

vání sociálněpolitického, jakož i podrobení jsou všeobecným povinností daňovým, pokud státní smlouvy mezinárodní neobsahují zvláštních úmluv za účelem jak předejiti dvojímu zdaňování. Nároku na zapotření chudinské c. nemají, neboť jim schází domovské právo v některé obci.

Každý cizí státní občan, jehož pobyt na našem území státním jest z důvodů veřejného řádu nebo bezpečnosti nepřipustným, může být ze všeho z území státního v y h o š t ě n ěn či vypovězen, a to bez ohledu na to, zda bylo proti němu zavedeno nějaké řízení trestní (zák. o policejním postřku 88/71 ř. z.; viz heslo: Policejní vyhoštění). Na Slovensku a v Podkarpatské Rusi platí o c-ích celkem obdobné dřívější předpisy uherské; pro usazování se c-ů v zemi žádají se podmínky přísnější, jako zachovalost, dostatek majetkových prostředků a přihlašovací povinnost v obci (zák. čl. XXII-1886 uh., zák. čl. V/1903 uh. o vypovídacím právu c-ův, zák. čl. VI/1903 uh., zák. čl. II-1909 uh.). O přípustění cizích podniků a akciových společností, které mají sídlo mimo obvod československého státu, k provozování obchodů v oblasti republiky platí zvláštní předpisy (nař. č. 127/1865 ř. z., zák. čl. XXXVII/1875 uh., zák. čl. XXXVI/1876 uh., zák. č. 12/1920 Sb., nař. č. 532/1920 Sb.).

### Literatura.

Weyr: „Soustava československého práva státního“, II. vyd., 1924, s. 412; Pražák: „Rakouské právo ústavní“, II. vyd., 1902, III., § 173; Ulbrich: „Österr. Staatsrecht“, 1909, § 74; Frisch: „Fremdenrecht“ 1911. Spiegel: Zur Lehre vom Fremdenrecht, 1910.

František Vavřínek.

## Cizinecké právo.

I. Cizinci v minulosti. — II. Moderní právo cizinecké. 1. Všeobecné zásady. 2. Cizinci jako subjekty t. zv. práv lidských a občanských. 3. Cizí majetek na státním území. 4. Ochrana cizinců. —

Zkratky: c. p. = cizinecké právo. p. mezin. = právo mezinárodní.

**I. Cizinci v minulosti.** Lze tu jen naznačiti vývojové směrnice a uvésti nejdůležitější fakta i právní instituty; toho je však nezbytně třeba, abychom mohli zhodnotiti právní představy a instituce současné. Základní linie vývojová je úplně jasná: jde od úplné bezprávnosti cizincovy k jeho právní subjektivitě v omezeném rozsahu, čím dále však větším, až k jeho rovnosti

s tuzemcem v právu soukromém a některých oborech práva veř. Ve s t a r o v ě k u byl cizinec zásadně bezprávným; nebyl uznávaným právním subjektem, neměl práv ani právních závazků; byl „nepřítelem“, proto bez právní ochrany. Stát byl jen pro příslušníky. Opuštění státu znamenalo vzdání se právní ochrany; exil rovnal se vydání osoby mimo zákon a na pospas komukoliv. Tam, kde státní zřízení bylo ovládáno jen představami náboženskými, opuštění státu znamenalo opuštění boha a styk s cizinci považován za nečistý; tam se cizincům vedlo nejhůře. Stačí srovnati toto východisko vývoje s jeho dosavadním koncem, abychom se přesvědčili o postupujícím pokroku v dějinách lidstva. Rozumí se, že ani ve starověku nebyli všichni cizinci pronásledováni; mnozí byli respektováni a požívali pohostinství u všech předních národů, zejména Řeků a Římanů (je zajímavé, že náš název „host“ pochází od římského hostis = nepřítel). Již tehdy obchodní styky v některých státech ulehčovaly postavení cizinců a byl rozdíl mezi cizinci ze států spřátelených a cizinci ze států nepřátelských. Došlo tu a tam i ke smlouvám politickým a obchodním mezi státy, ale smlouvy etablisační (o usazování cizinců, Niederlassungsverträge) zůstaly starověku úplně neznámy. Mezi státy řeckými, které tvořily užší společenství, byly přirozeně styky intenzivnější a proto již zde utvořena byla jakási právní základna pro ochranu cizinců; byly uzavírány smlouvy o asyly, isopolitii (cosi jako naše naturalisace) a dokonce uvedeny v život zvláštní veř. orgány (proxenoi) pro ochranu cizinců. Také u Římanů došlo se časem od naprosté bezprávnosti cizinců k zárodkům c-ho p-a, jak o tom svědčí římské hospitium, později dokonce hospitium publicum, t. zv. ius gentium, zvláštní instituce pro peregriny a různé klausule stran ochrany cizinců ve smlouvách s cizími státy uzavíraných. Za mezník ve vývoji pokládá se zákon Caracallův z r. 212, jímž všem svobodným obyvatelům říše římské udělena byla občanská práva.

