

MEZINÁRODNÍ TRESTNÍ SOUD A ODPOVĚDNOST PREZIDENTA V ČECHÁCH, NA MORAVĚ A VE SLEZSKU

Zdeněk Koudelka

Právnická fakulta Masarykovy univerzity Brno, Justiční akademie Kroměříž

I když Ústava Čech, Moravy a Slezska hovoří o tom, že prezident není z výkonu své funkce odpovědný,¹ je nutno posuzovat toto ustanovení v kontextu ostatních ústavních norem. Ustanovení o neodpovědnosti je nutné vykládat tak, že není odpovědný, pokud ústava nestanoví jinak. Ústava totiž konstruuje zvláštní ústavněprávní odpovědnost prezidenta pro velezradu.²

Privilegiem hlavy státu je obvykle jeho souzení zvláštním soudem, což buď bývá horní komora parlamentu, zvláštní státní soud nebo Ústavní soud. Tento zvláštní soud je příslušný nejen pro řízení o ústavně definované velezradě, ale i pro jiné delikty prezidenta, pokud za ně odpovídá. Toto privilegium hlavy státu je pochopitelné, neboť každé vyvození odpovědnosti proti hlavě státu má nutně politický charakter.³ Je vhodnější svěřit souzení prezidenta soudním orgánům než parlamentu, kde poslanci rozhodují primárně politicky i v této otázce. Zvláště v parlamentech s přísnou stranickou disciplínou není otázka viny poslanci řešena ze skutkových a právních závěrů věci, ale podle stanoviska vedení strany.

Prezidentu je občas upíráno právo na svébytný politický postoj s poukazem na jeho údajnou neodpovědnost. Byť ústava v jednom článku hovoří o neodpovědnosti prezidenta, je nutné číst ústavu celou. Prezident má zvláštní ústavní odpovědnost za velezradu a Ústavní soud jej může sesadit. Naopak o vládě ústava říká, že je odpovědná, neboť závisí na většině v Poslanecké sněmovně. Ale bude-li vláda jednat protiprávně a mít poslušné poslance, zůstane. Bude-li vláda sebelepší, ale většinu ztratí, padne. Za protiprávní jednání budou ministři, kteří jsou zároveň poslanci, odpovědni jen tehdy, když vláda ztratí většinu poslanců. Pokud se vláda udrží, odpovědnost jí nehrozí. Vedení stran zaváže své poslance k podpoře vlády a navzájem se nezbaví poslanecké imunity.

Je odlišná odpovědnost politická bez právní sankce, jež je spíše neodpovědností, od odpovědnosti právní s možností trestu. Za monarchie mohla každá parlamentní komora obžalovat ministry u Státního soudu.⁴ Za Československé republiky v období 1920-60 mohl parlament soudit členy vlády, dát jim peněžitý trest a při jeho neplacení je mohl poslat do vězení.⁵ Britský parlament⁶ v minulosti některé ministry nejen sesadil a zbavil majetku, ale i nechal popravit. Jan Svatoň vzhledem k dlouhé době neuzítí tohoto práva a vzhledem k právnímu obyčeji jako pramenu britského práva uvádí, že dlouhým neuzíváním právní odpovědnost ministrů parlamentu již zanikla a naopak roku 1841 vznikla odpovědnost

¹ Čl. 54 ods. 3 Ústavy č. 1/1993 Sb.

² JAN FILIP: K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu, *Časopis pro právní vědu a praxi* 1/2010, s. 21-39.

³ JAROSLAV KREJČÍ: *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii*, Praha 1935, s. 132. ADHÉMAR ESMEIN: *Elemente de droit constitutionnel francais et comparé* 2, 8. vydání Bordeaux 1928, s. 227.

⁴ Čl. 9 základního zákona č. 145/1867 ř.z., o užívání moci vládní a výkonné. Zákon č. 101/1867 Sb., o odpovědnosti ministrů království a zemí v říšské radě zastoupených. Císař mohl omilostnit odsouzeného ministra jen na návrh sněmovny, která žalobu podala.

⁵ § 79 Ústavní listiny uvozené zákonem č. 121/1920 Sb. § 91 Ústavy č. 150/1948 Sb. Zákon č. 36/1934 Sb., o trestním stíhání prezidenta republiky a členů vlády.

