

Kapitola 4: MEDZINÁRODNÉ ZÁVÄZKY VO FRANCÚZSKOM PRÁVNOM PORIADKU

Už samotná existencia ústavy v štáte je jedným z prejavov jeho suverenity. Platí to nielen dovnútra, ale aj navonok štátu, pretože ústava definuje miesto právnych noriem externého pôvodu vo vnútroštátnom právnom poriadku a určuje tiež mieru, v akej je štát ochotný sa prípadne podriaďiť normám, vytvoreným mimo neho.²⁷⁸ Ústava V. republiky taktiež vychádza z princípu, že štát je suverénny a že najvyššou normou pozitívneho práva je Ústava. Francúzske najvyššie súdne orgány zaujali postoj, že právna sila priznaná medzinárodným záväzkom je nadzákonná, nie však nadústavná. Pohľad medzinárodných súdnych orgánov je, prirodzene, skôr opačný, pokiaľ ide o vzťah medzinárodných a ústavných noriem. To pravidelne nastoluje otázku, akú váhu dnes majú pravidlá zakotvené na ústavnej úrovni. Nejde tu zďaleka len o teoretický problém. Otázka má výrazný praktický rozmer najmä vtedy, keď sú v súdnom konaní v hre základné práva a slobody.

V podmienkach francúzskej súdnej praxe bolo vo vzťahu k medzinárodným záväzkom možné pozorovať problémy pri akceptácii právneho monizmu súdnymi orgánmi, ktorých dôvody sú hodné hlbšej analýzy (**Oddiel I**). Vo francúzskych pomeroch možno konštatovať potvrdenie prednosti Ústavy vnútroštátnymi súdnymi orgánmi (**Oddiel II**).

Oddiel I: Problémy pri akceptácii monizmu francúzskymi súdnymi orgánmi

Po druhej svetovej vojne mnohé štáty opustili dualistickú koncepciu vzťahov medzi vnútroštátnym a medzinárodným právom, ktorá znamenala, že medzinárodná norma mohla mať vnútroštátne účinky len vtedy, keď dostala formu vnútroštátneho prameňa práva. Predovšetkým prostredníctvom priamo vykonateľných ustanovení medzinárodných zmlúv sa začala presadzovať myšlienka právneho monizmu, ktorý umožňuje integrovať medzinárodnoprávne normy priamo do vnútroštátneho právneho poriadku, resp.

²⁷⁸ Pozri Ján SVÁK – Lubor CIBULKA – Karel KLÍMA: *Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť*. Bratislava : BVŠP, 2008, s. 780-798.

ktorý chápe vnútroštátny a medzinárodný právny poriadok ako jeden celok, na rozdiel od právneho dualizmu, ktorý tieto dva systémy prísne oddeľuje.²⁷⁹ Ak však má byť norma medzinárodného práva priamo začlenená do vnútroštátneho právneho poriadku, je žiaduce najskôr jasne a presne definovať jej miesto v ňom, a tiež vytvoriť mechanizmy zaručujúce rešpektovanie hierarchie ustanovenej medzi internými a externými normami. Táto úloha pripadá ústave, pričom štát tým, že problém rieši na ústavnej úrovni, zároveň „*deklaruje svoj postoj k medzinárodnému právu, tzn. (a predovšetkým) stabilitu svojich prístupov k jeho konkrétnym inštitútom a záväzkom, ktoré pre neho z medzinárodného práva vyplývajú.*“²⁸⁰ Vo Francúzsku sa dlhé obdobie dala pozorovať veľká nevôľa súdnych orgánov akceptovať princípy právneho monizmu so všetkými jeho dôsledkami, a to napriek jeho jednoznačnému ústavnému ukotveniu.

Suverenita je jedným zo znakov, ktorými Ústava V. republiky vo svojom článku 3 charakterizuje štát. Na rozdiel napríklad od Slovenska, Francúzsko nikdy nebolo federatívnym štátom ani členským štátom federácie, s výnimkou krátko obdobia po roku 1958, keď existovalo *Francúzske spoločenstvo*.²⁸¹ Keďže teda bolo Francúzsko tradične unitárne, suverenita pôsobí ako samozrejímavá vlastnosť francúzskeho štátu. Okrem toho sa Francúzsko historicky profilovalo ako *État-nation*, v dôsledku čoho v ňom suverenita ľudu (národa) splýva so suverenitou štátu. Článok 3 Ústavy V. republiky deklaruje, že „*štátna suverenita patrí ľudu,*“ čím potvrdzuje základný princíp francúzskeho politického usporiadania. Z dôvodu unitárneho charakteru štátu i z dôvodu uplatňovania politickej koncepcie národa existuje vo Francúzsku iba jeden ľud, ktorý sa nemôže nijako deliť, čo vo svojej judikatúre potvrdila aj Ústavná rada.²⁸² Z unitárneho charakteru štátu rovnako vyplýva,

²⁷⁹ K monistickej a dualistickej teórii pozri napr. Ján KLUČKA: K ústavnej úprave vzťahu medzinárodného a vnútroštátneho práva. In *Ústava Slovenskej republiky a jej legislatívne perspektívy*. Ústavný súd Slovenskej republiky a Legislatívna rada vlády Slovenskej republiky, 1999, s. 19-23.

²⁸⁰ Ján KLUČKA: Miesto a úprava noriem medzinárodného práva v Ústave Slovenskej republiky. *Justičná revue* 2002, s. 381.

²⁸¹ Toto Spoločenstvo v podstate spĺňalo znaky federatívneho štátu, hoci jednako v ňom výrazne dominovalo metropolitné Francúzsko. Bližšie pozri Olivier GOHIN: *Les formes de l'État français depuis 1958*. *Politeia* 2007, č. 12, s. 215-231.

