

Sukcese do smluv a rozpad ČSFR

Daniela Drtinová

SUKCESE, neboli právní nástupnictví, představuje v mezinárodním právu, stejně jako v právu vnitrostátním, derivativní nabývání práv a závazků. Z mezinárodněprávního hlediska pak sukcese států, jakožto sukcese právní, znamená přechod práv a povinností jednoho státu na druhý stát.

Pojem sukcese se v mezinárodněprávním slovníku objevuje pravidelně od skončení druhé světové války a od zahájení dekolonizačního procesu. S ohledem na závažné praktické problémy právního nástupnictví, jež vyplývaly z procesu rozpadu koloniální soustavy po druhé světové válce a ze vzniku řady nových nezávislých států, zařadila již v roce 1949, tj. krátce po svém ustavení, téma sukcese států a vlád mezi čtrnáct přednostních bodů svého kodifikačního programu i Komise OSN pro mezinárodní právo.

Práce na programu však zahájila až v roce 1963, tj. poté, kdy ji k tomu vyzvalo Valné shromáždění Organizace spojených národů. Komise rozdělila problematiku sukcese států do tří tematických okruhů. Jde o následující tři okruhy:

- sukcesí států ve vztahu ke smlouvám,
- sukcesí států ve vztahu ke státnímu majetku, státním archivům a státním dluhům,
- sukcesí států ve vztahu k členství v mezinárodních organizacích.

Zatímco z kodifikačních prací na prvních dvou okruzích vzešly dvě úmluvy,¹ jež shrnuly a zároveň rozvinuly obyčejové normy mezinárodního práva, sukcese států ve vztahu k členství v mezinárodních organizacích nebyla až dosud kodifikována. Tento typ sukcese je zpravidla upraven ve statutech příslušných mezinárodních organizací.

Klíčové je, že ani jedna z těchto úmluv dosud nevstoupila v platnost, jakožto formální pramen mezinárodního práva, a to díky nedostatečnému počtu ratifikací. Z toho vyplývá, že státy kodifikovaná sukcesní pravidla v praxi většinou neaplikují. Přesto je však třeba vnímat obě tyto úmluvy především jako soubor dispozitivních norem, které lze použít jako vodítko. A většina států k nim v tomto smyslu přistupuje.

V této stati se budu nadále zabývat pouze obecnými i praktickými problémy sukcese do smluv se zaměřením na rozdíly a styčné body prvního a třetího okruhu, tedy kodifikované sukcese do smluv² a nekodifikované sukcese do smluv, které zakládají členství v mezinárodních organizacích.

Pokud jde o sukcesí do smluv, je z mezinárodněprávního pohledu zcela zásadní, jaký je osud mezinárodních smluv v tom případě, jestliže stát zaniká. Jinak řečeno, zda jsou nástupnické státy povinny ipso iure převzít závazky, vyplývající z mezinárodních smluv, jimiž byl vázán stát-předchůdce.

Z dostupných právních pramenů podle mého názoru vyplývá, že z titulu zániku státu-předchůdce nelze jednoznačně vyvodit povinnost nástupnického státu k převzetí mezinárodněprávních závazků, i když v praxi nové státy většinou s ohledem na potřebu uznání ze strany mezinárodního společenství převezmou smluvní závazky, nebo přistoupí de novo k daným mezinárodním smlouvám automaticky. Tuto tezi potvrzuje rovněž článek 11 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969, v němž není sukcese zařazena mezi právní tituly, jejichž prostřednictvím se státní útvar může stát smluvní stranou mezinárodní úmluvy. Stručně řečeno, tato úmluva nepočítá s tím, že by právní nástupnictví do smluv nastalo automaticky pokaždé, kdy stát-předchůdce zaniká. Nezbytným předpokladem sukcese je totiž především projev vůle sukcesora, což se nejsilněji projevuje v praxi.

Na druhou stranu Komise OSN pro mezinárodní právo ve svých komentářích k zmíněné úmluvě uvádí, že je nutné zachovávat stabilitu smluvních vztahů, pokud jde o zánik států-předchůdců, nesoucích komplex práv a povinností v rámci mezinárodního společenství. V praxi skutečně málokdy vede zánik smluvního partnera rovněž k zániku jeho smluvních práv a povinností. Nástupnický stát z politických, právních i jiných důvodů, respektive výhod, je většinou převezme a přihlíží pouze k druhu a předmětu smlouvy či k právům a zájmům smluvních stran.