Myšlenka bezprávnosti cizinců udržuje se v právu územních svazů evropských dosti dlouho ve s t ř e d o v ě k u, ale je postupně zatlačována koncepcí, podle níž cizinec je sice subjektem práva, ale zásadně v horší právní pozici než tuzemec. To vedlo k výjimečným předpisům o cizincích, kteří na rozdíl od příslušníků obce, kmene, země

a pod. jen na základě zvláštních předpisů (privilejí, koncesí) a za těžších podmínek mohli nabýti majetku a vykonávati své živnosti a kteří pravidelně byli nuceni nésti větší břemeno daňové a dávkové. Tato koncepce udržela se hluboko do novověku a je dosud základem mnohých norem pozitivního práva. Při tom byl i ve středověku podstatný rozdíl mezi cizinci-obchodníky, kteří měli jisté privilegované postavení, a mezi ostatními cizinci. Podle c-ho p-a žili také židé, ale jejich situace byla v různých směrech zcela zvláštní, což souviselo s tím, že neměli vlastního státu jako jiní cizinci, jednak s tím, že byli „nevěrci“. Trpěli byli z důvodů finančních jako „servi camerae“, někdy však velmi omezování a dokonce vypuzování ze země. Byly pro ně vydávány speciální normy, někdy velmi přísné, jindy dosti liberální, podle potřeby doby a země. Že cizinci nemohli nabývati pozemků, vysvětluje se hlavně středověkým názorem, podle něhož různá veřejná práva (ve smyslu dnešním) byla vázána na držení pozemku. Při roztržitém středověkém veřejném zřízení jest velmi obtížno charakterisovati krátce celkovou situaci cizinců a c-ho p-a. Zajímavé je, že odpor proti cizincům byl u malých svazů územních (na př. obcí) větší než u svazů velkých. Cizinci stáli pravidelně pod zvláštní ochranou panovníkovou (královou) a žili podle jeho práva. Panovníci vůbec více přáli cizincům než města, protože z nich měli užitek, a vedli často s městy pro cizineckou otázku boje, zejména v Anglii, kde města dovedla na dlouhé věky zabrániti liberálnějšímu režimu proti cizincům. Systém osobních práv (jednotlivce žije podle svého domácího práva bez ohledu na místo pobytu) ustupoval velmi zvolna systému teritoriálnímu (každý obyvatel určitého teritoria je podřízen jeho právu). Buďtež uvedeny některé typické předpisy a instituty c-ho p-a středověkého: Pravidla o t. zv. Wehrgeldu u kmenů germánských nevztahovala se na cizince, kteří byli v tom ohledu rovni osobám na svobodu propuštěným — Zákaz nabývati pozemků — Různá omezení v právu procesním — Zvláště důležité výjimečné předpisy v právu dědickém. Ius detractus značilo dávkou, již bylo platiti, měla-li pozůstalost jíti do cizího města nebo země. Ius albinagii (droit d'aubaine) dovolovalo zabratí pozůstalost po cizinci zcela nebo z části. Právo toto bylo zvláště vyvinuto a praktikováno ve Francii se strany baronů; později přešlo na krále jako královský regál a bylo zrušeno

teprve za revoluce r. 1789 zároveň s ius detractus. Gabella hereditatis byla dávka placená z pozůstalosti cizinců (jakýsi zbytek z ius albinagii po r. 1220, kdy Bedřich II. dovolil cizincům testovati a umožnil dědictví ab intestato po nich). — Gabella emigrationis byla dávka placená při vystěhování. — Ve Francii každý šéf rodiny cizinecké platil t. zv. droit de cheyage.

