

Vztah rámcových rozhodnutí a mezinárodních smluv

Zuzana Maršálková, Petr Bříza, Praha*

* Zuzana Maršálková pracuje na Odboru komunitárního práva Ministerstva zahraničních věcí, Petr Bříza vede odbor EU Ministerstva spravedlnosti. Příspěvek vyjadřuje soukromý názor autorů. Autoři děkují za cenné připomínky Michalu Bobkovi, veškeré chyby a omyly samozřejmě padají jen na jejich hlavu.

I. Úvod

Rámcové rozhodnutí je právním aktem přijímaným Radou EU na základě čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o EU (SEU) v oblasti policejní a justiční spolupráce v trestních věcech¹. Rámcové rozhodnutí je konstruováno obdobně jako prvopilířová směrnice, neboť „je závazné pro členské státy, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům“², avšak s tím rozdílem, že je výslovně vyloučen jeho přímý účinek. Členské státy EU tedy mají povinnost implementovat ve stanovené lhůtě rámcová rozhodnutí do svých vnitrostátních právních řádů.

Členské státy jsou však současně smluvními stranami bilaterálních a multilaterálních mezinárodních smluv, jejichž ustanovení již v některých případech upravují problematiku obdobnou jako rámcová rozhodnutí. Ne každá mezinárodní smlouva přitom připouští svou změnu prostřednictvím přijetí „jednotných předpisů“, jak činí čl. 28 odst. 3 Evropské úmluvy o vydávání (EÚV).³ Vzniká proto zásadní otázka způsobu řešení případné kolize závazků z rámcových rozhodnutí s mezinárodními smluvními závazky těchto států. Výše uvedené otázky jsou aktuální především v oblasti mezinárodní právní pomoci ve věcech trestních, kde rámcová rozhodnutí upravují problematiku, která je již v převážné míře upravena mezinárodními smlouvami.

V českém právním řádu je tento problém akcentován přechodem k monistickému pojetí mezinárodního a vnitrostátního práva v tzv. euronovele Ústavy ČR,⁴ které je v čl. 10 Ústavy ČR vyjádřeno tak, že „vyhlášené mezinárodní smlouvy, s jejichž ratifikací vyslovil souhlas Parlament ČR, se stávají součástí právního řádu. Stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva“. V případě rámcových rozhodnutí, která sama o sobě nejsou mezinárodními smlouvami a která jsou do českého právního řádu transponována zákony, nastává otázka, zda se v případě rozporu tohoto zákona s dřívější mezinárodní smlouvou o shodném předmětu použije zákon, transponující rámcové rozhodnutí, nebo mezinárodní smlouva.

1) Srov. hlavu VI SEU, zejm. čl. 34 SEU.

2) Srov. čl. 34 odst. 2 písm. b) SEU, jehož dikce je v tomto směru prakticky totožná s definicí směrnice, jak ji podává čl. 249 Smlouvy o založení ES: „Směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům.“

3) Srov. čl. 28 odst. 3 Evropské úmluvy o vydávání, ze dne 13. 12. 1957, vyhlášené pod č. 549/1992 Sb. Díky tomu nevznikly zásadnější problémy, pokud jde o vztah EÚV k Rámcovému rozhodnutí Rady č. 2002/582/SVZ ze dne 13. 6. 2002 o evropském zatykáacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy (rámcové rozhodnutí o eurozatykači). Více viz níže.

4) Ústavní zákon č. 395/2001 Sb.

Tímto příspěvkem se pokusíme předložit argumenty pro tvrzení, že v takovém případě je třeba použít implementačního zákona. Za tím účelem nejdříve, i za pomoci analýzy posledních judikátů Soudního dvora ES (ESD) a českého Ústavního soudu (ÚS), prozkoumáme povahu rámcového rozhodnutí z pohledu unijního a českého práva, a následně se zaměříme na samotný konflikt mezinárodní smlouvy a rámcového rozhodnutí v mezinárodněprávní rovině a jeho navazující reflexi v rovině vnitrostátní. Závěrem se podíváme na řešení situace, kdy nebylo rámcové rozhodnutí do vnitrostátního práva transponováno.

II. Dosavadní názory na daný problém

Ačkoliv se dle našeho názoru jedná o problematiku velice důležitou, byla dosud odbornou veřejností opomíjena. Čestnou výjimku v tomto směru představuje Přemysl Polák, který se k této otázce vyjádřil na stránkách tohoto časopisu v r. 2004,⁵ kdy se v souvislosti s návrhem rámcového rozhodnutí o aplikaci principu vzájemného uznávání na příkazy ke konfiskaci rozběhla okolo této záležitosti debata v rámci české státní správy, která reagovala mimo jiné i na stanovisko Právní služby Rady EU ze dne 17. 3. 2004.⁶

Vzhledem k tomu, že toto stanovisko nemůže být zveřejněno bez souhlasu Rady,⁷ nebudeme se k němu blíže vyjadřovat ani jej citovat, neboť bychom se neradi dopustili stejného prohřešku jako P. Polák, který toto omezení v předmětném článku nerespektoval a kromě tohoto použil i další stanoviska vydaná Právní službou k obdobné problematice.⁸ Omezíme se proto jen na shrnutí argumentů prezentovaných P. Polákem. Dle něj Právní služba Rady vyjádřila názor, že neobsahuje-li rámcové rozhodnutí ani mezinárodní smlouva jasné pravidlo o vztahu k jiným právním nástrojům, uplatní se obecné principy mezinárodního práva vyjádřené ve VÚSP, konkrétně v jejích čl. 30,⁹ resp. 41¹⁰ analogicky.¹¹ Přijetí rámcového rozhodnutí sice nezakládá dohodu pozměňující mnohostrannou smlouvu v užším smyslu, na vztahy mezi členskými státy má však stejný dopad, a proto lze na něj vztáhnout principy vyjádřené VÚSP.¹² Z toho plyne, že podle Právní služby Rady může dojít na základě rámcového rozhodnutí ke změně mezinárodní smlouvy obdobně, jako by tomu bylo v případě vztahu dvou mezinárodních smluv.

5) Srov. Polák, P. Meze možností právní úpravy justiční spolupráce v trestních věcech rámcovým rozhodnutím. Právní rozhledy, 2004, č. 17, s. 630 a násl.

6) Dokument Rady EU č. 7562/04 LIMITE JUR 142 COPEN 33.

7) Stanoviska Právní služby Rady jsou standardně považována za dokumenty, jejichž uveřejnění by vedlo k porušení ochrany právního poradenství ve smyslu čl. 4 odst. 2 druhá odrážka nařízení EP a Rady (ES) ze dne 30. května 2001 č. 1049/2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům EP, Rady a Komise, Úř. věst. EU L 145 ze dne 31. května 2001, s. 43–48. Toto omezení platí obecně pro všechny dokumenty Rady EU označené LIMITE, což označuje jejich určení pouze pro služební potřebu.

8) Srov. Polák, P. op. cit. sub 5, s. 632–633.

9) Zejm. odst. 3 a 4:

10) „3. Jsou-li všechny smluvní strany dřívější smlouvy též stranami smlouvy pozdější, aniž podle článku 59 dřívější smlouva zanikla nebo její provádění bylo přerušeno, provádí se dřívější smlouva pouze v tom rozsahu, v jakém jsou její ustanovení slučitelná s ustanoveními smlouvy pozdější.“

4. Nejsou-li všechny smluvní strany pozdější smlouvy stranami smlouvy dřívější, platí, že ve vztazích

a) mezi státy, které jsou stranami obou smluv, se postupuje podle pravidla uvedeného v odstavci 3; b) mezi státem, který je stranou obou smluv, a státem, který je stranou pouze jedné z nich, jsou jejich vzájemná práva a závazky upraveny smlouvou, jejímiž stranami jsou oba státy.“

Zejm. odst. 1:

„1. Dvě nebo více stran jedné mnohostranné smlouvy mohou uzavřít dohodu pozměňující smlouvu pouze ve svých vzájemných vztazích, jestliže:

- a) smlouva připouští možnost takové změny;
- b) smlouva takovou změnu nezakazuje a změna
 - i) není na újmu ani výkonu práv plynoucích ze smlouvy druhým stranám, ani na újmu plnění jejich závazků; a
 - ii) nedotýká se ustanovení, jehož změna je neslučitelná s řádným plněním předmětu a účelu smlouvy jako celku.

11) Srov. Polák, P. op. cit. sub 5, s. 632.

12) Polák, P. op. cit. sub 5, s. 632.

