Několik poznámek k (ne)ratifikaci Istanbulské úmluvy

Marek Zukal*

A Few Remarks on the (Non-)Ratification of the Istanbul Convention

***Summary**: The article responds to the refusal of consent to the ratification of the Istanbul Convention by the Senate of the Parliament of the Czech Republic and to the related public debate. The author stresses that despite some claims to the contrary, the Istanbul Convention is an international treaty. He also refutes some of the arguments against its ratification. In particular, he points out that the alleged redundancy of the Convention in the face of sufficient domestic legislation is not a relevant argument, since international treaties are entered into for a number of reasons other than for the mere purpose of domestic application. In terms of the subsequent process, the author argues that even after the Senate's failure to give its consent to the ratification, the Chamber of Deputies can continue its deliberations on the Istanbul Convention and can give its consent to its ratification. The Senate's refusal to give its consent does not prevent the Chamber of Deputies from doing so. However, the President of the Republic may proceed to ratification only after having the consent of both chambers of the Parliament, including the Senate.*

***Key words:** Istanbul Convention, international treaty, ratification*

Dne 24. ledna 2024 Senát Parlamentu ČR odmítl vyslovit souhlas s ratifikací tzv. Istanbulské úmluvy[1] (plným názvem jde o Úmluvu Rady Evropy o prevenci a potírání násilí na ženách a domácího násilí[2]). Aniž bych chtěl jakkoli hodnotit postup Senátu, rád bych vyslovil několik poznámek k (ne)ratifikaci Istanbulské úmluvy, předcházející debatě a možnostem dalšího postupu – to vše výhradně z právního, a nikoli politického pohledu.

Poznámka první: ČR nemá povinnost Istanbulskou úmluvu ratifikovat. Má ale povinnost nemařit její předmět a účel

Česká republika podepsala Istanbulskou úmluvu s výhradou ratifikace dne 2. května 2016 (na základě plné moci vystavené prezidentem republiky tak učinil stálý představitel ČR při Radě Evropy). Dokud nebude smlouva prezidentem republiky ratifikována, není pro Českou republiku závazná (a nestane se součástí právního řádu podle čl. 10 Ústavy). To ale neznamená, že je Istanbulská úmluva pro ČR do té doby zcela právně irelevantní. Podle čl. 18 Vídeňské úmluvy o smluvním právu[3] má stát povinnost *„zdržet se jednání, které by mařilo předmět a účel smlouvy, jestliže /…/ podepsal smlouvu /…/ s výhradou ratifikace /…/."*

Odmítnutí ratifikace v žádném případě nelze považovat za maření předmětu a účelu smlouvy, právě proto, že smlouva byla podepsána s touto výhradou a vyloučení její závaznosti do okamžiku, než bude případně ratifikována, je samotným smyslem této výhrady. Česká republika má tedy nepochybně právo k ratifikaci nepřistoupit, a tedy nenechat se smlouvou zavázat, přestože ji podepsala. Obecná povinnost nemařit předmět a účel Istanbulské úmluvy však trvá.

V případě Istanbulské úmluvy si lze těžko představit, čím by mohl stát mařit její předmět, když hmotný předmět, jakým je např. majetek v případě smlouvy převodu majetku,

* Autor působí jako právní poradce Stálé mise ČR při OSN v New Yorku. Předtím působil jako právník na mezinárodněprávním odboru Ministerstva zahraničních věcí. Je také externím doktorandem na katedře mezinárodního práva PF UK. Názory vyjádřené v tomto článku jsou výhradně názory autora a nemusejí se shodovat s oficiálními postoji Ministerstva zahraničních věcí ani toto ministerstvo nijak nezavazují. E-mail: m.zukal@hotmail.com. Autor děkuje za cenné připomínky k textu JUDr. Petru Válkovi, Ph.D., LL.M.

1 Senát Parlamentu ČR, 21. schůze (14. funkční období), hlasování č. 24 (dostupné na https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/hlasa?O=14&S=21&T=122).

2 *Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence.*

3 Vyhlášena pod č. 15/1988 Sb.

neexistuje. Hypoteticky by však bylo možné mařit její účel, jímž je prevence a potírání násilí na ženách a domácího násilí. Kdyby hypoteticky stát přijímal opatření, jež by měla účel opačný, jednal by v rozporu se svými mezinárodněprávními závazky. V tomto smyslu tedy České republice vyplývají *z obecného mezinárodního práva* (nikoli z Istanbulské úmluvy samotné) některé minimální závazky ve vztahu k Istanbulské úmluvě. Dodejme však, že přijímání opatření odporujících účelu Istanbulské úmluvy je v podmínkách ČR krajně nepravděpodobné a že by se zřejmě jednalo o porušení jiných platných mezinárodněprávních závazků ČR.

