

Collection of Papers  
From the International Academic Conference  
22nd – 23rd of February 2018

**CONSTITUTIONAL FRAMEWORK  
FOR ENTERING INTO  
INTERNATIONAL TREATIES**

**BRATISLAVA  
LEGAL FORUM 2018**

Zborník príspevkov  
z medzinárodnej vedeckej konferencie  
22. - 23. februára 2018

**ÚSTAVNOPRÁVNÝ RÁMEC  
UZAVIERANIA MEDZINÁRODNÝCH  
ZMLÚV**

**BRATISLAVSKÉ  
PRÁVNICKÉ FÓRUM 2018**

**BRATISLAVA LEGAL FORUM**  
BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM

**2018**



ÚSTAVNÝ SÚD  
SLOVENSKEJ REPUBLIKY



**SYMPOSIA, COLLOQUIA, CONFERENCES  
SYMPÓZIÁ, KOLOKVIÁ, KONFERENCIE**

**CONSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR ENTERING  
INTO INTERNATIONAL TREATIES**

**BRATISLAVA LEGAL FORUM 2018**

**ÚSTAVNOPRÁVNÝ RÁMEC UZAVIERANIA  
MEDZINÁRODNÝCH ZMLÚV**

**BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM 2018**

Collection of Papers from the International Academic Conference  
**Bratislava Legal Forum 2018**  
organised by the Comenius University in Bratislava, Faculty of Law  
on 22nd – 23rd of February 2018  
under the auspices of JUDr. Iveta Macejková, PhD., LL.M.,  
President of the Constitutional Court of the Slovak Republic.

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie  
**Bratislavské právnické fórum 2018**  
organizovanej Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou  
v dňoch 22. - 23. februára 2018  
pod záštitou predsedníčky Ústavného súdu Slovenskej republiky JUDr. Ivety Macejkovej,  
PhD., LL.M.



UNIVERZITA KOMENSKÉHO  
V BRATISLAVE  
PRÁVNICKÁ FAKULTA  
VYDAVATELSKÉ ODDELENIE

Univerzita Komenského v Bratislave  
Právnická fakulta  
2018

**Reviewers of Papers / Recenzenti:**

- JUDr. Daniel Bednár, PhD.
- JUDr. Katarína Burdová, PhD.
- JUDr. Peter Lysina, PhD.
- doc. JUDr. PhDr. Miroslav Slašťan, PhD.
- prof. JUDr. Ján Svák, DrSc.
- JUDr. Metod Špaček, Ph.D.
- JUDr. Jozef Valuch, PhD.
- doc. JUDr. Peter Vršanský, CSc.

**Editors / Zostavovatelia:**

- JUDr. Jozef Andraško, PhD.
- JUDr. Juraj Hamulák, PhD.
- Mgr. Silvia Senková

© Comenius University in Bratislava, Faculty of Law, 2018.

© Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2018.

## CONTENT / OBSAH

<b>ZMLUVA MEDZI SLOVENSKOU REPUBLIKOU A ČESKOU REPUBLIKOU O SPOLUPRÁCI PRI VZÁJOMNEJ OCHRANE VZDUŠNÉHO PRIESTORU A JEJ MIESTO V PRÁVNOM PORIADKU SLOVENSKEJ REPUBLIKY</b>	
Daniel Bednár .....	6
<b>VÝHRADA VEREJNÉHO PORIADKU, NAJLEPŠÍ ZÁUJEM DIEŤAŤA A UZNÁVANIE A VÝKON CUDZÍCH ROZHODNUTÍ VO VECIACH RODIČOVSKÝCH PRÁV A POVINNOSTÍ?</b>	
Katarína Burdová .....	16
<b>NEW TRENDS IN CONCLUDING INVESTMENT TREATIES – HAS THE BUBBLE OF SELFISHNESS FINALLY BURST?</b>	
Katarína Chovancová .....	27
<b>POHĽAD ÚSTAVY SR NA ZMLUVNÚ PRAX EÚ</b>	
Peter Lysina .....	37
<b>SPECIFIKA VEŘEJNÉHO POŘÁDKU V RŮZNÉM PRÁVNÍM, POLITICKÉM A KULTURNÍM PROSTŘEDÍ</b>	
Michal Malacka .....	49
<b>PRINCÍP NON-REFOULEMENT- PRÍKLAD IMPERATÍVNEJ NORMY V MEDZINÁRODNOM PRÁVE VEREJNOM (?)</b>	
Viktória Marková .....	63
<b>INŠTITÚT VÝHRADY VEREJNÉHO PORIADKU V MEDZINÁRODNOM PRÁVE SÚKROMNOM</b>	
Lea Mezeiová .....	70
<b>PRINCÍP PREDNOSTI MEDZINÁRODNÝCH ĽUDSKO-PRÁVNÝCH ZMLÚV A JUSTIČNÁ PRAX</b>	
Lucia Mokrá .....	77
<b>PREDNOŠŤ A PRIAMY ÚČINOK MEDZINÁRODNÝCH ZMLÚV V ÚSTAVNOM RÁMCI SLOVENSKEJ REPUBLIKY</b>	
Miroslav Slašťan .....	89
<b>CONCLUSION OF INTERNATIONAL TREATIES IN THE LAW AND PRACTICE OF THE SLOVAK REPUBLIC</b>	
Michaela Sýkorová .....	97

<b>POTREBUJEME ZÁKON O MEDZINÁRODNÝCH ZMLUVÁCH?</b>	
Metod Špaček.....	106
<b>PROZATÍMNÍ PROVÁDĚNÍ SMLUV</b>	
Pavel Šturma .....	116
<b>MEDZINÁRODNÉ ZMLUVY O ĽUDSKÝCH PRÁVACH A SLOVENSKÁ REPUBLIKA</b>	
Jozef Valuch .....	125
<b>VÝHRADA VEREJNÉHO PORIADKU V SLOVENSKOM PRÁVNOM PORIADKU A V KONTEXTE PRÁVA EÚ</b>	
Miroslava Vozáryová.....	133
<b>MEDZINÁRODNÉ ZMLUVY A ÚSTAVA SR - ÚVAHY DE LEGE FERENDA</b>	
Peter Vršanský .....	141
<b>PRÁVNE ASPEKTY VYSTÚPENIA ČLENSKÉHO ŠTÁTU EÚ S OSOBITNÝM ZAMERANÍM NA VPLYV NA MEDZINÁRODNÉ ZMLUVY</b>	
Zuzana Žitná.....	161

# ZMLUVA MEDZI SLOVENSKOU REPUBLIKOU A ČESKOU REPUBLIKOU O SPOLUPRÁCI PRI VZÁJOMNEJ OCHRANE VZDUŠNÉHO PRIESTORU A JEJ MIESTO V PRÁVNOM PORIADKU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Daniel Bednár

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

**Abstrakt:** The contribution analyzes the Agreement with regard to its position in the constitutional system of the Slovak Republic and identifies some problems that may arise in the implementation of individual provisions in connection with the protection of human rights

**Abstrakt:** Príspevok analyzuje predmetnú zmluvu z hľadiska jej postavenia v ústavnom systéme Slovenskej republiky a identifikuje niektoré problémy, ktoré môžu nastať pri vykonávaní jednotlivých ustanovení v súvislosti s ochranou ľudských práv

**Kľúčové slová:** International Treaty, Constitution of the Slovak Republic, Article 7, Airspace, Aviation, human rights

**Kľúčové slová:** medzinárodná zmluva, ústava SR, článok 7, vzdušný priestor, letecká technika, ľudské práva

## 1 ÚVOD

Cieľom predmetnej zmluvy je zakotviť právny rámec spolupráce s Českou republikou v oblasti vzájomnej ochrany vzdušného priestoru Slovenskej republiky a Českej republiky, ktorá nie je upravená Dohodou medzi vládou Slovenskej republiky a vládou Českej republiky o spolupráci v oblasti zabezpečenia vojenskej letovej prevádzky, uzatvorenou 14. decembra 2011 v Piešťanoch (ďalej len „dohoda“). Dohoda, v nadväznosti na rozhodnutie Národnej rady Slovenskej republiky č. 59 zo dňa 8. septembra 2010 (ďalej len „uznesenie“), umožňuje spoluprácu s Českou republikou pri plnení úloh v rámci integrovaného systému protivzdušnej a protiraketovej obrany NATO (ďalej len „NATINAMDS“).<sup>1</sup> Uznesením Národná rada Slovenskej republiky vzala na vedomie návrh na

---

<sup>1</sup> **NATO Integrated Air and Missile Defence System** (skrátene: **NATINAMDS**; v preklade: *Systém integrovanej protivzdušnej a protiraketovej obrany NATO*) je integrovaný systém protivzdušnej a protiraketovej obrany štátov Severoatlantickej aliancie, ktorý detekuje, sleduje, identifikuje a monitoruje objekty vo vzdušnom priestore (lietadlá, vrtníky, bezpilotné lietadlá alebo balistické rakety), proti ktorým v prípade potreby nasadzuje pozemné alebo vzdušné prostriedky. Systém NATINAMDS je realizovaný prostredníctvom misie NIAMD (NATO Integrated Air and Missile Defence), ktorej cieľom je chrániť územie aliancie proti hrozbe leteckého a raketového útoku v čase mieru, krízy alebo konfliktu. Systém NATINAMDS vznikol prepojením protiraketovej obrany NATO MD (NATO Missile Defence) a systému protivzdušnej obrany NATINAMDS (NATO Integrated Air Defence System). Tento integrovaný systém protivzdušnej ochrany vznikol 1. júla 1961. Podstatou NATINAMDS je nepretržitá ochrana národných vzdušných priestorov európskych členských štátov NATO. Za realizáciu a výkon ochrany nedotknuteľnosti vzdušného priestoru Slovenska v systéme NATINAMDS zodpovedá veliteľ Vzdušných síl OS SR. Okrem toho má na starosti činnosť pátracej a záchranej služby pri pátraní po posádkach a cestujúcich lietadiel, ktoré sa ocitli v stave núdze a od júna 2011 aj poskytovanie leteckých navigačných služieb na letisku Sliač všetkým lietadlám bez rozdielu na štátnu a rezortnú príslušnosť. Všetky tieto úlohy plnia vzdušné sily nepretržite sedem dní v týždni, 24 hodín denne - v pohotovosti sú tak neustále lietadlá MiG-29, piloti, technický personál, radary s obsluhou, velenie a samozrejme komunikačné systémy.

určenie ozbrojených síl Slovenskej republiky na plnenie úloh zabezpečenia nedotknuteľnosti vzdušného priestoru Slovenskej republiky v rámci NATINAMDS (ďalej len „pohotovostné sily a prostriedky“) a zároveň vyslovila súhlas s vyslaním určených ozbrojených síl Slovenskej republiky mimo územia Slovenskej republiky a s prítomnosťou zahraničných ozbrojených síl na území Slovenskej republiky v súvislosti s plnením úloh zabezpečenia nedotknuteľnosti vzdušného priestoru v rámci NATO, čo je podľa pravidiel NATINAMDS podmienené uzavretím príslušných medzinárodných zmlúv (tzv. Cross Border Operations).

Zmluva upravuje vzájomnú spoluprácu, ktorá nie je zabezpečovaná v rámci NATINAMDS, ako aj spoluprácu pri dočasnej neschopnosti jednej zmluvnej strany zabezpečovať ochranu svojho vzdušného priestoru. Rozmiestnenie síl jednej zmluvnej strany na území druhej zmluvnej strany pri jej dočasnej neschopnosti zabezpečovať ochranu svojho vzdušného priestoru, ako aj odplatnosť vzájomnej spolupráce, budú zmluvné strany riešiť na základe ich vnútroštátneho práva formou osobitnej zmluvy, resp. zmlúv.

Vychádzajúc z úloh Ministerstva obrany Slovenskej republiky vymedzených zákonom č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a úloh ozbrojených síl Slovenskej republiky vymedzených zákonom č. 321/2002 Z. z. o ozbrojených silách Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, vytvára predmetná Zmluva právny titul pre spoluprácu prostredníctvom iných ako pohotovostných síl a prostriedkov a pre plnenie úloh pohotovostných síl a prostriedkov, ak tieto budú v súlade s postupmi v rámci NATINAMDS prevedené pod národné velenie. Z dôvodu vytvorenia podmienok pre realizáciu tejto spolupráce majú ustanovenia tejto medzinárodnej zmluvy prednosť pred ustanoveniami zákonov Slovenskej republiky v oblasti velenia a trestnej jurisdikcie tak, ako je to obsiahnuté v jej doložke prednosti pred zákonmi Slovenskej republiky. Zmluva bola podpísaná 15. februára 2017 v Bruseli. Prezident Slovenskej republiky ratifikoval zmluvu 19. júla 2017. Výmena ratifikačných listín sa uskutočnila 13. októbra 2017 v Prahe. Zmluva nadobudla platnosť 1. decembra 2017 v súlade s čl. 8 ods. 1.<sup>2</sup>

Vzhľadom na oblasť úpravy je predložená zmluva (prezidentskou) medzinárodnou zmluvou vojenskej povahy podľa článku 7 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, na platnosť ktorej sa vyžaduje pred jej ratifikáciou súhlas Národnej rady Slovenskej republiky.

Zároveň ide o medzinárodnú zmluvu podľa článku 7 ods. 5 Ústavy, na vykonanie ktorej nie je potrebný zákon a ktorá má prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky. Podľa Ústavy SR a rozhodnutia prezidenta č. 250/2001<sup>3</sup>, ktorým prezident SR preniesol svoju právomoc dojednávať

---

Vzdušný priestor SR je nepretržite monitorovaný a v prípade potreby sú pohotovostné lietadlá MiG-29 vo veľmi krátkom čase schopné pomôcť lietadlu v núdzi alebo zasiahnuť proti narušiteľovi.

<sup>2</sup> OZNÁMENIE Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky č. 309/2017 Z. z.

<sup>3</sup> Na základe čl. 102 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky vydávam – s výhradou iného rozhodnutia v jednotlivých prípadoch – toto rozhodnutie:

1.

Prenášam

a)

prípravu a prerokovanie návrhov medzinárodných zmlúv, na ktoré je potrebný súhlas Národnej rady Slovenskej republiky, na vládu Slovenskej republiky,

b)

dojednávanie medzinárodných zmlúv, na ktoré nie je potrebný súhlas Národnej rady Slovenskej republiky, a vo vzťahu k nim aj ich schvaľovanie a oprávnenie vyjadriť súhlas, že Slovenská republika bude nimi viazaná podpisom, prijatím, schválením, prístupom alebo iným dohodnutým spôsobom, na vládu Slovenskej republiky,

c)

so súhlasom vlády Slovenskej republiky dojednávanie medzinárodných zmlúv, na ktoré nie je potrebný súhlas Národnej rady Slovenskej republiky a ktoré nepresahujú rámec pôsobnosti ústredného orgánu štátnej správy ustanovený zákonom, a vo vzťahu k nim aj oprávnenie vyjadriť súhlas, že Slovenská republika bude nimi viazaná podpisom alebo iným dohodnutým spôsobom, na člena vlády Slovenskej republiky povereného riadením príslušného ústredného orgánu štátnej správy.

a uzatvárať medzinárodné zmluvy kompletne na vládu SR rozlišujeme medzinárodné zmluvy prezidentské, vládne a rezortné. Prezident si ponechal len právo rozhodnúť inak v individuálnych prípadoch podľa vlastného uváženia. Zároveň v zmysle Ústavy SR ostalo prezidentovi nedelegovateľné právo ratifikácie prezidentských zmlúv a právo obrátiť sa na Ústavný súd SR s otázkou, či je dojednaná medzinárodná zmluva v súlade s Ústavou SR pri zmluvách, ktoré pred ratifikáciou vyžadujú súhlas Národnej rady SR. Keďže medzinárodné právo nepozná také delenie zmlúv, je to len výsadou každého štátu, rovnako aj zmluvnej praxe. Rozhodnutie, o akú kategóriu zmlúv ide, patrí v zmysle Pravidiel Ministerstvu zahraničných vecí a európskych záležitostí SR.<sup>4</sup>

- a) Prezidentské zmluvy dojednáva prezident SR, alebo ním splnomocnený zástupca (v zmysle rozhodnutia prezidenta č. 250/2001 ide o vládu a podľa jej rozhodnutia príslušný rezortný minister z hľadiska predmetu úpravy zmluvy). Ide o zmluvy v zmysle čl. 7 ods. 2, 3, 4 a 5 Ústavy SR, ktoré vyžadujú súhlas Národnej rady SR a následnú ratifikáciu prezidentom SR.
- b) Vládne zmluvy dojednáva predseda vlády, alebo ním splnomocnený zástupca (príslušný rezortný minister). Takéto zmluvy nevyžadujú súhlas Národnej rady SR a ich dojednávanie preniesol prezident SR plne na vládu SR. K nadobudnutiu platnosti stačí, aby druhá zmluvná strana bola informovaná o tom, že vláda SR vyslovila definitívny súhlas byť zmluvou viazaná.
- c) Rezortné zmluvy dojednávajú jednotliví ministri alebo vedúci príslušných ústredných orgánov štátnej správy. K nadobudnutiu platnosti dochádza dňom podpisu alebo je akt nadobudnutia viazaný na konkrétny deň nasledujúci po výmene oznámení o splnení vnútroštátnych podmienok potrebných pre nadobudnutie ich platnosti. Zásadný rozdiel medzi vládnymi a rezortnými medzinárodnými zmluvami je v tom, že pri vládných zmluvách predmet ich úpravy prekračuje kompetencie viacerých rezortov, kým v prípade rezortnej zmluvy je predmet úpravy zmluvy plne v kompetencii len jedného rezortu.<sup>5</sup>

Právna úprava zmluvnej praxe SR sa nikde nezmieňuje o tom, aké náležitosti má medzinárodná zmluva obsahovať, aby ju bolo možné označiť za zmluvu vojenskej povahy. V podstate je to na vóli gestora konkrétnej zmluvy (v spolupráci s Ministerstvom zahraničných vecí a európskych záležitostí), že ako ju v zmysle článku 7 Ústavy označí. Prikláňame sa k názoru, že v tomto prípade je táto klasifikácia na mieste a skutočne ide o zmluvu vojenskej povahy, keďže upravuje poskytovanie spôsobilostí, ktoré tradične náležia ozbrojeným silám zmluvných strán a upravuje aj transfer veliачích právomocí jednotlivých zložiek ozbrojených síl (vzdušných síl OSSR a AČR).

Keďže pri plnení účelu zmluvy dôjde k prechodu príslušníkov ozbrojených síl jednej zmluvnej strany na územie druhej zmluvnej strany a vice versa, tak je ešte potrebný súhlas príslušného ústavného orgánu na takýto pobyt ozbrojených síl vysielajúceho štátu na území prijímajúceho štátu. Prítomnosť príslušníkov Armády Českej republiky na území Slovenskej republiky a vyslanie príslušníkov ozbrojených síl Slovenskej republiky na územie Českej republiky na účel vykonávania tejto zmluvy je na základe čl. 86 písm. k) a l) Ústavy Slovenskej republiky podmienená osobitným rozhodnutím Národnej rady Slovenskej republiky.

## **2 PRÁVNÝ RÁMEC OCHRANY VZDUŠNÉHO PRIESTORU SR**

Vzhľadom na vyššie uvedené sa môže javiť, že predmetná Zmluva je úplne v súlade s ústavným rámcem Slovenskej republiky. Pri analýze jej aplikácie, ale nie je možné opomenúť možný nesúlad s právom na život a ľudskú dôstojnosť. Keďže na jej vykonávanie nie je potrebný zákon, tak vychádzame z predpokladu, že príslušné ustanovenia Zmluvy sa vykonávajú v zmysle zákona č. 321/2002 Z. z. o ozbrojených silách Slovenskej republiky. Zmluva v čl. 3 ods. 2 ustanovuje, že zasahovanie proti narušiteľovi vzdušného priestoru zahŕňa použitie prostriedkov schopných ovplyvniť let narušiteľa vzdušného priestoru prostredníctvom pôsobenia fyzikálnych síl

<sup>4</sup> Uznesenie vlády č. 743 z 21. októbra 2009 k návrhu pravidiel pre uzatváranie medzinárodných zmlúv a zmluvnú prax

<sup>5</sup> Bližšie k medzinárodným zmluvám pozri: VRŠANSKÝ, P., VALUCH, J. a kol.: Medzinárodné právo verejné. Osobitná časť. Bratislava: Eurokódex, 2013, s. 315 a nasl.



(ďalej len „zbraň“). Tzn. že lietajúci objekt, ktorý naruší vzdušný priestor zmluvných strán je možné za použitia zbraňových systémov protivzdušnej obrany (PVO) zostreliť. 5. januára 2018 bola v Bratislave podpísaná Dohoda medzi Ministerstvom obrany Slovenskej republiky a Ministerstvom obrany Českej republiky o vykonávaní zmluvy o spolupráci pri vzájomnej ochrane vzdušného priestoru (ďalej len „dohoda“). Dohoda nadobudla platnosť 5. januára 2018 v súlade s článkom 9 ods. 1.<sup>6</sup> Táto dohoda má rezortný charakter.

Dňa 1. februára 2006 nadobudol účinnosť zákon č. 11/2006 Z. z., ktorý doplnil do zákona č. 321/2002 Z. z. o ozbrojených silách Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení zákona č. 143/1998 Z. z. o civilnom letectve (letecký zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 321/2002 Z. z. o ozbrojených silách Slovenskej republiky“) ustanovenia umožňujúce zostrelenie civilného lietadla aj bezpečnostnými orgánmi - ozbrojenými silami Slovenskej republiky. V Národnej rade Slovenskej republiky tento návrh zákona nevyvolal väčšiu polemiku. Domnievame sa, že pri schvaľovaní tohto zákona bol opomenutý závažný ústavnoprávny a filozofický problém ochrany ľudskej dôstojnosti a ľudského života. Do zákona č. 321/2002 Z. z. o ozbrojených silách Slovenskej republiky bol doplnený § 4c, ktorého odsek 3 stanovuje: „Pokiaľ z okolností jasne vyplýva, že vzdušný objekt by mal byť použitý proti životom ľudí alebo na spôsobenie obzvlášť závažného následku, možno použiť ozbrojené sily aj na prerušenie letu potvrdeného narušiteľa vzdušného priestoru (§ 4b ods. 3), ak je prerušenie letu jediným opatrením na odvrátenie tohto nebezpečenstva.“ Paragraf 4b ods. 3 zákona 321/2002 Z. z. o ozbrojených silách Slovenskej republiky definuje potvrdeného narušiteľa vzdušného priestoru ako vzdušný objekt, o ktorom získané informácie potvrdzujú, že má byť použitý ako prostriedok teroristického útoku alebo iného narušenia bezpečnosti Slovenskej republiky. Z paragrafu 13 ods. 5 zákona 321/2002 Z. z. o ozbrojených silách Slovenskej republiky vyplýva, že na prerušenie letu vzdušného objektu sa predpokladá použitie vojenskej zbrane, resp. vojenského zbraňového systému.<sup>7</sup> Eufemické vyjadrenie „prerušenie letu vzdušného objektu“ teda znamená „zostrelenie vzdušného objektu“, rovnako ako vyššie uvedené ustanovenie Zmluvy. Vykonávacia dohoda definuje v čl. 2 zásah proti narušiteľovi vzdušného priestoru ako vykonanie opatrení v súlade s právnym poriadkom štátu, vo vzdušnom priestore ktorého sa pohybuje narušiteľ vzdušného priestoru, ktoré zahŕňajú aj použitie prostriedkov schopných ovplyvniť let narušiteľa pôsobením fyzikálnych síl (rozumej použitie zbraňových systémov).

Je vhodné sa zamyslieť nad tým, že či je možné v takto prerušenom lete ešte niekedy pokračovať. V prípade použitia zbraňových systémov je to vylúčené, takže by aj z gramatického hľadiska bolo vhodné hovoriť skôr o zastavení alebo vyradení vzdušného objektu. Otázka znie, možno zostreliť lietadlo, v ktorom sa nachádzajú okrem nevinných ľudí aj teroristi, preto aby sme chránili životy iných ľudí a hmotné statky nachádzajúce sa na zemi? Zákon č. 321/2002 Z. z. o ozbrojených silách Slovenskej republiky podľa ktorého by sa prípadné zásahy v zmysle Zmluvy a jej vykonávacej dohody uskutočňovali to umožňuje. Samozrejme, predpokladá sa, že ide o výnimočné opatrenie. O jeho použití rozhoduje minister obrany a v čase jeho neprítomnosti na základe poverenia predsedu vlády minister vnútra Slovenskej republiky alebo minister spravodlivosti Slovenskej republiky alebo minister dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky alebo iný člen vlády. Výnimočnosť tohto zásahu zákon charakterizuje aj tým, že o jeho použití musí minister obrany, resp. člen vlády poverený jeho zastupovaním bezodkladne informovať prezidenta Slovenskej republiky, predsedu vlády Slovenskej republiky a ministra zahraničných vecí Slovenskej republiky.<sup>8</sup> Ak už jestvuje toto opatrenie (o ktorého súlade s ústavou možno mať vážne pochybnosti), je na zváženie, či by výnimočnosť opatrenia nemala byť zdôraznená tým, že by malo

<sup>6</sup> OZNÁMENIE Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky č. 28/2018 Z. z.

<sup>7</sup> § 13

Vojenská zbraň, vojenský zbraňový systém a ich použitie

(5) Použitie vojenskej zbrane alebo vojenského zbraňového systému na vystrelenie varovných výstrelov alebo varovných svetelných signálov a na prerušenie letu vzdušného objektu na základe rozkazu veliteľa podľa § 7 ods. 2 písm. d) podlieha predchádzajúcemu súhlasu ministra obrany; minister obrany môže poveriť vydať im tohto súhlasu veliteľa vzdušných síl ozbrojených síl, jeho zástupcu alebo náčelníka štábu vzdušných síl ozbrojených síl.

<sup>8</sup> § 4c ods. 8 zákona č. 321/2002 Z. z. o ozbrojených silách Slovenskej republiky.

ist' o spoločné rozhodnutie viacerých osôb a do rozhodovacieho procesu o použití tohto opatrenia by teda mal byť zahrnutý prezident Slovenskej republiky, prípadne predseda vlády. Kolektívnym rozhodnutím by mohli byť eliminované prípadné momentálne zlyhaná ľudského faktora, aj keď kolektívne rozhodovanie môže mať za následok zníženie jeho flexibility.

### 3 ARGUMENTY Z KARLSRUHE

Argumenty a výhrady, ktoré vo svojich rozsudkoch používa Spolkový ústavný súd pri posudzovaní v Karlsruhe pri posudzovaní podobnej právnej úpravy prerušenia letu, možno legitímne aplikovať aj na Slovenskú právnu úpravu. V júni 2004 bol v Nemeckej spolkovej republike Bundestagom prijatý zákon o bezpečnosti leteckej prepravy („Luftsicherheitsgesetz“).<sup>9</sup> Podľa § 1 tohto zákona mala predmetná právna úprava slúžiť ochrane bezpečnosti leteckej prepravy, a to obzvlášť pred únosmi lietadiel, sabotážami a teroristickými útokmi. Špecifický tretí oddiel zákona s názvom „Podpora a úradná pomoc ozbrojenými silami“ tvorili §§ 13 až 15. § 13 stanovoval, že vo výnimočnej situácii nehody podľa článku 35 ods. 2 alebo 3 Ústavy Nemeckej spolkovej republiky môžu byť ako pomoc policajným zložkám nasadené ozbrojené sily (Bundeswehr). §§ 14 a 15 stanovovali možné bezpečnostné opatrenia a zásady ich výberu. Na odvrátenie nebezpečenstva mali mať ozbrojené sily možnosť lietadlo „vytláčať“, nútiť k pristátiu, použiť hrozbu použitia zbrane a vystreliť varovné výstrely.<sup>10</sup> Z viacerých možností sa mali vybrať tie, ktoré pravdepodobne najmenej poškodia jednotlivca a verejnosť. Použitie opatrenie pritom mohlo byť vykonávané len tak dlho a v takej miere, v akej si to vyžadoval jeho účel. Použitie opatrenie nesmelo viesť k ujme, ktorá by bola viditeľne v nepomere k výsledku, o ktorý sa použité opatrenie usilovalo.<sup>11</sup> § 14 ods. 3 zákona o bezpečnosti leteckej prepravy stanovoval možnosť použiť proti lietadlu zbraň, ak je z okolností zrejmé, že lietadlo má byť použité na ohrozenie ľudských životov a zbraň je jediný prostriedok na odvrátenie hroziaceho nebezpečenstva. Použitie zbrane mohol nariadiť iba spolkový minister obrany alebo člen vlády poverený jeho zastupovaním. § 15 zákona o bezpečnosti leteckej prepravy stanovoval ďalšie kritériá pre použitie opatrenia podľa § 14 ods. 3, t. j., zostrelenie lietadla. Týmto kritériami bola požiadavka pokúsiť sa o prekontrolovanie, varovanie a presmerovanie lietadla. Proti takto koncipovanému zákonu o bezpečnosti leteckej prepravy bola podaná ústavná sťažnosť („Verfassungsbeschwerde“), ktorá viedla k vyneseniu rozsudku Spolkového ústavného súdu Nemeckej spolkovej republiky z 15. februára 2006, BVerfG, 1 BvR 357/05. Rezultát konania pred Ústavným súdom Nemeckej spolkovej republiky nájdeme v bode 3 rozsudku tohto súdu z 15. februára 2006, BVerfG, 1 BvR 357/05, podľa ktorého je zmocnenie ozbrojených síl obsiahnuté v § 14 ods. 3 zákona o bezpečnosti leteckej prepravy, t. j. oprávnenie zostreliť použitím zbrane lietadlo, ktoré má byť použité proti ľudským životom, nezlučiteľné s právom na život v zmysle článku 2 ods. 2<sup>12</sup> prvá veta Ústavy Nemeckej spolkovej republiky („Grundgesetz“) v súčinnosti so záväzkom garantovať ľudskú dôstojnosť, obsiahnutom v článku 1 ods. 1<sup>13</sup> Ústavy Nemeckej spolkovej republiky („Grundgesetz“), a to vtedy, ak majú byť zostrelením dotknuté osoby na palube lietadla nezúčastnené na protiprávnom konaní. V rozsudku je jedným z kľúčových argumentov Spolkového ústavného súdu v Karlsruhe ochrana ľudskej dôstojnosti. Právo na ľudskú dôstojnosť má v Ústave Nemeckej spolkovej republiky osobitne významné postavenie. Nadradenosť princípu ochrany ľudskej dôstojnosti je vyjadrená aj lokalizáciou právnej úpravy tohto práva v texte ústavy - tento princíp je vyjadrený v článku 1 Ústavy Nemeckej spolkovej republiky. Ústavný súd Nemeckej spolkovej republiky uvádza, že článok 2 ods. 2 veta prvá Ústavy Nemeckej spolkovej republiky zaručuje právo na život. Týmto právom je proti štátnym zásahom chránená biologicko-fyzická existencia každého človeka od času jeho „vzniku“ až po čas smrti, a to nezávisle od životných okolností jednotlivca, jeho telesného a duševného stavu. Hoci toto právo predstavuje v rámci ústavného poriadku najvyššiu hodnotu, spadá podľa článku 2 ods. 2 tretej vety Ústavy Nemeckej spolkovej republiky pod výhradu zákona. Aj do základného práva na život preto možno zasiahnuť na

<sup>9</sup> Zbierka zákonov Nemeckej spolkovej republiky - Bundesgesetzblatt I, str. 78.

<sup>10</sup> § 14 ods. 1 zákona o bezpečnosti leteckej prepravy („Luftsicherheitsgesetz“).

<sup>11</sup> § 14 ods. 2 zákona o bezpečnosti leteckej prepravy („Luftsicherheitsgesetz“).

<sup>12</sup> Čl. 2 ods. 2: „Každý má právo na život a telesnú nedotknuteľnosť. Sloboda osoby je neporušiteľná. Do týchto práv možno zasiahnuť len na základe zákona.“

<sup>13</sup> Čl. 1 ods. 1: „Dôstojnosť človeka je nedotknuteľná. Rešpektovať a chrániť ju je povinnosťou všetkej štátnej moci.“

základe formálneho zákona parlamentu. Predpokladom preto však je, že predmetný zákon spĺňa v každom ohľade požiadavky ústavy. Musí byť vydaný v súlade s dĺžkou kompetencií, nesmie sa dotknúť podstaty základného práva v zmysle článku 19 ods. 2 Ústavy Nemeckej spolkovej republiky a ani inak nesmie odporovať základným „uzneseniam“ ústavy.<sup>14</sup> § 14 ods. 3 zákona o bezpečnosti leteckej prepravy tieto kritériá nespĺňa. Zasahuje do sféry ochrany článkom 2 ods. 2 veta prvá Ústavy Nemeckej spolkovej republiky, garantovaného práva na život tak posádky ako aj pasažierov lietadla, dotknutého opatrením podľa § 14 ods. 3 zákona o bezpečnosti leteckej prepravy, ako aj do práva na život tých, ktorí toto lietadlo chcú použiť proti životom iných ľudí. Bezprostredné použitie *zbrane* v zmysle § 14 ods. 3 zákona o bezpečnosti leteckej prepravy vedie prakticky vždy k jeho zrušeniu. To má, s pravdepodobnosťou hraničiacou s istotou, za následok smrť, teda pozbavenie života všetkých jeho cestujúcich.<sup>15</sup> Pre tento zásah nemožno uviesť ústavnoprávne ospravedlnenie alebo zdôvodnenie. § 14 ods. 3 zákona o bezpečnosti leteckej prepravy nie je v súlade s článkom 2 ods. 2 vetou prvou Ústavy Nemeckej spolkovej republiky, pokiaľ ozbrojeným silám dovoľuje zostreliť lietadlo, v ktorom sa nachádzajú ľudia predstavujúci obeť útoku na bezpečnosť leteckej prepravy. Len ak sa opatrenie uskutočňované podľa § 14 ods. 3 zákona o bezpečnosti leteckej prepravy vykonáva proti lietadlu bez ľudí na palube alebo proti lietadlu, na ktorom sú len ľudia, ktorí vyvolali nevyhnutnosť použitia § 14 ods. 3 zákona o bezpečnosti leteckej prepravy, nevyvoláva predmetná právna úprava pochybnosti ústavno-právneho charakteru.<sup>16</sup> Spolkový ústavný súd v Karlsruhe preto konštatuje, že článkom 2 ods. 2 Ústavy Nemeckej spolkovej republiky chránené právo na život možno obmedziť iba zákonom. Na zákon zasahujúci do tohto práva sa však musí nahliadať vo svetle tejto ústavy a vo svetle ochrany ľudskej dôstojnosti v zmysle článku 1 ods. 1 Ústavy Nemeckej spolkovej republiky. Ľudský život je vitálnou základňou ľudskej dôstojnosti ako nosného ústavného princípu a najvyššej ústavnej hodnoty. Každý človek je nositeľom ľudskej dôstojnosti bez ohľadu na jeho vlastnosti, jeho telesný alebo duševný stav, jeho výsledky a jeho sociálny status. Ľudskú dôstojnosť človeku nemožno odňať. Možno však porušiť povinnosť rešpektovania ľudskej dôstojnosti. To platí bez ohľadu na predpokladanú dĺžku individuálneho ľudského života.<sup>17</sup> S ohľadom na tento pomer práva na život a práva na ochranu ľudskej dôstojnosti je štátu zakázané vlastnými opatreniami, porušujúcimi ľudskú dôstojnosť, zasiahnuť do práva na život. Štát má zároveň povinnosť chrániť každý ľudský život. Táto povinnosť ochrany prikazuje štátu a jeho orgánom zasadzovať sa za ochranu a podporu života jednotlivca, to znamená predovšetkým chrániť ho pred protiprávnymi útokmi a zásahmi tretích strán. Táto povinnosť ochrany má rovnako svoj základ v článku 1 ods. 1 vete druhej Ústavy Nemeckej spolkovej republiky, ktorá štát zaväzuje k rešpektovaniu a ochrane ľudskej dôstojnosti.<sup>18</sup> Vychádzajúc z predstavy ústavodarcu, že k podstate človeka patrí slobodne sa rozhodovať a slobodne rozvíjať, a že jednotlivec môže požadovať, aby bol v spoločnosti zásadne uznaný ako rovnoprávny člen s vlastnou hodnotou, záväzok rešpektovať a chrániť ľudskú dôstojnosť všeobecne vylučuje, aby bol z človeka urobený obyčajný objekt štátu. Verejnej moci je úplne zakázané také zaobchádzanie s človekom, ktoré zásadne spochybňuje jeho kvalitu subjektu, jeho status subjektu práva.<sup>19</sup> Podľa týchto kritérií je § 14 ods. 3 zákona o bezpečnosti leteckej prepravy nezlučiteľný s článkom 2 ods. 2 vetou prvou v spojení s článkom 1 ods. 1 Ústavy Nemeckej spolkovej republiky, pokiaľ sú zostrelením lietadla dotknuté osoby, ktoré ako jeho posádka a pasažieri nemali žiadny vplyv na § 14 ods. 3 zákona o bezpečnosti leteckej

<sup>14</sup> Pozri bod 85. rozsudku Spolkového ústavného súdu Nemeckej spolkovej republiky zo dňa 16. februára 2006 - BverfG, 1 BvR 357/05.

<sup>15</sup> Pozri bod 87. rozsudku Spolkového ústavného súdu Nemeckej spolkovej republiky zo dňa 16. februára 2006 - BverfG, 1 BvR 357/05.

<sup>16</sup> Pozri bod 118. rozsudku Spolkového ústavného súdu Nemeckej spolkovej republiky zo dňa 16. februára 2006 - BverfG, 1 BvR 357/05.

<sup>17</sup> Pozri bod 119. rozsudku Spolkového ústavného súdu Nemeckej spolkovej republiky zo dňa 16. februára 2006 - BverfG, 1 BvR 357/05.

<sup>18</sup> Pozri bod 120. rozsudku Spolkového ústavného súdu Nemeckej spolkovej republiky zo dňa 16. februára 2006 - BverfG, 1 BvR 357/05.

<sup>19</sup> Pozri bod 121. rozsudku Spolkového ústavného súdu Nemeckej spolkovej republiky zo dňa 16. februára 2006 - BverfG, 1 BvR 357/05.

prepravy predpokladaný nevojnový vzdušný incident.<sup>20</sup> Lietadlo je únoscami premenené na smrtiacu zbraň, ktorá sa má použiť proti životom ľudí v cieľovej oblasti. V tejto extrémnej situácii sú pasažieri a posádka lietadla v bezvýchodiskovej situácii a tieto svoje životné okolnosti už nemôžu nezávisle od iných ovplyvniť.<sup>21</sup> To z nich robí objekt nielen v rukách páchatelov. Aj štát, ktorý v takej situácii siahne k obrannému opatreniu v zmysle § 14 ods. 3 zákona o bezpečnosti leteckej prepravy, zaobchádza s nimi ako s obyčajnými objektmi jeho záchranej akcie na ochranu iných. Pasažieri lietadla a jeho posádka sa nemôžu tomuto konaniu štátu vyhnúť, a to vzhľadom na okolnosti, ktoré nemôžu ovplyvniť. Sú mu bezbranne a bezmocne vydaní s následkom, že budú spolu s lietadlom cielene zostrelení a následkom toho, s pravdepodobnosťou hraničiacou s istotou, usmrtení. Takéto zaobchádzanie nerešpektuje postihnutých ako subjekty so cťou a nescudziteľnými právami. Tým, že ich usmrtenie je použité ako nástroj pre záchranu iných, sú „zvecnení“ - reifikovaní („*verdinglicht*“) a súčasne zbavení práv. Tým, že štát ich životom jednostranne disponuje, je im ako obetiam, ktoré osobne potrebujú ochranu, upreté právo, ktoré človeku náleží kvôli jeho podstate.<sup>22</sup> To sa navyše deje za okolností, ktoré neumožňujú očakávať, že v okamihu, keď sa má rozhodnúť o aplikácii opatrenia v zmysle § 14 ods. 3 zákona o bezpečnosti leteckej prepravy, môže byť skutočná situácia prehľadne a správne vyhodnotená. Nemožno vylúčiť, že nastanú okolnosti, ktoré urobia aplikáciu predmetného opatrenia zbytočnou. Podľa poznatkov, ktoré senát získal z písomných vyjadrení, ako aj počas ústneho pojednávania, nemožno vychádzať z toho, že skutočné predpoklady pre nariadenie a vykonanie takého opatrenia budú vždy pre takéto nariadenie s nevyhnutnou istotou zisťiteľné.<sup>23</sup> Podľa názoru Spolkového ústavného súdu v Karlsruhe aj úvaha, v zmysle ktorej sú tí, ktorí sa ako nezúčastnení nachádzajú na palube lietadla, ktoré má byť použité proti životom iných ľudí, tak či tak odsúdení na smrť, nie je zlučiteľná s princípom ochrany ľudskej dôstojnosti. Ľudský život a ľudská dôstojnosť požívajú rovnakú ústavnoprávnu ochranu bez ohľadu na dĺžku fyzickej existencie jednotlivého človeka.<sup>24</sup> K tomu je potrebné aj tu zohľadniť neistý skutkový stav na palube lietadla. Do posledného momentu nemožno povedať, ako dlho budú ľudia na palube lietadla ešte žiť a či ešte jestvuje šanca na záchranu. Spoľahlivé tvrdenie, že život ľudí na palube lietadla je už aj tak stratený, preto spravidla nemožno urobiť.<sup>25</sup> Spolkový ústavný súd Nemeckej spolkovej republiky nesúhlasí ani s tézou, že ten, kto sa nachádza na palube lietadla v moci osôb, ktoré chcú toto lietadlo použiť ako zbraň proti životom iných ľudí, je sám súčasťou tejto zbrane a musí sa s ním preto takto aj nakladať. Toto poňatie neskrývane vyjadruje, že obeť takej udalosti už nie sú vnímané ako ľudia, ale ako časť veci a sú preto sami „zvecnení“ - reifikovaní („*verdinglicht*“). Aj myšlienka, že jednotlivec je, v záujme štátu ako celku, v nevyhnutnom prípade povinný obetovať svoj život, ak len týmto spôsobom možno zachrániť spoločnosť založenú právom pred útokmi, ktoré majú za cieľ ju zničiť, vedie, podľa názoru Spolkového ústavného súdu v Karlsruhe, k rovnakému výsledku. Ústavný súd v tomto bode uvádza, že, v prípade použitia § 14 ods. 3 zákona o bezpečnosti leteckej prepravy jednoducho nejde o obranu pred útokmi, ktoré by mali za cieľ zničenie štátneho zriadenia a právneho poriadku,<sup>26</sup> Ústavný súd týmto prístupom nevylučuje možnosť obetovať jednotlivca v záujme ľudského spoločenstva (štátu), a tento jeho prístup je zrejme motivovaný snahou neurobiť protiústavnou brannú povinnosť jednotlivca v zmysle článku 12a nemeckej ústavy. Podľa názoru Spolkového ústavného súdu v Karlsruhe, je potrebné zohľadniť aj tú

<sup>20</sup> Pozri bod 122. rozsudku Spolkového ústavného súdu Nemeckej spolkovej republiky zo dňa 16. februára 2006 - BverfG, 1 BvR 357/05.

<sup>21</sup> Pozri bod 123. rozsudku Spolkového ústavného súdu Nemeckej spolkovej republiky zo dňa 16. februára 2006 - BverfG, 1 BvR 357/05.

<sup>22</sup> Pozri bod 124. rozsudku Spolkového ústavného súdu Nemeckej spolkovej republiky zo dňa 16. februára 2006 - BverfG, 1 BvR 357/05.

<sup>23</sup> Pozri bod 125. rozsudku Spolkového ústavného súdu Nemeckej spolkovej republiky zo dňa 16. februára 2006 - BverfG, 1 BvR 357/05.

<sup>24</sup> Pozri bod 132. rozsudku Spolkového ústavného súdu Nemeckej spolkovej republiky zo dňa 16. februára 2006 - BverfG, 1 BvR 357/05.

<sup>25</sup> Pozri bod 133. rozsudku Spolkového ústavného súdu Nemeckej spolkovej republiky zo dňa 16. februára 2006 - BverfG, 1 BvR 357/05.

<sup>26</sup> Pozri bod 135. rozsudku Spolkového ústavného súdu Nemeckej spolkovej republiky zo dňa 16. februára 2006 - BverfG, 1 BvR 357/05.

skutočnosť, že trosky zostreľovaného lietadla môžu spadnúť na citlivé zariadenia na zemi alebo zabiť ľudí, ktorí sa nachádzajú v mieste ich dopadu. Štát je však na základe ústavy povinný chrániť život a zdravie aj týchto ľudí.<sup>27</sup>

Na záver tejto často našej úvahy je potrebné poznamenať, že Spolkový ústavný súd Nemeckej spolkovej republiky konštatoval porušenie ľudskej dôstojnosti len v prípade nevojnového nasadenia smrtiacej sily. Táto skutočnosť nastoľuje otázku, či by zabitie nevinných ľudí mohlo byť dovolené v čase vojny? Manuel Ladiges poznamenáva, že ak by bola odpoveď na túto otázku záporná, ozbrojené sily by fakticky nemohli efektívne chrániť Nemecko. Ak bola odpoveď na túto otázku kladná, ľudská dôstojnosť by bola menej chránená v časoch vojny, čo je ťažko zlučiteľné s princípom nedotknuteľnosti ľudskej dôstojnosti, tak ako je zakotvený v článku 1 ods. 1 Ústavy Nemeckej spolkovej republiky.<sup>28</sup> Manuel Ladiges upozorňuje aj na skutočnosť, že ľudská dôstojnosť a individuálne práva nemusia mať nevyhnutne z predmetného rozsudku Ústavného súdu Nemeckej spolkovej republiky prospech. Podľa Ladiges, ústavný súd zintenzivňuje motiváciu (únoscov) uniesť lietadlo s nevinnými ľuďmi na palube, pretože útočníci si môžu byť istí, že v takej situácii štát nemá právne prostriedky na zostrelenie lietadla.<sup>29</sup> Christof Gramm, s poukazom na bod 130 rozsudku BverfG, 1 BvR 357/05, uvádza, že Spolkový ústavný súd v Karlsruhe nevyklučuje záchranné zostrelenie („Rettungsschuss“) vykonané jednotlivcom,<sup>30</sup> a to v zmysle logiky „Čo je zakázané štátu, predsa len môže alebo musí?, za istých okolností urobiť jednotliviec.“<sup>31</sup> V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že Ústavný súd v Karlsruhe neriešil otázku zostrelenia lietadla z perspektívy trestného práva. Väčšina názorov v rámci doktríny nemeckého trestného práva predpokladá, že zostrelenie lietadla by nebolo ospravedlnené. Jestvuje však značná podpora pre riešenie, že piloti, ktorí by lietadlo zostrelili, by nemali byť potrestaní. Napokon možno zhrnúť, že rozsudok Spolkového Ústavného súdu v Karlsruhe, ktorý vyvolal veľkú odbornú polemiku, je veľkým množstvom odborníkov na trestné a verejné právo považovaný za pochybenie,<sup>32</sup> no má aj veľké množstvo zástancov. Spolkový ústavný súd Nemeckej spolkovej republiky konštatoval porušenie ľudskej dôstojnosti len v prípade nevojnového nasadenia smrtiacej sily. Čo však v prípade vojny? Môže ochrana ľudskej dôstojnosti závisieť od situácie, v ktorej má byť chránená (vojnový/nevojnový stav)? Akcentovaním porušenia ľudskej dôstojnosti nevojnovým nasadením smrtiacej sily, Spolkový ústavný súd v Karlsruhe rozlišuje medzi vojnovým a nevojnovým nasadením smrtiacej sily a nevyklučuje tézu, že pri vojnovom nasadení smrtiacej sily ľudskú dôstojnosť možno porušiť.<sup>33</sup> Vo vojnovom stave pri aplikácii práva ozbrojeného konfliktu by mohli byť civilné osoby považované za vedľajšie škody, ak by bola dodržaná zásada proporcionality a vojenskej nevyhnutnosti.

<sup>27</sup> Pozri bod 152. rozsudku Spolkového ústavného súdu Nemeckej spolkovej republiky zo dňa 16. februára 2006 - BverfG, 1 BvR 357/05.

<sup>28</sup> LADIGES, M.: Comment - Oliver Lepsius's Human Dignity and the Downing of Aircraft: The German Federal Constitutional Court Strikes Down a Prominent Anti-terrorism Provision in the New Air-transport Security Act; German Law Journal 3/2007, str. 310.

<sup>29</sup> LADIGES, M.: Comment - Oliver Lepsius s Human Dignity and the Downing of Aircraft: The German Federal Constitutional Court Strikes Down a Prominent Anti-terrorism Provision in the New Air-transport Security Act; German Law Journal 3/2007, str. 309 - 310.

<sup>30</sup> Pozri GRAMM, Ch.: Wie weit darf der Staat bei besonders schweren Unglücksfällen gehen?; UBWW - Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung, Zeitschrift für Ausbildung, Fortbildung und Verwaltungspraxis, 4/2007, str. 123.

<sup>31</sup> Pozri GRAMM, Ch.: Wie weit darf der Staat bei besonders schweren Unglücksfällen gehen?; UBWW - Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung, Zeitschrift für Ausbildung, Fortbildung und Verwaltungspraxis, 4/2007, str. 124.

<sup>32</sup> Claus Roxin uvádza, že v trestnom práve sú zástancami zákonnosti zostrelenia lietadla Erb, Hans-Joachim Hirsch, Hörnle, Jerouschek, Köhler, Rogall, Schürnemann a Spendei. V oblasti verejného práva sú zástancami oprávnenia zostreliť lietadlo Hillgruber, Isensee a Depenheuer. Pozri ROXIN, C.: Der Abschuss gekappter Flugzeuge zur Rettung von Menschenleben; Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik 6/2011, str. 552.

<sup>33</sup> Pozri GRAMM, Ch.: Wie weit darf der Staat bei besonders schweren Unglücksfällen gehen?; UBWW - Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung, Zeitschrift für Ausbildung, Fortbildung und Verwaltungspraxis, 4/2007, str. 125. Podobne aj ENDERS, Ch.: A right to have rights - the german constitutional concept of human dignity; Nujs Law Review, 3/2010, str. 261.

#### 4 ZÁVER

Aj slovenská právna úprava, podobne ako nemecká, chápe prerušenie letu, či lepšie povedané zostrelenie lietadla ako *ultima ratio*. Podľa § 4c ods. 3 zákona č. 321/2002 Z. z. o ozbrojených silách Slovenskej republiky, ozbrojené sily možno použiť, ak je prerušenie letu jediným opatrením na odvrátenie nebezpečenstva, že vzdušný objekt by mal byť použitý proti životom ľudí alebo na spôsobenie obzvlášť závažného následku. Rovnako aj slovenská právna úprava pracuje s požiadavkou proporcionality a subsidiarity donucovacích opatrení. § 4c ods. 2 zákona 321/2002 Z. z. o ozbrojených silách Slovenskej republiky umožňuje použiť proti narušiteľovi vzdušného priestoru odklonenie letu, vynútenie pristátia, hrozbu použitia zbrane, ako aj vystrelenie varovných výstrelov alebo varovných svetelných signálov mimo narušiteľa vzdušného priestoru. Odsek 4 § 4 zákona 321/2002 Z. z. o ozbrojených silách Slovenskej republiky ďalej stanovuje pravidlo, v zmysle ktorého sa z opatrení podľa odseku 2 tohto zákona môžu použiť tie opatrenia, ktoré najviac šetria životy a majetok osôb; tieto opatrenia sa môžu uskutočňovať len do takeého času a v takom rozsahu, ako si to ich účel vyžaduje a nesmú viesť k ujme, ktorá je zjavne neprimeraná predpokladanému následku činu protiprávneho zasahovania alebo iného narušenia bezpečnosti Slovenskej republiky.

Podobne ako v Nemeckej spolkovej republike, aj v Slovenskej republike požíva ľudský život a ľudská dôstojnosť ústavnoprávnu ochranu. Článok 12 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky stanovuje, že ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Podľa článku 19 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky „Každý má právo na zachovanie ľudskej dôstojnosti...“. Článok 15 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky stanovuje, že každý má právo na život; podľa odseku 2 tohto článku nikto nesmie byť pozbavený života. Právo na život je „najzákladnejším ľudským právom predstavujúcim východisko pre ďalšie práva“. <sup>34</sup> Článok 25 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky stanovuje, že obrana Slovenskej republiky je povinnosťou a vecou cti občanov. Zákon ustanoví rozsah brannej povinnosti. Je otázne, ako by sa Ústavný súd Slovenskej republiky vysporiadal s existenciou právnej povinnosti občana Slovenskej republiky obetovať pri obrane Slovenskej republiky svoj život. Možno však vysloviť pochybnosti, či by nezúčastnený pasažier lietadla, ktoré má byť použité na spáchanie teroristického útoku a následkom toho zostrelené bezpečnostnými zložkami, mohol byť považovaný za občana, ktorý mal (mimo stavu vojny) povinnosť pasívnym obetovaním života chrániť Slovenskú republiku. <sup>35</sup> V rámci slovenskej právnej úpravy, (ktorej súčasťou je aj vyššie uvedená zmluva a jej vykonávacía dohoda) by mohlo dôjsť k situácii, keď by český pilot dostal rozkaz od slovenských autorít zostreliť lietadlo s nemeckými občanmi. V prípade neuposlušnosti rozkazu by mu v zmysle zmluvy (vyňatie z trestnej jurisdikcie prijímajúceho štátu) hrozilo trestné stíhanie v Českej republike. V prípade zostrelenia takeého lietadla by pravdepodobne mohol byť stíhaný v Spolkovej republike Nemecko. V globalizovanom svete, navyše, určite nebude zloženie pasažierov lietadla homogénne. Ba naopak, možno predpokladať, že v takom renegátskom lietadle, letiacom vo vzdušnom priestore Slovenskej republiky, sa nebude nachádzať žiaden občan Slovenskej republiky, ale skôr občania iných krajín. Preto argument o povinnosti obrany Slovenskej republiky tiež nemožno použiť bez zásadných výhrad. Právna úprava umožňujúca zostrelenie lietadla s nevinnými, na teroristickom akte nezúčastnenými civilistami na palube, nie je slovenským špecifikom. Obdobnú právnu úpravu sme mohli nájsť v Nemeckej spolkovej republike. Tu však táto právna úprava vyvolala intenzívnu polemickú diskusiu odbornej verejnosti, ktorej vrchol nájdeme v rozhodnutí Spolkového ústavného súdu Nemeckej spolkovej republiky. Naopak, v podmienkach SR nevyužil prezident SR svoje právo podľa Článku 102 ods. 1 písm. b) ústavy podať na Ústavný súd SR návrh na rozhodnutie o súlade dojednanej prezidentskej zmluvy s ústavou alebo s ústavným zákonom.

<sup>34</sup> SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch, I. zväzok; EUROKÓDEX, Bratislava 2011, str. 195.

<sup>35</sup> HODÁS, M.: Prerušenie letu lietadla ako protiteroristické opatrenie; In: Justičná revue, 64, 2012, č. 10, s. 1197-1210.

**Použitá literatúra:**

GRAMM, Ch.: Wie weit darf der Staat bei besonders schweren Unglücksfällen gehen?; UBWV - Unterrichtsblätter für die Bundeswehrverwaltung, Zeitschrift für Ausbildung, Fortbildung und Verwaltungspraxis, 4/2007.

HODÁS, M.: Prerušenie letu lietadla ako protiteroristické opatrenie; In: Justičná revue, 64, 2012, č. 10, s. 1197-1210.

LADIGES, M.: Comment - Oliver Lepsius's Human Dignity and the Downing of Aircraft: The German Federal Constitutional Court Strikes Down a Prominent Anti-terrorism Provision in the New Air-transport Security Act; In: German Law Journal 3/2007.

ROXIN, C.: Der Abschuss gekappter Flugzeuge zur Rettung von Menschenleben; Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik 6/2011.

SVÁK, J.: Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch, I. zväzok; EUROKÓDEX, Bratislava 2011. 1904 s. ISBN 978-80-8944-743-5.

VRŠANSKÝ, P., VALUCH, J. a kol.: Medzinárodné právo verejné. Osobitná časť. Bratislava: Eurokódex, 2013. 531 s. ISBN 978-80-8168-376-3.

**Kontaktné údaje:**

JUDr. Daniel Bednár, PhD.

daniel.bednar@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave

Právnická fakulta

Šafárikovo nám. č. 6

P.O. BOX 313

810 00 Bratislava

Slovenská republika

# VÝHRADA VEREJNÉHO PORIADKU, NAJLEPŠÍ ZÁUJEM DIEŤAŤA A UZNÁVANIE A VÝKON CUDZÍCH ROZHODNUTÍ VO VECIACH RODIČOVSKÝCH PRÁV A POVINNOSTÍ?

Katarína Burdová

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

## Abstrakt:

The contribution is devoted to the question of how to take into account the best interest of the child in the recognition, declaration of enforceability or enforcement of a foreign decision by the authorities of the executing State, this issue being assessed in the context of Council Regulation (EC) Regulation (EC) No 2201/2003 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2003 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) 1347/2000.

## Abstrakt:

Príspevok je venovaný otázke, akým spôsobom je možné zohľadniť najlepší záujem dieťaťa pri uznaní, vyhlásení vykonateľnosti či výkone cudzieho rozhodnutia zo strany orgánov štátu výkonu pričom táto otázka je posudzovaná v kontexte nariadenia Rady (ES) č. 2201/2003 z 27. novembra 2003 o súdnej právomoci a uznávaní a výkone rozsudkov v manželských veciach a vo veciach rodičovských práv a povinností, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1347/2000.

**Kľúčové slová:** Nariadenie Brusel IIa, najlepší záujem dieťaťa, výhrada verejného poriadok

**Kľúčové slová:** Brussels IIa Regulation, public policy clause, the best interest of the child

## 1 ÚVOD

Zásada najlepšieho záujmu dieťaťa<sup>1</sup> zakotvená v článku 3 ods. 1 Dohovoru o právach dieťaťa,<sup>2</sup> v článku 24 ods. 2 Charty základných práv Európskej únie našla svoje vyjadrenie aj v najdôležitejších kódexoch na vnútroštátnej úrovni konkrétne v podobe základnej procesnej zásady v článku 4 Civilného mimosporového poriadku<sup>3</sup> a hmotnoprávne vyjadrenie v článku 5 zákona o rodine<sup>4</sup>. Táto základná zásada sa prejavuje aj v normách slovenského medzinárodného práva súkromného a to tak v kolízoprávnej úprave<sup>5</sup>, pri úprave medzinárodnej právomoci<sup>6</sup> ako aj pri uznávaní a výkone cudzích rozhodnutí vo veciach rodičovských práv a povinností.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> V zmysle článku 3 ods. 1 Dohovoru o právach dieťaťa „Záujem dieťaťa musí byť prvoradým hľadiskom pri akýchkoľvek postupoch týkajúcich sa detí, či už vykonávaných súkromnými zariadeniami sociálnej starostlivosti, súdmi, správnymi alebo zákonnými orgánmi.“

<sup>2</sup> Oznámenie FMZV č. 104/1991 Zb. Dohovor o právach dieťaťa v znení neskorších zmien.

<sup>3</sup> Zákon č. 161/2015 Z. z. Civilný mimosporový poriadok.

<sup>4</sup> Zákon č. 36/2005 Z. z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. K tomu pozri bližšie napr. LUPRICHOVÁ, P.: Zisťovanie najlepšieho záujmu dieťaťa v rodinnoprávnych veciach. In: Bratislavské právnické fórum 2013 [elektronický zdroj]. - Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2013. - ISBN 978-80-7160-365-8. - S. 319-325.

<sup>5</sup> Napríklad v zmysle § 23 ods. 3 zákona č. 97/1963 Zb. o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom v znení neskorších predpisov „ak dieťa žije v Slovenskej republike, môže sa rodičovstvo určiť (zistiť alebo zaprieť) podľa slovenského práva, ak je to v záujme dieťaťa.“

<sup>6</sup> Napríklad v zmysle § 39 ods. 4 písm. b) zákona č. 97/1963 Zb. o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom v znení neskorších predpisov „slovenský súd má v konaní o rozvode manželstva, neplatnosti manželstva alebo určení, či tu manželstvo je alebo nie je, právomoc upraviť aj práva a povinnosti rodičov k ich spoločnému dieťaťu, ak aspoň jeden z rodičov má rodičovské



Vo vedeckej literatúre<sup>8</sup> sa stretávame s právnymi názormi, ktoré upozorňujú na vágnosť pojmu „najlepší záujem dieťaťa“ a na jeho úzke prepojenie na tradície a hodnoty konkrétneho štátu, čo teoreticky môže v konkrétnom prípade viesť k situácii, že názor orgánov jedného štátu na to, čo je v najlepšom záujme konkrétneho dieťaťa sa odlišuje od názoru orgánov iného štátu.

Tento odlišný pohľad na to, čo je v konkrétnom prípade v najlepšom záujme dieťaťa tak môže viesť k „slepým uličkám“<sup>9</sup>, ktoré sa pomerne výrazne prejavujú v prípadoch, keď rozhodnutie vydané orgánmi jedného štátu týkajúce sa rodičovských práv a povinností ku konkrétnemu dieťaťu má byť uznané a najmä vykonané v druhom štáte.

Zároveň je potrebné upozorniť, že ani na národnej, medzinárodnej či európskej úrovni nie je rozpor účinkov konkrétneho rozhodnutia s najlepším záujmom dieťaťa upravený ako samostatný dôvod pre jeho neuznanie či zamietnutie návrhu na vyhlásenie vykonateľnosti cudzieho rozhodnutia čo v spojení so zákazom preskúmania cudzieho rozhodnutia z hľadiska veci samej naznačuje potrebu osobitného prístupu k predmetnej zásade v tomto štádiu konania. Najlepší záujem dieťaťa sa v prípade inštitútu uznania a výkonu cudzieho rozhodnutia objavuje len v kontexte inštitútu výhrady verejného poriadku. Zároveň je však potrebné upozorniť, že v prípade výkonu cudzieho rozhodnutia na Slovensku sa výkon spravuje slovenským právnym poriadkom, pričom Civilný mimosporovný poriadok obsahuje napríklad ustanovenie § 389 ods. 1 Civilného mimosporového poriadku, v zmysle ktorého „súd môže odložiť výkon rozhodnutia aj bez návrhu, ak je život, zdravie alebo priaznivý vývoj maloletého výkonom rozhodnutia vážne ohrozený,“ ktoré umožňuje v tomto štádiu vziať najlepší záujem dieťaťa do úvahy. Bude uvedené ustanovenie aplikovateľné aj v prípade cudzích rozhodnutí?

Príspevok je venovaný otázke, akým spôsobom je možné zohľadniť najlepší záujem dieťaťa pri uznaní, vyhlásení vykonateľnosti či výkone cudzieho rozhodnutia zo strany orgánov štátu výkonu pričom táto otázka je posudzovaná v kontexte nariadenia Rady (ES) č. 2201/2003 z 27. novembra 2003 o súdnej právomoci a uznávaní a výkone rozsudkov v manželských veciach a vo veciach rodičovských práv a povinností, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1347/2000 (ďalej len „nariadenie Brusel IIa“).<sup>10</sup>

## **2 NARIADENIE BRUSEL IIA, VÝHRADA VEREJNÉHO PORIADKU A NAJLEPŠÍ ZÁUJEM DIEŤAŤA**

Nariadenie Brusel IIA upravuje okrem otázok medzinárodnej právomoci súdov v manželských veciach a vo veciach rodičovských práv a povinností<sup>11</sup> aj uznávanie a výkon

---

práva a povinnosti k tomuto dieťaťu, manželia sa výslovne podrobili právomoci súdu a výkon tejto právomoci je v najlepšom záujme dieťaťa.“

<sup>7</sup> Napríklad v zmysle § 66 ods. 1 písm. c) zákona č. 97/1963 Zb. o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom v znení neskorších predpisov „Cudzie rozhodnutie o zverení dieťaťa do osobnej starostlivosti alebo o úprave styku s ním nemožno uznať alebo vykonať, ak uznanie by bolo s prihliadnutím na najlepší záujem dieťaťa v zjavnom rozpore so slovenským verejným poriadkom.“

<sup>8</sup> K tomu pozri bližšie napr. STALFORD, H.: *Children and the European Union, Rights, Welfare and Accountability*. Oxford: 2012, Hard Publishing, s. 100 a tam citovaná literatúra.

<sup>9</sup> Tento výraz používa v kontexte rozdielov v posúdení najlepšieho záujmu dieťaťa orgánmi rôznych štátov generálny advokát Ives Bot vo svojom stanovisku vo veci C—491/10 PPU v bode 76 „Nariadenie č. 2201/2003 sa líši aj od Haagskeho dohovoru z roku 1980, ktorý vo svojom článku 20 stanovuje, že vrátenie dieťaťa možno odmietnuť, ak by ho nepripúšťali základné zásady dožadovaného štátu. „Pridaná hodnota“ nariadenia č. 2201/2003 v porovnaní s dohovorom teda spočíva v možnosti úniku zo slepých uličiek, ktoré môžu spôsobiť rozdiely v posúdení najlepších záujmov dieťaťa zo strany súdu štátu pôvodu a súdu dožadovaného štátu vzhľadom na základné práva upravené v týchto štátoch.“

<sup>10</sup> Ozn. MV SR č. 344/2002 Z.z. Dohovor o právomoci, rozhodnom práve, uznávaní a výkone a spolupráci v oblasti rodičovských práv a povinností a opatrení na ochranu dieťaťa.

<sup>11</sup> K tomu pozri bližšie napr. SLAŠŤAN, M.: *Variácie určovania právomoci vo veciach rodičovskej zodpovednosti podľa nariadenia Brusel IIA*. In: *Občianskoprávne aspekty medzinárodných rodičovských únosov detí a iné rodinnoprávne pomery s cudzím prvkom v podmienkach Slovenskej republiky [elektronický zdroj]*. - ISBN 978-80-7160-421-1. - Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2016. - S. 5-17 [online].

rozsudkov v manželských veciach a vo veciach rodičovských práv a povinností, pričom tak z textu nariadenia<sup>12</sup> ako aj z ustálenej judikatúry<sup>13</sup> Súdneho dvora Európskej únie vyplýva, že vo veciach rodičovských práv a povinností má kľúčové postavenie zásada rešpektovania najlepšieho záujmu dieťaťa.<sup>14</sup>

Toto nariadenie sa uplatní vo vzťahu k cudzím rozhodnutiam vydaným orgánmi členského štátu okrem Dánska, ktoré spadajú do časovej a vecnej pôsobnosti tohto nariadenia, pričom „pre ich uznanie sa uplatní režim voliteľného uznania a pre ich výkon sa vyžaduje vyhlásenie vykonateľnosti, s výnimkou dvoch kategórií rozhodnutí podľa článkov 41 a 42 nariadenia, ktoré umožňujú výkon bez vyhlásenia vykonateľnosti“<sup>15</sup> a bez možnosti namietat ich uznanie.

S ohľadom na skutočnosť, že nariadenie Brusel IIa umožňuje len pre tzv. „všeobecný režim“ upravený v kapitole III oddiele 2 tohto nariadenia aplikáciu výhrady verejného poriadku s prihliadnutím na najlepší záujem dieťaťa ako dôvodu pre neuznanie cudzieho rozhodnutia a v prípade „tzv. osobitého režimu“ vo vzťahu k rozhodnutiam podľa článkov 41 a 42 nariadenia Brusel IIa takúto možnosť neponúka, je potrebné skúmať oba tieto režimy oddelene.

Pre komplexnosť je potrebné doplniť, že pre oba režimy platí, že vykonanie sa riadi právnym poriadkom členského štátu výkonu, pričom rozsudok vyhlásený za vykonateľný podľa oddielu 2 alebo osvedčený v súlade s článok 41 ods. 1 alebo článkom 42 ods. 1 sa vykoná v členskom štáte výkonu za rovnakých podmienok ako keby bol vynesený v tomto členskom štáte<sup>16</sup>

Výkon rozhodnutia vo veciach maloletých je v podmienkach Slovenskej republiky upravený v štvrtej časti Civilného mimosporového poriadku, pričom podrobnosti upravuje vyhláška Ministerstva spravodlivosti č. 207/2016, ktorou sa ustanovujú podrobnosti výkonu rozhodnutia vo veciach maloletých.

## **2.1 Osobitný režim podľa nariadenia Brusel IIa a najlepší záujem dieťaťa**

Osobitný režim uznávania a výkonu cudzích rozhodnutí podľa kapitoly III, oddielu 4 nariadenia Brusel IIa sa uplatní aj vo vzťahu k rozsudkom, ktoré požadujú návrat dieťaťa a ktoré boli vynesené podľa článku 11 ods. 8 nariadenia Brusel IIa. Ide o špecifické rozhodnutia, ktoré je potrebné chápať v širšom kontexte právnej úpravy tzv. medzinárodných rodičovských únosov detí, ktorá sa uplatní na základe Haagskeho dohovoru o občianskoprávných aspektoch medzinárodných únosov detí v spojení s ustanoveniami nariadenia Brusel IIa v prípadoch tzv. vnútroúniyných únosov detí, teda v situáciách, kedy dochádza k neoprávnenému premiestneniu maloletého z jedného členského štátu Európskej únie do iného členského štátu. Podľa súčasnej právnej úpravy, ak členský štát, na územie ktorého bolo dieťa neoprávnene premiestnené alebo kde je neoprávnene zadržované „vydá príkaz o jeho nevrátení podľa článku 13 Haagskeho dohovoru z roku 1980, musí okamžite zaslať odpis súdneho rozhodnutia a súvisiace písomnosti súdu členského štátu s právomocou podľa článku 10 (spravidla súdu štátu predchádzajúceho obvyklého pobytu dieťaťa), pričom každý následný rozsudok vydaný týmto druhým súdom požadujúci návrat dieťaťa sa vykoná v osobitnom režime a to bez ohľadu na rozsudok o nevrátení vydaný súdom členského štátu, v ktorom sa dieťa nachádza.“<sup>17</sup> Teda v prípade rozsudku, ktorý požaduje návrat dieťaťa podľa článku 11 ods. 8 nariadenia Brusel IIa sú uznávacie konanie a konanie o vyhlásení vykonateľnosti nahradené príslušným osvedčením vydaným súdom členského štátu pôvodu takéhoto rozhodnutia.

Európska právna úprava týmto spôsobom posilňuje postavenie súdu členského štátu, z ktorého bolo dieťa neoprávnene premiestnené (ďalej ako „členský štát pôvodu“) v tom zmysle, je

<sup>12</sup> Napríklad bod 12, 13, 33 preambuly nariadenia Brusel IIa, článok 12, článok 15, článok 23 písm. a) nariadenia Brusel IIa.

<sup>13</sup> K problematike ustálenej judikatúry Súdneho dvora Európskej únie pozri napr.: SLAŠŤAN, M.: Výhody a nevýhody "ustálenej judikatúry" Súdneho dvora Európskej únie. In: Právny pluralizmus a pojem práva. - ISBN 978-80-89607-57-0. - Bratislava : SAP, 2017. - S. 150-156.

<sup>14</sup> Napríklad rozsudok z 11. júla 2008, Inga Rinou, C-195/08 PPU, ECLI:EU:C:2008:406: bod 48 „Keďže vo veciach týkajúcich sa opatrovnictva detí majú ich záujmy prvoradú dôležitosť...“

<sup>15</sup> HAŤAPKA, M.: Priznávanie účinkov cudzím rozhodnutiam v občianskych veciach v Slovenskej republike (uznávania a výkon) In: Justičná revue, 67, č. 3, s. 311.

<sup>16</sup> Článok 47 nariadenia Brusel IIa.

<sup>17</sup> Články 11 ods. 6 až ods. 8 nariadenia Brusel IIa.

rozhodnutie tohto súdu o vrátaní sa vykonáva v štáte, v ktorom sa dieťa nachádza (ďalej ako „členský štát výkonu“) bez potreby konania o exequatur a bez možnosti namietat jeho uznanie.

Čo však v prípade, ak sa súdy členského štátu výkonu domnievajú, že výkon takéhoto následného rozhodnutia požadujúceho návrat dieťaťa osvedčeného podľa článku 42 ods. 1 nariadenia Brusel IIa odporuje najlepšiemu záujmu dieťaťa?

Pre ilustráciu takejto situácie uvediem skutkové okolnosti prípadu Povse.<sup>18</sup> Prípád sa týkal výkonu talianskeho rozhodnutia, ktoré požadovalo návrat takmer štvorročného dieťaťa z Rakúska do Talianska. V tomto prípade sa rakúske orgány, ktoré mali talianske rozhodnutie vykonať domnievali, že existuje vážna hrozba, že v prípade návratu dieťaťa bez matky hrozí dieťaťu vážna duševná ujma. Talianske rozhodnutie síce obsahovalo alternatívny petit, v zmysle ktorého, ak sa dieťa vráti spolu s matkou, bude im poskytnuté v Taliansku ubytovanie, ale matka dieťaťa sa odmietala do Talianska vrátiť, čo jej bolo možné, podľa názoru rakúskych orgánov, zazlievať, ale nebolo možné ju k návratu nútiť.<sup>19</sup> V prípade, že sa matka s dieťaťom nevráti, stanovovalo talianske rozhodnutie, že dieťa bude zverené do osobnej starostlivosti otca, pričom však dieťa nerozprávalo po taliansky a otec po nemecky. Otec s dieťaťom nebol v žiadnom kontakte viac ako deväť mesiacov a prechádzajúcich osemnásť mesiacov vídaval dieťa len počas návštev. Rakúske orgány v tomto prípade výslovne uviedli, že ak by išlo o výkon takéhoto rozhodnutia rakúskeho súdu, výkon by s ohľadom na najlepší záujem dieťaťa odmietli.

Môže byť ochrana najlepšieho záujmu dieťaťa dôvodom pre neuznanie resp. zamietnutie návrhu na vyhlásenie vykonateľnosti cudzieho rozhodnutia osvedčeného podľa článku 42 ods. 1 nariadenia Brusel IIa, hoci to nariadenie Brusel IIa v prípade tohto tzv. osobitného režimu explicitne neumožňuje? A ak nie, je možné použiť národnú právnu úpravu členského štátu výkonu na odmietnutie, odloženie či zastavenie samotného výkonu cudzieho rozhodnutia v tomto členskom štáte?

Odpovede na tieto otázky ponúka judikatúra Súdneho dvora Európskej únie. Relevantné sú najmä rozhodnutia Súdneho dvora vo veciach Inga Rinau<sup>20</sup>, Povse<sup>21</sup> a Zarraga<sup>22</sup>.

Z rozhodnutia Súdneho dvora Euópskej únie vo veci Inga Rinau vyplýva, že „ak nevznikla žiadna pochybnosť, pokiaľ ide o pravosť osvedčenia podľa článku 42 ods. 1 nariadenia Brusel IIa, ktoré bolo vypracované podľa vzorového tlačiva uvedeného v prílohe IV nariadenia, námietka proti uznaniu rozsudku o navrátení dieťaťa je neprípustná a dožiadanému súdu členského štátu výkonu prináleží len konštatovať vykonateľnosť osvedčeného rozsudku a vyhovieť okamžitému návratu dieťaťa.“ Súdny dvor Európskej únie v tomto rozhodnutí tiež vysvetľuje, že „vylúčením všetkých opravných prostriedkov proti vydaniu osvedčenia podľa článku 42 ods. 1, okrem návrhu na opravu v zmysle článku 43 ods. 1 nariadenia, ktorý sa však podáva na súdy členského štátu pôvodu cudzieho rozhodnutia sa nariadenie snaží zabrániť tomu, aby sa účinnosť jeho ustanovení narušila zneužívaním konania.“<sup>23</sup>

Uvedené rozhodnutie tak naznačuje, že v členskom štáte výkonu nie je možné, okrem pravosti osvedčenia vznášať voči rozhodnutiu iného členského štátu osvedčeného v súlade s článkom 42 ods. 1 žiadne námietky v kontexte jeho uznania či vykonateľnosti a to ani námietku založenú na výhrade verejného poriadku členského štátu výkonu či námietku založenú na ochrane najlepšieho záujmu dieťaťa.

V rozhodnutí vo veci Zarraga sa Súdny dvor zaoberal ďalším štádiom konania, konkrétne štádiom samotného výkonu rozhodnutia osvedčeného podľa článku 42 ods. 1 nariadenia, ktorý sa v zmysle článku 47 nariadenia Brusel IIa spravuje právnym poriadkom členského štátu výkonu. V tomto prípade sa Súdny dvor musel vysporiadať okrem iného aj s otázkou, či je možné odmietnuť výkon cudzieho rozhodnutia osvedčeného v súlade s článkom 42 ods. 1, ak bolo toto rozhodnutie vydané v prípade obzvlášť závažného porušenia základného práva dieťaťa. V tomto rozhodnutí

<sup>18</sup> Rozsudok z 01. júla 2010, Povse, C-211/10 PPU, ECLI:EU:C:2010:400.

<sup>19</sup> Za dôležité považujem aj skutočnosti, že voči matke sa v Taliansku viedlo trestné konanie súvisiace s únosom dieťaťa a že matka žila v spoločnej domácnosti s novým partnerom s ktorým mala ďalšie takmer dvojročné dieťa.

<sup>20</sup> Rozsudok z 11. júla 2008, Inga Rinau, C-195/08, ECLI:EU:C:2008:406.

<sup>21</sup> Rozsudok z 1. júla 2010, Povse, C-211/10 PPU, ECLI:EU:C:2010:400.

<sup>22</sup> Rozsudok z 22. decembra 2010, Zarraga, C-491/10 PPU, ECLI:EU:C:2010:828.

<sup>23</sup> Rozsudok z 11. júla 2008, Inga Rinau, C-195/08, ECLI:EU:C:2008:406, bod 85.

Súdny dvor konštatoval, že súd členského štátu výkonu nemôže brániť výkonu osvedčeného rozhodnutia ani v takomto prípade a v bode 71 upresňuje, že „dotknutí účastníci konania musia podávať opravné prostriedky umožňujúce spochybníť zákonnosť rozhodnutia osvedčeného podľa článku 42 ods. 1 nariadenia Brusel IIa podľa práva členského štátu pôvodu... a na súdoch členského štátu pôvodu.“

Zaujímavé je v tomto prípade stanovisko generálneho advokáta<sup>24</sup>, ktorý v bodoch 96 až 101 vysvetľuje systém zavedený nariadením Brusel IIa v prípadoch neoprávneného premiestnenia dieťaťa a sohľadom na skúmanie najlepšieho záujmu dieťaťa, pričom uvádza, že v prípade medzinárodného únosu dieťaťa, ku ktorému došlo v rámci Európskej únie „súd členského štátu výkonu a súd členského štátu pôvodu postupne rozhodujú o rovnakej otázke... uvedený systém obsahuje dvojité skúmanie otázky vrátenia dieťaťa, čím zaručuje lepší základ rozhodnutia a zvýšenú ochranu dieťaťa... keďže súd členského štátu pôvodu, ktorý je príslušný na prijatie konečného rozhodnutia o vrátení musí mať k dispozícii všetky informácie, ktoré zistil súd členského štátu výkonu a vzhľadom na ktoré tento prijal rozhodnutie o nevrátení (čl. 11 ods. 6 nariadenia Brusel IIa) a tieto informácie musí vziať do úvahy (čl. 42 ods. 2 písm. c) nariadenia) v prípade, ak následne rozhodne, že návrat dieťaťa je potrebný.“

V prípade Povse sa Súdny dvor Európskej únie zaoberal aj otázkou možnosti odmietnutia výkonu osvedčeného rozhodnutia v členskom štáte výkonu v prípade vážneho ohrozenia najlepšieho záujmu dieťaťa z dôvodu zmeny situácie od vynesenia tohto rozsudku v členskom štáte pôvodu. Súdny dvor Európskej únie konštatoval, že „výkon osvedčeného rozhodnutia nemožno odmietnuť v členskom štáte výkonu z dôvodu, že vzhľadom na zmenu okolností, ktorá nastala po jeho prijatí, môže tento výkon závažne zasiahnuť do najlepšieho záujmu dieťaťa. Takejto zmeny sa treba dovoliť v konaní pred príslušným súdom členského štátu pôvodu, na ktorý by sa mal podať aj prípadný návrh na odklad výkonu jeho rozhodnutia.“

Z bodu 82 rozhodnutia vyplýva, že Súdny dvor Európskej únie sa stotožnil s právnym názorom generálneho advokáta, ktorý vo svojom stanovisku<sup>25</sup> rozlišuje medzi formálnymi (alebo procesnými) podmienkami výkonu rozhodnutia a vecnými úvahami. Pričom len prvé uvedené sa spravujú právom členského štátu výkonu, pričom akékoľvek vecné úvahy, ktoré by mohli brániť výkonu rozhodnutia, podľa práva členského štátu výkonu, nie je možné v členskom štáte výkonu zohľadniť. Generálny advokát tiež zdôrazňuje, že prípadná hrozba fyzickej alebo duševnej ujmy patrí medzi vecné, nie formálne úvahy, s ktorými sa dotknutá osoba musí obrátiť na súd, ktorý toto cudzie rozhodnutie vydal a nie na súd poverený jeho výkonom. Rovnako tiež o prípadnom prerušení exekučného konania nemá právomoc rozhodnúť exekučný súd ale len súd členského štátu pôvodu v prípade napadnutia jeho vlastného rozhodnutia.

Z uvedených rozhodnutí Súdneho dvora Európskej únie tak jednoznačne vyplýva, že v prípadoch neoprávneného premiestnenia dieťaťa je posúdenie najlepšieho záujmu dieťaťa orgánmi štátu pôvodu rozhodujúce<sup>26</sup> a len tieto orgány majú výlučnú právomoc rozhodovať nielen o návrate dieťaťa podľa článku 11 ods. 8 ale aj o akýchkoľvek vecných otázkach, ktoré by mohli viesť o prerušení alebo odmietnutí výkonu tohto rozhodnutia v členskom štáte výkonu a tiež korigovať rozhodnutia súdov nižšieho stupňa v prípade porušenia základných práv dieťaťa. Právomoc súdov členského štátu výkonu je tak obmedzená (do splnenia podmienok podľa článku 10 nariadenia Brusel IIa) len na konanie o návrat a po jeho nenariadení len na procesné otázky týkajúce sa výkonu rozhodnutia osvedčeného podľa článku 42 ods. 1 nariadenia Brusel IIa.

Prípád Povse má nepochybne významný ľudskoprávny rozmer, čo dokazuje aj skutočnosť, že v tomto prípade sa tak dieťa a matka, ktorá dieťa neoprávnenne premiestnila do Rakúska ako aj otec<sup>27</sup>, obrátili so sťažnosťami pre porušenie článku 8 EDLP<sup>28</sup> rakúskymi súdmi na Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“).<sup>29</sup>

<sup>24</sup> Stanovisko generálneho advokáta Yves Bot zo 7. decembra 2010, Zarraga, -491/10 PPU, ECLI:EU:C:2010:749.

<sup>25</sup> Tamtiež bod 123.

<sup>26</sup> LENAERTS, K.: The Best interests of the Child Always Come First: The Brussels IIbis Regulation and the European Court of Justice. In: Jurisprudence, 2013, 20 (4), s. 1304.

<sup>27</sup> Rozsudok ESLP zo dňa 15. januára 2015, vo veci M.A. v. Rakúsko, sťažnosť č. 4097/13.. Sťažnosť otca maloletej smerovala voči Rakúsku pre porušenie jeho práva na rešpektovanie rodinného života podľa článku 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných

Sťažnosť dieťaťa a matky dieťaťa<sup>30</sup> smerovala voči Rakúsku pre porušenie ich práva na rešpektovanie rodinného života podľa článku 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd rozhodnutiami rakúskych súdov, ktoré sa obmedzili na nariadenie výkonu talianskeho rozhodnutia bez toho aby preskúmali námietku sťažovateľov, že v prípade návratu dieťaťa do Talianska hrozí dieťaťu vážne nebezpečenstvo ujmy a výkon rozhodnutia bude viesť k trvalému odlúčeniu dieťaťa a matky. Európsky súd pre ľudské práva rozhodol o neprijateľnosti tejto sťažnosti, pričom aplikoval tzv. Bosphorus prezumpciu<sup>31</sup> a zdôraznil, že rakúsky Najvyšší súd využil kontrolný mechanizmus stanovený európskym právom tým, že sa obrátil na Súdny dvor Európskeho únie s prejudiciálnou otázkou a z rozhodnutia Súdneho dvora Európskej únie vyplýva, že rakúsky súd nemá žiadnu možnosť voľnej úvahy pri rozhodovaní o výkone rozhodnutia požadujúceho návrat dieťaťa osvedčeného podľa článku 42 ods. 1 nariadenia Brusel IIa. Teda Rakúsko len plnilo povinnosti vyplývajúce z jeho členstva v Európskej únii. ESĽP tiež zdôraznil, že z rozhodnutia Súdneho dvora Európskej únie vyplýva, že ochrana základných práv sťažovateľov patrí do výlučnej právomoci súdov členského štátu pôvodu, pričom uvádza, že sťažovatelia majú stále možnosť podľa talianskeho práva namietať pred talianskymi súdmi zmenu okolností a v prípade, ak budú v tomto smere neúspešní, majú možnosť podať sťažnosť voči Taliansku pre porušenie článku 8 EDĽP.

Zdá sa teda, že v tomto rozhodnutí Európsky súd pre ľudské práva akceptoval prerozdelenie právomoci na skúmanie najlepšieho záujmu dieťaťa medzi súdmi členských štátov Európskej únie pri aplikácii nariadenia Brusel IIa.

Isté pochybnosti však vzbudzuje novšie rozhodnutie ESĽP vo veci Avotiņš v. Lotyšsko<sup>32</sup>, ktoré sa týkalo sťažnosti pre porušenie článku 6 ods. EDĽP postupom podľa nariadenia 44/2001 a rovnako aj v tomto prípade ESĽP použil Bosphorus prezumpciu, avšak významné je, že sa ESĽP v tomto rozhodnutí všeobecne vyjadril k mechanizmu uznávania a výkonu cudzích rozhodnutí v rámci Európskej únie a k súvisiacej zásade vzájomnej dôvery vo výkon súdnictva. ESĽP v tomto rozhodnutí konštatoval, že členské štáty Európskej únie môžu dať voľný priechod zásade vzájomného uznávania tam, kde ochrana práv zaručených Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd nebude zjavne nedostatočná, pričom ESĽP sa musí vždy

---

slobôd tým, že rakúske súdy nevykonali taliansky rozsudok, ktorý požadoval návrat maloletej do Talianska.

<sup>28</sup> K problematike ochrany rodinného života v judikatúre ESĽP pozri bližšie napr. VALUCH, J. – GRIGER, J.: Ochrana práv súvisiacich s rodinným životom a judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva. In: Výkon väzby a výkon trestu odňatia slobody žien, matiek s deťmi. - ISBN 978-80-972031-1-5. - [Omšenie] : Zbor väzenskej a justičnej stráže, 2015. - s. 168-181.

<sup>29</sup> K problematike ochrany ľudských práv Európskym súdom pre ľudské práva pozri bližšie napr. VRŠANSKÝ, P.: Ľudské práva a Európsky súd pre ľudské práva Quo vadis? In: Juridizácia ľudských práv v kontexte judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. - ISBN 978-80-89453-11-5. - Bratislava : Paneurópska vysoká škola, 2015. - S. 31-38.

<sup>30</sup> Rozsudok ESĽP zo dňa 18. júna 2013 vo veci Povse v. Rakúsko, sťažnosť č. 3890/11.

<sup>31</sup> Bosphorus prezumpcia alebo „doktrína rovnocennej úrovne ochrany ľudských práv znamená, že „opatrenia prijaté pri plnení iných medzinárodných záväzkov sú vo všeobecnosti spravodlivé, pokiaľ daná medzinárodná organizácia poskytuje ochranu ľudských práv na úrovni, ktorú je možné tak z hľadiska hmotného ako aj čo do procesného mechanizmu kontroly ich dodržiavania považovať za rovnocennú, teda nie nevyhnutne identickú, ale porovnateľnú s ochranou podľa EDĽP. Pokiaľ je úroveň ochrany v rámci danej medzinárodnej organizácie skutočne porovnateľná, , vyvstáva domnieka, že sa štát neodchýlil od požiadaviek Dohovoru, pokiaľ len plnil povinnosti vyplývajúce zo svojho členstva v danej organizácii. Aj keď je daná domienka založená, môže byť v konkrétnom prípade vyvrátená, ak by sa ochrana práv zaručených EDĽP prejavila v danej veci ako zjavne nedostatočná. Štáty naopak ostávajú vždy plne zodpovedné za opatrenia prijaté mimo rámec plnenia povinností súvisiacich s členstvom v danej medzinárodnej organizácii a tiež aj vetdy, pokiaľ pri vykonávaní takýchto medzinárodných záväzkov disponujú priestorom pre vlastné uváženie.“

z  
[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"languageisocode":\["CZE"\],"appno":\["17502/07"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER"\],"itemid":\["001-175389"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

<sup>32</sup> Rozsudok ESĽP zo dňa 23. mája 2016 vo veci Avotiņš v. Lotyšsko, sťažnosť č. 17502/07.

ubezpečiť, že zásada vzájomnej dôvery nebola uplatnená automaticky a čisto mechanicky. V bode 116 tohto rozhodnutia ESĽP uvádza požiadavku, že ak sú súdy štátu, ktorý je zmluvnou stranou dohovoru a členského štátu Európskej únie vyzvané, aby uplatňovali mechanizmus vzájomného uznávania stanovený právom EÚ, musia tento mechanizmus plne uplatňovať, ak ochranu práv vyplývajúcich z dohovoru nemožno považovať za zjavne nedostatočnú. Ak sa však pred nimi podá závažná a zdôvodnená sťažnosť v tom zmysle, že ochrana práva zaručeného EDĽP je zjavne nedostatočná a táto situácia nemôže byť napravená právom Únie, nemôže sa súd členského štátu zdržať preskúmania tejto sťažnosti len z toho dôvodu, že uplatňuje právo EÚ.“

Hoci sa prípad Avotiņš v. Latvia týkal nariadenia Brusel I a článku 6 ods. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, viacerí autori naznačujú<sup>33</sup>, že uvedené všeobecné konštatovanie ESĽP by bolo možné vzťahovať aj na nariadenie Brusel IIa a najmä skúšaný osobitný režim a tiež, že závery tohto rozhodnutia by bolo možné zovšeobecniť aj na prípady porušenia iných ustanovení EDĽP, napríklad článku 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Práve v kontexte uvedeného článku 8 sa v rámci testu proporcionality dostáva najlepší záujem dieťaťa do popredia.

Ak by neskoršia judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva potvrdila platnosť týchto záverov, znamenalo by to, že prístup Súdneho dvora Európskej únie a Európskeho súdu pre ľudské práva k otázke možnosti vznášania výhrady verejného poriadku či zohľadňovania najlepšieho záujmu dieťaťa v štádiu uznania a výkonu rozhodnutia nie je rovnaký, hoci oba nadnárodné súdy deklarujú primárny dôraz na ochranu základných práv dieťaťa a zohľadnenie jeho najlepšieho záujmu. Kým totiž Súdny dvor Európskej únie striktnie trvá na výlučnej právomoci súdov členského štátu pôvodu cudzieho rozhodnutia na akékoľvek vecné úvahy v štádiu uznania a výkonu cudzieho rozhodnutia v inom členskom štáte, novšia judikatúra ESĽP by naznačovala, že orgány členského štátu výkonu nesmú rezignovať na ochranu práv zaručených EDĽP len z titulu aplikácie práva Európskej únie. Táto diskrepancia môže v aplikačnej praxi spôsobiť problémy a vyjasnenie postoja ESĽP k tejto otázke je viac ako žiaduce.

Keďže osobitný režim podľa nariadenia Brusel IIa sa vzťahuje aj na cudzie rozhodnutia týkajúce sa práva styku, domnievam sa, že uvedené závery sa do značnej miery uplatnia aj vo vzťahu k nim. Z pohľadu Súdneho dvora Európskej únie však v týchto prípadoch môže byť kľúčové, že zmena okolností, ku ktorej došlo po vydaní rozhodnutia súdu členského štátu pôvodu a v dôsledku ktorej by výkon cudzieho rozhodnutia nebol v najlepšom záujme dieťaťa bude s najväčšou pravdepodobnosťou odôvodňovať zmenu rozhodnutia na ktorú budú mať v štandardných prípadoch (teda s výnimkou situácií neoprávneného premiestnenia dieťaťa) spravidla právomoc súdy členského štátu obvyklého pobytu dieťaťa – článok 8 Nariadenia Brusel IIa, pričom je pravdepodobné, že pôjde spravidla o súdy členského štátu výkonu, keďže článok 9 nariadenia Brusel IIa je uplatniteľný len v pomere krátkej trojmesačnej lehoty od oprávneného presťahovania a právomoc podľa článku 12 nariadenia Brusel IIa zaniká vydaním rozhodnutia o rozvoze manželstva, prípadne vydaním rozhodnutia vo veci samej a „nerozširuje“ sa na konanie o zmene rozhodnutia o úprave práva styku.

