

## PŘÍSPĚVKY K BUDOUCNOSTI OBORU

# K mezinárodněprávním účinkům porušení vnitrostátních pravidel v oblasti odstoupení od mezinárodních smluv

## Habilitační přednáška

Ondřej Svaček\*

**Abstrakt:** Předkládaný text se věnuje problematice porušení vnitrostátního práva v oblasti odstoupení od mezinárodních smluv a odpovídá na otázku, zda je možné dovolávat se porušení tohoto práva jako důvodu mezinárodněprávní neplatnosti a neúčinnosti odstoupení od mezinárodní smlouvy obdobně jako v případě porušení vnitrostátního práva týkajícího se oprávnění uzavírat smlouvy dle čl. 46 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

**Klíčová slova:** odstoupení, mezinárodní smlouva, porušení vnitrostátního práva, mezinárodněprávní účinky

### Úvodem

Současná mezinárodněprávní praxe eviduje nikoliv již jen ojedinělé případy odstoupení od mezinárodních smluv, v jejichž rámci dochází k porušení vnitrostátních procedur, často předvídaných ústavními předpisy.<sup>1</sup> Nabízí se zde otázka, zda má být k takovému odstoupení na mezinárodní úrovni přihlíženo, respektive zda jej lze považovat za mezinárodněprávně platné a účinné? Stává se v těchto situacích daný stát třetím státem, tj. státem stojícím mimo danou mezinárodní smlouvu, což by znamenalo, že k odstoupení se navzdory porušení vnitrostátního práva přihlédne, nebo bude odstupující stát nadále smluvní stranou, a tedy k odstoupení se nepřihlédne, a to právě proto, že v souvislosti s ním došlo k porušení vnitrostátního práva?

Naznačený problém je vhodné představit na kazuistice týkající se odstoupení Jihoafrické republiky (JAR) od Římského statutu Mezinárodního trestního soudu (Statut MTS).<sup>2</sup> Řečeno českou terminologií, v podmínkách právního řádu JAR je Statut MTS prezident-

\* Doc. JUDr. Ondřej Svaček, LL.M., Ph.D. Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci. E-mail: ondrej.svacek@upol.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5024-0529>. Autorský přepis habilitační přednášky přednesené před vědeckou radou Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze na zasedání dne 22. října 2020. Autor děkuje recenzentům za podnětné připomínky, které zapracoval, aniž by se podstatně odchyloval od obsahu přednášky.

<sup>1</sup> Kromě níže uváděných případů týkajících se odstoupení od Statutu MTS (srov. dále pozn. 3) je vhodné připomenout recentní případy Brexitu [srov. zejména rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojeného království ve věci *Miller* z roku 2017 – *R (on the application of Miller and another) v Secretary of State for Exiting the European Union*], odstoupení Spojených států od Pařížského (klimatického) paktu, avizované již v roce 2017, oficiálně notifikované v roce 2019 a účinné k 4. 12. 2020, jakož i (po přednesení habilitační přednášky provedené) odstoupení Turecka od Istanbulské úmluvy účinné k 1. 7. 2021. O aktuálnosti sledované problematiky svědčí rovněž posudek Meziamerického soudu pro lidská práva týkající se odstoupení od Americké úmluvy o lidských právech vydaný k žádosti Kolumbie a v reakci na odstoupení Venezuely, jenž byl vydán v listopadu 2020. Mezinárodněprávní nauka přitom tématu doposud nevěnovala s výjimkou H. Woolaver větší pozornost – srov. WOOLAVÉR, Hannah. From Joining to Leaving: Domestic Law's Role in the International Legal Validity of Treaty Withdrawal. *European Journal of International Law*. 2019, roč. 30, č. 1, s. 73–104.

