

Sjednocení Německa a sukcese do mezinárodních smluv

Petr Vyroubal

Sjednocení Německa dne 3. října 1990 je bezesporu jednou z nejvýznamnějších mezinárodních událostí v poválečných dějinách Evropy, která je výsledkem převratných politických změn ve státech střední a východní Evropy v 2. polovině 80. let. Politický význam této události pro další evropský a světový vývoj je zcela mimořádný.

Proces sjednocení Německa má však také významné mezinárodně právní dimenze, jejichž některé aspekty byly vyřešeny jako „vnější“ předpoklad sjednocení ještě před 3. říjnem 1990. K nim patří zejména definitivní mírové uspořádání ve vztahu k Německu po druhé světové válce a mezinárodně právní potvrzení hranic Německa na Odře a Nise. Oba tyto problémy byly věcně vyřešeny do momentu sjednocení Německa konsensem zainteresovaných stran. Příslušnými mezinárodně právními dokumenty jsou Smlouva o konečném uspořádání ve vztahu k Německu, podepsaná v Moskvě dne 12. září 1990, která je výsledkem známého jednání 2 + 4, a Smlouva mezi SRN a Polskem o potvrzení společných hranic, podepsaná dne 14. listopadu 1990 ve Varšavě.

Sukcese do mezinárodních smluv jako jeden z následků sjednocení

Dalším mezinárodně právním problémem, který byl předmětem jednání zainteresovaných států až po sjednocení Německa, je sukcese do mezinárodních smluv uzavřených oběma německými státy s třetími státy.

Mezinárodní praxe z dřívější i nedávné historie zná bezpočet případů vzniku a zániku států a dalších územních změn, které vyvolávaly otázky ohledně dalšího trvání práv a závazků států, jichž se tyto změny dotýkaly. Rovněž tak i sjednocení obou německých států je skutečností, s níž mezinárodní právo spojuje určité právní následky, jejichž obsahem obecně je přechod práv a závazků jednoho státu na druhý stát, označovaný v mezinárodním právu jako právní nástupnictví neboli sukcese států.¹

V obecném mezinárodním právu obyčejovém existují pravidla upravující přechod těchto práv a závazků jak v obecné poloze, tak i konkrétně pro případy jednotlivých kategorií územních změn. Tato pravidla o sukcesi do mezinárodních smluv byla kodifikována ve *Vídeňské úmluvě o sukcesi států ve vztahu ke smlouvám* z 23. srpna 1978, která sice jako formální pramen mezinárodního práva dosud nevstoupila pro nedostatečný počet ratifikací v platnost, ale většina jejích ustanovení podává v písemné formě obsah již ustálených platných obyčejových pravidel.

Pro případ sjednocení dvou států v jeden stanoví tato úmluva ve svém článku 31, že všechny smlouvy platné k datu sjednocení pro kterýkoli z těchto států zůstávají pro sukcesora nadále v platnosti s výjimkou případů, kdy se sukcesor a druhé smluvní strany dohodlí jinak, a dále vyjma případů, kdy provádění smlouvy ve vztahu k sukcesorovi by bylo neslučitelné s jejím předmětem a účelem nebo by podstatně změnilo okolnosti provádění smlouvy.

Ve svém komentáři k citovanému článku 31 Komise mezinárodního práva výslovně uvedla: „Ve světle uvedené praxe a názorů většiny autorů došla Komise k závěru, že při sjednocení států se musí vycházet z principu, že kontinuita platných smluv nastupuje

ipso iure. Toto řešení je odůvodněno také s ohledem na nutnost zachovat stabilitu smluvních vztahů. Jako suverénní státy měly státy-předchůdci celý komplex smluvních vztahů s jinými státy a nemělo by jim být dovoleno ukončit tyto smlouvy z důvodu sjednocení v jeden stát.²

Teoretické zdůvodnění identity SRN jako subjektu mezinárodního práva

S ohledem na to, že Německo v roce 1990 vzniklo nepochybně na základě dvou států, zdálo by se, že aplikace zásady kontinuity *ipso iure* (jinak nazývané jako zásada smluvní kontinuity) na tento případ bude celkem nesporná. V právní vědě a politické praxi SRN je však prezentována odlišná právní kvalifikace následků sjednocení Německa pro přechod práv a závazků, což má své historickoprávní kořeny v rozdělení Německa po druhé světové válce a z toho rezultující teorii identity (kontinuity) SRN s bývalou Německou říší.

Teorie identity se zformovala v souvislosti se vznikem SRN v roce 1949 a stala se právně teoretickým základem politiky SRN v německé otázce až do dnešní doby. Podle ní je SRN právně identická s bývalou Německou říší, není však jejím právním nástupcem ve smyslu sukcese.³ Tato právní konstrukce byla státoprávně vyjádřena také v článku 23 Základního zákona pro SRN (dále jen Ústava SRN), na jehož základě došlo ke sjednocení Německa přístupem NDR k SRN.

