

IV Vznik mezinárodní smlouvy

Vznik a vstup v platnost mezinárodní smlouvy je procesem, zahrnujícím několik stadií. Ta jsou v dalším textu popsána a vysvětlena. Viz také schéma č. 5 v závěru této kapitoly.

IV.1 Sjednání textu smlouvy

IV.1.1 Sondáž a expertní jednání

Vlastní procedura vzniku mezinárodní smlouvy může být různá v závislosti na jejím druhu a okolnostech sjednání. Standardní postup, tj. typická procedura ve většině případů vypadá orientačně tak, jak je dále popsáno.

Zainteresované státy musí nejprve dospět k dohodě o tom, že chtějí řešit určitou otázku, resp. regulovat mezi sebou určité vztahy nebo že hodlají vytvořit závazná pravidla chování (normy mezinárodního práva), a to právní formou mezinárodní smlouvy. Zjišťování stanoviska, resp. zájmu druhé strany se nazývá *sondáž*. Mnohostranné smlouvy vznikají zpravidla na půdě mezinárodních organizací, kde je rovněž vyjádřen zájem jednoho či několika států na uzavření smlouvy. Bývá tomu tak nejčastěji ve formě předneseného námětu, který je projednán příslušným orgánem organizace a je-li schválen, jsou pro další postup ustaveny pracovní orgány.

Text návrhu smlouvy vzniká v průběhu *vyjednávání*. Text dvoustranné smlouvy zpravidla navrhne jedna ze stran a druhá se k němu vyjadřuje. V jednoduchých případech, kdy lze snadno dosáhnout konsensu, není ani třeba společného zasedání zástupců obou stran (tzv. expertů) a text smlouvy se dojedná písemně (diplomatickými nótami). V ostatních případech se tato společná zasedání *na expertní úrovni* organizují střídavě v obou státech tak dlouho, dokud není text dohodnut.

Jde-li o mnohostrannou smlouvu, dochází k *expertnímu jednání* na určitém fóru (v rámci mezinárodní organizace), a to v pracovních skupinách, výborech nebo jiných podobných orgánech. Jednání probíhá na nejnižší úrovni, tedy bez zbytečných formalit, a proto je relativně pružné. Podkladem pro jednání je návrh textu, který vypracovává ve většině případů organizace, a to její sekretariát nebo orgán k tomu určený (např. *Komise pro mezinárodní právo OSN*).

Úkolem expertů je vypracovat a dohodnout návrh textu smlouvy, který je poté předložen k případnému dojednání a schválení zástupcům jednajících stran vyšší úrovně. Závěrečné jednání o textu mnohostranných smluv probíhá nejčastěji na *diplomatické konferenci* na úrovni vládních zástupců.

V ČR koordinuje a zabezpečuje přípravu, sjednávání a vnitrostátní projednávání smluv *ministerstvo zahraničních věcí*. Příprava a sjednání každé smlouvy musí být proto s tímto ministerstvem projednána. Vlastní přípravu a projednávání návrhu na sjednání smlouvy zabezpečuje tzv. *gestor*, tj. ministerstvo nebo jiný orgán státní správy, do jehož působnosti zcela nebo převážně náleží otázky, jež mají být navrhovanou smlouvou upraveny.

IV.1.2 Přijetí a autentifikace textu

Jednání o textu smlouvy je zakončeno jeho přijetím. Nejčastější formou **přijetí textu** dvoustranné smlouvy je neformální dohoda vyjednávačů o tom, že text byl dohodnut, případně *parafování* textu smlouvy spočívající v opatření každé strany výtiskem dohodnutého textu iniciálami zástupců obou stran.

Text mnohostranných smluv bývá přijímán na mezinárodní diplomatické konferenci na základě hlasování. *Přijetí textu smlouvy nemá žádné právní následky, pokud jde o závaznost smlouvy jako takové.* Přijetí textu smlouvy znamená fixaci toho, co již bylo dohodnuto, aby diskuse o textu neprobíhaly do nekonečna.