²⁸² Ústavná rada prehlásila, že zákon, ktorý použil formuláciu „*korzický ľud, súčasť francúzskeho ľudu,*“ je v rozpore s princípom štátnej suverenity. Úst. rada, rozh. č. 91-290 DC z 9. mája 1991, *Zb.* s. 50; *RDP* 1991, kom. François LUCHAIRE, s. 943; *RFDC* 1991, kom.

že existuje jediný právny poriadok, na vrchole ktorého je Ústava, čo taktiež v judikatúre výslovne potvrdila Ústavná rada.²⁸³

Francúzska povojnová Ústava z roku 1946 nielenže opustila právny dualizmus, ale výslovne priznala medzinárodným zmluvám prednosť pred zákonmi.²⁸⁴ Praktickej realizácii tohto ústavnoprávneho princípu – teda súdnemu sankcionovaniu jeho nedodržania – však dlho bránila takzvaná teória *loi-écran*.²⁸⁵ Povedané v skratke, táto teória sa opierala o vo Francúzsku dlhodobo platný a už spomenutý princíp, podľa ktorého ani všeobecné, ani správne súdy nesmú skúmať súlad zákona s Ústavou. Ak napríklad správny súd pri kontrole zákonnosti vládneho nariadenia dospel k záveru, že kontrolované nariadenie síce odporuje medzinárodnej zmluve, ale je v súlade so zákonom, bol povinný držať sa zákona za predpokladu, že bol zákon z časového hľadiska prijatý až po ratifikácii medzinárodnej zmluvy. Keby sa totiž sudca držal namiesto zákona skoršej medzinárodnej zmluvy s odvolaním sa na to, že jej Ústava priznáva pred zákonom prednosť, neaplikovaním zákona by fakticky kontroloval jeho regulárnosť, čím by zašiel za hranicu toho, čo mu je dovolené. Inak povedané, zákon je pre súd niečím nedotknuteľným, pred čím sa musí zastaviť. Ako poznamenal Louis Favoreu, v tejto situácii „zákonný filter predstavuje riešenie trojuholníkového vzťahu medzi nariadením, zákonom a hierarchicky nadradeným aktom.“²⁸⁶

Dôvodom tohto postoja, ktorý dlhodobo zastávali francúzske súdy, bola predstava o dokonalosti zákona, zdedená z Revolúcie. V duchu revolučných predstáv bol zákon aktom vyvierajúcim z autority suverénneho ľudu a bolo nepredstaviteľné, aby tento akt kontroloval nevolený orgán – súd. Všeobecné súdy z tejto konštrukcie urobili pevný bod svojej judikatúry,²⁸⁷ a podobne

Louis FAVOREU, s. 305 a 487, kom. François LUCHAIRE, s. 484; *Pouvoirs* 1991, kom. Pierre AVRIL a Jean GICQUEL, s. 221.

²⁸³ Úst. rada, rozh. č. 2004-505 DC z 19. novembra 2004, *Zmluva zakladajúca Ústavu pre Európu*, Zb. s. 173; *JCP – A* 2004, kom. Olivier GOHIN, s. 1707-1710; *Les petites affiches*, 14. december 2005, kom. Bertrand MATHIEU a Michel VERPEAUX, s. 10-13.

²⁸⁴ Jej článok 26 ustanovoval: „*Riadne ratifikované a uverejnené diplomatické zmluvy majú silu zákona aj vtedy, keď odporujú francúzskym zákonom, a to bez toho, aby na ich vykonanie bol potrebný iný zákon, než ten, na základe ktorého boli ratifikované.*“

²⁸⁵ Výraz *loi-écran* by sa dal voľne preložiť ako *zákonný filter* a prvýkrát ho použil vládny komi-sár Bernard Agid vo svojich pripomienkach k rozsudku Štátnej rady z 10. novembra 1950, *Fédération nationale de léclairage et des forces motrices*, Zb. s. 548.

²⁸⁶ Louis FAVOREU: *Droit des libertés fondamentales*. Paris : Dalloz, 2000, s. 152.

²⁸⁷ Pozri Gérard DRUESNE: *La jurisprudence constitutionnelle des tribunaux judiciaires sous*

sa správali aj správne súdy, keďže „*skrze pojem zákonného filtra Štátna rada odmietala kontrolovať ústavnosť zákona.*“²⁸⁸ Problém, ktorý táto pozícia súdnej moci prinášala, bolo nerešpektovanie medzinárodných záväzkov, lebo pri absencii súdnej kontroly zostávali medzinárodné zmluvy v domácom prostredí neaplikované a namiesto nich sa aplikovali vnútroštátne zákony.

Jedným z významných dôvodov, prečo Štátna rada odmietala kontrolovať súlad zákona s medzinárodnou zmluvou, bola obava, že sa dostane do sporu s parlamentom. Úlohou Štátnej rady je strážiť výkonnú moc a dbať na to, aby neprekračovala svoje právomoci, a nie kontrolovať moc zákonodarnú. Kvôli uvedenému Štátna rada nikdy neakceptovala kontrolu súladu zákona s Ústavou.²⁸⁹ Zrejme sa domnievala, že keby namiesto zákona aplikovala medzinárodnú zmluvu, sankcionovala by tým zákonodarcu, čo bolo a je mimo jej kompetencie. Napriek tomu Štátna rada vo svojej judikatúre pripustila, že zákonodarca by prijatím zákona odporujúceho medzinárodnej zmluve mohol porušiť článok 55 Ústavy, ktorý v súčasnosti zakotvuje prednosť týchto zmlúv pred zákonom.²⁹⁰ Práve preto sa snažila, ak sa jej to zdalo možné, nájsť takú interpretáciu zákona, ktorá by bola v súlade s medzinárodnou zmluvou. To však nebolo možné vždy a správne súdy z princípu odmietali myšlienku aplikácie medzinárodnej zmluvy namiesto zákona. Pozícia všeobecných súdov bola v jadre totožná.²⁹¹

