ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 4-5

OBSAH

Miroslav Potočný: Nový celoevropský bezpečnostní systém . . . 5

Vladimír Kopal: K úsilí o rozvoj prostředků pokojného řešení mezinárodních sporů, zvláště v Evropě 21

Jan Ondřej: Smlouva o konvenčních ozbrojených silách v Evropě a kontrola jejího dodržování 45

Stanislava Hýbnerová: Rada Evropy a Evropské právo — právní rozbor 63

Čestmír Čepelka: Evropský standard ochrany lidských práv . . . 93

Ivan Jiruška: Evropská unie — cíl integračního vývoje evropských společenství a Evropská politická spolupráce 109

CONTENTS

Miroslav Potočný: The new paneuropean security system 5

Vladimír Kopal: Endeavors to develop the means of peaceful settlement of international disputes, particularly in Europe 21

Jan Ondřej: Treaty on conventional armed forces in Europe and its verification 45

Stanislava Hýbnerová: The Council of Europe — a legal analysis . . 63

Čestmír Čepelka: The european standard of human rights protection . 93

Ivan Jiruška: European union — the goal of EC integration process and the european political cooperation 109

Vol. XXXVII **1991/4—5** **Pag. 1—119**

Vědecký redaktor: univ. prof. JUDr. Miroslav Potočný, DrSc.

Recenzenti: doc. JUDr. Jiří Malenovský, CSc.
JUDr. Josef Mrázek, DrSc.

© Univerzita Karlova, vydavatelství Karolinum, Praha 1992

ÚVOD

Po Vídeňské následné schůzce účastnických států Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (KBSE) v lednu 1989 došlo na tomto kontinentu k zásadním a hlubokým přeměnám. V jejich důsledku končí období evropské konfrontace a rozdělení.

Schůzka účastnických států KBSE na nejvyšší úrovni v Paříži v listopadu 1990 dospěla k závěru, že se v Evropě otevírá nová éra demokracie, míru a jednoty. *Přijala mimořádně závažný dokument Pařížskou chartu pro novou Evropu,*) v níž vytýčila směry tohoto nového vývoje v Evropě.*

Prohlásila, že v těchto změněných podmínkách budou vztahy mezi účastnickými státy KBSE napříště budovány na vzájemném respektování svrchované rovnosti všech a ne na vojenské rovnosti dvou bloků stojících proti sobě. Tyto nové vztahy budou založeny na všestranné spolupráci všech účastnických států KBSE při udržování evropského míru a bezpečnosti, při rozvíjení vzájemně výhodných hospodářských, vědeckých, sociálních a kulturních styků, jakož i při budování demokracie a ochraně lidských práv.

Nová éra demokracie, míru a jednoty v Evropě vyvolává řadu nových mezinárodněprávních otázek. Členové katedry mezinárodního práva právnické fakulty Univerzity Karlovy dávají na některé z nich odpověď v tomto monografickém čísle. Jejich příspěvky mají obohatit čs. nauku mezinárodního práva a sloužit jako zdroj informací o nových evropských jevech širší odborné veřejnosti a studentům právnických fakult.

V Praze dne 20. května 1991

Prof. dr. Miroslav Potočný, DrSc.,
vedoucí katedry
mezinárodního práva PF UK

---

*) Charter of Paris for a New Europe, 21. listopadu 1990, Paříž 1990.

1991 ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE — IURIDICA 4—5 PAG: 5—20

MIROSLAV POTOČNÝ

NOVÝ CELOEVROPSKÝ BEZPEČNOSTNÍ SYSTÉM

Československo od svého vzniku v roce 1918 bylo nuceno opětovně řešit svůj osudový problém, jak nejlépe zajistit svou bezpečnost navenek. Zejména šlo o to, jak zabránit ohrožení naší územní celistvosti a politické nezávislosti zvenčí.

V nové podobě se tato životní otázka položila znovu i po listopadové revoluci 1989. Ve veřejnosti, mezi odborníky a v politických kruzích se krystalizovaly na tuto otázku dvě krajní odpovědi. Jedna, vyhlásit trvalou neutralitu Československa, druhá, napomáhat budování nového celoevropského bezpečnostního systému a stát se jeho aktivním členem.

Koncepce *trvalé neutrality Československa* (případně i takové neutrality Polska a Maďarska) vychází z představy, že na naší západní hranici vyroste hospodářsky a vojensky silné sjednocené Německo. To začne sledovat své nacionální zájmy, uvolní své svazky se západoevropskými partnery a obrátí svou tradiční expanzivní politiku na východ. Na druhém konci naší státní hranice se udrží, byť v pozměněné podobě, vojensky však stále mocný, ruský stát, který zaměří svou pozornost na své bezprostřední západní sousedy. Za takového situace prý nezbývá státům, jako je Československo, Polsko, Maďarsko a případně i baltické státy, nic jiného než aby vyhlásily trvalou neutralitu a vytvořily společně neutralizované pásmo, jež by oba tyto „obry“ oddělovalo. Tím by se zabránilo jejich vojenskému a politickému pronikání do této oblasti.

Takováto neutralita by však nutně přivodila politickou nehybnost a stagnaci neutralizovaných států. Zejména by je fyzicky oddělila od západoevropských demokracií. Neutrální státy by se jen obtížně dostávaly ekonomicky do západního světa přes teritoriální bariéru Německa. Oba mocní sousedé by hleděli menší státy, ležící mezi nimi, připoutat k sobě různými vazbami obchodními, technickými či kulturními. Nelze ani vyloučit, že by se pokusili o jejich rozdělení. Stačí připomenout dělení Polska v roce 1795 nebo 1939.

Bipolární soutěžení a případné rozepře mezi Německem a Ruskem

by se existencí neutralizovaného pásma spíše zvýšily. Změna poměru sil mezi nimi by mohla vést k ozbrojenému konfliktu, který by měl nutně neblahé důsledky pro neutralizované státy.

Koncepce aktivní *účasti* Československa v *celoevropském bezpečnostním systému* vychází naopak ze zvyšující se vzájemné závislosti všech evropských států, nedělitelnosti celoevropského míru a bezpečnosti a prohlubující se vzájemné výhodné spolupráce mezi všemi evropskými zeměmi, jež směřuje k integračním celkům hospodářským a politickým, celoevropský bezpečnostní systém nevyjímaje.

Tyto nové trendy se v Evropě výrazně objevují v souvislosti s krachem ideologie o třídně rozdělené Evropě na dva antagonistické tábory, stojící proti sobě ve dvou vojenských blocích. Ukazuje se, že celoevropskou bezpečnost i bezpečnost jednotlivých evropských států lze lépe a účinněji zajistit budováním nových celoevropských bezpečnostních struktur, na nichž by se *podílely všechny evropské státy*. Z účasti by nebyly vylučovány ani ty, které v minulosti prokázaly agresivní sklony a panovačné choutky.

Tyto nové skutečnosti a možnosti hned zaznamenala *československá polistopadová diplomacie*. Pochopila, že budování nového celoevropského bezpečnostního systému bude vhodné rozvíjet *v rámci helsinského procesu*, kterého se účastní nejen evropské státy, ale i severoamerické, Spojené státy americké a Kanada, které společně odpovídají za poválečný mírový vývoj v Evropě. Československo v roku 1990 a 1991 předložilo v tomto směru *iniciativní návrhy*, které *významně ovlivnily* tvorbu nových bezpečnostních institucí v rámci Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (KBSE).

Právě těmto *československým námětům a jejich realizaci* je věnován tento příspěvek.

1. NÁVRH NA USTAVENÍ EVROPSKÉ BEZPEČNOSTNÍ KOMISE

6. dubna 1990 předalo Československo všem účastnickým státům KBSE memorandum o evropské bezpečnostní komisi.[1]) V něm vyložilo své představy na to, jak nahradit v Evropě dosavadní konfrontační „bezpečnostní systém“ skutečně efektivním celoevropským systémem kolektivní bezpečnosti. Za nejvhodnější základnu pro vytváření takového systému považovalo *proces KBSE*. Budování systému by proběhlo ve třech etapách. V první by došlo ke zřízení *evropské bezpečnostní komise*, slo-

[1]) Archiv Federálního ministerstva zahraničních věcí. Text viz příloha.

žené ze všech účastnických států helsinského procesu. Ve druhé etapě by byla na smluvním základě vytvořena *organizace evropských států*, jejímiž členy by byly i Spojené státy americké a Kanada. Ve třetí etapě by došlo k ustavení *konfederované Evropy* všemi svobodnými a nezávislými státy.

Evropská bezpečnostní komise by vytvořila dosud chybějící stálou celoevropskou platformu pro posuzování otázek dotýkajících se bezpečnosti na evropském kontinentu a pro hledání jejich řešení. Usnášela by se na základě konsensu. Působila by vedle dosavadních obou vojenských seskupení a nezávisle na nich.

Komise by plnila zprvu *konzultativní, koordinační* a některé *kontrolní* funkce, k nimž by později přibyly po dohodě mezi účastnickými státy i další úkoly. Šlo by zejména o posuzování mezinárodněpolitických souvislostí evropské bezpečnosti a navrhování přijetí vhodných opatření; předcházení případům ohrožení evropského míru a bezpečnosti, vzniku vyhrocených situací, sporů, vojenských incidentů a konfliktů, doporučováním a nabízením vhodných prostředků k jejich odstranění nebo urovnání; zabývání se otázkami ohrožení a porušení evropské bezpečnosti i z jiných příčin, ekonomických, ekologických a humanitárních, jsou-li velkého rozsahu a mají-li mezinárodní dopad; vytváření prostoru pro přímé kontakty a jednání mezi oběma vojenskými seskupeními a jejich členy, v případě potřeby i za účasti evropských neutrálních a nezúčastněných států; zaujímání stanovisek k průběhu jednání evropských odzbrojovacích a bezpečnostních fór a navrhování dalšího zaměření jejich činnosti; posuzování možnosti rozšíření náplně existujících odzbrojovacích fór a ustavení nových; projednávání zpráv kontrolních a konzultativních středisek o plnění evropských odzbrojovacích a bezpečnostních dohod; vzájemné informování účastnických států o doktrinálních, strukturálních, organizačních a rozpočtových změnách týkajících se jejich ozbrojených sil a o zavádění nových zbrojních systémů; a o informování Organizace spojených národů a dalších regionálních organizací o výsledcích dosažených na úseku evropského odzbrojení a bezpečnosti.

Komise by zasedala na úrovni *ministrů zahraničních věcí* nebo jejich stálých zástupců. Řádná ministerská zasedání by se konala nejméně jednou do roka. Mimořádná by byla svolávána kdykoli na žádost účastnických států. Zasedání na úrovni stálých zástupců by se konala jednou měsíčně, případně častěji, jestliže by o to požádal některý účastnický stát.

Pomocným orgánem komise by byl *vojenský výbor*, složený z vojenských zástupců účastnických států. Scházel by se jednou do roka a zabýval se otázkami, které mu komise uloží. Komise by mohla zřizovat i další pomocné orgány podle potřeby.

Technické služby komise by zabezpečoval nevelký operativní, stálý sekretariát. Sídlem komise a sekretariátu by mohla být Praha, přičemž komise by mohla zasedat i v jiných účastnických státech.

O zřízení komise, jakožto zárodku nové bezpečnostní struktury na kontinentu, a o vytvoření potřebných organizačních předpokladů, by mohl podle československého názoru rozhodnout *nadcházející summit* účastnických států KBSE, který měl projednávat důležité otázky dalšího vývoje bezpečnosti a spolupráce v Evropě.

2. NÁVRH NA INSTITUCIONALIZACI PROCESU KBSE

V červenci 1990 zasedal ve Vídni výbor pro přípravu summitu účastnických států KBSE, který se měl konat později, v Paříži. Na tomto zasedání předložilo 11. července Československo spolu s Polskem a Německou demokratickou republikou návrh na *institucionalizaci procesu KBSE.*[2]) Tento návrh byl doplněním a rozvinutím československého námětu na ustavení evropské bezpečnostní komise. Autoři návrhu přihlédli při jeho formulaci k připomínkám a také doplňkům, které vyslovily v mezidobí i jiné účastnické státy KBSE.

Návrh počítal s několika novými institucionálními opatřeními v celoevropském procesu. Předně měly být pravidelně svolávány *schůzky hlav států nebo vlád* účastnických států KBSE, nejméně jednou každé dva roky. Úkolem takových summitů by bylo posouzení nejdůležitějších otázek plnění Helsinského závěrečného aktu a dalších dokumentů KBSE.

Dále měla být zřízena *rada pro bezpečnost* a spolupráci v Evropě, složená z ministrů zahraničních věcí, která by se scházela pravidelně dvakrát do roka. V pozdější fázi by se mohla scházet též na úrovni velvyslanců, stálých představitelů, jednou měsíčně. V naléhavých případech by mohlo být svoláno mimořádné zasedání rady, na žádost kteréhokoli účastnického státu.

Rada měla jednat na základě konsensu a vykonávat *konzultativní a koordinační funkce* ve všech sférách činnosti KBSE.

Měla mít za úkol:

— posuzovat běžné problémy evropské bezpečnosti a spolupráce a rozvoje vztahů a kontaktů mezi účastnickými státy;

— připravovat summity KBSE a plnit úkoly, které vyplynou z jejich usnesení;

— projednávat zprávy středisek a institucí pro specifické problémy

---

[2]) Dok. CSCE/GVA. 1, Vídeň, 11. července 1990.

evropské bezpečnosti a spolupráce, které budou zřízeny, a koordinovat jejich činnost;

— zvážit možnost kontaktů a spolupráce s OSN, Radou Evropy a jinými mezinárodními organizacemi.

V pozdějším stádiu vývoje by rada mohla postupně nahradit dosavadní následné schůzky KBSE a schůzky expertů.[3])

Třetí novou institucí, na rozdíl od předchozích však jen se specifickou pravomocí, mělo být *středisko pro budování důvěry,* kontrolu zbrojení a verifikaci. Středisko mělo zajišťovat výměnu informací o těchto otázkách, shromažďovat zprávy o pohybu vojenských jednotek a konání vojenských manévrů, registrovat a koordinovat inspekce a jinou kontrolní činnost. Rovněž mělo sbírat a soustřeďovat informace o uskutečňování opatření k posílení důvěry a verifikačních procedur dohodnutých v rámci procesu KBSE. Tyto informace by byly k dispozici všem účastnickým státům.

Čtvrtou institucí, rovněž úzkého zaměření, mělo být *středisko pro předcházení konfliktům* a pro urovnání.[4]) Jeho hlavní funkcí mělo být sbírání informací o možných konfliktech, srážkách nebo sporech mezi účastnickými státy, a hledání způsobů jak zabránit jejich vzniku. Středisko mohlo navrhnout radě opatření k odstranění příčin vzniku takových jevů nebo doporučit možná řešení v případech, kdy takové jevy již vznikly. Středisko mělo rovněž napomáhat ustavení systému mírového urovnání sporů. Takový systém mohl zahrnovat konzultace, smírčí řízení, zprostředkování, dobré služby nebo jiná opatření zavedená v procesu KBSE.

Návrh konečně počítal se zřízením malého, *stálého sekretariátu* pro potřeby rady. Plnil by technické, organizační a administrativní funkce.

3. NOVÉ BEZPEČNOSTNÍ STRUKTURY A INSTITUCE PROCESU KBSE

Výše zmíněné iniciativy Československa, sdílené v hlavních rysech ostatními účastnickými státy, došly po úpravách a doplněních *realizace* na vrcholné schůzce hlav států nebo vlád účastnických států KBSE v Paříži 1990. Na ní přijaly účastnické státy 21. listopadu mimořádně závažnou Pařížskou chartu pro novou Evropu[5]) a Dodatkový dokument o opatřeních, která mají realizovat určitá ustanovení této charty.[6]) V Chartě jsou obsažena *základní ustanovení* o nových bezpečnost-

---

[3]) "Replace CSCE follow-up meeting as well as meetings of experts".
[4]) "A centre for conflict prevention and settlement".
[5]) "Charter of Paris for a New Europe", Paříž 1990.
[6]) "Supplementary document to give effect to certain provisions contained in the Charter of Paris for a New Europe", Paříž 1990.

ních *strukturách* a *institucích* procesu KBSE[7]), v *Dodatkovém dokumentu* pak je zachycena podrobná úprava procedurálních a organizačních otázek souvisejících s fungováním těchto nových struktur.[8])

Na vrcholné pařížské schůzce došli všichni účastníci ke shodnému poznatku, že jejich společné úsilí o *posílení míru* v jimi budované nové Evropě vyžaduje *novou kvalitu politického dialogu a spolupráce*[9]) a tomu *odpovídající rozvoj struktur KBSE.*[10]) Proto rozhodli jednak o *posílení* a zpravidelnění již *existujících institucí,* tj. vrcholných schůzek, následných schůzek a schůzek expertů, a jednak o *zřízení nových institucí,* tj. Rady, Výboru vysokých úředníků, Střediska pro předcházení konfliktům a sekretariátu.[11]) Tyto instituce budou ovšem působit nejen při udržování evropského míru a bezpečnosti, ale i při rozvíjení hospodářské, technické, sociální, kulturní a humanitární spolupráce, a též i při ochraně lidských práv. V naší práci si pochopitelně všímáme *pouze* těch stránek jejich činnosti, které *souvisí s evropským mírem a bezpečností.*

Zmíněné instituce vytvářejí v souhrnu zárodek systému konzultačních, koordinačních a zčásti i kontrolních orgánů, které mají být základem rozvíjení struktury *budoucí Organizace evropských států,* zejména jejích orgánů pro zajištění evropské kolektivní bezpečnosti. K první konkretizaci funkcí těchto nových bezpečnostních institucí došlo na prvním zasedání Rady v červnu 1991 v Berlíně. K dalšímu jejich rozvíjení pak na vrcholné schůzce účastnických států KBSE v Helsinkách 1992.

a) *Schůzka hlav států nebo vlád*

Schůzka hlav států nebo vlád účastnických států je *nejvyšším konzultačním, koordinačním i kontrolním forem* KBSE. Může projednávat jakékoli obecné nebo specifické otázky evropského míru a bezpečnosti na základě Helsinského závěrečného aktu[12]) a následných dokumentů KBSE.[13])

Po pařížské schůzce v roce 1990 bude příští vrcholná schůzka uspořádána v Helsinkách u příležitosti následné schůzky KBSE v Helsinkách

---

[7]) Charta, str. 17—19.

[8]) Dodatkový dokument, str. 1—12.

[9]) "New quality of political dialogue and co-operation".

[10]) "Development of the structures of the CSCE".

[11]) Kromě zmíněných zřídili i Úřad pro svobodné volby (Office for free elections) a počítají s vytvořením Parlamentního shromáždění KBSE (CSCE parliamentary assembly). O nich však nebudeme v dalším hovořit, poněvadž bezprostředně nepůsobí při zajišťování míru a bezpečnosti v Evropě.

[12]) Conference on security and co-operation in Europe, Final act, Helsinki 1975. Český překlad viz Potočný a kol., Dokumenty ke studiu mezinárodního práva a politiky 1971—1975, sv. 4, Praha 1982, str. 499.

[13]) Zejména výsledných dokumentů následných schůzek v Bělehradě (1978), Madridu (1983) a Vídni ((1989) a Pařížské charty pro novou Evropu (1990).

v roce 1992. Poté se budou summity konat *pravidelně každé dva roky* u příležitosti následných schůzek KBSE.

b) *Následná schůzka účastnických států*

Následná schůzka[14]) je rovněž konzultačním, koordinačním i kontrolním orgánem KBSE pro otázky evropského míru a bezpečnosti. Koná se za účasti vysokých představitelů účastnických států, zpravidla na *úrovni ministrů zahraničních věcí.*

Dosud se konaly následné schůzky v Bělehradě (od 4. října 1977 do 9. března 1978), v Madridě (od 12. listopadu 1980 do 6. září 1983) a ve Vídni (od 4. listopadu 1986 do 15. ledna 1989). Příští následná schůzka bude v roce 1992 v Helsinkách. Další pak budou svolávány *pravidelně každé dva roky*. Na rozdíl od předchozích však nemají trvat déle než *tři měsíce.*

Dvouleté období má umožnit účastnickým státům, aby zhodnotily evropský vývoj za uplynulé dva roky, zkontrolovaly plnění svých závazků plynoucích z usnesení předchozí vrcholné schůzky a poslední následné schůzky a uvážily, jaké další kroky učinit k rozvíjení helsinského procesu.

c) *Rada*

Rada je *ústředním forem pro pravidelné politické konzultace* v rámci procesu KBSE. Je složena z ministrů zahraničních věcí všech účastnických států.

Úkolem Rady je posoudit záležitosti, které se vztahují ke KBSE[15]) a učinit o nich příslušná rozhodnutí.[16]) Její další povinností je připravit schůzky hlav států nebo vlád a plnit pak jí určené úkoly a rozhodnutí přijatá touto schůzkou.[17])

Rada se schází pravidelně nejméně jednou za rok. Účastnické státy však mohou dohodnout i dodatečná zasedání Rady.

Radě předsedá představitel hostitelského státu.

Program jednání, čítajíc v to návrhy usnesení o projednávaných otázkách a stanovení data příštího zasedání, připravuje výbor vysokých úředníků.

První zasedání Rady se konalo v červnu 1991 v Berlíně.

---

[14]) "Follow-up meeting".
[15]) "Consider issues relevant to the Conference on security and co-operation in Europe".
[16]) "Take appropriate decisions".
[17]) "Tasks defined and decisions taken".

d) *Výbor vysokých úředníků*

Výbor vysokých úředníků[18]) je složen z náměstků ministrů zahraničních věcí nebo ředitelů odborů ministerstev zahraničních věcí, zabývajících se otázkami Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě.

Výbor projednává běžné záležitosti[19]) a může o nich činit příslušná rozhodnutí.[20]) *Připravuje program zasedání Rady* a provádí její rozhodnutí. Může zvažovat budoucí činnost KBSE. Též je oprávněn projednávat otázky vztahů KBSE s jinými mezinárodními fory.[21]) O těchto věcech dává zpravidla doporučení Radě.

Body agendy pro zasedání Rady určuje na základě návrhů, podaných účastnickými státy. Předběžný návrh agendy finalizuje krátce před zasedáním Rady.

Každý účastnický stát předává své náměty a návrhy Výboru prostřednictvím sekretariátu KBSE.

Schůze Výboru svolává jeho předseda po konzultaci s účastnickými státy. Předsedou Výboru je zástupce státu, jehož ministr zahraničních věcí byl předsedou předchozího zasedání Rady.

Výbor se bude moci scházet mimořádně za naléhavých situací. Obecné podmínky svolání takových schůzí a jejich proceduru má určit Rada.

Schůze Výboru se konají v sídle sekretariátu KBSE.[22]) Nemají trvat déle než dva dni, ledaže by se účastnické státy dohodly jinak.

Schůze výboru, které bezprostředně předcházejí zasedání Rady, se konají v místě jejího zasedání.

e) *Sekretariát KBSE*

Pařížský summit úččastnických států KBSE rozhodl také o zřízení *stálého sekretariátu* KBSE v Praze.

Sekretariát má za *úkol:*

— poskytovat administrativní pomoc zasedáním Rady a schůzím Výboru vysokých úředníků;
— udržovat archiv dokumentů KBSE;
— rozšiřovat a poskytovat dokumenty KBSE účastnickým státům;
— poskytovat informace o činnosti KBSE jednotlivcům, mezinárodním organizacím a neúčastnickým státům;

---

[18]) Angl. Committee of senior officials, franc. Comité des hauts fonctionnaires, rusky Komitět staršich dolžnostnych lic. Česky se někdy nepřesně překládá jako Výbor zmocněnců.

[19]) "Will review current issues".

[20]) „May take appropriate decisions".

[21]) "Relations with other international fora".

[22]) První schůze Výboru se z praktických důvodů konala ve Vídni od 28. do 29. ledna 1991, protože v té době ještě nebyl ustaven sekretariát KBSE v Praze. Schůzi výboru předsedal zástupce Jugoslávie.

— poskytovat potřebnou pomoc výkonným sekretářům summitů, následných schůzek a schůzek pořádaných v období mezi nimi;
— a plnit jiné úkoly, které mu uloží Rada nebo Výbor vysokých úředníků.

Sekretariát je složen z ředitele, úředníků a administrativního a technického personálu.

Ředitel odpovídá Radě prostřednictvím Výboru vysokých úředníků.

Tři úředníci mají na starosti organizaci schůzí a zasedání, protokol, bezpečnost, dokumentaci, informace, finanční a administrativní záležitosti.

Potřebný administrativní a technický personál je vybírán ředitelem.

Každý účastnický stát zřídí své spojovací místo[23]), které bude udržovat kontakt se sekretariátem, zejména při předávání námětů Výboru vysokých úředníků prostřednictvím sekretariátu a při předávání zpráv, dokumentů atp.

f) *Středisko pro předcházení konfliktům*

Kromě již zmíněných orgánů KBSE, které se mohou zabývat i jinými otázkami spadajícími do kompetence KBSE než záležitostmi evropského míru a bezpečnosti, ustavili účastníci pařížského summitu i nový *stálý speciální orgán* na tomto úseku. Středisko, které má *pomáhat Radě při snižování rizika konfliktů*[24]).

Středisko pro předcházení konfliktům[25]) bude v prvé fázi své operační činnosti napomáhat při *realizaci opatření na budování důvěry,* zejména konzultací a spolupráce na poli neobvyklé vojenské činnosti[26]), ročních výměn vojenských informací, komunikační sítě, výročních schůzek hodnotících závazky v této oblasti a spolupráce týkající se nebezpečných incidentů vojenské povahy.[27])

Rada, jíž je Středisko podřízeno, mu může uložit i *jiné funkce.* Zejména v budoucnu různé úkoly při urovnávání sporů, jmenovitě při smírčím řízení.

Středisko je složeno z poradního výboru a sekretariátu. Sídlí ve Vídni.

Poradní výbor je složen ze zástupců všech účastnických států. Odpovídá Radě. Úkolem poradního výboru je:
— svolávat schůzky účastnických států k otázkám neobvyklé vojenské činnosti;

---

[23]) "A point of contact".
[24]) "Will assist the Council in reducing the risk of conflicts".
[25]) "Conflict prevention centre (CPC)".
[26]) "Unusual military activities".
[27]) "Hazardous incidents of a military nature".

— svolávat roční schůzky, hodnotící uskutečňování opatření na budování důvěry;
— připravovat semináře o vojenské doktríně a jiné semináře, o jejichž konání se účastnické státy dohodnou;
— dohlížet na sekretariát Střediska;
— poskytovat fórum pro diskusi a vyjasnění informací mezi účastnickými státy o dohodnutých opatřeních k budování důvěry;
— nést všeobecnou odpovědnost za komunikační síť podle mandátu Střediska.

Poradní výbor pracuje podle procedury KBSE. Určuje si svůj pracovní program. Může konat i dodatečné schůze[28]).

Schůze účastnických států, svolané podle postupu týkajícího se neobvyklé vojenské činnosti, organizuje ředitel sekretariátu Střediska.

Sekretariát Střediska plní úkoly, které mu uloží poradní výbor. Jemu je také odpovědný.

Sekretariát má zejména udržovat databanku pro potřebu účastnických států, obsahující údaje získané na základě výměny vojenských informací mezi účastnickými státy. Publikuje ročenky o těchto údajích.

Sekretariát je složen z ředitele, dvou úředníků a z potřebného počtu administrativního a technického personálu, vybraného ředitelem.

Úředníci mají na starosti organizování schůzí, protokol, bezpečnost, spojení, dokumentaci, informace, finanční a administrativní záležitosti.

4. ZÁRODEK BUDOUCÍ ORGANIZACE EVROPSKÝCH STÁTŮ

Srovnání československých návrhů z roku 1990 a 1991 na zřízení komise, poději rady, pro evropskou bezpečnost, jakožto zamyšleného zárodku evropské bezpečnostní struktury[29]), s konečným výsledkem pařížského summitu koncem roku 1991[30]), ukazuje, že účastnické státy na této vrcholné schůzce postoupily ještě o něco více kupředu a ustavily orgány, které se budou moci vyvinout v hlavní orgány *budoucí organizace evropských států*. Ta by se pak mohla stát *skutečnou regionální organizací kolektivní bezpečnosti* ve smyslu VIII. kapitoly Charty OSN o oblastních dohodách.

Původní československý návrh na zřízení jednoho orgánu, komise, s případným pomocným orgánem výboru pro vojenské otázky, vedl tedy po rozšíření a doplnění k vytvoření *ucelené struktury stálých orgánů* se

---

[28]) První schůze poradního výboru se konala 3. prosince 1990. Předsedal jí jugoslávský zástupce.
[29]) Viz 1. a 2. část tohoto příspěvku.
[30]) Viz 3. část tohoto příspěvku.

všeobecnou kompetencí, prvé specializované agencie a stálého sekretariátu.

Hlavním orgánem nové struktury KBSE jsou pravidelně svolávaná shromáždění všech účastnických států na nejvyšší úrovni a následné schůzky na vládní úrovni, pořádané zpravidla každé dva roky.

Tyto schůzky nebo přesněji pravidelně se opakující konference účastnických států bude možné později přeměnit ve *shromáždění,* jakožto hlavní orgán budoucí organizace evropských států.

Summity i konference lze svolávat i na zvláštních zasedáních, bude-li toho vyžadovat obecná bezpečnost v Evropě nebo zvláštní, konkrétní situace, dotýkající se zájmů účastnických států.

Takovéto zvláštní schůzky se mohou stát později zavedenými zvláštními nebo naléhavými zasedáními shromáždění.

Tyto schůzky pravidelně svolávané jsou oprávněny jednat o všech důležitých otázkách souvisejících s realizací Helsinského závěrečného aktu a usnesení následných schůzek, zejména pak Pařížské charty pro novou Evropu. Rovněž stanoví směry budoucí činnosti KBSE.

Ve stejném zaměření by působilo v budoucnu i shromáždění, jako nejvyšší zastupitelský orgán účastnických států se všeobecnou pravomocí.

Rada jako centrální orgán, ve kterém účastnické státy uskutečňují pravidelné politické konzultace, projednávají konkrétní závažné záležitosti KBSE a připravují schůzky hlav států nebo vlád a následné schůzky, by se mohla později vyvinout ve druhý, nejdůležitější orgán organizace evropských států, stejného názvu: rada.

Zasedala by na úrovni ministrů zahraničních věcí, nebo jejich stálých zástupců. V prvém případě nejméně jednou do roka, ve druhém alespoň jednou měsíčně.

Nově ustavený Výbor vysokých úředníků by se takto mohl v budoucnu transformovat na schůze rady, konané za účasti stálých zástupců ministrů zahraničních věcí účastnických států.

Rada by si mohla zřizovat potřebné pomocné orgány, jako stálé nebo jako ad hoc instituce. Stálé pomocné orgány by mohly mít podobu již ustaveného Střediska pro předcházení konfliktům. K novým by mohlo patřit např. podobné středisko pro odzbrojení a kontrolu nad zbrojením a nad plněním mezinárodních dohod týkajících se opatření k budování důvěry a odzbrojení. Nebo vojenský výbor, který by sledoval evropskou vojenskou problematiku a dohlížel na evropské mírové síly, jež by mohly být v rámci KBSE zřízeny.

Takovéto síly by byly tvořeny z kontingentů účastnických států a používaly by se analogicky mírovým silám OSN v případech, kdy by byla v Evropě potřeba učinit podobná opatření k obnovení nebo udržení mezinárodního míru a bezpečnosti (např. při pohraničních konfliktech, ná-

rodnostních třenicích, nekontrolovatelné migraci, haváriích a katastrofách majících účinky i v sousedních nebo vzdálenějších evropských státech atp.)

Sekretariát KBSE, zatím jen v minimálním rozsahu, by se mohl postupně přeměňovat ve větší operativní *sekretariát* budoucí organizace evropských států, jenž by plnil mnohé nové úkoly ukládané mu pravidelně fungujícím shromážděním, radou a jejími pomocnými orgány. Jeho ředitel by mohl v budoucnu poskytovat účastnickým státům různé dobré služby a zprostředkovávat v jejich sporech nebo při ustanovování smírčích komisí nebo arbitrážních tribunálů.

Přeměna nynějších struktur KBSE ve strukturu evropské organizace bude ovšem kromě jiného vyžadovat postupné zavádění *metody většinového hlasování* při rozhodování procedurálních a technických otázek a *zdržení se hlasování* účastnických států, stran sporu nebo konfliktu, při usnášení shromáždění nebo rady. Podobně by neměl účastnický stát mít právo bránit dohodnuté kontrole jeho odzbrojovacích závazků svým hlasem proti navrženému kontrolnímu opatření. Výlučné používání metody všeobecného konsensu i v budoucnu by totiž mohlo zabrzdit, případně zastavit, další strukturální růst KBSE a znemožnit přijetí účinných opatření k udržení nebo obnovení evropského míru a bezpečnosti. Zkušenosti Společnosti národů, jejíž hlavní orgány se řídily při usnášení důležitých otázek zásadou jednomyslnosti všech členů, jsou nanejvýš varovné. Absolutní použití této metody, resp. jejího důsledku, práva veta kteréhokoliv člena, byla jednou z vážných příčin neúspěchu a nakonec i zániku této organizace.

Závěrem tedy možno říci, že nejvhodnějším a nejperspektivnějším způsobem *zajišťování československé bezpečnosti* je postupná přeměna procesu KBSE v budoucí *organizaci evropských států,* na jejíž výstavbě a pak i na jejím fungování by náš stát *aktivně participoval.*

PŘÍLOHA

Memorandum o Evropské bezpečnostní komisi
(6. dubna 1990)

Politický vývoj světa a Evropy zvlášť je tak rychlý, že mu již neodpovídají stávající instituce. Po létech konfrontace je Evropa na počátku nové etapy. Z toho vyplývají nové možnosti, ale i určitá rizika.

Bezpečnostní struktura kontinentu vycházející z poválečných realit je dosud založena na principu rovnováhy sil mezi dvěma bloky. Její základy však nejsou pevné, protože spočívají na umělých dělících čarách. Dělení Evropy na dvě části, jakož i dělení Německa na dva státy se přežilo.

Zdroje potenciálních evropských konfliktů jsou různorodější, než dosud předpokládal bipolární kontrontační systém. Z toho vyplývá nutnost šíře pojímat evropskou bezpečnost a zahrnovat do ní kromě politických a vojenských též ekonomické, ekologické a humanitární aspekty, jakož i možnost jiných ohrožení. Takovou bezpečnost však není s to zajistit dosavadní konfrontační bezpečnostní systém, ale pouze nová celoevropská struktura míru, stability a důvěry. Hluboké politické změny ve střední a východní Evropě činí potřebu takové moderní struktury ještě naléhavější.

Varšavská smlouva a NATO působí dnes v jiných podmínkách, než ve kterých vznikly. Tyto organizace, které Evropu až dosud rozdělují, by měly své působení přenést především do oblasti odzbrojení. Předpokládáme, že další vývoj posílí jejich politickou úlohu a postupně utlumí roli vojenskou. Tento proces přitom nemusí probíhat symetricky, neboť obě seskupení nejsou v řadě aspektů náplně své činnosti identická.

Za nejvhodnější základnu vytváření jednotného celoevropského bezpečnostního systému považujeme proces KBSE. Nová situace v Evropě vyžaduje, aby se i tento proces dynamičtěji ubíral cestou směřující k helsinským ujednáním druhé generace. Ta by měla vytvářet předpoklady pro postupné budování společného systému evropské bezpečnosti. Dosažení tohoto cíle vyžaduje institucionalizovat společné úsilí v rámci KBSE a vytvořit účinné mechanismy nového typu.

Dlouhodobější perspektiva budování moderního bezpečnostního systému předpokládá využití zkušeností existujících institucí mnohostranné spolupráce, jako je Rada Evropy a další, které by se postupně měly stát celoevropskými.

Při hledání možných východisek vycházíme z pozitivních poznatků získaných v dosavadním průběhu procesu KBSE, jakož i z potřeby reagovat na vývoj v Německu a na hluboké společenské změny ve střední a východní Evropě.

Československo v souladu s cíli a zásadami Charty Organizace spojených národů a Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě navrhuje zřídit v první etapě Evropskou bezpečnostní komisi složenou z účastnických států helsinského procesu. Její opodstatnění spatřujeme v tom, že by vytvořila dosud chybějící stálou celoevropskou platformu pro posuzování otázek dotýkajících se bezpečnosti na kontinentu a hledala by jejich řešení. Tato Evropská bezpečnostní komise by působila vedle obou dosavadních seskupení a nezávisle na nich.

K formování účinného systému evropské bezpečnosti by ve druhé etapě přispělo vytvoření na smluvním základě organizace evropských států za účasti USA a Kanady.

Třetí etapou by vyústila v konfederovanou Evropu svobodných a nezávislých států.

Evropská bezpečnostní komise by působila na základě konsensu. Plnila by nejdříve konzultativní, koordinační a určité kontrolní funkce a později další, na nichž se účastnické státy dohodnou. Jednalo by se zejména o tyto úkoly:

— posuzovat mezinárodně-politické souvislosti evropské bezpečnosti a navrhovat přijetí vhodných opatření;
— předcházet případům ohrožení evropského míru a bezpečnosti, vzniku vyhrocených situací, sporů, vojenských incidentů a konfliktů a doporučovat i nabízet prostředky k jejich řešení (dobré služby, zprostředkování, zjišťování faktů, smírčí nález apod.);
— zabývat se otázkami ohrožení a porušení bezpečnosti z příčin ekonomických, ekologických a humanitárních velkého rozsahu a mezinárodního dopadu;
— vytvářet prostor pro přímé kontakty, jednání obou seskupení a jejich členů, v případě potřeby i za účasti evropských neutrálních a nezúčastněných zemí;
— vyjadřovat se k průběhu jednání evropských odzbrojovacích a bezpečnostních fór a navrhovat jejich další zaměření;
— posuzovat možnosti rozšíření náplně existujících odzbrojovacích fór a ustavení nových;
— projednávat zprávy kontrolních a konzultativních středisek o plnění evropských odzbrojovacích a bezpečnostních dohod;
— vzájemně se informovat o doktrinálních, strukturálních, organizačních a rozpočtových změnách týkajících se ozbrojených sil účastnických států a o zavádění nových zbrojních systémů;
— informovat Organizaci spojených národů a další regionální organizace o dosažených výsledcích ve sféře evropského odzbrojení a bezpečnosti.

Komise by se scházela na úrovni ministrů zahraničních věcí a jejich stálých zástupců. Řádná zasedání komise na úrovni ministrů by se konala nejméně jednou do roka. Mimořádná zasedání by mohla být svolávána na žádost účastnických států.

Zasedání stálých zástupců by se konala jednou za měsíc, případně i častěji, pokud o to některý účastnický stát požádá.

Komisi by byl podřízen Vojenský výbor složený z vojenských zástupců účastnických států KBSE. Scházel by se nejméně jedenkrát do roka a zabýval by se otázkami, které vymezí Komise. Komise by mohla zři-

zovat za účelem plnění svých úkolů pomocné orgány. Potřebné technické služby by Komisi zabezpečoval nevelký operativní, stálý sekretariát.

Za sídlo Komise nabízí Československo Prahu. Na žádost účastnických států, by Komise mohla zasedat i jinde.

Nadcházející summit 35 zemí, který bude projednávat důležité otázky dalšího vývoje bezpečnosti a spolupráce v Evropě, by mohl přijmout rozhodnutí o vytvoření organizačních předpokladů pro zřízení Evropské bezpečnostní komise, jako zárodku nové bezpečnostní struktury na kontinentu.

Československo má na vzniku takové struktury z historických, politicko-strategických i dalších důvodů eminentní zájem. Při vypracování návrhu jsme vzali v úvahu dosud předložené náměty ostatních účastnických zemí KBSE, které se blíží našemu pojetí evropské bezpečnosti. Tento návrh je otevřen diskusi.

Dynamický vývoj na kontinentu vytváří podmínky pro různé přístupy k formování celoevropských struktur a jejich adekvátních mechanismů. Cílem by však mělo být vytvoření nového, dostatečně pružného a perspektivního modelu evropské bezpečnosti.

Takový vývoj by byl v zájmu nejen Evropy, ale i celého světa.

THE NEW PANEUROPEAN SECURITY SYSTEM

Summary

The study deals with the new security structures and institutions of the Conference on security and co-operation in Europe (CSCE) as they are formulated in the Charter for a new Europe which was adopted in Paris, November 1990.

At this summit meeting the participating states came to the conclusion that to strengthen peace requires development of the structure of the CSCE. To this end they decided to enhance and make more regular existing organs, such as summit meetings, follow-up meetings and meetings of experts, and to establish new ones, such as council, conflict prevention centre, committee of senior officials and permanent secretariat.

Summit, i.e. meeting of the heads of state or government, is the highest forum for consultations, coordination and control within the CSCE process. Summits will usually meet at the end of the follow-up meetings.