<sup>2</sup> K důvodům odstoupení srov. SVAČEK, Ondřej. *Mezinárodní trestní soud (2005–2017)*. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 33 an.

skou mezinárodní smlouvou, tedy smlouvou, s jejíž ratifikací vyslovil souhlas zákonodárný orgán JAR. K notifikaci odstoupení dle čl. 127 odst. 1 Statutu MTS však došlo toliko z iniciativy vlády, bez ingerence parlamentu. Nejsilnější opoziční strana Demokratická aliance proto následně zahájila soudní řízení, v němž se domáhala určení, zda je takový postup vlády ústavně souladný. Věc posuzující Vrchní soud v Pretorii přitom dospěl v roce 2017 k závěru, že nikoliv, přičemž označil odstoupení za protiústavní a z pohledu vnitrostátního práva neplatné.<sup>3</sup> Vláda proto vzala v reakci na toto rozhodnutí notifikaci o odstoupení zpět, a to v jednorozhodnutí lhůtě pro odstoupení (srov. čl. 127 odst. 1 Statutu MTS), čímž zabránila nastoupení mezinárodněprávních účinků svého předchozího kroku.

Zůstává však otázkou, jak případ právně hodnotit, pokud by ke zpětvzetí původního podání nedošlo? Bylo by tedy odstoupení neplatné i mezinárodněprávně, což by znamenalo, že JAR by nadále byla smluvní stranou, nebo by se na mezinárodní úrovni k porušení vnitrostátního práva nepřihlíželo a odstoupení by bylo považováno za platné a účinné? Řečeno jinak: je v oblasti odstoupení od mezinárodních smluv vnitrostátní právo pouhým faktem? Potvrzuje se zde obecně platná mantra vyslovená Stálým dvorem mezinárodní spravedlnosti již v posudku ve věci *Polského Horního Slezska* z roku 1926, potvrzující, že mezinárodní právo představuje „sobecký“ systém, který z logických důvodů vlastního sebezprosazení nepřiznává normativní účinky jiným právním systémům?<sup>4</sup> Již nyní může být řečeno, že zde neexistuje výslovná mezinárodněprávní regulace a odpověď na předestřené právní otázky je nalézána prostřednictvím obecných výkladových principů.

## 1. Vnitrostátní regulace odstoupení od mezinárodních smluv

Předtím, než bude přistoupeno k rozboru mezinárodněprávních aspektů sledované problematiky, je vhodné učinit krátkou poznámku týkající se vnitrostátního práva odstoupení od mezinárodních smluv, a to i proto, že je významná pro formulaci dílčích závěrů (srov. dále úvahy o existenci obyčejového mezinárodního práva v této oblasti, případně o dohledávání zjevnosti porušení vnitrostátních pravidel).

Výslovná úprava odstoupení od mezinárodních smluv ve vnitrostátních (ponejvíce ústavních) předpisech je na rozdíl od úpravy uzavírání mezinárodních smluv, jež je zpravidla dostupná, spíše výjimkou.<sup>5</sup> Pokud již existuje, je z komparativního pohledu výrazně různorodá, když z hlediska dělby moci svěřuje tuto pravomoc buď výlučně exekutivě, nebo naopak vyžaduje různou míru účasti legislativy. Jestliže výslovná vnitrostátní úprava odstoupení od mezinárodních smluv chybí, je vytvářena praxí vnitrostátních ústavních orgánů, která následně může (ale nemusí) být korigována soudy, jež ovšem – zcela nepřekvapivě – dospívají k obdobně pestrobarevným výsledkům.

<sup>3</sup> *Democratic Alliance v Minister of International Relations and Cooperation and Others*, High Court of South Africa (Gauteng Division, Pretoria), Case No. 83145/2016, 22. 2. 2017. Obdobný problém nastal rovněž v případě odstoupení Filipín od Statutu MTS, k němuž došlo s účinností k 17. 3. 2019. Nejvyšší soud Filipín v rozhodnutí z března 2021 [srov. *Pangilinan, et al. v. Cayetano, et al.* (G. R. Nos. 238875, 239483, 240954)] uvedl, že pravomoc prezidenta odstoupit od mezinárodních smluv není v podmínkách filipínského právního řádu neomezená, současně však zdůraznil, že vzhledem k tomu, že byl postup Filipín souladný s požadavky plynoucími ze Statutu MTS, nemůže být prohlášen za neplatný. Nejvyšší soud se věci odmítl zabývat pro *mootness*.