Po zavedení monizmu v roku 1946 tento postoj francúzskych súdov už nielenže nemal explicitný základ v Ústave, ale bol s ňou v priamom rozpore, pretože článok 28 Ústavy z roku 1946 znel: „*Diplomatické zmluvy, ktoré boli riadne ratifikované a zverejnené, majú prednosť pred vnútroštátnymi zákonmi a ich ustanovenia môžu byť zrušené, zmenené alebo suspendované len na základe riadneho vypovedania, oznámeného diplomatickou cestou.*“ Z tohto ustanovenia vyplývala jasná prednosť medzinárodných zmlúv pred zákonmi. Nedal sa z neho vyvodiť nijaký vzťah medzi časom prijatia zákona a časom ratifikácie zmluvy, ktorý by oprávňoval použitie zásady *Lex posterior*

la V^e République. RDP 1974, s. 198.

²⁸⁸ Olivier GOHIN: Le Conseil d'État et le contrôle de la constitutionnalité de la loi. RFDA 2000, s. 1178.

²⁸⁹ Št. rada, 6. november 1936, *Sieur Arrighi*, Zb. s. 966.

²⁹⁰ Št. rada, 19. november 1986, *Société SMANOR*, Zb. s. 216; AJDA 1986, kom. Michel AZIBERT a Martine de BOISDEFRE, s. 681.

²⁹¹ Kasačný súd, 22. december 1931; *Sirey* 1932, závery P. MATTER a kom. Jean-Paulin NI-BOYET, s. 257.

derogat priori. Jediným možným vysvetlením neochoty francúzskych súdov akceptovať túto ústavnú úpravu vo všetkých jej dôsledkoch je teda už spomínaná myšlienka suverenity zákona zdedená z Revolúcie a za IV. republiky (1946-1958) ešte stále silno zakorenená. To viedlo súdy k tomu, že v prípade konfliktu podporili v konečnom dôsledku vnútroštátne právo proti právu medzinárodnému.

Koncepciu vzťahov medzi zákonmi a medzinárodnými zmluvami, ktorú zaviedla Ústava z roku 1946, prevzala aj súčasná francúzska Ústava z roku 1958. Jej článok 55 ustanovuje: „*Medzinárodné zmluvy a dohody, ktoré boli riadne ratifikované alebo schválené, majú od svojho uverejnenia vyššiu právnu silu ako zákony pod podmienkou aplikácie každého z nich druhou stranou.*“ Po vytvorení Ústavnej rady v roku 1958 jej ústavodarca zároveň zveril právomoc skúmať pred ratifikáciou medzinárodných zmlúv ich súlad s Ústavou s dôsledkom, že v prípade zistenia rozporu môže byť medzinárodný záväzok ratifikovaný až po novelizácii Ústavy (čl. 54). Hoci však bola potvrdená prednosť medzinárodných zmlúv pred zákonmi, Ústava z roku 1958, podobne ako jej predchodkyňa z roku 1946, výslovne *neustanovila orgán*, ktorý má právomoc skúmať súlad zákonov s medzinárodnými zmluvami.

Zavedením predbežnej kontroly ústavnosti medzinárodných zmlúv ústavodarca súčasne potvrdil, že priznaním prednosti medzinárodných zmlúv pred zákonmi nebola dotknutá pozícia Ústavy na vrchole hierarchie právnych noriem. Implicitne, no nevyhnutne to vyplýva z faktu, že protiústavnosť zistená v rámci predbežnej kontroly bráni ratifikácii medzinárodnej zmluvy. Vytvorením Ústavnej rady v roku 1958 však ústavodarca nechtiac poskytol všeobecným a správny súdom dodatočný argument, prečo práve ony nemajú kontrolovať súlad zákonov s medzinárodnými zmluvami. Ústavná rada bola totiž vytvorená ako orgán kontroly ústavnosti. Tým pádom mohli ostatné súdne orgány ľahko zaujať postoj, že práve jej prináleží dbať o rešpektovanie Ústavy zákonodarcom, vrátane princípu zakotveného v článku 55. Koniec koncov, významná časť doktríny sa tiež klonila k záveru, že kontrolovať zákony vo vzťahu k medzinárodným zmluvám by mala práve Ústavná rada, hoci nezavrhovali ani kontrolu pred Štátnou radou alebo Kasačným súdom, teda najvyššími orgánmi správneho a všeobecného súdnictva.²⁹²

²⁹² Napr. François LUCHAIRE: Le Conseil constitutionnel et la protection des droits et libertés

Z hľadiska prednosti medzinárodných zmlúv pred zákonmi, ústavne znova potvrdené v roku 1958, sa teda pozícia súdnych orgánov zásadne nezmenila ani po nástupe V. republiky. K určitému posunu však predsa len došlo, pretože sudy začali uznávať prednosť medzinárodných zmlúv aspoň pred skoršími zákonmi,²⁹³ stále však odmietajúc uznať ju aj pred zákonmi prijatými po ratifikácii danej medzinárodnej zmluvy.²⁹⁴ Ústava z roku 1958 však predpisuje len jedinú podmienku, aby ratifikovaná a uverejnená medzinárodná zmluva mala prednosť pred zákonom, a tou je reciprocita. Chybou zrejme bolo, že táto Ústava explicitne neurčila orgán, ktorý by mal kontrolu nadradenosti medzinárodných zmlúv nad zákonmi v kompetencii. Otázku teda musela vyriešiť judikatúra, ktorá vo Francúzsku osvetlila pri absencii textu už ne jeden ústavnoprávny problém.