Follow-up meetings of the participating states will be held as a rule every two years and their duration will not exceed three months. They will evaluate developments in Europe during the past two years, control the fulfilment of the decisions adopted by the last summit and follow-up meeting and consider further measures undertake to enhance the Helsinki process.

Council, consisting of the ministers for foreign affairs, will meet regularly, at least once a year. It will provide the central forum for political consultations, consider issues relevant to peace and security in Europe and take appropriate decisions.

Conflict prevention centre will be an auxiliary organ of the council. Its task is to assist the council in reducing the risk of conflicts or hazardous incidents of a military nature. Its seat is Vienna.

Committee of senior officials, consisting of viceministers for foreign affairs or of directors of the departments for CSCE, will carry out decisions of the council, review current issues within CSCE, prepare meetings of the council and consider future work of the CSCE. Committee will meet regularly or without delay in emergency situations.

Secretariat, consisting of a director and officers, will i.a. provide administrative support to the meetings of the council, and of the committee of senior officials, maintain an archive of CSCE documentation, circulate documents and provide information in the public domain regarding the CSCE. The seat of the secretariat is Prague.

All mentioned organs of the CSCE may in future develop and transform into main organs of an all-european system of collective security, namely assembly, security council and secretariat.

Czechoslovakia will actively participate in this transformation of CSCE into an all-european system of collective security. It will as a member of such an organization actively support its effective functioning.

Such a new paneuropean security system will ensure security and independence of all its members, including Czechoslovakia.

1991 ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE — IURIDICA 4—5 PAG: 21—44

VLADIMÍR KOPAL

K ÚSILÍ O ROZVOJ PROSTŘEDKŮ POKOJNÉHO ŘEŠENÍ MEZINÁRODNÍCH SPORŮ, ZVLÁŠTĚ V EVROPĚ

Podepsáním Pařížské charty pro novou Evropu dne 21. listopadu 1990[1]) hlavami států nebo vlád účastnických států Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (KBSE) byla ukončena éra konfrontace a rozdělení našeho kontinentu. Signatáři tohoto dokumentu slavnostně prohlásili, že „od nynějška budou naše vztahy založeny na úctě a spolupráci". V Pařížské chartě byl přitom pregnantně vyjádřen její filozofický základ slovy: „Trvalá oddanost demokracii založené na lidských právech a základních svobodách; prosperita pomocí hospodářské svobody a sociální spravedlnosti; a stejná bezpečnost pro všechny země." Signatáři Pařížské Charty[2]) zároveň potvrdili platnost deseti zásad Závěrečného aktu Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě a zdůraznili, že plné uskutečnění všech závazků KBSE musí tvořit základ pro iniciativy, které nyní rozvíjejí, aby umožnili evropským národům žít podle jejich předsevzetí.

V druhé části Pařížské charty, která obsahuje směrnice pro budoucnost, pak v oddíle nazvaném „Bezpečnost" signatáři kromě jiného prohlašují: „Jsouce si vědomi, že podstatným doplňkem povinnosti států zdržet se hrozby silou nebo použití síly je pokojné řešení sporů, přičemž obojí je podstatným činitelem pro udržení a posílení mezinárodního míru a bezpečnosti, budeme nejen hledat účinné způsoby jak zabránit, politickými prostředky, konfliktům, jež mohou vyvstat, ale vymezíme též, ve shodě s mezinárodním právem, vhodné mechanismy pokojného řešení

---

[1]) Znění Pařížské charty viz v dok. OSN A/45/859 z 12. prosince 1990, Příloha.

[2]) Podobně jako Závěrečný akt KBSE z r. 1975, nemá mít Pařížská charta povahu právně závazné mezinárodní smlouvy, což je zřejmé mj. z toho, že v jejím závěru se uvádí, že tento dokument není určen k registraci podle čl. 102 Charty OSN, který ukládá členům OSN, aby co nejdříve registrovali u sekretariátu OSN každou smlouvu a každou mezinárodní dohodu, kterou uzavřou. Francouzská vláda však byla pověřena, aby předala generálnímu tajemníkovi OSN znění Pařížské charty, aby ji rozšířil jako oficiální dokument mezi všemi členy OSN.

všech sporů, jež vzniknou. Proto se zavazujeme hledat nové formy spolupráce v této oblasti, zejména okruh metod pokojného řešení sporů, včetně mandatorní účasti třetích stran."

Do popředí pozornosti účastnických států KBSE se tak znovu dostává jedna z vývojově nejstarších zásad mezinárodního práva. Její rozvětvená úprava zaujímá významné místo v úsilí o rozvoj soudobého systému mezinárodního práva, které charakterizuje úplný zákaz hrozby silou a použití síly, existence a rostoucí úloha mezinárodní organizace jakožto nástroje mezinárodní zákonnosti, a progresivní rozvoj mezinárodního práva a jeho kodifikace.

I. VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY POKOJNÉHO ŘEŠENÍ MEZINÁRODNÍCH SPORŮ DO II. SVĚTOVÉ VÁLKY

Úsilí o prosazení zásady pokojného řešení mezinárodních sporů, kterou je možno právem označit za přímý protějšek zákazu hrozby silou a použití síly,[3]) jakož i promítnutí této zásady do podrobnějších právních úprav, začaly se ovšem rozvíjet a dosáhly určitých výsledků ještě předtím, než se podařilo plně vyloučit hrozbu a použití síly z právně dovolených prostředků mezinárodní politiky, ač konec konců toto úsilí směřovalo k stejnému cíli.

Z tohoto hlediska je právě charakteristické, že řadu kodifikačních dokumentů, sjednaných na I. a II. haagské mírové konferenci z let 1899 a 1907, zahajovala *Úmluva o pokojném vyřizování mezinárodních sporů.*[4]) Tato úmluva přinesla poprvé mnohostrannou dispozitivní úpravu dobrých služeb a zprostředkování, mezinárodních vyšetřovacích komisí, jakož i mezinárodní arbitráže, přičemž položila základ k vzniku *Stálého rozhodčího dvora.* Třebaže její uzavření nutno považovat i z dnešního pohledu za významný krok, praktický dosah této úmluvy v úsilí o plné uplatnění pokojného řešení sporů zůstal omezený, neboť závazky smluvních stran použít prostředků v ní stanovených zůstaly oslabeny typickými výhradami „pokud to okolnosti dovolí", „pokud se spory netýkají ani cti ani podstatných zájmů" apod. Také Stálý rozhodčí dvůr, který byl ustaven v Haagu, ve skutečnosti vytvářel pouze mechanismus pro sestavování rozhodčích tribunálů pro řešení případů, s nimiž se sporné strany na tento dvůr obracely.[5]) Stálý rozhodčí dvůr, třebaže byl dle čl. 42

---

[3]) Srov. Leland M. *Goodrich,* Edvard *Hambro* a Anne P. *Simmons,* Charter of the United Nations (Commentary and Documents), New York, 1969, str. 41.

[4]) Text této úmluvy ve znění revidovaném II. haagskou konferencí viz v Dokumentech ke studiu mezinárodního práva, jež vydal Antonín *Hobza,* Praha, 1931, str. 117 n.

[5]) Srov. Vladimír *Outrata,* Mezinárodní právo veřejné, Praha, 1960, str. 491 n.

I. haagské úmluvy „příslušný pro všechny případy arbitráže, pokud mezi stranami není dohody o dosazení zvláštní jurisdikce", mohl také rozhodovat pouze takové spory, které mu strany předložily a rozhodčí výrok Dvora ovšem měl zavazovat dle č. 84 pouze rozvádějící strany. Pravomoc Dvora zůstávala tak ryze fakultativní, třebaže smluvní strany uznaly „arbitráž za prostředek nejúčinnější a zároveň nejvíce odpovídající slušnosti, jak vyřešit spory, které nebyly vyřízeny cestou diplomatickou" v právních otázkách a v první řadě v otázkách, jak mají být mezinárodní úmluvy vykládány nebo jak jich má být užíváno.

Chtějíc usnadnit stranám přístup k rozhodčímu orgánu a zabezpečit stálost judikatury, jednala II. haagská mírová konference z podnětu Spojených států o projektu stálého rozhodčího soudu v Haagu (tzv. Dvůr arbitrážní spravedlnosti), který počítal s jmenováním rozhodčích soudců na určité období a pravidelnými zasedáními tohoto orgánu. Tento záměr se však nepodařilo realizovat.[6])

Celý tento vývoj byl ovšem provázen sjednáváním dvoustranných smluv uplatňujících různé způsoby řešení sporů, z nichž pro další rozvoj mezinárodního práva v této oblasti měly značný význam zejména stálé vyšetřovací komise, vytvořené tzv. Bryanovými arbitrážními smlouvami, jež byly sjednány mezi Spojenými státy a řadou dalších zemí. Naproti tomu arbitrážní smlouvy, uzavírané v tomto období evropskými mocnostmi, zůstávaly v podstatě na úrovni I. haagské úmluvy. Tak např. v dvoustranné smlouvě mezi Francií a V. Británií z r. 1903, která se stala vzorem pro řadu dalších smluv tohoto druhu, bylo dohodnuto řešit arbitráží všechny spory právní povahy, jež se nedotýkaly životních zájmů, nezávislosti a cti smluvních stran, jakož i zájmů třetích států.[7])

První světový válečný konflikt, nebývalý svým rozsahem, ztrátami na životech a způsobenými škodami, a v neposlední řadě též rozvratem, k němuž vedl v řadě zemí, se stal ve svém závěru podnětem k zdokonalení prostředků pokojného řešení mezinárodních sporů a dokonce i snah o vytvoření uceleného právního systému za tímto účelem. Tvůrci *Paktu Společnosti národů z r. 1919* šli přitom tak daleko, že systém pokojného řešení sporů v něm stanovený se měl stát základem soustavy mezinárodní bezpečnosti, která počítala s uplatněním sankcí dle čl. 16

---

[6]) Srov. Antonín *Hobza,* Úvod do mezinárodního práva mírového, Část II, Praha, 1935, str. 412 n. Obdobně zůstal neuskutečněn i projekt dalšího stálého orgánu, tzv. Mezinárodního soudu kořistního, který měl působit jako odvolací instance ve věcech právoplatnosti rozhodnutí vnitrostátních kořistních soudů o zabavení obchodních lodí nebo jejich nákladu ve válce.

[7]) Srov. L. *Oppenheim,* International Law. A Treatise, Vol. II, Disputes, War and Neutrality. Seventh Edition, Ed. by H. *Lauterpacht,* London, New York, Toronto, 1955, str. 14 n. a str. 29 n.

Paktu právě pro případy, že by se některý člen Společnosti národů uchýlil k válce, nedbaje závazků pokojného řešení sporů, které převzal podle článků 12, 13 nebo 15. Obdobně tomu mělo být i dle čl. 17 při sporech s účastí nečlenských států.

Třebaže se tato konstrukce mezinárodní bezpečnosti v praxi neosvědčila a Společnost národů z příčin, které jsou všeobecně známy, ztroskotala, nelze podceňovat význam, který natrvalo náleží Paktu ve věci rozvoje zásady pokojného řešení mezinárodních sporů. Pakt totiž přinesl v čl. 13 obecný závazek předkládat spory, které se podle mínění členů Společnosti hodily k rozhodnutí arbitráží nebo soudem, tedy spory právní povahy, rozhodčímu nebo soudnímu řízení. Takové spory byly definovány jako „spory o výklad některé smlouvy, o všelikých otázkách práva mezinárodního, o tom, je-li dána skutečnost, která, jsouc prokázána, by zakládala porušení mezinárodního závazku, neb o rozsah a povahu náhrady, jíž jest dáti za takové porušení.“[8]) Tato definice byla v podstatě převzata po II. světové válce do čl. 36 Statutu Mezinárodního soudního dvora, týkajícího se opčního prohlášení o obligatorní příslušnosti dnešního mezinárodního soudního orgánu.

Neméně závažnými byly závazky, že členové Společnosti poctivě vykonají vynesené rozsudky a že se neuchýlí k válce proti žádnému členu Společnosti, který se jim podvolí. Nevykonal-li by se rozsudek, měla Rada Společnosti národů navrhnout opatření, která by mu dodala účinnosti — prvek, který se opět objevuje po II. světové válce v zakládající listině dnešní mezinárodní organizace, v čl. 94 Charty OSN.

Pakt Společnosti národů dále pověřil v čl. 14 její Radu úkolem, aby připravila návrh Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti, který měl rozhodovat o všech mezinárodních sporech, jež mu strany předloží. Tento záměr se podařilo realizovat v neuvěřitelně krátké době. V únoru 1920 Rada jmenovala poradní výbor právníků a pověřila jej vypracováním návrhu na zřízení tohoto soudu, který schválila již ku konci téhož roku, 3. prosince 1920. Statut byl krátce poté připraven k podpisu a ratifikaci 16. prosince 1920. *Statut Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti* (SDMS) se tak nestal přímou součástí Paktu Společnosti národů a odvozoval svou platnost ze zvláště sjednaného dokumentu. Byl později revidován Protokolem o změnách Statutu ze 14. září 1929, který nabyl platnosti až v r. 1936, avšak některé jeho změny (týkající se zvýšení počtu soudců a stálosti působení Dvora) byly uvedeny v život již dříve.

---

[8]) Cit. dle českého překladu Paktu v Dokumentech ke studiu mezinárodního práva A. *Hobzy,* str. 16 n., zvl. str. 29.

Konečně třeba připomenout úlohu *Rady Společnosti národů* při posuzování sporů, které nepodléhaly řízení rozhodčímu nebo soudnímu (tedy sporů rázu politického), které by mohly vésti k roztržce.[9]) Systém vyřizování sporů v Radě, jeho proslulé mezery a posléze i praxe rozvíjená na tomto základě, staly se ve své době předmětem četných kritických analýz a úvah. Byly učiněny i pravotvorné kroky k překlenutí nedostatků Paktu, z nichž nejdalekosáhlejším měl být *Protokol o pokojném vyřizování mezinárodních sporů* jednomyslně přijatý *dne 2. října 1924* Shromážděním Společnosti národů. Tento dokument byl závažný již tím, že jeho tvůrci poprvé výslovně a jasně inkriminovali útočnou válku. V čl. 2 Protokolu byl vysloven zákaz uchýlit se k válce ve formě, kterou možno označit za předchůdkyni formule zákazu použití síly a hrozby silou, která byla zakotvena na konci II. světové války v Chartě OSN.[10]) Na základě Protokolu měla se pak stát plně závaznou pravomoc SDMS v případech vymezených v čl. 36, odst. 2 Statutu Dvora (tj. ve sporech právních), přičemž byla státům ponechána možnost učinit výhrady slučitelné s touto doložkou. V dalších ustanoveních přinesl Protokol podstatné doplňky k čl. 15 — 17 Paktu. Poprvé v dějinách ukládal pokojné řešení pro všechny spory mezi státy, upravil jeho prostředky a začlenil je do systému Paktu Společnosti národů.

Ženevský protokol konečně obsahoval i závazek svých signatářů zúčastnit se mezinárodní konference pro snížení zbrojení, která byla svolána Radou Společnosti národů na 15. června 1925 do Ženevy. Nabytí platnosti Protokolu bylo pak vázáno nejen na určitý počet ratifikací (většiny stálých členů Rady a deseti jiných členů Společnosti), ale i na přijetí plánu na snížení zbrojení zmíněnou konferencí. Ani jeden z těchto předpokladů se však nepodařilo naplnit.

Z kroků, které byly realizovány po neúspěchu s Ženevským protokolem, nutno připomenout nejprve tzv. *Locarnské dohody z r. 1925,* sestávající ze Smlouvy o vzájemných zárukách mezi Německem, Belgií, Francií, V. Británií a Itálií, a čtyř rozhodčích instrumentů (Rozhodčí úmluvy mezi Německem a Belgií a Německem a Francií, a Rozhodčí smlouvy

[9]) Rámec tohoto příspěvku nedovoluje zabývat se podrobněji kategoriemi „právních" a „politických" sporů, jakož i kritikou tohoto rozlišování, o nichž existuje rozsáhlá literatura. Autor však vychází z toho, že toto rozlišování je běžné v mezinárodní praxi a uplatňuje je řada důležitých mezinárodních smluv, včetně Paktu Společnosti národů a Charty OSN, jakož i statutů mezinárodních soudů obou těchto organizací.

[10]) Český překlad Protokolu viz v Dokumentech ke studiu mezinárodního práva A. *Hobzy*, str. 140 n.

[11]) Součástí Locarnského systému staly se i Smlouvy o vzájemných zárukách mezi Francií a Polskem a Francií a Československem pro případ porušení závazků mezi Německem a těmito státy, sjednaných v Locarnu.

mezi Německem a Polskem a Německem a Československem).[11]) Pro účel tohoto článku jsou zajímavé právě tyto rozhodčí instrumenty, které shodně odkazovaly všechny spory jakékoliv povahy mezi jejich stranami o nějakém právním nároku, které by nebyly vyřešeny přátelským urovnáním diplomatickou cestou, k rozhodnutí buď rozhodčímu soudu nebo Stálému dvoru mezinárodní spravedlnosti. Dříve, než by se tak stalo, mohly však strany předložit svůj spor společnou dohodou k urovnání příslušné Stálé smírčí komisi, které pak měly být předloženy všechny rozepře, jež by se nepodařilo rozřešit přátelským narovnáním použitím diplomatické cesty a jež by nemohly být vyřízeny soudní cestou, a pro něž by nebyl stanoven způsob vyřízení v jiné platné smlouvě.[12])

Ve srovnání s těmito podrobně koncipovanými soustavami pokojného řešení mezinárodních sporů působil kuse jiný meziválečný akt týkající se této problematiky — *Obecná smlouva o zřeknutí se války z 27. srpna 1928,* známá též jako Pařížský či Briand-Kelloggův pakt. Přes svou všeobecnost se však právě tato smlouva stala platným základem inkriminace útočné války, neboť její signatáři odsoudili válku „jako prostředek k vyřešení mezinárodních neshod" a zřekli se jí „jako prostředku národní politiky ve svých vzájemných vztazích". Logickým důsledkem této zásady byla pak i druhá podstatná zásada této smlouvy, podle níž její strany uznaly, že urovnání nebo vyřešení všech neshod a sporů, ať budou jakékoliv povahy nebo původu, které mezi nimi vzniknou, nesmí se dít jinak než pokojnými prostředky.[13]) Třebaže Pařížský pakt, podobně jako předtím Ženevský protokol z r. 1924 nepřinášel žádné sankce, které by zabezpečovaly jeho dodržování a nestal se efektivní překážkou k odvrácení agresí, ke kterým se uchýlily mocnosti Osy v druhé polovině 30. let, zůstává význam tohoto aktu pro rozvoj mezinárodního práva nepopíratelný.[14])

Rok 1928 přinesl konečně i *Generální akt o pokojném řešení mezinárodních sporů,* který byl přijat Shromážděním Společnosti národů *dne*

---

[12]) Srov. znění Rozhodčí smlouvy mezi Československem a Německem z 16. října 1925, otištěném v Dokumentech ke studiu mezinárodního práva *A. Hobzy,* str. 156 n.

[13]) Český překlad této smlouvy viz tamtéž, str. 174 n. K podrobnějšímu zhodnocení jejího významu srov. Jaroslav *Žourek,* L'interdiction de l'emploi de la force en droit international, Leiden — Genève, 1974, str. 39 n. — Pařížský pakt nabyl platnosti dne 24. července 1929 a do začátku II. světové války k němu přistoupily prakticky všechny ostatní státy tehdejšího světa. Znění Pařížského paktu měl být též přizpůsoben Pakt Společnosti národů v preambuli a článcích 12, 13, 15 a 16.

[14]) Z Pařížského paktu z r. 1928 vycházeli tvůrci Londýnské dohody o stíhání a potrestání hlavních válečných zločinců evropských zemí Osy z 8. srpna 1945 při definování zločinů proti míru. Výslovně se o něj opíraly obžaloba a rozsudek Mezinárodního vojenského tribunálu v Norimberku. (Srov. Josef *Mrázek,* K boji s mezinárodní zločinností z hlediska mezinárodního práva, Praha, 1979, str. 70 n.)

26. září 1928 a nabyl působnosti dne 16. srpna 1929.[15]) Tento akt stanovil pro všechny spory, jež by nemohly být řešeny cestou diplomatickou, řízení před stálými nebo zvláštními smírčími komisemi sestavenými zúčastněnými stranami. V případě, že se je nepodaří urovnat vzájemnou dohodou, mají pak být tyto spory předloženy rozhodčímu soudu sestavenému podle pravidel stanovených v Aktu. Generální akt dále předpokládal soudní příslušnost SDMS „pro všechny spory, při nichž by si strany navzájem upíraly nějaké právo". Při přijetí těchto závazků bylo možno formulovat výhrady, které byly v Aktu taxativně vypočteny. Kromě toho však strany mohly přistoupit pouze k některým částem Aktu, tj. mohly přijmout buď všechny v něm předvídané způsoby řešení sporů, nebo pouze smírčí a soudní vyřizování sporů, nebo pouze smírčí vyřizování, přičemž všechny tři skupiny států by byly vázány všeobecnými ustanoveními Aktu.

II. CHARTA OSN A NÁSLEDNÉ DOKUMENTY

Světový mír po II. světové válce, draze vykoupený krutými zkušenostmi a nesmírnými oběťmi mnoha národů, měl spočívat na nových právních základech, zakotvených v *Chartě Organizace spojených národů podepsané dne 26. června 1945 v San Franciscu* a zabezpečovaných novou a lepší mezinárodní organizací, která na základě Charty vznikla. Charta vytýčila v čl. 1 jako první z cílů této organizace dvojjediný cíl: „udržovat mezinárodní mír a bezpečnost a za tím účelem konat účinná kolektivní opatření, aby se předešlo a odstranilo ohrožení míru a byly potlačeny útočné činy nebo jiná porušení míru a aby pokojnými prostředky a ve shodě se zásadami spravedlnosti a mezinárodního práva bylo dosaženo úpravy nebo řešení těch mezinárodních sporů nebo situací, které by mohly vést k porušení míru".[16]) Bezpečnostní systém Charty spočívá na zákazu hrozby silou a použití síly, formulovaném v čl. 2, odst. 4; tento zákaz je provázen povinností řešit mezinárodní spory „pokojnými prostředky tak, aby ani mezinárodní mír a bezpečnost, ani spravedlnost nebyly ohrožovány". Tato zásada platí podle Charty nejen pro členy OSN (čl. 2, odst. 3), ale vztahuje se spolu s ostatními

---

[15]) Český překlad Generálního aktu z r. 1928 viz v Dokumentech ke studiu mezinárodního práva *A. Hobzy,* str. 178 n. — K úloze předválečného Československa při sjednávání tohoto aktu a jeho postojům ke všem zde uváděným instrumentům srov. podrobněji Vladimír *Kopal,* Evolution of the Position of Czechoslovakia in Relation to the Obligatory Jurisdiction of the World Court, *in* Hague Academy of International Law, The Peaceful Settlement of International Disputes in Europe: Future Prospects, Workshop 1990. Dordrecht/Boston/London, 1991, str. 497—508.

[16]) Znění Charty OSN a Statutu MSD je v této práci uváděno dle českého překladu vydaného Informačním ústředím OSN v Praze v r. 1968.

zásadami OSN i na nečlenské státy, „pokud to bude nutné k udržení mezinárodního míru a bezpečnosti“ (čl. 2, odst. 6). Na rozdíl od zákazu hrozby silou a použití síly dle čl. 2, odst. 4 není však formulace povinnosti pokojného řešení sporů v čl. 2, odst. 3 Charty natolik kategorická, že by ukládala určitý výsledek; neboť — jak bylo výstižně napsáno — toto ustanovení „nemůže ukládat státům, aby nalezly řešení pro všechny své neshody, které je staví jednoho proti druhému: jejich zájmy jsou složité, vyvíjejí se a musí se neustále přizpůsobovat. Navíc . . . je Charta poměrně indiferentní vůči tomu, zda státy najdou pro své spory řešení: záleží jí na tom, aby se tyto neshody nerozjitřily do té míry, že by je vedly k tomu, aby je řešily silou. Je proto třeba, a stačí, aby se státy pustily do procesu pokojného řešení, přičemž nezáleží na tom, do kterého a jaký bude jeho výsledek.“[17])

Tento charakter zásady pokojného řešení sporů se plně promítá i do *kapitoly VI Charty,* nazvané *Pokojné řešení sporů.* Její čelné ustanovení — čl. 33 — výslovně omezuje povinnost takového řešení na spory, jejichž trvání by mohlo ohrozit udržení mezinárodního míru a bezpečnosti a navíc ponechává stranám v každém sporu na vůli, jaký pokojný prostředek pro jeho řešení použijí. *Rada bezpečnosti* pak dle čl. 34 je zmocněna konat šetření o každém sporu nebo každé situaci, která by mohla vést k mezinárodním třenicím nebo vyvolat spor, může v každém období sporu dle čl. 36 doporučit vhodné řízení nebo způsoby postupu při úpravě, příp. dle čl. 37 doporučit takové podmínky úpravy, jaké považuje za přiměřené a dle čl. 38 činit jim doporučení pro pokojné řešení sporu, žádají-li o to všechny strany ve sporu. Rada však vždy musí jednat se zřetelem na to, zda trvání sporu nebo situace by mohlo ohrozit udržení mezinárodního míru a bezpečnosti (čl. 34 a 37, odst. 2).

Je pravda, že Charta OSN umožňuje, aby se vedle Rady bezpečnosti zabývalo spory a nebezpečnými situacemi i *Valné shromáždění,* které je podle čl. 11, odst. 2 oprávněno jednat o veškerých otázkách týkajících se udržování mezinárodního míru a bezpečnosti, které mu předloží některý člen OSN nebo Rada bezpečnosti, a může o všech takových otázkách činit doporučení. Navíc může Valné shromáždění dle čl. 14 doporučovat opatření pro pokojnou úpravu každé situace jakéhokoliv původu, má-li za to, že by mohla poškodit obecné blaho nebo přátelské vztahy mezi národy, což je formulace patrně s širším dosahem, než je tomu u situací přisouzených pravomoci Rady bezpečnosti dle kapitoly VI.

---

[17]) Srov. La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article sous la direction de Jean-Pierre *Cot* et Alain *Pellet*. Secrétaire de la rédaction: Paul *Tavernier*, Paris, Bruxelles, 1985, str. 106. (Autorem cit. komentáře k čl. 2, odst. 3 Charty je Jean *Charpentier.)*

Avšak pravomoc Valného shromáždění v tomto směru je — a zůstává do dnešní doby — významně omezena, jak obecně vyplývá z celkové charakteristiky jeho funkce jakožto orgánu deliberativního a doporučujícího, tak i z konkrétního omezení jeho pravomoci, vyjádřeného v čl. 12, v poměru k Radě bezpečnosti, jíž náleží základní odpovědnost za udržení mezinárodního míru a bezpečnosti (čl. 24).

Úlohu Rady bezpečnosti jakožto strážce mezinárodní pospolitosti nad udržováním mezinárodního míru a bezpečnosti, která z toho důvodu dbá o pokojné řešení sporů, dokresluje i kapitola VIII Charty týkající se oblastních dohod a orgánů. Podle čl. 52 mají členové OSN, kteří vstoupí v takové dohody nebo ustaví takové orgány, vynaložit veškeré úsilí, aby dříve než předloží místní spory Radě bezpečnosti, dosáhli jejich pokojného řešení použitím těchto oblastních dohod nebo orgánů. Rada má pak povzbuzovat rozvoj pokojného řešení místních sporů právě použitím takových oblastních dohod nebo orgánů.

Klíčová úloha Rady bezpečnosti ve věcech týkajících se mezinárodního míru a bezpečnosti — a tedy i v starosti o pokojné řešení sporů a odstraňování nebezpečných situací — vedla tvůrce Charty OSN dokonce k tomu, že vyjádřili poměrně slabě preferenci Mezinárodního soudního dvora v řešení sporů právní povahy. Dle čl. 36, odst. 3 má totiž Rada bezpečnosti pouze „přihlížet rovněž k tomu, že spory právní povahy by strany měly zpravidla vznášet na Mezinárodní soudní dvůr podle ustanovení jeho Statutu.“ Tato dikce Charty je slabší, než tomu bylo v obdobném ustanovení čl. 13 Paktu Společnosti národů a v dalších předválečných instrumentech.

Na rozdíl od svého předchůdce (SDMS), *Mezinárodní soudní dvůr* (MSD) byl v nové struktuře mezinárodní organizace zařazen mezi hlavní orgány OSN a je v čl. 92 Charty označen za „hlavní soudní orgán Organizace spojených národů“. Jeho Statut, který je založen na Statutu SDMS, se stal přímo součástí Charty OSN. Nicméně ani MSD, stejně tak jako tomu bylo u jeho předchůdce, nebyl nadán obligatorní jurisdikcí, a to ani v případech právní povahy, jak bylo znovu navrhováno při sjednávání nového Statutu, obdobně jako tomu bylo již v r. 1920, když Výbor právních znalců připravoval znění Statutu SDMS.[18]) Podle čl. 36, odst. 1 Statutu MSD se příslušnost Dvora vztahuje na všechny spory, které naň strany vznesou, a na všechny otázky zvlášť předvídané Chartou OSN, v platných smlouvách a úmluvách. Pravomoc soudu se tak plně opírá o souhlas stran ve sporu, který může být dán buď v každém konkrétním

---

[18]) Srov. Shabtai *Rosenne,* The Law and Practice of the International Court, Vol. One, Leyden, 1965, str. 364 n.

případě nebo obecně předem ve smlouvách o pokojném řešení mezinárodních sporů, ve zvláštních doložkách mezinárodních smluv, nebo konečně v tzv. „opční doložce" dle čl. 36, odst. 2 Statutu, uznávající závaznou pravomoc Dvora ipso facto a bez zvláštního ujednání ve všech právních sporech, jak jsou vymezeny v tomto ustanovení.

Statut MSD a nové postavení Dvora v systému orgánů OSN tak ve skutečnosti nic nezměnily na tom, že „až dosud neexistuje žádná všeobecná mezinárodní právní povinnost států, aby řešily své spory arbitráží nebo soudním řízením."[19]) Zůstal tak i nadále v platnosti závěr, který obecně vyjádřil již SDMS v r. 1923 ve svém posudku ve věci Postavení Východní Karélie, když uvedl: „Je plně zakotveno v mezinárodním právu, že žádný stát nemůže být bez svého souhlasu nucen k tomu, aby předložil své spory s jinými státy buď zprostředkování nebo arbitráži, nebo jakémukoliv jinému druhu pokojného řešení. Takový souhlas může být dán jednou provždy ve formě svobodně převzatého závazku, avšak může z druhé strany být dán ve zvláštním případě mimo jakýkoliv existující závazek."[20])

Studená válka, která brzy po vzniku nové mezinárodní organizace propukla ve světě a měla svůj mimořádný ohlas i na půdě OSN, ovšem nijak neprospěla dalšímu rozvoji mezinárodního práva vůbec a úseku řešení sporů zvláště. *Revize Generálního aktu o pokojném řešení mezinárodních sporů z r. 1928,* ač byla přijata Valným shromážděním OSN *dne 28. dubna 1949* jednomyslně, získala jen malý počet smluvních stran, a to vesměs z řad menších států.[21])

Teprve zmírňování napětí, probíhající s různými peripetiemi od 2. poloviny 50. let, které vedle politických dohod umožnilo rozvinout v širším měřítku úsilí o progresivní rozvoj mezinárodního práva a jeho kodifikaci jak byly zamýšleny v čl. 13 Charty OSN, vedlo též k pokroku v oblasti úpravy pokojného řešení mezinárodních sporů. Do *Deklarace zásad mezinárodního práva týkajících se přátelských vztahů a spolupráce mezi státy v souladu s Chartou OSN,* která byla jednomyslně schválena v rezoluci Valného shromáždění OSN 2625 (XXV) z *24. října 1970,*[22]) byla též zařazena zásada, že státy jsou povinny řešit své mezinárodní spory pokoj-

---

[19]) Srov. L. *Oppenheim* — H. *Lauterpacht* v díle uvedeném v pozn. 7, str. 6.

[20]) Permanent Court of International Justice, Status of Eastern Carelia, Advisory Opinion, Series B, No. 5, str. 27.

[21]) Revidovaný Generální akt vstoupil v platnost dne 20. září 1950. K 31. prosinci 1988 však stranami celého aktu byly jen Belgie, Burkina Faso, Dánsko, Lucembursko a Norsko, stranami částí aktu, týkajících se smírčího a soudního řízení, jakož i závěrečných ustanovení, pak Nizozemí a Švédsko. (Srov. Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General. Status as at 31 December 1988, dok. OSN ST/LEG/SER.E/7, str. 33.

[22]) Český překlad Deklarace viz v Dokumentech ke studiu mezinárodního práva a politiky, sv. III, Praha, 1977, str. 710 n.

nými prostředky tak, aby ani mezinárodní mír a bezpečnost, ani spravedlnost nebyly ohrožovány. Stalo se tak hned za čelnou zásadou tohoto dokumentu, tj. zásadou zakazující hrozbu silou a použití síly. Obdobně jako ostatní principy obsažené v Deklaraci, byla přitom zásada pokojného řešení sporů adresována všem státům a ve shodě s Chartou OSN dále rozvedena. Z prvků, které představovaly progresivní rozvinutí této zásady, nutno se zmínit alespoň o tom, že státy jsou povinny snažit se o brzké a spravedlivé řešení svých mezinárodních sporů a ve snaze o takové řešení jsou dále povinny dohodnout se na pokojném prostředku vhodném podle okolností a povahy sporu. Nepodaří-li se dosáhnout jeho řešení jedním z pokojných prostředků podle jejich volby, mají strany ve sporu povinnost pokračovat v urovnávání sporu jinými prostředky, na nichž se dohodnou. Sporné strany i jiné státy jsou přitom povinny se vystříhat jakéhokoliv jednání, které by mohlo zhoršit situaci tak, že by to mohlo ohrozit udržení mezinárodního míru a bezpečnosti, a musí se chovat v souladu s cíli a zásadami Charty OSN.[23])

Dalším významným dokumentem tohoto druhu stala se pak tzv. *Manilská deklarace o pokojném řešení mezinárodních sporů,* přijatá bez hlasování Valným shromážděním OSN rezolucí 37/10 z *15. listopadu 1982.* Potvrdila „nutnost vyvinout co největší úsilí, aby jakékoliv konflikty a spory mezi státy byly řešeny výlučně pokojnými prostředky a aby se předešlo jakékoliv vojenské akci a nepřátelství, jež mohou jen znesnadnit řešení těchto konfliktů a sporů".[24])

Manilská deklarace, vypracovaná v rámci Zvláštního výboru pro Chartu Spojených národů a posílení úlohy Organizace počátkem 80. let, nese stopy kompromisů mezi stanovisky různých skupin členských států OSN, z nichž značnou úlohu přitom sehrála početná skupina rozvojových zemí. Navázala v řadě aspektů na Deklaraci zásad z r. 1970, přejímajíc

---

[23]) Srov. Miroslav *Potočný,* Deklarace zásad mírového soužití, Acta Universitatis Carolinae Iuridica 1972, Monographia XVII, Praha, 1972, zvl. str. 34 n. — K právní povaze deklarací Valného shromáždění OSN viz též Vladimír *Kopal,* Význam tvorby zásad kosmické činnosti v Organizaci spojených národů pro progresívní rozvoj mezinárodního práva kosmického, Právník, 1990, č. 1, str. 9 n. Obecně vzato, deklarace Valného shromáždění OSN mají nejen politický význam a morální váhu, nýbrž stávají se též důležitými nástroji v procesu progresivního rozvoje a kodifikace mezinárodního práva. V případě Deklarace z r. 1970 přistupuje k tomuto závěru skutečnost, že tento dokument ve svém názvu i preambuli výslovně používá obratu „zásady mezinárodního práva týkající se přátelských vztahů a spolupráce", že ve svém znění státům jasně ukládá povinnosti a že v jeho závěrečné části se výslovně prohlašuje, že zásady Charty, jež jsou vtěleny v této Deklaraci, tvoří základní zásady mezinárodního práva. Všechny státy se proto vyzývají, aby se řídily těmito zásadami ve svém mezinárodním chování a aby rozvíjely své vzájemné vztahy „na základě přísného dodržování těchto zásad".

[24]) Znění rezoluce 37/10 a Manilské deklarace viz v Resolutions and Decisions adopted by the General Assembly during its Thirty-seventh session, GAOR: Thirty-seventh session, Suplement No. 51 (A/37/51), United Nations. New York, 1983, str. 261 n.

a dále rozvíjejíc některé její formulace. Vychází rovněž z práva každého státu zvolit takový způsob řešení, který by byl vhodný podle okolností a povahy jejich sporu. Aniž by tato volba měla být prejudikována, označila Manilská deklarace přímá jednání za pružný a účinný prostředek pokojného řešení sporů. Státy však mají být právě tak připraveny usilovat o řešení svých sporů jinými prostředky. Nedojdou-li k brzkému řešení některým ze zvolených prostředků, mají nicméně pokračovat v úsilí o pokojné řešení sporu a neprodleně se poradit o vzájemně dohodnutém prostředku jak spor vyřešit.

Část II Manilské deklarace shrnuje funkce těch z hlavních orgánů resp. činitelů OSN, které se podílejí dle Charty OSN na postupech vedoucích k pokojnému řešení mezinárodního sporu, tj. Valného shromáždění, Rady bezpečnosti, Mezinárodního soudního dvora a generálního tajemníka. Akcentuje přitom ty možnosti, které na základě Charty otevřela praxe OSN nebo jichž by bylo možno využívat v mnohem širší míře ve prospěch udržení mezinárodního míru a bezpečnosti v souladu se zásadami spravedlnosti a mezinárodního práva.

Ve stejném roce, v němž došlo k přijetí Manilské deklarace, bylo též dovršeno mnohaleté jednání III. konference OSN o mořském právu a *dne 10. prosince 1982* byla vystavena k podpisu v Montego Bay na Jamaice *Úmluva OSN o mořském právu.*[25]) Tento obsáhlý kodifikační instrument nenabyl dosud platnosti, avšak v progresivním rozvoji a kodifikaci soudobého mezinárodního práva zaujímá již dnes závažné místo. Neoddělitelnou součástí této úmluvy se stala i soustava řešení sporů mezi jejími smluvními stranami, které by se týkaly výkladu a používání jejích ustanovení. Tato soustava je rámcově upravena v Části XV Úmluvy a nejdůležitější způsoby řešení sporů jsou pak podrobně stanoveny v Přílohách V až VIII. Úmluva z r. 1982 přitom vytváří úplný a podrobný systém pokojného řešení sporů.[26]) Ten sice vychází z volby prostředků stranami a umožňuje řešit spory nejprve přátelskými formami, zejména smírčím řízením; jestliže se však nepodaří takto spor vyřešit, bude nutno jej předložit na žádost kterékoliv strany ve sporu některému ze čtyř soudních orgánů, jejichž vytvoření Úmluva předvídá. Těmito soudními orgány se mají stát Mezinárodní tribunál pro mořské právo, jehož Statut je obsažen v Příloze VI Úmluvy, Me-

[25]) Anglické znění této úmluvy viz v publikaci OSN The Law of the Sea. United Nations Convention on the Law of the Sea with Index and Final Act of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea. United Nations, New York, 1983. Český překlad Úmluvy viz ve Vybraných dokumentech ke studiu mezinárodního práva veřejného, III. díl, Miroslav *Potočný,* Milan *Beránek,* Praha, 1989, str. 21 n. Ke vzniku a hlavním problémům Úmluvy OSN o mořském právu srov. podrobněji Vladimír *Kopal,* Problémy nové kodifikace mezinárodního práva mořského, Praha, 1983, zvl. str. 63 n.

[26]) Srov. Alfred *Verdross* — Bruno *Simma,* Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis. Dritte Auflage, Berlin, 1984, str. 284, 894 n. a 899.

zinárodní soudní dvůr OSN, arbitrážní tribunál vytvořený podle Přílohy VII, případně zvláštní arbitrážní tribunál vytvořený podle Přílohy VIII pro spory týkající se rybolovu, ochrany a uchování mořského prostředí, mořského vědeckého výzkumu a plavby, včetně znečišťování z lodí a skládkou. Zvláštní arbitrážní tribunál má být sestaven z příslušného ze čtyř seznamů expertů vedených pro jednotlivé kategorie těchto sporů.

Ze zvláštností této specielní soustavy třeba se zmínit alespoň o tom, že Tribunál pro mořské právo, ač je koncipován dle vzoru Mezinárodního soudního dvora OSN, má na rozdíl od něho být přístupný nejen státům, ale i jiným entitám. Má tomu tak být v případech sporů týkajících se oblasti mořského dna za hranicemi jurisdikce států, nebo ve sporu předloženém podle jakékoliv jiné dohody odkazující na jeho příslušnost, která bude přijata všemi stranami ve sporu (čl. 20 Přílohy VI). Takovou entitou má být především Mezinárodní organizace pro mořské dno, jež má být zřízena podle Části XI Úmluvy. Ve sporech týkajících se kontraktů o průzkumu a těžbě zdrojů, jež by řešila Komora pro spory mořského dna působící v rámci Tribunálu, by pak podle čl. 187 Úmluvy vedle států, Mezinárodní organizace pro mořské dno a jejího Podniku mohly vystupovat i státní podniky a fyzické a právnické osoby jednotlivých zemí či jejich konsorcia.