## 2.2 Všeobecný režim podľa nariadenia Brusel IIa a najlepší záujem dieťaťa

Vyššie uvedené závery vyplývajúce z rozhodnutí nadnárodných súdov vo vzťahu k osobitnému režimu uznávania a výkonu cudzích rozhodnutí vo veciach rodičovských práv a povinností nie je možné aplikovať na všeobecný režim uznávania cudzích rozhodnutí v prípadoch, že ide o prekážku uznania spočívajúcu vo výhrade verejného poriadku.

Aplikácia Bosphorus prezumcie, ktorú používa Európsky súd pre ľudské práva totiž predpokladá, že členský štát Európskej únie nemá žiadnu možnosť voľnej úvahy pri aplikácii práva Európskej únie, pričom v prípade aplikácie výhrady verejného poriadku ako dôvodu neuznania cudzieho rozhodnutia v režime nariadenia Brusel IIa je aj judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie

<sup>33</sup> K tomu pozri bližšie napr. EMAUS, J.: The interaction between mutual trust, mutual recognition and fundamental rights in private international law in relation to the EU's aspirations relating to contractual relations. s. 21. Dostupné cez <https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/350707/Interaction.pdf?sequence=1> obdobne BIAGIONI, G.: Avotiņš v. Latvia: The Uneasy Balance Between Mutual recognition of Judgments and protection of Fundamental Rights. In: European Papers, roč. 1, 2016, č. 2, s. 589 a 590.

potvrdená diskrencia v tom zmysle, že obsah pojmu verejného poriadku stanovuje členský štát sám, pričom Súdnemu dvoru Európskej únie „prínaleží len kontrolovať hranice, v rámci ktorých súd členského štátu môže použiť tento pojem a neuznať rozhodnutie pochádzajúce z iného členského štátu.“<sup>34</sup>

Ustanovenie článku 23 písm. a) nariadenia Brusel IIa je jediným ustanovením, ktoré v kapitole III nariadenia Brusel IIa upravujúcej uznávanie a výkon, explicitne používa pojem „najlepší záujem dieťaťa“, pričom však nejde o samostatný dôvod pre neuznanie cudzieho rozhodnutia, ale najlepší záujem dieťaťa je zakotvený v kontexte výhrady verejného poriadku, konkrétne „rozsudok týkajúci sa rodičovských práv a povinností sa neuzná, ak by uznanie bolo s prihliadnutím na najlepší záujem dieťaťa v zjavnom rozpore s verejným poriadkom členského štátu, v ktorom sa o uznanie žiada“. V súvislosti s uvedeným tak vyvstáva otázka, aký je vzťah výhrady verejného poriadku a najlepšieho záujmu dieťaťa; čo znamená ono „prihliadnutie na najlepší záujem dieťaťa“ v kontexte článku 23 ods. 2 nariadenia Brusel IIa?<sup>35</sup>

Istý návod poskytuje rozhodnutie vo veci P. proti Q.<sup>36</sup>, v ktorom Súdny dvor Európskej únie rozhodol, že „článok 23 písm. a) nariadenia Brusel IIa sa má vykladať v tom zmysle, že pokiaľ s prihliadnutím na najlepší záujem dieťaťa nedošlo k zjavnému porušeniu právnej normy, ktorá je považovaná za podstatnú pre právny poriadok členského štátu, alebo práva, ktoré je v tomto právnom poriadku uznané za základné, toto ustanovenie neumožňuje, aby súd tohto členského štátu, ktorý sa považuje za súd s právomocou rozhodnúť o opatrovníckom práve k dieťaťu, odmietol uznať rozsudok súdu iného členského štátu, ktorý rozhodol o opatrovníckom práve k tomuto dieťaťu“ a v bode 38 uvádza, že ustanovenie článku 23 písm. a) vyžaduje, aby „rozhodnutie o prípadnom odmietnutí uznania bolo prijaté s prihliadnutím na najlepší záujem dieťaťa.“

Uvedené naznačuje, že zásada najlepšieho záujmu dieťaťa v kontexte článku 23 písm. a) nariadenia Brusel IIa je v súčasnosti považovaná skôr len za akýsi limitujúci faktor pri aplikácii výhrady verejného poriadku. Teda, že len po identifikácii konkrétnej právnej zásady, na ktorej členský štát bezvýhradne trvá a ktorá by bola uznaním cudzieho rozhodnutia porušená, je možné zväziť aplikáciu výhrady verejného poriadku, pričom aplikácia zásady najlepšieho záujmu dieťaťa môže viesť len k situácii, že sa od aplikácie výhrady verejného poriadku upustí. Súdny dvor Európskej únie zatiaľ nebol konfrontovaný s otázkou, či by požiadavku zohľadnenia najlepšieho záujmu dieťaťa ako „zásady kogentnej povahy“<sup>37</sup>, nebolo možné považovať za súčasť tzv. európskeho verejného poriadku, čo by malo pre aplikáciu článku 23 písm. a) ďalekosiahle následky.

Veľmi opatrne pristupujú k námietke rozporu uznania či výkonu cudzieho rozhodnutia s najlepším záujmom dieťaťa v kontexte nariadenia Brusel IIa tiež národné sudy.

<sup>34</sup> Rozsudok z 19. novembra 2015, P. proti Q., C-455/15 PPU, ECLI:EU:C:2015:763, bod 37.

<sup>35</sup> Z prípravných materiálov k nariadeniu Brusel IIa je zrejmé, že nariadenie sa v tejto časti priamo inšpirovalo Haagskym dohovorom z roku 1996. Z dôvodovej správy k uvedenému Haagskemu dohovoru vyplýva, že predmetná požiadavka bola prevzatá z Haagskeho dohovoru o spolupráci pri medzištátnych osvojeniach, pričom pri príprave posledného uvedeného dohovoru sa zvažovali, ako vyplýva z dôvodenej správy, viaceré alternatívy, kde prvá spočívala v možnosti neuznať cudzie rozhodnutie, ak je v rozpore s verejným poriadkom štátu výkonu alebo s najlepším záujmom dieťaťa, druhá alternatíva vyžadovala kumulatívne splnenie rozporu s verejným poriadkom štátu výkonu a najlepším záujmom dieťaťa, pričom prednosť dostala tá alternatíva, ktorá pri aplikácii výhrady verejného poriadku prikazuje „len“ prihliadnúť na najlepší záujem dieťaťa. Obdobná právna úprava sa objavuje aj v § 66 ods. 1 písm. c) ZMSP. K problematike aplikačného vzťahu predpisov EÚ, medzinárodných zmlúv a zákona o MPS pozri bližšie: LYSINA, P.: Vzájomný aplikačný vzťah medzinárodnej zmluvy, sekundárneho európskeho práva a vnútroštátneho práva v oblasti justičnej spolupráce v civilných veciach. In: Mílniky práva v stredoeurópskom priestore 2010, 1. časť. - ISBN 978-80-7160-308-5. - Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2011. - S. 229-238.

<sup>36</sup> Rozsudok z 19. novembra 2015, P. proti Q., C-455/15 PPU, ECLI:EU:C:2015:763, bod 37.

<sup>37</sup> Návrhy generálneho advokáta Yves Bot zo 16. apríla 2015, A. proti B., C-184/14, ECLI:EU:C:2015:244, bod. 54 „Nie je totiž možné dosiahnuť, aby sa na nariadenie Brusel IIa neuplatnila zásada kogentnej povahy, spočívajúca v zohľadnení najlepšieho záujmu dieťaťa. V tomto ohľade napokon stačí pripomenúť judikatúru Súdného dvora uvedenú v bodoch 32 až 34 týchto návrhov.“

Napríklad v rozhodnutí **High Court - Family Division (UK) 31.07.2014 - [2014] EWHC 2756 (Fam)**<sup>38</sup> je konštatované, že „je potrebné sa vyvarovať uplatnenia výhrady verejného poriadku (dokonca aj v prípadoch, ktoré berú do úvahy najlepší záujem dieťaťa) v prípadoch, v ktorých dochádza k prekročovaniu zakázanej hranice a kedy dochádza k preskúmaniu veci samej. Je samozrejme možné si predstaviť rozhodnutie, ktoré by bolo z pohľadu najlepšieho záujmu dieťaťa tak absurdné, že by narušilo verejný poriadok, napríklad ak by oprávnený z takéhoto rozhodnutia bol gangster, drogový závislý alebo pedofil. ... v takýchto prípadoch by sa článok 23 písm. a) pravdepodobne uplatnil. V predmetnom prípade aj napriek tomu, že zmena osoby, ktorá bude vykonávať osobnú starostlivosť a zmena krajiny, v ktorej sa bude osobná starostlivosť vykonávať môže byť bolestivá a škodlivá, Dávid udržiava s otcom vzťahy a matka nevzniesla žiadne námietky voči schopnosti otca starať sa o dieťa, pričom Rumunsko je krajinou pôvodu oboch rodičov a krajinou, v ktorej žijú všetci starí rodičia dieťaťa. ...rozhodnutie Bukureštského odvolacieho súdu nie je natoľko extrémne, že by vyžadovalo odmietnutie uznania z dôvodu výhrady verejného poriadku.“

V rozhodnutí **Audiencia Provincial Castellón de la Plana (ES) 12.05.2011 - 23/2011**<sup>39</sup> je konštatované, že v rámci všeobecného režimu podľa článku 21 až 28 nariadenia Brusel IIa námietka založená na najlepšom záujme dieťaťa v kontexte článku 23 ods. 1 písm. a) nemôže viesť k preskúmaniu rozhodnutia z hľadiska rozhodnutia vo veci samej a k úplnej zmene rozhodnutia, ktoré sa má vykonať. Len zmena okolností týkajúcich sa maloletého, ktoré však nie sú dôvodom pre prijatie naliehavého opatrenia je irelevantná v tomto štádiu a musí byť vznesená v novom konaní pred príslušným súdom.

V rozhodnutí **OLG Stuttgart (DE) 22.09.2008 - 17 WF 211/08**<sup>40</sup> je uvedené, že nariadenie Brusel IIa umožňuje najlepší záujem dieťaťa zvažovať len v kontexte výhrady verejného poriadku, pričom v predmetnom prípade nebola vznesená námietka, že by cudzie rozhodnutie porušovalo verejný poriadok členského štátu. Zároveň je v tomto rozhodnutí poukázané na zákaz preskúmania rozhodnutia z hľadiska rozhodnutia vo veci samej. Súd členského štátu výkonu zároveň upozornil, že z osvedčenia je zrejme, že žalovaný bol prítomný v konaní pred cudzím súdom a vecné námietky voči rozhodnutiu mohol vznášať na danom súde resp. na súdoch členského štátu výkonu.

Zaujímavé je tiež rozhodnutie uznesenie Krajského súdu Trenčín zo dňa 24. 08. 2016<sup>41</sup> v zmysle ktorého „žiadene súd Slovenskej republiky nemôže svojim rozhodnutím vo veci maloletého dieťaťa, ktoré je slovenským štátnym občanom založiť taký právny stav, ktorý by de facto aj de iure znamenal, že podľa právneho poriadku Slovenskej republiky, by maloletá mala určených dvoch otcov. Takýto právny stav nie je vo verejnom záujme, ani v záujme maloletej. Odvolací súd tak dospel k záveru, že Rozhodnutie v časti o priznaní rodičovských práv oprávnenému nemožno uznať.“

Prístup Súdneho dvora Európskej únie založený na zásade vzájomnej dôvery vo výkon súdництва, ktorý sa prejavuje o. i. aj v požiadavke reštriktívneho výkladu dôvodov pre neuznanie cudzieho rozhodnutia sa tak prejavuje aj v národnej judikatúre, kde je zásada najlepšieho záujmu dieťaťa používa len na prípadné obmedzenie aplikácie výhrady verejného poriadku resp. hypoteticky v extrémnych prípadoch ako súčasť výhrady verejného poriadku ale nie ako samostatný dôvod pre neuznanie cudzieho rozhodnutia a to nielen z dôvodu znenia článku 23 písm. a) nariadenia Brusel IIa ale aj v dôsledku zákazu preskúmania rozhodnutia z hľadiska veci samej. Umožnenie skúmania, či cudzie rozhodnutie je alebo nie je v najlepšom záujme dieťaťa by totiž mohlo viesť k otvoreniu ďalšieho „fóra“ pre nespokojných účastníkov konania, ďalšiemu predĺžovaniu konania a v konečnom dôsledku k stavu, ktorý odporuje najlepšiemu záujmu dieťaťa.

Odpoveď na otázku, aký je názor Európskeho súdu pre ľudské práva na nezohľadnenie námietky spočívajúcej v rozpore uznania cudzieho rozhodnutia s najlepším záujmom dieťaťa v kontexte článku 23 písm. a) nariadenia Brusel IIa zatiaľ nie je známa. Prevažuje právny názor, podľa ktorého „je vylúčené uplatnenie vecných práv vyplývajúcich z EDLP proti uznaniu a výkonu cudzieho rozhodnutia, ktoré pochádza z iného zmluvného štátu tohto dohovoru pred Európskym súdom pre ľudské práva, a to už aj z dôvodu, že v takýchto prípadoch by bolo potrebné podať

<sup>38</sup> Dostupné cez <https://www.unalex.eu/Judgment/Judgment.aspx?FileNr=UK-1477>.

<sup>39</sup> Dostupné cez <https://www.unalex.eu/Judgment/Judgment.aspx?FileNr=ES-624>.

<sup>40</sup> Dostupné cez <https://www.unalex.eu/Judgment/Judgment.aspx?FileNr=DE-1941>.

<sup>41</sup> Dostupné cez <https://otvorenosudy.sk/decrees/2315765?l=sk>.



sťažnosť voči štátu pôvodu namiesto čakania na výkon rozhodnutia v inom zmluvnom štáte.<sup>42</sup> V tomto kontexte je však zaujímavé rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Hromadka a Hromadkova proti Rusku<sup>43</sup>, v ktorom ESĽP posudzoval neuznanie českého rozhodnutia, ktorým bolo maloleté dieťa zverené do osobnej starostlivosti sťažovateľa ruskými orgánmi. ESĽP v tomto kontexte rozhodoval, či odmietnutím uznania českého rozhodnutia ruské orgány nastolili spravodlivú rovnováhu medzi záujmami dieťaťa a záujmami sťažovateľa, pričom ESĽP prikladal mimoriadny význam najlepšiemu záujmu dieťaťa a zdôraznil, že rodič nemôže mať podľa článku 8 nárok na prijatie takých opatrení, ktoré by poškodili zdravie a vývoj dieťaťa. (bod 160). Zaujímavé v tomto prípade sú dva momenty, v prvom rade skutočnosť, že ESĽP konštatoval, že ruské orgány nemali v kontexte použitého právneho nástroja (dvojstranná zmluva medzi ZSSR a ČR) možnosť ako dôvod neuznania zvážiť najlepší záujem dieťaťa, avšak ESĽP k tomuto posudzovaniu pristúpil a posudzoval skutočnosť, že dieťa je usadené v Rusku a že návrat k otcovi by mohol viesť k rozporu s najlepším záujmom dieťaťa, pričom konštatoval že nevykonaním rozhodnutia nedošlo k porušeniu práva na rešpektovanie rodinného života.

Je otázne, nakoľko je možné závery uvedeného rozhodnutia ESĽP použiť pre prípady uznania cudzieho rozhodnutia vo všeobecnom režime nariadenia Brusel IIa, ak by použiteľné boli, vyvstáva ešte otázka, či by znamenalo to znamenalo potrebu posúdenia dopadu uznania a výkonu cudzieho rozhodnutia na najlepší záujem dieťaťa v každom jednotlivom prípade.

Každopádne, otázka či okrem extrémnych prípadov je možné zohľadniť najlepší záujem dieťaťa v štádiu uznávania a výkonu cudzích rozhodnutí v režime nariadenia Brusel IIa nie je jednoznačne vyriešená a okrem názoru Súdneho dvora Európskej únie bude zaujímavý aj názor Európskeho súdu pre ľudské práva. Osobne sa prikláňam k riešeniu, ktoré by možnosť zohľadnenia nevylúčilo, avšak v podmienkach Európskej únie limitovalo na mimoriadne prípady. Požiadavka skúmania tejto zásady v každom jednotlivom prípade by nielen podkopala zásadu vzájomnej dôvery vo výkon súdnictva, ale mohla by viesť k taktizovaniu, predlžovaniu konaní a pretŕhaniu väzieb medzi rodičmi a deťmi.

### **3 ZÁVER**

Ako ukázala analýza rozhodnutí národných a nadnárodných súdov, aj v prípade aplikácie zjednotených pravidiel Európskej únie, ktoré boli vytvárané a sú aplikované s ohľadom na najlepší záujem dieťaťa môžu vo výnimočných prípadoch nastať okolnosti, ktoré vyžadujú, aby orgány členského štátu výkonu neaplikovali zásadu vzájomnej dôvery vo výkon súdnictva, pretože existuje isté riziko, že by tým mohli porušiť požiadavky vyplývajúce z EDĽP. Pravdepodobne toto bol jednej z dôvodov prečo sa v návrhu revidovaného nariadenia Brusel IIa navrhuje nová právna úprava explicitne umožňujúca zohľadňovanie zmenených pomerov či nesúhlas maloletého orgánmi štátu výkonu v štádiu výkonu cudzieho rozhodnutia a to v kontexte výhrady verejného poriadku. Tento návrh je v kontexte vykonanej analýzy potrebné len privítať.

#### **Použitá literatúra:**

- BIAGIONI, G.: Avotiņš v. Latvia: The Uneasy Balance Between Mutual recognition of Judgments and protection of Fundamental Rights. In: European Papers, roč. 1, 2016, č. 2, s. 589 a 590
- EMAUS, J.: The interaction between mutual trust, mutual recognition and fundamental rights in private international law in relation to the EU's aspirations relating to contractual relations. Dostupné cez <https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/350707/Interaction.pdf?sequence=1>
- HAŤAPKA, M.: Priznávanie účinkov cudzím rozhodnutiam v občianskych veciach v Slovenskej republike (uznávania a výkon) In: Justičná revue, 67, č. 3, s. 311
- KIESTRA, L. R.: The impact of the European Convention on Human Rights on Private International Law. The HAGue: T.M.C. ASSER PRESS, 2014. ISBN 978-94-6265-032-9.
- LENAERTS, K.: The Best interests of the Child Always Come First: The Brussels IIbis Regulation and the European Court of Justice. In: Jurisprudence, 2013, 20 (4), s

<sup>42</sup> KIESTRA, L. R.: The impact of the European Convention on Human Rights on Private International Law. The HAGue: T.M.C. ASSER PRESS, 2014. ISBN 978-94-6265-032-9, s. 277 - 278

<sup>43</sup> Rozsudok ESĽP zo dňa 11. decembra 2014 vo veci Hromadka a Hromadkova v. Rusko, sťažnosť č. 22909/10.

LYSINA, P.: Vzájomný aplikačný vzťah medzinárodnej zmluvy, sekundárneho európskeho práva a vnútroštátneho práva v oblasti justičnej spolupráce v civilných veciach. In: Míľniky práva v stredoeurópskom priestore 2010, 1. časť. - ISBN 978-80-7160-308-5. - Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2011. - S. 229-238.

LUPRICHOVÁ, P.: Zisťovanie najlepšieho záujmu dieťaťa v rodinnoprávnych veciach. In: Bratislavské právnické fórum 2013 [elektronický zdroj]. - Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2013. - ISBN 978-80-7160-365-8. - S. 319-325.

SLAŠŤAN, M: Výhody a nevýhody "ustálenej judikatúry" Súdneho dvora Európskej únie. In: Právny pluralizmus a pojem práva. - ISBN 978-80-89607-57-0. - Bratislava : SAP, 2017. - S. 150-156.

SLAŠŤAN, M.: Variácie určovania právomoci vo veciach rodičovskej zodpovednosti podľa nariadenia Brusel IIA. In: Občianskoprávne aspekty medzinárodných rodičovských únosov detí a iné rodinnoprávne pomery s cudzím prvkom v podmienkach Slovenskej republiky [elektronický zdroj]. - ISBN 978-80-7160-421-1. - Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2016. - S. 5-17 [online].

STALFORD, H.: Children and the European Union, Rights, Welfare and Accountability. Oxford: 2012, Hard Publishing,

VALUCH, J. – GRIGER, J.: Ochrana práv súvisiacich s rodinným životom a judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva. In: Výkon väzby a výkon trestu odňatia slobody žien, matiek s deťmi. - ISBN 978-80-972031-1-5. - [Omšenie] : Zbor väzenskej a justičnej stráže, 2015. - s. 168-181.

VRŠANSKÝ, P.: Ľudské práva a Európsky súd pre ľudské práva Quo vadis? In: Juridizácia ľudských práv v kontexte judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. - ISBN 978-80-89453-11-5. - Bratislava : Paneurópska vysoká škola, 2015. - S. 31-38.

**Kontaktné údaje:**

JUDr. Katarína Burdová, PhD.

Katarina.burdova@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

## NEW TRENDS IN CONCLUDING INVESTMENT TREATIES – HAS THE BUBBLE OF SELFISHNESS FINALLY BURST ?

Katarína Chovancová<sup>1</sup>

Faculty of Law, Pan European University

**Abstract:** *Un, deux, trois, quatre - and five* when considering international investment treaties wasn't omitted by mistake. "One" is for the ICSID Center; "two" is for the nineties with their typical steep rise of investment arbitrations. "Three" is for later skepticism about the consistency of arbitral awards, the bias of arbitrators etc. "Four" is for a proposal of the EU to set up an international investment court as a part of the cure, prescribed for the ISDS, including the ISDS's removal or a purchase of the political risk. "Five" stands for the brushed version of *four*. It proposes a wide reform of existing ISDS and the significant improvement of international investment treaties, that (with a generous help of the UN) makes them more human rights oriented and environment friendly. And it is this legislative carving of the better place for the host states to which this paper is confined. In words of an imaginary host state, addressing potential investors, "Come and stay if it pleases you. Nonetheless, as you'll be brought into subjection to what we call the regulations of reason, order, and our constitution, please - do attempt not displease. Our quid pro quo attitude will be all the better for it."

**Key words:** international investment treaties, foreign investors, human rights, environment, the UN.

### 1 INTRODUCTION AND THE BASIC CHARACTERISTICS

*"Well there's one kind-a favor I'll ask of you; well there's one kind-a favor I'll ask of you; there's just one last favor I'll ask of you: see that my grave is kept clean..."*

Blind Lemon Jefferson, 1927 († Chicago, 1929)

*"Corporations now govern society, perhaps more than governments themselves do; yet ironically, it is their very power, much of which they have gained through economic globalization that makes them vulnerable."*<sup>2</sup> Indeed, multinational enterprises (or "MNEs" for short) do really have the brake today. Alas, they also keep almost everything they make - nothing new there, except for the fact that unlike in the distant past, when above mentioned unhappy Jefferson and his alike used to pass away on the frozen streets of Chicago because the uninterested public simply turned a blind eye and no one cared, unfortunate ordinary workers, employed by numerous branches of MNEs in developing countries - the "Jefferssons" of our modern and technologically very advanced times somehow still find it difficult "only" to secure themselves - at the very least - some decent standards of living, forever attempting to improve their uneasy economic situation.

---

<sup>1</sup> The author of this article alone is responsible for any accidental blunders included. The opinions revealed are those of the author and have no ties to any financial compensation received from any source.

<sup>2</sup> BAKAN, J.: The Corporation. The Pathological Pursuit of Profit and Power, p.25.

It is nowadays a common knowledge that corporations in forms of multinational enterprises (“MNEs”) are the main vehicles of foreign investment,<sup>3</sup> crossing the borders and all the boundaries as they do their business practically freely in many countries, while being managed by their foreign owners “*from the other side*” with their seat located in another country.<sup>4</sup> Consequently, foreign investment law - regulated at the moment mostly by bilateral investment treaties (“BIT”), as the idea of adopting the global investment treaty is obviously still in the air – serves as a governing law for MNEs.

Similarly, it has also been notoriously known for a long time that except for all the gains, MNEs have achieved through the liberalization and globalization and their global influence, and brought to the developing countries - “*the rule takers*,”<sup>5</sup> in their insatiable drive for making a profit (which should not be looked down on as such) they also caused many problems in countries where they operate, including environmental damage and multiple embarrassing human rights’ infringements – available dozens of voluntary schemes codes of conduct cobbled together by the same MNEs notwithstanding.<sup>6</sup>

Nonetheless, more often than not they succeeded in making it away only with some insignificant penalty due to their limited liability (being comfortably accountable to no one) and because of their few basic features, comprising an enormous economic power, a non-transparent operation, bribery, corruption, or just a very effective spreading of threatening rumours about lifting their anchors from their economically challenged host states.<sup>7</sup>

As already noted, foreign investment law has traditionally been incorporated mostly in almost 3000 BITs and several MITs.<sup>8</sup> It is submitted that most of them are asymmetric due to typically unequal bargaining powers of the parties to the treaty. In addition, the BITs are frequently broadly drafted in favour of foreign investors, forever dwelling only on investor protection as their main goal, while sufficiently pushing their another vital focus on building sustainable development<sup>9</sup> of both treaty parties somewhere to the backyard. Equally, many times they point blank omit in their provisions a clear and unambiguous definition of the regulatory powers of the host state *vis a vis* its foreign investors. As Henckels<sup>10</sup> observed, “*These provisions give investment tribunals significant discretion in interpreting states’ obligations towards foreign investors and investments.*”

Naturally, states are spooked by the prospects of being forced to compensate investors for their own laws, adopted without discrimination for the common good of its own citizens, so they simply respond accordingly – by reforming BITs<sup>11</sup> (and investment contracts)<sup>12</sup> and making them more precise (which is the case with TPP and CETA)<sup>13</sup>, or terminating them and stepping out of the ICSID<sup>14</sup> dispute settlement mechanism by withdrawing from the ICSID Convention completely.<sup>15</sup> The

---

<sup>3</sup> SUBEDI, S.P. : *International Investment Law: Reconciling Policy and Principle*, Oxford, Hart Publishing, 2016, p.283

<sup>4</sup> STIGLITZ, J. E.: *Multinational Corporations: Balancing Rights and Responsibilities*. In: *American Society of International Law Proceedings*, 2007, p.3.

<sup>5</sup> ALSCHNER, W.: *Mapping the universe of International Investment Agreements*. In: *Journal of International Economic Law*, 2016, Vol.19, p.572.

<sup>6</sup> SUBEDI, S.P. : *International Investment Law: Reconciling Policy and Principle*, *op.cit.*, p.64.

<sup>7</sup> See e.g. STIGLITZ, J. E.: *Multinational Corporations: Balancing Rights and Responsibilities*, *op. cit.*, p.16 .

<sup>8</sup> *Bilateral investment treaties, multilateral investment treaties.*

<sup>9</sup> See in detail e.g. MANN, H.: *Reconceptualising International Investment Law: Its Role in Sustainable Development*. In: *Lewis & Clark Law Review*, 2013, Vol.17, p.537.

<sup>10</sup> HENCKELS; C: *Protecting Regulatory Autonomy through Greater Precision in Investment Treaties: The TPP, CETA and TTIP*. In: *Journal of International Economic Law*, 2016, Vol.19, p.27.

<sup>11</sup> See e.g. BRABANDERE, E.: *States’ Reassertion of Control over International Investment Law (Re)Defining ‘Fair and Equitable Treatment’ and ‘Indirect Expropriation*. In: KULICK, A. (ed.): *Reassertion of Control over the Investment Treaty Regime*, *op. cit.*, p.285-286. Equally HANESSIAN, G., DUGGAL, K.: *The Final 2015 Indian Model BIT: Is This the Change the World Wishes to See ?* In: *ICSID Review*, 2017, Vol.32, No.1, p.217-229.

<sup>12</sup> SUBEDI, S.P. : *International Investment Law: Reconciling Policy and Principle*, *op.cit.*, p.258.

<sup>13</sup> *Trans Pacific Partnership, The Comprehensive Economic and Trade Agreement.*

<sup>14</sup> *The International Centre for the Settlement of Investment Disputes.*

real issue is that what the governments of the parties to the BIT do need is certainty, regarding their treaty obligations, especially when they concern their own regulatory powers.

Four years ago Mann<sup>16</sup> released a gentle (and thoughtful) warning: „*There is a growing international consensus that more is needed from investment treaties if they are to have a meaningful future, or any future at all.*“ Indeed, not only BITs have suddenly found themselves to be temporarily inefficient and sometimes even unwanted, but the current criticism of the ISDS<sup>17</sup> mechanism perhaps even better illustrates a momentous change taking place within the realm of international investment law.<sup>18</sup> Given that arbitration rules of international arbitration centres, applied in international investment arbitration rules have been constantly updated and improved,<sup>19</sup> a contemporary full blown opposition against the ICSID seems to be rather disappointing, though not unreasonable, or unjustified either.

From a functional point of view, Guiding Principles on Business and Human Rights (the “UNGP”),<sup>20</sup> as proposed by Professor John Ruggie, the U.N. Special Representative of the Secretary General were adopted by the U.N. in 2011, serving as an apposite tool and the guide for MNEs in implementing the U.N. “*Protect, Respect and Remedy Framework.*”<sup>21</sup> They form one part of the broader framework (together with an older IISD<sup>22</sup> Model Agreement 2005 and the latest UNCTAD<sup>23</sup> investment policy frameworks for sustainable development), addressing standards and practices of MNEs with regard to business and human rights, while having their significant improvement as a long term goal. All these projects, with the UNGP as the most prominent element of the framework in respect to the protection of human rights – have addressed up to certain extent the negotiation of investment treaties in such way, that they made an attempt to be proactive, rather than reactive only. As Mann<sup>24</sup> observed, these projects “*go beyond the perspective of limiting actual or potential harm done by such agreements to look also what can be done in a positive and promotive way to enhance the relationship between FDI and sustainable development.*”

Accordingly, the UNGP contains a recommendation for states with respect to investment treaties in Article 9. Under this Article, the UNGP recommend states not only to maintain an adequate domestic policy space to meet all their human rights obligations generally, but specifically “*when pursuing business related policy objectives with other states or business enterprises, for instance through investment treaties.*” Obviously, an accent on the role investment treaties (the BITs and IIAs as well)<sup>25</sup> may play, and influence they might have on the protection, promotion and respect for human rights has been expressed crystal clear.

Although being adopted in 2011, it should be pointed out that the UNGP have been developed gradually. In fact, four reports together had been submitted to the U.N. Human Rights Council between 2006 and 2011,<sup>26</sup> before adoption of the final version and it is notable that not only

---

<sup>15</sup>BORDIN, F.L.: Reasserting Control through Withdrawal from Investment Agreements. In: KULICK, A. (ed.): Reassertion of Control over the Investment Treaty Regime, p.219-228.

<sup>16</sup> MANN, H.: Reconceptualising International Investment Law: Its Role in Sustainable Development, *op.cit.*, p.536.

<sup>17</sup> The investor-state dispute settlement.

<sup>18</sup>But see also an older criticism in FRANCK; S.: Development and Outcomes of Investment Treaty Arbitration. In: *Harvard International Law Journal*, 2009, Vol.50, p.436-489.

<sup>19</sup> SUBEDI, S.P. : International Investment Law: Reconciling Policy and Principle, *op.cit.*, p.259.

<sup>20</sup> U.N. Office of the High Commissioner of Human Rights: Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “*Protect, Respect and Remedy*” Framework, U.N. Doc. HRJPUB/ 11/04.

<sup>21</sup> CHOVANCOVÁ, K.: Non-Precluded Measures in International Investment Arbitration. In: *Czech Yearbook of Public & Private International Law*, ČSMP, Praha, 2016, Vol.7, p.391-410.

<sup>22</sup> International Institute for Sustainable Development.

<sup>23</sup> The United Nations Conference on Trade and Development.

<sup>24</sup> MANN, H.: Reconceptualising International Investment Law: Its Role in Sustainable Development, *op.cit.*, p.537.

<sup>25</sup> Bilateral investment treaties, international investment agreements.

<sup>26</sup> See for instance *Business and Human Rights: Mapping International Standards of Responsibility and Accountability for Corporate Acts*, Report of the Special Representative of the Secretary-

these Guidelines were prepared as a part of persistent and continuing work of Professor John Ruggie. For instance, another his report, this time prepared in cooperation with the International Finance Corporation (“the IFC”) analysed a potential negative impact of stabilisation clauses (favoured by investors) on the promotion and protection of human rights and it was his concern about tying the governments’ hands by investors through stabilization clauses,<sup>27</sup> preventing them to implement international human rights obligations, that led to publishing this report under the title “*Stabilisation Clauses and Human Rights*.”<sup>28</sup>

It is then rather unfortunate that Hirsch<sup>29</sup> has recently noted pragmatically, “*The relationship between foreign investment and human rights protection are mixed: foreign investment may promote human rights in some cases, and decrease their protection in others.*” Similarly, international investment law and international human rights law have been juxtaposed as opposing areas of law because of conflicting interests, rules and regulations,<sup>30</sup> with investment tribunals being systematically blamed for adopting a consistent approach, which may be appreciated, after all, unless they marched directly against implementation of human rights in their decision making.<sup>31</sup> Not surprisingly, one solution to this problem might be identification of the several reasonable steps and precautions, which could lead to some desirable outcomes, and the work of Professor John Ruggie has undoubtedly proved to be quite a useful manual of superior qualities, in spite of some inevitable criticism, following its adoption.<sup>32</sup>

The thesis of this article is that a proposed solution (although not being excessive or aggressive too much) ought to be radical enough to guarantee the investors’ genuine respect for human rights and environment in their host states in *real life* instead of being only included in investment treaties’ preambles as a polite text which looks nice, but practically has no real meaning because of the winning vast power the MNEs and their powerful “rule makers” behind their backs always possess, nurture and cherish against their less economically viable host states.

Therefore, an identification of acceptable improvements in investment treaties, aiming at securing the permanent protection and respect for human rights by foreign investors is going to be the main purpose of this paper, together with the short mapping of the current challenges of investment treaties and a space efficient definition of the positively viewed mutual relationship of the international law of human rights (“IHL”) and international investment law (“IIL”).

This article consists of four sections, starting with this introduction. The second section provides an overview of the current status and challenges of international investment treaties, comprising their reforming and termination, before introducing the UNGP and its provisions, relevant for the area of international investment law. The article then gathers the basic characteristics of the relationship of the IHL and IIL, pointing to their common historical roots and well discernible differences and similarities.

The next section critically examines possible improvements of investment treaties, aiming at securing the genuine protection and respect for human rights and environment in the host states. At the very end, as a close follow up to the latest theory on the triangular nature<sup>33</sup> (instead of the

---

General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, UN Doc. A/HRC/4/035 of 9 February 2007.

<sup>27</sup> EDJUA, T., CROCKETT, A.: Human Rights Not Negotiable. In: 28 *International Financial Law Review*, 2009, Vol.28,p. 50.

<sup>28</sup>Stabilization Clauses and Human Rights.A reseach Project Conducted for IFC and the U.N. Special Representative of the Secretary General on Business and Human Rights. May 27, 2009. <<http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/9feb5b00488555eab8c4fa6a6515bb18/Stabilization%2BPaper.pdf?MOD=AJPERES>>

<sup>29</sup> HIRSCH, M.: The Interaction between International Investment Law and Human Rights Treaties: A Sociological Perspective. Research Paper No. 06-13, May 2013, p.214.

<sup>30</sup> KLEIN, N.: Human Rights and International Investment Law: Investment Protection as Human Right, *Goettingen Journal of International Law*, 2012, Vol.4., p.180.

<sup>31</sup> See e.g. HIRSCH, M.: The Interaction between International Investment Law and Human Rights Treaties, *op.cit.*, p.217.

<sup>32</sup> SUBEDI, S.P. : International Investment Law: Reconciling Policy and Principle, *op.cit.*, p.70.

<sup>33</sup> ROBERTS, A.: Triangular Treaties: The Extent and Limits of Investment Treaty Rights. In: *Harvard International Law Journal*, 2015, Vol.56, p.362.

bilateral nature) of international investment treaties, this article suggests a hypothetical bridging the divides between the IHRL and IIL in international investment treaties through an installation of three types of treaties provisions, while not excluding the most controversial provisions.

## **2 MAPPING THE CURRENT STATUS OF BITS (TRACING THE PROPER FACE-SAVING SOLUTIONS)**

Earlier in this article I have stressed the UNGP Article 9, which is of utmost importance in relation to investment treaties, as it has specifically and intentionally accentuated that “*States should ensure that they retain adequate policy and regulatory ability to protect human rights under the terms of such agreements, while providing the necessary investor protection.*” Briefly put, BITS definitely should avoid suppressing all the states’ efforts to protect human rights also within their BITS’ framework. I shall not try here to submit a tedious analysis of the UNGP, dissected in detail as it is beyond the scope of a single article to discuss, when bearing in mind its acceptable length for the prospective readers, let alone the article’s confinement to investment treaties issues. Rather, at least its development in short should be the first to be considered before mapping the current status and future prospects of BITS within the broader context of the states’ ongoing sharp response to restriction of their regulatory powers.

The underlying philosophy of the masterminds behind the UNGP’s and its predecessors was development of functioning norms, governing the MNEs behaviour.<sup>34</sup> Two issues deserve special mention. First and foremost, paradoxically the most progressive document proclaimed under the auspices of the U.N. Commission on Human Rights was not the UNGP, but much older 2003 Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations (“the Norms”),<sup>35</sup> which directly placed legal obligations to promote, protect and respect human rights on MNEs. As such, they were unacceptable for diligent corporate lobbyists and ended up declared by the Commission merely as a draft proposal without any significant legal relevance.

Secondly, the UNGP has a long history of development with the first report on responsibility of MNEs to promote and respect human rights within the spheres of their business activities, being submitted in 2006. Much to the disappointment of interested NGOs, this report, as well as a subsequent report, submitted by John Ruggie as the U.N. Special Representative in 2007 made the states responsible for the MNEs misdeeds in the host states, absolving MNEs from being obliged to report to - simply put - anybody. Another report followed one year later, this time identifying three core following principles – nowadays a succinct mantra for all its younger derivatives: “*the state duty to protect human rights abuses by third parties, including business; the corporate responsibility to respect human rights; and the need for more effective access to remedies.*”<sup>36</sup>

Finally, after submitting two additional reports in April 2009 and 2010, the U.N. Special Representative handed in his last report to the U.N. Human Rights Council together with the UNGP, approved of by the Council unanimously. Three basic pillars of Protect, Respect and Remedy Framework were rephrased, thus becoming more sophisticated and also more precise in its Article 6.<sup>37</sup> As I have characterised elsewhere, it has been a long time since the UGNP has become an apposite tool for all responsible treaty parties to BITS.

---

<sup>34</sup> SUBEDI, S.P. : International Investment Law: Reconciling Policy and Principle, *op.cit.*, p.67.

<sup>35</sup> Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights. ECOSOC, Un Doc E/CN.4/Sub.2.2003/12/Re v.2, 26 August 2003.

<sup>36</sup> *Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights*, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the Issue of Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises, UN Doc A/ HRC/8/5 of 7 April 2008.

<sup>37</sup> Ruggie’s views on the corporate responsibility, included in the UGNP are far from being unrealistic. For instance, he sympathetically differentiated between the level of corporate responsibility of MNEs according to their size and provided the MNEs with exact specification of the human rights the MNEs should respect, identifying them as internationally recognized human rights. Even more importantly, he described the MNEs’ responsibility to respect human rights as the most global standard, unsubordinated to compliance with national human rights laws and regulations.

The aim behind BITs - similar, but not identical - has always been protection of investment and an increase of the FDI inflows.<sup>38</sup> However, their triangular nature has recently been defined with depicting their very purpose not only as investment protection per se, moving it closer to improvement of the economic gains of the host states and improvement of the public well-being also by means of FDI, which is certainly a noble goal. As Roberts<sup>39</sup> explains, "*Rather, protection of investors is a means to the end of promoting foreign investment, and this is a qualified, rather than absolute, goal.*"

The BITs are unique, but share a good deal of standardized provisions<sup>40</sup> and the countries tend not to deviate from the standardized language too much, as it is believed, that (as a good sign for investors), "*consistent treaty standards facilitate compliance with investment treaty obligations.*"<sup>41</sup> On the other hand, not only consistency, but also innovation in national BITs networks, or the BITs' convergence may be found,<sup>42</sup> as well as some innovative approaches toward drafting new BITs (or the Model BITs) with the US famous "*volte face*"<sup>43</sup> in the US Model BIT 2012 and the Indian Model BIT 2015 being two really exquisite illustrations.<sup>44</sup>

According to Goldstein,<sup>45</sup> "*Most pertinent to the cause of their conflict with state-imposed human rights protections, BITs create only rights for investors without obligations, and only obligations for host states seemingly unaccompanied by any substantive rights.*" In truth, this exactly could be the very reason why many states nowadays rewrite their BITs in order to reserve their own domestic policy space to maneuver and cope up with recommendations, prescribed in the UNGP Article 9 - those are pragmatic measures, adopted as face saving solutions, which may help to save the BITs live.

For instance, India has reformed its older Draft Model BIT relentlessly and included in its latest Model BIT 2015 an obligatory exhaustion of local remedies for five years before an investor may initiate investment arbitration, threw bogus mailbox companies out of the definition of investment (and the MFN clause as well), and definitely did not make investors happy with its definition of compensation, tailoring it as "adequate" instead of a reassuring prompt, adequate and effective compensation.<sup>46</sup> In comparison, Bolivia, Venezuela and Ecuador (with South Africa and also Indonesia standing in the queue for renegotiation) made abrupt end to their membership in the ICSID Convention and terminated their BITs.<sup>47</sup>

Of significance in this respect will be the identification of the relationship between international human rights obligations and rights of investors, granted to them in a BIT, as well as description of the complicated relationship of the IHRL and IIL. Except for this, application of human rights obligations in investment treaty arbitration, which is always open to question, cannot be omitted. To put it mildly, both abovementioned relationships are terribly complex, as well as complicated, always demanding an analysis of the concrete relevant BIT.

In contrast, the core issue could not have been simpler, as it concerns an issue of hierarchy of legal obligations in two different areas of international law, except for agreement that *jus cogens* violations are understandingly not a suitable topic for polemic discussion of arbitrators. Do investment treaty obligations of the host state stand above its human rights obligations? Investment tribunals are usually reluctant to decide human rights issues when deciding an international

---

<sup>38</sup> GOLDSTEIN, J. S.: Bringing BITs Back from the Brink, *op. cit.*, p.366.

<sup>39</sup> ROBERTS, A.: Triangular Treaties: The Extent and Limits of Investment Treaty Rights, *op.cit.*, p.379.

<sup>40</sup> ALSCHNER, W.: Mapping the universe of International Investment Agreements, *op. cit.*, p.566.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p.577.

<sup>42</sup> By way of example, convergence is typical for the older Slovak, Hungarian and Czech BITs, which proved to mutually overlap.

<sup>43</sup> SUBEDI, S.P.: International Investment Law: Reconciling Policy and Principle, *op.cit.*, p.125-127.

<sup>44</sup> Novelty was recognized e.g. in the TPP, which includes in Article 9.19 the corporate social responsibility.

<sup>45</sup> GOLDSTEIN, J. S.: Bringing BITs Back from the Brink, *op. cit.*, p.367.

<sup>46</sup> See an instructive overview in HANESSIAN, G., DUGGAL, K.: The Final 2015 Indian Model BIT: Is This the Change the World Wishes to See ? In: *ICSID Review*, 2017, Vol.32, No.1, p.218-220 .

<sup>47</sup> BORDIN, F.L.: Reasserting Control through Withdrawal from Investment Agreements, *op.cit.*, p.219.



investment dispute in investment arbitration and either ignore them, or getting them out of the way completely because of their lack of jurisdiction.

As Karamanian<sup>48</sup> noted, “*Those disputes are claims relating to mistreatment of the investor or the investment. They do not expressly authorize the tribunals to resolve human rights claims.*” Moreover, the fact, that international human rights treaties and the Ruggie’s UNGP have not bound MNEs with direct legal obligations, while codes of conduct are generally ineffective,<sup>49</sup> certainly does not help and the most recent accounts disclose that arbitrators give swiftly every priority to stressing the host state’s treaty obligations toward investors when the host state tries to defend itself with an argument of the necessary regulatory measure, adopted in order to abide by its own human rights obligations. In contrast, the developing host state itself can be unwilling to be too smart and pushy before arbitral tribunal for the fear of losing the foreign investor, when serious negative economic consequences are at stake.<sup>50</sup>

When considering this line of investment tribunals’ reasoning, it might be very demanding to see the IIL as an inherent part of the IHRL<sup>51</sup> instead of being separated areas of international law, regardless of their common customary law roots and heritage. On the other hand, the prudent balancing of investment protection and the human rights obligations by progressively thinking arbitrators seems to be unavoidable in the future, as long as investment arbitration expects to flourish without being accused of riding the roughshod over the human rights issues.

### **3 BRIDGING THE DIVIDES INEXORABLE AND FEASIBLE**

Nowadays, the division between developing states and developed states still does not seem inappropriate when it comes to reinforcing their own prohibitions and regulatory measures, as the developing states simply do not have a necessary bargaining power to overrule some decisions of investment tribunals, made in favor of the foreign investors, who are properly propped up by their economically strong home states. This seems to be the main reason why e.g. some Latin American states withdrew from the ICSID Convention in their response to not being able to defend any regulatory measure, adopted for public purpose in numerous investment arbitrations. Another way of dealing with this problem may be drafting new model BITs, or extend existing BITs by adding special provisions to protect the state’s regulatory powers.

A second way to improve the scope of the state’s policy space in BITs is through the careful inserting of sensitive interpretations of the basic standards of investors protection, well embedded in almost every BIT. For instance, the states may link the content of the FET standard to international law, thus preventing overzealous arbitrators from being too inventive with their interpretations, or simply selecting for the FET a clearly defined content.<sup>52</sup> Simultaneously, the parties to the treaty may extend or clarify their general exceptions provisions (or escape clauses), which turned out to have their necessary weight even in the most difficult investment arbitrations<sup>53</sup> against Argentina, relying on the WTO three stage necessity test when circumstances called for it.<sup>54</sup>

Finally, even “the most controversial” positive obligations are not entirely out of the question, given that reference to human rights and labor treaties has already been introduced in the US Model

---

<sup>48</sup> KARAMANIAN, S.: The Place of Human Rights in Investor-State Arbitration. In: *Lewis & Clark Law Review*, 2013, Vol.17, p.432.

<sup>49</sup> DUMBERRY, P., AUBIN-DUMAS, G.: When and How Allegations of Human Rights Violations can be raised in investor-State Arbitration. In: *Journal of World Investment & Trade*, 2012, Vol.13, p.354.

<sup>50</sup> *Ibid*, 353.

<sup>51</sup> KLEIN, N.: Human Rights and International Investment Law: Investment Protection as Human Right, *Goettingen Journal of International Law*, 2012, Vol.4.p.186.

<sup>52</sup> See e.g. BRABANDERE, E.: States’ Reassertion of Control over International Investment Law (Re)Defining ‘Fair and Equitable Treatment’ and ‘Indirect Expropriation. In: KULICK, A. (ed.): Reassertion of Control over the Investment Treaty Regime, *op. cit.*, p.295.

<sup>53</sup> CHOVANCOVÁ, K.: Non-Precluded Measures in International Investment Arbitration. In: *Czech Yearbook of Public & Private International Law*, ČSMP, Praha, 2016, Vol.7, p.391-410.

<sup>54</sup> CHOVANCOVÁ, K.: The WTO Necessity Doctrine and Its Applicability in the International Investment Arbitration. In: *Slovak Yearbook of International Law*. SSMP, Bratislava, 2016, Vol.VI , p.

BIT 2012. More onerous provisions of direct human rights obligations, imposed on MNEs in international investment treaties, however, do not seem plausible at the moment and the IISD Model Treaty is probably the only model treaty, the authors of which did not worry about inserting a direct human rights obligation into the treaty, although proposals for this most aggressive form of renovation of the BITs - and if adopted also the most effective, with one hundred percent surety – have already paved its way into international legal writings.<sup>55</sup>

In contrast, if the whole investment protection was subordinated to a broader human rights framework, the investors would probably not stay abandoned, because international human rights standards did not diminish and could be applicable, but the million dollar question is: Is there a hint of the slightest inclination to do so? If one knew the answer, one could bottle it...

#### **4 CONCLUSION - IIAS WELCOME ON BOARD - (UN)HARMED**

It is apparent that empathy poses no real threat for corporation (or MNE for that matter), as corporation doesn't feel and its tastes are quite singular, because of being singularly *self-interested* with wrong tendencies to *narcissism*. According to ironic Bakan,<sup>56</sup> "*The corporation itself may not so easily escape the psychopath diagnosis...*" Nonetheless, when summing up all that has been put forward in this article so far, the overall prospects of holding MNEs to their obligations (and not only vague promises) to protect and respect human rights and environment in all countries where they operate, regardless of their economic strength and bargaining power, do not look so bad now after all, which allows me to end on a note of hope, instead of professional despair, or some pointless spluttering in rage.

This article argues that a proposed solution to the current states' inability to enforce their regulatory measures, adopted to protect human rights against investors in international investment arbitrations must be radical enough to secure the investors' real respect for human rights and environment in their host states in *reality*. The article suggests that in the future, the UNGP should be widely used throughout the process of BITS' renovation as an instructive manual of superior qualities.

At the same time, several remarks on the possible improvements of investment treaties, aiming at securing the genuine protection and respect for human rights and environment in the host states have been included. At the very end, the article suggests bridging the divides between the IHRL and IIL in international investment treaties through an installation of three types of treaties provisions, while not excluding their most controversial (but not silly) permutation.

#### **Bibliography:**

##### **Books, Articles**

1. ALSCHNER, W.: Mapping the universe of International Investment Agreements. In: *Journal of International Economic Law*, 2016, Vol.19, p.561-588..
2. BAKAN, J.: *The Corporation. The Pathological Pursuit of Profit and Power*. Constable, London, 2005.256. ISBN 1845291743.
3. BORDIN, F.L.: Reasserting Control through Withdrawal from Investment Agreements. In: KULICK, A. (ed.): *Reassertion of Control over the Investment Treaty Regime*, p. 209-229.
4. BRABANDERE, E.: States' Reassertion of Control over International Investment Law (Re)Defining 'Fair and Equitable Treatment' and 'Indirect Expropriation.' In: KULICK, A. (ed.): *Reassertion of Control over the Investment Treaty Regime*, p.285-308.

---

<sup>55</sup> DUMBERRY, P., AUBIN-DUMAS, G.: When and How Allegations of Human Rights Violations can be raised in investor-State Arbitration, *op. cit.*, p.372.

<sup>56</sup> BAKAN, J.: *The Corporation. The Pathological Pursuit of Profit and Power*, *op.cit.*, p.56..

5. CHOVANCOVÁ, K.: Non-Precluded Measures in International Investment Arbitration. In: Czech Yearbook of Public & Private International Law, ČSMP, Praha, 2016, Vol.7, p.391-410.
6. CHOVANCOVÁ, K.: The WTO Necessity Doctrine and Its Applicability in the International Investment Arbitration. In: Slovak Yearbook of International Law, SSMP, Bratislava, 2016, Vol.VI , p.95-116.
7. DUMBERRY, P., AUBIN-DUMAS, G.: When and How Allegations of Human Rights Violations can be raised in investor-State Arbitration. In: *Journal of World Investment & Trade*, 2012, Vol.13, p.349-372.
8. EDJUA, T., CROCKETT, A.: Human Rights Not Negotiable. In: *International Financial Law Review*, 2009, Vol.28,p.50-51.
9. FRANCK; S.: Development and Outcomes of Investment Treaty Arbitration. In: *Harvard International Law Journal*, 2009, Vol.50, p.435- .
10. GOLDSTEIN, J. S.: Bringing BITs Back from the Brink. In: *Denver Journal of International Law & Policy*, 2017, Vol.45, p.365-396.
11. HANESSIAN, G., DUGGAL, K.: The Final 2015 Indian Model BIT: Is This the Change the World Wishes to See ? In: *ICSID Review*, 2017, Vol.32, No.1, p.216-226.
12. HENCKELS; C: Protecting Regulatory Autonomy through Greater Precision in Investment Treaties: The TPP, CETA and TTIP. In: *Journal of International Economic Law*, 2016, Vol.19, p.27-50.
13. HIRSCH, M.: The Interaction between International Investment Law and Human Rights Treaties: A Sociological Perspective. International Law Forum. Research Paper No. 06-13, May 2013, p.211-229.  
Accessed on [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2270391](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2270391)
14. KARAMANIAN, S.:The Place of Human Rights in Investor-State Arbitration. In: *Lewis & Clark Law Review*, 2013, Vol.17, p.423-447.
15. KLEIN, N.: Human Rights and International Investment Law: Investment Protection as Human Right, *Goettingen Journal of International Law*, 2012, Vol.4.p.179-196.
16. KLETT, J.: National Interest vs. Foreign Investment - Protecting Parties through ISDS. In: *25 Tulane Journal of International and Comparative Law*, 2016, p.213-238.
17. KULICK, A. (ed.): Reassertion of Control over the Investment Treaty Regime, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, 398p. ISBN 9781316779286
18. MANN, H.: Reconceptualizing International Investment Law: Its Role in Sustainable Development. In: *Lewis & Clark Law Review*, 2013, Vol.17, p.521 – 544.
19. ROBERTS, A.: Triangular Treaties: The Extent and Limits of Investment Treaty Rights. In: *Harvard International Law Journal*, 2015, Vol.56, p.353- 417.
20. STIGLITZ, J. E.: Multinational Corporations: Balancing Rights and Responsibilities, *American Society of International Law Proceedings*, 2007, p.3-60.
21. SUBEDI, S.P., BUTLER, N.: The Future of International Investment Regulation: Towards a World Investment Organisation?, *Netherlands International Law Review*, 2017, Vol.64, p.43-72.

22. SUBEDI, S.P.: International Investment Law: Reconciling Policy and Principle, Oxford, Hart Publishing, 2016, 306 p. ISBN 9781509903016.

**Contact information:**

Doc. JUDr. Katarína Chovancová, PhD., LL.M., MCIArb  
Institute of International and European Law  
Faculty of Law  
Pan European University  
Tomášikova 20  
821 02 Bratislava  
Slovakia

E-mail: [katarina.chovancova@paneurouni.com](mailto:katarina.chovancova@paneurouni.com)

E-mail: [kc73@student.london.ac.uk](mailto:kc73@student.london.ac.uk)

## POHĽAD ÚSTAVY SR NA ZMLUVNÚ PRAX EÚ

Peter Lysina

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

**Abstrakt:** The contribution focuses on treaty practice of the EU from the Constitution of the Slovak Republic perspective. Respecting that, aim of the contribution is to analyse Art. 7 of the Constitution of the Slovak Republic with respect to all kinds of agreements concluded by within the external competence of the EU.

**Abstrakt:** Príspevok sa zameriava na zmluvnú prax EÚ z pohľadu Ústavy SR. V tejto súvislosti prináša pohľad na kategórie medzinárodných zmlúv uzavieraných v rámci vonkajšej činnosti EÚ. Okrem toho prináša stručnú analýzu čl. 7 Ústavy SR, a to z pohľadu jeho aplikovateľnosti na tieto medzinárodné zmluvy.

**Kľúčové slová:** external competence of the EU, exclusive external competence of the EU, shared external competence of the EU, mixed agreements, Art. 7 of the Constitution of the Slovak Republic.

**Kľúčové slová:** vonkajšia právomoc EÚ, vonkajšia výlučná právomoc EÚ, vonkajšia delená právomoc EÚ, čl. 7 Ústavy SR.

### 1 ÚVOD

Od svojho vstupu do EÚ je SR súčasťou spoločenstva, ktoré je mimoriadne aktívne na poli uzavierania medzinárodných zmlúv. EÚ je zmluvnou stranou celého radu medzinárodných zmlúv, ktoré uzaviera samostatne vo svojom mene (tzv. *EU-only agreements*), či spoločne s členskými štátmi (tzv. zmiešané zmluvy, či *mixed agreements*). Osobitným spôsobom, ktorým sa EÚ stáva zmluvnou stranou medzinárodných zmlúv je realizácia tzv. vonkajšej výlučnej právomoci prostredníctvom členských štátov.

V tejto súvislosti je mimoriadne dôležité zdôrazniť, že akékoľvek oprávnenie dané EÚ smerom k uzavieraniu medzinárodných zmlúv jej bolo zverené zo strany členských štátov. Ide teda o odvodenú právomoc. Rovnako, pokiaľ ide o plnenie takýchto medzinárodných zmlúv, toto spravidla je na členských štátoch. I preto je mimoriadne dôležité, aby členské štáty mali naďalej ponechaný priestor na vyjadrenie sa, či zodpovedajúce vnútroštátne schválenie medzinárodných zmlúv.

Na tomto mieste je potrebné poznamenať, že právo EÚ na jednej strane vytvára priestor pre zaistenie pozícií členských štátov k medzinárodným zmluvám (či už uzavieraným samotnou EÚ, resp. EÚ a jej členskými štátmi súčasne), no na druhej strane ponecháva na členský štát, aby tento zodpovedajúci schvaľovací postup na národnej úrovni upravil tak, ako to považuje za vhodné a potrebné.

Nie inak je tomu i v prípade SR, ktorá disponuje vlastnou úpravou i vlastnými vnútroštátnymi schvaľovacími postupmi. Ťažisko právnej úpravy predstavuje Ústava SR č. 460/1992 Zb. v platnom znení (ďalej len „Ústava SR“). Detailnejší postup je upravený Pravidlami pre uzatváranie medzinárodných zmlúv a zmluvnú prax, ktoré boli schválené uznesením vlády SR č. 743 z 21. októbra 2009. Zákonná úprava, ktorá by vyplnila priestor medzi Ústavou SR a uznesením vlády SR žiaľ absentuje.

Posúdenie do akej miery je táto úprava detailná, či vyhovujúca je ambíciou predkladaného článku. Každopádne, hneď na úvod je potrebné zdôrazniť, že Ústava SR ani uznesenie vlády SR nevenujú zvláštnu pozornosť zmluvám uzavieraným EÚ. V oboch prípadoch ide o úpravu zacielenú skôr na medzinárodné zmluvy ako také.

### 2 ZMLUVNÁ PRAX EÚ

Skôr než bude poukázané na vnútroštátnu ústavnú úpravu, je vhodné zmieniť sa o tom, aké zmluvy sú uzavierané EÚ (či v jej mene), resp. aké nástroje zmluvnej povahy sú využívané v rámci zmluvnej praxi EÚ. Rovnako je na mieste poukázať na proces uzavierania, či schvaľovania týchto medzinárodných zmlúv, ktorý prebieha na úrovni EÚ.

V súlade s čl. 216 ods. 1 Zmluvy o fungovaní EÚ (ďalej len „ZFEÚ“) môže EÚ uzavierať medzinárodné zmluvy v nasledovných 4 prípadoch: a) keď to ustanovujú zmluvy; b) keď je uzavretie medzinárodnej zmluvy potrebné na dosiahnutie jedného z cieľov stanovených zmluvami v rámci politik EÚ; c) keď je uzavretie medzinárodnej zmluvy ustanovené v právne záväznom akte EÚ, alebo d) keď sa uzavretie medzinárodnej zmluvy môže dotknúť spoločných pravidiel alebo pozmeniť ich pôsobnosť. Čl. 216 ods. 1 ZFEÚ tak definuje vonkajšiu právomoc EÚ. Túto výrazne ovplyvnil i rozsudok Súdneho dvora v prípade ERTA.<sup>1</sup> Túto je následne možné diferencovať na základe toho, či EÚ disponuje právomocou uzavierať medzinárodné zmluvy sama, resp. s členskými štátmi súčasne. V závislosti od toho je možné hovoriť o vonkajšej výlučnej právomoci EÚ a vonkajšej delenej (či zdieľanej) právomoci EÚ. Toto podčiarkuje i ustálená judikatúra Súdneho dvora EÚ (ďalej len „SD EÚ“).<sup>2</sup>

## **2.1 Medzinárodné zmluvy uzavierané v rámci vonkajšej výlučnej právomoci EÚ**

Prvou skupinou medzinárodných zmlúv, uzavieraných EÚ sú tie, ktoré sú uzavierané v rámci vonkajšej výlučnej právomoci EÚ. To o aké medzinárodné zmluvy pôjde je možné vyčítať z čl. 3 ZFEÚ. Podľa daného ustanovenia má EÚ výlučnú právomoc uzavrieť medzinárodnú zmluvu v týchto situáciách: a) medzinárodná zmluva pokrýva jednu z oblastí uvedených v čl. 3 ods. 1 ZFEÚ; b) ak je jej uzavretie ustanovené v legislatívnom akte EÚ; c) ak je jej uzavretie potrebné na to, aby EÚ mohla vykonávať svoju vnútornú právomoc; alebo d) ak môžu byť uzavretím zmlúv dotknuté spoločné pravidlá alebo pozmenený rozsah ich pôsobnosti.

V súvislosti s medzinárodnými zmluvami uzavieranými v rámci vonkajšej výlučnej právomoci potom môžu nastať dve situácie - prvú predstavujú prípady, keď medzinárodnú zmluvu uzaviera EÚ samotná („*EU only agreements*“). V praxi ide o pomerne častý prípad, i keď nie vždy bezproblémový. Problém nastáva hlavne z dôvodu neustáleho záujmu EÚ / Európskej komisie o posilňovanie právomocí na úkor členských štátov. Celkom pochopiteľným dôsledkom je potom to, že EÚ (Európska komisia) a jednotlivé členské štáty nemajú vždy identický názor na to, či tá-ktorá medzinárodná zmluva, či otázka obsiahnutá v medzinárodnej zmluve, patrí do výlučnej právomoci EÚ, alebo nie. Takéto názorové rozdiely neraz vedú ku konaniu pred SD EÚ, ktorý je žiadaný o stanovisko podľa čl. 218 ods. 11 ZFEÚ<sup>3</sup> o tom, či uzavretie konkrétnej medzinárodnej zmluvy patrí do výlučnej právomoci EÚ, resp. je žiadaný o posúdenie platnosti aktu EÚ v súlade s čl. 269 ZFEÚ.

Pokiaľ ide o prvý prípad, na tomto mieste je ako príklad možné uviesť žiadosť o stanovisko k existencii výlučnej právomoci EÚ na uzatvorenie Marrákešskej zmluvy o uľahčení prístupu k uverejneným dielam pre osoby nevidiace, zrakovo postihnuté alebo postihnuté inou poruchou čítania, ktorá bola dojednaná 23. júna 2007 v rámci Svetovej organizácie duševného vlastníctva (WIPO)<sup>4</sup>, či stanovisko k existencii výlučnej právomoci EÚ na uzatvorenie Dohody o voľnom obchode medzi EÚ a Singapurom.<sup>5</sup> Príkladom žiadosti o posúdenie platnosti aktu EÚ môže byť žaloba, ktorou Nemecko navrhovalo čiastočné zrušenie rozhodnutia Rady 2014/699/EÚ z 24. júna 2014, ktorým sa stanovuje pozícia, ktorá sa má prijať v mene Európskej únie na 25. zasadnutí

<sup>1</sup>Rozsudok z 31. marca 1971, Komisia / Rada (22/70, ECR 1971 s. 263), (DA1971/00041 EL1969-1971/00729 PT1971/00069 ES1971/00025 SVI/00551 FII/00553) ECLI:EU:C:1971:32

<sup>2</sup> Napr. stanovisko 1/76 (Dohoda o zriadení európskeho fondu na likvidáciu plavidiel vnútrozemskej vodnej dopravy) z 26. apríla 1977, EU:C:1977:63, body 3 a 4; stanovisko 2/91 (Dohovor č. 170 OIT) z 19. marca 1993, EU:C:1993:106, body 13 až 18; stanovisko 1/03 (Nový Lugánsky dohovor), zo 7. februára 2006, EU:C:2006:81, body 114 a 115, rozsudok z 30. mája 2006, Komisia/Írsko, C-459/03, EU:C:2006:345, body 93 a 94; stanovisko 2/00 (Kartagenský protokol o biologickej bezpečnosti) zo 6. decembra 2001, EU:C:2001:664, body 44 až 47.

<sup>3</sup> Podľa čl. 218 ods. 11 ZFEÚ členský štát, Európsky parlament, Rada alebo Komisia môžu získať stanovisko Súdneho dvora k tomu, či je zamýšľaná dohoda v súlade s ustanoveniami zmlúv. Ak je stanovisko Súdneho dvora záporné, zamýšľaná dohoda nemôže nadobudnúť platnosť, pokiaľ nie je zmenená alebo doplnená, alebo pokiaľ nie sú zmluvy revidované

<sup>4</sup> Stanovisko 3/15 (Marrákešskej zmluvy o uľahčení prístupu k uverejneným dielam), zo 14. februára 2017 (Digital Reports) ECLI:EU:C:2017:114

<sup>5</sup> Stanovisko 2/15 (EU-Singapur Dohoda o voľnom obchode), zo 16. mája 2017 (Digital Reports) ECLI:EU:C:2017:376

Revízieho výboru OTIF, pokiaľ ide o určité zmeny Dohovoru o medzinárodnej železničnej preprave (COTIF) a dodatkov k tomuto dohovoru.<sup>6</sup>

Druhú situáciu, ktorá môže nastať v súvislosti s medzinárodnými zmluvami uzavieranými v rámci vonkajšej výlučnej právomoci EÚ predstavujú medzinárodné zmluvy uzavierané len samotnými členskými štátmi. EÚ samotná ako zmluvná strana v týchto prípadoch nevystupuje. K uzavieraniu takýchto medzinárodných zmlúv dochádza v prípadoch, keď ich obsahom sú ustanovenia patriace do výlučnej vonkajšej právomoci EÚ, no samotná EÚ z určitého dôvodu nemôže byť ich zmluvnou stranou.

A tak, i keď v týchto prípadoch to navonok vyzerá tak, že participácia členských štátov na medzinárodných zmluvách je prejavom ich (ničím nepodmienennej) vôle, faktom zostáva, že za ich účasťou je realizácia vonkajšej právomoci EÚ. A aj keď ako zmluvné strany vystupujú len členské štáty, deje sa tak na základe autorizácie danej zo strany EÚ. Naopak, bez súhlasu, či nariadenia zo strany EÚ by uzavretie takejto medzinárodnej zmluvy možné nebolo, resp. bolo by kvalifikované ako porušenie práva EÚ.

## 2.2 Medzinárodné zmluvy uzavierané v rámci vonkajšej delenej právomoci EÚ

Ďalšou skupinou medzinárodných zmlúv uzavieraných EÚ sú tie, ktoré uzaviera EÚ a/alebo jej členské štáty v rámci vonkajšej delenej, či zdieľanej právomoci. Ako napovedá predošlá veta (spojenie a/alebo) do tejto skupiny možno zaradiť dve podskupiny medzinárodných zmlúv. Prvú predstavujú tzv. zmiešané zmluvy („*mixed agreements*“), ktoré uzaviera EÚ a jej členské štáty súčasne. Druhú zasa medzinárodné zmluvy uzavierané v rámci vonkajšej delenej právomoci výlučne členskými štátmi.

V prípade tzv. zmiešaných zmlúv ide spravidla o bilaterálne medzinárodné zmluvy, kde na jednej strane ako zmluvná strana vystupuje EÚ a jej členské štáty súčasne a na druhej strane tretia krajina. Ako príklad je tu možné uviesť Komplexnú hospodársku a obchodnú dohodu medzi Kanadou na jednej strane a Európskou úniou a jej členskými štátmi na strane druhej (CETA), či Rámcová dohoda o komplexnom partnerstve a spolupráci medzi Európskou úniou a jej členskými štátmi na jednej strane a Vietnamskou socialistickou republikou na strane druhej. Výnimkou však nie sú ani multilaterálne medzinárodné zmluvy, kde EÚ a jej členské štáty vystupujú ako jedna zmluvná strana. Ako príklad je tu možné uviesť Dohodu o partnerstve medzi členmi skupiny afrických, karibských a tichomorských štátov na jednej strane a Európskym spoločenstvom a jeho členskými štátmi na strane druhej, ktorá bola podpísaná v Cotonou 23. júna 2000.<sup>7</sup>

Tento typ medzinárodných zmlúv sa využíva v prípadoch, keď obsahom medzinárodnej zmluvy sú otázky presahujúce len výlučné právomoci EÚ, len výlučné právomoci členských štátov, resp. zahŕňa otázky patriace do rámca zdieľaných právomocí. V dôsledku toho nebude možné, aby takéto medzinárodné zmluvy uzavrela len EÚ samotná, resp. len členské štáty. Nevyhnutná je spolupráca a spolupôsobenie (súčasné konanie) EÚ a jej členských štátov.<sup>8</sup>

Okrem uvedených príkladov zmiešaných zmlúv (bilaterálnych i multilaterálnych) sa však v zmluvnej praxi EÚ možno stretnúť i s takými medzinárodnými zmluvami, kde EÚ a jej členské štáty vystupujú ako samostatné zmluvné strany. Na tomto mieste však možno vysloviť určité pochybnosti týkajúce sa danej praxe. Tieto sa spájajú s otázkou kompetencií na uzavretie konkrétnej medzinárodnej zmluvy. Totiž, vychádzajúc zo základných princípov EÚ a jej fungovania, EÚ disponuje právomocami na uzavretie medzinárodných zmlúv, ktoré jej zverili členské štáty. V tomto rozsahu zasa členské štáty dané právomoci strácajú. Každopádne prax takéto medzinárodné zmluvy pozná. Príkladom môže byť Parížska dohoda prijatá na základe Rámcového dohovoru Organizácie Spojených národov o zmene klímy. Aby tu nenastala prekážka uzavretia zmluvy spočívajúca v nedostatku kompetencií (na strane členských štátov), dochádza tu k prijatiu

<sup>6</sup>Rozsudok z 5. decembra 2017, Nemecko / Rada (C-600/14) ECLI:EU:C:2017:935

<sup>7</sup> Ú. v. EÚ L 317, 15.12.2000, s. 3 - 353

<sup>8</sup> Bližšie pozri BEDNÁR, D: Medzinárodná justičná spolupráca v trestných veciach a jej teoretický základ. In: Právni rozpravy 2013 [elektronický zdroj], resp. BURDOVÁ, K.: Vybrané problémy aplikácie Haagskeho dohovoru o občianskoprávných aspektoch medzinárodných únosov detí v Slovenskej republike In: Mífniky práva v stredoeurópskom priestore 2011

osobitného rozhodnutia Rady, ktorým EÚ členské štáty autorizuje (napr. i výzvou) na podpis, resp. neskoršie na uzavretie dotknutej medzinárodnej zmluvy.<sup>9</sup>

Napokon do tejto skupiny medzinárodných zmlúv môžeme zaradiť i tie, ktoré síce patria do vonkajšej delenej právomoci EÚ a za „normálnych“ okolností by boli uzavierané EÚ a jej členskými štátmi súčasne. Avšak, s prihliadnutím na špecifika prípadov, v ktorých k uzavieraniu týchto medzinárodných zmlúv dochádza, nie je súčasná participácia EÚ a jej členských štátov na dotknutej medzinárodnej zmluve možná. Príkladom môže byť Medzinárodný dohovor o občianskoprávnej zodpovednosti za škody vzniknuté v dôsledku znečistenia olejom zo zásobníkov z roku 2001 (zásobníkový dohovor).

Tento dohovor vo svojom rámci upravuje otázky patriace do výlučnej právomoci EÚ, ako aj tie, ktorá patria členským štátom. Do vonkajšej výlučnej právomoci EÚ patria otázky upravené článkami 9 a 10.<sup>10</sup> Dôvodom je skutočnosť, že dané ustanovenia ovplyvňujú sekundárnu legislatívu EÚ o právomoci a uznávaní a vymáhaní rozsudkov ustanovenú v nariadení Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1215/2012 z 12. decembra 2012 o právomoci a o uznávaní a výkone rozsudkov v občianskych a obchodných veciach.<sup>11</sup> Berúc do úvahy uvedené, mohlo by sa zdať, že zásobníkový dohovor je jasným príkladom tzv. zmiešanej zmluvy, ktorú budú uzavierať EÚ a jej členské štáty súčasne (a spoločne budú i jednou zmluvnou stranou dohovoru). Opak je však pravdou. Totiž zásobníkový dohovor ako taký nedovoľuje, aby jeho zmluvnou stranou bola medzinárodná organizácia. To znamená, že je a priori vylúčená participácia EÚ samotnej na danom dohovore. Berúc do úvahy uvedené skutočnosti je zrejmé, že v danom prípade bolo nevyhnutné, aby svoju vonkajšiu právomoc EÚ realizovala prostredníctvom členských štátov. Výsledkom uvedeného bolo uzavretie zásobníkového dohovoru členskými štátmi EÚ, avšak v rámci delenej vonkajšej právomoci EÚ – teda po autorizácii zo strany EÚ.

### **2.3 Uzavieranie medzinárodných zmlúv patriacich do vonkajšej právomoci EÚ – postup na úrovni EÚ**

Pre postup uzavierania medzinárodných zmlúv patriacich do vonkajšej právomoci EÚ je ťažiskom predovšetkým čl. 218 ZFEÚ. Netreba zabúdať ani na existujúcu judikatúru precizujúcu čl. 218 (čo sa s ohľadom na povahu práva EÚ tak trochu aj predpokladá), no tiež na opakované snahy Európskeho parlamentu o čo najväčšie vstupovanie do procesu. Preto, v konečnom dôsledku je možné skonštatovať, že čl. 218 ZFEÚ je síce základom pre postup uzavierania medzinárodných zmlúv patriacich do vonkajšej právomoci EÚ, avšak nejde o jedinú normu na úrovni EÚ. Na tomto mieste nie je účelom detailná analýza postupu. S ohľadom na zameranie a rozsah článku bude poukázané len na základné štádiá a následne na ich ukotvenie, resp. neukotvenie v Ústave SR a súvisiacich právnych predpisoch.

V súlade s čl. 218 ods. 2 ZFEÚ, začatie rokovaní o medzinárodnej zmluve sa na úrovni EÚ spája s prijatím rozhodnutia, ktorým Rada poverí vyjednávača (spravidla Európsku komisiu) na začatie rokovaní. Návrh rozhodnutia Rade predkladá Európska komisia, alebo vysoký predstaviteľ EÚ pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku (v prípadoch, keď sa predpokladaná dohoda výlučne alebo hlavne týka spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky). Na základe návrhu Rada prijme rozhodnutie poverujúce na začatie rokovaní a vymenúvajúce, v závislosti od predmetu

<sup>9</sup> V tejto súvislosti je potrebné upriamiť pozornosť napr. na čl. 2 rozhodnutia Rady (EÚ) 2016/1841 z 5. októbra 2016 o uzavretí Parížskej dohody prijatej na základe Rámcového dohovoru Organizácie spojených národov o zmene klímy v mene Európskej únie (Ú. v. EÚ L 282, 19.10.2016, s. 1 – 3), podľa ktorého „Členské štáty sa usilujú prijať kroky potrebné na to, aby svoje ratifikačné listiny uložili súčasne s Úniou alebo čo najskôr po nej.“

<sup>10</sup> Zvyšné ustanovenia zásobníkového dohovoru patria do právomoci členských štátov. S ohľadom na to sa dá povedať, že dohovor je príkladom vonkajšej delenej právomoci. Avšak nič to nemení na tom, že pokiaľ ide o čl. 9 a 10 zásobníkového dohovoru, je tu daná vonkajšia výlučná právomoc EÚ.

<sup>11</sup> Bližšie in Rozhodnutie Rady 2002/762/ES z 19. septembra 2002, ktoré splnomocňuje členské štáty, aby v záujme spoločenstva podpísali, ratifikovali alebo pristúpili k Medzinárodnému dohovoru o občianskoprávnej zodpovednosti za škody vzniknuté v dôsledku znečistenia olejom zo zásobníkov z roku 2001 (zásobníkový dohovor)



predpokladanej dohody, vyjednávača alebo vedúceho negociačného tímu EÚ.<sup>12</sup> Pri prenesení sa do roviny medzinárodného zmluvného práva možno skonštatovať, že vyššie uvedené rozhodnutie Rady predstavuje pomyselný formálny začiatok expertných rokovaní. K prijatiu rozhodnutia Rady prichádza po tom, čo (sondážou) bol zistený záujem na uzavretí medzinárodnej zmluvy. Z pohľadu práva EÚ je tu vhodné dodať i to, že samotné rozhodnutie Rady (ako aj ďalšie rozhodnutia Rady, ktoré v procese uzavierania medzinárodných zmlúv nasledujú) odrážajú i prvok inštitucionálnej rovnováhy. Tento plynie z čl. 16 a čl. 17 Zmluvy o EÚ, podľa ktorých Rada vykonáva funkcie tvorby politík, kým Európska komisia podporuje všeobecný záujem EÚ (a na tento účel sa ujíma vhodných iniciatív) a tiež zabezpečuje uplatňovanie zmlúv, ako aj opatrení prijatých inštitúciami na ich základe. S ohľadom na uvedené, Rada prináleží, aby rozhodla, či sa to-ktoré štádium v procese uzavierania medzinárodných zmlúv začne a Európskej komisii zasa patrí, aby rozhodnutie Rady iniciovala a následne, aby zabezpečila uplatňovanie daného rozhodnutia (čo spočíva napr. i v plnení úlohy vyjednávača v mene EÚ).

Súčasne s rozhodnutím, ktorým Rada poverí vyjednávača sú spravidla prijímané i smernice pre rokovania. Smernice pre rokovania je potrebné dôsledne odlíšiť od smerníc - aktov práva EÚ. Smernice pre rokovania predstavujú negociačný mandát, ktorý je vyjednávač povinný rešpektovať. V praxi ide o pomerne všeobecné usmernenia, dalo by sa povedať „red lines“, za ktoré už členské štáty (a EÚ) nemajú záujem ísť. Flexibilita je však v danej situácii vítaná, nakoľko príliš rigidné smernice pre rokovania by mohli viesť k nezdaru v rokovaníach a tým i k neúspechu pri uzavieraní medzinárodných zmlúv. I otázka smerníc pre rokovania je častokrát predmetom sporov medzi inštitúciami. Tieto sa spravidla týkajú rozsahu mandátu. Na uľahčenie, no súčasne aj na zabezpečenie adekvátnej informovanosti Rady môže Rada v rozhodnutí určiť osobitný výbor, po porade s ktorým sa musia viesť rokovania. Úlohu výboru v takýchto prípadoch spravidla plní pracovná skupina Rady, do pôsobnosti ktorej patrí tá-ktorá pracovná skupina.<sup>13</sup> Na tomto mieste je potrebné dodať, že vyššie uvedené rozhodnutie sa prijíma v prípadoch medzinárodných zmlúv, ktorých zmluvnou stranou bude samotná EÚ, resp. EÚ a jej členské štáty. Naopak, pri medzinárodných zmluvách uzavieraných len členskými štátmi v rámci vonkajšej (výlučnej, či delenej) právomoci EÚ takéto rozhodnutie nemá zásadný význam. Na druhej strane, zmysle by mohli mať maximálne negociačné smernice. Avšak tu je potrebné dodať, že pokiaľ ide o uzavieranie medzinárodných zmlúv len členskými štátmi v rámci vonkajšej (výlučnej, či delenej) právomoci EÚ, zmluvná prax EÚ sa tu spravidla obmedzuje na prístupenie k už existujúcim medzinárodným zmlúvam.

Ďalší krok na úrovni EÚ, ktorý je potrebný v procese uzavierania medzinárodnej zmluvy sa spája s prijatím rozhodnutia o podpise dohody. V prípade potreby a ak to samotná medzinárodná zmluva predpokladá je obsahom rozhodnutia i otázka predbežného vykonávania dohody pred nadobudnutím jej platnosti. Príkladom môže byť rozhodnutie Rady o podpise a predbežnom vykonávaní Dohody o leteckej doprave medzi Spojenými štátmi americkými na jednej strane, Európskou úniou a jej členskými štátmi na druhej strane, Islandom na tretej strane a Nórske kráľovstvom na štvrtej strane a o podpise a predbežnom vykonávaní Doplňkovej dohody medzi Európskou úniou a jej členskými štátmi na jednej strane, Islandom na druhej strane a Nórske kráľovstvom na tretej strane o vykonávaní Dohody o leteckej doprave medzi Spojenými štátmi americkými na jednej strane, Európskou úniou a jej členskými štátmi na druhej strane, Islandom na tretej strane a Nórske kráľovstvom na štvrtej strane.<sup>14</sup> Prijatie daného typu rozhodnutia je nasledované podpisom. Tu platí, že pokiaľ ide o podpis dohody vo výlučnej právomoci EÚ, podpis realizuje osoba, ktorú na tento akt splnomocní predseda Rady. Nezriedka ide o vysokého predstaviteľa EÚ pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku, no podpisujúcim môže byť v zásade ktokoľvek (na koho predseda Rady vystaví plnú moc). Pokiaľ ide o medzinárodnú zmluvu uzavieranú v rámci vonkajšej delenej právomoci, pri ktorej ako zmluvná strana vystupujú EÚ a jej členské štáty súčasne, túto medzinárodnú zmluvu spravidla najprv podpíšu oprávnení zástupcovia členských štátov za členské štáty a až následne za EÚ vyššie uvedeným spôsobom určená osoba. Pri ostatných zmluvách uzavieraných (a podpisovaných) len členskými štátmi prístupujú tieto

<sup>12</sup> Čl. 218 ods. 3 ZFEÚ.

<sup>13</sup> Napr. pracovná skupina FREMP plní úlohu osobitného výboru, pokiaľ ide o zmluvu o prístupení EÚ k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

<sup>14</sup> Ú. v. EÚ L 283, 29.10.2011, s. 1 – 2

k podpisu podľa vlastnej úvahy (v medziach pravidiel medzinárodného práva). Samozrejme uvedené neplatí v prípadoch, kedy samotné rozhodnutie Rady stanovuje fixný termín pre podpis.

Napokon, na úrovni EÚ je posledným krokom v procese uzavierania medzinárodných zmlúv prijatie rozhodnutia o uzavretí dohody. V súlade s čl. 218 ods. 6 ZFEÚ prijme Rada rozhodnutie o uzavretí medzinárodnej zmluvy buď po udelení súhlasu zo strany Európskeho parlamentu, alebo po porade s Európskym parlamentom. Súhlas Európskeho parlamentu sa vyžaduje v prípadoch, keď EÚ uzaviera dohody o pridružení; dohodu o pristúpení EÚ k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd; dohody, ktoré zakladajú osobitný inštitucionálny rámec organizovaním postupov spolupráce; dohody s významnými rozpočtovými dôsledkami pre EÚ; dohody, ktoré sa vzťahujú na oblasti, na ktoré sa uplatňuje riadny legislatívny postup alebo mimoriadny legislatívny postup, pri ktorom sa vyžaduje súhlas Európskeho parlamentu. Európsky parlament a Rada sa môžu v prípade naliehavej situácie dohodnúť na lehote na udelenie súhlasu. V ostatných prípadoch sa prijme rozhodnutie o uzavretí medzinárodnej zmluvy po porade s Európskym parlamentom. Európsky parlament vydá svoje stanovisko v lehote, ktorú môže Rada určiť podľa naliehavosti záležitosti. Ak stanovisko nie je poskytnuté v tejto lehote, Rada sa môže uznášať.<sup>15</sup> Časový okamih, v ktorom je v praxi takéto rozhodnutie Rady prijímané, spravidla závisí od toho akým spôsobom je dotknutá medzinárodná zmluva uzavieraná. Inak povedané, pri medzinárodných zmluvách uzavieraných v rámci vonkajšej výlučnej právomoci EÚ samotnou EÚ dochádza k prijatiu takéhoto rozhodnutia v závislosti od dohody členských štátov, návrhu Európskej komisie, či spojeného návrhu. Nezriedka sa tento krok načasuje tak, aby bolo možné vymeniť listinu o schválení zo strany EÚ s ratifikačnou listinou druhej zmluvnej strany. Pokiaľ ide o medzinárodné zmluvy uzavierané v rámci vonkajšej výlučnej právomoci EÚ prostredníctvom členských štátov, v týchto prípadoch sa rozhodnutie o uzavretí neprijíma, resp. nahrádza ho autorizačné rozhodnutie, ktorým sa členské štáty autorizujú na uzavretie medzinárodnej zmluvy, ktorej obsah patrí do vonkajšej výlučnej právomoci EÚ. V prípade medzinárodných zmlúv uzavieraných súčasne EÚ a jej členskými štátmi v rámci delenej vonkajšej právomoci je nevyhnutné, aby EÚ a členské koordinovali svoje kroky. S ohľadom na to k prijatiu rozhodnutia Rady o uzavretí medzinárodnej zmluvy spravidla dochádza až po tom, čo vnútroštátne schvaľovacie procesy uskutočnili všetky členské štáty. Štandardne ide teda o posledný krok, ktorým sa proces na úrovni EÚ uzaviera. Napokon, tak, ako tomu bolo v prípade medzinárodných zmlúv uzavieraných v rámci vonkajšej výlučnej právomoci EÚ prostredníctvom členských štátov, ani v prípade, ak je výlučne členskými štátmi uzavieraná medzinárodná zmluva patriaca do rámca vonkajšej delenej právomoci EÚ, sa osobitné rozhodnutie o uzavretí medzinárodnej zmluvy neprijíma. I tu má miesto len autorizačné rozhodnutie.

Na tomto mieste je ešte vhodné zmieniť pár skutočností spoločných pre všetky typy uzavieraných medzinárodných zmlúv, resp. pre všetky kroky procesu uzavierania medzinárodných zmlúv. V prvom rade, počas celého procesu sa Rada sa uznáša kvalifikovanou väčšinou. Výnimkou vyžadujúcou jednomyseľné hlasovanie sú prípady medzinárodných zmlúv pokrývajúcich oblasti, v ktorých sa na prijatie aktu EÚ vyžaduje jednomyseľnosť, ako aj pri dohodách o pridružení a dohodách uvedených v čl. 212 ZFEÚ so štátmi, ktoré sú kandidátmi na pristúpenie. Rada sa tiež uznáša jednomyseľne o dohode o pristúpení EÚ k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd; takéto rozhodnutie nenadobudne účinnosť, kým ho neschvália členské štáty v súlade s ich príslušnými ústavnými požiadavkami. Nemenej dôležitým je aj fakt, že právo EÚ ukladá povinnosť informovať vo všetkých etapách uzavierania medzinárodných zmlúv Európsky parlament, a to ihneď a v plnom rozsahu.<sup>16</sup> Práve povinnosť informovať Európsky parlament je v praxi zdrojom značných problémov, ktoré riešil i SD EÚ.<sup>17</sup> Problémy sa spájajú s tým, v akom rozsahu a kedy je potrebné Európskemu parlamentu podávať informáciu. Napokon je vhodné dodať, že v procese uzavierania medzinárodnej zmluvy, členský štát, Európsky parlament, Rada alebo Európska komisia môžu získať stanovisko SD EÚ k tomu, či je zamýšľaná dohoda v súlade s ustanoveniami zmlúv. Ak je stanovisko SD EÚ záporné, zamýšľaná dohoda nemôže nadobudnúť platnosť, pokiaľ nie je

<sup>15</sup> Čl. 218 ods. 6 ZFEÚ

<sup>16</sup> Čl. 218 ods. 8 a 10 ZFEÚ

<sup>17</sup> V tejto súvislosti pozri napr. rozsudok z 24. júna 2014, Európsky parlament / Rada (C-658/11) ECLI:EU:C:2014:2025

zmenená alebo doplnená, alebo pokiaľ nie sú zmluvy revidované. Význam takéhoto stanoviska je značný a negatívne stanovisko neraz zabránilo podpisu medzinárodnej zmluvy zo strany EÚ.<sup>18</sup>

### 3 ÚSTAVNÝ RÁMEC PRE UZAVIERANIE MEDZINÁRODNÝCH ZMLÚV

Základným princípom, ktorý upravuje postavenie noriem medzinárodného práva (i medzinárodných zmlúv) v právnom poriadku SR je princíp obsiahnutý v čl. 1 ods. 2 Ústavy SR, podľa ktorého SR uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky. Tento ústavný princíp vychádza z predpokladu uznávania a dodržiavania všetkých medzinárodnoprávných záväzkov bez ohľadu na pôvod týchto záväzkov.<sup>19</sup> Dá sa len súhlasiť s názormi, ktoré predmetné ustanovenie vyzdvihujú ako významný nástroj pre interpretáciu ostatných noriem obsiahnutých v Ústave SR.<sup>20</sup> Na čl. 1 ods. 2 Ústavy SR nadväzujú ďalšie ustanovenia, ktoré vytvárajú ústavný rámec (nielen uzavierania) medzinárodných zmlúv. Ide o čl. 7, čl. 86 písm. d), čl. 102 ods.1 písm. a), čl. 125 ods. 1., čl. 125a, čl. 127, čl. 144 ods. 1 a 2, či čl. 154c Ústavy SR.

Kým čl. 1 ods. 2 Ústavy je, ako bolo povedané, východiskom i základným interpretačným pravidlom, ťažiskom úpravy, pokiaľ ide o proces uzavierania medzinárodných zmlúv je čl. 7 Ústavy SR. Tento vo svojom rámci spája viaceré momentov. S ohľadom na zameranie tohto príspevku však bude poukázané len na ods. 2, 4 a 5 predmetného článku Ústavy SR. Berúc do úvahy európskoprávny rozmer príspevku, je možné skonštatovať, že tieto odseky čl. 7 Ústavy SR možno rozdeliť do dvoch skupín. Prvú predstavuje čl. 7 ods. 2 Ústavy SR, ktorý obsahuje akúsi „integračnú klauzulu“ – to znamená ustanovenie otvárajúce dvere jednak vstupu, no dnes i prípadnej hlbšej integrácii v rámci EÚ. Toto ustanovenie bolo napr. využité i v prípade vnútroštátneho schvaľovacieho procesu k reformnej Lisabonskej zmluve. Pre postup založený na čl. 7 ods. 2 Ústavy SR je príznačné, že na vyslovenie súhlasu s takouto medzinárodnou zmluvou sa vyžaduje vyslovenie súhlasu aspoň trojpätinovej väčšiny všetkých poslancov<sup>21</sup>. Na mieste je možno položiť si otázku, či by predmetné ustanovenie bolo naozaj možné aplikovať v prípade hlbšej integrácie EÚ, resp. či by nebolo nevyhnutné uplatniť čl. 7 ods. 1 Ústavy SR. Tu sa možno prikloniť k názoru Baloga, ktorý s poukázaním na nálezy Ústavného súdu SR konštatuje, že sa javí nespochybniteľným, že čl. 7 ods. 2 Ústavy SR má vo vzťahu k čl. 7 ods. 1 Ústavy SR samostatnú povahu. Podľa názoru ústavného súdu všetky ďalšie akty a úkony, ktoré SR urobí v rámci relevantných zväzkov s EÚ treba z hľadiska schvaľovacieho procesu podriadiť ústavnej norme obsiahnutej v čl. 7 ods. 2 prvej vety ústavy. Na tom nič nemení, ak by aj išlo o akt, ktorý mení kvalitatívne parametre spolupráce medzi členmi uvedeného zoskupenia.<sup>22</sup> I keď toto ustanovenie nepochybne upravuje vnútroštátne schvaľovanie medzinárodných zmlúv bytostne previazaných s EÚ, nejde o ústavnú normu, ktorá by upravovala vnútroštátny rozmer zmluvnej praxe EÚ. Práve týmto momentom sa dané ustanovenie odlišuje od ďalších dvoch uvedených odsekov čl. 7 Ústavy SR. S ohľadom na uvedené, nebude tomuto ustanoveniu venovaná hlbšia pozornosť.

Druhú skupinu predstavujú odseky 4 a 5 čl. 7 Ústavy SR, ktoré spoločne s čl. 154c Ústavy SR predstavujú tzv. recepčné normy.<sup>23</sup> Uvedené odseky čl. 7 sa zameriavajú na zmluvnú prax SR. Pre oba platí, že operujú len s pojmom medzinárodná zmluva vo všeobecnosti. T. j. nerozlišujú kde, pri akej príležitosti bola medzinárodná zmluva podpísaná. To znamená, že k ich aplikácii musí nevyhnutne dôjsť i pokiaľ ide o vnútroštátny schvaľovací proces medzinárodných zmlúv uzavieraných EÚ. Obom odsekom je ďalej spoločné aj to, že sa zameriavajú len na ratifikáciu, resp.