P. Polák postojem Právní služby podrobil kritice. Upozorňuje na to, že v případě rámcových rozhodnutí jde o akt orgánů EU, který nesplňuje definici mezinárodní smlouvy ani podle čl. 2 odst. 1 písm. a) VÚSP ani podle obvyčejového mezinárodního práva.¹³ Zatímco v případě sekundární komunitární legislativy, která též není *per definitionem* mezinárodní smlouvou, P. Polák akceptuje, že se použije namísto předchozích mezinárodních smluv, nejsou-li dotčena práva třetích stran,¹⁴ a to z důvodu aplikační přednosti těchto aktů, která je „důsledkem supranacionality, neboli delegace svrchovaných pravomocí“. Použití čl. 30 a 41 VÚSP ve vztahu k aktům sekundárního práva pak P. Polák považuje za nadbytečné. Rámcové rozhodnutí se oproti tomu podle něj nejvíce podobá závaznému aktu mezinárodní mezivládní organizace, odvozujícímu svou platnost od mezinárodní smlouvy, již byla tato organizace založena, ovšem s tím rozdílem, že EU není organizací s vlastní právní subjektivitou. Takovýto akt, sloužící ke sblížení zákonů a jiných předpisů členských států, tedy nikoliv ke změně jejich mezinárodněprávních závazků, a postrádající bezprostřední účinek, nemůže sám o sobě nic měnit na mezinárodněprávních smluvních závazcích, zejména nahrazovat či modifikovat závazky ve smyslu čl. 30 a 41 VÚSP.¹⁵ P. Polák tak dochází k závěru, že nepamatuje-li nějakým způsobem na možnost změny prostřednictvím rámcového rozhodnutí (resp. jeho vnitrostátní implementace) sama dotčená mezinárodní smlouva,¹⁶ nezbyvá než daný konflikt odstranit prostřednictvím klasických institutů mezinárodního práva, jako je např. výpověď smlouvy podle čl. 43 VÚSP či přerušení provádění dané smlouvy dohodou pouze mezi některými stranami dle čl. 58 VÚSP.¹⁷

Ač s mnohými postřehy P. Poláka lze souhlasit, uvedený závěr se nám jeví z několika hledisek problematický.

13) Srov. Polák, P. op. cit. sub 5, s. 632.

14) Podle čl. 307 SES nejsou závazky vyplývající pro členské státy z mezinárodních smluv se třetími stranami Smlouvou o ES dotčeny. V případě nekompatibilní smlouvy je nicméně členský stát povinen vyvíjet úsilí o její modifikaci – viz čl. 307 SES, či od ní – v případě nových členských států – odstoupit – viz čl. 6 odst. 10 Aktu o přistoupení ČR k EU (vyhlášen pod č. 44/2004 Sb.m.s.).

15) Srov. Polák, P. op. cit. sub 5, s. 633.

16) Jak tak činí, v návaznosti na požadavek stanovený v čl. 39 VÚSP, např. čl. 28 odst. 3 Evropské úmluvy o vydávání ze dne 13. 12. 1957 (EUV), díky němuž nevznikají zásadní rozpory, pokud jde vztah této úmluvy k Rámcovému rozhodnutí o eurozatykači.

17) Srov. Polák, P. op. cit. sub 5, s. 633–635.

III. Právní povaha rámcových rozhodnutí z pohledu unijního práva

Rámcová rozhodnutí přijímá podle čl. 34 odst. 2 písm. b) SEU Rada EU jednomyslně, na návrh členských států nebo Komise. Rámcová rozhodnutí mají, jak výslovně stanoví čl. 34 SEU, koordinační povahu a slouží spolupráci mezi členskými státy a sblížení právních

a správních předpisů členských států.¹⁸ Jak již bylo naznačeno v úvodu, závazek členského státu z rámcového rozhodnutí odpovídá povinnosti členského státu dosáhnout výsledku stanoveného rámcovým rozhodnutím, přičemž volba forem a prostředků¹⁹ se ponechává vnitrostátním orgánům. Rámcová rozhodnutí nemají přímý účinek a musí být provedena vnitrostátním předpisem.

Je třeba zdůraznit, že rámcová rozhodnutí skutečně, jak správně tvrdí P. Polák, nejsou akty členských států, ale jsou akty přijímanými Radou EU. Byť členy Rady EU jsou podle čl. 203 SES ve spojení s čl. 5 SEU a čl. 41 odst. 1 SEU zástupci členských států na ministerské úrovni, kteří jsou zmocněni zavazovat vládu svého členského státu, jednání Rady EU není jednáním jednotlivých členských států, ale jednáním orgánu EU,²⁰ a to bez ohledu na to, zda se právní teoretici shodnou na splnění kritérií pro přiznání právní subjektivity EU.²¹

18) Srov. též rozsudek Spolkového ústavního soudu SRN (BVerfG) ze dne 2. července 2005 ve věci 2 BvR 2236/04 (zrušení německého zákona implementujícího rámcové rozhodnutí o eurozatykači), dostupný na http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/frames/2005_7/18, odst. 80 an. (neoficiální překlad): „Právní podoba jednání Unie [formou rámcového rozhodnutí] je svoji koncepcí podobná směrnici supranacionálního práva Společenství, od tohoto pramenu sekundárního práva se však v několika ohledech odlišuje. Rámcové rozhodnutí není přímo účinné, a jeho vnitrostátní platnost je odkázána na to, že bude transponováno do vnitrostátního právního řádu.“

19) Ač se může jednat o povinnost tak detailní, že prostor pro vlastní uvážení členských států je minimální až žádný.

20) Jak upozorňuje S. Marquardt, v rámci komunitárního pilíře najdeme pro toto jednoznačný důkaz ve skutečnosti, že členský stát může podat žalobu na neplatnost jakéhokoliv opatření přijatého Radou, i když jeho představitel pro toto opatření hlasoval – srov. např. C-166/78 *Gouvernement of the Italian Republic v. Council of the European Communities* [1979] ECR 2575. S. Marquardt uvádí i další příklady, přičemž je přesvědčen, že není důvodu, aby stejnou pozici neměla Rada i v rámci II. a III. pilíře – srov. *Marquardt, S. The Conclusion of International Agreements under Article 24 of the Treaty on European Union*. In *Kronenberg, V. (ed.) The EU and the International Legal Order: Discord or Harmony?* 2001, s. 341–342.

21) Srov. stanovisko Mezinárodního soudu ve věci *Reparation for Injuries Case*. ICJ Reports, 1949, s. 174 a násl., kde jsou ercstanoveny podmínky vzniku mezinárodněprávní subjektivity, piemž euneEU dle některých teoretik nespluje poslední dv – jasné rozlišení ucemezi psobností organizace a jejich členských stát a výkon upravomocí na mezinárodní úrovni. Je to dsledek názoru, že na EU renebyly peneseny svrchované pravomoci. Podrobnji srov. *Georgopoulos, T. What Kind of Treaty Making Power for the EU? Constitutional Problems Related to the Conclusion of the EU-US Agreements on Extradition and Mutual Legal Assistance*. (2005) E.L.Rev., s. 191–192.

Rámcová rozhodnutí jsou pro členské státy závazná co do cíle, kterého má být dosaženo, přímo po jejich přijetí Radou EU, tj. jejich závaznost pro členský stát není podmíněna jinými kroky členských států nebo orgánů EU. Účinkem rámcových rozhodnutí tedy minimálně je vznik závazku pro orgány členských států k přijetí právní úpravy určitého obsahu. Na této skutečnosti, nic nemění absence přímého účinku rámcových rozhodnutí, tj. fyzické a právnické osoby se nemohou před soudy dovolávat práv, která jim z nich plynou.²² Vyloučením přímého účinku zamýšleli tvůrci Smlouvy o EU především vyloučit možnost vzniku práv a povinností osobám, aniž by rámcová rozhodnutí byla transponována do vnitrostátního právního řádu, a možnost domáhat se náhrady škody v důsledku nesprávné transpozice.²³ Právní účinky rámcových rozhodnutí tak lze z tohoto hlediska srovnat s non-self executing ustanoveními mezinárodního práva.²⁴

22) Rámcové rozhodnutí tedy v zásadě postrádá všechny aspekty, které přináší přímý účinek směrnice – k němu srov. *Prechal, S. Directives in EC law*. 2nd ed. Oxford : Oxford University Press, 2005, s. 216 a násl.

23) Srov. rozsudek ESD ve věci C-6/90 a C-9/90 Andrea Francovich a Danilo Bonifaci a jiní v Itálii [1991] ECR I-5357, odst. 11 an.; shodně rozsudek Spolkového ústavního soudu SRN cit. v pozn. 18, odst. 80, poslední pododstavec.

24) Viz např. Kühn, Z. Samovykonatelnost a přímá účinnost mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu. Právník, 2004, č. 5, s. 471–501.

P. Polák správně uvádí, že v případě sekundární komunitární legislativy vyplývá její přednostní použití před mezinárodními smlouvami z nadřazenosti komunitárního práva a jeho přímého účinku. Dosud však není zřejmé, zda lze na základě Smlouvy o EU obdobně konstruovat nadřazenost unijního práva,²⁵ byť v loňském významném rozhodnutí Soudního ESD v případě Maria Pupino²⁶ lze hledat významné indicie pro to, že rámcová rozhodnutí mají některé systémové vlastnosti komunitárního práva.