Soustava pokojného řešení sporů předvídaná v Úmluvě OSN o mořském právu, ač jde o specielní úpravu pro spory týkající se výkladu a používání tohoto instrumentu, poskytuje některé zajímavé příklady, jichž by bylo možno využít i při úpravě pokojného řešení sporů v jiných oblastech soudobých mezinárodních vztahů, včetně vztahů mezi evropskými státy.

Přehled nejdůležitějších smluv a jiných dokumentů universálního zaměření nutno doplnit dvěma právními instrumenty regionální evropské působnosti. Jejich vznik spadá ještě do období rozdělení Evropy, oba však měly od samého počátku pozitivní význam pro plné uplatnění zásady pokojného řešení mezinárodních sporů, který v současných podmínkách sjednocování Evropy nabývá nových rozměrů.

Jedná se především o *Evropskou úmluvu pro pokojné řešení sporů,* sjednanou mezi členskými státy Rady Evropy a vystavenou k podpisu ve Štrasburku *dne 29. dubna 1957.*[27]) Ve čtyřech kapitolách upravuje tato

---

[27]) Její autentická znění (anglické a francouzské) viz v European Treaty Series — Série des Traités européens, No. 23, Edition December/Décembre 1981. Úmluva nabyla platnosti dle svého čl. 41 již uložením druhé ratifikační listiny dne 30. dubna 1958. — Vzhledem ke svému specifickému poslání zůstává naproti tomu mimo rámec tohoto příspěvku institucionální mechanismus pro řešení sporů před Soudním dvorem Evropských společenství, jemuž řada autorů přisuzuje spíše nadnárodní než mezinárodní charakter. K jeho úloze viz Nguyen Quoc *Dinh,* Patrick *Daillier,* Allain *Pellet,* Droit international public, 2e Édition, Paris, 1980, str. 845 n.

úmluva soudní řešení, smírčí řízení a arbitráž a posléze přináší obecná ustanovení. Tradičním způsobem je založena na rozlišování mezi mezinárodními právními spory, pro něž je příslušný Mezinárodní soudní dvůr OSN (čl. 1), a ostatními (tj. politickými) spory, pro jejichž řešení má být používáno smírčího řízení, případně arbitráže (čl. 4). Ve sporu smíšené povahy má každá strana právo trvat na tom, aby smírčímu řízení předcházelo soudní řešení právních otázek. Právní spory mají zejména zahrnovat čtyři kategorie, vyjmenované v čl. 38 Statutu MSD. Strany ve sporu se však mohou dohodnout, že dříve než soudní řízení, použijí i pro tyto spory smírčí řízení (čl. 2, odst. 2).

Smírčí řízení má probíhat buď před Stálou smírčí komisí, jestliže ji strany již ustavily, nebo před Zvláštní smírčí komisí, jejíž vytvoření je v Úmluvě konkrétně upraveno, pokud se strany nedohodnou jinak. Spory mají být předkládány Zvláštní smírčí komisi dohodou obou stran, nebo na žádost jedné z nich (čl. 9, odst. 1). Pokud se strany nedohodnou jinak, Komise rozhoduje většinou hlasů a s výjimkou procedurálních otázek za přítomnosti všech svých členů (čl. 13). Úkolem Komise je objasnit sporné otázky, shromáždit za tím účelem všechny potřebné informace šetřením či jinak a usilovat o to, aby strany dosáhly dohody. Po prozkoumání případu může Komise strany informovat o vhodných podmínkách řešení a stanovit lhůtu, v níž se mají rozhodnout. Komise má sepsat protokol, v němž uvede, zda strany dospěly k dohodě, případně podmínky této dohody, nebo že bylo nemožné dosáhnout řešení. Protokol se však nemá zmiňovat o tom, zda rozhodnutí Komise byla přijata jednomyslně nebo většinou hlasů (čl. 15).

Všechny jiné než právní spory, které nebyly řešeny smírčím řízením, ať už proto, že se strany dohodly tomuto řízení spor nepředkládat, nebo proto, že takové řízení neuspělo, mají být předloženy arbitráži (čl. 19). Úmluva opět přináší v čl. 20—23 dispozitivní pravidla o složení příslušných tribunálů. Strany pak mají vypracovat zvláštní dohodu vymezující předmět sporu a pravidla řízení (čl. 23). Pokud se strany nedohodnou jinak, má Tribunál rozhodovat ex aequo et bono, se zřetelem na obecné zásady mezinárodního práva, přičemž má brát ohled na smluvní závazky a konečná rozhodnutí mezinárodních tribunálů, která jsou pro strany závazná (čl. 26).

Poslední kapitola Úmluvy obsahuje řadu ustanovení omezujících její použitelnost. Úmluva se především nemá vztahovat na skutečnosti nebo situace, jež nastaly mezi stranami ve sporu předtím, než nabyla platnosti. Rovněž se nevztahuje na spory o otázkch, jež podle mezinárodního práva spadají výlučně do vnitřní pravomoci států (čl. 27). Nemá se dále

používat ve sporech, o nichž se strany dohodnou, že je předloží jinému řízení; avšak spory právní povahy mají být v každém případě řešeny způsobem, který vede k závazným rozhodnutím (čl. 18). Další omezení se týká sporů, pro něž je podle vnitrostátního práva jedné ze stran příslušný její soudní nebo správní orgán (čl. 29). Úmluva má však zůstat použitelnou mezi jejími stranami i v případě, že má zájem na sporu třetí stát, ať už je stranou Úmluvy či nikoliv (str. 32).

Smluvní strany Úmluvy mohou při ukládání ratifikační listiny prohlásit, že budou vázány pouze kapitolou III upravující arbitráž, nebo kapitolami II a III týkajícími se smírčího řízení a arbitráže (čl. 34).[28]) Smluvní strany dále mohou uplatnit vůči ustanovením Úmluvy výhrady, „týkající se určitých případů nebo jasně stanovených otázek, jako je územní status nebo spory spadající do jasně vymezených kategorií" (čl. 35). Jestliže pak smluvní strana přijala obligatorní pravomoc MSD podle čl. 36 Statutu s výhradami, může učinit stejné výhrady i k Úmluvě (čl. 35). Spory o výklad nebo používání Úmluvy, včetně těch, které se týkají klasifikace sporů a rozsahu výhrad, má řešit MSD, jehož rozhodnutí je závazné pro orgán zabývající se sporem (čl. 38). Každá smluvní strana musí splnit rozhodnutí MSD nebo výrok Rozhodčího tribunálu v každém sporu, jehož je stranou. Jestliže jedna ze stran ve sporu tento svůj závazek nesplní, může se druhá strana odvolat k Výboru ministrů Rady Evropy, který, shledá-li to nutným, může dvěma třetinami oprávněných členů učinit doporučení, aby zajistil splnění takového rozhodnutí nebo výroku (čl. 39).[29])

Úmluva může být vypovězena nejdříve po pěti letech ode dne nabytí platnosti pro vypovídající stranu. Její těsné sepjetí s Radou Evropy potvrzuje kromě jiného skutečnost, že každá smluvní strana, která by přestala být členem Rady Evropy, přestane být též do roka stranou Úmluvy (čl. 40). Z druhé strany Úmluva tím, že je otevřena podpisu všech států Rady Evropy, mohla by výraznou měrou rozšířit svou pů-

---

[28]) Podle dokumentu, předloženého delegací Švédska na schůzce expertů KBSE ve Vallettě v lednu 1991, jsou jí vázány tyto státy: Rakousko, Belgie, Dánsko, SRN, Itálie, Lichtenštejnsko, Lucembursko, Malta, Nizozemí, Norsko, Švédsko, Švýcarsko a Spojené království. Některé z nich však nepřijaly kapitolu III o obligatorní arbitráži. Pět dalších států Úmluvu podepsalo, ale zatím neratifikovalo (Francie, Řecko, Island, Irsko a Turecko).

[29]) Otto *Kimminich* hodnotí pozitivně zejména používání této úmluvy pro soudní řešení sporů. Úmluva se např. stala základem pro příslušnost MSD ve sporu mezi Dánskem a Nizozemím a SRN ve věci Kontinentálního šelfu Severního moře. (Srov. North Sea Continental Shelf, Judgement, I. C. J. Reports 1969, str. 3 n.) Naproti tomu předpisům o smírčím a rozhodčím řízení nepřipisuje zmíněný autor praktický význam. (Srov. O. *Kimminich,* Einführung in das Völkerrecht, München, New York, London, Paris, 1983, str. 307).

sobnost v důsledku přijetí nových členů do této mezinárodní organizace z řad států Střední a Východní Evropy. Podle čl. 41 má Úmluva nabýt platnosti pro nové signatáře dnem uložení jejich ratifikačních listin.

V nemenší míře zůstává spjata se systémem Rady Evropy i *Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod,* která byla uzavřena v Římě dne 4. listopadu 1950. Od té doby byla postupně doplňována a pozměňována řadou Protokolů, z nichž první byl sjednán již v r. 1952, a zatím poslední, desátý, který ještě nenabyl platnosti, byl vypracován v r. 1991.[30])

Úmluva z r. 1950 byla zřejmě inspirována Všeobecnou deklarací lidských práv, která byla přijata Valným shromážděním OSN v jeho rezoluci 217 (III) ze dne 10. prosince 1948, avšak na rozdíl od Deklarace byl evropský instrument koncipován jako právně závazná smlouva. Závazky zakotvené v Úmluvě z r. 1950, a zvláště jejich meze, jsou proto povětšině formulovány konkrétněji a přesněji. Úmluva nejprve obsahuje výčet základních práv a svobod (čl. 2 — 18), který byl rozšířen Protokoly 1, 4, 6 a 7 o dalšší důležitá práva. Z hlediska předmětu tohoto příspěvku je pak zvláště závažné, že byl v této Úmluvě zároveň vytvořen mezinárodní mechanismus, který bdí nad dodržováním závazků a poskytuje prostředky pro pokojné řešení sporů, které vznikají porušováním těchto závazků. Tvoří jej dva orgány: Evropská komise pro lidská práva a Evropský soud pro lidská práva.

Komise se skládá z tolika členů, kolik je stran Úmluvy, přičemž žádní dva členové nesmějí být státními příslušníky téhož státu. Komisi přísluší zabývat se stížnostmi smluvních stran proti kterékoliv jiné smluvní straně, podle nichž byla porušena ustanovení Úmluvy (čl. 24). Na základě zvláštních prohlášení uznávajících její pravomoc dle čl. 25, může však Komise přijímat též stížnosti zaslané generálnímu tajemníkovi Rady Evropy kteroukoliv osobou, nevládní organizací nebo skupinou jednotlivců, považujících se za poškozené porušením práv uznaných v Úmluvě některou ze smluvních stran. Komise se však může zabývat stížností teprve poté, co byly vyčerpány všechny vnitrostátní opravné prostředky (čl. 26). Komise má nejprve usilovat o smírčí urovnání případu (čl. 28), jestliže však neuspěje, sepíše zprávu o zjištěných skutečnostech a svém názoru, zda došlo k porušení závazků se strany dotčeného státu, a předá

---

[30]) Autentická znění Úmluvy (anglické a francouzské) s Protokoly 1, 4, 6 a 7, jakož i výhradami a prohlášeními signatářů viz v publikaci Rady Evropy Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms — Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, kterou vydal Sekretariát Evropské komise lidských práv, Strasbourg, juin 1991.

ji Výboru ministrů, který — pokud otázka nebude předložena dle čl. 48 Soudu — rozhodne, zda došlo k porušení Úmluvy. V kladném případě Výbor ministrů stanoví lhůtu, ve které musí příslušná smluvní strana učinit opatření požadovaná jeho rozhodnutím. Smluvní strany v Úmluvě prohlásily, že budou považovat takováto rozhodnutí Výboru ministrů za závazná (čl. 32).

Obdobně jako Komise, též Evropský soud pro lidská práva se skládá z tolika soudců, kolik je členů Rady Evropy. Soudce volí Poradní shromáždění Rady Evropy ze seznamu osob navržených jejími členy (čl. 38—39). Podle původního znění Úmluvy (čl. 44) mají právo předložit případ Soudu vedle Komise pouze smluvní strany (tj. stát, jehož příslušník se stal obětí porušení Úmluvy, stát, který si stěžoval Komisi, nebo stát, proti kterému byla stížnost vznesena). V praxi bývá iniciátorem řízení před Soudem Komise, která však nevystupuje jako procesní strana, nýbrž jako představitel veřejného zájmu. Pravomoc Soudu se tudíž v zásadě vztahuje pouze na případy týkající se výkladu a používání Úmluvy, které mu Komise nebo některý z uvedených států předloží. Každá smluvní strana Úmluvy však může dle čl. 46 kdykoliv prohlásit, že uznává pravomoc Soudu ve všech věcech týkajících se výkladu a používání Úmluvy jako obligatorní ipso facto a bez zvláštní dohody. Takové prohlášení lze učinit bezpodmínečně nebo s podmínkou vzájemnosti nebo na určitou dobu. Toto řešení otázky pravomoci Dvora odpovídá konstrukci, která byla uplatněna ve Statutu Mezinárodního soudního dvora OSN ve věci pravomoci tohoto orgánu. K 1. lednu 1991 uznaly všechny smluvní strany jurisdikci Dvora za obligatorní, některé z nich však jen na omezenou dobu.

Pravomoc Soudu však rozšiřuje Protokol 9 z r. 1990 mezi signatáři tohoto nového dokumentu tak, že právo předložit případ Soudu mají mít vedle Komise a příslušných smluvních stran i jednotlivci, tj. osoby, nevládní organizace nebo skupiny osob. Toto rozšíření pravomoci Dvora, který vynesl svůj první rozsudek teprve v r. 1961 a jehož činnost zůstávala ve srovnání s Komisí po řadu let omezená, může vést k značnému zvýšení úlohy tohoto soudního orgánu při řešení případů dle Úmluvy a tím i sporů mezi subjekty soudobého mezinárodního práva.

Podle čl. 50—54 Soud má zjistit, zda rozhodnutí nebo opatření soudního či jiného orgánu některé smluvní strany je v rozporu se závazky vyplývajícími z Úmluvy, a jestliže vnitrostátní právo této strany umožňuje jen částečné odstranění důsledků takového rozhodnutí nebo opatření, má Soud přiznat v případě potřeby poškozené straně „spravedlivé zadostiučinění". Rozsudek Soudu je konečný a smluvní strany Úmluvy jsou zavázány, že se budou řídit rozhodnutími Soudu ve všech sporech,

jichž jsou stranami. Nad výkonem rozsudku dohlíží Výbor ministrů Rady Evropy.[31])

III. POKOJNÉ ŘEŠENÍ MEZINÁRODNÍCH SPORŮ V HELSINSKÉM PROCESU

Mezi deseti zásadami obsaženými v „Deklaraci principů, jimiž se řídí vztahy mezi zúčastněnými státy", jež zaujímají první část *Závěrečného aktu Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (KBSE)* podepsaného v Helsinkách *dne 1. srpna 1975*,[32]) se rovněž nachází princip nazvaný „Mírové urovnávání sporů". Obsah tohoto principu je podrobněji rozveden způsobem, který do značné míry připomíná obsah obdobných ustanovení v Deklaraci zásad OSN z r. 1970. Tato část helsinského Závěrečného aktu nadto přinesla prohlášení, podle něhož účastnické státy přislíbily „vyvinout veškeré úsilí k tomu, aby jakýkoliv vzájemný spor, jehož pokračování by mohlo ohrozit udržení mezinárodního míru a bezpečnosti v Evropě, byl řešen výlučně mírovými prostředky, a hledat především řešení mírovými prostředky vytyčenými v článku 32 Charty OSN". Zároveň rozhodly „pokračovat ve zkoumání a vypracovávání všeobecně přijatelné metody mírového řešení sporů, zaměřené na doplnění existujících metod". Za tím účelem se mělo pokračovat v práci na Návrhu Úmluvy o evropském systému pokojného řešení sporů, který předložilo Švýcarsko již během druhé fáze KBSE (t.j. dne 18. září 1973), jakož i na dalších s tím spojených návrzích.[33])

V následujících letech konaly se k tomuto cíli dvě schůzky expertů v Montreux a Aténách, které vypracovaly zprávy, aniž by však dospěly k plné dohodě. Ve Výsledném aktu Vídeňské následné schůzky KBSE, která skončila dne 19. ledna 1989, účastnické státy potvrdily „svou věr-

---

[31]) K podrobnému rozboru postavení Komise i Soudu, jakož i řízení před nimi srov.: G. *Cohen-Jonathan,* La Convention Européenne des droits de l'homme, Presses universitaires d'Aix — Marseille; Economica, Paris, 1989, zvl. str. 25—240; P. *van Dijk,* G. J. H. van *Hoof,* Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. Second Edition, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer-Boston, 1990, zvl. str. 61—212. — Protějšek k Úmluvě z r. 1950, která se zabývá výhradně ochranou práv jednotlivce, představuje tzv. Evropská sociální charta, uzavřená v Turíně dne 18. října 1961. Smluvní státy Charty se však mohou podle jejího článku 20 omezit na záruku pouze některých práv, jež jsou v ní vyhlášena. Rovněž kontrolní systém Charty je značně jednodušší: nepočítá se stížnostmi států či dokonce stížnostmi jednotlivců, nýbrž pouze s předkládáním zpráv smluvními státy, jež posuzují Výbor nezávislých expertů a Vládní výbor Charty. Zasahují rovněž Poradní shromáždění a Rada ministrů, jež může vyslovit doporučení smluvním státům. Do tohoto řízení mohou být též zapojeny Mezinárodní organizace práce, jakož i národní a mezinárodní zaměstnavatelské a zaměstnanecké organizace. (Srov. Nguyen Quoc *Dinh,* Patrick *Daillier,* Allain *Pellet,* l.c., str. 539.)

[32]) Český překlad viz v Dokumentech Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě, Helsinky '75, Praha, 1975, str. 7 n.

[33]) Tamtéž, str. 17—18.

nost principu mírového řešení sporů, protože jsou přesvědčeny o tom, že je podstatným doplňkem k povinnosti států zdržet se hrozby silou nebo jejího použití, přičemž oba tyto faktory jsou podstatné pro zachování a upevnění míru a bezpečnosti." Zároveň znovu doporučily, aby s přihlédnutím ke zprávám schůzek expertů v Montreux a v Aténách byla prozkoumána a vypracována obecně přijatelná metoda mírového řešení sporů, která doplní existující prostředky. Přitom se „v zásadě dohodly o povinném povolání třetí strany, nebude-li možno vyřešit spor jinými mírovými prostředky."[34]) Mezi přílohami Vídeňské schůzky zaujímal pak čelné místo dohodnutý pořad jednání, rozvrh a další organizační podmínky pro další schůzku expertů svolanou do Valletty na Maltě na leden — únor 1991.

Dříve než došlo k této nové schůzce expertů, uskutečnily se významné změny určující směr dalšího vývoje v Evropě. Mezi ně patří podepsání Smlouvy o konvenčních ozbrojených silách v Evropě dvaceti dvěma účastnickými státy KBSE, jakož i přijetí nového souboru opatření k posílení důvěry a bezpečnosti. Dne 12. září 1990 byla uzavřena Smlouva o konečném řešení týkajícím se Německa a oba německé státy se krátce nato sjednotily. Rovněž v dalších státech Střední a Východní Evropy došlo k podstatným politickým změnám, otvírajícím jejich cestu k demokracii.

V této nové atmosféře se shromáždily v Paříži hlavy států nebo vlád účastnických zemí KBSE, aby zhodnotily tyto nové skutečnosti; výsledkem jejich schůzky se pak stala *Pařížská charta pro novou Evropu ze dne 21. listopadu 1990,* která pregnantně vyjádřila odhodlání pokračovat v naplňování závazků KBSE a vytýčila další úkoly. Mezi nimi je i stanovení vhodných mechanismů pokojného řešení sporů a hledání nových forem spolupráce v této oblasti, jak bylo již vzpomenuto na začátku tohoto příspěvku.[35])

---

[34]) Srov. Závěrečný dokument Vídeňské následné schůzky KBSE, 4. listopadu 1986 — 19. ledna 1989, Praha, 1989, str. 7.

[35]) V doplňujícím dokumentu, který by dodal účinnosti některým ustanovením obsaženým v Pařížské chartě pro novou Evropu, byla pak uložena závažná institucionální rozhodnutí. Týkají se zejména vytvoření Rady, složené z ministrů zahraničních věcí účastnických států, která se má stát ústředním fórem pravidelných politických konzultací v rámci helsinského procesu. Byl rovněž ustaven tzv. Výbor vyšších úředníků, který má připravovat práci Rady, provádět její rozhodnutí, sledovat běžné otázky a posuzovat příští činnost KBSE včetně jejích vztahů s jinými mezinárodního fóry. Dále bylo rozhodnuto, že následné konference zúčastněných států se budou konat zpravidla jednou za dva roky a potrvají nejvýše tři měsíce. Konečně byly vytvořeny i tři výkonné orgány a stanoveny jejich úlohy. Jsou to: Sekretariát KBSE se sídlem v Praze, Středisko pro předcházení konflliktům se sídlem ve Vídni a Úřad pro svobodné volby se sídlem ve Varšavě.

Za těchto okolností bylo proto možno očekávat, že schůzka expertů na Maltě splní úkol, který jí byl dán již ve Výsledném aktu Vídeňské následné schůzky a poté znovu v Pařížské chartě. Možnost dosáhnout dohody měl usnadnit nový podrobný návrh, předložený delegací Švýcarska spolu s delegacemi Rakouska, Kypru, ČSFR, Lichtenštejnska a Polska.[36]) Tento dokument obsahoval řadu zásad, včetně uznání práva každé strany ve sporu, který by nebyl přímo jimi vyřešen, odvolat se jednostranně k prostředkům řešení s účastí třetí strany. Přinášel dále úpravu jednotlivých způsobů pokojného řešení — jednání, šetření, zprostředkování, smírčího řízení a arbitráže, v jejichž rámci se objevila řada pozoruhodných prvků. Např. ve smírčím řízení mělo být sporným stranám umožněno, aby považovaly celou zprávu smírčí komise nebo její část za závaznou; plné přijetí zprávy stranami by se pak rovnalo dohodě řešící spor. V případě neúspěchu smírčího řízení měla by spor převzít Rada ministrů zahraničních věcí. Návrh dále počítal v případě neúspěchu jednání s použitím obligatorní arbitráže pro taxativně vypočtené kategorie sporů právní a ekonomické povahy. Návrh konečně předpokládal i další progresivní rozvoj těchto metod, včetně úsilí o vypracování úmluvy o pokojném řešení sporů, jejímiž stranami by se staly všechny účastnické státy KBSE.

Zpráva, která vzešla z jednání expertů na Maltě, jejíž podstatnou část zaujímají *Zásady pro řešení sporů a ustanovení o řízení KBSE o pokojném řešení sporů,*[37]) však naplňuje očekávání jen zčásti. Je zřejmě výsledkem kompromisu mezi úsilím o pronikavější uplatnění metod, které počítají s účastí třetích stran, jakož i obligatorním rozhodováním soudních orgánů, a snahou o vytvoření pouze určitého politického mechanismu, který by se pohyboval v podstatě na dosavadní právní úrovni.

Mezi zásadami pokojného řešení jsou přitom charakterizovány tři etapy jednání — předcházení sporu, vedení sporu a řešení sporu.[38]) V rámci předcházení sporu hodlají přitom zúčastněné státy použít i předchozího oznamování a konzultací o akcích jednoho státu, které by se mohly podstatně dotýkat zájmů jiného státu. Vedení sporu má pak zahrnovat opatření, jež by zabránila zhoršení situace a umožnila udržet dobré vztahy mezi státy. Ze zásad týkajících se řešení sporu nutno připomenout, že zde účastnické státy KBSE „přijímají, v kontextu Řízení o pokojném řešení sporů KBSE a jeho rozsahu použitelnosti, mandatorní

---

[36]) Dok. CSCE/PSDV. 1, Valletta, 15 January 1991.

[37]) Zpráva o schůzce na Maltě byla vydána v samostatné brožuře v šesti jazycích ve Vallettě v r. 1991.

[38]) V anglickém znění "Dispute prevention, Dispute management, Dispute solution", ve francouzském "Prévention des différends, Comportement des parties, Règlement des différends".

účast třetí strany, když spor nebude možno vyřešit jinými mírovými prostředky". V partii věnované „Posílení závazků" se ve zprávě objevují většinou jen přísliby posoudit možnost dalšího zlepšení existujícího stavu. Účastnické státy mají např. posoudit přijetí obligatorní jurisdikce MSD, buď ve smlouvách nebo jednostranným prohlášením podle čl. 36, odst. 2 Statutu Dvora, a kdekoliv to bude možné, mají omezit výhrady připojené k těmto prohlášením. Podobně mají posoudit předkládání Mezinárodnímu soudnímu dvoru nebo arbitráži, s využitím Stálého arbitrážního dvora, bude-li to vhodné, na základě zvláštní dohody, těch sporů, které se podávají takovému řízení.

Praktický význam má vytvoření zvláštního *„Mechanismu KBSE pro pokojné řešení sporu"*, který je upraven v druhé části Zprávy. Strany budou moci použít tohoto mechanismu v případě, nebudou-li s to v rozumné lhůtě vyřešit spor přímou konzultací nebo jednáním, nebo se dohodnout na vhodném řízení pro řešení sporu. Každá strana takového sporu může požádat o vytvoření tohoto mechanismu oznámením druhé straně neb stranám ve sporu. Z tohoto postupu jsou však vyloučeny spory, jimiž se zabývaly nebo se zabývají jiné způsoby pokojného řešení anebo jiné postupy, jež strany ve sporu přijaly.

Mechanismus KBSE má sestávat z jednoho nebo více členů vybraných společnou dohodou stran z rejstříku kvalifikovaných kandidátů, jejž povede „nominační instituce". Tento rejstřík má obsahovat jména nejvýše čtyř osob navržených každým účastnickým státem, který si to bude přát. Žádný člen Mechanismu nesmí být příslušníkem státu zapleteného do sporu nebo mít trvalé bydliště na jeho území. Dohodou stran se mohou stát členy Mechanismu i osoby, jež nebudou zahrnuty do rejstříku. Zpráva pak podrobněji upravuje způsob výběru členů Mechanismu.

Po svém ustavení se má tento orgán snažit získat informace a připomínky stran, jež by mu umožnily napomáhat stranám při stanovení vhodného řízení pro řešení sporu. Může též navrhnout obecné nebo konkrétní připomínky nebo rady, jež se mohou týkat též zahájení nebo obnovení jednání mezi stranami, nebo přijetí jiného řízení či jejich kombinací. Strany mají posoudit poctivě a v duchu spolupráce každou takovou připomínku nebo radu. Nebudou-li nicméně s to na tomto základě v rozumné době spor vyřešit nebo se dohodnout na řízení pro jeho řešení, bude moci každá strana o tom zpravit Mechanismus a druhou stranu ve sporu, a upozornit na tuto okolnost tzv. Výbor vyšších úředníků. V tomto případě bude též každá strana oprávněna požádat Mechanismus, aby vyslovil obecnou nebo konkrétní připomínku nebo radu o podstatě sporu, aby se pomohlo stranám nalézt řešení v souladu s mezinárodním právem a jejich závazky vyplývajícími z KBSE. Strany pak mají

posoudit poctivě a v duchu spolupráce každou takovou připomínku nebo radu Mechanismu.

Mechanismus však nemá být vytvořen nebo pokračovat ve své činnosti, jestliže jiná strana ve sporu usoudí, že spor vyvolává problémy týkající se územní celistvosti, národní obrany, titulu svrchovanosti nad suchozemskou částí území, nebo střetávajících se nároků na jurisdikci v jiných oblastech. Toto ustanovení však neuvádí žádná objektivní kritéria či postupy pro zjištění oprávněnosti takového tvrzení. Naproti tomu je možné, aby strany ve sporu dohodou pozměnily nebo přizpůsobily toto řízení, zejména uplatněním metody šetření, nebo tím, že přijmou kteroukoliv připomínku či radu Mechanismu zcela nebo zčásti za závaznou.

Zpráva ze schůzky expertů na Maltě byla předložena schůzi Rady KBSE, skládající se z ministrů zahraničních věcí účastnických států, která se sešla ke svému prvnímu zasedání ve dnech 19.—20. června 1991 v Berlíně. Rada Zprávu schválila a dohodla se o tom, že funkci „nominační instituce" bude plnit Středisko pro předcházení konfliktům ve Vídni. Zároveň Rada schválila vytvoření mechanismu pro konzultace a spolupráci pokud jde o vážné situace, jež by vznikly porušením zásad Závěrečného aktu nebo jako výsledek větších nesrovnalostí ohrožujících mír, bezpečnost a stabilitu. Ve věci pokojného řešení sporů vyzvala dále Rada účastnické státy, které si to budou přát, aby sdělily co nejdříve jména osob, jež mají být zapsány do rejstříku kvalifikovaných kandidátů, vedeného „nominační institucí". Tento mechanismus má nabýt účinnosti, jakmile bude oznámeno čtyřicet kanditátů. Usnesení Rady též připomíná zkušenost Stálého rozhodčího dvora a jeho generálního tajemníka, jichž má být podle dohody využito při provádění Řízení KBSE o pokojném řešení sporů; obdobně má být využíváno i místností a služeb kanceláře tohoto dvora.

ZÁVĚR

Na rozdíl od předválečných a poválečných, převážně smluvních instrumentů týkajících se pokojného řešení sporů, jimž byla věnována pozornost v předchozích oddílech, zůstávají dosavadní výsledky helsinského procesu v podstatě vyjádřením závěrů a rozhodnutí jednat určitým způsobem podle dohodnutých politických zásad, směrnic a postupů.[39]) Zdá se však, že na rozdíl od dřívějších dob jsou účastníci helsinského procesu odhodláni tyto záměry a na nich založené dohody —

[39]) Záměrně není proto používáno v těchto dokumentech výrazů vyjadřujících právní povinnost, nýbrž obratů formulujících úmysl, přání a odhodlání stran (v angličtině nikoliv "shall", nýbrž "will").

ač nemají kvalitu právně závazných smluv — skutečně a důsledně uvádět do života. Nedostatek právní závaznosti má tak být nahrazen politickou vůlí, která bohužel v minulosti — ač v ní byly sjednány instrumenty juristicky dokonalejší — často chyběla, což mělo nakonec tragické důsledky. Je ovšem zapotřebí, aby se tomuto odhodlání, vyjádřenému v dokumentech KBSE představiteli zúčastněných států s takovou rozhodností, dostalo co největší podpory všech národů zúčastněných na tomto procesu.

Helsinský proces však není izolovaným proudem, nýbrž rozvíjí se spolu s jinými procesy a institucionálními mechanismy současného světa, ať už v měřítku Rady Evropy, nebo v universálním rámci OSN. Z toho důvodu nabývá především aktuálnosti otázka přistoupení dalších Evropských států, které se staly nebo stanou členy Rady Evropy, k Evropské úmluvě pro pokojné řešení sporů z r. 1957, jakož i k Úmluvě na ochranu lidských práv a základních svobod z r. 1950 s následnými Protokoly. Rozšíření působnosti těchto úmluv mohlo by vytvořit základ pro vznik celoevropského systému pokojného řešení sporů mezi všemi účastnickými státy KBSE, který by pak plnil v celém evropském regionu funkce předvídané v kapitole VIII Charty OSN o oblastních dohodách a orgánech a jejich používání pro řešení místních sporů v jejich rámci.

Postupné rozvíjení helsinského systému přitom probíhá ve světě, v němž znovu roste potřeba a tedy i úloha universálních institucí. Na úseku pokojného řešení sporů je to především OSN a její Rada bezpečnosti a Valné shromáždění, které se při plnění svých funkcí mohou v plné míře opírat o spolehlivý základ Charty OSN. V novém světle se však jeví i poslání Mezinárodního soudního dvora OSN, který je, jak výstižně připomněl jeho nynější president, stálým soudem a jeho obvodem působnosti je celý svět.[40])

ENDEAVORS TO DEVELOP THE MEANS OF PEACEFUL SETTLEMENT OF INTERNATIONAL DISPUTES, PARTICULARLY IN EUROPE

Summary

In the Charter of Paris for a New Europe, which was signed on 21 November 1990, the heads of state or government of the states participating in the Conference on Security and Co-operation in Europe (CSCE) declared that an essential

[40]) Srov. Sir Robert *Jennings,* The Internal Judicial Practice of the International Court of Justice. The British Year Book of International Law 1988, Oxford, 1989, str. 31.

complement to the duty of states to refrain from the threat or use of force was the peaceful settlement of disputes. Therefore, they promised to seek not only effective ways of preventing, through politicall means, conflicts which might yet emerge, but also define, in conformity with international law, appropriate mechanisms for the peaceful resolution of any disputes which might arise.

In this contribution, which was inspired by the above-mentioned declaration, the author makes an assessment of the long development of the principle that states shall settle their international disputes by peaceful means, which became one of the fundamental principles of the contemporary international law. In the first part, he deals with the evolution of the methods of peaceful settlement from the beginning of this century until World War II. Attention is drawn to the inputs of the 1899/1907 Hague Peace Conferences, the system established by the 1919 Covenant of the League of Nations and the endeavors to supplement this system by additional instruments.

The second part is devoted to the system of pacific settlement of disputes under the United Nations Charter, including the important role of the International Court of Justice. Furthermore, attention is drawn to a number of relevant documents which were adopted during the last decades, such as the 1970 Declaration on Principles of International Law, the 1982 Manila Declaration and the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea. In the author's view, many of these principles, guidelines and mechanisms might serve as an example how to proceed with the problems of establishing an effective system of peaceful settlement of disputes among the states of Europe.

In the third part, the role of the peaceful settlement of international disputes under the Helsinki process and the up-to-date results of negotiations for this purpose are analyzed. In particular, attention is concentrated on the Principles for Dispute Settlement and Provisions for a CSCE Procedure for Peaceful Settlement of Disputes, which were worked out by the meeting of experts at Valletta in 1991 and endorsed the same year by the CSCE Council at its first session in Berlin. In the author's view, these results, particularly the proposed Dispute Settlement Mechanism, bear visible traces of a compromise between efforts to strengthen the mandatory third-party involvement and introduce the compulsory use of judicial means, and attempts at establishing only a certain political mechanism which would act on the existing legal basis. Unlike the earlier instruments, the up-to-date results of the Helsinki process are based on political decisions and procedures. However, the participants of the Helsinki process seem to have the necessary political will to bring these conclusions to life and apply them consequently to the emerging disputes and situations.

At the same time, the Helsinki process is not an isolated trend, for it develops together with other processes and mechanisms which exist both in the European and the world scale. In this respect, e.g., the admission of new members to the Council of Europe opens the door to extending the number of states-parties to the 1957 European Convention for the Peaceful Settlement of Disputes and the 1950 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms with Protocols. In this way, a legal basis for an all European system of the peaceful settlement of disputes might be established, which together with the Helsinki Mechanism could effectively play the role provided in Chapter VIII of the United Nations Charter for regional arrangements, in achieving the pacific settlement of local disputes in the European scale.

1991 ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE — IURIDICA 4—5 PAG: 45—62

JAN ONDŘEJ

SMLOUVA O KONVENČNÍCH OZBROJENÝCH SILÁCH V EVROPĚ A KONTROLA JEJÍHO DODRŽOVÁNÍ

Naléhavá potřeba odzbrojení je spojena s nahromaděním velkého množství zbraní v minulosti, zejména v důsledku soupeření dvou vojenskopolitických bloků reprezentovaných USA a SSSR. Značná část těchto zbraní byla instalována v Evropě, kde potřeba odzbrojení byla tudíž nejnaléhavější. Vzhledem k vysokému stupni nedůvěry mezi státy obou seskupení se v 60. a 70. letech podařilo dosáhnout jen dílčích úspěchů pokud jde o omezení zbrojení a odzbrojení. Bylo uzavřeno několik smluv, které se týkají zejména zbraní nejnebezpečnějších tj. zbraní hromadného ničení. Jednalo se např. o Smlouvu o zákazu pokusů s jadernými zbraněmi v ovzduší, v kosmickém prostoru a pod vodou z roku 1963 nebo o Smlouvu o nešíření jaderných zbraní z roku 1968. Nedospělo se však k žádné dohodě o odzbrojení v Evropě.

Zlepšení vztahů mezi USA a SSSR koncem 60. a začátkem 70. let se projevilo v přijetí několika dvoustranných sovětsko-amerických smluv o omezení zbrojení např. smlouvy SALT I z roku 1972. V celoevropském měřítku byla výrazem snahy o posílení bezpečnosti a spolupráce na tomto kontinentu podepsání Závěrečného aktu KBSE v Helsinkách v roce 1975. V této době byla v roce 1974 také zahájena jednání mezi státy NATO a Varšavské smlouvy o snížení konvenční výzbroje a ozbrojených sil ve střední Evropě. Výrazem určitého zlepšování mezinárodních vztahů v nejširším mezinárodním měřítku bylo konání desátého zvláštního zasedání VS OSN v roce 1978 věnovaného odzbrojení (první zvláštní zasedání věnované odzbrojení). Bylo to nejreprezantivnější mezinárodní shromáždění, které se k otázce odzbrojení do té doby sešlo. Na tomto zasedání byl přijat Závěrečný dokument obsahující Akční program, který měl být základem pro odzbrojení. Téměř všechny do té doby v této oblasti uzavřené smlouvy měly totiž charakter smluv *o omezení zbrojení,* tj. smluv zakazujících umisťování určitých zbraní, šíření zbraní, jejich zkoušek apod. Navíc některé z těchto smluv neobsahovaly vůbec ustanovení o kontrole jejich dodržování např. Smlouva o zákazu pokusů s jadernými zbraněmi

v ovzduší, v kosmickém prostoru a pod vodou z roku 1963. Nejednalo se tedy o smlouvy o *odzbrojení* tj. smlouvy sloužící k odstranění určitých zbraní a jejich následné likvidaci. Výjimku představovala pouze Úmluva o zákazu vývoje, výroby a hromadění zásob bakteriologických (biologických) a toxinových zbraní a o jejich zničení z roku 1972.

Koncem 70. a počátkem 80. let opět dochází k zhoršování vztahů mezi USA a SSSR a k novému rozvoji zbrojení. Nedůvěra mezi Východem a Západem rostla a jejím projevem byl i neúspěch dvanáctého zvláštního zasedání VS OSN (druhé zvláštní zasedání věnované odzbrojení) v roce 1982. Nepodařilo se rovněž dosáhnout pokroku v jednání mezi státy NATO a Varšavské smlouvy o konvenčních zbraních ve střední Evropě. Vyvrcholením napětí mezi Východem a Západem byla instalování raket středního a kratšího doletu ve státech NATO a Varšavské smlouvy v první polovině 80. let.

V polovině 80. let nastal v tomto nebezpečném vývoji pozitivní zlom zejména v důsledku změny přístupu zahraniční politiky SSSR. Výrazem zlepšování vztahů a růstu důvěry na evropském kontinentu bylo přijetí Závěrečného dokumentu stockholmské konference o opatřeních k posílení důvěry, bezpečnosti a odzbrojení v Evropě v roce 1986. Tento dokument se týkal oznamování určité vojenské činnosti a následných inspekcí ověřujících tyto informace.

Pozitivní změny ve vztazích mezi státy Východu a Západu umožnily zahájit i proces reálného odzbrojení. Historickým mezníkem odzbrojovacího procesu bylo podepsání Smlouvy mezi USA a SSSR o likvidaci jejich raket středního a kratšího doletu[1]) (zkráceně INF) 8. prosince 1987. Smlouva INF má evropský význam, přestože její působnost není omezena pouze na tuto oblast. Většina rozmístěných raket středního a kratšího doletu byla instalována nebo namířena právě do evropského regionu. Podle Memoranda ke smlouvě INF byly sovětské rakety středního a kratšího doletu rozmístěny na území SSSR, ČSSR a NDR a americké na území spojenců USA v NATO tj. v SRN, Velké Británii, Itálii, Belgii a Nizozemí.

Rakety středního a kratšího doletu likvidované[2]) podle smlouvy INF představují 4 % celkového objemu jaderných zbraní SSSR a USA. Smlouva INF je zvlášť důležitá zejména z toho důvodu se „obě supermocnosti dohodly zničit zvláště destabilizující systémy. Smlouva má mimořádný

---

[1]) Srov. text smlouvy např. v SIPRI Yearbook 1988, s. 395 a násl. český text v publikaci „Smlouva číslo jedna", Svědectví, názory, dokumenty č. 1/1988

[2]) V květnu 1991 byly v souladu se smlouvou INF zničeny poslední americké a sovětské rakety středního doletu. Všechny rakety kratšího doletu obou států byly zničeny již předtím.

význam i v rovině politicko-psychologické. Potvrdila, že lze odvážnými politickými rozhodnutími rozetnout i nejsložitější uzel vojenskopolitických problémů. Přispěla k uvolnění v neuralgickém bodě sovětsko-amerických vztahů. Podstatně napomohla k radikálnímu zlepšení mezinárodní situace."[3])

Zlepšování mezinárodní situace vytvořilo předpoklady pro zahájení *nových jednání* o konvenčních ozbrojených silách v Evropě v březnu 1989.