Cílem teorie identity bylo mimo jiné odůvodnit, že SRN vzniklá v roce 1949 je právě oním subjektem, který výsadně zastupuje Německo v hranicích z roku 1937. Tím se měla zejména v době studené války popřít mezinárodně právní subjektivita NDR, což se v praktické politice promítlo do tzv. Hallsteinovy doktríny, podle níž SRN přerušila diplomatické styky se státem, který uznal existenci NDR (navázal s ní diplomatické styky).

Skutečností však je, že NDR jako stát ve smyslu mezinárodně právním existoval, což později uznala i SRN. Teorie identity však zůstala nezměněna v tom, že článek 23 Ústavy SRN počítal s přístupem územních celků Německa k SRN. Uvedený článek zněl takto: „Tento Základní zákon platí zatím na teritoriu zemí Baden, Bayern, Bremen, Gross-Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Württemberg-Baden a Württemberg-Hohenzollern. V ostatních částech Německa bude uveden v platnost po jejich přístupu.“⁴

V politické diskusi o formě sjednocení Německa a v souvislosti s názory, jež považují realizaci článku 23 Ústavy SRN za anexi či anšlus (reminiscence na Rakousko z roku 1938), se zdůrazňovalo,⁵ že Ústava SRN nemůže a ani nechce zavazovat státní orgány NDR a její občany. Tato ústava zavazuje pouze státní orgány SRN, přičemž prohlášení NDR o přístupu k SRN vyvolává podle článku 23 automaticky závazek SRN přijmout NDR do svého státního svazku a rozšířit na ni Ústavu SRN.

Na základě výše uvedeného byl posléze formulován závěr, že přístup NDR k SRN ponechává nedotčenu právní identitu SRN jak uvnitř státu, tak i navenek. Proto SRN zůstává i po sjednocení identickým mezinárodně právním subjektem; její práva a povinnosti v nezměněné podobě trvají nadále.⁶ Toto pojetí bylo také prosazováno po linii státní politiky SRN.

Mezinárodně právní subjektivita státu a sukcese

Teorie identity, rozpracovaná v souvislosti s rozdělením Německa v roce 1949, byla logicky uplatněna v roce 1990 při opačném procesu – sjednocení Německa. V intencích této konstrukce se přechod práv a závazků SRN na Německo realizuje z titulu identity subjektu, nikoli sukcese. Co se týče NDR, tento stát jako subjekt mezinárodního práva zanikl 3. října 1990. Ve vztahu k mezinárodním smlouvám, jež bývalá NDR uzavřela s tře-

tími státy, byl však zaujat postoj, který vylučoval nejen aplikaci mezinárodně právní zásady smluvní kontinuity, ale i jakékoli jiné řešení ve významu pojmu sukcese. Objevovaly se dokonce názory, že mezinárodní smlouvy uzavřené NDR automaticky *ipso iure* zaniknou v důsledku zániku NDR jako subjektu mezinárodního práva. Opора pro taková tvrzení se hledala ve výše citované Vídeňské úmluvě o sukcesi států ve vztahu ke smlouvám, nikoli však v článku 31, ale v článku 15 zakotvujícím zásadu pohyblivých smluvních hranic pro případ převodu části státního území.⁷ S tímto pojetím polemizovali v roce 1990 internacionalisté bývalé NDR, když poukazovali na neopodstatněnost aplikace této zásady pro sjednocení Německa.⁸

Tvrzení o aplikovatelnosti zásady pohyblivých smluvních hranic v daném případě je skutečně právně neudržitelné nejen proto, že z hlediska mezinárodně právní kvalifikace procesu sjednocení Německa evidentně jde o sjednocení dvou států, což je pokryto pravidlem v článku 31 citované úmluvy, ale v daném případě byl chybně interpretován článek 15 i pro předpokládaný zánik NDR jako státu, neboť tento článek se vztahuje pouze na převod části území mezi dvěma státy, které jako subjekty mezinárodního práva *nadále existují*.

Komise mezinárodního práva při vypracování návrhu Vídeňské úmluvy o sukcesi států ve vztahu ke smlouvám odmítla pro případ sjednocení států zásadu pohyblivých smluvních hranic a vyjádřila názor, že zásada kontinuity *de iure* obsažená v článku 31 „je více v souladu s principy moderního mezinárodního práva a pro případ, kdy jeden stát se dobrovolně spojuje s jiným státem, který svou mezinárodně právní subjektivitu zachovává, je vhodnější aplikovat princip smluvní kontinuity *de iure* než pravidlo pohyblivých smluvních hranic“.⁹

V literatuře mezinárodního práva je článek 31 většinou interpretován tak, že při sjednocení „... původní státy (státy-předchůdci) jako subjekty mezinárodního práva zanikají a na jejich místě vzniká jediný stát (stát-nástupce) jako nový subjekt mezinárodního práva“.¹⁰ V této souvislosti se vnučuje otázka, zda vznik nového subjektu mezinárodního práva při sjednocení dvou či více států je skutečně nezbytným předpokladem pro aplikaci článku 31 úmluvy. Z výše citovaného komentáře Komise mezinárodního práva lze dovodit, že tomu tak není. Jestliže však základní ideou sukcese států je, že přes změnu jednoho ze subjektů právního vztahu, jímž je zde stát, původní právní vztah přetrvává,¹¹ pak je třeba odpovědět na další otázku, zda můžeme mluvit o sukcesi ve vztahu ke smlouvám, jejichž smluvní strany jsou identické (např. smlouva mezi ČSFR a SRN).

