice, stížnosti č. 28859/11 a 28473/12, rozsudek ze dne 11. prosince 2014.
- Evropský soud pro lidská práva, Dvořáček proti České republice, stížnost č. 12927/13, rozsudek ze dne 6. listopadu 2014.
- Evropský soud pro lidská práva, Eremiášová a Pechová proti České republice, stížnost č. 23944/04, rozsudek ze dne 16. února 2012.
- Evropský soud pro lidská práva, Hanzelkovi proti České republice, stížnost č. 43643/10, rozsudek ze dne 11. března 2015.
- Evropský soud pro lidská práva, Loizidou proti Turecku, stížnost č. 15318/89, rozsudek ze dne 18. prosince 1996.
- Evropský soud pro lidská práva, Rashed proti České republice, stížnost č. 298/07, rozsudek ze dne 27. listopadu 2008.
- Evropský soud pro lidská práva, Sýkora proti České republice, stížnost č. 23419/07, rozsudek ze dne 22. listopadu 2012.
- Evropský soud pro lidská práva, Štefanec proti České republice, stížnost č. 75615/01, rozsudek ze dne 18. července 2006.
- Evropský soud pro lidská práva, Vomočil a Art 38, a. s. proti České republice, stížnost č. 38817/04 a 1458/07, rozhodnutí ze dne 5. března 2013.
- Mezinárodní soudní dvůr, Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo, posudek ze dne 22. července 2010.
- Mezinárodní soudní dvůr, Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, rozsudek ze dne 11. července 1996.
- Mezinárodní soudní dvůr, Germany v. Italy: Greece Intervening, rozsudek ze dne 3. února 2012.
- Mezinárodní soudní dvůr, Hungary v. Slovakia, rozsudek ze dne 25. září 1997.

- Mezinárodní soudní dvůr, Interpretation of peace treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, posudek ze dne 30. března 1950.
- Mezinárodní soudní dvůr, Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy), rozsudek ze dne 3. února 2012.
- Mezinárodní soudní dvůr, Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, posudek ze dne 9. července 2004.
- Mezinárodní soudní dvůr, Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa), posudek ze dne 21. června 1971.
- Mezinárodní soudní dvůr, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, posudek ze dne 8. července 1996.
- Mezinárodní soudní dvůr, Libyan Arab Jamahiriya v. Chad, rozsudek ze dne 3. února 1994.
- Mezinárodní soudní dvůr, Nicaragua v. United States of America, rozsudek ze dne 27. června 1986.
- Mezinárodní soudní dvůr, Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion, posudek ze dne 28. května 1951.
- Mezinárodní soudní dvůr, South West Africa Cases, rozsudek ze dne 18. července 1966.
- Mezinárodní soudní dvůr, The Corfu Channel Case, rozsudek ze dne 9. dubna 1949.
- Nejvyšší soud, rozsudek 21 Cdo 1009/98 ze dne 21. října 1998.
- Nejvyšší soud, usnesení 11 Tz 27/2001 ze dne 1. března 2001.
- Nejvyšší soud, rozsudek 11 Tz 32/2001 ze dne 29. května 2001.
- Nejvyšší soud, rozsudek 11 Tdo 738/2003 ze dne 22. července 2004.
- Nejvyšší soud, usnesení 4 Tz 182/2005 ze dne 25. října 2005.
- Nejvyšší soud, stanovisko trestního kolegia Tpjn 302/2005 ze dne 13. prosince 2006.
- Nejvyšší soud, usnesení 5 Tdo 1399/2007 ze dne 12. prosince 2007.
- Nejvyšší soud, usnesení 29 Odo 828/2006 ze dne 30. července 2008.
- Nejvyšší soud, rozsudek 25 Cdo 1145/2009 ze dne 20. května 2009.
- Nejvyšší soud, usnesení 15 Tdo 520/2009 ze dne 26. srpna 2009.
- Nejvyšší soud, rozsudek 11 Tz 62/2009 ze dne 26. listopadu 2009.
- Nejvyšší soud, rozsudek 30 Cdo 1337/2010 ze dne 20. října 2010.
- Nejvyšší soud, rozsudek 30 Cdo 1637/2009 ze dne 20. října 2010.
- Nejvyšší soud, rozsudek 30 Cdo 3759/2009 ze dne 16. listopadu 2010.
- Nejvyšší soud, rozsudek 30 Cdo 3326/2009 ze dne 9. prosince 2010.
- Nejvyšší soud, rozsudek 25 Cdo 3333/08 ze dne 3. února 2011.
- Nejvyšší soud, usnesení 6 To 26/2011 ze dne 5. května 2011.
- Nejvyšší soud, rozsudek velkého senátu 31 Cdo 3916/2008 ze dne 11. května 2011.
- Nejvyšší soud, rozsudek 21 Cdo 3909/2010 ze dne 28. června 2011.
- Nejvyšší soud, rozsudek 21 Cdo 4795/2010 ze dne 9. listopadu 2011.
- Nejvyšší soud, usnesení 4 Tdo 1089/2012 ze dne 26. září 2012.
- Nejvyšší soud, usnesení 3 Tdo 1042/2012 ze dne 9. října 2013.
- Nejvyšší soud, stanovisko trestního kolegia Tpjn 301/2012 ze dne 30. ledna 2013.