Generální advokátka J. Kokott uvedla ve svém stanovisku, že z celkového charakteru ustanovení SEU vyplývá pro členské státy obdobná povinnost vzájemné loajality a věrnosti, tak jak je například stanovena v čl. 10 SES. V čl. 1 SEU je zakotven cíl vytvořit novou etapu v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy, přičemž posláním Unie je utvářet vztahy mezi členskými státy a mezi jejich národy na základě soudržnosti a solidarity. Tento cíl nemůže být naplněn, pokud členské státy a orgány Unie nebudou vzájemně spolupracovat na základě loajality a důvěry. Loajální spolupráce členských států a orgánů Unie je hlavním předmětem úpravy hlavy VI SEU. Z tohoto důvodu platí v právu Unie také ustanovení čl. 10 SES, dle kterého musí členské státy plnit své povinnosti a zdržet se jakýchkoliv jednání ohrožujících cíle Unie, aniž by tato skutečnost musela být v SEU výslovně uvedena.²⁷ ESD ve svém rozsudku²⁸ odkázal na argumentaci generální advokátky a dále uvedl, že národní soudy jsou povinny vykládat vnitrostátní právo, jak jen je to možné, ve světle textu a účelu rámcového rozhodnutí s cílem dosáhnout výsledku, který sleduje čl. 34 odst. 2 písm. b) SEU,²⁹ čímž rámcovým rozhodnutím přiznal tzv. nepřímý účinek. Ten nachází své meze v obecných právních zásadách, zejména v zásadách právní jistoty a zákazu zpětné účinnosti.^{30,31} Eurokonformní interpretace též nemůže vést k výkladu *contra legem*.³²

25) Srov. nález Pl. ÚS 66/04, odst. 59.

26) Rozsudek ze dne 16. června 2005, *Maria Pupino*, C-105/03, Sbírká rozhodnutí 2005, s. I-5285.

27) Srov. stanovisko generální advokátky J. Kokott ze dne 11. listopadu 2004 ve věci C-105/03, *Maria Pupino*, ECR 2005, s. I-5285, odst. 26 a 27, v češtině dostupné na <http://curia.europa.eu/juris/cgi-bin/form.pl?lang=cs>.

28) Věc *Maria Pupino*, cit sub 26, odst. 42.

29) Věc *Maria Pupino*, cit sub 26, odst. 43.

30) Srov. věc *Maria Pupino*, cit sub 26, odst. 44.

31) K rozhodnutí ve věci *Maria Pupino* srov. Fletcher, M. Extending „indirect effect“ to the third pillar: the significance of *cePupino*? (2005) E.L.Rev., s. 862 a násled., v eštin *Zemánek, J.* Eurokonformní výklad Rámcového rozhodnutí - Povinnost nebo csoudcovský aktivismus? Jurisprudence, 2005, . 8, s. 37 a násled.

32) Srov. věc *Maria Pupino*, cit sub 26, odst. 44. K limitům principu nepřímého účinku srov. Anotaci případu *Pfeiffer* od S. Prechal, 42 CML Rev. (2005), s. 1445 an. nebo Prechal, S., op. cit. sub 22, s. 193 a násled.

Zásada loajality tak dle našeho názoru vede k systémové nadřazenosti unijního práva nad ostatními závazky, která se projevuje ve dvou rovinách. První z nich je rovina interpretační, kdy členské státy jsou povinny interpretovat své vnitrostátní právo způsobem v maximální možné míře konformním s rámcovým rozhodnutím. V druhé rovině je pro efektivní uplatnění unijního práva

nezbytné, aby členské státy v případě rozporu mezi rámcovým rozhodnutím a vnitrostátním právem nebo mezi rámcovým rozhodnutím a jiným mezinárodním závazkem upřednostnily rámcové rozhodnutí. S ohledem na chybějící přímý účinek rámcových rozhodnutí však nemůže dojít k eventuální automatické neaplikaci vnitrostátního práva nekompatibilního s právem unijním, ale k praktickému naplnění nadřazenosti je nezbytné aktivní konání členských států, které jsou povinny odstranit své nesouladné vnitrostátní právo nebo nesouladné mezinárodní závazky, resp. zdržet se jejich přijetí.³³

Na základě výše uvedeného se domníváme, že Smlouva o EU implicitně předpokládala, že rámcová rozhodnutí budou mít dopad na závazky založené mezi členskými státy na základě klasických mezinárodních smluv, a to takový, že členským státům vznikne povinnost upřednostnit plnění závazků z rámcových rozhodnutí před ostatními mezinárodními závazky. Skutečnost, že se závazky z rámcových rozhodnutí nemohou vnitrostátně realizovat bez součinnosti národního zákonodárce však dle našeho názoru nijak nezpochybnuje samotnou existenci těchto závazků a jejich účinků, včetně případné nadřazenosti, spíše se týká otázky způsobu jejich vnitrostátní realizace.

33) Srov. přístup polského ústavního tribunálu v rozsudku ze dne 27. dubna 2005 ve věci P 1/05 (dostupný v AJ na http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/summaries_assets/documents/P_1_05_full_GB.pdf), který shledal, že ke splnění závazku plynoucího z rámcového rozhodnutí je polský ústavodárce povinen změnit ustanovení polské ústavy. Polský ústavní tribunál však tuto povinnost nedovodil ze zásady loajality vyplývající z unijního práva, ale na základě čl. 9 polské ústavy (viz části III odst. 2.4 a 5 rozsudku), podle kterého Polsko respektuje mezinárodní právo. Srov. Komárek, J. European Constitutionalism and the European Arrest Warrant: Contrapunctual Principles in Disharmony. Jean Monnet Working Paper 10/05, zejm. s. 12–13 a 17, dostupný na <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/05/051001.html> (ke dni 25. 6. 2006).

IV. Vnitrostátní závaznost rámcových rozhodnutí a otázka přenosu pravomocí

II. a III. pilíř bývají obecně charakterizovány jako mezivládní spolupráce, obdobná spolupráci podle obecného mezinárodního práva, zatímco I. pilíř je označován za supranacionální. Apriorní vyloučení jakýchkoli supranacionálních prvků ve III. pilíři však považujeme za velmi zjednodušující.³⁴ Podle našeho názoru je supranacionalita charakterizována především přenosem suverénních práv na nadnárodní orgány a z toho plynoucím omezením práv vnitrostátních orgánů a přímým účinkem aktů supranacionálního práva. Výše uvedené povinnosti členských států vyplývající z rámcových rozhodnutí přitom dle našeho názoru první charakteristiku supranacionality naplňují, byť druhá charakteristika – přímý účinek – je přímo čl. 34 odst. 2 písm. b) SEU vyloučena.

34) Srov. např. *Tichý a kol.* Evropské právo. 3. vyd. Praha : C. H. Beck, 2006, s. 29, 45–46, 322–325, byť i tato učebnice již hovoří o „prorůstání“ unijního a komunitárního práva, s. 325. Též prof. Hillion na své přednášce 5. července 2006 na Akademii Evropského práva Evropského univerzitního institutu ve Florencii připustil, že ačkoliv ve III. pilíři nedošlo k přenosu pravomocí v jeho klasické „čisté“ podobě, určité supranacionální charakteristiky hlava VI SEU nepochybně má.

Povinnost implementovat rámcové rozhodnutí zcela jistě omezuje diskreční pravomoc zákonodárce, který je povinen přijmout vnitrostátní právní úpravu určitého ob-

sahu. Zákonodárce nemá možnost rámcové rozhodnutí vnitrostátně neimplementovat, aniž by tím neporušil povinnosti plynoucí členskému státu z čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o EU. Obsahová stránka rámcového rozhodnutí, a tedy obsah konkrétních práv a povinností pro fyzické a právnické osoby, kterým je vnitrostátní zákonodárce povinen propůjčit vnitrostátní účinnost, přitom nevznikla způsobem obvyklým pro vznik takového mezinárodního závazku. Standardně by totiž ke vzniku mezinárodního závazku např. k předávání osob k trestnímu stíhání bylo nezbytné uzavřít mezinárodní smlouvu tzv. prezidentské kategorie,³⁵ což vyžaduje souhlas Parlamentu a ratifikaci smlouvy prezidentem republiky. Tyto vnitrostátní orgány by měly též možnost smlouvu neratifikovat, a tedy odmítnout, čímž by logicky její obsah nemohl být vnitrostátně aplikován. V případě rámcových rozhodnutí však je taková pravomoc vnitrostátních orgánů omezena materiálními ustanoveními rámcového rozhodnutí, které vzniklo bez jejich součinnosti pouze po jeho schválení Radou EU, resp. za ČR schválení ministrem jako členem Rady EU na základě mandátu uděleného Výborem pro EU.³⁶ V případě rámcového rozhodnutí je tedy konkrétní obsah závazku plynoucího z rámcového rozhodnutí vnitrostátnímu zákonodárci uloženo „zvenku“, bez jeho předchozího souhlasu.

Užitečné je srovnání vzniku závazku z rámcového rozhodnutí se vznikem závazku z mezinárodní smlouvy. Hůlka a Kysela³⁷ uvádějí, že každá mezinárodní smlouva znamená pro stát a jeho orgány závazek, velmi často modifikující výkon působnosti státních orgánů a omezení suverénních práv, zdůrazňují však dobrovolnost vzniku těchto omezení. Vnitrostátně je proto postup při sjednání smlouvy, k jejímuž provedení je třeba zákona,³⁸ nastaven tak, že taková smlouva před svojí ratifikací podléhá parlamentnímu souhlasu, bez ohledu na to, zda je samovykonatelná či nikoli.³⁹ Proto též Hůlka a Kysela vylučují možnost, aby takovou smlouvu vnitrostátně schválila pouze vláda, tj. aby, v širším slova smyslu, moc výkonná platně zavázala moc zákonodárnou k přijetí určité zákonné úpravy bez předchozího souhlasu zákonodárce.⁴⁰

35) Jedná se o úpravu práv a povinností osob a o věc, jejíž úprava je vyhrazena zákonu, ve smyslu čl. 49 Ústavy ČR. Viz též čl. 2 Směrnice vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv, schválené usnesením vlády č. 131 ze dne 11. února 2004 (dále jen „Směrnice 131“).