Domnívám se, že ve vztahu ke smlouvám, jejichž smluvní stranou je stát, jenž si svou mezinárodně právní subjektivitu zachovává (v daném případě SRN), je sukcese pojmově vyloučena. Tyto smlouvy přecházejí na dotčený stát z titulu jeho identity. Nástupnický stát (sukcesor) ve smyslu článku 31 úmluvy nemusí vždy znamenat *nový subjekt* mezinárodního práva.

Z výše uvedeného rovněž vyplývá, že zachování mezinárodně právní subjektivity SRN způsobuje i jakési „štěpení“ zásady kontinuity *ipso iure*. Smlouvy SRN zůstávají v platnosti z titulu identity, smlouvy NDR z titulu sukcese. V obou případech jde obecně o kontinuitu *ipso iure* s tím rozdílem, že u smluv NDR je aplikace této zásady omezena výjimkami uvedenými v článku 31 kodifikační úmluvy, a tudíž ve výsledném efektu (z hlediska kvantitativního) řada smluv NDR zanikne.

Převzetí mezinárodních smluv SRN a NDR podle tzv. sjednocovací smlouvy

Dne 3. října 1990 vstoupila v platnost Smlouva mezi SRN a NDR o vytvoření jednoty Německa (sjednocovací smlouva), podepsaná dne 31. srpna 1990.¹² Zde je nutno poznamenat, že právním titulem sjednocení Německa není tato smlouva (ač z jejího názvu lze takový závěr vyvodit), ale článek 23 Ústavy SRN, podle něhož Lidová sněmovna bývalé NDR vyhlásila přístup NDR k SRN. To je ostatně zřejmé i z dikce přísluš-

ných článků smlouvy. Například článek 1 stanoví: „S účinností přístupu Německé demokratické republiky ke Spolkové republice Německo podle článku 23 Základního zákona se dne 3. října 1990 stanou země Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt a Thüringen zeměmi Spolkové republiky Německo.“ Účelem a předmětem této smlouvy je spíše upravit právní následky sjednocení Německa.

Otázku převzetí mezinárodních smluv uzavřených SRN a NDR s třetími státy upravuje sjednocovací smlouva ve svých člancích 11 a 12.

Článek 11 – Smlouvy Spolkové republiky Německo

„Smluvní strany vycházejí z toho, že mezinárodně právní smlouvy a ujednání, jejichž smluvní stranou je Spolková republika Německo, včetně těch smluv, které zakládají členství v mezinárodních organizacích a institucích, zůstávají v platnosti a práva a závazky z nich vyplývající se vztahují také na území uvedené v článku 3 s výjimkou smluv zmíněných v příloze I. Pokud v jednotlivém případě bude potřebné přizpůsobení, projedná to celoněmecká vláda ve shodě s příslušnými smluvními partnery.“

K tomuto ustanovení se na vysvětlenou poznamenává, že územím podle článku 3 sjednocovací smlouvy je území bývalé NDR. Výjimku z rozšíření na území bývalé NDR podle přílohy I sjednocovací smlouvy tvoří několik smluv týkajících se okupačního režimu, statutu vojsk NATO a odzbrojovacích smluv.

Článek 12 – Smlouvy Německé demokratické republiky

„(1) Smluvní strany se shodují v tom, že mezinárodně právní smlouvy Německé demokratické republiky je nutno při vytváření jednoty Německa projednat se smluvními partnery Německé demokratické republiky z hledisek ochrany důvěry, zájmové situace zúčastněných států a smluvních závazků Spolkové republiky Německo, jakož i podle zásad svobodného, demokratického a státoprávního základního řádu a při respektování kompetencí Evropských společenství, aby se upravila, popřípad konstatovala jejich další platnost, přizpůsobení nebo zánik.

(2) Sjednocené Německo stanoví svůj postoj k přechodu mezinárodně právních smluv Německé demokratické republiky po konzultacích s příslušnými smluvními partnery a s Evropskými společenstvími, pokud jsou dotčeny jejich kompetence.