<sup>18</sup> Napr. Stanovisko 2/13 (Prístupenie EÚ k EDĽP), z 18. decembra 2014 (Digital Reports) ECLI:EU:C:2014:2454

<sup>19</sup> JANKUV, J., LANTAJOVÁ, D. a kol.: Medzinárodné zmluvné právo a jeho interakcia s právnym poriadkom Slovenskej republiky. s. 184

<sup>20</sup> V tejto súvislosti pozri napr. ČORBA, J.: Prednosť medzinárodných zmlúv pred zákonom. In: Justičná revue, 2002, č. 6 - 7, s.704-705

<sup>21</sup> Bližšie pozri čl. 84 ods. 4 Ústavy SR

<sup>22</sup> Bližšie pozri BALOG, B.: Medzinárodné zmluvy v ústavnom systéme Slovenskej republiky. In: Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

<sup>23</sup> Bližšie pozri JANKUV, J., LANTAJOVÁ, D. a kol.: Medzinárodné zmluvné právo a jeho interakcia s právnym poriadkom Slovenskej republiky. s. 185

schvaľovanie medzinárodnej zmluvy pred ratifikáciou. Jednotlivé štádiá procesu uzavierania medzinárodných zmlúv (ako napr. expertné rokovania, podpis, a pod.) nie sú predmetným článkom a ani inými článkami Ústavy SR pokryté. Pokiaľ ide o čl. 7 ods. 4 Ústavy SR, tento ustanovuje výpočet medzinárodných zmlúv, pri ktorých je pred ratifikáciou vyžadovaný súhlas Národnej rady SR. Zaraďuje tu medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodné politické zmluvy, medzinárodné zmluvy vojenskej povahy, medzinárodné zmluvy, z ktorých vzniká Slovenskej republike členstvo v medzinárodných organizáciách, medzinárodné hospodárske zmluvy všeobecnej povahy, medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie je potrebný zákon, a medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb. Pre tieto typy medzinárodných zmlúv platí, že v súlade s čl. 84 ods. 3 Ústavy SR, na vyslovenie súhlasu Národnej rady SR s takouto medzinárodnou zmluvou je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov. Následne čl. 7 ods. 5 Ústavy SR prináša výpočet medzinárodných zmlúv, ktoré majú prednosť pred zákonom. Ide o 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, ak boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

I keď príspevok je zameraný na to ako Ústava SR hľadá na zmluvnú prax EÚ, je vhodné na tomto mieste aspoň v krátkosti sa vyjadriť i ku vzťahu čl. 7 Ústavy SR a medzinárodné právo vo všeobecnosti. Východiskom v tomto prípade je skutočnosť, že medzinárodná zmluva predstavuje nástroj medzinárodného práva, kým Ústava SR je súčasťou vnútroštátneho právneho poriadku. Vystáva pre to otázka relevancie ustanovení Ústavy SR z pohľadu medzinárodného práva. Pokusom o odôvodnenie je názor Procházku, ktorý konštatuje, že schválenie konkrétnej medzinárodnej zmluvy Národnou radou SR nie je podmienkou platnosti príslušnej medzinárodnej zmluvy, ale podmienkou ratifikácie (ktorá je podmienkou publikácie), a teda v logickej sekvencii podmienkou jej vnútroštátnej (nie medzinárodnej) záväznosti.<sup>24</sup> S takýmto tvrdením sa nemožno úplne stotožniť. Schválenie medzinárodnej zmluvy zo strany Národnej rady SR pred jej ratifikáciou je nevyhnutným krokom, je súčasťou procesu, ktorý končí ratifikáciou. Do tohto bodu je možné s Procházkovým názorom súhlasiť. Avšak, ratifikáciu nemožno minimalizovať len na podmienku vnútroštátnej záväznosti. Napokon, i samotný Viedenský dohovor o zmluvnom práve ratifikáciu poníma ako medzinárodný úkon, ktorým štát prejavuje na medzinárodnom poli svoj súhlas s tým, že bude viazaný zmluvou.<sup>25</sup> No a tento súhlas sa nepochybne s platnosťou spája – či už platnosťou medzinárodnej zmluvy ako takej, alebo platnosťou vo vzťahu k SR. Aj preto nemožno opomíňať medzinárodnoprávny dosah uvedeného vnútroštátneho procesu. Zamyslieť sa je potrebné i nad zmyslom výpočtu, ktorý je obsiahnutý v čl. 7 ods. 4 Ústavy SR. Ak je jeho účelom stanoviť katalóg medzinárodných zmlúv podliehajúcich pred ratifikáciou súhlasu Národnej rady SR, aký je jeho vzťah k čl. 86 písm. d)<sup>26</sup>? Ak je účel iný (ustanovenie evokuje súhlas Národnej rady SR ako nevyhnutnú podmienku pre platnosť medzinárodnej zmluvy), aký je jeho vzťah k čl. 24 a 46 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve?<sup>27</sup> Obdobne dané ustanovenie nemožno ponímať ani ako katalóg

<sup>24</sup> PROCHÁZKA, R.: Postavenie a účinky medzinárodných zmlúv v právnom poriadku SR. In: Justičná revue, 2003, č. 10, s. 864.

<sup>25</sup> Bližšie pozri čl. 2 ods. 1 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve (vyhláška ministra zahraničných vecí č. 15/1988 Zb.)

<sup>26</sup> Podľa čl. 86 písm. d) Ústavy SR 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

<sup>27</sup> V súlade s čl. 27 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve sa strana nemôže dovolávať ustanovení svojho vnútroštátneho práva ako dôvodu pre neplnenie zmluvy. Toto pravidlo nie je na ujmu čl. 46. Podľa čl. 46 Skutočností, že pri vyjadrení súhlasu štátu s tým, že bude viazaný zmluvou, došlo k porušeniu niektorého z ustanovení jeho vnútroštátneho práva týkajúceho sa oprávnenia uzavierať zmluvy, sa štát nemôže dovolávať ako dôvodu pre zrušenie svojho súhlasu,

ustanovujúci medzinárodné zmluvy podliehajúce ratifikácii, a to s ohľadom na čl. 102 ods. 1 písm. a) Ústavy SR, podľa ktorého prezident SR dojednáva a ratifikuje medzinárodné zmluvy a na skutočnosť, že dojednávanie medzinárodných zmlúv môže prezident preniesť<sup>28</sup> na vládu SR alebo so súhlasom vlády na jej jednotlivých členov.<sup>29</sup> Napokon, otázkou je i to, či vôbec existuje medzinárodná zmluva podliehajúca ratifikácii, ktorá by nespádala do ani jednej z tam uvedených kategórií? Alebo inak povedané, je prípustné, aby bola za SR ratifikovaná medzinárodná zmluva, ak s ratifikáciou nevyslovila súhlas Národná rada SR?

Rovnako paradoxne vyznieva téza o prednostných, či *a contrario* „neprednostných“ medzinárodných zmluvách. Táto téza totiž vyvoláva dojem, že môže nastať situácia, keď medzinárodná zmluva nebude mať prednosť pred zákonom = medzinárodná zmluva nebude aplikovaná a bude namiesto nej aplikovaný zákon. Navyše, čl. 7 ods. 5 Ústavy SR za medzinárodné zmluvy, ktoré majú prednosť pred zákonom považuje len tri kategórie - 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.<sup>30</sup> Pre všetky tri kategórie platí, že prednosť pred zákonom budú mať len pokiaľ boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. O prednosti pred zákonom navyše musí rozhodnúť Národná rada SR. I pri predpoklade, že čl. 7 ods. 5 Ústavy SR asi nemal ambíciu „zbavovať“ SR povinnosti rešpektovať medzinárodnoprávne záväzky a jeho primárnym adresátom sú orgány aplikácie práva, nemožno s koncepciou prednostných a neprednostných medzinárodných zmlúv súhlasiť (obzvlášť, ak prednostné sa spájajú s limitovaným počtom kategórií). Ako bolo uvedené vyššie, takéto kategorizovanie medzinárodných zmlúv zákonite vedie k riziku záveru, že časť z nich (predstavujúca tzv. neprednostné medzinárodné zmluvy) nemusí byť aplikovaná a na miesto nich bude aplikovaný zákon. Toto by mohlo byť v poriadku jedine, ak by samotná medzinárodná zmluva bola do slovenského práva začlenená cez zákon, čo však predpokladá len jedna kategória špecifikovaná čl. 7 ods. 4 Ústavy SR – medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie je potrebný zákon. Navyše, podľa čl. 144 ods. 1 Ústavy SR<sup>31</sup> možno dospieť k záveru, že sudcovia nie sú pri výkone svojej funkcie viazaní inou medzinárodnou zmluvou než tou, ktorá spadá do rámca čl. 7 ods. 2 a 5 Ústavy SR. Tu je však otázne, či takýto prístup bude plne v súlade s Viedenským dohovorom o zmluvnom práve. Nehovoriac o tom, že pochybnosti môže vyvolať i vnútorný súlad čl. 1 ods. 2 Ústavy SR (a záväzku SR dodržiavať medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná) s čl. 144 ods. 1 Ústavy SR (v spojitosti s čl. 7 Ústavy SR (ktorý pri taxatívnom výpočte nespomína „neprednostné“ medzinárodné zmluvy).

S ohľadom na uvedené skutočnosti je možné na tomto mieste skonštatovať, že Ústavou SR daný rámec na uzavieranie medzinárodných zmlúv vyvoláva celý rad otázok, ktoré by si v teoretickej rovine žiadali minimálne samostatný článok, či monografiu. Účel tohto príspevku je však ešte ďalej. Ide o to, ako sa vyššie uvedené premieťa do zmluvnej praxe EÚ.

#### 4 ÚSTAVA SR A ZMLUVNÁ PRAX EÚ

V druhej časti príspevku bolo poukázané na to, aké medzinárodné zmluvy štandardne uzaviera EÚ, ako aj na to aký je proces ich uzavierania na úrovni EÚ. Následne, v tretej časti bolo poukázané na ústavný rámec uzavierania medzinárodných zmlúv vo všeobecnosti. Dôvodom pre zakomponovanie tejto (zdanlivo možno nesúvisiacej) časti bola absencia osobitnej ústavnej úpravy venovanej iba medzinárodným zmluvám uzavieraným v rámci vonkajšej právomoci EÚ. Napokon, nadväzujúc na obe tieto časti, je na tomto mieste zámerom poukázať na to, ako ústavná úprava reflektuje na požiadavky zmluvnej praxe EÚ.

---

leďaže toto porušenie bolo zjavné a týka sa osobitne dôležitého pravidla jeho vnútroštátneho práva. Porušenie je zjavné, ak je objektívne zrejme ktorémukoľvek štátu postupujúcemu v tejto veci podľa obvyklej praxe a dobromyseľne.

<sup>28</sup> Bližšie pozri rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky z 29. júna 2001 o prenesení právomoci dojednávať niektoré medzinárodné zmluvy (publikované pod č. 250/2001 Z. z.)

<sup>29</sup> Čl. 102 ods. 1 písm. a) Ústavy SR

<sup>30</sup> Čl. 7 ods. 5 Ústavy SR

<sup>31</sup> V súlade s čl. 144 ods. 1 Ústavy SR sú sudcovia pri výkone svojej funkcie nezávislí a pri rozhodovaní sú viazaní ústavou, ústavným zákonom, medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 a 5 a zákonom.

#### 4.1 Začatie rokovaní o medzinárodnej zmluve

Ako bolo uvedené vyššie, na úrovni EÚ proces uzavierania medzinárodných zmlúv v rámci vonkajšej právomoci EÚ spravidla začína prijatím rozhodnutia, ktorým Rada poverí vyjednávača (spravidla Európsku komisiu) na začatie rokovaní. Toto samozrejme nevyhnutne nemusí platiť pri medzinárodných zmluvách uzavieraných v rámci vonkajšej (výlučnej, či delenej) právomoci pokiaľ je medzinárodná zmluva uzavieraná členskými štátmi a EÚ samotná nie je jej zmluvnou stranou.

Pri pohľade na ústavnú úpravu je na prvý pohľad zrejmé, že táto nijakým spôsobom nereflektuje na znenie čl. 218 ods. 2 a 4 ZFEÚ. Je teda na iných prameňoch slovenského práva, aby sa vysporiadali s prípravou pozície, či vnútroštátnym schválením daného kroku na úrovni EÚ. Tu sa ako ďalší zásadný problém objavuje absencia zákonnej úpravy, ktorá by takéto štart rokovani o medzinárodnej zmluve osobitne riešila. I preto je nevyhnutné na daný štart rokovani o medzinárodnej zmluve nazerať „len“ ako na akýkoľvek iný návrh aktu sekundárneho práva EÚ a uplatniť naň slovenské právne predpisy týkajúce sa prípravy pozícií k aktom, o ktorých bude rokovať Rada. To znamená, že východiskom v tomto prípade Ústavný zákon č. 397/2004 Z. z. o spolupráci Národnej rady SR a vlády SR v záležitostiach Európskej únie. Ústavný zákon vyžaduje, aby vláda SR alebo poverený člen vlády predložili Národnej rade SR návrhy právne záväzných aktov a iných aktov Európskej únie, o ktorých budú rokovať zástupcovia vlád členských štátov EÚ a rovnako tak aj návrh stanoviska SR k návrhom takýchto aktov.<sup>32</sup> Prenesene do roviny zmluvnej praxe EÚ to znamená, že vecne príslušný člen vlády SR je povinný predložiť Národnej rade SR návrh rozhodnutia, ktorým Rada poverí vyjednávača na začatie rokovaní, ako aj na schválenie pozíciu SR k takémuto návrhu rozhodnutia Rady. Je potrebné dodať, že návrh pozície neschvaľuje plénum Národnej rady SR. Z titulu zákona Národnej rady SR č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady SR v platnom znení je týmto poverený Výbor Národnej rady SR pre európske záležitosti. Napokon postup prípravy pozície na úrovni exekutívy precizuje uznesenie vlády č. 627/2013, ktorým bol prijatý Systém tvorby stanovísk k návrhom aktov EÚ a stav koordinácie realizácie politik EÚ. Je však potrebné opätovne pripomenúť, že ani tieto dva predpisy neprístupujú k návrhu rozhodnutia, ktorým Rada poverí vyjednávača na začatie rokovaní ako k prvému kroku, ktorý následne predurčí obsah medzinárodnej zmluvy. Návrh vnímajú rovnako ako akýkoľvek iný návrh právneho, či iného aktu EÚ.

#### 4.2 Rozhodnutie Rady o podpise medzinárodnej zmluvy (v mene EÚ)

Ďalším krokom v procese uzavierania medzinárodnej zmluvy na úrovni EÚ je prijatie rozhodnutia o podpise dohody v súlade s čl. 218 ods. 6 ZFEÚ. Pri pohľade na Ústavu SR, i tento krok na úrovni EÚ žiaľ ostáva mimo rámca tých ustanovení, ktoré venujú pozornosť medzinárodným zmluvám. Takisto je tomu aj v prípade tzv. autorizačného rozhodnutia, ktorým sa členské štáty oprávňujú na uzavretie medzinárodnej zmluvy v rámci vonkajšej právomoci EÚ, pokiaľ jej zmluvnou stranou nemôže byť EÚ samotná. Taktiež ako v predchádzajúcom prípade i tu absentuje osobitná zákonná úprava. S ohľadom na uvedené sa i tu uplatní identický postup ako v prípade prijímania rozhodnutia, ktorým Rada poverí vyjednávača na začatie rokovaní.

Mierne odlišná je situácia pokiaľ ide o samotný podpis medzinárodnej zmluvy, ak sa tento krok očakáva i od členských štátov. Pre tento prípad sa uplatnia Pravidlá pre uzatváranie medzinárodných zmlúv a zmluvnú prax schválené uznesením vlády SR č. 743 z 21. októbra 2009. Tieto venujú pozornosť aj podpisu medzinárodných zmlúv uzavieraných v rámci vonkajšej činnosti EÚ, avšak len pri medzinárodných zmluvách uzavieraných v tzv. delenej právomoci, kde popri EÚ podpis realizuje aj samotná SR (a ďalšie členské štáty). Naopak pravidlá nerozlišujú medzi medzinárodnými zmluvami uzavieranými v rámci vonkajšej právomoci EÚ len členskými štátmi a ostatnými medzinárodnými zmluvami uzavieranými SR.

#### 4.3 Rozhodnutie Rady o uzavretí medzinárodnej zmluvy a ratifikácia medzinárodnej zmluvy

Posledným krokom v procese uzavierania medzinárodnej zmluvy na úrovni EÚ je prijatie rozhodnutia o uzavretí medzinárodnej zmluvy. I keď o samotnom vnútroštátnom rozmere prijímania

<sup>32</sup> Čl. 1 Ústavného zákona č. 397/2004 Z. z. o spolupráci Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky v záležitostiach Európskej únie

daného rozhodnutia platí to, čo bolo uvedené vyššie (teda absencia osobitnej úpravy a podradenie pod mechanizmus prípravy pozícií k aktom EÚ), odlišná situácia nastáva pri vnútroštátnom schválení (či ratifikácii) medzinárodných zmlúv, ak sú tieto uzavierané v rámci zdieľaných právomocí, či v rámci vonkajšej výlučnej právomoci EÚ a očakáva sa ratifikácia (či obdobný krok) zo strany členských štátov.

Pokiaľ ide o samotný akt ratifikácie a schválenia medzinárodnej zmluvy pred ratifikáciou, takáto medzinárodná zmluva sa musí plne podriadiť pod čl. 7 Ústavy SR. A práve tu vyvstáva problém, na ktorý bolo poukázané už skôr. Totiž čl. 7 Ústavy SR predovšetkým pokiaľ ide o ods. 4 a 5 absolútne nezodpovedá požiadavkám zmluvnej praxe EÚ. Už na prvý pohľad je zrejmé, že koncept „neprednostných“ medzinárodných zmlúv je nielen v rozpore s medzinárodným právom (ako bolo poukázané vyššie), ale aj s právom EÚ. Dôvodom je ponímanie medzinárodnej zmluvy v práve EÚ. Táto sa v práve EÚ radí k primárnemu a sekundárnemu právu EÚ, čo potvrdzuje ako teória, tak i rozhodovacia činnosť SD EÚ.<sup>33</sup> Z hľadiska právnej sily nemá silu primárneho práva, a to s ohľadom na čl. 218 ods. 11 ZFEÚ, ktorý zveruje SD EÚ právomoc preskúmať súlad medzinárodnej zmluvy s primárnym právom EÚ.<sup>34</sup> Na druhej strane, medzinárodné zmluvy majú prednosť pred sekundárnym právom.<sup>35</sup> Berúc do úvahy uvedené skutočnosti, je zrejmé, že nemôže byť v súlade s právom EÚ taká situácia, ak by SR nepovažovala medzinárodnú zmluvu uzavieranú EÚ za právny akt s prednosťou pred zákonom. Avšak, pri dikcii čl. 7 ods. 5 Ústavy SR a limitovanom počte kategórii medzinárodných zmlúv s prednosťou pred zákonom nemožno vyššie naznačenú situáciu vylúčiť. Súčasné znenie čl. 7 Ústavy SR vo vzťahu k právu EÚ tak vytvára permanentné riziko, že konkrétna medzinárodná zmluva bude síce v súlade s Ústavou SR (neprednostná), no v rozpore s právom EÚ – keďže medzinárodnej zmluve ako súčasť práva EÚ nebude priznaná prednosť pred národným právom.

Tu sa ako riešenie naskytá zmena Ústavy SR, ktorá by (minimálne) tie medzinárodné zmluvy, ktoré sú uzavierané v rámci vonkajšej činnosti EÚ *en bloc* považovala za medzinárodné zmluvy s prednosťou pred zákonom. Jedným dychom je potrebné položiť otázku, či je na vhodné, aby sa Ústava SR zaoberala detailným kategorizovaním medzinárodných zmlúv a či by nebola vhodnejšia iba rámcová úprava v Ústave SR (napr. po vzore českej úpravy), na ktorú by následne nadviazovala zákonná úprava, ktorá by zvýraznila všetky osobitosti a požiadavky medzinárodných zmlúv napr. i v porovnaní s inými aktami sekundárneho práva EÚ.

## **5 ZÁVER**

Zmluvná prax EÚ, ktorej východiskom je čl. 216 ZFEÚ je pomerne komplikovaným súborom vzťahov a väzieb. Ide o oblasť, ktorá sa neustále vyvíja a dotvára. Hlavným hýbateľom je rozhodovacia činnosť SD EÚ a jeho interpretácia relevantných článkov primárneho práva, ktorá posúva rámec kompetencií EÚ, a teda neustále zvyšuje i rozsah jej vonkajšej činnosti. A tak sa v zmluvnej praxi objavujú nové typy medzinárodných zmlúv, ktoré zmluvná prax ešte pred pár rokmi nepoznala. Tu akiste možno zaradiť tie, ktoré sú uzavierané vo vonkajšej výlučnej, či delenej právomoci realizovanej prostredníctvom členských štátov. Práve tu je na mieste položiť si otázku, ako sa s danou situáciou vysporiadať. Po priblížení ústavného rámca SR je zrejmé, že aktuálna slovenská úprava je v tomto smere nedostatočná, resp. majú na pamäti to, že relevantné ustanovenia majú viac než 15 rokov, tieto plne neodrážajú zmenenú situáciu.

Avšak, analýza súčasného stavu preukázala, že tieto ustanovenia nielenže nevyhovujú potrebám zmluvnej praxe EÚ, otázky vyvstávajú i pokiaľ ide o ústavný rozmer zmluvnej praxe v medzinárodnom práve.

V oboch situáciách sa ako najväčší problém javí prílišná detailnosť a ťažká uchopiteľnosť úpravy. Na strane jednej Ústava SR rieši v čl. 7 i to, čo by nevyhnutne riešiť nemusela. Na strane druhej absentuje zákonná úprava, ktorá by nadviazala na ústavný rámec. Táto úprava by mala a mohla byť detailnejšia, mala by odlíšiť osobitosti zmluvnej praxe EÚ a zmluvnej praxe vo

<sup>33</sup> Rozsudok z 30. apríla 1974, Haegemann / Belgicko (181/73, ECR 1974 s. 449) (EL1974/00245 PT1974/00251 ES1974/00235 SVII/00281 FIII/00283) ECLI:EU:C:1974:41

<sup>34</sup> JANKUV, J., LANTAJOVÁ, D. a kol.: Medzinárodné zmluvné právo a jeho interakcia s právnym poriadkom Slovenskej republiky. s. 195

<sup>35</sup> Rozsudok z 26. októbra 1982, Hauptzollamt Mainz / Kupferberg & Cie. (104/81, ECR 1982 s. 3641)(ES1982/01097 SVVI/00531 FIVI/00555) ECLI:EU:C:1982:362

všeobecnosti a taktiež, mohla by pokrývať celý proces uzavierania medzinárodnej zmluvy a všetky momenty, kedy je na úrovni EÚ vyžadovaná interakcia zo strany členského štátu.

**Použitá literatúra:**

BALOG, B.: Medzinárodné zmluvy v ústavnom systéme Slovenskej republiky. In. Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1

BEDNÁR D.: Medzinárodná justičná spolupráca v trestných veciach a jej teoretický základ. In: Právní rozpravy 2013 [elektronický zdroj]. ISBN 978-80-905243-5-4. Hradec Králové : Magnanimitas, 2013. - S. 9-16

BURDOVÁ, K.: Vybrané problémy aplikácie Haagskeho dohovoru o občianskoprávných aspektoch medzinárodných únosov detí v Slovenskej republike In: Mílniky práva v stredoeurópskom priestore 2011. - ISBN 978-80-7160-318-4. - Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2011. - S. 577-581

ČORBA, J.: Prednosť medzinárodných zmlúv pred zákonom. In: Justičná revue, 2002, č. 6 - 7, s.704-705.

JANKUV, J., LANTAJOVÁ, D. a kol.: Medzinárodné zmluvné právo a jeho interakcia s právnym poriadkom Slovenskej republiky. Plzeň: Aleš Čeněk 2011. 583 s. ISBN 978-80-7380-342-1.

PROCHÁZKA, R.: Postavenie a účinky medzinárodných zmlúv v právnym poriadku SR. In: Justičná revue, 2003, č. 10, s. 864.

**Kontaktné údaje:**

JUDr. Peter Lysina, PhD.

peter.lysina@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika



## SPECIFIKA VEŘEJNÉHO POŘÁDKU V RŮZNÉM PRÁVNÍM, POLITICKÉM A KULTURNÍM PROSTŘEDÍ

Michal Malacka

Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta

**Abstract:** *Ordre public* - public order is one of the most ancient doctrines in the conflict of laws. In accordance with this doctrine, a foreign law that is otherwise applicable is disregarded if its application would violate some fundamental interest, basic policy, general principle of justice, or prevailing concept of good morals in the forum. It is serving also as a corrective measure of last resort; the doctrine of *ordre public* is of necessity in guarding against injurious foreign rules, maintaining the stability of local law, and protecting the public welfare of the forum. This doctrine often suffers from vagueness, amorphousness. This doctrine is used and followed by legislative procedures not only at the old continent, but also in China and Islamic countries. This article shows the basic aspects of public order and selected systems and also trying to analyze the most important differences in the Legislation and judicial practice.

**Abstrakt:** Veřejný pořádek je jednou z nejstarších doktrín v mezinárodním právu soukromém. V souladu s touto doktrínou není cizí právo, které má být aplikováno, bráno v úvahu, pokud by jeho použití porušovalo některé základní zájmy, základní zásady, obecný princip spravedlnosti nebo převažující koncept dobré morálky v dotčeném státě. Slouží také jako nápravná opatření poslední instance; doktrína o veřejném pořádku je nezbytně nutná při ochraně před vadnými zahraničními zákony, je nezbytná pro udržování stability národního práva a ochranou veřejných hodnot a principů v rámci dotčeného fóra. Tato doktrína často trpí neurčitostí, amorfností. Je používána a sledována legislativními postupy nejen na starém kontinentě, ale také v Číně a islámských zemích. Tento článek ukazuje základní aspekty veřejného pořádku vybraných právních systémů a také se snaží analyzovat nejdůležitější rozdíly v legislativě a soudní praxi.

**Keywords:** Public order, international private law, legislation, juridical practice, international public order, national public order, conflict of laws.

**Klíčová slova:** Veřejný pořádek, mezinárodní právo soukromé, legislativa, právní praxe, mezinárodní veřejný pořádek, národní veřejný pořádek, kolize právních řádů.

### 1 Úvod

V současné době je pojem veřejného pořádku pojmem z hlediska nauky mezinárodního práva soukromého bezpochyby zásadním. V moderním globalizovaném světě jsou jednotlivé justiční soustavy soudních orgánů, zákonodárce z hlediska nároku na výstupy legislativního procesu a také úřady vystavovány neustále novým a modifikovaným výzvám. Z hlediska těchto poměrů je nutno konstatovat, že se výrazným způsobem proměňuje nejen společnost a společenské vztahy, ale také, a jistě zejména díky těmto proměnám, samotné nároky na zákonodárce a na justici a dotčené úřady. Veřejný pořádek v současnosti není veřejným pořádkem minulého století, či dob předchozích. Je samozřejmé, že veřejný pořádek souvisí také s morálkou.<sup>1</sup> Nicméně veřejný pořádek souvisí také se základními hodnotami, principy, v rámci nichž a s nimiž je vystavěn každý národní právní pořádek. Veřejný pořádek je konfrontován nejen s vnitrostátním prostředím, ale také s prostředím mezinárodním, s čímž souvisí i invence mezinárodního práva soukromého v otázkách

---

<sup>1</sup> Význam a hodnotu morálky dokládá citát Vladimíra Iljiče Lenina: „Chceme-li zničit národ, musíme nejprve zničit jeho morálku a padne nám do klína jako zralé ovoce.“

ochrany veřejného pořádku, respektive vztah veřejného pořádku, ochrany hodnot, které jej tvoří a význam těchto procesů pro mezinárodní právo soukromé.<sup>2</sup>

Mezinárodní právo soukromé v užším slova smyslu považujeme za soubor norem, které upravují soukromoprávní poměry s cizím či přeshraničním prvkem<sup>3</sup>, mající vztah k více než jednomu národnímu právnímu řádu, a jejichž účelem je určení konkrétního národního právního řádu pro účely posouzení režimu těchto soukromoprávních poměrů.<sup>4</sup> Takto chápané a také charakterizované užší vymezení mezinárodního práva soukromého jako souboru norem je možné označit také za kolizní právo nebo také za *conflict of law rules*, případně *conflicts de lois* nebo *diritto di collisione* dle italských vědeckých přístupů.<sup>5</sup>

S ohledem na skutečnost, že kolizní normy či konfliktní normy v tomto úzce vymezujícím pojetí z hlediska své povahy přikazují zejména justičním orgánům navázání na rozhodné právo, které je součástí dotčeného cizího právního řádu a tyto orgány používají kolizní normy z úřední povinnosti, můžeme nazývat takto charakterizovaný soubor norem jako právní normy upravující aplikaci práva. V užším slova smyslu tyto normy tedy neupravují režim soukromoprávního poměru přímo, ale prostřednictvím právě navázaného, dotčeného právního řádu a z něj selektovaného a aplikovaného národního hmotného práva. Také s ohledem na toto specifikum bývají konfliktní či kolizní normy mezinárodního práva soukromého označovány za "navazující soubor norem."<sup>6</sup> Jako navazující právní normy jsou normy mezinárodního práva soukromého v užším slova smyslu charakteristické tím, že obecným způsobem a prostřednictvím abstraktních pojmů popisují konkrétní skutkové stavy a otázky, na něž je potom implementován taktéž abstraktně formulovaný právní následek. Je pro ně charakteristické schéma tvořené odlišným způsobem, než schéma dle struktury klasických právních norem, prezentované obecnou právní teorií.<sup>7</sup>

Pro otázku veřejného pořádku je důležitá také tematika norem týkajících se uznání cizích soudních rozhodnutí, které na rozdíl od norem kolizních, jsou součástí práva mezinárodního civilního procesu a stanovují režim, v rámci něhož se bude nahlížet na zahraniční rozhodnutí, tedy rozhodnutí pocházející ze sféry cizího právního řádu jako na rozhodnutí tuzemské.<sup>8</sup>

Prostřednictvím specifického charakteru a specifické skupiny norem zabezpečuje mezinárodní právo soukromé mezinárodní soulad v rámci rozhodování a posuzování otázek souvisejících se soukromoprávními poměry s cizím prvkem. Při těchto procesech a postupech se k dotčeným právním řádům přistupuje na základě principu rovnosti a v kontinentálním právním pojetí není upřednostňováno národní právní právo. Nemůžeme říci, že by se u postupů v mezinárodním právu soukromém jednalo také o upřednostňování lepšího či vhodnějšího hmotného práva.<sup>9</sup> Tím zabezpečuje mezinárodní právo soukromé v užším slova smyslu kolizně právní spravedlnost.

Princip kolizně právní spravedlnosti je ve většině právních řádů svázán také s principem nejužší souvislosti, který je možno chápat tak, že mezinárodní právo soukromé prostřednictvím svých norem kolizního charakteru nalézá právní řád, který je s daným skutkovým stavem co možná nejužěji svázán. Již od roku 1849 se spolu s učením Karla Fridricha von Savignioho, které bylo

<sup>2</sup> Srovnej k tomu Hirse, T., *Die Ausweichklausel im Internationalen Privatrecht: methodentheoretische und -kritische Gedanken zur Konkretisierung einer besonderen kollisionsrechtlichen Generalklausel*, Mohr Siebeck, 2006, str. 8, S. 476

<sup>3</sup> K pojmům mezinárodní, cizí a přeshraniční prvek srovnej dle jednotlivých pojetí MPS v kontinentálním a angloamerickém právu, dále v souvislosti s vývojem moderní teorie MPS a také regionálním integračním přístupem v EU a mezioblastní kolizí v USA.

<sup>4</sup> Srovnej pojetí kolizních norem v české právní teorii MPS a pojetí dle Koch, H., Magnu, U., Winkler von Mohrenfels, P., *IPR und Rechtsvergleichung*, C.H.BECK 2010, ISBN 978-3-406-58931-7, str. 17 a násl., str.393

<sup>5</sup> Riering, W., *IPR-Gesetze in Europa: Textausgabe in Originalsprachen mit deutschen Übersetzungen*, C.H. Beck, 1997, ISBN 9783406409196, str.28, 210, S.428

<sup>6</sup> dle Koch, H., Magnu, U., Winkler von Mohrenfels, P., *IPR und Rechtsvergleichung*, C.H.BECK 2010, ISBN 978-3-406-58931-7, str. 14 a násl.

<sup>7</sup> dle Koch, H., Magnu, U., Winkler von Mohrenfels, P., *IPR und Rechtsvergleichung*, C.H.BECK 2010, ISBN 978-3-406-58931-7, str. 16

<sup>8</sup> Srovnej k tomu § 4 zákona o mezinárodním právu soukromém, z.č. 91/2012 Sb.

<sup>9</sup> Srovnej stav v USA a principy MPS dle Lurger B., Melcher M., *Handbuch Internationales Privatrecht*, ISBN: 978-3-7046-7710-5, Verlag Österreich 2017, str.5 a násl., S. 467

prezentováno v jeho Systému dnešního římského práva je pojednáno o úloze mezinárodního práva soukromého jako o „úloze naleznout na každý právní poměr odpovídající právní oblast, ke které tento právní poměr prostřednictvím své vlastní povahy také náleží či je pod ní podřazen“. <sup>10</sup>

S tímto postupem a reflexí těchto myšlenek v moderním mezinárodním právu soukromém je samozřejmě svázáno také riziko, které souvisí se samotným způsobem moderního pojetí mezinárodního práva soukromého, spočívající ve skutečnosti, že kolizní normy odkazují - navazují na rozhodný právní řád a přikazují jeho použití s ohledem na neznalost právních následků, spojených s tímto postupem. Takto formulovaný příkaz je z hlediska účinku aplikovaného zahraničního hmotného práva jistě krokem do neznáma. Národní soudy a úřady ovšem tímto krokem nemohou ohrozit právní vědomí a právní pořádek svého tuzemského prostředí. Cizí právní normy tedy nebudou aplikovány ve stoprocentním rozsahu, jelikož v mezinárodním právu soukromém je zavedena metodologie pomocných nástrojů, realizujících ochranu národních právních řádů.

## **2 VYBRANÉ PŘÍSTUPY K OCHRANĚ VEŘEJNÉHO POŘÁDKU**

V obecné teorii mezinárodního práva soukromého bývají realizována navázání stanovující výjimečný režim. Tato navázání jsou většinou alternativní k obecným a základním navázáním, nicméně oproti standardnímu alternativnímu navázání přichází jejich aplikace v úvahu jen v konkrétně stanovených případech. Tyto normy jsou nástroje sledujícím právně politické cíle. Z tohoto důvodu jsou také poněkud sporného charakteru s ohledem na účel a zaměření mezinárodního práva soukromého. Umožňují totiž jednotlivým národním soudům ve zvláštních případech realizovat správný kolizní právní postup z hlediska principů a zásad mezinárodního práva soukromého a paradoxně přitom porušit jeho faktický účel, jelikož takový druh norem narušuje autoritu a spolehlivost klasických kolizních ustanovení. Tento fakt může mít vliv na právní jistotu v kontextu rozhodování sporů či otázek týkajících se soukromoprávních poměrů cizím prvkem. Takto například švýcarská úprava v mezinárodním právu soukromém v článku 15 Zákona o MPS stanoví, že právo, na které tento zákon odkazuje, nebude aplikováno výjimečně v případech, kdy podle celkových okolností je naprosto zřejmé, že skutkový stav dané věci souvisí s tímto právním řádem jen minimálně, oproti tomu s jiným právním řádem je v daleko užší souvislosti.

Dalším pozitivním nástrojem nástrojem na ochranu veřejného pořádku je aplikace imperativních norem, bývají aplikovány bez ohledu na jinak rozhodné zahraniční právo a přednostně jsou aplikována ustanovení národního právního řádu, které s ohledem na jejich zvláštní účel budou, a to nezávisle na právním řádu stanoveném národní kodifikací kolizních norem, nutně aplikovány.<sup>11</sup>

### **2.1 Výhrada veřejného pořádku**

Pokud se vrátíme k onomu kroku do prázdna v rámci kolizního navázání, tento krok do prázdna je ve smyslu ochrany veřejného pořádku doprovázen nástroji, které v případě nedostatečného či právně závadného kolizního výsledku navázání tento výsledek korigují. Korigují jej prostřednictvím výhrady, kterou v české právní teorii nazýváme výhradou veřejného pořádku. Takřka ve všech národních školách mezinárodního práva soukromého a tedy obecně v teorii mezinárodního práva soukromého, je výhrada veřejného pořádku označována za výjimečný nástroj, nástroj používaný pouze ve výjimečných situacích, který dotčené národní soudy, popřípadě dotčené úřady zbavuje povinnosti aplikovat určené rozhodné zahraniční právo. V souladu s takto vytvořeným nástrojem, spočívajícím ve specifickém postupu dotčených orgánů, je aplikace konkrétních ustanovení, pocházejících ze zahraničního práva vyloučena za předpokladu, že by vedla k důsledkům či výsledkům, které jsou neslučitelné s tuzemským veřejným pořádkem.

Pojem veřejného pořádku je, jak již bylo zmíněno výše, celosvětově rozšířený. Veřejný pořádek není ve většině případů národních kvalifikací v jednotlivých zákonech o mezinárodním

<sup>10</sup> Walker, G., *Internationales Privatrecht*, Keip & von Delft, Vídeň 1922, str. 27-38, ISBN 3835711253. Str.913

<sup>11</sup> Srovnej k tomu přístup německé, rakouské a švýcarské vědy MPS a české doktríny MPS ve smyslu členění veřejného pořádku na aktivní a pasivní veřejný pořádek a pozitivní a negativní veřejný pořádek dle zmíněných zahraničních přístupů.

právu súkromém definován. <sup>12</sup> Pojem a úloha výhrady veřejného pořádku jsou v rámci historie mezinárodního práva soukromého a také moderního pojetí mezinárodního práva soukromou dostatečně známé. Z hlediska historického se podle některých objevuje už u známého glosátora *Bartouse* s jeho „*statuta odiosa*“.<sup>13</sup> Skutečná moderní výhrada veřejného pořádku z hlediska jejího současného charakteru se ve vědě mezinárodního práva soukromého objevila až učení nizozemského právníka *Hubera* a byla primárně zakotvena v učení zakladatelů moderních teorií MPS *Savignyho*, *Storyho* a *Manciniho*.<sup>14</sup>

Postupná specifikace a modifikace jednotlivých přístupů výhrady veřejného pořádku a tímto způsobem realizované korekce navázání právního řádu s nežádoucími účinky vůči národnímu právnímu režimu vyústila ve dvojí platformu pojmání a přístupů k ochraně veřejného pořádku. Karel Fridrich von Savigny charakterizuje veřejný pořádek jako výjimku z pravidel mezinárodního práva soukromého. Zatímco S. P. Mancini zastává názor, že ochrana veřejného pořádku spolu s jeho nástroji dává vzniknout novým principům mezinárodního práva soukromého, mezi něž patří například také výhrada veřejného pořádku, která se tím stává dalším ze základních principů MPS. Toto pojetí podle některých názorů poškodilo rozvoj vědy o kolizním právu a také definitivní vyřešení této problematické otázky z hlediska její povahy. Mnohé národní právní úpravy v důsledku tohoto přístupu hledaly „jednoduchá řešení“ situací, kdy nemělo docházet k aplikaci zahraničních právních norem prostřednictvím nesprávně užitých ochranných postupů, jen zástupně sloužících k ochraně veřejného pořádku. Toto pojetí totiž zaměňuje princip teritoriality a princip veřejného pořádku. Pojetí, které souvisí s vnímáním veřejného pořádku, jako výjimečného institutu v rámci mezinárodního práva soukromého přináší označení veřejného pořádku jako „vnitřního pojmu každé vnitrostátní normy, která zakazuje použití právního řádu jinak navázaného prostřednictvím kolizní normy“<sup>15</sup>

Veřejný pořádek bývá také členěn na veřejný pořádek národní, mezinárodní veřejný pořádek, případně veřejný pořádek zakotvený v rámci mezinárodních úmluv. Mezinárodní veřejný pořádek je založený na mezinárodních principech a hodnotách, které jsou uznávány co do obsahu a rozsahu ve větší skupině států, v této skupině států také uplatňovány a realizovány. Za mezinárodně právní veřejný pořádek bývají z části označovány zásady odpovídající principům mezinárodního práva veřejného, z hlediska jeho platných formálních pramenů a také z hlediska *ius cogens* mezinárodního práva veřejného.<sup>16</sup> Některé názory uvádějí také formování veřejného pořádku mezinárodní povahy prostřednictvím všenárodního společného jádra nedotknutelných právních zásad a principů. Toto pojetí nevychází ani tak z mezinárodního práva veřejného, jako spíše z jednotlivých národních právních konceptů.

Mezinárodní veřejný pořádek je uplatňován v mezinárodních úmluvách, jako je Úmluva OSN o právech dítěte z roku 1989<sup>17</sup> a pokud státy tyto úmluvy ratifikovaly, jedná se z hlediska účinku těchto mezinárodních úmluv o situaci, která samozřejmě ovlivňuje obsah jejich národního pojetí veřejného pořádku. Mezinárodního veřejného pořádku se užívá v rámci mezinárodního práva soukromého zejména v otázkách posouzení mezinárodních rozhodčích nálezů v kontextu

<sup>12</sup> Například švýcarský spolkový soud v roce 1938 ve svém rozhodnutí popsal veřejný pořádek v obecné a obecně platné rovině jen obtížně. Konstatoval, že doktrína veřejného pořádku s sebou přináší poznatek, že se jedná o zatím neznámou a nehotovou část mezinárodního práva soukromého, a že každá jednotlivá otázka či každý jednotlivý případ je obtížně srovnatelný. Srovnej rozhodnutí Spolkového soudu BGE 64 II 88 E. 5 S. 97

<sup>13</sup> Walker, G., *Internationales Privatrecht*, Keip & von Delft, Vídeň 1922, str. 27-38, ISBN 3835711253.

<sup>14</sup> Vallindas, P. G., *DER VORBEHALT DES ORDRE PUBLIC IM INTERNATIONALEN PRIVATRECHT*, Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht, 18. ročník, č. 1, 1953, str. 1-11

<sup>15</sup> Dölle, H., *Internationales Privatrecht, eine Einführung in seine Grundlagen*, Karlsruhe 1972, Müller, ISBN:3-7880-1231-5, 138 str. Srovnej VP EU Vallindas, P. G., *DER VORBEHALT DES ORDRE PUBLIC IM INTERNATIONALEN PRIVATRECHT*, Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht, 18. ročník, č. 1, 1953, str. 1-11

<sup>16</sup> Kren Kostkiewicz, J., *Schweizerisches Internationales Privatrecht*, Stämpfli Verlag, Bern 2017, ISBN978-3-7272-4591-6 906 S., str.230 a násl.

<sup>17</sup> Úmluva OSN o právech dítěte z roku 1989, č. 104/1991 Sb.

zohľadnení verejného poriadku obou či všetch dotčených právnych ráďů z hľadiska daného, posudzovaného rozhodčieho nálezu.<sup>18</sup>

### **3 KONTINENTÁLNI POJETÍ V MEZINÁRODNÍM PRÁVU SOUKROMÉM A OCHRANA VEŘEJNÉHO POŘÁDKU VE ŠVÝCARSKU**

Švýcarská věda mezinárodního práva soukromého rozlišuje obdobně jako jiné národní právní přístupy mezi tuzemským veřejným pořádkem, mezinárodním veřejným pořádkem a veřejným pořádkem mezinárodních smluv. Švýcarské pojetí veřejného pořádku v mezinárodním právu soukromém lze dokládat prostřednictvím znění vybraných ustanovení zákona o mezinárodním právu soukromém<sup>19</sup>, konkrétně jeho článku 17, kdy se jedná o veřejný pořádek při aplikaci práva, článku 27 odst. 1 zákona o mezinárodním právu soukromém, kde se jedná o institut veřejného pořádku při uznávání a výkonu zahraničních rozhodnutí a dále realizaci veřejného pořádku a jeho ochrany v rámci výhrad veřejného pořádku v jednotlivých dílčích ustanoveních zvláštní části zákona o mezinárodním právu soukromém Švýcarské konfederace.

#### **3.1 Výhrada veřejného pořádku**

Při aplikaci práva je nosným ustanovením již zmíněný článek 17 zákona o mezinárodním právu soukromém, který pojednává o veřejném pořádku z hlediska institutu jeho výhrady a dle tohoto ustanovení mu náleží kontrolní funkce. V souladu s článkem 17 je nutno postupovat tak, že bude nejprve prostřednictvím kolizních norem zjištěno a adekvátním způsobem použito dotčené zahraniční právo a teprve za předpokladu, že by v konkrétním případě došlo k neslučitelným důsledkům ve vztahu ke švýcarskému veřejnému pořádku, bude použít takto navázaných hmotně právních ustanovení zakázáno. Pro aplikaci ustanovení čl. 17 švýcarského zákona o mezinárodním právu soukromém musí být splněna následující kritéria. Na danou situaci, dané právní poměry, musí existovat aplikovatelné zahraniční právo tak, aby mohlo dojít ke srovnání se švýcarským právním režimem. Pokud se jedná o situaci, ve které má být aplikováno švýcarské právo, například v situaci kdy bude odpovídajícím způsobem užito připuštěného zpětného odkazu, nebo v situacích, kdy bude daný stav věcí mít užší souvislost se švýcarským právním řádem v kontextu článku 15 odstavec 1 zákona o mezinárodním právu soukromém, nebude dán důvod pro aplikaci výhrady veřejného pořádku.<sup>20</sup>

K aplikaci článku 17 zákona o mezinárodním právu soukromém dojde v konkrétním případě pouze tehdy, pokud by použití zahraničního práva v dotčené situaci vedlo k extrémně nespravedlivému výsledku, který je v příkrém rozporu se základními právními zásadami a principy švýcarského právního řádu. Použití článku 17 švýcarského zákona je podle právní teorie svázáno s výsledkem kolizního navázání.<sup>21</sup> Zdrženlivá aplikace a výjimečná povaha užití výhrady veřejného pořádku je jednou z podmínek vázaných na aplikaci článku 17 zákona o mezinárodním právu soukromém.<sup>22</sup>

Výjimečné použití tohoto nástroje je svázáno s požadovanou výraznou zdrženlivostí při jeho volbě. Cílem tohoto ochranného režimu není znemožnit aplikaci zahraničního právního řádu.<sup>23</sup> S ohledem na fakt, že ve většině případů je dána nejužší souvislost právě k tomuto zahraničnímu právnímu řádu, je jeho použití opodstatněné základními principy kolizní teorie nejen švýcarského,

<sup>18</sup> Kren Kostkiewicz , J., Schweizerisches Internationales Privatrecht, Stämpfli Verlag, Bern 2017, ISBN978-3-7272-4591-6  
906 S., str. 848 a násl.

<sup>19</sup> Riering, W., IPR-Gesetze in Europa: Textausgabe in Originalsprachen mit deutschen Übersetzungen, C.H. Beck, 1997, ISBN 9783406409196, str.214

<sup>20</sup> Tamtéž, str. 213

<sup>21</sup> Kren Kostkiewicz , J., Schweizerisches Internationales Privatrecht, Stämpfli Verlag, Bern 2017, ISBN978-3-7272-4591-6  
906 S., str. 137 a násl

<sup>22</sup> Riering, W., IPR-Gesetze in Europa: Textausgabe in Originalsprachen mit deutschen Übersetzungen, C.H. Beck, 1997, ISBN 9783406409196, str. 214

<sup>23</sup> Kren Kostkiewicz , J., Schweizerisches Internationales Privatrecht, Stämpfli Verlag, Bern 2017, ISBN978-3-7272-4591-6  
906 S., str. 219 a násl.

ale také celosvětového přístupu k ochraně veřejného pořádku. Výhrada veřejného pořádku nesmí být použita z obavy z neznámé normy, upravující neznámé instituty a zdánlivě nespravedlivě právní principy a zásady, které jsou po jejich vyhodnocení v souladu se švýcarským právním pořádkem.<sup>24</sup> Při výhradě veřejného pořádku je potřeba hodnotit také souladu s názory švýcarské právní vědy a praxe, proměnlivé přístupy k této generální klauzuli a zohledňovat také relativitu samotného veřejného pořádku souladu s obměnou a proměnlivostí základních principů a společenských hodnot. Otázkou zůstává, zda je nutné akceptovat či akcentovat také úzké spojení se švýcarským právním řádem, když sám švýcarský spolkový soud v tomto ohledu zakotvil nepřímou úměru, kdy v situacích s nízkou mírou souvislosti či vztahu dané věci ke švýcarskému právnímu řádu musí být porušení základních principů a hodnot švýcarského práva o to silnější a výraznější<sup>25</sup>.

Tento přístup je poněkud kontroverzní, zejména s ohledem na skutečnost, že samotné užití, či aplikace zákona o mezinárodním právu soukromém připadá v úvahu pouze u soukromoprávních poměrů s mezinárodním prvkem, kdy vztah ke Švýcarsku bude danou skutečností a zároveň předpokladem pro to, aby byly švýcarské justiční orgány či úřady vůbec aktivní. Samotná právní úprava článku 17 postrádá také jakoukoliv dikci nasvědčující tomuto přístupu.

### 3.2 Veřejný pořádek při uznání a výkon rozhodnutí

Vedle článku 17 zákona o mezinárodním právu soukromém, je švýcarský veřejný pořádek účinný při uznávání a výkonu zahraničních rozhodnutí. Tuto otázku upravuje článek 32 zákona o mezinárodním právu soukromém.<sup>26</sup> Dle tohoto ustanovení je každé zahraniční rozhodnutí či doklad v rámci civilních záležitostí zanesen prostřednictvím opatření kantonálních dozorcích úřadu do civilního registru. Toto zanesení do registrace je přivoleno pouze tehdy, pokud dané zahraniční rozhodnutí splňuje předpoklady článku 25 až 27 zákona o mezinárodním právu soukromém. Články 25 a 26 zákona o mezinárodním právu soukromém obsahují právní úpravu předpokladů pro uznání zahraničních rozhodnutí. V tomto smyslu spojuje zákon o mezinárodním právu soukromém uznatelnost zahraničního rozhodnutí s ověřením mezinárodní pravomoci orgánu, který rozhodnutí vydal a dále s podmínkou že rozhodnutí musí být v souladu s dotčeným zahraničním právním řádem pravomocné, nemůže vůči němu existovat žádný opravný prostředek. K tomu aby mohlo být takové rozhodnutí uznáno, nemohou existovat důvody pro odepření uznání. Tyto důvody jsou zakotveny v článku 27 zákona o národním právu soukromém Švýcarské konfederace v taxativním výčtu. Ustanovení článku 27 obsahuje prostřednictvím tohoto výčtu výhrady materiálně právní stejně jako procesně právní.

Mezi taxativně vymezené důvody v tomto ustanovení vyjmenované, náleží chybné předvolání účastníka, nedodržení základních procesních zásad, patří sem také bez zohlednění lidí z tendence vázané ke švýcarským soudům či otázka věci rozsouzené. Pokud jeden z těchto důvodů existuje, je odepřeno uznání rozhodnutí. Co do materiálně právního - hmotněprávního porušení veřejného pořádku uvádí článek 27 souvislost s účinky zahraničí vydaného rozhodnutí, které by byly nastoleny prostřednictvím jeho uznání, tedy v rozporu se švýcarským veřejným pořádkem.

Výraz výjimečnosti tohoto nástroje zohledňuje jak článek 17 tak také článek 27 Švýcarského zákona použitím termínu „zjevný“. Touto formulací, tedy při zjevném porušení veřejného pořádku se zákonodárce zřejmě snažil nastavit ještě restriktivnější rámec užití veřejného pořádku, než v situacích které souvisí s přímou aplikací navázaného zahraničního práva. Takový postup je správný, jelikož vnitřní přezkoumání zahraničního rozhodnutí není v kontextu jeho uznání a výkon možné. Článek 27 odstavec 3 Švýcarského zákona o mezinárodním právu soukromém s sebou přináší zákaz *révision au fond*, tedy kontroly obsahu zahraničního rozhodnutí.<sup>27</sup>

Rozdíl mezi článkem 17 a 27 švýcarské právní úpravy spočívá v tom, že článku 17 se používá v nalézacím řízení ve smyslu korekce závadného stavu způsobeného aplikací zahraničního práva a článku 27 při uznávání a výkonu zahraničního rozhodnutí. Švýcarský Spolkový soud ve svém rozhodnutí ve věci *adopce nezletilého* konstatoval, že v souladu s článkem 27 odstavec 1

<sup>24</sup> Tamtéž, str. 216

<sup>25</sup> Srovnej k tomu v rozhodnutí BGE 94 II 297; BGE 78 II 243.

<sup>26</sup> Riering, W., IPR-Gesetze in Europa: Textausgabe in Originalsprachen mit deutschen Übersetzungen, C.H. Beck, 1997, ISBN 9783406409196, str. 218

<sup>27</sup> Tamtéž, str., 216

zákona o mezinárodním právu soukromém nemůže být zahraniční rozhodnutí ve Švýcarsku uznáno za předpokladu, pokud by uznání takového rozhodnutí bylo ve zjevném nesouladu se švýcarským veřejným pořádkem, kdy takové uznání odporuje veřejnému pořádku tehdy, pokud je vnitrostátní právní citění prostřednictvím takového uznání a výkonu zahraničního rozhodnutí narušeno neudržitelným způsobem, jelikož tím by nebyly zohledněny základní principy a předpisy švýcarského právního řádu. Výhrada veřejného pořádku realizovaná v tomto případě ex offio je pojmána restriktivněji, než v situacích aplikace navázaného zahraničního práva prostřednictvím článku 17 zákona o mezinárodním právu soukromém.<sup>28</sup>

Švýcarský zákon o mezinárodním právu soukromém obsahuje nad rámec těchto základních ustanovení ochrany veřejného pořádku úpravu ve zvláštní části zákona o MPS. Jedná se například o ustanovení článku 34 odstavec 1 zákona, který upravuje otázky spojené s právní osobností, dále lze uvést ustanovení článku 45 odstavec 2 zákona o mezinárodním právu soukromém vztahující se k uznání manželství uzavřeného v zahraničí v souvislosti s bydlištěm snoubenců ve Švýcarsku, případně jejich státním občanstvím které je švýcarské, za předpokladu, že uzavření manželství v zahraničí nebylo svázáno s úmyslem obcházet předpisy švýcarského práva upravující podmínky platnosti takového sňatku. Taková právní úprava se dotýká veřejného pořádku ve smyslu nepřipustnosti obcházení zákona. Veřejný pořádek se promítá také do ustanovení článku 61, který se týká rozvodu manželství a použití Švýcarsko práva v situaci, kdy by rozvod podle zahraničního právního řádu byl nemožný či možný pouze za zvlášť obtížných okolností. Tato konstrukce je takřka totožná s konstrukcí uplatňované v českém mezinárodním právu soukromém.<sup>29</sup> Další výraz ochrany veřejného pořádku je vázán na článek 135 a 137 týká se tzv. *punitive damages*, sankční náhrady škody. O sankčních náhradách škody se vedou vášnivé diskuze také v angloamerickém právním prostředí. V českém právním prostředí byly po dlouhou dobu takové postupy odmítány.<sup>30</sup>

#### **4 OCHRANA VEŘEJNÉHO POŘÁDKU V MPS V ČÍNSKÉ LIDOVÉ REPUBLICCE**

Pojetí veřejného pořádku z hlediska demokratického právního režimu je vhodné srovnat s aspekty vnímání veřejného pořádku v kontextu vývoje mezinárodního práva soukromého u totalitní velmocí, velmi výrazně zasahujícího do mezinárodního dění nejen ve sféře mezinárodního práva soukromého, ale také v oblasti mezinárodního práva veřejného. Jedná se o Čínskou lidovou republiku, tedy o právní úpravu veřejného pořádku z pohledu mezinárodního práva soukromého v Číně. Od založení Čínské lidové republiky roce 1949 byla v komunistické legislativě doktrína veřejného pořádku také zohledňována. Otázkou k analýze zůstává, jakým způsobem bylo zohlednění realizováno a s jakými důsledky. Většinou zahraničních vědců z demokratických zemí připadá vývoj v rámci doktríny veřejného pořádku v čínském právu značně neprůhledný.<sup>31</sup> Ve 20. století byly práce na právních normách v Číně poznamenány nesmírnou akcelerací legislativního procesu, zvýšením kvality norem a také snahou o jejich neutralitu.<sup>32</sup> Nicméně i tak v Číně nejspíše zbývá ještě dlouhá cesta k dotvoření moderního právního systému.

Základy akceptace doktríny veřejného pořádku jsou datovány do 60. let minulého století a spojeny s totalitním přístupem k otázkám souvisejícím s manželstvími mezi čínskými státními občany a příslušníky cizích států, stejně tak jako vázanými k otázkám manželství cizinců na území Číny. U uzavírání manželství a rozvodu manželství se Čína přiklonila k režimu upřednostnění

<sup>28</sup> Srovnej k tomu rozhodnutí BGer v. 21.12.2005, 5A.20/2005 E. 3.3.; a dále Riering, W., IPR-Gesetze in Europa: Textausgabe in Originalsprachen mit deutschen Übersetzungen, C.H. Beck, 1997, ISBN 9783406409196, str. 217

<sup>29</sup> Riering, W., IPR-Gesetze in Europa: Textausgabe in Originalsprachen mit deutschen Übersetzungen, C.H. Beck, 1997, ISBN 9783406409196, str. 225, 244-245

<sup>30</sup> Srovnej k tomu rozhodnutí NS ČR. *Jedná se zejména o rozsudky Nejvyššího soudu ČR: ze dne 16. 8. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2434/2010; ze dne 15. 12. 2011, sp. zn. 30 Cdo 3936/2010; ze dne 15. 3. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1796/2011; ze dne 24. 4. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2469/2012, a ze dne 28. 2. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2778/2011.*

<sup>31</sup> Kielsingard, M. D., Chen L., *The Emergence of Private Property Law in China and Its Impact on Human Rights*, str. 101 dostupné na [www http://blog.hawaii.edu/aplpj/files/2014/03/Kielsgard.-Chen-Final.pdf](http://blog.hawaii.edu/aplpj/files/2014/03/Kielsgard.-Chen-Final.pdf)

<sup>32</sup> Tamtéž, str. 102

čínskeho práva oproti *lex patriae*, jako hraničného kritéria s odôvodnením, aby se zabránilo kulhavým manželstvím, *lex patriae* se mohlo aplikovat z hlediska souvisejících aspektů, které nebyly v rozporu s veřejnými zájmy a základními politickými otázkami státoprávního uspořádání, tedy s totalitním komunistickým režimem.

V roce 1982 byl v Číně vydán nový civilní soudní řád, který ve svém článku 202 reflektoval také doktrínu veřejného pořádku v kontextu mezinárodní právní pomoci.<sup>33</sup> V situacích, kdy by právní pomoc, požadovaná zahraničním soudem ohrožovala suverenitu a bezpečnost Čínské lidové republiky, by lidový soud odmítnul mezinárodní právní pomoc poskytnout.<sup>34</sup> Článek 204 tohoto procesního předpisu dále stanovil, že lidový čínský soud musí zkoumat, v souvislosti s mezinárodními úmluvami, které Čína uzavřela a které upravují požadavek výkonu a uznání rozhodnutí zahraničních soudů, otázku reciprocity a dále také zda takové rozhodnutí neporušuje základní principy právního řádu Čínské lidové republiky a čínskou národní a sociální zájmovou platformu. Za předpokladu, že by tomu tak bylo, musí být uznání a výkon čínským lidovým soudem odmítnuty.<sup>35</sup> Tato právní norma byla v roce 1991 nahrazena novým právním předpisem, který například ve svém článku 260 uváděl, že pokud lidový soud zjistí, že výkon cizího rozhodnutí porušuje sociální a veřejnoprávní zájem země, lidový soud vydá rozhodnutí, kterým odmítne výkon arbitrážního nálezu. Článek 262 tohoto předpisu hovoří o odmítnutí mezinárodní právní pomoci za předpokladu, že by byla v rozporu se suverenitou, bezpečností nebo sociálními a právními zájmy Čínské lidové republiky. Článek 268 dále stanovil, že v případě požadavku na uznání a výkon pravomocného rozhodnutí cizího soudu má čínský lidový soud po přezkoumání souladu s mezinárodními úmluvami, opět obligatorního principu reciprocity, spojeného se souladem se základními principy a zájmy Čínské lidové republiky, případných narušování státní suverenity, bezpečnosti sociálního a veřejného zájmu uznat takový rozsudek a pokud je také požadováno, vykonat toto rozhodnutí v souladu s vlastním právním řádem. Závěr tohoto ustanovení je opět specifický, jelikož dodatečně uvádí, že za předpokladu, že by aplikace tohoto ustanovení bylo v rozporu se základními principy práva Čínské lidové republiky a porušovalo by suverenitu státu, jeho bezpečnost a sociálně - veřejné zájmy, lidový soud Číny by uznání a výkon odmítnul.<sup>36</sup> Za pokrok u jednotlivých ustanovení lze považovat začlenění vícero mezinárodně respektovaných principů, užití širšího spektra právní terminologie, odpovídající přístupům demokratických zemí, nicméně doplněno klauzulemi, které se týkají ochrany sociálního a veřejného zájmu Čínské lidové republiky. Takto se veřejný pořádek v právním řádu Číny jeví spíše jako jakýsi ochranný princip socialistického zřízení, než jako ochrana základních principů a hodnot tak, jak je vnímán v demokratickém státě.

Doktrína veřejného pořádku byla v roce 1985 zohledněna také u předpisů týkajících se mezinárodních závazkových právních poměrů prostřednictvím zákona Čínské lidové republiky o ekonomických smlouvách, obsahujících zahraniční zájmy.<sup>37</sup> Konkrétně článek 4 tohoto zákona uváděl, že smlouvy musí být realizovány v souladu s právem Čínské lidové republiky a bez předsudků k sociálním a veřejným zájmům Čínské lidové republiky,<sup>38</sup> Článek 9 dále rozvedl, že smlouvy, které poruší právní řád či sociálně veřejné zájmy Čínské lidové republiky byly neplatné. V roce 1999 byla nově upravena otázka smluvních závazkových vztahů a závazkového práva Čínské lidové republiky.<sup>39</sup> Tento právní předpis upravoval ve svém článku 7 sjednávání a vznik smluv, kdy strany, jež sjednávaly smlouvu, měly dbát práva a administrativní úpravy spolu se sociální etikou. Žádná ze stran nesmí porušovat sociálně ekonomický pořádek nebo poškodit sociálně veřejné

<sup>33</sup> Huo, Z., Highlights of China's New Private International Law Act: From the Perspective of Comparative Law, str. 643, dostupné z [www https://ssl.editionsthemis.com/uploaded/revue/article/5973\\_45-3%20Huo.pdf](https://ssl.editionsthemis.com/uploaded/revue/article/5973_45-3%20Huo.pdf)

<sup>34</sup> Dostupné z <http://www.lawinfochina.com/Display.aspx?lib=law&Cgid=1216>

<sup>35</sup> Tamtéž

<sup>36</sup> Dostupné z [http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/12/content\\_1383880.htm](http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/12/content_1383880.htm)

<sup>37</sup> Kielsingard, M. D., Chen L., The Emergence of Private Property Law in China and Its Impact on Human Rights, str. 101 dostupné na [www http://blog.hawaii.edu/aplpj/files/2014/03/Kielsgard.-Chen-Final.pdf](http://blog.hawaii.edu/aplpj/files/2014/03/Kielsgard.-Chen-Final.pdf)

<sup>38</sup>

Dostupné

Z

<http://www.jus.uio.no/lm/china.economic.contracts.involving.foreign.interests.law.1985/landscape.a4.pdf>

<sup>39</sup> Dostupné z <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/cn/cn137en.pdf>



zájmy<sup>40</sup> Tento nový právní akt nezohledňoval v kontextu mezinárodního práva soukromého autonomie vůle stran, jelikož v ní spatřoval značnou limitaci sociálně veřejných zájmů Čínské lidové republiky a podobně jako u procesních ustanovení, také v otázkách mezinárodních závazků zůstával hlavní důraz zaměřený na ochranu socialistického zřízení.

#### **4.1. Reflexe veřejného pořádku v rámci předpisů upravujících čínské mezinárodní právo soukromé.**

Doktrína veřejného pořádku byla v Čínské lidové republice zachycena v Základních principech soukromého práva Čínské lidové republiky, kodexu, který vstoupil v platnost v roce 1987, přičemž pro oblast mezinárodního práva soukromého měla význam jeho část 8, která upravovala aplikaci práva pro soukromoprávní poměry s cizím prvkem.<sup>41</sup> V tomto kodexu, respektive jeho 8. části bylo pro ochranu veřejného pořádku směrodatné ustanovení článku 150, které stanovilo, že použití cizího práva či mezinárodního zvyku a občeje, by v souladu s ustanoveními této části kodexu nemělo v žádném případě narušit sociální veřejné zájmy Čínské lidové republiky.<sup>42</sup> Stejně ustanovení obsahoval také zákon o manželství Čínské lidové republiky z roku 1993 a také civilní letecký zákon z roku 1996<sup>43</sup> což ukazuje na fakt, že na prvním místě zůstává zájem vyloučení aplikace či použití cizích zahraničních norem prostřednictvím výhrady veřejného pořádku jako nástroje, který nebude užíván pouze ve výjimečných situacích.

Zarážející je z hlediska dopadu na užití veřejného pořádku jeho spojení nejen s právními normami, ale také s obličejí a zvyky, jelikož takovou konstrukci nenajdeme takřka v žádném jiném právním řádu. Dopad může být v tomto směru svazován také s mezinárodním právním pořádkem, zmíněným výše a záměrem čínského zákonodárce ošetřit ochranu socialistického zřízení v celém jejím rozsahu.

I když byl veřejný pořádek implementován do předpisů, vztahujících se na procesní postupy, střety právních řádů a také cizí hmotně právní normy, byla doktrína spíše zneužita a nebyla formulována precizně v kontextu obvyklých legislativních postupů demokratického státního zřízení. Inicivace změn v rámci doktríny veřejného pořádku byla bezpochyby spuštěna přijetím Číny do organizace WTO.<sup>44</sup> Její realizace v Číně byla ovšem velmi vágní a odpovídala doposud realizované doktríně mezinárodního práva soukromého, zatíženého socialistickým státním zřízením. Systém implementace doktríny veřejného pořádku v čínském mezinárodním právu soukromém dokonce neobsahoval úpravu otázky, které právo má být aplikováno na místo odmítnutého, jinak rozhodného právního řádu, bylo lze automaticky předpokládat, že se jedná o socialistické čínské právo. Největší vadou bylo nezařazení institutu výhrady veřejného pořádku do výjimečných nástrojů, které mohou být využity pouze ve zvlášť závažných případech a také rozšíření jeho aplikace na zvyky a občeje v rámci mezinárodního veřejného pořádku. Výrazná změna v tomto ohledu přišla v roce 2010. V roce 2002 byla sice oznámena změna soukromoprávního režimu v Číně, nicméně tato nebyla realizována jako kodifikace celé oblasti soukromého práva a bylo přistoupeno k postupným sektorovým krokům. V roce 2007 byla takto nově kodifikována otázka majetkových práv, a v roce 2009 byla ohlášena kodifikace kolizního práva.<sup>45</sup> Na základě vnitrostátní enormní kritiky, vztahující se k dosavadní úpravě doktríny veřejného pořádku, byla nově upravena také tato otázka, přičemž bylo v článku 15 nového kodifikačního rámce kolizních norem stanoveno, že aplikace

<sup>40</sup> Tamtéž

<sup>41</sup> Huo, Z., Highlights of China's New Private International Law Act: From the Perspective of Comparative Law, str. 642, dostupné z [www https://ssl.editionsthemis.com/uploaded/revue/article/5973\\_45-3%20Huo.pdf](https://ssl.editionsthemis.com/uploaded/revue/article/5973_45-3%20Huo.pdf),

<sup>42</sup> Kielsingard, M. D., Chen L., The Emergence of Private Property Law in China and Its Impact on Human Rights, str. 102 dostupné na [www http://blog.hawaii.edu/aplpj/files/2014/03/Kielsgard.-Chen-Final.pdf](http://blog.hawaii.edu/aplpj/files/2014/03/Kielsgard.-Chen-Final.pdf)

<sup>43</sup> Tamtéž str. 103

<sup>44</sup> Huo, Z., Highlights of China's New Private International Law Act: From the Perspective of Comparative Law, str. 643, dostupné z [www https://ssl.editionsthemis.com/uploaded/revue/article/5973\\_45-3%20Huo.pdf](https://ssl.editionsthemis.com/uploaded/revue/article/5973_45-3%20Huo.pdf),

<sup>45</sup> [www.news.sina.com.cn/o/2009-12-27/083016839719s.shtml](http://www.news.sina.com.cn/o/2009-12-27/083016839719s.shtml) Order of the President of the PRC No. 36 of 2010", and shall be put into effect on April 1, 2011

zahraničního práva má být vyloučena za předpokladu, že by jeho užití narušovalo sociálně veřejné zájmy Čínské lidové republiky a namísto něj bude použito práva Čínské lidové republiky. Tato změna sice odstraňuje onen výrazný deficit z hlediska socialistické legislativy, zmíněný výše, nicméně i takto je zřejmé, že protesty čínské odborné právní veřejnosti vyslyšeny nebyly a i nadále zůstává úprava veřejného pořádku nedostatečná<sup>46</sup>

## **5 Veřejný pořádek v mezinárodním právu soukromém v kontextu práva Šaría**

Zajímavé je srovnání přístupu k veřejnému pořádku v oblasti právních řádů, které jsou samy často předmětem přezkumu s ohledem na veřejný pořádek v kontinentálním pojetí. Jedná se o otázku veřejného pořádku ve státech, které jsou zatíženy náboženským vlivem a jsou spojovány s právem Šaría. Zejména v kontextu současné migrační problematiky a xenofobních nálad ve významných členských státech EU je tento pohled velmi aktuální. V arabských zemích, které si zachovávají svůj vlastní koncept nesekularizovaného právního řádu, nalezneme některé podobné principy týkající se veřejného pořádku. Přes vybrané shodné aspekty lze identifikovat také významné rozdíly. Nejvýznamnější rozdíly jsou svázány s rolí práva Šaría a jeho vlivem na zakotvení veřejného pořádku jednotlivých právních řádech. Pro pochopení těchto rozdílů je tedy vhodné zohlednit koncepci veřejného pořádku z pohledu práva Šaría.

Z islámské literatury, ať už právní či mimo oblast práva, je často prezentován aspekt základní zásady „panství islámského náboženství“ jako hlavní a často také jediný výchozí bod pro veřejný pořádek v rámci Šaría. V tomto pojetí by veřejný pořádek měl sloužit zejména k tomu, aby islámské náboženství bylo zakotveno do islámské společnosti a odpovídajícím způsobem také chráněno<sup>47</sup>. Z hlediska veřejného pořádku a Šaría jsou chráněnými principy prameny Šaría, tedy Korán, Sunna, analogie těchto principů a také Igmá.<sup>48</sup> Podle islámského učení práva je nutno považovat islám za jediné skutečné náboženství. Šaría je zaznamenána v Koránu jako soubor právních principů, které upravují život věřícího na věčnost.<sup>49</sup> Korán tedy sehrává významnou roli jako věčný a nezměnitelný zákon islámské společnosti. Zásady, které jsou v něm zakotveny, jsou v tomto slova smyslu nedotknutelné.<sup>50</sup> Zástupci islámské právní vědy na tomto místě rozlišují mezi božskými zákony, lidskými normami a právu smíšeném. Božské zákony v této souvislosti jsou nutně aplikovatelné normy božského veřejného pořádku<sup>51</sup>. Oproti sekularizovaným právním systémům má tento božský základ práva Šaría základní význam, jelikož je nezávislý na čase a také místě, což jej z hlediska místní a časové působnosti činí jedinečným. Nad rámec těchto tohoto principu nezná Šaría žádné mezinárodní právo ve smyslu těchto pojmů. Arabský soudce má v souvislosti s právem Šaría v každém okamžiku a na každém místě odkazovat vždy na islámské právo<sup>52</sup>. V této souvislosti je tedy rozlišování, které bylo prezentováno u švýcarského a také může být vnímáno jako koncept kontinentálního pojetí veřejného pořádku, neproveditelné a nerealizovatelné, jelikož Šaría nerozeznává národní a mezinárodní veřejný pořádek. Je možné konstatovat, že veřejný pořádek z pohledu Šaría zůstává neustále národní, nicméně je také všennárodní a v tomto kontextu je nutno zmínit názor, že uvážení či posouzení vhodnosti aplikace norem práva Šaría pro soudce v arabských zemích, dotčených tímto souborem norem, nepřichází v úvahu.<sup>53</sup> Nutno zmínit také skutečnost že základní principy Šaría platí podle islámského učení pro všechny, a navždy. Islámský

<sup>46</sup> Huo, Z., Highlights of China's New Private International Law Act: From the Perspective of Comparative Law, str. 654, dostupné z [www.https://ssl.editionsthemis.com/uploaded/revue/article/5973\\_45-3%20Huo.pdf](https://ssl.editionsthemis.com/uploaded/revue/article/5973_45-3%20Huo.pdf),

<sup>47</sup> Ramadan, H.M., Understanding Islamic Law: From Classical to Contemporary, Rowman Altamira, 2006, 9780759109919, 219 str., str. 3

<sup>48</sup> Tamtéž str. 4

<sup>49</sup> Srovnej k tomu Meshal R. A., Sharia and the Making of the Modern Egyptian: Islamic Law and Custom in the Courts of Ottoman Cairo, xford University Press, 2014, ISBN 9774166175, str. 9-11, 290 str.

<sup>50</sup> Janin, H., Kahlmeyer, A., Islamic Law: The Sharia from Muhammad's Time to the Present, McFarland, 2007, ISBN 1476608814, str. 28 a násl.

<sup>51</sup> Tamtéž

<sup>52</sup> Rohe, M. Das islamische Recht: Geschichte und Gegenwart, C.H.Beck, 2011, ISBN 3406628486, str. 74 a násl., 612 str.

<sup>53</sup> Tměž str. 76 s násl.

soud tak musí při posuzování sporů a případů, které mají vztah zahraničí a k zahraničnímu právu vždy aplikovat konkrétní a božský koncert veřejného pořádku, který je závazný nejen pro něj, ale také pro každého jiného islámského soudce v jiné Šarii dotčené islámské společnosti. Tento princip je spojený s konstatováním, že islám je globálním závazným náboženstvím a vůle pána má v souladu s islámskou ideologií platit pro veškeré lidstvo<sup>54</sup>

Jako příklady, které jsou obecně známé pro problematiku mezinárodního práva soukromého a vychází z principů islámského práva Šaría, můžeme uvést zákaz úroků - *ribá*<sup>55</sup>. Zákaz úroků v kontextu práva Šaría má dopad nejen na kupní smlouvy v mezinárodním obchodě a jejich nicotnost<sup>56</sup>, má svou reflexi také v nejznámějším projevu unifikčních tendencí globálního charakteru, tedy ve Vídeňské úmluvě OSN o smlouvách o koupi zboží a jeho prodeji - CISG.<sup>57</sup>

Dále jsou nepřipustné jakékoliv formy právního jednání, jejichž motiv je podle Šarii nepřipustný. Jako příklad takového jednání může být prodej hroznů producentovi alkoholických nápojů, neboť požívání alkoholického nápoje je Islámem zakázáno. Mezi další zákazy patří zákaz hazardních her - *maisar*<sup>58</sup>. Dalšími normami svázanými s veřejným pořádkem zakotveným v rámci Šarii jsou otázky spojené s osobnostními právy, uzavírání manželství, dědickým právem, otázkou puberty otázkou otcovského práva.<sup>59</sup> Šaría ovlivňuje také interpersonální kolizi v rámci možnosti výkonu povolání soudce. Úřad soudce může v kontextu veřejného pořádku realizovaného Šarii vykonávat pouze soudce mužského pohlaví, který není nezletilý, není nevěřící nebo také ničemný – *fásig*.<sup>60</sup> Personální kolize je dovršena tím, že soudce může být pouze věřící – muslim.

V souladu se skutečností, že ve většině ústav arabských států je Šaría buďto jedním ze základních nebo přímo tou základní platformou zákonodárství,<sup>61</sup> musí být veškeré právní předpisy těchto dotčených států v souladu s právem Šaría. Pokud se podíváme na výše zmíněný případ úroku, je z hlediska veřejného pořádku arabských států zajímavé podotknout, že například v Saúdské Arábii nebo Bahrajnu je zákaz úroků zcela v souladu s Šaríí platí, nicméně u Spojených arabských emirátů je sice zákaz úroku taktéž stanoven, ale v rámci aktuální hospodářských zájmů emirátů výjimečně pozastaven. U státních zřízení, kde Šaría není hlavním pilířem zákonodárství, nicméně je jedním z hlavních principů, je situace poněkud volnější. Tak je tomu například u Sýrie a Egypta, kde v jejich soukromoprávních kodexech úroky povoleny jsou.<sup>62</sup>

Co se týče personálního statutu a mezinárodního práva soukromého arabských zemí, je nejvýraznější vliv veřejného pořádku v tomto kontextu u rodinně právních aspektů. Dále následují otázky svéprávnosti, dědického práva manželského práva otázky otcovství a pěstounství, které jsou všechny součástí veřejného pořádku. Významný rozdíl v pojmání těchto aspektů ochrany veřejného pořádku v rámci národní právní úpravy je možno spatřovat u demokratických západních států, kdy je čerpáno z principů základních lidských práv a svobod, kdežto u arabských států, vázaných na právo Šaría, se jedná o motivaci náboženskou.

Specifickou otázkou tvoří pro mezinárodní právo soukromé a veřejný pořádek charakteristické normy řešící interpersonální kolizi, kdy ve většině arabských států existují

<sup>54</sup> Rohe, M. *Das islamische Recht: Geschichte und Gegenwart*, C.H.Beck, 2011, ISBN 3406628486, str. 46 a násl., 612 str.

<sup>55</sup> Twibell, T.S., *Implementation of the United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG) under Shari'a Law: Will Article 78 of the CISG Be Enforced When the Forum Is an Islamic State?* Dostupné z [www https://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/twibell.html](https://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/twibell.html)

<sup>56</sup> Rohe, M. *Das islamische Recht: Geschichte und Gegenwart*, C.H.Beck, 2011, ISBN 3406628486, str. 112 a násl., 612 str.

<sup>57</sup> Twibell, T.S., *Implementation of the United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG) under Shari'a Law: Will Article 78 of the CISG Be Enforced When the Forum Is an Islamic State?* Dostupné z [www https://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/twibell.html](https://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/twibell.html)

<sup>58</sup> Rohe, M. *Das islamische Recht: Geschichte und Gegenwart*, C.H.Beck, 2011, ISBN 3406628486, str. 114 a násl., 612 str.

<sup>59</sup> Tamtéž str.79 a násl.

<sup>60</sup> Tamtéž str. 140 a násl.

<sup>61</sup> Janin,H., Kahlmeyer, A., *Islamic Law: The Sharia from Muhammad's Time to the Present*, McFarland, 2007, ISBN 1476608814, str. 182 a násl.

<sup>62</sup> Srovnej k tomu Rohe, M. *Das islamische Recht: Geschichte und Gegenwart*, C.H.Beck, 2011, ISBN 3406628486, str. 236 a násl.,

mezináboženské rodinné právní předpisy, týkající se nevěřících, které mohou být aplikovány v případech ochrany veřejného pořádku. V Sýrii například disponuje každá uznaná náboženská obec svým vlastním rodinným právem, které je ovšem aplikovatelné pouze tehdy, pokud všechny dotčené strany náležejí k této náboženské obci.<sup>63</sup> Za předpokladu, že tomu tak není, musí být aplikováno kolizní pravidlo pro mezináboženské skupiny.

V kontextu uznání a výkon rozhodnutí je zřejmé, že v zemích ovlivněných Šarií, je daleko snadnější uznání a výkon rozhodčích nálezů, než uznání a výkon cizích soudních rozhodnutí. Rozhodčí řízení tedy získává stále více na významu a také tomu odpovídá kvalita mezinárodního práva rozhodčího řízení v jednotlivých dotčených zemích, která je do značné míry ovlivněna pravidly UNCITRAL.<sup>64</sup> Aspekty související s veřejným pořádkem a rozhodčím řízením v arabských státech a také s konceptem Šarií se odráží v obligatorním počtu rozhodců, který musí být vždy lichý a toto pravidlo je součástí veřejného pořádku většiny arabských zemí. Uznání a výkon cizích rozhodčích nálezů je přitom odmítán, pokud strany nebyly řádně pozvány k rozhodčímu řízení, jelikož v tomto případě se jedná o rozpor s veřejným pořádkem.<sup>65</sup>

Je tedy zřejmé, že mezinárodní právo soukromé je v arabských státech nejen ovlivněno právem Šaría, ale částečně také vlivem západních právních systémů. Vliv Šarií v poměru k našim obvyklým kontinentálním hodnotám veřejného pořádku značně kolísá v některých státech, jako například Saúdská Arábie. Zde je velmi vysoký, naproti tomu například v Libanonu, Sýrii a Egyptu má význam zejména pro rodinné právo. Zajímavé je také, že v případě Sýrie a Egypta je soudce povinen aplikovat pravidla práva Šaría pouze v případech mezery státem realizované právní úpravy.<sup>66</sup> Podobně jak bylo konstatováno výše, veřejný pořádek každého státu je tvořen konkrétními a z hlediska národního stanovenými principy a hodnotami, které se i v arabském světě váží na značnou proměnlivost a diverzifikaci podle ekonomické vyspělosti kulturních, náboženských, hospodářských a také právních rozdílů v jednotlivých zemích.

## **6 Závěr**

Závěrem možné poznamenat, že pojem, doktrína, a také vnímání veřejného pořádku obecně, podléhá od počátku jeho začlenění do teorie i praxe mezinárodního práva soukromého výrazným modifikacím a proměnám. Samotný aspekt vnímání pojmu veřejný pořádek zůstává sporným z ohledu na jeho členění na národní i mezinárodní veřejný pořádek či regionálně integrační hodnoty veřejného pořádku. Většina pokusů o definici se drží jádra veřejného pořádku. Toto jádro je formulováno prostřednictvím zásadních náboženských, společenských, hospodářských politických a morálních zásad a principů společnosti, které výrazným způsobem formulují a definují zájmy této společnosti v konkrétním čase a její právní, politické a kulturní prostředí.<sup>67</sup> Relativita veřejného pořádku, pokud se podíváme na jeho časovou stabilizaci, patří tedy k jeho výrazným vlastnostem. Veřejný pořádek, pojímaný jako duch právního systému je jedním z nejdůležitějších a nejsložitějších principů, který si lze v mezinárodním právu soukromém představit. Problematickým aspektem existence doktríny veřejného pořádku a jeho vnímání je samotné hodnocení pojmu veřejný pořádek. Je často obtížné určit, které principy a zásady který veřejný pořádek obsahuje a kdy je skutečně dán natolik významný rozpor s veřejným pořádkem, aby se jeho ochranné mechanismy a instrumenty mohly iniciovat. Nejdůležitější roli v těchto případech sehrává jak zákonodárce, tak soudce, neboť jejich bezchybné počiny jsou předpokladem odpovídající právní úpravy a právní regulace soukromoprávních poměrů s cizím prvkem.

Závěrem lze konstatovat, že zatímco v evropské právní vědě je možné jasně definovat a vymezit mezinárodní veřejný pořádek, v totalitních systémech a také v arabském světě se o

<sup>63</sup> Tamtéž str.153

<sup>64</sup> Srovnej k tomu <https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/arbitration/arb-rules-revised/arb-rules-revised-2010-e.pdf> a právní režim volné zóny DIFC v emirátu Dubai, dostupné z <http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2013/01/23/dubai-a-hub-for-international-arbitration/>

<sup>65</sup> Srovnej se zákonem č. 27/1994 Promulgating the Law Concerning Arbitration in Civil and Commercial Matters, dostupný z <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/eg/eg020en.pdf>

<sup>66</sup> Janin, H., Kahlmeyer, A., Islamic Law: The Sharia from Muhammad's Time to the Present, McFarland, 2007, ISBN 1476608814, str. 175 a násl.

<sup>67</sup> Srovnej výhody DIFC v emirátu Dubai, dostupné z <http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2013/01/23/dubai-a-hub-for-international-arbitration/>

mezinárodním veřejném pořádku hovoří pouze v teoretické rovině. Veřejného pořádku je navíc v případech totalitních zemí a v některých aspektech nesekularizovaných státních zřízení specifickým způsobem zneužíváno. Tato skutečnost negativním způsobem ovlivňuje nejen kvalitu samotných právních řádů, ale také právní jistotu a samozřejmě možnost a rozsah uznání a výkonu rozhodnutí cizích justičních orgánů.

#### **Použitá literatura:**

Dölle, H.: Internationales Privatrecht, eine Einführung in seine Grundlagen, Karlsruhe 1972, Müller, ISBN:3-7880-1231-5

Hirse, T.: Die Ausweichklausel im Internationalen Privatrecht: methodentheoretische und -kritische Gedanken zur Konkretisierung einer besonderen kollisionsrechtlichen Generalklausel, Mohr Siebeck, 2006, 476 Str.

Janin, H.: Kahlmeyer, A.: Islamic Law: The Sharia from Muhammad's Time to the Present, McFarland, 2007, ISBN 1476608814

Koch, H.; Magnu, U. ; Winkler von Mohrenfels, P.: IPR und Rechtsvergleichung, C.H.BECK 2010, ISBN 978-3-406-58931-7,

Kren Kostkiewicz, J.: Schweizerisches Internationales Privatrecht, Stämpfli Verlag, Bern 2017, ISBN 978-3-7272-4591-6, 906 Str.

Lurger B., Melcher M.: Handbuch Internationales Privatrecht, ISBN: 978-3-7046-7710-5, Verlag Österreich 2017, 467 Str.

Meshal R. A.: Sharia and the Making of the Modern Egyptian: Islamic Law and Custom in the Courts of Ottoman Cairo, Oxford University Press, 2014, ISBN 9774166175, 290 str.

Ramadan, H.M.: Understanding Islamic Law: From Classical to Contemporary, Rowman Altamira, 2006, 9780759109919, 219 str.

Riering, W.: IPR-Gesetze in Europa: Textausgabe in Originalsprachen mit deutschen Übersetzungen, C.H. Beck, 1997, ISBN 9783406409196, 428 Str.

Rohe, M.: Das islamische Recht: Geschichte und Gegenwart, C.H.Beck, 2011, ISBN 3406628486, 612 str.

Vallindas, P. G.: Der vorbehalt des ordre public im internationalen privatrecht, Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht, 18. ročník, č. 1, 1953

Walker, G., Internationales Privatrecht, Keip & von Delft, Vídeň 1922, ISBN 3835711253.

#### **Internetové zdroje:**

Huo, Z.: Highlights of China's New Private International Law Act: From the Perspective of Comparative Law, dostupné z www [https://ssl.editionsthemis.com/uploaded/revue/article/5973\\_45-3%20Huo.pdf](https://ssl.editionsthemis.com/uploaded/revue/article/5973_45-3%20Huo.pdf)

Kielsgard, M. D.: Chen L., The Emergence of Private Property Law in China and Its Impact on Human Rights, dostupné na www <http://blog.hawaii.edu/aplpj/files/2014/03/Kielsgard.-Chen-Final.pdf>

Twibell, T.S., Implementation of the United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG) under Shari'a Law: Will Article 78 of the CISG Be Enforced When the Forum Is an Islamic State? Dostupné z www <https://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/twibell.html>

<https://www.uncitral.org/pdf/english/texts/arbitration/arb-rules-revised/arb-rules-revised-2010-e.pdf>

<http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2013/01/23/dubai-a-hub-for-international-arbitration/>

<http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/eg/eg020en.pdf>

<http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2013/01/23/dubai-a-hub-for-international-arbitration/>

[www.news.sina.com.cn/o/2009-12-27/083016839719s.shtml](http://www.news.sina.com.cn/o/2009-12-27/083016839719s.shtml)

<http://www.jus.uio.no/lm/china.economic.contracts.involving.foreign.interests.law.1985/landscape.a4.pdf>

<http://www.lawinfochina.com/Display.aspx?lib=law&Cgid=1216>

[http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/12/content\\_1383880.htm](http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2007-12/12/content_1383880.htm)

<http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/cn/cn137en.pdf>

#### **Rozhodnutí:**

Rozhodnutí spolkového soudu BGE 64 II 88 E. 5 S. 97

Rozhodnutí spolkového soudu BGE v. 21.12.2005, 5A.20/2005 E. 3.3.;

Rozhodnutí spolkového soudu BGE 94 II 297; BGE 78 II 243.  
Rozhodnutí NS ČR ze dne 16. 8. 2011, sp. zn. 30 Cdo 2434/2010  
Rozhodnutí NS ČR ze dne 15. 12. 2011, sp. zn. 30 Cdo 3936/2010  
Rozhodnutí NS ČR ze dne 15. 3. 2012, sp. zn. 30 Cdo 1796/2011  
Rozhodnutí NS ČR ze dne 24. 4. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2469/2012  
Rozhodnutí NS ČR ze dne 28. 2. 2013, sp. zn. 30 Cdo 2778/2011

**Kontaktní údaje:**

JUDr. Mag. iur. Michal Malacka, PhD., MBA  
e-mail: [michal.malacka@upol.cz](mailto:michal.malacka@upol.cz)  
Univerzita Palackého  
Právnická fakulta  
Tř. 17. Listopadu 8  
Olomouc 77900  
Česká republika

# PRINCÍP NON-REFOULEMENT- PRÍKLAD IMPERATÍVNEJ NORMY V MEDZINÁRODNOM PRÁVE VEREJNOM (?)

Viktória Marková

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

**Abstrakt:** The non-refoulement principle prohibits return of the person to a country in which he or she may be persecuted, is commonly referred to as the central notion of the international protection of refugees. Although it is incorporated into many international treaties, there remain many questions regarding its status. Submitted article deals with the question whether the non-refoulement principle has attained the status of peremptory norm of international law from which no derogation is permitted.

**Abstrakt:** Princíp non refoulement, ktorý zakazuje vrátenie osoby do krajiny, v ktorej by mohla byť vystavená prenasledovaniu, je často označovaný ako centrálny pojem medzinárodnej ochrany utečencov. Hoci tento princíp je upravený v celom rade medzinárodných zmlúv, stále ostáva mnoho otázok týkajúcich sa jeho statusu. Predkladaný článok rozoberá, či princíp non-refoulement nadobudol charakter imperatívnej normy medzinárodného práva, od ktorej nie sú povolené výnimky.

**Kľúčové slová:** non-refoulement, international refugee law, Convention relating to the Status of Refugees, ius cogens

**Kľúčové slová:** non-refoulement, medzinárodné utečenecké právo, Dohovor o právnom postavení utečencov, ius cogens

## 1 ÚVOD

V článku 7 odseku 5 Ústavy Slovenskej republiky sa uvádza, že okrem iných medzinárodných zmlúv aj medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách majú prednosť pre Ústavou Slovenskej republiky.

Obsahom nášho príspevku bude overovanie dvoch základných hypotéz. Najskôr sme skúmali, či princíp non-refoulement nadobudol povahu kogentnej normy medzinárodného práva. Na účely overovania tejto hypotézy sme sa venovali v jednotlivých kapitolách problematike samotného zakotvenia uvedeného princípu v medzinárodných zmluvách na globálnej i lokálnej úrovni, charakteristike imperatívnych noriem medzinárodného práva a až následne sme skúmali, či princíp non-refoulement spĺňa predpoklady, ktoré sú potrebné na to, aby mohol byť označený za normu jus cogens medzinárodného práva.

V druhej časti príspevku vychádzame z premisy, že sa nám prvá hypotéza overila, t.j. princíp non-refoulement skutočne nadobudol charakter normy medzinárodného práva kogentnej povahy. Za týchto okolností je relevantnou problematikou i rozsah aplikácie tohto pravidla v intenciách vnútroštátnych právnych poriadkov. Hoci sa na prvý pohľad javí, že aplikácia princípu non-refoulement vo vnútroštátnom právnom poriadku nespôsobuje žiadne problémy týkajúce sa rozsahu jeho interpretácie, opak je pravdou. Mnohé štáty aplikujú princíp non-refoulement značne reštriktívne, t.j. iba v prípadoch kedy došlo k prekročeniu hraníc štátu utečencom. Takáto aplikácia princípu je však a priori v rozpore s interpretáciou Vysokého komisára OSN pre utečencov, ktorý uviedol, že *princíp non-refoulement sa vzťahuje na žiadateľov o azyl od momentu, kedy sa osoba nachádza na hraniciach.*<sup>1</sup>

Na účely skúmania problematiky vzťahu medzi normami jus cogens, konkrétne princípom non-refoulement a ústavou ako vnútroštátnym právnym predpisom najvyššej právnej sily sme využili príklad ústavy Švajčiarska. Uvedenú ústavu sme zvolili z dvoch dôvodov- za prvé, v jej

<sup>1</sup> GOODWON-GILL, G. *The refugee in international law.* s.121-124.

ustanoveniach je explicitne uvedený vzťah medzi normami jus cogens a vnútroštátnym právom<sup>2</sup> a za druhé, na prelome tisícročí sa riešila vo Švajčiarsku ľudová iniciatíva, ktorá sa venovala práve vzťahu medzi non-refoulement ako imperatívnej medzinárodnoprávnej norme a ústavou.

## **2 PRINCÍP NON-REFOULEMENT A JEHO ZAKOTVENIE V MEDZINÁRODNOM PRÁVE**

Princíp non-refoulement predstavuje základnú zásadu utečeneckého práva a možno ho charakterizovať ako zákaz vrátenia utečenca do krajiny, v ktorej by mohol byť podrobený mučeniu, alebo čeliť prenasledovaniu. Toto právo priznáva utečencom celý rad medzinárodných zmlúv univerzálnej i lokálnej povahy. Základné zásady jeho aplikácie môžeme nájsť v poradnom stanovisku Vysokého komisára OSN pre utečencov z januára 2007.