Od **přijetí textu smlouvy** je třeba odlišovat jeho **autentifikaci**, která vyjadřuje nejen následnou neměnnost textu, ale také jeho správnost a výlučnou oficiálnost. Pouze autentifikovaný text smlouvy je považován za autentický (původní), a tedy oficiální a směrodatný. Úkonem, jímž se text autentifikuje, bývá jeho **parafování, podpis nebo podpis ad referendum** (tj. s výhradou dodatečného schválení). U dvoustranných smluv většinou přijetí a autentifikace textu splývají, neboť každý z uvedených úkonů může mít obojí význam. U mnohostranných smluv sjednávaných na diplomatické konferenci je autentifikace textu provedena **parafováním, podpisem nebo podpisem ad referendum závěrečného aktu konference obsahujícího text smlouvy.**

V ČR po skončení expertních jednání vypracuje gestor návrh na sjednání smlouvy, který se předkládá ke schválení vládě. Jde-li o resortní smlouvu, schvaluje ji příslušný člen vlády po dohodě s ministrem zahraničních věcí. V žádném předpisu není výslovně stanoveno, kdo schvaluje návrh na sjednání prezidentské smlouvy. Nepochybně to bude alespoň vláda. *Parlament schvaluje až smlouvu dojednanou, nikoli její návrh* (viz dále).

O prezidentovi se v této souvislosti předpisy rovněž nezmiňují, avšak k podpisu prezidentské smlouvy je třeba zmocnění prezidenta.

IV.2 Schvalování smluv

IV.2.1 Vnitrostátní procedura schvalování mezinárodních smluv

Předchozí výklad se soustředil na postup při sjednávání smluv, tedy tvorby jejich obsahu (textu). Nyní se budeme věnovat proceduře **schvalování vnitrostátními orgány státu smluv již sjednaných**, tedy proceduře, jejímž vyvrcholením je vyjádření definitivního souhlasu státu být vázán smlouvou navenek, který má za následek právní závaznost smlouvy. Pro tyto účely je třeba nejprve provést kategorizaci smluv podle úrovně jejich sjednání.

IV.2.2 Kategorizace smluv podle Ústavy ČR pro účely schvalování

Pravomoc sjednávat a ratifikovat mezinárodní smlouvy náleží podle Ústavy prezidentu republiky (článek 63). Podle téhož ustanovení může prezident přenést sjednávání určitých smluv na vládu nebo s jejím souhlasem na její jednotlivé členy (ministry). To také prezident učinil, a to **rozhodnutím č. 144/1993 Sb.** Podle tohoto rozhodnutí prezident přenesl na vládu sjednávání, schvalování, přístup a přijetí těch smluv, které nevyžadují souhlas Parlamentu podle článku 49 odst. 2 Ústavy (tzv. **smlouvy vládní**). Na jednotlivé ministry pak přenesl sjednávání a schvalování smluv, které svým významem nepřesahují rámec působnosti jednotlivých ústředních orgánů státní správy (tzv. **smlouvy resortní**). Je samozřejmé, že i zde musí jít o smlouvy, které nevyžadují souhlas Parlamentu, i když to rozhodnutí prezidenta republiky výslovně neuvádí. Prezident si ovšem může v jednotlivých případech vyhradit pravomoc sjednávat, schvalovat atd. kteroukoli smlouvu. Smlouvy sjednávané prezidentem se označují jako **prezidentské**.

1. Prezidentské smlouvy

Prezidentské smlouvy podléhají schválení Parlamentu. Vláda sice rozhoduje o podpisu takové smlouvy, avšak definitivní souhlas se smlouvou navenek dává po schválení smlouvy Parlamentem prezident republiky (formou ratifikace nebo přístupu). Jsou to smlouvy uvedené v článku 49 Ústavy ČR nebo ty, kde si prezident jejich sjednání a schválení vyhradil, i když nespádají do rámce tohoto ustanovení.