(3) Pokud sjednocené Německo má v úmyslu vstoupit do mezinárodních organizací nebo ostatních mnohostranných smluv, jejichž členem je Německá demokratická republika, nikoli však Spolková republika Německo, bude se to realizovat ve shodě s příslušnými smluvními partnery a Evropskými společenstvími, pokud jsou dotčeny jejich kompetence.“

K prvnímu odstavci článku 12 je třeba rovněž poznamenat, že ze smluv, jež uzavřela NDR, jsou podle přílohy II sjednocovací smlouvy vyňaty z uvedené zásady ty smlouvy, které takto platí nadále pro území bývalé NDR. Jde o Smlouvu mezi NDR, SSSR a ČSSR o inspekcích v souvislosti se Smlouvou mezi SSSR a USA o odstranění raket středního a krátkého doletu z 11. 12. 1987 a o smlouvu sjednanou výměnou nót mezi NDR a USA z 23. 12. 1987 ke Smlouvě mezi SSSR a USA o odstranění raket středního a krátkého doletu, včetně Protokolu o inspekcích.

Smluvním závazkům NDR v rámci zahraničně hospodářských vztahů je věnován speciální článek 29, v souladu s nímž „... rozvinuté zahraničně hospodářské vztahy Německé demokratické republiky k zemím Rady vzájemné hospodářské pomoci, zejména existující smluvní závazky (zdůrazněno autorem článku), požívají ochrany důvěry. Tyto se budou dále rozvíjet a rozšiřovat s přihlédnutím k zájmům všech zúčastněných a při respektování zásad tržního hospodářství, jakož i kompetencí Evropských společenství.“

Na základě článků 11, 12 a 29 sjednovací smlouvy lze učinit tyto závěry:

1. Smlouvy SRN zůstávají dále v platnosti z titulu identity subjektu mezinárodního práva, nikoli sukcese. Navíc jejich územní působnost se má rozšířit na území bývalé NDR. V této souvislosti je pozoruhodné, že souhlas smluvních partnerů SRN se vůbec nepředpokládá.

2. Ve vztahu ke smlouvám SRN v článku 12 není výslovně zakotvena ani kontinuita *ipso iure*, ani zánik *ipso iure*. Otázka přechodu mezinárodních smluv NDR je koncipována jako věc otevřená, která se má nejdříve projednat s příslušnými smluvními partnery NDR v rámci konzultací. Pro projednání osudu jednotlivých smluv NDR s jejími smluvními partnery jsou stanovena kritéria v odstavci 1 článku 12. Zásadnímu přístupu ke smlouvám NDR odpovídá i volba pojmů. Není bez zajímavosti, že SRN se pojmu sukcese vyhýbá nejen v této sjednovací smlouvě, ale i v jiných oficiálních dokumentech a při mezistátních jednáních.

3. Článek 29 představuje „změkčení“ stanoviska oproti obsahu článku 12. Je zde jasně zdůrazněn zájem na rozvíjení a rozšiřování zahraničně hospodářských vztahů NDR se zeměmi RVHP (dnes již bývalé), včetně existujících smluvních závazků. Tento postoj je zřejmě motivován snahou Německa zachovat a posléze rozvinout ty hospodářské a obchodní vazby a kontakty, které bývalá NDR a její subjekty hospodářské činnosti měly v zemích RVHP vybudovány.

4. Pravidla obyčejového mezinárodního práva, upravující přechod práv a závazků z mezinárodních smluv, mají dispozitivní povahu (tuto povahu bude mít samozřejmě i Vídeňská úmluva o sukcesi států ve vztahu ke smlouvám z roku 1978, pokud vstoupí v platnost). Státy mají tudíž možnost sáhnout k odlišné smluvní úpravě těchto otázek. Meze partikulární smluvní úpravy sukcese, sjednané mezi účastníky územní změny při jejím uplatňování vůči jiným státům, jsou však limitovány principem *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*.¹³ Z hlediska mezinárodního práva smluvního zakládá sjednovací smlouva tudíž práva a závazky pouze pro smluvní strany – SRN a NDR. Ve vztahu k třetím státům (včetně ČSFR) je tato smlouva *res inter alios acta*, a tedy nezakládá pro ně ani práva, ani závazky (viz článek 34 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969 a článek 8 Vídeňské úmluvy o sukcesi států ve vztahu ke smlouvám z roku 1978).

5. Ve spojitosti s předcházejícím odstavcem je třeba považovat obsah článků 11, 12 a 29 sjednovací smlouvy pouze za stanovisko SRN a bývalé NDR k převzetí mezinárodních smluv, které uzavřely, a za „směrnici“ pro Německo, respektive jeho vládu pro jednání (konzultace) se smluvními partnery o této otázce po sjednocení. To ostatně vyplývá i z noty velvyslanectví SRN v Praze z 18. října 1990, zaslané FMZV, která cituje plné znění článků 11 a 12 sjednovací smlouvy s tím, že „... vláda SRN bude podle těchto ustanovení postupovat“.¹⁴ Takto postupovala SRN i ve vztahu k dalším státům.

6. Sjednovací smlouva je součástí právního řádu SRN jako platné spolkové právo i po 3. říjnu 1990 (viz článek 45, odstavec 2 sjednovací smlouvy).