36) K postavení Výboru pro EU srov. usnesení vlády ze dne 7. června 2006 č. 680 k vyhodnocení institucionálního zajištění členství ČR v EU.

37) Hůlka Š., Kysela, J. Mezinárodní smlouvy - jejich klasifikace, sjednávání, ratifikace a právní účinky. Právní rozhledy, 2005, č. 6, s. 199.

38) Čl. 49 Ústavy ČR, který jmenuje též další smlouvy, k jejichž ratifikaci je nezbytný souhlas Parlamentu ČR.

39) Připomínáme, že výše jsme přirovnali účinky rámcových rozhodnutí k účinkům nesamovykonatelných mezinárodních smluv.

40) Hůlka, Š., Kysela, J. op. cit. sub 37, s. 195. Dá se říci, že takový přístup vychází z klasické myšlenky paralelismu vnitřních a vnějších pravomocí, nebo-li „in foro interno, in foro externo“.

V případě rámcových rozhodnutí tomu je jinak. Byť rámcové rozhodnutí nemůže vnitrostátně vytvářet práva a povinnosti pro fyzické a právnické osoby bez své implementace prostřednictvím vnitrostátní legislativy, a v této součinnosti zákonodárce lze spatřovat prostředek napravující byť zprostředkovaně a nepřímou demokratický deficit EU,⁴¹ uvedená omezení pravomocí vnitrostátních orgánů vznikají přímo na základě rozhodnutí Rady EU, což nás vede k závěru, že v případě rámcových

rozhodnutí došlo k přenosu pravomocí vnitrostátních orgánů, které by jinak závazky obsažené v rámcových rozhodnutích přijímaly v podobě mezinárodních smluv, na Radu EU ve smyslu čl. 10a Ústavy.⁴² Z hlediska českého právního řádu proto považujeme rámcová rozhodnutí za akty mezinárodní organizace nebo instituce,⁴³ na níž byly v souladu s čl. 10a Ústavy ČR přeneseny některé pravomoci orgánů ČR.⁴⁴

41) Srov. rozsudek BVerfG, op. cit. sub 18, odst. 81.

42) Srov. Hůlka, Š., Kysela, J., op. cit. sub 37, s. 199: „Čl. 10a působnosti přenáší ven, mimo dosah vůle české reprezentace.“

43) Rada EU se s největší pravděpodobností dá podřadit pojmu instituce, ostatně čl. 10a použil záměrně velice obecné pojmy, aby bylo možno pokrýt pokud možno veškeré možné transfery pravomocí, které mohou v praxi nastat. Srov. Kysela, J. K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. Právní rozhledy, 2002, č. 11, s. 530.

44) Není bez zajímavosti, že pokud bychom se snažili přenos pravomocí popírat, Smlouva o EU, resp. alespoň ta její ustanovení, která se týkají II. a III. pilíře (V. a VI. hlava), by nebyla smlouvou podle čl. 10a Ústavy ČR, ale pouze smlouvou podle čl. 10 Ústavy ČR. Jako logický následek by pak např. k provedení změn Smlouvy o EU, které by se týkaly pouze ustanovení V. a VI. hlavy, postačila prostá většina v obou komorách Parlamentu ČR, nikoli že by byla nutná většina ústavní nebo byla otevřena možnost uspořádání referenda.

K roli čl. 10a Ústavy se nedávno významným způsobem vyjádřil i Ústavní soud, a to v krátké době hned dvakrát, nejprve ve věci cukerných kvót⁴⁵ a nedlouho poté v mediálně velice sledovaném případě zrušení předpisu, jenž implementoval rámcové rozhodnutí o tzv. „eurozatykači“.⁴⁶ Ve věci cukerných kvót ÚS prohlásil, že čl. 10a Ústavy ČR „... představuje ustanovení umožňující přenos některých pravomocí orgánů ČR na mezinárodní organizaci nebo instituci, tedy především ES a její orgány“. Tento přenos označil za podmíněný.⁴⁷ Ve věci „eurozatykače“ pak ÚS na rozhodnutí v cukerných kvótách odkázal jakožto na nález, v němž „konstatoval, že delegace části pravomocí vnitrostátních orgánů na orgány EU může trvat potud, pokud jsou tyto pravomoci vykonávány orgány EU způsobem slučitelným se zachováním státní suverenity ČR a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu“.⁴⁸ Jelikož ÚS výslovně modifikoval svůj předchozí výrok tak, že namísto orgánů ES uvedl orgány EU⁴⁹, lze usuzovat, že ÚS vychází z toho, že prostřednictvím čl. 10a Ústavy ČR došlo k přenosu pravomocí i na orgány EU, nikoli jen na orgány ES.

45) Nález pléna Ústavního soudu ze dne 8. března 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04. Blíže k případu srov. Král, R. Uznání i rozpaky nad „komunitárním“ nálezelem Ústavního soudu ve věci cukerných kvót. Právní rozhledy, 2006, č. 11, s. 410 a násl., Zemánek, J. Otevření ústavního pořádku komunitárního právu potvrzeno, nikoli však nekontrolovatelné. Jurisprudence, 2006, č. 5, s. 47 a násl., nebo (z pohledu specifické otázky omezení pravomocí orgánů ČR) Maršálková, Z. Jak daleko sahá omezení pravomocí orgánů ČR po vstupu do EU ve světle nálezů Ústavního soudu ve věci nařízení vlády o cukerných kvótách? Právní rozhledy, 2006.

46) Rozhodnutí pléna Ústavního soudu ze dne 3. května 2006, sp. zn. Pl. 66/04. Rozhodnutí je k dispozici na internetových stránkách Ústavního soudu (www.concourt.cz).

47) Srov. věc Pl. ÚS 50/04, cit. sub 45, část VI B.

48) Srov. věc Pl. ÚS 66/04, cit. sub 46, odst. 53 (zvýraznění přidáno autory).

49) Ve věci Pl. ÚS 50/04, cit. sub 46, část VI B, se ÚS výslovně zmiňuje pouze o důsledcích realizace pravomocí orgánů ES v podobě omezení pravomocí vnitrostátních orgánů.

ÚS však zároveň připomněl, že u rámcových rozhodnutí zůstává dosud nevyjasněná otázka jejich případné přednosti před národním právem, jakou má právo komunitární. Vyřešení této otázky však ÚS nepovažoval za potřebné pro své rozhodnutí,⁵⁰ protože podle ÚS posta-

čilo využít nepřímého účinku rámcových rozhodnutí, který ÚS označil za ústavní princip vyplývající z čl. 1 odst. 2 Ústavy, ve spojení s principem spolupráce stanoveným čl. 10 SES.⁵¹ S ohledem na skutečnost, že čl. 14 odst. 4 Listiny základních práv a svobod⁵² bylo možno vyložit tímto eurokonformním způsobem, neshledal ÚS žádný rozpor napadeného zákona s ústavním pořádkem.

50) Věc Pl. ÚS 66/04, cit. sub 46, odst. 56–60.

51) Věc Pl. ÚS 66/04, cit. sub 46, odst. 61: „Z čl. 1 odst. 2 Ústavy ve spojení s principem spolupráce stanoveným čl. 10 SES, vyplývá ústavní princip, podle něhož mají být domácí právní předpisy, včetně ústavy, interpretovány souladně s principy evropské integrace a spolupráce komunitárních orgánů a orgánů členského státu“. Správně však měl ÚS uvést nikoli čl. 10 SES, nýbrž princip loajality obsažený ve Smlouvě o EU, obsahově analogický tomu, který je stanoven v čl. 10 SES, neboť takto zní výrok ESD v odst. 42–43 rozsudku ESD *Maria Pupino*, viz též odst. 58 nálezu Pl. ÚS 66/04. Srov. též rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 21. září 2005 ve věci T-306/01, *Yusuf*, dosud neuveřejněn ve Sbírce rozhodnutí, odst. 156, který hovoří o „koexistenc[i] Unie a Společenství coby *spojených*, ale *odlišných* právních rádu“ (zvýraznění přidáno).

52) Ústavní zákon č. 2/1993 Sb.

Není přitom zřejmé, zda nepřímý účinek rámcových rozhodnutí ÚS akceptuje jako specifickou vlastnost unijního práva stanovenou Smlouvou o EU, která nevyplývá z žádného ustanovení Ústavy, avšak kterou je na základě čl. 1 odst. 2 Ústavy třeba respektovat, nebo zda jej považuje za důsledek obecného respektu k mezinárodním závazkům založený na čl. 1 odst. 2 Ústavy, a tedy za princip, který by mohl být vztáhnut na jakoukoli mezinárodní smlouvu nebo jiný závazek plynoucí z mezinárodního práva. Přes odlišná teoretická východiska mají oba tyto možné výklady společný jeden důsledek: těžko by bylo myslitelné, že by nepřímý účinek rámcových rozhodnutí mohl nastat bez přenosu pravomocí ve smyslu čl. 10a Ústavy.