- Nejvyšší soud, usnesení 30 Cdo 2554/2013 ze dne 26. února 2014.
- Nejvyšší soud, stanovisko Cpjn 202/2013 ze dne 23. dubna 2014.
- Nejvyšší soud, usnesení 8 Tdo 148/2014 ze dne 30. října 2014.
- Nejvyšší soud, rozsudek 8 Tdo 235/2015 ze dne 17. března 2015.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 6 A 540/2002 ze dne 21. srpna 2003.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 5 A 145/2001 ze dne 4. března 2004.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 2 Afs 5/2005-96 ze dne 17. února 2005.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 6 Ads 62/2003-31 ze dne 23. února 2005.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 2 Azs 343/2004 ze dne 4. srpna 2005.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 5 As 17/2005-66 ze dne 28. února 2006.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 1 As 42/2005-62 ze dne 21. června 2006.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 8 As 44/2005-70 ze dne 28. února 2007.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 1 As 32/2006-99 ze dne 28. března 2007.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 9 Azs 23/2007-64 ze dne 14. června 2007.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 4 As 37/2005-83 ze dne 29. června 2007.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 6 As 55/2006-96 ze dne 11. července 2007.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 6 As 55/2006 ze dne 11. července 2007.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 8 As 51/2007-67 ze dne 5. listopadu 2007.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 9 Aps 5/2007-63 ze dne 15. listopadu 2007.
- Nejvyšší správní soud, usnesení rozšířeného senátu 2 As 34/2006-73 ze dne 15. ledna 2008.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek Pst 1/2008-66 ze dne 4. března 2009.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 5 Azs 28/2008-68 ze dne 13. března 2009.
- Nejvyšší správní soud, usnesení rozšířeného senátu 6 Ads 88/2006-132 ze dne 21. července 2009.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 7 As 29/2008 ze dne 28. srpna 2009.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 8 As 7/2008-116 ze dne 31. srpna 2009.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 6 Ads 41/2008-67 ze dne 7. října 2009.
- Nejvyšší správní soud, usnesení Aprk 12/2009-28 ze dne 1. prosince 2009.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek Pst 1/2009-348 ze dne 17. února 2010.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 1 As 97/2009-119 ze dne 16. března 2010.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 5 As 41/2009-91 ze dne 27. května 2010.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 6 Ads 155/2009-42 ze dne 16. června 2010.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek rozšířeného senátu 7 As 26/2009-58 ze dne 7. září 2010.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek rozšířeného senátu 4 Azs 60/2007-119 ze dne 7. září 2010.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 6 Azs 36/2010-274 ze dne 21. ledna 2011.
- Nejvyšší správní soud, usnesení rozšířeného senátu 7 Azs 79/2009-84 ze dne 25. března 2011.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 6 Azs 40/2010-70 ze dne 29. března 2011.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 1 As 6/2011-347 ze dne 1. června 2011.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 1 As 53/2011-109 ze dne 27. července 2011.

- Nejvyšší správní soud, rozsudek rozšířeného senátu 8 As 6/2011-120 ze dne 3. dubna 2012.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 7 As 97/2012-26 ze dne 4. září 2012.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 2 As 104/2012-35 ze dne 30. října 2012.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 9 As 111/2012-34 ze dne 1. listopadu 2012.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 1 Azs 3/2013-27 ze dne 18. dubna 2013.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek Ars 4/2014-99 ze dne 22. října 2014.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek 8 As 67/2014-69 ze dne 3. března 2015.
- Nejvyšší správní soud, rozsudek Ars 11/2014-42 ze dne 5. března 2015.
- Soudní dvůr Evropské unie, Nawras Bolbol v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, stížnost č. C-31/09, rozsudek velkého senátu ze dne 17. června 2010.
- Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti, Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco, poradní posudek ze dne 7. února 1923.
- Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti, Case of The S. S. Wimbledon, rozsudek ze dne 17. srpna 1923.
- Ústavní soud ČR, nález II. ÚS 28/96 ze dne 14. května 1997.
- Ústavní soud ČR, nález II. ÚS 285/97 ze dne 7. října 1998.
- Ústavní soud ČR, nález Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. června 2002.
- Ústavní soud ČR, nález I. ÚS 752/02 ze dne 15. dubna 2003.
- Ústavní soud ČR, nález I. ÚS 573/02 ze dne 23. března 2004.
- Ústavní soud ČR, nález Pl. ÚS 45/04 ze dne 22. března 2005.
- Ústavní soud ČR, nález Pl. ÚS 12/07 ze dne 20. května 2008.
- Ústavní soud ČR, usnesení Pl. ÚS 17/08 ze dne 25. srpna 2008.
- Ústavní soud ČR, nález Pl. ÚS 26/07 ze dne 9. prosince 2008.
- Ústavní soud ČR, nález Pl. ÚS 10/07 ze dne 19. listopadu 2009.
- Ústavní soud ČR, nález Pl. ÚS 32/08 ze dne 29. září 2010.
- Ústavní soud ČR, nález III. ÚS 449/06 ze dne 3. února 2011.
- Ústavní soud ČR, nález Pl. ÚS 46/10 ze dne 31. května 2011.
- Ústavní soud ČR, nález Pl. ÚS 23/11 ze dne 24. dubna 2012.
- Ústavní soud ČR, nález Pl. ÚS 15/12 ze dne 15. ledna 2013.
- Ústavní soud ČR, usnesení Pl. ÚS 17/13 ze dne 27. března 2013.
- Ústavní soud ČR, nález Pl. ÚS 33/10 ze dne 23. dubna 2013.
- Ústavní soud ČR, stanovisko pléna Pl. ÚS-st. 37/13 ze dne 13. srpna 2013.
- Ústavní soud ČR, stanovisko pléna Pl. ÚS-st 39/14 ze dne 25. listopadu 2014.
- Ústavní soud ČR, nález Pl. ÚS 12/14 ze dne 16. června 2015.
- Ústavní soud SR, nález PL. ÚS 8/96 ze dne 9. září 1997.
- Ústavní soud SR, nález PL. ÚS 12/97 ze dne 15. října 1998.
- Ústavní soud SR, usnesení PL. ÚS 15/98 ze dne 11. března 1999.
- Ústavní soud SR, nález PL. ÚS 14/98 ze dne 22. června 1999.
- Ústavní soud SR, usnesení II. ÚS 91/1999 ze dne 16. prosince 1999.
- Ústavní soud SR, nález I. ÚS 5/02 ze dne 21. května 2003.
- Ústavní soud SR, nález I. ÚS 4/02 ze dne 9. července 2003.