Stanovisko ČSFR k převzetí mezinárodních smluv SRN a NDR

Federální ministerstvo zahraničních věcí ČSFR sledovalo pozorně vývoj stanoviska německé strany k převzetí mezinárodních smluv SRN a NDR. Ačkoli ještě v červnu 1990 bylo na expertním jednání ministerstev zahraničí ČSFR a NDR o osudu smluv uzavřených mezi oběma státy dosaženo naprosté shody v kvalifikaci sukcese do smluv NDR na zákla-

dě zásady smluvní kontinuity, ve sjednocovací smlouvě jednoznačně dominovala právní pozice SRN.

V souvislosti se sjednocením Německa prezentovala vláda ČSFR své zásadní stanovisko k převzetí mezinárodních smluv uzavřených ČSFR s oběma německými státy v diplomatických nótách FMZV z 18. září 1990,¹⁵ které byly jako identické texty předány v Praze současně velvyslanectví SRN i bývalé NDR.

Vláda ČSFR v citovaných nótách prohlásila, že „... v případě sjednocení dvou svrchovaných států platí podle pravidel obecného mezinárodního práva pro přechod práv a závazků z mezinárodních smluv zásada smluvní kontinuity. Podle této zásady zůstává mezinárodní smlouva, platná v době sjednocení ve vztahu ke každému ze sjednocujících se států, nadále v platnosti pro sjednocený stát, pokud:

1) nástupnický stát a druhý smluvní stát nebo smluvní státy nedohodnou něco jiného;

2) nebo ze smlouvy nevyplývá nebo nebylo jinak zjištěno, že provádění smlouvy ve vztahu k nástupnickému státu bylo by neslučitelné s předmětem a cílem smlouvy nebo podmínky pro její provádění by se podstatně změnily.“

V nótách bylo dále zdůrazněno, že „... je obecně uznávanou zásadou mezinárodního práva, že mezinárodní smlouvy, které se vztahují na určité území nebo jsou s ním úzce spjaty, tzv. lokalizované smlouvy, zejména smlouvy nebo smluvní ustanovení, jimiž byly stanoveny hranice, jakož i závazky a práva zakotvené ve smlouvách o hraničním režimu nebo jakkoli se dotýkající státních hranic, zůstávají bez výjimky v platnosti a faktem sjednocení nejsou dotčeny“.

Jako přílohy k citovaným československým nótám byly předány seznamy smluv, u nichž československá strana podle výše uvedených kritérií dospěla k závěru, že po sjednocení Německa zůstanou v platnosti. Současně byl vyjádřen názor, že „... do doby, než bude mezi stranami dohodnuto něco jiného, budou smlouvy uvedené v připojeném seznamu prováděny v nynějším rozsahu jejich územní působnosti“.

K upřesnění a k vzájemnému potvrzení další platnosti smluv uvedených v seznamu navrhla vláda ČSFR jednání.

Jak je z výše uvedených nót FMZV patrné, československý přístup ve věci převzetí mezinárodních smluv SRN a NDR se opírá výlučně o skutečnosti rozhodné z hlediska mezinárodního práva. Dva státy jako subjekty mezinárodního práva se sjednocují v jeden stát, s čímž obecné mezinárodní právo obyčejové¹⁶ spojuje určité právní následky, jejichž společným jmenovatelem je aplikace zásady smluvní kontinuity. Za právně nerozhodné při kvalifikaci mezinárodně právních následků sjednocení Německa v dané oblasti se považují vnitropolitické motivace a dimenze procesu sjednocení, jako je např. vnitrostátní právní titul sjednocení Německa (článek 23 Ústavy SRN), rozšíření spolkového práva SRN na území bývalé NDR. Na německé straně se však při kvalifikaci následků sjednocení Německa ve smluvní oblasti tyto momenty vnitrostátní povahy promítají zcela dominantně.

Při posouzení otázky přechodu smluv nečiní oficiální československé stanovisko formálně právní rozdíl mezi SRN a NDR. Rozdíl v přístupu je pouze kvantifikačním kritériem a v představě československé strany, v jakém rozsahu by se mělo převzetí smluv realizovat při respektování zásady kontinuity *ipso iure*. Toto faktické rozlišování lze vyvodit ze seznamů smluv uzavřených ČSFR s oběma německými státy, které byly předány jako příloha k výše uvedeným nótám FMZV z 18. září 1990. Zatímco v seznamu smluv SRN figurovaly všechny smlouvy platné k tomuto dni, v seznamu smluv NDR se již neobjevily ty smlouvy, které podle československé strany zanikají dnem sjednocení Německa *ipso iure* v důsledku uplatnění výjimky ze zásady smluvní kontinuity (neslučitelnost s předmětem a cílem smlouvy a podstatná změna podmínek pro provádění). Tato výjimka se vztahuje na poměrně velké množství smluv uzavřených mezi ČSFR a NDR. Nejmarkantněji a zcela jednoznačně se to týká tzv. politických smluv, jako je např. Smlouva o přátelství, spolupráci a vzájemné pomoci mezi ČSSR a NDR z roku 1977.