Z tohoto nepsaného principu zcela nepochybně vycházela například Česká republika, která v Prohlášení ČNR k parlamentům a národům světa v prosinci 1992 oficiálně oznámila, že převzala práva a závazky, vyplývající z mezinárodních smluv, jimiž byla vázána Česká a Slovenská Federativní Republika. Postupovala tak s vědomím, že se jí jen tímto způsobem podaří zajistit, aby byly okamžitě po zániku federace upraveny veškeré „životně důležité smluvní vztahy“. Většinu smluv (a to ani dvoustranných) nelze totiž sjednat uspokojivě rychle a žádná země si nemůže dovolit „smluvně-právní vakuum“. Není bez zajímavosti, že zatímco státy mezinárodního společenství celkem bez výhrad akceptovaly notifikaci České republiky ve vztahu k převzetí smluvních závazků, k automatické sukcesi do smluv, zakládajících členství v mezinárodních organizacích, zaujaly postoje vesměs negativní.

Sukcese do smluv

Bývalá Česká a Slovenská Federativní Republika uzavřela za dobu své existence více než 2 800 smluv, z nich asi 800 bylo mnohostranných a 2 000 dvoustranných. Sukcese České republiky a Slovenské republiky jako nových subjektů mezinárodního práva do mezinárodních smluv byla vzhledem k tomuto vysokému počtu procesem časově i odborně náročným, který se neobešel bez řady komplikací. Přitom v některých případech musely vzniknout smlouvy zcela nové, protože se automatickou sukcesí nepodařilo aplikovat. Z hlediska sukcese považují za vůbec nejdůležitější, že Česká republika měla ke dni zániku státu-předchůdce, tedy k 1. lednu 1993, platnou Ústavu, jakožto zákon nejvyšší právní síly, upravující mj. i sjednávání a ratifikaci mezinárodních smluv.³

Zákonodárné sbory České republiky i Slovenské republiky schválily prakticky těsně před rozpadem federace řadu zákonů, v nichž se obě nástupnické republiky přihlásily k závazkům bývalé ČSFR. Nejdůležitější českou zákonnou normou byl v tomto ohledu Ústavní zákon ČNR ze dne 15. prosince 1992 o opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR, č. 4/1993 Sbírky.

Podle článku 4 tohoto zákona přešla majetková a jiná práva i závazky ČSFR na Českou republiku v rozsahu stanoveném ústavním zákonem Federálního shromáždění nebo smlouvou mezi Českou republikou a Slovenskou republikou. V odstavci 2 článku 5 pak „*přebírá Česká republika práva a závazky neuvedené v článku 4, které pro ČSFR ke dni jejího zániku vyplývaly z mezinárodního práva s výjimkou závazků ČSFR spojených s územím, na které se vztahovala svrchovanost ČSFR, ale nevztahovala se na ně svrchovanost České republiky...*“

Stručně řečeno, Česká republika nebyla tedy odpovědná za tzv. lokalizované závazky Slovenska a naopak. V prvé řadě šlo o mezinárodní smlouvy, jež upravovaly společné hranice s cizími státy, ale nejen o ně. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky například vyjádřila dne 23. února 1993 souhlas s vládním návrhem, aby Česká republika nesukcedovala do Smlouvy mezi ČSFR a Maďarskem o výstavbě a provozu Soustavy vodních děl Gabčíkovo-Nagymaros a do navazujících smluvních dokumentů, jež se vztahovaly právě výhradně k území Slovenska.

Z hlediska mezinárodního práva však nestačí, že nově vzniklý stát sám projeví vůli být vázán mezinárodními smlouvami, jejichž zúčastněnou stranou byl stát-předchůdce. Stát-nástupce musí jednak takový akt projevu vůle oznámit „navenek“ (jde o tzv. notifikaci) a pak samozřejmě musejí se změnou souhlasit také ostatní smluvní strany. Uznání nového státu tedy rovněž podléhá vůli ostatních členů mezinárodního společenství, přičemž nelze jednoznačně konstatovat, že k němu dochází automaticky. Tak například Lichtenštejnsko

neuznalo samostatnou Českou republiku dodnes z obavy, že ze strany nástupnické republiky nebude brán zřetel na majetkové nároky, sahající až k roku 1945, jež Lichtenštejnsko uplatnilo vůči Československu při neformálních rozhovorech po listopadu 1989. V květnu 1993 pak skutečně Česká republika uvedla, že uplatňované majetkoprávní nároky nebyly nikdy zakotveny smluvní formou, a proto se na ně sukcese nevztahuje.