- Ústavní soud SR, nález I. ÚS 100/04 ze dne 8. října 2004.
- Ústavní soud SR, usnesení III. ÚS 400/08 ze dne 3. prosince 2008.
- Ústavní soud SR, nález I. ÚS 313/2012 ze dne 28. listopadu 2012.
- Ústavní soud SR, usnesení III. ÚS 344/2013 ze dne 18. července 2013.
- Ústavní soud SR, usnesení PL. ÚS 16/2014 ze dne 25. června 2014.
- Ústavní soud SR, usnesení PL. ÚS 11/2012 ze dne 17. září 2014.
- Spolkový ústavní soud SRN, rozhodnutí č. 2 BvR 1481/04 (Görgülü) ze dne 14. října 2004.
- Ústavní soud Italské republiky, rozsudek č. 238/2014 ze dne 22. října 2014.
- Ústavní soud Ruské federace, rozsudek č. 21-Π/2015 ze dne 14. července 2015.
- Výbor OSN pro lidská práva, Lněnička proti České republice, stížnost č. 1484/2006, ze dne 25. března 2008.
- Výbor OSN pro lidská práva, V. B. proti České republice, stížnost č. 1809/2008, ze dne 24. července 2013.
- Výbor OSN pro lidská práva, Novotný proti České republice, stížnost č. 1778/2008, ze dne 19. března 2010.
- Výbor OSN pro lidská práva, Pezoldová proti České republice, stížnost č. 757/1997, ze dne 25. října 2002.

Přehled analyzovaných mezinárodních lidskoprávních smluv

- Čtvrtý dodatkový protokol o evropské úmluvě o vydávání (Fourth Additional Protocol to the European Convention on Extradition)
- Dodatek k článku 8 Římského statutu Mezinárodního trestního soudu (Amendment to the Article 8 of the Rome Statute of the International Criminal Court)
- Dodatková dohoda pro aplikaci Evropské úmluvy o sociálním zabezpečení (Supplementary Agreement for the Application of the European Convention on Social Security)
- Dodatková úmluva o odstranění otroctví, obchodu s otroky a institucí a praktik podobných otroctví (Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery)
- Dodatkový protokol k Evropské chartě místní samosprávy (Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the Right to Participate in the Affairs of a Local Authority)
- Dodatkový protokol k Evropské sociální chartě (Additional Protocol to the European Social Charter)
- Dodatkový protokol k Evropské úmluvě o předávání žádostí o právní pomoc (Additional Protocol to the European Agreement on the Transmission of Applications for Legal Aid)
- Dodatkový protokol k Evropské úmluvě o vydávání (Additional Protocol to the European Convention on Extradition)
- Dodatkový protokol č. 3 k Evropské úmluvě o vydávání (Third Additional Protocol to the European Convention on Extradition)
- Dodatkový protokol k Úmluvě o lidských právech a biomedicíně zahrnující transplantace orgánů a lidských tkání (Additional Protocol to the Convention on Human Rights and Biomedicine concerning Transplantation of Organs and Tissues of Human Origin)
- Dodatkový protokol k Úmluvě na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny, o zákazu klonování lidských bytostí (Additional Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine, on the Prohibition of Cloning Human Beings)
- Dodatkový protokol k Úmluvě o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat o orgánech dozoru a toku dat přes hranice (Additional Protocol to the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, Regarding Supervisory Authorities and Transborder Data Flows)