Československá strana si však byla vědoma, že z důvodu právní jistoty ve smluvních vztazích je potvrzení platnosti té či oné smlouvy také věcí dosažení konsensu zúčastněných stran o daném právním stavu. Proto předané seznamy smluv měly povahu spíše orientační. Jejich účelem bylo mimo jiné umožnit druhé straně, aby se seznámila s představou ČSFR o další platnosti konkrétních smluv po sjednocení Německa.

Jednání mezi ČSFR a SRN o mezinárodních smlouvách NDR

Krátce před sjednocením Německa (24. – 25. září 1990) se uskutečnily první konzultace mezi ministerstvy zahraničí ČSFR a SRN o mezinárodních smlouvách NDR. Delegation expertů na těchto konzultacích objasnily obecně teoretické přístupy svých států v předmětné věci. Byla potvrzena existence odlišných teoretických východisek při kvalifikaci následků sjednocení Německa v smluvní oblasti.

Z předmětu expertního jednání¹⁷ byly vlastně hned na počátku vyloučeny smlouvy uzavřené mezi ČSFR a SRN, neboť o jejich další platnosti nebylo pochyb ani u jedné strany. V této souvislosti je však nutné upřesnit, že rozšíření jejich územní působnosti na území bývalé NDR (viz článek 11 sjednovací smlouvy) nelze chápat jako následek, který nastupuje automaticky, ale musí být k tomu dán souhlas československé strany. Ve smyslu článku 29 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (1969), který upravuje problematiku územního rozsahu působnosti smluv, ČSFR totiž nemůže akceptovat, že by územní působnost smluv SRN byla rozšířena pouze na základě článku 23 Ústavy SRN, popřípadě sjednovací smlouvy mezi SRN a NDR, která – jak bylo výše konstatováno – nestipuluje závazky pro třetí státy. Ani z obsahu smluv mezi ČSFR a SRN tento československý souhlas nelze dovodit.

Československé stanovisko k sukcesi do mezinárodních smluv v souvislosti se sjednocením Německa bylo na expertním jednání prezentováno v intencích nóty FMZV z 18. září 1990. Stanovisko SRN v souladu s článkem 11 a 12 sjednovací smlouvy se opíralo o princip identity SRN jako subjektu mezinárodního práva a odmítnutí zásady smluvní kontinuity s odůvodněním, že tento princip se jako všeobecně závazné pravidlo obyčejového mezinárodního práva dosud nekonstituoval, a proto jej SRN pro případ sjednocení Německa neuznává.

Československá delegace zdůraznila, že bez ohledu na rozdíly ve výkladu a aplikaci pravidel obyčejového mezinárodního práva, vztahujících se na konkrétní kategorie územních změn, existují pravidla, jejichž aplikace má širší uplatnění, tj. jsou společná všem kategoriím územních změn. Jde zejména o pravidlo ukládající sukcesorovi povinnost respektovat státní hranice a hraniční režimy založené mezinárodní smlouvou, tzv. lokalizované smlouvy. Tato povinnost respektovat dřívější hraniční úpravu vyplývá ze zásady obecného mezinárodního práva o územní nedotknutelnosti států. Platnost smluv tohoto typu není proto sjednocením Německa dotčena (např. Smlouva mezi ČSSR a NDR o společných státních hranicích z 3. 2. 1980). Na druhé straně existují s NDR smlouvy, které je třeba považovat za zaniklé *ipso iure* sjednocením Německa. Patří k nim zejména tzv. politické smlouvy (např. spojenecká smlouva mezi ČSSR a NDR) nebo smlouvy, jejichž provádění je úzce spjato s existencí mezinárodně právní subjektivity NDR (např. Smlouva mezi ČSSR a NDR o úpravě dvojího státního občanství z 10. října 1973).

Německá delegace v zásadě potvrdila existenci specifiky některých druhů smluv z hlediska kontinuity *ipso iure* nebo zániku *ipso iure* při sjednocování států. Prosazovala však myšlenku jednat o celém komplexu smluv uzavřených ČSFR a NDR s cílem stanovit jejich zánik, přízpůsobení nebo pokračování platnosti.

Obě delegace nakonec vyjádřily shodně přesvědčení, že rozdíly v základních teoretických přístupech nejsou na překážku řešení problematiky smluv NDR v souladu se zájmy obou států.

Celkem se uskutečnila čtyři kola jednání ministerstev zahraničí na expertní úrovni o sukcesi do smluv bývalé NDR. Na nich byly všechny smlouvy mezi ČSFR a NDR rozděleny do dvou základních kategorií:

1) Smlouvy, které v souladu s obyčejovým mezinárodním právem zanikly v důsledku sjednocení Německa 3. října 1990. Z celkového počtu 113 smluv jde o více než 80 smluv.