Pokud jde o notifikaci, Česká republika deklarovala v Prohlášení ČNR k parlamentům a národům světa, o němž jsem se zmínila již dříve, že převzala práva a závazky, vyplývající z mezinárodních smluv, jimiž byla vázána Česká a Slovenská Federativní Republika. V tomto prohlášení se výslovně konstatuje, že v souladu s platnými zásadami mezinárodního práva a v rozsahu jím stanoveném se Česká republika jako nástupnický stát bude s účinností od data rozdělení ČSFR považovat za vázanou mnohostrannými i dvoustrannými úmluvami, jejichž stranou byla k tomuto datu ČSFR.

Přestože Vídeňské úmluvy v platnost nevstoupily, jak jsem již dříve uvedla, domnívám se, že Česká republika i Slovenská republika začlenily řadu jejich pravidel do zákonných norem, které po právní i technické stránce připravovaly rozpad československé federace, aniž by se však úmluvy jako celek staly součástí jejich právních řádů. Pokud jde o sukcesí do smluv, Česká republika vycházela z článku 34 Vídeňské úmluvy z roku 1978, jež předpokládá automatickou sukcesí. To však ani zdaleka neznamenalo, že nástupnické státy nemusely provést řadu formálních úkonů a že se staly stranou, zúčastněnou na smlouvě, automaticky. Nebylo tomu tak a procedurální úkony byly dokonce skutečně mnohdy složité, zvláště pokud šlo o mnohostranné smlouvy. Úspěch celého procesu byl pak definitivně závislý především na tom, zda druhá strana změnu uznala.

Tak například ke zcela formální sukcesí České republiky i Slovenska došlo v lednu 1993, a to do Evropské dohody o obchodu s textilními výrobky mezi ČSFR a EHS. Již v prosinci byl podepsán Dodatkový protokol, podle něhož obě republiky převzaly závazky bývalé ČSFR, vyplývající z této dohody.

Specifický přístup si naopak vyžádaly dohody, jež sice ke dni rozpadu bývalé ČSFR nevstoupily v platnost, ale byly předběžně prováděny. Největší význam měla v tomto ohledu Evropská (asociační) dohoda o přidružení k Evropským společenstvím, respektive k Evropské unii.

Původní asociační dohoda byla totiž po rozpadu bývalé ČSFR rozšířena o suspenzivní klauzuli, kterou původní dohoda mezi ČSFR a ES neobsahovala a jež umožnila pozastavit, nebo dokonce zrušit platnost asociační dohody v případě neplnění ustanovení, týkajících se především respektování lidských práv a práv národnostních menšin.⁴

Česká republika se pak stala zemí přidruženou k Evropské unii od 1. února 1995.

Sukcesie do smluv, zakládajících členství v mezinárodních organizacích

Zatímco většina států mezinárodního společenství akceptovala postoj České republiky, pokud jde o sukcesí do smluv, mezivládní organizace automatickou sukcesí do smluv, zakládajících členství v mezinárodních organizacích, většinou kategoricky odmítaly. Bývalá československá federace byla členem padesáti až šedesáti mezinárodních vládních organizací.

Členství státu v mezinárodní organizaci představuje mezinárodněprávní vztah, jenž by mohl být – teoreticky vzato – předmětem právního nástupnictví. Na druhou stranu v dosavadní mezinárodní praxi neexistuje obecné, univerzálně platné pravidlo, podle něhož by k sukcesí do členství v mezinárodních organizacích automaticky docházelo. Není tomu tak především proto, že si otázky členství upravuje každá organizace sama, a to na základě svých statutů, zakládajících smluv apod.

Přestože tento okruh sukcesie nebyl nikdy kodifikován, existuje psané smluvní pravidlo, které sukcesí do členství upravuje. Jde o článek 4 Vídeňské úmluvy o sukcesí států ve vztahu ke smlouvám z roku 1978, kde se uvádí: „*Tato Úmluva se vztahuje na účinky sukcesie států ve vztahu ke každé smlouvě, která je zakládajícím dokumentem mezinárodní organi-*

zace, s výhradou pravidel, týkajících se sukcese...“ Z textu tohoto ustanovení jednoznačně vyplývá, že zatímco sukcese do smluv, zakládajících členství, je v zásadě možná, tak právní nástupnictví do členství se a priori nepředpokládá.