Předchozí téměř šestnáctiletá jednání mezi státy NATO a Varšavské smlouvy o konvenčních ozbrojených silách ve střední Evropě skončila v důsledku nedůvěry i neochoty přistoupit na kompromisy dne 2. února 1989 bez vypracování dohody.

Nových vídeňských rozhovorů se zúčastnilo 23) po sjednocení Německa 22) států NATO a Varšavské smlouvy. Již v prvním kole těchto rozhovorů, které skončily 23. března 1989 „daly obě jednající strany najevo svůj zájem vyhnout se neplodné číselné diskusi, která byla jednou z příčin, proč byly rozhovory o snížení ozbrojených sil a výzbroje ve střední Evropě zavedeny do slepé ličky".[4]) NATO se s Varšavskou smlouvou v podstatě shodlo na tom, že je třeba snížit počty zbraní v Evropě přiblížila na polovinu, *odstranit asymetrie* v počtu jednotlivých druhů zbraní a dosáhnout jejich stejných číselných úrovní na obou stranách, avšak nižších, než byly ty, které v té době existovaly. Tím byl dán základ úspěchu, i když na druhé straně byly určité rozdíly (ne však neřešitelné) mezi přístupy obou vojenských seskupení. Státy Varšavské smlouvy předpokládaly snížení a omezení takových nejnebezpečnějších útočných konvenčních zbraní, jakými jsou tanky, obrněné transportéry, dělostřelectvo, letectvo a bojové vrtulníky. Státy NATO tuto koncepci v podstatě neodmítly, zpočátku však požadovaly snížení jen prvních tří druhů útočných zbraní. Vojenského námořnictva[5]) se Vídeňské rozhovory od počátku netýkaly.

Význam pro posun vídeňských jednání o konvenčních zbraních mělo zasedání Rady NATO, která se na nejvyšší úrovni sešla 29. a 30. května 1989 v Bruselu. „V závěrečném komuniké souhlasila, aby se mezi snižované druhy konvenčních zbraní, použitelných zvláště k nenadálému napadení, kromě tanků, obrněných vozidel a dělostřeleckých systémů

---

[3]) Viz V. Leška, „Bude rok 1990 rokem odzbrojení?", Mezinárodní politika č. 1/1990, s. 12.

[4]) Viz I. Brož, R. Klein, Rudé právo z 19. dubna 1989.

[5]) Srov. Rudé právo z 1. února 1989.

započítávaly rovněž bojové vrtulníky a všechny letouny pozemní dislokace".[6a])

Koncem roku 1989 přesto zůstaly na Vídeňských jednáních sporné a nedořešené otázky týkající se např. definice některých zbraní („lehký tank, bojový letoun a bitevní letoun apod.), umožňujících různý výklad a tím i spekulaci".[6b]) Problémy vyvolávala i otázka kontrol, zejména počet inspekcí[6c]) v jednom státě apod.

Po změnách v zemích střední a východní Evropy koncem roku 1989 se Vídeňské rozhovory poněkud zpomalily. Byly to však nepochybně tyto změny, které umožnily úspěšně dokončit jednání o konvenčních zbraních podpisem Smlouvy o konvenčních ozbrojených silách v Evropě, představiteli[7]) 22 států NATO a Varšavské smlouvy v Paříži dne 19. listopadu 1990.

SMLOUVA O KONVENČNÍCH OZBROJENÝCH SILÁCH V EVROPĚ[8])
(dále Smlouva)

Smlouva je rozsáhlým dokumentm obsahujícím vedle vlastního textu několik dalších protokolů.

Cílem Smlouvy je nastolení bezpečné a stabilní rovnováhy konvenčních ozbrojených sil v Evropě na nižších úrovních než v době jejího podepsání. Dále je cílem odstranění nerovnosti poškozující stabilitu a bezpečnost a vyloučení jako záležitosti vysoké priority, schopnost zahájení překvapivého útoku a zahájení rozsáhlé útočné operace v Evropě. Smlouva stanoví smluvním stranám obou seskupení závazné početní stropy v pěti kategoriích zbraní, tj. tanků, obrněných vozidel, dělostřeleckých systémů, bojových letounů a úderných vrtulníků. „Smlouva tedy neřeší všechny otázky, které původně měly být její součástí, např. snižování početních stavů vojsk."[9])

Smlouva se vztahuje na území, označované v jejím čl. II odst. 1 B jako zóna aplikace, na celém území smluvních stran v Evropě od Atlantického oceánu po Ural. V případě SSSR zahrnuje zóna aplikace celé území le-

---

[6a]) Viz V. Leška op. cit. 3, s. 13.
[6b]) Viz J. Havránek, „Ke snižování konvenčních sil", ATOM č. 7/1990, s. 269.
[6c]) Srov. L. M. Hansen, "Towards an agreement on reducing conventional forces in Europe", Disarmament, a periodic review by the U.N., volume XIII, No. 3. 1990, s. 98—99.
[7]) Smlouvu podepsala Belgie, Bulharsko, Kanada, ČSFR, Dánsko, Francie, SRN, Maďarsko, Island, Itálie, Lucembursko, Nizozemí, Norsko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Řecko, Španělsko, Turecko, SSSR, Velká Británie, USA.
[8]) Srov. český text smlouvy, překlad FMZV.
[9]) Viz Z. Matějka, „Po pařížském summitu KBSE", Mezinárodní politika č. 1/1991, s. 3.

žící západně od řeky Ural a Kaspického moře. Pokud jde o území Turecké republiky, zahrnuje zóna aplikace území tohoto státu severně a západně od čáry vedené z průsečíku turecké hranice s 39. rovnoběžkou. Nezahrnuje tedy části tureckého území hraničícího s Íránem, Irákem a Sýrií. Smlouva se nevztahuje na území USA a Kanady. Skutečnost, že Smlouva nezahrnuje celá území některých států, která se nacházejí v jiném světadílu může vést k tomu, že se takový stát pokusí přemístit část svých zbraní mimo zónu aplikace. Příkladem může být např. přesunutí[10]) většího počtu sovětských tanků, bojových vozidel a dělostřeleckých jednotek na východ za Ural. Vzhledem k tomu, že se tak stalo ještě před podepsáním Smlouvy, tak to nepředstavuje z právního hlediska její porušení. Ministr zahraničí[11]) USA to však označil „za zásadní politický problém".

V zóně aplikace je každá skupina smluvních stran podle čl. IV odst. 1 Smlouvy povinna omezit a podle potřeby snížit do 40 měsíců po vstupu Smlouvy v platnost[12]) celkový počet zbraní. Žádná skupina smluvních stran nesmí mít po tomto období více než 20 000 tanků (z toho ne více než 16 500 v aktivních jednotkách), 30 000 obrněných vozidel (z toho ne více než 27 300 v aktivních jednotkách), 20 000 děl (z toho ne více než 17 000 v aktivních jednotkách), 6 800 bojových letounů a 2 000 úderných vrtulníků.

Snížení se v souladu s čl. VIII odst. 4 Smlouvy uskuteční ve třech fázích. V *první* každá smluvní strana zajistí, aby nejpozději do 16 měsíců poté co Smlouva vstoupí v platnost bylo sníženo nejméně 25 % z její celkové snižovací povinnosti v každé z kategorií konvenční výzbroje a techniky omezované Smlouvou. Ve *druhé fázi* do 28 měsíců musí každá smluvní strana snížit nejméně 60 % z celkového množství zbraní a techniky a ve *třetí fázi* tj. do 40 měsíců musí každá smluvní strana dokončit svou snižovací povinnost v každé z kategorií konvenční výzbroje a techniky snižované Smlouvou.

Smlouva o konvenčních ozbrojených silách v Evropě je první a poslední dohodou mezi členskými státy NATO a Varšavské smlouvy. Vojenská organizace a struktura Varšavské smlouvy byla zrušena k 31. březnu 1991. Do budoucna tedy již nepůjde o vztahy mezi dvěma bloky, bude však třeba zajistit bezpečnost každé smluvní strany v každé fázi snižování počtu konvenčních zbraní a techniky. „Proto bude na základě dohody silně zředěna koncentrace jednotek a zbraní v Evropě. Z tohoto dů-

---

[10]) Srov. Rudé právo z 19. 12. 1990.
[11]) Srov. op. cit. 10, tamtéž.
[12]) Smlouva vstoupí v platnost v souladu s jejím čl. XXII odst. 2 10 dní po uložení ratifikačních listin všemi smluvními stranami.

vodu bylo území, jehož se Smlouva týká, rozděleno“[13]) do čtyř zón[14]) na obou stranách a pro každou z nich stanovena horní hranice počtu zbraní. Tyto počty se týkají období po uplynutí 40 měsíců poté co Smlouva vstoupí v platnost.

Navíc, aby bylo zabráněno koncentraci zbraní v jedné zemi nesmí mít podle čl. VI Smlouvy žádná jednotlivá smluvní strana více než přibližně třetinu konvenční výzbroje a techniky omezované Smlouvou. Prakticky to znamená, že žádná jednotlivá smluvní strana nesmí mít po uplynutí 40 měsíců od vstupu Smlouvy v platnost na svém území více než 13 300 bojových tanků, 20 000 bojových obrněných vozidel, 13 700 dělostřeleckých systémů, 5 150 bojových letounů a 1 500 úderných vrtulníků.

Smlouva o konvenčních ozbrojených silách v Evropě stanoví pouze početní úroveň zbraní a techniky jíž má při jejím provádění dosaženo. *Neobsahuje výchozí úrovně*[15]) zbraní a techniky jichž se Smlouva týká. Z tohoto důvodu byla každá smluvní strana povinna při podpisu Smlouvy oznámit, v souladu s čl. VII odst. 2 Smlouvy, všem ostatním smluvním stranám maximální úrovně své konvenční výzbroje a techniky omezované touto Smlouvou. Dále čl. VIII odst. 6 Smlouvy ukládá každé smluvní straně povinnost oznámit ostatním smluvním stranám svou snižovací povinnost nejpozději 30 dnů po vstupu Smlouvy v platnost. Pokud jde o poskytování informací o počtech výzbroje a techniky, které jsou předmětem Smlouvy, vyskytly se po jejím podpisu problémy. NATO např. obvinilo SSSR, že v souvislosti se Smlouvou převedl výzbroj tří divizí svých pozemních vojsk pod velení námořních sil, na které se Smlouva nevztahuje. Spory se týkaly i zbraní ve výzbroji námořní pěchoty SSSR.

---

[13]) Viz J. Kovařík, Rudé právo z 28. listopadu 1990.

[14]) V *centrální zóně* zahrnující ČSFR, Maďarsko, Polsko, Belgii, Lucembursko, Nizozemí a SRN nesmí pro každou z obou skupin smluvních stran přesáhnout počet zbraní 7 500 tanků, 11 250 bojových obrněných vozidel a 5 000 dělostřeleckých systémů. Druhou zónou je *rozšířená centrální zóna,* která zahrnuje kromě uvedených zemí ještě Baltský, Běloruský, Karpatský a Kyjevský okruh v SSSR, na druhé straně Dánsko včetně Faerských ostrovů, Francii, Itálii, Velkou Británii, Španělsko včetně Kanárských ostrovů a Portugalsko včetně Azorských ostrovů a Madeiry. Počet zbraní nesmí pro každou z obou smluvních stran přesáhnout 10 300 bojových tanků, 19 260 bojových obrněných vozidel a 9 100 dělostřelckých systémů. Třetí je *okrajová zóna,* která zahrnuje kromě prvních dvou zón ještě Moskevský a Volžsko-uralský vojenský okruh. Celkový počet zbraní na obou stranách nesmí převýšit 15 300 bojových tanků, 24 100 bojových obrněných vozidel a 14 000 dělostřeleckých systémů. Poslední zónou je *křídelní zóna,* která zahrnuje Bulharsko, Rumunsko, Oděský, Leningradský a Zakavkazský vojenský okruh. Na druhé straně Island, Norsko, Řecko a části Turecka na které se vztahuje Smlouva. Počty zbraní nesmí v žádné skupině smluvních stran přesáhnout 4 700 bojových tanků, 5 900 bojových obrněných vozidel a 6 000 dělostřeleckých systémů.

[15]) Existují pouze údaje o zbraních a technice, která uváděla Varšavská smlouva a NATO. Podle údajů Varšavské smlouvy k 1. červenci 1988 se jednalo např. o 59 470 tanků, 70 330 obrněných vozidel pěchoty na straně Varšavské smlouvy. Na straně NATO šlo o 30 690 tanků a 46 900 obrněných vozidel pěchoty. U vojenského letectva existovala přibližná rovnováha.

(Celkově se jednalo o 813 tanků, 972 bojových obrněných vozidel, 846 dělostřeleckých systémů převedených pod síly pobřežní obrany a 120 tanků, 753 bojových obrněných vozidel, 234 dělostřeleckých systémů v námořní pěchotě).

V tomto konkrétním případě se projevila mezera nebo alespoň sporné místo v obsahu Smlouvy, spočívající v tom, že se nevztahuje na všechny druhy konvenčních zbraní a nepojímá konvenční odzbrojení ve své komplexnosti. Nevztahuje se na snižování počtu osob, neobsahuje charakteristiku jednotlivých ozbrojených sil, jejich výzbroje apod. Přesto by se Smlouva měla vztahovat na všechny druhy konveční výzbroje a techniky obsažené v Protokolu o snižování, mimo výjimky, na které se Smlouva výslovně nevztahuje a výzbroj jež je běžně součástí námořních sil. Podřízení zbraní a techniky jež je součástí pozemních sil vojenskému námořnictvu tedy představuje obcházení Smlouvy.[16])

Smlouva o konvenčních ozbrojených silách v Evropě se výslovně podle čl. III *nevztahuje* na zbraně a techniku, které jsou v procesu výroby, včetně výrobních zkoušek, používají se výlučně pro výzkum a vývoj, patří do historických sbírek, jsou připraveny k odeslání po vyřazení z používání v souladu s čl. IX Smlouvy. Dále se nevztahuje na zbraně a techniku jež je připravena nebo renovována pro export nebo re-export a je dočasně umístěna v zóně aplikace.

Smlouva se rovněž v souladu s čl. III odst. 1 (F) nevztahuje na zbraně a techniku, která je začleněna do *organizací určených a organizovaných pro plnění funkcí vnitřní bezpečnosti* státu v míru, jedná-li se o obrněné transportéry, bojová vozidla s těžkou výzbrojí nebo víceúčelové úderné vrtulníky. Aby nedocházelo k obcházení Smlouvy v těchto případech stanoví čl. XII Smlouvy, že počty obrněných vozidel pěchoty používaných k plnění úkolů vnitřní bezpečnosti v době míru, která nejsou zformována a organizována pro pozemní boj proti vnějšímu nepříteli, nesmí přesáhnout 1 000 bojových vozidel pěchoty. Ostatní přesahující tento počet budou započítány do zbraní omezovaných Smlouvou.

Smlouva se rovněž nevztahuje podle č. III odst. 1 (G) na zbraně a techniku, jinak omezovanou Smlouvou, která je v tranzitu přes zónu aplikace z míst mimo zónu aplikace do oblasti určení mimo zónu aplikace a nejsou v zóně aplikace déle než celkově sedm dní.

Z vídeňských jednání o konvenčních zbraních lze rovněž soudit, že se Smlouva nevztahuje na bojové letouny vojenského námořnictva.

---

[16]) Problémy s převedením zbraní SSSR byly vyřešeny na mimořádné konferenci 22 států, které podepsaly Smlouvu, v červnu 1991. SSSR se na ní zavázal zahrnout počty zbraní převedené pod pohraniční vojska a námořní pěchotu do celkových počtů zbraní, na které se Smlouva vztahuje.

Po vstupu Smlouvy v platnost mají smluvní strany na základě čl. XII odst. 2 Smlouvy rovněž převést bojové tanky, bojová vozidla pěchoty, dělostřelecké systémy, bojová letadla, úderné vrtulníky a mostní tanky, které jsou ve výzbroji jejich konvenčních ozbrojených sil jiné organizaci svého státu, která není součástí jeho konvenčních ozbrojených sil. Bude se jednat o vnitrostátní bezpečnostní síly. Smluvní strana o tom musí uvědomit ostatní smluvní strany nejpozději k datu, kdy toto přidělení uskuteční.

Pokud jde o *početní omezování zbraní a techniky* na úroveň stanovenou Smlouvou je dovoleno podle čl. VIII Smlouvy pouze za pomoci *snižování, které je v souladu* s Protokolem o snížení, Protokolem o rekategorizaci vrtulníků, Protokolem o reklasifikaci letounů a dalšími protokoly. Protokol o snížení stanoví v části I odst. 4, že „konvenční výzbroj a technika omezovaná Smlouvou bude snižována tak, aby se zamezilo jejímu dalšímu použití nebo obnovení pro vojenské účely." Bojové tanky, bojová obrněná vozidla, dělostřelecké systémy, bojová letadla a bojové vrtulníky budou jak ukládá čl. VIII odst. 2 Smlouvy sníženy zejména destrukcí, dále konverzí pro nevojenské účely, statickým umístěním jako exponáty, použitím jako pozemní cíle apod. Letadla a vrtulníky mohou rovněž být použity pro účely pozemní výuky cvičné letouny reklasifikovány a víceúčelové úderné vrtulníky budou sníženy i rekategorizací.

Snižování počtu zbraní a techniky nesmí být prováděno jinak než jak to dovoluje Smlouva. Smluvní strany se nemohou vyhnout likvidaci svých zbraní např. jejich exportem. Lze tak soudit i z čl. III odst. 1 (E) Smlouvy, který ukládá smluvním stranám povinnost zřetelně odlišit konvenční výzbroj a techniku určenou pro export nebo re-export od techniky a výzbroje omezované Smlouvou. Popřípadě musí smluvní strany umístit exportované zbraně na jiných místech než, kde se nachází technika a výzbroj na kterou se Smlouva vztahuje.

Jedinou výjimku z povinnosti postupovat podle snižovacích procedur představuje pro smluvní strany právo využít, v souladu s částí 1 odst. 3 Protokolu o snižování, součástky a části konvenční výzbroje a techniky omezované Smlouvou, které samy o sobě nejsou předmětem snižování a disponovat se zbytky. S částmi, které nepodléhají snižování, mohou smluvní strany podle části 2 odst. 3 Protokolu o snižování, *nakládat podle vlastního rozhodnutí.* Bude se jednat např. o kulomety ráže menší než 20 mm, kterými jsou vyzbrojena obrněná vozidla, věže obrněných vozidel vyzbrojených pouze kulomety apod. Takovéto části mohou být např. exportovány apod.

Snižování se bude provádět na určitých místech. Každá smluvní strana je při vstupu Smlouvy v platnost povinna na základě čl. VIII odst. 9 uvvědomit „ostatní smluní strany, v souladu s Protokolem o výměně in-

formací, o rozmístění svých míst snižování včetně těch, kde bude prováděna konečná konverze bojových tanků a bojových obrněných vozidel pro nevojenské účely". Článek VIII odst. 10 dává přitom každé smluvní straně určit tolik míst snižování, kolik si bude přát. Smluvní strana však může provádět snižování a konečnou konverzi maximálně na 20 místech současně.

KONTROLA DODRŽOVÁNÍ SMLOUVY O KONVENČNÍCH OZBROJENÝCH SILÁCH V EVROPĚ

Smluvním stranám Smlouvy sice plyne z mezinárodního práva povinnost dodržovat její ustanovení. Pouze účinná kontrola však může zajistit, že Smlouva bude striktně dodržována. Kontrola tedy „vede státy k nutnosti plnit dobrovolně přijaté závazky".[17]) Známá je teze „žádné odzbrojení bez kontroly a žádná kontrola bez odzbrojení".[18])

Nezbytnost náročné mezinárodní kontroly (včetně inspekce na místě) dodržování budoucí smlouvy si uvědomovaly[19]) státy od počátku vídeňských jednání 23 států o konvenčních ozbrojených silách v Evropě v březnu 1989. Potřebu co nejpřísnější a nejspolehlivější kontroly zdůrazňoval na vídeňských jednáních např. E. Ševarnadze.[20]) Nutnost sjednání dohod s účinnou kontrolou vyjádřil i americk prezident G. Bush[21]) ve svém prohlášení o zahájení vídeňských jednání o konvenčním odzbrojení.

Smluvní strany Smlouvy o konvenčních ozbrojených silách v Evropě vypracovaly velmi podrobná ustanovení o kontrole. Vzorem byla zejména kontrolní opatření obsažená ve smlouvě INF.[22]) Provádění kontroly dodržování Smlouvy o konvenčních ozbrojených silách v Evropě však bude mnohem náročnější vzhledem k počtu smluvních stran, velkému množství objektů kontroly a velkému množství zbraní jejichž snižování bude kontrolováno. Kontrola u smlouvy INF byla snažší i z toho důvodu, že se týkala dvou kategorií jaderných zbraní, které byly zcela likvidovány, zatímco u Smlouvy o konvenčních ozbrojených silách v Evropě se jedná o kontrolu snižování zbraní, jejichž celkové počty budou pouze omezovány, což zvyšuje potřebu přesné kontroly. Základem úspěchu pro reali-

---

[17]) Viz J. Ondřej, „Místo kontroly v oblasti odzbrojení", Mezinárodní vztahy č. 9/1989, s. 31.

[18]) Viz I. I. Kuskuvelis, "Verification and the space related agreements", Proceedings of the XXVIII th Coll. on the law of outer space, Stockholm 1985, s. 61.

[19]) Srov. Rudé právo z 19. dubna 1989.

[20]) Srov. Rudé právo ze 7. března 1989.

[21]) Srov. Rudé právo ze 13. března 1989.

[22]) Podrobněji k otázce kontroly smlouvy INF např. J. Ondřej, „Kontrola smluv o omezení zbrojení", Mezinárodní vztahy č. 9/1990, s. 15 a násl.

zaci kontroly plnění Smlouvy, bude proto vysoký stupeň vzájemné důvěry všech smluvních stran, že Smlouvu dodržují.

Ustanovení o kontrole Smlouvy jsou obsažena v samotném textu Smlouvy, u Protokolu o inspekcích a v Protokolu o informacích. Kontrola zahrnuje různé metody, které se vzájemně doplňují. Jedná se zejména o inspekce na místě, dále o použití národních a mnohonárodních technických prostředků. Nezbytným předpokladem pro zajištění kontroly plnění Smlouvy je rovněž poskytování informací. K usnadnění realizace kontroly by měla sloužit i Společná konzultativní skupina.

Kontrolními metodami sloužícími k ověření toho, zdali je Smlouva dodržována, budou hlavně *různé inspekce.* Provádění inspekcí je upraveno jednak v samotné Smlouvě a dále v Protokolu o inspekcích.

Protokol o inspekcích obsahuje velmi podrobná pravidla týkající se předinspekčních požadavků, notifikace úmyslu provést inspekci, postupu při příjezdu inspektorů do místa vstupu/výstupu, všeobecná pravidla pro provádění inspekcí a ustanovení o provádění jednotlivých druhů inspekcí. V Protokolu je řešena rovněž otázka výsad a imunit inspektorů a podávání inspekčních zpráv z inspekcí.

Inspekce budou podle Protokolu o inspekcích provádět inspekční týmy. Inspekční tým bude vysílat určitá smluvní strana, mohou však v něm být i inspektoři z jiných smluvních států než je smluvní strana provádějící inspekci. Tým se bude skládat nejvíce z 9 inspektorů zapsaných do seznamu inspektorů, který poskytne smluvní strana všem ostatním smluvním stranám. Inspekční tým se může rozdělit až na tři podskupiny.

Inspekční tým vstoupí na území kontrolovaného státu v místech, která každá smluvní strana označí, podle Protokolu o informacích, jako místa vstupu/výstupu. Pro každé deklarované místo (tj. objekt nebo objekty kontroly) musí být určeno místo vstupu/výstupu. V místě vstupu se s inspektory setká doprovodný tým[23]) dané inspektované smluvní strany.

Úkolem doprovodného týmu je *povinnost pomáhat inspekčnímu týmu* při plnění jeho úkolů. Například dopravit inspektory na místo inspekce nebo z jednoho místa inspekce na jiné. Protokol o inspekcích v části VI ukládá rovněž doprovodnému týmu objasňovat nejasnosti, které vyvstanou při inspekci.

Na druhé straně bude doprovodný tým zajišťovat, aby *inspektoři nevyvíjeli činnost, která je v rozporu s ustanoveními Smlouvy* a nezneužívali tak inspekcí. Z tohoto důvodu zkontroluje doprovodný tým po příjezdu inspekčního týmu do místa vstupu/výstupu přivezenou techniku a záso-

---

[23]) V případě inspekce zbraní a techniky jiného státu než je stát na jehož území má být provedena inspekce musí doprovodný tým zahrnovat osoby určené oběma státy, pokud se nedohodnou tyto státy jinak.

by. V případě, že se při prohlídce zjistí, že přivezený předmět může plnit funkce neslučitelné s požadavky na inspekci, může jej doprovodný tým zadržet na místě vstupu/výstupu až do odjezdu inspektorů.

Inspektorům však musí být dovoleno přivést si dokumentaci, kterou budou *potřebovat k provedení inspekce,* zvláště vlastní mapy a tabulky, dále pasivní prostředky pro vidění v noci, dalekohledy, videokamery a fotoaparáty, diktafony, měřická pásma, fotoblesky, magnetické kompasy a kufříkové mikropočítače. Inspektoři si mohou přivést i jinou techniku, která však bude podléhat schválení kontrolovanou stranou.

Po celou dobu pobytu až do odjezdu inspekčního týmu má doprovodný tým právo jej doprovázet. Inspektoři požívají po celou dobu pobytu na území inspektovaného státu výsady a imunity, musí však respektovat zákony a nařízení kontrolovaného státu a nevměšovat se do jeho vnitřních věcí. Musí rovněž respektovat povinnosti vyplývající ze Smlouvy. V případě porušení těchto povinností oznámí takovou skutečnost inspektovaný stát inspektujícímu státu a ten vyškrtne na žádost kontrolovaného státu danou osobu ze seznamu inspektorů a zařídí její urychlený odchod.

Účelem inspekce je podle čl. XIV odst. 2 Smlouvy zejména *ověření na základě poskytnutých informací jak jsou plněna početní omezení zbraní a techniky* stanovená Smlouvou. Kontrola těchto údajů je rozdělena do několika časových období. Jednak je to 120denní *období po vstupu Smlouvy v platnost* pro ověření základních údajů, dále *tříleté období snižování.* 120denní období ověření *dosažení stanovených úrovní,* které následuje po tříletém období snižování a období *konečných úrovní,* které následuje po 120denním období ověřování dosažení stanovených úrovní.

V jednotlivých časových obdobích bude kontrolující stát provádět inspekce v objektech kontroly o kterých měla každá smluvní strana v souladu s částí V Protokolu o informacích podat informace ostatním smluvním stranám. Tyto inspekce jsou označovány jako *inspekce na deklarovaných*[24]) *místech,* jež jsou obsaženy v části VII Protokolu o inspekcích, a kontrolovaný stát *je nesmí odmítnout.* V prvním období se smí celkový počet inspekcí provedených na území jednoho státu rovnat 20 procentům objektů kontroly této smluvní strany. Ve druhém období

---

[24]) Deklarované místo znamená zařízení nebo přesně zeměpisně vymezené místo, kde je jeden nebo více objektů kontroly. Bude tvořit celé území uvnitř umělé nebo přirozené vnější hranice nebo hranic, jakož i přidružené území obsahující střelnice, výcvikové prostory, údržbářské a skladovací prostory, letiště pro vrtulníky, železniční nakládací rampy, kde jsou trvale nebo běžně přítomny bojové tanky, bojová obrněná vozidla, děla, bojové vrtulníky, bojové letouny, reklasifikované cvičné bojové letouny, vozidla podobná obrněným transportérům, vozidla podobná bojovým vozidlům pěchoty nebo mostní tanky. tanky.

se smí celkový počet inspekcí každý ze tří let rovnat 10 procentům, ve třetím 20 procentům a v posledním období 15 procentům objektů.

Z výše uvedených kvót však nesmí žádná smluvní strana vykonávat, podle části II Protokolu o inspekcích, ročně více než pět inspekcí jiné smluvní strany, jež patří do stejné skupiny smluvních stran. Důvodem tohoto ustanovení je, aby podle čl. XIV odst. 3 Smlouvy nedocházelo k obcházení cílů kontrolního režimu.

Kontrolující stát musí kontrolovanému státu učinit písemnou formou notifikaci o úmyslu provést inspekci nejméně 36 hodin před předpokládanou dobou příjezdu inspekčního týmu na místo vstupu/výstupu. Notifikace musí obsahovat místo vstupu/výstupu, kterého má být použito, předpokládaný čas příjezdu, způsob příjezdu, plná jména inspektorů, pravděpodobný počet následných inspekcí, zdali bude inspekce provedena pěšky, terénním vozidlem, vrtulníkem nebo jakoukoli kombinací těchto prostředků apod.

Po příjezdu do místa vstupu/výstupu určí inspektoři deklarované místo, které má být předmětem inspekce. Inspektovaná smluvní strana musí co nejrychleji (nejpozději do 9 hodin po určení místa inspekce) dopravit inspekční tým do místa inspekce. Bezprostředně po příjezdu na místo inspekce musí inspekční tým obdržet nákres deklarovaného místa a během půl hodiny po jeho obdržení musí určit objekt kontroly, protože deklarované místo může obsahovat více objektů kontroly.

Při provádění kontroly nejprve obdrží inspekční tým *informace* týkající se množství zbraní a techniky, která se nachází v daném objektu kontroly. Inspektovaná strana musí přitom *vysvětlit všechny rozdíly* mezi počty tanků, obrněných vozidel, dělostřeleckých systémů, vrtulníků, bojových letounů a mostních tanků, které se nacházejí na místě a mezi počty oznámenými v poslední notifikaci podle Protokolu o výměně informací.[25]) V případě, že je početní stav nižší než v poslední notifikaci musí kontrolovaná strana sdělit, kde se dané zbraně a technika nachází. Může být např. v opravě apod. Jestliže je množství zbraní a techniky vyšší musí být inspektoři informováni o původu, době odsunu z původního místa, době příjezdu do místa inspekce a o předpokládané době zdržení těchto zbraní a techniky v místě kontroly.

Poté provvede inspekční tým *vlastní inspekci* vybraného objektu kontroly. Inspekční tým bude mít přístup v rámci celého objektu do všech budov a prostor, včetně prostor oddělených do objektu kontroly, ale

---

[25]) Informace se budou poskytovat, 30 dní po vstupu Smlouvy v platnost, dále 15. prosince roku, kdy Smlouva vstoupila v platnost a 15. prosince každého dalšího roku informace platné k 1. lednu následujícího roku a rovněž se budou informace poskytovat po uplynutí 40měsíčního období snižování, platné k tomuto datu.

patřících k němu. Při inspekci[26]) půjde zejména o počítání zbraní a techniky a kontrolu skladovacích a ubytovacích prostor. Inspektoři však nebudou mít právo vstoupit do míst, do kterých vstup není širší než dva metry a kam doprovodný tým zakázal vstoupit. Doprovodný tým bude mít rovněž právo nepovolit inspektorům přístup k citlivým místům, jejichž počet a rozsah má být co nejmenší, k zakrytým objektům nebo do kontejnerů jejichž rozměr je menší než dva metry. Doprovodný tým je však povinen oznámit zda citlivé místo neobsahuje nějaké konvenční zbraně a techniku omezovanou Smlouvou. V kladném případě je povinen předvést tyto zbraně a techniku inspektorům a dokázat, že tam není více než oznámené počty konvenční výzbroje a techniky. Po provedení inspekce může inspekční tým provést inspekci dalšího objektu kontroly, který nebyl předem určen, ovšem na stejném deklarovaném místě.

Vedle inspekcí na deklarovaném místě počítá Protokol o inspekcích v části VIII s inspekcemi na výzvu ve stanovených[27]) prostorech. Inspektující strana oznámí svůj úmysl provést inspekci 36 hodin předem. Stanoveným prostorem se má na mysli oblast kdekoli na území smluvní strany v zóně aplikace, která nesmí být větší než 65 km a žádná přímá spojnice jakýchkoli dvou bodů v této oblasti nesmí být delší než 16 km. Prostor určí a jeho hranice vymezí inspekční tým, do 16 hodin po příjezdu na místo vstupu/výstupu.

Inspekce ve stanovených prostorech mají, podle mého názoru, význam pro ověření toho, zda kontrolovaný stát oznámil všechny objekty kontroly, na které se vztahuje Smlouva. Kontrolovaný stát má však v souladu s Protokolem o inspekcích *právo odmítnout inspekce na výzvu ve stanovených prostorech.* Důvodem by mohl například být výskyt určitých utajovaných objektů v oblasti, na které se jinak Smlouva nevztahuje. Inspektovaná strana je však povinna ujistit inspektující stranu, že ve stanoveném prostoru se nenachází žádná technika ani výzbroj omezovaná Smlouvou.

Dalšími inspekcemi, s kterými Smlouva v čl. XIV odst. 6 počítá, *jsou letecké inspekce,* po uplynutí 120denního období prověrky konečných úrovní zbraní a techniky. Počty těchto inspekcí a jiná opatření s nimi spojená budou upřesněna až při dalších jednáních smluvních stran v souladu s čl. XVIII Smlouvy.

Proces *snižování zbraní a techniky* bude rovněž podle čl. XIV odst. 2 Smlouvy *monitorován pomocí inspekcí.* Podrobně upravuje provádění těchto inspekcí Protokol o inspekcích v části X. Jedná se rovněž o in-

---

[26]) Srov. Provedení ukázkové inspekce v Žatci, Rudé právo ze 13. března 1991.

[27]) Počet těchto inspekcí se rovněž započítává do celkového počtu inspekcí vypočítaných z procenta objektů kontroly určité smluvní strany.

spekce na výzvu. Žádná smluvní strana je *nesmí odmítnout*. Provedení inspekce musí být notifikován kontrolovanému státu nejméně 96 hodin před předpokládaným příjezdem inspekčního týmu do určeného místa vstupu/výstupu. Tyto inspekce se nebudou započítávat do počtu inspekcí prováděných na deklarovaném místě nebo ve stanovené oblasti. Inspekční týmy provádějící tyto inspekce mohou být složeny ze zástupců různých smluvních stran, nemusí jít o inspekční tým jen jedné smluvní strany.

Smluvní strana zamýšlející uskutečnit snižování to musí 15 dnů před jeho zahájením oznámit ostatním smluvním stranám. Oznámení musí obsahovat určení místa snižování, plánované datum zahájení snižování a plánované ukončení snižování konvenční výzbroje a techniky. Kromě toho musí oznámení zahrnovat odhadnutý počet a typ konvenční výzbroje a techniky, která se má snižovat, objekt nebo objekty kontroly z nichž byly vyčleněny položky, jež se mají snižovat a další údaje.

Inspekční tým bude mít právo sledovat všechny snižovací postupy prováděné podle Protokolu o snižování. Před započetím snižování budou inspektoři mít právo zaznamenat výrobní čísla konvenční výzbroje a techniky, která se má snižovat nebo na tuto techniku umisťovat speciální značky a poté zaznamenávat tato čísla nebo značky na závěr procesu snižování. Smyslem těchto opatření je bezpochyby zabránit záměně snižovaných zbraní za jiné. Údaje o snižovaných zbraních a technice povede i inspektovaná strana, pro což založí záznamník, který musí být po celou dobu inpekce k dispozici inspekčnímu týmu.

Smluvní strana, která skončila snižování v určitém místě je povinna do sedmi dnů o tom informovat ostatní smluvní strany.

Smlouva počítá dále v čl. XIV odst. 2 s *inspekcemi certifikace* rekategorizovaných víceúčelových úderných vrtulníků a reklasifikovaných cvičných bojových letounů. Tyto inspekce mají rovněž povahu inspekcí na výzvu *bez práva odmítnout*. Nebudou započteny do inspekcí na deklarovaném místě nebo ve stanovené oblasti. Úmysl provést inspekci musí být notifikován kontrolovanému státu 96 hodin předem.

U *všech inspekcí* je inspekční tým, podle části XII Protokolu o inspekcích, povinen před odchodem z místa inspekce předat doprovodnému týmu písemné hlášení o inspekci. Hlášení musí být podepsáno vedoucím inspekčního týmu a jeho přijetí písemně potvrzeno vedoucím doprovodného[28]) týmu.

---

[28]) Doprovodný tým má právo zahrnout své poznámky písemně do hlášení o inspekci a kontrasignuje jej nejpozději do jedné hodiny po obdržení hlášení od inspekčního týmu, nebyla-li dohodnuta mezi inspekčním týmem a doprovodným týmem delší doba.

Vedle různých inspekcí bude kontrola dodržování Smlouvy prováděna v souladu s jejím čl. XV i *národními*[29]*) a mnohonárodními* technickými prostředky kontroly. Jedná se hlavně o různé pozorovací družice. Použití těchto prostředků má význam zejména proto, že umožňuje provádění permanentní kontroly území jednotlivých smluvních stran a jejich objektů kontroly. Mohou např. zaznamenat přesuny většího množství techniky apod. Zjištěné okolnosti, které by mohly představovat porušení Smlouvy mohou být podkladem pro provedení inspekcí. Slouží tedy k doplnění inspekcí a jejich použití je nezbytné pro zajištění skutečně účinné kontroly dodržování Smlouvy. Vzhledem k tomu, že ne všechny státy mají možnost mít vlastní národní prostředky, je ve Smlouvě důležitá myšlenka o mnohonárodních prostředcích kontroly.

Použití těchto prostředků však není neomezené. Stát nebo státy je musí použít v souladu s obecně uznávanými zásadami mezinárodního práva. Na druhé straně smluvní strany nesmí podle čl. XV odst. 3 Smlouvy rušit národní nebo mezinárodní technické prostředky kontroly. Smluvní strany nesmí např. používat opatření utajení, která by znemožňovala použití těchto prostředků při kontrole plnění Smlouvy. Předpokladem pro provádění účinné kontroly Smlouvy je i *včasné poskytování informací.* Potřeba poskytování informací pro provádění kontroly Smlouvy je zakotvena v jejím čl. XIII. Informace budou poskytovány v souladu s Protokolem o výměně informací. Poskytování přesných informací usnadňuje provádění kontroly a posiluje důvěru mezi státy. Na základě Smlouvy o konvenčních ozbrojených silách v Evropě má být poskytováno značné množství informací. Z tohoto důvodu by bylo vhodné veškeré informace centrálně soustřeďovat u určitého orgánu. Například u smlouvy INF jsou veškeré informace ukládány ve Středisku pro snížení jaderného nebezpečí. Smlouva o konvenčních ozbrojených silách v Evropě však s žádným podobným orgánem nepočítá. Může to vést k nepřehlednosti v poskytování informací. V budoucnu by bylo možno využít pro tyto účely Střediska pro předcházení konfliktům. Předpokládá to však rozšíření jednání o konvenčních ozbrojených silách na všech 34 účastnických států KBSE.

K prosazení cílů a k naplnění ustanovení Smlouvy bude podle jejího čl. XVI sloužit i *Společná konzultativní skupina.* Jedná se o podobný orgán jako u smlouvy INF nebo ABM.

Ve vztahu ke kontrole bude jejím úkolem zvažovat sporné záležitosti vzniklé při plnění Smlouvy, hledat řešení nejasností a různého výkladu

---

[29]) Národní technické prostředky kontroly jsou používány zejména u sovětsko-amerických smluv ABM a INF.

Smlouvy, jakož i zvažovat a vypracovávat přiměřená opatření k zajištění toho, že informace obdržené prostřednictvím výměny informací mezi smluvními stranami nebo jako výsledek inspekcí budou použity výhradně pro účely stanovené Smlouvou apod. Společná konzultativní skupina se sešla podle Protokolu o společné konzultativní skupině 60 dnů po podpisu Smlouvy. Konzultativní skupina je složena ze zástupců všech smluvních stran. Bude se scházet na pravidelných zasedáních dvakrát do roka. Další zasedání mohou být svolána jejím předsedou na žádost jedné nebo více smluvních stran. Přijímat rozhodnutí nebo předkládat doporučení bude konzultativní skupina na základě konsensu, který vyžaduje neexistenci jakékoliv námitky.

Smluvní strany však *nemají* podle čl. XVI odst. 6 Smlouvy *povinnost* uskutečňovat konzultace prostřednictvím tohoto orgánu. Konzultace mohou smluvní strany provádět i jinak. Například dvoustrannými jednáními. V praxi může mít použití Společné konzultativní skupiny pouze omezený význam i z toho důvodu, že požadavek konsensu pro přijetí určitého usnesení může vést k tomu, že nebude přijato. Z tohoto důvodu se např. dvoustranné konzultace zdají být operativnější a spíše vedoucí k výsledku.