<sup>4</sup> Srov. čl. 27 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (VÚSP) či čl. 3 Návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování (Návrh článků) z roku 2001.

<sup>5</sup> H. Woolaver v odkazu na data americké neziskové organizace *Comparative Constitutions Project* uvádí, že výslovná úprava je obsažena pouze ve 43 ze 190 sledovaných států.

Již výše byl zmíněn jihoafrický případ, jenž prostřednictvím Vrchního soudu v Pretorii akcentoval teorii zrcadlení. V patrně nejznámějším případě, v jehož rámci bylo namítáno porušení vnitrostátního práva v oblasti odstoupení od mezinárodních smluv, tedy v případě Brexitu, o němž rozhodoval v roce 2017 Nejvyšší soud Spojeného království (*Miller*), bylo konstatováno, že notifikace odstoupení z EU bez souhlasu britského parlamentu, respektive bez zákonného zmocnění k tomuto kroku, není možná, neboť se jedná o krok, který má jednak zásadní dopad na ústavní uspořádání Spojeného království a jednak se dotýká práv nabytých jednotlivci. S přihlédnutím k okolnosti, že britská ústavní praxe týkající se uzavírání mezinárodních smluv potvrzuje v této oblasti prerogativu exekutivy, když legislativa je v případě sjednání mezinárodní smlouvy toliko notifikována, se jedná do jisté míry o překvapivý závěr. Soudní praxe Spojených států naopak potvrzuje, že odstoupení od mezinárodní smlouvy spadá do kompetence exekutivy, a to bez ohledu na to, jakým způsobem (tedy případně i se souhlasem Senátu) byla příslušná mezinárodní smlouva sjednána.<sup>6</sup>

Co se týká právního řádu České republiky, lze poukázat na úpravu obsaženou v zákoně o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, jehož § 108 potvrzuje teorii zrcadlení, když stanoví, že Sněmovna jedná o mezinárodních smlouvách, pokud je třeba jejího souhlasu k ratifikaci nebo má-li být odstoupeno od smlouvy, s jejíž ratifikací vyslovila souhlas. Totéž lze dovodit z § 117c zákona o jednacím řádu Senátu. Teorie zrcadlení je (tudíž) používána i v praxi.<sup>7</sup>

Nad rámec uvedeného se nabízí otázka, pokud by se vláda – *in extremis* – rozhodla vypovědět např. Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv (EÚLP), zda by do procesu ukončení mezinárodních smluv provedeného v rozporu se zmíněnou teorií zrcadlení mohl vstoupit rovněž Ústavní soud České republiky? Zjevně by zde nebylo možné využít řízení o předběžné kontrole ústavnosti, neboť to se týká pouze procesu uzavírání mezinárodních smluv. V úvahu by přicházel kompetenční spor, v němž by obě komory Parlamentu namítly, že byly vyloučeny z procesu odstoupení od prezidentské mezinárodní smlouvy. Pravomoc Ústavního soudu k posouzení této otázky by konečně mohla být založena i v rámci řízení o ústavní stížnosti. Pokud by totiž byla mezinárodní smlouva (EÚLP) vypovězena či ukončena v rozporu s ústavními předpisy, stěžovatel by mohl tvrdit, že je tato smlouva stále a bez dalšího použitelná. Ústavní soud by byl v takovém případě nucen posoudit, zda EÚLP zůstává referenčním rámcem ústavního přezkumu, přičemž by vzhledem k vyloučení Parlamentu mohl a měl dospět k závěru, že s touto mezinárodní lidskoprávní smlouvou bude pracovat i nadále.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Nejvyšší soud Spojených států se ve slavné kauze *Goldwater v. Carter* (1979), týkající se prezidentem provedeného odstoupení od bilaterální smlouvy o obraně uzavřené s Tchajwanem v roce 1954, odmítl věci zabývat s poukazem, že se jedná o politickou otázku. Tímto ovšem nepřímo potvrdil předchozí rozhodovací praxi potvrzující výlučnou kompetenci exekutivy v této oblasti. Srov. MALÍŘ, Jan. Moderní doktrína politické otázky v USA: příběh, v němž stále nepadlo poslední slovo. *Jurisprudence*. 2019, roč. 29, č. 1, s. 1–18.