Pro první východisko platí, čteno logikou případu cukerných kvót,⁵³ že se účinky rámcových rozhodnutí řídí ve vnitrostátním právu přímo unijním právem. Jestliže ÚS neřekl, zda tyto účinky rámcových rozhodnutí ve vnitrostátním právu jsou stejné jako u práva komunitárního (s výjimkou nepřímého účinku, kde je to již vyjasněno), učinil tak zjevně právě proto, že tato otázka nebyla ESD dosud vyjasněna.⁵⁴

Avšak i v případě druhého východiska lze mít za to, že povinnost preferovat z více možných výkladů ustanovení ústavního práva ten, který je s nimi nejvíce v souladu, se principiálně jistě vztahuje jen na takové na mezinárodní závazky, které ČR vznikly ústavně konformním způsobem.⁵⁵ Jak však argumentujeme výše, bez přenosu pravomocí by vznik mezinárodních závazků z rámcových rozhodnutí nebyl ústavně konformní, protože do procesu jeho přijímání jako mezinárodního závazku nebyly zapojeny ty vnitrostátní orgány, které by jej podle jeho obsahu (skutečnosti uvedené v čl. 49 Ústavy) přijímat měly.

53) Ve kterém ÚS, s výhradou suverenity a materiálního jádra Ústavy, zcela akceptuje účinky komunitárního práva jakožto samostatného právního systému. Srov. *Malenovský, J.* Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. *Právník*, 2003, č. 9, s. 846, podle kterého si komunitární právo „jako výron normotvorné moci Společenství“ samo určuje své účinky a není proto logicky obhajitelné, aby jeho účinky normovala ústava členského státu. Podobný názor na tento aspekt, byť vnímaný z jiné perspektivy, má i Z. Kühn (který se v obecné rovině s J. Malenovským na ústavním základu působení komunitárního práva zásadně neshoduje), podle něhož je komunitární právo „aplikováno se všemi svými specifickými důsledky nikoliv proto, že tak stanoví domácí ústava, ale proto, že tak stanoví komunitární právo samo.“ – srov. *Kühn, Z.* Ještě jednou k ústavnímu základu působení komunitárního práva v českém právním rádu. *Právní rozhledy*, 2004, č. 10, s. 396.

54) Srov. věc Pl. ÚS 66/04, cit. sub 46, zejména odst. 56 a 58.

55) Nechceme v této souvislosti spekulovat, jak by se ÚS případně postavil k situaci, kdy by mezinárodní závazek nebyl přijat ústavně konformním způsobem (např. prezidentská smlouva by byla schválena pouze vládou) a přitom by se podle čl. 27 VÚSP nemohla ČR dovolávat svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění smlouvy.

Z tohoto důvodu považujeme za nezbytné polemizovat s odlišným stanoviskem soudkyně Elišky Wagnerové (k níž se připojila i soudkyně Vlasta Formánková), která se, proti stanovisku většiny ÚS, postavila proti možnosti přenosu pravomocí ve III. pilíři. Podle E. Wagnerové není takový přenos možný, protože „[n]a rozdíl od prvního pilíře EU vystavěného na enumerativním výčtu věcně vymezených kompetencí orgánů ES, by šlo v případě třetího pilíře při aplikaci čl. 10a Ústavy o ‘bianco šek’ poskytnutý orgánům EU ve vágně, neboť zcela rámcově, vymezené oblasti – to jest v trestní agendě spojené s justicí a policií“. Vzhledem k tomu, že trestní právo nejvíce ingeruje do základních svobod, bylo by lze takový „paušální“ přenos podle E. Wagnerové považovat za „zřejmě v rozporu s podstatnou náležitostí demokratického právního státu“. E. Wagnerová by však v trestní oblasti neakceptovala ani přenos přesně definovaných pravomocí, neboť EU dosud nedisponuje vlastní ústavou obsahující katalog základních práv, kterým by byl takový přenos legitimizován. Podle E. Wagnerové jsou „rámcová rozhodnutí svou povahou ‘intergovernmentálními smlouvami’, a to se všemi důsledky, které z toho plynou“. Jejich povaha vylučuje jejich kvalifikaci jako mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ČR, přičemž E. Wagnerová dochází k závěru, že „... implementace rámcových rozhodnutí podléhá toliko režimu čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR⁵⁶ a kompletnímu ústavněprávnímu přezkumu podléhá až případná implementace rámcového rozhodnutí domácím zákonodárcem“⁵⁷.

56) Jako hlavní důvod uvádí E. Wagnerová absenci Ústavou předvídaného procesu vnitrostátní ratifikace.

57) Srov. odlišné stanovisko E. Wagnerové ve věci Pl. ÚS 66/04, cit. sub 46.

Pro účely tohoto článku nepovažujeme za nezbytné se pouštět do polemiky o míře ústavněprávního přezkumu vnitrostátní implementace rámcových rozhodnutí.⁵⁸ Nepovažujeme ji za rozhodující pro zodpovězení otázky, zda ve třetím pilíři nastal či nenastal přenos pravomocí. Vyjadřujeme však nesouhlas s tím, že by třetí pilíř neznamenal žádný přenos pravomocí ve smyslu čl. 10a Ústavy. Existenci přenosu pravomocí přitom považujeme za nezbytnou vnitrostátní podmínku pro to, aby mohly nastat účinky unijního práva, které byly též uznány ÚS, a které dle našeho názoru zajišťují, aby závazky z rámcových rozhodnutí byly způsobilé nahradit závazky z mezinárodních smluv, a tím vnitrostátně odvodnit přednostní nepoužití mezinárodní smlouvy před zákonem, který implementuje rámcové rozhodnutí, ač jinak by ve smyslu čl. 10 Ústavy bylo třeba postupovat opačně. E. Wagnerová zdůrazňuje absenci přenosu pravomocí zejména v souvislosti s tím, aby vnitrostátní garance základních práv a svobod zaručené Listinou a garantované ÚS nebyly nahrazeny spolehnutím se na dodržování základních práv Unii tak, jako tomu je v případě komunitárního práva, přičemž vnitrostátně je takový následek spojen s přenosem pravomocí podle čl. 10a Ústavy.

58) V této souvislosti nelze nepřipomenout výše uvedený přístup polského ústavního tribunálu (cit. sub. 33), který judikoval, že respekt k mezinárodnímu právu zavazuje polského ústavadárce ke změně ústavy tak, aby byla souladná s rámcovým rozhodnutím. Jistě by však byla ústavně konformní i cesta, aby Polsko dosáhlo změny rámcového rozhodnutí (např. též za využití iniciačního práva členských států ve třetím pilíři), vyjednáno pro sebe výjimku z rámcového rozhodnutí nebo vystoupilo z EU.

Jak však výše argumentujeme, přenos pravomocí podle čl. 10a Ústavy nemusí nutně znamenat stejnou míru přenosu, jako tomu je v prvním pilíři. Proto též účinky práva vytvořeného v přenesené pravomoci nemusí být vždy totožné s účinky komunitárního práva. Připomínáme, že účinky práva vytvořeného v přenesené pravomoci si normuje tento právní řád sám, což ostatně ÚS zdůraznil ve svém nálezu k cukerným kvótám a což jej vedlo k uvedení čl. 10a Ústavy jako důvodu pro vnitrostátní platnost komunitárního práva,⁵⁹ ačkoli se v odborné literatuře vyskytly i jiné názory.⁶⁰ S ohledem na kvalitativně jinou, užší míru přenosu pravomocí ve třetím pilíři oproti pilíři prvnímu, která implikuje větší ingerenci vnitrostátních orgánů, se tedy zdá být logické, že též účinky unijního práva nebudou shodné s účinky práva komunitárního. Větší míra ústavněprávního přezkumu implementace třetipilířových aktů oproti prvopilířovým se proto nejeví být vyloučenou a s E. Wagnerovou tak souhlasíme v tom smyslu, že úloha ÚS a vnitrostátní garance základních práv a svobod zaručené Listinou mohou ve třetím pilíři nalézt širší uplatnění než v oblasti komunitárního práva. Důvodem takového závěru však dle našeho názoru není absolutní vyloučení přenosu pravomocí ve smyslu čl. 10a Ústavy, ale jiná povaha unijního práva vytvořeného v přenesené pravomoci. Je třeba též poukázat na absenci obligatorního řízení o předběžné otázce, a tím na riziko, že evropský systém ochrany základních práv nebude moci být ESD efektivně poskytnut z prostého důvodu, že národní soudy členských států ESD nepoloží předběžnou otázku týkající se případného zásahu do základních práv. Za takové situace se pak vyšší úloha národního ústavního soudu jeví být logickou.

59) Část VI B, desátý a jedenáctý odstavce nálezu Pl. ÚS 50/04, cit. sub 45.