Dosavadní mezinárodní praxe je ve většině případů taková, že nový uchazeč o členství je povinen podrobit se nové přijímací proceduře příslušné mezinárodní organizace. Zásada přístupu *de novo* je zároveň i jedním ze základních práv těchto organizací. Tak například Organizace spojených národů rovněž až na výjimky automaticky neuznává členství nových států, které vznikly na území jejich dosavadních členů, zaniklých rozpadem.

Praxe mezinárodních organizací je pak většinou ovlivněna postoji OSN. Právě z těchto důvodů zřejmě ztroskotal pokus České republiky i Slovenské republiky aplikovat jednotný postup v případě sukcese do smluv, respektive do členství v mezinárodních organizacích. Snaha o automatickou sukcesi se nesečkala s kladnou odezvou mezinárodních organizací, a tak rozpad ČSFR mezinárodněprávní smluvní vztahy s mezinárodními organizacemi narušil a mnohdy vedl až k zániku členství.

V několika výjimečných případech se přesto podařilo uzavřít několik dohod o právní kontinuitě členství v některých mezinárodních vládních organizacích. Česká republika například zůstala kontinuálně členem Mezinárodní telekomunikační unie, aniž by musela k této unii přistoupit *de novo*, a tak se stala právním pokračovatelem bývalé ČSFR. Česká republika rovněž převzala práva a povinnosti, vyplývající z členství v Mezinárodní organizaci železnic ATIFU.

Kategorické odmítnutí naopak nástupnickým republikám připravila Organizace OSN pro zemědělství a výživu (FAO) tím, že neakceptovala jejich prohlášení, v němž se Česká republika i Slovensko prohlásily za právní pokračovatele bývalé ČSFR, kteří automaticky sukcedují do smluv, zakládajících členství v organizacích, jichž byla ČSFR členem. Tato organizace tak zcela logicky reagovala na neschopnost obou republik uzavřít mezi sebou dohodu o jednom právním pokračovateli bývalé federace, přičemž na to upozornila i ostatní odborné organizace OSN. Česká republika i Slovensko se staly členy Organizace OSN pro zemědělství a výživu dne 8. listopadu 1993 poté, kdy podstoupily přijímací proceduru *de novo*.

Skutečnost, že – stručně řečeno – neexistoval právní pokračovatel bývalé ČSFR, pak už nemohla příznivě ovlivnit ani skutečnost, že Česká republika notifikovala v průběhu roku 1993 všem depozitářům sukcesi do mezinárodních smluv, zakládajících členství v mezinárodních organizacích. Za těchto nepříliš příznivých okolností pak Česká republika i Slovensko absolvovaly v průběhu roku 1993 zdlouhavé a diplomaticky náročné přijímací procedury u desítek mezinárodních vládních organizací.

Organizace spojených národů

Valné shromáždění OSN přijalo Českou republiku i Slovenskou republiku za řádné členy dne 17. ledna 1993 na základě doporučení Rady bezpečnosti OSN ze dne 8. ledna 1993. Česká republika a Slovenská republika se staly 179. a 180. členem OSN tzv. aklamací, tedy bez hlasování, na základě všeobecného souhlasu zemí mezinárodního společenství. Česká republika byla přijata jako první a poté se ihned spoluautorsky připojila k návrhu rezoluce o přijetí Slovenska. Obě nástupnické republiky musely být znovu formálně přijaty, přestože jejich území i obyvatelstvo byly dříve součástí členského státu OSN.

Rada Evropy

Rovněž Rada Evropy dala České republice i Slovensku jednoznačně najevo, že automatická sukcese do členství je pro ni nepřijatelná a že budou muset znovu požádat o členství a podstoupit přijímací proceduru *de novo*, byť zjednodušenou. Rada Evropy přijala Českou republiku jako 30. členu dne 30. června 1993. V tentýž den se jejím řádným členem stala i Slovenská republika. Na přijímací proceduře byl právně neobvyklý postoj, který Rada Evropy zaujala k otázce platnosti a účinnosti Evropské úmluvy o lidských právech ve vztá-

hu k oběma nástupnickým státům, které ode dne svého vzniku (tedy od 1. ledna 1993) nesly mezinárodněprávní odpovědnost za porušení ustanovení zmíněné úmluvy, aniž by byly členy Rady Evropy. Evropská úmluva o lidských právech, podepsaná v Římě dne 4. listopadu 1950, představuje dokument nejvyšší právní síly, k němuž mohou přistoupit pouze členové Rady Evropy a těmi Česká republika ani Slovensko nebyly až do 30. června 1993. Rada Evropy aplikovala retroaktivní účinnost z toho důvodu, aby zůstala zachována kontinuita odpovědnosti za eventuální porušení lidských práv během rozpadu ČSFR.