2) Smlouvy, jež jsou považovány za nadále platné, přičemž některé jsou, popřípadě ještě budou, předmětem posouzení kompetentních ministerstev.

U smluv NDR, považovaných za dále platné, německá delegace uplatnila výhradu schválení podle příslušných ústavních předpisů SRN. Jinými slovy, po ukončení konzultací ve smyslu článku 12 sjednocovací smlouvy musí být smlouvy NDR, které budou z jednání doporučeny pro pokračování platnosti (eventuálně s případnými změnami), projednány v SRN tak, jako by šlo o nově sjednávanou smlouvu. To znamená, že smlouvy NDR mající z hlediska obsažených závazků charakter vládní smlouvy je třeba projednat ve spolkové vládě; smlouvy vyžadující podle ústavy souhlas parlamentu musí být rovněž schváleny v tomto nejvyšším zákonodárném sboru.

Je zřejmé, že touto konstrukcí se má vnitrostátně učinit zadost zásadnímu německému, pojetí odmítajícímu sukcesi do smluv NDR, jejíž podstatou je *ipso iure* přechod práv a závazků. Z hlediska právního je tento přechod deklarován jako určitý právní stav vzniklý sjednocením Německa, neznamená však konstituování nových právních vztahů. Podle názoru československé strany není třeba při sukcesi žádný další projev vůle státu směřující jak k naplnění všech vnitrostátních náležitostí nutných pro vstup smlouvy v platnost, tak i vyslovení souhlasu být smlouvou vázán podle mezinárodního práva smluvního, neboť ČSFR je těmito smlouvami ve vztahu k nástupnickému státu vázána z titulu pravidel obyčejového mezinárodního práva, které jsou obsahem již zmíněné zásady kontinuity *ipso iure* pro případ sjednocení dvou států.

Německá strana naproti tomu považuje za nezbytné, aby příslušné orgány SRN vnitrostátně projednaly a schválily smlouvu NDR, která bude doporučena pro pokračování platnosti, a takto zajistily její vnitrostátní účinnost pro sjednocené Německo. V každém případě se německé orgány při mezinárodních jednáních vyhýbají konstatování platnosti konkrétní smlouvy NDR, i když jde o smlouvu, která musí nepochybně plátit dále (např. smlouva s NDR o státních hranicích). To bude zřejmě trvat do doby, než schválením příslušného státního orgánu SRN nabude taková smlouva vnitrostátní účinnosti. Zatím se však státní orgány omezují na konstatování faktu, že dotyčná smlouva je aplikována.

Předmětem jednání ministerstev zahraničí byla i forma potvrzení platnosti nebo neplatnosti smluv NDR. Za optimální řešení byla zvolena výměna diplomatických nót, a to v několika etapách – v závislosti na splnění potřebných náležitostí vnitrostátního schvalovacího procesu u každé z obou stran. Bylo dohodnuto, že v první etapě budou vyměněny diplomatické nóty, kterými si obě strany (státy) předají seznamy smluv NDR, jež byly na jednání společně shledány jako zaniklé v důsledku sjednocení Německa. Předpokládá se, že seznamy těchto zaniklých smluv budou poté publikovány v úředních sbírkách zákonů obou států.

Jak bylo výše uvedeno, druhou kategorií smluv tvoří smlouvy, o jejichž další platnosti (s případnými změnami) bylo na expertní úrovni dosaženo shody, popřípadě které jsou ještě předmětem jednání s cílem prověřit podmínky pro jejich další platnost. V závislosti na ukončení vnitrostátního schvalování těchto smluv v SRN přistoupí obě strany postupně k potvrzování jejich platnosti diplomatickými nótami, přičemž se má za to, že tyto smlouvy budou tím rozšířeny i na území „staré“ SRN.

Na jednání byla rovněž potvrzena platnost zásady, podle které se zánik mezinárodní smlouvy nedotýká nároků na vyrovnání závazků v ní obsažených. To je důležité zejména u smluv uzavřených v oblasti hospodářské a obchodní spolupráce, které jsou považovány za zaniklé v důsledku sjednocení Německa, popřípadě jejich platnost již skončila na základě jejich závěrečných ustanovení, ale mnohé závazky z nich vyplývající nejsou dosud vypořádány.

Krátce před sjednocením Německa vypověděla vláda NDR řadu smluv mezi ČSFR a NDR k datu 3. října 1990. Vláda NDR odůvodňovala své výpovědi na základě dvou

právních skutečností: očekávaný přístup NDR k SRN a z toho vyplývající podstatná změna poměrů podle článku 62 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969. Takové odůvodnění však vykazuje právní vadu v tom, že se NDR při podání výpovědi odvolávala na právní skutečnosti v době, kdy ještě fakticky nenastaly. Z uvedeného důvodu nemohly nastat zamýšlené právní účinky výpovědi (tj. zánik smlouvy) k datu sjednocení Německa a československá strana je jako takové nemohla z hlediska mezinárodního práva smluvního akceptovat.