<sup>7</sup> Srov. např. sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 15/2018 Sb. m. s., o odstoupení ČR od Charty Mezinárodního energetického fóra. Jelikož se jednalo o odstoupení od prezidentské smlouvy, bylo nutné vyslovení souhlasu Parlamentem. Listinu o odstoupení podepsal prezident, přičemž následně došlo k jejímu předání na mezinárodní úrovni. Tato praxe je zohledněna rovněž ve Směrnici vlády pro sjednávání, vnitrostátní projednávání, provádění a ukončování platnosti mezinárodních smluv (2004), jež stanoví, že platnost smlouvy ukončuje ten orgán, z jehož plné moci byla sjednána.

<sup>8</sup> Odstoupení od mezinárodní lidskoprávní smlouvy v kontextu právního řádu České republiky nadto otvírá k posouzení komplexní otázku zásahu do materiálního jádra ústavy dle čl. 9 odst. 2 Ústavy České republiky. Srov. HRUBEŠOVÁ, Sára. Odstoupení od lidskoprávní smlouvy. In: BENÁK, Jaroslav – VIKARSKÁ, Zuzana. *DOUPĚ: Diskutujeme o ústavním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 93–100.

## 2. Mezinárodněprávní aspekty odstoupení od mezinárodních smluv (v souvislosti s porušením vnitrostátního práva): význam čl. 46 VÚSP

Jak již bylo řečeno, výslovná regulace porušení vnitrostátního práva v oblasti odstoupení od mezinárodních smluv chybí. Nejbližší mezinárodněprávní ustanovení se týká jen porušení vnitrostátního práva v oblasti uzavírání mezinárodních smluv, s nímž je spojována neplatnost dané mezinárodní smlouvy.<sup>9</sup> Citované ustanovení je tedy výjimkou ze shora řečeného pravidla, že vnitrostátní právo je z pohledu mezinárodního práva pouhým faktem. Tomuto lakonickému závěru, projektovanému do čl. 46 VÚSP, předcházela rozsáhlá debata odehrávající se na půdě Komise OSN pro mezinárodní právo (Komise). Tato debata, jakož i samotný čl. 46 VÚSP, je inspirativní rovněž pro sledované téma porušení vnitrostátního práva v případě ukončování, zániku či odstoupení od mezinárodních smluv, a proto je vhodné věnovat jí (jim) pozornost.

V rámci Komise byly postupně představeny čtyři přístupy týkající se vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva:<sup>10</sup>

- a) čistý konstitucionalismus, dle kterého se každé porušení ústavních pravidel přenáší na mezinárodní úroveň; pokud tedy dojde k porušení vnitrostátních pravidel ústavní relevance, mezinárodní smlouva je stížena neplatností;
- b) konstitucionalismus s internacionalistickou kvalifikací, jenž souhlasí s předchozí tezí o mezinárodněprávní relevanci vnitrostátních pravidel, nicméně doplňuje určité „mezinárodněprávní záruky“; neplatnost by např. nenastupovala automaticky (absolutně), ale bylo by nutné se jí dovolat, porušení vnitrostátního práva by nebylo možné namítat po uplynutí delší doby, pokud by vznikl spor o ústavnost vnitrostátní procedury, měl by být řešen na mezinárodní úrovni, mimochodem dle návrhu H. Lauterpachta dokonce před Mezinárodním soudním dvorem (MSD);<sup>11</sup>
- c) čistý internacionalismus, jenž považuje vnitrostátní právo za pouhé faktum; pokud tedy dojde k jeho porušení, byť by se jednalo o ústavní pravidlo, nebude k němu přihlíženo; referenčním rámcem, který určuje, kdo je oprávněn za stát jednat, je pouze mezinárodní právo;
- d) internacionalismus s konstitucionalistickou kvalifikací, dle kterého je vnitrostátní právo relevantní, nicméně pouze v případech, v nichž dochází ke zjevnému (*manifest*) porušení zvláště důležitého (*fundamental*) ustanovení vnitrostátního práva v oblasti uzavírání mezinárodních smluv.