60) ÚS především nijak neozřejmuje, proč by SES a SEU, které tvoří základ komunitárního práva, neměly být považovány za mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 10 Ústavy s tím, že čl. 10a Ústavy zajišťuje ústavní konformitu účinků komunitárního práva, k argumentům pro takový výklad viz *Malenovský, J. op. cit. sub 53, s. 847; Malenovský, J. Ve věci ústavního základu působení komunitárního práva uvnitř ČR nebylo řečeno poslední slovo. Právní rozhledy, 2004, č. 6, s. 227 a násl.; Malenovský, J. Vítězství „dogmatiků“ nad „pragmatiky“ se odkládá. Právní rozhledy, 2005, č. 11, s. 408 a násl.*

Pochybnosti lze mít též o tom, že by specifikace pravomocí ve třetím pilíři byla „vágním bianco šekem“. Ustanovení čl. 30–32 SEU, která materiálně vymezují rozsah pravomocí EU, jsou dle našeho názoru minimálně stejně specifická jako vymezení pravomocí ES v prvním pilíři. Např. dosažení cílů „udržování, ochrana a zlepšování kvality životního prostředí“ a „obežetné a racionální využívání přírodních zdrojů“, kterými je v čl. 175 odst. 1 SES vymezena pravomoc ES v oblasti životního prostředí, jsou dle našeho názoru dokonce méně konkrétními formulacemi než „usnadňování a urychlování spolupráce příslušných ministerstev a soudních nebo obdobných orgánů členských států v řízení a při výkonu rozhodnutí“ nebo „usnadňování vydávání mezi členskými státy“, kte-

rymi je v čl. 31 odst. 1 SEU vymezena pravomoc EU v oblasti justiční spolupráce.

I kdybychom však předpokládali, že ÚS svůj velkorysý přístup zaujatý vůči III. pilíři a rámcovým rozhodnutím bude v budoucnu revidovat a přiblíží se spíše postoji soudkyně E. Wagnerové, je pro účely našeho výkladu podstatné, že i v jejím pojetí má být rámcové rozhodnutí chápáno přinejmenším jako mezinárodní závazek, který musí být respektován dle čl. 1 odst. 2 Ústavy. Takový závazek mající charakter specifické, pod čl. 10 Ústavy ČR nespádající, „intergovernmentální“ smlouvy, musí být českými orgány logicky respektován stejně jako závazky spadající pod čl. 10 Ústavy ČR. V takovém případě by však ÚS musel najít odůvodnění, proč má být vnitrostátní zákonodárce „zvenku“ (tj. bez součinnosti předvídané Ústavou pro sjednávání mezinárodních smluv) zavázán k přijetí vnitrostátní úpravy určitého obsahu, aniž by přitom došlo k přenosu pravomocí.

V. Kolize mezinárodní smlouvy a rámcového rozhodnutí

1. Aplikovatelnost VÚSP ve vztahu k rámcovým rozhodnutím

Nyní se dostáváme k samotné otázce střetu rámcového rozhodnutí a mezinárodní smlouvy, konkrétně její mezinárodněprávní rovině.

Vázanost členských států rámcovými rozhodnutími přijatými Radou EU je stanovena ve Smlouvě o EU, konkrétně v jejím čl. 34 odst. 2 písm. b) SEU. Povinnost členských států transponovat do vnitrostátního právního řádu rámcová rozhodnutí tak je jednoznačně závazkem mezinárodněprávní povahy.

Za podstatné pro způsobilost rámcového rozhodnutí nahradit mezinárodní smlouvu považujeme vyjasnit důsledky okolnosti, že rámcové rozhodnutí samo o sobě není mezinárodní smlouvou, ale aktem EU přijímaným Radou EU. Přitom podle čl. 39 VÚSP „může být [smlouva] změněna dohodou mezi stranami. Na takovou dohodu se vztahují pravidla uvedená v části II. [pozn. postupy pro sjednávání mezinárodních smluv], ledaže by smlouva stanovila jinak“. Považujeme proto za nezbytné vyjasnit, zda lze rámcové rozhodnutí považovat za „dohodu mezi stranami“, kterou předvídá čl. 39 VÚSP, případně zda lze postup přijímání rámcového rozhodnutí považovat za jiný postup pro vznik mezinárodního závazku ve smyslu „ledaže by smlouva stanovila jinak“ uvedeném v čl. 39 VÚSP.

VÚSP tedy umožňuje, aby si strany smlouvou stanovily jiný postup pro změnu smluv. Samotné mezinárodní právo tak nepožaduje, aby byla mezinárodní smlouva nahrazena pouze mezinárodní smlouvou, ale je připuštěno, že si strany mohou dohodnout též jiný mechanismus. Nevidíme proto žádný důvod, proč by rámcové rozhodnutí nemělo být pouze jiným způsobem změny mezinárodního závazku. Jsme proto toho názoru, že Smlouvou o EU byl změněn procesní postup pro změnu mezinárodních smluv mezi členskými státy, a to tak, že závazky z mezinárodních smluv mohou být měněny rámcovými rozhodnutími. To by platilo i v případě, že by pro přijetí rámcového rozhodnutí neexistoval požadavek jednomyslnosti,⁶¹ nicméně je pravděpodobné, že právě díky této podmínce byly státy v citlivé trestní oblasti ochotny spe-

cifický režim vzniku mezinárodního závazku prostřednictvím instrumentu Rady EU přijmout.

61) VÚSP nijak nepředepisuje, jak má případná procedura pro změnu mezinárodního závazku upravená „dohodou“ mezi státy vypadat, nic tedy teoreticky nebrání tomu, aby se tak dělo prostřednictvím orgánu, který rozhoduje kvalifikovanou většinou.

Dikce čl. 39 VÚSP by napovídala tomu, že možnost odlišné úpravy změny smlouvy musí být stanovena v každé jednotlivé smlouvě. Takový postup však považujeme za nadbytečný. Jsme toho názoru, že podle čl. 39 VÚSP došlo generelně k dohodě mezi členskými státy, že mohou své závazky měnit rámcovými rozhodnutími, a tato generelní možnost se implicitně vztahuje na všechny smlouvy mezi členskými státy. V případě, že smluvními stranami mezinárodní smlouvy jsou též třetí státy, splňuje takováto dohoda o změně procesního postupu pro změnu mezinárodních smluv, resp. pro užší úpravu mezi některými státy mezinárodní smlouvy, dle našeho názoru podmínky čl. 41 VÚSP. Není totiž nijak na újmu třetím stranám, aby si členské státy EU mezi sebou stanovily užší úpravu prostřednictvím rámcového rozhodnutí, nikoli prostřednictvím mezinárodní smlouvy.

Lze tedy shrnout, že členské státy se v SEU, a to plně v souladu s postupy mezinárodního práva veřejného, jednomyslně dohodly na způsobu, jakým mezi sebou budou vytvářet mezinárodněprávní závazky, opírající se o a vycházející právě ze SEU. Na rozdíl od P. Poláka jsme toho názoru, že s ohledem na mezinárodněprávní původ rámcových rozhodnutí lze ve vztahu rámcových rozhodnutí a mezinárodních smluv mezi členskými státy obdobně aplikovat ustanovení VÚSP.

S P. Polákem je možno souhlasit, že účelem rámcových rozhodnutí není měnit mezinárodní závazky členských států, ale „pouze“ ovlivňovat obsah jejich vnitrostátní úpravy. Závazek ke změně vnitrostátní úpravy však má mezinárodněprávní původ, protože se jedná o závazek z mezinárodní smlouvy – Smlouvy o EU.

Pro ozřejnění mechanismu nahrazení mezinárodní smlouvy rámcovým rozhodnutím však považujeme za nezbytné vrátit v potaz především reálný dopad realizace závazku změnit vnitrostátní právo. Dojde-li ke změně legislativy, bude naplněn primární závazek z rámcového rozhodnutí, avšak sekundárně bude též platit mezinárodní závazek z rámcového rozhodnutí takto vytvořenou vnitrostátní legislativu používat. Formálně tedy dojde k tomu, že mezinárodní závazek používat ve vzájemných vztazích mezinárodní smlouvu bude nahrazen z rámcového rozhodnutí vyplývajícím mezinárodním závazkem používat ve vzájemných vztazích vnitrostátní legislativu určitého obsahu. Jestliže tedy např. rámcové rozhodnutí X ukládá povinnost přijmout vnitrostátní úpravu, která se liší od úpravy stanovené mezinárodní smlouvou Y, pak jsou na základě výše uvedeného členské státy povinny implementovat úpravu X do svých právních řádů. Okamžikem, kdy členské státy implementační povinnost splní, budou ve vzájemných vztazích aplikovat X místo Y. Avšak do doby, než bude úprava X vnitrostátně implementována, poplyne z rámcového rozhodnutí pouze povinnost implementovat, nikoli však ještě závazek používat, protože rámcové rozhodnutí nemá přímý účinek. Proto až přijetím vnitrostátní implementace nahradí úprava plynoucí z rámcového rozhodnutí X úpravu stanovenou mezinárodní smlouvou Y.