Podstatnou změnu zavedla r e v o l u c e f r a n c o u z s k á. I v tomto ohledu znamená přechod od středověkých představ k modernímu životu. Národní shromáždění zrušilo staré c. p. a pozdější dekret z 8. IV. 1791 uvolnil úplně poslušnost dědicovou po cizincích jakož i jejich disposici s majetkem. Základem pozdějšího c-ho p-a francouzského staly se pak zásady, které přijal Code civil a to: v čl. 11.: Občanská práva cizinců ve Francii jsou stejná jako práva Francouzů v cizím státě podle příslušných smluv (tedy rozhoduje reciprocita), a v čl. 13.: Cizinec ve Francii etablovaný požívá všech práv občanských. — Odtud pak byl již jen krok k uznání úplné rovnosti všech cizinců a tuzemců na poli práva soukromého. V některých řádech právních uznává se tato rovnost i bez reciprocit, jako na př. v Itálii podle § 3 obč. zák. (Lo straniero è ammesso a godere dei diritti civili attribuiti ai cittadini). Zajímavé je, že v Anglii bylo postavení cizinců (i židů) horší než v kontinentálních státech evropských a že teprve naturalizační akty z r. 1870 dostalo se jim analogického postavení jako v ostatní Evropě. Touto akty bylo cizincům zejména dovoleno nabývati nemovitostí (v platnosti však zůstal zákaz nabývati lodí anglických). Za to je vedle Švýcarska Anglie známa svou liberálností v poskytování útulku (asylu) cizím politickým provinilcům a uprchlíkům. Pokud pak jde speciálně o židy, nelze se podle toho, co bylo již shora řečeno o celkovém vývoji, diviti, že na východě Evropy (na Balkáně a zejména v Rusku) byla jejich situace až do války světové mnohem horší než v ostatní Evropě, což se vysvětluje konfesními hledisky v řadě první. Teprve koncem 18. a během 19. stol. díky francouzské revoluci mění se v Evropě po dosti dlouhém kolísání názor na právní postavení židů; nepovažují se již za cizince, nýbrž za státní příslušníky (jsou-li ovšem splněny podmínky určené zákonem); souvisí to ovšem také s pronikáním moderní zásady svobody svědomí. Odtud rovnost židů s ostatním obyvatelstvem platí jako zásada, která ovšem bývá

prolomena speciálními předpisy židy omezujícími; v těchto předpisech žije ještě duch středověku. V německých státech měli křesťané ještě po celé 19. stol. privilegované postavení naproti židům, a to i podle zákonů; ostatně je tomu tak v praxi do jisté míry i tam, kde je zákonem přijata zásada rovnosti úplné. U nás datuje se emancipace židů a konec zvláštního židovského p-a c-ho od ústavních zákonů rak. z r. 1867.

Blahodárně působilo na c. p. zrušení o t r o c t v í. Došlo k tomu, jak je známo, postupně a poměrně velmi pozdě — během 19. stol. na základě kolektivních aktů mezinárodních. Praxe jednotlivých států byla velmi různá a je ku podivu, jak dlouho v Evropě samé je otroctví známo jako právní institut. Kdežto ve Francii již od 16. stol. není tohoto institutu a tudíž otroctví de iure neexistuje, uznává se otroctví a dokonce právně chrání podle pruského Landrechtu, pokud jde o cizince zdržující se na pruském státním území; teprve zákonem z r. 1857 přijata zásada, že cizí otrok stává se svobodným již vstupem na státní území. Ve Spojených státech severoamerických bylo — vzdor všem zásadám o lidských právech a svobodě národů, jimiž se americké státy uváděly do světa — zrušeno otroctví po dlouhých bojích teprve r. 1865; šlo tu ovšem o těžký problém rasový: poměr černého plemene, které se pokládá ještě dnes za neschopno vyšší civilizace, ku plemeni bílému.