Prvý impulz na vyriešenie otázky kontroly súladu zákona s medzinárodnou zmluvou napokon vyšiel od Ústavnej rady. Riešenie pritom nešlo cestou, ktorá by skončila kontrolou priamo pred Ústavnou radou. V roku 1974 francúzsky parlament schválil zákon, ktorým povolil umelé prerušenie tehotenstva. Opoziční poslanci Národného zhromaždenia predložili tento zákon na kontrolu Ústavnej rade namietajúc jeho rozpor nie s Ústavou, no s článkom 2 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv.²⁹⁵ Keďže táto medzinárodná zmluva už bola ratifikovaná, v zmysle článku 55 francúzskej Ústavy mala vyššiu právnu silu ako zákony. Poslanci urobili podanie na Ústavnú radu v snahe dosiahnuť zrušenie zákona práve na základe článku 55 Ústavy.

Ústavná rada síce *expressis verbis* podčiarkla, že medzinárodné zmluvy majú prednosť pred francúzskymi zákonmi, zároveň však zaujala pre seba veľmi typický reštriktívny výklad rozsahu svojich vlastných právomocí. Odmietla myšlienku, že by mohla ona sama kontrolovať súlad zákona s medzinárodnou zmluvou tak, ako kontroluje jeho súlad s Ústavou v rámci

du citoyen. In *Mélanges Marcel Waline*. Vol. 2. Paris : LGDJ, 1974, s. 563-574, špec. s. 570-571.

²⁹³ Napr. Št. rada, 15. marec 1972, *Dame veuve Sadok Ali*, Zb. s. 213. Pozri tiež Marceau LONG – Prosper WEIL – Guy BRAIBANT – Pierre DELVOLVÉ – Bruno GENEVOIS: *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*. 16. vyd. Paris : Dalloz, 2007, s. 687.

²⁹⁴ Št. rada, 1. marec 1968, *Syndicat général des fabricants de semoules de France*, Zb. s. 149; *AJDA* 1968, závery Nicole QUESTIAUX, s. 235; Št. rada, 22 október 1979, *Union Démocratique du Travail*, Zb. s. 384; *AJDA* 1980, kom. Bruno GENEVOIS, s. 39.

²⁹⁵ Práve v tom čase, s veľkým oneskorením, Francúzsko Dohovor ratifikovalo. K tomu pozri Jean-Paul COSTA: *La Convention européenne des droits de l'homme et la Constitution de la France*. In *Mélanges Gérard Conac*. Paris : Economica, 2001, s. 241-253, špec. s. 242-245.

preventívnej kontroly podľa článku 61. Podľa Ústavnej rady totiž existuje „rozdiel v povahe týchto dvoch druhov kontroly.“²⁹⁶ Zdá sa, že pri tejto formulácii radu inšpiroval svojou argumentáciou Georges Vedel, ktorý len krátko predtým uviedol, že „kontrola ústavnosti je kontrolou vo vzťahu k vnútroštátnemu objektívnemu právu, a nie vo vzťahu k externému ústavnému právu.“²⁹⁷ Táto argumentácia (ktorá však predsa tak trochu spochybňuje princíp právneho monizmu) doviedla Ústavnú radu k záveru, že rozhodnutia o ústavnosti zákonov vydané na základe článku 61 Ústavy, teda vo vzťahu zákon – Ústava, majú „absolútny a definitívny charakter,“ zatiaľ čo prednosť medzinárodných zmlúv pred zákonmi má len charakter „relatívny a súčasne eventúálny.“ Relativita a eventúalnosť prednosti zmlúv podľa Ústavnej rady plynie z toho, že táto prednosť je jednak obmedzená rozsahom pôsobnosti zmluvy a jednak podlieha podmienke reciprocity, ktorej plnenie sa môže v čase meniť.

Doktrína podrobila tvrdej kritike túto formuláciu – ktorú, mimochodom, Ústavná rada nikdy viac nezopakovala – a za veľkú slabinu²⁹⁸ tejto argumentácie označila to, že ju Ústavná rada použila práve vo vzťahu k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv. Tým, že tento dohovor nezaväzuje štát voči iným štátom, ale voči fyzickým osobám, nemôže mať relatívny charakter, a rovnako nemôže mať ani eventúálny charakter, pretože je to zmluva o ľudských právach a podmienka reciprocity je preto pri nej bezpredmetná.²⁹⁹ V každom prípade však podstatným prínosom tohto rozhodnutia bolo zistenie, že *Ústavnej rade neprislúcha konfrontovať zákon a medzinárodnú zmluvu.* Ústavná rada nadôvažok poznamenala, že „zákon, ktorý je v rozpore s medzinárodnou zmluvou, ešte nemusí byť v rozpore s Ústavou.“ Z tohto tvrdenia je možné uzavrieť, že otázka rozporu medzinárodnej zmluvy a neskoršieho zákona nie je vo francúzskych pomeroch otázkou ústavnosti zákona a že keď Ústava zakotvila hierarchický vzťah medzi

²⁹⁶ Úst. rada, rozh. č. 74-54 DC z 15. januára 1975, Zb. s. 19; RDP 1975, kom. Louis FAVOREU a Loïc PHILIP, s. 185 a 1335; Dalloz 1975, kom. Léo HAMON, s. 529; AJDA 1975, kom. Jean RIVERO, s. 134.

²⁹⁷ Georges VEDEL: *Introduction aux études politiques*. Paris : IEP, 1974, s. 419.

²⁹⁸ AJDA 1975, kom. Jean RIVERO, s. 134.