<sup>9</sup> Ustanovení čl. 46 odst. 1 VÚSP stanoví: „Skutečnosti, že při vyjádření souhlasu státu s tím, že bude vázán smlouvou, došlo k porušení některého z ustanovení jeho vnitrostátního práva týkajícího se oprávnění uzavírat smlouvy, se stát nemůže dovolávat jako důvodu pro zrušení svého souhlasu, ledaže toto porušení bylo zjevné a týká se zvláště důležitého pravidla jeho vnitrostátního práva.“ Není bez zajímavosti, že redakce čl. 46 VÚSP odrážela též kazuistiku z československých dějin, kdy přijetí Mnichovské dohody bylo učiněno v rozporu s tehdejšími ústavními předpisy, neboť postrádalo předchozí souhlas zákonodárského orgánu. Ústavní listina Československé republiky z roku 1920 v čl. 64 odst. 1 stanovila, že v případě mezinárodní smlouvou prováděné změny státního území bylo nutné získat souhlas Národního shromáždění, a to dokonce formou ústavního zákona. Okolnost chybějícího souhlasu zákonodárce se následně stala jedním ze základů tezí o neplatnosti Mnichovské dohody.

<sup>10</sup> DÖRR, Oliver – SCHMALENBACH, Kirsten (eds). *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*. Berlin: Springer, 2018, s. 838–845.

<sup>11</sup> *Yearbook of International Law Commission, Vol. II. 1953, s. 92.*

Z předchozího výkladu je patrné, že výsledná podoba čl. 46 VÚSP odráží posledně uvedenou koncepci internacionalismu s konstitucionalistickou kvalifikací. Zdůrazněna by ovšem měla být negativní formulace tohoto ustanovení, jež potvrzuje, že základním a výchozím bodem pojmání vzájemného vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva je nadále shora uvedená fakticita vnitrostátního práva.

Z čl. 46 VÚSP dále vyplývá, že neplatnosti se zde dovolává pouze a jen stát, jehož vnitrostátní právo bylo porušeno. Lze tedy říci, že zde dochází k popření teze o nemožnosti nabytí prospěchu z vlastního protiprávního chování. Komentářová literatura dále potvrzuje shodu v tom, co lze považovat za „zvlášť důležité pravidlo“: spadá zde např. dělba kompetencí mezi vládou a zákonodárným orgánem (souhlas s ratifikací) či dělba kompetencí u federálních států mezi centrální (federální) jednotku a členské státy.<sup>12</sup>

Největší problém z hlediska naplnění dispozice předmětného smluvního ustanovení, jež je mimochodem považováno za kodifikaci obyčejového mezinárodního práva,<sup>13</sup> představuje znak zjevného porušení. Klíčová otázka totiž zní, zda je porušení vnitrostátního práva zjevné pro smluvní partnery? Mezinárodněprávní regulace si zde vypomáhá testem státu postupujícího v dobré víře podle obvyklé praxe. Zjevnost bude naplněna, pokud v dané situaci smluvní partner dostal dostatečná „zvláštní varování“, z nichž mohl a měl usoudit, že u druhé strany došlo k porušení vnitrostátního práva. Tento požadavek ovšem nevyžaduje žádné bližší zjišťování či zkoumání vnitrostátního právního řádu smluvního partnera, bude se tak jednat spíše o situace, kdy je podoba vnitrostátní procedury široce známá, např. díky jejímu akcentování v médiích.<sup>14</sup> Je rovněž vhodné zmínit, že praxe států nepotvrzuje, že by určité typy mezinárodních smluv automaticky vyžadovaly v procesu schvalování participaci zákonodárského orgánu, což by znamenalo snazší naplnění znaku zjevnosti.<sup>15</sup> Použití čl. 46 VÚSP povětšinou končí právě v tomto bodě. Autor předkládaného textu si není vědom jediného případu, kdy by se stát úspěšně dovolal porušení vnitrostátního práva jako důvodu neplatnosti mezinárodní smlouvy, což ostatně potvrzuje rovněž související judikatura MSD.<sup>16</sup>