- Dodatkový protokol k úmluvě o počítačové kriminalitě o kriminalizaci činů rasistické a xenofobní povahy spáchaných prostřednictvím počítačových systémů (Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, Concerning the Criminalisation of Acts of a Racist and Xenophobic Nature Committed through Computer Systems)
- Dodatkový protokol k úmluvě o lidských právech a biomedicíně, vztahující se k biomedicínskému výzkumu (Additional Protocol to the Convention on Human Rights and Biomedicine, concerning Biomedical Research)
- Dodatkový protokol k úmluvě o lidských právech a biomedicíně zahrnující genetické testování ze zdravotnických důvodů (Additional Protocol to the Convention on Human Rights and Biomedicine concerning Genetic Testing for Health Purposes)
- Dodatkový protokol k úmluvě o transferu odsouzených osob (Additional Protocol to the Convention on the Transfer of Sentenced Persons)
- Dodatkový protokol k Ženevským úmluvám z 12. srpna 1949 o ochraně obětí mezinárodních ozbrojených konfliktů (Protokol I) (Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I))
- Dodatkový protokol k Ženevským úmluvám z 12. srpna 1949 o ochraně obětí ozbrojených konfliktů (nemajících mezinárodní charakter (Protokol II) (Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II))
- Dohoda o potlačování rozšiřování necudných publikací (Agreement for the Suppression of the Circulation of Obscene Publications)
- Dohoda o potlačování rozšiřování necudných publikací, podepsaná v Paříži dne 4. května 1910 a doplněná Protokolem podepsaným v Lake Success, New York, dne 4. května 1949 (Agreement for the Suppression of the Circulation of Obscene Publications, signed at Paris on 4 May 1910, amended by the Protocol signed at Lake Success, New York, 4 May 1949)
- Dohoda o výměně válečných invalidů mezi členskými státy Rady Evropy za účelem léčení (Agreement on the Exchange of War Cripples between Member Countries of the Council of Europe with a View to Medical Treatment)
- Dohoda o výsadách a imunitách Mezinárodního trestního soudu (Agreement on the Privileges and Immunities of the International Criminal Court)
- Doplnění ke zločinu agrese k Římskému statutu Mezinárodního trestního soudu (Definition of the Crime of Aggression)
- Druhý dodatkový protokol k Evropské úmluvě o vydávání (Second Additional Protocol to the European Convention on Extradition)
- Druhý dodatkový protokol k Evropské úmluvě o vzájemné spolupráci v kriminálních záležitostech (Second Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters)
- Druhý opční protokol k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech týkající se zrušení trestu smrti (Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, Aiming at the Abolition of the Death Penalty)

- Druhý protokol k Haagské úmluvě na ochranu kulturních statků za ozbrojeného konfliktu z roku 1954 (Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict)
- Evropská dohoda o osobách účastnících se řízení před Evropskou komisí a Soudem pro lidská práva (European Agreement relating to Persons Participating in Proceedings of the European Commission and Court of Human Rights)
- Evropská dohoda o osobách účastnících se řízení před Evropským soudem pro lidská práva (European Agreement relating to Persons Participating in Proceedings of the European Court of Human Rights)
- Evropská dohoda o pokračování ve výplatě stipendií studentům studujícím v zahraničí (European Agreement on Continued Payment of Scholarships to Students Studying Abroad)
- Evropská dohoda o umísťování au-pair (European Agreement on „au pair“ Placement)
- Evropská dohoda o zrušení vízové povinnosti pro uprchlíky (European Agreement on the Abolition of Visas for Refugees)
- Evropská charta regionálních či menšinových jazyků (European Charter for Regional or Minority Languages)
- Evropská prozatímní dohoda o sociálním zabezpečení vyjma soustav ve stáří, invaliditě a pozůstalých /č. 12A/ (European Interim Agreement on Social Security Schemes relating to Old Age, Invalidity and Survivors)
- Evropská sociální charta (European Social Charter)
- Evropská sociální charta (revize) (European Social Charter (revised))
- Evropská úmluva o dohledu nad podmíněně odsouzenými a podmíněně propuštěnými pachateli (European Convention on the Supervision of Conditionally Sentenced or Conditionally Released Offenders)
- Evropská úmluva o filmové koprodukci (European Convention on Cinematographic Co-Production)
- Evropská úmluva o mezinárodní platnosti trestních rozsudků (European Convention on the International Validity of Criminal Judgments)
- Evropská úmluva o neprohlášení zločinů proti lidskosti a válečných zločinů (European Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitation to Crimes against Humanity and War Crimes)
- Evropská úmluva o osvojení dětí (European Convention on the Adoption of Children)
- Evropská úmluva o osvojení dětí (revize) (European Convention on the Adoption of Children (Revised))
- Evropská úmluva o právním postavení dětí narozených mimo manželství (European Convention on the Legal Status of Children Born out of Wedlock)
- Evropská úmluva o právním postavení migrujících pracovníků (European Convention on the Legal Status of Migrant Workers)
- Evropská úmluva o předávání žádostí o právní pomoc (European Agreement on the Transmission of Applications for Legal Aid)