²⁹⁹ Porov. Bruno GENEVOIS: *Faut-il maintenir la jurisprudence issue de la décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975 ? Les Cahiers du Conseil constitutionnel* 1999, s. 154-167.

zmluvami a zákonmi, „iba tým ustanovila pravidlo ústavnej sily, umožňujúce vyriešiť tento konflikt.“³⁰⁰

Oddiel II: Potvrdenie prednosti Ústavy vnútroštátnymi súdnymi orgánmi

Spomínaná dlhodobá neochota francúzskych všeobecných a správnych súdov vyvodzovať dôsledky z nesúladu zákonov s medzinárodnými zmluvami dostala vážnu právnu ranu v momente, keď sa Ústavná rada prehlásila za nekompetentnú v tejto oblasti konať. Platí to o to viac, že v zmysle Ústavy proti jej rozhodnutiam „nie sú prípustné žiadne opravné prostriedky“ a tieto rozhodnutia „sú záväzné pre orgány verejnej moci a pre všetky správne a súdne orgány“ (čl. 62 Ústavy), t. j. vrátane najvyšších orgánov správneho a všeobecného súdnictva. Navyše – a predovšetkým – samotná Ústavná rada ešte na počiatku svojej existencie skonštatovala, že záväznosť jej rozhodnutí „sa týka nielen ich výrokovkej časti, ale aj odôvodnenia, ktoré je jeho nevyhnutnou oporou a tvorí jeho samotný základ.“³⁰¹ Vo svetle týchto faktov sa teda mohlo skonštatovať, že prednosť medzinárodných zmlúv pred zákonmi prislúcha garantovať súdom, pred ktorými tento problém v konkrétnom konaní vyvstane, a že tak urobiť musia, ak sa nechcú dopustiť odmietnutia spravodlivosti.³⁰²

Kasačný súd to veľmi rýchlo pochopil a zareagoval promptne. Iba niekoľko mesiacov po vyhlásení nedostatku právomoci Ústavnej rady sa prehlásil za príslušný sankcionovať nerešpektovanie medzinárodnej zmluvy neskorším zákonom. Urobil tak prelomovým rozsudkom z 24. mája 1975.³⁰³ Ústavná rada postupom času konsolidovala a rozvíjala judikatúru, ktorej základy položila citovaným rozhodnutím z 15. januára 1975. V roku 1986

³⁰⁰ Adolphe TOUFFAIT, *Dalloz* 1975, závery, s. 503.

³⁰¹ Úst. rada, rozh. č. 62-18 L z 16. januára 1962, *Zb.* s. 31; *Dalloz* 1963, kom. Léo HAMON, s. 303; Louis FAVOREU: Le Conseil constitutionnel régulateur de l'activité normative des pouvoirs publics. *RDP* 1967, s. 5-120, špec. s. 108.

³⁰² Adolphe TOUFFAIT, *Dalloz* 1975, závery, s. 502.

³⁰³ Kasačný súd, 24. máj 1975, *Société Jacques Vabre*; *Dalloz* 1975, závery Adolphe TOUFFAIT, s. 497-507. V tomto prípade išlo o komunitárnu zmluvu a v kontexte tohto rozsudku je zaujímavé, že Kasačný súd uznal dvojaký základ prednosti medzinárodných zmlúv pred zákonmi: princíp má totiž podľa neho nielen ústavný, ale aj komunitárny základ.

tak konštatovala, že článok 55 Ústavy (prednosť medzinárodných zmlúv pred zákonmi) „je záväzný aj vtedy, keď zákon mlčí,“ a že všetky štátne orgány sú povolané dbať na aplikáciu medzinárodných zmlúv „v rámci svojich kompetencií.“³⁰⁴ Z tohto rozhodnutia tiež vyplýva, že Ústavná rada môže aj v rámci preventívnej kontroly súladu zákonov s Ústavou podľa článku 61 zrušiť zákon, ktorý priamo porušuje článok 55 Ústavy tým, že obmedzuje ústavný princíp prednosti len na niektoré kategórie medzinárodných zmlúv. Okrem toho dala Ústavná rada najavo, že svoje rozhodnutia považuje za záväzné aj pre seba samu, pretože rozhodla, že nemôže ani sama aplikovať zákon odporujúci medzinárodnej zmluve vtedy, keď plní svoju funkciu volebného súdu,³⁰⁵ čím v podstate doviedla do logického konca svoje rozhodnutie z 15. januára 1975. To však nič nemení na tom, že rada odmieta skúmať súlad zákona s medzinárodnou zmluvou v rámci konania o ústavnosti zákonov.

Postupný vývoj a špecifikácia judikatúry Ústavnej rady napokon doviedli aj Štátnu radu k tomu, aby predsa len prekonala dlhodobé výhrady, ktoré prechovávala i po vydaní citovaného rozsudku Kasačného súdu z 24. mája 1975. Jej neochota uznať v plnej miere ústavný princíp prednosti medzinárodných zmlúv pred zákonmi totiž spôsobovala, že Francúzsko sa štrnásť rokov nachádzalo v paradoxnej situácii, kde najvyšší orgán všeobecného súdnictva uznával a aplikoval ústavný princíp, ktorý najvyšší orgán správneho súdnictva odmietal prijať za svoj. Nakoniec však prišiel slávny rozsudok *Nicolo*,³⁰⁶ ktorý „naoko nenápadným spôsobom (...) znamenal rozhodujúcu etapu v judikatúre Štátnej rady týkajúcej sa vzájomného vzťahu zákonov a medzinárodných zmlúv vo vnútroštátnom právnom poriadku.“³⁰⁷

Hlavný prínos rozsudku *Nicolo* spočíva v tom, že Štátna rada bola ochotná neaplikovať zákonné ustanovenie, ktoré bolo v rozpore s medzinárodnou zmluvou, hoci bolo prijaté neskôr ako ona. Štátna rada prvýkrát uznáva, že

³⁰⁴ Úst. rada, rozh. č. 86-216 DC z 3. septembra 1986, *Zb.* s. 135; *RFDA* 1975, kom. Bruno GENEVOIS, s. 120; *RDP* 1989, kom. Louis FAVOREU, s. 399.