⁶ Naposledy byla právní odpovědnost ministra vyvozena v letech 1805-06. Žalobu podávala Sněmovna obcí a soudila Sněmovna lordů. BOHUMIL BAXA: *Parlament a parlamentarismus*, Praha 1924, s. 38. JAN SVATOŇ: *Vládní orgán moderního státu*, Brno 1997, ISBN 80-85765-89-6, s. 26 p. 65, s. 35 p. 89. Rovněž právní odpovědnost anglických ministrů považuje za přežitek Emil Sobota - EMIL SOBOTA, JAROSLAV VŮREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 35.

politická.⁷ Nicméně je to sporné, protože sám uvádí příklad rozpuštění dolní sněmovny králem v roce 1784 po dlouhé době neuzítí institut rozpuštění sněmovny.⁸ V Belgii,⁹ Dánsku,¹⁰ Finsku,¹¹ Francii¹² či Rakousku¹³ soudí členy vlády zvláštní soudy, v nichž někdy zasedají i poslanci. Na právní odpovědnost členů vlády se nevztahuje poslanecká imunita.

U nás lze prezidenta sesadit za jeho protiprávní jednání. Proto má svobodu rozhodovat, jakým způsobem užije své ústavní pravomoci, aby dostal ústavnímu slibu a vykonával je v zájmu státu. Je správné z ústavy vypustit nepravdivé ustanovení o neodpovědnosti prezidenta. Důležitější je však zavést jako u prezidenta právní odpovědnost členů vlády za velezradu.

Odpovědnost prezidenta považuje za vhodnou při posílení jeho postavení Jaroslav Krejčí, a to ve formě právní i politické. Přičemž politickou odpovědnost vidí jen v možnosti odvolání prezidenta lidem. Krejčí po vzoru výmarské republiky¹⁴ navrhl, aby odvolání lidem mohl iniciovat parlament. Pokud by však návrh na prezidentovo odvolání lid nepřijal, znamenalo by to nové funkční období pro prezidenta a rozpuštění parlamentu. To je pojistka proti zřejmě nedůvodným návrhům.¹⁵ Stejně je upravena politická odpovědnost a odvolání prezidenta lidem na Slovensku¹⁶ a Rakousku.¹⁷ Také možnost opětovné volby je někdy považována za znak politické odpovědnosti, kdy prezident, který se chce znovu ucházet o znovuzvolení, musí vykonávat funkci s ohledem na dobré vyhlídky svého znovuzvolení. Jaroslav Krejčí však tento prvek nepovažuje za projev politické odpovědnosti, což spojuje jen s právem sesadit prezident v rámci jeho volebního období, aniž jedná protiprávně.¹⁸

Římský statut Mezinárodního trestního soudu a ústavní pořádek

Římský statut Mezinárodního trestního soudu zavedl odpovědnost podle mezinárodního práva za zločiny genocidia, proti lidskosti, válečné zločiny a agrese,¹⁹ včetně odpovědnosti hlavy státu.²⁰ Věci soudí Mezinárodní trestní soud v nizozemském Haagu. Prezident Václav Klaus ratifikoval 8. 7. 2009 Římský statut Mezinárodního trestního soudu ze 17. 7. 1998, s jehož podpisem 13. 4. 1999 souhlasil předchozí prezident Václav Havel. S ratifikací Římského statutu obě komory Parlamentu souhlasily jako se smlouvu podle čl.

⁷ JAN SVATOŇ: *Vládní orgán moderního státu*, Brno 1997, ISBN 80-85765-89-6, s. 29, s. 35 p. 89. REINHOLD ZIPPÉLIUS: *Allgemeine Staatslehre*, 10. vydání München 1988, ISBN 3-406-33045-2, s. 396-397.

⁸ JAN SVATOŇ: *Vládní orgán moderního státu*, Brno 1997, ISBN 80-85765-89-6, s. 24.

⁹ Členy vlády soudí Apelační soud s možností odvolání ke Kasačnímu soudu. Obžalobu podává státní zastupitelství se souhlasem Poslanecké sněmovny. Čl. 103 Ústavy Království Belgie z 17. 2. 1994.