Kontrolní metody obsažené ve Smlouvě by měly zajistit provádění přísné kontroly. Praktickou realizovatelnost ustanovení o inspekcích prokázala i ukázková inspekce provedená u tankového a leteckého pluku v Žatci. Teprve provádění Smlouvy však ukáže zdali kontrola bude skutečně adekvátní a účinná.

Závěrem lze konstatovat, že „Smlouva o konvenčních ozbrojených silách v Evropě nemá sice celoevropský charakter, protože ji podepsalo „jen" 22 členských států NATO a Varšavské smlouvy. Přesto vnáší do evropské politiky zcela novou kvalitu. Kromě jiného tím, že otevírá cestu k přechodu evropského odzbrojovacího procesu na skutečně celokontinentální platformu počínaje orientačně rokem 1992". Do tohoto data, kdy by se měla uskutečnit následná schůzka KBSE v Helsinkách, mají smluvní strany v souladu s čl. XVIII odst. 1 Smlouvy „pokračovat v jednáních o konvenčních ozbrojených silách se stejným mandátem a s cílem dále tuto Smlouvu rozvíjet". Cílem těchto jednání bude podle čl. XVIII odst. 2 Smlouvy uzavřít smlouvu o dodatečných opatřeních zaměřených k dalšímu posílení bezpečnosti a stability v Evropě, která by měla zahrnovat i omezení počtu vojsk v konvenčních ozbrojených silách v zóně aplikace.

Smlouva o konvenčních ozbrojených silách v Evropě je *první mnohostranná evropská odzbrojovací* smlouva. K evropskému regionu se vztahují i jiné mnohostranné smlouvy o omezení zbrojení a odzbrojení, jejich

působnost však není omezena jen na Evropu, týkají se i jiných kontinentů popřípadě i jiných oblastí. Jedná se např. o Smlouvu o zákazu pokusů s jadernými zbraněmi v ovzduší, v kosmickém prostoru a pod vodou z roku 1963, Smlouvu o nešíření jaderných zbraní z roku 1968, nebo o Úmluvu o zákazu bakteriologických (biologických) a toxinových zbraní z roku 1972. Tyto smlouvy se týkají zbraní hromadného ničení. Konvenčních zbraní se týká Úmluva o zákazu nebo omezení použití konkrétních druhů konvenčních zbraní, které mají za následek nadměrné zranění nebo nerozlišující účinky z roku 1981. Všechny výše uvedené smlouvy jsou spíše obecnějšího charakteru, ve srovnání s nimi obsahuje Smlouva o konvenčních ozbrojených silách v Evropě velmi podrobné závazky. Navíc se jedná, na rozdíl od Smlouvy o konvenčních ozbrojených silách v Evropě, hlavně o smlouvy o omezení zbrojení, Smlouva o konvenčních ozbrojeních silách má rovněž velmi podrobná ustanovení o kontrole umožňující detailní ověřování dodržování Smlouvy. Výše uvedené smlouvy neobsahují ustanovení o kontrole vůbec nebo jsou nedostatečná a neumožňují provádět účinnou kontrolu jejich dodržování. Výjimku představuje pouze Smlouva o nešíření jaderných zbraní z roku 1968, která sice sama o sobě neobsahuje ustanovení o kontrole, kontrolu jejího dodržování však provádí Mezinárodní agentura pro atomovou energii. Z hlediska svého cíle a významu navazuje Smlouva o konvenčních ozbrojených silách v Evropě na smlouvu INF, přestože jde o smlouvy, které se týkají jiných druhů zbraní a liší se i počtem smluvních stran. V obou případech jde o odzbrojovací smlouvy. Rovněž pokud jde o ustanovení o kontrole můžeme mezi oběma smlouvami najít mnoho podobných prvků.

Z těchto všech výše uvedených důvodů má Smlouva o konvenčních ozbrojených silách v Evropě značný politický a historický význam a je dalším krokem v realizaci procesu odzbrojení.

TREATY ON CONVENTIONAL ARMED FORCES IN EUROPE AND ITS VERIFICATION

Summary

This paper deal with the problems of disarmament especially those concerning the conventional disarmament in Europe. The Treaty on conventional armed forces in Europe is the first multilateral disarmament agreement relating to this continent. There were some problems with the application of this treaty because it does not

---

[30]) Viz Z. Matějka op. cit. 9, tamtéž.

include all kinds of conventional weapons. Another problem may also arise in connection with the elimination of weapons.

Verification plays a very important role in disarmament. There is no disarmament without verification and no verification without disarmament. Verification provisions are very detailed in the treaty. There are similar aspects in the question of verification in the INF treaty and the Treaty on conventional armed forces in Europe. The latter has an enormous political and historical importance, though it does not include all European states and all kinds of conventional weapons and though it does not provide the limitation of personnel. Neither most of the other multilateral treaties concerning Europe envisage disarmament measures, they include only measures of arms limitation.

1991 ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE — IURIDICA 4—5 PAG: 63—92

STANISLAVA HÝBNEROVÁ

RADA EVROPY A EVROPSKÉ PRÁVO — PRÁVNÍ ROZBOR

Mocenské změny v Evropě jsou spojeny se snahou o vytvoření nových ekonomických, sociálních, kulturních a politických podmínek pro vyšší mírový řád celého kontinentu, jehož autorita by vycházela nikoliv z rigidních struktur, ale z realizace cílů plynoucích ze společných zájmů a hodnot všech účastníků.

Autorita Rady Evropy, nejstarší evropské politické organizace, budovaná na přijetí a realizaci společně sdílených hodnot, činí z této instituce významný instrument celoevropské spolupráce směřující k výše uvedenému cíli. Rada Evropy jako jediná — vedle KBSE — zahrnuje vedle západoevropských zemí i některé státy střední a východní Evropy.[1]) Pařížská Charta pro novou Evropu jí přisuzuje důležitou úlohu zejména na poli ochrany základních lidských práv a svobod, v rozvoji demokracie a právního pořádku. Pro tuto činnost je vybavena i formálně právními předpoklady.

Předmětem této studie je právní analýza Rady Evropy a její činnosti včetně tvorby právních instrumentů, s využitím relevantních právních dokumentů a praxe provázející jejich aplikaci.

GENEZE RADY EVROPY

První kroky k vytvoření Rady Evropy byly učiněny na jaře roku 1948 v souvislosti s podpisem Bruselské dohody. Její tehdejší účastníci, Velká Británie, Belgie, Francie, Lucembursko a Nizozemí, se dohodli na vytvoření Poradního výboru Bruselské dohody, který v říjnu téhož roku ustavil pracovní komisi za účelem „zvážení kroků, jež by měly být učiněny k zajištění větší míry jednoty mezi evropskými zeměmi a k in-

[1]) Maďarsko je členem od 6. 11. 1990, Česká a Slovenská Federativní republika od 21. 2. 1991, Polsko od 26. 11. 1991.

formování vlád".[2]) V lednu 1949 byla doporučení komise projednána Poradním výborem. Na jednání pěti ministrů byl pak schválen projekt na utvoření Rady Evropy, jež měla sestávat ze dvou orgánů, Výboru ministrů, nadaného výkonnými pravomocemi, a Poradního shromáždění s konsultativní funkcí.

Návrhy vlád pěti států korespondovaly s nevládní iniciativou známou jako Haagský kongres, který se sešel v květnu 1948 s cílem jednat o posílení jednoty západní Evropy. Kongres byl vyústěním myšlenkových a politických snah formulovaných již v průběhu druhé světové války. Zúčastnilo se jej více jak 700 delegátů, většinou významných politických a kulturních osobností. Jednání předsedal W. Churchill, hlavní exponent idejí sjednocené Evropy, tehdy již vůdce britské parlamentní opozice. Jedna z hlavních rezolucí vzešlých z jednání požadovala svolání reprezentativního evropského shromáždění, jehož členové by byli nominováni parlamenty jednotlivých států.[3]) V září 1948 se francouzská a belgická vláda staly sponzory návrhů Haagského kongresu a předložily je Poradnímu výboru Bruselské dohody. V březnu 1949 byly pozvány Dánsko, Norsko, Itálie, Irsko a Švédsko, aby společně s pěti signatáři Bruselské dohody vypracovaly návrh statutu Rady Evropy. V dubnu se pak sešli diplomatičtí zástupci těchto deseti zemí, aby dohodli předání návrhu statutu svým vládám.

Statut Rady Evropy byl podepsán ministry zahraničních věcí dne 5. května 1949 a vstoupil v platnost 3. srpna 1949. V témže měsíci se ve Štrasburku konalo první zasedání Výboru ministrů a Poradního shromáždění. Statut Rady Evropy představoval nové stadium v mezinárodních vztazích. Jeho — v právu mezinárodních organizací — bezprecedentní ustanovení požadovala, aby každý členský stát vyslal určitý počet svých představitelů do deliberativního shromáždění, de facto parlamentu. Od roku 1974 se tento orgán nazývá Parlamentní shromáždění.[4])

Při vzniku Rady Evropy se střetly dvě základní koncepce sjednocené Evropy. První prosazovala co nejužší spolupráci a radikální integrační opatření ve vojenské, politické a ekonomické oblasti s cílem brzkého federativního uspořádání, a odpovídala požadavkům Haagského kongresu na vytvoření ekonomické a politické unie. Druhá dávala přednost mezistátní spolupráci států, směřující k užší jednotě při respektování suverenity účastníků. Výsledkem byla kompromisní, méně radikální vari-

---

[2]) European Yearbook, sv. I., s. 352.

[3]) Podrobněji k této otázce: A. H. Robertson, European Institutions, London, 1966, s. 11—12.

[4]) Rozhodl o tom stálý výbor Shromáždění, s odůvodněním, že tento název lépe odpovídá úloze a složení tohoto orgánu (Official Report 1974, s. 238—239).

anta, jež byla výrazem snahy začlenit do nové instituce co největší počet států včetně Velké Británie, zaujímající k federalistické koncepci rezervované stanovisko a neutrálních zemí, z nichž zejména Švédsko odmítalo účast v politických strukturách. Statut vymezený v jejím rámci byl dosti vzdálen deklaracím Haagského kongresu. Tento rozpor se projevoval zejména v prvních letech činnosti Rady Evropy.

STATUT RADY EVROPY

Právní analýza Rady Evropy vychází z formálních pramenů, jimiž jsou zakládající smlouva a doplňující protokoly zdokonalující statutární záležitosti orgánů Rady. Neméně důležité jsou aplikační akty orgánů statutem k tomu zmocněných, jež v souladu s měnící se společensko-politickou realitou oživují a aktualizují výklad textu základní smlouvy (statutu). Je to jev známý i v jiných mezinárodních organizacích. Kupříkladu Charta OSN je podstatně modifikována praxí hlavních orgánů OSN. Nicméně v žádné jiné mezinárodní organizaci není tento proces tak markantní. Je to ze dvou důvodů. První je dán tím, že vytvoření evropských institucí odpovídá konkrétním politickým idejím a zájmům, jež jsou dynamičtější než základní premisy OSN a jejích specializovaných organizací. Ty jsou určeny k zajištění mezinárodní spolupráce a udržování mezinárodního míru a bezpečnosti mezi velkým počtem států politicky heterogenních a často antagonisticky orientovaných. Tyto státy akceptují spolupráci s hlavní motivací předejít otevřenému konfliktu. Chybí jim však dostatečně silné zájmy pro skutečnou integraci. Naproti tomu v regionálních evropských podmínkách vykazují státy, účastnící se činnosti Rady Evropy, nejen společnou historickou a civilizační tradici, ale i obdobný sociální a politický vývoj. Skutečnost, že tento vývoj probíhá ve všech zemích obdobným způsobem a že tyto země nemají důvody ke vzájemným konfliktům, umožňuje, aby směřovaly dále, k postupné integraci. Druhým důvodem je i uplatňování prvků experimentu a improvizace, patrné zejména v souvislosti se vznikem Parlamentního shromáždění a rozvojem jeho funkcí.

Formy, u nichž se tato aktualizující praxe statutárních orgánů projevuje, nejsou vždy totožné. Někdy jde o konkrétní rozhodnutí, které nesměřuje k regulaci budoucích situací a nemá žádnou normativní sílu, nicméně vytváří precedent a přispívá k vytvoření určité praxe nebo právnímu obyčeji (case-law).

Kupříkladu podle čl. 1 odst. d) statutu Rady nepatří otázky obrany do její kompetence. Navzdory tomu přijalo Parlamentní shromáždění

v srpnu 1950 na návrh W. Churchilla a P. Reynauda doporučení[5]) požadující okamžité vytvoření spojené evropské armády pod velením evropského ministra obrany. Od té doby projednává Shromáždění i otázky tohoto druhu a přijímá k obranné problematice i řadu textů. Tím, že byla vytvořena praxe debat o obranných otázkách, následovalo i úsilí změnit v tomto duchu i relevantní ustanovení statutu. Shromáždění navrhovalo vypustit z čl. 1 odstavec d) a přidáním výrazu „politický" doplnit výčet otázek spadajících do kompetence Rady (čl. 1, odst. b)). Výbor ministrů toto doporučení nepřijal, nicméně informoval Parlamentní shromáždění v tom smyslu, že nemá námitky proti tomu, aby diskutovalo o otázkách míru a bezpečnosti a adresovalo své návrhy i jiným regionálním organizacím, zabývajícími se touto problematikou. Od té doby se ustálila praxe, že i ministři referují o těchto otázkách na půdě Parlamentního shromáždění. V zásadě pak tento orgán může diskutovat o těch otázkách obrany, jimiž se zabývají národní parlamenty a ministři zahraničních věcí, ale nikoliv o těch, které řeší ministři obrany.

Jindy rezoluce přijatá Shromážděním či jiným statutem zmocněným orgánem má formu regulativu směřujícího k úpravě všech budoucích případů stejného druhu. Svým obsahem může taková rezoluce doplnit text statutu nebo — což se v praxi stává — derogovat jeho dosavadní interpretaci.[6])

Parlamentní shromáždění opakovaně navrhovalo určitá opatření směřující k vytvoření legislativní pravomoci Rady Evropy. Šlo kupříkladu o návrh, aby rozhodnutí přijaté oběma orgány Rady bylo závazné pro všechny členské státy bez aktu ratifikace. Výbor ministrů tyto návrhy zamítl, nicméně přijal ve formě rezoluce opatření, jež má zajistit, aby se v procesu ratifikace aktivně angažovaly jednotlivé státy. Podle příslušné rezoluce každou úmluvu předkládá generální tajemník všem členským státům k ratifikaci, přičemž každý členský stát má povinnost předložit otázku ratifikace dané úmluvy vnitrostátním institucím během jednoho, výjimečně půldruhého roku.

Autonomie smluvní vůle umožňuje, aby členské státy i Rada Evropy nebo některé ze členských států na základě vzájemné dohody přisoudily mezinárodním orgánům rozsáhlejší pravomoci než ty, které jsou jim dány zakládací listinou. V tom smyslu k rozvoji a aktualizaci základních smluvních dokumentů Rady přispívají též procesy formulování

---

[5]) Recommendation 5, Text adopted by the Assembly, 1950, Vol. 1.

[6]) Shromáždění může sumarizovat své náměty a stanoviska ve formě rezoluce. Ta je definovaná jako rozhodnutí o podstatné otázce, které je Shromáždění oprávněno uvést v život, nebo vyjádření názoru, za nějž Shromáždění odpovídá. (Footnote to Assembly Rule, Procedure and Practice, Strasbourg 1983, s. 135).

a uzavírání evropských úmluv (ve smyslu čl. 15 odst. a) statutu) a kontroly jejich implementace.[7])

Dosud nebyl ustanoven žádný orgán autorizovaný oficiálně intepretovat statut Rady Evropy. Jeho výklad politickými orgány je podřízen výlučně politickým rozhodnutím. Dílčí výsledky přineslo úsilí Parlamentního shromáždění o takový výklad statutu, který směřuje proti všemu, co podle jeho členů je nadměrné omezování funkcí Shromáždění. To lze považovat za výraz tendence postupně modifikovat statut bez jeho formálních změn.

Souhrnně lze konstatovat, že Rada Evropy slouží cílům, jež samy o sobě představují proces (čl. 1 statutu). To samo o sobě vylučuje finální podobu této organizace či její statický charakter. Lze citovat W. Churchilla: „Nevytváříme mechanismus, ale živou rostlinu.“[8])

Praxe statutárních orgánů Rady Evropy vychází nejen z relevantního psaného práva, ale též z konkrétní politické reality a pořizuje tak aktualizovaný výklad statutu. Toto uplatňování práva, nepochybně ovlivňované anglosaským způsobem „práce s právem“, činí z Rady Evropy živý a životaschopný organismus. Efektivitu Rady Evropy zajišťuje nejen statut a jeho doplňky (ve smyslu čl. 41), ale také a) akty Rady Evropy přijímané na základě zmocnění statutem, b) doporučení a rezoluce obecnější povahy přijímané jednotlivými orgány Rady, c) praxe orgánů utvářená jejich činností, zejména rozhodováním konkrétních případů.

CÍLE RADY EVROPY

Základní cíle Rady Evropy, vyjádřené v preambuli a v prvním článku statutu jsou:

— dosáhnout užší evropské jednoty,
— prosazovat a uskutečňovat principy parlamentní demokracie a lidských práv,
— zlepšovat životní podmínky a podporovat rozvoj lidských hodnot.

Cílem Rady Evropy je též rozvoj hodnot společných všem národům Evropy, tj. vnášet do jejich života evropskou dimenzi.

Činnost Rady je realizována na základě mezistátní spolupráce. Vychází však především ze zájmů jednotlivce. Statut požaduje, aby každý členský stát uznával zásadu prvenství práva a zaručil všem jednotlivcům, pod-

---

[7]) Některé státy (kupříkladu Velká Británie) považují Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (1950) za součást statutu a mechanismus úmluvy, a Evropskou komisi lidských práv a Evropský soud lidských práv za orgány Rady Evropy.

[8]) Op. cit. A. H. Robertson, European Institutions, s. 3.

léhajícím jeho jurisdikci, požívání lidských práv a základních svobod (čl. 3). Přijetí těchto principů je podmínkou členství v Radě Evropy (čl. 4).

Cíle Rady Evropy mají být dosahovány s pomocí orgánů Rady, projednáváním otázek společného zájmu, uzavíráním dohod a podnikáním společných akcí ve věcech hospodářských, sociálních, kulturních, vědeckých, právních a administrativních, a zachováváním a dalším rozvojem lidských práv a základních svobod (čl. 1 odst. b)).

Rozsah působnosti Rady Evropy je ve statutu definován obecně a poskytuje tak možnost široké interpretace. Jediným konkrétním ustanovením restriktivní povahy je vyloučení otázek národní obrany (čl. 1, odst. d)).

Toto omezení, praxí značně modifikované, má své historické odůvodnění a souvisí s problémy, které Rada musela řešit v době svého vzniku. Především to byla obava, aby nedošlo ke zdvojení s činnostmi a tehdy již existujícími institucemi obranného charakteru. Nadto pro většinu států byla Rada Evropy, zejména její Parlamentní shromáždění, zcela novou zkušeností, někde vyvolávající rezervovanost a nedůvěru. Vytvoření parlamentního orgánu bez odpovědnostního vztahu vůči vlastnímu státu, zmocněného projednávat významné politické otázky, mohlo podle některých názorů ztěžovat důležitá diplomatická jednání. V té době ještě nebyla Atlantická smlouva ratifikována Spojenými státy a případná nevhodná kritická aktivita nebyla žádoucí. Proto zejména Velká Británie trvala na vyloučení otázek obrany z kompetence Rady Evropy. Pro některé státy, usilující o evropské vztahy bez účasti ve vojenských aliancích (Švédsko, Irsko) bylo toto omezení zásadní otázkou spojenou s jejich vstupem do Rady Evropy.

Novou etapu otevřely události v Koreji, a to nejen pro OSN, ale i pro evropské instituce. Na základě výzvy Výboru ministrů vyjádřilo Parlamentní shromáždění solidaritu s akcemi OSN. Nadto přijalo doporučení vytvořit jednotnou evropskou armádu, která by byla pod demokratickou evropskou kontrolou a operovala by ve spolupráci s USA a Kanadou. Výbor ministrů toto doporučení nepřijal, vyjádřil však přesvědčení, že kompetentní mezinárodní organizace by mohly přispět k pozitivnímu řešení otázek obrany svobodné Evropy. Ve zprávě Parlamentnímu shromáždění ze 6. zasedání v listopadu 1950 uvedl, že i když otázky obrany nespadají do působnosti Rady, může Parlamentní shromáždění vyjadřovat své názory na politické aspekty tohoto problému. Tato formulace se v praxi osvědčila, protože umožnila Parlamentnímu shromáždění, aby se stalo hlavním západoevropským fórem pro projednávání otázek koncepční povahy v oblasti bezpečnosti.

ČLENSVÍ V RADĚ EVROPY

Principy, na nichž je založena Rada Evropy, nutně určují hlavní podmínky členství. Statut v čl. 3 stanoví, že: „Každý člen Rady Evropy uznává zásadu prvenství práva a také zásadu, že každá osoba, jež je pod jeho jurisdikcí požívá lidských práv a základních svobod, a zavazuje se účinně a opravdově spolupracovat na uskutečňování cíle Rady Evropy tak jak je vymezen v kap. I."

Způsob, jímž členské státy zajistí, aby všechny osoby v jejich jurisdikci požívaly lidská práva a svobody, je detailně stanoven v Evropské úmluvě o ochraně základních práv a svobod (1950) a v jejím prvním protokolu z roku 1952. V souladu s ním se státy zavazují „uspořádat v rozumných lhůtách svobodné volby s tajným hlasováním za podmínek, které zajišťují svobodné vyjádření vůle lidu při volbě zákonodárného sboru" (čl. 3 protokolu).

Aby se stát stal členem Rady Evropy, musí být považován nejen za schopného vyhovět zásadám obsaženým v čl. 3 protokolu, ale musí k tomu mít také vůli (čl. 4 a 5). Členský stát, který vážně poruší ustanovení čl. 3, může být zbaven svého práva na zastoupení v orgánech Rady Evropy a může být vyzván k tomu, aby Radu Evropy opustil. Pokud toto vyzvání odmítne, může být vyloučen (čl. 8). Kompetence o rozhodování v těchto otázkách přísluší Výboru ministrů, Parlamentní shromáždění nemá v této věci žádnou pravomoc. V praxi je však tento orgán konsultován vždy předtím, než Výbor ministrů učiní jakékoliv rozhodnutí či opatření.

Statut rozlišuje dvě kategorie členů, a to plnoprávné členství a přidružené členství. Statut přidruženého člena byl vytvořen v souvislosti se snahou integrovat do mírového evropského společenství Německo. Na základě ústavy z roku 1949 se SRN musela na přechodnou dobu vzdát práva zajišťovat svými statutárními orgány vztahy s jinými státy a nemohla být zastoupena ani ve Výboru ministrů. Naproti tomu v Parlamentním shromáždění, jehož členy jsou jednotlivci nerepresentující vlády, může být zastoupen stát i s omezenou právní způsobilostí. Toto řešení je stanoveno v čl. 5 ve vztahu k přidruženým členům. Evropská země — nemusí to být nutně stát, může být vyzvána, aby se stala přidruženým členem s tím, že její statut je určen dvěma dispozicemi: a) může být zastoupena pouze v Parlamentním shromáždění, b) je označována termínem „člen" s výjimkou zastoupení ve Výboru ministrů. V praxi však může být přidružený člen vyzván k tomu, aby se zúčastnil jednání Výboru ministrů z titulu konzultativního.

SRN se stala přidruženým členem v létě r. 1950. Poté, co na základě úpravy okupačního statutu získala pravomoc jednat v mezinárodních

vztazích, požádala o přijetí za plnoprávného člena. Pro takový přechod neobsahoval statut žádné ustavení. Proto Výbor ministrů rozhodl 8. 5. 1951, po kladném vyjádření Parlamentního shromáždění, že se SRN stane plnoprávným členem, aniž by pro tuto změnu byl vytvořen zvláštní instrument.

Nové okolnosti politického vývoje ve střední a východní Evropě vedly k tomu, že Parlamentní shromáždění se rozhodlo zavést speciální statut „hosta" pro parlamenty těch zemí, které provádějí vnitrostátní reformy a respektují závazky stanovené v Helsinském závěrečném aktu. Tento statut umožňuje delegacím jejich parlamentů účastnit se bez hlasovacího práva plenárních zasedání Parlamentního shromáždění a jednání jeho specializovaných výborů. Počátkem roku 1989 měly tento statut Maďarsko, Polsko, SSSR, Jugoslávie, NDR a ČSSR. Na druhé straně členové Parlamentního shromáždění se jako pozorovatelé zúčastnili všeobecných voleb, jež postupně byly uspořádány ve většině těchto zemí.

O plnoprávné členství dosud požádaly Maďarsko, Polsko, ČSFR, Jugoslávie. Jako prvé bylo přijato Maďarsko v roce 1990. ČSFR je druhým nově přijatým plnoprávným členem, od 21. února 1991.

ORGÁNY RADY EVROPY

Činnosti Rady Evropy zajišťují její dva hlavní orgány: Výbor ministrů, který reprezentuje vlády členských států, a Parlamentní shromáždění sestávající ze zástupců parlamentů členských států (čl. 10).

VÝBOR MINISTRŮ

Výbor ministrů je orgán, který jedná jménem Rady Evropy podle čl. 15 a 16. Jeho složení je upraveno čl. 14 statutu. Vychází z principu rovnosti států a stanoví, že: „Každý člen je oprávněn vysílat do Výboru jednoho zástupce a každý zástupce má jeden hlas. Členské země jsou ve Výboru reprezentovány ministrem zahraničních věcí." V tomto směru se Rada Evropy liší od mezinárodních organizací univerzální povahy, zejména OSN, které ponechají na vládách členských zemí, kdo je bude zastupovat. V praxi to bývají většinou diplomaté. V Radě Evropy jsou spíše výjimkami.

Uvedené složení Výboru ministrů mělo přispět ke zvýšení jeho autority a k posílení efektivity jeho rozhodnutí. Vzhledem k častému zaneprázdnění ministrů zahraničních věcí doporučilo Parlamentní shromáždění, aby v souladu s čl. 14 jmenoval každý členský stát jednoho ministra pověřeného evropskými záležitostmi. V souvislosti s tím projevily některé země obavy, aby tak nedošlo k povyšování evropských aspektů nad vnitrostátní

záležitosti. Výbor ministrů pak v roce 1952 rozhodl, že značná část pravomocí Výboru ministrů v době, kdy Výbor nezasedá, byla delegovaná na zástupce ministrů zahraničních věcí.[9]) Rozhodnutí zástupců ministrů zahraničních věcí mají stejný účinek jako rozhodnutí členů Výboru, nejsou však zmocněni přijímat rozhodnutí v otázkách meritorní politické povahy.

Výbor ministrů se schází dvakrát ročně, vždy za předsednictví jednoho z ministrů střídajících se v půlročních intervalech. Hlavní náplní zasedání je projednání stavu a výhledu evropské spolupráce a diskuse o politických otázkách. V osmdesátých letech byly hlavním předmětem jednání především otázky dalšího rozvoje ochrany lidských práv a svobod, boj proti terorismu, vztahy Východ-Západ, problematika KBSE, změny v zemích střední a východní Evropy.

Program činnosti Rady, koncipovaný Výborem ministrů, vychází ze střednědobého pětiletého plánu, který je každé dva roky upravován na základě politického vývoje a dosahovaných výsledků. Výbor k této aktivitě využívá jedenácti stálých komisí a pěti ad hoc komisí expertů, které ustavuje vždy na dobu trvání určité činnosti, a několika expertních skupin sestavovaných pro řešení dílčích úkolů. Konečná odpovědnost za výsledky práce komisí (projekty) náleží Výboru ministrů.

Některé iniciativy politické povahy vznikají také na jednáních resortních ministrů, konaných v pravidelných intervalech, ve věcech výchovy, justice ochrany životního prostředí, sportu atp.

Výbor ministrů nemá legislativní pravomoci. Příslušné aktivita však může vést k formulaci mezinárodních úmluv nebo přijetí společného postupu ve všech oblastech působnosti Rady vymezených čl. 1 statutu. Rozhodnutí Výboru jsou vydávána buď formou doporučení vládám členských států k realizaci společných akcí nebo jako návrhy evropských úmluv a dohod (čl. 15 odst. a)). Výbor také přijímá deklarace nebo rezoluce k mezinárodním otázkám a jiným politickým problémům jako je vztah k Evropským společenstvím, nečlenským státům atp.

Rada Evropy je instrumentem spolupráce mezi členskými státy. Výbor ministrů může v příslušných případech (čl. 15, odst. b)) přijímat doporučení adresovaná jednotlivým členským státům ve věci úmluv a požadovat sdělení o jejich realizaci.

Ve věcech vnitřní organizace a uspořádání Rady Evropy je Výbor ministrů zmocněn přijímat administrativní a finanční pravidla (čl. 16).

---

[9]) Zástupci ministrů zahraničních věcí mají statut stálých zástupců členských států. Scházejí se měsíčně k projednávání běžné agendy Výboru ministrů. Schůze zástupců mají svá procedurální pravidla. (Instituce stálých představitelů s diplomatickým statutem je výsledkem Rezoluce Výboru ministrů 52/24).

Pravidla hlasování ve Výboru ministrů jsou těsně svázaná s pravomocemi Rady obecně a Výboru ministrů zejména. Definuje je čl. 20 statutu a představují dosti komplikovaný systém, který je výsledkem kompromisu mezi odlišnými koncepcemi rozsahu pravomocí Rady Evropy.

Procedurální otázky vnitřního uspořádání, administrativních a finančních postupů, jsou rozhodovány prostou většinou hlasů členů, kteří mají právo být ve Výboru (čl. 20 odst. b)). Tato formulace znamená, že nepřítomnost či abstenování jednoho nebo více zástupců nemůže modifikovat potřebný počet hlasů. Ze stejného principu vychází dvoutřetinová většina nutná pro přizvání státu k plnoprávnému či přidruženému členství v Radě Evropy (čl. 20 odst. c)).

Rozhodnutí meritorních otázek podléhají zásadě jednomyslnosti. Avšak i tento požadavek je zmírněn tím, že příslušné pravidlo vyžaduje jednomyslný souhlas zástupců hlasujících a většiny zástupců ve Výboru ministrů (čl. 20 odst. a)). Tím je též umožněno právoplatné hlasování za situace kdy určitý počet zástupců se buď jednání nezúčastní nebo se zdrží hlasování. Počet vyjádřených hlasů však vždy musí odpovídat nejméně prosté většině zástupců majících právo zasedat ve Výboru ministrů. To v praxi znamená, že v případě, kdy sice není žádný hlas záporný, ale většina zástupců se zdrží hlasování, nemůže být přijato žádné rozhodnutí na základě jednomyslného menšinového hlasování.[10])

V Parlamentním shromáždění byl tento systém hlasování předmětem kritiky s odůvodněním, že je na překážku vývoje Rady Evropy směrem k užší spolupráci. Nicméně skutečnost, že řada zemí pravidlo jednomyslnosti využila, potvrzuje jeho soulad s politickou realitou.

Aby však princip jednomyslnosti nezabraňoval iniciativám vedoucím k vytváření užších společenství některých členů Rady Evropy, doporučilo Parlamentní shromáždění Výboru ministrů přijetí rezoluce o tzv. Parciálních smlouvách.[11])

Příslušná rezoluce Výboru ministrů umožňuje jednat o daném návrhu pouze za účasti zainteresovaných stran s tím, že výsledný dokument je aplikovatelný jen na ty státy, jejichž zástupci hlasovali v jeho prospěch.

V praxi zatím nebyla uzavřena žádná parciální smlouva z uvedeného předpokládaného důvodu. Byly však uzavřeny parciální smlouvy směřu-

---

[10]) Pravidlo jednomyslnosti se vztahuje na tyto oblasti: Doporučení vládám podle čl. 15 b; rozhodnutí vztahující se ke zprávám předkládaným Parlamentnímu shromáždění; rozhodnutí o publicitě usnesení z neveřejných zasedání Výboru; rozhodnutí o uspořádání řádných zasedání mimo Štrasburk, který je sídlem Rady Evropy; doporučení o dodatcích a změnách některých článků statutu obsahujících omezení kompetencí a pravomocí orgánů Rady Evropy; všechny další otázky, které dle rozhodnutí Výboru mají být rozhodnuty na základě jednomyslnosti.

[11]) Assembly Recommendation 3/1950; Resolution 51/62 of the Committee of Ministers.

jící k založení institucí užší spolupráce v sociální, zdravotní a právní oblasti.

Do roku 1990 bylo uzavřeno pět parciálních dohod. Na základě rezoluce Výboru ministrů 56/9 byl parciální dohodou zřízen přesídlovací fond (Resettlement Fund for National Refugees and Overpopulation). Fond je mezinárodní finanční institucí, zajišťující prostředky nebo koncesionářské platební podmínky pro projekty v členských státech. Od doby svého vzniku zabezpečil půjčky ve výši 1 miliardy dolarů. V roce 1985 byly členy fondu všechny státy Rady Evropy s výjimkou Velké Británie, Rakouska a Irska. K jeho členům náleží i Svatá stolice. V roce 1959 uzavřelo sedm zemí parciální smlouvu o zdravotních a sociálních otázkách s cílem převzít od Západoevropské unie činnosti v oblasti výměny informací o zdravotní péči o tělesně postižené osoby. Parciální smlouvou byla v roce 1964 vytvořena komise European Pharmacopoeia (European Treaty Series No. 50). Tato úmluva je v platnosti od roku 1974 a do roku 1991 ji ratifikovalo 19 států. Cílem komise je standardizace medicínských látek. V roce 1990 byla Výborem ministrů přijata rezoluce 90/6 obsahující návrh parciální dohody o vytvoření Evropské komise pro dosažení demokracie cestou práva (Commission for Democracy Through Law), která má napomoci transformačním procesům v zemích střední a východní Evropy.

Výkonné pravomoci Výboru ministrů, posuzované pouze z hlediska příslušných ustanovení statutu, se jeví jako značně omezené. V praxi však bylo dosaženo souladu mezi těmito pravomocemi a širokou agendou, jež je v kompetenci Výboru ministrů. Výbor ministrů je oprávněn přijímat závěry a adresovat je formou doporučení členským státům, a může i požadovat, aby jej členské státy informovaly o činnostech, jež vyvinuly ve věci těchto doporučení (čl. 15 odst. b)). Znamená to, že vůči členským státům uplatňuje parajudiciální pravomoci. Činí tak především v zájmu efektivity vlastních aktů, ale též na podporu žádoucí aplikace úmluv, které většinou vyžadují od zúčastněných států převzetí mezinárodně sjednocené úpravy do vnitrostátních právních řádů.

Rovněž i další praxe, především implementace čl. 16 zmocňujícího Výbor ministrů závazně rozhodovat všechny otázky týkající se vnitřní organizace, umožňuje rozhodnutí s právní závazností pro členské státy. V souvislosti s čl. 20 odst. b), který stanoví, že takováto rozhodnutí mohou být přijímána dvoutřetinovou většinou, se může stát, že Výbor ministrů svým rozhodnutím může členský stát zavázat k zaplacení značných finančních částek, a to i tehdy, kdy s nimi nesouhlasil.

Také smlouvy, vznikající s cílem doplnit statut, a zejména pak jejich praktická aplikace, umožňují Výboru ministrů dosahovat efektivnějších výsledků. Kupříkladu Všeobecná úmluva o výsadách a imunitách Rady

Evropy[12]) v čl. 1 stanoví, že „Rada Evropy je právnickou osobou a je způsobilá uzavírat smlouvy, získávat a disponovat movitým a nemovitým majetkem a provádět právní úkony." Na základě této úmluvy uzavřel Výbor ministrů s francouzskou vládou smlouvu o sídle organizace a správních poplatcích.[13]) Úmluva stanoví, že v těchto věcech jedná jménem Výboru ministrů generální tajemník, na základě zmocnění Výborem ministrů.

K rozšíření pravomocí Výboru ministrů v největší míře přispěl samotný proces formulování a uzavírání úmluv. V tomto smyslu nejvýraznějším krokem bylo přijetí Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách, vybavené kontrolním mechanismem, jehož součástí je i Výbor ministrů. Úmluvou mu byla dána pravomoc rozhodovat zda za daných okolností došlo k porušení úmluvy členským státem. V takovém případě je pak Výbor ministrů zmocněn uložit příslušnému státu opatření k nápravě s termínem k realizaci. Toto rozhodnutí je závazné. Výbor ministrů tak získal rozhodovací pravomoc v meritorních otázkách.

Obdobně i další úmluvy rozšířily výkonné pravomoci Výboru ministrů. Kupříkladu Evropská kulturní úmluva z roku 1954[14]) zakotvila ustavení výboru kulturních expertů jako implementačního orgánu pověřeného posuzováním návrhů a aplikací této úmluvy. Tento orgán dostal do pravomoci mj. samostatné rozhodování o otázkách spadajících do rozpočtu Rady v kulturní oblasti.

Evropská úmluva o osídlení z roku 1955[15]) zahrnuje vytvoření stálého výboru s různými administrativními pravomocemi a s právem řešit spory vznikající při aplikaci úmluvy, i navrhovat opatření ke zlepšení a doplnění úmluvy.

PARLAMENTNÍ SHROMÁŽDĚNÍ

Parlamentní shromáždění Rady Evropy představovalo při svém vzniku první instituci tohoto druhu v mezinárodních vztazích. Vznik tohoto orgánu je určitým průlomem do historicky podmíněných kompetencí úzké oligarchie spravující tuto sféru.

Mezinárodní politika — a to i na základě ústavně vymezenýjch pravomocí — spadá především do kompetence vlád s tím, že vliv parlamentů na tuto oblast je značně omezený. I když ústavy vesměs požadují ratifi-

---

[12]) European Yearbook, Vol. I., s. 297.
[13]) Special Agreement Relating to the Seat of the Council of Europe, European Yearbook, Vol. I, s. 313.
[14]) European Treaty Series No. 18.
[15]) European Treaty Series No. 19.

kaci mezinárodních smluv před jejich vstupem v platnost, jde většinou o kontrolu ex post facto. Parlamenty nemají dostatečný vliv na průběh negociace mezinárodních úmluv. Obvykle je těžké cokoliv zásadního měnit na mezinárodních smlouvách, které již byly podepsány. Vznikem mezinárodních univerzálních organizací tato praxe ještě zesílila. Byla vytvořena řada orgánů s charakterem mezinárodní exekutivy, s pevnými vazbami na národní exekutivu a nikoliv na národní parlamenty. Jejich činnost se tak vymyká procesu demokratické kontroly.

Zejména v tomto kontextu představuje Parlamentní shromáždění kvalitativní posun oproti dosavadní praxi. Tento demokratický orgán je rovnocenný výkonné moci v záležitostech spadajících do působnosti Rady Evropy. Je složen z individuálních představitelů členských států, nezávislých na jednotlivých vládách. V této nezávislosti svých členů má Parlamentní shromáždění i svůj raison d'être. Charakter Shromáždění byl předmětem rozsáhlé diskuse. V letech 1948—49, před ustavením Rady Evropy, to byla zejména labouristická Velká Británie, která se stavěla proti vytvoření takovéhoto orgánu, a to z politických i doktrinálních důvodů.[16]) Klíčovým problémem byl především čl. 15 statutu, který staví na stejnou úroveň doporučení Parlamentního shromáždění a vlastní iniciativu Výboru ministrů. Byl přijat teprve v souvislosti s vymezením kompetence Parlamentního shromáždění jakožto konsultačního orgánu bez legislativních pravomocí.

Parlamentní shromáždění je, bez ohledu na svůj kvasilegislativní charakter, hlavní hnací silou Rady Evropy. Pravidelně předkládá Výboru ministrů doporučení k výběru priorit v činnosti, vyjadřuje se k jednotlivým rozhodnutím Rady Evropy před jejich přijetím. Sleduje také realizaci svých doporučení předkládáním písemných otázek Výboru ministrů, který je povinen je zodpovídat. Parlamentní shromáždění je tak i do jisté míry demokratickým kontrolním orgánem výkonné složky Rady Evropy.

Na řádných zasedáních Parlamentního shromáždění se projednávají základní otázky činnosti Rady.[17]) Důležité otázky politické povahy jsou projednávány na kolokviích, kterých se zúčastňují i členové Výboru ministrů. Doporučení Parlamentního shromáždění jsou v mnoha případech rozhodujícími podněty pro klíčové oblasti působení Rady Evropy. Na základě těchto doporučení byly kupříkladu formulovány takové právní dokumenty jako Evropská úmluva na ochranu lidských práv a základních svobod a Evropská sociální charta, úmluva proti terorismu, úmluvy sta-

---

[16]) Podrobněji viz A. H. Robertson, European Institutions, op. cit., s. 33 a násl.