Tento právní názor československé strany byl na jednání ministerstev zahraničí ČSFR a SRN tlumočen německé straně. V dalším jednání se k těmto výpovědím již nepřihlíželo a dotčené smlouvy byly zahrnuty spolu s ostatními do celkového projednání.

Poslední kolo jednání ministerstev zahraničí se uskutečnilo v dubnu 1991. Na expertní úrovni byly prověřeny všechny smlouvy NDR s cílem doporučit kompetentním orgánům potvrzení zániku nebo pokračování platnosti (s případnými změnami). Tím skončila fáze, po které následovalo vnitrostátní projednání výsledků a doporučení vzešlých z tohoto jednání. Vláda ČSFR projednala výsledky jednání v listopadu 1991. Obě strany si rovněž vzájemně zaslaly oficiální seznamy smluv NDR, které zanikly. V současné době se připravuje jejich publikace ve Sbírce zákonů.

Dosavadní jednání o sukcesi do smluv v souvislosti se sjednocením Německa ukázala, že problematika je v teorii a praxi mezinárodního práva velice komplikovaná a dosud není jednoznačně vyřešena. Poslední případy sjednocení států jsou toho důkazem. Jestliže při sjednocení Jemenu v květnu 1990 byly otázka sukcese do smluv jednoznačně vyřešena ve shodě nástupnického státu a třetích států uplatněním zásady kontinuity *ipso iure*, pak následky sjednocení Německa, které se uskutečnilo o několik měsíců později, jsou kvalifikovány v oblasti sukcese mnohými státy z odlišných teoretických pozic, ačkoli z hlediska mezinárodního práva jde o stejnou kategorii územní změny. U vědomí těchto rozdílů je důležité a potřebné najít v mezistátních vztazích takové praktické řešení, které by vyhovovalo zúčastněným státům a eliminovalo co nejrychleji právní nejistotu, jež ve smluvní oblasti vždy vzniká při jakékoli územní změně států.

Předpokládá se, že institut sukcese projde v tomto desetiletí dynamickým vývojem, který bude poznamenán zejména oživením mezinárodní praxe, tj. zánikem a vznikem států a dalšími územními změnami. Po sjednocení Jemenu a Německa v roce 1990 pokračují územní změny i v dalších regionech (např. na území bývalého SSSR, Jugoslávie).

Abychom nemuseli chodit daleko pro příklady, současný stav řešení státoprávního uspořádání ČSFR rovněž nedává záruku, že československá causa se nestane případem, na kterém si budou účastníci kursů mezinárodního práva v budoucnu zdokonalovat své znalosti o sukcesi, tentokrát při rozpadu států.

¹ Viz Mikulka, V.: Sukcese států. Rozpravy Československé akademie věd, 1987, sešit 3, s. 7.

² Yearbook of the International Law Commission, 1974, II, A/CN. 4/SER.A/1974/Add. 1, s. 258.

³ Podrobněji k teorii identity SRN viz David, V.: K některým otázkám právního statutu Západního Berlína. Brno 1975, s. 58 – 69.

⁴ Záměrně je zde použit minulý čas, neboť článek 23 Ústavy SRN byl mezitím zrušen na základě smlouvy mezi SRN a NDR o vytvoření jednoty Německa z 31. srpna 1990 (tzv. sjednocovací smlouva), která vstoupila v platnost dne 3. října 1990. Zrušením tohoto článku byly státoprávně mimo jiné potvrzeny hranice sjednoceného Německa v rozsahu území SRN, bývalé NDR a Berlína.

⁵ Viz Isensee, J.: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12. 4. 1990, s. 14.

⁶ Viz tamtéž.

⁷ Viz Dolzer, R.: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27. 3. 1990.

⁸ Viz Graefrath, B.: Neues Deutschland, 5. 4. 1990; Poeggel, W.: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19. 4. 1990.

⁹ Yearbook of International Law Commission, 1974, II, A/CN. 4/SER.A/1974/Add. 1, s. 259.

¹⁰ Mikulka, V.: Cit. dílo, s. 17.

¹¹ Viz Schönborn, W.: Staatensukzessionen, Handbuch des Völkerrechts, II, Stuttgart, 1973, s. 1.

¹² Smlouva o vytvoření jednoty Německa s přílohami in: Bundesgesetzblatt, II, č. 35, 28. 9. 1990.

¹³ Viz Mikulka, V.: Cit. dílo, s. 77.

¹⁴ Archiv FMZV.

¹⁵ Tamtéž.

¹⁶ Nóta vědomě neobsahovala odvolání na Vídeňskou úmluvu o sukcesi států ve vztahu ke smlouvám z roku 1978, která dosud není platným pramenem práva.

¹⁷ Zástupci ministerstva zahraničí SRN používali výhradně pojmu konzultace, kterýžto je takto vepsán do článku 12 odstavec 2 sjednocovací smlouvy, i když je zřejmé, že celé projednání smluv vycházelo za rámec konzultací – výměny názorů.