Mezinárodní měnový fond

Mezinárodní měnový fond aplikoval, pokud jde o převod členství z ČSFR na nástupnické republiky, tzv. poloautomatickou proceduru. Fond pouze učinil oběma republikám nástupnickou nabídku na rozdělení členské kvóty a závazků ČSFR v poměru 2,29 : 1 ve prospěch České republiky, kterou obě zmíněné nově vzniklé republiky přijaly. Jejich členství pak bylo uznáno retroaktivně k 1. lednu 1993.

Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě

Někdejší Konference pro bezpečnost a spolupráci v Evropě aplikovala zkrácený, formální postup při přijímání nástupnických republik bývalé ČSFR, respektive uplatnila pravidla sukcese ipso iure. Česká republika i Slovenská republika se tedy staly členy KBSE (dnes Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě) retroaktivně k 1. lednu 1993. Zároveň se staly i plnoprávními členy Parlamentního shromáždění tehdejšího KBSE.

Mezinárodní epizootický úřad

Vzhledem ke svému postavení méně významné mezinárodní organizace uplatnil Mezinárodní epizootický úřad vůbec nejjednodušší možný průběh sukcese. Bez jakýchkoli podmínek a omezení, pokud jde o přístup nástupnických států k zakládajícím smlouvám a vznik členství, oznámil České republice i Slovensku, že jsou nadále považovány za jeho členy.

* * *

Navzdory všem výše uvedeným okolnostem i rezervovanému postoji mnoha států k univerzální platnosti sukcesních pravidel zůstávají obě Vídeňské úmluvy, vedle obyčejového práva, nejvýznamnějším a zároveň i jediným smluvním, mnohostranným dokumentem v oblasti sukcese států. V konkrétních mezinárodněprávních situacích se právní nástupnictví upravuje obvykle smluvně a většinou právě s přihlédnutím, či dokonce aplikací jednotlivých ustanovení zmíněných úmluv, které tak v poměrně bohaté praxi posledních let slouží především jako soubor právně významných, byť dispozitivních norem.

¹ Jde o Vídeňskou úmluvu o sukcesi států do smluv ze dne 23. srpna 1978 a o Vídeňskou úmluvu o sukcesi států ve vztahu ke státnímu majetku, státním archívům a státním dluhům ze dne 8. dubna 1983.

² Vídeňská úmluva o sukcesi států do smluv nevznikla pouhou kodifikací, ale je – jak už bylo řečeno – i rozvinutím obyčejového práva. Na konferenci ve Vídni byl tento dokument přijat velkou většinou hlasů (78 : 0), takže se nabízí otázka, zda konference nederogovala dosavadní obyčejové normy, aniž by vytvořila nové platné právo, upravující tuto oblast. Na druhou stranu za zmínku stojí názor rozšířený v německé právní vědě, že totiž tato úmluva nepředstavuje ani shrnutí nepsaného obyčejového práva, protože řada pravidel vznikla jako pravidla nová. Uvedme například Heintschel versus Heinegg, BB 1990, příloha 23, s. 9, nebo Gornig, Der Staat 1990, s. 371 – postoj většiny diskutujících na mimořádném zasedání vědců z oblasti státního práva dne 27. dubna 1990 v Berlíně. Horn, NJW, 1990, s. 2173, však zastává názor zcela opačný, totiž že se tato Vídeňská úmluva stane v budoucnu závaznou. Tento názor je ovšem ojedinělý.

³ Jde o Ústavní zákon ČNR ze dne 16. prosince 1993, č. 1/1993 Sb., článek 63, odstavec 1b), kde se uvádí: „Prezident republiky sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy...“

⁴ Evropská společenství prosadila obdobnou suspenzivní klauzuli do kooperačních dohod s pobaltskými státy, se Slovinskem a s Albánií, ale nikoli do asociačních dohod s Rumunskem či s Bulharskem.