Z toho nelze dovodit jiný závěr, než že rámcovým rozhodnutím dochází k obsahové modifikaci závazků z původní mezinárodní smlouvy. Rámcové rozhodnutí tedy mění mezinárodní smlouvu nepřímou, prostřednictvím toho, že na mezinárodním základě ukládá povinnost transpozice svého obsahu do zákona a ukládá takový zákon ve vzájemných vztazích používat. Argument, že by rámcová rozhodnutí měla jiný účel než mezinárodní smlouvy, proto nepovažujeme za relevantní; ostatně i řada mezinárodních smluv vyžaduje své vnitrostátní provedení. Zatímco P. Polák tvrdí, že se vnitrostátní práva přijatého na základě rámcového rozhodnutí nelze, v souladu s čl. 26 a 27 VÚSP, dovolávat jako důvodu neplnění mezinárodní smlouvy, dle našeho názoru je třeba vyjít z toho, že pro neaplikaci předchozí mezinárodní smlouvy se není třeba dovolávat vnitrostátní legislativy, ale závazku plynoucího ze Smlouvy o EU, jehož obsahem je povinnost vnitrostátní právní úpravu přijmout. Tato povinnost má, z titulu své mezinárodněprávní povahy plynoucí ze Smlouvy o EU, způsobilost nahradit jiné mezinárodní závazky minimálně tak, že se tyto závazky neprovádějí ve smyslu čl. 30 VÚSP.

P. Polák správně uvádí, že v případě sekundární komunitární legislativy je použití čl. 30 a 41 VÚSP nadbytečné, a to z důvodu nadřazenosti komunitárního práva a jeho přímého účinku. Jelikož dosud není zřejmé, zda lze na základě Smlouvy o EU obdobně konstruovat nadřazenost unijního práva,⁶² použití čl. 30 a 41 VÚSP se pro určení vzájemného vztahu rámcového rozhodnutí a mezinárodní smlouvy nadbytečným jevit nemusí. Je třeba též připomenout, že pravidla zakotvená ve VÚSP jsou z větší části zakotvením mezinárodního práva obyčejového, které platí bez ohledu na to, zda se na konkrétní situaci vztahuje VÚSP či zda je daný stát její smluvní stranou. Okolnost, že rámcová rozhodnutí nejsou mezinárodními smlouvami ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. a) VÚSP, ale spíše mezinárodními závazky, by proto neměla být rozhodující.

62) Srov. náleží Pl. ÚS 66/04, cit. sub 46, odst. 59.

V případě, že jsou smluvními stranami původní mezinárodní smlouvy pouze členské státy, uplatní se dle našeho názoru pravidla stanovená v čl. 30 VÚSP. V případě, že jsou smluvními stranami původní mezinárodní smlouvy též třetí státy, pouhá aplikace pravidla *lex posterior derogat priori* nepostačí. Původní mezinárodní smlouvou je totiž omezena smluvní volnost smluvních stran, a to podmínkami stanovenými v čl. 41 VÚSP, které jsou následující: smlouva takovou změnu nezakazuje, změna není na újmu ani výkonu práv plynoucích ze smlouvy druhým stranám, ani na újmu plnění jejich závazků, a změna se nedotýká ustanovení, jejichž změna je neslučitelná s řádným plněním předmětu a účelu smlouvy jako celku. S ohledem na přiměřenou aplikaci čl. 41 VÚSP ve vztahu k závazkům členských států plynoucím z rámcových rozhodnutí pak lze mít za to, že členové Rady EU musejí při přijímání rámcových rozhodnutí dbát na to, aby tyto podmínky byly naplněny. Nebude-li tomu tak, ke změně mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 41 VÚSP by nedošlo a členské státy by byly nuceny aplikovat původní mezinárodní smlouvu, a to zejména s ohledem na dotčenost práv třetích stran.⁶³ Tím by se však dostávaly do rozporu se svými závazky vyplývajících ze SEU. Takový rozpor by mohl být následně

odstraněn pouze buď změnou nebo vypovězením mezinárodní smlouvy⁶⁴ nebo změnou nebo zrušením rámcového rozhodnutí.

63) Srov. čl. 307 SES, podle kterého nejsou Smlouvou o ES dotčeny závazky z mezinárodních smluv se třetími státy.

64) Pro nové členské státy taková povinnost vyplývá z čl. 6 odst. 10 Aktu o přistoupení ČR k EU.

Na mezinárodněprávní úrovni je proto dle našeho názoru třeba případný konflikt mezi rámcovým rozhodnutím a mezinárodní smlouvou vyřešit tak, že závazky plynoucí z rámcových rozhodnutí mají přednost před závazky plynoucími z dříve uzavřených mezinárodních smluv, a to za přiměřené aplikace čl. 30 a 41 VÚSP.S ohledem na tyto účinky nepovažujeme za nezbytné, aby původní mezinárodní smlouva připouštěla možnost své změny používáním jednotných právních předpisů, jak tak činí např. čl. 28 EÚV.S ohledem na to, že ke změně dochází přímo, nepovažujeme též případnou notifikaci, obdobnou notifikaci podle čl. 28 EÚV, o používání vnitrostátních předpisů za konstitutivní pro to, aby nastaly požadované změny, ale pouze za deklaratorní. Ze stejného důvodu považujeme za deklaratorní též případnou publikaci takové notifikace.⁶⁵

65) Takový postup považujeme za konformní i z hlediska dodržení zásady právní jistoty. Jak původní smlouva, tak rámcové rozhodnutí, tak transponující zákon jsou též řádně publikovány, takže kdokoli má možnost se s nimi seznámit. Stejně tak pravidla obsažená v čl. 30 VÚSP jsou součástí řádně vyhlášené mezinárodní smlouvy (č. 15/1988 Sb.).

2. Vnitrostátní důsledky

Čl. 10 Ústavy ČR stanovuje přednostní aplikaci mezinárodních smluv, jimiž je ČR vázána, ve vztahu k vnitrostátním zákonům. Avšak v případě, že je mezinárodní smlouva nahrazena jiným mezinárodním závazkem, je zřejmé, že se toto pravidlo nemůže uplatnit. Ač rámcové rozhodnutí není možné, s ohledem na chybějící přímý účinek, aplikovat přímo před zákonem, výše uvedený výklad vede k závěru, že na mezinárodní úrovni byl závazek z mezinárodní smlouvy nahrazen závazkem z rámcového rozhodnutí. Za takové situace dle našeho názoru nelze trvat na splnění závazků z původní mezinárodní smlouvy, protože samo mezinárodní právo plnění mezinárodní smlouvy nepožaduje a naopak požaduje splnění závazku z rámcového rozhodnutí. V této souvislosti je dle našeho názoru třeba se oprít o čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, který deklaruje jednotu mezinárodního a vnitrostátního práva. Proto je, dle našeho názoru, třeba čl. 10 Ústavy ČR interpretovat tak, že se nelze podle něj dovolávat přednosti mezinárodní smlouvy, pokud samotné mezinárodní právo již požaduje aplikaci rámcového rozhodnutí, které mezinárodní smlouvu nahradilo. Zákon, který transponuje rámcové rozhodnutí, se tak uplatní i při existenci mezinárodní smlouvy upravující stejný předmět jiným způsobem než rámcové rozhodnutí, pokud byla dodržena pravidla mezinárodního práva pro nahrazení mezinárodních smluv. V této souvislosti je třeba připomenout i systematické členění Ústavy ČR: čl. 1 Ústavy ČR předchází čl. 10 Ústavy ČR, a lze se proto domnívat, že čl. 10 Ústavy ČR se má vykládat ve světle čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR.

Je zřejmé, že pokud soudce nebo zákonodárce bude vycházet z toho, že mezinárodní smlouvy podle čl. 10

Ústavy ČR mají přednost před zákony provádějícími platný mezinárodněprávní závazek z rámcového rozhodnutí, bude tím porušovat SEU, tedy smlouvu podle čl. 10a Ústavy ČR, s níž vyslovili občané tohoto státu souhlas v rámci přístupového referenda.

3. Kolize mezinárodní smlouvy a netransponovaného rámcového rozhodnutí

Podstatou plnění závazku definovaného v SEU jako „sblížení právních a správních předpisů členských států“ zpravidla je, že podle úpravy stanovené rámcovým rozhodnutím budou členské státy aplikovat ve vzájemných vztazích jednotné, resp. vzájemně si korespondující právní předpisy podle obsahu stanoveného rámcovým rozhodnutím, a to bez ohledu na to, zda se jedná o oblast, která je upravena dřívější mezinárodní smlouvou.

Problém však může vzniknout v případě, že rámcové rozhodnutí nebylo řádně transponováno. Dokud členské státy na vnitrostátní úrovni nepřijaly potřebná transponující opatření, není možné, s ohledem na chybějící přímý účinek, aby podle rámcových rozhodnutí vnitrostátně postupovaly. Nastává tedy zásadní otázka, zda je možno, do doby než bude rámcové rozhodnutí transponováno do vnitrostátního práva, aplikovat úpravu stanovenou mezinárodní smlouvou.

Při zodpovězení této otázky je nejprve třeba se blíže podívat na mechanismus realizace rámcových rozhodnutí a porovnat ho s mechanismy realizace mezinárodních smluv. Byť se jedná o mezinárodněprávní instrumenty, které mají shodný cíl: vytvořit unifikovanou úpravu, ke vstupu v platnost u rámcových rozhodnutí dochází za jiných okolností a jiným způsobem, než v případě mezinárodních smluv. Mezinárodní smlouvu stát ratifikuje, a tedy tím vyjádří souhlas být smlouvou zavázán, až poté, co splní své vnitrostátní ústavní podmínky, a to obvykle včetně případného přijetí vnitrostátní legislativy.⁶⁶ Naproti tomu rámcové rozhodnutí zavazuje státy přímo, přičemž obsahem tohoto závazku je právě přijetí právní úpravy předvídané rámcovým rozhodnutím. Vstup rámcového rozhodnutí v platnost tedy není vázán na to, zda jsou vytvořeny vnitrostátní předpoklady pro jeho aplikaci, jako tomu je v případě vstupu v platnost mezinárodní smlouvy pro konkrétní stát. Naopak - obsahem povinnosti z rámcového rozhodnutí je přijmout vnitrostátní právní úpravu předvídanou rámcovým rozhodnutím. Rámcové rozhodnutí tak je svými účinky podobné nesamovykonatelné mezinárodní smlouvě.