## II. Moderní p. c.

1. V š e o b e c n é z á s a d y. C. p. jest soubor předpisů, které platí v určitém státě o cizincích, a to ve všech oborech právních: v právu soukromém, správním, trestním, a všech ostatních částech práva veřejného. Předpisy tyto týkají se otázek s „elementem mezinárodním“ a počítají se, pokud vyjadřují právní zásady společné všem nebo aspoň některým státům, k t. zv. mezin. p-u s o u k r o m é m u v širším slova smyslu. Jsou trojího původu a druhu: 1. předpisy obsažené v zákonech a nařízeních vnitrostátních, v nichž se projevuje jednostranná vůle státní, 2. předpisy smluvené mezi dvěma státy — obsažené v bilaterálních smlouvách individuálních a 3. předpisy dané pro ten který stát (někdy i bez jeho vůle, ba dokonce proti jeho vůli) společnou vůlí více států — obsažené v mezinárodních smlouvách kolektivních. P. mezin. nemá obecných norem o celkovém postavení cizinců; každý stát suverénní má zásadně

volnou ruku při úpravě c-ho p-a a může tedy podle svých potřeb, po případě odchýlně od ostatních států, normovati život cizinců na svém území, pokud není vázán smlouvou nebo zcela výjimečně p-em mezin-m. Není žádného s v ě t o v ě h o o b ě a n s t v í, které by člověku zabezpečovalo jisté minimum práv na celé zeměkouli. Je to krásná idea přirozenoprávního původu, které snad náleží daleká budoucnost, která však nemá nejmenší opory v pozitivním právu nyní platném.

Nejde jen o cizince, kteří na státním území bydlí, nýbrž i o ty, kteří ve státě mají majetek nebo majetkové zájmy, zdržují se však za hranicemi; patří sem tudíž také cizí obchodní společnosti a cizí společnosti vůbec.

Dnes je pojem cizince ve smyslu právním zcela jasný, a to od doby, kdy se vyvinula a uplatnila zásada státní příslušnosti. Cizincem je každý, kdo není státním příslušníkem. Bez významu jsou všechny ostatní momenty, jako příslušnost ke stejné národnosti ve smyslu ethnickém nebo ke stejné rase, ke stejnému náboženství, ke stejné oblasti kulturní. Nezáleží také na citovém poměru mezi různými vrstvami obyvatelstva ve státě a mimo stát; je možno, že obyvatelstvo stejné národnosti různých států má k sobě blíže citově než obyvatelstvo různých národností v témž státě; právně je to bez významu. Jako dnes pro kategorii tuzemců a cizinců je rozhodna státní příslušnost, tak byla ve středověku rozhodna příslušnost k různým územním svazům, jako obcím, patrimoniálním vrchnostem, zemím a jiným. Lennímu systému odpovídala celá hierarchie c-ých práv.

C-á p-a jednotlivých států se velmi různí. Jak správně uvádí F r i s c h, jsou ještě dnes všechny vývojové stupně zastoupeny v zákonodárství států — od úplné bezprávnosti cizinců až k úplné skoro rovnosti s tuzemci. Cizinecké zákony některých států vykazují ovšem podobné základní rysy a v každém státě možno rozeznávat předpisy typické od předpisů místního rázu. Dvě velké kategorie států možno tu klásti proti sobě: státy na Západě proti státům na Východě. I na poli c-ho p-a, či snad právě na tomto poli, je rozdíl mezi Západem a Východem velmi markantní. Odpovídá propasti mezi kulturou zde a tam. Základní různost jest spatřovati v tom, že na Západě cizinec nemá naproti tuzemcům postavení privilegované a že nejpříznivější jeho po-