¹⁰ Ministry soudí Vysoký soud království na obžalobu krále nebo Lidové sněmovny. § 16 Ústavy Království Dánsko z 5. 6. 1953.

¹¹ Členy vlády (Státní rady) soudí Státní soudní. Státní soudní dvůr se skládá z předsedy Nejvyššího soudu, předsedy Nejvyššího správního soudu ze tří služebně nejstarších předsedů apelačních soudu a 5 poslanců. § 101 Ústavy Republiky Finsko z 11. 6. 1999.

¹² Členy vlády soudí na obžalobu vyšetřovací komise sněmoven nebo generálního prokurátora u Kasačního soudu Soudní dvůr republiky složený z 3 soudců Kasačního soudu a 12 poslanců a senátorů. Čl. 68-1 – 68-3 Ústavy Francouzské republiky ze 4. 10. 1958 ve znění ústavního zákona z 27. 7. 1993 č. 93-952.

¹³ Členy vlády soudí Ústavní soud na obžalobu Národní rady. Čl. 76 a 142 Spolkového ústavního zákona Rakouské republiky z 1. 10. 1920.

¹⁴ Čl. 43 Ústavy Německé říše z 11. 8. 1919.

¹⁵ JAROSLAV KREJČÍ: *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii*, Praha 1935, s. 17, 42-43, 67-68, 134. Ovšem s Krejčího tezí o spojení posílení postavení prezidenta a jeho odpovědnosti nesouhlasil Emil Sobota - EMIL SOBOTA, JAROSLAV VOREL, RUDOLF KŘOVÁK, ANTONÍN SCHENK: *Československý prezident republiky*, Praha 1934, s. 33.

¹⁶ Čl. 106 Ústavy Slovenské republiky č. 460/1992 Sb. ve znění ústavního zákona č. 9/1999 Z.z.

¹⁷ Čl. 60 ods. 6 Spolkového ústavního zákona Rakouské republiky ve znění ústavního zákona z 7. 12. 1929, BGBl. č. 392/1929.

¹⁸ JAROSLAV KREJČÍ: *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii*, Praha 1935, s. 129.

¹⁹ Čl. 5-8 Římského statutu Mezinárodního trestního soudu č. 84/2009 Sb.m.s.

²⁰ Čl. 27 Římského statutu.

10a a 39 ods. 4 Ústavy ČR třípětinovou většinou.²¹ Sporné je, zda daná smlouva není v rozporu s ústavou právě v oblasti imunity prezidenta. Vláda jako předkladatel v Parlamentu v důvodové zprávě uvedla, že mezinárodní smlouva podle čl. 10a Ústavy může doplňovat a nahrazovat ústavní pořádek, byť není formálně jeho součástí. S tímto prezident Václav Klaus nesouhlasil i s odkazem na první náleží Ústavního soudu ve věci ústavnosti Lisabonské smlouvy o Evropské unii.²² Rovněž dříve stanovisko předchozích vlád bylo, že před ratifikací Římského statutu musí být provedena změna ústavy v oblasti imunit některých veřejných činitelů, pravomoci prezidenta udělovat milost a amnestii a v zákazu nucení občanů opustit státní území.²³ Názor prezidenta byl oprávněný, protože mezinárodní smlouvy mají sice aplikační přednost před zákony, ale nejsou součástí ústavního pořádku. Nemají tedy přednost před ústavními zákony, ale jen obyčejnými zákony. Z tohoto pohledu je nutné v případě rozporu mezi právní normou obsaženou v ústavním zákoně a právní normou obsaženou v mezinárodní smlouvě, dát přednost ústavnímu zákonu jakožto právnímu předpisu vyšší právní síly. V daném případě je ústavní úprava imunity prezidenta přednější, než závazky státu vůči Mezinárodnímu trestnímu soudu. To platí i pro další ústavní činitele, kteří mají upravenou imunitu na ústavní úrovni. Neplatí to pro osoby, které mají imunitu jen na základě obyčejného zákona,²⁴ tam má přednost Římský statut Mezinárodního trestního soudu.