66) Srov. čl. 20 Směrnice 131, podle kterého se standardně nepředloží k ratifikaci smlouva do doby, než bude přijata potřebná zákonná úprava. Tato argumentace samozřejmě není mezinárodněprávní, ale vnitrostátní. Mezinárodněprávně se žádný stát nemůže, v souladu s čl. 27 VÚSP dovolávat svého vnitrostátního práva jako důvodu neplnění smlouvy.

Rámcové rozhodnutí působí ve dvou fázích: primárně stanovuje povinnost členským státům přijmout jednotné právní předpisy, a sekundárně umožňuje z titulu, že se jedná o mezinárodněprávní instrument, aby takto přijaté vnitrostátní předpisy, odchylné od úpravy stanovené mezinárodní smlouvou, tuto úpravu nahradily a přitom se tak stalo způsobem z hlediska mezinárodního práva (konkrétně VÚSP) konformním. Při neexistenci rámcového rozhodnutí by v případě, že by státy přijaly úpravu odlišnou od úpravy požadované mezinárodní smlouvou, porušovaly své závazky z této mezinárodní smlouvy.

Existence rámcového rozhodnutí jako nástroje mezinárodněprávního závazku však zaručuje, že takovýto vnitrostátní postup bude konformní se závazky mezinárodněprávními, protože, jak argumentováno výše, úprava stanovená rámcovým rozhodnutím je prostřednictvím vnitrostátní legislativy způsobilá vnitrostátně nahradit úpravu stanovenou mezinárodní smlouvou.

Pokud však po uplynutí transpoziční lhůty dosud členský stát nepřijal prováděcí legislativu, porušuje tím svůj platný mezinárodněprávní závazek z rámcového rozhodnutí, tedy konkrétně povinnost tuto implementaci provést. Ve výše uvedeném smyslu se jedná o povinnost primární, při jejímž nesplnění nemohl nastat sekundární účinek rámcového rozhodnutí, kterým je nahrazení úpravy stanovené mezinárodní smlouvou. Explicitní absence přímého účinku rámcového rozhodnutí způsobuje, že se jednotlivce praktické aplikace rámcového rozhodnutí nemůže dovolat dříve, než vstoupí v platnost vnitrostátní prováděcí legislativa, a proto nemůže dojít k uplatnění pravidel stanovených rámcovým rozhodnutím před úpravou stanovenou mezinárodní smlouvou dříve než s účinností implementačního předpisu. K nahrazení mezinárodní smlouvy proto dochází až v okamžiku vnitrostátní implementace rámcového rozhodnutí. Každopádně však od okamžiku uplynutí transpoziční lhůty do okamžiku účinnosti implementačního předpisu porušuje členský stát primární mezinárodněprávní závazek přijmout obsah rámcového rozhodnutí do svého vnitrostátního řádu.

Platí, že dřívější mezinárodní smlouva je suspendována či nahrazena pozdější mezinárodní smlouvou až poté, co je pozdější mezinárodní smlouva ratifikována, což rozumný stát učiní jedině až tehdy, kdy je zajištěna vnitrostátní aplikovatelnost mezinárodní smlouvy. Skutečnost, že pozdější rámcové rozhodnutí může nahradit předchozí mezinárodní smlouvu opravdu až poté, co je zajištěna jeho vnitrostátní aplikovatelnost, má tedy svou vnitřní logiku.⁶⁷

67) Tím však není, jak již bylo naznačeno výše, nikterak dotčena primární povinnost členského státu k transpozici rámcového rozhodnutí, pokud již uběhla transpoziční lhůta.

K obdobnému závěru můžeme navíc dojít i zcela jiným způsobem, a to výkladem čl. 41 VÚSP, dle kterého si mohou některé smluvní strany domluvit odlišnou úpravu, pouze pokud se „změna nedotýká ustanovení, jejichž změna je neslučitelná s řádným plněním předmětu a účelu smlouvy jako celku“. Pokud by vázanost členských států rámcovým rozhodnutím měla mít za následek, že nebudou aplikovat žádnou úpravu, nelze mít za to, že došlo k nahrazení původního mezinárodněprávního závazku ve smyslu čl. 41 VÚSP. Těžko by bylo možno mít za to, že by úprava předvídaná rámcovým rozhodnutím byla slučitelná s původní mezinárodní smlouvou, pokud by byla aplikace mezinárodní smlouvy suspendována tak, že by výsledkem neměla být aplikace žádné úpravy: ani rámcového rozhodnutí, které není transponované a s ohledem na chybějící přímou použitelnost jej nelze vnitrostátně aplikovat, ani mezinárodní smlouvy, protože ta by byla rámcovým rozhodnutím suspendována. Aplikace rámcového rozhodnutí namísto původní mezinárodní smlouvy tedy může být ve smyslu čl. 41 VÚSP slučitelná s řádným plněním předmětu a účelu původní mezinárodní smlouvy jako celku až

poté, co je rámcové rozhodnutí řádně vnitrostátně transponováno, a tedy až poté může rámcové rozhodnutí suspendovat použití původní mezinárodní smlouvy. Nutno ovšem podotknout, že vzhledem k judikátu *Pupino* se od uplynutí transpoziční lhůty na národní právo jako celek vztahuje povinnost eurokonformního výkladu ve světle rámcového rozhodnutí, což se bude tedy týkat i příslušné mezinárodní smlouvy.⁶⁸

Výše uvedené nemůže mít žádný vliv na (obsahově třeba totožný) závazek k té smluvní straně takové běžné mezinárodní smlouvy, která není členským státem EU. Mezinárodní smlouva tak vůči nečlenskému státu EU po dobu působnosti rámcového rozhodnutí nic „jiného“ nestanoví.

Jakmile působnost rámcového rozhodnutí skončí, řídí své vztahy členské státy EU opět plně dle příslušné mezinárodní smlouvy, nedohodnou-li se jinak.

Obdobný názor zastává řada členských států, které se na podnět irského předsednictví (dok. 5028/04) vyjádřily začátkem roku 2004 k problematice aplikace Evropské úmluvy o vydávání ve vztahu k členským státům, které dosud netransponovaly Evropský zatýkácí rozkaz (dok. 5149/04 + ADD 1-6).⁶⁹

Lze tedy uzavřít, že v případě netransponovaného rámcového rozhodnutí se bude nadále používat příslušná mezinárodní smlouva, a to až do doby, kdy stát přestane porušovat svůj mezinárodněprávní závazek a splní transpoziční povinnost.⁷⁰

68) K limitům takové povinnosti viz výše pozn. pod čarou č. 32 a text s ní související.

69) Dokumenty Rady EU lze vyhledat na <http://register.consilium.eu.int/servlet/driver?page=Advanced&typ=&lang=EN&fc=RE-GAISEN&srm=25&md=100&cmsid=639>.

70) Otázka vzniku případné odpovědnosti státu vůči jednotlivci za netransponované rámcové rozhodnutí je více než sporná a její zevrubná analýza přesahuje meze tohoto příspěvku. Každopádně je to otázka, která zůstává otevřená pro případné rozhodnutí ESD.

VI. Závěr

Závazky vůči členským státům EU stanovené mezinárodními smlouvami lze měnit na základě rámcového rozhodnutí podle SEU. Takovému postupu nic nebrání z hlediska mezinárodního práva, což by měly respektovat i české orgány na základě čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR. K realizaci rámcového rozhodnutí dochází prostřednictvím implementační legislativy, která se v rozsahu působnosti rámcového rozhodnutí použije namísto mezinárodní smlouvy. Povinnost vnitrostátně neaplikovat původní mezinárodní smlouvu a povinnost aplikovat úpravu stanovenou rámcovým rozhodnutím nastane až poté, co je rámcové rozhodnutí řádně transponováno vnitrostátním právním předpisem. To ovšem nic nemění na skutečnosti, že pokud ČR netransponuje rámcové rozhodnutí ve stanovené implementační lhůtě, porušuje tím svůj unijní, a zároveň samozřejmě mezinárodněprávní, závazek a vzniká jí tím příslušná odpovědnost.⁷¹

71) Případné sankce by se ovšem v zásadě pohybovaly pouze v rovině mezinárodněprávní, neboť SEU (narozdí od SES) žádné explicitní sankce za porušení unijních povinností nezavádí. V čisté teoretické rovině by bylo lze v případě nových členských států uvažovat o opatřeních, které má po dobu 3 let k dispozici Evropská komise na základě čl. 39 Aktu o přistoupení, nicméně není znám případ, že by bylo toto ustanovení někdy aplikováno. Konstatování případné nesprávné aplikace či interpretace rámcového rozhodnutí členským státem však může (v rámci řešení sporu mezi členskými státy) podle čl. 35 odst. 7 SEU učinit Rada EU a případně ESD.