Najvýznamnejším z ľudskoprávných zmluvných nástrojov je nepochybne Dohovor o právnom postavení utečencov z roku 1951, ktorý v znení New Yorkského Dohovoru z roku 1967 upravuje princíp non-refoulement vo svojom článku 3 nasledovne: „*Žiadny zmluvný štát nevyhostí utečenca akýmkoľvek spôsobom alebo ho nevráti na hranice územia, na ktorých by jeho život alebo jeho osobná sloboda boli ohrozené z dôvodov jeho rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov.*“<sup>3</sup>

V druhom odseku predmetného ustanovenia sa nachádzajú výnimky z princípu non-refoulement- ochrany pred navrátením do krajiny, kde by osoba mohla byť mučená alebo prenasledovaná z taxatívne určených dôvodov sa nemôže dovolávať utečenec, ktorého „*odôvodnene možno považovať za nebezpečného pre bezpečnosť štátu, v ktorom sa nachádza, alebo ktorý po tom, čo bol právoplatným rozsudkom uznaný za vinného z osobitne závažného trestného činu, predstavuje nebezpečenstvo pre spoločnosť tohto štátu.*“<sup>4</sup> Vychádzajúc z prípravných prác predmetného ustanovenia, pojem „osobitne závažný trestný čin“ je potrebné vykladať reštriktívne a je možné zaň považovať napríklad genocídu, znásilnenie, alebo podpaľačstvo.

Význam tohto ustanovenia je zvýraznený článkom 42 Dohovoru o právnom postavení utečencov, ktorý výslovne označuje princíp non-refoulement za ustanovenie, voči ktorému si podpisujúci, ratifikujúci alebo pristupujúci štát nemôže uplatniť výhrady.<sup>5</sup>

Ďalším medzinárodným ľudskoprávnym zmluvným nástrojom ochrany utečencov je Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorý však vo svojom článku 3 poskytuje osobe vyššiu mieru ochrany pred vrátením do krajiny, v ktorej môže byť podrobená mučeniu ako Dohovor o právnom postavení utečencov z dvoch dôvodov- za prvé- predmetný dohovor nedovoľuje výnimky z princípu non-refoulement a za druhé- subjektom ochrany je v tomto prípade každý a nie len osoby, ktoré disponujú statusom utečenca ako je to v prípade Dohovoru o právnom postavení utečencov. Zaujímavým sa v súvislosti s týmto dohovorom javí i charakter zákazu mučenia, ktorého kogentnú povahu potvrdil už v roku 1978 Európsky súd pre ľudské práva v prípade Írsko vs. Spojené kráľovstvo nasledovne: „*zákaz mučenia a iného neľudského zaobchádzania alebo trestania treba chápať v intenciiach Dohovoru absolútne, bez ohľadu na správanie sa obeť.*“<sup>6</sup> Prepojenie princípu non-refoulement so zákazom mučenia je zjavné aj v prípade Chahal vs. Spojené kráľovstvo, v ktorom bolo potvrdené, že vrátenie do krajiny, v ktorej môže byť osoba vystavená hrozbe mučenia,

<sup>2</sup> V článku 139, odseku 3 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft sa uvádza, že „Ak ľudová iniciatíva porušuje formálne alebo materiálne náležitosti, alebo imperatívne normy medzinárodného práva, je čiastočne, alebo celkom vyhlásená za neplatnú.“ V článku 194, odseku 2 je uvedené: „Čiastková revízia ústavy musí byť v súlade s imperatívnymi normami medzinárodného práva.“ <sup>2</sup> BBI 1954 I 72.

<sup>3</sup> Dohovor o právnom postavení utečencov, (1954) 189 UNTS 137, článok 33(1).

<sup>4</sup> Tamže. Článok 33 (2).

<sup>5</sup> Tamže. Článok 42(1).

<sup>6</sup> Ireland v. The United Kingdom, 5310/71, Council of Europe: European Court of Human Rights, 13 December 1977, para.19.



predstavuje porušenie článku 3 bez ohľadu na predchádzajúce konanie predmetnej osoby<sup>7</sup>, t.j. rámcová ochrana zabezpečená článkom 3 Európskeho dohovoru je širšia ako je ochrana poskytovaná Ženevským dohovorom.

Dohovor proti mučeniu, alebo inému neľudskému zaobchádzaniu alebo trestaniu zakotvuje princíp non-refoulement vo svojom článku 3. Subjektom ochrany je v prípade tohto dohovoru každá osoba. Ako najvýznamnejší nedostatok právnej úpravy je sa tejto medzinárodnej zmluve často vyčítaná absencia rozšírenia zákazu vrátenia osoby do krajiny, v ktorej by jej hrozilo o neľudské zaobchádzanie alebo trestanie.

Medzinárodný park o občianskych a politických právach obsahuje vo svojom článku 7 okrem zákazu mučenia aj rozšírenie hrozby o iné neľudské zaobchádzanie alebo trestanie.

Z medzinárodných zmlúv lokálnej povahy je potrebné na tomto mieste spomenúť Kartáginskú deklaráciu o utečencoch. Táto dohoda predstavuje odporúčanie týkajúce sa rozšírenia definície utečencov o osoby, ktoré boli nútené opustiť svoju krajinu pôvodu z dôvodu „že *ich životy, bezpečnosť, alebo sloboda boli ohrozené z dôvodu všeobecného násillia, cudzej agresie, vnútorného konfliktu, masového porušovania ľudských práv, alebo z iných dôvodov, ktoré vážne narušujú verejný poriadok.*“<sup>8</sup> Relevancii tejto dohody v súvislosti so zakotvením princípu non-refoulement ako normy jus cogens sa budeme venovať v nasledujúcom texte.

### **3 IMPERATÍVNE NORMY**

Pojem a problematiku jus cogens ako imperatívnych noriem medzinárodného práva zakotvuje Viedenský dohovor o zmluvnom práve vo svojich ustanoveniach 53 a 64. Z dikcie predmetných ustanovení vyplýva, že „*každá zmluva, ktorá je v čase svojho uzavretia v rozpore s imperatívnou normou všeobecného medzinárodného práva, je nulitná.*“<sup>9</sup> Dohovor však upravuje aj situácie, kedy imperatívna norma vznikne až počas existencie medzinárodnej zmluvy.

Hoci prvé názny noriem pojmu jus cogens v medzinárodnom práve verejnom môžeme nájsť napríklad „*vo filozofických prácach Huga Grotia alebo Emera de Vattela*“<sup>10</sup>, s jus cogens v dnešnom význame sa stretávame až po druhej svetovej vojne. V roku 1953 pripravil Špeciálny reportér Komisie OSN pre medzinárodné právo návrh zmluvy o zmluvnom práve, v ktorej sa nachádzali ustanovenia potvrdzujúce existenciu hierarchie noriem medzinárodného práva a osobitne existenciu noriem jus cogens.<sup>11</sup> Zakotvenie pojmu imperatívnych noriem do Viedenského dohovoru o zmluvnom práve už len potvrdilo stanovisko medzinárodného spoločenstva, že existujú normy medzinárodného práva, určité štandardy, ktoré sú medzinárodného spoločenstvu vlastné, ku ktorým rešpektovaniu sa zaviazalo, a ktoré nemôžu štáty vylúčiť vnútroštátnou legislatívou alebo uzavretím medzinárodnej zmluvy s inými štátmi.

Na mieste je však položená si otázku, akú kvalitu musí spĺňať určitá norma medzinárodného práva, aby ju bolo možné označiť za imperatívnu normu. Nato, aby sme mohli určitú normu medzinárodného práva charakterizovať ako imperatívnu normu, je potrebné, aby toto ustanovenie spĺňalo dve podmienky- musí byť uznané medzinárodným spoločenstvom ako celkom a musí ísť o normu, ktorej derogácia neprichádza do úvahy. Na splnenie predpokladov je potrebné konanie štátu, ktoré je často označované ako „*double opinio juris*“ na jednej strane štát koná určitým spôsobom, pretože je presvedčený o záväznosti pravidla obsahom ktorého je predmetné správanie

<sup>7</sup>Chahal v. The United Kingdom, 70/1995/576/662, Council of Europe: European Court of Human Rights, 15 November 1996, para.107.

<sup>8</sup>Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, (22 November 1984), dostupné na: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>>, (citované 21.2.2018) II.časť, ods.2.

<sup>9</sup> Viedenský dohovor o zmluvnom práve, 23 máj 1969, UN, vol. 1155, p. 331, dostupné na: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3a10.html>>, (citované 21. Februára 2018], čl.53.

<sup>10</sup>ALLAIN, J. The jus cogens nature of non-refoulement. dostupné na: <<https://academic.oup.com/ijrl/article-abstract/13/4/533/1516189?redirectedFrom=PDF>>, (citované 18.2.2018), s.2.

<sup>11</sup>Tamže.

(opinio iuris), avšak toto presvedčenie je založené na skutočnosti, že takýto záväzok štátu vyplýva ako záväzok jus cogens.<sup>12</sup>

Je potrebné doplniť, že zákaz porušenia kogentných noriem nie je limitovaný výslovne len na ustanovenia Viedenského dohovoru o zmluvnom práve, ale chápe sa všeobecne. Akýkoľvek akt štátu, ktorý porušuje imperatívne normy medzinárodného práva bez ohľadu na jeho povahu, t.j. na to, či ide o akt jednostranný, dvojstranná, alebo viacstranný

Účelom imperatívnych noriem je stanovenie mantinelov, ktoré limitujú konanie štátov vo vzťahu k iným subjektom medzinárodného práva verejného. V prípade porušenia týchto noriem je proti štátu vyvodená medzinárodná zodpovednosť.

#### **4 VZŤAH NON-REFOULEMENT A JUS COGENS**

Hoci tvrdenie, že princíp non-refoulement nadobudol charakter obyčajového pravidla medzinárodného práva nespôsobuje väčšie diskusie a je všeobecne rozšírené, označenie ho za normu imperatívnej povahy v súčasnosti spôsobuje názorové rozkoly vo vede medzinárodného práva. Z všeobecnej akceptácie obyčajovej povahy princípu non-refoulement vyplýva, že prax štátov v tejto oblasti, rovnako ako aj presvedčenie o všeobecnej záväznosti sú prítomné. Konajú však štáty v súlade s týmto princípom pretože sú presvedčené o jeho povahe ako pravidla jus cogens? Na tomto mieste je potrebné vychádzať zo záverov Výkonnej rady Vysokého komisára OSN pre utečencov.

Na to, aby sme mohli tvrdiť, že princíp non-refoulement možno označiť za imperatívnu normu medzinárodného práva, je potrebné skúmať, či spĺňa dva predpoklady: uznanie medzinárodným spoločenstvom ako celkom, a musí ísť o právnu normu, ktorej derogácia neprichádza do úvahy.

Po prvýkrát princíp non-refoulement spomenul v súvislosti s jus cogens Výkonný výbor Vysokého komisára OSN pre utečencov vo svojom odporúčaní č.25 z roku 1982, kde členské štáty potvrdili, že princíp non-refoulement „postupne nadobúda povahu imperatívnej normy medzinárodného práva.“<sup>13</sup> O sedem rokov neskôr sa Výkonný výbor uzniesol na tom, že všetky štáty by sa mali zdržať konania, ktoré by bolo v rozpore s princípom non-refoulement, pretože takéto konanie „by bolo v rozpore s elementárnymi zákazmi, na ktorých stojí celé medzinárodné spoločenstvo.“<sup>14</sup> Nakoniec v roku 1996 Výkonný výbor potvrdil, že princíp non-refoulement je nederogovateľný, čím de lege potvrdil jeho imperatívnu povahu.

Je prirodzené, že štáty sa snažia popierať imperatívny charakter princípu non-refoulement. V tejto súvislosti je vhodné spomenúť judikatúru Medzinárodného súdneho dvora v prípade Nicaragua v. USA: „*Pokiaľ štát koná prima facie v rozpore s pravidlom uznaným medzinárodným spoločenstvom, ale svoje konanie ospravedľňuje odvolaním sa na výnimky z pravidla, ktoré takéto pravidlo povoľuje, takýto postoj štátu sa považuje skôr za uznanie určitého pravidla, ako za jeho oslabenie.*“<sup>15</sup>

Ďalším argumentom podporujúcim imperatívnu povahu princípu non-refoulement je na lokálnej úrovni zmluvná prax štátov Latinskej Ameriky obsiahnutá v Kartágenskej deklarácie o utečencoch z roku 1984, ktorá vo svojej tretej časti explicitne označuje princíp non-refoulement ako normu kogentnej povahy. Hoci je predmetná deklarácia právne nezáväzná, uznala okrem iného, „*význam a zmysel princípu non-refoulement (vrátane zákazu odmietnutia utečencov na hraniciach)*“

<sup>12</sup> GÓMEZ, A. Le ius international- Collected courses on the Hague Academy of International Law. Vol. 172. 1981. s.104-8.

<sup>13</sup>Executive Committee Conclusion No.25, „General Conclusion on International Protection“(1982) dostupné na: <<http://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c434c/general-conclusion-international-protection.html>>, (citované dňa 18.2.2018).

<sup>14</sup>Executive Committee Conclusion No.55, „General Conclusion on International Protection“(1989) dostupné na: <<http://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c43c/general-conclusion-international-protection.html>>, (citované dňa 18.2.2018).

<sup>15</sup>Case Concerning Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America); Merits, International Court of Justice (ICJ), 27 June 1986, para. 185-186.

ako základného piliera medzinárodnej ochrany utečencov. Tento princíp vykazuje imperatívnu povahu a v súčasnom stave medzinárodného práva je potrebné ho chápať ako normu jus cogens.<sup>16</sup>

Imperatívnu povahu princípu non-refoulement môžeme vyvodiť aj z jeho prepojenia so zákazom mučenia, za ktorého súčasť sa považuje. Ústavný súd Českej republiky vo svojom uznesení konštatoval kogentnú povahu princípu non-refoulement: „Právo nebyť mučený, alebo podrobený neľudskému, alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu, rovnako ako princíp non-refoulement patrí medzi práva, ktorých derogácia nie je povolená a sú garantované nielen zmluvnými nástrojmi medzinárodného práva, ale sú súčasne aj normami medzinárodného práva, ktoré majú kogentnú povahu.“<sup>17</sup>

Z vyššie uvedených argumentov by sme mohli vyvodiť záver, že princíp non-refoulement je skutočne imperatívnou normou medzinárodného práva. Je však možné, aby imperatívna norma pripúšťala výnimky, ktoré sú uvedené napr. v odseku 2 článku 33 Dohovoru o právnom postavení utečencov? Jedným z vysvetlení je existencia princípu non-refoulement nielen ako pravidla medzinárodnej zmluvnej povahy, ale rovnako aj ako pravidla, ktorého existencia v medzinárodnom spoločenstve je nezávislá od jeho zakotvenia v zmluvných nástrojoch, pretože predstavuje základný pilier utečeneckého práva. Nederogovateľnosť tohto pravidla je zvýraznená v článku 42. Je potrebné sa zamyslieť nad tým, či neobmedzené využívanie výnimiek z tohto pravidla nespôsobí jeho fragmentáciu a nacionalizáciu, ktoré by, de facto pôsobili ako jeho derogácia a či tieto výnimky nie sú v zmysle ustanovení Viedenského dohovoru o zmluvnom práve neplatné, pretože sú v rozpore s imperatívnou normou. V tomto kontexte si musíme uvedomiť, že princíp non-refoulement sa nestal imperatívnou normou medzinárodného práva spolu s jeho zakotvením v Dohovore o ochrane utečencov. Tento charakter dosiahol až postupným vývojom a preto sú výnimky z neho platnou súčasťou Dohovoru, hoci musia byť medzinárodným spoločenstvom veľmi úzko vykladané.<sup>18</sup> Takýto výklad potom spôsobí rovnováhu medzi vnútroštátnou bezpečnosťou cieľového štátu (alebo štátu, cez ktorého územie osoba prechádza) a ochranou utečencov.

## 5 ÚSTAVA ŠVAJČIARSKA A NORMY JUS COGENS

V niektorých krajinách vystupujú normy medzinárodného práva, ktoré dosahujú kvalitu imperatívnych noriem v nadradenom postavení dokonca aj k ústavám ako k vnútroštátnym právnym predpisom najvyššej právnej sily. Príkladom sú ustanovenia Švajčiarskej ústavy, ktoré od roku 1999 explicitne uvádzajú v súvislosti s ľudovou iniciatívou, že normy medzinárodného práva jus cogens sú záväzné aj pre vnútroštátnu legislatívu.<sup>19</sup>

K uvedenému obmedzeniu vnútroštátneho zákonodarstva a k jeho viazanosti normami jus cogens došlo de facto už v roku 1996, kedy obe komory Švajčiarskeho parlamentu zamietli ľudovú iniciatívu, ktorej obsahom bol návrh na doplnenie ústavy o ustanovenia, ktoré boli v rozpore s jus cogens. Predmetná iniciatíva, preložená parlamentu v roku 1992 navrhovala, inter alia, že utečenci, ktorí ilegálne prekročili štátnu hranicu a žiadali o azyl, budú bez možnosti odvolania sa hromadne vrátení do krajiny pôvodu.<sup>20</sup>

V oficiálnej odpovedi Federálnej vlády na predmetnú iniciatívu bola zdôraznená imperatívna povaha princípu non-refoulement. V súvislosti s uvedeným, štáty sú povinné sa zdržať akéhokoľvek konania, ktoré by spôsobovalo hrozbu vrátenia utečencov do krajiny, v ktorej by mohli čeliť mučeniu alebo inému neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu. Štáty sú preto povinné vyšetrovať či vrátenie alebo vyhodenie konkrétnej osoby má v konkrétnom prípade takéto účinky. Vzhľadom na dikciu ľudovej iniciatívy, ktorá vyžadovala automatické hromadné vyhodenie

<sup>16</sup>Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, (22 November 1984), dostupné na: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>>, (citované 21.2.2018) III.časť, čl.4.

<sup>17</sup>Uznesenie Ústavného súdu Českej republiky z 21.12.2004, sp. Zn. II ÚS 543/ 03.

<sup>18</sup>Cambridge University Press, The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion, June 2003, available at: <<http://www.refworld.org/docid/470a33af0.html>>, (citované dňa 17.02.2018), s. 132-33.

<sup>19</sup>Bundesbeschluss über die Volksinitiative für eine vernünftige Asylpolitik. dostupné na: <<https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10053158>>, (citované 18.02.2018).

<sup>20</sup>Tamže. Poznámka 15, s. 1489.

všetkých ilegálnych utečencov bez vyšetrovania dôvodov, pre ktoré opustili svoju krajinu pôvodu, bola táto iniciatíva vyhlásená za neplatnú.<sup>21</sup>

Táto situácia viedla k prijatiu rozhodnutia Švajčiarskeho parlamentu zo 14.marca 1996, v ktorom bolo uvedené, že predmetná ľudová iniciatíva je neplatná, argumentujúc pritom práve princípom non-refoulement. Uvedené rozhodnutie predstavuje významný posun v nazeraní na vzťah medzi vnútroštátnym a medzinárodným právom. Prelomovou sa stala však až novelizovaná verzia Ústavy Švajčiarska z roku 1999, v ktorej bolo explicitne uvedené, že žiadna ľudová iniciatíva nesmie viesť k prijatiu dodatkov Ústavy, ktoré by boli v rozpore s normami jus cogens medzinárodného práva.

## **6 ZÁVER**

Na základe uvedených skutočností je možné skonštatovať, že princíp non-refoulement, ktorý predstavuje ťažisko medzinárodnej ochrany utečencov, nie je len za pravidlom medzinárodnej obyčajovej povahy, ale v priebehu vývoja nadobudol i charakter imperatívnej normy medzinárodného práva. Z uvedeného vyplýva, že štáty nesmú konať individuálne, alebo kolektívne v rozpore s týmto princípom. Výnimky z predmetného princípu, ktoré sú obsiahnuté v ustanovenia medzinárodných zmlúv, neodporujú jeho kogentnej povahe a je potrebné ich vykladať reštriktívne.

Prednosť imperatívnych noriem medzinárodného práva (menovite princípu non-refoulement) pred vnútroštátnou legislatívou sme demonštrovali na prípade Švajčiarska, konkrétne rozhodnutím Švajčiarskeho Federálneho parlamentu zo 14.marca 1996, v ktorom bolo konštatované, že ľudová iniciatíva, ktorá smerovala k porušovaniu princípu non-refoulement je neplatná, nakoľko je toto pravidlo potrebné posudzovať ako imperatívnu normu medzinárodného práva.

## **ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY**

ALLAIN, J. The jus cogens nature of non-refoulement. dostupné na: <<https://academic.oup.com/ijrl/article-abstract/13/4/533/1516189?redirectedFrom=PDF>>, (citované 18.2.2018).

AUST, A. Handbook of International Law. 2. vyd. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. 505 s.

GÓMEZ, A. Le ius international- Collected courses on the Hague Academy of International Law. Vol. 172. 1981

GOODWIN-GILL, G. S. a kol. The refugee in international law. 1.vyd. Oxford : Oxford Univ. Press, 2007. 786 s. ISBN: 9780199207633.

Bundesbeschluss über die Volksinitiative „für eine vernünftige Asylpolitik“ dostupné na <<https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10053158>> citované dňa 18.02.

Executive Committee Conclusion No.25, „General Conclusion on International Protection“(198)

Executive Committee Conclusion No.55, „General Conclusion on International Protection“(1989)

Dohovor o právnom postavení utečencov, (1954) 189 UNTS 137, článok 33(1).

Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, (22 November 1984), dostupné na: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>>, (citované 21.2.2018) II.časť, ods.2.

Viedenský dohovor o zmluvnom práve, 23 máj 1969, UN, vol. 1155, p. 331, dostupné na: <<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3a10.html>>, (citované 21 Februára 2018], čl.53.

Uznesenie Ústavného súdu Českej republiky z 21.12.2004, sp. Zn. II ÚS 543/ 03.

*Ireland v. The United Kingdom*, 5310/71, Council of Europe: European Court of Human Rights, 13 December 1977.

Case Concerning Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America); Merits, International Court of Justice (ICJ), 27 June 1986.

---

<sup>21</sup>Tamže. Poznámka 54, s.1500.

**Kontaktné údaje:**

Mgr. Viktória Marková  
viktoria.markova@flaw.uniba.sk  
Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave  
Šafárikovo nám. 6  
811 02 Bratislava  
Slovensko

# INŠTITÚT VÝHRADY VEREJNÉHO PORIADKU V MEDZINÁRODNOM PRÁVE SÚKROMNOM

Lea Mezeiová

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

**Abstract:** The presented paper deals with the Institute of public policy in private international law, the conditions as well as circumstances of its applications and the current challenges faced by this institute.

**Abstrakt:** Predkladaný príspevok sa zaoberá inštitútom výhrady verejného poriadku v medzinárodnom práve súkromnom, podmienkami a okolnosťami jeho aplikácie, ako aj aktuálnymi výzvami, ktorým tento inštitút čelí.

**Key words:** public policy, private international law, EU

**Kľúčové slová:** výhrada verejného poriadku, medzinárodné právo súkromné, EU

## 1 ÚVOD

Výhrada verejného poriadku je významným inštitútom medzinárodného práva súkromného (ďalej ako „MPS“). Osobitosťou MPS, ako samostatného odvetia vnútroštátneho právneho poriadku, je prípustnosť použitia i právneho poriadku cudzieho štátu pri rozhodovaní o súkromnoprávnom vzťahu s medzinárodným prvkom. Použitie právneho poriadku cudzieho štátu je možné na základe príkazu vlastnej kolíznej normy, pričom ani tento príkaz nie je absolútny a neznamená použitie cudzieho právneho poriadku za každých okolností.<sup>1</sup> V prípade, ak za rozhodné právo určí kolízna norma právo cudzieho štátu, musí súd dôsledne skúmať obsah tohto cudzieho právneho poriadku, rovnako ako aj možné účinky spôsobené jeho použitím na domáci právny poriadok. Súd musí totiž zväziť prípustnosť účinkov použitia cudzieho právneho poriadok s ohľadom na svoj vlastný verejný poriadok. Uvedená skutočnosť súvisí s odlišnou úpravou jednotlivých právnych vzťahov, ako aj rozmanitosťou právnych inštitútov známych pre jednotlivé právne poriadky. Dôsledkom existencie zásadných rozdielov pri úprave právnych pomerov jednotlivými právnymi poriadkami je práve využívanie inštitútu výhrady verejného poriadku. Samotná odlišnosť právnych úprav domáceho a cudzieho právneho poriadku teda nebude automaticky dôvodom pre vznik zásadných rozporov a následné využitie výhrady verejného poriadku. Takýmto spôsobom by sa výhrada verejného poriadku využívala na neodôvodnené odmietanie právneho predpisu cudzieho štátu, čo by bolo v rozpore so samotnou podstatou MPS.

## 2 VÝHRADA VEREJNÉHO PORIADKU

Výhrada verejného poriadku je významným inštitútom ochrany domáceho právneho poriadku pred účinkami ustanovení cudzieho právneho poriadku, ktoré by boli v zásadnom rozpore s domácim verejným poriadkom. Verejný poriadok teda predstavuje kategóriu, ktorá sa odvíja od hodnôt uznávaných v tom ktorom štáte, pričom sa môžu meniť v čase. Vo všeobecnosti je teda verejný poriadok vnímaný ako teritoriálne obmedzený koncept.

Verejný poriadok štátu je tvorený takými zásadami jeho spoločenského a štátneho zriadenia a jeho právneho poriadku, ktorých pôsobnosť nemôže byť oslabená ani aplikáciou ustanovení cudzieho práva na základe príkazu vlastnej kolíznej normy.<sup>2</sup> Jedná sa o tak dôležité zásady a princípy, ktoré musia byť bezpodmienečne dodržané a nemôžu byť porušené použitím ustanovení

<sup>1</sup> LYSINA, P., ĎURIŠ, M., HAŤAPKA, M. a kol. Medzinárodné právo súkromné, s. 126.

<sup>2</sup> LYSINA, P., ŠTEFANKOVÁ, N., ĎURIŠ, M. a kol. Zákon o medzinárodnom práve súkromnom a procesním. Komentár, s. 178.

cudzieho právneho poriadku. Za zásady verejného poriadku štátu sa však nepovažujú všetky kogentné ustanovenia jeho práva. Za normu verejného poriadku môžeme považovať takú normu, ktorá vyjadruje základný princíp práva toho ktorého štátu natoľko základný, že domáci právny poriadok bezpodmienečne trvá na jeho uplatňovaní a nedovoľuje jeho zatlačenie cudzím právnym poriadkom, ktorý má ustanovenia jemu sa prieciace.<sup>3</sup> Typickým príkladom uvádzaným vo väčšine publikácii, je zásada monogamického manželstva, na ktorej zachovaní Slovenská republika bezpodmienečne trvá aj pri úprave manželských pomerov s medzinárodným prvkom. V prípade, ak by cudzí právny poriadok povoľoval vznik bigamických, či polygamických manželstiev, slovenský právny poriadok by vo svetle výhrady verejného poriadku v žiadnom prípade ich vznik neumožňoval.<sup>4</sup>

Zásady, na ktorých je potrebné bezpodmienečne trvať, sú zakotvené najmä v ústave konkrétneho štátu. Vo všeobecnosti môžeme povedať, že sa jedná o tie ustanovenia ústavy, ktoré obsahujú základné princípy rovnosti ľudí pred zákonom, zákazu diskriminácie z dôvodu pohlavia, rasy, farby pleti, náboženstva a národnosti. Okrem ústavy je možné nájsť normy verejného poriadku aj v niektorých normách rodinného práva, ako bolo vyššie spomenuté. Uvedené skonštatoval aj Najvyšší súd ČSSR vo svojom rozhodnutí R 26/1987, v ktorom uviedol, že z pohľadu výhrady verejného poriadku nebude možné aplikovať právnu normu cudzieho právneho poriadku obsahujúcu napríklad úpravu diskriminujúcu ženy, národnosť, rasu, ako aj normu, ktorá by obsahovala ustanovenie o tom, že nie je potrebné účastníkom konania doručovať návrh na začatie konania. V tomto rozhodnutí Najvyšší súd ČSSR tiež konštatoval, že uplatnenie výhrady verejného poriadku má svoje opodstatnenie aj v prípade zistenia obchádzania domáceho zákona, t.j. v prípade, ak v snahe vyhnúť sa domácim predpisom, na ktorých je potrebné bezvýhradne trvať, bola daná vec podriadená cudziemu právnemu poriadku alebo došlo rovnakým spôsobom k založeniu právomoci justičného orgánu cudzieho štátu. Ústavný súd Českej republiky svojou judikatúrou<sup>5</sup> bližšie spresnil, že výhrada verejného poriadku sa má uplatniť vždy pri rozpore účinkov zahraničného faktoru so základným právom či slobodou.<sup>6</sup> V ďalšom rozhodnutí<sup>7</sup> Ústavný súd Českej republiky uviedol, že rozpor s verejným poriadkom sa týka aj prípadu porušenia základných práv účastníka konania v konaní, výsledkom ktorého bolo vydanie rozhodnutia súdu cudzieho štátu, ktorého uznanie sa žiada. V súvislosti s aplikáciou výhrady verejného poriadku Ústavný súd Českej republiky tiež konštatoval<sup>8</sup>, že výhradu verejného poriadku by bolo potrebné aplikovať vždy, ak by mali mať ustanovenia cudzieho právneho poriadku účinky pravej retroaktivity, keďže jej akceptovanie by predstavovalo rozpor s Ústavou Českej republiky.<sup>9</sup> V rozhodovacej praxi justičných orgánov Slovenskej republiky sa prípady výhrady verejného poriadku takmer nevyskytujú, pričom faktory spôsobujúce neaplikáciu tohto inštitútu sú rôzne.<sup>10</sup>

V podmienkach slovenského MPS je výhrada verejného poriadku upravená v § 36 zákona č. 97/1963 Zb. o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom v znení neskorších predpisov (ďalej ako „ZMPSaP“), ktorý stanovuje, že právny predpis cudzieho štátu nemožno použiť, pokiaľ by sa účinky tohto použitia priecili takým zásadám spoločenského a štátneho zriadenia Slovenskej republiky a jej právneho poriadku, na ktorých je potrebné bez výhrady trvať. Výhrada verejného poriadku je tiež jedným z dôvodov pre odmietnutie uznania alebo vykonania cudzieho rozhodnutia v zmysle § 64 písm. f) ZMPSaP, podľa ktorého cudzie rozhodnutie nemožno uznať alebo vykonať, ak by sa uznanie priecilo slovenskému verejnemu poriadku. V takomto prípade hovoríme o aplikácii procesnej výhrady verejného poriadku. Výhrada verejného poriadku sa tiež uplatňuje v oblasti

<sup>3</sup> LUBY, Š. Základy všeobecného súkromného práva, s. 31.

<sup>4</sup> ĎURIŠ, M. Výhrada verejného poriadku a jej vplyv na konečné určenie rozhodujúceho právneho poriadku v súčasnom slovenskom medzinárodnom práve súkromnom, s. 83

<sup>5</sup> Nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. II. ÚS 2455/09 a sp. zn. I. ÚS 709/05

<sup>6</sup> BRÍZA, P., BRICHÁČEK, T., FIŠEROVÁ, Z., HORÁK, P., PTÁČEK, L., SVOBODA, J. Zákon o medzinárodném právu súkromném. Komentář, s. 25

<sup>7</sup> Nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. I. ÚS 709/05

<sup>8</sup> Nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 21/96

<sup>9</sup> BRÍZA, P., BRICHÁČEK, T., FIŠEROVÁ, Z., HORÁK, P., PTÁČEK, L., SVOBODA, J. Zákon o medzinárodném právu súkromném. Komentář, s. 25

<sup>10</sup> Bližšie pozri: ĎURIŠ, M., BURDOVÁ, K. Výhrada verejného poriadku v medzinárodnom práve súkromnom, In: Univerzitný vedecký park a jeho právne výzvy v 21. storočí, s. 125-139

poskytovania právnej pomoci. V zmysle § 56 písm. b) môže slovenský justičný orgán odmietnuť poskytnutie právnej pomoci justičnému orgánu cudzieho štátu, ak sa žiada o urobenie úkonu, ktorý sa prieči slovenskému verejnému poriadku. Z formulácie výhrady verejného poriadku obsiahnutej v ZMPSaP vyplýva jej výnimočný charakter, pričom požiadavkou je aplikovať tento inštitút reštriktívne.

V podmienkach českého MPS je výhrada verejného poriadku upravená v § 4 zákona č. 91/2012 Sb. o medzinárodnom právu súkromom (ďalej ako „ZMPS“), ktorý obdobne ako ZMPSaP stanovuje, že sa ustanovenia zahraničného právneho poriadku nepoužijú, ak by sa účinky tohto použitia zjavne priečili verejnému poriadku. Na rozdiel od ZMPSaP, je v predmetnom paragrafe ZMPS upravená aj výhrada verejného poriadku ako dôvod pre neuznanie cudzieho rozhodnutia, ako aj právneho pomeru alebo skutočností, ktoré vznikli v cudzine alebo podľa zahraničného právneho poriadku. Rovnako § 15 ods. 1 písm. e) ZMPS zakotvuje zjavný rozpor s verejným poriadkom ako dôvod neuznania cudzieho rozhodnutia. Výhrada verejného poriadku sa v zmysle ZMPS tiež aplikuje v kontexte právnej pomoci v styku s cudzinou, pri uznaní, či výkone cudzích rozhodcovských nálezov. Z formulácii dotknutých ustanovení ZMPS tiež vyplýva, že výhrada verejného poriadku má byť aplikovaná reštriktívne, ak pôjde o zjavný rozpor s verejným poriadkom. Ide o výnimočný prostriedok ochrany domáceho právneho poriadku, pričom k jeho využitiu je potrebné pristupovať ako k využitiu krajného opatrenia. Pred jeho samotnou aplikáciou je dôležité rovnako prihliadnuť k väzbe sporu k fóru a jeho záujmom. Teda čím je vzdialenejší vzťah chráneného záujmu od predmetu sporu, tým by mal byť pri aplikácii výhrady verejného poriadku justičný orgán zdržanlivejší.<sup>11</sup>

Na základe uvedeného môžeme konštatovať, že inštitút výhrady verejného poriadku slúži na ochranu domáceho právneho poriadku pred takými účinkami cudzieho právneho poriadku, ktoré by sa priečili zásadným princípom a zásadám domáceho právneho poriadku, na ktorých je potrebné bez výhrady trvať. Justičnému orgánu v rámci aplikácie výhrady verejného poriadku neprináleží hodnotiť obsah cudzieho právneho poriadku. Jeho úlohou je hodnotiť len účinky použitia normy cudzieho štátu, či nebude v rozpore s jeho verejným poriadkom.

### **3 VÝHRADA VEREJNÉHO PORIADKU Z POHĽADU EÚ**

V predchádzajúcej časti sme spomenuli, že verejný poriadok predstavuje v zásade národnú kategóriu, ktorá sa odvíja od hodnôt uznávaných v konkrétnom štáte a môže sa meniť v čase. Verejný poriadok je teda vnímaný ako teritoriálne obmedzený koncept. Napriek tomu, že sa verejný poriadok chápe primárne ako národná kategória, v literatúre sa stretávame s koncepciou existencie európskeho verejného poriadku ako autonómneho pojmu. Keďže sú európske štáty integrované v Európskej únii a Rade Európy, je otázne, či tieto štáty nezdediajú niektoré spoločné základné zásady, na ktorých je potrebné bez výhrady trvať a teda, či sa existuje európsky verejný poriadok ako samostatná kategória. Na položenú otázku existujú rôzne pohľady.

Niektorí autori<sup>12</sup> zastávajú názor, že európsky verejný poriadok predstavuje samostatnú kategóriu. Podľa nich členské štáty pri formovaní Európskej Únie obmedzili časť svojich zvrchovaných práv a v oblastiach takéhoto presunu suverenity už nemôžu jednostranne zabezpečovať úplnú ochranu hodnôt, tradične spadajúcich pod koncept národného verejného poriadku. Okrem toho, keďže všetky členské štáty EÚ sú aj zmluvnými stranami EDLP<sup>13</sup>, správne plnenie ich povinností vyplývajúcich z tohto dohovoru si vyžaduje, aby zohľadnili európsky verejný poriadok, ktorý bol vyvinutý judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva. Z tohto dôvodu sa zdá takmer nevyhnutná existencia koncepcie verejného poriadku v EÚ alebo prinajmenšom doktrína EÚ, ktorá vymedzuje, do akej miery sa členské štáty môžu ďalej spoliehať na svoju vlastnú koncepciu verejného poriadku. V súvislosti s obsahom pojmu európsky verejný poriadok, uvedení autori pripúšťajú jeho vývoj v čase. Podľa ich názoru, pojem európsky verejný poriadok predstavuje súbor noriem v samom jadre politickej entity, resp. EÚ, ktorý vyjadruje a chráni základné zásady, ktoré táto entita prijala v súvislosti s jej politickým, hospodárskym, sociálnym a kultúrnym poriadkom.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> BŘÍZA, P., BŘICHÁČEK, T., FIŠEROVÁ, Z., HORÁK, P., PTÁČEK, L., SVOBODA, J. Zákon o medzinárodnom právu súkromom. Komentár, s. 24

<sup>12</sup> Bližšie pozri: CORTHAUT, T., EU ordre public, Leiden: Kluwer Law International, 2012

<sup>13</sup> Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd

<sup>14</sup> CORTHAUT, T., EU ordre public, s. 257



Kľúčovou je v tejto argumentácii rozhodovacia činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva, ako aj Súdneho dvora EÚ (ďalej ako „ESD“).

V súvislosti s existenciou európskeho verejného poriadku, ako samostatnej kategórie, sa však nájdu aj názory, podľa ktorých sú vyššie spomenuté zásady európskeho práva a EDĽP súčasťou národného verejného poriadku a z tohto dôvodu sa pri aplikácii národnej výhrady verejného poriadku musí zvažovať aj súlad so základnými zásadami práva EÚ a EDĽP.<sup>15</sup> Niektorí autori<sup>16</sup> zastávajú názor, že právo EU je súčasťou vnútroštátneho právneho poriadku a keďže len ESD môže vykladať právo EÚ, je na ňom, aby určil, ktoré z jeho ustanovení majú byť súčasťou národného verejného poriadku. Tento výklad teda nepodporuje vytvorenie európskeho verejného poriadku ako samostatnej kategórie oproti národnému verejnemu poriadku, len uznáva úroveň práva EÚ v rámci národného verejného poriadku. Autor sa argumentáciu opiera aj o Správu o Rímskom dohovore, ktorú pripravili M. Giuliano a P. Lagarde, ktorá uvádza, že výraz verejný poriadok zahŕňa verejný poriadok Spoločenstva, ktorý sa stal neoddeliteľnou súčasťou verejného poriadku členských štátov Európskeho spoločenstva.<sup>17</sup> V neposlednom rade, koncept verejného poriadku EÚ chráni primárne EU a jej záujmy, zatiaľ čo tradičný verejný poriadok chráni národné právo a jeho záujmy. Možnou otázkou, ktorá sa vynára v súvislosti s europeizáciou verejného poriadku je, do akej miery môže verejný poriadok členského štátu brániť budovaniu toho európskeho, resp. v akej miere môžu členské štáty vôbec využívať výhradu verejného poriadku.

Dôležitosť inštitútu výhrady verejného poriadku si uvedomovali aj zakladajúce členské štáty EÚ, ktoré brali na vedomie, že jednotlivé členské štáty môžu klásť dôraz na odlišné hodnoty a rozlišovať sa v spôsobe ich ochrany. Práve z tohto dôvodu by malo byť určenie obsahu verejného poriadku nechané na jednotlivých členských štátoch, ktoré si ho prispôbia podľa vlastného uváženia. Uvedenú skutočnosť skonštatoval aj ESD vo svojom rozhodnutí *Duyn*<sup>18</sup>, ktorým potvrdil, že členské štáty majú zodpovednosť pri definovaní ich verejného poriadku. ESD zvolil tradičné stanovisko, podľa ktorého je verejný poriadok teritoriálnym konceptom, teda je špecifický pre každý jeden členský štát a môže sa časom vyvíjať. ESD pripustil možnosť zmeny obsahu verejného poriadku členskými štátmi, ak by to bolo potrebné s ohľadom na vývoj v spoločnosti. ESD však svojou následnou rozhodovacou činnosťou začal čoraz viac ochraničovať samotný obsah verejného poriadku členských štátov. ESD vo svojom rozhodnutí *Bouchereau*<sup>19</sup> uviedol, že pojem verejný poriadok zahŕňa, okrem narušenia spoločenského poriadku, ktoré predstavuje každé porušenie zákona, aj skutočnú a dostatočne závažnú hrozbu, ktorá zasahuje do základného záujmu spoločnosti. Týmto rozhodnutím ESD začal obmedzovanie slobody členských štátov pri definovaní obsahu ich verejného poriadku, keďže norma verejného poriadku musí spĺňať dve podmienky. Po prvé, musí sa zaoberať skutočnou a závažnou hrozbou a nie iba akýmkoľvek porušením pravidla a za druhé, cieľom normy verejného poriadku musí byť ochrana zásadného záujmu spoločnosti.<sup>20</sup>

Významným rozsudkom ESD v súvislosti s uplatnením výhrady verejného poriadku pri uznaní a výkone cudzieho rozhodnutia, bol rozsudok *Krombach*<sup>21</sup>, týkajúci sa porušenia práva na spravodlivý proces. V uvedenom rozsudku ESD rozhodol, že členské štáty si v zásade môžu v zmysle výhrady verejného poriadku voľne v súlade s vnútroštátnymi koncepciami stanoviť požiadavky týkajúce sa verejného poriadku, teda ESD neprináleží definovať obsah verejného poriadku, avšak prináleží mu kontrolovať hranice, v rámci ktorých súd členského štátu môže použiť tento pojem a neuznať rozhodnutie súdneho orgánu iného členského štátu. Uvedeným tvrdením ESD vlastne potvrdil, že verejný poriadok už nie je len čisto vnútroštátnou záležitosťou. V

<sup>15</sup> ŠKERL, J. K. European public policy (with emphasis on exequatur proceedings), s. 463.

<sup>16</sup> HOŠKO, T. Public Policy as an Exception to Free Movement within the Internal Market and the European Judicial Area: A Comparison, s. 200.

<sup>17</sup> Tamtiež, s. 200

<sup>18</sup> Rozsudok Súdneho dvora zo 4.12.1974, C-41/74, Yvonne van Duyn v. Home Office, ECLI:EU:C:1974:133, ods. 18

<sup>19</sup> Rozsudok Súdneho dvora z 27.10.1977, C-30/77, Régina v Pierre Bouchereau, ECLI:EU:C:1977:172, ods. 35

<sup>20</sup> KESSEDJIAN, C., Public Order in European Law, s. 29.

<sup>21</sup> Rozsudok Súdneho dvora z 28.3.2000, C-7/98, Dieter Krombach v. André Bamberski, ECLI:EU:C:2000:164, ods. 22,23,37,44

predmetnom rozsudku ESD tiež uviedol, že využitie výhrady verejného poriadku je prípustné len v prípade, že uznanie alebo vykonanie rozhodnutia vydaného iným členským štátom by neprijateľným spôsobom narušalo právny poriadok príslušného štátu, keďže by ohrozovalo niektorú jeho základnú zásadu. S cieľom dodržať zákaz prehodnotiť meritum cudzieho rozhodnutia musí byť toto ohrozenie zjavným porušením právneho predpisu, ktorý je v príslušnom štáte považovaný za podstatný pre právny poriadok, alebo práva, ktoré je v tomto právnom poriadku považované za zásadné. V uvedenom prípade, ESD zároveň zdôraznil, že pokiaľ ide o právo na obhajobu, je vhodné poukázať na to, že má výsadné postavenie v organizácii a priebehu spravodlivého procesu a patrí medzi základné práva, ktoré vyplývajú z ústavných tradícií spoločných pre členské štáty. ESD zároveň poukázal na doterajší vývoj judikatúry, podľa ktorej je potrebné odkaz na ustanovenie o verejnom poriadku považovať za možný len vo výnimočných prípadoch. Predmetný rozsudok poskytuje členským štátom obmedzujúce usmernenia o tom, čo predstavuje porušenie verejného poriadku. Aby mohli členské štáty uplatniť výhradu verejného poriadku, musia byť kumulatívne splnené tri podmienky a to, značný rozpor medzi právnym predpisom štátom pôvodu a právnym predpisom štátu v ktorom sa o uznanie predmetného rozhodnutia žiada, druhou podmienkou je porušenie základnej zásady štátu v ktorom sa o uznanie žiada v dôsledku tohto značného rozporu a treťou podmienkou je, že toto porušenie základnej zásady predstavuje zjavné porušenie právneho predpisu, ktorý je považovaný za zásadný v štáte, v ktorom sa o uznanie žiada. ESD teda určitým spôsobom vymedzil hranice pojmu verejný poriadok, avšak ponechal členským štátom, aby rozhodli, čo je pre ich právny poriadok zásadne. Toto kritérium zásadnosti znamená možnosť voľnej úvahy, ktorá umožňuje členským štátom vytvárať vlastný verejný poriadok pri zohľadnení osobitostí ich právnych poriadkov. Členské štáty však toto vlastné uváženie nemôžu využívať až príliš voľne, nakoľko ESD svojou judikatúrou poskytol prísny výklad verejného poriadku.<sup>22</sup>

Ďalším rozsudkom ESD, ktorý obmedzil využitie výhrady verejného poriadku členských štátov bol vo veci *Scientology International*<sup>23</sup>. Prípade sa týkal zlučiteľnosti francúzskej legislatívy ohľadom zahraničných investícií s právom EÚ. V tomto rozsudku ESD konštatoval, že systémy predbežného schválenia zahraničných investícií nemusia byť vždy v rozpore s právom EÚ, najmä v prípade, ak je toto predbežné schválenie nevyhnutné z dôvodu možného ohrozenia verejnej bezpečnosti alebo verejného poriadku. Teda transakcie, ktoré predstavujú skutočnú a závažnú hrozbu pre verejnú bezpečnosť alebo verejný poriadok môžu byť obmedzené vyžadovaním predbežného schválenia. V tomto prípade však ESD konštatoval, že francúzska legislatíva bola plošne aplikovaná na všetky zahraničné investície, ktoré môžu ohroziť verejný poriadok, avšak bližšie nedefinovala, čo pod týmto ohrozením rozumie. Z tohto dôvodu ESD rozhodol, že francúzska právna úprava je v rozpore s právom EÚ a to z dôvodu práve nedostatočného vymedzenia predmetu obmedzenia voľného kapitálu. Pre členské štáty to opäť znamená určitú formu obmedzenia pri uplatňovaní výhrady verejného poriadku. V zmysle predmetného rozhodnutia musia prisne odôvodniť, z akého dôvodu aplikujú výhradu verejného poriadku, doložiť, že toto ohrozenie verejného záujmu je skutočné a dostatočne závažné, pričom výhradu verejného poriadku nemôžu uplatniť z výlučne ekonomických dôvodov a zároveň musia umožniť kontrolu orgánom EÚ. Predmetný rozsudok ESD je niektorými autormi kritizovaný najmä z dôvodu, že je v rozpore s bežným chápaním výhrady verejného poriadku a skutočnosťou, že jeho obsah sa môže časom meniť. Tým, že členské štáty musia presne špecifikovať druh činnosti, ktoré poškodzujú ich verejný poriadok a ešte k tomu tak musia urobiť ex ante, ESD zbavuje členské štáty najdôležitejšieho účinku výhrady verejného poriadku, keďže tradične, sa výhrada verejného poriadku uplatňuje ako ex post kontrola činností na trhu.<sup>24</sup>

Predošlá línia rozhodovania ESD sa zásadne nezmenila. V relatívne aktuálnom rozsudku ESD *Diageo Brands*<sup>25</sup> vychádzal ESD zo svojich predošlých rozsudkov<sup>26</sup> a konštatoval, že výhrada

<sup>22</sup> HOŠKO, T. Public Policy as an Exception to Free Movement within the Internal Market and the European Judicial Area: A Comparison, s. 197

<sup>23</sup> Rozsudok Súdneho dvora z 14.3.2000, C-54/99, *Scientology International*, ECLI:EU:C:2000:124, ods. 17, 18

<sup>24</sup> KESSEDJIAN, C., *Public Order in European Law*, s. 34

<sup>25</sup> Rozsudok Súdneho dvora zo 16.7.2015, C-681/13, *Diageo Brands BV*, ECLI:EU:C:2015:471, ods. 42,44,50

verejného poriadku má byť vykladaná striktno a treba ju využiť len vo výnimočných prípadoch, pričom členské štáty si môžu v zásade voľne, v súlade so svojimi vnútroštátnymi koncepciami stanoviť požiadavky týkajúce sa ich verejného poriadku, avšak hranice tohto pojmu vyplývajú z výkladu práva EÚ ESD. Uplatnenie výhrady je prípustné len v prípade, že uznanie rozhodnutia vydaného iným členským štátom by neprijateľným spôsobom narušalo právny poriadok štátu, v ktorom sa žiada o uznanie, keďže by ohrozovalo niektorú jeho základnú zásadu. S cieľom dodržať zákaz prehodnotiť meritum rozhodnutia vydaného v inom členskom štáte musí byť toto ohrozenie zjavným porušením právneho predpisu, ktorý je v štáte, v ktorom sa žiada o uznanie, považovaný za podstatný pre právny poriadok, alebo práva, ktoré je v tomto právnom poriadku považované za zásadné. ESD tiež rozhodol, že klauzula o verejnom poriadku sa uplatní, len pokiaľ porušenie znamená, že uznanie dotknutého rozhodnutia v členskom štáte, v ktorom sa žiada o uznanie, spôsobí zjavné porušenie právneho pravidla, ktoré má v právnom poriadku Únie, a teda tohto členského štátu, zásadný význam.

V súvislosti s určovaním hraníc ESD pre uplatnenie výhrady verejného poriadku, je však dôležité uviesť aj rozsudok *Omega*<sup>27</sup>, v ktorom ESD akceptoval výhradu verejného poriadku uplatnenú Nemeckom. V predmetnom prípade spoločnosť Omega prevádzkovala v Nemecku hru s laserovými zbraňami, pri ktorej dochádzalo k imitácii zabíjania ľudí. Nemecké úrady prevádzkovanie tejto hry zakázali pre porušovanie ľudskej dôstojnosti ako základného ľudského práva. Spor sa dostal až pred ESD, pričom ESD dal za pravdu Nemecku. ESD pritom argumentoval, že právny poriadok EÚ nesporne smeruje k zaisteniu rešpektovania ľudskej dôstojnosti ako jednej zo všeobecných právnych zásad. Je teda jednoznačné, že cieľ ochrany ľudskej dôstojnosti je zlučiteľný s právom EÚ bez toho, aby v tomto ohľade malo význam, že v Nemecku zásade rešpektovania ľudskej dôstojnosti prináleží zvláštne postavenie ako nezávislému základnému právu. Ďalej uviedol, že dodržiavanie základných práv sa ukladá ako EÚ, tak aj členským štátom a ochrana týchto práv zakladá legitímny záujem, ktorý v zásade odôvodňuje obmedzenia povinností uložených právom EÚ. ESD však zdôraznil, že opatrenia obmedzujúce slobodu poskytovania služieb môžu byť odôvodnené dôvodmi verejného poriadku len pokiaľ, pokiaľ sú nevyhnutné na ochranu záujmov, ktoré majú zaistiť, a len v rozsahu, v akom tieto ciele nemôžu byť dosiahnuté menej obmedzujúcimi opatreniami. V uvedenom prípade ESD skutočne akceptoval výhradu verejného poriadku zo strany Nemecka, pretože zjavne porušuje základnú ochranu ľudských práv. Avšak je nepochybné, že ochrana ľudských práv je neoddeliteľnou súčasťou verejného poriadku EÚ. Dôvodom akceptovania výhrady verejného poriadku zo strany Nemecka teda môže byť aj skutočnosť, že sa v tomto prípade zásada ochrany ľudských práv z pohľadu Nemecka zhoduje s pohľadom EÚ. Zaujímavejším z pohľadu výhrady verejného poriadku by bol prípad, ak by sa verejný poriadok členského štátu odlišoval od verejného poriadku EÚ a či by v takomto prípade bolo možné, aby EÚ takúto výhradu verejného poriadku akceptovala.

#### 4 ZÁVER

Inštitút výhrady verejného poriadku predstavuje významný prostriedok ochrany domáceho právneho poriadku, pričom v dôsledku jeho europeizácie vnímame rámec verejného poriadku aj na úrovni EÚ. ESD svojou judikatúrou zásadne usmernil aplikáciu výhrady verejného poriadku členskými štátmi, ako aj podmienky, ktoré musia byť splnené aby sa mohla uplatniť výhrada verejného poriadku. Samotný obsah rámca verejného poriadku sa však musí stanoviť členskými štátmi, na základe osobitostí ich právnych poriadkov, ako aj základných hodnôt v príslušnom období. Koncept verejného poriadku sa totiž časom môže meniť. Práve národná špecifikácia verejného poriadku vystihuje zmysel samotnej výhrady. Ak by existoval iba jeden, spoločný koncept verejného poriadku, členské štáty by nemali možnosť vytvárať obmedzenia na základe ich konkrétnych, národných hodnôt. Hranice pojmu verejného poriadku sú však vymedzené v práve EÚ a posudzované ESD, ktorý svojou judikatúrou značne obmedzil aplikáciu tohto inštitútu. Výhrada

<sup>26</sup> Rozsudok Súdneho dvora vo veci flyLAL-Lithuanian Airlines, C-302/13, EU:C:2014:2319, vo veci Renault, C-38/98, EU:C:2000:225, vo veci Apostolides, C-420/07, EU:C:2009:271

<sup>27</sup> Rozsudok Súdneho dvora zo 14.10.2004, C-36/02, Omega, ECLI:EU:C: C:2004:614, ods. 30,31,32,36,41

verejného poriadku je teda v skutočnosti veľmi striktné interpretovaná, v dôsledku čoho sa možnosť jej využitia zo strany členských štátov značne zúžila.

**Použitá literatúra:**

- BŘÍZA, P., BŘICHÁČEK, T., FIŠEROVÁ, Z., HORÁK, P., PTÁČEK, L., SVOBODA, J. Zákon o mezinárodním právu soukromém. Komentář. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2014, 767 s.
- CORTHAUT, T., EU ordre public, Leiden: Kluwer International, 2012, 496 s.
- ĎURIŠ, M. Výhrada verejného poriadku a jej vplyv na konečné určenie rozhodujúceho právneho poriadku v súčasnom slovenskom medzinárodnom práve súkromnom. In: Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae, roč. 29/2011. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, 2011. s. 81-88
- ĎURIŠ, M., BURDOVÁ, K. Výhrada verejného poriadku v medzinárodnom práve súkromnom, In: Univerzitný vedecký park a jeho právne výzvy v 21. storočí. Bratislava: Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2015. s. 125-139
- HOŠKO, T. Public Policy as an Exception to Free Movement within the Internal Market and the European Judicial Area: A Comparison. In: Croatian Yearbook of European Law and Policy. č. 10, 2014, s. 190-213
- KESSEDJIAN, C., Public Order in European Law. In: Erasmus Law Review, 2007, č. 1, 25-36
- LYSINA, P., ĎURIŠ, M., HAŤAPKA, M. a kol. Medzinárodné právo súkromné. 2. vydanie. Bratislava: C.H.Beck, 2016, 544 s.
- LYSINA, P., ŠTEFANKOVÁ, N., ĎURIŠ, M. a kol. Zákon o medzinárodnom práve súkromnom a procesním. Komentár. 1. vydanie. Praha: C.H.Beck, 2012, 585 s.
- LUBY, Š. Základy všeobecného súkromného práva. 2. vydanie. Bratislava: Ústav všeobecného súkromného práva Právnickej fakulty Slovenskej univerzity, 1947, 174 s.
- ŠKERL, J. K. European public policy (with emphasis on exequatur proceedings), In: Journal of Private international law. č. 3, 2011, s. 461-490.

**Kontaktné údaje:**

Mgr. Lea Mezeiová  
lea.mezeiova@flaw.uniba.sk  
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta  
Šafárikovo nám. č. 6  
810 00 Bratislava  
Slovenská republika

# PRINCÍP PREDNOSTI MEDZINÁRODNÝCH ĽUDSKO-PRÁVNÝCH ZMLÚV A JUSTIČNÁ PRAX<sup>1</sup>

Lucia Mokrá

Univerzita Komenského v Bratislave, Fakulta sociálnych a ekonomických vied

**Abstrakt:** The system of courts in the Slovak republic is based on the principle of general jurisdiction. In practice it means, that all the courts, including the courts of first instance, appellate courts and the Supreme court are obliged to follow the principle of international law supremacy, as stated in the Constitution of the Slovak Republic and also in international treaties adopted and ratified as stated in national law. The direct supremacy and implementation is given to the international human rights treaties. The paper is focused on the implementation of positive obligation of the Slovakia in relation to international human rights treaties in decision-making practice of the courts and in case-law.

**Abstrakt:** Súdny systém v Slovenskej republike je založený na princípe všeobecnej jurisdikcie. V praxi to znamená, že všetky sudy, vrátane súdov prvej inštancie, odvolacích súdov aj Najvyššieho súdu SR, sú povinné aplikovať princíp prednosti medzinárodného práva ako je upravený Ústavou SR v súlade s medzinárodnými zmluvami, ktoré Slovenská republika ratifikovala podľa vnútroštátneho práva. Osobitnú úpravu požíva prednosť medzinárodných ľudsko-právnych zmlúv. Tento príspevok sa zaoberá implementáciou pozitívneho záväzku SR vo vzťahu k medzinárodným ľudsko-právnym zmlúvam a súvisiacou súdnou praxou pri konkrétnej aplikácii.

**Key words:** human rights treaties, international law, travail preparatoires, supremacy principle, case-law

**Kľúčové slová:** ľudsko-právne zmluvy, medzinárodné právo, travaux preparatoires, princíp prednosti, case-law

## 1 ÚVOD

Ústavy jednotlivých štátov zvyknú obsahovať odkaz na medzinárodné právo a medzinárodné zmluvy. Ako uvádza Anne Peters: „*Štátne ústavy tradične obsahujú odkaz na medzinárodné vzťahy a na medzinárodné právo. Klasickými príkladmi sú ústavné klauzuly o právomociach štátnych orgánov v medzinárodných vzťahoch, osobitne s odkazom na uzatváranie medzinárodných zmlúv*“.<sup>2</sup> Ako Peters a ostatní potvrdzujú, pozícia medzinárodného práva sa v období posledného vývoja posunula aj v rámci národného právneho systému. Postavenie medzinárodného práva je jasnejšie identifikované a jeho status ako prameňa práva je veľmi často explicitne uvedený, spolu s prednosťou medzinárodného práva alebo medzinárodných zmlúv pred národnými právnymi regulami. Medzinárodné a národné právo sa čoraz viac zblížujú, ale nie vždy.

<sup>1</sup> Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č. APVV-16-0540

<sup>2</sup> Napr. Article 2 § 2 US Constitution of 17 September 1787, art. 59 German Basic Law of 23 May 1949. In: Ann Peters, Supremacy Lost: International Law Meets Domestic Constitutional Law. Vienna Journal of International Constitutional Law. Vol. 3/2009, p. 170. Online: [https://ius.unibas.ch/uploads/publics/8830/20100219153347\\_4b7ea14b06261.pdf](https://ius.unibas.ch/uploads/publics/8830/20100219153347_4b7ea14b06261.pdf)

Princíp prednosti medzinárodného práva znamená prednostnú pozíciu medzinárodného práva pred národnou legislatívou. Ako napísal Gerald Fitzmaurice, princíp prednosti je "jedným z významných princípov medzinárodného práva, ktorý preniká celým systémom a aplikuje sa na každú jeho oblasť".<sup>3</sup> Všeobecne, "princíp prednosti medzinárodného práva požaduje subordináciu suverenity štátov voči medzinárodnému právu."<sup>4</sup> Jedným z prejavov toho je, že "medzinárodné právo je najvyššie postavené a má prednosť podľa medzinárodného právneho poriadku pred národným právom."<sup>5</sup> V prípade existencie konfliktu medzi medzinárodným právom a vnútroštátnym právom, medzinárodné právo má prednosť, kým vnútroštátne právo je považované za základ pre medzinárodné právo a pre záväzok jeho následnej implementácie. "Tento aspekt je v centre zmluvného práva a medzinárodno-právnej zodpovednosti".<sup>6</sup>

V najširšom ponímaní, princíp prednosti medzinárodného práva je pravidlom, ktoré ustanovuje záväzok národných štátov dohliadať, že štát vykonáva svoje právomoci a kompetencie v súlade s medzinárodným právom. Alebo inak, ako uvádza Nollkaemper: „povolenie štátom, aby uprednostnili základné pravidlá vnútroštátneho práva pred medzinárodným právom by oslabilo efektívnosť medzinárodného práva a medzinárodné ponímanie rule of law.”<sup>7</sup> Princíp právneho štátu (rule of law) však „nie je možné definovať prostredníctvom jedného pravidla, pretože jeho obsah je oveľa širší a zahŕňa viaceré parciálne zásady (obsahové prvky) fungovania štátu a spoločnosti. Fundamentálnou zásadou je charakterizácia ústavy ako právneho základu štátu, ako súboru ústavných noriem najvyššej právnej sily s ktorou musia byť vo vertikálnom súlade všetky všeobecne záväzné právne predpisy nižšej právnej sily.“<sup>8</sup>

Ústavné klauzuly o prednosti sú veľmi často používané na zvýraznenie statusu a právnej sily medzinárodných ľudsko-právnych zmlúv, a to aj keď tieto ústavné ustanovenia nemusia nevyhnutne viesť k zvýšeniu efektívnosti napĺňania pozitívneho záväzku. Avšak náležité a konformné ústavné ustanovenie o prednosti medzinárodného práva a rešpektovanie minimálnych medzinárodných štandardov je podmienkou sine qua non napĺňania medzinárodného záväzku, a to aj v oblasti ľudských práv.

Z tohto pohľadu je našim zámerom na základe existujúcej medzinárodnej interpretácie princípu prednosti vyhodnotiť, aká je aplikačná prax Slovenskej republiky v oblasti implementácie prednosti medzinárodných ľudsko-právnych zmlúv. Vzhľadom na existujúcich hierarchicky usporiadaný systém všeobecných súdov sa zameriame na vyhodnotenie, či aplikácia medzinárodnej zmluvy prebieha už na úrovni prvostupňových súdov alebo naopak, dohľad a revíziu rozhodovacej činnosti vo vzťahu k plneniu pozitívneho záväzku pri ochrane ľudských práv zabezpečuje ústavný súd.

## 2 PRINCÍP PREDNOSTI MEDZINÁRODNÝCH ĽUDSKO-PRÁVNÝCH ZMLÚV V ÚSTAVNOM SYSTÉME SR

Princíp prednosti medzinárodného práva bol ustanovený v pôvodnom texte Ústavy Slovenskej republiky – ústavnom zákone č. 460/1992 Zb., v pomerne všeobecnom znení. Suverénna Slovenská republika uznáva medzinárodné právo a jeho princípy v súlade s textom

<sup>3</sup> Fitzmaurice, G.: the General Principles of International law Considered from the Standpoint of the Rule of Law (1957), RdC, 85 ff

<sup>4</sup> Fitzmaurice, G.: the General Principles of International law Considered from the Standpoint of the Rule of Law (1957), RdC, s. 6

<sup>5</sup> Carreau, D.: Droit International (2004), 43 ff, Fitzmaurice, General Principles (Fn 3) 68 ff. Santulli, C.: Le Statut International de L'ordre Juridique Étatique (2001) 427.

<sup>6</sup> Articles 27 and 46 of the Vienna Convention on the Law of Treaties

Articles 3 and 32 of the Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts – UN Doc A/Res/56/83 (28 January 2002)

<sup>7</sup> Nollkaemper, A.: Rethinking the Supremacy of International Law. Online: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs00708-010-0044-4.pdf>, s. 67

<sup>8</sup> Fridrich, B.: Princípy a zásady, štruktúra a aplikácia ústavy slovenskej republiky. Praktikum ústavného práva Slovenskej republiky. - 1. vyd. - Šamorín : Heuréka, 2011, ods. 38

Charty OSN. Ako je explicitne uvedené v Ústave SR v článku 1, ods. 2: *“Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky.”*

Aj keď Slovenská republika od začiatku uznáva medzinárodné záväzky, precíznejšia definícia sa dostala do ústavnej úpravy neskôr, v súvislosti s rozvojom postavenia krajiny v medzinárodných vzťahoch, členstve v medzinárodných organizáciách ako aj vo vzťahu k integračným ambíciám v rámci Európskeho regionálneho kontextu.

Najvýraznejšou zmenou Slovenskej ústavy v modernej histórii bolo prijatie ústavného zákona č. 90/2001 Z.z., ktorým sa menila a dopĺňala Ústava Slovenskej republiky, č. 460/1992 Zb. Tento ústavný doplnok bol dôležitý nielen z pohľadu budúceho prístúpenia do EÚ, ale tiež mal výrazný vplyv na vytvorenie základného rámca pre postavenie medzinárodného práva a medzinárodných ľudsko-právnych zmlúv v Ústave Slovenskej republiky.

Základom pre najrozsiahlejšiu novelizáciu Ústavy SR bola terminológia ale aj modernizácia niektorých ustanovení prepojených s predošlou ústavnou právnou úpravou socialistického charakteru. Nie posledným dôvodom pre iniciáciu novely ústavy bola harmonizácia ústavných základov vo vzťahu k Európskej únii, s ktorou Slovenská republika podpísala asociačnú dohodu a začala prístupové rozhovory.

Nepochybne najdôležitejším bodom z hľadiska budovania medzinárodného postavenia Slovenskej republiky je úprava vzťahu medzinárodného práva a nadnárodného práva Európskej únie k vnútroštátnemu právnemu poriadku.

Základom je zmena doterajšieho textu čl. 1, ktorý sa označuje ako odsek 1 a dopĺňa sa odsekom 2, ktorý znie:

*(2) Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky.*

Úpravu prednosti medzinárodných zmlúv a nadnárodného komunitárneho právného poriadku poskytovalo nové znenie článku 7, najmä v ods. 2 a ods. 4, 5:

*(2) Slovenská republika môže medzinárodnou zmluvou, ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo na základe takej zmluvy preniesť výkon časti svojich práv na Európske spoločenstvá a Európsku úniu. Právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky. Prevzatie právne záväzných aktov, ktoré vyžadujú implementáciu, sa vykoná zákonom alebo nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2.*

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

*(5) 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.*

Zároveň sa zmenila pôsobnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky tak, aby mohol rozhodovať o súlade významných medzinárodných zmlúv s ústavou, ale aj tak, aby sa zvýšila účinnosť jeho rozhodnutí pri uplatnení ústavy v Slovenskej republike, a to spôsobom, že za čl. 125 sa vložil nový článok 125a, v znení:

(1) Ústavný súd rozhoduje o súlade dojednaných medzinárodných zmlúv, na ktoré je potrebný súhlas Národnej rady Slovenskej republiky, s ústavou alebo s ústavným zákonom.

(2) Návrh na rozhodnutie podľa odseku 1 môže podať ústavnému súdu prezident Slovenskej republiky alebo vláda pred tým, ako predloží dojednanú medzinárodnú zmluvu na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky.

(3) Ústavný súd rozhodne o návrhu podľa odseku 2 do lehoty ustanovenej zákonom; ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzinárodná zmluva nie je v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom, takú medzinárodnú zmluvu nemožno ratifikovať.

## 2.1 Princíp prednosti medzinárodných ľudsko-právnych zmlúv v rámci systému OSN v podmienkach SR

Ústava SR priznáva prednosť medzinárodným zmluvám pred vnútroštátnym právom. Takáto prednosť však nie je garantovaná všeobecne a nie pred Ústavou SR. Ústavný súd SR sa týmto vzťahom viackrát zaoberal a potvrdil dôležitosť medzinárodných zmlúv v procese interpretácie a aplikácie Ústavy: „Ústavný súd od začiatku svojej činnosti v súlade s princípom *pacta sunt servanda* konštantne judikuje, že základné práva a slobody podľa ústavy je potrebné vykladať a uplatňovať v zmysle a duchu medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách.“<sup>9</sup>

K vzťahu medzi Ústavou SR a medzinárodnými zmluvami, Ústavný súd SR jasne uviedol, že „medzinárodné zmluvy o ľudských právach majú osobitné postavenie v systéme prameňov práva v Slovenskej republike. V súlade s podmienkami ustanovenými v článku 11 Ústavy SR, tieto majú prednosť pred vnútroštátnym právom, ale nie pred Ústavou SR.“<sup>10</sup>

Takáto rozhodujúca právomoc je zverená sudcom. Implementačná prax, vrátane interpretačných pravidiel Ústavného súdu sa odvoláva na ustanovenie čl. 144, ods. 1 Ústavy: „sudcovia sú pri výkone svojej funkcie nezávislí a pri rozhodovaní sú viazaní ústavou, ústavným zákonom, medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 a 5 a zákonom. Podľa čl. 144 ods. 2 ústavy, „Ak sa súd domnieva, že iný všeobecne záväzný právny predpis, jeho časť alebo jeho jednotlivé ustanovenie, ktoré sa týka prejednávanej veci, odporuje ústave, ústavnému zákonu, medzinárodnej zmluve podľa čl. 7 ods. 5 alebo zákonu, konanie preruší a podá návrh na začatie konania na základe čl. 125 ods. 1. Právny názor ústavného súdu obsiahnutý v rozhodnutí je pre súd záväzný.“

Podľa §162, ods. 1, písm. b) Civilného sporového poriadku (zákon č. 160/2015 Z.z.), „súd konanie preruší, ak pred rozhodnutím vo veci došiel k záveru, že sú splnené podmienky na konanie o súlade právnych predpisov; v tom prípade podá Ústavnému súdu Slovenskej republiky návrh na začatie konania.“

Ako je uvedené v článku 125, ods. 1 písm. a) Ústavy SR:

„Ústavný súd rozhoduje o súlade

a) zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, ...“

Významným z pohľadu analýzy uplatňovania princípu prednosti je aj právomoc Ústavného súdu SR uvedená v čl. 127, ods. 1 Ústavy SR:

<sup>9</sup> Nález ÚS SR č. PL. ÚS 5/93, PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 17/00. Drgonec, J.: Ústava SR. Komentár. Bratislava: C.H.Beck, 2015, s. 333

Nález ÚS SR č. II. ÚS 55/98. In: Drgonec, J.: Ústava SR. Komentár. Bratislava: C.H.Beck, 2015, s. 333

<sup>10</sup> Nález ÚS SR č. II. ÚS 91/1999 z 16.12.1999, dostupné online:

[https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/11c7a27e-c113-418c-baa6-f28193b6880e/Rozhodnutie%20-%20Uznesenie%20o%20odmietnut%C3%AD%20II.%20ÚS%2091\\_99.pdf](https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/11c7a27e-c113-418c-baa6-f28193b6880e/Rozhodnutie%20-%20Uznesenie%20o%20odmietnut%C3%AD%20II.%20ÚS%2091_99.pdf)



„(1) 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.“

Medzinárodné zmluvy o ľudských právach sú zdrojom argumentov a osobitne ľudsko-právne medzinárodné zmluvy sú prameňom práva v konaní pred vnútroštátnymi súdmi SR. Napriek tomu, niekedy národné súdy používajú vnútroštátnu právnu úpravu, avšak odvolávajú sa na to, že medzinárodné právo je dostatočne inkorporované do vnútroštátnej normy a preto neexistuje potreba explicitne uvádzať príslušné ustanovenie medzinárodnej zmluvy, ktorá sa aplikuje.

V náleze Ústavného súdu SR č. II. ÚS 55/98 zo dňa 18. októbra 2001 súd uviedol, že: „Ústavný súd je podľa čl. 124 ústavy nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Neoddeliteľnou súčasťou ochrany ústavnosti je ochrana základných práv a slobôd, ktoré fyzickým osobám a právnickým osobám zaručuje ústava a medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Pokiaľ ide o základné práva a slobody, ústava rozdeľuje ochranu ústavnosti medzi všeobecné súdy a ústavný súd. Systém tejto ochrany je založený na princípe subsidiarity, ktorý určuje aj rozsah právomoci ústavného súdu pri poskytovaní ochrany základným právam a slobodám vo vzťahu k právomoci všeobecných súdov (čl. 142 ods. 1 ústavy), a to tak, že všeobecné súdy sú primárne zodpovedné za výklad a aplikáciu zákonov, ale aj za dodržiavanie základných práv a slobôd (čl. 144 ods. 1 a 2 a čl. 154 ods. 4 ústavy v znení platnom v rozhodujúcom čase).

Ústavný súd nie je zásadne oprávnený preskúmať a posudzovať právne názory všeobecného súdu, ktoré ho pri výklade a uplatňovaní zákonov viedli k rozhodnutiu vo veci samej, ani preskúmať, či v konaní pred všeobecnými súdmi bol alebo nebol náležite zistený skutkový stav a aké skutkové a právne závery zo skutkového stavu všeobecný súd vyvodil. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou, prípadne medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách (pozri I. ÚS 13/00 a v ňom citovanú predchádzajúcu judikatúru).“

Ak sťažovateľ namietá porušenie základných práv a slobôd garantovaných Ústavou a zároveň namietá v rovnakom čase aj porušenie ľudských práv a základných slobôd garantovaných medzinárodnou ľudsko-právnu zmluvou, ktorou je Slovenská republika viazaná, a ak neexistuje rozdiel medzi obsahom týchto práv a povinností, rozhodnutím o porušení základného práva alebo slobody je naplnený účel ochrany poskytovaných ústavným súdom vo vzťahu k príslušnému právu alebo slobode podľa medzinárodnej zmluvy. Ústavný súd v takýchto prípadoch uvedie odkaz na príslušné ustanovenie medzinárodnej ľudsko-právnej zmluvy, ku ktorej porušeniu došlo (mutatis mutandis II. ÚS 55/98).

Ústavný súd považuje medzinárodné zmluvy za významný prvok svojej interpretačnej právomoci. Potvrdil to aj v náleze č. II. ÚS 91/99 slovami: „Ústava Slovenskej republiky sa problematikou vzťahu s medzinárodnou zmluvou zaoberá na viacerých miestach a viacerými spôsobmi (čl. 11, čl. 86 písm. e) a k), čl. 102 písm. a) a k), čl. 125 písm. e ), čl. 144 ods. 2), nerieši však jednoznačne otázku vzťahu medzinárodnej zmluvy a vnútroštátneho právneho poriadku. Pri absencii generálnej recepčnej klauzuly je problém riešený za pomoci zákona č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Medzinárodné zmluvy, teda aj Európsky dohovor o ľudských právach (včítane dodatkových protokolov), predstavujú zákonnú formu úpravy cez zákon č. 1/1993 Z. z., a tak sa stávajú súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky. 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“ - čl. 11 Ústavy Slovenskej republiky.“<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Nález ÚS SR č. II. ÚS 91/99 zo dňa 16.12.1999, dostupné online: <https://www.ustavnsud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/18909c6c-6ea9-4d23-8a58->

Ústavný súd sa v ďalšom prípade, PL. ÚS 25/01, nález zo dňa 7. novembra 2002, zaoberal otázkou prednosti Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd ako medzinárodnej ľudsko-právnej zmluvy pred vnútroštátnym právom. V konaní o súlade právnych predpisov namietal ustanovenie §200i Občianskeho súdneho poriadku s Dohovorom: *„Ústavný súd pri preskúmaní súladu napadnutého ustanovenia s čl. 6 ods. 1 prvou vetou Dohovoru predovšetkým vychádzal z toho, že Dohovor ako medzinárodná zmluva o ľudských právach a základných slobodách podlieha výkladovým pravidlám medzinárodného práva (čl. 31 až 33 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve z 23. mája 1969), a nie výkladovým pravidlám vnútroštátneho práva (PL. ÚS 5/93). Aj Európsky súd pre ľudské práva, ktorý má výlučnú právomoc na všetky otázky výkladu a aplikácie Dohovoru a jeho protokolov (čl. 32 Dohovoru), uviedol, že „Dohovor sa musí, nakoľko je to možné, interpretovať tak, aby bol v súlade s ostatnými pravidlami medzinárodného práva, ktorého je neoddeliteľnou súčasťou (...)“ (napr. rozsudok Al-Adsani z 21. novembra 2001). Zároveň však ESLP opakovane zdôraznil, že vzhľadom na špecifický charakter Dohovoru ako normatívnej zmluvy o kolektívnom zabezpečení ľudských práv je nevyhnutné „usilovať o jeho najvhodnejšiu interpretáciu, aby sa dosiahol cieľ a realizoval predmet tejto zmluvy“ (rozsudok Wemhoff z 27. júna 1968), t. j. tak, aby boli zaručené „nie teoretické a iluzórne práva, ale práva konkrétne a účinné“ (rozsudok Airey z 9. októbra 1979). Ústavný súd sa preto pri posudzovaní predmetu konania opierať nielen o samotné znenie čl. 6 ods. 1 Dohovoru, ale aj o judikatúru, v ktorej Európsky súd pre ľudské práva podal jeho výklad alebo ho aplikoval v prípadoch, ktoré sú z hľadiska napadnutého ustanovenia relevantné“.<sup>12</sup>*

Ďalším príkladom z praxe je nález Ústavného súdu SR čl. PL. ÚS 14/05, zo dňa 18. októbra 2006. Ústavný súd SR v ňom konštatoval nesúlad ustanovenia čl. I § 49 ods. 1 prvej vety zákona č. 36/2005 Z. z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov s čl. 41 ods. 4 druhou vetou Ústavy Slovenskej republiky, s čl. 32 ods. 4 druhou vetou Listiny základných práv a slobôd a s čl. 9 prvým bodom prvou vetou Dohovoru o právach dieťaťa. V danom prípade Ústavný súd konštatoval na základe predložených dôkazov, že v osobitných prípadoch *„je v záujme maloletého dieťaťa aj jeho dočasné zverenie do starostlivosti osoby, ktorá má záujem stať sa pestúnom. Som však toho názoru, že o dočasnom zverení musí tiež rozhodnúť súd. Právny poriadok Slovenskej republiky má aj zodpovedajúci právny inštitút. Je ním predbežné opatrenie súdu podľa § 74 až 77 Občianskeho súdneho poriadku. Ak však podľa čl. 41 ods. 4 druhej vety Ústavy Slovenskej republiky a čl. 32 ods. 4 druhej vety Listiny základných práv a slobôd možno maloleté deti odlúčiť od rodičov proti vôli rodičov len rozhodnutím súdu na základe zákona, potom ustanovenie čl. I § 49 ods. 1 prvá veta nie je v súlade s citovanými článkami Ústavy Slovenskej republiky a Listiny základných práv a slobôd.“*

Podľa čl. 9 prvého bodu prvej vety Dohovoru o právach dieťaťa (oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 104/1991 Zb.) štáty, ktoré sú zmluvnou stranou tohto dohovoru zabezpečia, aby dieťa nemohlo byť oddelené od svojich rodičov proti ich vôli, ibaže príslušné úrady na základe súdneho rozhodnutia a v súlade s platným právom a v príslušnom konaní určia, že také oddelenie je potrebné v záujme dieťaťa. Také určenie môže byť nevyhnutné v niektorom konkrétnom prípade, napríklad, ak ide o zneužívanie alebo zanedbávanie dieťaťa rodičmi alebo ak rodičia žijú oddelene a treba rozhodnúť o mieste pobytu dieťaťa. Z uvedeného vyplýva, že obdobne ako čl. 41 ods. 4 druhá veta Ústavy Slovenskej republiky a čl. 32 ods. 4 druhá veta Listiny základných práv a slobôd ochranu dieťaťa konkretizuje aj Dohovor o právach dieťaťa, ktorý je štát povinný vnútroštátne zabezpečiť. Táto ochrana, ktorú musia štáty, ktoré sú zmluvnou stranou Dohovoru o právach dieťaťa podľa čl. 9 prvého bodu prvej vety zabezpečiť, zahŕňa v danom prípade pri splnení ďalších podmienok možnosť oddelenia dieťaťa od svojich rodičov proti ich vôli len na

4985f25ff15b/Rozhodnutie%20-

%20Uznesenie%20z%20predbežného%20prerokovania%20II.%20ÚS%2091\_99.pdf

<sup>12</sup> Nález ÚS SR No. PL. ÚS 25/01 zo 7.11.2002. Online:

[https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/d353f739-7b83-46dd-95da-d0fc526cf2e6/Rozhodnutie%20-%20Rozhodnutie%20PL.%20%20C3%9AS%2025\\_01.pdf](https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/d353f739-7b83-46dd-95da-d0fc526cf2e6/Rozhodnutie%20-%20Rozhodnutie%20PL.%20%20C3%9AS%2025_01.pdf)

základe súdneho rozhodnutia.“<sup>13</sup> Ako uvádza Strážnická: „Dohovor o právach dieťaťa je považovaný za medzinárodnú ľudsko-právnu zmluvu, ktorá má prednosť pred zákonom.“<sup>14</sup>

V náleze PL. ÚS 31/2015 zo dňa 16. marca 2016 Ústavný súd SR rozhodol o nesúlade ustanovenia § 7 ods. 1, 2 a 11 zákona č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov s s čl. 1 ods. 1 a s čl.46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Ústavný súd SR pri rozhodovaní zvažil okrem ustanovení Dohovoru aj iné medzinárodné dohovory, a to s ohľadom na ich právny status vo vnútroštátnom systéme: „V súčasnosti inštitúty kolektívneho vyjednávania a kolektívnych zmlúv upravujú medzinárodné multilaterálne zmluvy, predovšetkým Dohovor Medzinárodnej organizácie práce (ďalej aj „MOP“) č. 98 z roku 1949 o práve združovať sa a kolektívnom vyjednávaní, Odporúčanie Medzinárodnej organizácie práce č. 91 z roku 1951 o kolektívnych zmluvách, ale aj ďalšie medzinárodné štandardy, na ktoré vo svojich vyjadreniach poukázala aj národná rada a vláda. Dohovory Medzinárodnej organizácie práce majú charakter medzinárodných zmlúv a podliehajú ratifikácii. Odporúčania Medzinárodnej organizácie práce sú nezáväznými smernicami, metódikou, spravidla na vykonávanie dohovorov.“<sup>15</sup>

Kým judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva sa stala integrálnou súčasťou inšpirácie pre rozhodovanie vnútroštátnych súdov, niektoré ďalšie medzinárodné zmluvy, najmä ľudsko-právne zmluvy sú v odlišnej pozícii. Divergencia je viditeľná najmä u pohľadu stanoviska Výboru CEDAW, ktoré bolo prijaté dňa 7. novembra 2016 v prípade pani D. proti Slovenskej republike pre diskrimináciu v zamestnaní založenú na rodovej príslušnosti a rodinnom a manželskom statuse. Výbor CEDAW vo svojom stanovisku, reflektujúc podnet a predošlú komunikáciu č. 66/2014 rozhodol, že „Slovensko porušilo práva pani D. garantované Dohovorom o odstránení všetkých foriem diskriminácie voči ženám. Konkrétne zmluvná strana porušila jej práva neposkytnutím ochrany pred diskrimináciou v zamestnaní na základe jej rodovej príslušnosti a rodinného a manželského statusu. Výbor zvažil argumenty prezentované pani D. v konaní pred vnútroštátnymi súdmi za dostatočné na rozhodnutie o diskriminácii a že požadovanie dodatočného preukázania diskriminačného správania zamestnávateľa vytvorilo nepomerne bremeno voči diskriminovanej osobe.“<sup>16</sup> Vnútroštátne súdy, vrátane Ústavného sudu SR odmietli jej podania ako neprípustné, pričom však samotný Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie voči ženám je považovaný za medzinárodnú ľudsko-právnu zmluvu podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy SR.

Ako možno vidieť, problémy so statusom a aplikáciou medzinárodnej zmluvy zvyknúť byť predmetom interpretačnej právomoci Ústavného súdu. Prax a existujúca judikatúra pomáha nastaviť základný rámec a pravidlá, ktoré však vzhľadom na rozdielnosť prístupu môžu viesť k divergencii v systéme. Napriek tomu je potrebné dodať, že Ústavný súd jasne uviedol, že medzinárodné zmluvy ak sú považované za prameň práva, musia byť vždy aplikované ako základný interpretačný princíp pre vnútroštátnu právnu úpravu. Takýto prístup potvrdzuje aj nález Ústavného súdu SR z roku 2001: „Pri podávaní výkladu ústavy majú práva a slobody zaručené medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách podporný význam, pričom ústavu nemožno vysvetľovať spôsobom zakladajúcim porušenie takejto medzinárodnej zmluvy, ak je Slovenská republika jej účastníkom

<sup>13</sup> Nález ÚS SR č. PL. ÚS 14/05 z 18.10.2006, z dostupné online: [https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/6b14c0ea-a41d-4556-bc17-e66ba54c50b2/Rozhodnutie%20-%20Rozhodnutie%20PL.%20ÚS%2014\\_05.pdf](https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/6b14c0ea-a41d-4556-bc17-e66ba54c50b2/Rozhodnutie%20-%20Rozhodnutie%20PL.%20ÚS%2014_05.pdf)

<sup>14</sup> Viac k postaveniu Dohovoru o právach dieťaťa v právnom systéme SR: Strážnická, A.: Analýza plnenia záväzkov v oblasti ochrany práv dieťaťa Slovenskou republikou. - Sládkovičovo : Vysoká škola v Sládkovičove, 2013. s. 9-37

<sup>15</sup> Nález ÚS SR č. PL. ÚS 31/2015 z 16.3.2016, dostupné online: [https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/04f790d4-7c24-49b6-8abb-46ff34e6cbdb/Rozhodnutie%20-%20Nález%20PL.%20ÚS%2031\\_2015.pdf](https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/04f790d4-7c24-49b6-8abb-46ff34e6cbdb/Rozhodnutie%20-%20Nález%20PL.%20ÚS%2031_2015.pdf)

<sup>16</sup> According to the UN CEDAW Committee Slovakia failed to provide adequate protection against discrimination to a woman after parental leave. Poradna prava, 2016. Online: <https://www.poradna-prava.sk/en/news/according-to-the-un-cedaw-committee-slovakia-failed-to-provide-adequate-protection-against-discrimination-to-a-woman-after-parent/>

(*mutatis mutandis* II. ÚS 48/97, PL. ÚS 15/98), a zároveň pri vymedzení obsahu ústavou zaručených práv a slobôd ústavný súd prihliada, pokiaľ to ústava nevyklučuje, na znenie príslušných medzinárodných zmlúv a judikatúru k nim (*mutatis mutandis* II. ÚS 55/98).<sup>17</sup>

## **2.2 Princíp prednosti medzinárodných ľudsko-právnych zmlúv v rámci európskeho právneho priestoru a SR**

Mierne odlišná situácia je v prípade Charty základných práv EÚ, ktorú ako ľudsko-právnu zmluvu považuje Ústavný súd SR za medzinárodnú zmluvu, ktorá má prednosť pred vnútroštátnym právom podľa článku 7 ods. 5 Ústavy, aj keď je integrálnou súčasťou primárneho práva EÚ (článok 7 ods. 2 Ústavy). Ako Ústavný súd uviedol, „... možno do sub-kategórie medzinárodných zmlúv podľa čl. 7 ods. 5 ústavy zaradiť aj zmluvu o pristúpení a jej prostredníctvom Zmluvu o založení Európskeho spoločenstva a Zmluvu o Európskej únii a Lisabonskú zmluvu, ktorá premenovala Zmluvu o založení Európskeho spoločenstva na Zmluvu o fungovaní Európskej únie. Na základe čl. 6 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii, ktorý priznáva charte rovnakú právnu silu ako majú zmluvy, na ktorých je Únia založená, možno charte priznať v právnom poriadku Slovenskej republiky rovnaké postavenie, ako majú medzinárodné zmluvy podľa čl. 7 ods. 5 ústavy. Ide zároveň nepochybne o zmluvy, ktoré spĺňajú kritériá ustanovené v čl. 125, ods. 1 ústavy.“<sup>18</sup>

Vzťah medzi vnútroštátnym a medzinárodným právom sa vyvíja a mení v čase. Z pohľadu vnútroštátneho práva, ústava je právnym predpisom najvyššej právnej sily, ktorá vytvára základný právny rámec krajiny. Napriek tomu, suverénne štáty existujú v globalizovanom svete, v ktorom nadnárodný systém vládnutia a medzinárodné organizácie spolutvoria medzinárodné štandardy, a to aj v oblasti ochrany ľudských práv. Princípy demokracie, rule of law, dobrej správy, ľudských práv, dôstojnosti sú vedúcimi princípmi medzinárodných ľudsko-právnych zmlúv a ktoré zároveň zvyknúť byť inkorporované do ústav. V tomto zmysle tak medzinárodné zmluvy prispievajú výraznou mierou k tvorbe základného právneho rámca. Avšak, mali by sme mať na pamäti vždy aj status medzinárodnej zmluvy, ktorá je založená na súhlase príslušného štátu a následnej ratifikácii. „Ak štát má za to, že vznikol zmluvný záväzok, takýto záväzok je záväzný a princíp určený v článku 27 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve určuje, že štát sa nemôže odvolávať na ustanovenia vnútroštátneho práva ako odôvodnenie porušenia svojich záväzkov vyplývajúcich z danej zmluvy.“<sup>19</sup> A tento princíp nemôže byť prednostne aplikovaný aj v prípade akejkoľvek rozdielnosti medzinárodného práva vo vnútroštátnej praxi.

Z pohľadu aplikačnej praxe je významný nález Ústavného súdu SR č. PL. ÚS 10/2014-78 zo dňa 29. apríla 2015, v ktorom Ústavný súd SR obdobne konštatoval, že ustanovenia § 58 ods. 5 až 7 a § 63 ods. 6 zákona č. 351/2011 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov, § 116 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov a § 76a ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s čl. 13 ods. 4, čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 2 a 3 a čl. 22 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 7 ods. 1, čl. 10 ods. 2 a 3 a čl. 13 Listiny základných práv a slobôd a čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako aj Chartou základných práv EÚ. Podľa predkladateľov, poslancov NR SR, sú napadnuté ustanovenia zákona o elektronických komunikáciách, Trestného poriadku a zákona o Policajnom zbore sú podľa názoru navrhovateľov v rozpore s viacerými medzinárodnými zmluvami. „Ústavný súd od začiatku svojej činnosti v súlade s princípmom *pacta sunt servanda* konštantne judikuje, že základné práva a slobody podľa ústavy je potrebné vykladať a uplatňovať v zmysle a duchu medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách (PL. ÚS 5/93, PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 17/00, PL. ÚS 24/2014). Ústavný súd

<sup>17</sup> Nález ÚS SR č. I. ÚS 3/2001 of 20.12.2001. Zbierka nálezov a uznesení ÚS SR 2001, s. 537 – 538. In: Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Bratislava: C.H.Beck, 2015, s. 336

<sup>18</sup> Nález ÚS SR č. PL. ÚS 10/2014-78. Zbierka nálezov a uznesení ÚS SR 2014. In: Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Bratislava: C.H.Beck, 2015, s. 335-336

<sup>19</sup> Bethlehem, D.: The Supremacy of International Law? – Part One. European Journal of International Law (blog), 2016. Online: <https://www.ejiltalk.org/the-supremacy-of-international-law-part-one/>

tak vždy, pokiaľ to ústava svojím znením nevylučovala, prihliadal pri vymedzení obsahu základných práv a slobôd ustanovených v ústave aj na znenie týchto zmlúv a príslušnú judikatúru k nim vydanú (II. ÚS 55/98, PL. ÚS 24/2014). Charta (Ú. v. EÚ C- 326, 26. 10. 2012, s. 391–407) síce nebola prijatá vo forme medzinárodnej zmluvy, nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy sa však stala právne záväznou súčasťou primárneho práva Európskej únie s rovnakou právnou silou ako zmluvy, na ktorých je Únia založená (čl. 6 ods. 1 Zmluva o Európskej únii v znení Lisabonskej zmluvy). Postavenie zmlúv, na ktorých je Únia založená (Zmluva o Európskej únii a Zmluva o fungovaní Európskej únie), v právnom poriadku Slovenskej republiky upravujú čl. 1 ods. 2 ústavy a čl. 7 ods. 5 ústavy. Článok 1 ods. 2 ústavy upravuje záväzok Slovenskej republiky uznávať a dodržiavať všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, ako aj jej ďalšie medzinárodné záväzky. Článok 7 ods. 5 ústavy vymenúva kategórie medzinárodných zmlúv, ktoré majú prednosť pred zákonmi. Do kategórií medzinárodných zmlúv uvedených v tomto ustanovení možno nepochybne zaradiť aj zmluvy, na ktorých je založená Únia. Charte majúcej rovnakú právnu silu ako zmluvy, na ktorých je Únia založená, je preto potrebné v ústavnom poriadku Slovenskej republiky priznať také postavenie, aké ústava v čl. 7 ods. 5 priznáva uvedeným kategóriám medzinárodných zmlúv. Konkrétne charte je potrebné v ústavnom poriadku Slovenskej republiky priznať postavenie, aké majú podľa čl. 7 ods. 5 ústavy medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách.<sup>20</sup>

Ako ďalej uvádza v bodoch 75-76 nálezu, „Povinnosť členských štátov vykladať a uplatňovať príslušné ustanovenia ústavy v zmysle a ducha charty a príslušnej judikatúry Súdneho dvora k nej vydané, v prípade, ak vnútroštátne opatrenie spadá do rámca pôsobnosti práva Únie, vyplýva aj z čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii, ktorý inter alia požaduje, aby členské štáty prijali všetky opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich zo zmlúv alebo z aktov inštitúcií Únie.