[17]) Podle čl. 32 statutu se Parlamentní shromáždění mělo scházet jednou ročně k řádnému zasedání trvajícímu 1 měsíc. Praxe toto ustanovení modifikovala tak, že se schází dvakrát do roka na dílčích zasedáních.

novící právní statut migrujících pracovníků, zrušení trestu smrti, ochranu přírody, podporu místní samosprávy, ochranu osobnosti před zneužitím osobních informací v databankách aj. Parlamentní shromáždění, stejně jako Výbor ministrů, prošlo od svého vzniku vývojem odpovídajícím změnám společensko-politické reality a jejích potřeb.

K zásadním otázkám náleží složení Shromáždění. V současné době je složeno z individuálních zástupců volených nebo jmenovaných národními parlamenty z vlastních poslanců. Statut Rady Evropy však v původním znění čl. 25 stanovil, že členové tohoto orgánu mají být ustavováni způsoby určenými vládami jednotlivých členských států. Toto ustanovení mělo zachovat vládám kontrolu nad výběrem zástupců a znemožnit přístup extrémním politickým silám. V počáteční praxi se postup stanovování zástupců v jednotlivých zemích lišil. Kupříkladu ve Francii a Itálii byli členové Parlamentního shromáždění voleni národními parlamenty. Ve Velké Británii určovala zástupce vláda po konzultaci s parlamentem. Nicméně již v první etapě své existence došlo Parlamentní shromáždění k závěru, že ustanovení čl. 25 nezaručuje nezávislost zástupců. Toto ustanovení bylo v roce 1951 upraveno tak, že v současném znění čl. 25 stanoví, že „Parlamentní shromáždění sestává z představitelů členských států, z nichž každý je volen parlamentem z řad jeho členů nebo jmenován z těchto členů způsobem, jaký určí parlament." Vláda členského státu je zmocněna k jakémukoliv nutnému opatření v době, kdy parlament nezasedá.[18]) Statut byl pak doplněn ještě jednou v roce 1971, opět na základě iniciativy Shromáždění, s cílem zabránit nominaci osob, jež přestaly být členy národních parlamentů, což byla praxe uplatňovaná v některých státech.

Statut také vyžaduje, aby zástupce byl státním příslušníkem členského státu a nebyl zároveň členem Výboru ministrů.

Členové Parlamentního shromáždění se v praxi řídí spíše politickou než státní příslušností. Při hlasování nevystupují jako jeden národní blok, ale naopak je běžné, že poslanci jednoho státu zaujímají odlišná stanoviska. Zástupci v Parlamentním shromáždění nejsou podřízeni pokynům svých vlád, což je implicitně obsaženo v několika ustanoveních statutu. Kupříkladu čl. 25 odst. b) stanoví, že zástupce nemůže být zbaven svého mandátu během zasedání Shromáždění, což vylučuje riziko jeho předčasného odvolání a chrání jeho nezávislost. Stejný princip je stanoven v pravidlech určujících výsady a imunity zástupců. Článek 40 je obecným ustanovením, podle něhož Rada Evropy, zástupci členských států a Sekretariát požívají na území členských států výsad nutných k plnění jejich

---

[18]) Recommendation 600 (1970).

funkcí. V praxi jsou zástupci Parlamentního shromáždění chráněni před zatčením a jakýmkoliv právním stíháním na území všech členských států pro projevy a hlasování na jednáních Shromáždění, jeho výborů a komisí. Je to kombinace imunity diplomatických zástupců a imunity poslanců. Ve srovnání s postavením delegáta OSN je rozdíl v tom, že ten požívá diplomatických imunit pouze v cizí zemi a jeho vláda jej může odvolat, pokud nevystupuje ve smyslu jejích instrukcí.[19])

Nezávislost postavení zástupce nevylučuje jeho odpovědnost vůči politické straně, která ho nominovala. Vykonávání jeho mandátu je v souladu s touto odpovědností. Čím kvalifikovanější zástupci reprezentují své prostředí, tím více se Parlamentní shromáždění přibližuje svému poslání vyjadřovat občanské mínění a názory v evropském měřítku.

V souladu s tímto záměrem je stanoven i počet zástupců jednotlivých států ve Shromáždění. Princip rovnosti států zde není aplikovatelný, protože cílem Shromáždění je vyloučit autoritu státu a být v přímém kontaktu s občany. Tím se také Parlamentní shromáždění liší od všech obdobných mezinárodních institucí a orgánů, zejména od VS OSN.

Podle čl. 26 statutu počet zástupců odpovídá velikosti populace členských států. Úměrnost však není přímá. Vychází se ze zásady, že musí být uplatněno i veřejné mínění ve všech malých zemích. Proto má každá malá země tři zástupce, zatím co nejvyšší počet zástupců jedné země je osmnáct, což se týká Francie, Velké Británie, Itálie a Německa.

Rozsah pravomocí Parlamentního shromáždění byl zpočátku předmětem obav ze dvou stran. Z jedné strany to byla obava, že se Shromáždění vymkne kontrole a nebude respektovat meze stanovené statutem. Z druhé

---

[19]) Rozsah výsad a imunit zástupců v Parlamentním shromáždění podrobně upravuje Všeobecná úmluva o imunitách Rady Evropy z roku 1949. Zabezpečuje zástupcům a jejich náhradníkům v průběhu zasedání Parlamentního shromáždění vynětí z trestní jurisdikce všech členských států z důvodu jejich projevu a hlasování v Parlamentním shromáždění. Na území domovského státu jim přisuzuje imunity vztahující se na poslance národních parlamentů. Na území všech ostatních států, které jsou členy Rady Evropy, zaručuje ochranu před zatčením a soudním stíháním. Tyto imunity náleží zástupcům i na cestách tam i zpět u zasedání jakéhokoliv orgánu Rady. Dodatkový protokol k této dohodě z roku 1952 (v platnosti od roku 1956) rozšiřuje imunity zástupců a jejich náhradníků na všechny doby, kdy se zúčastňují nebo jsou na cestě na zasedání výborů a podvýborů Parlamentního shromáždění, nezávisle na tom, zda v té době probíhá zasedání Parlamentního shromáždění. Druhý protokol, který je v platnosti od roku 1956, rozšířil výsady a imunity na Evropskou komisi pro lidská práva. Třetí protokol, v platnosti od roku 1963, přisuzuje právní subjektivitu a některé imunity Přesídlovacímu fondu Rady Evropy. Čtvrtý protokol z roku 1961 rozšiřuje výsady a imunity na Evropský soudní dvůr lidských práv. Postup zbavení zástupců nebo náhradníka imunit s cílem zahájit proti němu právní postih, nesouvisející s výkonem jeho funkce, je stanoven procedurálním pravidlem 58 Parlamentního shromáždění. Žádost musí být adresována prezidentovi Shromáždění kompetentní autoritou členského státu. Ten ji předá Parlamentnímu shromáždění — výboru pro procedurální pravidla. Na základě stanoviska tohoto výboru pak Parlamentní shromáždění vydá konečné rozhodnutí o přijetí či zamítnutí žádosti.

strany to byla obava z absence odpovědnosti a smyslu pro politickou realitu u zástupců. Britská labouristická vláda nadto váhala, zda má poskytnout opoziční konzervativní straně přímý vliv na zahraniční politiku. Zejména pod tímto tlakem chtěli autoři statutu ve větší míře podřídit Parlamentní shromáždění Výboru ministrů.

Podle původního znění čl. 23 mělo Shromáždění oprávnění „jednat a podávat doporučení Výboru ministrů o každé otázce, která odpovídá cíli Rady Evropy a je v její pravomoci ... a kterou mu předložil Výbor ministrů se žádostí o stanovisko, nebo jejíž zařazení na pořad jednání Shromáždění schválil Výbor ministrů na návrh Shromáždění." V nové úpravě čl. 23 byla kontrola činnosti Shromáždění Výborem ministrů vypuštěna.

Parlamentní shromáždění je deliberativním orgánem Rady Evropy. Může jednat o všech otázkách patřících do jeho působnosti. Své závěry a stanoviska může předkládat Výboru ministrů ve formě doporučení (čl. 22). Nemá legislativní pravomoc, ale může závažně rozhodovat o otázkách vlastních procedurálních postupů a fungování. Má též pravomoc jmenovat generálního tajemníka a jeho zástupce na doporučení Výboru ministrů (čl. 36, odst. b). Nemá vliv na sestavování rozpočtu Rady.

Svou poradní funkci vykonává dvěma způsoby: vyjadřuje se k otázkám předkládaným Výborem ministrů a vyjadřuje se z vlastní iniciativy k problémům, jež by měly být zkoumány a řešeny Výborem ministrů a členskými státy. Iniciativní činnost Shromáždění se prosadila již v prvním období jeho existence, v dalších letech pak prošla značným vývojem.

Výbor ministrů zpočátku Parlamentní shromáždění málo využíval. Bylo to dáno mj. tím, že vlády západoevropských zemí měly rozdílné názory na budoucí společný vývoj. Některé v tomto směru rozvíjely značnou iniciativu, avšak mimo rámec Rady Evropy. Takovou iniciativou byl kupříkladu tzv. Schumannův návrh na vytvoření Evropského společenství uhlí a ocele, který byl až se zpožděním projednán v Radě Evropy.

Postupem času se konzultativní funkce Parlamentního shromáždění rozvinuly a ustálily. Vedle doporučení[20]) formuluje a předkládá svá stanoviska Výboru ministrů formou rezolucí.[21])

Výbor ministrů má právo doporučení Parlamentního shromáždění buď přijmout nebo odmítnout, je však podle čl. 19 statutu povinen podat Shromáždění informaci jak s doporučením či rezolucí naložil.

---

[20]) Pravidla Parlamentního shromáždění definují doporučení jako návrh, jehož implementace je mimo kompetenci Parlamentního shromáždění (Footnote to Assembly Rule 27).

[21]) Rezoluce je definována jako rozhodnutí důležité otázky, která je v působnosti Parlamentního shromáždění nebo vyjadřuje stanovisko, za které je odpovědné výhradně Parlamentní shromáždění (Footnote to Assembly Rule 27).

Těžiště prací Parlamentního shromáždění leží v jeho přípravných výborech.

Parlamentní shromáždění má 13 specializovaných výborů, které v pravidelných intervalech zasedají v průběhu celého roku. Jakýkoliv podnět je předán příslušnému výboru, jehož zpravodaj po jeho projednání sestaví zprávu, případně návrh doporučení nebo rezoluce. Tyto dokumenty jsou předkládány plenárnímu zasedání Parlamentního shromáždění konanému dvakrát ročně. Odtud jsou předávány Výboru ministrů, který k nim po projednání zaujme stanovisko. Tímto způsobem se doporučení pracovních výborů dostávají do programu činnosti Rady Evropy.

Nejdůležitějším přípravným výborem je stálý výbor, sestávající z prezidenta, víceprezidentů a předsedů specializovaných výborů. Stálý výbor přijímá rozhodnutí mezi zasedáními Parlamentního shromáždění, je svoláván pravidelně třikrát ročně a je pověřen přijímat doporučení a rezoluce, i když významnější otázky zpravidla postupuje k rozhodnutí Parlamentnímu shromáždění.

Důležitá je rovněž agenda výboru pro politické otázky. Zabývá se především ochranou lidských práv, což je statutární aktivita Parlamentního shromáždění. Výbor sleduje dodržování lidských práv nejen v členských státech, ale z pověření účastníků i v celém regionu. Zabývá se dále bojem proti terorismu, lokálními konflikty, bezpečností a spoluprací v Evropě.

Ostatní výbory pokrývají všechny další oblasti, které Rada Evropy ve svých všech programech sleduje a k jejichž právnímu i faktickému řešení napomáhá. Kupříkladu Výbor pro sociální a zdravotní otázky projednává i otázky sociální ochrany a projekty na ochranu lidských práv v nejširším pojetí. Výbor pro ekonomické vztahy řeší problematiku ekonomických vztahů k ostatním mezinárodním organizacím hospodářské povahy.

Činnost těchto orgánů podřízených Parlamentnímu shromáždění napomáhá stanovit, čím se Rada Evropy má zabývat a jak své akce realizovat. Díky výborům se podstatně zkracuje doba mezi vznikem, resp. identifikací společenského problému a potřebou jej řešit pomocí mezinárodně právní regulace.

Způsob hlasování v Parlamentním shromáždění je stanoven čl. 29 a 30 statutu. Článek 29 stanoví obecná pravidla pro přijímání usnesení Parlamentnímu shromáždění dvoutřetinovou většinou hlasujících zástupců. Čl. 30 ponechává Parlamentnímu shromáždění možnost stanovit vnitřní pravidla pro volbu funkcionářů, jmenování členů výborů a komisí a pro schválení jednacího řádu. Usnesení k těmto otázkám jsou přijímána rovněž dvoutřetinovou většinou hlasujících zástupců.

Parlamentní charakter Shromáždění je zdůrazněn jeho procedurou a zasedacím pořádkem. Místa zástupců jsou uspořádána v půlkruhu okolo

předsednického stolu v abecedním pořádku, bez ohledu na státní příslušnost poslanců. Svá stanoviska nepřednášejí z tribuny, ale ze svých míst. Vlastní procedurální pravidla jsou kombinací britských a francouzských prvků. Typicky anglosaské je pravidlo, podle něhož může být diskutující přerušen jiným zástupcem, pokud mu tento chce položit otázku týkající se jeho projevu. Naproti tomu složení byra s jedním prezidentem a třinácti víceprezidenty[22]) odpovídá kontinentální praxi.

Základní otázkou ve vztazích mezi Výborem ministrů a Parlamentním shromážděním je způsob vzájemné komunikace. Statut uvádí dva prostředky komunikace: 1) zprávy Výboru ministrů předkládané Parlamentnímu shromáždění, 2) účast ministrů na rozpravách Shromáždění. Podle čl. 19 předkládá Výbor ministrů na každém zasedání Parlamentního shromáždění zprávy o své činnosti doložené dokumentací. Kromě toho předkládá i zprávy komentující okamžitou politickou situaci. Parlamentní shromáždění naopak zasílá Výboru ministrů kritické odpovědi na tyto zprávy.

Čl. 27 statutu stanoví podmínky, za kterých se může Výbor ministrů jako celek, nebo prostřednictvím svých představitelů, účastnit rozprav Parlamentního shromáždění. Zpočátku provázely toto ustanovení obavy, aby názory vyjadřované představiteli Výboru ministrů nevedly k neshodám mezi představiteli států zastávajícími různé politické názory. Praxe tyto obavy postupně vyvrátila. Činnost obou orgánů v tomto směru může být považována za školu politické kultury.

Statut nedovoluje, aby Výbor ministrů měl vůči Parlamentnímu shromáždění kolektivní odpovědnost. Jednotliví ministři získávají své mandáty na základě ustanovení statutu a svých funkcí v národních vládách. Pokud zůstávají ve svých ministerských funkcích, jsou i představiteli ve Výboru ministrů. Kolektivní demise ministrů proto není možná. Na druhé straně, pokud jednotlivý ministr zahraničních věcí podá demisi ve své vládě, končí automaticky jeho mandát ve Výboru ministrů.

SEKRETARIÁT

Podle čl. 10 statutu je Rada Evropy vybavena sekretariátem společným pro oba její orgány. Původním záměrem bylo vytvořit skromný útvar s omezeným postavením v celé struktuře organizace. Vedla k tomu

---

[22]) Článek 28 Statutu stanoví, že Parlamentní shromáždění volí ze svých členů prezidenta, který ve své funkci setrvává až do příštího řádného zasedání. Vnitřní pravidla shromáždění (čl. 8 a 9) stanoví, že prezident a 13 víceprezidentů, zvolených na začátku každého zasedání, tvoří byro a že setrvávají ve svých funkcích až do otevření nového zasedání.

mj. zkušenost z jiných mezinárodních organizací, zejména OSN a jejích specializovaných organizací, kde rozsah obdobných orgánů podstatně přerostl původní stav. Sekretariát Rady Evropy neměl plnit žádné politické či odborné funkce. Jeho posláním je především zajišťovat materiální a technickou pomoc hlavním orgánům Rady. V původní verzi byl sekretariát složen z generálního tajemníka a jeho zástupce, jmenovanými Parlamentním shromážděním na základě doporučení Výboru ministrů (čl. 36 statutu). Také technický personál měl být velmi omezený.

Postupem doby však došlo k rozšiřování sekretariátu, a to zejména v souvislosti s rozvojem aktivit Parlamentního shromáždění. Ty si vyžádaly řadu odborných přípravných prací v ekonomických a sociálních záležitostech, v právních otázkách atp. Postupně přibyla i úloha zajišťovat a někdy i interpretovat vztahy mezi oběma hlavními orgány. Tato úloha byla postupně přenesena na generálního tajemníka. V současné době má sekretariát téměř 900 pracovníků. Je rozdělen do osmi ředitelství odpovídajících jednotlivým oblastem činnosti Rady Evropy.

V čele sekretariátu je generální tajemník, který stejně jako jeho náměstek je volen na dobu pěti let. Podle čl. 37 generální tajemník odpovídá Výboru ministrů za činnost sekretariátu.

Parlamentní shromáždění usilovalo o zřízení vlastního sekretariátu, konečným řešením bylo však zřízení funkce vedoucího administrativních služeb Parlamentního shromáždění pověřeného současně funkcí pomocníka generálního tajemníka.

TVORBA EVROPSKÉHO PRÁVA

V prvních letech existence Rady Evropy byla přednostní pozornost věnována její politické struktuře, s cílem dosáhnout větší jednoty mezi jejími členskými státy. Parlamentní shromáždění vyhlásilo na počátku své činnosti, že „cílem Rady Evropy je vytvoření evropské politické autority s omezenými funkcemi avšak se skutečnými pravomocemi." V praxi se ukázalo, že potřebné jednoty nelze dosáhnout delegováním takových pravomocí na orgány Rady Evropy. Proces užšího sjednocení začal být realizován jinými prostředky, zejména uzavíráním evropských úmluv. Předpokladem pro dosažení efektivity smluvních instrumentů byly příznivé společensko-politické podmínky: členské státy Rady tvořily koherentní skupinu jak ekonomickou úrovní tak společensko-politickým uspořádáním. To umožňovalo snadněji nalézat společná řešení jednotlivých problémů. V průběhu čtyřiceti let vytvořila pak Rada Evropy ucelený legislativní systém, který dnes zahrnuje 141 mezinárodních úmluv, dohod a protokolů. Nejde o normy přímo aplikovatelné vnitrostátně jako předpisy (regulations) Komise a Rady Evropských společen-

ství. Úmluvy Rady Evropy jsou akty mezinárodního smluvního práva, které jsou závazné pro státy, které jednotlivé smlouvy ratifikovaly a vyžadují od nich implementaci na základě vnitřních opatření.

Soustava „Evropského práva", jak je často smluvní normativita Rady Evropy nazývána, je výsledkem soustavné přípravné práce řady specializovaných výborů. Hlavní podíl na této činnosti mají dva orgány, Výbor pro právní spolupráci (European Committee on Legal Cooperation) a Evropský výbor pro problematiku zločinnosti (European Committee on Crime Problems). Prvý byl vytvořen v roce 1963 s cílem koordinovat a řídit přípravu návrhů úmluv, vzorových a unifikačních dohod. Ve své práci vychází z ročních pracovních programů Rady v oblasti mezinárodního práva veřejného a soukromého, a z vnitrostátních soukromoprávních odvětví. Je složen z představitelů členských států, zpravidla právních odborníků a poradců ministerstev zahraničních věcí a spravedlnosti. V základních otázkách rozhoduje na principu dvoutřetinové většiny hlasů. Přípravné práce jsou prováděny ve specializovaných podvýborech a komisích expertů.

Evropský výbor pro problematiku zločinnosti vznikl již v roce 1958. Jeho úkolem je koordinace vnitrostátní praxe, výzkumu a postupů při prevenci a zacházení s osobami ve výkonu trestu. Je složen převážně ze služebně starších odborníků ministerstev spravedlnosti Svůj program odvozuje povětšině z bienálních schůzí evropských ministrů spravedlnosti. Také zde je hlavní práce vykonávána ve specializovaných podvýborech a expertních skupinách, v nichž jsou zastoupeni sociologové a psychologové. Praxe ukázala, že výsledné zprávy tohoto výboru, předávané vládám členských států ve formě rezolucí a doporučení Výboru ministrů, jsou účinnější než návrhy úmluv, kde případný malý zájem ze strany států ohrožuje efektivitu navrhovaných opatření.[23]) Nicméně výbor vypracoval i návrhy řady úmluv, kupříkladu o extradici (Úmluva č. 24 z roku 1957, o vzájemné pomoci při vyšetřování zločinů (Úmluva č. 30 z roku 1959), o mezinárodní platnosti trestně právních rozsudků (Úmluva č. 70 z roku 1970).

Práce v právních výborech Rady Evropy je značně odlišná od činnosti vnitrostátních legislativních orgánů, především v důsledku mezinárodního složení expertních skupin. Ty pocházejí ze států s odlišnými právními systémy, tradicemi a doktrinami. Hájí často i odlišné politické zájmy. Přesto tato činnost přináší průběžně dobré výsledky a návrhy úmluv jsou

---

[23]) Výbor zpracoval do roku 1991 podklady pro 40 rezolucí a doporučení, týkajících se kupříkladu zneužívání drog, zacházení s vězni, skupinové výchovy delikventů aj. (viz Resolutions by the Committee of Ministers Relating to Crime Problems, Council of Europe).

přijímány konsensem expertů. Sama normotvorba pak představuje jednu fázi sjednocujícího procesu.

K 10. lednu 1991 Výbor ministrů schválil a otevřel k podpisu a ratifikaci 141 návrhů úmluv a dohod, včetně řady protokolů a dodatků k dřívějším úmluvám. K témuž datu bylo 125 úmluv ratifikováno nezbytným minimálním počtem států podmiňujícím jejich vstup v platnost (2 až 10 státy).

Proces ratifikace je často časově náročný. Někdy trvá i několik let než státy přizpůsobí svou vnitřní legislativu evropské úmluvě, což je součást ratifikačního procesu. Lze to dokumentovat kupříkladu na Evropské úmluvě o vzájemné pomoci při vyšetřování zločinů, která byla předložena k podpisu a ratifikaci v roce 1959, v platnost vstoupila v roce 1962, kdy ji ratifikovalo Norsko, Dánsko, Itálie a Kypr. Švédsko ji podepsalo v roce 1959, avšak ratifikovalo ji až v roce 1968. V současné době má tato úmluva 17 smluvních stran.[24])

V roce 1987 bylo ze 17 úmluv, otevřených k podpisu v letech 1981—1986, v platnosti pouze 7, přičemž ani jedna nebyla ratifikována všemi členskými státy. Z 18 nových úmluv a protokolů, otevřených k podpisu a ratifikaci v letech 1988—1991 vstoupily v platnost k 10. lednu 1991 pouze dvě úmluvy, a to protidopingová úmluva, dosud ratifikovaná 8 státy, a Evropská úmluva o všeobecné rovnocennosti délky univerzitního studia, ratifikovaná minimálním počtem dvou států.

Všechny ostatní, přijaté v inkriminovaném období a otevřené k podpisu, neratifikoval dosud ani jeden členský stát. Je mezi nimi i protokol č. 9 k Evropské úmluvě na ochranu lidských práv a základních svobod, jehož vstup v platnost je vázán na 10 ratifikačních aktů.

Celkem uvedla Rada Evropy v platnost 103 mezinárodních úmluv. V platnosti dosud není 38 úmluv, z toho 6 otevřených k podpisu a ratifikaci v letech 1966—1967, 5 v letech 1970—1974 a 24 v období 1987—1990.[25])

Evropské právo tak představuje rozsáhlý a složitý komplex úmluv zavazujících různé skupiny členských států. Většina úmluv nadto výslovně umožňuje připojení ostatních států. Kupříkladu Finsko před vstupem do

---

[24]) Chart of Signatures and Ratifications of European Treaties, Updating at 10 January 1991 (Directorate of Legal Affairs, Council of Europe).

[25]) Mezi úmluvy, které dosud nevstoupily v platnost, náleží Evropská úmluva o konzulárních funkcích z roku 1967, dva protokoly, k této úmluvě z téhož roku, dále Evropská úmluva poskytující jednotný zákon o arbitráži (1966), Evropská úmluva o repatriaci menšin (1970), Evropská úmluva o místě platby finančních pohledávek (1972), Evropská úmluva o občanskoprávní odpovědnosti za škody způsobené motorovými vozidly (1973), Evropská úmluva o nepoužitelnosti statutárních omezení za zločiny proti lidskosti a válečné zločiny (1974), Evropská úmluva o zavinění zranění nebo smrti osob výrobky (1987), Evropská úmluva o televizním vysílání přesahujícím hranice (1989).

Rady (1990) bylo smluvní stranou pěti úmluv, stejně jako Jugoslávie. Československo ratifikovalo v roce 1990 Evropskou kulturní úmluvu (1954). Z mimoevropských států je Izrael vázán třemi úmluvami, Kanada a USA přistoupily k úmluvě o převozu odsouzených osob. Tunis, Maroko, Jižní Afrika a Nový Zéland jsou smluvními stranami jedné úmluvy. Členem řady úmluv jsou Evropská společenství.

Zajímavé je i pořadí států podle účasti v úmluvách. Na prvním místě je Švédsko, které ratifikovalo více jak 80 úmluv. Větší počet než 70 úmluv ratifikovaly Belgie, Dánsko, Francie, Itálie, Lucembursko, Holandsko, Norsko a Velká Británie. Německo je členskou stranou více jak 60 úmluv. Nejmenší státy jako Island a Malta ratifikovaly 30 úmluv. Šest úmluv bylo ratifikováno všemi členskými státy, čtyři 22 státy a 52 úmluv více jak deseti státy.

Předmět smluvní úpravy odpovídá cílům a rozsahu činnosti Rady. V podstatě jen jedna úmluva je typicky veřejnoprávním instrumentem upravujícím mezistátní vztahy. Je to Evropská úmluva o mírovém urovnávání sporů (1957). Smluvní strany zavazuje řešit všechny právní spory prostřednictvím Mezinárodního soudního dvora a ostatní spory cestou arbitráže.

Zcela odlišný předmět úpravy představuje Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (1950), jež je svým obsahem určená k vnitrostátní realizaci. Požaduje od smluvních stran, aby uvedly vnitřní legislativy do souladu s unifikovaným standardem evropské ochrany lidských práv.[26]) Skutečně zaangažovanou stranou, pokud dojde k porušení úmluvy, je vždy jednotlivec, jemuž byla způsobena právní újma chováním státního orgánu (domovského či teritoriálního).

Je velkou vymožeností Úmluvy, že institucionalizuje kontrolní mechanismus jejího dodržování, jehož procedura umožňuje jednotlivci podat stížnost proti státu pro nedodržování ochrany lidských práv u mezinárodního orgánu pro tento účel zřízeného. Je jím Evropská komise pro lidská práva, která za určitých přesně stanovených okolností je kompetentní stížnost přijmout, prozkoumat její relevantnost a zprostředkovat mezi stěžovatelem a vládou státu, proti němuž stížnost směřuje, konciliaci (čl. 28 Úmluvy). Dosažený smír může stanovit nejen způsob nápravy (včetně legislativních opatření) v zájmu dosažení souladu s mezinárodní úpravou, ale také formy a výši odškodného.

Kontrolní mechanismus představuje značný zásah do pravomocí státu ve vztahu k jednotlivci. Dokonce tak veliký, že některé členské státy

---

[26]) Podrobný výklad této stěžejní úmluvy Rady Evropy jde nad rámec tohoto textu. Podrobněji viz Čepelka Č.: „V čem se změní ochrana lidských práv vstupem do Evropy", Právo a zákonnost č. 4/1991. Hýbnerová S., Evropská ochrana lidských práv, Carolinum 1992.

zpočátku vůbec odmítaly tuto koncepci přijmout. Proto je příslušné ustanovení Úmluvy (čl. 25) aplikovatelné jen vůči státu, který vyhlásil, že ho akceptuje. V opačném případě není komise oprávněná podání jednotlivce přijmout.

Pokud ke smíru mezi stěžovatelem a inkriminovaným státem nedojde, může Komise pro lidská práva učinit podání Evropskému soudu pro lidská práva. Jednotlivec takové podání učinit nemůže, neboť v této fázi již není stranou sporu. Může však být přítomen celému řízení, vystupovat jako svědek a předkládat písemná vyjádření.

Evropský soud pro lidská práva je oprávněn vydat rozsudek vyslovující neslučitelnost inkriminovaného vnitrostátního opatření, poškozujícího jednotlice, s evropskou úpravou. Stát je povinen tomuto rozsudku vyhovět (čl. 53). V rámci rozsudku může soud stanovit i adekvátní odškodnění jednotlivce, a to za způsobenou újmu nehmotné povahy. Dohled nad výkonem rozsudku náleží Výboru ministrů. Ten je nadto sám oprávněn rozhodovat o podání jednotlivce, pokud od Komise pro lidská práva obdržel zprávu o neúspěchu konciliace a jestliže se Komise ve lhůtě 3 měsíců neobrátila na Soud. Případné provinění státu je pak posuzováno prostřednictvím Výboru ministrů členskými státy. Výsledné rozhodnutí je přijímáno dvoutřetinovou většinou všech představitelů oprávněných ve Výboru ministrů hlasovat (čl. 32 Úmluvy). Usnesení Výboru ministrů je závazné, ale případný výrok o odškodnění stěžovatele má povahu doporučení.

Rovněž Evropský soud pro lidská práva nebyl přijat bez výhrad. Vznikl až v roce 1959 s tím, že jeho pravomoc vůči účastníkům je vázána na jejich výslovný souhlas, ať již učiněný ad hoc pro určitý případ nebo všeobecnou deklaraci přijímající jurisdikci Soudu za závaznou.[27])

Efektivita Evropské úmluvy o lidských právech závisí na vnitrostátní legislativě a justiční a správní praxi. Je proto významné, že řada států, zejména pod tlakem kontrolních orgánů, doplnila či změnila vnitřní zákony a též postupy soudních a ostatních relevantních orgánů.[28])

Nadto obstarávají akty této judiciální kontroly (zprávy Komise, doporučení Výboru ministrů a rozsudky Soudu) aktualizovaný výklad obsahu Úmluvy (spolu s devíti dodatkovými protokoly). S jejich rostoucím množstvím (Evropský soud lidských práv vydal v letech 1959—1989 151 roz-

---

[27]) V současné době všech 24 států, jež jsou stranami Úmluvy, uznává jurisdikci Evropského soudu i pravomoc Evropské komise pro lidská práva. Maďarsko dosud stranou úmluvy není.

[28]) Předmětem judiciální kontroly je vnitřní zákonodárství a jeho soulad (včetně realizace) s obsahem Úmluvy. Podrobněji viz Čepelka Č.: „V čem se změní ochrana lidských práv vstupem do Evropy", Právo a zákonnost č. 4/1991.

sudků, Komise ve stejném období přijala a prověřila 670 individuálních podání) přispívá toto tzv. „case-law" k dalšímu posilování evropské ochrany lidských práv.

Protějškem Evropské úmluvy lidských práv v oblasti sociálních a ekonomických práv je Sociální charta, přijatá v roce 1961 a platná od roku 1965. Tato úmluva definuje celkem 16 ekonomických a sociálních práv občanů, včetně práva na práci a ochrany žen a dětí. Povinností členských států je začlenit tato práva jako cíle své vnitrostátní politiky a prosazovat je všemi vhodnými prostředky (čl. 20 Charty).

Sociální úroveň většiny členů Rady Evropy umožňuje, aby práva jednotlivce, založená Chartou, byla vnitrostátně v širokém rozsahu respektována. Nicméně odlišnosti právních systémů a obtíže při sjednocování vnitrostátních právních úprav v zemích vykazujících nestejnou sociální a ekonomickou úroveň vedly k tomu, že Úmluva připouští přijetí jen některých ustanovení Charty, nejméně však pěti článků ze skupiny sedmi považovaných za „jádro" Úmluvy.

Úmluva je rovněž vybavena mezinárodním systémem kontroly. Jde však spíše o monitorovací proceduru, jejímž základem jsou bienální zprávy členských států Úmluvy předkládané generálnímu tajemníkovi Rady Evropy (čl. 21 Charty). Účastnické státy mají též povinnost předkládat zprávy o stavu legislativy, k jejímuž souladu s evropským standardem se dosud nezavázaly (čl. 22). Šetřením zpráv je pověřen výbor expertů, který má k dispozici také komentáře národních organizací zaměstnavatelů a odborů. Konečnou zprávu s případnými kritickými připomínkami předkládá státům Výbor ministrů ve formě doporučení. Státy mají povinnost na tuto kritiku kontrolního orgánu reagovat a zjištěné nedostatky vnitrostátní legislativy a realizační praxe odstranit.

Monitorování aplikace Sociální charty napomáhá shromáždit velké množství precedenčních rozhodnutí (case-law), které jsou důležitým výkladovým prostředkem při určování obsahu a rozsahu závazků plynoucích z Charty a při stanovení směrnic dalšího rozvoje sociální politiky, který Rada Evropy zdůrazňuje.[29])

---

[29]) Sociální charta napomáhá rozvíjet sociální politiku smluvních stran, především na základě svých často pružných formulací, a dále cestou precedenčních rozhodnutí postupně shromážďovaných. Může mít určitý dopad na sociální politiku již v procesu ratifikace. Ten musí zahrnovat důkladný rozbor legislativy i praxe a případné úpravy stanovené podmínkami ratifikace. Souladu s Chartou lze dosáhnout po etapách. Rozhodnutí přijmout další ustanovení Charty je pozitivně hodnoceno kontrolními orgány. Sociální charta byla doplněna protokolem zaručujícím 4 nová práva v sociální a ekonomické oblasti (1988). Sociální chartu dosud ratifikovalo 17 států a 4 ji podepsaly. Dodatkový protokol by podepsán 12 státy a ratifikován jedním.

Doplňkem Sociální charty je Evropský zákoník sociálního zabezpečení (1964) a jeho dodatkový protokol. Je určen k podpoře rozvoje ochrany sociálního zabezpečení. Zatím se jej zavázalo respektovat 15 států.[30])

Zákoník určuje minimální úroveň ochrany (tzv. evropský standard), kterou státy musí zajistit v devíti oblastech sociálního zabezpečení.[31])

S ohledem na různé systémy sociálního zabezpečení je aplikace Zákoníku stanovena velmi pružně. Stanoví jen minimální požadavky pro přijetí jednotlivých ustanovení. Současně však v protokolu k úmluvě (1964) určuje vyšší stupeň sociálního zabezpečení jednotlivců, k němuž by státy po dosažení základního stupně měly směřovat. Kontrola aplikace Evropského zákoníku sociálního zabezpečení se provádí obdobně jako u Sociální charty. Státy jsou povinny předkládat kontrolním orgánům výroční zprávy o plnění těch ustanovení Zákoníku, která přijaly, a o vývoji legislativní a správní praxe v těch oblastech, kde ustanoveními Zákoníku vázány nejsou.

Evropský zákoník sociálního zabezpečení a jeho protokol sehrály významnou úlohu v konsolidaci systémů sociálního zabezpečení v členských státech Rady Evropy. Do roku 1991 ratifikovalo Zákoník 15 států a 7 států jeho protokol. Radikální změny, které v evropské společnosti nastaly během tohoto století (demografický rozvoj, změny způsobu života rodiny, změny na trhu práce, i nové přístupy k sociálnímu zabezpečení zahrnující rozšíření požitků na celou populaci a rovnost opatření pro muže a ženy), vedly k tomu, že některé části Zákoníku zastaraly. Proto byl 7. listopadu 1990 otevřen k podpisu revidovaný zákoník sociálního zabezpečení.

Doplňkem Evropské úmluvy lidských práv a Sociální charty je Evropská úmluva o právním statutu migrujících dělníků, stanovící evropský standard pro tuto kategorii jednotlivců na území členských států. V této úmluvě čl. 12 formuluje opatření usnadňující spojování rodin, čl. 13 se týká podmínek bydlení, čl. 14 obsahuje princip nediskriminace a zvláštní opatření v oblastech výcviku pro povolání, školení, výuky jazyků, čl. 15 se týká vyučování mateřského jazyka.

Aplikaci úmluvy sleduje poradní výbor, jehož hlavním cílem je podporovat postupnou realizaci ustanovení.

Důležitou součástí ochrany lidských práv je Evropská úmluva o prevenci mučení a nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestání.[32])

---

[30]) K podpisu byl otevřen v roce 1964 a v platnost vstoupil v roce 1968.

[31]) Pro každou z těchto oblastí definuje Zákoník kategorie osob, jež mají být chráněny, povahu požitků a podmínky jejich poskytování, včetně doby, po níž mají být poskytovány.

[32]) Úmluva byla otevřena k podpisu 26. 11. 1987, v platnost vstoupila dne 1. 2. 1989. Do roku 1991 ji ratifikovalo 20 států.

Úmluva má základ v čl. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod, který stanoví, že: „nikdo nebude podroben mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání". Úmluva neobsahuje definice jednotlivých jednání, ale jejím cílem je posílit efektivitu tohoto imperativního, z obecného mezinárodního práva recipovaného pravidla, vytvořením mimoprávních instrumentů prevence. Na základě Úmluvy byl vytvořen výbor nezávislých expertů s pravomocí navštěvovat místa zadržení jednotlivců, včetně nemocnic, ústavů pro duševně choré a zařízení výkonu trestu. Výbor není judiciálním orgánem, nemá oprávnění posuzovat stížnosti nebo zabezpečovat kompenzace pro poškozené osoby. Jeho zprávy jsou však podklady pro judiciální kontrolní orgány činné v rámci Evropské úmluvy na ochranu lidských práv a základních svobod.

Legislativa a praxe týkající se pravomocí a postupů orgánů veřejné správy, stejně jako jejich vztahy k občanům, jsou méně homogenními oblastmi spolupráce členských států Rady Evropy. Vyplývá to z odlišných historických podmínek i rozdílných myšlenkových škol ovlivňujících rozvoj veřejné správy v Evropě.

Cílem několika úmluv a řady rezolucí není tedy unifikace, ale zajištění souladu legislativy a praxe správních orgánů se základními principy demokracie, ochrany lidských práv a prvenství práva. Do této kategorie náleží kupříkladu Evropská úmluva o usídlení (establishment) z roku 1955, která je první multilaterální úmluvou upravující práva cizinců na základě národního režimu či režimu nejvyšších výhod. Úmluva je vybavena nejudiciálním kontrolním orgánem — stálým výborem pověřeným monitorováním vnitrostátní legislativy a správní praxe.

Úmluva o ochraně jednotlivců ve vztahu k automatizovanému zpracování osobních údajů z roku 1981 má za hlavní cíl „ . . . zajišťovat na území smluvních stran pro každého jednotlivce, bez ohledu na jeho státní občanství, respektování jeho práv a základních svobod a zejména jeho právo na soukromí ve vztahu k automatickému zpracovávání osobních údajů se vztahujících."

Rada Evropy vypracovala několik úmluv s cílem zabezpečit a rozšířit svobodu projevu a šíření informací v podmínkách rychlého rozvoje masových komunikačních prostředků. Je to Evropská dohoda o výměně programů prostřednictvím televizních filmů (1958), Evropská dohoda o ochraně televizního vysílání (1960) a protokoly k této dohodě z let 1965, 1974 a 1983. V roce 1989 byla otevřena k podpisu Evropská úmluva o televizním vysílání přesahujícím hranice. Výchozím záměrem této úmluvy je konkretizace záruk, obsažených v čl. 10 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a jejich rozvoj dalším omezováním bariér, na něž svoboda objektivního šíření informací a myšlenek přes hranice může narážet. Úmluva stanoví základní pravidla pro evrop-

ský obsah programů, reklamu, sponzorství a další oblasti. Účelem pravidel je stanovit přibližně stejné podmínky pro různé přenášené služby, s cílem omezit neregulovanou soutěž, v níž by utrpěl pluralismus a možnost volby.

Z hlediska ochrany jednotlivce je významná evropská úprava trestního práva hmotného i procesního. Je obsažen v úmluvách tvořících souhrnný systém mezinárodní spolupráce v trestních záležitostech upravujících mj. uznání a výkon cizích rozsudků, dohled nad podmínečně propuštěnými a podmíněně odsouzenými osobami, a extradici.