³⁰⁵ Úst. rada, 21. október 1988, *Assemblée nationale Val d'Oise, 5^e circonscription*, *Zb.* s. 183; *RFDA* 1988, kom. Bruno GENEVOIS, s. 908; *Dalloz* 1989, kom. François LUCHAIRE, s. 285.

³⁰⁶ Št. rada, 20. október 1989, *Nicolo*, *Zb.* s. 190; *RFDA* 1989, závery Patrick FRYDMAN, s. 812, kom. Bruno GENEVOIS, s. 824, Louis FAVOREU, s. 993, Louis DUBOIS, s. 1000.

³⁰⁷ Marceau LONG – Prosper WEIL – Guy BRAIBANT – Pierre DELVOLVÉ – Bruno GENEVOIS: *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*. 16. vyd. Paris : Dalloz, 2007, s. 686.

pred zákonmi majú prednosť medzinárodné zmluvy všeobecne, a komunitárne zmluvy zvlášť, nezabúda však zdôrazniť, že táto prednosť vyplýva z článku 55 Ústavy – a výhradne z neho – teda nie z iných prameňov práva, o ktorých by sa prípadne dalo uvažovať ako o možných zdrojoch tejto prednosti, najmä o komunitárnom práve.³⁰⁸ A keďže je to francúzska Ústava, kto zakotvuje prednosť medzinárodných zmlúv pred zákonmi, nutne z toho vyplýva, že je Ústava nadradená jedným aj druhým. Potvrdenie najvyššej sily Ústavy v hierarchii právnych noriem je tak ďalším dôležitým prínosom rozsudku *Nicolo*. Neuznať tento fakt by znamenalo priznať Ústave iba deklaratórnu povahu, čo celkom iste nebolo zámerom Štátnej rady.³⁰⁹

Rozsudok *Nicolo* je teda potvrdením, že zavedenie právneho monizmu vo Francúzsku – a prednosť medzinárodných zmlúv pred zákonmi, ktorá z neho vyplynula – nemalo mať za cieľ zmenu tradičnej koncepcie, podľa ktorej Ústava stojí na najvyššom stupni právneho poriadku štátu. Mimochoďom, francúzsky ústavný text obsahuje ďalšie ustanovenia, ktoré vedú k rovnakému záveru: článok 54 Ústavy umožňuje Ústavnej rade skúmať ústavnosť medzinárodných záväzkov pred ich ratifikáciou a ustanovuje, že v prípade zistenia protiústavnosti môže ratifikácia prebehnúť až po novelizácii Ústavy. Týmto zároveň potvrdzuje, že francúzska Ústava má vyššiu právnu silu ako medzinárodné normy.

Judikatúra Štátnej rady sa od rozsudku *Nicolo* uberá presne týmto smerom, čiže rada postupuje v duchu nadzákonnej, no podústavnej právnej sily medzinárodných zmlúv.³¹⁰ Nie je to iba vec teoretická. V praktickej rovine to Štátna rada dokázala, okrem iného, aj tým, že odmietla aplikovať medzinárodný záväzok, o ktorom usúdila, že je v rozpore s jedným zo *základných*

³⁰⁸ Článok 55 Ústavy sa javí ako jediný ústavný základ prijatého riešenia. Štátna rada to síce priamo nehovorí v tele rozsudku, ale v jeho úvode na tento článok odkazuje. Až v rozsudku z 5. januára 2005 Štátna rada otvorene konštatuje, že „na vykonanie princípu prednosti medzinárodných zmlúv pred zákonmi vyplývajúceho z článku 55 Ústavy, súd je pri výbere textu, ktorý má aplikovať, povinný riadiť sa pravidlom vyplývajúcim z tohto ustanovenia.“ Št. rada, 5. január 2005, *Melle Deprez. M. Baillard, Zb. s. 1; GAJA, s. 691.*

³⁰⁹ Xavier MAGNON: La sanction de la primauté de la Constitution sur le droit communautaire par le Conseil d'État. *RFDA* 2007, s. 578-589.

³¹⁰ Ku kontrole medzinárodných záväzkov Štátnou radou podrobne pozri tiež Tiffanie TABEAU: Le contrôle de constitutionnalité des engagements internationaux dans le cadre des attributions consultatives du Conseil d'État. L'influence réciproque du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel. *RFDC* 2016, s. 939-964.

*princípov uznaných zákonmi republiky.*³¹¹ Pripomíname, že základné princípy uznané zákonmi republiky tvoria súčasť francúzskej Ústavy v širšom slova zmysle. Nie sú formálne napísané v žiadnom právnom predpise ústavnej sily a ich existenciu môže konštatovať len orgán ústavného alebo správneho súdnictva. Nič to však nemení na tom, že patria do francúzskej Ústavy, a neaplikovať medzinárodný záväzok pre rozpor s niektorým z nich opäť iba znamená – implicitne, ale nevyhnutne – že Ústava je vo Francúzsku medzinárodným záväzkom nadradená.

Napriek významu citovaného judikátu sa najdôležitejšou referenciou pre definíciu vzájomného vzťahu Ústavy a medzinárodných zmlúv vo Francúzsku stal rozsudok *Sarran*. Plným právom je označovaný za „*jeden z najdôležitejších rozsudkov v histórii V. republiky v oblasti hierarchie noriem*“,“³¹² dnes môžeme dodať, že spolu s rozhodnutím Ústavnej rady z 10. júna 2004³¹³ (podrobne v kapitole 8). Hlavný záver, ktorý v ňom Štátna rada vyvodila z článku 55 Ústavy, je, že „*prednosť medzinárodných záväzkov sa vo vnútroštátnom poriadku neuplatňuje voči ustanoveniam ústavnej povahy*.“³¹⁴ Tým pádom, hoci majú medzinárodné zmluvy prednosť pred zákonmi, nemožno ich aplikovať na úkor Ústavy či, lepšie povedané, medzinárodné zmluvy môžu mať účinky len potiaľ, pokiaľ sú s Ústavou v súlade.