Poznámka druhá: Istanbulská úmluva *je* mezinárodní smlouva

Ve veřejné debatě k potřebě ratifikace Istanbulské úmluvy se opakoval argument, že nejde o mezinárodní smlouvu v pravém smyslu, ale o „politický manifest".[4] Na tyto výhrady přesvědčivě reagoval Petr Válek ve svém článku[5] ze dne 25. července 2023: „Definici mezinárodní smlouvy podle Vídeňské úmluvy o smluvním právu Istanbulská úmluva jednoznačně splňuje a co je podstatné – obsahuje pro své smluvní strany řadu konkrétních mezinárodněprávních závazků, což ji odlišuje od právně nezávazné politické deklarace. Byť neobsahuje sankce, zakládá kontrolní mechanismus v podobě Expertní skupiny a Výboru smluvních stran. /…/ [Preambule Istanbulské úmluvy sice] má politickou povahu, nicméně stejným způsobem jsou koncipovány preambule obdobných mezinárodních smluv. Istanbulská úmluva se tak svým obsahem nijak neliší od jiných mezinárodních smluv o lidských právech sjednaných v rámci Rady Evropy či OSN."[6] S vyjádřením Petra Válka se plně ztotožňuji a není třeba k němu cokoli dalšího dodávat.

Poznámka třetí: smysl sjednávání mezinárodních smluv

Snad ještě častěji ve veřejné debatě zaznívalo, že Istanbulskou úmluvu nepotřebujeme.[7] Že v právním řádu ČR je prevence násilí na ženách upravena dostatečně, a tedy že by ratifikace Istanbulské úmluvy vedla jen vytvoření duplicit.[8]

Kromě toho, že v této logice by ČR nemusela být smluvní stranou ani např. Mezinárodního paktu o občanských a politických právech[9] či Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod[10] (vždyť máme Listinu základních práv a svobod a ta oblast občanských a politických práv upravuje dostatečně…) a řady dalších lidskoprávních smluv, opomíjí se při tomto tvrzení jedna podstatná charakteristika mezinárodních smluv. Totiž mezinárodní smlouvy jsou pramenem práva, z nichž vznikají mezinárodní *závazky více než jen jednomu státu* (kdyby tomu tak nebylo, nemohlo by jít o mezinárodní smlouvu, která má vždy dvě a více stran). Mezinárodní smlouvy se tedy nesjednávají jen proto, aby vznikly povinnosti jednomu státu (zde ČR), nýbrž aby se státy *zavázaly vůči sobě navzájem*. V případě Istanbulské úmluvy by tedy nejen vznikly povinnosti pro ČR, ale také právo ČR domáhat se na ostatních smluvních stranách, aby ony plnily své povinnosti ze smlouvy plynoucí. Tento důležitý aspekt vzájemné vázanosti podle mého názoru v debatě zcela chyběl.

Podívejme se např. na Úmluvu o zabránění a trestání zločinu genocidia.[11] Ta nejenže smluvním stranám zakládá důležité povinnosti, ale dala Ukrajině také možnost žalovat Rusko před Mezinárodním soudním dvorem, a to na základě tvrzení, že Rusko své závazky z úmluvy plynoucí porušuje.[12] Nebo Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému

4 KOLMAN, P. Politický manifest, nic víc. Je neschválení Istanbulské úmluvy útokem na ženy? *Lidovky.cz* [online]. 10. 2. 2024. Dostupné na https://www.lidovky.cz/nazory/istanbulska-umluva-senat-zenska-prava-znasilneni-zneuzivani.A240209_165840_ln_nazory_lvar

5 VÁLEK, P. Nepřesvědčivá slova o Istanbulské úmluvě. *Lidovky.cz* [online]. 25. 7. 2023. Dostupné na https://www.lidovky.cz/nazory/istanbulska-umluva-zakony-mezinarodni-smlouvy-nasili-na-zenach.A230725_170214_ln_nazory_hud

6 Ibid.

7 Např.: *„Máme řadu opatření, která už naplňují hlavní cíle Istanbulské úmluvy, proto ji nepotřebujeme."* (Michaela Šojdrová. In: Istanbulská úmluva zaručuje budoucí dodržování práv nejen žen, míní Pirátka Gregorová. Máme opatření, která už její cíle naplňují, oponuje lidovkyně Šojdrová. *Český rozhlas* [online]. 15. 2. 2023. Dostupné na https://plus.rozhlas.cz/istanbulska-umluva-zarucuje-budouci-dodrzovani-prav-nejen-zen-mini-piratka-8931933