Do této oblasti práva náleží také protokol č. 6 k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, týkající se zrušení trestu smrti (1983), Úmluva o odškodnění obětí násilných trestných činů (1983), jakož i Evropská úmluva o boji proti terorismu (1977). Tato úmluva zavazuje státy k všestranné spolupráci při potlačování terorismu, adaptaci vnitřního zákonodárství a potrestání nebo vydání pachatele. Jako jediná mnohostranná úmluva provádí depolitizaci teroristické trestné činnosti. V čl. 1 výslovně uvádí, že pro účely vydání nebude žádný z teroristických trestných činů definovaných úmluvou považován za politický trestný čin.[33])

Řada úmluv zakotvuje zásadu spolupráce v dalších profilujících oblastech zájmu Rady Evropy. Evropská kulturní úmluva (1954) zabezpečuje systém spolupráce mezi smluvními státy a vytváří pro ni právní rámec. Program spolupráce je navrhován a implementován výborem pro kulturní spolupráci, který má k dispozici kulturní fond vytvářený z příspěvků členských států. Strany úmluvy mají povinnost chránit společné kulturní dědictví (čl. 1), podporovat studium jazyků, historie a civilizace (čl. 2), navzájem konsultovat opatření na podporu kulturních aktivit evropského zájmu (čl. 3) a podporovat pohyb a výměnu osob za tímto účelem (čl. 4). Úmluva je otevřena i pro nečlenské státy. Na ni navazují další smluvní instrumenty vytvořené za účelem konkretizace programu spolupráce v jednotlivých oblastech kultury a vzdělávání.

Spolupráce ve zdravotnictví a lékařské péči upravuje celkem 18 úmluv, další se zabývají stanovením standardů ochrany hospodářských zvířat a zvířat chovaných pro experimentální a jiné účely.[34])

---

[33]) Dokumenty ke studiu mezinárodního práva a politiky, Praha 1986, sv. 5, s. 782 a násl.

[34]) Náleží sem Evropská úmluva o ochraně zvířat v mezinárodní přepravě (1981), Evropská úmluva na ochranu zvířat, chovaných pro hospodářské účely (1976), Evropská úmluva o ochraně zvířat při porážkách (1979), Evropská úmluva o ochraně divoké zvěře a přírodních lokalit (1979), Evropská úmluva o ochraně zvířat — obratlovců, používaných pro experimentální a jiné vědecké účely (1986), Evropská úmluva o ochraně domácích zvířat (1987).

Součástí evropského smluvního systému jsou rezoluce (do roku 1979 nazývané doporučení). K jejich vydávání je statutem Rady Evropy zmocněn Výbor ministrů (čl. 15 odst. b)). Svým obsahem jsou určeny k uplatnění ve vnitrostátním právu členů Rady Evropy. Nejsou však pro členské státy závazné a jejich přijmutí či odmítnutí je v jejich kompetenci. Nicméně Výbor ministrů je oprávněn požadovat od členských států zprávy o jejich realizaci.

Rezoluce zpravidla obsahují návrhy na harmonizaci zákonů a právních opatření. Počet těchto aktů je vysoký. Kupříkladu v období 1974—1976 vydal Výbor ministrů více než 50 rezolucí v oblastech občanského práva, správního práva a mezinárodního práva soukromého. Některé se vztahují k jednotlivcům, jiné se týkají obecné úpravy zákona o rodině. Řada rezolucí se zabývá ochranou jednotlivců ve vztahu k veřejným a vládním orgánům a institucím a povinnosti odškodnění osob poškozených, v důsledku zneužití veřejné moci. V oblasti trestního práva bylo od roku 1974 vydáno 40 rezolucí. Výbor ministrů je využívá buď jako výkladový prostředek přijatých úmluv či jejich doplňků nebo jako efektivnější prostředek regulace v případech, kdy předmět není zralý pro smluvní úpravu.

Skutečnost, že Rada Evropy nemá přímou legislativní pravomoc vůči členským státům a jejich občanům (na rozdíl od Evropského společenství) je někdy uváděna jako důvod k pochybnostem o judiciální hodnotě návrhů úmluv, které v Radě vznikají. Zejména proto, že jejich platnost závisí od rozhodnutí států tyto úmluvy ratifikovat nebo jiným způsobem jednat v souladu s jejich obsahem. Více jak čtyřicetiletá praxe však potvrzuje efektivitu legislativní činnosti Rady a ratifikačního procesu. Z celkového počtu 141 úmluv více jak dvě třetiny byly ratifikovány potřebným počtem států a staly se tak mezinárodními mnohostrannými smlouvami. Z nich pak politicky ty nejvýznamnější zavazují buď všechny nebo většinu z 25 států.

Účelem úmluv je realizace základních cílů Rady Evropy — ochrana lidských práv a svobod jednotlivce, pluralitní demokratická společnost a prvenství práva. Jejich význam spočívá nejen v konstituování příslušných právních ustanovení, ale také v efektivní judiciální či parajudiciální kontrole jejich aplikací ve vnitrostátní legislativě a justiční či správní praxi. Judikáty mezinárodního soudu lidských práv, nálezy, zprávy a ostatní akty kontrolních orgánů vytvářejí rozsáhlé výkladové instrumentárium (case-law) umožňující aktualizaci a rozvoj evropského práva, které zabezpečuje demokratizaci a humanizaci evropského společenství na sklonku dvacátého století. Československo, nemá-li zůstat stranou tohoto žádoucího trendu společenského vývoje, musí své členství v Radě Evropy spojit s ratifikací řady evropských úmluv určených k ochraně lidských

práv a základních svobod. V procesu jejich ratifikace je třeba důkladně prověřit vnitrostátní právní řád a zajistit jeho soulad se stále se vyvíjející úpravou evropskou. Je především věcí státní správy a justice pečovat o soulad vnitrostátní úpravy ochrany jednotlivce s obsahem unifikovaného standardu evropské ochrany lidských práv a to nejen proto, že se tak Československo vyhne riziku sankčního postihu, ale též v zájmu jeho skutečného návratu do Evropy.

THE COUNCIL OF EUROPE — A LEGAL ANALYSIS

Summary

The subject of the study is a legal analysis of the Council of Europe and its activities including the creation of legal instruments, by means of relevant legal acts and practice.

The legal analysis of the Council of Europe is based on formal sources, i.e. the statute and additional protocols innovating statutory matters of the organs of the Council of Europe. Of the same importance are organs of implementation authorized by the statute which actualize the interpretation of the statute.

This actualizing practice manifests itself in different forms. Sometimes it is an ad hoc decision which does not aim at a regulation of future situations, has not any normative strength, but creates a precedent and contributes to creating a certain practice (case law).

In other cases a resolution adopted by a statutory organ has a form of a regulative leading to an amendment of all future cases of the same kind. Such a resolution may either supplement the text of the statute or derogate its so far existing interpretation. Also the processes of formulating and concluding European Conventions and means for controlling their implementation contribute to the development and actualization of the principle treaties.

The Council of Europe aims at goals which themselves represent a process. This excludes a final shape of the Council of Europe or its static character. The practice of the statutory organs of the Council of Europe is based not only on the written law but also on a concrete political reality and thus provides an actual interpretation of the statute. This application of law, doubtlessly influenced by the Anglosaxon legal practice, makes from the Council of Europe a vivid organism. The effectivity of its activities is assured not only by the statute and its amendments but also by the acts of organs adopted on the basis of the statute, recommendations and resolutions of a more general nature, and by the practice of statutory organs, above all by deciding concrete cases.

The Council of Europe has not a direct legislative jurisdiction with regard to member states. However, in the course of 40 years it has established a legislative system which now includes 141 international conventions, agreements an protocols. The conventions are not norms directly applicable in internal law, in contrary to the regulations of the European Communities. They are acts of international law of treaties, binding the states which have ratified them. They require from the states an implementation through domestic measures. From the total number of 141 conventions more than two

thirds have been ratified by the required number of states. The politically most important instrument — The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950) — binds all member states of the Council of Europe.

The purpose of the conventions is to realize the basic goals of the Council of Europe — the protection of human rights and freedoms of individuals in a pluralistic democratic society and the rule of law. Their importance is not only a matter of the corresponding legal provisions but also of an effective judicial or parajudicial control of the required harmony of the national, judicial and administrative practice. The decisions of the European Court of Human Rights as well as of other organs of the Council of Europe create a wide interpretation case law enabling actualization and development of the "European Law".

If Czechoslovakia is to participate in this desirable unification process, it must connect its membership in the Council of Europe with a ratification of many European conventions, especially those which represent the unified standard of the European protection of human rights. In the process of ratifying these instruments it is necessary to examine the whole national legal order and to attain its harmony with the permanently developing European legislation. It is the task of Czechoslovak judicial and administrative organs to be concerned for a harmonization of the domestic legislation protecting an individual with European standards for the protection of human rights. This task is of primary importance not only because thus international sanctions will be avoided but because it will effectively help Czechoslovakia to return to Europe.

1991 ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE — IURIDICA 4—5 PAG: 93—108

ČESTMÍR ČEPELKA

EVROPSKÝ STANDARD OCHRANY LIDSKÝCH PRÁV

Výchozím dokumentem této mezinárodní ochrany je *Evropská úmluva lidských práv* (1950),[1]) která vstoupila v platnost — uložením desáté ratifikační listiny (čl. 66) — už v r. 1953. Jakkoli se úmluva jen obtížně prosazovala v tehdejším západoevropském regionu, např. Francie k ní přistoupila až v r. 1974, Španělsko v r. 1979, a její unifikační záměr zkomplikovalo na šedesát výhrad uplatněných ze strany účastnických států, prokázala tato úprava obdivuhodnou životaschopnost. Tu zabezpečují dvě cesty:

(1) Původní úmluva z r. 1950 je totiž jednak doplňována dodatkovými *Protokoly*[2]), jednak je její obsah rozšiřován samostatnými (na původní úmluvě nezávislými) smlouvami.[3]) Avšak u obou těchto instrumentů, jakkoli se jimi dosahuje aktualizace, současně dochází — různým počtem ratifikujících států,[4]) případně i uplatněním výhrad u samostatných smluv a omezením jejich územní působnosti[5]) — k dalšímu znepřehlednění toho, čím je a čím není ten který účastnický stát evropské úpravy lidských práv vázán.

(2) To však nebrání tomu, aby štrasburské instituce, především pak *Evropský soud pro lidská práva,*[6]) a to při řešení sporů o uplatňování evropské ochrany lidských práv, nepřinášely svou kasuistikou onen uni-

---

[1]) *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales,* Human Rights Documentation Centre, Council of Europe, Strasbourg.

[2]) Texty *Protokolu* 1 až 8 v: Human Rights Documentation Centre, viz pozn. 1; Protokol 9 dosud nevstoupil v platnost.

[3]) Např. *The European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, La Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants* (1987), Documentation Centre, viz pozn. 1.

[4]) K různému počtu ratifikujících států u Protokolů viz Č. ČEPELKA, „V čem se změní ochrana lidských práv vstupem do Rady Evropy", Právo a zákonnost, 4, 1991, str. 199.

[5]) Srov. článek 20 úmluvy citované v pozn. 3.

[6]) Srov. Č. ČEPELKA, *op. cit.* 4, str. 200 n.

fikující trend tak příznačný pro tzv. štrasburské právo (*Strasbourg case-law, droit prétorien*). Právě díky této judikatuře je dnes v západní části našeho kontinentu pevně zakotven už ustálený evropský standard ochrany lidských práv, který Československo bude muset respektovat,[7]) a to bez ohledu na to, že *Listina základních práv a svobod*[8]) ve svém § 2 chce svůj obsah podřídit jen příslušným „mezinárodním smlouvám".[9])

Irelevantní je v této souvislosti i konstatování § 1 *„Listiny"*, podle něhož její obsah je „pod ochranou ústavního soudu".[10]) Bude to naopak právě tento ústavní soud, který musí vzít „pod ochranu" výklad lidských práv podávaný štrasburskými orgány, a to ve všech případech, kdy se naše „Listina" s evropským pojetím ochrany rozchází či obsahově této úrovně nedosahuje.[11]) Jinak by se totiž Československo stalo *Evropským soudem* odsouzeným porušitelem evropského standardu lidských práv, odsouzeným i k náhradě a peněžní satisfakci, jež by ovšem byly k zaplacení ze státní pokladny, tedy z kapes čs. poplatníků.

I.
LIDSKÁ PRÁVA EVROPSKÉHO STANDARDU

Sem spadající práva jsou, a to ve výkladovém podání štrasburské judikatury, vyjádřena — jak už bylo řečeno — jednak ve výchozí úmluvě z r. 1950,[12]) jakož i v příslušných dodatkových *Protokolech* 1, 4, 6 a 7,[13]) a potažmo také v doplňujících samostatných smlouvách.[14]) Jde

---

[7]) Jestliže kromě ratifikace *Evropské úmluvy lidských práv* též uzná příslušnost těchto institucí ve smyslu článků 25 a 46 této úmluvy; k 6. 11. 1990, kdy *Rada Evropy* měla už 24 členů, příslušnost uznalo 23 členů, tedy zatím mimo Maďarsko (Turecko vůči *Soudu* tak učinilo 22. 1. 1990, Finsko vůči *Komisi* i *Soudu* 10. 5. 1990).
Obdobné uznání vyžaduje i *Mezinárodní pakt o občanských a politických právech* (1966), tzv. Pakt II, č. 120/1976 Sb., a to pokud jde o *Výbor pro lidská práva* ve smyslu čl. 41 tohoto *Paktu;* srov. v této souvislosti uznání kompetence *Výboru* ze strany ČSFR (současně s přístupem k *Opčnímu protokolu* k tomuto *Paktu)* k 12. 3. 1991, srov. č. 169/1991 Sb.

[8]) Viz č. 23/1991 Sb.

[9]) *Ústavní zákon,* kterým se uvozuje „Listina", § 2: „Mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách (...) ratifikované a vyhlášené, jsou na (...) území (ČSFR) obecně závazné a mají přednost před zákonem".

[10]) „Základní práva a svobody uvedené v Listině (...) jsou pod ochranou ústavního soudu" (§ 1, odst. 2).

[11]) Srov. v této souvislosti názor poslance FS ČSFR Jana Šterna (OF): „Mluví se o tom, že návrh (ve věci lustrací) není v souladu s Listinou základních lidských práv a svobod. Není, ale my ji přeci můžeme upravit. Před evropským soudem to vždycky obhájíme. Vždyť zločinecká organizace StB, která byla jako SS, by měla stát před mezinárodním tribunálem..." (záznam z hospodářských výborů FS ČSFR z 8. 3. 1991).

[12]) Viz pozn. 1.

[13]) Srov. Č. ČEPELKA, *op. cit.* 4, str. 198—199.

[14]) Srov. pozn. 3; jiným příkladem je *Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data* (Data Convention), *Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel* (1981), Documentation Centre, viz pozn. 1.

o práva jednotlivců, jichž jen oni jsou nositeli jakožto jednotlivé bytosti lidské. Evropská úprava se tudíž neinspiruje koncepcí, mající svůj původ zejména v požadavcích zemí tzv. třetího světa — v mnohém je převzala i platforma *OSN* k cílům propagace dalšího rozvoje lidských práv „třetí generace" —, tedy koncepcí formulovanou v zájmu lidských kolektivit (*les droits dits de solidarité*). Nenormuje tudíž právo na sebeurčení národů,[15])na rozvoj, na zdravé životní prostředí, na mír aj., jichž nositelem není jednotlivec,[16]) nýbrž vždy lidské kolektivy, uplatňující se prostřednictvím organizované státní moci, byť jen *in statu nascendi.*[17])

Druhý charakteristický rys ochrany lidských práv s využitím štrasburských institucí spočívá v tom, že se omezuje na okruh práv občanských a politických; jde tedy o ta práva, která v úpravě *OSN* jsou pokryta *Paktem II,* tj. *Mezinárodním paktem o občanských a politických právech* (1966), a nikoliv *Paktem I,* tj. *Mezinárodním paktem o hospodářských, sociálních a kulturních právech* (1966).[18]) Evropská úprava sociálních práv je totiž obsažena v *Evropské sociální chartě* (1961)[19]) přičemž kontrola jejího dodržování se provádí po linii spíše (quasi) administrativního typu — hodnocením zpráv vyžádaných od účastnických států této Sociální charty *Výborem ministrů Rady Evropy* a k tomu jím přijímanými doporučeními[20]) — a nikoliv cestou štrasburských „justičních" orgánů.

Výjimkou je tu však ochrana vlastnických práv (jejich pojmové zařazení — jde o práva občanská či hospodářská? — je ostatně obtížné určit), která do výše uvedených *Paktů I* a *II* ovšem ani zahrnuta nebyla. A jakkoli evropská úprava ochranu těchto práv zakotvila až *Protokolem 1* (1952),[21]) a to poměrně lakonickým a formulačně málo vytříbeným vyjádřením — „respektování majetku každé fyzické a právnické (*sic*) osoby", s omezeními diktovanými obecným zájmem[22]) — *Evropský soud*

---

[15]) K tomu srov. Č. ČEPELKA, „K mezinárodně právním aspektům ochrany lidských práv", Právník 6, 1987, str. 479; k tomu kriticky Vl. KOPAL, tamtéž, poznámka 15b.

[16]) Též podle stanoviska *Výboru (OSN) pro lidská práva* z r. 1987; citováno podle F. SUDRE, La Convention européenne des droits de l'homme, Presses Universitaires de France, 1990, str. 85—86.

[17]) Srov. Č. ČEPELKA, Odpovědnost států (skriptum), SPN Praha 1985, str. 37—42.

[18]) Srov. pozn. 7.

[19]) *The European Social Charter, La Charte sociale européenne,* Documentation Centre, viz pozn. 1.

[20]) Podle části IV (čl. 21—29) této Sociální charty.

[21]) Srov. pozn. 2.

[22]) Článek 1: „Každá fyzická nebo právnická osoba má právo na respektování svého majetku. Nikdo nemůže být zbaven svého vlastnictví, s výjimkou důvodů veřejného zájmu a na podmínek stanovených zákonem a obecnými zásadami mezinárodního práva (general principles of international law) (...)".
V této souvislosti srov. čl. 11 *Listiny základních lidských práv a svobod;* srov. pozn. 8.

svou judikaturou nejen kvalifikoval určité občanskoprávní kategorie za lidská práva evropského standardu, ale svými precedenty založil i vlastní příslušnost k jejich závaznému posouzení, závaznému napříště pro každý z členských států *Evropské úmluvy lidských práv.*[23]) Tak napříště lze se na štrasburské orgány obracet ve věcech dědických,[24]) v otázkách náhrady škody[25]) a v posuzování opodstatněnosti — veřejným zájmem motivovaných — omezení vlastnických práv.[26])

Gros evropského standardu lidských práv lze rozdělit do následujících tří částí: nedotknutelnost osobnosti (I), prvenství práva (III) a pluralismus demokracie (IV).

II.
NEDOTKNUTELNOST OSOBNOSTI

Lidská práva, směřující k ochraně lidského bytí a důstojnosti, jsou zde pokládána za nepominutelná či nezadatelná (*les droits intangibles, inaliénables*).[27])

1. *Právo na život.* — Vyjádřil je článek 2 původní úmluvy,[28]) avšak sám „život" tu definován není.[29]) *Evropská komise pro lidská práva* sice k tomu zaujala stanovisko, jímž se vyjadřuje pro ochranu života (ve smyslu cit. čl. 2, odst. 1) až od narození a nikoliv pouhého početí,[30]) jde však jen o výrok nezávazné povahy (*l'avis*).[31])

Změnu zaznamenalo také ustanovení o přípustnosti trestu smrti,[32]) jíž přinesl *Protokol 6* (1983),[33]) kterým je tento trest zrušen.[34])

---

[23]) Ač *Protokol 1* do r. 1989 ratifikovalo toliko 18 států účastnících se původní úmluvy z r. 1950; srov. též pozn. 4.

[24]) Causa *Van Marle* ... v. Nizozemí, 1986.

[25]) Causa *Lithgow* ... v. Velká Británie, 1986.

[26]) Causy *Sporrong and Lönnroth* v. Švédsko, 1982 a *James* ... v. Velká Británie, 1986.

[27]) Srov. kogentní pravidla „Paktů lidských práv", v: Č. ČEPELKA, „Mezinárodně právní ochrana lidských práv", Acta Universitatis Carolinae Iuridica, 1990/5, str. 15 n.

[28]) Článek 2 (1): „Právo každého na život je chráněno zákonem. Nikdo nesmí být úmyslně usmrcen, s výjimkou výkonu trestu smrti, uloženého soudem v případě, kdy na trestný čin se podle zákona vztahuje tento trest. (2) ..."

[29]) Na rozdíl od americké úpravy v *Convention américaine relative aux Droits de l'Homme* (Pacte de San José de Costa Rica), 1969, kde v čl. 4 život je míněn od početí (*„protégé ... en général à partir de la conception"*), v: Recueil des Traités et autres textes de droit international concernant les réfugiés, L'Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Ženeva 1988, str. 242 n.

[30]) Causa *X* v. Velká Británie, 1980.

[31]) Srov. Č. ČEPELKA, *op. cit.* 4, str. 200.

[32]) Viz pozn. 28.

[33]) Srov. pozn. 2.

[34]) Článek 1: „Trest smrti se ruší. Nikdo nemůže být odsouzen k tomuto trestu ani popraven".

Pokud jde o další omezení jinak nezadatelné ochrany lidského života, uvedená v odst. 2 pojednávaného článku,[35]) ta představují specifikum, jež jiné (existující) mezinárodní úpravy lidských práv neobsahují.[36])

2. *Ochrana lidské důstojnosti před mučením, nelidským nebo ponižujícím zacházením.* — Zatímco článek 3 původní úmluvy se omezil jen na lapidární vyjádření této ochrany,[37]) přinesla praxe štrasburských judiciálních orgánů podstatné její prohloubení. Bylo provedeno především definováním (v čl. 3) použitých termínů,[38]) čímž dřívější zastínění závažnosti jak nelidského zacházení, tak i zacházení ponižujícího pouhou otřesností (v obecném povědomí) jevu mučení bylo odstraněno a tím nabyly oba (*prima vista* méně závažné) útoky na lidskou důstojnost náležitého zvýraznění.[39])

Tak *Soud* za nelidské zacházení označil jednání, jímž se záměrně vyvolalo citelné utrpení, byť jen psychické povahy;[40]) jsou tedy za nelidské zacházení k označení např. intenzivní výslechy (*les interrogatoires approfondis*), nebo případy byť jen ojedinělého násilí vůči vězňům, či úplná izolace vězně, pokud není ospravedlněna důvodným požadavkem bezpečnosti.[41]) Naproti tomu za ponižující zacházení je pokládáno jednání, které je motivováno rasistickými pohnutkami, nebo jednání, které dotčenou osobu společensky diskredituje; spadají sem i tělesné tresty, jež byly-mj. praktikovány na britských školách.[42])

---

[35]) Srov. pozn. 28.
Článek 1 (2): „Usmrcení, jež je důsledkem zcela nezbytného použití síly není v rozporu s tímto článkem, jestliže k ní došlo:
(a) při zajišťování obrany každého proti nezákonnému násilí;
(b) při provádění řádného zatčení, nebo k zabránění útěku osoby, která byla zákonně zadržena;
(c) při zákonném potlačování vzpoury nebo povstání".

[36]) *Evropská komise* vyslovila stanovisko (*l'avis*), podle něhož musí být použití síly proti lidské bytosti přísně úměrné legálnímu cíli, jehož má být dosaženo, causa *Kathleen Steward* v. Velká Británie, 1984; srov. v této souvislosti čl. 6 *Listiny základních práv a svobod* (č. 23/1991 Sb.).

[37]) Článek 3: „Nikdo nesmí být podrobován mučení ani nelidskému nebo ponižujícímu trestu nebo zacházení".

[38]) Srov. Annuaire de la Convention européenne des Droits de l'Homme, XII, str. 186 a 461.

[39]) K podtržení závažnosti nelidského a ponižujícího zacházení nepřispěla ani úmluva OSN této problematice věnovaná, *la Convention des Nations Unies sur la torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants* (1984), která rovněž definovala jen mučení, avšak rafinovanou záludnost zacházení nelidského a ponižujícího rovněž nepostihla; srov. č. 143/1988 Sb..

[40]) Causa *Tyrer* v. Velká Británie, 1978.

[41]) Posudek *Komise* v cause *Ensslin* . . . v. SRN, 1978.

[42]) Causa *Campbell and Cosans* v. Velká Británie, 1982.

Konečně k prohloubení ochrany podle článku 3, a to ve výše uvedeném výkladu štrasburských institucí,[43]) přispívá i samostatná *Evropská úmluva o předcházení případům mučení, nelidského a ponižujícího zacházení či trestům* (1987).[44]) Tato suplementární úprava zakotvila preventivní inspekce věznic účastnických států.

3. *Zákaz otroctví, nevolnictví a nucené nebo nedobrovolné práce.* — *Evropská úmluva* reprodukuje ve svém článku 4, odst. 1 a 2 kogentní zákazy vykořisťování a ponižování známé i z jiných mezinárodních úprav, včetně obecně platné, a odst. 3 stanoví také výjimky — opět shodně s jinými úpravami — ze zákazu nucené a nedobrovolné práce:[45]) jde o běžné práce osob ve výkonu trestu, o vojenskou a příbuznou službu, práce v případech pro společnost nebezpečných kalamit apod.[46])

III.
PRVENSTVÍ PRÁVA

Prvenství práva vyslovil už *Statut Rady Evropy* ve svém článku 3 konstatováním, že „každý člen Rady Evropy uznává zásadu prvenství práva (*prééminence du droit, rule of law*) a zásadu, že každá osoba pod jeho jurisdikcí požívá lidských práv a základních svobod".[47]) Tím byl také vyjádřen hlavní výkladový cíl štrasburských orgánů, a to zabezpečit ochranu evropského standardu lidských práv zjednáním autority práva ve vnitrostátní praxi účastnických zemí.

---

[43]) Srov. v této souvislosti ustanovení článku 7 (2) *Listiny základních práv a svobod* (č. 23/1991 Sb.), jež — účastí ČSFR v *Evropské úmluvě lidských práv* — ve své dnešní úsečné formulaci nebude moci normativně působit; srov. Č. ČEPELKA, *op. cit.* 4, str. 202.

[44]) Viz pozn. 3.

[45]) Článek 4 (1) „Nikdo nesmí být držen v otroctví ani nevolnictví.
(2) Nikdo nesmí být nucen k vykonávání nucené nebo povinné práce.
(3) Za 'nucenou nebo povinnou práci' ve smyslu tohoto článku se nepovažuje:
a) jakákoli práce běžně požadovaná od osoby vězněné za podmínek stanovených v článku 5 této úmluvy (srov. též pozn. 54), nebo v době podmíněného propuštění na svobodu;
b) jakákoli služba vojenského charakteru nebo v případě odpůrců povinné vojenské služby v zemích, kde odmítání vojenské služby je uznáno za oprávněné, jiná služba místo povinné vojenské služby;
c) jakákoli služba vyžadovaná v případě krizí nebo kalamit, které ohrožují životy nebo blaho společenství;
d) jakákoli práce nebo služba, jež jsou součástí běžných občanských povinností."

[46]) Srov. v této souvislosti čl. 9 *Listiny základních práv a svobod* (č. 23/1991 Sb.); ke kogentnímu zákazu otroctví a nevolnictví (v Listině neuvedeného!) viz Č. ČEPELKA, *op. cit.* 27, str. 15 n.

[47]) U.N. Treaty Series, vol. 87, str. 104 n.

Štrasburské instituce zatím neměly příležitost (v souvislosti s příslušnou causou jim předloženou) zaujmout stanovisko k článku 7 úmluvy, jehož text zakotvil známou obecnou zásadu právní *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege.* Problematickým tu totiž zůstává vyjádření varianty trestnosti podle mezinárodního práva (*under international law*[48]), a to ve světle odstavce 2 téhož článku, kterým se specifikuje, že jde o jednání, které je trestné podle obecných zásad právních uznávaných civilizovanými národy (*general principles of law recognised by civilised nations;*)[49]) tyto obecné zásady právní pokládá za pravidla mezinárodního práva jen nepatrná část nauky.[50])

Lze proto vyslovit domněnku, že případný výklad, který by řečené orgány k tomuto místu podaly, by přinejmenším přihlédl k formulaci, jíž k témuž cíli použil pozdější *Pakt II* ve svém článku 15, a to trestnost „podle právních zásad uznávaných společenstvím národů" (*general principles of law recognized by the community of nations*);[51]) jen tak by totiž byla dána nepromlčitelnost příslušných činů,[52]) a naopak by mohla být spornou při dovolání se pouhých obecných zásad právních, jak činí článek 7, odst. 2 *Evropské úmluvy.*[53])

Naproti tomu opakovanou příležitost měl *Soud* ke zdůraznění autority práva v otázkách svobody a bezpečnosti jednotlivce a v nestrannosti soudního či jiného řízení.

1. *Právo jednotlivce na svobodu a bezpečnost.* — Chráněna je tu především fyzická svoboda proti svévolnému nebo abusivnímu zatčení a zbavení svobody, avšak s tím, že stát musí mít prostředky k tomu, aby

---

[48]) Článek 7 (1): „Nikdo nesmí být odsouzen pro jednání nebo opomenutí, které v době, kdy bylo spácháno, nebylo trestným činem podle vnitrostátního nebo mezinárodního práva *(criminal offence under ... international law, une infraction d'après le droit ... international).* Rovněž nesmí být uložen trest těžší, než jaký bylo možno uložit v době spáchání trestného činu.

(2) Tento článek není na újmu odsouzení a potrestání osoby, která se provinila jednáním nebo opomenutím, které v době, kdy bylo spácháno, bylo trestné podle obecných zásad právních uznávaných civilizovanými národy (*general principles of law recognised by civilised nations, les principles généraux de droits reconnus par les nations civilisées).*"

[49]) Normativita evropské ochrany lidských práv ovšem používá také pojem *general principles of international law, les principes généraux du droit international,* viz *Protokol* 1, článek 1, srov. pozn. 22.

[50]) Č. ČEPELKA-Vl. DAVID, Úvod do teorie mezinárodního práva, Brno 1983, § 25 f).

[51]) Srov. Č. ČEPELKA, *op. cit.* 27, str. 17—18, tam zejména též pozn. 32.

[52]) Srov. Č. ČEPELKA, *op. cit.* 27, str. 21, pozn. 42.

[53]) *Listina základních práv a svobod* (č. 23/1991 Sb.) v čl. 40, odst. 6, kde zakotvila zásadu *nullum crimen sine lege,* o trestnosti podle mezinárodního práva mlčí. Srov. ale Č. ČEPELKA, *op. cit.* 27, str. 18 n.

zkrátil na svobodě osoby, které společnost a veřejný pořádek ohrožují, tedy ohrožují bezpečnost jiných osob. Úmluva proto ve svém článku 5, odst. 1 vypočítává šest výjimek z výše deklarovaného práva na svobodu: (1) je-li osoba zatčena či zbavena svobody pro neuposlechnutí soudního rozhodnutí, anebo aby tím bylo zajištěno splnění povinnosti vyplývající ze zákona; (2) sleduje-li se tím předvedení dané osoby k úřednímu jednání, jestliže je důvodné podezření, že spáchala trestný čin či aby se jí v jeho spáchání zabránilo; (3) v případě nezletilé osoby též za účelem předání k výchovnému dohledu; (4) pro podezření ze šíření nakažlivé choroby, dále jde-li o choromyslného, alkoholika, toxikomana či povaleče (*vagabond, vagrant*); (5) aby se osobě zabránilo v nelegálním vstupu na státní území nebo je proti ní vedeno řízení za účelem vyhoštění či vydání; a konečně (6) jde-li o výkon trestu odnětí svobody na základě pravomocného rozsudku.[54])

Soud označil tento výčet výjimek za taxativní[55]) a podtrhl, že musí jít vždy o omezení svobody objektivním právem podložené *(lawfull)*, tedy nerespektování příslušného vnitrostátního práva v této souvislosti kvalifikoval taktéž za porušení *Evropské úmluvy*.[56])

2. *Ochrana osob zbavených svobody*. — Proti neodůvodněnému zadržení a uvalení vazby poskytuje článek 5 (odst. 2 až 5) poškozené osobě ochranu. Zadržená nebo zatčená osoba musí být informována — v jazyce pro ní srozumitelném — o důvodech zadržení či vzetí do vazby, a to ve lhůtě co nejkratší *(le plus court délai, odst. 2)*[57]). Musí být neodkladně (*aussitôt)* odevzdána soudu,[58]) který je povinen v rozumné lhůtě (*délai raisonnable;* odst. 3) rozhodnout,[59]) tedy též o případné neoprávněnosti vazby a o propuštění na svobodu.[60]) Při nedodržení těchto ustanovení

---

[54]) Srov. v této souvislosti i *Pakt II,* článek 9, kde takovýto výčet výjimek absentuje, viz *doc. cit.* 7.

[55]) Causa *Engel* ... v. Nizozemí, 1976. Srov. v této souvislosti také čl. 8 *Listiny základních práv a svobod* (č. 23/1991 Sb.): tam vyjádřené (zejména v §§ 2 a 3) odkazy „z důvodů a způsobem, který stanoví zákon" či „v případech stanovených v zákoně" budou muset být napříště podřízeny řečenému taxativnímu výčtu. Není přípustná ani vnitrostátní úprava benevolentnější, neboť to by evidentně založila odpovědnost státu za nesplnění povinné prevence před trestnou činností, srov. čl. 11 návrhu odpovědnostní úmluvy, viz Č. ČEPELKA, *op. cit.* 17, str. 29 n.; podle *Evropské úmluvy* — jejího zde smluvně stanoveného *erga omnes* režimu — je protiprávnost neadekvátnosti řečené prevence dána i nedostatkem péče o bezpečnost vlastního obyvatelstva před trestnou činností.

[56]) Causa *Winterwerp* v. Nizozemí, 1979; taktéž causy *Ashingdane* v. Velká Británie, 1985, a *Bozano* v. Francie, 1986.

[57]) Causa Irsko v. Velká Británie, 1978.

[58]) Causa *De Jong* ... v. Nizozemí, 1984.

[59]) Causa *Wemhoff* v. SRN, 1968.

[60]) Causa *Weeks* v. Velká Británie, 1987.

Evropské úmluvy má poškozený nárok na odškodnění (odst. 5).[61]) Každá případně poškozená osoba má právo domáhat se výše uvedené ochrany cestou soudní (odst. 4).[62])

3. *Právo na spravedlivé projednání.* — Role nadřazenosti práva jakožto základní kategorie demokratické společnosti se uplatňuje v nezávislosti justice. *Evropský soud* tento princip — výkladem dovedený především z článku 6 původní úmluvy — vypádřil jako „právo na spravedlivé projednávání".[63]) Obsah řečeného práva pak precizoval při vícerých příležitostech, čímž se cestou precedentů ustálila i kritéria či pravidla (*les règles*) nestrannosti tohoto řízení.

Jde předně o právo přístupu k soudu (*le droit a un tribunal*), jež dlužno pokládat za porušené i v případě překážky faktické povahy, jakou je nákladnost řízení nebo nemožnost domoci se bezplatné právní pomoci.[64])

Charakteristickým znakem soudnictví je jeho nezávislost. Musí být ústavně garantována, soudci musí být právně chráněni proti jakémukoli vnějšímu nátlaku, jejich nestrannost musí být zjevná a objektivně posouditelná (*l'appréciation objective*).[65]) Pokud jde o vlastní jednání před soudem, musí být veřejné a provedeno v rozumné lhůtě *(durée raisonnable)*; pouze průtahy přičitatelné státu jsou s to založit porušení *Evropské úmluvy*.[66])

Presumpce neviny obviněného (odst. 2), právo nemajetného na bezplatnou obhajobu ustanoveným advokátem (odst. 3, lit. c) a nezávisle na majetkových poměrech obviněného jeho právo na bezplatné tlumočení, jestliže jednacímu jazyku nerozumí či jím nemluví (odst. 3, lit. e), jsou též společenskými a ekonomickými zárukami nestrannosti řízení, jež *Evropský soud* ve svých rozsudcích výkladově podpořil.[67])

---

[61]) Causa *Van Droogenbroek,* 1983, o adekvátní satisfakci ve smyslu čl. 50. Pokud jde o *Listinu základních práv a svobod* (srov. pozn. 8), jsou zde v čl. 8, odst. 3 a 4, stanoveny lhůty 24 hodin, tedy pro dotyčnou osobu výhodnější; ty jsou pak rozhodné a jejich nedodržení zakládá porušení *Evropské úmluvy* (srov. pozn. 56), a to bez ohledu na to, zda orgány činné v trestním řízení a soudy jsou personálně potřebně vybaveny (též jazykově či pohotovou tlumočnickou službou).

[62]) Srov. pozn. 61.

[63]) Le droit à un procès équitable, srov. causa *Golder* v. Velká Británie, 1975.

[64]) Causa *Airey* v. Irsko, 1979.

[65]) Causa *Sramek* v. Rakousko, 1984.

[66]) Causy *Baranoa* v. Portugalsko, 1987, a H. v. Francie, 1989.

[67]) Causy *Minelli* v. Švýcarsko, 1983, a *Oztürk* v. SRN, 1984. *Listina základních práv a svobod* (srov. pozn. 8) se ve svém čl. 37 k bezplatnosti tlumočníka nevyjadřuje a v otázce bezplatnosti ustanoveného obhájce odkazuje v čl. 40, odst. 3 na úpravu nižší právní síly.

IV.
PLURALITA DEMOKRACIE

Pluralismus v životě společnosti označil *Evropský soud* opakovaně za základní prvek demokracie,[68]) k jehož respektování se výkladově vyjádřil jak pokud jde o výkon práv výlučně individuálních (tolerování heterogennosti chování a názorů), tak také pokud jde o práva kolektivů, jež jsou uplatňována prostřednictvím plurality institucí.

1. *Pluralita chování.* — Požadavek tolerování heterogenity chování vedl štrasburské výkladové orgány k obsahovému obohacení jak práva na soukromí (*la vie privée*), tak i práva na rodinný život,[69]) a to v zájmu zvýšené ochrany proti svévolné ingerenci veřejné moci, a také u vědomí toho, že i vývoj mravů zůstává podmíněn a limitován společenskou nezbytností.

Postupující laicizace západoevropské společnosti je oním materiálním pramenem, jenž normativně vyústil v rozšíření sféry právně chráněného soukromí, ve srovnání s tím, co ještě v nedávné minulosti bylo považováno za chování *contra bonos mores*. Jde zejména o právo na sexuální život, též s promítnutím do práva na uzavření manželství. Ovšem vedle mnohé specifikace tzv. klasických aspektů práva na soukromí, jíž *Soud* svou judikaturou provedl a týká se zejména: ochrany soukromí před zraky cizích (*my house is my castle*);[70]) respektování korespondence, a to zvláště vůči osobám vězněným, zabavování jim adresované korespondence[71]) a kladení překážek jejich možnosti z vazby posílat dopisy[72]) nelze zdůvodňovat nezbytností ochrany pořádku či předcházení trestné činnosti. Dále se týká odposlouchávacích prostředků[73]) a zakládání registrů osobních údajů a veřejné rozšiřování těchto údajů.[74]) Pokud utajovaný dohled nad jednotlivci vyžaduje zájem národní bezpečnosti (např. ve spojitosti s bojem proti terorismu nebo v případě špionáže), *Soud* vyžaduje adekvátní záruky proti zneužití,[75]) neboť by — podle jeho výroku — pod záminkou ochrany demokracie mohlo dojít k jejímu podkopání,

---

[68]) Zejména v causach *Handyside* v. Velká Británie, 1976, a *Sunday Times* v. Velká Británie, 1979.

[69]) Ve srovnání s jen strohou dikcí původní úmluvy (1950), zde článek 8 (1) zní: „Každý má právo na ochranu soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. (2 . . .)".

[70]) Causa *Gillow* v. Velká Británie, 1986.

[71]) Causy *Silver* . . . v. Velká Británie, 1983, a *Schönenberger* and *Durmaz* v. Švýcarsko, 1988.

[72]) Causa *Golder* v. Velká Británie, 1975.

[73]) Causa *Malone* v. Velká Británie, 1984.

[74]) Causa *Leander* v. Švédsko, 1987.

[75]) Causa *Klass* . . . v. SRN, 1978.

ba zničení (*un risque de saper, voire de détruire la démocratie au motif de la défendre*).[76])

Oblast sexuální svobody, kterou původní úmluva (1950) vůbec výslovně neupravila, je celá výsledkem výkladového rozvoje evropského standardu lidských práv. *Soud* zahrnul sexualitu do kategorie soukromí jednotlivce[77]) a formuloval právo každého na sexuální život podle vlastního výběru v souladu se svým založení, tedy i právo dospělých na homosexuální styky[78]) a právo osoby transsexuální změnit některé prvky své biologické identity.[79])

Svoboda sexuálního chování musí ovšem respektovat práva a zájmy jiných, je nepřípustné zejména též homosexuální chování na veřejnosti a ochrany požívají nezletilci a zletilé osoby nesvéprávné (*les incapables*).[80])

Společensky nejzávažnější jsou tu precedenty v otázkách práva na uzavření manželství, práva zmíněného v článku 12 *Evropské úmluvy*,[81]) avšak k úpravě přenechaného vnitrostátní sféře. S konečností totiž *Soud* zastavil nežádoucí vývoj, který odděloval manželství od právního zabezpečení jeho nejvlastnější biologické funkce. Tak transsexuální osobě nepřiznal právo na uzavření manželství, neboť podle jeho výkladu, řečený článek 12 má na mysli manželství v tradičním smyslu, tedy jako svazek dvou osob biologicky odlišných.[82])

Soud se také vyslovil pro upevnění manželských svazků jako základu rodiny a odmítl deklarované právo na uzavření manželství doprovodit právem na rozvod.[83])

Pokud jde o druhý ze základních obsahových aspektů článku 8,[84]) tedy respektování práva na rodinný život, *Soud* klade důraz na efektivitu takového soužití a nečiní proto rozdílu mezi rodinou legitimní, založenou právním aktem manželství, a rodinou faktickou (*famille naturelle*); oba typy spadají tedy pod ochranu citovaného článku.[85]) Na tomto základě

---

[76]) Srov. v této souvislosti *Listinu základních práv a svobod* (srov. pozn. 8), její články 7, odst. 1; čl. 10, odst. 2 a 3; čl. 12, odst. 1 a 2; čl. 13.