stavení je určeno zásadou rovnosti s tuzemci v tom kterém oboru právním, kdežto na Východě dosud, a to i tam, kde t. zv. kapitulace byly zrušeny, Evropané žijí v privilegovaném postavení a částečně podle svého práva ve smyslu středověkého systému práva osobního. Zdá se mi, že tento zásadní rozdíl nebyl ještě vědecky oceněn tak, jak by zasluhoval, a že se často nekriticky (někdy z politických důvodů) přenášejí východní představy na západ a západní na východ — zejména v otázce právního postavení cizího majetku, jak uvidíme později. Bylo již správně ukázáno v literatuře na dva zjevy velmi zajímavé: že obchod nejvíce působil ku zlepšení situace cizinců — a že naopak nejvíce tomu bránilo národní náboženství, pronikající celý státní organismus, což bylo a dosud je charakteristickou známkou Východu. Rozvoj mezinárodního obchodu šel ruku v ruce s ideami náboženské tolerance, svobody svědomí, rovnosti konfesí a odcírkvenění veřejného práva.

Máme-li na mysli státy se západní civilizací, tu, jak již bylo poznamenáno, vrchol vývoje znamená zásada rovnosti cizinců s tuzemci. Jest však třeba zdůrazniti, že zásada tato není dosud příkazem p-a mezinárodního a že státy nejsou tudíž právně vázány zásadu tuto respektovati. Šlo původně o rovnost jen v oboru práva soukromého, a na tomto poli bylo jí také v zásadě dosaženo. Pokud jde o právo veřejné, proniká tato myšlenka také do jednotlivých jeho oborů, ale z povahy věci plyne, že jistá veřejná práva nemohou býti cizincům vůbec přiznána s ohledem na státní ideu dneška; jsou to především t. zv. práva politická, vyhrazená státním příslušníkům (tomu odpovídá na druhé straně břemeno služby vojenské). A tak je nyní pravidlem: rovnost cizinců s tuzemci v právu soukromém, nerovnost v právu veřejném. Výjimky v obojím směru, různé podle států, potvrzují jen pravidlo. V nejnovější praxi evropských států uznává se rovnost cizinců zásadně co do těch veřejných práv, která náležejí k t. zv. základním právům občanským — „Freiheitsrechte“ podle německého způsobu mluvy. Mluví-li se tudíž v zákonodárství a v literatuře o tom, že cizincům byla v tom kterém státě přiznána občanská práva, jest tomu rozuměti nikoli tak, že byli úplně na roveň postaveni státním příslušníkům ve všech směrech, nýbrž tak, že nabývají rovnosti s tuzemci na poli práva soukromého, v právu trestním a procesním, a že požívají

svobod ústavou zaručených, pokud nejsou výslovně cizincům odepřeny. Výjimky ze zásady rovnosti týkají se nejčastěji: rybolovu v pobřežních vodách, kabotáže, podomního obchodu, výčepnictví, akvokacie a někde dosud nabývání nemovitostí.

Míra práv cizincům přiznaných bývá určena v některých směrech *generálně*, takže nezáleží na státní příslušnosti cizincově, nebo v jiných směrech *speciálně* pro příslušníky určitých států; v tomto případě bývá rozhodujícím princip *reciprocity*. Velkou důležitostí tu hraje doložka o nejvyšších výhodách v příslušných smlouvách mezinárodních. Co do důležitosti má právo smluvní v tomto oboru rozhodnou přednost před právem zákonným, které ustupuje čím dále tím více do pozadí. Dnešní stav styků mezistátních nedovoluje, aby c. p. bylo systematicky a jednotně pro všechny cizince fixováno v zákonech. Individuelní smlouvy mezinárodní jsou pružnější a proto vhodnější; pokud nemají přesných norem, připadá úřadům úkol, často velmi těžký, aby nejen rozhodly konkrétní otázky sporné, ale také vyplňovaly četné mezery v zákonech. Někdy bývají uzavírány zvláštní smlouvy o „usazení“ (établissement) cizinců (Niederlassungsverträge). V moderní době s uznáním volnosti stěhování nejedná se již o právní základ pro možnost usaditi se na určitém cizím státním území, nýbrž o to, aby bylo přesně vymezeno právní postavení příslušníků jednoho kontrahenta na území kontrahenta druhého. Příslušné předpisy nalézáme ve smlouvách různě označených (smlouvy obchodní, konsulární, přátelské a p.). Jinak ovšem tomu bývá v etablišačních smlouvách s východními státy, podle nichž se Evropanům dostává privilegovaného postavení a jich koloniím někdy i jisté samosprávy. V důležitých obchodních střediscích Číny utvořily se dokonce společné kolonie Evropanů jako samosprávné jednotky; známa je zejména t. zv. vyslanecká čtvrt v Pekinu.