8 KOLMAN, c. d.

9 Vyhlášen pod č. 120/1986 Sb.

10 Vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.

11 Vyhlášena pod č. 32/1955 Sb.

12 Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation) – viz zde: https://www.icj-cij.org/case/182

či ponižujícímu zacházení[13] – té se před Mezinárodním soudním dvorem dovolávají Kanada a Nizozemsko proti Sýrii[14] (a ve výčtu by bylo možné pokračovat). Stejně tomu může být v případě potřeby i s Istanbulskou úmluvou: i tou lze argumentovat jako pramenem závazků při případném sporu se státem, který by ji porušoval. Jinak řečeno: Istanbulskou úmluvu neratifikujeme „jen kvůli sobě" a kvůli její závaznosti pro ČR.

Poznámka čtvrtá: jak dál s ratifikačním procesem po nesouhlasu Senátu

Je nepochybné, že ratifikace smlouvy, jakou je Istanbulská úmluva, podle čl. 49 Ústavy vyžaduje souhlas obou komor Parlamentu, tedy Poslanecké sněmovny i Senátu. Jedna komora nemůže druhou přehlasovat, mají v tomto případě rovné postavení. Souhlas Senátu s ratifikací v tuto chvíli není dán, proto prezident republiky nemůže Istanbulskou úmluvu ratifikovat, ani kdyby svůj souhlas nyní vyslovila Poslanecká sněmovna. K ratifikaci lze přistoupit teprve poté, co Senát své dosavadní stanovisko případně přehodnotí a souhlas s ratifikací vysloví.

Po odepření souhlasu Senátem však vyvstala zajímavá právní otázka: může v tuto chvíli Poslanecká sněmovna Istanbulskou úmluvu projednat a eventuálně vyslovit svůj souhlas s ratifikací? Slyšel jsem argumenty pro i proti takové možnosti. Níže se pokusím vysvětlit, proč se domnívám, že Poslanecká sněmovna v této situaci *může* Istanbulskou úmluvu projednat.

Zaprvé: je to ono rovné postavení obou komor v procesu vyslovování souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy. Komory Parlamentu v tomto procesu postupují na sobě nezávisle. Pokud by zamítnutí návrhu v jedné komoře (zde Senátu) znamenalo automatické ukončení projednávání návrhu v komoře druhé (Poslanecké sněmovně), byla by tím připuštěna vzájemná podřízenost komor (závislost jedné komory na jednání komory druhé), což je nežádoucí.

Zadruhé: lze namítnout, že další projednávání návrhu v Poslanecké sněmovně po odepření souhlasu Senátu je *neúčelné*. Možná ano, posuzujeme-li účelnost projednávání pouze optikou jeho cíle, tedy splnění podmínek pro ratifikaci. Ale zájem na projednání může být i širší, např. politický. A nelze bránit Poslanecké sněmovně, aby i jen z politických důvodů úmluvu projednala. Navíc ani ona právní neúčelnost není absolutní: Poslanecká sněmovna může svůj případný souhlas vyslovit a ten může „čekat" na eventuální opětovné projednání Senátem. Vysloví-li Senát napodruhé svůj souhlas, nelze dříve daný souhlas Poslanecké sněmovny považovat za neúčelný.

Zatřetí: projednání mezinárodní smlouvy je určitým druhem řízení. To bylo zahájeno tím, že vláda podala oběma komorám Parlamentu návrh na vyslovení souhlasu s ratifikací. Řízení mají být obecně ukončována orgány, jimiž jsou vedena. V dané situaci jde o *dvě na sobě nezávislá řízení* (to plyne z nezávislého postavení komor při projednávání mezinárodních smluv – na rozdíl od projednávání návrhů zákonů, při kterém je jasně vymezeno, jak rozhodnutí jedné komory závisí na rozhodnutí komory druhé, je dána posloupnost projednávání atp.). A každé z těchto řízení by mělo být ukončeno samostatně – orgánem, jímž je vedeno. Poté, co Senát jím vedené řízení ukončil odepřením vyslovení souhlasu, řízení v Poslanecké sněmovně dále probíhá. Může být ukončeno buďto zpětvzetím návrhu ze strany navrhovatele (vlády), nebo rozhodnutím Poslanecké sněmovny (pozitivním či negativním). (Oproti Senátu může navíc řízení v Poslanecké sněmovně skončit také uplynutím jejího volebního období.) Ani k jednomu zatím nedošlo, proto může Poslanecká sněmovna v projednávání Istanbulské úmluvy pokračovat.