- Evropská úmluva o předávání trestního řízení (European Convention on the Transfer of Proceedings in Criminal Matters)
- Evropská úmluva o sociální a lékařské pomoci (European Convention on Social and Medical Assistance)
- Evropská úmluva o sociální ochraně farmářů (European Convention on the Social Protection of Farmers)
- Evropská úmluva o státním občanství (European Convention on Nationality)
- Evropská úmluva o televizním vysílání přes hranice států (European Convention on Transfrontier Television)
- Evropská úmluva o usazování (European Convention on Establishment)
- Evropská úmluva o uznávání a výkonu rozhodnutí o výchově dětí a obnovení výchovy dětí (European Convention on Recognition and Enforcement of Decisions concerning Custody of Children and on Restoration of Custody of Children)
- Evropská úmluva o uznání právní subjektivity mezinárodních nevládních organizací (European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organisations)
- Evropská úmluva o repatriaci nezletilých (European Convention on the Repatriation of Minors)
- Evropská úmluva o vydávání (European Convention on Extradition)
- Evropská úmluva o výkonu práv dětí (European Convention on the Exercise of Children's Rights)
- Evropská úmluva o vzájemné spolupráci v kriminálních záležitostech (European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters)
- Evropská úmluva o zabránění mučení a nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
- Evropská úmluva o zakládání společností (European Convention on Establishment of Companies)
- Evropský zákoník sociálního zabezpečení (European Code of Social Security)
- Evropský zákoník sociálního zabezpečení (revize) (European Code of Social Security (Revised))
- Haagská úmluva o mezinárodní ochraně dospělých osob (Convention on International Protection of Adults)
- Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)
- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (International Covenant on Civil and Political Rights)
- Mezinárodní úmluva na ochranu osob před nuceným zmizením (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance)
- Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)

- Mezinárodní úmluva o ochraně práv všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)
- Mezinárodní úmluva o potírání obchodu s ženami a dětmi (International Convention for the Suppression of the Traffic in Women and Children)
- Mezinárodní úmluva o potírání obchodu se ženami a dětmi, uzavřená v Ženevě dne 30. září 1921 a doplněná Protokolem podepsaným v Lake Success, New York dne 12. listopadu 1947 (International Convention for the Suppression of the Traffic in Women and Children, concluded at Geneva on 30 September 1921, as amended by the Protocol signed at Lake Success, New York, on 12 November 1947)
- Mezinárodní úmluva o potírání obchodu zletilými ženami (International Convention for the Suppression of the Traffic in Women of Full Age)
- Mezinárodní úmluva o potlačení a trestání zločinu apartheidu (International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid)
- Mezinárodní úmluva o potlačení obchodu s děvčaty (International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic)
- Mezinárodní úmluva o potlačování obchodu s lidmi, podepsaná v Paříži dne 4. května 1910 a doplněná Protokolem podepsaným v Lake Success, New York dne 4. května 1949 (International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic, signed at Paris on 4 May 1910, amended by the Protocol signed at Lake Success, New York, 4 May 1949)
- Mezinárodní úmluva o potlačování obchodu s necudnými publikacemi a jejich rozšiřování (International Convention for the Suppression of the Circulation of and Traffic in Obscene Publications)
- Mezinárodní úmluva o potlačování teroristických bombových útoků (International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings)
- Mezinárodní úmluva proti apartheidu ve sportu (International Convention against Apartheid in Sports)
- Mezinárodní úmluva proti braní rukojmí (International Convention against the Taking of Hostages)
- Mezinárodní úmluva proti najímání, využívání, financování a výcviku žoldáků (International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries)
- Opční protokol k Mezinárodnímu paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (Optional Protocol on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)
- Opční protokol k Mezinárodnímu paktu o občanských a politických právech (Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights)
- Opční protokol k Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen (Optional Protocol to the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women)

- Opční protokol k Úmluvě o právech dítěte o zapojování dětí do ozbrojených konfliktů (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict)
- Opční protokol k Úmluvě o právech dítěte týkající se prodeje dětí, dětské prostituce a dětské pornografie (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child pornography)
- Opční protokol k Úmluvě o právech osob se zdravotním postižením (Optional Protocol to the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities)
- Opční protokol k Úmluvě proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
- Protokol k Evropskému zákoníku sociálního zabezpečení (Protocol to the European Code of Social Security)
- Protokol k úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)
- Protokol č. 4 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod přiznávající některá práva a svobody jiné než ty, které jsou již uvedeny v Úmluvě a v prvním dodatkovém protokolu k Úmluvě (Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Securing Certain Rights and Freedoms Other Than those Already Included in the Convention and in the First Protocol)
- Protokol č. 6 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod týkající se zrušení trestu smrti (Protocol No. 6 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms concerning the Abolition of the Death Penalty)
- Protokol č. 7 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)
- Protokol č. 9 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (Protocol No. 9 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)
- Protokol č. 11 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, kterým se mění kontrolní mechanismus v ní ustavený (Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Restructuring the Control Machinery Established thereby)
- Protokol č. 12 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)
- Protokol č. 13 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod týkající se zrušení trestu smrti za všech okolností (Protocol No. 13 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, concerning the abolition of the death penalty in all circumstances)
- Protokol č. 14 k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, kterým se mění kontrolní systém Úmluvy (Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom, amending the control system of the Convention)