Závěrem k této části dlužno dodat, že čl. 46 VÚSP nelze pojímat jako nástroj obcházení plnění závazků plynoucích z mezinárodního práva. Z rámce jeho působnosti je proto nutno vyloučit případy, v nichž se státy snaží zcela účelově (a mnohdy prostřednictvím pofidérních teoretických konstrukcí) zprostit svých mezinárodněprávních závazků plynoucích z rozhodnutí mezinárodních soudních orgánů. Obecně totiž platí, že stát má povinnost provést závazné rozhodnutí mezinárodního soudu, přičemž se nemůže dovolávat svého vnitrostátního práva jako důvodu nesplnění této povinnosti.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> CORTEN, Olivier – KLEIN, Pierre (eds). *The Vienna Conventions on the Law of Treaties. Vol. II.* Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 1094.

<sup>13</sup> DÖRR, Oliver – SCHMALENBACH, Kirsten (eds). *Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, s. 866.

<sup>14</sup> Jak ostatně judikoval MSD v kauze *Kamerun proti Nigérii* (bod 266): „There is no general legal obligation for States to keep themselves informed of legislative and constitutional developments in other States which are or may become important for the international relations of these States.“

<sup>15</sup> Tento argument neúspěšně použila např. Kostarika dovolávající se neplatnosti smlouvy o půjčce uzavřené s Itálií v roce 1998 s odůvodněním, že tuto smlouvu, jež může být tvrzeně platně uzavřena jedině s účastí zákonodárského orgánu, neschválil kostarický parlament.

<sup>16</sup> Srov. shora citovaný případ *Kamerun proti Nigérii* (2002) a dále případ *Somálsko proti Keni* (2017).

<sup>17</sup> Uvedená poznámka souvisí zejména s porušováním povinností plynoucích z rozsudků Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) ze strany Ruska. K tomu srov. např. KAHN, Jeffrey. *The Relationship between the European Court of Human Rights and the Constitutional Court of the Russian Federation: Conflicting Conceptions of Sovereignty in Strasbourg and St Petersburg.* *European Journal of International Law*. 2019, roč. 30, č. 3, s. 933–959 a zde akcentované závěry Benátské komise.

### 3. Závěr: aplikace čl. 46 VÚSP v případě odstoupení od mezinárodních smluv

Na základě předchozího rozboru je možné formulovat závěry stran mezinárodněprávní relevance porušení vnitrostátního práva v procesu ukončování mezinárodních smluv. Základem úvah je především axiom, že teorie zrcadlení, jež vyžaduje, aby smlouvu ukončoval vnitrostátní orgán, který stál u jejího zrodu, není součástí mezinárodního práva, a tedy zůstává produktem vnitrostátního práva (srov. výše).<sup>18</sup> Pokud by v mezinárodním právu takové pravidlo existovalo, jeho přirozeným důsledkem by bylo, že odstoupení od mezinárodní smlouvy, jež byla ratifikována se souhlasem legislativy, kteréžto odstoupení by bylo provedeno toliko exekutivou, by nemělo mezinárodněprávní účinky. Takové pravidlo ovšem, budiž řečeno ještě jednou, neexistuje.