Prezident Václav Klaus ratifikoval 8. 7. 2009 Římský statut Mezinárodního trestního soudu ze 17. 7. 1998, s jehož podpisem 13. 4. 1999 souhlasil předchozí prezident Václav Havel. S ratifikací Římského statutu obě komory Parlamentu souhlasily jako se smlouvou podle čl. 10a a 39 ods. 4 Ústavy třípětinovou většinou.²⁵ Sporné bylo, že vláda jako předkladatel v Parlamentu v důvodové zprávě uvedla, že mezinárodní smlouva podle čl. 10a Ústavy může doplňovat a nahrazovat ústavní pořádek, byť není formálně jeho součástí. S tímto prezident Václav Klaus nesouhlasil i s odkazem na první náleží Ústavního soudu ve věci ústavnosti Lisabonské smlouvy o Evropské unii.²⁶ Rovněž dříve bylo stanovisko předchozích vlád takové, že před ratifikací Římského statutu musí být provedena změna Ústavy v oblasti imunit některých veřejných činitelů, pravomoci prezidenta udělovat milost a amnestii a v zákazu nucení občanů opustit státní území.²⁷ Proto prezident Václav Klaus

²¹ Vláda předložila Římský statut 18. 2. 2008 oběma komorám Parlamentu. Senát s ním vyslovil souhlas 16. 7. 2008 (tisk Senátu 188, 6. funkční období) a Poslanecká sněmovna 29. 10. 2008 (tisk Poslanecké sněmovny 423, 5. volební období).

²² Nález Ústavního soudu č. 446/2008 Sb.

²³ Vládní návrh ústavních změn nebyl opakovaně schválen – tisky Poslanecké sněmovny č. 541 a 1112, 3. volební období Poslanecké sněmovny. To odpovídalo i francouzské zkušenosti, kdy francouzská Ústavní rada rozhodnutím z 22. 1. 1999 č. 98-408DC prohlásila Římský statut za neslučitelný s ústavou právě v oblasti imunity prezidenta. Věc musela být řešena ústavní změnou čl. 54b Ústavy Republiky Francie. JAN FILIP: K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu, *Časopis pro právní vědu a praxi* 1/2010, s. 39.

²⁴ Veřejný ochránce práv dle § 7 ods. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

²⁵ Vláda předložila Římský statut 18. 2. 2008 oběma komorám Parlamentu. Senát s ním vyslovil souhlas 16. 7. 2008 (tisk Senátu 188, 6. funkční období) a Poslanecká sněmovna 29. 10. 2008 (tisk Poslanecké sněmovny 423, 5. volební období).

²⁶ Viz čl. III bod 17 a čl. VI bod 63 (stanovisko prezidenta republiky, který odmítá přednost mezinárodní smlouvy před ústavní normou), čl. V bod 49 (stanovisko vlády, která odmítá přednost mezinárodní smlouvy před materiálním jádrem ústavy) odůvodnění náleží Ústavního soudu č. 446/2008 Sb. (Pl.ÚS 19/08). Argumenty pro i proti viz PETR MLSNA, JAN KNĚŽÍNEK: *Mezinárodní smlouvy v českém právu*, Praha 2009, ISBN 978-80-7201-783-6, s. 511-519.

Kysela uvádí: „Ústavní pořádek nelze mezinárodní smlouvou podle čl. 10a implicitně novelizovat.“

²⁷ Vládní návrh ústavních změn nebyl opakovaně schválen – tisky Poslanecké sněmovny č. 541 a 1112, 3. volební období Poslanecké sněmovny. To odpovídalo i francouzské zkušenosti, kdy francouzská Ústavní rada rozhodnutím z 22. 1. 1999 č. 98-408DC prohlásila Římský statut za neslučitelný s ústavou právě v oblasti imunity prezidenta. Věc musela být řešena ústavní změnou čl. 54b Ústavy Republiky Francie z 4. 10. 1958. JAN FILIP: K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu, *Časopis pro právní vědu a praxi* 1/2010, s. 39.

původně ratifikaci odkládal a po určitém tlaku k ní přistoupil až po více než 8 měsících. Přitom bylo zároveň zveřejněno stanovisko Odboru legislativy a práva Kanceláře prezidenta republiky k ratifikaci Římského statutu Mezinárodního trestního soudu,²⁸ v němž jsou shrnuty právní výhrady, pro něž prezident ratifikaci odkládal.