- Protokol doplňující Mezinárodní dohodu o potlačování obchodu s lidmi, podepsanou v Paříži dne 18. května 1904 a Mezinárodní úmluvu o potlačování obchodu s lidmi, podepsanou v Paříži dne 4. května 1910 (Protocol amending the International Agreement for the Suppression of the White Slave Traffic, signed at Paris on 18 May 1904, and the International Convention for the Suppression of White Slave Traffic, signed at Paris on 4 May 1910)
- Protokol doplňující Evropskou úmluvu o potlačování terorismu (Protocol amending the European Convention on the Suppression of Terrorism)
- Protokol doplňující Úmluvu o potlačování rozšiřování necudných publikací a obchodu s nimi, podepsanou v Paříži dne 4. května 1910 (Protocol amending the Agreement for the Suppression of the Circulation of Obscene Publications, signed at Paris on 4 May 1910)
- Protokol doplňující Úmluvu o potlačování rozšiřování necudných publikací a obchodu s nimi, podepsanou v Ženevě dne 12. září 1923 (Protocol to amend the Convention for the Suppression of the Circulation of, and Traffic in, Obscene Publications, concluded at Geneva on 12 September 1923)
- Protokol k Evropské prozatímní dohodě o sociálním zabezpečení vyjma soustav ve stáří, invaliditě a pozůstalých /č. 13A/ (Protocol to the European Interim Agreement on Social Security Schemes relating to Old Age, Invalidity and Survivors)
- Protokol k Evropské prozatímní dohodě o sociálním zabezpečení vyjma soustav ve stáří, invaliditě a pozůstalých (Protocol to the European Interim Agreement on Social Security other than Schemes for Old Age, Invalidity and Survivors)
- Protokol k Evropské úmluvě o konzulárních funkcích týkajících se ochrany uprchlíků (Protocol to the European Convention on Consular Functions concerning the Protection of Refugees)
- Protokol k Evropské úmluvě o sociální a lékařské pomoci (Protocol to the European Convention on Social and Medical Assistance)
- Protokol měnící úmluvu o televizním vysílání přes hranice států (Protocol amending the European Convention on Transfrontier Television)
- Protokol o výbušných zbytcích války k Úmluvě o zákazu nebo omezení použití některých konvenčních zbraní, které mohou způsobovat nadměrné utrpení nebo mít nerozlišující účinky, přijatá v Ženevě dne 10. října 1980 (Protokol V) (Protocol V on Explosive Remnants of War of the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects)
- Protokol pozměňující Úmluvu o potírání obchodu se ženami a dětmi, podepsanou v Ženevě dne 30. září 1921 a Úmluvu o potírání obchodu zletilými ženami, podepsanou v Ženevě dne 11. října 1933 (Protocol to amend the Convention for the Suppression of the Traffic in Women and Children, concluded at Geneva on 30 September 1921, and the Convention for the Suppression of the Traffic in Women of Full Age, concluded at Geneva on 11 October 1933)

- Protokol pro prevenci, potírání a trestání obchodu s lidmi, zvláště se ženami a dětmi, doplňující Úmluvu OSN proti transnárodnímu organizovanému zločinu (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime)
- Protokol proti pašování migrantů po souši, mořem a vzduchem, doplňující Úmluvu OSN proti transnárodnímu organizovanému zločinu (Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air and the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the UN Convention Against Transnational Organized Crime)
- Protokol týkající se právního postavení uprchlíků (Protocol relating to the Status of Refugees)
- Protokol zřizující Komisi pro usmíření a dobré služby příslušnou k urovnání sporů mezi stranami Úmluvy proti diskriminaci ve vzdělání (Protocol Instituting a Conciliation and Good Offices Commission to be responsible for seeking a settlement of any disputes which may arise between States Parties to the Convention against Discrimination in Education)
- Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin (Framework Convention for the Protection of National Minorities)
- Rámcová úmluva Rady Evropy o hodnotě kulturního dědictví (Council of Europe Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society)
- Římský statut Mezinárodního trestního soudu (Rome Statute of the International Criminal Court)
- Statut Mezinárodního centra pro genetické inženýrství a biotechnologii (Statutes of the International Centre for Genetic Engineering and Biotechnology)
- Statut Rady Evropy (Statute of the Council of Europe)
- Ujednání o zabezpečení účinné ochrany proti zločinnému obchodu, známému pod názvem obchod s děvčaty (International Agreement for the Suppression of the "White Slave Traffic")
- Úmluva č. 97 o migraci za zaměstnáním (revize) (C97 Migration for Employment Convention (Revised), 1949)
- Úmluva č. 118 o rovném zacházení (sociální ochrana) (C118 Equality of Treatment (Social Security) Convention, 1962)
- Úmluva č. 130 o léčebně preventivní péči a dávkách v nemoci (Medical Care and Sickness Benefits Convention)
- Úmluva č. 138 o minimálním věku (Minimum Age Convention)
- Úmluva č. 139 o rakovině z povolání (Occupational Cancer Convention)
- Úmluva č. 141 o organizacích zemědělských pracovníků (C141 Rural Workers' Organisations Convention, 1975)
- Úmluva č. 142 o rozvoji lidských zdrojů (Human Resources Development Convention)
- Úmluva č. 143 o migrujících pracovnících (doplňující ustanovení (Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention)