Pojem „*vnútroštátny poriadok*“, na ktorý sa Štátna rada odvoláva, na prvý pohľad môže pôsobiť ako negácia právneho monizmu, zavedeného vo Francúzsku na ústavnej úrovni od roku 1946. Tento pojem však, naopak, treba chápať ako potvrdenie skutočnosti, že právne normy externého pôvodu môžu mať vnútroštátne účinky až po tom, ako boli „internizované“

³¹¹ Št. rada, 3. júl 1996, *Koné*, Zb. s. 255; *RFDA* 1996, závery Jean-Marie DELARUE, s. 870, kom. Louis FAVOREU, Patrick GAÏA, Henri LABAYLE a Pierre DELVOLVÉ, s. 882; *AJDA* 1996, kom. Didier CHAUVAUX a Thierry GIRARDOT, s. 722.

³¹² Denis ALLAND: *Consécration d'un paradoxe : primauté du droit interne sur le droit international*. *RFDA* 1998, s. 1094.

³¹³ Úst. rada, rozh. č. 2004-496 z 10. júna 2004, Zb. s. 101; *JCP – A* 2004, kom. Olivier GOHIN, s. 1263-1266; *Dalloz* 2004, kom. Bertrand MATHIEU, s. 1739-1740; *AJDA* 2004, kom. Paul CASSIA, s. 1385 a Michel VERPEAUX, s. 1497; *RDP* 2004, kom. Jean-Pierre CAMBY, s. 878-888, Anne LEVADE, s. 889-911 a Jérôme ROUX, s. 912-933; *RFDA* 2004, kom. Bruno GENEVOIS, s. 651-661.

³¹⁴ Št. rada, 30. október 1998, *Sarran, Levacher et autres*, Zb. s. 369; *RFDA* 1998, závery Christine MAUGÜÉ, s. 1081; *RFDA* 1999, kom. Louis DUBOUIS, s. 57, Bertrand MATHIEU a Michel VERPEAUX, s. 67, Olivier GOHIN, s. 77.

v súlade s postupmi, zakotvenými národným právom.³¹⁵ Keďže Ústava stojí na vrchole vnútroštátneho poriadku, musia ju rešpektovať aj normy externého pôvodu, a to aj po ich riadnom uvedení do tohto vnútorného poriadku. Tento postoj francúzskeho správneho súdnictva je silno orientovaný v prospech Ústavy a štátnej suverenity. Štátna rada ho opätovne potvrdila v roku 2001,³¹⁶ keď rozhodla, že ani komunitárne právo nepožíva žiadnu výnimku vo vzťahu k princípu ustanovenému rozsudkom *Sarran*.

V očiach správnych súdov je to teda francúzska Ústava, komu patrí posledné slovo v prípade konfliktu s normou externého pôvodu, bez ohľadu na to, akou. Čo sa týka všeobecných súdov, aj ony zaujali pozíciu v tom duchu, že francúzske ústavné právo je potrebné uprednostniť pred medzinárodným právom verejným.³¹⁷ Nevyjadрили sa takto explicitne vo vzťahu ku komunitárnemu právu. V tejto súvislosti sa ešte žiada dodať, že Ústavná rada sa v roku 1980 uznala za kompetentnú skúmať ústavnosť zákona, ktorým sa udeľuje súhlas na ratifikáciu medzinárodnej zmluvy.³¹⁸ Pripustiť, že sa dá kontrolovať ústavnosť takéhoto zákona, znamená zároveň pripustiť, že môže byť protiústavný. Vzhľadom na zmysel ratifikačného zákona však možno formulovať záver, že jediným dôvodom, pre ktorý by Ústavná rada mohla skonštatovať jeho protiústavnosť, by bol fakt, že medzinárodná zmluva, ktorej ratifikáciu má zákon za cieľ, odporuje svojim obsahom francúzskej Ústave. Napokon, Ústavná rada samotná v citovanom rozhodnutí pripúšťa, že kontrola ratifikačného zákona „*má za svoj následok*“ kontrolu medzinárodnej zmluvy.

Predmetný judikát potvrdzuje nielen princíp prednosti francúzskej Ústavy pred medzinárodnými zmluvami, ale tiež existenciu dvoch paralelných spôsobov, ktorými možno kontrolovať ústavnosť medzinárodných záväzkov pred Ústavnou radou: okrem kontroly podľa článku 54 Ústavy, kde sa

³¹⁵ Porov. Olivier GOHIN, kom. k rozh. č. 2004-496 z 10. júna 2004, *Zb.* s. 101; *JCP – A* 2004, s. 1263-1266.

³¹⁶ Št. rada, 3 december 2001, *Syndicat national de l'industrie pharmaceutique*, *Zb.* s. 624; *GAJA*, s. 779.

³¹⁷ Kasačný súd, 2. jún 2000, *Pauline Fraisse*, *Bull.* č. 4, s. 7; *Dalloz* 2000, kom. Bertrand MATHIEU a Michel VERPEAUX, s. 865; *RDP* 2000, kom. Xavier PRÉTOT, s. 1037.