Ústavný súd však považuje za potrebné poukázať aj na svoju predchádzajúcu judikatúru (PL. ÚS 3/09), podľa ktorej v prípade, ak v konaní podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd zistí a rozhodne, že napadnutý zákon, jeho časť alebo niektoré jeho ustanovenia nie sú v súlade s ústavou alebo ústavným zákonom, nie je v zásade už potrebné preskúmať aj ich nesúlad s právom Európskej únie (aj napriek tomu, že to navrhovatelia navrhujú), pretože aj ich prípadný nesúlad by viedol len k rovnakému výsledku a rovnakým právnym účinkom, aké sa dosiahli rozhodnutím, podľa ktorého napadnutá právna úprava nie je v súlade s ústavou alebo ústavným zákonom. Takýto „samo obmedzujúci“ prístup kvôli výkonu svojej právomoci ústavný súd odôvodňuje tým, že po vyslovení nesúladu s ústavou alebo ústavnými zákonmi zaniká predmet konania o súlade právnych predpisov vo vzťahu k namietanému nesúladu s právom Európskej únie.“

V oblasti medzinárodných zmlúv uzatváraných v rámci EÚ existuje aj špecifická otázka prednosti, resp. priameho účinku či postavenia bilaterálnej zmluvy medzi EÚ a entitou, ktorú za štát nepovažujú všetky členské štáty EÚ.<sup>21</sup> Táto zaujímavá otázka sa stáva aktuálnou najmä s ohľadom na aplikáciu ďalších princípov, napr. princíp rule of law v rámci európskeho práva, ako aj základné východiská tvorby zahraničnej politiky.

<sup>20</sup> Nález ÚS SR č. PL. ÚS 10/2014 z 29. apríla 2015, dostupné online: <https://www.slovlex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2014/128/20140520> / [https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/2fecbc69-fb5c-4ae8-92cf-1b0b5d9e4d3e/Rozhodnutie%20-%20Nález%20PL.%20ÚS%2010\\_2014.pdf](https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/2fecbc69-fb5c-4ae8-92cf-1b0b5d9e4d3e/Rozhodnutie%20-%20Nález%20PL.%20ÚS%2010_2014.pdf)

<sup>21</sup> Viac k pozícii bilaterálnych zmlúv v rámci vonkajších vzťahov EÚ pozri: Lysina, P.: Bilaterálna zmluva uzavretá medzi Európskou úniou a entitou, ktorú za štát neuznali všetky členské štáty Európskej únie. V: (Ne)uznanie štátov v medzinárodnom práve a jeho dopad na vnútroštátne právo. - Kraków : Spolok Slovákov v Poľsku, 2014, s. 326-346

### **3 ZÁVER**

Na základe stanovenej výskumnej otázky, aká je aplikačná prax Slovenskej republiky v oblasti implementácie prednosti medzinárodných ľudsko-právnych zmlúv a po zanalyzovaní príkladných rozsudkov Ústavného súdu Slovenskej republiky možno konštatovať, že je divergentná, a to najmä z vertikálneho hľadiska.

Ústavný súd SR, už vo svojich prvotných rozhodnutiach interpretoval status medzinárodných zmlúv ako základných pravidiel pre aplikáciu vnútroštátnych právnych predpisov. Napriek zrejmemu a jasnému výkladu Ústavného súdu, rozhodovacia činnosť na prvom či druhom stupni v rámci všeobecného súdnictva vytvára konštantný „prílev“ podaní, v ktorých následne Ústavný súd reviduje rozhodovaciu činnosť súdov nižšieho stupňa vo vzťahu k plneniu pozitívneho záväzku pri ochrane ľudských práv.

V niektorých prípadoch však aj samotný Ústavný súd SR nenapĺňa pozitívny záväzok. Dochádza k tomu z dvoch dôvodov:

- a) interpretácia medzinárodnej ľudsko-právnej zmluvy na národnej úrovni je odlišná od konštantnej interpretácie poskytovanej medzinárodným súdom alebo výborom OSN
- b) národné súdy, vrátane Ústavného súdu, neaplikujú medzinárodnú zmluvu prednostne a pri rozhodovaní vo veci samej aplikujú vnútroštátne právo.

V oboch prípadoch tak dochádza k následnej revízii medzinárodnými orgánmi, s právnymi následkami voči Slovenskej republike.<sup>22</sup> Na základe uvedeného je potrebné podčiarknuť nenahraditeľnú úlohu Ústavu súdu SR, ktorý práve svojou rozhodovacou činnosťou môže prispieť k eliminovaniu oboch negatívnych faktorov pri napĺňaní medzinárodných záväzkov, a to prostredníctvom svojej rozhodovacej a interpretačnej činnosti v súlade s princípom prednosti, osobitne v prípade medzinárodných ľudsko-právnych zmlúv. Ako bolo uvedené vyššie, vzhľadom na existujúcich hierarchicky usporiadaný systém všeobecných súdov je to sine qua non medzinárodne konformnej aplikácie.

#### **Použitá literatúra:**

PETERS, A.: Supremacy Lost: International Law Meets Domestic Constitutional Law. Vienna: Journal of International Constitutional Law. Vol. 3/2009, p. 170. Online: [https://ius.unibas.ch/uploads/publics/8830/20100219153347\\_4b7ea14b06261.pdf](https://ius.unibas.ch/uploads/publics/8830/20100219153347_4b7ea14b06261.pdf)

ARTICLES on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts – UN Doc A/Res/56/83 (28 January 2002)

BETHLEHEM, D.: The Supremacy of International Law? – Part One. European Journal of International Law (blog), 2016. Online: <https://www.ejiltalk.org/the-supremacy-of-international-law-part-one/>

CARREAU, D.: Droit International (2004), 43 ff, Fitzmaurice, General PRinciples (Fn 3) 68 ff. Santulli Carlo: Le Statut International de L'ordre Juridique Étatique (2001) 427. Vienna Convention on the Law of Treaties

FITZMAURICE, G.: the General Principles of International law Considered from the Standpoint of the Rule of Law (1957), RdC, 85 ff

FRIDRICH, B.: Princípy a zásady, štruktúra a aplikácia ústavy slovenskej republiky. Praktikum ústavného práva Slovenskej republiky. - 1. vyd. - Šamorín : Heuréka, 2011, ods. 38

BARANÍK, K.: Interakcia medzinárodného, supranacionálneho a ústavného práva pri ochrane ľudských práv v SR (2017). Bratislava: Justičná revue, 10/2017

---

<sup>22</sup> Napr. k plneniu pozitívneho záväzku vo vzťahu k Dohovoru o ochrane práv dieťaťa pozri: Strážnická, A.: Analýza plnenia záväzkov v oblasti ochrany práv dieťaťa Slovenskou republikou. - Sládkovičovo : Vysoká škola v Sládkovičove, 2013, s. 211-217

LYSINA, P.: Bilaterálna zmluva uzavretá medzi Európskou úniou a entitou, ktorú za štát neuznali všetky členské štáty Európskej únie. V: (Ne)uznanie štátov v medzinárodnom práve a jeho dopad na vnútroštátne právo. - Kraków : Spolok Slovákov v Poľsku, 2014.

NOLLAEMPER, A.: Rethinking the Supremacy of Internaitonal Law. Online: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs00708-010-0044-4.pdf>

STRÁŽNICKÁ, A.: Analýza plnenia záväzkov v oblasti ochrany práv dieťaťa Slovenskou republikou. - Sládkovičovo : Vysoká škola v Sládkovičove, 2013.

Rozsudok ESD 26/62 NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration of 5 February 1963. ECLI:EU:C:1963:1  
online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61962CJ0026&from=EN>

Rozsudok ESD 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel of 17 December 1970. ECLI:EU:C:1970:114  
online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61970CJ0011&from=EN>

Nález ÚS SR č. PL. ÚS 5/93, PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 17/00. In: Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Bratislava: C.H.Beck, 2015

Nález ÚS SR č.II. ÚS 55/98. In: Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Bratislava: C.H.Beck, 2015

Nález ÚS SR č. I. ÚS 3/2001 of 20 December 2001. Zbierka Nálezov Ústavného súdu SR 2001, s. 537 – 538. In: Drgonec, J.: Constitution of the Slovak Republic. Comments. Bratislava: C.H.Beck, 2015

Nález ÚS SR č.PL. ÚS 10/2014-78. Zbierka Nálezov Ústavného súdu SR 2014. In: Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Bratislava: C.H.Beck, 2015

Nález ÚS SR č. I. ÚS 28/01-29 of 13 December 2001. Online: [https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/abf57423-a027-4ee8-9d13-5d72f3536a26/Rozhodnutie%20-%20Rozhodnutie%20II.%20%C3%9AS%20499\\_2012.pdf](https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/abf57423-a027-4ee8-9d13-5d72f3536a26/Rozhodnutie%20-%20Rozhodnutie%20II.%20%C3%9AS%20499_2012.pdf)

Nález ÚS SR č. PL ÚS 25/01-45 of 7 November 2002. Online: [https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/d353f739-7b83-46dd-95da-d0fc526cf2e6/Rozhodnutie%20-%20Rozhodnutie%20PL.%20%C3%9AS%2025\\_01.pdf](https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/d353f739-7b83-46dd-95da-d0fc526cf2e6/Rozhodnutie%20-%20Rozhodnutie%20PL.%20%C3%9AS%2025_01.pdf)

Nález ÚS SR č. PL. ÚS 10/2014 z 29. apríla 2015, dostupné online: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2014/128/20140520/> / [https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/2fecbc69-fb5c-4ae8-92cf-1b0b5d9e4d3e/Rozhodnutie%20-%20Nález%20PL.%20ÚS%2010\\_2014.pdf](https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/2fecbc69-fb5c-4ae8-92cf-1b0b5d9e4d3e/Rozhodnutie%20-%20Nález%20PL.%20ÚS%2010_2014.pdf)

Nález ÚS SR č. II. ÚS 91/99 zo dňa 16.12.1999, dostupné online: [https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/18909c6c-6ea9-4d23-8a58-4985f25ff15b/Rozhodnutie%20-%20Uznesenie%20z%20predbežného%20prerokovania%20II.%20ÚS%2091\\_99.pdf](https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/18909c6c-6ea9-4d23-8a58-4985f25ff15b/Rozhodnutie%20-%20Uznesenie%20z%20predbežného%20prerokovania%20II.%20ÚS%2091_99.pdf)

Nález ÚS SR č. PL. ÚS 14/05 z 18.10.2006, z dostupné online: [https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/6b14c0ea-a41d-4556-bc17-e66ba54c50b2/Rozhodnutie%20-%20Rozhodnutie%20PL.%20ÚS%2014\\_05.pdf](https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/6b14c0ea-a41d-4556-bc17-e66ba54c50b2/Rozhodnutie%20-%20Rozhodnutie%20PL.%20ÚS%2014_05.pdf)

Nález ÚS SR č. PL. ÚS 31/2015 z 16.3.2016, dostupné online: [https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/04f790d4-7c24-49b6-8abb-46ff34e6cbdb/Rozhodnutie%20-%20Nález%20PL.%20ÚS%2031\\_2015.pdf](https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/04f790d4-7c24-49b6-8abb-46ff34e6cbdb/Rozhodnutie%20-%20Nález%20PL.%20ÚS%2031_2015.pdf)

Nález ÚS SR č. II. ÚS 91/1999 z 16.12.1999, dostupné online:

[https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/11c7a27e-c113-418c-baa6-f28193b6880e/Rozhodnutie%20-%20Uznesenie%20o%20odmietnut%C3%AD%20II.%20ÚS%2091\\_99.pdf](https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/11c7a27e-c113-418c-baa6-f28193b6880e/Rozhodnutie%20-%20Uznesenie%20o%20odmietnut%C3%AD%20II.%20ÚS%2091_99.pdf)

ACCORDING to the UN CEDAW Committee Slovakia failed to provide adequate protection against discrimination to a woman after parental leave. Poradna prava, 2016. Online: <https://www.poradna-prava.sk/en/news/according-to-the-un-cedaw-committee-slovakia-failed-to-provide-adequate-protection-against-discrimination-to-a-woman-after-paren/>

**Kontaktné údaje:**

doc. JUDr. PhDr. Lucia Mokrá, PhD.

lucia.mokra@fses.uniba.sk

FSEV UK

Mlynské luhy 4

821 05 Bratislava

Slovenská republika



# PREDNOŠŤ A PRIAMY ÚČINOK MEDZINÁRODNÝCH ZMLÚV V ÚSTAVNOM RÁMCI SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Miroslav Slašťan

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

**Abstract:** This article analyses the status of international treaties, especially within the Constitution of the Slovak Republic. The interpretation is focused on the analysis of individual provisions of the constitutional text, but also on the follow-up regulations and international practice, including the case law of relevant domestic and international courts.

**Abstrakt:** Príspevok analyzuje postavenie medzinárodných zmlúv najmä v rámci Ústavy Slovenskej republiky. Výklad je zameraný na analýzu jednotlivých ustanovení ústavného textu, ale aj nadväzujúcich predpisov a medzinárodnej praxe, vrátane domácej a zahraničnej judikatúry.

**Key words:** Constitution, international treaty, polycentrism, integration, international law, European Union law, primacy of law, direct effect, reception clause

**Kľúčové slová:** Ústava, medzinárodná zmluva, polycentrizmus, integrácia, medzinárodné právo, právo Európskej únie, prednosť práva, priamy účinok, recepčná klauzula

## 1 ÚVOD A PÔVODNÉ ZNENIE ÚSTAVY SR VS. MEDZINÁRODNÉ ZMLUVY

Postavenie medzinárodných zmlúv v ústavnom poriadku Slovenskej republiky nepatrí medzi neobjavené témy a zrejme niet akademika (nielen z odboru ústavného či medzinárodného práva), ktorý by sa jej nevenoval. Rovnako sa môže zdať, že ide o teoretickú rozpravu, ktorej praktické účinky budú ojedinelé, či skôr hypotetické najmä v rovine konania o súlade dojednaných medzinárodných zmlúv pred Ústavným súdom podľa čl. 125a Ústavy (ktoré sa doposiaľ nerealizovalo).

Ústavné vymedzenie vzťahu vnútroštátneho a medzinárodného práva, vrátane postavenia slovenských ústavných orgánov z pohľadu dodržiavania medzinárodných záväzkov SR predstavovalo prijatím Ústavy SR z 1. septembra 1992 novú šancu, ktorú sa prinajmenej po dobu desaťročia jej účinnosti nepodarilo dostatočne využiť.

Totíž Ústava Slovenskej republiky účinná od 1. októbra 1992 sa problematikou postavenia medzinárodných zmlúv zaoberala na viacerých miestach a viacerými spôsobmi [čl. 11, čl. 86 písm. e) a k), čl. 102 písm. a) a k), čl. 125 písm. e), čl. 144 ods. 2], neriešila však jednoznačne otázku vzťahu medzinárodnej zmluvy a vnútroštátneho právneho poriadku.<sup>1</sup> Takúto normu nepoznala ani Ústava ČSR z roku 1920, ani Ústava z roku 1948 alebo Ústava ČSSR z 1960.

Predovšetkým **Ústava SR v pôvodnom znení** neobsahovala tzv. všeobecnú recepčnú klauzulu<sup>2</sup>, prostredníctvom ktorej by platné medzinárodné zmluvy a pravidlá medzinárodného práva boli (priamo/bezprostredne aplikovateľnou) súčasťou slovenského vnútroštátneho práva<sup>3</sup> tak, ako obdobný modus vivendi fungoval v mnohých demokratických ústavách napríklad v Európe. Z pôvodnej ústavnej úpravy sa dala odvodiť doktrína vnútornej suverenity právneho poriadku SR, resp. dualistická koncepcia vzťahu medzinárodného a vnútroštátneho práva.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Pozri rovnaké východisko aj v uznesení Ústavného súdu SR zo 16.12.1999, sp.zn. II. ÚS 91/99.

<sup>2</sup> Pozri v tomto smere napr. čl. 25 Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko.

<sup>3</sup> Pozri Čič, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Matica slovenská 1997, s. 69 – 70.

<sup>4</sup> Cibulka, L.: K ústavnoprávnym otázkam vstupu do Európskej únie a Európskych spoločenstiev. In: Kol.: Desiate výročie Ústavy Slovenskej republiky a vstup Slovenskej republiky do Európskej únie, Banská Bystrica, Právnická fakulta UMB, 2003, s. 41.

Snád' „výnimkou“ a značne nejednoznačnou v tomto smere bolo **ustanovenie čl. 11 Ústavy SR v pôvodnom znení**, podľa ktorého „*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*“.

Možno mať vážne pochybnosti, či autori tohoto ustanovenia mali nejaký ním sledovaný cieľ a ak áno, či znením tohoto ustanovenia sa im ho podarilo naplniť. Pochybnosť, či ide o **inkorporačné ustanovenie**, teda ustanovenie, ktoré by inkorporovalo vybrané medzinárodné zmluvy do právneho poriadku SR, nakoniec odstránila právna veda a judikatúra Ústavného súdu SR.<sup>5</sup> Ak v Ústave SR v pôvodnom znení nebola všeobecná inkorporačná klauzula zakotvená, mohli byť všetky aj medzinárodné zmluvy predmetom len adaptácie či transformácie, resp. zákonnej inkorporácie (receptnej klauzuly uvedenej v zákone).

Bizarosť ustanovenia čl. 11 Ústava SR je potrebné vysvetliť. Vzorom zrejme bolo znenie **§ 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.<sup>6</sup> „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“.<sup>7</sup>

Modifikáciou znenia uvedeného v § 2 ústavného zákona č. 23/1991 Zb., však znenie čl. 11 Ústavy SR **opomenulo vlastnosť bezprostrednej/priamej aplikovateľnosti** (self-executing)<sup>8</sup> medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách a to vypustením spojenia „*sú na jej území všeobecne záväzné*“, s čím sa rozhodovacia prax aj právna teória<sup>9</sup> „vysporiadala“ a navyiac znenie skomplikovalo dodatkom „*ak zabezpečujú väčší rozsah základných práv a slobôd*“.

Ústavný súd Slovenskej republiky si limity priamej aplikácie medzinárodných zmlúv a ich podústavné postavenie<sup>10</sup> v hierarchii právnych predpisov podľa pôvodného textu Ústavy (najmä čl. 11, čl. 125 písm. e), čl. 144 ods. 2 a čl. 153) zrejme uvedomoval. Napríklad v kauze bezplatného poskytovania učebníc a ostatných učebných pomôcok pre žiakov druhého stupňa základných a stredných škôl (ústavnosť § 3 a § 10 nariadenia vlády Slovenskej republiky č. 196/1993 Z.z. o poskytovaní učebníc žiakom s čl. 42 ods. 2 Ústavy), akceptoval predovšetkým platné medzinárodnoprávne záväzky Slovenskej republiky najmä z dôvodu, že „*prevažná časť základných práv a slobôd obsiahnutých v druhej hlave Ústavy Slovenskej republiky predstavuje ústavnú transformáciu medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky v oblasti medzinárodnoprávnej zmluvnej úpravy základných práv a slobôd*“. Konštatoval, že „*...zásadne nejestvuje prekážka na to, aby sa na interpretáciu legálneho pojmu, napríklad právo na bezplatné vzdelanie v základných školách, použil výklad založený nielen na Ústave Slovenskej republiky, prípadne na predošlých právnych úpravách, lež aj výklad za aplikácie interpretačných pravidiel medzinárodného zmluvného*

<sup>5</sup> Je vhodné pripomenúť, že inkorporácia zahŕňa vťahnutie zmluvnej normy medzinárodného práva do vnútroštátnej právnej sféry bez toho, aby strácala formu medzinárodného práva. In: Malenovský, J.: Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému. 5. vyd. Brno: Právnická fakulta MU a Doplněk, 2008, s. 433.

<sup>6</sup> K tomuto konštatovaniu ma vedie aj zmienka vo všeobecnej časti dôvodovej správy k ústavnému zákonu č. 90/2001 Z.z. Dostupné na: <http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=137174>.

<sup>7</sup> České znenie tohto ustanovenia bolo vo viacerých textoch, vrátane súdnych rozhodnutí pozmenené zo slovného spojenia „obecné záväzné“ na „bezprostredne záväzné“. Pozri napr. Kol.: Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde 2010, s. 180.

<sup>8</sup> K pojmu priamej či bezprostrednej aplikovateľnosti a priamemu účinku pozri Siman, M. – Slašťan, M.: Právo Európskej únie (inštitucionálny systém a právny poriadok Únie s judikatúrou). Bratislava: EUROIURIS – Európske právne centrum, 2012, str. 363 a nasl.

<sup>9</sup> Pozri napr. Drgonec, J.: Vzťah medzinárodného a ústavného práva. In: Justičná revue, 52, 2000, č. 4, str. 388.

<sup>10</sup> Nutné je ale upozorniť, že právna veda (napr. Klučka, Azud, Valentovič a iní) nebola pri výklade pojmu „zákon“ ujednotená, pozri Čič, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Matica slovenská 1997, str. 70.

práva. Obmedzenie výkladu na vnútroštátny výklad by v konkrétnom prípade mohlo totiž viesť aj k založeniu medzinárodnoprávnej zodpovednosti Slovenskej republiky pre nerešpektovanie medzinárodných záväzkov.<sup>11</sup>

V niektorých prípadoch (opäť v rámci konania o súlade právnych predpisov) sa Ústavný súd SR snažil podporne aplikovať ustanovenia medzinárodných zmlúv cez zásadu „*pacta sunt servanda*“ obsiahnutej v **čl. 26 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve**<sup>12</sup>, tzn. zobrať „do úvahy aj medzinárodné záväzky Slovenskej republiky, ktoré ako orgán štátu musí vo svojom konaní a rozhodovaní uplatňovať“.<sup>13</sup> Existuje aj rozhodovacia prax Ústavného súdu, v ktorej napríklad konštatoval, že „*citovaný zákon odporuje aj čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd*“ avšak bez akéhokoľvek bližšieho vysvetlenia.<sup>14</sup>

Pri absencii generálnej recepčnej klauzuly mal byť podľa Ústavného súdu SR uvedený problém riešený aj za pomoci **zákona č. 1/1993 Z.z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky**: „*Medzinárodné zmluvy (napr. Dohovor o ľudských právach a základných slobodách), predstavujú zákonnú formu úpravy cez zákon č. 1/1993 Z.z., a tak sa stávajú súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky.*“<sup>15</sup>. Tu sa na mysli mala najmä ich publikácia v Zbierke zákonov, tzn. čo nebolo vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom o Zbierke zákonov, nebolo prameňom práva na území Slovenskej republiky (napr. vo svojom uznesení sp.zn. I. ÚS 23/98 z 20. marca 1998 Ústavný súd SR odvodil, že Záverečný akt o ľudskej dimenzii prijatý na schôdzke Konferencie o bezpečnosti a spolupráci v Európe konanej v Kodani 5. až 29. júna 1990 je len „*politickým dokumentom*“ a „*politická povaha tohto dokumentu je zrejma aj z toho, že nebol vyhlásený spôsobom ustanoveným zákonom, na rozdiel od medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala*“<sup>16</sup>).

V každom prípade „ak ústavná úroveň úpravy verne „prenáša“ do vnútroštátneho právneho poriadku záväzky z medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách, ústavná úprava bude slúžiť ako základňa ich praktickej aplikácie v právnej praxi Slovenskej republiky“.<sup>17</sup> V ústavnej rovine to nakoniec znamenalo len ich podporný interpretačný význam „*pričom ústavu nemožno vysvetľovať spôsobom zakladajúcim porušenie takejto medzinárodnej zmluvy, ak je Slovenská republika jej účastníkom (mutatis mutandis II. ÚS 48/97, PL. ÚS 15/98), a zároveň pri vymedzení obsahu ústavou zaručených práv a slobôd ústavný súd prihliada, pokiaľ to ústava nevylučuje, na znenie príslušných medzinárodných zmlúv a judikatúru k nim sa vzťahujúcu (mutatis mutandis II. ÚS 55/98)*“.<sup>18</sup>

<sup>11</sup> Pozri Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. PL.ÚS 5/93 z 18. mája 1994.

<sup>12</sup> Uverejnený vyhláškou ministra zahraničných vecí č. 15/1988 Zb. Pre vtedy ešte Československú socialistickú republiku nadobudol platnosť v súlade so svojím článkom 84 ods. 2 dňa 28. augusta 1987.

<sup>13</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL.ÚS 16/94 z 27. októbra 1994. Viazanosť samotným Viedenským dohovorom o zmluvnom práve však Ústavný súd SR nezdôvodnil.

<sup>14</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. PL. ÚS 16/95 zo dňa 24. mája 1995.

<sup>15</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 16. decembra 1999, sp.zn. II. ÚS 91/1999.

<sup>16</sup> Obdobne pokiaľ ide o Všeobecnú deklaráciu ľudských práv (pozri nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp.zn. II. ÚS 28/96 z 12. mája 1997).

<sup>17</sup> Klučka, J.: Miesto a postavenie zmlúv o ľudských právach a základných slobodách v právnom poriadku Slovenskej republiky, Právny obzor č. 4/1993, str. 323.

<sup>18</sup> Obdobne to platilo aj o judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva: „Inými slovami, výklad dohovorom zaručených práv a slobôd Európskym súdom pre ľudské práva je jednou z orientačných smerníc, prostredníctvom ktorých ústavný súd postuluje normatívny obsah súvisiacich práv a slobôd zaručených ústavou. V danej veci je táto výkladová technika relevantná, pokiaľ ide o súvislosť obsahu práva zaručeného v čl. 48 ods. 2 ústavy s obsahom práva zaručeného v čl. 6 ods. 1 dohovoru.“ Pozri nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 19. decembra 2001, sp.zn. I. ÚS 49/01.

Medzinárodné zmluvy o ľudských právach mali od nadobudnutia platnosti Ústavy SR osobitné postavenie v systéme prameňov práva Slovenskej republiky. Len za podmienok ustanovených čl. 11 Ústavy SR, mali prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky. Podľa Ústavného súdu, „*aj keď majú prednosť pred zákonmi, nemajú prednosť pred ústavou. Teda nemožno ich pokladať za súčasť ústavného práva. Preto ochrana práv a slobôd z nich vyplývajúcich nemá povahu ochrany ústavnosti. Ústavný súd je orgán ochrany ústavnosti. V dôsledku toho ústavný súd nemá právomoc konať o ochrane práv a slobôd, ak subjekt práva namietne porušenie medzinárodného dohovoru bez toho, aby sa zároveň uchádzal aj o ochranu základného práva alebo slobody zaručených Ústavou Slovenskej republiky.*“<sup>19</sup>

Summa summarum, znenie čl. 11 Ústavy SR v pôvodnom znení v spojení s praxou Ústavného súdu SR **bránilo napríklad dovolávať sa samostatne ustanovení medzinárodných zmlúv** v konaní pred Ústavným súdom, teda napríklad dovolávať sa porušenia konkrétneho základného práva uvedeného „len“ v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

**Sudcovia všeobecných súdov** mali svoju pozíciu pri **priamej aplikácii medzinárodných zmlúv** rovnako sťaženú. V súlade s ustanoveniami článku 144 ods. 1 a 2 Ústavy SR v pôvodnom znení boli pri rozhodovaní viazaní v zásade len zákonom<sup>20</sup> a iba ak to ustanovila Ústava (jediným prípadom bol práve čl. 11 vo vzťahu k ľudskoprávnym zmluvám) alebo zákon, boli sudcovia viazaní aj medzinárodnou zmluvou. Sudcovia všeobecných súdov teda neboli viazaní žiadnymi ďalšími ústavnými príkazmi, ktoré by im ukladali povinnosť/možnosť kedy, za akých podmienok a ktoré medzinárodné zmluvy majú použiť vo svojej rozhodovacej činnosti.<sup>21</sup> Naviac použitie medzinárodných zmlúv v rozhodovacej činnosti súdov prichádzalo do úvahy iba vtedy, ak medzinárodnoprávna úprava bola obsahovo odlišná od zodpovedajúcej vnútroštátnej zákonnej úpravy tej otázky, ktorá bola predmetom konania pred všeobecným súdom a ak jej použitie výslovne upravoval samotný zákon. Totiž v konkrétnom prípade zákony obsahovali typovo takmer totožné normy na tento účel: „*Ustanovenia tohto zákona sa použijú, len pokiaľ medzinárodná zmluva neustanovuje niečo iné, ktorá je pre Slovenskú republiku záväzná a ktorá bola zverejnená spôsobom ustanoveným zákonom*“. Konštatovanie obsahovej odlišnosti úpravy konkrétnej otázky na úrovni vnútroštátneho zákona a na úrovni príslušnej medzinárodnej zmluvy patrilo do výlučnej právomoci súdu.

Právnu istotu pokiaľ ide o rozsah aplikovateľných medzinárodných zmlúv determinovalo aj ustanovenie **čl. 153 Ústavy SR**, podľa ktorého „*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*“.<sup>22</sup> Možno konštatovať, že ústavodarca pri koncipovaní Ústavy SR paradoxne nebral na zreteľ suverénne oprávnenie novo kreovaného štátu v súvislosti so sukcesiou do platných medzinárodných záväzkov.

Z hľadiska integračných ambícií Slovenskej republiky a vo vyššie naznačených rozporuplných ustanoveniach Ústavy SR, nadobudlo osobitnú príchut' postavenie a aplikácia **Európskej dohody o pridružení uzatvorenej medzi Európskymi spoločenstvami a ich členskými štátmi na strane jednej a Slovenskou republikou na strane druhej** (ďalej len „Asociačná dohoda“). Tá bola podpísaná všetkými zmluvnými stranami dňa 4. októbra 1993 v Luxemburgu a platnosť nadobudla dňa 1. februára 1995 na základe svojho článku 123 ods. 2. Asociačná dohoda však „vnútroštátnu“

<sup>19</sup> Pozri uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 16. decembra 1999, sp.zn. II. ÚS 91/1999. Dodávam však, že tento postoj Ústavného súdu SR som dohľadal len v tomto rozhodnutí.

<sup>20</sup> Kvalitu pôvodného znenia Ústavy SR z 1.9.1992 dokumentuje aj znenie čl. 144 ods. 1, podľa ktorého „sudcovia sú pri rozhodovaní nezávislí a sú viazaní *len zákonom*“, teda opomenúc viazanosť aj samotnou Ústavou SR.

<sup>21</sup> Čič, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Matica slovenská 1997, str. 548.

<sup>22</sup> Povšimnutie tohto ustanovenia je pritom v slovenskej právnej vede ojedinelé. Pozri napr.: Vršanský, P. – Valuch, J.: Medzinárodné právo verejné. Všeobecná časť. 1. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2012, s. 65.

platnosť nadobudla až takmer dva a pol roka po jej medzinárodnoprávnom vstupe do platnosti, keďže vyhlásená v Zbierke zákonov SR bola dňa 10. júna 1997, ešte pred nadobudnutím účinnosti euronovely ústavy (1. 7. 2001).<sup>23</sup> Asociačná dohoda založila „*pridruženie medzi Európskym spoločenstvom a jeho členskými štátmi na jednej strane a Slovenskou republikou na druhej strane*“ a poskytla najmä „*rámec pre postupnú integráciu Slovenskej republiky do Spoločenstva. Slovenská republika mala na tento účel pracovať na tom, aby sa plnili potrebné podmienky*“ (čl. 1 ods. 2 Asociačnej dohody). V tejto súvislosti tiež možno poukázať na ústavnoprávnu rovinu záväzku SR vyvinúť úsilie na zabezpečenie postupnej zlučiteľnosti svojich legislatívnych predpisov s predpismi ES vo vybraných oblastiach (čl. 69 a 70 Asociačnej dohody<sup>24</sup>),<sup>25</sup> ale najmä na celý rad jej ustanovení, ktoré boli bezprostredne použiteľné a z pohľadu práv a povinností fyzických a právnických osôb rozhodujúce. Je príznačné, že použiteľnosť Asociačnej dohody bola limitovaná, pričom mi napríklad nie je známy jediný relevantný spor pred Ústavným súdom SR k jej správnej aplikácii správnymi či súdnymi orgánmi.

## **2 SÚČASNÉ ZNENIE ÚSTAVY SR A VYMEDZENIE POSTAVENIA MEDZINÁRODNÝCH ZMLÚV**

Prijatím „*euronovely*“ Ústavy SR ústavným zákonom č. 90/2001 Z.z. z 23. februára 2001, sa s účinnosťou od 1. júla 2001 postavenie medzinárodných zmlúv a ich vzťah k slovenským prameňom práva pozmenil, vrátane novej úpravy vzťahu s prameňmi práva Európskych spoločenstiev a Európskej únie. Najmä v kontexte európskej integrácie a prístupom Slovenskej republiky dňa 1. mája 2004 k Európskej únii sa ústavnoprávne rozbery relevantného ustanovenia čl. 7 ods. 2 (snáď v spojení s ust. čl. 7 ods. 5) Ústavy SR stali takmer povinnou jazdou každého akademika zaoberajúceho sa ústavným či európskym právom, pričom argumenty proti správne a efektívne zakotvenému vzťahu medzi slovenským a európskym právom sa opakujú a prevažujú.<sup>26</sup>

Obe kľúčové nové ustanovenia Ústavy SR (čl. 7 ods. 2 a ods. 5) vo vzťahu k medzinárodným zmluvám však **zopakovali nedostatok** predchádzajúceho znenia a operujú len

<sup>23</sup> Čorba, J. – Klučka, J. – Procházka, R. – Vávrová, V.: Uplatňovanie európskeho práva na Slovensku. In: Európske právo na Slovensku, Bratislava: Kalligram, 2002, str. 216 a nasl.

<sup>24</sup> Práve na základe uvedených ustanovení Asociačnej dohody Najvyšší súd ČR (sp.zn. 25 Cdo 627/2006), ako aj Najvyšší správny súd ČR (sp.zn. 2 Afs 92/2005 – 45) rozpoznali zásadu výkladu „*aproximovaného*“ vnútroštátneho práva v súlade s komunitárnym právom (t.j. de facto aplikácie komunitárneho práva vrátane judikatúry Súdneho dvora) v období pred vstupom Českej republiky do Európskej únie. Navyiac cestu k „*prozařování*“ komunitárneho práva do českého právneho poriadku v období pred vstupom Českej republiky do Európskej únie vydláždil Ústavný súd ČR v rámci abstraktnej kontroly ústavnosti najmä svojim nálezom zo dňa 16.10. 2001, sp.zn. Pl. ÚS 5/01 („*kvóty na mlieko*“) takto: „*Ústavní soud považuje za vhodné v této souvislosti zdůraznit, že nesdílí tvrzení navrhovatelů (vyslovené v průběhu ústního jednání), že komunitární právo není pro Ústavní soud České republiky coby státu stojícího mimo Evropskou unii, při posuzování ústavnosti relevantní. Toto tvrzení je nepřipustně zjednodušující a schematické. (...) Primární komunitární právo tedy není Ústavnímu soudu cizí, ale prozařuje – zejména v podobě obecných zásad právních evropského práva - v široké míře do jeho vlastní rozhodovací činnosti.*“

<sup>25</sup> Všeobecné súdy Slovenskej republiky, ani Ústavný súd SR, si obdobnú povinnosť súladného výkladu aproximovaného vnútroštátneho práva neuložili. Vychádzajúc z ústavnej úpravy čl. 144 Ústavy SR možno dodať, že zákony zväčša neobsahovali výslovný odkaz na prednostnú aplikáciu konkrétnej medzinárodnej zmluvy. Keďže Asociačná dohoda sa stala platnou v SR ešte pred účinnosťou euronovely (ústavného zákona č. 90/2001 Z. z.), vzťahujú sa na ňu intertemporálne ustanovenia čl. 154c Ústavy SR, ktoré prevzali pravidlá prednostnej aplikácie medzinárodných zmlúv z predchádzajúcej úpravy. Na to, aby mohlo dôjsť k jej prednostnej aplikácii, bolo v každom jednotlivom prípade potrebné skúmať, či Asociačná dohoda spĺňa podmienky tam uvedené (najmä väčší rozsah úpravy „*ústavných práv a slobôd*“).

<sup>26</sup> Pozri napríklad príspevky uverejnené v zborníku: Desiate výročie Ústavy Slovenskej republiky a vstup Slovenskej republiky do Európskej únie, Banská Bystrica, Právnická fakulta UMB, 2003.

slovným spojením „prednosť pred zákonmi“, teda vymedzujú vzťah medzinárodných zmlúv a všeobecne záväzných právnych predpisov SR v prípade ich kolízie.

Otázkou však je, **či možno medzinárodné zmluvy aplikovať v súkromnoprávných či verejnoprávných vzťahoch bezprostredne, teda či Ústava SR obsahuje recepčnú (inkorporačnú) klauzulu?**

Zmysel otázky si minimálne tvorcovia všeobecnej časti dôvodovej správy k ústavnému zákonu č. 90/2001 Z.z. uvedomovali, keď *„úprimný záujem Slovenskej republiky stať sa skutočnou súčasťou rodiny moderných európskych štátov preto vyžaduje, aby aj jej ústavný text vyjadroval záväzok rešpektovať a dodržiavať všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktoré uzatvorila a svoje ostatné medzinárodné záväzky, a tiež aby sa uznávalo, že tie najvýznamnejšie medzinárodné zmluvy, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky, boli riadne ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom a na ich vykonanie nie je potrebný zákon, sú priamo záväzné a majú prednosť pred jej zákonmi. Touto koncepciou sa Slovenská republika priklonila k prevládajúcej skupine demokratických štátov (a najmä nových európskych demokracií), ktoré sa rozhodli pre monistickú koncepciu v recepcii medzinárodného práva.“*

Znenie čl. 7 ods. 5 vyvoláva zbytočne **mylný dojem**, že existujú nejaké tri samostatné kategórie medzinárodných zmlúv:

- i) medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách,
- ii) medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon, a
- iii) medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb,

ktoré následne po tom ako boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, **majú prednosť pred zákonmi.**

Použitelnosť medzinárodných zmlúv v súkromnoprávných či verejnoprávných vzťahoch bezprostredne sa viaže najmä na ich priamy účinok. **Priamym účinkom** medzinárodnej zmluvy možno označiť ich schopnosť priamo a bezprostredne zakladať práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, teda súčasne pri absencii nevyhnutnosti prijímať nielen zákon, ale akýkoľvek vykonávací právny predpis. Súčasne aj medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách možno použiť v správnom a súdnom konaní priamo len vtedy, ak majú priamy účinok. Podstatnými sú tak najmä podmienky, za akých je norma medzinárodného práva inkorporovaná do právneho poriadku SR. Otázka prednosti je sekundárna a rozhodujúca len pri kolidujúcich ustanoveniach.

Zbytočnosť akejsi „kategorizácie“ medzinárodných zmlúv možno poukázať aj na absurdnom príklade.

Podľa čl. 7 ods. 4 Ústavy SR „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, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, **sa vyžaduje pred ratifikáciou súhlas Národnej rady Slovenskej republiky**“.

Vo vyššie uvedenom výpočte medzinárodných zmlúv nie je „kategória“ medzinárodných zmlúv, ktorá je v čl. 7 ods. 5, tzn. **medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon**. Argumentom a contrario by teda táto kategória medzinárodných zmlúv mala prednosť pred zákonmi a Národná rada by s ňou nemala možnosť vysloviť súhlas?

**Summa summarum, čl. 7 ods. 5 je potrebné považovať za všeobecnú inkorporačnú klauzulu, z ktorej vyplýva, že (všetky) medzinárodné zmluvy, ktoré majú priamy účinok, majú ex constitutione prednosť pred zákonom. Podmienkou je súhlas Národnej rady a publikácia v Zbierke zákonov.**

Ustanovenie **čl. 86 písm. d) Ústavy SR**, podľa ktorého Národná rada SR pri vyslovení súhlasu s medzinárodnými zmluvami uvedenými v čl. 7 ods. 4 zároveň rozhoduje o tom, či ide o prednostné medzinárodné zmluvy, považujem za **zbytočné** a zmaťočné. Ako príklad uvádzam názor, podľa ktorého, či je medzinárodná zmluva bezprostredne aplikovateľná, rozhoduje Národná rada a nie súd<sup>27</sup> (čo môže vyvolať a aj vyvolalo katastrofálne následky v súvislosti s aplikáciou Aarhuského dohovoru v SR) . Predsa o priamom účinku medzinárodnej zmluvy rozhodujú samotné zmluvné strany a najmä jasné znenie (text) medzinárodnej zmluvy, ktorý podlieha príslušným výkladovým metódam podľa čl. 31 až 33 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve. Národná rada SR nakoniec nemôže rozhodnúť pri schvaľovacom procese kategoricky či zmluva „má“ alebo „nemá“ priamy účinok, ak táto ešte nie je ani ratifikovaná či vyhlásená v Zbierke zákonov.

Znamená uvedené, že medzinárodné zmluvy bez priameho účinku nemajú prednosť pred zákonom? Neznamená. Totiž **aj v prípade zákonnej inkorporácie, či transformácie akejkoľvek medzinárodnej zmluvy** (tzn. medzinárodnej zmluvy, na ktorej vykonanie je potrebný zákon) **musí mať táto (transpozícia) svoju aplikačnú prednosť** v prípade, ak sa dostane do rozporu s iným zákonom, predovšetkým na základe čl. 1 ods. 2 Ústavy SR,<sup>28</sup> vrátane prednostnej povinnosti vykladať ustanovenia tohto vykonávajúceho zákona konformne s medzinárodnou zmluvou bez priameho účinku.<sup>29</sup>

Ako príklad stručného a jasného ustanovenia možno uviesť čl. 10 Ústavy Českej republiky: „Vyhlásené 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“.

Stručné a jasné znenie by svedčalo aj „**euointegračnému ustanoveniu**“ **čl. 7 ods. 2 Ústavy SR**. Predovšetkým toto ustanovenie obchádza notoricky známu judikatúru Súdneho dvora EÚ, podľa ktorej aj smernica EÚ, ako „právne záväzný akt“ má prednosť pred ústavnými normami členského štátu, s imperatívom pre každý súdny orgán, aby takúto ústavnú normu neaplikoval. Nemožno pripustiť, aby pravidlá vnútroštátneho práva, hoci sú ústavnej povahy, ohrozovali jednotu a účinnosť práva Únie.<sup>30</sup>

Naviac Ústavný súd SR v náleze z 26. januára 2011, sp.zn. PL. ÚS 3/09 (zisk zdravotných poisťovní) judikoval, že pojmom „právne záväzný akt ES a EÚ“ použitý v čl. 7 ods. 2 Ústavy je nutné chápať aj Zmluvu o fungovaní EÚ, t.j. primárne únieové právo, samozrejme s jeho obmedzenou prednosťou pred zákonmi SR.

---

<sup>27</sup> Pozri B. Balog: Medzinárodné zmluvy v ústavnom práve systéme Slovenskej republiky, Dny práva -2009 - Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno : Masaryk University, 2009, ISBN978-80-210-4990-1, dostupné na <[http://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2009/files/prispevky/mezin\\_smlouvy/Balog\\_Boris\\_\\_1392\\_.pdf](http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/mezin_smlouvy/Balog_Boris__1392_.pdf)

<sup>28</sup> Pozri v tomto zmysle rozsudok NSS ČR, sp. zn. 2 As 12/2006).

<sup>29</sup> V tomto smere porovnaj napríklad právny názor NSS ČR „Pravidla obsažená v článku 6 Aarhuské úmluvy tak sice dopadají obecně na řízení týkající se uvádění jaderných zařízení do provozu, široce vymezená práva přístupu veřejnosti do těchto řízení v tomto článku upravená však nejsou přímo vykonatelná ve smyslu článku 10 Ústavy ČR, ale představují **pouze závazek směřovaný touto úmluvou vnitrostátnímu zákonodárci na straně jedné a výkladovou pomůcku pro interpretaci již přijatých vnitrostátních norem** na straně druhé. Těmto mezinárodněprávním normám tak nesvědčí přímá aplikační přednost před vnitrostátním právem, nýbrž jsou pouze měřítkem pro výklad vnitrostátních norem, jenž má být konformní s mezinárodním právem tak, aby orgán toto vnitrostátní právo vykládají cí dostal povinnosti loajality České republiky k závazkům č.j. 2 As 12/2006 -121 které pro ni vyplývají z mezinárodního práva, jak je vyjádřena v článku 1 odst. 2 naší Ústavy.

<sup>30</sup> rozsudky zo 17. decembra 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Zb. s. 1125, bod 3, a z 8. septembra 2010, Winner Wetten, C-409/06, Zb. s. I-8015, bod 61

Ponúkam **eurokonformnejší výklad ustanovenia čl. 7 ods. 2 Ústavy**.<sup>31</sup> Najprv odmietam podradiť primárne úniové právo pod ustanovenie a režim čl. 7 ods. 5 Ústavy, s argumentom výslovného rozdelenia vymedzenia ústavného vzťahu s právom EÚ podľa čl. 7 ods. 2 na strane jednej a vzťahu s medzinárodným právom podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy na strane druhej tak, ako konštatuje aj ust. čl. 144 ods. 1 Ústavy s následným správnym **obmedzením právomoci Ústavného súdu SR rozhodovať na návrh všeobecného súdu o súlade zákonov s primárnym úniovým právom na základe čl. 144 ods. 2 Ústavy (a vôbec sa touto otázkou aj zaoberať)**. V tomto smere ide o lex specialis ustanovenie k čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy SR. Mám za to, že primárne úniové právo Ústava SR deklaruje v prvej vete ust. čl. 7 ods. 2 Ústavy, avšak jeho vzťah k Ústave SR či zákonom nekomentuje. Ponecháva tak priestor v súlade s čl. 1 ods. 2 Ústavy na rešpektovanie relevantnej judikatúry Súdneho dvora EÚ k prednosti úniového práva. Stanovenie limitov tejto judikatúry a de facto aj účinkov úniového práva na území SR napríklad z dôvodov ochrany materiálneho právneho štátu, základných práv a slobôd, preto z tohto dôvodu bude možné snáď v nadchádzajúcej rozhodovacej činnosti Ústavného súdu.

Tento príspevok je podporený Agentúrou na podporu vedy a výskumu v rámci zmluvy č. APVV-14-0852.

#### **Použitá literatúra:**

- B. BALOG: Medzinárodné zmluvy v ústavnom práve systéme Slovenskej republiky, Dny práva - 2009 - Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition. Brno : Masaryk University, 2009, ISBN978-80-210-4990-1, dostupné na <[http://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2009/files/prispevky/mezin\\_smlouvy/Balog\\_Boris\\_\\_1392\\_.pdf](http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2009/files/prispevky/mezin_smlouvy/Balog_Boris__1392_.pdf)>
- CIBULKA, Ľ.: K ústavnoprávnym otázkam vstupu do Európskej únie a Európskych spoločenstiev. In: Kol.: Desiate výročie Ústavy Slovenskej republiky a vstup Slovenskej republiky do Európskej únie, Banská Bystrica, Právnická fakulta UMB, 2003
- ČIČ, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Matica slovenská 1997
- ČORBA, J. – KLUČKA, J. – PROCHÁZKA, R. – VÁVROVÁ, V.: Uplatňovanie európskeho práva na Slovensku. In: Európske právo na Slovensku, Bratislava: Kalligram, 2002
- DRGONEC, J.: Vzťah medzinárodného a ústavného práva. In: Justičná revue, 52, 2000, č. 4
- KLUČKA, J.: Miesto a postavenie zmlúv o ľudských právach a základných slobodách v právnom poriadku Slovenskej republiky, Právny obzor č. 4/1993
- KOL.: Desiate výročie Ústavy Slovenskej republiky a vstup Slovenskej republiky do Európskej únie, Banská Bystrica, Právnická fakulta UMB, 2003.
- KOL.: Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde 2010
- MALENOVSKÝ, J.: Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému. 5. vyd. Brno: Právnická fakulta MU a Doplněk, 2008
- SIMAN, M. – SLAŠŤAN, M.: Právo Európskej únie (inštitucionálny systém a právny poriadok Únie s judikatúrou). Bratislava: EUROIURIS – Európske právne centrum, 2012
- VRŠANSKÝ, P. – VALUCH, J.: Medzinárodné právo verejné. Všeobecná časť. 1. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2012

#### **Kontaktné údaje:**

Doc. JUDr. PhDr. Miroslav Slašťan, PhD.  
miroslav.slastan@flaw.uniba.sk  
Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave  
Šafárikovo nám. č. 6  
Slovenská republika

<sup>31</sup> Podľa nálezu Ústavného súdu Českej republiky z 3. mája 2006, Pl. ÚS 66/04, „...*pokud existuje, podľa domáci metodologie výkladu několik možných interpretací Ústavy, přičemž jen některé z nich vedou k dosažení závazku, který převzala Česká republika se svým členstvím v Evropské unii, je nutno volit výklad, který podporuje realizaci tohoto závazku, nikoliv výklad, který tuto realizaci znemožňuje*“ (pozri ods. 83).



# CONCLUSION OF INTERNATIONAL TREATIES IN THE LAW AND PRACTICE OF THE SLOVAK REPUBLIC

Michaela Sýkorová

Comenius University in Bratislava, Faculty of Law<sup>1</sup>

**Abstract:** The article deals with the process of the conclusion of international treaties in the Slovak law and practice: departing from the analysis of the domestic legal status of international treaties, the focus is given to the respective role and competences of the Slovak state authorities in treaty-making process. Considering the Slovak Constitution and other national laws, on the background of relevant international norms, the author analyzes the constitutional powers of the President, National Council and the Government, as well as the legal role of Minister and Ministry of Foreign Affairs and other authorities for the negotiation and the conclusion of international treaties. The article includes the practical implications of such a process, and points to frequent problematic aspects.

**Key words:** international treaty, constitutional powers, full powers, negotiation of a treaty, signature, ratification, Slovak republic, national practice, treaty-making process

## 1 INTRODUCTION

It is a well-established principle of general international law that every State possesses capacity to conclude treaties.<sup>2</sup> This treaty-making or contractual power (lat. *jus tractatum*) is inherent to the personal legal capacity of States and it is determined by the statehood itself.<sup>3</sup> The rule has been enshrined in Article 6 of the Vienna Convention on the Law of Treaties (hereinafter referred as “VCLT” or “Vienna Convention”) – a multilateral treaty codifying the rules and principles of international treaty law, which has up to date 116 State Parties. The VCLT, applicable to international treaties between States that were concluded in a written form after the entry into force of the Convention<sup>4</sup>, regulates the process of conclusion of treaties as well as their entry into force, application and further living. While setting forth the framework, conditions and the outline in which treaties are concluded, the VCLT and the international law itself is mute on how the process of conclusion is conducted from the national law point of view and how the international treaties are incorporated into national law. This is given by the very nature of such tasks that are reserved to national domain of States; and indeed, the Convention refers to national law of States Parties, acknowledging that certain steps are fully in hands of national legislations or practice.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> External lecturer. *The fact that the author works as a legal officer at the Ministry of Foreign and European Affairs of the Slovak Republic does not prejudice the content of the article. The views and opinions are presented solely in the author’s academic capacity and do not necessarily reflect any official position of the said Ministry.*

<sup>2</sup> See McNAIR, L.: *The Law of Treaties*, 1986, p. 35: „*The making of treaties is one of the oldest and most characteristic exercises of independence or sovereignty on the part of States*”. This capacity is not, however, without limits. States may conclude treaties whose object is legally possible and lawful. See e.g. VERDROSS, A. *Forbidden Treaties in International Law*. In *AJIL* 31 (1937), pp. 571-577, and peremptory norms (*jus cogens*) of international law.

<sup>3</sup> This is a reason why some States with a limited recognition or sovereignty do not possess a treaty-making capacity. The examples include Taiwan, Hong Kong and Macau who have concluded several memorandums of understanding instead of treaties. See AUST, A., *The Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge University Press: 2007, p. 61 ff. Some agreements, even made by sovereign and recognized States are not considered as international treaties, which was confirmed by the ICJ. See ICJ, *Anglo-Iranian Oil Case (United Kingdom v. Iran)*, Judgment of 22 July 1952.

<sup>4</sup> Art 1, Art 2 (1) (a) and Art 4 of the VCLT.

<sup>5</sup> For instance, the rules governing the issuance of full powers. See Art 2 (1) (c).

Accordingly, both international law and the national law of States regulate the conclusion of international treaties. Despite this simultaneous application of two legal systems, the interaction between them is only factual, or, more precisely, it is legal only from one point of view. There can be no conflict between the two, since they both operate on a different level. Given the fact, that the international law looks at the national law of States purely as a factum, not as a law<sup>6</sup>, the failure of national procedure or non-compliance of national laws, does not prejudice the binding force of an international treaty from the lens of international law. An international treaty lives its own international legal life, in principle independent on the national circumstances. This reflects another well-established principle, that a State cannot invoke its national law, e.g. its internal rules governing the competences to conclude treaties, and the fact that it was violated, as justification for non-compliance with the principle of *pacta sunt servanda*, the principle that every treaty in force is binding upon parties and must be performed.<sup>7</sup> As a consequence, once a treaty is in force for a State, that State should ascertain that the treaty is given effect in its domestic law, which is particularly important in the case where the treaty provides for rights of individuals.

The foregoing principles may tempt to imply that the international law has, in each case, its legal 'ace' towards the national law. This is, to some extent, true. But it is only one side of the story. Since the first international treaty was concluded more than three thousand years ago, the world has changed, and States are relatively complicated entities with a sophisticated structure, that includes persons, authorities, organs and bodies operating in multiple levels. The expression of a State's consent to be bound by a treaty is only a final internationally visible result, which is necessarily preceded (and succeeded) by a complex procedure and steps taken within various levels of the State's national system. In this sense, the role of national law in the treaty-making process is indispensable. It is therefore a national law that gives functionality to international norms.

The aim of this article is, thus, to describe national law and practice of the Slovak Republic relating to the conclusion of treaties<sup>8</sup>, with a methodology as follows: first, to analyze briefly the domestic legal status and categorization of international treaties, which serves as a starting point for further discussion, and, second, to describe the treaty-making process in Slovak practice.

## **2 INTERNATIONAL TREATIES IN THE SLOVAK NATIONAL LAW**

Recalling traditional scholar theories on the relationship between international and municipal law<sup>9</sup>, mainly monism and dualism, the Slovak legal system employs a monistic approach to international law, giving the priority to the latter, with some dualistic components. This implies the "unity" of the two systems, together with an automatic or quasi-automatic incorporation of international norms into a domestic law, whereby international norms may be directly applicable in domestic level (monism); in some cases, however, subject to a prior legislative approval, or subsequent implementing legislation (dualistic component). This approach reflects the modern tendency in many countries, which is triggered probably by general shaping the international law into a system that protects not only bilateral, but also community interests and universal values.

Turning specifically to international treaties, Slovak domestic legal system does not have a separate international treaties act. The main legal source on the legislative level (*i.e.* adopted by the Parliament) is the *Constitution*<sup>10</sup>. To some extent, the *2001 Government Organization Act (Act no. 575/2001 Coll.)* and the *2015 Collection of Laws Act (Act no. 400/2015 Coll.)*<sup>11</sup> are relevant. The

---

<sup>6</sup> See PCIJ, *Certain German Interests in Polish Upper Silesia*, 1926, p.19: "From the standpoint of International Law ..., municipal laws are merely facts ...".

<sup>7</sup> See Art 27 of the VCLT. This principle of non-invocation of national law against the international law was confirmed by the Permanent Court of International Justice (PCIJ) and the ICJ in several cases. See PCIJ, *The Greek-Bulgarian Communities Case*, Series B., No. 17, July 31, 1930; PCIJ, *The Treatment of Polish Nationals in the Danzig Territory*, Series A/B, No. 44, February 4, 1932; ICJ, *LaGrand Case (Germany v. United States)*, I.C.J. Reports 2001. See also UN International Law Commission, *The Draft Declaration on Rights and Duties of States*, 1946, Article 13 and 14.

<sup>8</sup> So called mixed treaties (treaties between the European Union and Slovakia, as its Member State, on one side, and a third State on another) are not included in present analysis.

<sup>9</sup> See e.g. AUST, p. 181 ff.

<sup>10</sup> No. 460/1992 Coll., adopted on 1<sup>st</sup> September 1992, with a significant amendment in 2001.

<sup>11</sup> This act subrogated the previous *Collection of Laws Act*, adopted in 1993.

other applicable rules, which were adopted on the executive level, includes the *2009 Rules on the Conclusion of International Treaties and on the Treaty Practice* (hereinafter as “Rules”)<sup>12</sup> and the *Decision of the President on the Delegation of Competence to Negotiate International Treaties*<sup>13</sup> (hereinafter the “Decision”).

A term ‘international treaty’ is defined in Art 1 (2) of the Rules as “a written contractual instrument, whatever titled, which constitutes, amends or terminates rights or duties of the Slovak Republic under the international law towards another subject of international law”. It follows from the definition that any arrangements with an entity not possessing of international legal personality (such as parts of federal states) and agreements not constituting rights and obligations (such as memorandums of understanding) will not be deemed as international treaty in the Slovak treaty practice and the *Rules* will not be applicable. This is also the case for joint declarations or protocols recording discussions or summarizing the negotiations between a Slovak State authority and its visiting foreign counterpart.<sup>14</sup> Although not originated in the Slovak tradition, so-called memorandums of understanding (“MoU”)<sup>15</sup> have recently penetrated into its modern treaty practice, as a result of influence from the Commonwealth countries. MoU are arranged in various fields of cooperation, such as culture, science, commerce or economy, often on governmental or ministerial level, even implying state agencies or private subjects like companies and academic institutions. The rationale of such a practice is given either by the confidentiality of subject matter (a delicate commercial or security information), or by the lack of treaty-making capacity of the respective participant, or by the pure convenience since a range of formal legal requirements, including the necessity of publication, does not apply.<sup>16</sup>

The Slovak legal system and treaty practice recognize several categories of international treaties. The categorization, although not having any importance on the validity of treaty under international law, directly determines the national procedure related to the treaty-making. The understanding thereof is thus a necessary starting point for further analysis. The authority competent to negotiate and conclude a treaty serves as a distinctive criterion. Art 102 (a) of the Constitution confers the negotiating and ratifying the international treaties to the President, providing him with an option to delegate this power to the Government or to its Ministers. The delegation was done by his *Decision* in 2001. Accordingly, the Rules distinguish between presidential treaties, governmental treaties and ministerial treaties.<sup>17</sup>

Presidential treaties are those which are ratified by the President and which require, before this ratification, a prior legislative approval by the National Council. Following treaties, under the Art 7 (4) of the Constitution, require such a legislative approval before ratification: human rights treaties, political treaties<sup>18</sup>, treaties of a military character, treaties establishing membership in international organizations, economic treaties of a general character, treaties for whose performing an enactment of law is needed, and treaties which directly confer right or impose duties on natural or legal persons. The classification under that provision is based on the criterion of content of a treaty and a form of its execution. Given by this, an international treaty may be classified simultaneously as a general economic treaty for whose performing a law is needed, or as a human rights treaty, which directly confers rights on individuals. According to the criterion of priority, presidential treaties are further divided in those, which enjoy and those, which do not enjoy the precedence over laws. The

<sup>12</sup> No. 743/2001. Approved by the Government of the Slovak Republic on 21 October 2009.

<sup>13</sup> Decision of the President of the Slovak Republic, on 29 June 2001, No. 250/2001 Coll.

<sup>14</sup> KOLLÁR, M. *Slovenská zmluvná prax*. MZV: 2007, p. 13. But cf. ICJ, *Maritime Delimitation and Territorial Questions (Qatar/Bahrain)*, Judgment of 1<sup>st</sup> July 1994, where the Court decided that a signed recorded „minutes“ from the MFAs meeting amounted to a treaty. See also relevant scholar commentary: KLABBERS, J. *The Concept of Treaty in International Law*. Martinus Nijhoff Publishers, 1996, p. 212 ff.

<sup>15</sup> A MoU is not an international treaty under the *Rules*, rather, a document setting out political commitments and understandings, having solely a declaratory effect.

<sup>16</sup> See generally AUST, p. 43 ff.

<sup>17</sup> Art 4 (1) of the Rules. Although the title is not relevant for the validity or content of the treaty, the Slovak practice in bilateral treaties consistently employs a “treaty” for presidential treaties, and a “protocol” or an “agreement” for governmental and ministerial treaties. See KOLLÁR, M., p. 27.

<sup>18</sup> Not to be confused with political MoU, which are not treaties.

Constitution identifies, in Art 7 (5), three types of international treaties which enjoy precedence over law: those on human rights, those for whose performing an enactment of law is not needed (so-called self-executing treaties), and those which directly confer rights or impose duties on individuals, all three on the condition of having been ratified and promulgated in the prescribed way. Such a categorization may cause some interpretation problems, since human rights treaties, for instance, should logically, at the same time, be treaties which directly confers rights on individuals, what makes this provision repetitive and not unequivocal. The precedence, meaning the application priority, implies that in case of conflict with any domestic law, such treaty prevails and a domestic judge, for instance, is obliged to apply it. This is not the case, however, if such a treaty conflicts with the Constitution.<sup>19</sup> Other presidential treaties (i.e. those listed in the Art 7 (4) and not falling under Art 7 (5)) do not have such precedence.

Governmental and ministerial treaties do not require an approval by the National Council; a content of ministerial treaty must strictly rest within the competences of the respective ministry; otherwise it is classified automatically as a governmental treaty.<sup>20</sup>

The foregoing categorization of international treaties, as stated above, stems from the competencies of relevant authorities in relation to the treaty-making process, and determines directly the procedure of their conclusion. Despite its legal impact and significance for the procedure, the categorization, however, has its basis solely in the *Rules*, following the *2001 Decision of President*. The *Rules* is an act of executive nature, and – although refer to the Constitution – do not have a force of law (as an act of legislation). This is certainly defective, as to the rule of law principle, where the actions of State authorities are solely prescribed by a law.<sup>21</sup> In addition, the wording of the said Constitutional provisions relating to treaties may lead to certain problematic implications, at least on the theoretical, if not practical, level. These will be addressed below.

### **3 CONCLUSION OF TREATIES: THE SLOVAK CASE**

Although the Vienna Convention refers to the term “conclusion” of a treaty, it does not define it. In a broader sense, it is a process, formed by several stages, the result of which is an international treaty that can be performed. Consistently with the provisions of the VCLT, this process includes negotiation (and drafting the text), adoption of the text, authentication of the text, expression of the consent to be bound by the treaty, which may include signature, exchange of instruments, ratification, acceptance, approval or accession<sup>22</sup>, entry into force and registration of the treaty. National procedures, which precede or complement above-mentioned steps, depend on the legal particularities of each respective State.

#### **3.1 The role and competencies of persons involved**

Since States are, in principle, abstract entities; a material conduct or action of real persons is necessary for them in order to conclude an international treaty. Legally speaking, States are, for the purpose of conclusion of a treaty, represented by persons who i) either produce appropriate full powers, or ii) have a special representative status in relation to respective States.<sup>23</sup> Representation in this sense implies that the acts of these persons may be deemed as acts of a State. The triad of persons is considered as representing a State, without having to produce any full powers: Heads of State, Heads of Government and Ministers for Foreign Affairs, all three may perform any act relating

---

<sup>19</sup> Under Art 125a (3) of the Constitution the Constitutional Court is competent to decide whether a treaty conflicts with the Constitution or not. The request on such a decision may be given both by the President or the Government.

<sup>20</sup> The precise competencies of ministries are laid down by the *Government Organization Act* (No. 575/2001 Coll.)

<sup>21</sup> Art 2 (2) of the Constitution. State bodies may act solely on the basis of the Constitution, within its scope and their actions shall be governed by procedures laid down by a law.

<sup>22</sup> Art 11 of the VCLT.

<sup>23</sup> Article 7 (1) and (2) VCLT. The full powers, in this context, is a document issued by a competent authority of a State, that designates a person to represent that State in the process of conclusion It may be given to various extent: for instance, for negotiating a treaty, drafting, adoption or authentication of a text or for expressing the consent to be bound by the treaty.

to the conclusion of a treaty.<sup>24</sup> This custom-based rule has also been embodied in the Vienna Convention.<sup>25</sup>

The national systems are more complicated and detailed, and that of the Slovak Republic is not an exception. Therefore, a range of persons and bodies enter into the process of conclusion of international treaties. The roles and competencies of the President, National Council and the Government are laid down by the Constitution. Under Art 102 of the Constitution, the President negotiates and ratifies international treaties; following the *2001 Decision*, in practice, he ratifies only so-called presidential treaties: those enumerated in Art 7 (4) of the Constitution. Other international treaties (governmental, ministerial) are normally not ratified by the President, only if the other State Party requests so as the condition for entering into force. In this case, the act of ratification is called "small ratification", implying that it has a declaratory, rather than a legal, effect in domestic law. The competences of the President include also empowering a representative with negotiating and signing a presidential treaty (so-called "full powers"). However, the conclusion of presidential treaties needs the prior legislative approval as a necessary precondition for the President could ratify it. A practical consequence of this requirement is, that a representative acting in behalf of State, if disposing of such full powers to sign a treaty, may do so only "subject to ratification".<sup>26</sup> The other competence of the President is challenging the conformity of a negotiated presidential treaty with the Constitution<sup>27</sup> and approving the provisional application of these.<sup>28</sup>

The National Council approves the presidential treaties before the President ratifies them, and decides on whether the respective presidential treaty shall also enjoy precedence over laws.<sup>29</sup>

The powers of Government have increased due to *2001 Decision*, whereby the President delegated the negotiation and conclusion of certain treaties to it. Accordingly, the Government may negotiate the presidential treaties, and may negotiate, adopt and conclude the treaties for which the prior legislative approval is not necessary (governmental and ministerial treaties), in respect of signing of the latter also decides on the full powers to be given to a representative. It also decides on whether the Slovak Republic will enter into presidential and governmental treaties or not.<sup>30</sup> Proposals for these decisions are given both by respective Government Member and the Minister of Foreign Affairs who co-signs the proposals. In relation to presidential treaties, it also decides on submitting to the Constitutional Court a proposal to decide on their conformity with the Constitution<sup>31</sup> and, decides on provisional application of governmental treaties.<sup>32</sup> The competence of Government Members (Ministers) relates usually to ministerial treaties: including the initiating, negotiation and conclusion.<sup>33</sup> The full powers for signing (and concluding) the ministerial treaties are given by the Minister of Foreign Affairs.<sup>34</sup> The ministries may play a role of treaty guarantor, depending on whether the subject-matter of the treaty falls under their competence according the *2001 Government Organization Act*. A guarantor is practically responsible for the whole national procedure for the conclusion of a treaty: from initiating of a treaty, through preparing the proposal for entering into on the basis of Government's decision, up to ensuring the performing of a treaty.<sup>35</sup>

The role of the Ministry of Foreign Affairs<sup>36</sup> is coordinating and supplying of the whole treaty-making process. Mainly, its International Legal Department issues full powers for representatives,

---

<sup>24</sup> Heads of diplomatic mission or representatives accredited to an international organization or conference represent their States without full powers only in respect to adoption of the text of a treaty. See Art 7 (2) (b) and (c) of the VCLT.

<sup>25</sup> Art 7 (2) (a) VCLT.

<sup>26</sup> This is specifically important in case of bilateral treaties where a signature is an expression of consent to be bound by the treaty.

<sup>27</sup> The Constitutional Court decides on the conformity.

<sup>28</sup> Art 6 (h) of the *Rules*.

<sup>29</sup> Art 86 (b) of the Constitution.

<sup>30</sup> *Ibid.* Art 119 (f).

<sup>31</sup> *Ibid.* Art 119 (h).

<sup>32</sup> Art 9 (2) (c) of the *Rules*.

<sup>33</sup> *Ibid.* Art 11.

<sup>34</sup> *Ibid.* Art 24 (2).

<sup>35</sup> *Ibid.* Art 10.

<sup>36</sup> *Ibid.* Art 12.

credentials for delegates, instruments of ratification, it publishes treaties in the Collection of Laws (in cooperation with the Ministry of Justice), and registers them within depositaries. Significantly, it legally advises the whole procedure and gives its legal opinion on the nature (and categorization) of treaties.

The competencies and structure of roles pictured above generate several conceptual problems. The fact that certain competencies and powers of the aforementioned authorities stem only from the *Rules* (e.g. decision on provisional application of treaties) and not from a legislative act, has already been addressed. Second point relates to the categorization of treaties and the capacity of the National Council to decide on the priority of certain presidential treaties. According to Art 86 (d) it is the National Council who is competent to decide, while giving its approval with a treaty prior to ratification, whether a treaty (one of those enumerated in Art 7 (4) of the Constitution) shall also enjoy precedence over law. The problem is, that no legal criteria exist for the categorization of treaties under Art 7 (4). This means, when the Government negotiates a treaty, it is upon its discretion whether to submit this treaty to the National Council on approval. In other words, it is a decision of the Government, based not on the legal requirements, that a particular treaty is classifiable under Art 7 (4) and accordingly will be submitted to the National Council. In practice, it is either the Ministry of Foreign Affairs (its International Legal Department), who prepares the materials for such a Government's decision, or any other Ministry which initiates the process and is considered as a guarantor of the treaty. However, no binding guidelines exist what precisely is "an economic treaty of general character", "a treaty of a military character" or "a political treaty"<sup>37</sup>, and thus, under which condition a treaty is labelled as "presidential" (under Art 7 (4) of the Constitution. It is done solely on the basis of practice, created by the legal advisers of the MFA, who in fact interpret the categories under Art 7 (4) of the Constitution. As a consequence, for instance, a bilateral treaty setting for a police cooperation has been classified as presidential under Art 7 (4))<sup>38</sup>, whereas a treaty on donation of a military equipment has been not.<sup>39</sup> The National Council solely gives its approval or not (and may decide on the precedence under Art 7 (5)), but it does not consider the classification of the treaty under Art 7 (4) as such. In fact, this defect enlarges the powers of the Government in negotiating and concluding treaties, delegated to it by the President: the Government is empowered, under the *2001 Decision of President*, to conclude treaties which do not have to be submitted to the National Council, whereas the very same Government decides, on the proposal prepared by the Ministry of Foreign Affairs, which treaties shall be submitted to the National Council for an approval and which shall be not. This is contrary to the very purpose of Art 7 (4), which is to subject the ratification of certain treaties to the legislative approval. In addition, if the Government does not decide that a treaty is to be submitted to the National Council, the latter does not dispose of any legal tool how to reconcile it. Such a setting reduces the prerogatives of the National Council, who is competent to decide which norm shall enter into the Slovak legal system.<sup>40</sup>

Third problem arises from the fact that whereas Art 7 (4) of the Constitution requires a prior approval by the National Council on treaties for whose performing a law is necessary, Art 7 (5) gives precedence also to self-executing international treaties (for whose performing a law is *not* required). Under logical and systemic interpretation, a self-executing treaty can never have priority under Art 7 (5), unless it falls to one of the categories listed in the Art 7 (4). It is because the National Council does not consider self-executing treaties as such, according to aforementioned Art 86 (d) of the

---

<sup>37</sup> But see KOLLÁR, M., pp. 12-13, where he identifies political treaties as treaties governing the fundamental Slovak political interests: cooperation, good neighborhood and delimitation, peace and (surprisingly) collective security and defense. General economic treaties he defines as long-term treaties with a favoured nation clause, as opposed other economic treaties such as trade agreements, investment treaties, double taxation avoidance agreements or agreements on transportation.

<sup>38</sup> Treaty between Slovak republic and Austria on Police Cooperation, signed on 13 february 2004. The National Council even decided in favor of the priority of such a treaty over the laws. See no. 252/2005 Coll.

<sup>39</sup> Agreement between Government of the Slovak Republic and Government of the Islamic Republic of Afghanistan on Donation of Military Equipment, signed on 23 June 2006. See no. 202/2007 Coll.

<sup>40</sup> PROCHÁZKA, R.: *Postavenie a účinky medzinárodných zmlúv v právnom poriadku SR*. In *Justičná revue*, vol. 55 (2003), no. 10, p. 666.

Constitution. The consequence of the foregoing is that other treaties which could be self-executing (and not falling under Art 7 (4)) do not enjoy precedence over laws. This is contrary to the purpose of the concept of priority of treaties as such, which is to ensure a good performing of State's international obligations and to diminish the incidence of its international responsibility.

### **3.2 The procedure of treaty-making**

The process of the conclusion of treaties is in detail regulated by the *Rules*, and depends, to a significant extent, on the category of respective treaty; whether it is presidential, governmental or ministerial. The guarantor, within whose competency the subject-matter of the treaty falls, initiates and perform the negotiation of the treaty. Thus, it is the Ministry of Interior who shall initiate and negotiate a delimitation treaty or a treaty relating to question of nationality, and the Ministry of Justice who shall do the same in respect to treaties on mutual legal assistance.<sup>41</sup> Through the negotiations, the guarantor may consult the other ministries, mainly the MFA or Ministry of Finance, if any task related to international legal implications or the budgetary implications arises, respectively. At the end of negotiations, it is the guarantor (together with the other negotiating State) who adopts the text of the treaty and authenticates its text as final. Since the States have done so, on the testimony of which they put their initials in the corner of each page, the treaty is deemed as negotiated. In some cases the full powers are needed for such an initialing for the purpose of adoption or authentication.<sup>42</sup>

Once a treaty is negotiated, the further national procedure fully rests on the question who is competent to express the consent that the Slovak Republic will be bound by it. In case of ministerial treaties, the procedure is short: no decision is taken on the governmental level, rather, the respective minister is to decide whether the treaty will be signed or not. For the signature, however, the full powers given by the Minister of Foreign Affairs are needed.<sup>43</sup> The governmental and presidential treaties need to be discussed at the government plenum. Thus, after the negotiations were finished, respective guarantor submits, with a participation of the Minister of Foreign Affairs, a proposal to the government for the entering into a treaty.<sup>44</sup> If the circumstances require so, the national Legislative Council and the national Security Council consider the proposal prior to Government.<sup>45</sup>

After the decision of the Government is taken, on entering into a presidential or governmental treaty, the Slovak Republic may express its consent to be bound thereby. Recalling the previous discussion from the initial paragraph of this chapter, under international law, the triad of persons represents the State. They all three, due to its function, may express the consent of the State to be bound by the treaty. However, the Slovak legal system limits these prerogatives depending upon the category of respective treaty. For the conclusion (signature) of governmental treaties, the full powers given by the Government and signed by the Minister of Foreign Affairs are needed.<sup>46</sup> Once signed, the governmental treaty is considered as concluded under national law.<sup>47</sup> This moment constitutes an obligation for the Slovak Republic under international law not to defeat the object and purpose of the treaty pending its entry into force.<sup>48</sup> The presidential treaties, however, may only be concluded by the President (they are ratified by the President after approval by the National Council), which automatically subjects the signing of such a treaty under the condition of presenting full powers given by the President. This has two implications. First, even the Minister of Foreign Affairs, regardless his competence stemming from international law, needs full powers to validly express the consent with a presidential treaty, and second, should the Minister of Foreign Affairs or an Ambassador sign a presidential treaty, he or she may do so only "subject to ratification", since only

---

<sup>41</sup> See the *Rules*, Annex, and the *2001 Government Organization Act*.

<sup>42</sup> If a text is adopted at a diplomatic conference, the decision of the Government is needed. Art 15 (3) of the *Rules*, and Art 10 of the VCLT.

<sup>43</sup> Art 17 of the *Rules*.

<sup>44</sup> *Ibid.* Art 18.

<sup>45</sup> *Ibid.* Art 20 and 21. In cases when a treaty shall enjoy precedence over the laws, or, when it relates to the security and defence issues.

<sup>46</sup> *Ibid.* Art 24 (2) (b).

<sup>47</sup> *Ibid.* Art 2 (2).

<sup>48</sup> Art 18 of the VCLT.

after the ratification a presidential treaty is considered as concluded. A short comment should be added, however: even if the national law does not give to Minister of Foreign Affairs a competence to conclude a specific (i.e. presidential) treaty, his act will be, in terms of international law, considered as an expression of the State's will and the State will be bound by the treaty in force regardless the fact that the Minister acted *ultra vires* according to national law.<sup>49</sup>

As stated above, after signing of the presidential treaties, an additional step is required in order the treaty could be concluded: ratification by the President, preceding by the approval of the National Council. Therefore, the guarantor of the treaty notifies the signature to the Office of the President. He is empowered then, under the Constitution, to challenge the conformity of such a treaty with the Constitution. Should he not submit the proposal to the Constitutional Court, the guarantor of the treaty may submit the treaty to the national Council for approval under the Art 7 (4) of the Constitution. At this stage, the National Council decides also, whether submitted presidential treaty would also enjoy the precedence over laws. Once a treaty is approved by the National Council, the Ministry of Foreign Affairs, without delay, issues the instrument of ratification.<sup>50</sup> After the President ratifies the treaty, it is the Ministry of Foreign Affairs who manages the subsequent procedures such as exchange of instruments of ratification, the notification to the other State Party of fulfillment the national procedures, and the deposition of the treaty.

As concerns the entering into force, the text of the treaty, reflecting the will of the contracting States, is determining. According to Article 24 of the VCLT, a treaty enters into a force in such manner and upon such date as it may provide or as the negotiating States may agree. This international norm is re-phrased identically in Slovak national laws.<sup>51</sup> Accordingly, Slovakia is responsible for complying with the treaty and for performing the obligations stemming therefrom since the day on which the treaty enters into force towards it. On this day, at the latest, the treaty (or the fact that it has been concluded) must be published in the Collection of Laws: since this day the treaty is binding for individuals. Consistently with the foregoing, the guarantor of the treaty must ensure that all technical arrangements (such as translation etc.) be done sufficiently before the day of publication.<sup>52</sup> In case of presidential treaties, the publication takes form of notification together with the text of the treaty, whereas in cases of governmental and ministerial treaties, only the notification of conclusion is published.<sup>53</sup>

Although the process of conclusion is completed by the day of publication at the latest, certain competencies and roles of respective authorities with respect of the treaty continue to be performed. Those include control of implementation and performing of treaties (the role of the guarantor) and managing of the database of treaties (the Ministry of Foreign Affairs).<sup>54</sup>

#### **4 CONCLUSION**

The treaty-making process in the Slovak Republic is determined mainly by the status and categorization of international treaties. This categorization is implied in the Constitution, and explicitly enshrined in the *Rules on the Conclusion of International Treaties*, adopted by the Government in 2009. Consequently, Slovak practice recognizes presidential, governmental and ministerial treaties, each of them having certain particularities in the process of conclusion.

While the Constitution prescribes for the basic powers of the State authorities in respect to international treaties, the whole procedure together with the roles and competencies of respective bodies are regulated by the aforementioned *Rules*. The power to negotiate and ratify the international treaties is constitutionally conferred upon the President. By Decision on 29 June 2001, he delegated such a competence, in respect of certain treaties, to the Government and, to the extent of negotiation, to its respective Members. Other treaties, called presidential, require a prior legislative approval by the National Council and a ratification by the President. Some of those may enjoy precedence over laws. Such a setting, together with a wording of the relevant constitutional

---

<sup>49</sup> See Art 7 of the VCLT. But cf. Art. 46 of the VCLT and Art 8 of the VCLT. See also ICJ, *Maritime Delimitation and Territorial Questions (Qatar/Bahrain)*, Judgment of 1<sup>st</sup> July 1994.

<sup>50</sup> Art 29 (4) of the *Rules*.

<sup>51</sup> See Art 35 of the *Rules* and the *Collections of Laws Act*.

<sup>52</sup> Art 35 (2) and (3) of the *Rules*.

<sup>53</sup> Information on collection of laws available on <https://www.slov-lex.sk/web/en>.

<sup>54</sup> Art 42, 43 and 44 of the *Rules*.



provisions, generates some conceptual problems, which are, generally, not unsolvable in practice since the system somehow works within the legal limits. However, the main problems rest in the fact that the majority of competences and of the procedure of treaty-making is regulated not by law, rather by an executory act of the Government; and certain treaties enjoy precedence over laws independently on the National Council's approval, which may be interpreted as contrary to the purpose of the condition set up by the Constitution.

The procedure is formed by several stages, departing from negotiations through the decision on governmental level, whether to enter into a treaty or not, up to signing, entering into force and publication. Although international law empowers the Heads of States, the Heads of Governments and the Ministers of Foreign Affairs, due to their function, to represent the state including the expression of the consent to be bound by the treaty, the Slovak practice subjects this power to the category of respective treaty. Thus, for instance, even the Minister of Foreign Affairs is obliged to present the full powers when signing a presidential treaty, and upon signature, he only expresses the consent of the Slovak Republic subject to ratification.

The aim of the article was to analyze and to describe the conclusion of international treaties in the Slovak Republic, including the relevant particularities formed by the practice. As a conclusive remark, the author wishes to add that the role of national procedure relating to conclusion of treaties is indispensable for the State could perform its treaty obligations under international law. International treaties, promoting the cooperation and good relations between States, and often conferring rights or imposing duties on individuals, may fulfill their mission only if they are responsibly and "lively" incorporated into national legal systems.

#### **Bibliography:**

- AUST, A., *The Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge University Press: 2007.
- KLABBERS, J. *The Concept of Treaty in International Law*. Martinus Nijhoff Publishers, 1996.
- KOLLÁR, M. *Slovenská zmluvná prax*. Ministerstvo zahraničných vecí SR, 2007.
- McNAIR, L.: *The Law of Treaties*, Oxford University Press, 1986.
- PROCHÁZKA, R.: *Postavenie a účinky medzinárodných zmlúv v právnom poriadku SR*. In *Justičná revue*, vol. 55 (2003), no. 10, p. 666.
- VERDROSS, A. *Forbidden Treaties in International Law*. In *AJIL* 31 (1937), pp. 571-577.
- The Constitution of the Slovak Republic, adopted on 1<sup>st</sup> September 1992, No. 460/1992 Coll., available in English <https://www.prezident.sk/upload-files/46422.pdf>
- Government Organization Act, No. 575/2001 Coll.
- Collection of Laws Act, No. 400/2015 Coll.
- Rules on the Conclusion of International Treaties and on the Treaty Practice, approved by the Government on 21 October 2009.
- Decision of the President on the Delegation of Competence to Negotiate International Treaties, on 29 June 2001.
- Vienna Convention on the Law of Treaties*, signed at Vienna, on 23 May 1961. United Nations, Treaty Series, vol. 1155, p. 331.
- UN International Law Commission, *The Draft Declaration on Rights and Duties of States*, 1946.
- ICJ, *Anglo-Iranian Oil Case (United Kingdom v. Iran)*, Judgment of 22 July 1952.
- ICJ, *Maritime Delimitation and Territorial Questions (Qatar/Bahrain)*, Judgment of 1<sup>st</sup> July 1994.
- ICJ, *LaGrand Case (Germany v. United States)*, Judgment of 27 June 2001.
- PCIJ, *Certain German Interests in Polish Upper Silesia (Germany v Poland)*, Series. A, No. 7, May 25, 1926.
- PCIJ, *The Greek-Bulgarian Communities Case*, Series B., No. 17, July 31, 1930.
- PCIJ, *The Treatment of Polish Nationals in the Danzig Territory*, Series A/B, No. 44, February 4, 1932.

#### **Contact information:**

JUDr. Michaela Sýkorová, LL.M., Ph.D.  
[michaela.sykorova@flaw.uniba.sk](mailto:michaela.sykorova@flaw.uniba.sk)  
Comenius University in Bratislava, Faculty of Law, external lecturer  
Šafárikovo nám. 6, P.O. Box 313, Bratislava  
Slovak Republic

## POTREBUJEME ZÁKON O MEDZINÁRODNÝCH ZMLUVÁCH?

Metod Špaček

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

**Abstract:** This paper deals with the constitutional framework of the process of conclusion of international treaties and their constitutional position with the legal order of the Slovak Republic. It provides for an analysis of the existing legal framework governing the process of conclusion of treaties against the background of competences of relevant state organs. The aim of the presentation is to point out the existing legal constraints and to give a critical assessment of several related problems. The paper will outline the issue of the adoption of a law to implement relevant provisions of the constitution and presents the question of a need for the adoption of an international treaties act. It also deals with the existing national legislations of several states, which serves as a comparative basis for considering *de lege ferenda* legislation in Slovakia. Last but not least, it contains recommendations for state practice in this respect.

**Abstrakt:** Príspevok sa zaoberá ústavnými rámcami dojednávania medzinárodných zmlúv a ich ústavnoprávnomu postaveniu v právnom poriadku Slovenskej republiky. Hodnotí sa existujúci právny rámec upravujúci proces dojednávania medzinárodných zmlúv vo svetle právomocí jednotlivých štátnych orgánov. Cieľom príspevku je poukázať na existujúce právne obmedzenia a kritické posúdenie viacerých s tým súvisiacich problémov. Príspevok načrtne otázku prijatia zákonnej úpravy implementujúcej príslušné ustanovenia ústavy a predostiera otázku potreby prijatia zákona o medzinárodných zmluvách. Príspevok pojednáva aj o existujúcich zákonných úpravách v jednotlivých štátoch, čo slúži ako komparatívny základ pre prijatie úpravy *de lege ferenda*. V neposlednom rade obsahuje odporúčanie pre aplikačnú prax v tomto smere.

**Keywords:** international treaties, constitution, international law, international treaties act

**Kľúčové slová:** medzinárodné zmluvy, ústava, medzinárodné právo, zákon o medzinárodných zmluvách

### 1. ÚVOD

Cieľom tohto príspevku je (re)inicovať akademickú diskusiu k otázke potreby, resp. nevyhnutnosti prijatia zákona o medzinárodných zmluvách, teda komplexnej zákonnej právnej úpravy postupu štátnych orgánov Slovenskej republiky v procese uzatvárania medzinárodných zmlúv, vrátane procesu ich dojednávania a vnútroštátneho prerokovania. Ako téma a jej vymedzenie naznačujú, ide o otázku ústavnoprávnu, nie otázku medzinárodnoprávnu. Napriek tomu má priamy dôsledok na efektivitu plnenia medzinárodnoprávnych záväzkov Slovenskej republiky vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná. Okrem toho otázky, ktoré stoja za prípravou tohto príspevku, vychádzajú zo slovenskej zmluvnej praxe, teda z procesov, skúseností a praktických problémov, ktoré súvisia s uzatváraním medzinárodných zmlúv v mene Slovenskej republiky. Okrem teoretických východísk sa autor v príspevku opiera o vlastné dlhoročné pôsobenie v oblasti medzinárodných zmlúv v rámci Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky.

Príspevok si kladie za cieľ zodpovedať na otázku, či prijatie zákona o medzinárodných zmluvách je ústavná nevyhnutnosť, teda či doterajšia právna úprava v rámcoch ústavy a pravidiel vlády vyhovuje ústavným požiadavkám, resp. požiadavkám praxe. V rámci neho sa analyzoval existujúci ústavnoprávny rámec regulujúci postup a právomoci štátnych orgánov v procese uzatvárania medzinárodných zmlúv, ďalšie právne predpisy vzťahujúce sa na danú oblasť a v neposlednom rade sa analyzovala aj právna úprava niektorých ďalších štátov. Záver obsahuje odporúčanie úpravy *de lege ferenda*, čím má príspevok prispieť k rozvoju legislatívy v danej oblasti.

Otázka prijatia zákona o medzinárodných zmluvách nie je nová. Rezonuje v úzkom kruhu odborníkov zaoberajúcich sa procesom uzatvárania medzinárodných zmlúv už niekoľko rokov. Diskusia začala pri otázke implementácie rozsiahlej novely Ústavy Slovenskej republiky č. 90/2001 Z. z.<sup>1</sup>, ktorá sa významnou mierou dotkla ústavnoprávnej regulácie uzatvárania medzinárodných zmlúv a ich postavenia v právnom poriadku Slovenskej republiky. Vláda Slovenskej republiky sa krátko po prijatí uvedenej novely dostala do problému v otázke aplikácie nových ustanovení ústavy, čo malo za následok aj dočasné pozastavenie podpisu už schválených medzinárodných zmlúv<sup>2</sup>. Výsledkom tejto „krízy“ bolo prijatie „Analýzy kategorizácie medzinárodných zmlúv podľa Čl. 7 ods. 4 a Čl. 7 ods. 5 Ústavy SR“<sup>3</sup>. Táto analýza sa venovala v tom čase akútnemu problému vyplývajúcejmu z nejasného výkladu čl. 7 ods. 4 a ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky a priamo sa nezaoberala otázkou prijatia zákona o medzinárodných zmluvách. Obsahovala však dôležité návrhy *de lege ferenda* na ústavnoprávnu úpravu postavenia a kategorizácie medzinárodných zmlúv<sup>4</sup>.

## **2. UZATVÁRANIE MEDZINÁRODNÝCH ZMLÚV AKO ÚSTAVNÝ POSTUP**

### **2.1. Pojem**

Uzatváranie medzinárodných zmlúv z ústavného hľadiska zahŕňa prípravu, prerokovanie, dojednanie, vnútroštátne schvaľovanie, vyslovovanie súhlasu v mene Slovenskej republiky byť zmluvou viazaný, ako aj vyhlasovanie medzinárodných zmlúv. Ide o komplexný, jednotný a koordinovaný postup štátnych orgánov Slovenskej republiky, zahrňujúci ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy, vládu Slovenskej republiky a jej poradné orgány, Národnú radu Slovenskej republiky, prezidenta Slovenskej republiky a Ústavný súd Slovenskej republiky.

Tento príspevok sa zaoberá primárne práve uzatváraním medzinárodných zmlúv, ako ústavným postupom štátnych orgánov a rieši otázku nevyhnutnosti prijatia príslušnej zákonnej úpravy. Nerieši sa otázka celkového postavenia medzinárodných zmlúv v rámci Ústavy Slovenskej republiky, ani kategorizácia medzinárodných zmlúv. Hoci táto otázka je autorom vnímaná ako rovnako problematická, v prípade diskusie o prijatí zákona medzinárodných zmluvách je otázkou skôr kolaterálnou a nepatrí medzi primárne dôvody potreby prijatia zákona o medzinárodných zmluvách.

### **2.2. Základné východiská**

Pri identifikácii uzatvárania medzinárodných zmlúv ako postupu štátnych orgánov sa automaticky vynára otázka prepojenia na článok 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, na základe ktorého „*štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobe, ktorý ustanoví zákon*“. Z uvedeného vyplýva otázka nevyhnutnosti úpravy rozsahu a spôsobu konania štátnych orgánov v procese uzatvárania medzinárodných zmlúv zákonom. V súčasnej dobe sú zákonom upravené len dva čiastkové inštitúty celého komplexu postupu uzatvárania medzinárodných zmlúv, a to vyhlasovanie medzinárodných zmlúv v Zbierke zákonov Slovenskej republiky<sup>5</sup> a konanie o súlade medzinárodných zmlúv pred Ústavným súdom Slovenskej republiky zavedené článkom 125a ústavy.<sup>6</sup> Niektoré ďalšie podprocesy súvisiace s uzatváraním

<sup>1</sup> Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. z 23. februára 2001, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

<sup>2</sup> Uznesenie vlády SR č. 700 z 16. júla 2003

<sup>3</sup> Uznesenie vlády SR č. 789 z 20. augusta 2003

<sup>4</sup> Analýza kategorizácie medzinárodných zmlúv podľa Čl. 7 ods. 4 a Čl. 7 ods. 5 Ústavy SR, s. 11 a nasl., dostupné online: <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=13870>

<sup>5</sup> Zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

<sup>6</sup> § 41c a nasl. zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov

medzinárodných zmlúv sú čiastkovo upravené zákonmi, ako súčasť iných (legislatívnych) procesov, napríklad pripomienkovanie návrhov medzinárodných zmlúv<sup>7</sup> alebo rokovanie o medzinárodnej zmluve v Národnej rade Slovenskej republiky<sup>8</sup>. Ako je však ukázané nižšie, viaceré kľúčové otázky procesu uzatvárania medzinárodných zmlúv, vrátane rozsahu a konkrétneho spôsobu konania štátnych orgánov v týchto veciach nie sú upravené zákonom. Úprava týchto otázok ostáva do dnešného dňa upravená len na úrovni uznesenia vlády SR, a to v rámci Pravidiel vlády Slovenskej republiky pre uzatváranie medzinárodných zmlúv a zmluvnú prax prijatých uznesením vlády Slovenskej republiky č. 743 zo dňa 21. októbra 2009. Tieto pravidlá upravujú postup ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky pri príprave, vnútroštátnom prerokovaní, dojednávaní, schvaľovaní, uzatváraní a vykonávaní medzinárodných zmlúv, pri ich zmene a ukončovaní ich platnosti podľa právneho poriadku SR a noriem medzinárodného práva<sup>9</sup>. Paradoxom tejto úpravy uznesením vlády je, že okrem úpravy postupu ústredných orgánov štátnej správy, pravidlá stanovujú postup aj ďalších štátnych orgánov podieľajúcich sa na uzatváraní medzinárodných zmlúv, vrátane Národnej rady Slovenskej republiky alebo prezidenta Slovenskej republiky. Vzhľadom na ich interný (administratívny) normatívny charakter však pravidlá vlády nemôžu nahradiť ani suplovať všeobecne záväznú právnu úpravu na úrovni zákona.

Inšpirácia potreby prijatia zákona o medzinárodných zmluvách vychádza aj z právnych úprav tejto oblasti v právnych poriadkoch iných štátov s podobnou ústavnou tradíciou ako Slovenská republika (Poľsko, Maďarsko, Rakúsko, Slovinsko, Chorvátsko, Ruská federácia, atď.)