Podle článku 49 Ústavy vyžadují vždy *souhlasu Parlamentu* smlouvy

- a) upravující práva a povinnosti osob (tj. jednotlivců),
- b) spojenecké, mírové a jiné politické,
- c) z nichž vzniká členství ČR v mezinárodní organizaci,
- d) hospodářské, jsou-li všeobecné povahy, a
- e) týkající se dalších věcí, jejichž vnitrostátní úprava je vyhrazena zákonu.

2. Vládní a resortní smlouvy

Vládní nebo resortní jsou smlouvy, které splňují obě následující podmínky:

- a) nevyžadují souhlas Parlamentu podle článku 49 Ústavy,
- b) jejich sjednání si prezident republiky nevyhradil zvláštním rozhodnutím.

Vládní jsou smlouvy, které svým významem přesahují rámec působnosti jednoho resortu, tj. ministerstva nebo jiného ústředního orgánu státní správy, v jehož čele stojí člen vlády. **Resortní** jsou pak ty, které tento rámec nepřesahují.

Vládní smlouvy sjednává vláda, která je rovněž schvaluje usnesením (tj. vnitrostátně). Definitivní souhlas se smlouvou (v měřítku mezinárodním) opět uděluje vláda, resp. její člen (na příklad podpisem smlouvy), případně ministerstvo zahraničních věcí (notifikací vnitrostátního schválení druhé smluvní straně).

Pro resortní smlouvy platí *mutatis mutandis* totéž co pro vládní s tím, že namísto vlády jedná její člen. Ten však může sjednat smlouvu jen s předchozím souhlasem vlády (srov. článek 63 odst. 1 písm. b) Ústavy). Tento souhlas se ovšem týká sjednání jako takového, tedy přenesení prezidentské pravomoci, nikoli výsledků jednání a obsahu smlouvy, které souhlasu vlády nepodléhají. Resortní smlouvy sjednávají jednotlivá ministerstva a příslušný ministr je také podepisuje, dalšího souhlasu k platnosti není třeba.

Příklady vládní a resortní smlouvy: *Dohoda mezi vládou ČR a Švýcarskou spolkovou radou o výměně stážístů z r. 1997* (č. 188/1997 Sb.), *Protokol mezi ministerstvem obrany ČR a ministerstvem národní obrany Litevské republiky o spolupráci litevského zdravotnického personálu s polní nemocnicí Armády ČR z r. 2002* (č. 128/2002 Sb. m. s.).

Úroveň vyjádřená v názvu smlouvy není právně relevantní. Na příklad *Smlouva mezi vládou ČR a vládou Rumunska o podpoře a vzájemné obraně investic* z 8. listopadu 1993 je z hlediska českého práva smlouvou prezidentskou, nikoli vládní, a proto byla projednána a schválena Parlamentem. Klasifikace smluv podle české ústavy má zásadní význam pro vnitrostátní proceduru jejich sjednávání a bude proto podrobně popsána dále.

IV.3 Vyjádření definitivního souhlasu se smlouvou po jejím vnitrostátním schválení

Přijetí textu smlouvy neznamená ovšem přijetí závazku být smlouvou vázán. Přijatý a autentifikovaný **text** je pro strany závazný pouze v tom smyslu, že již nemůže být měněn ani doplňován. (Pokud by k tomu přece jen mělo dojít, musel by být podpis smlouvy anulován a jednání o textu znovu otevřeno a zakončeno novým podpisem.) Pravidla chování v přijatém a autentifikovaném textu nejsou zatím závaznou normou. To se stane až **po vyjádření definitivního souhlasu státu být vázán smlouvou a následném vstupu smlouvy v platnost.**

Definitivní souhlas státu se smlouvou je souhlas, který je dostatečný pro to, aby na jeho základě smlouva vstoupila pro tento stát v platnost. Může být vyjádřen různým způsobem: **podpisem smlouvy, ratifikací, schválením, přístupem k ní** nebo i jinak (např. výměnou listin tvořících smlouvu uzavřenou ve zjednodušené formě). Jak je vidět, *podpis smlouvy může mít různé, někdy i kumulované právní účinky.*