³¹⁸ Úst. rada, rozh. č. 80-116 DC zo 17. júla 1980, *Zb.* s. 36; *Pouvoirs* 1980, č. 15, kom. Pierre AVRIL a Jean GICQUEL, s. 167; *RDP* 1980, kom. Louis FAVOREU, s. 1640; *RGDIP* 1980, kom. Charles VALLÉE, s. 202; *Revue administrative* 1981, kom. Michel de VILLIERS, s. 143.

kontroluje medzinárodný záväzok priamo, je použiteľný aj postup podľa jej článku 61, ktorý sa vzťahuje na kontrolu ústavnosti zákonov.³¹⁹ Napokon ešte dodajme, že svoju prednosť francúzska Ústava potvrdzuje tiež článkom 11, z ktorého vyplýva *a contrario*, že v referende nemožno ratifikovať medzinárodný záväzok, ktorý odporuje Ústave.

Z pohľadu zachovania štátnej suverenity je tento postoj francúzskych súdnych orgánov pochopiteľný a oprávnený. Zároveň však nemožno nevidieť, že pootvára dvere nedodržaniu medzinárodných záväzkov, čo môže spôsobiť Francúzsku problém pred medzinárodnými súdnymi orgánmi. Navyše, z právneho hľadiska táto judikatúra môže naraziť na iné ustanovenia ústavnej právnej sily. Ide tu najmä o odsek 14 preambuly Ústavy z roku 1946, v zmysle ktorého Francúzsko „*sa podriaďuje pravidlám medzinárodného práva verejného*.“ Medzi týmito pravidlami aj podľa samotnej Ústavnej rady figuruje tiež pravidlo *Pacta sunt servanda*, „*ktoré implikuje, že každá platná zmluva zaväzuje strany a musí nimi byť vykonávaná v dobrej viere*.“³²⁰ Je tu tiež článok 88-1 Ústavy, ktorý predstavuje ústavný základ záväzkov Francúzska v oblasti práva Európskej únie.³²¹ Napokon pripomeňme ešte článok 5 odsek 2 Ústavy. V súčasnom znení od novely z 5. augusta 1995 zveruje prezidentovi Francúzskej republiky nielen úlohu garanta „*štátnej nezávislosti*“ a „*územnej celistvosti*“, ale tiež „*dodržiavania medzinárodných zmlúv*.“

Ani z hľadiska teórie, ani z hľadiska judikatúry teda nie je jednoduché zosúladiť všetky ustanovenia a princípy ústavnej sily, vzťahujúce sa na danú problematiku, pretože sa medzi nimi nájdu také, ktoré svedčia v prospech, ale aj výrazne v neprospech noriem externého pôvodu. Judikatúra najvyšších súdnych orgánov sa však aspoň formálne drží postoja, že medzinárodné zmluvy sú vo francúzskej hierarchii právnych noriem umiestnené medzi Ústavu, ktorá im je nadradená, a zákony, ktoré sú im podradené. Táto línia

³¹⁹ Porov. Jean-Paul COSTA: La Convention européenne des droits de l'homme et la Constitution de la France. In *Mélanges Gérard Conac*. Paris : Economica, 2001, s. 246-247.

³²⁰ Úst. rada, rozh. č. 92-308 DC z 9. apríla 1992, *Maastricht I*, Zb. s. 55; *RFDC* 1992, kom. Louis FAVOREU, s. 389 a Patrick GAÏA, s. 398; *RFDA* 1992, kom. Bruno GENEVOIS, s. 373; *RDP* 1992, kom. François LUCHAIRE, s. 589; *Pouvoirs* 1992, č. 62, kom. Pierre AVRIL a Jean GICQUEL, s. 180; *Les petites affiches*, 26. jún 1992, kom. Bertrand MATHIEU a Michel VERPEAUX, s. 6; *RDP* 1993, kom. Dominique ROUSSEAU, s. 14.

³²¹ Ako vyplýva aj z citovaného rozhodnutia Ústavnej rady č. 2004-496 DC z 10. júna 2004.

je v duchu názoru, že Ústava „sa nemôže vzdať svojho primátu bez toho, aby stratila svoje opodstatnenie a svoj štatút najvyššej normy v štáte.“³²²

*
* *
*

Zrejme len v máloktorom štáte bolo včleňovanie medzinárodných záväzkov do právneho poriadku také zložité ako vo Francúzsku. Zdalo by sa až neuveriteľné, ako mohli sudy po desaťročia neakceptovať princíp, ktorý jasne stanovila Ústava, a neskôr takmer pätnásť rokov udržiavať opačný prístup v rámci dvoch súdnych sústav. Tento fakt nemá potenciál byť vzorom pre iné ústavné systémy. Nič to však nemení na tom, že môže byť dôležitým zdrojom poznania a ukázkou toho, ako si sudy, hoci po dlhom čase, poradili s technickou stránkou kontroly súladu zákona s medzinárodným záväzkom pri úplnom mlčaní Ústavy. Úloha, ktorú tu zohrala Ústavná rada, je neprehliadnuteľná, lebo práve ona svojím pasívnym prístupom „donútila k disciplíne“ najprv Kasačný súd, neskôr i Štátnu radu. Pozoruhodné je, ako si súdne orgány dali záležať na tom, aby medzinárodným záväzkom, o ktorých absolútnej prednosti pred zákonmi už nieto pochyb, nepriznali prednosť pred Ústavou, a to nielen v teoretickej rovine. V druhej časti monografie však budeme demonštrovať, že prinajmenšom vo vzťahu k právu Európskej únie v súčasnosti najvyššie francúzske súdne orgány prejavujú oveľa viac vôle k dialógu, než snahy o odolávanie.

³²² Vlad CONSTANTINESCO: Les rapports entre les traités et la Constitution : du droit interne au droit communautaire. In *Mélanges Gérard Cohen-Jonathan*. Bruxelles : Bruylant, 2004, s. 465.