Jiří Malenovský považuje mezinárodní smlouvy dle čl. 10a Ústavy za prameny práva, které mají ústavní právní sílu.²⁹ S tímto nesouhlasíme, neboť mezinárodní smlouvy bez ohledu na proces vnitrostátního schvalování mají přednost jen před zákonem, nemají však ústavní sílu. Nejsou součástí ústavního pořádku. Pokud by mezinárodní smlouvy měly ústavněprávní sílu, pak by byl zbytečný jejich přezkum z hlediska ústavnosti Ústavním soudem podle čl. 87 ods. 2 Ústavy, neboť smlouva se silou ústavní by vnitrostátně ústavu nepřímou novelizovala a žádný rozpor by nebyl. Důvodem přezkumu je však vyloučit ratifikaci mezinárodní smlouvy, která by byla v rozporu s ústavou. Tento ústavní nesoulad může být upraven jen výslovnou změnou Ústavy, alternativou je adaptace mezinárodní smlouvy transformací do ústavního pořádku formou zvláštního ústavního zákona. K tomu výslovně Ústavní soud dodává: „*V případě jasného konfliktu mezi domácí ústavou a evropským právem musí mít ústavní pořádek České republiky, zejména jeho materiální jádro, přednost.*“³⁰ Nutno zdůraznit, že do evropského práva patří i primární evropské právo, což jsou smlouvy ratifikované prezidentem po souhlasu daném v referendu nebo ústavní většinou v Parlamentu dle čl. 10a Ústavy. I když odmítáme teorii materiálního jádra ústavy jako teorii nedemokratickou sloužící jen k uzurpaci moci Ústavním soudem,³¹ je daný názor akceptovatelný, protože přednost ústavního pořádku nespátřuje Ústavní soud pouze v materiálním jádru, ale v ústavním pořádku jako celku. Nicméně je znám i případ neústavního rozšíření pojmu ústavní pořádek Ústavním soudem o mezinárodní lidskoprávní smlouvy.³² Jan Kysela k věci uvádí: „*Ústavní pořádek nelze mezinárodní smlouvou podle čl. 10a implicitně novelizovat.*“³³

Závěr

Mezinárodní smlouva má v právním řádu Čech, Moravy a Slezska přednost před zákonem, ale nemá ústavní sílu. Proto ustanovení Římského statutu o odpovědnosti úředních osob, pokud jsou v rozporu s ústavou, nelze použít. Odpovědnost prezidenta je jen pro velezradu v rámci řízení před Ústavním soudem na základě žaloby Senátu. Náš stát nemůže prezidenta vydat Mezinárodnímu trestnímu soudu. Nicméně skutková podstata deliktů podle Římského statutu může naplnit i skutkovou podstatu velezrady, jelikož by šlo o jednání proti demokratickému řádu, jehož obsahem je dnes i ochrana základních práv jiných osob.

²⁸ http://www.hrad.cz/cs/pro-media/informace-soudnim-sporum/5_shtml

²⁹ JIŘÍ MALENOVSKÝ: Kulečník namísto štafetového běhu v ratifikačních řízeních o integračních smlouvách v ČR, *Právní rozhledy* 4/2009 s. 115-124.

³⁰ Čl. IX bod 85 odůvodnění nálezu Ústavního soudu č. 446/2008 Sb., Pl.ÚS 19/08, první nález ve věci lisabonské smlouvy. JAN KNĚŽÍNEK: Několik poznámek k řízení o souladu mezinárodní smluv s ústavním pořádkem ve světle nálezu Ústavního soudu k Lisabonské smlouvě, *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*, Plzeň 2009, ISBN 978-80-7380-192-2, s. 64.

³¹ ZDENĚK KOUDELKA: Zlaté tele ústavnosti, *Státní zastupitelství* 4/2011, ISSN 1214-3758, s. 12-16.

³² Nález č. 402/2002 Sb. (Pl.ÚS 36/01).

³³ JAN KYSELA: Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy po „lisabonském nálezu“ Ústavního soudu, *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*, Plzeň 2009, ISBN 978-80-7380-192-2, s. 53, 61.