Československá tradícia, ktorá významnou mierou ovplyvňuje súčasný systém uzatvárania medzinárodných zmlúv, bola založená na základnom (pomernie silnom) ústavnoprávnom rámci vymedzenia kompetencií ústavných štátnych orgánov a detailnej úprave samotného postupu štátnych orgánov na základe právnej regulácie na úrovni uznesenia vlády (Pravidlá pre uzatváranie medzinárodných zmlúv, resp. predtým Zásady vlády pre uzatváranie medzinárodných zmlúv). V ústavnej tradícii bývalého Česko-Slovenska sa okrem otázky vyhlasovania medzinárodných zmlúv v zbierke zákonov dostalo zákonnej úpravy len otázke predbežného vykonávania medzinárodných hospodárskych zmlúv všeobecnej povahy<sup>10</sup>. Aj táto právna úprava bola len časovo obmedzená<sup>11</sup>. Česká republika i napriek dvadsaťpäťročnému samostatnému ústavnému vývoju vykazuje v otázke úpravy procesu uzatvárania medzinárodných zmlúv stále vysokú mieru podobnosti<sup>12</sup> so slovenskou právnou úpravou.

### **2.3. Rekapitulácia vymedzenia pôsobnosti štátnych orgánov**

Na vymedzenie dôvodov prijatia zákona o medzinárodných zmluvách je nevyhnutné zrekapitulovať tie časti Ústavy Slovenskej republiky, ktoré upravujú ústavný rámec právomocí štátnych orgánov a definujú spôsob ich konania v procese uzatvárania medzinárodných zmlúv. Ide o právomoci prezidenta Slovenskej republiky, Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky<sup>13</sup>.

<sup>7</sup> Napríklad § 10 zákona č. 400/2015 Z. z.

<sup>8</sup> § 88 zákona č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov

<sup>9</sup> Článok 1 ods. 1 Pravidiel

<sup>10</sup> Zákon č. 66/1949 Zb. o predbežnom vykonávaní medzinárodných hospodárskych smlúv všeobecnej povahy

<sup>11</sup> Zákon č. 66/1949 Zb. je síce formálne súčasťou právneho poriadku SR, je však považovaný v súčasnosti za obsolétny

<sup>12</sup> Hlavný procesným predpisom procesu uzatvárania medzinárodných zmlúv predstavuje Smernice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv prijatá uznesením vlády ČR dňa 11. februára 2004

<sup>13</sup> Otázka pôsobnosti Ústavného súdu SR v otázke predbežnej kontroly ústavnosti medzinárodných zmlúv v článku 125a je možné považovať z pohľadu zamerania tohto príspevku za dostatočne upravenú v § 88 zákona č. 38/1993 Z. z. a preto priamo neovplyvňuje otázku potreby prijatia zákonnej úpravy

Kľúčové postavenie v procese uzatvárania medzinárodných zmlúv má podľa ústavy prezident Slovenskej republiky. V súlade s článkom 102 ods. 1 písm. a) dojednáva a ratifikuje medzinárodné zmluvy, pričom dojednávanie môže preniesť na vládu a s jej súhlasom na jej členov.

Vláda Slovenskej republiky v zmysle článku 119 písm. h) ústavy rozhoduje v zbere o medzinárodných zmluvách, ktorých dojednávanie preniesol prezident na vládu.

Po pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky v súlade s článkom 86 písm. d) Ústavy Slovenskej republiky patrí pred ratifikáciou vyslovovať súhlas s medzinárodnými zmluvami a zároveň rozhodovať o tom, či ide o medzinárodné zmluvy podľa čl. 7 ods. 5 (teda tie, ktoré majú prednosť pred zákonmi).

Súčasťou ústavného rámca procesu uzatvárania medzinárodných zmlúv je aj rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky o prenesení právomoci dojednávať niektoré medzinárodné zmluvy<sup>14</sup>. Dané rozhodnutie vyplýva priamo zo znenia článku 102 ods. 1 písm. a) ústavy, ktoré prezidentovi dáva právomoc preniesť právomoc dojednávať medzinárodné zmluvy na vládu a so súhlasom vlády na jej jednotlivých členov. Hoci toto rozhodnutie má formu individuálneho právneho aktu, v skutočnosti svojím právnym obsahom ide ďaleko nad rámec individuálneho právneho aktu. Rozhodnutie má dôležitý normotvorný obsah vymedzenia kompetencií a následne úpravy postupu štátnych orgánov pri procese uzatvárania medzinárodných zmlúv v závislosti od kategorizácie medzinárodnej zmluvy. Svojím obsahom rozhodnutie, hoci len implicitne, vymedzuje niektoré dôležité fázy uzatvárania medzinárodných zmlúv, ako napríklad prípravu, prerokovanie, dojednávanie, vyslovenie súhlasu byť so zmluvou viazaný, a pod. Ako také čiastočne supluje legislatívnu úpravu na zákonnej úrovni. Vzhľadom na svoj charakter môže byť rozhodnutie prezidenta kedykoľvek zmenené, či revokované.<sup>15</sup>

#### **2.4. Súčasný systém uzatvárania medzinárodných zmlúv**

Dôležitá otázka súvisiaca so súčasnou úpravou uzatvárania medzinárodných zmlúv bez komplexnej zákonnej úpravy je, či ide o bezproblémovo fungujúci systém alebo o systém, ktorý vykazuje nedostatky spočívajúce v chýbajúcej zákonnej úprave. Chýbajúcu zákonnú úpravu dlhodobo nahrádza regulácia na úrovni uznesenia vlády v rámci Pravidiel pre uzatváranie medzinárodných zmlúv. V dôsledku toho systém v rámci právnej úpravy záväznej pre vládu, ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy vykazuje potrebnú komplexnosť, ktorá až do súčasnosti vykazuje relatívnu bezproblémovosť a vysokú mieru koherencie. Ide teda o fungujúci systém, ktorý problémy a nejasnosti aplikačnej praxe dokáže autonómne riešiť, a to na základe neskôr uvedených nástrojov.

Avšak aj napriek tejto formálnej bezproblémovosti súčasný systém regulácie má svoje nevyhnutné limity spočívajúce v tom, že pravidlá vlády nemôžu riešiť otázky ústavne presahujúce kompetencie vlády alebo štátnej správy (napríklad podmienky a účinky predbežného vykonávania medzinárodných zmlúv), ako aj v tom, že nedostatočná právna sila existujúcej právnej regulácie, viaže vynútiteľnosť pravidiel na veľkú mieru dobrovoľnosti štátnych orgánov.

### **3. MECHANIZMY SÚČASNÉHO SYSTÉMU NA RIEŠENIE PROBLÉMOV APLIKAČNEJ PRAXE**

V tejto časti príspevku je potrebné sa vysporiadať s otázkami, akým spôsobom súčasný systém dokáže reagovať na existujúce a vznikajúce problémy aplikačnej praxe a na konkrétnych príkladoch demonštrovať zjavné nedostatky riešenia s absentujúcou zákonnou úpravou. V rámci toho sa uvedie demonštratívny výpočet najzložitejších otázok aplikačnej praxe, ktoré si vyžadujú zákonnú úpravu a jej nedostatok je zodpovedný za nejasnosti postupu štátnych orgánov v daných prípadoch. V ďalšej časti bude načrtnuté, akým spôsobom vlastne dochádza k rozvoju právnej

<sup>14</sup> Rozhodnutie č. 250/2001 Z. z.

<sup>15</sup> Hoci sa tak stalo len raz v ústavnej histórii Slovenskej republiky, a to prijatím rozhodnutia č. 250/2001 Z. z., ktoré nahradilo rozhodnutie prezidenta 205/1993 Z. z.

úpravy reagujúc na problémy aplikačnej praxe tak, aby sa držali v rámci stanovených Ústavou Slovenskej republiky.

### **3.1. Najvýznamnejšie problémy aplikačnej praxe**

**a) Rozsah inštitútu ratifikácie.** Ide o pomerne zásadnú otázku významu, obsahu a rozsahu právomoci prezidenta Slovenskej republiky ratifikovať medzinárodné zmluvy. Či pojem ratifikovať (ratifikácia) zahrňuje vyjadrenie súhlasu byť so zmluvou viazaný vo všeobecnosti, tak ako to upravuje medzinárodné právo<sup>16</sup> alebo upravuje len samotnú ratifikáciu, teda jednu z foriem súhlasu štátu byť viazaný medzinárodnou zmluvou. Z rozhodnutia prezidenta č. 250/2001 Z. z. možno vyvodiť, že došlo k extenzívnej interpretácii tohto pojmu ústavnou praxou, následne pretavenou do ústavnej zvyklosti vyjadrenej v rozhodnutí a Pravidlách. Preto pojem ratifikácia nadobudol pomerne extenzívne chápanie, tým, že prezident vo svojom rozhodnutí preniesol na vládu a jej členov časť svojej právomoci ratifikovať medzinárodné zmluvy, teda vyslovovať súhlas byť zmluvou viazaný vo vzťahu k medzinárodným zmluvám, ktoré si nevyžadujú súhlas Národnej rady Slovenskej republiky. Zaujímavosťou je, že prax pod pojem ratifikácia zahŕňa aj úkony, ktoré smerujú k ukončeniu platnosti medzinárodných zmlúv, napr. v prípade vypovedania medzinárodnej zmluvy.

**b) Predbežné vykonávanie medzinárodných zmlúv.** Inštitút predbežného vykonávania medzinárodných zmlúv patrí medzi najkontroverzejšie inštitúty medzinárodného zmluvného práva a zmluvnej praxe. Nielenže je inštitút stále formovaný medzinárodnou praxou, v súčasnosti dochádza aj k jeho posudzovaniu na pôde Komisie OSN pre medzinárodné právo. S týmto vymedzením inštitútu na medzinárodnom poli však súvisí i diskusia o kompetenciách a právomociach štátnych orgánov pri rozhodovaní o súhlase štátu s predbežným vykonávaním. Hoci, ako už bolo spomenuté, isté obdobie ústavnej histórie Československa bol inštitút predbežného vykonávania medzinárodných zmlúv regulovaný zákonom (zákon č. 66/1949 Sb. o predbežnom vykonávaní medzinárodných hospodárskych zmlúv všeobecnej povahy), v súčasnosti musíme túto úpravu považovať za obsolétnu. Predbežné vykonávanie medzinárodných zmlúv je teda upravené výlučne v Pravidlách pre oblasť medzinárodných zmlúv, a to i napriek tomu, že tento inštitút umožňuje vytvoriť právne účinky platnej medzinárodnej zmluvy bez úplného vnútroštátneho schvaľovacieho procesu. Zmluvy, ktoré si podľa článku 7 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky vyžadujú súhlas Národnej rady Slovenskej republiky pred ratifikáciou, je dokonca možné predbežne vykonávať aj bez súhlasu Národnej rady. Inštitút predbežného vykonávania je týmto zrejme najvýznamnejšou oblasťou, ktorá musia byť nevyhnutne upravená právnou úpravou vo forme zákona a pri ktorej súčasný stav vykazuje najzásadnejšie anomálie oproti stavu *de lege ferenda*.

**c) Kategorizácia medzinárodných zmlúv.** Už bolo naznačené vyššie, že od prijatia novely Ústavy SR č. 90/2001 Z. z. je vo vzťahu ku kategorizácii medzinárodných zmlúv podľa článku 7 ods. 4 a ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky množstvo najmä výkladových nejasností. Viaceré kategórie medzinárodných zmlúv nie sú podrobne vymedzené, a tým ústavná prax aplikuje nejasnú právnu terminológiu. Obsah týmto pojmom doposiaľ dáva len aplikačná prax cez úpravu schvaľovacieho procesu medzinárodných zmlúv pri rešpektovaní akejsi jednotnej typológie, t.j. že isté typy zmlúv, resp. zmluvných ustanovení sú kategorizované rozhodnutím gestora, resp. vlády na základe dlhoročnej, často automatickej a opakujúcej sa tradície. Ide napríklad o pojmy *zmluvy vojenskej povahy*, *hospodárske zmluvy všeobecnej povahy*, *zmluvy na vykonávanie ktorých je potrebný zákon*, *zmluvy na vykonávanie ktorých nie je potrebný zákon* a pod.

**d) Prijímanie zmien a dodatkov medzinárodných zmlúv.** Vo vzťahu k prijímaniu zmien a dodatkov medzinárodných zmlúv aplikačná prax identifikovala otázku, či zmena medzinárodnej zmluvy podlieha tomu istému vnútroštátnemu schvaľovaciemu procesu ako medzinárodná zmluva pôvodná alebo sa každá zmena medzinárodnej zmluvy posudzuje ako zmluva samostatná, v zmysle Samostatného dohovoru o zmluvnom práve, a jej schvaľovací proces sa vykonáva na základe samostatného posúdenia a samostatnej kategorizácie medzinárodnej zmluvy. Kým niekedy

<sup>16</sup> Viedenský dohovor o zmluvnom práve z roku 1969, najmä článok 2 ods. 1 písm. b)

preváži prvý, formalistický výklad, je možné sledovať v poslednom období výklad druhý, materiálny, ktorý logicky nadväzuje na chápanie zmeny medzinárodnej zmluvy podľa medzinárodného práva<sup>17</sup>.

**e) Vnútroštátne schvaľovanie ukončovania medzinárodných zmlúv.** Keďže ústavné predpisy Slovenskej republiky neriešia ukončovanie medzinárodných zmlúv, aplikačná prax priniesla potrebu riešenia vnútroštátneho schvaľovania ukončovania medzinárodnej zmluvy, ktoré nastáva na základe prejavu vôle Slovenskej republiky, mimo vzájomnej dohody smerujúcej k ukončeniu medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná.<sup>18</sup> Najmä vo vzťahu k ukončovaniu platnosti zmlúv podľa článku 7 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky stojí aplikačná prax pred otázkou, akým spôsobom možno z platných ustanovení ústavy interpretovať požiadavku, aby aj s ukončením platnosti medzinárodnej zmluvy musela súhlasiť Národná rada Slovenskej republiky. Gramatický výklad je totiž v tejto situácii nedostatočný. V každom prípade dlhodobá prax štátnych orgánov žiada parlament, aby s ukončením platnosti medzinárodnej zmluvy súhlasil a parlament prijíma k tejto požiadavke príslušné uznesenie.

**f) Hranice právomoci MZVaEZ SR kontrolovať ratifikačný akt prezidenta** Ide o takzvané konštruktívne zdržovanie vykonania samotného ratifikačného aktu. Aplikačná prax prichádza so situáciami, keď Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky, ako ústredný orgán štátnej správy zodpovedný za koordináciu prípravy a vnútroštátneho prerokovania, uzatvárania, vyhlasovania, vykonávania a vypovedávania medzinárodných zmlúv<sup>19</sup>, konštruktívne, teda sledujúc záujmy a záväzky Slovenskej republiky, nerealizuje ihneď ratifikačný akt prezidenta, ale tento časovo prispôsobuje, resp. odkladá na neskoršiu dobu. Takéto konanie bez zákonného zmocnenia môže vykazovať charakter svojvoľnosti štátneho orgánu, hoci reálne ide o dlhodobu ustálenú prax<sup>20</sup>.

**g) Právomoc prezidenta pripojiť k zmluve vlastné výhrady.** Inštitút výhrad k medzinárodným zmluvám je častým a pomerne ustáleným v zmluvnej praxi štátov, vrátane Slovenskej republiky. V aplikačnej praxi je pomerne dobre a dostatočne ustálené, že prezident musí urobiť výhrady k medzinárodnej zmluve, pokiaľ s výhradami Národná rada vysloví svoj súhlas. Otázkou však je, či prezident môže k medzinárodnej zmluve pripojiť vlastné výhrady, teda také, ktorými sa parlament pri vyslovovaní súhlasu nezaoberal. Táto, možno na prvý pohľad banálna otázka, má svoj pôvod hlboko zakorenený v existujúcom systéme uzatvárania medzinárodných zmlúv. Tým, že otázku právomocí prezidenta pri výhradách k medzinárodným zmluvám nereguluje zákonná úprava, teoreticky možno vyvodzovať, že toto jeho právo je pomerne široko diskrečné, a teda urobenie vlastných výhrad nie je porušením ústavy ani inej zákonnej normy. Ak by bola otázka regulovaná zákonom, zákon by jasne stanovoval limity výkonu právomoci prezidenta v tejto oblasti.

**h) Otázky, ktoré sa v ústavnej praxi nevyskytli.** Vzhľadom na skutočnosť, že proces uzatvárania medzinárodných zmlúv je okrem vnútroštátnej ústavnej úpravy ovplyvňovaný aj medzinárodným právom, môžu v zmluvnej praxi nastať situácie, ktoré sa doposiaľ v slovenských podmienkach nevyskytli, nereguluje ich príslušná právna úprava, ani aplikačná prax. Pri chýbajúcej zákonnej úprave je pôsobnosť štátnych orgánov vystavená situácii, že sa pri použití analógie, resp. extenzívneho výkladu iného inštitútu, nepohybujú v dostatočne jasných a vymedzených zákonných rámcoch. Takouto otázkou je napríklad otázka urobenia vyhlásenia podľa článku 18 písm. a)

<sup>17</sup> Porovnaj napríklad Návrh na prijatie dodatku k článku 124 Rímskeho štatútu Medzinárodného trestného súdu schválený vládou Slovenskej republiky uznesením č. 324 zo 17. augusta 2016, dostupné online: <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=25784>

<sup>18</sup> Ukončenie zmluvy dohodou strán v zásade nespôsobuje vážnejší interpretačný problém, keďže takáto dohoda sa považuje za medzinárodnú zmluvu a schvaľuje sa teda podľa príslušných pravidiel.

<sup>19</sup> § 14 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov

<sup>20</sup> Napríklad ratifikácia Dauhaského dodatku ku Kjótskemu protokolu, ktorý prezident Slovenskej republiky ratifikoval 20. apríla 2015, avšak k uloženiu ratifikačnej listiny došlo až 16. novembra 2017, teda dva a pol roka po uskutočnení ratifikačného aktu.

Viedenského dohovoru o zmluvnom práve, označované aj za odvolanie podpisu pod medzinárodnou zmluvou.

Tento výpočet problémov aplikačnej praxe, ktoré môžu vyplývať z neexistencie zákonnej úpravy, je len demonštratívny. Cieľom poukázania na konkrétnosti bolo skôr poskytnúť praktické pozadie úvahám o zákone o medzinárodných zmluvách a nie riešiť, či poskytnúť riešenie konkrétnym problémom aplikačnej praxe.

### **3.2. Teoretický základ prekonávania problémov aplikačnej praxe**

Ako bolo konštatované vyššie, napriek zjavným problémom aplikačnej praxe je systém uzatvárania medzinárodných zmlúv fungujúcim a koherentným systémom. Pri chýbajúcej ucelenej zákonnej úprave sa totiž nedostatky v právnej regulácii na zákonnej úrovni darí praxi prekonávať dvoma spôsobmi:

- a) dostatočne ustálenými ústavnými zvyklosťami
- b) kreatívnou (teleolgickou) interpretáciou ustanovení Ústavy Slovenskej republiky

a to buď pri formulovaní rozhodnutia prezidenta č. 250/2001 Z. z., výkonom príslušných ustanovení Pravidiel vlády Slovenskej republiky pre uzatváranie medzinárodných zmlúv a zmluvnú prax, resp. faktickým postupom štátnych orgánov v procese uzatvárania medzinárodných zmlúv.

#### **3.2.1 Ústavná zvykosť v oblasti medzinárodných zmlúv**

Existencia ústavných zvyklostí v ústavnom poriadku Slovenskej republiky nie je jednoznačne zakotvená v slovenskej právnej doktríne a preto nie je možné ju považovať za nekontroverzný inštitút<sup>21</sup>. Napriek tomu však otázky uzatvárania medzinárodných zmlúv, ktoré nie sú upravené v Ústave Slovenskej republiky a vyplývajú len z ustáleného postupu štátnych orgánov (hoci regulovaného uznesením vlády Slovenskej republiky) naplňajú podmienky, ktoré doktrína identifikuje ako vznik, resp. existenciu ústavnej zvyklosti.

Ústavná zvykosť má podľa existujúcej doktríny tieto definičné znaky<sup>22</sup>:

- ide o relatívne určité pravidlo správania (postupu) spravidla procesného charakteru uplatňované výhradne vo sfére verejného práva, konkrétnejšie vo sfére tradične patriacej do predmetu ústavného práva, ktoré sa

- sformovalo (konštituovalo) dlhodobým a opakovaným uplatňovaním v ústavno-politickej praxi a ktoré

- môže mať (má) ústavnoprávnu relevanciu v tom zmysle slova, že mu (ústavné) štátne orgány, resp. ústavní činitelia pri svojom ústavne významnom konaní (postupe), súvisiacim spravidla s interpretáciou a uplatňovaním ústavného textu, môžu priznať (priznajú) určitú faktickú relevanciu (primerane zohľadnia jeho existenciu), čím ho fakticky legitimizujú a tým vytvoria podmienky na pôsobenie ústavnej zvyklosti vo funkcii subsidiárneho prameňa (ústavného) práva, a to bez ohľadu na to, či príslušný ústavný orgán (ústavný činiteľ) ústavnej zvyklosti aj formálne(výslovne) prizná takúto funkciu (postavenie), alebo ju len konkludentne (ale pritom zjavne) rešpektuje (dodržiava).

Po posúdení týchto definičných znakov je možné konštatovať, že viaceré inštitúty procesu a systému uzatvárania medzinárodných zmlúv naplňajú znaky ústavnej zvyklosti. Týmto by bol jasne daný dôvod relatívne bezproblémového fungovania doterajšieho systému uzatvárania

<sup>21</sup> Porovnaj OROSZ, L. a VOLČKO, V., Ústavné zvyklosti a ich vplyv na interpretáciu, aplikáciu a zmenu práva

<sup>22</sup> Ibid. s. 3



medzinárodných zmlúv, keď sú to práve ústavné zvyklosti, ktoré vypĺňajú jednak nedostatky samotnej ústavnej úpravy, ako aj nedostatky vyplývajúce z absencie komplexnej zákonnej úpravy.

### **3.2.2. Kreatívna interpretácia Ústavy**

Druhým možným spôsobom identifikovaným v teoretickej rovine, prostredníctvom ktorého sa darí prekonávať problémy aplikačnej praxe i pri absencii príslušnej zákonnej úpravy, je kreatívna interpretácia Ústavy Slovenskej republiky, resp. tých častí, ktoré sa týkajú uzatvárania medzinárodných zmlúv. Kreatívna interpretácia, blížiac sa k teleologickej interpretácii právnej normy, má za následok, že sa viacerým štátnym orgánom v existujúcej aplikačnej praxi prisudzujú právomoci, ktoré zjavne z textu ústavy nevyplývajú. Ďalším dôsledkom tejto kreatívnej interpretácie je aj zadefinovanie procesných postupov štátnych orgánov pri procese uzatvárania medzinárodných zmlúv, ktoré rovnako nemajú základ ani v samotnom texte ústavy, ani v žiadnej zákonnej úprave.

Práve kombináciou vzniku ústavnej zvyklosti podloženej kreatívnou (konštruktívnou) interpretáciou ústavy sa účinne darí presadzovať systém uzatvárania medzinárodných zmlúv ako koherentného a fungujúceho systému. Otázka však znie, či tieto „pomocné“ techniky rozvoja ústavnej úpravy sú v súlade s článok 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, a či by parlament nemal (nemusel) pristúpiť k prijatiu ucelenej zákonnej úpravy, ktorá by eliminovala potrebu plátania prirodzených ústavných medzier. Ústava samotná, bez vykonávajúcej legislatívy, totiž nie je schopná obsiahnuť a upraviť každú situáciu a každý procesný postup súvisiaci s výkonom právomocí jednotlivých štátnych orgánov či už všeobecne, alebo konkrétne v procese uzatvárania medzinárodných zmlúv.

## **4. EXISTUJÚCI ÚSTAVNÝ ZÁKLAD NA PRIJATIE ZÁKONNEJ ÚPRAVY PRE OBLASŤ MEDZINÁRODNÝCH ZMLÚV**

V predchádzajúcej časti bolo preukázané, že existujúci systém upravujúci uzatváranie medzinárodných zmlúv v Slovenskej republike síce možno označiť za koherentný a fungujúci, avšak vykazujúci viaceré anomálie a nedostatky priamo spôsobené chýbajúcou zákonnou úpravou. Je preto nevyhnutné intenzívne sa zaoberať prijatím zákonnej úpravy procesu uzatvárania medzinárodných zmlúv, obsahom tejto úpravy, ale hlavne ústavným základom na prijatie takejto legislatívy. Kým detaily obsahu takejto právnej úpravy presahujú zameranie tohto príspevku, v tejto časti je potrebné venovať sa hlavne ústavnému základu vytvárajúcemu a vymedzujúcemu právny priestor budúcej právnej úpravy.

Ústava priamo neodkazuje na prijatie zákonnej úpravy procesu uzatvárania medzinárodných zmlúv. Tomu sa ani nemožno čudovať, keďže v čase prijímania ústavy, ako aj veľkej novely v roku 2001 bolo nastavenie ústavodarcu, ako aj medzinárodnoprávnej doktríny v zachovaní *status quo* vo vzťahu k procedurálnym otázkam uzatvárania medzinárodných zmlúv. To bolo koniec koncov potvrdené aj pri novele ústavy č. 90/2001 Z. z., keď sa pomerne rozsiahlym spôsobom riešili otázky postavenia medzinárodných zmlúv v ústavnom a právnom poriadku SR a špecifikácie kategórií a ich účinkov vo vzťahu k iným prameňom práva, samotný postup a právomoci štátnych orgánov ostali nepovšimnuté. Je zaujímavé, ako ústavodarca pristúpi k nadmernej regulácii otázky nespôsobiacej problémy aplikačnej praxe a túto otázku neuveriteľne skomplikuje, ale reálne problémy postupu a právomocí jednotlivých štátnych orgánov nechá nepovšimnuté.

Existujúci text ústavy vyzvára ústavný základ na prijatie zákona o medzinárodných zmluvách v troch rovinách.

V prvom rade je to samotný článok 2 ods. 2 ústavy upravujúci rámce a limity právomocí a rozsahu a spôsobu konania štátnych orgánov. Vzhľadom na to, že sa podarilo preukázať v tomto článku, že proces uzatvárania medzinárodných zmlúv je komplexný a ucelený systém upravujúci postup rôznych ústavných a štátnych orgánov, je možné jednoznačne konštatovať, že zo súčasného znenia ústavy a charakteru Slovenskej republiky ako demokratického a právneho štátu vyplýva nevyhnutnosť zákonnej úpravy postupu, rozsahu a spôsobu konania štátnych orgánov v oblasti uzatvárania medzinárodných zmlúv.

V druhom rade ide o ustanovenie čl. 102 ods. 4 Ústavy SR, ktoré stanovuje, že *Podrobnosti o výkone ústavných právomocí prezidenta podľa odseku 1 môže ustanoviť zákon*. Takéto zmocňovacie ustanovenie v skutočnosti jasne nabáda na prípravu zákona o medzinárodných zmluvách, ktorý je, berúc do úvahy centrálné postavenie prezidenta v celom systéme a procese uzatvárania medzinárodných zmlúv, *de facto* zákonom o podrobnostiach o výkone ústavnej právomoci prezidenta Slovenskej republiky dojednávať a ratifikovať medzinárodné zmluvy.

V treťom rade, avšak skôr ako pomocným ústavným základom je ustanovenie čl. 119 písm. r) Ústavy Slovenskej republiky, na základe ktorého *Vláda rozhoduje v zbere .... o ďalších otázkach, ak to ustanoví zákon*. Hoci sa nepredpokladá, že prijatím zákona o medzinárodných zmluvách by sa radikálne narušil systém delenia kompetencií medzi štátnymi orgánmi, je možné, že prijatie zákona si vyžiada rozšírenie kompetencií vlády, ktoré vláda v súčasnosti čerpá z rozhodnutia prezidenta, resp. ústavných zvyklostí, ktoré si sama sebe zakotvila uznesením vlády do Pravidiel pre oblasť medzinárodných zmlúv.

## 5. ZÁVER

Ústava Slovenskej republiky vytvára dostatočný ústavný rámec na prijatie zákonnej úpravy, ktorá by podrobnejšie vymedzila ústavné právomoci prezidenta podľa článku 102 ods. 1 písm. a) Ústavy SR v oblasti uzatvárania medzinárodných zmlúv. Novou zákonnou úpravou – zákonom o medzinárodných zmluvách – by sa komplexne upravil existujúci proces prípravy, prerokovania, dojednávania, vnútroštátneho schvaľovania, vyslovovania súhlasu v mene SR byť zmluvou viazaný, ako aj vyhlasovania medzinárodných zmlúv. Tento proces uzatvárania medzinárodných zmlúv je komplexný, jednotný a koordinovaný postup viacerých verejnoprávnych aktérov, ktorý zahŕňa štátne orgány SR, vrátane ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, vládu Slovenskej republiky a jej poradné orgány, Národnú radu Slovenskej republiky, prezidenta Slovenskej republiky a Ústavný súd Slovenskej republiky.

Príspevok ukázal, že neexistujúca zákonná právna úprava je v súčasnosti suplovaná a ústavné medzery sú vyplňané prostredníctvom systému ústavných zvyklostí dosahovaných kreatívnou interpretáciou existujúcich ustanovení Ústavy Slovenskej republiky.

Doterajšia nevôľa vo vzťahu k prijatiu zákona o medzinárodných zmluvách môže mať rôzne príčiny. Medzi nimi je aj dlhoročná ústavná prax vychádzajúca z praxe Československa, ak aj to, že systém uzatvárania medzinárodných zmlúv je v súčasnosti koherentný a fungujúci, pričom pomocné nástroje, ako vytváranie ústavných zvyklostí a kreatívnej interpretácie ústavy pomáhajú riešiť a reagovať na problémy aplikačnej praxe. Z tohto dôvodu môžu viacerí odborníci vidieť v zákonnej úprave riziká spočívajúce v nebezpečenstve vytvorenia rigidného systému, ktorý stratí možnosti pružne a kreatívne reagovať na nové výzvy aplikačnej praxe. Avšak tento prístup, spočívajúci v odmietaní rigidného zákonného rámca, nemožno považovať za prístup demokratický, ústavný vychádzajúci z princípov právneho štátu.

Reálnou dilemou pred zákonodarcom by teda nemala byť otázka či je potrebné prijať zákon o medzinárodných zmluvách, ale kedy k nemu pristúpiť. Jedinou koncepciou otázkou, ktorá pred tvorcami zákonnej úpravy ostáva je, či zákon prijať v existujúcich rámcach ústavy, ktorá v mnohom reflektuje prekonaný koncept ústavných kompetencií vo vzťahu k medzinárodným zmluvám a obsahuje viaceré nejasné a vzájomne si odporujúce ustanovenia, najmä v kategorizácii, resp. postavení medzinárodných zmlúv. Teda, či by zákonu o medzinárodných zmluvách nemala predchádzať reforma / novela Ústavy SR, resp. jej častí týkajúcich sa medzinárodných zmlúv.

**Použitá literatúra:**

OROSZ, L. a VOLČKO, V., Ústavné zvyklosti a ich vplyv na interpretáciu, aplikáciu a zmenu práva, in BARÁNY, E. a kol. Zmena práva, ÚŠaP SAV, 2013, ISBN 978-80-8085-084-2

Ústava Slovenskej republiky

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

Pravidlá vlády Slovenskej republiky pre uzatváranie medzinárodných zmlúv a zmluvnú prax prijaté uznesením vlády Slovenskej republiky č. 743 zo dňa 21. októbra 2009

**Kontaktné údaje:**

JUDr. Metod Špaček, Ph.D.

metod.spacek@flaw.uniba.sk

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Šafárikovo nám. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

# PROZATÍMNÍ PROVÁDĚNÍ SMLUV

Pavel Šturma

Univerzita Karlova, Právnická fakulta

**Abstract:** Provisional application of treaties is governed by international law of treaties, codified in the Vienna Convention of 1969. However, its Article 25 is very brief which may contribute to problems of interpretation and application in practice. The UN International Law Commission thus revisited the topic after more than 50 years. Currently, it is completing draft guidelines which clarify rules on the provisional application of treaties, concerning also treaties concluded by international organizations. While based on an agreement between the States or international organizations concerned, the provisional application can also be in practice influenced or limited by rules of internal law. This is in particular the case where the treaty includes so-called (non)consistency clause referring to internal laws. The fluctuations of interpretation of such clauses can be best seen in the Yukos case.

**Abstrakt:** Prozatímní provádění smluv je institutem mezinárodního smluvního práva, kodifikovaným ve Vídeňské úmluvě (1969). Její článek 25 je však velmi stručný, což vede v praxi k problémům při interpretaci a aplikaci. Komise OSN pro mezinárodní právo se proto po více než 50 letech k tomuto tématu vrátila a dokončuje návrh směrnic, které upřesňují pravidla prozatímního provádění smluv, týkající se též smluv mezinárodních organizací. Ač je založeno na dohodě stran, v praxi bývá prozatímní provádění ovlivněno či podmíněno také pravidly vnitrostátního práva. Tak je tomu zejména v případě, když sama smlouva obsahuje pro účely prozatímního provádění tzv. doložku o souladu s vnitrostátními zákony. Velká nejednotnost výkladu takových ustanovení se nejlépe ukazuje na případě Yukos.

**Klíčové slová:** Provisional application of treaties, 1969 Vienna Convention, Energy Charter Treaty, International Law Commission, Yukos case, internal law

Klíčové slová: Prozatímní provádění smluv, Vídeňská úmluva 1969, Dohoda o Energetické chartě, Komise pro mezinárodní právo, případ Yukos, vnitrostátní právo

## 1 ÚVOD

Cílem tohoto příspěvku je pohled na některé problémy spojené s prozatímním prováděním smluv. Prozatímní provádění smluv je institutem mezinárodního smluvního práva, kodifikovaným ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu (1969). Její článek 25 je však velmi stručný, což vede v praxi k problémům při interpretaci a aplikaci. Komise OSN pro mezinárodní právo se proto po více než 50 letech k tomuto tématu vrátila a dokončuje návrh směrnic, které upřesňují pravidla prozatímního provádění smluv, týkající se též smluv mezinárodních organizací. Ač je založeno na dohodě stran, v praxi bývá prozatímní provádění ovlivněno či podmíněno také pravidly vnitrostátního práva. A právě na kontaktu a střetu pravidel mezinárodního práva a vnitrostátního práva vznikají největší problémy s interpretací a aplikací tohoto institutu v praxi. Příspěvek bude rozdělen na připomenutí geneze úpravy, tj. dnešního článku 25 Vídeňské úmluvy. Hlavní pozornost však bude věnována *diagnóze* tohoto problému, který se v nejvyhrocenější podobě projevil v případě *Yukos*, založeném na prozatímním provádění Dohody k energetické chartě (ECT, 1994). Další část pak nastíní možnou *terapii*, k níž by mohla zčásti přispět také práce Komise pro mezinárodní právo na tomto tématu.

## 2 INSTITUT PROZATÍMNÍHO PROVÁDĚNÍ VE VÍDEŇSKÉ ÚMLUVĚ

V mezinárodním smluvním právu se již dávno uplatňuje institut prozatímního provádění mezinárodních smluv. Důvodem prozatímního provádění, upraveného dnes v čl. 25 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (1969), je, zjednodušeně řečeno, naléhavá potřeba okamžité realizace obsahu smlouvy nebo její části v případě, kdy tento obsah je pro svou závažnost současně také

důvodem, že platnost smlouvy je podmíněna ratifikací.<sup>1</sup> Podle tohoto pravidla se smlouva nebo její část prozatímně provádí do jejího vstupu v platnost, jestliže tak stanoví sama smlouva, nebo státy, které se účastnily jednání, se o tom dohodly jiným způsobem.

Dohoda o tom, že se smlouva nebo některá její ustanovení budou prozatímně provádět, ovšem neznamená, že tento institut nahrazuje vstup v platnost nebo se mu rovná. Proto mezinárodní smluvní právo ve Vídeňské úmluvě jasně terminologicky rozlišuje mezi „vstupem v platnost“ a „prozatímním prováděním“.

Předběžné či prozatímní provádění tak neznamená prozatímní „vstup v platnost“, nýbrž zakládá pouze určité právní účinky.<sup>2</sup> Jinak řečeno, jedná se jen o prozatímní „provádění“ a ne o „prozatímní platnost“ smlouvy.<sup>3</sup> Je třeba připomenout, že smlouva, byť se stává pro smluvní státy závaznou až vstupem v platnost, může mít již před tímto datem některé účinky.<sup>4</sup>

Tato otázka ovšem nebyla zpočátku tak jednoznačná, jak se jeví dnes. V minulosti se některým autorům jevil článek 25 Vídeňské úmluvy jako nový institut mezinárodního smluvního práva.<sup>5</sup> V novější literatuře lze však najít doklady o tom, že výjimečně docházelo k prozatímnímu provádění smluv již v 19. století. Jako první příklad prozatímního provádění se uvádí Londýnská dohoda (1840), uzavřená mezi evropskými mocnostmi (Rakouskem, Pruskem, Ruskem a Velkou Británií) a Osmanskou říší.<sup>6</sup> Tehdy se jako důvod uváděla geografická vzdálenost mezi smluvními stranami, což mohlo komplikovat a prodloužit výměnu ratifikačních listin. V pozdější době a v současnosti je pak hlavním důvodem potřeba rychlého uvedení do života (provádění) některých smluv (některých ustanovení) navzdory poměrně zdlouhavému vnitrostátnímu schvalování. Souvisí to s tím, že na rozdíl od absolutistického státu v demokratických státech (konstitučních monarchiích i republikách) potřebuje hlava státu k ratifikaci smlouvy souhlas parlamentu.<sup>7</sup>

Je zajímavé, že zatímco čs. nauka mezinárodního práva v meziválečném období (za 1. čs. republiky) nevěnovala prozatímnímu provádění mezinárodních smluv (či jinak nazvanému institutu plnicímu stejnou funkci) pozornost,<sup>8</sup> tehdejší praxe znala zákonnou úpravu „prozatímní platnosti“, resp. „prozatímního uvádění v platnost“ některých (obchodních) smluv.

Kodifikační historie vztahující se k dnešnímu článku 25 Vídeňské úmluvy je poměrně složitá.<sup>9</sup> V rámci Komise pro mezinárodní právo prošel návrh příslušného článku značnými formálními a terminologickými proměnami. První návrh ustanovení, které v jádru odpovídá dnešnímu čl. 25, se objevil již v 1. zprávě zvláštního zpravodaje Fitzmaurice (1956).<sup>10</sup> Další zvláštní zpravodaj Waldock ve své 1. zprávě (1962) poukázal na prozatímní provádění v tehdejší návrhu čl. 20 (Způsob a den vstupu v platnost) a čl. 21 (Právní účinky vstupu v platnost).<sup>11</sup> V témže roce

<sup>1</sup> Viz ČEPELKA, Č.: Právo mezinárodních smluv. Vídeňská úmluva o smluvním právu (1969) s komentářem. Praha: Karolinum, 1999, s. 43.

<sup>2</sup> Srov. AUST, A., *Modern Treaty Law and Practice*. Cambridge, 2000, s. 139-140.

<sup>3</sup> Srov. TÝČ, V., *O vnitrostátní přímé závaznosti mezinárodních smluv*. Brno, 1996, s. 86.

<sup>4</sup> Viz JENNINGS, R. – WATTS, A. (eds.), *Oppenheim's International Law*. London/New York, 1992, s. 1238: *“Although a treaty only becomes binding upon the contracting states when it has come into force, it is not always without effect before its entry into force – typically, during the interval between signature and ratification. ...a treaty may provide, or the negotiating states may otherwise agree, that it is wholly or partly to be applied provisionally pending its entry into force.”*

<sup>5</sup> SINCLAIR, I.: *The Vienna Convention on the Law of Treaties*. 2nd ed. Manchester University Press, 1984, s. 46.

<sup>6</sup> Viz GESLIN, A., *La mise en application provisoire des traités*. Paris: Pedone, 2005, s. 6.

<sup>7</sup> Srov. SEIDL-HOHENVELDERN, I., *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Codex Bohemia, 1999, s. 50-51, 63.

<sup>8</sup> Srov. HOBZA, A., *Úvod do mezinárodního práva mírového*. Praha, 1933, s. 298-299.

<sup>9</sup> Srov. VILLIGER, M.E., *Commentary*. op. cit., s. 353.

<sup>10</sup> Article 42, par. 1, in: YILC, 1956, Vol. II, s. 116 a 127: *“A treaty may, however, provide that it shall come into force provisionally on a certain date, or upon the happening of a certain event, such as the deposit of a specified number of ratifications. In such cases an obligation to execute the treaty on a provisional basis will arise, but, subject to any special agreement to the contrary, will come to an end if final entry into force is unreasonably delayed or clearly ceases to be probable.”*

<sup>11</sup> Viz YILC, 1962, Vol. II, s. 68 an.: *“6. Notwithstanding anything contained in the preceding paragraphs of this article, a treaty may prescribe that it shall come into force provisionally on*

přijátá zpráva Komise sloučila tam obsažené zásady do jediného ustanovení, a to čl. 24 (Předběžný vstup v platnost).<sup>12</sup> Po dlouhých diskusích v r. 1965 nakonec Komise přijala ve svém návrhu článků z r. 1966 pod tímto názvem návrh čl. 22.<sup>13</sup>

Jak je zřejmé, hlavním rozdílem je odlišná terminologie, místo o prozatímním provádění se hovoří o „předběžném vstupu v platnost“. Kromě toho druhý odstavec byl věnován předběžnému vstupu v platnost jen části smlouvy. Tato formulace však nebyla přijímána jednoznačně ani v rámci Komise, např. francouzský člen Komise P. Reuter ji označil za nepřesnou.<sup>14</sup> Návrh Komise z r. 1966 ovšem narazil na odpor hlavně kodifikační konferenci ve Vídni (1968/1969). Některé státy navrhovaly jeho vyškrtnutí (USA, Korea a Vietnam), ale to se nesetkalo s širší podporou. Namísto toho návrh Komise doznal podstatných změn. Obsah odst. 2, který rozlišoval prozatímní provádění celé smlouvy a její části, byl zařazen do dnešního čl. 25 odst. 1. Nejvýznamnější změnou, která vycházela z návrhu bývalého Československa a Jugoslávie, bylo přejmenování kontroverzního „předběžného vstupu v platnost“ na „předběžné provádění“.<sup>15</sup> Nadto Konference rozhodla o zařazení nového odst. 2, který se týká skončení prozatímního provádění smlouvy nebo části smlouvy. Stalo se tak na návrh Belgie, ke kterému se později připojilo Maďarsko a Polsko.<sup>16</sup>

Takto upravený článek 25 byl přijat na Vídeňské konferenci poměrem hlasů 87:1 při 13 abstencích. Zejména řada latinskoamerických států se zdržela hlasování, a to kvůli obavám, že čl. 25 by znamenal závazky pro signatářské státy bez předchozího souhlasu jejich zákonodárných orgánů.<sup>17</sup> Kolumbie a některé další latinskoamerické státy (Kostarika, Guatemala a Peru) uplatnily k čl. 25 výhradu, podle které jejich ústava vylučuje prozatímní provádění smluv.<sup>18</sup>

Článek 25 odst. 1 upravuje provádění smlouvy po určité době, a to do jejího vstupu v platnost. Jde o jakýsi zjednodušený postup, který má zajistit provádění smlouvy nebo její části po určitou dobu, mají-li na tom zájem státy, které se zúčastnily jednání. Tento souhlas s předběžným prováděním může být vyjádřen buď v samotné smlouvě, nebo jiným způsobem (půjde fakticky o podpůrnou či vedlejší dohodu, která stanoví prozatímní provádění hlavní smlouvy). Je tedy zřejmé, že konsensuální povaha smlouvy (její vstup v platnost i další účinky závisí na projevu vůle stran) není narušena ani prozatímním prováděním, které se vždy opírá o dohodu mezi státy.

Pojmově se jedná o dohodu odlišnou od hlavní smlouvy, která se někdy nazývá „sekundární“ či „akcesorická“, ale nejpřesnější je „dohoda o prozatímním provádění“.<sup>19</sup> Jak se uvádí v literatuře, která zobecňuje praxi států, taková dohoda může mít různou podobu: samostatná mezinárodní smlouva předvídající prozatímní provádění připojené dohody, protokol o prozatímním provádění, výměna diplomatických nót, rezoluce připojená ke smlouvě, ústní dohoda zástupců států, popř. tacítní souhlas.<sup>20</sup>

Totéž platí o prozatímním provádění jen určité části smlouvy, zejména též tehdy, jestliže její okamžitá realizace je nezbytná k tomu, aby se tím připravila cesta pro následný vstup v platnost smlouvy jako celku, případně aby od tohoto okamžiku bylo možno smlouvu jako celek bezprostředně realizovat.

---

*signature or on a specified date or event, pending its full entry into force in accordance with the rules laid down in this article.”*

<sup>12</sup> Viz YILC, 1962, Vol. II, s. 182.

<sup>13</sup> YILC, 1966, Vol. II, s. 210: “Article 22 – Entry into force provisionally:

1. A treaty may enter into force provisionally if:

(a) The treaty itself prescribes that it shall enter into force provisionally pending ratification, acceptance, approval or accession by the contracting States; or  
(b) The negotiating States have in some other manner so agreed.

2. The same rule applies to the entry into force provisionally of part of a treaty.”

<sup>14</sup> Viz YILC, 1965, Vol. I, s. 106.

<sup>15</sup> Viz dok. A/CONF.39/C.1/SR.27, Official Records, Documents, s. 144, § 224.

<sup>16</sup> Viz dok. A/CONF.39/C.1/SR.26 a SR.27, *ibid.*, s. 142, 144.

<sup>17</sup> Viz např. prohlášení delegace Guatemaly, OR Plenary, 1969, s. 39, § 53.

<sup>18</sup> Srov. VILLIGER, M.E., *Commentary...*, *op. cit.*, s. 356.

<sup>19</sup> Srov. GESLIN, A., *op. cit.*, s. 185, 196-203.

<sup>20</sup> Srov. GESLIN, A, *op. cit.*, s. 122 an.; MATHY, D. In: CORTEN, O., KLEIN, P., *Les conventions de Vienne sur le droit des traités*. Bruxelles: Bruylant, 2006, s. 1063 an.

### 3 PROZATÍMNÍ PROVÁDĚNÍ ECT TESTOVANÉ V PRAXI – PŘÍPADY YUKOS

Dohoda k energetické chartě (*Energy Charter Treaty*, ECT, 1994) je mnohostranná smlouva s omezením věcného rozsahu na energetický sektor, která stanoví v této oblasti práva a povinnosti týkající se investic, obchodu a dalších otázek, jako je tranzit energetických zdrojů, soutěž, ochrana životního prostředí, přístup na kapitálové trhy a přenos technologií. Navíc tato Dohoda ve většině případů poskytuje i právní režim k vynucení těchto závazků a řešení sporů. Hlavní ustanovení Dohody k energetické chartě (1994) se týkají podpory a ochrany investic, tranzitu energetických materiálů a produktů, obchodu, transferu technologií, přístupu ke kapitálu, aspektů ochrany životního prostředí, hospodářské soutěže a zdanění.<sup>21</sup>

Určitou zvláštností je prozatímní provádění ECT. Podle čl. 45 odst. 1 „každý signatář souhlasí s předběžným prováděním Dohody až do doby vstupu v platnost pro signatáře v souladu s článkem 44, pokud (*to the extent that*) takové předběžné provádění není neslučitelné s jeho ústavou, zákony a nařízeními.“ Avšak každý signatář může podle čl. 45 odst. 2(a) při podpisu předat depozitáři prohlášení, že není schopen přijmout předběžné provádění. Šest signatářských států, které neratifikovaly Dohodu (Austrálie, Island, Japonsko, Malta, Norsko a Polsko), učinilo takové prohlášení.<sup>22</sup> Kromě nich učinilo prohlášení, ve kterém se odvolává na doložku neslučitelnosti (*inconsistency clause*) v čl. 45 odst. 1, Rakousko, Lucembursko, Itálie, Portugalsko, Rumunsko a Turecko. Některé další státy neučinily žádné prohlášení, ale zřejmě spoléhaly na omezující ustanovení v čl. 45 odst. 1; sem patří Finsko, Francie, Německo a patrně i Česká republika.

O problémech s výkladem klauzule o slučitelnosti prozatímního provádění s vnitrostátním právem přinejmenším dva arbitrážní spory z ochrany investic vedené podle Dohody k energetické chartě, a to *Kardassopoulos v. Gruzie* a *Yukos v. Ruská federace*.

V případě *Kardassopoulos* šlo o rozhodčí řízení před tribunálem ICSID,<sup>23</sup> které zahájil řecký investor na základě Dohody k energetické chartě a dvoustranné dohody o ochraně investic (BIT) mezi Řeckem a Gruzii kvůli vyvlastnění koncese na rekonstrukci energovodů a další infrastruktury v Gruzii. Jednou z námitek proti jurisdikci tribunálu bylo to, že k napadeným vyvlastňovacím opatřením došlo před vstupem Dohody k energetické chartě v platnost (16.4.1998). Tribunál však došel k závěru, že má jurisdikci *ratione temporis*, a to na základě prozatímního provádění Dohody Gruzii i Řeckem od 17.12.1994. Ani jeden z těchto států neučinil prohlášení podle čl. 45 odst. 2(a). Tribunál se zabýval i otázkou, zda provádění Dohody neslučitelné s ústavou, zákony nebo nařízeními Gruzie nebo Řecka. Na základě prozkoumání jejich práva došel k závěru, že vnitrostátní právo nebrání prozatímnímu provádění této smlouvy. Při neexistenci specifických ustanovení o prozatímním provádění nelze z obecných ustanovení, jako je čl. 28 řecké ústavy, podle kterého se mezinárodní dohody až po ratifikaci zákonem stávají součástí vnitrostátního řeckého práva, dovozovat neslučitelnost s prozatímním prováděním.<sup>24</sup>

Řešení naznačené v arbitrážním nálezu *Kardassopoulos* bylo potvrzeno v částečném nálezu o jurisdikci a přípustnosti ve věci *Yukos* (2009). Jedná se o velmi známé arbitrážní řízení ve třech spojených věcech proti Ruské federaci, tj. případy *Yukos*, *Halley* a *Veteran Petroleum*, zahájené v únoru 2005 před rozhodčím tribunálem *ad hoc*, zřízeným pod správou Stálého rozhodčího dvora v Haagu a jednajícího podle pravidel UNCITRAL.<sup>25</sup> První ze jmenovaných společností je registrována na ostrově Man (UK), další dvě na Kypru, třebaže na daných územích nevykonávají žádnou činnost a v pozadí stojí ruští vlastníci. V daném sporu byl relevantní nejen výklad článku 17 Dohody, ale také skutečnost, že Ruská federace nikdy neratifikovala Dohodu, pouze ji podepsala v r. 1994, ale v r. 2009 notifikovalo depozitáři ECT, že se nehodlá stát smluvní

<sup>21</sup> Srov. TURNER, G., *Investment Protection Through Arbitration: the Dispute Resolution Provisions of the Energy Charter Treaty*. *International Arbitration Law Review*, 1998, s. 166. Srov. též ŠTURMA, P., BALÁŠ, V., *Prozatímní provádění Dohody k energetické chartě ve světle recentních rozhodčích nálezů*. *Právník* č. 9, 2011, s. 833-848.

<sup>22</sup> Kromě nich využilo opt-out podle čl. 45 odst. 2(a) také Bulharsko, Lichtenštejnsko, Kypr, Maďarsko, Švýcarsko a Turkmenistán.

<sup>23</sup> ICSID Case No. ARB/05/18.

<sup>24</sup> Srov. HUTCHEON, A., SPENCER, J., *Provisional Application of the Energy Charter Treaty*. *Global Arbitration Review* (<http://www.globalarbitrationreview.com/handbooks/3/sections/5/chapters/65/provisional...>)

<sup>25</sup> *Yukos Universal Ltd., Halley Enterprises Ltd., Veteran Petroleum Trust v. Russian Federation*.

stranou.<sup>26</sup> Žalobní návrh se tak opíral pouze o závazky vyplývající z předběžného provádění Dohody na základě článku 45. Tento závazek signatářského státu však platí jen do té míry, pokud takové předběžné provádění není neslučitelné s jeho ústavou, zákony a nařízeními.<sup>27</sup>

Tribunál nejprve vydal částečný nálezk, kde odmítl námitky proti své jurisdikci (30.11.2009). Poté pokračovalo řízení a meritorní nálezk ve třech spojených případech (zpravidla souhrnně označovaných jako případy *Yukos*) byl vydán 18.7.2014. V něm rozhodci přiznali žalobcům proti Rusku celkovou částku 50,2 miliardy USD, což zřejmě představuje nejvyšší přisouzenou kompenzaci v historii investiční arbitráže.<sup>28</sup>

Z hlediska hlavních námitek proti jurisdikci, založené na výkladu ustanovení o prozatímním provádění ECT, je ovšem klíčové první rozhodnutí (2009). Tribunál zde na základě množství snesených argumentů a expertních posudků obou stran provedl podrobný výklad čl. 45 Dohody k energetické chartě.

Tak například Martti Koskenniemi jako expert žalovaného Ruska k otázce prozatímního provádění ECT Finskem uvedl, že se Finsko opřelo při přijetí předběžného provádění o čl. 45(1) ECT, protože čl. 37(3) ECT, který omezuje rozpočtovou pravomoc Parlamentu, byl v rozporu s finským právem. Za cíl a účel prozatímního provádění při výkladu ustanovení čl. 45(1) ECT Prof. Koskenniemi považuje okamžité jednání, které by mělo podpořit naplnění účelu smlouvy. Prozatímní provádění zavádí podle něj přechodný systém, který překlenuje časovou mezeru mezi podpisem smlouvy a jejím vstupem v platnost. To znamená, že klauzule o předběžném provádění jsou standardními ustanoveními potud, pokud zavazují strany smlouvy činit to, co je vyžadováno k usnadnění zahájení fungování smlouvy. Klauzule o předběžném provádění jsou výjimečné, neboť dočasně pozastavují běžná pravidla o předložení smluv standardní ústavní proceduře ratifikace, přijetí a schválení.

Pokud jde o samotnou ECT, domnívá se Koskenniemi, že s ohledem na účel klauzule o prozatímním provádění, nepřevažuje pevně zakotvené pravidlo mezinárodního práva, podle kterého se stát nemůže dovolávat svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění závazku vyplývajícího z mezinárodní smlouvy, výslovné znění čl. 45(1) ECT, které podřizuje prozatímní provádění vnitrostátnímu právu signatářského státu. Souhlasí-li stát s předběžným prováděním smlouvy proto, aby připravil její vstup v platnost, je pochopitelné, že taková aplikace podléhá ustanovením vnitrostátního práva a předpisů. Koskenniemi dále poznamenává, že zhroucení rozdílu mezi běžným fungováním smlouvy a jejím předběžným prováděním popírá význam rozlišení zakotveného v samotné smlouvě a podkopává základní zásady smluvního systému na mezinárodní a vnitrostátní úrovni.

Podle ECT mají státy na výběr dvě možnosti. Podle čl. 45(1) může stát vybrat standardní systém prozatímního provádění smlouvy, tj. způsobem, který není neslučitelný s jeho vlastní ústavou, zákony a předpisy. Alternativně se může stát podle čl. 45(2) rozhodnout neprovádět předběžně smlouvu vůbec tím, že učiní příslušné prohlášení.

Koskenniemi nesouhlasí se znalcem navrhovatele prof. Crawfordem, že druhá volba je „samozřejmý mechanismus, kterým signatářský stát může vyloučit předběžné provádění“. První volba vychází z běžné praxe států při předběžném provádění a představuje vyváženost mezi potřebou připravit vstup smlouvy v platnost a potřebou chránit vnitrostátní ústavní pravidla dělbou moci v otázkách spjatých s mezinárodními smlouvami. Nesouhlasí rovněž s dalším znalcem navrhovatele profesorem Reismanem v jeho interpretaci. Podle Reismana představují čl. 45(1) a

---

<sup>26</sup> *Yukos Universal Ltd. (Isle of Man) v. The Russian Federation*, PCA Case No. AA 227, Interim Award on Jurisdiction and Admissibility (30 November 2009), § 37.

<sup>27</sup> Srov. KLAUS, U., *The Yukos Case under the Energy Charter Treaty and the Provisional Application of International Treaties*, *Policy Papers on Transnational Economic Law*, No. 11, TELC, Halle, January 2005.

<sup>28</sup> *Halley Enterprises Ltd. (Cyprus) v. The Russian Federation*, PCA Case No. AA 226, Final Award, 18 July 2014; *Yukos Universal Ltd. (Isle of Man) v. The Russian Federation*, PCA Case No. AA 227, Final Award, 18 July 2014; *Veteran Petroleum Ltd. (Cyprus) v. The Russian Federation*, PCA Case No. AA 228, Final Award, 18 July 2014.



45(2) jednotný systém predběžného provádění. Ustanovení však nenaznačují žádnou procesní vazbu a smluvní strany je chápou jako nezávisle fungující.<sup>29</sup>

Ruský expert prof. Igor Lukašuk uvedl, že ECT nebyla předložena k ratifikaci Dumě v šestiměsíční lhůtě a že Duma ECT nikdy neratifikovala. Kromě toho aplikace smlouvy vyžaduje změnu existujících zákonů nebo přijetí nových federálních zákonů. Z toho vyplývá, že podle čl. 15(1) federálního zákona o mezinárodních smlouvách (FLIT)<sup>30</sup> je vyžadována ratifikace. Podle mínění Igora Lukašuka nemůže být podle mezinárodního a vnitrostátního práva ECT prováděna dokonce ani prozatímně, neboť je v rozporu s ruskou Ústavou, zákony a pravidly (*Constitution, laws and regulations*), a proto mohou o otázce předložené navrhovatelem (*Claimant*) rozhodnout pouze ruské soudy. Prozatímní provádění (*Временное применение*) mezinárodních smluv upravuje v Rusku čl. 23 FLIT.<sup>31</sup>

Navrhovatel (tj. Yukos) naopak podepřel svá tvrzení autoritou profesorů Jamese Crawforda a Michaela Reismana. Jejich názory jsou zajímavé i obecně pro posouzení, jak lze vnímat tuto otázku v českém právu.

James Crawford uvedl, že prozatímní provádění smlouvy je skutečnou formou provádění a prozatímně prováděné smlouvy mají právní účinek. Přijetím závazku předběžně provádět ECT, přijal odpůrce (Respondent – Ruská Federace) závazek podle části III a V ECT. Zvláště, jestliže rozhodčí doložka měla být předběžně odpůrcem prováděna, oznámení o arbitráži (*Notice of Arbitration*) podané investorem učinilo dohodu o arbitráži perfektní, doplnilo či naplnilo dohodu (patrně ve smyslu akceptace oferty uvedené v příslušném ustanovení ECT), která byla a zůstává nezávislá na pokračujícím předběžném provádění ECT, a proto se z důvodů uvedených výše ustanovení o řešení sporu ECT ve vztahu k navrhovateli aplikuje.

Z přípravných prací nad VÚSP, zejména nad jejím čl. 25 vyplývá a dva doplňující návrhy tohoto článku to potvrzují, že prozatímní provádění má právní účinky. Během Vídeňské kodifikační konference byl návrh pozměněn a zahrnoval čl. 35(2), který stanovil zvláštní pravidla pro ukončení prozatímně prováděné smlouvy. Návrh textu byl navíc změněn a nahradil znění „enter into force provisionally“ zněním „apply provisionally“ a změna byla zamýšlena, aby nade vši pochybnost zdůraznila, že se pojem „provisionally“ vztahuje k času aplikace smlouvy, nikoliv k její právní závaznosti nebo účinnosti během tohoto období. Crawford rovněž odmítl názor, že se zásada *pacta sunt servanda* zakotvená v článku 26 VÚSP aplikuje pouze v případě platných mezinárodních smluv.

K interpretaci článků 45(1) a 45(2) ECT uvedl Crawford, že správná konstrukce článku 45(1) stanoví obecné pravidlo, které vychází vstříc ústavním a dalším požadavkům států účastnících se jednání, a článek 45(2) stanoví mechanismus, podle něhož by mělo pravidlo fungovat. Dále uvedl, že za předpokladu, že by článek 45(1) mohl fungovat samostatně na článku 45(2), vnitrostátní právo státu musí být jasné, pokud jde o vyloučení předběžného provádění smlouvy. Nelze přijmout tezi, že pouhá existence ústavního požadavku ratifikace je neslučitelná s předběžným prováděním. Mezinárodní právo se tradičně zdráhalo dovolit vnitrostátní omezení účinků ustanovení smlouvy.<sup>32</sup>

Podle rozhodčího nálezu není nutné spojení mezi odst. 1 a odst. 2, takže i stát, který neučinil prohlášení podle čl. 45(2)(a) se může dovolávat klauzule neslučitelnosti v čl. 45(1).<sup>33</sup> Tribunál dokonce připustil, že Ruská federace ani nemusela učinit zvláštní prohlášení podle čl. 45(1), aby se mohla dovolávat neslučitelnosti. Vyložil potom klauzuli neslučitelnosti, zda znamená plné nebo vůbec žádné provádění (*all-or-nothing*), nebo možnost zkoumat po jednotlivých ustanoveních, v jakém rozsahu je jejich provádění v souladu s vnitrostátním právem. Přiklonil se

<sup>29</sup> PCA Case No. AA 227, Yukos Universal Limited (Isle Of Man) v. The Russian Federation, Interim Award on Jurisdiction and Admissibility (30 November 2009), §§ 134-138.

<sup>30</sup> Federální zákon z 15. července 1995 č. 101-FZ o mezinárodních smlouvách Ruské federace. Text zákona je obsažen v příloze této studie.

<sup>31</sup> PCA Case No. AA 227, Yukos Universal Limited (Isle Of Man) v. The Russian Federation, Interim Award on Jurisdiction and Admissibility (30 November 2009), §§ 154-155.

<sup>32</sup> Ibid., §§ 217-220.

<sup>33</sup> PCA Case No. AA 227, Yukos Universal Limited (Isle Of Man) v. The Russian Federation, Interim Award on Jurisdiction and Admissibility (30 November 2009), §§ 264-269.

k výkladu, že jde o závazek prozatímně provádět celou smlouvu, pokud takové provádění není neslučitelné s vnitrostátním právem.<sup>34</sup>

Tribunál vyšel z principu obsaženého v čl. 27 Vídeňské úmluvy (zákaz dovolávat se vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění smlouvy), s nímž by bylo v rozporu dovolit státu upravovat, popř. vylučovat závazek prozatímního provádění ve vztahu k jednotlivým ustanovením smlouvy.<sup>35</sup> Tribunál tento závěr navíc zdůvodnil silnou presumpcí separace mezinárodního práva od vnitrostátního práva. Prozatímní provádění je totiž institutem mezinárodního práva.<sup>36</sup> Navíc je prozatímní provádění mezinárodních smluv výslovně připuštěno v čl. 23(1) federálního zákona o mezinárodních smlouvách. Tribunál zkoumal i další ruské zákony a dospěl k závěru, že prozatímní provádění Dohody nebylo neslučitelné s vnitrostátním právem.

Vydáním částečného (2009) ani konečného nálezu (2014) však případy *Yukos* zdaleka nekončí. Rusko se rozhodlo nepodřídit rozhodčímu nálezu a nezaplatit uloženou kompenzaci. Namísto toho začalo podnikat kroky, kterými se snažilo zabránit výkonu těchto rozhodnutí, a to jak na domácí scéně, tak v zahraničí.<sup>37</sup> To proto, že *Yukos* snažil dosáhnout uznání a výkonu rozhodčích nálezů v několika zemích (Belgie, Francie, Německo a USA) podle Úmluvy o uznávání a výkonu cizích rozhodčích nálezů (New York, 1958).<sup>38</sup>

Naproti tomu pro otázky bezprostředně řešené v nálezech *Yukos* mělo zásadní význam napadení nálezů před vnitrostátním soudem v Haagu příslušným podle místa vydání mezinárodního rozhodčího nálezu (*Hague District Court*) žalobami na zrušení nálezů (*Writs of Summons*) ze dne 28.1.2015. Soud ve svém rozsudku z 20.4.2016 přijal ruský výklad ustanovení o prozatímním provádění (čl. 45 ECT) a zrušil rozhodčí nálezy ve spojených věcech *Yukos*.<sup>39</sup>

Klíčovou pro výsledek sporu se ukázala interpretace ustanovení čl. 45 odst. 1 ECT, podle kterého „každý signatář souhlasí s předběžným prováděním Dohody až do doby vstupu v platnost pro signatáře v souladu s článkem 44, pokud (*to the extent that*) takové předběžné provádění není neslučitelné s jeho ústavou, zákony a nařízeními.“ Právě takovéto omezující klauzule (*limitation clauses, non-consistency clauses*) v některých smlouvách představují určitý výkladový problém, neboť se odchyľují od obecného pravidla o prozatímním provádění smluv, kodifikovaném v čl. 25 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (1969).<sup>40</sup> Zároveň je zde silný vztah k čl. 27 Vídeňské úmluvy, který stanoví, že smluvní strana se nemůže dovolávat ustanovení svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění smlouvy.

Na rozdíl od celkového přístupu rozhodčího tribunálu tento soud zvolil parciální (*piecemeal*) přístup k výkladu prozatímního provádění ECT, tedy potřebu zkoumat individuálně, zda jednotlivá smluvní ustanovení mají oporu k provádění ve vnitrostátním právu. Podle názoru soudu se rozhodčí tribunál také nevyrovnal s důvody, proč má „prozatímní provádění“ odlišný význam v čl. 45(1) a čl. 45(2).<sup>41</sup>

Z přijatého výkladu pak soud vyvodil následující závěry: (1) Stát, který z rozumných důvodů a s odkazem na omezující klauzuli spoléhá na rozpor mezi ustanovením smlouvy a vnitrostátním právem, nepopírá zásadu *pacta sunt servanda* ani zásadu článku 27 Vídeňské úmluvy. Částečné prozatímní provádění tak není v rozporu s předmětem a účelem ECT a povahou mezinárodního práva. (2) Praxe států se nemusela brát v potaz, protože žádná ze stran sporu neargumentovala, že by byla univerzálně aplikovatelná praxe, ani nevyplynul důkaz o takové praxi. (3) Přípravné práce (*travaux préparatoires*) ECT nebyly relevantní, protože výklad čl. 45 podaný soudem neponechává význam nejednoznačným nebo nejasným, ani nevede k nesmyslnému či nerozumnému výsledku.

<sup>34</sup> Ibid., §§ 311-312.

<sup>35</sup> Ibid., §§ 313-314.

<sup>36</sup> Ibid., §§ 315-316.

<sup>37</sup> Viz FENGHUA LI, *The Yukos cases and the provisional application of the Energy Charter Treaty*, Cambridge International Law Journal, vol. 6, 2017, No. 1, s. 76.

<sup>38</sup> United Nations Treaty Series, vol. 330, s. 38.

<sup>39</sup> Judgment of Hague District Court, 20 April 2016, Case No. C/09/477160/HA ZA 15-1; No. C/09/477162/HA ZA 15-2; No. C/09/481619/HA ZA 15-112.

<sup>40</sup> Text viz sdělení FMZV č. 15/1988 Sb.

<sup>41</sup> Ibid., § 5.14.

(4) Rusko nemuselo učiniť predem prohlášení podľa čl. 45(2), aby sa mohlo spoliehať na „omezujúci klauzuli“ čl. 45(1).<sup>42</sup>

Poté súd, v súlade s vyššie naznačeným prístupom, zkoumal otázku, či čl. 26 ECT (tj. ustanovení, na ktorých rozhodčí tribunál založil svoju právomoc) je slučiteľný s ruskou ústavou, zákony a nariadeniami. Najprv súd konštatoval, že o neslučiteľnosť by mohlo ísť nejen v prípade, že určité ustanovenie ECT je priamo v rozpore (zakázané) s vnútroštátnym právom, ale také za okolností, kedy v ruskom práve chýba právny základ pre medzinárodnú investičnú arbitráž alebo kedy tento spôsob riešenia sporů není slučiteľný se zásadami, ktoré jsou stanovené či odvoditelné z legislativy.<sup>43</sup>

Na základě posouzení ruského práva (s využitím dvou expertních posudků) pak došel k závěrům, že chýba samostatný základ v ruskom práve pro arbitráž podľa čl. 26. Súd sa konečne vrátil k otázke prozatímného provádění a závaznosti ECT. I když nejen podle mezinárodního práva, ale i čl. 2 federálního zákona o mezinárodních smlouvách může být podpis formou vyjádření souhlasu států být vázán smlouvou, v tomto případě tomu tak nebylo, protože čl. 45(1) ECT neobsahuje ustanovení, které by dalo podpisu takový účinek. Kromě toho bylo Rusko omezeno ústavními limity, požadujícími, aby smlouvy, které se odchylují nebo jdou nad rámec ruského práva, byly ratifikovány. Vzhledem k tomu, že v ruském práve nebyl samostatný právny základ pro mezinárodnú investičnú arbitráž a čl. 26 ECT nenabyl platnosti pouze na základě podpisu,<sup>44</sup> súd shledal, že chýba platná rozhodčí smlouva, a proto zrušil napadené nálezy.<sup>45</sup>

#### **4 ZÁVĚR**

Diametrálně odlišný výklad čl. 45 ECT ze strany rozhodčího tribunálu a nizozemského súdu ukazuje jak na přílišnou obecnost prozatímného provádění úpravy ve Vídeňské úmluvě, tak na problematickú podrobnějších ustanovení typu čl. 45 ECT (omezujúcich klauzulí), jež odkazem na slučiteľnosť vytvářejí napětí mezi mezinárodním a vnútroštátnym právom.<sup>46</sup>

Zdá se, že rozhodčí tribunál a súd ukazujú krajní polohy možného výkladu smluvního ustanovení, i když přijatý text čl. 45 se snažil o kompromis mezi snahou o co nejrychlejší provádění (alespoň částečné) a respektování suverenity signatářských států (ratifikace).

Současná práce Komise OSN pro mezinárodní právo na tématu Prozatímní provádění smluv sice může dát pouze obecné směrnice (*guidelines*), nikoliv řešení pro tento individuální spor, ty ale mohou naznačit cestu výkladu v soulade s mezinárodním právem. Na zasedání v r. 2017 Komise předběžně přijala několik relevantních ustanovení. Jednak potvrdila, že prozatímní provádění smlouvy nebo její části, které je založené vždy na dohodě států nebo mezinárodních organizací, má stejné účinky jako u platné smlouvy.<sup>47</sup>

V návrhu Komise dále potvrdila, že stát se obecně nemůže dovolávat svého vnútroštátního práva jako důvodu pro neprovádění svého závazku podle prozatímního provádění.<sup>48</sup> Jde o aplikaci pravidla kodifikovaného v čl. 27 Vídeňské úmluvy o smluvním práve. Z těchto pravidel jsou připuštěny pouze omezené výjimky: pokud byl souhlas států k prozatímnímu provádění vysloven při zjevném porušení pravidla vnútroštátního práva zásadního významu.<sup>49</sup> Zde se jedná o obdobu čl. 46 Vídeňské úmluvy (1969), která stanoví možnost dovolávat se relativní neplatnosti smlouvy při

<sup>42</sup> Ibid., §§ 5.19 až 5.22.

<sup>43</sup> Ibid., § 5.33.

<sup>44</sup> Ibid., § 5.93.

<sup>45</sup> Ibid., § 5.97.

<sup>46</sup> Srov. FENGHUA LI, *The Yukos cases...*, op. cit., s. 83.

<sup>47</sup> Viz Report of the ILC of the sixty-ninth session, 2017, GAOR, Supplement No. 10 (A/72/10), s. 129-130: „Draft Guideline 6“ – „The provisional application of a treaty or a part of a treaty produces the same legal effects as if the treaty were in force between the States or international organizations concerned, unless the treaty provides otherwise or it is otherwise agreed.“

<sup>48</sup> Ibid.: „Draft Guideline 9“ – „1. A State that has agreed to the provisional application of a treaty or part of a treaty may not invoke the provision of its internal law as justification for its failure to perform an obligation arising under such provisional application.“

<sup>49</sup> Ibid.: „Draft Guideline 10“ – „1. A State may not invoke the fact that its consent to the provisional application of a treaty or part of a treaty has been expressed in violation of a provision of its internal law regarding competence to agree to the provisional application of treaties as invalidating its consent unless that violation was manifest and concerned a rule of fundamental importance.“

porušení zásadních (zejm. ústavních) pravidel vnitrostátního práva týkajících se kompetence k uzavírání smluv. Obdobné pravidlo se má vztahovat na neplatnost souhlasu k prozatímnímu provádění, pokud byl dosažen při takovém zjevném porušení.

A konečně návrh směrnice není na újmu právu státu souhlasit v samotné smlouvě s jejím prozatímním prováděním s omezeními vyplývajícími z jeho vnitrostátního práva.<sup>50</sup> Zde se právě jedná nejen o případný rozpor s vnitrostátní kompetenční normou, popř. ústavním postupem pro vyjádření souhlasu s vnitrostátním prováděním smlouvy nebo její části, ale také o případná omezení, která se týkají souladu prozatímně prováděné smlouvy s obsahem vnitrostátního práva, včetně jeho materiálních norem.

Při použití těchto směrnic by bylo možné kritizovat jako nepřijatelné obě výše popsané interpretace čl. 45 ECT. Výklad podaný arbitrážním tribunálem je problematický, protože posuzuje doložku o souladu, jako by šlo pouze o otázku kompetenční, tj. zda ruská ústava anebo zákon o mezinárodních smlouvách dovolují či zakazují souhlas s prozatímním prováděním smlouvy, v daném případě ECT. To však nebere plně v úvahu znění a účel doložky obsažené v čl. 45(1). Naproti tomu přístup, který zvolil nizozemský soud, je také nesprávný. Prozatímní provádění smlouvy je závazek z dohody, ať již obsažené ve smlouvě samotné nebo jinak, tedy založený dvoustranným nebo mnohostranným právním aktem. Bylo by ve zjevném rozporu s tímto konsensuálním základem, recipitou a principem dobré víry (*bona fide*), kdyby stát se mohl kdykoli vyhnout závazku z prozatímního provádění argumentem, že určité ustanovení není v souladu s jeho vnitrostátním právem, aniž by konkrétní rozpor byl při sjednání dohody notifikován. Ostatní státy nelze nechat v nejistotě, ani nelze očekávat, že budou zkoumat obsah všech zákonů druhé strany. Takový výklad znamená fakticky uznání nadřazenosti vnitrostátního práva nad mezinárodní dohodou, a tím i popření smyslu prozatímního provádění smluv.

Nápravu problémů s prozatímním prováděním smluv lze vidět ve dvou cestách. Jednak je to preciznější formulace rozsahu závazků, zejm. při využívání klauzulí o souladu s vnitrostátním právem. Jednak mají státy přistupovat obezřetně při vyjadřování souhlasu s prozatímním prováděním, a to též s vědomím případných omezení vyplývajících z mezinárodního práva. Stát nemusí na sebe brát mezinárodní závazky, ale jednou přijatý závazek pak musí dodržovat.

---

<sup>50</sup> Viz Report of the ILC of the sixty-ninth session, 2017, GAOR, Supplement No. 10 (A/72/10), s. 129-130: „Draft Guideline 11“ – „The present draft guidelines are without prejudice to the right of a State or an international organization to agree in the treaty itself or otherwise to the provisional application of the treaty or a part of the treaty with limitations deriving from the internal law of the State or from the rules of the organization.“

## MEDZINÁRODNÉ ZMLUVY O ĽUDSKÝCH PRÁVACH A SLOVENSKÁ REPUBLIKA

Jozef Valuch

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

**Abstrakt:** Basic human rights are part of the *ius cogens* and a state which is a party to international human rights treaties should not bind their implementation with the requirement of reciprocity. The contribution is devoted to the status of international human rights treaties in the legal system of Slovak Republic from the adoption of the Constitution of 1992 up to present. In addition, the interpretation of the relevant provisions of the Constitution of the Slovak Republic by the Constitutional Court of the Slovak Republic is being analyzed.

**Abstrakt:** Základné ľudské práva predstavujú súčasť kogentnej normativity a štát uzatvárajúci medzinárodné zmluvy o ľudských právach nemá viazať ich realizáciu na princíp reciprocity. Príspevok sa venuje postaveniu medzinárodných zmlúv o ľudských právach v právnom poriadku Slovenskej republiky od prijatia Ústavy z roku 1992 po súčasnosť. Zároveň približuje interpretáciu relevantných ustanovení Ústavy SR prostredníctvom Ústavného súdu SR.

**Kľúčové slová:** International human rights treaties, Slovak Republic, International law, Constitution, Constitutional Court.

**Kľúčové slová:** Medzinárodné zmluvy o ľudských právach, Slovenská republika, medzinárodné právo, Ústava, Ústavný súd.

### 1 ÚVOD

Samotné uplatnenie ľudských práv a základných slobôd, garantovaných ľudskoprávnymi zmluvami rôznej povahy, má súvis s vládou práva a existenciou nezávislého súdnictva v rámci vnútroštátnych právnych systémov.<sup>1</sup> Práve vnútroštátne právne systémy a v rámci nich norma s najvyššou právnou silou, definujú hierarchiu právnych noriem, ktoré následne interpretujú príslušné súdy. Popri vymedzení právnej sily jednotlivých noriem je týmto predpisom s najvyššou právnou silou stanovený aj vzťah vnútroštátneho a medzinárodného práva v príslušnom štáte, resp. miesto medzinárodných zmlúv v danom právnom poriadku. Spomedzi rozličných medzinárodných zmlúv sú predmetom nášho záujmu medzinárodné zmluvy o ľudských právach, ktorých všeobecne záväzná legálna vymedzenie by sme však v medzinárodnom práve hľadali márne. Ani táto absencia však nebráni tomu, aby na ne odkazovali dokumenty rôznej právnej sily, či výsledky prác najrôznejších orgánov i organizácií. Takými sú napr. aj články Komisie OSN pre medzinárodné právo o účinkoch ozbrojených konfliktov na medzinárodné zmluvy<sup>2</sup> (ktoré vzalo na vedomie Valné zhromaždenie OSN) zahŕňajúce medzinárodné zmluvy týkajúce sa ochrany ľudských práv do zoznamu medzinárodných zmlúv, ktoré majú byť vykonávané i počas ozbrojeného konfliktu.<sup>3</sup>

Vymedzenie medzinárodných zmlúv vo všeobecnosti nájdeme vo Viedenskom dohovore o zmluvnom práve z roku 1969,<sup>4</sup> ktorý „zmluvu“ vymedzuje vo svojom čl. 2 ods. 1 písm. a) ako medzinárodnú dohodu uzavretú „*medzi štátmi písomnou formou, spravujúcu sa medzinárodným*

<sup>1</sup> Bližšie pozri: BROWNLIE, I. Princípy medzinárodného verejného práva, s. 633. Porovnaj: CRAWFORD, J. Brownlie's Principles of Public International Law, s. 668.

<sup>2</sup> Effects of armed conflicts on treaties; A/RES/66/99

<sup>3</sup> VÁLEK, P. Ministerstvo zahraničných vecí v procese sjednávania a vnútroštátneho pojednávania medzinárodných smlúv o ľudských právach v ČR, s. 63-64.

<sup>4</sup> Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 15/1988 Zb. o Viedenskom dohovore o zmluvnom práve. Porovnaj: AUST, A. Modern Treaty Law and Practice. Second Edition, s. 16 a nasl.

právom, spísanú v jedinej alebo vo dvoch alebo viacerých súvisiacich listinách, nech je jej názov akýkoľvek.“ Na účely tohoto článku je tak za medzinárodnú zmluvu o ľudských právach považovaná niektorá z mnohostranných medzinárodných zmlúv obsahujúca výpočet ľudských práv, bez ohľadu na to, či je univerzálnej alebo regionálnej povahy.<sup>5</sup> Pri ich priblížení nerozlišujeme zmluvy ani v závislosti od ich kontrolného mechanizmu, ktorý úzko súvisí s mierou zásahu do štátnej suverenity. V prípade ľudskoprávných zmlúv môže ísť totiž o zmluvy ktoré nemajú žiadny kontrolný mechanizmus (zmluva obsahuje len výpočet práv), cez zmluvy s čiastočným kontrolným mechanizmom (na základe zmluvy vypracovávajú štáty či zmluvné telesá správy o stave ľudských práv), až po zmluvy s rozsiahlym kontrolným mechanizmom (zmluvy obsahujú možnosť podávať sťažnosti k príslušným orgánom resp. súdom).<sup>6</sup>

## 2 MIESTO MEDZINÁRODNÝCH ZMLÚV O ĽUDSKÝCH PRÁVACH V PRÁVNOM PORIADKU SLOVENSKEJ REPUBLIKY A INTERPRETÁCIA ÚSTAVY ÚSTAVNÝM SÚDOM SR

Vyššie uvedené stanovenie hierarchie právnych noriem základným predpisom štátu platí aj pre Slovenskú republiku. Touto najvyššou normou slovenského právneho poriadku je samozrejme Ústava, ktorá bola v roku 1992 prijímaná ako Ústava zvrchovaného štátu. Jedine Ústave preto prináleží definovať právnu silu a hierarchiu jednotlivých súčastí nášho právneho poriadku.

Za zmienku stojí, že od jej vzniku v roku 1992 až do roku 2001 bol jej jediným ustanovením upravujúcim vzťah vnútroštátneho a medzinárodného práva článok 11 v znení: „*Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonmi, ak zabezpečujú väčší rozsah základných práv a slobôd.*“ Uvedený článok bol často odbornou verejnosťou kritizovaný a označovaný za úpravu spôsobujúcu interpretačnú a aplikačnú neistotu.<sup>7</sup> Tak sa práve Ústavnému súdu SR otvoril široký priestor pre interpretáciu, v rámci ktorej viackrát podčiarkol napr. zásadu pacta sunt servanda.<sup>8</sup> Významným je záver prezentovaný Ústavným súdom SR sedem rokov po nadobudnutí účinnosti Ústavy, v zmysle ktorého „*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.*“<sup>9</sup> Zaujímavým je názor Ústavného súdu SR na vzťah bežných zákonov a medzinárodných zmlúv o ľudských právach z čias účinnosti vyššie uvedeného čl. 11, v zmysle ktorého parlament nemôže porušiť tento článok ani keby prijal zákon odporujúci medzinárodnej zmluve o ľudských právach. Ústavu by podľa Ústavného súdu mohol porušiť len štátny orgán ktorý by vydal individuálny akt, pričom by za základ svojho rozhodnutia zobral zákon a nie medzinárodnú zmluvu zaručujúcu väčší rozsah ochrany práv.<sup>10</sup>

Výraznejšiu zmenu predstavovalo prijatie ústavného zákona č. 90/2001 Z. z.,<sup>11</sup> ktorý je považovaný za najrozsiahlejšiu novelu od septembra 1992. práve tento ústavný zákon zaviedol súčasné znenie čl. 7 ods. 5 Ústavy ktoré hovorí, že „*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.*“ Zaviedol teda tri kategórie medzinárodných zmlúv, ktoré po splnení

<sup>5</sup> Bližšie pozri: VÁLEK, P. Ministerstvo zahraničných vecí v procese sjednávania a vnútroštátneho projednávania medzinárodných smlúv o ľudských právach v ČR, s. 64.

<sup>6</sup> Bližšie pozri: SMEKAL, H., ŠIPULOVÁ, K., JANOVSÝ, J. Mezinárodní lidskoprávní závazky České republiky a Slovenska, s. 23.

<sup>7</sup> GIBA, M., VALUCH, J. Kategorizácia medzinárodných ľudskoprávných zmlúv v procese ratifikácie, s. 82-83.

<sup>8</sup> Napríklad v podobe rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 5/93 zo dňa 18. mája 1994, či sp. zn. PL. ÚS 17/00 zo dňa 30. mája 2001 a pod.

<sup>9</sup> Rozhodnutie sp. zn. II. ÚS 91/1999 zo dňa 16. decembra 1999. Cit. podľa: GIBA, M., VALUCH, J. Kategorizácia medzinárodných ľudskoprávných zmlúv v procese ratifikácie, s. 84.

<sup>10</sup> Rozhodnutie sp. zn. PL. ÚS 8/96 zo dňa 27. augusta 1997. Bližšie pozri: Tamtiež.

<sup>11</sup> Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. z 23. februára 2001, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

stanovených podmienok majú prednosť pred zákonom. Zároveň tento ústavný zákon zaviedol v podobe čl. 86 písm. d) Ústavy SR mechanizmus pre prípad pochybností o tom, či určitá medzinárodná zmluva patrí do niektorej z týchto troch kategórií. Právomoc rozhodnúť o tom zveril Národnej rade SR.<sup>12</sup>

Významným ustanovením týkajúcim sa medzinárodných zmlúv o ľudských právach je aj čl. 7 ods. 4 Ústavy SR, v zmysle ktorého sa na platnosť týchto zmlúv vyžaduje ešte pred ratifikáciou súhlas Národnej rady SR.<sup>13</sup> Na základe uvedeného možno konštatovať, že medzinárodné zmluvy o ľudských právach patria do kategórie tzv. prezidentských zmlúv, t. j. zmlúv, ktoré pred ratifikáciou prezidentom vyžadujú súhlas zákonodarcu.<sup>14</sup> Na vyslovenie súhlasu s takouto zmluvou je pritom v zmysle čl. 84 ods. 3 Ústavy SR potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov.<sup>15</sup> V praxi to teda znamená, že medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách sa môžu ratifikovať len potom, ako Národná rada Slovenskej republiky vysloví s danou zmluvou súhlas. Dovoľená nie je ani ratifikácia takýchto zmlúv s predbežným súhlasom Národnej rady SR po prerokovaní v budúcnosti, ani následné schválenie udelené po ratifikácii zmluvy.<sup>16</sup> V zmysle čl. 28 Pravidiel pre uzatváranie medzinárodných zmlúv a zmluvnú prax je gestor<sup>17</sup> 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 SR s touto zmluvou. V prípade medzinárodnej zmluvy o ľudských právach zároveň vláda predkladá Národnej rade Slovenskej republiky danú zmluvu aj na rozhodnutie, či ide o zmluvu, ktorá má podľa článku 7 ods. 5 Ústavy SR prednosť pred vnútroštátnymi zákonmi.<sup>18</sup>

Článok 102 ods. 1 písm. a) Ústavy SR zveruje dojednávanie a ratifikáciu medzinárodných zmlúv prezidentovi, ktorý však môže dojednávanie preniesť na vládu SR alebo so súhlasom vlády na jej jednotlivých členov.<sup>19</sup> Uvedené oprávnenie bolo realizované Rozhodnutím prezidenta SR o

---

<sup>12</sup> Článok 86 písm. d) Ústavy SR znie: „Do pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky patrí najmä: ... 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.“

<sup>13</sup> 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, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, sa vyžaduje pred ratifikáciou súhlas Národnej rady Slovenskej republiky.“

<sup>14</sup> Do kategórie prezidentských zmlúv zaraďujeme zmluvy podľa článku 7 ods. 2 až 5 Ústavy SR.

<sup>15</sup> 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.“

<sup>16</sup> DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky - Komentár, 2. vydanie, s. 130.

<sup>17</sup> Gestorom medzinárodnej zmluvy je v zmysle ustanovenia článku 10 ods. 1 Pravidiel pre uzatváranie medzinárodných zmlúv a zmluvnú prax (Uznesenie vlády SR č. 743 z 21. októbra 2009) ústredný orgán štátnej správy, do ktorého pôsobnosti patrí podľa osobitného zákona plne alebo prevažne predmet úpravy zmluvy a zabezpečenie jej vykonávania.

<sup>18</sup> PÁNIKOVÁ, N., PAVLÍČKOVÁ, Z.: Sprievodca ľudskoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky voči OSN, s. 17.

<sup>19</sup> 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.“

prenesení právomocí dojednávať niektoré medzinárodné zmluvy č. 250/2001 Z. z. s účinnosťou od 01. 07. 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 SR (teda medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách), na vládu SR. Vláda sa pri vykonávaní tejto právomoci riadi Pravidlami pre uzatváranie medzinárodných zmlúv a zmluvnú prax, ktoré boli schválené uznesením vlády SR č. 743 z 21. 10. 2009.<sup>20</sup>

Ešte pred ratifikáciou dojednanej medzinárodnej zmluvy o ľudských právach môže prezident podať na Ústavný súd SR návrh na rozhodnutie o súlade tejto zmluvy s Ústavou SR alebo ústavným zákonom. Toto oprávnenie mu vyplýva z čl. 102 ods. 1 písm. b) Ústavy SR a možno povedať, že je prostriedkom preventívnej ochrany ústavnosti, t. j. predtým ako sa medzinárodná zmluva, na ktorú je pred ratifikáciou potrebný súhlas Národnej rady SR stane súčasťou slovenského právneho poriadku. Prezident teda môže iniciovať konanie pred Ústavným súdom SR po dojednaní danej zmluvy o ľudských právach, nie však v čase pred jej uzavretím. Ide o právomoc prezidenta, ktorá je teda časovo obmedzená a prezident ju môže realizovať v čase od dojednania medzinárodnej zmluvy do vyslovenia súhlasu s touto zmluvou Národnou radou SR.<sup>21</sup>

Pokiaľ ide o vzťah nášho vnútroštátneho právneho poriadku k medzinárodným zmluvám, resp. k medzinárodnému právu všeobecne, tohto sa dotýka už spomenuté znenie čl. 7 ods. 5 Ústavy SR. Podľa uvedeného ustanovenia majú medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, prednosť pred zákonmi. Ústava SR rieši v rámci prechodných ustanovení tiež otázku záväznosti zmlúv uzatvorených pred vznikom SR Českou a Slovenskou federatívnou republikou, resp. pred nadobudnutím účinnosti Ústavy, či jej novely súvisiacej so vstupom do EÚ. Konkrétne v čl. 154c ods. 1 Ústava SR uvádza, že medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré SR ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti relevantného ústavného zákona, 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 SR.<sup>22</sup>

Aj na základe vyššie uvedeného možno povedať, že medzinárodné zmluvy o ľudských právach, ktoré SR ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú v porovnaní s ostatnými medzinárodnými zmluvami v našom právnom poriadku osobitné postavenie. Ich výnimočné postavenie potvrdil aj Ústavný súd SR, ktorý však súčasne konštatoval, že ich prednosť pred zákonmi neznamená aj ich prednosť pred Ústavou SR.<sup>23</sup> Totožný názor na prednosť medzinárodných zmlúv vo vzťahu k Ústave SR 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 SR. Ďalej uvádza, že medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách musia byť v súlade s Ústavou SR. Z toho dôvodu nie je možné predpokladať, že by bola uzavretá medzinárodná zmluva obsahovo v rozpore s Ústavou SR, ani to, že by jej obsah znemožňoval aplikovať v podmienkach právneho poriadku SR ústavný štandard ochrany ľudských práv a základných slobôd. Na zabezpečenie súladu s Ústavou SR a tiež poskytnutie záruky, že takéto medzinárodné zmluvy, ktoré budú mať prednosť pred zákonmi SR, nebudú môcť poskytovať

<sup>20</sup> PÁNIKOVÁ, N., PAVLÍČKOVÁ, Z.: Sprievodca ľudskoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky voči OSN, s. 16.

<sup>21</sup> DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky - Komentár, 2. vydanie, s. 757, Bližšie pozri: PÁNIKOVÁ, N., PAVLÍČKOVÁ, Z.: Sprievodca ľudskoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky voči OSN, s. 18.

<sup>22</sup> VRŠANSKÝ, P., VALUCH, J. a kol.: Medzinárodné právo verejné. Všeobecná časť, s. 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.“

<sup>23</sup> II. ÚS 91/1999, Uznesenie zo 16. decembra 1999, Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1999, s. 672.



nižší rozsah ústavou garantovaných práv a slobôd, slúži inštitút preventívnej kontroly súladu uzatváraných medzinárodných zmlúv s Ústavou SR zo strany Ústavného súdu SR.<sup>24</sup>

Na druhej strane aj napriek tomu, že Ústavný súd SR viackrát vyslovil názor, že medzinárodné zmluvy nemajú prednosť pred Ústavou SR, naznačil ich význam pre interpretáciu a aplikáciu Ústavy SR.<sup>25</sup> Napríklad pri interpretácii požiadavky na „verejné vyhlásenie rozsudku“ v zmysle článku 142 ods. 3 Ústavy SR náš Ústavný 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.<sup>26</sup>

## **2.1 Delenie medzinárodných zmlúv na prezidentské, vládne a rezortné**

Osobitný význam má delenie medzinárodných zmlúv na prezidentské, vládne a rezortné. Ide o delenie podľa Ústavy SR a rozhodnutia prezidenta.<sup>27</sup>

a) prezidentské zmluvy pred ratifikáciou prezidentom vyžadujú súhlas Národnej rady SR.<sup>28</sup> Dojednáva ich buď prezident SR alebo ním splnomocnený zástupca. Ide o zmluvy v zmysle čl. 7 ods. 2, 3, 4 a 5 Ústavy SR. 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 našich právnych predpisov ide o zmluvy vládne. Z uvedeného dôvodu nie sú tieto zmluvy predkladané Národnej rade na vyslovenie súhlasu a akt ratifikácie prezidentom SR sa v tomto prípade nazýva „malá ratifikácia“.<sup>29</sup>

b) vládne zmluvy nevyžadujú súhlas Národnej rady SR a rozsahom záväzkov presahujú rámec pôsobnosti ústredného orgánu štátnej správy (rámec pôsobnosti jedného rezortu) ustanovený osobitným zákonom.<sup>30</sup> Dojednáva ich predseda vlády alebo vládou splnomocnený zástupca, nakoľko ich dojednávanie preniesol prezident SR na vládu. Pri tomto druhu zmlúv stačí k nadobudnutiu ich platnosti, aby druhá strana bola informovaná o tom, že vláda SR vyslovila definitívny súhlas byť viazaná zmluvou.

c) rezortné zmluvy taktiež nevyžadujú súhlas Národnej rady SR 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.