[77]) Causa *X* and *Y* v. Nizozemí, 1985.

[78]) Causa *Norris* v. Irsko, 1988.

[79]) Causa *Rees* v. Velká Británie, 1986.

[80]) Causa *Dudgeon* v. Velká Británie, 1981.

[81]) Článek 12: „Muži a ženy, jakmile dosáhli zletilosti, mají právo uzavřít sňatek a založit rodinu podle vnitrostátních zákonů upravujících výkon tohoto práva." *Protokolem* 7 (1984), v jeho čl. 5, byl výše uvedený článek 12 doplněn o vyjádření rovnoprávného postavení obou manželů.

[82]) Causa *Rees*, srov. pozn. 79.

[83]) Causa *Johnston* . . . v. Irsko, 1986.

[84]) Srov. pozn. 69.

[85]) Causa *Marckx* v. Belgie, 1979.

pak štrasburský výklad vyplňuje bílé místo v původní smlouvě a konstatuje zrovnoprávnění nemanželského dítěte, a to včetně sféry dědické.[86]) Vyslovuje se též k rodičovským právům a formuluje právo na styk rodičů s dětmi i po rozvodu manželství či v případě, kdy dítě je svěřeno veřejné péči.[87])

Kritérium skutečného rodinného soužití je *Soudem* uplatněno i v otázce separace u rodin cizinců v případě vyhoštění či extradice některého z členů této rodiny ze země, kde žijí jeho nejbližší. Vyslovil se tu ve prospěch respektování práva na rodinný život ve smyslu článku 8 *Evropské úmluvy*,[88]) avšak nebude porušením tohoto článku, jestliže řečené rodinné soužití může být obnoveno jinde.[89])

Musí také jít o rodinu již existující a tudíž stát není povinen umožnit cizinci přístup na své území jen za účelem založení rodiny nové, jestliže to odporuje imigračním záměrům tohoto státu; nesmí být však dotčeno právo rodiče na styk s dítětem, čímž mu i jako cizinci musí být umožněna návštěva nezletilého dítěte ve státě trvalého pobytu tohoto dítěte.[90])

2. *Pluralita názorů.* — *Evropská úmluva* ve svém článku 9 proklamuje svobodu myšlení, svědomí a náboženského vyznání způsobem dosti vyčerpávajícím,[91]) takže dosud nezavdal *Soudu* příležitost k řízení v takovéto či příbuzné causě. Jinak je tomu ale pokud jde o svobodu projevu, normovanou článkem 10, odst. 1 původní úmluvy[92]) — označovanou *Soudem* za další ze základů demokratické společnosti[93]) —, zejména pak oblast aplikace této svobody doznala značného rozšíření, a to ve směru od obvyklé svobody projevu k právu na informace.

---

[86]) Viz causa *Marckx,* pozn. 85 a causa *Johnston,* pozn. 83.

[87]) Causa *Olsson* v. Švédsko, 1988.

[88]) Srov. pozn. 69. Dále srov. v této souvislosti vůči cizincům nespecifikovanou formulaci *Listiny základních práv a svobod* (viz pozn. 8), v jejím čl. 32, zejména v odst. 1, 3 a 4.

[89]) Causa *Abdulaziz* ... v. Velká Británie, 1985.

[90]) Causa *Berrehab* v. Nizozemí, 1988.

[91]) Článek 9 (1): „Každý má právo na svobodu myšlení, svědomí a náboženství; toto právo zahrnuje svobodu změnit své náboženství nebo přesvědčení, jakož i svobodu projevovat své náboženské vyznání nebo víru sám nebo společně s jinými, ať veřejně nebo soukromě, bohoslužbou, vyučováním, prováděním náboženských úkolů a obřadů. (2 ...)."

[92]) Článek 10 (1): „Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu názoru a právo přijímat a sdělovat informace nebo myšlenky bez toho, že by mohlo dojít k zasahování ze strany státních orgánů a bez ohledu na hranice. Tento článek nebrání státům, aby zavedly schvalovací režim u rozhlasových, filmových nebo televizních společností. (2 ...)."

[93]) Causa *Handyside,* srov. pozn. 68.

Svoboda projevu je garantována všem osobám, včetně osob úředních, u těch ovšem s nezbytnými omezeními (ve smyslu čl. 10, odst. 2)[94]); výrok *Soudu,* označující požadavek loajality — jako předpokladu pro výkon funkce státního úředníka — za slučitelný s řečenými omezeními,[95]) bývá naukou kritizován.[96])

Svoboda informací podle evropského standardu lidských práv přesahuje běžné chápání svobody projevu (politického, náboženského, filozofického aj.). Má dvě složky, a to svobodu přístupu k informacím a svobodu informace veřejně šířit. Avšak podle štrasburské judikatury svoboda přístupu k informacím nezahrnuje svobodu jejich vyhledávání, zejména pak takových, které se týkají údajů osobní povahy;[97]) jsou mj. též ochráněny ustanovením článku 8.[98])

Vzhledem k tomu, že současné elektronické zpracovávání a šíření informací si vynutilo i specifickou ochranu osobních údajů takto evidovaných, jež už nesnesla odkladu do chvíle, kdy štrasburské výkladové orgány budou mít (jim předanou causou) příležitost svým precedentem aktualizovat dosavadní ochranu vyplývající z původní úmluvy (1950), sjednaly členské státy *Rady Evropy* v r. 1981 zvláštní úmluvu k ochraně osob o nichž údaje jsou automaticky zpracovávány.[99])

Pokud jde o nezbytné limity svobody projevu a šíření informací, stanoví pro ně normativní základ již řečený odstavec 2, článku 10 původní úmluvy.[100]) Jakkoli sama tato úmluva nestanoví žádnou hierarchii v ní proklamovaných práv, tedy ani vztah mezi svobodou projevu a informací, na straně jedné, a ochranou soukromí jednotlivce, na straně druhé, je z příslušné judikatury patrné, že dává přednost ochraně osobnosti jednotlivce (*respect de la vie privée*) vůči excesům svobody informací a také tehdy, jde-li o nelegitimní prozrazení (třetím osobám) informací důvěrných anebo takových, které difamují chráněná osobnostní práva; chráněnost je ovšem užší pro toho, kdo svůj život osobní propojí s životem veřejným, jak nejednou bývá u politiků.[101])

---

[94]) Článek 10 (2): „Výkon těchto svobod (podle čl. 10, odst. 1, srov. pozn. 92), zahrnující též povinnosti a odpovědnost, může být podroben různým náležitostem, podmínkám, omezením nebo postihům, jež stanoví zákon, a které tvoří opatření nutná v demokratické společnosti pro (...) ochranu pověsti nebo práv druhých, aby se zabránilo vyzrazování informací důvěrných nebo aby byla zaručena autorita a nestrannost soudní moci."

[95]) Causa *Glasenap* v. SRN, 1986.

[96]) Srov. např. Frédéric S U D R E, La Convention européenne des droits de l'homme, op. cit. 16, str. 108.

[97]) Causa *Leander,* srov. pozn. 74.

[98]) Causa *Gaskin* v. Velká Británie; srov. pozn. 69.

[99]) Srov. pozn. 14.

[100]) Srov. pozn. 94.

[101]) Causa *Lingens* v. Rakousko, 1986.

Budiž ovšem dodáno, že ani evropský systém ochrany lidských práv negarantuje právo na nápravu (např. zrušením difamujícího aktu či zadostiučiněním v podobě omluvy v tisku), ježto reparační formy známé z obecného mezinárodního práva tu nepřicházejí v úvahu.[102]) Zde uplatňované pekuniární odškodnění (*satisfaction équitable*)[103]) je založeno na institutu odpovědnosti primární povahy.[104])

Jistá omezení svobody informací ovšem zakotvil i odstavec 1 článku 10 úmluvy,[115]) a to možným podřízením provozu zejména rozhlasu a televize státnímu povolení. Jakkoli tedy územně příslušný stát tak může svým povolovacím aktem ovlivnit, kdo může a kdo nikoliv provozovat řečené masové sdělovací prostředky a vázat jejich provoz na touto cestou určený program (jeho zaměření), v jeho rámci pak už nesmí — jednotlivce či kolektivy — omezovat v příjmu informací určených k šíření.[106])

3. *Pluralita výchovy.* — Na rozdíl od *Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech,* který ve svém článku 13 vyslovil „právo každého na vzdělání“,[107]) *Evropská úmluva* se omezuje na pouhé deklarování svobody vzdělání,[108]) a to ještě jen nepřímo dovoditelné z článku 9, odst. 1, jenž zakotvil právo na svobodu myšlení.[109]) Teprve *Protokol 1*[110]) tuto mezeru částečně vyplnil výslovným, ale také jen koncízním stanovením práva na vzdělání a práva na svobodnou volbu vzdělání (čl. 2 tohoto *Protokolu*).[111]) *Evropský soud* k tomu pak zaujal stanovisko, že takto proklamovaný pluralismus vzdělání je průvodní zásadou demokratické společnosti.[112])

Význam řečené zásady je dvojí. Jednak přiznává rodičům právo svobodně rozhodnout o charakteru výchovy dětí, tedy i zvolit pro ně školství soukromé. Jednak zavazuje stát i soukromé školství usměrňovat co do zaměření obsahu výuky a vnitřního režimu těchto škol (včetně režimu

---

[102]) Srov. Č. ČEPELKA - Vl. DAVID, *op. cit.* 50, § 27 n.; Č. ČEPELKA, *op. cit.* 27, str. 10 n.

[103]) Srov. Č. ČEPELKA, *op. cit.* 4, str. 201.

[104]) Srov. *per analogiam* Č. ČEPELKA, *op. cit.* 17, str. 9.

[105]) Srov. pozn. 92.

[106]) Causa *Handyside,* srov. pozn. 68; causa *Sunday Times,* srov. tamtéž.

[107]) Srov. Č. ČEPELKA, *op. cit.* 27, str. 8.

[108]) Srov. článek 13, odst. 3 *Paktu I* (srov. pozn. 7), kde svoboda vzdělání je výslovně vyjádřena.

[109]) Srov. pozn. 91.

[110]) Srov. Č. ČEPELKA, *op. cit.* 4, str. 198—199.

[111]) Článek 2: „Nikomu nesmí být odmítáno právo na vzdělání. Stát bude při výkonu funkcí v oblasti výchovy a školství respektovat právo rodičů zajišťovat tuto výchovu a výuku podle jejich náboženského a filozofického přesvědčení.“

[112]) Causa *Kjeldsen* ... v. Dánsko, 1976.

disciplíny),[113]) aby absolventi obou typů škol byli stejně uplatnitelní v praxi.[114])

4. *Pluralita institucí.* — Principem svobody aktivit kolektivů je chráněna veškerá činnost politická, hospodářská, sociální či příbuzná, na níž se podílejí jednotlivci a za tím účelem se sdružují. *Evropská úmluva* pro to vytváří normativní základ svým článkem 11,[115]) věnovaným právu shromažďovacímu a sdružovacímu. Funkčně jej doplňuje článek 3 *Protokolu 1,* vyjadřující právo na svobodné volby.[116])

Evropský soud zatím ve své výkladové činnosti převážně věnoval pozornost pluralismu politickému. Tak přispěl k rozvinutí institutu svobodných voleb[117]) vyslovením práva každého ve volbách kandidovat, práva každé politické strany účastnit se voleb svými kandidáty, ale také práva každého voliče mít možnost volit mezi nejméně dvěma kandidáty. Pokud jde o aktivní volební právo, *Soud* tu ve spojitosti s úpravou podmínek jeho uplatnění (voličova příslušnost, jeho věk, případně bydliště) podtrhl nezbytnost rovné možnosti všech občanů své volební právo vykonat.[118])

Přístupem Československa[119]) k *Evropské úmluvě lidských práv* se automaticky změní obsah *Listiny základních práv a svobod,* a to ve smyslu § 2 ústavního zákona, kterým se *Listina* uvozuje (č. 23/1991 Sb.). Řečené obsahové změny však nebudou k vyčtení z textu vlastní úmluvy a jejích dodatkových *Protokolů,* vyhlášených podle cit. § 2) ve *Sbírce zákonů.* K aplikování budou tyto mezinárodní smlouvy ve výkladovém znění judikatury a rozhodnutí štrasburských kontrolních orgánů a také tímto výkladem se bude muset řídit *Ústavní soud ČSFR* (č. 91/1991 Sb.) ve svých nálezech o souladu či nesouladu (čl. 2, lit. b a čl. 3, odst. 1 citovaného zákona č. 91) čs. zákonodárství a jeho realizace s evropským standardem ochrany lidských práv; akty štrasburských orgánů však nebudou — a ani nemohou být — vyhlášeny ve *Sbírce zákonů.*

Podle evropské úpravy je tedy pojetí ochrany lidských práv odlišné od té, jíž přijala *Listina základních práv a svobod* a také ústavní zákon o *Ústavním soudu.* Ochrana lidských práv v ČSFR se bude napříště muset

---

[113]) Causa *Campbell* and *Cosans,* srov. pozn. 42.
[114]) Srov. v této souvislosti čl. 33 *Listiny základních práv a svobod,* srov. pozn. 8.
[115]) Článek 11 (1): „Každý má právo na svobodu pokojného shromažďování a na svobodu sdružování, včetně práva společně s jinými zakládat odbory nebo do odborů vstupovat za účelem obrany svých zájmů. (2 . . .).“
[116]) Článek 3: „Vysoké smluvní strany se zavazují pořádat v rozumných lhůtách svobodné volby s tajným hlasováním za podmínek, které zajišťují svobodné vyjádření mínění lidu o volbě zákonodárného sboru.“
[117]) Causa *Mathieu-Mohin* and *Clerfayt* v. Belgie, 1987.
[118]) Srov. v této souvislosti čl. 21 *Listiny základních práv a svobod* (srov. pozn. 8).
[119]) Ve smyslu čl. 15 a 16 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (1969), č. 15/1988 Sb.

řídit nikoliv *Listinou základních práv a svobod* a „ratifikovanými a vyhlášenými" mezinárodními smlouvami, nýbrž štrasburským *case-law*.

Avšak na druhé straně tam, kde čs. vnitrostátní úprava lidských práv je intenzivnější a výhodnější pro ochranu jednotlivce, má naopak přednost před úpravou štrasburskou. Její případné nerespektování bude stejně tak porušením *Evropské úmluvy* (včetně *Protokolů*) jako neplnění samotné této evropské úpravy. To proto, že evropský standard lidských práv staví na principiálním předpokladu plného respektování již existujícího vnitrostátního práva tam, kde předstihuje evropské právo intenzitou a úrovní ochrany práv člověka v jeho individuálním zájmu.[120])

THE EUROPEAN STANDARD OF HUMAN RIGHTS PROTECTION

Summary

Contributing to an informative survey of substantial rules of the *European Convention on Human Rights* as interpreted by Strasbourg institutions, the author brings to the reader's attention *inter alia* several differences set forth in the Czechoslovak *Charter of Fundamental Rights and Freedoms* (1991).

The article is divided in four sections (I) Human Rights of the European Standard, (II) Personal Integrity, (III) Rule of Law, (IV) Pluralist Democracy.

The conclusion arrives to state that the European regulations in question will supersede those of the domestic Human Rights Charter as soon as Czechoslovakia has ratified the above mentioned European treaty instrument.

---

[120]) O štrasburském *case-law* podrobněji viz:
Council of Europe, *Digest of Strasbourg case-law relating to the European Convention on Human Rights,* Köln, Carl Heymanns Verlag, 1984;
A. DRZEMCZEWSKI, *European Human Rights Convention in domestic law. A Comparative Study,* Oxford, Clarendon Press, 1983;
Frédéric SUDRE, *La Convention européenne des droits de l'homme,* Presses Universitaires de France (Que sais-je?), 1990;
Donna GOMIEN, *Short guide to the European Convention on Human Rights,* Council of Europe, Publishing and Documentation Service, Strasbourg 1991; *Vade-mecum de la Convention européenne des Droits de l'Homme,* Conseil de l'Europe, Strasbourg 1991.

1991 ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE — IURIDICA 4—5 PAG: 109—117

IVAN JIRUŠKA

EVROPSKÁ UNIE — CÍL INTEGRAČNÍHO VÝVOJE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ A EVROPSKÁ POLITICKÁ SPOLUPRÁCE

1. ZÁPADOEVROPSKÉ INTEGRAČNÍ SESKUPENÍ

Po první světové válce a s ní spojeném otřesu evropských států získala myšlenka sjednocení Evropy znovu na významu. Snahy se nejprve koncentrovaly na užší spolupráci evropských států v rámci Společnosti národů. Nejznámější je memorandum o zřízení „režimu evropské federální unie“, předložené francouzským ministrem zahraničních věcí Briandem r. 1919 shromáždění národů, které ovšem bylo pohřbeno v jedné jeho studijní komisi, přestože se nedotýkalo suverenity států.

Na druhé straně se hrabě Coudenhove-Kalergi a panevropské hnutí, které založil, snažili o vytvoření „Spojených států evropských“. V knize „Panevropa“, která vyšla v r. 1923, navrhuje základní rysy tohoto evropského uspořádání, které mělo být vytvořeno s vyloučením Sovětského svazu a Britské říše na principu ústavy a které se mělo velmi podobat Spojeným státům americkým. Panevropské hnutí přetrvalo temno Hitlerovy vlády a druhé světové války a vyústilo do evropského hnutí za sjednocení v poválečné době.

Politický a hospodářský rozpad evropských států, způsobený oběma světovými válkami i událostmi mezi válkami, myšlenku politického sjednocení Evropy podstatně podnítil. Winston Churchill vyzýval ve své řeči v Zürichu 19. 9. 1946 k „novému založení evropské rodiny“, k němuž se musí vytvořit cesta formou partnerství mezi Německem a Francií. Vojensky vítězná Velká Británie v čele Britského společenství národů neměla ovšem patřit do „Spojených států evropských“, nýbrž je měla pouze spolu s USA „jako přítel a sponzor“ podporovat.

R. 1950 Jean Monnet, který byl v letech 1919—1923 náměstkem generálního tajemníka Společnosti národů, navrhl plán na vytvoření Evropského společenství uhlí a oceli. S tímto plánem oficiálně vystoupil fran-

couzský ministr zahraničních věcí Robert Schuman 9. 5. 1950 na Quai d'Orsay před zástupci světového tisku.[1])

Iniciativa Jeana Monneta vychází z přání pevněji připoutat západní část Německa k západoevropským zemím a trvale zabránit válečným konfliktům mezi Německem a těmito státy.

Vhodným prostředkem k tomu se zdála být úprava, která by zabránila disponovat vojensky důležitými oblastmi uhelného a ocelářského průmyslu, aniž by byl zachován systém jednostranně diskriminujících kontrol, který by podporoval revanšistické choutky. Taková úprava měla zabránit národnímu disponování s přírodními zdroji rýnsko-westfálské, jakož i lotrinské průmyslové oblasti, které se účelně doplňují a které jsou odděleny nevhodnými národními hranicemi, a měla je podřídit nadnárodní správě k užitku jak francouzského a německého národa, tak také ostatních západoevropských národů. Zespolečenštěním klíčových průmyslových odvětví zúčastněných států by byla připravena cesta k další evropské integraci a k rozvoji směrem ke „spolkovým státům". Tento plán byl živě uvítán tehdy vedoucími politiky především SRN (Konrad Adeneuer) a Itálie (Alcide De Gasperi), ale i států Beneluxu. I američtí politikové (Dean Acheson) požadovali jeho uskutečnění.

Založením Evropského společenství uhlí a oceli, byly uskutečněny nejdůležitější prvky tohoto plánu.

Další rozvoj evropské myšlenky je úzce spojen s takto zahájenou historií Evropských společenství a s reakcí třetích států a sociálně ekonomických skupin v členských státech na změny, které tím nastaly.

Integraci v rámci Evropského společenství je třeba posuzovat také v souvislosti s organizačními předcházejícími a paralelními formami uvnitř a vně Evropy (např. Evropská rada, GATT, OECD a Mezinárodní měnový fond). GATT, OECD (dříve OEEC) a MMF vytvořily světovou základnu pro velkorysý obchodní styk, na nějž jsou evropské průmyslové státy, orientované na vývoz, odkázány.

2. VÝVOJ ZÁPADOEVROPSKÉ INTEGRACE PO PŘIJETÍ JEDNOTNÉHO EVROPSKÉHO AKTU

Na základě plánu, vytvořeného Jeanem Monnetem a Robertem Shumanem, byly všechny západoevropské státy svolány na vládní konferenci, která měla projednat spojení evropského uhelného a ocelového průmyslu pod nadnárodní správu. Této konference se však zúčastnila

---

[1]) Viz též Mémento de la Communauté europeénne 1984, str. 5.

pouze Francie, Itálie, Belgie, Lucembursko, Holandsko a SRN. Ostatní pozvané státy v obavách o svou suverenitu účast odmítly. Velká Británie navíc měla pocit, že její světově politická role v rámci Britského společenství je ohrožena. Vládní konference těchto šesti států vypracovala Smlouvu o Evropském společenství uhlí a oceli, která mohla být dne 18. dubna 1951 v Paříži podepsána.[2]) Vstoupila v platnost 23. července 1952 po ratifikaci všemi smluvními státy. Čtyři orgány Společenství, ustanovené v této smlouvě — Vysoký komisariát, Rada, Společné shromáždění a Soudní dvůr — zahájily v tomtéž roce svoji činnost. Prvním předsedou Vysokého komisariátu se stal Jean Monnet.

K dalšímu prohloubení evropské integrace podepsaly zakládající státy Evropského společenství uhlí a oceli — opět na základě francouzské iniciativy — dne 27. 5. 1952 smlouvu o Evropském obranném společenství. Podle ní měly být vytvořeny armádní svazy z jednotek různých národů. Členské státy samotné měly mít možnost disponovat svými vojenskými silami pouze ve výjimečných případech. To mělo umožnit zvláště také nové vyzbrojení SRN za mezinárodní kontroly.

Čl. 38 Smlouvy o Evropském obranném společenství ukládal Parlamentnímu shromáždění, určenému pro Evropské obranné společenství, vypracovat plán na rozsáhlejší politickou unii.

30. 8. 1954 odmítlo francouzské Národní shromáždění ratifikaci smlouvy o Evropském obranném společenství. Tím byla zrušena i základna pro evropské politické společenství. V roce 1955 podnikly státy Beneluxu nový krok k podpoře integrace zahájené Evropským společenstvím uhlí a oceli. V memorandu požadovaly spojení národních hospodářství jako celku do jednotného evropského vnitřního trhu.

Vlády šesti členských států Evropského společenství oceli se na konferenci v Messině 1. a 2. června 1955 dohodly pověřit odborníky vlád za vedení belgického ministra zahraničních věcí Spaaka, aby prozkoumali, jaké jsou k tomu předpoklady. Tato skupina předložila v dubnu 1956 zprávu o předpokladech pro vytvoření Evropského hospodářského společenství (EHS) a Evropského atomového společenství (EAS). Francie měla tenkrát silný zájem na společném rozvoji mírového využívání jaderné energie a zasadila se pro Evropské atomové společenství, zatímco Spolková republika Německa poznala v EHS velkou výhodu pro svůj expanzivní průmysl. Uzavření těchto obou smluv bylo urychleno krizí v Suezském průplavu, která poprvé názorně předvedla zranitelnost energetického zásobování Evropy, spočívajícího na ropě.

---

[2]) Text V. Outrata a kol. Dokumenty ke studiu mezinárodního práva a politiky, díl 2, Praha 1965, str. 375 a násl.

Na základě Spaakovy zprávy vypracovali vládní odborníci ustanovení Smlouvy o zřízení Evropského hospodářského společenství a Smlouvy o vytvoření Evropského společenství pro atomovou energii EURATOM. Stejně jako u Evropského společenství uhlí a oceli byly určeny čtyři orgány, ovšem jejich výkonné orgány neměly tak dalekosáhlá pověření jako Vysoký komisariát Evropského společenství uhlí a oceli. Zvláště Komise EHS byla institucionálně svázána s Radou.

Obě smlouvy byly podepsány 25. března 1957 v Římě a vstoupily v platnost dne 1. ledna 1958 po ratifikaci šesti členskými zeměmi. Prvním předsedou Komise EHS se stal Walter Hallstein (do r. 1967), prvním předsedou Komise EURATOM byl Louis Armand.

Pro zřízení Společného trhu se počítalo s dvanáctiletou lhůtou, v níž měly být postupně vytvořeny nutné předpoklady — velkorysost výrobních faktorů uvnitř, společná celní ochrana směrem navenek (čl. 8 Smlouvy o zřízení EHS). Toto přechodné období mohlo být ukončeno 31. prosince 1969, přestože soudržnost Společenství v mezidobí vážně ohrozilo několik krizí. Nejtěžší krize vznikla v r. 1965 v souvislosti s návrhy Komise na financování společné zemědělské politiky. Hluboké rozdíly v názorech mezi Francií a ostatními členskými státy na další postup integrace vedly k tomu, že se Francie po několik měsíců neúčastnila zasedání Rady, tato krize byla ukončena teprve tzv. Lucemburským kompromisem ze dne 29. ledna 1966.

Velká Británie a šest dalších západoevropských států, které nechtěly vstoupit do Evropských společenství, založily k odvrácení obávaných hospodářských důsledků dne 4. ledna 1960 Evropské sdružení volného obchodu (EFTA). Toto sdružení však nemohlo splnit hospodářská očekávání v ně vložená a nemohlo ani poskytnout Velké Británii náhradu za její upadající politický vliv. Velká Británie podala proto 10. srpna 1961 žádost o vstup do tří Evropských společenství. Francie ovšem, pod vedením generála de Gaulla, byla nejprve proti vstupu. Svůj zásadní postoj změnila teprve za de Gaullova nástupce G. Pompidoua. Na vrcholné konferenci šéfů států a vlád Společenství konané v roce 1969 v Haagu mohlo být proto dohodnuto jak rozšíření Společenství o státy Evropského sdružení volného obchodu, které byly spolu s Velkou Británií ochotny vstoupit do Společenství, tak také prohloubení společenství.

1. ledna 1973 vstoupila Velká Británie, Dánsko a Irsko do Společenství. V Norsku byl plánovaný vstup odmítnut referendem z října 1972.

1. ledna 1981 se stalo členem Společenství Řecko, které podalo v roce 1976 žádost o vstup.

Konečně se 1. ledna 1986 staly členy Společenství Portugalsko a Španělsko, které podaly žádost o vstup v letech 1976 a 1977.

Od založení tří Společenství se dále po etapách rozvíjela jejich institucionální a finanční úprava. Jejich obchodní a hospodářsko-politická váha vzrůstajícím tempem rostla.

Tato tři Společenství mají od roku 1958 společné shromáždění (Evropský parlament) a společný Soudní dvůr, od r. 1967 je jím společná Komise a Rada, od roku 1977 existuje Účetní dvůr, od r. 1980 již nejsou financovány jak bylo původně pro EHS a EURATOM plánováno z příspěvků členských států, nýbrž z vlastních příjmů. Evropské společenství má tak finanční autonomii. Evropský parlament, který byl 1979 poprvé přímo volen, má od r. 1977 rozhodující hospodářské kompetence a snaží se o získání dalších klasických parlamentárních oprávnění.

Po zřízení Společného trhu a celní unie vzrostly světově politické úkoly Evropských společenství ve světovém hospodářském systému destabilizovaném od r. 1971.

Evropské společenství se těchto úkolů nejrůznějším způsobem ujalo. Aktivně spolupracovalo v GATT, uzavřelo dohody o volném obchodě s rozvojovými zeměmi, a vytvořilo rozsáhlý plán rozvojové politiky.

Kromě toho vyvinuly členské státy pružný rámec pro společný postup při problémech všeobecné zahraniční politiky (Evropská politická spolupráce). Interně byl vytvořen systém měnově politické spolupráce. Částečná integrace státních úkolů, uskutečněná na základě smluv Evropských společenství je vidět na pozadí snah o rozsáhlé politické sjednocení členských států. Tento cíl je stanoven již v preambuli Smlouvy o zřízení EHS. Podle něj šéfové států a vlád Společenství, rozšířeného tehdy již na devět členských států, vyslovili na vrcholné konferenci v říjnu 1972 v Paříži záměr přeměnit celek vztahů členských států na Evropskou unii. Tento cíl byl jednoznačně vytyčen a formulován ve Slavnostní deklaraci ze Stuttgartu z 19. června 1983.

Jednotný Evropský akt,[3]) podepsaný 17. a 28. února 1986, nyní již dvanácti členskými státy Evropských společenství v Lucemburku a Haagu, se vztahuje na všechna společenství, předpokládá vytvoření jednotného evropského trhu k 1. 1. 1993 a vytváří organizační formu pro těsnější politickou spolupráci v podobě tzv. Evropské politické spolupráce. Stanovíc pro organizaci cíl „Přispět společně ke konkrétnímu pokroku na cestě k přetvoření".

---

[3]) Text Treaties Establishing the European Communities abridged edition, Brusel 1987, str. 523 a násl.

3. JEDNOTNÝ EVROPSKÝ AKT — PRÁVNÍ ZÁKLAD BUDOUCÍ EVROPSKÉ UNIE A EVROPSKÁ POLITICKÁ SPOLUPRÁCE JAKO NOVÝ ORGÁN EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

Jednotným evropským aktem vstoupila Evropská společenství na novou cestu k rozvoji integrace. Lze říci, že tento dokument představuje kvalitativní posun na cestě k realizaci vytyčeného cíle vytvořit Evropskou unii. Proto na závěr této práce místo obvyklé rekapitulace poznatků se pokusíme o zhodnocení významu Jednotného evropského aktu pro další vývojové tendence rozvoje Evropských společenství. S odstupem času sama politická a právní realita v Západní Evropě potvrdí, nakolik bylo toto hodnocení reálné.

Samotný Jednotný evropský akt vyvolává řadu právních otázek, které se týkají změn ve formulaci evropského sjednocujícího díla. Z mnoha problémů vybíráme tři, které mají zvláštní význam pro právní hodnocení Jednotného evropského aktu. Týkají se organizace, politických a ekonomických cílů Evropské integrace, nově vytvořené prostřednictvím Jednotného aktu.

Jestliže budeme nejprve hovořit o velmi otevřené formě „formulace evropského sjednocujícího úsilí", pak se objeví první potíž, která brání přesné právní kvalifikaci Jednotného evropského aktu. Je třeba si totiž položit otázku, jakého druhu je organizace, kterou uvedl Akt v život. Již ve vnější struktuře Aktu je vyjádřeno, že tato smlouva přidává ke třem existujícím společenstvím — Evropskému společenství uhlí a oceli, Evropskému hospodářskému společenství a Evropskému společenství pro atomovou energii, Evropskou politickou spolupráci[4]) a ve „Společných ustanoveních" spojuje Evropská společenství a Evropskou politickou spolupráci. V politicko-sociologickém smyslu lze proto konstatovat, že Jednotný evropský akt vytváří společnou organizaci, která sestává ze tří Evropských společenství a z Evropské politické spolupráce jako podorganizací. Aby bylo možno ovšem v právním smyslu hovořit o organizaci, musí být dány alespoň tři charakteristické rysy: smlouva jako právní základ činnosti, přidělení úkolů a alespoň jeden orgán.[2]) U Evropských společenství není pochyby, že tyto charakteristické rysy vykazují. I Evropská politická spolupráce má nyní smluvní základ obsažený v Jednotném evropském aktu. Oddíl III jí přiděluje úkoly, které má plnit. Tyto úkoly spočívají ve střídavém informování a konzultacích ve všech zahra-

---

[4]) D. Simon, De l'Acte Unique au Marché Unigue, Journal du droit international 2/1989, str. 271 a násl.

ničně politických otázkách s cílem odsouhlasit a koordinovat stanoviska a provádět společná opatření v zahraniční politice. Orgány Evropské politické spolupráce jsou — i když se tak výslovně nenazývají — „Rada" ministrů zahraničních věcí a člena Komise Evropských společenství, „Politický výbor" složený z politických ředitelů ministerstev zahraničních věcí, evropská skupina korespondentů, předsednictvo a sekretariát.[3])

Spojení vytvořené pomocí Jednotného evropského aktu má rovněž charakter organizace. Její „ústava" je dána články 1 a 2 Aktu. Jejím orgánem je Evropská rada, která sestává ze šéfů států a vlád členských států, jakož i z předsedy Komise Evropských společenství. Jednotný evropský akt sice výslovně nepřiděluje úkoly společným organizacím, ale podle preambule je účelem Jednotného evropského aktu přeměnit souhrn vztahů mezi členskými státy Evropských společenství podle Slavnostní deklarace ze Stuttgartu z 19. června 1983 na Evropskou unii. V souladu s tím si ponechá Evropská rada úkoly popsané v této deklaraci, a to dávat evropské nadstavbě všeobecný politický impuls, stanovit styčné body pro podporu evropské nadstavby a vydávat všeobecné politické směrnice pro Evropská společenství a „Evropskou politickou spolupráci", radit se v otázkách Evropské Unie z různých aspektů a starat se o jejich soulad, otevírat nové oblasti činnosti pro spolupráci, vyjadřovat společný postoj v otázkách vnějších vztahů. Zatím co Evropská společenství a Evropská politická spolupráce si jako dílčí organizace ponechaly dosavadní označení, neuvádí Jednotný evropský akt, jaké jméno má jejich celková organizace. Nejmenuje se „Evropská Unie" jelikož podle odst. 2 preambule Jednotného evropského aktu má být tato teprve realizována a podle článku 1 Aktu je cílem celkové organizace, sestávající se z ES a EPS přispět ke „konkrétnímu pokroku na cestě k Evropské Unii". Celková organizace, kterou JEA vytvořil, je tedy jakási confoederatio sine nomine.

Pro právní kvalifikaci celkové organizace a jejich dílčích organizací je podstatná otázka, zda tyto organizace představují také mezinárodní organizace ve smyslu mezinárodního práva a mají tudíž i mezinárodně právní subjektivitu. Obecné mezinárodní právo nedává organizacím samozřejmě subjektivitu již tehdy, jestliže tyto skutečně existují jako účinné jednotky nezávislé na členských státech. Mezinárodní právní způsobilost musí být mezinárodní organizaci propůjčena zakládající smlouvou nebo jinými nástroji buď výslovně nebo mlčky. Výslovně byla mezinárodní způsobilost propůjčena jen Evropským společenstvím v jejich zakládajících smlouvách. Jednotný evropský akt výslovně nepropůjčuje tuto subjektivitu celkové organizaci. Mezinárodní organizace mají ale mezinárodně právní subjektivitu potud, pokud tato je nutná k plnění jim přidělených úkolů, a je jim členskými zeměmi

udělena. Vzhledem k tomu nelze předpokládat, že celková organizace má mezinárodně právní subjektivitu, jelikož k plnění výše uvedených úkolů Evropské rady není nutné, aby celková organizace měla mezinárodně právní způsobilost. Své úkoly plní Evropská rada především směrem „dovnitř" tím, že dává dílčím organizacím Evropských společenství a Evropské politické spolupráce impulsy nebo směrnice pro jejich činnost. Směrem „ven" je Evropská rada činná jen potud, že „slavnostně vyjadřuje" společné pozice v otázkách zahraničních vztahů. To je zřejmě jen kompetence vydávat politické deklarace, ne ovšem kompetence jednat závazně podle mezinárodního práva. Pokud jde o Evropskou politickou spolupráci, nelze jednoznačně určit, zda jí Jednotný akt nepropůjčuje mlčky v určitém rozsahu mezinárodně právní způsobilost. Podle článku 30 odst. 10 je předsednictvo vždy zodpovědné „za zastupování členských států vůči třetím zemím při činnostech, které spadají pod Evropskou politickou spolupráci". To by ovšem bylo tacitní propůjčení mezinárodně právní způsobilosti jen tehdy, kdyby tím bylo předsednictvu dáno právo jednat ve jménu organizace, Evropské politické spolupráce. Již znění ovšem ukazuje na to, že předsednictvo nejedná jménem Evropské politické spolupráce, protože zde je řeč o „zastoupení členských států". Tento výklad je potvrzen ostatními úkoly, kterými je Evropská politická spolupráce pověřena. Vyznačují se tím, že jejich cílem je koordinace zahraniční politiky členských států. Ovšem ta nemá být nahrazena evropskou zahraniční politikou.

4. EVROPSKÁ UNIE — ZÁVAZNÝ CÍL INTEGRACE

Evropské sjednocující úsilí nenašlo ovšem jen novou formu organizace. Změnil se také jeho cíl. Přitom je v této souvislosti pod slovem cíl míněn cíl integračního procesu vůbec a ne souhrn jednotlivých cílů dílčí integrace, jak jsou vytyčeny ve smlouvách o založení Evropských společenství, jako „zřízení společného trhu" nebo „přiblížení hospodářské politiky". Změnil se daleko více konečný politický cíl evropského sjednocujícího úsilí. Cíl organizovat veškeré vztahy mezi členskými státy Evropských společenství v Evropské Unii našel své vyjádření pouze v jedné politické deklaraci, ve Slavnostní deklaraci k Evropské Unii ze Stuttgartu ze dne 19. června 1983. Jednotný evropský akt propůjčuje tomuto cíli už právní závaznost. To je vyjádřeno již v odst. 1 a 2 Preambule. Členské státy v něm vyjadřují svou vůli „realizovat tuto Evropskou Unii na základě společenství, fungujících podle jejich vlastních pravidel na jedné straně a na základě Evropské spolupráce mezi podepsanými státy ve vnější politice na straně druhé a vybavit tuto Unii potřebnými aukčními prostředky". Cíl, vytvořit Evropskou Unii, nebyl ovšem jen

motivem pro vypracování Jednotného evropského aktu. Byl sám převzat do smlouvy. V čl. 1 odst. 1 se píše: „Evropská společenství a Evropská politická spolupráce“ sledují cíl společně přispět ke konkrétnímu pokroku na cestě k Evropské unii.

Zřízení Evropské unie je tedy cíl, k jehož dosažení se členské státy právně závazným způsobem zavázaly.

EUROPEAN UNION — THE GOAL OF EC INTEGRATION PROCESS AND THE EUROPEAN POLITICAL COOPERATION

Summary

1. History of Integration Groupings in Western Europe

In its inaugurate chapter the study deals with numerous integration initiatives that took place in Europe after World War I, centering especially on the breakthrough 1950 Robert Schuman European Community of Coal and Steel memorandum and the reasons why it succeeded and finally, after ratification by the 6 participating states in 1952, became the first European integration document of modern times. It was followed in 1958 by the European Economic community and EURATOM. The establishment of EFTA (1960) as well as eventual British entrance into the EC are treated in this context as well. It is shown how, with new countries acceding to the process, the way was eventually paved for the adoption of the Single European Act.

2. The Single European Act

The study offers a legal as well as practical analysis of the document and the new entity it envisages, centering around the three crucial attributes of it as a socio-economic body: the founding document, purpose and organizational structure. Although the SEA definitely stipulates for all the above attributes, it contains numerous specifics which the study proceeds to analyze.

3. The European Union

The study defines the creation of the European Union as a legally binding objective of the European Community in the broader sense, at the same time distinct from the respective objectives of the EEC, ECCS, EURATOM and the European Political Co-operation.

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 4—5/1991

Redakční rada: doc. JUDr. Vladimír Veverka, CSc. (předseda), prof. JUDr. Stanislav Balík, CSc. (místopředseda), doc. JUDr. Karel V. Malý, CSc. (tajemník), doc. JUDr. Taisia Čebišová, CSc., doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc., prof. JUDr. Jaromír Kincl, DrSc., prof. JUDr. Zdeněk Kučera, DrSc., prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., doc. JUDr. Irena Pelikánová, CSc., prof. JUDr. František Šamalík, CSc., prof. JUDr. Jiří Švestka, DrSc., JUDr. Rudolf Vokoun, CSc.

Vydala Univerzita Karlova, vydavatelství Karolinum, Praha 1992
Prorektor-editor: prof. JUDr. Karel Malý, DrSc.
Obálku navrhla Jarmila Lorencová
Graficky upravila Kateřina Řezáčová
Dáno do tisku 17. 5. 1992
Vytiskla Tiskárna V. & A. Janata, Nový Bydžov
Vydání 1. Náklad 550 výtisků Brož. 60 Kčs ISSN 0323—0619

46 018

Brož. Kčs 60

ISSN 0323 - 0619