Dostupnou mezinárodněprávní regulaci, obsaženou v čl. 46 VÚSP, není dle autorova názoru možné vztáhnout i na ukončení mezinárodních smluv. Sledované ustanovení totiž hovoří toliko o oprávnění uzavírat (a tedy nikoliv ukončovat) mezinárodní smlouvy, respektive hovoří o souhlasu být smlouvou vázán (a tedy nikoliv o projevu vůle nebyť smlouvou vázán). Tak jako nelze jazykovým výkladem bez jeho distorze odvodit z práva na život právo na smrt (ESLP, *Pretty proti Spojenému království*), nelze uzavření mezinárodní smlouvy slučovat s jejím ukončením, neboť se jedná o dva protichůdné póly, potažmo dva body na opačných koncích intervalu. Uzavřením je mezinárodní smlouva tvořena, ukončením je naopak božena. Jazykový výklad lze v tomto ohledu dále doplnit rovněž interně systematickým výkladem: čl. 46 VÚSP je zařazen do části věnující se neplatnosti mezinárodních smluv, kdežto ukončení je upraveno samostatně na jiném místě, což potvrzuje tezi, že čl. 46 VÚSP nelze aplikovat v případě ukončení mezinárodních smluv.

Autor předkládaného textu má dále za to, že k závěru o použití čl. 46 VÚSP rovněž na proces ukončení mezinárodních smluv nelze dospět ani s dopomocí argumentu analogie. V tomto případě zde totiž neexistuje žádná mezera v mezinárodněprávní regulaci. Princip internacionalismu s konstitucionalistickou kvalifikací obsažený v čl. 46 VÚSP byl zcela vědomě omezen na uzavírání mezinárodních smluv, o čemž svědčí debata na půdě Komise.<sup>19</sup>

Analogické uplatnění možnosti dovolat se zjevného porušení zvláště důležitého pravidla vnitrostátního práva rovněž v případě ukončení mezinárodních smluv by navíc naráželo na znění čl. 67 VÚSP, dle kterého je v případě odstoupení nutné učinit písemné oznámení, které – pokud je činěno zástupcem „velké trojky“ – nevyžaduje předložení plné moci. Toto ustanovení tak projektuje shora uváděný internacionalistický přístup, jemuž je vlastní pouze to, aby vůli odstoupit od mezinárodní smlouvy projevil orgán státu, který je z pohledu mezinárodního práva oprávněn za dotyčný stát na mezinárodní úrovni jednat.<sup>20</sup> S účastí zákonodárce se zde zjevně nepočítá.

<sup>18</sup> Shodně FRANKOWSKA, Maria. The Competence of State Organs to Denounce a Treaty. Some Internal and International Legal Problems. *Polish Yearbook of International Law*. 1975, s. 304. Autorka cituje závěr Komise (*Yearbook of International Law Commission*, Vol. II. 1966, s. 249), která uvádí: „The Commission, however, concluded that this theory reflects the constitutional practice of particular States and is not a rule of international law. In its opinion, international law does not accept the theory of *acte contraire*.“

<sup>19</sup> Srov. WOOLAVER, Hannah. *From Joining to Leaving: Domestic Law's Role in the International Legal Validity of Treaty Withdrawal*, s. 94.

<sup>20</sup> Srov. Druhou zprávu zvláštního zpravodaje G. Fitzmaurice (*Yearbook of International Law Commission*, Vol. II. 1957, s. 249): „The act and process of terminating or withdrawing from a treaty by any party is an executive one, and, on the international plane, the function of the executive authority of the State [...]. A notice of termination or withdrawal

Tento závěr konečně potvrzuje i v úvodu zmiňovaná praxe států. Jak v případě JAR, tak v případě Filipín či nově též Turecka byly řešeny toliko vnitrostátní účinky vyloučení zákonodárného orgánu z rozhodování o odstoupení od mezinárodní smlouvy, tj. byla posuzována neplatnost z pohledu vnitrostátního práva (protiústavnost). Jak vyplývá již ze stručného shrnutí jihoafrického případu, ve věci rozhodující soud vyzval vládu, aby stáhla notifikaci odstoupení od Statutu, čímž dal jasně najevo, že toto odstoupení má mezinárodněprávní účinky, i když k němu došlo protiústavně. Stejným způsobem lze zhodnotit rozhodnutí filipínského Nejvyššího soudu. Podpůrně zde lze argumentovat rovněž Návrhem článků, jenž potvrzuje, že vnitrostátní kvalifikace chování států nemá vliv na jeho mezinárodní posuzování (srov. zejména čl. 3).