<sup>24</sup> Osobitná časť Dôvodovej správy k Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky 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.).

<sup>25</sup> DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky - Komentár, 2. vydanie, s. 130.

<sup>26</sup> PÁNIKOVÁ, N., PAVLÍČKOVÁ, Z.: Sprievodca ľudskoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky voči OSN, s. 19 - 20.

<sup>27</sup> Rozhodnutie prezidenta SR o prenesení právomoci dojednávať niektoré medzinárodné zmluvy č. 250/2001 Z. z.

<sup>28</sup> 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\\_D884B02298DE67EBC12576810032AA84\\_S\\_K/\\$File/pravidla\\_pre\\_uzatvaranie\\_medzinarodnych\\_zmluv.pdf](https://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_ByID/ID_D884B02298DE67EBC12576810032AA84_S_K/$File/pravidla_pre_uzatvaranie_medzinarodnych_zmluv.pdf)

<sup>29</sup> 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\\_43D09204896B2EAEC12576810032EBDF\\_S\\_K/\\$File/metodicky\\_pokyn.pdf](https://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_ByID/ID_43D09204896B2EAEC12576810032EBDF_S_K/$File/metodicky_pokyn.pdf)

<sup>30</sup> Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

Druh zmluvy v tomto prípade v SR určuje ministerstvo, ktoré stanoví či ide o zmluvu prezidentskú, vládnu alebo rezortnú a gestor je v plnom rozsahu viazaný týmto stanoviskom. Bez ohľadu na delenie sú však pre SR záväzné rovnako.<sup>31</sup>

### 3 ZÁVER

Nielen znenie Ústavy ako základnej právnej normy nášho štátu, ale i rozhodovacia činnosť Ústavného súdu SR nám približuje postavenie medzinárodných zmlúv o ľudských právach v našom právnom poriadku. Na základe v článku uvedených skutočností možno konštatovať, že od prijatia Ústavy SR v roku 1992 prechádzalo vnímanie medzinárodných zmlúv (vrátane medzinárodných zmlúv o ľudských právach) a ich miesta v právnom poriadku SR určitým vývojom.<sup>32</sup> Dobrým príkladom je prednosť Ústavy SR pred medzinárodnými zmluvami, ktorá v období rokov 1992 - 2001 vyplývala z ústavného textu len implicitne a možno povedať, že právne bola podkutá najmä judikatúrou Ústavného súdu SR. Zmena však nastala v roku 2001, odkedy je táto prednosť zakotvená v Ústave pevnejšie. Prejavom je napr. fakt, že protiústavnosť medzinárodnej zmluvy je prekážkou jej ratifikácie.

Doposiaľ však žiadna medzinárodná zmluva nebola s Ústavou SR konfrontovaná. Medzi aktívne legitimovaných v tomto prípade patrí prezident a vláda SR. Niektorí autori uvádzajú, že uvedený stav je znakom skutočnosti, že systém funguje. Osobne sa však prikláňam k opačnému názoru a síce, že to nemusí znamenať funkčnosť systému, ale skôr nie šťastné vymedzenie aktívne legitimovaných subjektov. Keď si totiž uvedomíme, že práve prezident alebo vláda dojednávajú medzinárodné zmluvy, ťažko si predstavíť že by túto zmluvu následne napadli na Ústavnom súde. Vhodnejšie sa preto javí, keby kontrolu ústavnosti medzinárodných zmlúv mohla iniciovať napr. skupina poslancov parlamentu.<sup>33</sup>

Práve interpretácia relevantných ustanovení Ústavy SR prostredníctvom Ústavného súdu nám dáva často odpovede na otázky, ktoré vyvstávajú z praktického života. Spomedzi mnohých (aj v článku uvedených) možno uviesť na záver nasledovné: „... ústava má povahu základného prameňa práva, ktorý je nadradený voči ostatným prameňom práva (II. ÚS 8/97). Ústava v širokej miere preberá niekedy doslovné znenie základných ľudských práv a slobôd, tak ako sú definované v medzinárodných zmluvách o ľudských právach a základných slobodách (II. ÚS 91/99). Ustanovenia Dohovoru, ktorý Európsky súd pre ľudské práva kvalifikoval ako „ústavný inštrument európskeho verejného poriadku“ (rozsudok Loizidou z 23. marca 1995, § 75), ustupujú pred vnútroštátnou normou, keď tá poskytuje viac ochrany (čl. 53 Dohovoru), ale v opačnom prípade kompenzujú jej nepresnosť, medzery alebo nedostatky. Ústavný súd od začiatku svojej činnosti v súlade s princípom *pacta sunt servanda* konštantne judikuje, že základné práva a slobody podľa ústavy je potrebné vykladať a uplatňovať v zmysle a duchu medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách (PL. ÚS 5/93, PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 17/00). To znamená, že aj vtedy, keď neboli nútený sa priamo vysloviť o porušení Dohovoru alebo inej medzinárodnej zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ústavný súd vždy, pokiaľ to ústava svojim znením nevyučovala,

<sup>31</sup> 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\\_43D09204896B2EAEC12576810032EBDF\\_S\\_K/\\$File/metodicky\\_pokyn.pdf](https://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_ByID/ID_43D09204896B2EAEC12576810032EBDF_S_K/$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\\_D884B02298DE67EBC12576810032AA84\\_S\\_K/\\$File/pravidla\\_pre\\_uzatvaranie\\_medzinarodnych\\_zmluv.pdf](https://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_ByID/ID_D884B02298DE67EBC12576810032AA84_S_K/$File/pravidla_pre_uzatvaranie_medzinarodnych_zmluv.pdf)

<sup>32</sup> K pohľadu odborníkov na medzinárodné zmluvy o ľudských právach v minulosti pozri napr.: VALENTOVIČ, Z., VRŠANSKÝ, P., ŠEBESTA, Š. Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách a vnútroštátna právna úprava. Výklad § 2 ústavného zákona č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia ČSFR, s. 471-475. Bližšie pozri tiež: VRŠANSKÝ, P. Medzinárodnoprávne aspekty Ústavy Slovenskej republiky, s. 204-215.

<sup>33</sup> Bližšie pozri: GIBA, M., VALUCH, J. Kategorizácia medzinárodných ľudskoprávných zmlúv v procese ratifikácie, s. 87-88.

*prihliadal pri vymedzení obsahu základných práv a slobôd ustanovených v ústave aj na znenie týchto zmlúv a príslušnú judikatúru k nim vydanú (II. ÚS 55/98).<sup>34</sup>*

**Použitá literatúra:**

- AUST, A. Modern Treaty Law and Practice. Second Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- BROWNLIE, I. Princípy medzinárodného verejného práva. Bratislava: Eurokódex a Paneurópska vysoká škola, 2013.
- CRAWFORD, J. Brownlie's Principles of Public International Law. 8th Edition. Oxford: Oxford University Press 2012.
- DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky - Komentár, 2. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2007.
- GIBA, M., VALUCH, J. Kategorizácia medzinárodných ľudskoprávných zmlúv v procese ratifikácie. In: Pospíšil, I., Týč, V. a kol. Mezinárodní lidskoprávní závazky postkomunistických zemí: případy České republiky a Slovenska. Praha: Leges, 2016, s. 80-99.
- PÁNIKOVÁ, N., PAVLÍČKOVÁ, Z. Sprievodca ľudskoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky voči OSN. Bratislava: Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, 2014.
- SMEKAL, H., ŠIPULOVÁ, K., JANOVSÝ, J. Mezinárodní lidskoprávní závazky České republiky a Slovenska. In: Pospíšil, I., Týč, V. a kol. Mezinárodní lidskoprávní závazky postkomunistických zemí: případy České republiky a Slovenska. Praha: Leges, 2016, s. 19-62.
- VÁLEK, P. Ministerstvo zahraničních věcí v procesu sjednávání a vnitrostátního projednávání mezinárodních smluv o lidských právech v ČR. In: Pospíšil, I., Týč, V. a kol. Mezinárodní lidskoprávní závazky postkomunistických zemí: případy České republiky a Slovenska. Praha: Leges, 2016, s. 63-73.
- VALENTOVIČ, Z., VRŠANSKÝ, P., ŠEBESTA, Š. Mezinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách a vnútroštátna právna úprava. Výklad § 2 ústavného zákona č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia ČSFR. In: Právny obzor. Roč. 75, č. 5 (1992), s. 471-475.
- VRŠANSKÝ, P. Mezinárodnoprávne aspekty Ústavy Slovenskej republiky. In: Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae. Roč. 31, č. 1 (2012), s. 204-215.
- VRŠANSKÝ, P., VALUCH, J. a kol. Mezinárodné právo verejné. Všeobecná časť. Bratislava: Eurokódex, 2012.

**Dokumenty a rozhodnutia:**

- Effects of armed conflicts on treaties; A/RES/66/99
- 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\\_43D09204896B2EAEC12576810032EBDF\\_SK/\\$File/metodicky\\_pokyn.pdf](https://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_ByID/ID_43D09204896B2EAEC12576810032EBDF_SK/$File/metodicky_pokyn.pdf)
- Osobitná časť Dôvodovej správy k Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z. a ústavného zákona č. 9/1999 Z. z. (ústavný zákon č. 90/2001 Z. z.).
- Pravidlá pre uzatváranie medzinárodných zmlúv a zmluvnú prax, schválené uznesením vlády SR č. 743 z 21. októbra 2009. Dostupné na:  
[https://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw\\_ByID/ID\\_D884B02298DE67EBC12576810032AA84\\_SK/\\$File/pravidla\\_pre\\_uzatvaranie\\_medzinarodnych\\_zmluv.pdf](https://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_ByID/ID_D884B02298DE67EBC12576810032AA84_SK/$File/pravidla_pre_uzatvaranie_medzinarodnych_zmluv.pdf)
- Rozhodnutie prezidenta SR o prenesení právomoci dojednávať niektoré medzinárodné zmluvy č. 250/2001 Z. z.
- Rozhodnutie sp. zn. PL. ÚS 5/93 zo dňa 18. mája 1994
- Rozhodnutie sp. zn. PL. ÚS 17/00 zo dňa 30. mája 2001
- Rozhodnutie sp. zn. II. ÚS 91/1999 zo dňa 16. decembra 1999
- Rozhodnutie sp. zn. PL. ÚS 8/96 zo dňa 27 augusta 1997. Bližšie pozri: Tamtiež.
- Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

<sup>34</sup> PÁNIKOVÁ, N., PAVLÍČKOVÁ, Z.: Sprievodca ľudskoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky voči OSN, s. 20.

Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z. zo dňa 23. februára 2001, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov  
Vyhláška ministra zahraničných vecí č. 15/1988 Zb. o Viedenskom dohovore o zmluvnom práve  
Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

**Kontaktné údaje:**

JUDr. Jozef Valuch, PhD.  
jozef.valuch@flaw.uniba.sk  
Univerzita Komenského v Bratislave  
Právnická fakulta  
Šafárikovo nám. č. 6  
810 00 Bratislava  
Slovenská republika

# VÝHRADA VEREJNÉHO PORIADKU V SLOVENSKOM PRÁVNOM PORIADKU A V KONTEXTE PRÁVA EÚ

Miroslava Vozáryová

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

**Abstrakt:** The notion of the *ordre public* in private international law relations is not easy neither to describe nor to define. The legislator tries to define fundamental criteria (bearing in mind also the application and interpretation) and the judge is empowered to realize these criteria while considering and deciding legal dispute by relevant legal instruments. *Ordre public* is grounded in awarding the notion as legal rules to various values of society, e.g. social, religious or cultural. These values have in countries based on the same legal system with similar legal priorities almost the same character. *Ordre public* clause is also incorporated in the EU acts and comparison with the same clause in the Slovak private international law should result to the conclusion, what development can be expected in its doctrinal sense.

**Abstrakt:** Povahu verejného poriadku v oblasti vzťahov spadajúcich do medzinárodného práva súkromného nie je jednoduché popísať alebo ju definovať. Legislatívca sa pokúsi o definíciu základných kritérií (berúc do úvahy i potrebu aplikácie a výkladu) a sudca je poverený zhmotniť tieto kritériá pri posudzovaní a rozhodovaní sporu právnymi nástrojmi, ktoré má k dispozícii. Verejný poriadok spočíva na povýšení viacerých hodnôt spoločnosti, ako sú sociálne, náboženské alebo kultúrne, na právne pravidlá. Tieto sa takmer neodlišujú medzi krajinami založenými na rovnakých právnych systémoch s podobnými právnymi prioritami. Výhrada *ordre public* je inkorporovanou i v právnych predpisoch EÚ a komparácia s rovnakou klauzulou v slovenskom medzinárodnom práve súkromnom rezultuje do záveru, aký vývoj v jeho doktrínálnom ponímaní možno očakávať.

**Kľúčové slová:** *ordre public*, *ordre public* clause, legal principles of national legislation, application of legal principles

**Kľúčové slová:** verejný poriadok, výhrada verejného poriadku, právne zásady právneho poriadku, aplikácia právnych zásad

## 1 ÚVOD

Vyjadrenie územnej suverenity chránenej proti zvyšku sveta už nie je témou každého dňa. Súčasná medzinárodná scéna bráni demokratickým štátom, ako je Slovenská republika, konať osamote alebo egocentricky nemysliac na to, že ich národný záujem musí byť vo všeobecnosti koherentný so všeobecným medzinárodným záujmom. V každom prípade však sú demokratické štáty tvorcovia ich vnútroštátneho právneho poriadku a práva na jeho ochranu. V tejto súvislosti sa však vynárajú otázky: Ochrana pred čím? Pred cudzím právom? Pred odlišnosťami? Pred nekoherentnosťami, ktoré môžu priniesť na jeho územie také prvky, ktoré spôsobia zmiešanie tradícií a aplikovaných právnych noriem?

Výhrada verejného poriadku je justičný nástroj, nazývaný tiež tzv. ochranná klauzula, určený pre právne situácie, v ktorých je potrebné ochrániť vnútorný verejný poriadok a odmietnuť aplikáciu právnej normy iného štátu, a to z dôvodu, že sú naplnené zákonné predpoklady pre uplatnenie koncepcie výhrady verejného poriadku. *Mutatis mutandis*, o výhrade verejného poriadku hovoríme v prípade, ak je potrebné odmietnuť aplikáciu právnej normy určenú ako rozhodné právo, resp. neuznať a nevykonať cudzie súdne rozhodnutie alebo vykonať procesný úkon na žiadosť cudzieho justičného orgánu, a to z dôvodu, že je v rozpore s určitými zásadami právneho poriadku dotknutého štátu.

## 2 VÝHRADA VEREJNÉHO PORIADKU V SLOVENSKOM MEDZINÁRODNOM PRÁVE SÚKROMNOM

Úvod tejto kapitoly je potrebné venovať terminologickému rozlíšeniu medzi pojmami „výhrada verejného poriadku“ a „verejný poriadok (ordre public, public policy)“. Zatiaľ čo výhrada verejného poriadku je právnym inštitútom zakotveným v určitých ustanoveniach právnych predpisov (napr. § 36 zákona č. 97/1963 Zb. o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom v znení neskorších predpisov, čl. 16 Rímskeho dohovoru, čl. 21 nariadenia Rím I.), pojem verejný poriadok predstavuje určitý hodnotový obsah, ktorý tento inštitút naplňa. V súvislosti s tým je však potrebné tiež odlišovať vnútroštátny pohľad na verejný poriadok od pohľadu v rámci medzinárodného práva súkromného. S pojmom verejný poriadok sa totiž môžeme stretnúť v rôznych právnych odvetviach a v rôznych právnych situáciách, napríklad v občianskom práve, trestnom práve, cudzineckom práve a podobne. Verejný poriadok na účely medzinárodného práva súkromného upravuje v rámci slovenského právneho poriadku ustanovenie § 36 ZMPS. Možno prijať záver, že všetky ustanovenia všeobecne záväzných právnych predpisov v ostatných právnych odvetviach odkazujú na jeden „verejný poriadok“, ale je potrebné každému z nich priradiť presný a špecifický zmysel.

Uvedené ustanovenie § 36 ZMPS chápe verejný poriadok ako „zásady spoločenského a štátneho zriadenia, na ktorých je potrebné bez výhrady trvať“. Iné právne úpravy medzinárodného práva súkromného, napríklad talianska alebo nemecká, v tejto súvislosti odkazujú i na dobré mravy. Z účelu verejného poriadku v medzinárodnom práve súkromnom potom vyplýva jeho výnimočné postavenie, ktoré musí byť chápané užšie a musí byť viac limitované, než postavenie pojmu verejný poriadok v zmysle vnútroštátnom.

Zjavným dôsledkom používania kolíznej metódy úpravy vzťahov s medzinárodným prvkom je to, že sudca má povinnosť aplikovať právnu normu cudzieho práva a priznať tejto norme účinky v rovine vnútroštátnej. Vo väčšine situácií pochopiteľne nie je dôvod sa tomuto priznaniu účinkov brániť, pretože každý štát je založený na určitých základných hodnotách, predstavách o spravodlivosti a každý štát si chráni určité svoje záujmy. Výnimočné však môže nastať situácia, kedy je potrebné aplikáciu cudzej právnej normy odmietnuť. Práve pre tieto situácie inštitút výhrady verejného poriadku slúži, teda tento inštitút umožňuje sudcovi odmietnuť použiť cudziu právnu normu, ak by vnútroštátne účinky jej použitia boli z pohľadu verejného poriadku neprijateľné. Ako sa nesie celým týmto príspevkom, úlohou výhrady verejného poriadku je chrániť právny poriadok štátu a významné záujmy ním chránené. Výhrada verejného poriadku je inštitútom medzinárodného práva súkromného a procesného, ktorou sa má zabezpečiť, aby účinky cudzieho práva nezvrátili základné zásady spoločensko-právneho poriadku štátu (tzv. verejný poriadok – ordre public). Pri vymedzení pojmu verejný poriadok sa zámerne upustilo od uzavretého výpočtu alebo inej ohraničenej definície. Vzhľadom na skutočnosť, že aj právne predpisy EÚ pracujú s konštrukciou výhrady verejného poriadku ako vnútroštátnej hodnoty vymedzovanej každým členským štátom samostatne, tak je priam vylúčené, aby boli tieto pojmy definované na úrovni Spoločenstva. Sú to iba príkazy, resp. dovolenia, adresované konajúcim súdom, aby pri rozhodovaní zvažovali rôzne záujmy vrátane záujmov vnútroštátneho právneho poriadku, a aby samotné technické riešenie, dané kolíznymi pravidlami nevedlo k oslabeniu týchto záujmov. Takýmito klauzulami sa fakticky vychádza v ústrety štátom, a presadzovaniu ich verejných záujmov aj napriek použitiu cudzieho právneho poriadku, čím sa naopak podporuje fungovanie kolízneho práva.

### 2.1 Verejný poriadok hmotnoprávny a procesný

Jedným z členení verejného poriadku je jeho rozlišovanie na verejný poriadok hmotnoprávny (kolízny) a procesný. Toto rozlišovanie je najbližšie nemeckej doktríne, čo vyplýva všeobecne z prístupu nemeckého práva k súkromnému a procesnému právu. Slovenská teória medzinárodného práva súkromného a procesného s týmto delením tiež pracuje. Za hmotnoprávny (kolízny) verejný poriadok považujeme verejný poriadok v zmysle § 36 ZMPS, či čl. 21 nariadenia Rím I. Verejný poriadok procesný prichádza do úvahy vtedy, keď má byť rozhodnuté o uznaní či výkone rozhodnutia cudzieho orgánu, prípadne pokiaľ má byť zabezpečený účinok niektorého cudzieho civilno-procesného úkonu. Procesný verejný poriadok sa teda týka procesných aspektov konania, ktorého výsledkom je uznávané rozhodnutie. Predovšetkým môže ísť o problematiku nereziprocity v konaní, kde typickým príkladom môže byť nezabezpečenie práv žalovanej strany v rozsahu, ako ich pozná domáci právny poriadok. Na túto situáciu však reaguje ustanovenie § 63 c) ZMPS, ale i nariadenie Brusel Ibis.

Je vhodné uviesť, že celú problematiku pri uznávaní cudzieho rozhodnutia je možné rozdeliť do dvoch vzájomne spojených oblastí, pretože na jednej strane môžeme povedať, že nemožno uznať rozhodnutie, ktoré je vadné z procesného hľadiska (viď vyššie), avšak rovnako môžeme pripustiť možnosť odmietnutia rozhodnutia na základe rozporu jeho účinkov v právnej sfére uznávacieho štátu s verejným poriadkom. Ide o analógiu s verejným poriadkom kolíznym. Zhodnosť spočíva predovšetkým v obsahu, teda v charaktere chránených hodnôt, rovnako tak v tom, že výhrada verejného poriadku v tomto i v kolíznom zmysle chráni proti účinkom prejavu vôle orgánu cudzieho štátu vo sfére štátu uznávajúceho. Rozdielom je predovšetkým to, že v prípade klasického (hmotnoprávneho, resp. kolízneho) verejného poriadku sa hodnotia účinky cudzej hmotnoprávnej normy, zatiaľ čo v prípade uplatnenia výhrady procesného verejného poriadku sa odmieta uznanie individuálneho právneho aktu. Nejde tu teda o právnu normu abstraktného obsahu, ale o konkrétne rozhodnutie dopadajúce na individuálne subjekty.

Inštitút výhrady verejného poriadku je v súlade so všeobecne prijímaným výkladom chápaný ako pasívny prostriedok ochrany proti účinkom aplikácie cudzieho práva, ktoré by boli rozporné so zásadami spoločenského a štátneho zriadenia, na ktorých je nutné bez výhrady trvať. Ako napríklad upozorňuje Kučera<sup>1</sup>, rozhodujúca formulácia pre správne pochopenie tohto inštitútu je časť „pokiaľ by sa účinky takého použitia priečili“. Ide tu skutočne o hodnotenie účinkov aplikácie cudzej právnej normy, nie o hodnotenie predpisu ako takého. Opačný prístup by narušil základnú zásadu medzinárodného práva, totiž princíp zvrchovanej rovnosti, ktorý spočíva vo vzájomnej tolerancii a uznávaní rovnosti suverenity každého štátu v medzinárodnom spoločenstve. Pokiaľ by tak bolo možné z pohľadu štátu súdu rozhodnúť o tom, že určitý predpis cudzieho štátu, ktorý má byť v konkrétnom prípade použitý, odporuje *per se* verejnému poriadku štátu súdu, bola by tomuto štátu daná možnosť autoritatívne zasahovať do suverenity cudzieho štátu. V súlade so zásadou zvrchovanej rovnosti potom naopak bezpochyby je, kedy rozhodujúci orgán označí účinky použitia cudzej právnej normy v konkrétnom prípade za nezlučiteľné s verejným poriadkom bez toho, aby tento predpis hodnotil a i bez toho, aby vylúčil možnosť aplikácie v budúcnosti za iných okolností.

Je teda možné konštatovať, že použitie výhrady verejného poriadku pripadá do úvahy vtedy, keď sa hodnotí aplikácia rozhodného práva na vzťah s medzinárodným prvkom a je hrozba negatívnych účinkov tejto aplikácie s verejným poriadkom štátu *lex fori*. Takýto záver však nie je zďaleka postačujúci pre praktické použitie, navyše môže nepresne zvädzať k predstave o šírke aplikácie tohto inštitútu, ktorá ide proti jeho zmyslu. Už bolo uvedené, že výhrada verejného poriadku a i samotný pojem verejný poriadok majú výnimočnú povahu krajného opatrenia. Názor ohľadne takého výnimočného postavenia tohto inštitútu je možné urobiť pri bližšom skúmaní jeho prvkov. V tejto súvislosti je podstatná otázka, aké záujmy daného štátu sú vlastne pod pojmom „verejný poriadok“ vyjadrené a aká je miera porušenia týchto záujmov, presnejšie povedané intenzita tohto porušenia vo vzťahu k týmto záujmom a tiež vo vzťahu k štátu súdu.

Ku konkrétnemu obsahu chránených záujmov už bolo uvedené, že ide o také zásady spoločenského a štátneho zriadenia, na ktorých je potrebné trvať bezvýhradne, čím sa myslia tie najzákladnejšie princípy na úrovni ústavného poriadku. Súčasne je vhodné vnímať, že na rozdiel od znenia § 36 ZMPS neobsahuje úprava na európskej úrovni podobné vymedzenie, a to ani čl. 16 Rímskeho dohovoru, ani čl. 21 účinného nariadenia Rím I neobsahujú charakteristiku alebo definíciu toho, čo sa pod pojmom verejný poriadok myslí. Ide odsek 37 preambuly nariadenia Rím I uvádza, že výhradu verejného poriadku a imperatívne normy je možné použiť „z dôvodu verejného záujmu“. Nie je však dôvod chápať to ako chybu alebo nedostatok právnej úpravy. Komentár k Rímskemu dohovoru v správe Giuliano-Lagarde<sup>2</sup> označuje čl. 16 za „presne vymedzený“ (precise and restrictively worded), rovnako ani európsky zákonodarca pri transformácii Rímskeho dohovoru do podoby nariadenia neuznal za vhodné unifikovanú obsahovú definíciu verejného poriadku vytvoriť (na rozdiel od imperatívnych noriem – viď čl. 7 Rímskeho dohovoru a čl. 9 ods. 1 nariadenia Rím I.). Dôvodom bolo pravdepodobne to, že základný obsah tohto pojmu je v doktríne aj v praxi naprieč rôznymi členskými štátmi vnímaný obdobne a predovšetkým to, že obe úpravy odkazujú na podmienky *legis fori. Mutatis mutandis*, vzhľadom k tomu, že účelom výhrady verejného poriadku je

<sup>1</sup> KUČERA, Z.: Použití tuzemského práva v občanskoprávních vztazích s mezinárodním prvkem. In: Právnik, 1985, č. 3, s. 277.

<sup>2</sup> Giuliano/Lagarde správa 1980 s. 38.

chrániť podstatné záujmy štátov, v ktorých má byť cudzia právna norma aplikovaná, je logické, že si každý štát tieto svoje podstatné záujmy, ktoré majú byť chránené, určí sám.

Ako konkrétne príklady hodnôt, ktoré môžu naplňať obsah pojmu verejný poriadok, je možné uviesť z ústavoprávnej (príp. ľudskoprávnej) roviny zásadu spravodlivého procesu, rovnakého zaobchádzania, ochrany vlastníctva či autonómie vôle. V tejto súvislosti je vhodné zmieniť napríklad úpravu nemeckého EBGB, ktorá podobne ako ustanovenie § 36 ZMPS v prvej vete umožňuje (resp. prikazuje) odmietnuť použitie právnej normy iného štátu, pokiaľ by toto použitie bolo vo výsledku zjavne nezlučiteľné so základnými princípmi nemeckého práva. Zaujímavá je však druhá veta, ktorá znie: „Právna norma iného štátu sa nepoužije najmä v prípade, ak je jej použitie nezlučiteľné so základnými právami.“ Nemecká úprava tak základné práva poníma do verejného poriadku explicitne. I bez tejto výslovnej úpravy však nie je nutné dospieť k inému názoru, že ústavne zakotvené základné práva zásadne budú tvoriť súčasť obsahu pojmu verejný poriadok.

Je potrebné si však súčasne uvedomiť, že verejný poriadok je javom premenlivým, relatívnym a tak je konkretizácia a špecifikácia chránených hodnôt úlohou súdu rozhodujúceho vždy v konkrétnom prípade. Je však možné súhlasiť s tým, že aj keď konkrétne hodnoty tvoriace obsah verejného poriadku sú v čase premenlivé (aj v dôsledku zmeny spoločnosti), samotné kritériá pre identifikáciu týchto hodnôt by mala vykazovať maximálnu stabilitu.

Okrem obsahovej konkretizácie pojmu verejný poriadok je pre správnu praktickú aplikáciu tohto inštitútu potrebné súčasne posudzovať otázku nutnej intenzity zásahu do tohto obsahu, resp. do chránených hodnôt. Rovnako ako v prípade obsahu, ani v prípade intenzity v relevantných právnych ustanoveniach jasnú odpoveď nenájdeme. Ustanovenie § 36 ZMPS v tejto otázke úplne mlčí, keď zmieňuje iba to, že sa účinky aplikácie cudzieho práva musia chráneným zásadám „priečiť“. Čl. 16 Rímskeho dohovoru a čl. 21 nariadenia Rím I. potom zhodne uvádzajú „zjavnú nezlučiteľnosť“ (manifestly incompatible<sup>3</sup>). Správa Giuliano-Lagarde<sup>3</sup> v tejto súvislosti uvádza, že je na súdoch, aby v konkrétnom prípade špecifikovali zvláštny základ pre uplatnenie výhrady verejného poriadku. Nutnú intenzitu je potrebné chápať z hľadiska časopriestorového. Platí, že čím výraznejší (a teda i intenzívnejší) bude vzťah posudzovanej veci k miestu súdu, tým väčšie bude i nebezpečenstvo nežiaducich dôsledkov a chránené záujmy. Rovnako tak platí, že čím ďalej existuje určitý skutkový stav, ktorý je z hľadiska prípadného porušenia verejného poriadku skúmaný, tým menšia je nutnosť verejný poriadok chrániť.

V prípade, keď bude pri aplikácii cudzieho práva zistené porušenie záujmov, naplňajúcich v danom štáte *lex fori* obsah verejného poriadku, a zároveň bude súdom konštatované, že miera intenzity je dostatočná, aby bolo nutné uplatniť výhradu verejného poriadku, dôjde k odmietnutiu tejto aplikácie. Odmietne sa tak použitie právnej normy rozhodného práva, ktorá by sa inak na posudzovaný vzťah inak použila. Otázkou, ktorou právnou úpravou rovnako nerieši, je, ako sa má v takom prípade postupovať pri vyplnení medzier. Riešení je celý rad, závisí pravdepodobne na konkrétnej judikatúrou vytvorená prax a doktrína v každom jednotlivom štáte. Ako príklad je možné uviesť vyplnenie týchto medzier normami štátu súdu. Kučera v tejto súvislosti ale uvádza, že v niektorých prípadoch nie je vôbec nutné odmietnuť cudziu právnu normu nahrádzať.

## 2.2 Vzťah § 36 ZMPS k právnym predpisom EÚ

Právna norma upravujúca výhradu verejného poriadku sa ako taká uplatní iba v rámci mechanizmu predpokladaného zákonom o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom, teda v situáciách, ak má byť použitý ZMPS. Súčasne však je potrebné uviesť, že inštitút výhrady verejného poriadku tak, ako sa vykladá v kontexte zákona, má určitý presah i do oblastí pokrytých právom EÚ.

Mnohé právne predpisy EÚ z oblasti medzinárodného práva súkromného totiž výhradu verejného poriadku upravujú, pričom v zásade predpokladajú, že jej obsah je definovaný vo vnútroštátnom právnom poriadku každého štátu. Inak povedané, právne predpisy EÚ tu odkazujú na vnútroštátnu koncepciu verejného poriadku. Súdny dvor EÚ pritom stanovuje pre použitie tejto výhrady v kontexte práva EÚ určité mantinely a vyhradzuje si právo prieskumu ich dodržiavania.

Výhrada verejného poriadku je zahrnutá v základných právnych predpisoch EÚ unifikujúcich kolízne normy, a to nariadenia Rím I a Rím II upravujúce rozhodné právo pre zmluvné, resp. mimozmluvné záväzky, zhodne ustanovujú, že použitie niektorého ustanovenia práva ktoréhokoľvek

<sup>3</sup> Giuliano/Lagarde správa 1980 s. 38.



štátu určeného na základe nariadenia môže byť odmietnuté, ak je to zjavne nezlučiteľné s verejným poriadkom štátu (miesta) súdu. Obe nariadenia odlišujú výhradu verejného poriadku a koncept imperatívnych noriem obdobe ako české právo. Výhrada sa uplatňuje aj v nariadení Rím III, tá však nie je Slovenskú republiku záväzná.

Výhrada ďalej figuruje v základných predpisoch upravujúcich uznanie a výkon súdnych rozhodnutí (a niektorých ďalších aktov). V režime nariadenia Brusel I, nariadenia Brusel Ia, nariadenia o dedičstve, nariadenia Brusel IIa, nariadenia o výživnom) pôsobí ako dôvod pre odopretie uznania a vyhlásenie vykonateľnosti. Pokiaľ ide o nariadenie Brusel Ia, je potrebné podotknúť, že namiesto v konaní o vyhlásení vykonateľnosti bude existencia zjavného rozporu s verejným poriadkom posudzovaná až v štádiu výkonu ako dôvod pre odopretie výkonu cudzieho rozhodnutia.

Naopak, s výhradou verejného poriadku nepočíta mechanizmus uznávania a výkonu nariadenia o európskom exekučnom titule pre nesporné nároky (čl. 20 až 25), nariadenie o európskom platobnom rozkaze (čl. 18 až 23), nariadenie o drobných nárokoch (čl. 20 až 23) a všeobecný režim o výživnom (čl. 17 až 21). Ďalej sa neuplatní v dvoch špecifických prípadoch v nariadení Brusel IIa (čl. 40 až 45).

Výhrada verejného poriadku v práve EÚ figuruje tiež v úplne odlišných kontextoch mimo rámec medzinárodného práva súkromného. V prvom rade priamo v primárnom práve je koncipovaná ako dôvod pre obmedzenie oprávnení vyplývajúcich zo základných slobôd vnútorného trhu alebo ako výnimka z týchto slobôd. Na použitie výhrady v tomto kontexte existuje početná judikatúra Súdneho dvora EÚ a v niektorých prípadoch tiež úprava v sekundárnom práve (napr. smernica o práve občanov únie sa slobodne pohybovať a pobývať na území členských štátov).

Je možné nájsť aj ďalšie prípady, kedy právny predpis EÚ pracuje s výhradou verejného poriadku, napr. podľa nariadenia o ochrannej známke Spoločenstva je rozpor s verejným poriadkom dôvodom pre odopretie zapísania takejto ochrannej známky. Obdobne je tomu s únijským úžitkovým vzorom.

### **3 PRÍSTUP SÚDNEHO DVORA EÚ K VÝKLADU VÝHRADY**

Súdny dvor EÚ všeobecne naprieč rôznymi rovinami, v ktorých sa výhrada verejného poriadku v práve EÚ nachádza, uplatňuje v základných rysoch rovnaký prístup. Uznáva, že členské štáty v zásade sami ustanovujú obsah pojmu verejný poriadok vo svojom právnom poriadku. Pokiaľ má však byť výhrada verejného poriadku použitá ako výnimka z postupov inak predpokladaných právom EÚ, nie je možné, aby štáty rozhodovali o verejnom poriadku v tomto kontexte jednostranne bez kontroly európskych inštitúcií. Súdny dvor EÚ preto ustanovil určité limity: výhradu verejného poriadku ako výnimku z únijských postupov možno uplatniť iba v prípadoch skutočnej a dostatočne vážnej hrozby niektorému zo základných záujmov spoločnosti. Zdôrazňuje tiež potrebu vykladať túto výnimku úzko. Súdny dvor si vyhradzuje právomoc kontrolovať dodržiavanie uvedených limitov.

Je namieste zastaviť sa podrobnejšie pri judikatúre týkajúcej sa použitia výhrady verejného poriadku v oblasti medzinárodného práva súkromného. Tá existuje takmer výlučne vo vzťahu k nariadeniu Brusel Ibis, resp. jeho predchodcovi Bruselskému dohovoru. Závery v nej prijaté však možno zovšeobecniť aj vo vzťahu k ostatným predpisom<sup>4</sup>.

Z tejto judikatúry vyplýva, že výhrada verejného poriadku ako prekážka uznania a výkonu má byť vykladaná úzko a môže sa uplatniť iba vo výnimočných prípadoch, pretože predstavuje prekážku jedného zo základných cieľov predmetnej únijskej úpravy, ktorým je maximálne uľahčenie voľného pohybu súdnych rozhodnutí<sup>5</sup>.

Aj keď je členským štátom v zásade ponechaná voľnosť určiť požiadavky vyplývajúce z ich verejného poriadku v súlade s ich vnútroštátnymi princípmi, spadá určenie tohto pojmu do výkladu konkrétnych únijských predpisov, ktoré s ním nakladajú. I keď teda Súdny dvor EÚ neprináleží definovať obsah verejného poriadku členského štátu, prináleží mu kontrolovať limity, v ktorých rámci

<sup>4</sup> napríklad rozsudok Súdneho dvora EÚ zo dňa 2. 5. 2006, C-341/04, Eurofood IFSC Ltd., Zb. rozh. s. I-3813, bod 32–64.

<sup>5</sup> viď rozsudok Súdneho dvora zo dňa 28. 4. 2009, C-420/07, Apostolides, Zb. rozh. s. I-0371, bod 55.

môže súd členského štátu použiť tento pojem, aby neuznal rozhodnutie vydané v inom členskom štáte.<sup>6</sup>

Použitie ustanovenia o verejnom poriadku ako dôvodu pre neuznanie cudzieho rozhodnutia prichádza do úvahy iba v prípade, ak uznanie alebo výkon rozhodnutia vydaného v inom členskom štáte by neprijateľným spôsobom narušovali právny poriadok štátu, v ktorom sa o uznanie žiada, pretože by bola dotknutá niektorá z jeho základných zásah. Taký zásah by musel predstavovať zjavné porušenie právneho pravidla považovaného v právnom poriadku štátu, v ktorom sa o uznanie žiada, za zásadné, alebo práva, ktoré je v tomto právnom poriadku uznávané za základné.<sup>7</sup>

Pre uznanie a výkon sú tiež relevantné závery, že nemožno odoprieť uznanie alebo výkon tohto rozhodnutia iba preto, že existuje rozdiel medzi právnym pravidlom použitým súdom členského štátu pôvodu a právnym pravidlom, ktoré by bol použil súd členského štátu, v ktorom sa o uznanie žiada, keby mu bol spor predložený. Rovnako tak nemôže súd členského štátu, v ktorom sa o uznanie žiada, preskúmať správnosť právnych alebo skutkových posúdení, ktoré vykonal súd členského štátu pôvodu. Ustanovenie o verejnom poriadku by sa v takých prípadoch uplatnilo iba v rozsahu, v ktorom uvedené nesprávne právne posúdenie spôsobí, že uznanie alebo výkon rozhodnutia v štáte, v ktorom sa o uznanie žiada, budú považované za zjavné porušenie zásadného právneho pravidla v právnom poriadku uvedeného členského štátu.<sup>8</sup>

Pokiaľ ide o konkrétne situácie, kedy súdny dvor uznal oprávnenosť použitia výhrady verejného poriadku, najviac príkladov máme z oblasti uznávania a výkonu súdnych rozhodnutí a z oblasti základných slobôd vnútorného trhu. V prvej oblasti, ktorá nás zaujíma v kontexte medzinárodného práva súkromného viac, išlo predovšetkým o prípady, kedy použitie výhrady smerovalo k ochrane základného práva na spravodlivý proces – išlo tu o rôzne nedostatky v pôvodnom konaní, z ktorého rozhodnutie vzišlo.<sup>9</sup> Predmetnú judikatúru možno zovšeobecniť tak, že výhrada verejného poriadku by mohla byť vznesená všeobecne pri hroziacom zásahu do základných práv.<sup>10</sup>

Zaujímavým príkladom z oblasti základných slobôd vnútorného trhu, konkrétne práva ochrany známky je prípad, kedy Tribunal potvrdil závery OHIM o zamietnutí zápisu ochrannej známky totožnej so znakom bývalého Sovietskeho zväzu s odôvodnením, že zápis takej ochrannej známky sa prieči verejnému poriadku a dobrým mravom v Maďarsku. Takáto ochranná známka je podľa Tribunalu vo vnímaní relevantnou verejnosťou v Maďarsku v rozpore s verejným poriadkom alebo dobrými mravmi v tomto štáte ako symbol „tyranie“ za minulého režimu. Tribunal potvrdil, že dôvod pre zamietnutie zápisu ochrannej známky podľa príslušného nariadenia možno uplatniť i vtedy, ak vyvstáva problém s verejným poriadkom iba v časti EÚ, prípadne v jedinom členskom štáte, a ďalej že pri výklade pojmu „verejný poriadok“ a „dobré mravy“ je potrebné prihliadnuť k zvláštnym faktorom charakteristickým pre jednotlivé členské štáty.<sup>11</sup>

<sup>6</sup> rozsudok Súdneho dvora EÚ zo dňa 28. 4. 2009, C-420/07, Apostolides, Zb. rozh. s. I-0371, bod 56–57.

<sup>7</sup> rozsudok Súdneho dvora EÚ zo dňa 28. 4. 2009, C-420/07, Apostolides, Zb. rozh. s. I-0371, bod 5.

<sup>8</sup> rozsudok Súdneho dvora EÚ zo dňa 28. 4. 2009, C-420/07, Apostolides, Zb. rozh. s. I-0371, bod 59–60.

<sup>9</sup> . rozsudok Súdneho dvora EÚ zo dňa 28. 3. 2000, C-7/98, Krombach v. Bamberski, Recueil I-1935 – skutočnosť, že súd štátu pôvodu odmietol tomuto obžalovanému právo nechať sa obhajovať bez toho, aby sa dostavil osobne, rozsudok zo dňa 2. 4. 2009, C-394/07, Gambazzi, Recueil I-2563 a rozsudok Súdneho dvora EÚ zo dňa 2. 5. 2006, C-341/04, Eurofood IFSC Ltd., Sb. rozh. s. I-3813 – zjavné porušenie základného práva byť vypočutý.

<sup>10</sup> obdobne v oblasti vnútorného trhu napr. rozsudok Súdneho dvora EÚ zo dňa 14. 10. 2004, C-36/02, Omega, Zb. rozh. s. I-9609).

<sup>11</sup> rozsudok Tribunalu zo dňa 20. 9. 2011, T-232/10, Couture Tech Ltd, Zb. rozh. s. II-6469.

#### 4 EUROPEIZÁCIA VEREJNÉHO PORIADKU

V posledných rokoch je v akademickom svete diskutovaná otázka existencie či postupného vzniku úijného či európskeho verejného poriadku. Pojem „verejný poriadok Spoločenstva“ bol použitý už v predkladacej správe k Rímskemu dohovoru z roku 1980, predchodcovi nariadenia Rím I. Bolo v nej uvedené, že verejný poriadok Spoločenstva sa stal neoddeliteľnou súčasťou národných verejných poriadkov.<sup>12</sup>

Používať pojem úijný či európsky verejný poriadok je nateraz príliš odvážne. Je však zrejmé, že v EÚ, či v širšej Európe dochádza k určitému zblížovaniu obsahu pojmu verejný poriadok. Svoju úlohu v tom zohráva aj zblížovanie ponímania a výkladu ľudských práv, ku ktorému dochádza na základ EDĽP a judikatúry ESĽP. Práva zakotvené v EDĽP v súčasnosti predstavujú spoločné hodnotené zázemie v rámci EÚ i v (širšom) európskom priestore. Nie je nezaujímavé, že ESĽP označil dohovor ako „ustanovujúci nástroj verejného poriadku“.<sup>13</sup>

Významným v tejto súvislosti je tiež vplyv úijnej ochrany základných práv (teraz obsiahnutých primárne v Listine práv EÚ), ktorých rozsah pôsobnosti rastie spolu s expanziou úijnej regulácie. Sama expanzia úijného práva môže viesť k zblížovaniu pojmu verejného poriadku; ostatne niektoré predpisy upresňujú možnosti použitia tejto výhrady<sup>14</sup>. I harmonizácia určitých štandardov v rámci základných slobôd či procesného práva v oblastiach, kde by inak rozdiely v štandardoch mohli vyvolať snahy štátov o uplatnenie výhrady verejného poriadku, je prejavom zblížovania.

Možno tiež poukázať na príklady z judikatúry SDEÚ, kedy tento úijný justičný orgán v podstate prisúdil určitým normám úijného práva – konkrétne čl. 101 a 102 ZFEÚ – status normy, ktorá je súčasťou verejného poriadku členských štátov.<sup>15</sup> Rozpínanie úijného práva a systém EDĽP teda majú za následok to, že verejný poriadok síce pôvodne čisto národný koncept získava postupne do istej miery harmonizovaný obsah. Rozdiely však naďalej zostávajú. Na prístupe k homosexuálnym zväzkom, eutanázii, potratom či drogám sa ukazuje, že medzi európskymi štátmi sú naďalej rozdiely v hodnotových rebríčkoch.

#### 5 ZÁVER

Účelom tohto príspevku bolo zasadiť jej predmet, teda výhradu verejného poriadku, do interakcie s právom EÚ. Ako bolo poukázané, pojem verejného poriadku zahŕňa rozsiahly okruh otázok. Ako základný problém v prípade verejného poriadku bola uvedená otázka vymedzenia obsahu tejto kategórie, resp. otázku toho, ktoré záujmy ako súčasť verejného poriadku označiť, ale i otázku toho, pri akej miere intenzity vzťahu k štátu *lex fori* verejný poriadok chrániť, teda uplatniť výhradu verejného poriadku. Kľúčovou sa potom ukazuje najmä otázka záujmov jednotlivých štátov, resp. priamo zásad, na ktorých právny (či všeobecne spoločenský) systém každého štátu stojí. Ak chápeme verejný poriadok z už zmieneného širšieho pohľadu, môžeme ho ako „všeobecnejšiu“ kategóriu rozdeliť na vzájomne sa ovplyvňujúce a prelínajúce sa okruhy, totiž na problematiku ochrany týchto základných hodnôt pri aplikácii cudzieho práva na strane druhej a dopad noriem vyjadrujúcich výrazné verejné záujmy na súkromnoprávne vzťahy na strane druhej

Verejný poriadok teda berieme ako všeobecnú základňu, ktorá ukrýva východzie pozície pre ďalšie skúmanie imperatívnych noriem. Tým rozumieme predovšetkým fakt, že normy spadajúceho do kategórie noriem imperatívnych vyjadrujú naliehavé záujmy štátu a od toho sa odvíjajú špecifiká ich uplatňovania na súkromnoprávne vzťahy s cudzím prvkom. Zatiaľ čo verejný poriadok v užšom zmysle je chránený prostredníctvom tzv. výhrady verejného poriadku pasívnym spôsobom, špecifikum noriem imperatívnych je v tom, že si aktívne vynucujú svoje použitie.

<sup>12</sup> správa Giuliano/Lagarde 1980 s. 38.

<sup>13</sup> rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 23. 3. 1995, 15318/89, Loizidou v. Turkey, bod 75.

<sup>14</sup> Napr. Smernica o audiovizuálnych službách alebo smernica o práve občanov Únie slobodne sa pohybovať a pobývať na území členských štátov.

<sup>15</sup> rozsudok Súdneho dvora EÚ zo dňa 1. 6. 1999, C-126–97, Eco Swiss China Time Ltd v. Benetton International NV., Recueil I-3055, bod 39–42 a rozsudok zo dňa 13. 7. 2006 v spojených veciach C-295/04 až C-298/04, Manfredi, bod 30.

**Použitá literatúra:**

KUČERA, Z.: Použití tuzemského práva v občanskoprávních vztazích s mezinárodním prvkem. In: Právník, 1985, č. 3  
Giuliano/Lagarde správa 1980.  
rozsudok Súdneho dvora EÚ zo dňa 2. 5. 2006, C-341/04, Eurofood IFSC Ltd., Zb. rozh. s. I-3813,.  
rozsudok Súdneho dvora zo dňa 28. 4. 2009, C-420/07, Apostolides, Zb. rozh. s. I-0371.  
rozsudok Súdneho dvora EÚ zo dňa 28. 3. 2000, C-7/98, Krombach v. Bamberski, Recueil I-1935  
rozsudok zo dňa 2. 4. 2009, C-394/07, Gambazzi, Recueil I-2563  
rozsudok Súdneho dvora EÚ zo dňa 2. 5. 2006, C-341/04, Eurofood IFSC Ltd., Sb. rozh. s. I-3813.  
rozsudok Súdneho dvora EÚ zo dňa 14. 10. 2004, C-36/02, Omega, Zb. rozh. s. I-9609).  
rozsudok Tribunálu zo dňa 20. 9. 2011, T-232/10, Couture Tech Ltd, Zb. rozh. s. II-6469.  
rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva zo dňa 23. 3. 1995, 15318/89, Loizidou v. Turkey,.  
rozsudok Súdneho dvora EÚ zo dňa 1. 6. 1999, C-126–97, Eco Swiss China Time Ltd v. Benetton International NV., Recueil I-3055.  
rozsudok zo dňa 13. 7. 2006 v spojených veciach C-295/04 až C-298/04, Manfredi,

**Kontaktné údaje:**

JUDr. Miroslava Vozáryová, PhD.  
miroslava.vozaryova@flaw.uniba.sk  
Právnická fakulta UK v Bratislave, katedra medzinárodného práva a medzinárodných vzťahov  
Šafárikovo nám. č. 6  
P.O.BOX 313  
810 00 Bratislava  
Slovenská republika

## MEDZINÁRODNÉ ZMLUVY A ÚSTAVA SR - ÚVAHY DE LEGE FERENDA

Peter Vršanský

Univerzita Komenského v Bratislave Právnická fakulta

**Abstract:** The presentation focuses on indicating - upon *de lege lata* analysis followed by *de lege ferenda* considerations that take into account both the previous requirements and the expectant challenges - the prospective ways concerning the constitutional law regulation of the interaction between the international treaties and the domestic law.

**Abstrakt:** Cieľom príspevku je načrtnúť, na základe analýzy *de lege lata* a úvah *de lege ferenda*, zohľadňujúcich potreby minulosti ako aj výzvy budúcnosti, možné cesty budúcej ústavnoprávnej úpravy otázky vzájomného pôsobenia medzinárodných zmlúv a vnútroštátneho práva.

**Kľúčové slová:** International law, Constitutional law,

**Kľúčové slová:** medzinárodné právo, ústavné právo,

*Motto: Ab esse ad posse*

### Úvod

Všeobecným zámerom článku je prispieť do širokej odbornej diskusie o vzťahu medzinárodného práva a vnútroštátneho práva, s akcentom na vzťah medzinárodných zmlúv a ústavy štátu. V pozadí diskusie stoja zmeny v oblasti materiálnych prameňov medzinárodného i vnútroštátneho práva, ktoré ovplyvňujú proces tvorby, interpretácie a aplikácie práva. S tým súvisí otázka, či je prípadne vhodné uvažovať o eventuálnej novelizácii ústavy Slovenskej republiky, konkrétne tých častí textu ústavy, ktoré upravujú problematiku medzinárodných zmlúv.

Analýzou *de lege lata* sa pokúsime najprv preskúmať, ako bol riešený vzťah medzinárodných zmlúv a vnútroštátneho práva, ako aj otázka sukcesie do záväzkov vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv v ústavách štátov, ktoré existovali na území dnešnej Slovenskej republiky.

Úvahami *de lege ferenda* a formulovaním záverov chceme potom odporučiť do úvahy niektoré riešenia, týkajúce sa tejto komplexnej, zložitej, interdisciplinárnej a mnohorozmernej problematiky.

Niet pochýb o tom, že ide o aktuálnu problematiku. V roku 2018 si pripomíname významné 100. výročie vzniku bývalej Československej republiky. Vznikla na časti územia rozpadnutej Rakúsko-Uhorskej monarchie v roku 1918 a zanikla ako Česká a Slovenská Federatívna Republika „uplynutím 31. decembra 1992“.<sup>1</sup> Na jej miesto nastúpili od 1. 1. 1993 dva 2 nástupnícke štáty – Slovenská republika a Česká republika. Vzhľadom na to, že Slovensko bolo súčasťou Uhorského kráľovstva a súčasťou Rakúsko-uhorskej monarchie, môžeme dôvodiť, že historické korene súčasnej ústavy Slovenskej republiky ako aj posudzovanie vzťahu ústavy Slovenskej republiky a medzinárodných zmlúv siahajú až do obdobia Rakúsko-Uhorska. A s prihliadnutím na text preambuly ústavy Slovenskej republiky, ešte aj do skoršieho obdobia existencie Veľkomoravskej ríše. Nie je na škodu veci, že staro mladá Slovenská republika po 1. januári 1993 trochu pozabudla na historickú kontinuitu slovenskej štátnosti? Napríklad zrušením štátneho sviatku dňa 28. októbra, ktorým sme si pripomínali historický vznik ČSR v roku 1918? Výsledok je frapantný – zatiaľ čo samostatná Česká republika nezabúda na svoje korene, hlási sa ku kontinuite po ČSR, oslavuje 100 rokov svojej existencie, pripomína si vyše 90 ročné výročie nadviazania diplomatických stykov s mnohými štátmi, tak samostatná Slovenská republika oslavuje síce významné ale možno zbytočne

<sup>1</sup> č. 542/1992 - Ústavný zákon o zániku Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, čl. 1 ods. (1)

skromné 25. výročie jej existencie. Kým Česká republika sa k dedičstvu po Československu prihlásila, Slovenská republika toto dedičstvo, zdá sa, z veľkej časti odmietla. Mimochodom, aj počet 25 rokov, ktoré Slovenská republika oslavuje je otázny. Ako je známe Slovenská republika datuje svoju existenciu ako suverénny štát už od roku 1968, keď bol prijatý ústavný zákon o československej federácii. Podľa Čl. 1 ods. (5) (...) „Obidve republiky rešpektujú navzájom svoju suverenitu i suverenitu Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky; takisto Česká a Slovenská Federatívna Republika rešpektuje suverenitu národných štátov.“<sup>2</sup>

### **Analýza de lege lata**

#### **Rozpad Rakúsko-Uhorska**

Otázke právnych aspektov zániku Rakúsko-uhorskej monarchie sa podrobnejšie venovali mnohí historici i právnici. Analyzovali jednotlivé etapy, dôležité udalosti súvisiace s prvou svetovou vojnou a okolnosťami vedúcimi k rozpadu monarchie. Z mnohých prác z posledných rokov možno spomenúť napríklad publikáciu J. Vyhnánka z r. 2013, v ktorej autor poskytuje mnohé zaujímavé informácie, napríklad prehľad o členstve Rakúsko-Uhorska v medzinárodných organizáciách vládnej povahy či mnohostranných medzinárodných zmluvách, ktorých účastníkom bolo Rakúsko-Uhorsko, ako aj o medzinárodnoprávných aspektoch vzniku ČSR.<sup>3</sup> J. Vyhnánek v súvislosti s rôznymi úvahami o úrovni medzinárodnoprávnej subjektivity Rakúsko-Uhorskej monarchie cituje názor profesora práva na univerzite Princeton a bývalého amerického prezidenta Woodrowa Wilsona, ktorý opísal charakter Rakúsko-Uhorska nasledovne: „Rakúsko-uhorská monarchia (...) nie je unitárny štát, teritoriálny a právny celok, ale jednoducho reálna únia dvoch ústavne a administratívne nezávislých štátov“<sup>4</sup> J. Vyhnánek vyslovuje názor, že „Možno zhrnúť, že napriek prítomnosti niektorých štátotvorných činiteľov rakúsko-uhorská reálna únia nebola suverénnym štátom, ale iba subjektom medzinárodného práva. Keďže však bola vytvorená konkrétnymi štátmi a v medzinárodných vzťahoch ich zastupovala, po vojne sa riešila jej (dis)kontinuita a sukcesorské vzťahy rovnako ako pri Rakúskom cisárstve a Uhorskom kráľovstve.“<sup>5</sup> Otázkami kontinuity či diskontinuity sa zaoberal okrem iných V. Bystrický a T. Gábriš<sup>6</sup> a iní odborníci.

V tejto súvislosti poznamenávame, že v tzv. 14 bodoch prezidenta W. Wilsona, obsiahnutých v posolstve prezidenta ku Kongresu Spojených štátov severoamerických dňa 8.1.1918 sa v bode X. konštatuje, že „Národom Rakúsko-Uhorska, ktorého miesto medzi národmi si prajeme mať zachované a zaistené, nech je daná čo najvoľnejšia možnosť autonómneho rozvoja.“<sup>7</sup>

Pravda, tieto a iné odborné názory boli iba jednými z mnohých rôznych pohľadov na zánik Rakúsko-Uhorska a jeho postavenie v medzinárodných vzťahoch na konci prvej svetovej vojny. Popri právnych názoroch, ktoré vychádzali z tézy o kontinuite monarchie resp. jej pôvodných súčastí a v rôznych obmenách riešili otázky sukcesie do zmluvných záväzkov, majetku, štátnych archívov či dlhov po bývalej monarchii v jednotlivých novovzniknutých štátoch. Iné názory zasa vychádzali z témy o diskontinuite (rozpade) Rakúsko – Uhorska, na troskách ktorého vznikli nové suverénne štáty, vrátane Československej republiky.

Podľa dostupných údajov, otázka vzťahu medzinárodných zmlúv k vnútroštátnemu právu Rakúsko-Uhorska nebola explicitne upravená vo vnútroštátnych právnych predpisoch, hoci už v tomto období v oblasti medzinárodného práva existovali viaceré významné medzinárodné záväzky z mnohostranných medzinárodných dohôrov a zmlúv prijatých na prelome 19. a 20. storočia. Napríklad záväzky z Haagskych dohôrov, týkajúce sa pravidiel vedenia vojny. V tom čase už

<sup>2</sup> č. 143/1968 Zb. - Ústavný zákon o československej federácii, čl. 1 ods. (5)

<sup>3</sup> VYHNÁNEK, J.: Rakúsko-Uhorsko: nástupníctvo a identita. ATTICUM, 2013, s. 81 n, s. 110 n. a ďalšie.

<sup>4</sup> Tamže, s 34

<sup>5</sup> Tamže s. 35

<sup>6</sup> BYSTRICKÝ, V., GÁBRIŠ, T.: Kontinuita a diskontinuita v dejinách Slovenská republika 1939 a Slovenská republika 1993 / Valerián Bystrický, Tomáš Gábriš In: 20 rokov samostatnej Slovenskej republiky : jedinečnosť a diskontinuita historického vývoja. - ISBN 978-80-224-1313-8. - Bratislava : VEDA, 2013. - S. 28-61

<sup>7</sup> Text 14 bodov pozri TOMKO J.: Medzinárodné právo a politika v dokumentoch, Obzor – Bratislava 1974 s. 17

existovala aj Svetová poštová únia, Medzinárodná telekomunikačná únia pôsobiace na základe príslušných medzinárodných dohovorov a pod..

### **Vznik ČSR 1918**

#### *Zákon č. 11/1918 Sb. o vytvorení samostatného československého štátu*

V roku 1966 profesor právnickej fakulty UK v Bratislave K. Laco publikoval rozsiahlu monografiu s názvom „Ústava predmníchovskej ČSR a ústava ČSR“, v ktorej podrobne analyzuje vývoj, ktorý viedol k prijatiu ústavy ČSR z roku 1920. Okrem iného si všíma otázku prevzatia medzinárodných zmlúv uzavretých bývalou Rakúsko-uhorskou monarchiou. Konštatuje, že „Tieto zmluvy sa považovali pre Československo za záväzné iba v prípade, že by ich samo prevzalo. V tomto zmysle niesla sa aj judikatúra. Najvyšší súd v rozhodnutí zo dňa 4. 2. 1991 č. R I 41/19 zaujal stanovisko, podľa ktorého zákon č. 11/1918<sup>8</sup> č. 2 nemienil recepciou zemských a ríšskych zákonov vysloviť, že zostávajú v platnosti medzinárodné zmluvy toho štátu, z ktorého „právě ony zemské a ríšské zákony a nařízení byli převzaty, třebas by ony smlouvy vedle předpisu § 3 obč. z. a § 1 zák. ze dne 10. 7. 1869 č. 113 ř. Z. v říšském zákoníku vyhlášeny“. Najvyšší súd sa dovoľával medzinárodného práva, ktoré nepozná sukcesiu práv a povinností suverénneho štátu po jeho zániku na iný štát, vzniknutý na jeho území alebo časti územia zaniknutého štátu. Československo prevzalo podľa § 289 Versaillskej mierovej zmluvy niektoré zmluvy uzavreté medzi Nemeckom (ríšou a jednotlivými štátmi) a Rakúskom alebo Rakúsko-Uhorskom. Ich zoznam uverejnil minister zahraničných vecí vo vyhláske č. 387/1921 Zb.“<sup>9</sup>.

Uvedená práca ako aj iné relevantné práce odborníkov<sup>10</sup> primerane objasňujú komplexnosť, zložitosť a interdisciplinárny charakter posudzovaných otázok.

V hesle „Smlouvy mezinárodní a českosl. právní řád“ vo IV. zväzku Slovníku veřejného práva československého<sup>11</sup>, autor hesla Václav Joachim podrobne analyzuje nasledujúce otázky: I. právomoc uzatvárať medzinárodné zmluvy, a v rámci toho dojednanie a ratifikáciu, súhlas Národného zhromaždenia (obchodné zmluvy, zmluvy z ktorých plynú bremená pre štát alebo občanov, zmena štátneho územia, mier), súhlas prezidenta republiky, niektoré osobitné prípady (Stály výbor, zjednodušené formality, ratifikácia návrhu zmlúv podľa článku 405 Versaillskej mierovej zmluvy); II. Vstup medzinárodných zmlúv do vnútroštátnej platnosti (všeobecné otázky, predbežné vykonávanie obchodných zmlúv, vyhlasovanie medzinárodných zmlúv v Zbierke zákonov a nariadení); a III. Zmenu a zánik platnosti medzinárodných zmlúv.

#### *Zákon č. 37/1918 Zb. o dočasnej ústave*<sup>12</sup>

V tomto zákone sa medzinárodné zmluvy spomínajú len v „§ 6 (...) K volbě presidenta a ke schválení mezinárodních smluv (10. lit. a) jest třeba přítomnosti nadpoloviční většiny poslanců a dvoutřetinové většiny přítomných.“

#### *Zákon č. 121/1920 Zb. – Ústava ČSR*<sup>13</sup>

V ústave predmníchovskej ČSR sa medzinárodné zmluvy resp. medzinárodné právo explicitne spomínajú len v troch ustanoveniach. V § 3, sa ustanovuje, že „(2) Nedílnou součástí tohoto celku jest a to na základě dobrovolného připojení podle smlouvy mezi hlavními a přidruženými mocnostmi a Československou republikou v Saint Germain-en-Laye ze dne 10. září 1919 samosprávné území Podkarpatské Rusi, které bude vypraveno nejširší autonomií, slučitelnou s jednotností republiky Československé. V § 64 sa ustanovuje, že“ § 64 (1) President republiky: 1. Zastupuje stát na venek. Sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy. Smlouvy obchodní, dále smlouvy, z kterých pro stát neb občany plynou jakákoli břemena majetková nebo osobní, zejména i vojenská, jakož i smlouvy, jimiž se mění státní území, potřebují souhlasu Národního shromáždění.

<sup>8</sup> Pozn. autora tohoto příspěvku: Ide o č. 11/1918 Sb. Zákon Národního výboru československého ze dne 28. října 1918 o zřízení samostatného státu československého, čl. 2.

<sup>9</sup> LACO, K.: Ústava predmníchovskej ČSR a ústava ČSR. SAV Bratislava, 1966, s. 172

<sup>10</sup> Pozri napr. Hobza, A.: „Úvod do mezinárodního práva mírového“, I., Praha 1933; Weyr, F.: „Soustava čl. Práva státního“, 2. vyd., Brno: Barvič & Novotný, 1924,

<sup>11</sup> Slovník veřejného práva československého, svazek IV. Reprint původního vydání, Praha: Eurolex Bohemia, 2000 s. 329-336. ISBN 80-902752-8-1

<sup>12</sup> č. 37/1918 Sb. Zákon ze dne 13. listopadu 1918 o prozatímní ústavě.

<sup>13</sup> č. 121/1920 Sb. Zákon ze dne 29. února 1920, kterým se uvozuje Ústavní listina Československé republiky

Pokud jde o změny státního území, souhlas Národního shromáždění se dává formou ústavního zákona (čl. I. uvoz. zák.). V § 106 (2) sa ustanovuje, že „Všichni obyvatelé republiky Československé požívají v stejných mezích jako státní občané této republiky na jejím území plné a naprosté ochrany svého života i své svobody nehledíc k tomu, jakého jsou původu, státní příslušnosti, jazyka, rasy nebo náboženství. Úchyly od této zásady jsou přípustny jen, pokud právo mezinárodní dovoluje.“

*Vyhláška ministra zahraničních věcí ČSR č. 387/1921<sup>14</sup>*

Vo Vyhláške ministra zahraničných vecí ČSR z 29. 10. 1921 č. 387/1921 Zb. bol uverejnený zoznam obnovených zmlúv v pomere k Nemecku podľa článku 289 Versaillskej mierovej zmluvy. Konkrétne išlo o 27 zmluvných dokumentov z obdobia 1860 – 1913. Vo vyhláške sa konštatuje, že uvedené zmluvy sa majú považovať za naďalej platné medzi Československou republikou a Nemeckou ríšou. Ako bolo vyššie spomenuté, subjektmi uvedených zmlúv boli Rakúsko-Uhorsko a Nemecká ríša alebo jednotlivé súčasti Nemeckej ríše, napríklad Sasko, Prusko, Bavorsko, Bádensko, alebo Württembersko a iné. Predmetom zmlúv boli praktické otázky, ako napríklad: Bezplatná výmena úmrtných listov, hraničné úpravy, bezplatné vyhotovenie krstných a sobášnych listov, vzájomné povolenie súdneho stíhania, vzájomná pomoc četníctva pri stíhaní osôb alebo pri živelných katastrofách, ošetrovanie chorých a pohrebe vzájomných štátnych príslušníkov, zrušenie labských plavebných poplatkov, stavba železničných tratí, preberanie štátnych občanov, ktorí sa nestali občanmi druhej zmluvnej strany, úprava osobných, cirkevných a školských pomerov colných a železničných zriadení, legalizácia, overovanie narodení a úmrtí, možnosť vykonávať lekársku prax v pohraničnom pásme, výmena informácií pri epidémiách, predchádzanie dvojitého zdanenia a pod.

Možno predpokladať, že pokiaľ ide o sukcesiu do bilaterálnych medzinárodných zmlúv po bývalom Rakúsko-Uhorsku, tak Československo v 1918 v praxi *de facto* aplikovalo koncepciu „tabula rasa“. Výnimku tvorili niektoré otázky, ktoré boli finančne či hospodársky výhodné pre Československo a boli upravené v mnohostranných mierových zmluvách uzavretých v rokoch 1919-1920. Metóda „čistého stola“ bola použitá napriek tomu, že v preambule vyššie spomenutého zákona č. 11/1918 Zb. o vytvorení samostatného československého štátu sa konštatuje, že „Samostatný štát československý vstúpil v život. Aby byla zachována souvislost dosavadního právního řádu se stavem novým, aby nenastaly zmatky a upraven byl nerušený přechod k novému státnímu životu, nařizuje Národní výbor jménem československého národa jako vykonavatel státní svrchovanosti toto: (...) Čl. 2 Veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení zůstávají prozatím v platnosti.“<sup>15</sup> Toto ustanovenie bolo interpretované restriktívne pokiaľ ide o kontinuitu vo vzťahu k medzinárodným zmluvám bývalého Rakúsko-Uhorska. Obnovenie niektorých medzinárodných zmlúv štátu predchodcu bolo motivované záväzkami vyplývajúcimi z mierových zmlúv a taktiež pragmatickými dôvodmi. Ústava ČSR z roku 1920 potvrdzovala primát medzinárodného práva pred vnútroštátnym právom len v jedinom prípade, konkrétne v prípade otázky robenia úchyliet od zásady rovnosti občanov podľa § 106 ústavy. Úchyly od tejto zásady boli možné „len keď to dovoľuje medzinárodné právo“.

V tomto období, všeobecným medzinárodnoprávnym pozadím pre prístup štátov, teda aj novovzniknutej ČSR, v otázke tvorby, dodržiavania a vykonávania medzinárodných zmlúv mal byť Pakt Spoločnosti národov, ktorý nadobudol platnosť 10.1.1920. Tento Pakt tvoril organickú súčasť mierových zmlúv prijatých po prvej svetovej vojne, vrátane Versaillskej a Trianonskej mierovej zmluvy.<sup>16</sup> V preambule paktu Vysoké zmluvné strany vyjadrili, že „je potrebné (...) prísne zachovávať predpisy medzinárodného práva, uznávané odtiaľto za záväzné normy rokovania

<sup>14</sup> č. 387/1921 Vyhláška ministra zahraničních věcí ze dne 29. října 1921, kterou se uveřejňují smlouvy obnovené v poměru k Německu podle čl. 289. mírové smlouvy Versailleské.

<sup>15</sup> Na rozdiel od toho, Slovenská republika v čase vzniku v období 1992-1993 postupovala skôr podľa koncepcie univerzálnej sukcesie a prípadné problémy riešila v následnej revízii zmluvnej základne.

<sup>16</sup> Trianonská mierová zmluva (Mírová smlouva mezi mocnostmi spojenými i sdruženými a Maďarskem) bola podpísaná v roku 1920, publikovaná v zbirke pod číslom 102/1922 Sb.



vlád.<sup>17</sup> Vystúpenie člena Spoločnosti zo Spoločnosti bolo podmienené okrem iného splnením jeho medzinárodných záväzkov, vrátane záväzkov vyplývajúcich z Paktu Spoločnosti národov.<sup>18</sup> V zmysle článku 13 Paktu, spory „o výklad medzinárodných zmlúv, o všetkých otázkach medzinárodného práva, o tom, či je daná skutočnosť, ktorá súc preukázaná, by zakladala porušenie medzinárodného záväzku, alebo spory o rozsah a povahu náhrady, ktoré je možné udeliť za takéto porušenie“ majú členovia Spoločnosti riešiť diplomatickou cestou alebo v rámci rozhodcovského či súdneho konania.<sup>19</sup> Problematiky medzinárodných zmlúv sa týkajú aj ďalšie články Paktu. Podľa článku 18 „Všetky medzinárodné zmluvy a záväzky, ktoré v budúcnosti uzavrie člen Spoločnosti, musí ihneď zaznamenať a čo najskôr uverejniť Sekretariát. Tieto medzinárodné zmluvy alebo záväzky nebudú záväzné, dokiaľ sa takto nezaznamenajú.“<sup>20</sup> Článok 19 dáva Zhromaždeniu právo vyzvať členov Spoločnosti, aby znovu preskúmali zmluvy, ktoré sa stali nepoužiteľnými (...).“ Podľa článku 20 ods. 1 a ods. 2 „1. Členovia Spoločnosti uznávajú, každý za seba, že tento Pakt ruší všetky záväzky a dohody medzi nimi, nezlučiteľné s jeho znením a slávnostne sa zaväzujú, že v budúcnosti podobné zmluvy neuzavrú. 2. Ak prijal člen skôr než vstúpil do Spoločnosti, záväzky nezlučiteľné so znením Paktu, je jeho povinnosťou bez meškania urobiť kroky, aby sa týchto záväzkov zbavil.“<sup>21</sup>

### **Mníchovskej dohoda a Viedenskej arbitráž 1938**

Mníchovskej dohoda a Viedenskej arbitráž z roku 1938 explicitne neupravovali otázku vzťahu medzinárodných zmlúv a vnútroštátneho práva ani otázku sukcesie. Pritom riešili bytostne dôležitú otázku cesie štátneho územia, teda otázku, ktorá je spravidla predmetom úpravy medzinárodných zmlúv medzi dotknutými štátmi. Mníchovskej dohoda o odstúpení sudetonemeckého územia z 29. 9. 1938 však riešila túto vec bez priamej účasti Československa. Pokiaľ ide o medzinárodné zmluvy, text dohody neobsahoval o nich žiadnu explicitnú zmienku. Ako historickú zaujímavosť možno uviesť, že v sovietskej nóte nemeckému veľvyslancovi z 18.3. 1939 sa uvádza, že „Dr. Hácha, prezident Československa, nemal pri podpisovaní zmluvy 15. marca k tomuto činu žiadne splnomocnenie od svojho národa a konal v zjavnom rozpore s článok 64 a 65 československej ústavy a v rozpore s vôľou národa. V dôsledku toho sa uvedená zmluva nemôže pokladať za právoplatnú.“<sup>22</sup>

Československo vždy malo na otázku platnosti tzv. Mníchovskej dohody zásadný názor založený na predpoklade nulity mníchovskej dohody, to znamená na jej neplatnosti od samotného počiatku. Teda nie len na jej neplatnosti od okamihu jej porušenia Nemeckom v marci 1939. Parížska mierová konferencia v roku 1946 potvrdila nulitu Mníchovskej dohody a Viedenskej arbitráže „*ex tunc*“. Vo vzťahu k Slovensku bola nulita explicitne deklarovaná v Mierovej zmluve s Maďarskom. Neskôr, v roku 1973 bola v Prahe podpísaná Zmluva o vzájomných vzťahoch medzi Československou socialistickou republikou a Spolkovou republikou Nemecka.<sup>23</sup> V článku I sa konštatovalo „ČSSR a Spolková republika Nemecka považujú mníchovskej dohodu z 29. septembra 1938 vzhľadom na svoje vzájomné vzťahy podľa tejto zmluvy za nulitnú“.<sup>24</sup> Z hľadiska predmetu skúmania tohto príspevku je zaujímavé uviesť, že podľa článku II sa „1. Zmluva nedotýka právnych účinkov, ktoré vyplývajú voči fyzickým alebo právnickým osobám z práva použitého v čase od 30.9.1938 do 9.5.1945. Vyňaté sú z toho účinky opatrení, ktoré obe zmluvné strany považujú pre ich nezlučiteľnosť so základnými zásadami spravodlivosti za nulitné. 2. Táto zmluva ponecháva nedotknutú štátnu príslušnosť žijúcich a zomrelých osôb, ktorá vyplýva z právneho poriadku každej z obidvoch zmluvných strán. 3. Táto zmluva netvorí svojimi vyhláseniami o mníchovskej dohode

<sup>17</sup> Pakt (dohoda) o Spoločnosti národov, preambula. Autentický text a český preklad uverejnený v Zbierke zákonov č. 507/1921 Sb. Mírová smlouva mezi mocnostmi spojenými i sdruženými a Rakouskem, podepsaná v Saint-Germain-en-Laye dne 10. září 1919. Zmeny pozri č. 132/1927 Sb.

<sup>18</sup> Porovnaj článok 1 ods. 3 Paktu

<sup>19</sup> Porovnaj článok 13 ods. 1 a ods. 2 Paktu.

<sup>20</sup> Porovnaj článok 18 Paktu

<sup>21</sup> Porovnaj článok 19 ods. 1 a ods. 2 Paktu

<sup>22</sup> TOMKO J.: Medzinárodné právo a politika v dokumentoch, Obzor – Bratislava 1974 s. 40

<sup>23</sup> TOMKO J.: Medzinárodné právo a politika v dokumentoch, Obzor – Bratislava 1974 s. 331

<sup>24</sup> Zmluva o vzájomných vzťahoch medzi Československou socialistickou republikou a Spolkovou republikou Nemecka, článok I

právnú základňu pre materiálne nároky ČSSR a jej fyzických a právnických osôb.<sup>25</sup> Zakotvenie tohto ustanovenia v texte zmluvy bolo motivované pragmatickými, najmä humanitnými dôvodmi. Za naďalej platné sa tak považovali napríklad sobáše a rozvody, podklady pre penzie, školské vysvedčenia, občianskoprávne rozhodnutia súdov, notárov, rozhodnutia o patentoch a licenciách a pod. Tieto ustanovenia sa však nevzťahovali na opatrenia vyplývajúce z nacistickej perzekúcie a z nacistickej diskriminácie.

### **Vojnová Slovenská republika 1939**

V ústave vojnového fašistického slovenského štátu<sup>26</sup> sú medzinárodné zmluvy spomenuté v § 24 písm. h), v zmysle ktorého do výlučnej právomoci snemu patrí: "h) udeľovať súhlas s medzinárodnými smluvami obchodnými alebo s takými, ktoré ukladajú štátu alebo občanom bremená, a so smluvami mierovými." Podľa § 38 ústavy, „Prezidentovi republiky prislúcha a) reprezentovať štát navonok, prijímať a poverovať diplomatických zástupcov, uzavierať medzinárodné zmluvy“. Otázka sukcesie do záväzkov z medzinárodných zmlúv po ČSR, od ktorej sa Slovenská republika oddelila, neboli v ústave vôbec spomenuté. Tak isto nebola explicitne riešená otázka vzťahu medzinárodného práva k vnútroštátnemu právu ani iné medzinárodnoprávne súvislosti štátnej existencie v duchu cieľov a zásad Paktu demokraticky orientovanej Spoločnosti národov. Bolo to pochopiteľné, lebo v žiadnom totalitnom režime medzinárodné právo nie je veľmi populárne z dôvodov, ktoré priamo ohrozujú vlastnú podstatu totalitného režimu.

### **Povojnový vývoj**

#### *Mierová zmluva s Maďarskom<sup>27</sup>*

Mierová zmluva s Maďarskom (podpísaná 10.2.1947) v článku 1 bod 4 písm. a) ustanovila v súvislosti s hranicami Maďarska, že „Rozhodnutia viedenskej arbitráže z 2. novembra 1938 sa vyhlasujú za nulitné.“ V II. časti (Politické klauzuly) oddiel II. sa v článku 10 ustanovilo, že „1. Každá Mocnosť spojená alebo združená bude notifikovať Maďarsku v lehote šesť mesiacov odo dňa, kedy táto smluva nadobudne účinnosť, ktoré zo svojich obojstranných smlúv, uzavretých medzi ňou a Maďarskom pred vojnou si želá ponechať v účinnosti, alebo obnoviť. Všetky ustanovenia, ktoré nie sú v schôdze s touto smluvou, sa však vypustia zo smlúv vpredu spomenutých. 2. Všetky vpredu spomenuté smluvy, takto notifikované sa zapíšu v sekretariáte Spojených národov podľa článku 102 Charty Spojených národov. 3. Všetky takéto smluvy, ktoré nebudú takto notifikované, sa budú považovať za zrušené. Článok 25. ustanovoval, že „Nulita viedenskej arbitráže z 2. novembra 1938, ako je stanovená v článku 1. bod 4 tejto smluvy, má v zapätí nulitu dohôd ako aj zákonných dôsledkov, vyplývajúcich z nich, pokiaľ sa týkajú finančných otázok a verejného i súkromného poistenia, uzavretých podľa viedenskej arbitráže medzi obidvoma zúčastnenými štátmi alebo ich menom, alebo medzi československými a maďarskými právnickými osobami, tak i materiálu, odovzdaného podľa ustanovení protokolu z 22. mája 1940. Táto nulita sa nebude v nijakom prípade týkať vzťahov medzi fyzickými osobami. Podrobnosti vpredu spomenutého usporiadania budú upravené obojstrannými dohodami medzi zúčastnenými vládami do šiestich mesiacov odo dňa, keď táto smluva nadobudne účinnosť.“

#### *Ústava Československej republiky z roku 1948<sup>28</sup>*

V § 74 ústavy sa ustanovuje, že prezident republiky „(1) President republiky: 1. zastupuje štát navenek. Sjednáva a ratifikuje mezinárodní smlouvy. Politické smlouvy a hospodářské smlouvy obecné povahy, jakož i smlouvy, k jejichž provedení je třeba zákona, vyžadují před ratifikací souhlas Národního shromáždění. Smlouvy, kterými se mění státní území, schvaluje Národní shromáždění formou ústavního zákona (§ 166). Sjednávání mezinárodních smluv a dohod, které nepotřebují souhlasu Národního shromáždění a v nichž se nevymíní ratifikace, může president přenést na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy. Zákon stanoví, kdy lze

<sup>25</sup> Tamže, článok II

<sup>26</sup> Slovenský zákonník, 185. Ústavný zákon zo dňa 21. júla 1939 o ústave Slovenskej republiky

<sup>27</sup> č. 192/1947 Zb. Mierová zmluva s Maďarskom

<sup>28</sup> č. 150/1948 Zb. Ústavní zákon ze dne 9. května 1948: Ústava Československé republiky. Ročník 1948, Sbírka zákonu a nařízení republiky Československé, částka 52. Text ústavy dostupný v publikácii „Ústava Československé republiky a předpisy s ní souvisící“. Právnický ústav Ministerstva spravedlnosti, Orbis – Praha, 1955

hospodárske smlouvy obecné povahy provádzať ešte predtým, než s nimi Národní shromáždění vysloví souhlas;<sup>29</sup>

V texte ústavy z roku 1948 nebola podrobnejšie riešená otázka prednostného vzťahu medzinárodných zmlúv k vnútroštátnemu právu ani otázka primátu medzinárodného práva pred vnútroštátnym právom.

V povojnovom období všeobecným medzinárodnoprávnym základom pre prístup štátov, teda aj obnovenej ČSR, v otázke tvorby, dodržiavania a vykonávania medzinárodných zmlúv bola Charta Organizácie Spojených národov, ktorá vstúpila do platnosti 24.10.1945. Pre účel tohto článku je vhodné spomenúť najmä nasledujúce ustanovenia Charty OSN resp. iných významných medzinárodnoprávných dokumentov. V preambule Charty OSN je vyjadrené odhodlanie „vytvoriť pomery, v ktorých možno zachovať spravodlivosť a úctu k záväzkom vyplývajúcim zo zmlúv a iných prameňov medzinárodného práva.“<sup>30</sup> Charta OSN v článku 2 uvádza ako jednu zo zásad, podľa ktorých sa majú riadiť členovia OSN zásadu Pacta sunt servanda. Na druhej strane, v článku 2 ods. 7 Charty sa ustanovuje, že „7. Nijaké ustanovenie tejto Charty nedáva OSN právo zasahovať do vecí, ktoré podstatne patria do vnútornej právomoci štátov (...).“ V článku 102 ods. 1 Charty sa ustanovuje, že „Každá zmluva a každá medzinárodná dohoda, ktoré uzavrie niektorý člen OSN po tom, čo táto Charta nadobudne účinnosť, čo najskôr sa zapíše do registra pri Sekretariáte, ktorý ich uverejní. V článku 102 ods. 2 Charty sa zasa ustanovuje, že Nijaká strana zúčastnená na zmluve alebo medzinárodnej dohode, ktoré by neboli zapísané podľa ustanovení ods. 1 tohto článku, nemožno sa ich dovolávať pred nijakým orgánom Organizácie.“<sup>31</sup> Článok 103 Charty ustanovuje, že „Ak by došlo k stretnutiu záväzkov OSN podľa tejto Charty s ich záväzkami podľa akejkoľvek inej medzinárodnej dohody, majú prednosť záväzky podľa tejto Charty“.

V tejto súvislosti je dôležité spomenúť aj článok 38 Štatútu medzinárodného súdneho dvora, ktorý odkazuje na článok 59 štatútu, v zmysle ktorého „Rozhodnutie Dvora je záväzná iba pre sporné strany a len pre prípad, ktorý ním bol rozhodnutý.“<sup>32</sup>

Vtedajší odmietavý postoj väčšiny členských štátov OSN k automatickému primátu medzinárodného práva pred vnútroštátnym právom možno odvodiť z toho, že nebol akceptovaný návrh zásad medzinárodného práva, ktorý v roku 1949 vypracovala Komisia pre medzinárodné právo. V článku 14 návrhu sa ustanovovalo, že „Každý štát je povinný realizovať vzťahy s ostatnými štátmi v súlade s medzinárodným právom a zásadou, že suverenita každého štátu je podriadená primátu medzinárodného práva“.<sup>33</sup>

#### *Ústava Československej socialistickej republiky z roku 1960<sup>34</sup>*

Ústava ČSSR z roku 1960 v texte explicitne neriešila otázku vzťahu medzinárodných zmlúv k vnútroštátnemu právu ani otázku primátu medzinárodného práva pred vnútroštátnym právom. Pokiaľ ide o medzinárodné zmluvy, v článku 99 ods. (2) písm. c) ústavy sa ustanovovalo, že „Najvyšší súd Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky (...) c) rozhoduje o uznaní a

<sup>29</sup> Paragraf 74 ods. (1) 1. ústavy

<sup>30</sup> Text preambuly Charty OSN pozri v TOMKO J.: Medzinárodné právo a politika v dokumentoch, Obzor – Bratislava 1974 s. 96 n.

<sup>31</sup> Article 102 - Every treaty and every international agreement entered into by any Member of the United Nations after the present Charter comes into force shall as soon as possible be registered with the Secretariat and published by it. No party to any such treaty or international agreement, which has not been registered in accordance with the provisions of paragraph 1 of this Article, may invoke that treaty or agreement before any organ of the United Nations.

Article 103 - In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail.

<sup>32</sup> Statute of the International Court of Justice, Article 59 - The decision of the Court has no binding force except between the parties and in respect of that particular case. Slovenský text Charty OSN pozri TOMKO, J.: Medzinárodné právo a politika v dokumentoch, Obzor – Bratislava 1974, s.138

<sup>33</sup> Every State has the duty to conduct its relations with other States in accordance with international law and with the principle that sovereignty of each State is subject to the supremacy of international law.

<sup>34</sup> Ústavný zákon z 11. júla 1960 ÚSTAVA ČESKOSLOVENSKEJ SOCIALISTICKEJ REPUBLIKY z 11. júla 1960

vykonateľnosti rozhodnutí cudzozemských súdov na území Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, ak to vyžaduje zákon alebo medzinárodná zmluva.“

Vo viacerých zákonoch z obdobia platnosti tejto ústavy bol však formulovaný vzťah medzinárodných zmlúv a vnútroštátneho práva tak, že určitý zákon sa použije pokiaľ medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná, neustanovuje niečo iné, resp. určitý zákon sa nepoužije, pokiaľ medzinárodná zmluva, ktorou je viazaná Slovenská republika, ustanovuje niečo iné. Napríklad, podľa § 2 (Medzinárodné zmluvy) zákona č. 97/1963 Zb. o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom, „Ustanovenia tohto zákona sa použijú, len pokiaľ neustanovuje niečo iné medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná alebo zákon vydaný na vykonanie medzinárodnej zmluvy.“<sup>35</sup> Tak isto, podľa § 756 obchodného zákonníka „Ustanovenia tohto zákona sa použijú, len pokiaľ medzinárodná zmluva, ktorá je pre Slovenskú republiku záväzná a bola uverejnená v Zbierke zákonov, neobsahuje odlišnú úpravu. V § 32 toho istého zákona sa ustanovovalo, že „Pokiaľ medzinárodná zmluva, ktorou je Česká a Slovenská Federatívna Republika viazaná, neustanovuje inak, môžu príslušníci colnej správy zastavovať fyzické osoby a dopravné prostriedky, vykonávať colnú prehliadku batožín, dopravných prostriedkov, ich nákladov a dopravných a sprievodných listín len v colnom pohraničnom pásme.“ Na druhej strane, rovnaký význam má negatívna formulácia podľa § 90 colného zákona<sup>36</sup>, ktorá ustanovuje, že „Ustanovenia tohto zákona sa nepoužijú, ak medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná, ustanovuje inak.

Z dikcie tohto a iných podobných textov vnútroštátnych právnych noriem vyplývalo, že v uvedených prípadoch má úprava podľa medzinárodnej zmluvy prednosť pred vnútroštátnou úpravou.

*Uznesenie vlády ČSSR č. 121 o ústavnom pojednávaní a dojednávaní medzinárodných zmlúv zo 4. 5. 1972* neupravovalo otázku primátu medzinárodných zmlúv, obsahovalo v troch krátkych paragrafoch len niektoré podrobnosti v súvislosti s medzinárodnými zmluvami, vrátane rozdelenia medzinárodných zmlúv do kategórie prezidentských, vládnych a rezortných zmlúv.

*Ústavný zákon z 27. októbra 1968 o československej federácii*<sup>37</sup>

Ústavný zákon z 27. októbra 1968 o československej federácii sa zmieňoval o medzinárodných zmluvách vo viacerých článkoch. Podľa článku 1 „(5) Obidve republiky rešpektujú navzájom svoju suverenitu i suverenitu Československej socialistickej republiky; takisto Československá socialistická republika rešpektuje suverenitu národných štátov.“ Podľa článku 7 „(1) Do výlučnej pôsobnosti Československej socialistickej republiky patrí: a) zahraničná politika, uzavieranie medzinárodných zmlúv, zastupovanie Československej socialistickej republiky v medzinárodných vzťahoch a rozhodovanie v otázkach vojny a mieru (...). Podľa článku 36 (3) „Medzinárodné politické zmluvy a medzinárodné hospodárske zmluvy všeobecnej povahy, ako aj medzinárodné zmluvy, na vykonanie ktorých je potrebný zákon Federálneho zhromaždenia, vyžadujú pred ratifikáciou súhlas Federálneho zhromaždenia.“ Podľa článku 61 (1) Prezident Československej socialistickej republiky: a) zastupuje Československú socialistickú republiku navonok, dojednáva a ratifikuje medzinárodné zmluvy; dojednávanie medzinárodných zmlúv, na ktoré nie je potrebný súhlas Federálneho zhromaždenia, môže prezident preniesť na vládu Československej socialistickej republiky alebo s jej súhlasom na jej jednotlivých členov; (...) l) vyhlasuje na návrh vlády Československej socialistickej republiky vojnový stav a na základe rozhodnutia Federálneho zhromaždenia vypovedáva vojnu, ak je Československá socialistická republika napadnutá alebo ak treba plniť medzinárodné zmluvné záväzky o spoločnej obrane proti napadnutiu.“ Podľa článku 107 „(1) Do pôsobnosti národnej rady patrí najmä: a) uznávať sa na ústavných a iných zákonoch republiky a sledovať, ako ich orgány republiky vykonávajú, b) dávať súhlas na medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie je potrebný zákon národnej rady (...),“ Podľa článku 137 „Vláda republiky rozhoduje v zbere najmä (...) d) o súhlase s medzinárodnými zmluvami, ktorých vykonávanie patrí do pôsobnosti republiky (...).“ Z obsahu uvedených ustanovení vyplýva, že v podmienkach československej federácie rozhodujúcu pôsobnosť v oblasti medzinárodných zmlúv mala federácia.

<sup>35</sup> Pozri zákon č. 97/1963 Zb. o medzinárodnom práve súkromnom a procesnom, § 2

<sup>36</sup> č. 199/2004 Z. z. Colný zákon

<sup>37</sup> č. 143/1968 Zb. Ústavný zákon z 27. októbra 1968 o československej federácii

Niektoré zákony z uvedeného obdobia poukazovali na prioritu medzinárodných zmlúv. Napríklad, v § 756 zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník sa ustanovovalo, že „§ 756 Ustanovenia tohto zákona sa použijú, len pokiaľ medzinárodná zmluva, ktorá je pre Slovenskú republiku záväzná a bola uverejnená v Zbierke zákonov, neobsahuje odlišnú úpravu.“

Širší medzinárodný kontext problematiky v tomto období vytvárala medzinárodná občajová úprava, neskôr formulovaná v článku 27 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve, podľa ktorého „Podľa článku 27 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve (Vnútroštátne právo a dodržiavanie zmlúv) „Strana sa nemôže dovolávať ustanovení svojho vnútroštátneho práva ako dôvodu pre neplnenie zmluvy. Toto pravidlo nie je na ujmu článku 46.“ Článok 46 (Ustanovenia vnútroštátneho práva o oprávnení uzavierať zmluvy) ustanovuje, že „1. Skutočnosť, že pri vyjadrení súhlasu štátu s tým, že bude viazaný zmluvou, došlo k porušeniu niektorého z ustanovení jeho vnútroštátneho práva týkajúceho sa oprávnenia uzavierať zmluvy, sa štát nemôže dovolávať ako dôvodu pre zrušenie svojho súhlasu, ledaže toto porušenie bolo zjavné a týka sa osobitne dôležitého pravidla jeho vnútroštátneho práva. 2. Porušenie je zjavné, ak je objektívne zrejmé ktorémukoľvek štátu postupujúcemu v tejto veci podľa obvyklej praxe a dobromyseľne.“<sup>38</sup> Z uvedeného jednoznačne vyplýva, že pokiaľ štát kvalifikovaným spôsobom prevzal na seba medzinárodný záväzok podľa platnej medzinárodnej zmluvy, takýto záväzok má prednosť pred vnútroštátnym právom ako celkom a nie iba pred zákonom.