Uvedené tvrzení, že Poslanecká sněmovna může v projednávání pokračovat, lze podpořit i odkazy na odbornou literaturu. P. Mlsna uvádí, že „[s]távající zavedená ústavní praxe je přitom taková, že vláda návrh na vyslovení souhlasu s ratifikací mezinárodní smlouvy zpravidla předkládá současně oběma komorám Parlamentu /…/. Nelze však vyloučit ani situaci, kdy by vláda návrh na vyslovení souhlasu předkládala komorám Parlamentu nezávisle, takže by se projednávání smlouvy v obou komorách časově nepřekrývalo."[15] Z uvedeného textu plyne, že vláda může návrhy jednotlivým komorám *předložit i v různých časových okamžicích* (ačkoli se tak zpravidla neděje), a proto nelze než dospět k závěru,

[13] Vyhlášena pod č. 143/1988 Sb.
[14] Application of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (Canada and the Netherlands v. Syrian Arab Republic) – viz zde: https://www.icj-cij.org/case/188
[15] RYCHETSKÝ, P. et al. *Ústava České republiky: Ústavní zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha 2015, odst. 15 komentáře k čl. 49.

že jde o dva na sobě nezávislé návrhy zahajující dvě na sobě nezávislá řízení, a to i když vláda návrhy podá oběma komorám současně. P. Mlsna pokračuje s tím, že „[V roce 2009] [n]astala /…/ situace, kdy jedna komora – Senát – vyslovila s ratifikací souhlas, zatímco druhá – Poslanecká sněmovna – návrh neprojednala, neboť vláda jakožto předkladatel využila svého práva na zpětvzetí návrhu. V takovém případě, jelikož je dán souhlas Senátu, musela by vláda, pokud by nadále měla zájem na ratifikaci obou dohod, předložit návrh na vyslovení souhlasu s ratifikací opětovně pouze Poslanecké sněmovně. Souhlas udělený druhou komorou v tomto případě zůstává nadále v platnosti, a není proto nutné, aby se Senát návrhem na souhlas s ratifikací téže mezinárodní smlouvy, který již jednou udělil, musel opětovně zabývat.“[16] Tento text dále podporuje závěr, že řízení v Senátu a v Poslanecké sněmovně jsou na sobě nezávislá a odepřením souhlasu jednou z komor nepozbývá již vyslovený souhlas druhé komory své platnosti.

Obdobně lze na podporu výše uvedeného závěru citovat V. Mikule a R. Suchánka, kteří uvádějí: „Pokud komora souhlas odmítla, žádná právní překážka vládě nebrání, aby návrh na vyslovení souhlasu později téže komoře předložila opětovně (např. po předpokládané změně postoje ke smlouvě související třeba se změnou ve složení komory). Pokud by však s ohledem na námitky sjednala změny v obsahu smlouvy (bylo-li by to možné), musela by být smlouva s odlišným obsahem předložena i komoře, která k ratifikaci dříve dala souhlas.“[17] Z poslední věty citovaného textu vyplývá rovněž, že jednou vyslovený souhlas komory nepozbývá své platnosti jen kvůli tomu, že druhá komora souhlas vyslovit odepře. Mělo by to tedy platit i obráceně: Poslanecké sněmovně nemůže být odepřena možnost vyslovit (platně) souhlas s ratifikací jen proto, že Senát dříve souhlas vyslovit odmítl.

Dospívám tedy k závěru, že Poslanecké sněmovně nic nebrání v tom, aby Istanbulskou úmluvu projednala a eventuálně vyslovila souhlas s její ratifikací i poté, co to Senát odmítl. Je pak na zvážení vlády, zda se rozhodne předložit návrh na vyslovení souhlasu s ratifikací do Senátu znovu, či nikoli. Rozhodování vlády o této záležitosti je však již otázkou politickou, mimoprávní, a není tedy předmětem tohoto příspěvku.

Závěr

Senát má zcela nepochybně právo odepřít vyslovení souhlasu s ratifikací Istanbulské úmluvy. Jsem ale přesvědčen, že Poslanecké sněmovně nic nebrání v tom, aby Úmluvu i poté projednala a případně vyslovila svůj souhlas s ratifikací. Následné rozhodování vlády, zda Senátu předloží návrh na vyslovení souhlasu znovu, je rozhodnutím politickým a s ohledem na požadavek vzájemného respektu moci výkonné a moci zákonodárné by k němu měla zřejmě přistoupit jen tehdy, když může legitimně očekávat, že se okolnosti změnily natolik, že „napodruhé“ dopadne rozhodování Senátu jinak.

16 Ibid.
17 SLÁDEČEK, V. et al. *Ústava České republiky.* Komentář. 2. vydání. Praha 2016, odst. 14 komentáře k čl. 49.