- Úmluva č. 148 o pracovním prostředí (znečištění vzduchu, hluk, vibrace) (Working Environment (Air Pollution, Noise and Vibration) Convention)
- Úmluva č. 151 o pracovních vztazích C151 Labour Relations (Public Service) Convention, 1978
- Úmluva č. 154 o kolektivním vyjednávání (C154 Collective Bargaining Convention, 1981)
- Úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody vzniklé činnostmi nebezpečnými životnímu prostředí (Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment)
- Úmluva o zavedení přeshraniční dlouhodobé dobrovolnické práce mladých lidí (Convention on the Promotion of a Transnational Long-term Voluntary Service for Young People)
- Úmluva č. 156 o pracovních s odpovědností k rodině (C156 Workers with Family Responsibilities Convention, 1981)
- Úmluva č. 157 o zachování práv na sociální zabezpečení (Maintenance of Social Security Rights Convention)
- Úmluva č. 159 o pracovní rehabilitaci a zaměstnávání (invalidé) (Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention)
- Úmluva č. 161 o závodních zdravotních službách (Occupational Health Services Convention)
- Úmluva č. 169 o domorodém a kmenovém obyvatelstvu (Indigenous and Tribal Peoples Convention)
- Úmluva č. 171 o noční práci (Night Work Convention)
- Úmluva č. 174 o prevenci závažných průmyslových nehod (Prevention of Major Industrial Accidents Convention)
- Úmluva č. 175 o práci na zkrácený úvazek (Part-Time Work Convention)
- Úmluva č. 176 o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci v dolech (Safety and Health in Mines Convention)
- Úmluva Mezinárodní organizace práce č. 177 o domácí práci (Home Work Convention)
- Úmluva č. 183 o ochraně v mateřství (C183 Maternity Protection Convention, 2000)
- Úmluva o kyberkriminalitě (Convention on Cybercrime)
- Úmluva na ochranu lidských práv a důstojnosti lidské bytosti v souvislosti s aplikací biologie a medicíny: Úmluva o lidských právech a biomedicině (Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine)
- Úmluva o nepromlčitelnosti válečných zločinů a zločinů proti lidskosti (Convention on the non-applicability of statutory limitations to war crimes and crimes against humanity)
- Úmluva o noční práci dětí v průmyslu (revidovaná roku 1948) (Night Work of Young Persons (Industry) Convention (Revised))

- Úmluva o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí (Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction)
- Úmluva o odstranění nucené práce (Abolition of Forced Labour Convention)
- Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)
- Úmluva o ochraně dětí a spolupráci při mezinárodním osvojení (Convention on Protection of Children and Co-operation in respect of Intercountry Adoption)
- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)
- Úmluva o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních dat (Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data)
- Úmluva o omezení případů bezdomovectví (Convention on the Reduction of Statelessness)
- Úmluva o omezení případů vícenásobné státní příslušnosti a o branné povinnosti v případech vícenásobné státní příslušnosti (Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and on Military Obligations in Cases of Multiple Nationality)
- Úmluva o opatřeních k zákazu a zamezení nedovolenému dovozu, vývozu a převodu vlastnictví kulturních statků (Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property)
- Úmluva o otroctví (Slavery Convention)
- Úmluva o podílu cizinců na veřejném životě na lokální úrovni (Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level)
- Úmluva o politických právech žen (Convention on the Political Rights of Women)
- Úmluva o potlačování obchodu s lidmi a využívání prostituce druhých osob (Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others)
- Úmluva o potlačování rozšiřování necudných publikací a obchodu s nimi, podepsaná v Ženevě dne 12. září 1923 a doplněná Protokolem podepsaným v Lake Success, New York dne 12. listopadu 1947 (Convention for the Suppression of the Circulation of, and Traffic in, Obscene Publications, concluded at Geneva on 12 September 1923 and amended by the Protocol signed at Lake Success, New York, on 12 November 1947)
- Úmluva o právech dítěte (Convention on the Rights of the Child)
- Úmluva o právech osob se zdravotním postižením (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)
- Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti (Convention Relating to the Status of Stateless Persons)
- Úmluva o právním postavení uprchlíků (Convention relating to the Status of Refugees)
- Úmluva o předávání odsouzených osob (Convention on the Transfer of Sentenced Persons)

- Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters)
- Úmluva o souhlasu k manželství, nejnižším věku pro uzavření manželství a registraci manželství (Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriages)
- Úmluva o státním občanství vdáných žen (Convention on the Nationality of Married Women)
- Úmluva o styku s dětmi (Convention on Contact concerning Children)
- Úmluva o svobodě sdružování a ochraně práva odborově se organizovat (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention)
- Úmluva o vymáhání výživného v cizině (Convention on the Recovery Abroad of Maintenance)
- Úmluva o zabránění a trestání trestných činů proti osobám požívajícím mezinárodní ochrany včetně diplomatických zástupců (Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents)
- Úmluva o zabránění a trestání zločinu genocidia (Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide)
- Úmluva o zachování nemateriálního kulturního dědictví (Convention on Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage)
- Úmluva Rady Evropy o zamezení bezdomovectví ve vztahu k právnímu nástupnictví států (Council of Europe Convention on the Avoidance of Statelessness in Relation to State Succession)
- Úmluva o zákazu a okamžitých opatřeních k odstranění nejhorších forem dětské práce (Worst Forms of Child Labour Convention)
- Úmluva o zřízení Fondu pro rozvoj domorodých národů Latinské Ameriky a Karibiku (Agreement Establishing the Fund for the Development of the Indigenous Peoples of Latin America and the Caribbean)
- Úmluva OSN proti transnárodnímu organizovanému zločinu (United Nations Convention against Transnational Organized Crime)
- Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
- Úmluva Rady Evropy o prevenci terorismu (Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism)
- Úmluva Rady Evropy o opatřeních proti obchodování s lidmi (Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings)
- Úmluva Rady Evropy o ochraně dětí proti sexuálnímu vykořisťování a zneužívání (Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse)