Nad rámec uvedeného je možné dále podotknout, že pokud by snad byla aprobována existence pravidla způsobujícího neplatnost ukončení mezinárodní smlouvy z důvodu zjevného porušení zvláště důležitého pravidla vnitrostátního práva týkajícího se ukončování mezinárodních smluv, bylo by nutné, aby se dotčený stát takto kvalifikovaného porušení vnitrostátního práva na mezinárodní úrovni úspěšně dovolal, což je s ohledem na naznačené výsledky aplikační praxe týkající se čl. 46 VÚSP spíše nepravděpodobné. Pokud by tedy vláda změnila názor, případně pokud by došlo ke změně vlády, nebo pokud by vláda byla nucena změnit názor (např. s ohledem na výsledek opozicí zahájeného soudního přezkumu), bylo by mj. nutné naplnit kritérium zjevnosti. Vzhledem k tomu, že zhruba  $\frac{3}{4}$  států nemají výslovnou vnitrostátní úpravu odstoupení od mezinárodních smluv a vnitrostátní požadavky by tak musely být specifikovány soudní mocí, přičemž výsledek může být – jak bylo řečeno – prakticky jakýkoliv, ovšem zůstává vidina úspěšného dovolání se porušení vlastního vnitrostátního práva mlhavá.

S ohledem na předchozí dílčí závěry tudíž lze vyslovit obecnou tezi, že porušení vnitrostátního práva v oblasti odstoupení od mezinárodních smluv bude mít na mezinárodní úrovni relevanci, a tedy nebude pouhým faktem, jedině tehdy, pokud na to bude výslovně pamatováno přímo v klauzuli o ukončení dané mezinárodní smlouvy. Nejznámější příklad takto provedeného zmezinárodnění vnitrostátních pravidel lze dohledat v čl. 50 Smlouvy o EU, jenž stanoví, že každý členský stát se v souladu se svými ústavními předpisy může rozhodnout z Unie vystoupit. Pokud však v mezinárodní smlouvě na vnitrostátní právo pamatováno není, platí, že vnitrostátní právo, byť ústavní povahy, relevanci nemá, zůstává pouhým faktem a k jeho případnému porušení se nepřihlédne.

Částečným řešením, které může zajistit odstranění nežádoucího rozdvojení (tj. vnitrostátní neplatnost a mezinárodněprávní platnost a účinnost odstoupení od mezinárodní smlouvy), je využití výpovědní lhůty / lhůty pro odstoupení. V této lhůtě, v případě Statutu MTS činící jeden rok, je možné vzít úkon směřující k ukončení mezinárodní smlouvy zpět, což bylo potvrzeno nejen ve sledované jihoafrické kauze, ale rovněž při posuzování Brexitu (srov. rozsudek Soudního dvora v kauze *Wightman* z roku 2018). Návrat do náruče příslušné mezinárodní smlouvy by byl po uplynutí této lhůty možný jedině za předpokladu, že dojde k opětovnému vyjádření souhlasu být smlouvou vázán, respektive za předpokladu, že stát k dané mezinárodní smlouvě přistoupí.

---

*consists, on the international plane, of a formal instrument or notification emanating from the competent executive authority of the State.*"

## **On International Legal Effects of Violation of Domestic Law Regarding Withdrawal from International Treaties. Habilitation Lecture**

Ondřej Svaček (<https://orcid.org/0000-0001-5024-0529>)

**Abstract:** The text concerns the issue of violation of domestic law regarding withdrawal from international treaties. It addresses the question whether it is possible to invoke this violation as a reason invalidating the withdrawal at the international level in the similar vein as with respect to violation of domestic law regarding competence to conclude treaties under Art 46 of the Vienna Convention on the Law of Treaties

**Keywords:** withdrawal, international treaty, violation of domestic law, international legal effect