### **Rozdelenie ČSFR a vznik samostatnej Slovenskej republiky**

#### *Deklarácia Slovenskej národnej rady o zvrchovanosti Slovenskej republiky 1992*

Deklarácia bola schválená Slovenskou národnou radou uznesením zo 17. júla 1992 číslo 26. V texte deklarácie sa vyhlasuje, že Slovenská republika bude „rešpektovať práva všetkých, každého občana, národov, národnostných menšín a etnických skupín, demokratické a humanistické odkazy Európy a sveta.“<sup>39</sup>

*Vyhlásenie Národnej rady Slovenskej republiky k parlamentom a národom sveta Schválené Národnou radou Slovenskej republiky uznesením z 3. decembra 1992 číslo 86*

Vo vyhlásení sa Slovenská republika okrem iného zaviazala, že „bude vo svojej vnútornej i zahraničnej politike vychádzať z rovnakých hodnôt, aké zastávajú ostatné demokratické štáty, ktorými sú bezvýhradná úcta k ľudským právam a základným slobodám, zásady pluralitnej demokracie a právneho štátu, ktorých dôsledné naplňovanie tvorí základ slobody, spravodlivosti a mieru.“ Tak isto, že „Slovenská republika sa bude riadiť v medzinárodných vzťahoch pravidlami medzinárodného práva, ako aj cieľmi a zásadami zakotvenými v Charte OSN, Záverečnom akte Helsinskej konferencie, Parížskej Charte pre novú Európu a ďalších dokumentoch KBSE.“ Ďalej, že „Slovenská republika (...) potvrdzuje všetky záväzky voči OSN, ktorých nositeľom bola do 31. decembra 1992 Česká a Slovenská Federatívna Republika. Potvrdila záujem „stať členom Rady Európy a stať sa po Českej a Slovenskej Federatívnej Republike zmluvnou stranou Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a všetkých zmluvných dokumentov, ktoré ho dopĺňajú“. Prihlásila sa tiež k dôslednému plneniu záväzkov týkajúcich sa nešírenia jadrových zbraní, zníženia ozbrojených síl a výzbroje. Tak isto, „Slovenská republika bude rešpektovať práva a plniť záväzky týkajúce sa národnostných menšín a etnických skupín v súlade s normami medzinárodného práva, medzinárodnými štandardmi, ako aj záväzkami prijatými na pôde KBSE.“ Ďalej vyhlásila, že „bude vytvárať politické, ekonomické, zmluvné a legislatívne podmienky na postupné zapojovanie a budúce členstvo v hlavných európskych hospodárskych, politických a obranných organizáciách. Potvrdzuje záväzky dohodnuté Českou a Slovenskou Federatívnou Republikou v Európskej dohode o pridružení a má záujem o jej rýchle prevedenie na Slovenskú republiku, ako aj „usilovať o začlenenie do medzinárodných obchodných vzťahov a svetovej ekonomiky a urýchlene stať sa členom v organizáciách GATT, v Medzinárodnom menovom fonde, Svetovej banke a Európskej banke pre obnovu a rozvoj a o ďalšiu spoluprácu s nimi.“ Osobitne významné je vyhlásenie, že „V súlade s platnými normami medzinárodného práva a v rozsahu ním ustanovenom sa Slovenská republika ako jeden z dvoch nástupníckych štátov Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky bude považovať s účinnosťou od 1. januára 1993 za viazanú

<sup>38</sup> Text Viedenského dohovoru o zmluvnom práve zverejnený v č. 15/1988 Zb.

<sup>39</sup> Deklarácia Slovenskej národnej rady o zvrchovanosti Slovenskej republiky Schválené Slovenskou národnou radou uznesením zo 17. júla 1992 číslo 26

mnohostrannými i dvojstrannými zmluvami a dokumentmi, ktorých stranou bola k tomuto dňu Česká a Slovenská Federatívna Republika.<sup>40</sup>

*Vyhlásenie Národnej rady Slovenskej republiky k vzniku nezávislej Slovenskej republiky schválené Národnou radou Slovenskej republiky uznesením z 1. januára 1993 číslo 117*

Vo vyhlásení sa okrem iného konštatuje, že Slovenská republika ako zvrchovaný, samostatný a právny štát (...) „Prevzatím záväzkov z medzinárodných zmlúv potvrdzuje politické rozhodnutie žiť v pluralitnej demokracii, rešpektuje a ctí si ľudské práva a základné občianske slobody. Plnením uvedených dokumentov a záväzkov vytvára základné garancie slobody, spravodlivosti a mieru.“. Tak isto, že „(...) potvrdzuje vôľu a pripravenosť Slovenskej republiky stať sa riadnym členom Organizácie Spojených národov a plniť všetky záväzky, ktoré z tohto členstva vyplývajú. Rovnako deklaruje záujem o členstvo v Rade Európy a o štatút zmluvnej strany Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a potvrdzuje pripravenosť plniť všetky záväzky, ktoré z toho vyplývajú.“<sup>41</sup>

*Ústava Slovenskej republiky z roku 1992*

Ústava Slovenskej republiky obsahuje mnohé ustanovenia, týkajúce sa medzinárodných zmlúv.

Podľa Článku 1 ods. 2 „(2) Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky.“. Podľa článku 7 ods. (1) „(1) Slovenská republika môže na základe slobodného rozhodnutia vstúpiť do štátneho zväzku s inými štátmi. O vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z tohto zväzku sa rozhodne ústavným zákonom, ktorý sa potvrdí referendum.“ Podľa článku 7 ods. (2) „(2) Slovenská republika môže medzinárodnou zmluvou, ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo na základe takej zmluvy preniesť výkon časti svojich práv na Európske spoločenstvá a Európsku úniu. Právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky. Prevzatie právne záväzných aktov, ktoré vyžadujú implementáciu, sa vykoná zákonom alebo nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2.“. Podľa článku 7 ods. (3) „(3) Slovenská republika sa môže s cieľom zachovať mier, bezpečnosť a demokratický poriadok za podmienok ustanovených medzinárodnou zmluvou zaradiť do organizácie vzájomnej kolektívnej bezpečnosti.“ Podľa článku 7 ods. (4) „(4) 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, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, sa vyžaduje pred ratifikáciou súhlas Národnej rady Slovenskej republiky.“ Podľa článku 7 ods. (5) „(5) 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.“ Podľa článku 86 „Do pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky patrí najmä: (...) j) uznávať sa o vypovedaní vojny, ak je Slovenská republika napadnutá alebo ak to vyplýva zo záväzkov z medzinárodných zmlúv o spoločnej obrane proti napadnutiu a po skončení vojny o uzavretí mieru,“ Podľa článku 87ods. (4) „(4) Zákon nadobúda platnosť vyhlásením. Podrobnosti o vyhlasovaní zákonov, medzinárodných zmlúv a právne záväzných aktov medzinárodnej organizácie podľa čl. 7 ods. 2 ustanoví zákon.“ Podľa článku 102 ods. (1) „(1) Prezident a) 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, b) môže podať na Ústavný súd Slovenskej republiky návrh na rozhodnutie o súlade dojednanej medzinárodnej zmluvy, na ktorú je potrebný súhlas Národnej rady Slovenskej republiky, s ústavou alebo s ústavným zákonom, l) vypovedáva vojnu na základe rozhodnutia Národnej rady Slovenskej republiky, ak je Slovenská republika napadnutá

<sup>40</sup> Pozri: Vyhlásenie Národnej rady Slovenskej republiky k parlamentom a národom sveta Schválené Národnou radou Slovenskej republiky uznesením z 3. decembra 1992 číslo 86

<sup>41</sup> Vyhlásenie Národnej rady Slovenskej republiky k vzniku nezávislej Slovenskej republiky schválené Národnou radou Slovenskej republiky uznesením z 1. januára 1993 číslo 117

alebo ak to vyplýva zo záväzkov z medzinárodných zmlúv o spoločnej obrane proti napadnutiu, a uzatvára mier.“ Podľa článku 119 „Vláda rozhoduje v zbere (...) f) o medzinárodných zmluvách Slovenskej republiky, ktorých dojednanie preniesol na vládu prezident Slovenskej republiky, g) o súhlase s prenesením dojednaní medzinárodných zmlúv podľa čl. 102 ods. 1 písm. a) na jej jednotlivých členov, h) o podaní návrhu na Ústavný súd Slovenskej republiky, aby rozhodol o súlade dojednanej medzinárodnej zmluvy, na ktorú je potrebný súhlas Národnej rady Slovenskej republiky, s ústavou a s ústavným zákonom, p) o vyslaní ozbrojených síl mimo územia Slovenskej republiky, ak ide o plnenie záväzkov z medzinárodných zmlúv o spoločnej obrane proti napadnutiu, a to najdlhšie na čas 60 dní; toto rozhodnutie vláda bezodkladne oznámi Národnej rade Slovenskej republiky.“ Podľa článku 125 ods. (1) „(1) Ústavný súd rozhoduje o súlade a) zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, b) nariadení vlády, všeobecne záväzných právnych predpisov ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi, c) všeobecne záväzných nariadení podľa čl. 68 s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a so zákonmi, ak o nich nerozhoduje iný súd, d) všeobecne záväzných právnych predpisov miestnych orgánov štátnej správy a všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy podľa čl. 71 ods. 2 s ústavou, s ústavnými zákonmi, s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, ak o nich nerozhoduje iný súd.“ Podľa článku 125 ods. (3) a (4) „(3) Ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlad, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto právne predpisy vydali, sú povinné do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ich do súladu s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom, a ak ide o predpisy uvedené v odseku 1 písm. b) a c), aj s inými zákonmi, a ak ide o predpisy uvedené v odseku 1 písm. d), aj s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia. (4) Ústavný súd nerozhoduje o súlade návrhu zákona alebo návrhu iného všeobecne záväzného právneho predpisu s ústavou, s medzinárodnou zmluvou, ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo s ústavným zákonom.“ Podľa článku 125a „(1) Ústavný súd rozhoduje o súlade dojednaných medzinárodných zmlúv, na ktoré je potrebný súhlas Národnej rady Slovenskej republiky, s ústavou alebo s ústavným zákonom. (2) Návrh na rozhodnutie podľa odseku 1 môže podať ústavnému súdu prezident Slovenskej republiky alebo vláda pred tým, ako predloží dojednanú medzinárodnú zmluvu na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky. (3) Ústavný súd rozhodne o návrhu podľa odseku 2 do lehoty ustanovenej zákonom; ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzinárodná zmluva nie je v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom, takú medzinárodnú zmluvu nemožno ratifikovať.“ Podľa článku 127 „(1) 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.“ Podľa článku 130 „(1) Ústavný súd začne konanie, ak podá návrh (...) f) verejný ochranca práv vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom.“ Podľa článku 144 „(1) Sudcovia sú pri výkone svojej funkcie nezávislí a pri rozhodovaní sú viazaní ústavou, ústavným zákonom, medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 a 5 a zákonom. (2) Ak sa súd domnieva, že iný všeobecne záväzný právny predpis, jeho časť alebo jeho jednotlivé ustanovenie, ktoré sa týka prejednávanej veci, odporuje ústave, ústavnému zákonu, medzinárodnej zmluve podľa čl. 7 ods. 5 alebo zákonu, konanie preruší a podá návrh na začatie konania na základe čl. 125 ods. 1. Právny názor ústavného súdu obsiahnutý v rozhodnutí je pre súd záväzný.“

Podľa článku 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.“ Podľa článku 154c „(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.“ Normatívnu kvalitu týchto ustanovení treba posudzovať podľa ich systémového zaradenia v texte ústavy – ide o prechodné ustanovenia.<sup>42</sup>

Konanie o súlade medzinárodných zmlúv upravuje Zákon č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov. Podľa § 41e ods. (2) „(2) Ak Ústavný súd rozhodol, že dojednaná medzinárodná zmluva nie je v súlade s Ústavou alebo s ústavnými zákonmi, nemožno ju ratifikovať.“

Vyhlasovanie medzinárodných zmlúv v Zbierke zákonov upravuje Zákon č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

Niektoré otázky súvisiace s medzinárodnými zmluvami upravuje Zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a ďalšie vnútroštátne právne normy.

Pravidlá pre uzatváranie medzinárodných zmlúv a zmluvnú prax boli prijaté uznesením vlády Slovenskej republiky č. 743 z 21. októbra 2009. V zmysle článku 1 ods. 1), pravidlá „upravujú postup ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky pri príprave, vnútroštátnom prerokovaní, dojednávaní, schvaľovaní, uzatváraní a vykonávaní medzinárodných zmlúv, pri ich zmene a ukončovaní ich platnosti podľa právneho poriadku SR a noriem medzinárodného práva.“<sup>43</sup>

Širšie medzinárodnoprávne pozadie skúmanej problematiky na úrovni obyčajového práva dotvára úprava v článkoch o zodpovednosti štátu za medzinárodné protiprávne konanie, prijala Komisia OSN pre medzinárodné právo v roku 2001. V článku 3 (Charakteristika konania štátu za medzinárodne protiprávne) sa ustanovuje, že „Určenie toho, či ide o medzinárodné protiprávne konanie štátu sa riadi medzinárodným právom. Na toto určenie nemá vplyv to, že vnútroštátny poriadok štátu to isté konanie charakterizuje ako legálne podľa vnútroštátneho práva“.<sup>44</sup>

Zákon č. 416/2004 Z. z. o Úradnom vestníku Európskej únie v § 1 ustanovuje, že: „Právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a právne záväzné akty Európskej únie uverejnené v Úradnom vestníku Európskej únie alebo v Úradnom vestníku Európskych spoločenstiev (ďalej len úradný vestník) sú v súlade s medzinárodnými zmluvami<sup>1)</sup> účinné na území Slovenskej republiky.“ Podľa § 2, ods. 1), „O všetkom, čo bolo v úradnom vestníku uverejnené, platí, že dňom uverejnenia sa stalo známym každému, koho sa to týka; domnienka o znalosti uverejnených právne záväzných aktov Európskeho spoločenstva a Európskej únie je nevyvrátená.“<sup>45</sup>

Pokiaľ ide o otázku prednosti práva EÚ nad vnútroštátnym právom Slovenskej republiky, je vhodné spomenúť napríklad Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 3/09-378 z 26. januára 2011, v ktorom súd konštatuje, že Lisabonská zmluva je zmluva podľa čl. 7 ods. 5 ústavy, ktorá má „prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky“. Podľa názoru súdu ide nepochybne o zmluvu, ktorá spĺňa kritériá ustanovené v čl. 125 ods. 1 ústavy. Súd si všíma aj to, „že v súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie majú zmluvy a právo prijaté Európskou úniou na základe zmlúv prednosť pred právom členských štátov za podmienok ustanovených v uvedenej judikatúre Súdneho dvora Európskej únie.“<sup>46</sup>

<sup>42</sup> Pozri Ústava Slovenskej republiky, Deviata hlava, Prechodné a záverečné ustanovenia. Článok 153, 154c

<sup>43</sup> Pozri Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 743 z 21. októbra 2009, článok 1 ods. 1)

<sup>44</sup> Article 3 *Characterization of an act of a State as internationally wrongful*. The characterization of an act of a State organ as internationally wrongful is governed by international law. Such characterization is not affected by the characterization of the same act as lawful by internal law.

<sup>45</sup> č. 416/2004 Z. z. Zákon o Úradnom vestníku Európskej únie, § 1

<sup>46</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 3/09-378 z 26. januára 2011, časť V.3.4, s. 75 n.



Judikatúra súdnych inštitúcií EÚ ktorá sa týka výkladu práva EÚ vychádza, okrem iného, zo rozhodnutia vo veci Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen z roku 1963, v ktorom sa okrem iného konštatuje, že: „Európske hospodárske spoločenstvo vytvára nový právny poriadok medzinárodného práva, v záujme ktorého štáty obmedzujú, hoci len v obmedzených oblastiach, ich suverenitu, a ktorého subjektmi sú nielen štáty ale aj ich občania.“, a tak isto, že je nevyhnutné prihliadať „na účel, všeobecnú štruktúru a terminológiu predmetného ustanovenia.“ To znamená, že právo EÚ treba v súčasnosti vykladať tak, že má prednosť pred vnútroštátnym právom členských štátov EÚ, ako aj, že metódy interpretácie práva EÚ by mala vychádzať z nasledujúceho poradia: 1. Teleologický výklad (účel právnej normy); 2. Systematický výklad (štruktúra a zaradenie právnej normy v systéme práva EÚ); 3. Sémantický a gramatický výklad (význam a skladba používaných výrazov). Zmluva o Európskej únii (ZEU) v článku 3 ods. 5 ustanovuje, že: „Únia vo vzťahoch so zvyškom sveta potvrdzuje a podporuje svoje hodnoty a záujmy a prispieva k ochrane svojich občanov. Prispieva (...) k prísne dodržiavaniu a rozvoju medzinárodného práva, najmä k dodržiavaniu zásad Charty Organizácie Spojených národov.“<sup>47</sup>

### **Úvahy de lege ferenda**

#### **Vzťah medzinárodného a vnútroštátneho práva**

Vzťah medzinárodného práva a vnútroštátneho práva sa vyznačuje niektorými osobitosťami: *Po prvé*, medzinárodné právo má v zásade koordinačnú povahu, zatiaľ čo vnútroštátne právo má prísne subordinačnú povahu. Jedná sa teda o porovnanie 2 rozdielnych vektorov právnej úpravy, horizontálneho a vertikálneho. *Po druhé*, pravidlá (normy) medzinárodného práva tvoria v rámci výkonu normotvornej spôsobilosti priamo ich budúci adresáti, to znamená suverénne štáty. V tomto zmysle ústava štátu, ktorá vyjadruje suverenitu štátu, primárne umožňuje štátu rozhodovať o tom, či pravidlo medzinárodného práva vytvorí (spolu s inými suverénnymi štátmi), ako aj to, v akom rozsahu bude štát viazaný novým pravidlom medzinárodného práva. Ako je známe, štát ovplyvňuje rozsah vlastného záväzku prostredníctvom inštitútu výhrad alebo interpretačných vyhlásení uplatnených v rámci prípravy medzinárodnej zmluvy. V etape prípravy medzinárodnej zmluvy je teda ústava štátu jednoznačne nadriadená medzinárodnému právu. V tomto zmysle, medzinárodné právo nemá ani nemôže mať automatickú prednosť pred vnútroštátnym právom suverénneho štátu. *Po tretie*, iná situácia nastane, ak štát prijme, ústavne predpísaným spôsobom, záväzok byť viazaný medzinárodnou zmluvou. Nastupuje primát medzinárodného práva nad vnútroštátnym právom, pretože štát sa zaviazal (zásada *pacta sunt servanda*), že bude dodržiavať normy medzinárodného práva obsiahnuté v medzinárodnej zmluve, na ktorých tvorbe sa podieľal, a s ktorými vyslovil kvalifikovaný súhlas. Jedinú výnimku tvoria kogentné pravidlá medzinárodného práva, obsahujúce záväzky *erga omnes*, kde automaticky platí primát medzinárodného práva. Podľa článku 53 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve, imperatívna norma všeobecného medzinárodného práva je „norma prijatá a uznaná medzinárodným spoločenstvom štátov ako celkom za normu, od ktorej nie je dovolené odchyliť sa a ktorá sa môže zmeniť iba novou normou všeobecného medzinárodného práva rovnakej povahy“.<sup>48</sup> *Po štvrté*, problematiku vzťahu dvoch právnych systémov je potrebné posudzovať nie zo statického pohľadu, ale z vývojového hľadiska. Práve analýza jednotlivých etáp vývoja odhaľuje zmenu vektoru vo vertikálnom vzťahu medzinárodného a vnútroštátneho práva. Potom ako pravidlo medzinárodného práva nadobudne platnosť vo vzťahu k suverénnemu štátu, dochádza k zmene subordinácie v prospech primátu medzinárodného práva. Je to logické. Ak majú byť riadne vykonávané a dodržiavané platné medzinárodné právne záväzky, ktoré štát kvalifikovane prijal a prevzal, suverénny štát musí svoj vnútroštátny právny poriadok uviesť do súladu s týmito medzinárodnými záväzkami. Ako je známe, prenos medzinárodných právnych záväzkov do sféry vnútroštátneho práva sa uskutočňuje rôznymi spôsobmi. Popri možnosti priamej aplikácie noriem medzinárodného práva vo vnútroštátnej právnej sfére (samo vykonateľné medzinárodné zmluvy), ide najmä o ich vykonávanie prostredníctvom osobitne prijatého zákona, o transpozíciu, o harmonizáciu, o aproximáciu v rámci EÚ a pod. Je dôležité, aby ústava štátu neopomenula pri úprave otázok prednosti vyššie uvedené zmeny a vývojové hľadisko. *Po piate*, medzinárodné právo nielen vyjadruje vôľu suverénnych štátov zakotvenú v ich ústavách v čase tvorby noriem medzinárodného práva (i. e. medzinárodné právo je

<sup>47</sup> Pozri Zmluva o Európskej únii (ZEU) článok 3 ods. 5

<sup>48</sup> Viedenský dohovor o zmluvnom práve, článok 53

podriadené vnútroštátnemu právu), ale súčasne vyjadruje aj vôľu medzinárodného spoločenstva, ktorú suverénne štáty musia implementovať do vnútroštátneho práva v čase dodržiavania a vykonávania záväzkov z platných medzinárodných zmlúv (i. e. medzinárodné právo je nadriadené vnútroštátnemu právu). Tento obojstranne pôsobiaci vplyv sa prejavuje v rámci procesu pokrokového rozvoja a kodifikácie medzinárodného práva. Na začiatku procesu tvorby stojí vôľa suverénnych štátov vytvoriť určitú novú normu medzinárodného práva, na jeho konci stojí suverénnymi štátmi prevzatý medzinárodný záväzok, ktorý stojí nad vnútroštátnym právom štátu, a ktorý štát musí svedomito dodržiavať.

### **Zmeny v oblasti materiálnych prameňov medzinárodného práva**

Budúci vývoj formálnych prameňov medzinárodného práva, vrátane medzinárodných zmlúv, ovplyvňujú zmeny, nové javy a trendy, ku ktorým dochádza v oblasti materiálnych prameňov medzinárodného práva. Treba poznamenať, že ide často o protirečivé javy, trendy či okolnosti. Možno uviesť najmä tieto okolnosti: Zánik bipolárneho sveta po roku 1989. Závažné ekonomické, politické, vojenské, sociálne a kultúrne dôsledky tohto zániku. Aký bude budúci svetový systém - Jednopolárny, bipolárny alebo multipolárny? Zmena mocenského pomeru síl a s ním spojené pokusy o prerozdelenie mocenských sfér vplyvu vo svete. Zánik potreby sociálneho zmiernu – strata významu koncepcie „Welfare State“? V dôsledku toho môže dochádzať k pokusom znižovať význam medzinárodných zmluvných záväzkov v oblasti podpory hospodárskeho, sociálneho a kultúrneho rozvoja, rozsahu zmluvnej rozvojovej pomoci apod.. Zánik satelitných režimov ZSSR vo svete po rozpade ZSSR (novodobý rozpad Rímskej ríše a sním spojené sťahovanie národov?). Koncepcia „Nový svetový poriadok“ (New World Order). Otázka znie, či bude možné zmeniť pomer síl dohodnutý v roku 1945 na mierovej a spojeneckých konferenciách bez nutnosti vypuknutia novej svetovej vojny. História potvrdzuje pravidelnosť striedania globálnych vojen a následných mierových konferencií, na ktorých sa vždy definovali nové sféry mocenského vplyvu, ktoré platili až do najbližšieho nového globálneho vojenského konfliktu. Pokusy o nový výklad obsahu a rozsahu pojmu „nepriateľský štát“. Podľa článku 107 Charty OSN, „Ak ide o akciu proti štátu, ktorý bol počas druhej svetovej vojny nepriateľom ktoréhokoľvek signatára Charty, nijaké ustanovenie v tejto Charte nerobí takúto akciu neplatnou a ani jej nebráni, keď ako dôsledok tejto vojny ju podnikli alebo schválili vlády, ktoré majú za takúto akciu zodpovednosť.“<sup>49</sup> Neokolonializmus a pokusy o revíziu štátnych hraníc v niektorých častiach sveta. Utečenecká kríza a ekonomická migrácia, tlak na status medzinárodných zmlúv upravujúcich postavenie utečencov a azylového práva. Prejav ekonomicky motivovaného novodobého otrokárstva a obchodovania s ľuďmi, napríklad vo vzťahu k ekonomickým migrantom. Pokračujúca globalizácia a internacionalizácia spoločenských vzťahov. Ďalšie sústreďovanie svetového bohatstva do rúk čoraz užšieho okruhu vlastníkov. Znižovanie významu OSN pri riešení naliehavých medzinárodných problémov. Použitie sily v medzinárodných vzťahoch s akcentom na sebaobranu v zmysle článku 51 Charty OSN. Účelové stieranie rozdielu medzi verejným a štátnym záujmom a ich následná privatizácia. Protirečivé znižovanie významu úlohy štátnej suverenity na jednej strane a zdôrazňovanie národných záujmov na druhej strane v medzinárodných vzťahoch. Dobrovoľné zverenie časti výkonu prvkov štátnej suverenity vyšším formám politickej organizácie spoločnosti (Európska únia, OSN a iné medzinárodné orgány a organizácie). Prechod od jednostranného, výlučne štátne záujmy zohľadňujúceho prístupu, k čoraz väčšiemu zohľadňovaniu nielen legitímnych štátnych záujmov, ale aj legitímnych záujmov jednotlivca. Ochrana ľudských práv a základných slobôd ako cieľ a prostriedok medzinárodnej politiky.

### **Zmeny v oblasti tvorby, aplikácie a interpretácie medzinárodného práva.**

Vyššie uvedené zmeny ovplyvňujú oblasť tvorby, aplikácie a interpretácie medzinárodného práva. Ako nové možno uviesť najmä tieto trendy: Revízia zásad medzinárodného práva z hľadiska ich prednosti? Oslabuje sa význam zásady nezasahovania do vnútorných vecí štátov ako aj zásady zvrchovanej rovnosti štátov. Dochádza k reštriktívnemu výkladu zásady zákazu použitia sily proti územnej celistvosti alebo politickej nezávislosti štátov alebo zákazu iného spôsobu použitia sily nezlučiteľného s Chartou OSN s cieľom v záujme podporiť základné hodnoty, na ktorých je

<sup>49</sup> Text článku 107 Charty OSN pozri TOMKO J.: Medzinárodné právo a politika v dokumentoch, Obzor – Bratislava 1974 s. 124

postavená OSN a slobodný demokratický svet. V podmienkach absencie vhodnej medzinárodnoprávnej zmluvnej úpravy, vzniká nutnosť účelovo glosovať normy medzinárodného práva, ktoré vznikli v ére zaniknutého bipolárneho sveta, s cieľom zabezpečiť právnu úpravu nových javov. Pokiaľ ide o tvorbu písomných prameňov medzinárodného práva dochádza k presunu od kodifikácie existujúcich pravidiel medzinárodného práva, ktorá stagnuje, k pokrokovému rozvoju (tvorbe) nových pravidiel medzinárodného práva, ku ktorým zatiaľ neexistuje široko rozvinutá medzištátna prax ani judikatúra. V záujme preklenutia absencie vhodnej právnej úpravy, dochádza k pokusom o tvorbu nových obyčajových (nepísaných) noriem medzinárodného práva tam, kde nie je príchodná kodifikácia alebo tvorba nových písomných zmluvných prameňov. Fragmentácia medzinárodného práva – čiastkový pokus ako kodifikovať a pokrokovým rozvíjať aspoň niektoré oblasti medzinárodných vzťahov, kde možno predpokladať existuje súhlas štátov. V podmienkach absencie vhodných základných prameňov medzinárodného práva (medzinárodných zmlúv, medzinárodnej obyčaje a všeobecných právnych zásad) prechodne narastá význam tvorby pomocných prameňov medzinárodného práva (rozhodnutia medzinárodných súdov a náuka najviac kvalifikovaných odborníkov ako pomôcka pre určovanie existencie právnych pravidiel), a perspektívne aj význam princípu „ex aequo et bono“ pre úpravu medzinárodných problémov. Neprimeraný sudcovský aktivizmus v podmienkach absencie relevantných základných prameňov práva. Jeho cieľom je viac tvorba práva ako aplikácia práva (napr. Európsky súd pre ľudské práva, Súdny dvor EÚ). Relativizácia významu imperatívnych noriem súčasného medzinárodného práva (lus cogens) pokusy o návrat k neobmedzenému voľnostnému konaniu štátov na základe dispozitívnych noriem medzinárodného práva (lus dispositivum) alebo na základe individuálneho konania štátov.

### **Záver**

1. Na základe vykonanej historickoprávnej analýzy *de lege lata* je možné všeobecne konštatovať, že problematika riešenia vzťahu medzi medzinárodnými zmluvami a ústavou štátu i otázka sukcesie do záväzkov z medzinárodných zmlúv štátu predchodcu bola v minulosti v textoch ústav rôzne posudzovaná. Menil sa výpočet jednotlivých kategórií medzinárodných zmlúv explicitne spomenutých v ústavách. Až do nadobudnutia platnosti Viedenského dohovoru o zmluvnom práve, za medzinárodnú zmluvu boli považované aj tzv. gentlemanské dohody, ktoré nemali písomnú formu. Tak isto sa menil dôraz na práva jednotlivca. Ako bolo vyššie uvedené, ústava predvojnového ČSR sa zmieňovala iba o „bremenách“ vyplývajúcich pre občanov, najmä majetkových, osobných a tiež vojenských. Československo a neskôr Slovenská republika vychádzala z dualistickej teórie založenej na predpoklade existencie medzinárodného práva a vnútroštátneho práva ako dvoch samostatných právnych systémov, medzi ktorými existuje pragmaticky modelovaná interakcia v rozsahu, ktorý zodpovedá záujmom suverénnych štátov. Záseh do pôvodného dualistického poňatia ich vzťahu znamenal vznik a formovanie sa práva Európskej únie ako osobitného právneho systému.

2. Medzinárodné právo a vnútroštátne právo sú zlučiteľné pojmy. Ich vzťah môže byť staticky ponímaný buď ako horizontálny vzťah rovnosti na báze koordinácie alebo ako vertikálny vzťah podriadenosti na báze subordinácie jedného právneho systému pod druhý právny systém. V praxi Slovenskej republiky bol primát medzinárodného práva či medzinárodných zmlúv pred vnútroštátnym právom čiastočne upravený v ústave alebo v konkrétnych zákonných normách. Domnievame sa, že v teórii ústavného práva a v praxi ústavného súdu Slovenskej republiky sa primát medzinárodného práva interpretuje reštriktívne. Medzinárodné zmluvy majú prednosť iba pred zákonom, teda nie aj pred ústavou. Hoci takáto interpretácia má svoje staticky posudzované ústavnoprávne zdôvodnenie, domnievame sa, že len čiastočne zodpovedá medzinárodnoprávnej realite. Obchádza dynamiku vývoja právneho života normy medzinárodného práva. Je v rozpore so záujmami medzištátnej zmluvnej praxe. Medzinárodné právo nerozlišuje ústavu a zákony, v relevantných situáciách operuje len so všeobecným pojmom „vnútroštátne právo“. Tento pojem zahrňuje nielen zákony ale aj ústavu a ďalšie vnútroštátne právne predpisy. Zúžený výklad pojmu môže v praxi viesť k protirečivým záverom a dokonca spochybňovaniu významu medzinárodných záväzkov, ktoré Slovenská republika nedodržiava, hoci ich prevzala v plnom súlade s ústavou Slovenskej republiky. Podľa nášho názoru, ak raz Slovenská republika kvalifikovane v súlade s ústavou prijala určitý medzinárodný záväzok vyplývajúci z platnej medzinárodnej zmluvy, takýto záväzok musí mať prednosť nielen pred zákonom ale aj pred ústavou Slovenskej republiky, teda

pred vnútroštátnym právnym poriadkom ako celkom. Odvolávanie sa na ústavu Slovenskej republiky ako na dôvod pre nesplnenie medzinárodného záväzku je preto nenáležité.

3. Pokiaľ ide o otázku sukcesie do zmluvných záväzkov štátu predchodcu, tak bývalá ČSR bola jedným z právnych nástupcov po Rakúsko-Uhorskej monarchii. Samostatná Slovenská republika bola zasa jedným z dvoch právnych nástupcov po Českej a Slovenskej Federatívnej republike. Zatiaľ čo v roku 1918 Československo v bilaterálnych otázkach uprednostňovalo riešenie na základe koncepcie „čistého štítu“ (čistý stôl, clean slate, tabula rasa), Slovenská republika po rozdelení ČSFR v roku 1993 uprednostnila koncepciu univerzálnej sukcesie s následnou revíziou dvojstrannej zmluvnej základne.

4. Vnútroštátnymi a medzinárodnoprávnymi aspektmi ústavy Slovenskej republiky sa zaoberajú mnohí renomovaní odborníci na ústavné či medzinárodné právo, vrátane vedeckopedagogických pracovníkov PraF UK v Bratislave.<sup>50</sup> V otázke obsahového prieniku textu ústavy s problematikou medzinárodných zmlúv, možno súhlasiť s M. Slašťanom, že „Ústavné vymedzenie vzťahu vnútroštátneho a medzinárodného práva, vrátane postavenia slovenských ústavných orgánov predstavovalo prijatím Ústavy SR z 1. septembra 1992 novú šancu, ktorú sa prinajmenej po dobu desaťročia jej účinnosti nepodarilo dostatočne využiť. (...) Predovšetkým Ústava SR v pôvodnom znení neobsahovala tzv. všeobecnú recepčnú klauzulu, prostredníctvom ktorej by platné medzinárodné zmluvy a pravidlá medzinárodného práva boli (priamo aplikovateľnou) súčasťou slovenského vnútroštátneho práva tak, ako obdobný modus vivendi fungoval v mnohých demokratických ústavách napríklad v Európe. Z pôvodnej ústavnej úpravy sa dala odvodiť doktrína vnútornej suverenity právneho poriadku SR, resp. dualistická koncepcia vzťahu medzinárodného a vnútroštátneho práva.“<sup>51</sup> Iní autori sa zaoberajú otázkami konkrétnej zmluvnej praxe v oblasti prenosu zmluvných záväzkov do sféry vnútroštátneho právneho poriadku SR. V tomto smere možno spomenúť nedávno publikovanú zaujímavú prácu D. Bednára o prístúpení Slovenskej republiky k 8 medzinárodným zmluvám, ktoré tvoria právne *acquis* NATO.<sup>52</sup> Zaujímavá je i práca M. Gibu „Súdna kontrola ústavnosti vo Francúzsku“, v ktorej autor píše v súvislosti s ústavnosťou medzinárodnej zmluvy, že „Keď Ústavná rada potvrdzuje ústavnosť medzinárodnej zmluvy, dosť výrazne akcentuje podmienku recipacity (...) a zdôrazňuje tiež možnosť vypovedania medzinárodnej zmluvy.“<sup>53</sup>

5. Tejto problematike sa venuje v rôznej intenzite a s rôznorodým pochopením čiastkových otázok, aj judikatúra všeobecných súdov a judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky.

6. Pokiaľ ide o otázku prípadnej novelizácie ústavy, domnievame sa, že súčasný text ústavy len čiastočne zohľadňuje zmeny v materiálnych prameňoch medzinárodného práva. Napriek niekedy protirečivému vývoju, význam medzinárodných zmlúv bude narastať na úkor vnútroštátneho práva. To isté platí pre oblasť práva Európskej únie vo vzťahu k vnútroštátnemu právu Slovenskej republiky. Vzhľadom na uvedené, predmetom budúcej diskusie o eventuálnej novelizácii ústavy Slovenskej republiky, najmä článku 7, by okrem iného mohli byť napríklad tieto otázky:

• Prehodnotiť formuláciu článku 2 ods. (2) ústavy, v zmysle ktorého „Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.“ Toto ustanovenie jednak doplniť o výraz „ako aj na základe medzinárodných zmlúv, ktorými je právoplatne viazaná Slovenská republika“, ktorý zaradiť za slovo „zákon“. Výraz „zákon“ nahradiť výrazom „právo“, pretože azda lepšie zodpovedá zámeru posilňovať v Slovenskej republike posun od vlády práva (Rule of Law) k vláde spravodlivosti a práva (Rule of Justice and Law).<sup>54</sup>

<sup>50</sup> Z vedecko-pedagogických pracovníkov PraF UK možno spomenúť najmä práce Ľ. Cibuľku, J. Sváka, T. Gábriša, P. Kresáka, M. Gibu, J. Drgonca, a T. Ľalíka, M. Slašťana, J. Valucha, D. Bednára, P. Lysin, a ďalších

<sup>51</sup> SLAŠŤAN, M.: Integrované ambície Ústavy Slovenskej republiky. In: Ústava Slovenskej republiky - 20 rokov v národnom a európskom pohľade : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie k 20. výročiu prijatia Ústavy Slovenskej republiky, s. 242 n.

<sup>52</sup> BEDNÁR D.: Pristúpenie Slovenskej republiky k právnemu *acquis* NATO In: Míľniky práva v stredoeurópskom priestore 2011. S. 512-517.

<sup>53</sup> GIBA, M.: Súdna kontrola ústavnosti vo Francúzsku, s. 191 n.

<sup>54</sup> Porovnaj preklad anglického termínu „law“ do slovenského jazyka, kde tento výraz znamená nielen „zákon“ ale i všeobecnejší pojem „právo“, zahrňujúci okrem zákonov aj iné subnormatívne

• Plnoprávne členstvo Slovenskej republiky v Európskej únii (2004) a ďalšie zmeny, ktoré nastali v EÚ po vstupe do platnosti Lisabonskej zmluvy (2009). Zmeny sa týkali aj ustanovení Zmluvy o Európskej únii (ZEU) a Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ), ktoré upravovali vzťah práva EÚ k medzinárodnému právu a uzatváranie medzinárodných dohôd na úrovni EÚ a na úrovni EÚ a členských štátov EÚ s tretími štátmi.

• Článok 7 ústavy je by si vyžadoval určité spresnenie, okrem iného preto, že: „ratifikácia“ je iba jedna z viacerých právne relevantných možností ako Slovenská republika môže vyjadriť súhlas byť viazaná medzinárodnou zmluvou. Inými spôsobmi sú „podpis“, „výmena listín tvoriacich zmluvu“, „prijatie“, „schválenie“, „prístup“, alebo „iný dohodnutý spôsob“.<sup>55</sup> V texte ústavy sa na viacerých miestach opakuje len formulácia, týkajúca sa záväzkov Slovenskej republiky „vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom“.<sup>56</sup> Logicky vyvstáva otázka, čo s medzinárodnými zmluvami a dohodami, s ktorými Slovenská republika vyslovila súhlas iným kvalifikovaným spôsobom, než v ústave predvídanou ratifikáciou.

• Z formulácie článku 7 ods. (5) o tom, že „(5) Medzinárodné zmluvy na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon, majú prednosť pred zákonmi.“ možno na základe argumentu *a contrario* vyvodiť nesprávny záver, že medzinárodné zmluvy, „na vykonanie ktorých je potrebný zákon“, nemajú prednosť pred zákonom, čo je samozrejme v rozpore s ústavou i medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky podľa Viedenského dohovoru o zmluvnom práve. To isté platí aj pre interpretáciu článku 7 ods. (2) ústavy, podľa ktorého „právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky“.<sup>57</sup> Domnievame sa, že odkaz na podrobnejšiu vnútroštátnu úpravu, ktorou sa má preniesť medzinárodný záväzok do vnútroštátnej právnej sféry, vôbec nemá za úlohu riešiť otázku prednosti. Rieši sa ním iba pragmatická otázka, súvisiaca s optimálnym vykonávaním a dodržiavaním zmluvy v budúcnosti. Odkazy na vnútroštátnu právnu úpravu sú porovnateľné s odkazmi na vykonávací subnormatívne právne akty v niektorých zákonoch. Preto spájanie otázky prednosti s potrebou prijať vykonávací akt v ústave nie je podľa nášho názoru na mieste. Okrem iného aj preto, že vykonávací predpis nesme prekročiť všeobecný rámec určený právnym predpisom vyššej normatívnej kvality. V takom prípade by sa nejednalo o vykonávanie normy vyššej normatívnej kvality ale o neprijateľnú tvorbu právneho predpisu.

• Taxatívny výpočet kategórií medzinárodných zmlúv v článku 7 nesie so sebou riziko, že niektoré nové kategórie medzinárodných zmlúv, pokiaľ vzniknú, môžu byť opomenuté.

• Text oficiálneho sľubu ústavných činiteľov Slovenskej republiky zakotveného v texte ústavy (s výnimkou sľubu sudcov) neuvádza „medzinárodné zmluvy“ pri výpočte právnych prameňov, ktorými sa budú riadiť ústavní činitelia.<sup>58</sup>

• Článok 154c ústavy je systematicky zaradený do kapitoly o prechodných a záverečných ustanoveniach a v súčasnosti je neaplikovateľný. Pritom potvrdzoval len to, že platná medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná, má prednosť pred zákonom. O to viac, ak poskytuje väčší rozsah ľudských práv a slobôd ako vnútroštátne právo, a Slovenská republika s väčším rozsahom práv či slobôd súhlasila (inak by asi s danou medzinárodnou zmluvou nevyslovila súhlas).

---

právne akty, ktoré hojne aplikujú orgány štátnej moci, najmä výkonnej moci v rámci výkonu prerogatívov štátnej moci.

<sup>55</sup> Porovnaj článok 11 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve (č. 15/1988 Zb.)

<sup>56</sup> Porovnaj články 7, 125, 127, 130. 154c ústavy Slovenskej republiky

<sup>57</sup> Porovnaj článku 7 ods. (2) ústavy Slovenskej republiky

<sup>58</sup> Napríklad, podľa článku 75 ods. (1) ústavy poslanec skladá sľub, ktorý znie: "Sľubujem na svoju česť a svedomie vernosť Slovenskej republike. Svoje povinnosti budem plniť v záujme jej občanov. Budem dodržiavať ústavu a ostatné zákony a pracovať tak, aby sa uvádzali do života." Podľa článku 134 ods. (4), sudca ústavného súdu skladá sľub: "Sľubujem na svoju česť a svedomie, že budem chrániť neporušiteľnosť prirodzených práv človeka a práv občana, chrániť princípy právneho štátu, spravovať sa ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, a rozhodovať podľa svojho najlepšieho presvedčenia, nezávisle a nestranné." Podľa článku 145 ods. (4) sudca skladá do rúk prezidenta Slovenskej republiky rovnaký sľub.

• Vzhľadom na to, že určenie toho, či ide o medzinárodné protiprávne konanie štátu, sa riadi medzinárodným právom, a že toto určenie neovplyvňuje skutočnosť, že vnútroštátny poriadok štátu to isté konanie charakterizuje ako zákonné podľa vnútroštátneho práva, sú do určitej miery limitované ústavnoprávne možnosti Ústavného súdu rozhodovať o súlade medzinárodných zmlúv s niektorými vnútroštátnymi právnymi predpismi.

• Pôsobenie duplicitného systému pri vyhlasovaní medzinárodných dohôd EÚ (Úradný vestník EÚ, Zbierka zákonov Slovenskej republiky), bolo nadbytočné, pretože v zmysle § 1 a § 6 zákona sa medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná Slovenská republika (teda aj medzinárodné dohody prijaté na úrovni EÚ a členských krajín s tretími štátmi, ktorými je viazaná Slovenská republika,) povinne vyhlasujú v zbierke zákonov.

• V súčasnosti platné pravidlá vlády pre uzatváranie medzinárodných zmlúv a zmluvnú prax prijaté uznesením vlády v roku 2009<sup>59</sup> a príslušný metodický pokyn Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí sú v relevantných častiach prekonané vyššie spomenutým vývojom. Len čiastočne zodpovedajú súčasným potrebám zmluvnej praxe Slovenskej republiky.

• Súčasný text ústavy explicitne upravuje len problematiku medzinárodných zmlúv. Neupravuje však problematiku medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky vyplývajúcich z medzinárodných obyčají, ktoré tvoria, popri medzinárodných zmluvách a všeobecných právnych zásadách, normatívne rovnocenné základné pramene medzinárodného práva, ktorými je viazaná Slovenská republika. Záujem dodržiavať aj tieto záväzné pravidlá medzinárodného práva je v súčasnosti možné odvodiť len z dikcie vyššie citovaného článku 1 ods. 2 ústavy, podľa ktorého Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky. Pre vyjadrenie súhlasu s obyčajovými pravidlami medzinárodného práva sa nevyžaduje taký postup ako v prípade vnútroštátneho schvaľovania medzinárodných zmlúv podľa článku 7 ústavy (ratifikácia, predchádzajúci súhlas Národnej rady Slovenskej republiky). Ako je známe, pre vznik medzinárodnej obvyčaje ako dôkazu všeobecnej praxe uznávanej za právo sa vyžaduje len *usus longaevus* a *opinio iuris*. Otázkou vnútroštátneho postupu pri schvaľovaní medzinárodnej obvyčaje, ktorej význam v súčasnosti narastá vzhľadom na stagnáciu procesu kodifikácie písomných zmluvných prameňov medzinárodného práva, by mohol upravovať zákon o medzinárodných záväzkoch Slovenskej republiky, na ktorý by sa odvolávala ústava Slovenskej republiky.

• V tomto zmysle, podrobná úprava problematiky medzinárodných právnych záväzkov Slovenskej republiky v ústave by mohla byť nahradená prijatím osobitného zákona o medzinárodných právnych záväzkoch Slovenskej republiky, na ktorý by sa odvolávala ústava. Zákon by upravoval podrobnosti vo vzťahu k medzinárodným zmluvám, medzinárodným obyčajom a všeobecným právnym zásadám, ktorými chce byť viazaná Slovenská republika. Umožnilo by to „očistiť“ text ústavy preťažený množstvom odkazov na medzinárodné zmluvy. Rozsah odkazov značne prevyšuje vyššie analyzované ústavné tradície.

• Uvedený zákon by mohol podrobnejšie upraviť aj vzťah Slovenskej republiky k pomocným prameňom medzinárodného práva, ktoré sa využívajú ako pomôcka pre určenie existencie právnych pravidiel. Predovšetkým k súdnym rozhodnutiam medzinárodných súdov. Existujú totiž významné rozdiely v záväznosti rozhodnutí jednotlivých medzinárodných súdov. Niektoré súdne rozhodnutia sú záväzné len pre strany v spore, iné sa využívajú ako súdne precedensy pri rozhodovaní o iných podobných prípadoch. Napríklad, podľa už citovaného článku 59 Štatútu Medzinárodného súdneho dvora, rozhodnutie Dvora je záväzné iba pre sporné strany a len pre prípad, ktorý ním bol rozhodnutý. Na druhej strane rozhodovacia prax Európskeho súdu pre ľudské práva, ako aj Súdneho dvora EÚ sa vo veľkej miere opiera o predchádzajúce rozhodnutia súdu vo vecne podobných prípadoch. Nepochopenie zásadného kvalitatívneho rozdielu medzi judikámi rôznych medzinárodných súdov sa môže prejaviť v nesprávnom posudzovaní významu záväznosti už prijatých súdnych rozhodnutí pri rozhodovaní o iných podobných veciach.

• V prípade, že by prevážila politická vôľa prijať zákon o medzinárodných právnych záväzkoch Slovenskej republiky, postačilo by ponechať v ústave namiesto terajšieho komplikovaného článku 7 len znenie článku 1 ods. 2 „(2) Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky.“ Toto ustanovenie optimálne osvetľuje podstatu problému, ktorú sa

<sup>59</sup> Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 743 z 21. októbra 2009

následne usiluje jemne zahaliť novelizovaný článok 7. Ostatné podrobnosti, týkajúce sa vzťahu k medzinárodným záväzkom Slovenskej republiky upraviť v osobitnom zákone. Prípadne, vyššie spomenutý text článku 1 ods. (2) doplniť o druhú vetu v znení „Toto ustanovenie nie je na ujmu predbežného vykonávania medzinárodných právnych záväzkov, s ktorými Slovenská republika vyslovila súhlas, uznala ich alebo inak prejavila vôľu byť nimi viazaná, avšak ktoré ešte nenadobudli platnosť vo vzťahu k Slovenskej republike v súlade s ustanoveniami vnútroštátneho práva Slovenskej republiky“. Ako už bolo vyššie spomenuté, možnosť predbežného vykonávania medzinárodných zmlúv explicitne upravovala už ústava ČSR z roku 1948. V súčasnom texte ústavy Slovenskej republiky táto možnosť nie je spomenutá.

#### **Použitá literatúra:**

- CIBULKA, L.: Audit Ústavy Slovenskej republiky z pohľadu 20 rokov vývoja, In: Ústava Slovenskej republiky 20 rokov v národnom a európskom pohľade. - ISBN 978-80-971046-1-0. - Lutila : Lonfingier, 2012. - S. 48-64
- BEDNÁR, D.: Pristúpenie Slovenskej republiky k právnemu acquis NATO In: Mílniky práva v stredoeurópskom priestore 2011. - ISBN 978-80-7160-318-4. - Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2011. - S. 512-517
- DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky: teória a prax. Bratislava: C. H. Beck, 2015
- GIBA, M., VALUCH, J.: Kategorizácia medzinárodných ľudskoprávných zmlúv v procese ratifikácie, In: Mezinárodní lidskoprávní závazky postkomunistických zemí: případy České republiky a Slovenska. - ISBN 978-80-7502-144-1. - Praha: Leges, 2016. - S. 80-99
- BYSTRICKÝ, V., GÁBRIŠ, T.: Kontinuita a diskontinuita v dejinách Slovenská republika 1939 a Slovenská republika 1993 / Valerián Bystrický, Tomáš Gábriš In: 20 rokov samostatnej Slovenskej republiky : jedinečnosť a diskontinuita historického vývoja. - ISBN 978-80-224-1313-8. - Bratislava : VEDA, 2013. - s. 28-61
- GIBA, M.: Súdna kontrola ústavnosti vo Francúzsku, ISBN 978-80-7160-1 Právnická fakulta UK, 2017
- HOBZA, A: Úvod do mezinárodního práva mírového“, I., Praha: Typus, 1933
- JOACHIM, V.: „Smlouvy mezinárodní a českosl. právní řád“, in Svazek IV Slovníku veřejného práva československého, Reprint původního vydání, Praha: Eurolex Bohemia, 2000 s. 329-336. ISBN 80-902752-8-1
- KRESÁK, P.: Ústava Slovenskej republiky - situácia pred a po roku 2001, In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. - ISBN 978-80-7097-699-9. - Košice : Právnická fakulta UPJŠ, 2008. - S. 81-92
- LACO, K.: Ústava predmníchovskej ČSR a ústava ČSR. SAV Bratislava, 1966
- ĽALÍK, T.: Ústavnoprávna povaha Európskej únie, In: Ústavné právo Slovenskej republiky : (štátoveda). - ISBN 978-80-7160-349-8. - Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013. - S. 232-270
- LYSINA, P.: Vzájomný vzťah medzinárodných zmlúv, komunitárneho práva a vnútroštátneho práva v oblasti justičnej spolupráce v civilných veciach - vybrané otázky In: Teória aplikácie medzinárodnej zmluvy ako nástroja právnej regulácie na národnej, medzinárodnej a komunitárnej úrovni. - ISBN 978-80-8082-306-1. - Trnava : Trnavská univerzita, Právnická fakulta, 2009. - S. 88-98
- VYHNÁNEK, J.: Rakúsko-Uhorsko: nástupníctvo a identita. ATTICUM, 2013
- SLAŠŤAN, M.: Integračné ambície Ústavy Slovenskej republiky. In: Ústava Slovenskej republiky - 20 rokov v národnom a európskom pohľade : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie k 20. výročiu prijatia Ústavy Slovenskej republiky. - Bratislava : Lonfingier, 2012. - ISBN 9788097104610. - s. 242-261.
- TOMKO, J.: Medzinárodné právo a politika v dokumentoch, Obzor – Bratislava 1974
- WEYR, F.: „Soustava čl. Práva státního“, 2. vyd., Brno: Barvič & Novotný, 1924,

**Kontaktné údaje:**

Doc. JUDr. Peter Vršanský, CSc.

[peter.vrsansky@flaw.uniba.sk](mailto:peter.vrsansky@flaw.uniba.sk)

katedra medzinárodného práva a medzinárodných vzťahov

Department of International Law and International Relations

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta | Comenius University in Bratislava, Faculty of Law

Šafárikovo námestie 6 | P. O. BOX 313 |

810 00 Bratislava 1

Slovenská republika | Slovak Republic



# PRÁVNE ASPEKTY VYSTÚPENIA ČLENSKÉHO ŠTÁTU EÚ S OSOBNÝM ZAMERANÍM NA VPLYV NA MEDZINÁRODNÉ ZMLUVY

Zuzana Žitná

Právnická fakulta UK, Bratislava

**Abstrakt:** Vystúpenie členského štátu z EÚ predstavuje komplikovaný proces zahŕňajúci celý rad širokospektrálnych tém, od politických súvislostí, vplyvu na každodenný život občanov a podnikateľov na oboch stranách, cez ekonomické a finančné dopady na hospodárstvo, až po sektorálne a horizontálne otázky. Jedným z aspektov vystúpenia členského štátu z EÚ sú aj viaceré právne konzekvencie. Cieľom príspevku je bližšie rozobrať súvislosti právneho charakteru internej i externej povahy, či už preskúmaním procesných krokov súvisiacich s aktiváciou článku 50, ktorý bol do primárneho práva EÚ zakomponovaný ako súčasť Lisabonskej zmluvy, alebo analýzou vplyvu na medzinárodné zmluvy EÚ uzatvorené s tretími štátmi, resp. medzinárodnými organizáciami (tzv. vonkajšie zmluvy) alebo medzi členskými štátmi navzájom (tzv. vnútorné zmluvy).

**Abstract:** EU Member State withdrawal is a complicated process involving a wide range of broad-spectrum themes, from political context, to effects on the daily lives of citizens and entrepreneurs on both sides, through economic and financial impacts on the economy, to sectoral and horizontal issues. One of the aspects of the Member State's exiting the EU is also a number of legal implications. The aim of this paper is to analyze the context of legal nature of both internal as well as external nature while examining procedural steps related to the activation of Article 50 which was incorporated into EU primary law as part of the Treaty of Lisbon through analyzing of the impact on EU international treaties concluded with third countries, international organizations (so-called external treaties) or between Member States (so-called internal treaties).

**Kľúčové slová:** vystúpenie členského štátu z EÚ, procesné aspekty, brexit, medzinárodné právo, európske právo, medzinárodné zmluvy, článok 50 Lisabonskej zmluvy, aktivácia článku 50 Lisabonskej zmluvy

**Key words:** withdrawal of the member state from the EU, procedural aspects, brexit, international law, European law, international treaties, Article 50 of the Treaty of Lisbon, activation of Article 50 of the Treaty of Lisbon

## 1. ÚVOD

Rozhodnutie Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska (ďalej len „Spojené kráľovstvo“) odísť z EU je realitou, ktorá v prostredí EÚ prináša zásadnú zmenu pomerov. Tento fakt nastoľuje mnoho otázok, a to nielen vo vzťahu k Spojenému kráľovstvu ako konkrétnemu aktuálne vystupujúcemu štátu, ale vôbec v širšom kontexte vystúpenia členského štátu ako takého, keďže ide o historicky prvý prípad a príslušná právna úprava je v tomto ohľade relatívne stručná. Okrem vnútropolitických, geopolitických a ekonomických konzekvencií má vystúpenie členského štátu z EÚ nesporne aj právne súvislosti. Môžeme hovoriť o procesnoprávných, resp. procedurálnych aspektoch, ale tiež o substantívnych súvislostiach, či už do vnútra EÚ (interné vplyvy smerom k ostatným členským štátom a inštitúciám EÚ), ale tiež smerom navonok (externé vplyvy - smerom k tretím štátom). V tomto článku bude mojou ambíciou zanalyzovať právne aspekty vystúpenia členského štátu z EÚ s dôrazom najmä na medzinárodné zmluvy. V prvej časti sa budem zaoberať všeobecnými procesnými aspektmi vystúpenia členského štátu z EÚ. V ďalšej časti sa zameriam na otázky dopadov na medzinárodné zmluvy, jednak medzinárodné zmluvy uzatvorené na úrovni EÚ a na záver tiež na medzinárodné zmluvy uzatvorené medzi členskými štátmi EÚ.

## 2. PROCESNOPRÁVNE ASPEKTY VYSTÚPENIA ČLENSKÉHO ŠTÁTU Z EÚ

Spojené kráľovstvo oficiálne notifikovalo svoj úmysel vystúpiť z EÚ a Euroatomu<sup>1</sup> dňa 29.3.2017. Tým začala plynúť dvojiročná lehota podľa čl. 50 Zmluvy o EÚ, po uplynutí ktorej daný členský štát prestáva byť členom EÚ a prestanú sa naň vzťahovať zakladajúce zmluvy<sup>2</sup>. Aktiváciou článku 50 Zmluvy o EÚ zo strany Spojeného kráľovstva sa prvýkrát v dejinách EÚ začal proces vystúpenia členského štátu z tohto nadnárodného zoskupenia. Napriek relatívnej stručnosti čl. 50 Zmluvy o EÚ sú rokovania o vystúpení členského štátu z EÚ svojím rozsahom, povahou a komplexnosťou bezprecedentné a mimoriadne náročné, pričom zahŕňajú mnoho sektorálnych, ale aj horizontálnych otázok.

Z procesného hľadiska sa postup pri vystúpení členského štátu z EÚ a uzatváraní dohody o vystúpení riadi ustanoveniami čl. 50 Zmluvy o EÚ a čl. 218 ods. 3 Zmluvy o fungovaní EÚ. Dohoda o vystúpení bude mať podobu medzinárodnej zmluvy uzatvorenej medzi EÚ na jednej strane a vystupujúcim štátom na strane druhej. Členský štát, ktorý sa rozhodne vystúpiť, najskôr oznámi svoj úmysel Európskej rade. Ide o prvý procesný krok zo strany vystupujúceho členského štátu. Začína sa tým zložitý negociačný proces, na konci ktorého sa predpokladá, že EÚ dojedná a uzavrie s daným štátom dohodu o vystúpení, ktorá ustanoví podmienky vystúpenia, pričom zohľadní aj rámec vzájomných budúcich vzťahov. Dohodu o vystúpení uzatvára v mene EÚ Rada, ktorá sa uznáva kvalifikovanou väčšinou (72% EÚ, t.j. 20 členských štátov reprezentujúcich 65% obyvateľstva EÚ) po udelení súhlasu Európskeho parlamentu. Podľa ods. 4 článku 50 Zmluvy o EÚ sa vystupujúci štát na rokovaniach a rozhodnutiach Európskej rady alebo Rady, ktoré sa ho týkajú, nezúčastňuje. Z tohto dôvodu sa členovia Európskej rady, Rady a jej prípravných orgánov zastupujúci daný členský štát nezúčastňujú na rokovaniach a ani sa nepodieľajú na rozhodnutiach týkajúcich sa otázok vystúpenia. Procesný postup pri príprave na rokovania s vystupujúcim členským štátom je na strane EÚ koordinovaný a podlieha presne stanoveným pravidlám. Článok 50 Zmluvy o EÚ v tomto ohľade odkazuje na článok 218 ods. 3 Zmluvy o fungovaní Európskej únie s článok 238 ods. 3 písm. b) Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

Prvým procesným krokom Európskej únie nasledujúcim po prijatí notifikácie o vystúpení podľa čl. 50 Zmluvy o EÚ je prijatie negociačných usmernení Európskej rady bližšie upravujúcich ďalší postup EÚ. V týchto usmerneniach sa stanovujú všeobecné pozície a zásady, na základe ktorých bude Únia zastúpená Európskou komisiou rokovať so štátom vystupujúcim z EÚ.

Následne po prijatí usmernení Európska rada vyzve Radu EÚ, aby na ich základe a v ich intenciách prijala rozhodnutie poverujúce Európsku komisiu na začatie rokovaní. Rada okrem toho prijíma aj smernice na rokovania (tzv. negociačné smernice), ktorými sa bude riadiť vzťah medzi Radou a vyjednávačom EÚ a ktoré budú predstavovať jeho rokovací mandát. Negociačné smernice rovnako ako usmernenia Európskej rady sa môžu podľa potreby meniť a dopĺňať tak, aby reflektovali aktuálny vývoj.

Rada EÚ je na základe usmernení vyzvaná, aby vymenovala Európsku komisiu za vyjednávača EÚ. Členom tímu vyjednávača je aj predstaviteľ predsedníckej krajiny. Na rokovaniach sú prítomní aj zástupcovia predsedu Európskej rady. Vyjednávač môže konať výlučne v medziach usmernení Rady, pričom pravidelne informuje Európsku radu a Radu EÚ o aktuálnom priebehu a výsledkoch rokovaní.

V období medzi zasadnutiami Európskej rady Rada EÚ a Výbor stálych zástupcov (Coreper) dozerajú, aby boli rokovania vedené v súlade so schválenými usmerneniami Európskej rady a negociačnými smernicami Rady EÚ a v prípade potreby poskytnú vyjednávačovi EÚ usmernenie. Na takéto prípravné stretnutia sú prizývaní aj zástupcovia Európskeho parlamentu. Vyjednávač EÚ pravidelne informuje Európsky parlament. Predsedníctvo v Rade EÚ taktiež informuje Európsky parlament pred každým zasadnutím Rady EÚ pre všeobecné záležitosti.

Príprava na rokovania s vystupujúcim štátom nie je výlučne záležitosťou inštitúcií EÚ, ale aj členských štátov, ktoré majú možnosť participovať na činnosti pracovnej skupiny pre čl. 50. V rámci tejto skupiny majú členské štáty priestor diskutovať a pripravovať konkrétne pozíčné dokumenty, ktoré sú ďalej schvaľované na úrovni Coreperu a Rady EÚ pre všeobecné záležitosti. Pracovná skupina má stáleho predsedu z Generálneho sekretariátu Rady, pričom slúži ako platforma na nachádzanie spoločných negociačných pozícií členských štátov EÚ a asistovanie pri dohľade,

<sup>1</sup> V súlade s čl. 106a zmluvy o Euroatome.

<sup>2</sup> Čl. 50 ods. 3 Zmluvy o EÚ.

že negociácie prebiehajú v súlade s usmerneniami Európskej rady a negociačnými smernicami Rady EÚ.

Za každý členský štát sa jej rokovaniu zúčastňuje jeden stabilný člen a jeden expert za konkrétnu aktuálne prerokúvanú oblasť. Pracovná skupina zastrešuje aj rokovania Rady EÚ v sektorálnych otázkach, čo by malo uľahčiť vnútroštátnu koordináciu v jednotlivých členských štátoch. Koordinácia v rámci EÚ je dôležitá, keďže vystúpenie členského štátu má širokospektrálny záber a ide naprieč všetkými sektorálnymi politikami a horizontálnymi otázkami od práv občanov, cez finančné vyrovnanie, otázky spojené s ukončením fungovania na vnútornom trhu a v colnej únii, ochranu osobných údajov, majetok EÚ, výsady a imunity, otázky právneho režimu tovarov a služieb, prístup k úradným a utajovaným dokumentom, otázky cezhraničnej spolupráce v občianskoprávných a trestných veciach, vynútiteľnosti práva, riešenia sporov, vnútornej a vonkajšej bezpečnosti vyhoreného jadrového paliva a rádioaktívneho odpadu (Euratom) a pod.

Vlastné negociácie týkajúce sa vystúpenia členského štátu sa začínajú po prípravnej koordinácii EÚ, prebiehajú bez účasti vystupujúceho štátu, pričom o vystúpení rokuje únia ako celok a nie bilaterálne jednotlivé členské štáty. Týka sa to všetkých úrovní - od pracovnej skupiny pre čl. 50, Coreper, cez Radu pre všeobecné záležitosti až po Európsku radu.

Z časového hľadiska čl. 50 Zmluvy o EÚ predpokladá, že rokovania o vystúpení členského štátu z EÚ by mali trvať dva roky. V prípade potreby je možné túto lehotu predĺžiť, ak sa tak Európska rada jednomyselne rozhodne po dohode s vystupujúcim štátom. Z hľadiska substantívnych konzekvencií je potrebné zdôrazniť fakt, že zakladajúce zmluvy sa prestanú vzťahovať na vystupujúci členský štát dňom nadobudnutia platnosti dohody o vystúpení alebo dva roky po oznámení o vystúpení. Ku dňu vystúpenia by mali byť všetky práva, povinnosti, či záväzky usporiadané tak, aby po vystúpení bolo možné všetky právne väzby a právne vzťahy vyplývajúce z primárnej a sekundárnej legislatívy EÚ a taktiež z medzinárodných zmlúv ukončiť.

### **3. VPLYV VYSTÚPENIA ČLENSKÉHO ŠTÁTU EÚ NA MEDZINÁRODNÉ ZMLUVY EÚ**

#### **3.1. Vplyv vystúpenia členského štátu EÚ na medzinárodné zmluvy EÚ s tretími štátmi (tzv. vonkajšie zmluvy)**

Európska únia je ako medzinárodná organizácia a subjekt medzinárodného práva spôsobilá uzatvárať medzinárodné zmluvy s jednou alebo viacerými tretími krajinami alebo medzinárodnými organizáciami v tých oblastiach, kde došlo k presunu výkonu právomocí z členských štátov na EÚ, t.j. v oblastiach výlučných a zmiešaných právomocí. Medzinárodné zmluvy uzatvorené EÚ s tretími štátmi sa stávajú integrálnou súčasťou práva EÚ momentom nadobudnutia platnosti. Keďže ide o medzinárodné zmluvy uzatvorené s tretími stranami, označujú sa ako tzv. vonkajšie zmluvy. Medzinárodné zmluvy uzatvorené EÚ s tretími štátmi sú záväzné pre inštitúcie EÚ a členské štáty, pričom majú priamy účinok. Únia uzatvára medzinárodné zmluvy s tretími stranami, keď to ustanovujú zakladajúce zmluvy, alebo keď je uzatvorenie dohody potrebné na dosiahnutie jedného z cieľov stanovených zmluvami v rámci politik Únie, alebo je to ustanovené v právne záväznom akte Únie, alebo sa to môže dotknúť spoločných pravidiel alebo pozmeniť ich pôsobnosť.<sup>3</sup> Medzinárodné zmluvy sú na strane EÚ prijímané spôsobom stanoveným právom EÚ a orgánmi na to určenými. Medzinárodné zmluvy uzatvárané EÚ sú do práva EÚ inkorporované prostredníctvom rozhodnutí alebo nariadení Rady EÚ. Pre medzinárodné zmluvy s tretími stranami sa samozrejme aplikujú aj štandardné pravidla medzinárodného práva, vrátane záväznosti a platnosti zmlúv. Medzinárodné zmluvy uzatvorené EÚ s tretími štátmi ako neoddeliteľná súčasť práva EÚ stoja podľa judikatúry Súdneho dvora EÚ medzi primárnym a sekundárnym právom<sup>4</sup>. EÚ uzatvára medzinárodné dohody rôzneho zamerania:

- dohody o pridružení: napr. EHP, stabilizačné dohody,
- obchodné dohody: napr. v rámci WTO, dohody o voľnom obchode, dohody o verejnom obstarávaní (GPA),
- sektorové dohody: napr. v oblasti letectva (bezpečnosť, otvorené nebo), rybolovu, colných vzťahov, životného prostredia,

<sup>3</sup> čl. 216 Zmluvy o fungovaní EÚ.

<sup>4</sup> C-179/97, Španielsko v Komisia.

- v oblasti spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky, resp. spoločnej bezpečnostnej a obrannej politiky (SZBP/SBOP): napr. vo vzťahu k misiám a operáciám EÚ.

Z hľadiska rozsahu má vystúpenie členského štátu z EÚ vplyv na všetky typy medzinárodných zmlúv uzatváraných EÚ s tretími štátmi alebo medzinárodnými organizáciami bez ohľadu na ich názov alebo právnu formu: zmluvy, dohovory, dohody atď., vrátane nezáväzných medzinárodných nástrojov (napr. memorandum o porozumení) a rozhodnutí orgánov zriadených medzinárodnými dohodami. Vplyv sa týka tiež participácie v orgánoch a mechanizmoch vytvorených týmito zmluvami. Vystúpenie môže mať rovnako tak vplyv na teritoriálny rozsah medzinárodnej zmluvy, pokiaľ táto obsahuje klauzulu o teritoriálnej aplikovateľnosti, keďže sa zmenší rozsah pôsobnosti danej zmluvy o územnú jurisdikciu vystupujúceho štátu. Taktiež sa prestáva vo vzťahu k vystupujúcemu štátu uplatňovať aj prípadné predbežné vykonávanie zmlúv. Z hľadiska typovej kategorizácie možno vonkajšie zmluvy EÚ, na ktoré má vystúpenie členského štátu z EÚ vplyv, rozdeliť nasledovne:

1. medzinárodné zmluvy uzatvorené medzi EÚ a treťou krajinou (tzv. EU-only agreements),
2. medzinárodné zmluvy uzatvorené medzi EÚ a členským štátom na jednej strane a treťou krajinou na strane druhej (tzv. mixed agreements),
3. multilaterálne zmiešané dohovory (tzv. mixed multilateral agreements).

Ad.1: Medzinárodné zmluvy uzatvorené medzi EÚ a tretím štátom (tzv. EU-only agreements)

Ide o medzinárodné zmluvy uzatvorené na úrovni EÚ a to buď samotnou úniou alebo členským štátom konajúcim v jej mene v oblastiach spadajúcich do výlučných kompetencií EÚ. V prípade týchto medzinárodných zmlúv dochádza vo vzťahu k vystupujúcemu štátu k automatickému ukončeniu ich platnosti. Je tomu tak z dôvodu, že každý členský štát je súčasťou týchto zmlúv z titulu svojho členstva v EÚ a nie vo svojej národnej kapacite. Logicky momentom vystúpenia sa na územie bývalého členského štátu nebudú viac dané dohody vzťahovať. Vo všeobecnosti preto možno konštatovať, že momentom ukončenia členstva v EÚ prestanú pre vystupujúci štát platiť všetky práva a povinnosti z týchto dohôd vyplývajúce, to zn. že vystupujúci štát stratí všetky oprávnenia a výhody, rovnako tak nebude viac viazaný žiadnymi záväzkami. Každá medzinárodná zmluva samozrejme môže vykazovať ďalšie špecifiká, preto je potrebné zaoberať sa nimi od prípadu k prípadu. Dôsledky z pohľadu existencie, resp. trvania práv a povinností pre EÚ nie sú v podstate žiadne, zmluva zostáva v platnosti v rovnakom rozsahu. EÚ zároveň vzniká povinnosťou notifikovať skutočnosť, že vystupujúci štát prestal byť súčasťou EÚ, druhej zmluvnej strane. Uvedené platí odo dňa vystúpenia, na čom nič nemení ani skutočnosť, že medzinárodné zmluvy možno zároveň dočasne aplikovať počas prechodného obdobia, ak sa tak strany dohodnú.

Ad.2: Medzinárodné zmluvy uzatvorené EÚ a členskými štátmi na jednej strane a tretím štátom na strane druhej (tzv. mixed agreements)

Ide o medzinárodné zmluvy uzatvárané medzi EÚ a jej členskými štátmi na strane jednej a tretím štátom, resp. medzinárodnou organizáciou na strane druhej. Z pohľadu práva EÚ členské štáty EÚ nepredstavujú samostatné zmluvné strany, ale spolu s EÚ sú jednou zmluvnou stranou z titulu svojho členstva v EÚ, čo vyplýva z definovania zmluvných strán v úvodných, či záverečných ustanoveniach, prípadne z vymedzenia územnej pôsobnosti zmluvy. Tieto zmluvy sú spravidla uzatvárané v oblastiach spadajúcich medzi zdieľané kompetencie a obsahujú práva a záväzky ako pre EÚ, tak aj pre jej členské štáty, ktoré vykonávajú časť zmluvy spadajúcu do svojej kompetencie. V zmysle práva EÚ ide o spoločné vykonávanie zdieľaných kompetencií a preto aj v tomto prípade dochádza vo vzťahu k vystupujúcemu štátu k ukončeniu platnosti týchto medzinárodných dohôd spolu s ukončením členstva v EÚ. Dôvodom tohto prístupu je fakt, že pokiaľ vystupujúci štát nie je viac členským štátom EÚ, stráca zároveň kapacitu pôsobiť ako jedna zmluvná strana zmiešaných bilaterálnych dohôd spolu s EÚ a jej členskými štátmi. Aj keď je daný členský štát formálne zmluvnou stranou takýchto zmlúv, ukončením členstva v EÚ sa vytráca potrebná väzba a právny dôvod na zotrvanie v zmluvnom vzťahu vygenerovanom členstvom v EÚ. Mnohé z týchto dohôd majú navyše teritoriálnu klauzulu a odkazujú na konkrétne územie, na ktorom sa aplikujú, v tomto prípade je to územie členských štátov EÚ. Vystupujúci štát by si mal zároveň vysporiadať svoj podiel na eventúálnych záväzkoch vyplývajúcich zo zmluvného vzťahu. V prípade potreby je tiež vhodné uvažovať o vzájomnom dialógu medzi EÚ, vystupujúcim štátom a tretím štátom, resp. medzinárodnou organizáciou. Príkladom tohto typu dohôd sú dohody o pridružení, dohody o

spolupráci a partnerstve, dohody o leteckej doprave, dohody v rámci Európskeho hospodárskeho priestoru (EHP).

Ad.3: Multilaterálne zmiešané dohovory (tzv. mixed multilateral agreements)

Iný prístup platí pre multilaterálne zmiešané dohovory. Ide o dohovory uzatvorené Úniou, jej členskými štátmi (všetkými alebo len niektorými) a tretími štátmi, pričom tieto uzatvárajú štáty vo svojej národnej kapacite ako samostatná zmluvná strana bez ohľadu na prípadné členstvo v nadnárodnom zoskupení. Zmluvy ratifikuje Únia a jej členské štáty nezávisle od seba, pričom netvorí spoločne jednu zmluvnú stranu. Všetky zmluvné strany majú v zásade voči sebe rovnaké vzájomné práva a záväzky vyplývajúce z povahy konkrétneho dohovoru. Z tohto dôvodu vystupujúci štát zostáva zmluvnou stranou, keďže zmluvný vzťah voči tretím krajinám bol založený na inom právnom základe, resp. z iného titulu, než je členstvo v EÚ, ako je tomu v prípade bilaterálnych zmiešaných zmlúv. Pri multilaterálnych zmiešaných dohovoroch tak zostávajú všetky práva aj záväzky v platnosti vzhľadom na v minulosti prejavenu vôľu vystupujúceho štátu participovať na nich ako samostatná zmluvná strana. Zároveň je potrebné zdôrazniť fakt, že v súčasnosti je v prípade niektorých zmlúv tohto typu zodpovednosť za záväzky rozdelená medzi členské štáty a EÚ. V dôsledku toho sa vystúpením bývalý členský štát stáva plne zodpovedným za výkon všetkých práv a povinností vyplývajúcich z multilaterálnych zmiešaných dohovorov vo vzťahu k tretím štátom. Pokiaľ ide o vzťah medzi vystupujúcim štátom a Úniou a jej členskými štátmi, ustanovenia týchto dohovorov sa stávajú plne uplatniteľným právnym režimom ako medzi tretími krajinami, namiesto možných špecifických pravidiel medzi členskými štátmi EÚ. Z tohto dôvodu preto, pokiaľ by multilaterálne zmiešané dohovory obsahovali tzv. „doložku o odpojení“ (tzv. „disconnection clause“), toto ustanovenie prestane pre vystupujúci štát platiť. Medzi multilaterálne zmiešané dohovory patrí napr. väčšina dohôd WTO, Rady Európy, Parížska klimatická dohoda atď.

### 3.2. Vplyv vystúpenia členského štátu EÚ na medzinárodné zmluvy uzatvorené medzi členskými štátmi EÚ (tzv. vnútorné zmluvy)

Ďalšou kategóriou medzinárodných zmlúv, na ktoré môže mať vystúpenie členského štátu z EÚ vplyv, sú medzinárodné zmluvy uzatvorené medzi samotnými členskými štátmi EÚ (tzv. vnútorné zmluvy). V tejto súvislosti sa možno zamýšľať nad potenciálnym vplyvom na zmluvy uzatvorené medzi členskými štátmi a vystupujúcim štátom pred vstupom do EÚ, resp. predtým, než začal byť príslušný predmet úpravy medzinárodnej zmluvy regulovaný právom Únie a na zmluvy uzatvorené počas členstva v EÚ v oblastiach neupravených právom EÚ. Otázka v tomto ohľade znie: budú sa medzinárodné zmluvy uzatvorené medzi vystupujúcim štátom a zostávajúcimi členskými štátmi uplatňovať aj po jeho vystúpení z EÚ? Ak áno v akom rozsahu? Bude potrebné ich doplniť, zmeniť, renegotiovať?

Odpovede na tieto otázky komplikuje fakt, že žiadne z ustanovení zakladajúcich zmlúv sa otázkou platnosti zmlúv uzatvorených medzi členskými štátmi EÚ priamo nezaobera. V tejto súvislosti možno preskúmať aplikovateľnosť iných ustanovení primárneho práva EÚ, judikatúry SD EÚ a pravidiel medzinárodného práva verejného.

Explicitne sa primárne právo EÚ zaoberá len otázkou platnosti medzinárodných zmlúv uzatvorených s tretími štátmi v minulosti a to buď pred 1.1.1958 alebo pred vstupom štátu do EÚ. Podľa čl. 351 Zmluvy o fungovaní EÚ ustanovenia zakladajúcich zmlúv neovplyvnia práva a povinnosti vyplývajúce z dohôd uzavretých pred 1. januárom 1958 alebo pre pristupujúce štáty pred dňom ich prístupu medzi jedným alebo viacerými členskými štátmi na jednej strane a jedným alebo viacerými tretími krajinami na strane druhej. Zároveň členské štáty musia v zmysle cit. článku podniknúť vhodné opatrenia na odstránenie zistených nezlučiteľností, pokiaľ sú predchádzajúce dohody s tretími krajinami nezlučiteľné so zakladajúcimi zmluvami. Členské štáty si pritom môžu poskytnúť vzájomnú pomoc a zaujať spoločný postoj. Článok 351 Zmluvy o fungovaní EÚ *expressis verbis* neukladá členským štátom bezpodmienečnú povinnosť okamžite ukončiť svoje zmluvné záväzky s tretími stranami, pričom rešpektuje jeden zo základných princípov medzinárodného práva *pacta sunt servanda*. Právo EÚ tak nespôsobuje relativizáciu postavenia, či existencie medzinárodného práva a nebráni členským štátom rešpektovať svoje medzinárodnoprávne záväzky. Požaduje však ich zosúladenie s primárnym právom EÚ štandardnými metódami a postupmi v zmysle medzinárodného práva. Dôvodom na požadovanie zabezpečenia súladu s európskym právom je premisa, že pri uplatňovaní takýchto dohôd treba brať na zreteľ výhody poskytnuté

členským štátom zo strany EÚ, ktoré tvoria neoddeliteľnú súčasť celého nadnárodného európskeho systému, vrátane vytvorenia spoločných orgánov poverených právomocami a poskytovaním rovnakých výhod všetkým členským štátom. Z uvedeného je zjavné, že článok 351 Zmluvy o fungovaní EÚ sa vzťahuje na moment vstupu štátu do EÚ a na dohody uzatvorené s tretími štátmi a preto ho nemožno použiť na opačnú situáciu, t.j. na vystúpenie členského štátu a na zmluvy uzatvorené medzi členskými štátmi.

Pokiaľ ide o judikatúru, k dispozícii sú rozhodnutia týkajúce sa zmlúv uzatvorených medzi členskými štátmi tiež pred vstupom do EÚ, ako napr. v prípade rozsudku Súdneho dvora EÚ vo veci *Matteucci*<sup>5</sup>, podľa ktorého poukázaním na implementáciu bilaterálnej dohody medzi členskými štátmi nemožno brániť aplikácii práva EÚ. Otázke platnosti medzinárodných zmlúv sa venuje aj ďalšie rozhodnutie Súdneho dvora EÚ vo veci *Bogiatzi*<sup>6</sup>, podľa ktorého, ak boli už existujúce dohody medzi členskými štátmi nahradené právom Únie, jej osobitné ustanovenia, ktoré neboli nahradené, sa môžu uplatňovať aj naďalej.

Z pohľadu medzinárodného práva verejného prichádza do úvahy využiť relevantné ustanovenia Viedenského dohovoru o zmluvnom práve (ďalej len „VDZP“), najmä článok 44 o deliteľnosti ustanovení zmluvy, článok 59 ods. 1 o implicitnom ukončení uzatvorením neskoršej zmluvy a článok 62 o zásadnej zmene okolností. Deliteľnosť ustanovení medzinárodnej zmluvy je podľa čl. 44 ods. 3 VDZP možná v prípade ustanovení, ktoré možno oddeliť od zostávajúcich častí zmluvy, pokiaľ ide o ich vykonávanie, prípadne ak zo zmluvy vyplýva, resp. je inak potvrdené, že prijatie týchto ustanovení nebolo pre druhú zmluvnú stranu alebo pre iné zmluvné strany podstatnými základom ich súhlasu na to, aby boli viazané zmluvou ako celkom a nie je nespravodlivé pokračovať vo vykonávaní zostávajúcej časti zmluvy. Článok 59 ods. 1 VDZP obsahuje nasledujúce podmienky pre implicitné ukončenie zmluvy:

- uzatvorenie neskoršej zmluvy,
- medzi všetkými stranami prvej zmluvy,
- neskoršia zmluva má rovnaký predmet úpravy,
- z neskoršej zmluvy vyplýva alebo je inak potvrdené, že úmyslom strán bolo upraviť daný predmet touto zmluvou alebo ustanovenia neskoršej zmluvy sú natoľko nezlučiteľné s ustanoveniami skoršej zmluvy, že nie je možné vykonávať obe zmluvy v rovnakom čase.

Pokiaľ ide o podstatnú zmenu pomerov upravenú v článku 62 VDZP, tejto sa ako dôvodu pre zánik alebo odstúpenie od zmluvy možno domáhať v prípade, že existencia daných pomerov tvorila podstatný základ súhlasu strán s viazanosťou so zmluvou a táto zmena zásadne mení rozsah záväzkov, ktoré sa majú podľa zmluvy ešte plniť. Vzhľadom na uvedené možno konštatovať nasledujúce závery:

Právo EÚ neobsahuje osobitnú právnu úpravu regulujúcu otázku režimu medzinárodných zmlúv medzi členskými štátmi v nadväznosti na ukončenie členstva v EÚ. Zaoberá sa len medzinárodnými zmluvami uzatvorenými v minulosti s tretími štátmi. Túto špecifickú otázku nerieši pochopiteľne ani judikatúra Súdneho dvora EÚ, keďže k vystúpeniu členského štátu z EÚ až doposiaľ nedošlo a teda nebol dôvod sa touto otázkou *sui generis* zaoberať. Je preto nevyhnutné použiť analógiu iuris a pravidlá medzinárodného práva verejného, najmä Viedenský dohovor o zmluvnom práve. Pokiaľ ide o medzinárodné zmluvy uzatvorené medzi vystupujúcim členským štátom a ostatnými členskými štátmi ako bilaterálne, tieto možno rozdeliť do dvoch kategórií - zmluvy upravujúce identický predmet ako neskôr prijaté právo EÚ a zmluvy upravujúce rozdielny predmet ako právo EÚ.

Ad.1: Bilaterálne zmluvy uzatvorené pred vstupom do EÚ a upravujúce identický predmet ako neskôr prijaté právo EÚ

<sup>5</sup> C-235/87 *Annunziata Matteucci v. Communauté Française de Belgique (French Regional Council of Belgium)*,  
<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=95508&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=77247>.

<sup>6</sup> C-301/2008 *Bogiatzi v. Deutscher Luftpool*,  
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=76390&doclang=en>.

V tomto prípade je z pohľadu medzinárodného práva a tiež práva EÚ potrebné považovať takéto zmluvy za ukončené a neplatné, keďže ich nahradilo právo únie s rovnakým obsahom. Tieto zmluvy majú ukončenú platnosť, minimálne v rozsahu, v akom ich nahradil právny poriadok únie. Tento princíp je potrebné uplatňovať aj po vystúpení členského štátu z EÚ. V praxi to znamená, že tieto zmluvy nemožno po vystúpení štátu z EÚ začať opäť aplikovať, keďže boli medzičasom nahradené právnou úpravou v práve EÚ a došlo k implicitnému ukončeniu ich platnosti podľa čl. 59 VDZP. To samozrejme nebráni tomu, aby boli v prípade potreby, resp. záujmu po vystúpení bývalého člena s týmto v tom čase už tretím štátom uzatvorené nové bilaterálne zmluvy.

Ad.2: Bilaterálne zmluvy upravujúce rozdielny predmet ako právo EÚ

Pokiaľ ide o bilaterálne upravujúce rozdielny predmet ako právo EÚ, tieto neboli členstvom zmluvných strán v EÚ nijako dotknuté, preto môžu zostať v platnosti a naďalej sa aplikovať aj po vystúpení daného štátu z EÚ. To platí aj pre časti týchto zmlúv, pokiaľ tieto neboli upravené právom EÚ, za dodržania podmienok stanovených v článku 44 a článku 62 VDZP. Ide teda o bilaterálne zmluvy, resp. ich časti, prípadne ustanovenia, ktoré neboli nahradené právom únie a preto sa v zásade môžu uplatňovať aj naďalej za podmienky, že sú zlučiteľné s právom únie, resp. v prípade ich častí, ak sú oddeliteľné od práva únie a ak ich platnosť nebola ukončená napr. z dôvodu zásadnej zmeny okolností. Ako príklad dohôd s predmetom úpravy v oblastiach, v ktorých činnosť Únie nevylučuje činnosť členských štátov, možno uviesť napr. zmluvy v oblasti výskumu, technického rozvoja a kozmického priestoru, rozvojovej spolupráce a humanitárnej pomoci (článok 4 ods. 3 Zmluvy o fungovaní EÚ). Tiež je to možné v prípade bilaterálnych zmlúv, ktoré sú osobitne povolené právom Únie, ak je ich uplatňovanie možné nezávisle od právnych predpisov Únie a je s nimi zlučiteľné (článok 4 ods. 4 Zmluvy o fungovaní EÚ).

### **3.3. Prechodné obdobie**

Vzhľadom na komplexnosť problematiky vystúpenia členského štátu z EÚ je v záujme oboch strán dohodnúť sa na prechodnom období. Jeho cieľom je uľahčenie celého procesu, osobitne pre fyzické a právnické osoby, ale tiež inštitúcie, ktoré potrebujú istý čas na adaptáciu. Praktickým dôvodom vyžadujúcim si prechodné obdobie je tiež skutočnosť, že novú dohodu o nastavení budúcich vzájomných vzťahov je možné z formálnoprávneho hľadiska uzatvoriť až po tom, čo daný členský štát opustí EÚ, t. j. keď prestane byť členským štátom EÚ a stane sa tretím štátom. Prechodné obdobie tak slúži ako príprava na prechod od členstva k nečlenstvu, resp. na premostenie momentu odchodu členského štátu z EÚ a kreovania nového partnerstva a dohody o budúcich vzťahoch. Zmluva o EÚ v čl. 50 Zmluvy o EÚ bližšie nešpecifikuje podmienky a nastavenie vzájomných vzťahov počas prechodného obdobia. V rámci aktuálne prebiehajúcich rokovaní so Spojeným kráľovstvom EÚ vychádza z negociačného mandátu Rady EÚ schváleného vo forme negociačných smerníc dňa 29.1.2018. V zmysle negociačných smerníc sa predpokladá, že počas prechodného obdobia sa na vystupujúci štát bude vzťahovať celé *acquis communautaire*, bude súčasťou vnútorného trhu EÚ so všetkými štyrmi slobodami a tiež súčasťou colnej únie. Zároveň sa predpokladá, že zostanú zachované existujúce regulačné, rozpočtové, dozorné, súdne a vykonávacie nástroje a štruktúry EÚ, vrátane právomoci Súdneho dvora Európskej únie. Vystupujúci štát nebude participovať na činnosti inštitúcií, ani na rozhodovacích procesoch, vo výnimočných prípadoch bude môcť byť prizvaný na vybrané rokovania. Podľa bodu 14 negociačných smerníc by zároveň počas prechodného obdobia mal vystupujúci štát zostať dočasne viazaný záväzkami vyplývajúcimi z medzinárodných zmlúv uzavretých EÚ alebo členskými štátmi konajúcimi v jej mene alebo Úniou a jej členskými štátmi konajúcimi spoločne. Vystupujúci štát by sa už nemal zúčastňovať na činnosti orgánov zriadených týmito zmluvami. Vystupujúci štát by mal zároveň vykonať všetky potrebné opatrenia na zachovanie integrity jednotného trhu a colnej únie, mal by tiež pokračovať v plnení svojich povinností s obchodnou politikou Únie. Zároveň počas prechodného obdobia vystupujúci štát nemôže uzavrieť medzinárodnú zmluvu v oblastiach spadajúcich do právomocí Únie, pokiaľ na to nie je oprávnený Úniou. To na druhej strane nebráni tomu, aby vystupujúci štát začal dojednávať nové medzinárodné zmluvy, ktoré potom formálne uzatvorí až po skončení prechodného obdobia. Vystupujúci štát zostáva viazaný povinnosťami vyplývajúcimi z medzinárodných dohôd podľa článku 216 ods. 2 Zmluvy o fungovaní EÚ, pričom ich musí uplatňovať aj vo vzťahu k tretím krajinám.

### 3.4. Uzatváranie nových zmlúv po vystúpení z EÚ

Pokiaľ vystupujúci štát zostane počas prechodného obdobia súčasťou vnútorného trhu a colnej únie a tiež ak sa naň bude aplikovať všetko *acquis*, nemôže, v záujme zachovania kontinuity a vyhnutiu sa kontradikcie, uzavrieť medzinárodnú zmluvu v oblastiach spadajúcich do právomocí Únie, pokiaľ na to nie je oprávnený Úniou. To na druhej strane nebráni tomu, aby vystupujúci štát začal dojednávať nové medzinárodné zmluvy, ktoré potom formálne uzatvorí až po skončení prechodného obdobia. Vystupujúci štát zostáva počas prechodného obdobia viazaný povinnosťami vyplývajúcimi z medzinárodných dohôd podľa článku 216 ods. 2 Zmluvy o fungovaní EÚ, pričom ich musí uplatňovať aj vo vzťahu k tretím krajinám.

Pre úplnosť je potrebné spomenúť aj otázku vo vzťahu k právnej úprave aktuálne obsiahnutej v práve EÚ. Táto sa po vystúpení členského štátu z EÚ, resp. po uplynutí prechodného obdobia, nebude na daný štát viac vzťahovať, čo vytvára priestor na to, aby sa daná oblasť upravila medzinárodnou zmluvou s analogickým obsahom uzatvorenou so štátom, ktorý vystúpi z EÚ. Túto zmluvu možno samozrejme formálne uzavrieť až po vystúpení, resp. po skončení prechodného obdobia, keď už dotknutý štát nebude viac členom EÚ, ale stane sa tretím štátom. Zároveň je potrebné rešpektovať rozdelenie právomocí medzi EÚ a jej členské štáty a tiež rešpektovať judikatúru Súdneho dvora EÚ, ako napr. v prípade doktríny ERTA inkorporovanej do článku 3 ods. 2 Zmluvy o fungovaní EÚ a článku 216 ods. 1 Zmluvy o fungovaní EÚ. Podľa tejto doktríny, ak EÚ s cieľom realizovať spoločnú politiku stanovenú v zmluve prijme ustanovenia, ktorými sa ustanovujú spoločné pravidlá bez ohľadu na ich formu, členské štáty už nemajú právo, konajúc či už jednotlivito alebo kolektívne, prijať záväzky k tretím krajinám, ktoré by ovplyvnil tieto pravidlá alebo rozsah ich pôsobnosti<sup>7</sup>. V niektorých oblastiach bude možný návrat k režimu už existujúcej medzinárodnoprávnej úpravy v multilaterálnych dohovoroch napr. v rámci Haagskej konferencie pre medzinárodné právo súkromné, dohovorov Rady Európy, či príslušných dohovorov OSN. Ako príklad možno uviesť najmä oblasť medzinárodného práva súkromného, napr. v otázkach výživného, medzinárodnoprávnej ochrany detí, uznávania a výkonu rozhodnutí, hoci rozsah tejto právnej úpravy nepredstavuje tak rozsiahly a komplexný rámec ako v prípade práva EÚ. Sú samozrejme aj oblasti, ktoré vystúpením zostanú nedotknuté, ako napr. oblasť medzinárodného rozhodcovského konania (napr. Newyorský dohovor o uznaní a výkone cudzích rozhodcovských rozhodnutí).

#### Zoznam použitej literatúry, internetových portálov a judikátov:

KLABBERS, J.: *Treaty Conflict and the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

PIRIS, J. C.: *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

VERWEY, D.: *The European Community, the European Union and the International Law of Treaties*, Haag, T. M. C. Asser Press, 2004.

Viedenský dohovor o zmluvnom práve

Zmluva o Európskej únii

Zmluva o fungovaní Európskej únie

<http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>

[https://europa.eu/european-union/law/treaties\\_sk](https://europa.eu/european-union/law/treaties_sk)

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1519251165230&uri=CELEX:61970CJ0022>

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=95508&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=77247>.

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=76390&doclang=en>

<http://www.ejil.org/article.php?article=2466&issue=119>

<https://medium.com/international-and-european-law/eu-and-the-world-b2767f67c5ad>

C-301/2008 Bogiatzi v. Deutscher Luftpool

C-235/87 Annunziata Matteucci v. Communaute Francaise de Belgique (French Regional Council of Belgium)

<sup>7</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1519251165230&uri=CELEX:61970CJ0022>



**BRATISLAVA LEGAL FORUM**  
BRATISLAVSKÉ PRÁVNICKÉ FÓRUM

**2018**



ÚSTAVNÝ SÚD  
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