- Úmluva Rady Evropy o prevenci a potírání násilí na ženách a domácím násilí (Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence)
- Úmluva Rady Evropy o přístupu k oficiálním dokumentům (Council of Europe Convention on Access to Official Documents)
- Úmluva týkající se diskriminace v zaměstnání a povolání (Discrimination Employment and Occupation Convention)
- Závěrečný protokol k Úmluvě o potlačování obchodu s lidmi a využívání prostituce druhých osob (Final Protocol to the Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others)
- Změna Úmluvy o zákazu nebo omezení použití některých konvenčních zbraní, které mohou způsobovat nadměrné utrpení nebo mít nerozlišující účinky (The Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects as amended on 21 December 2001)
- Ženevská úmluva o ochraně civilních osob za války (Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War)
- Ženevská úmluva o zacházení s válečnými zajatci (Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War)
- Ženevská úmluva o zlepšení osudu raněných a nemocných příslušníků ozbrojených sil v poli (Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field)
- Ženevská úmluva o zlepšení osudu raněných, nemocných a trosečníků ozbrojených sil na moři (Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea)

Jmenný a věcný rejstřík

- Aarhuská úmluva 151, 162
Americká úmluva o lidských právech 64, 92
Amnesty International 170, 172
Aust, Anthony 96, 179
Azud, Ján 83, 179
backlash doctrine 60
Baehr, Peter 170, 179
Člověk v tísní 170
Deklarace přátelských vztahů 38n.
demokratická transformace 100, 109
difuzní přezkum 102
Evropská komise proti rasismu a intoleranci 10, 173
Evropská sociální charta 108, 125, 158, 171, 174n., 195
Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod 49, 100, 107, 202
Evropská úmluva o vydávání 157n., 161, 165, 196
Evropský soud pro lidská práva 56, 60
generace lidských práv 20n., 30n., 161
Guide to Practice on Reservations to Treaties 51, 53, 56n.
Haagská konference pro mezinárodní právo soukromé 144
Haagská úmluva o doručování soudních a mimosoudních písemností v cizině ve věcech občanských a obchodních 50
Holländer, Pavel 111n., 181
Charta 77 118, 164, 172
Charta Organizace spojených národů 16, 37n., 43n., 73
Itálie 41, 64
jus cogens 40, 80
Katar 54
Klučka, Ján 87, 182
Komise OSN 53, 63
koncepce zahraniční politiky ČR 16, 21
Kühn, Zdeněk 111n., 116n., 182
liberální teorie 29
Liga lidských práv 170n.
Listina základních práv a svobod 11, 69, 101, 106, 138, 155, 177
Malenovský, Jiří 37, 66, 101n., 111n., 118, 154, 183
Mezinárodní organizace práce 105, 124, 144, 154, 174
Mezinárodní soudní dvůr 36, 38n., 67
Mezinárodní trestní soud 65, 69n., 73, 170
Mezinárodní úmluva na ochranu osob před nuceným zmizením 66, 170

- Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace 49, 55, 64, 173, 196
- Mezinárodní úmluva o potlačení a trestání zločinu apartheidu 65, 197
- Mezinárodní výbor Červeného kříže 144
- Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech 44, 64, 153, 172, 196
- Mezinárodní pakt o občanských a politických právech 44n., 53n., 64n., 153, 172, 196
- Moravcsik, Andrew 15, 184
- nederogovatelná práva* 53
- nederogovatelné ustanovení* 53
- Německo 41
- Nicaragua 39, 189
- Nielsen, Richard 22, 184
- Norsko 174
- pacta sunt servanda* 68, 84, 133
- Pavlíček, Václav 66, 110, 120, 184
- Pracovní skupina Rady EU pro mezinárodní právo 78
- procesní výhrada* 24, 29n., 35, 144
- Rada Evropy 28, 58, 74, 144, 165, 174
- Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin 173, 200
- Rusko 41n., 176
- Římský statut 16, 65, 69n., 76, 170n., 176, 200
- Saúdská Arábie 54
- self-executing* 146, 152, 163
- severability doctrine* 60n.
- Simmons, Beth 22, 168, 186
- Směrnice pro sjednávání mezinárodních smluv 63, 67n., 72n.
- Spojené státy americké 19, 98
- Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti 42
- substantivní výhrada* 24
- surgical doctrine* 60
- šarija* 78
- teorie zavazování* 15, 26
- Úmluva o občanskoprávních aspektech mezinárodních únosů dětí 158, 202
- Úmluva o obchodu se zbraněmi 170
- Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen 54, 64, 169, 202
- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod 42, 46n., 100, 108, 135, 140, 177, 202
- Úmluva o právech dítěte 19, 64, 161, 170n., 202
- Úmluva o právech osob se zdravotním postižením 64, 73, 139, 202
- Úmluva o právním postavení uprchlíků 107, 156n., 160n., 202
- Úmluva o zabránění a trestání zločinu genocidia 44, 49n., 65, 203

Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání 64, 169n., 203
United Nations Treaty Collection 65n., 79
Valné shromáždění OSN 38, 44, 64, 170
vnější faktory 23
Všeobecná deklarace lidských práv 44, 105
Výbor pro lidská práva 51, 53, 57n., 107, 164
Výbor ministrů Rady Evropy 135
Výbor právních poradců pro mezinárodní právo Rady Evropy 78
výhrada zakázaná smlouvou 52
závazek erga omnes 48, 50n., 52n., 58n.