Ne všechny zákonné předpisy o cizincích sledují základní vývojovou linii, shora uvedenou. Některé státy, jsouce ohroženy cizinci, byly nuceny vydati zákony proti cizincům, t. zv. cizinecké zákony v užším slova smyslu; tak Spojené státy severoamerické, Anglie a v nejnovější době i Švýcarsko. Jde tu jednak o ochranu proti nevídaným přistěhovalcům vůbec, jednak proti cizím rasám zvláště. Pověstny jsou v tom směru americké zákony proti „žluté

rase“, t. j. prakticky proti Číňanům a Japoncům. Rovněž sem patří v různých státech vydané předpisy proti cikánům (viz čsl. zák. č. 117/1927 Sb. — podle § 9 je pobyt cizozemským potulným cikánům v Československé republice zakázán, nevykáží-li se zvláštním povolením ministerstva vnitra).

Jak je vidno, bývá c. p. v tom kterém státě určováno cizineckou politikou, a jelikož tato vychází v různých státech z různých potřeb, nemůže býti c. p. postaveno již nyní na pevný jednotný základ. Podstatný rozdíl bude v tom ohledu mezi státy, které cizinců potřebují a je do země lákají (jako dříve různé státy americké) a mezi státy, které se návalu cizinců brání.

Právní kategorie, které odpovídají pojům „státní občan“ a „cizinec“, jsou nyní dosti přesné a vyhraňují se čím dále tím více, ačkoliv situace cizinců se vždy více blíží oně státních občanů. Bylo by však omylem domnívati se, že každá z obou kategorií je úplně homogenní, t. j. že míra práv pro všechny osoby patřící do jedné nebo druhé kategorie je buď úplně nebo aspoň zásadně stejná. Tomu tak není. Nelze se tu obírat kategorií státních občanů, protože to není předmětem našich úvah. Ale k vůli srovnání budiž konstatováno, že právo různých států zná vedle plnoprávných státních občanů (jimiž jsou pravidelně občané domorodí) občany druhého řádu, na př. osoby naturalisované nebo příslušné k minoritní konfesi ve státech se státní církví — nehledě ani k tomu, že se činí někde rozdíl mezi poddanými (sujets) a občany ve vlastním slova smyslu (citoyens). Differenciace mezi cizinci je však ještě větší, i když nehledíme k tomu, že míra práv c-ých bývá různě vyměřena v témž státě smlouvami individuálními. Přicházejí tu v úvahu ještě jiné momenty, jako délka pobytu, usazení na státním území, nemovitý majetek na státním území, provozování živnosti nebo obchodu, manželství se státní příslušnicí, zrození na státním území a j. Je při tom pravidlem, že cizinci více připoutaní ke státu, ať délkou pobytu, ať svazky hospodářskými nebo rodinnými, mají více práv než ostatní. Tak v některých státech německých se vyvinul rozdíl mezi *Eingesessene* (cizinci, kteří mají nemovitý majetek na státním území) a jinými cizinci. Zajímavá hierarchie c-ých práv byla zavedena v Dánsku, kde se dokonce vytvořila mezi státními občany a cizinci střední skupina „dánských poddaných“.

Něco podobného shledáváme v Anglii u cizinců, kteří byli „naturalisováni“ na základě t. zv. „*lettres of denization*“.

2. Cizinci jako subjekty t. zv. právních a občanských. Je známou, ale ne všude dostatečně oceňovanou zásluhou francouzské revoluce, že naproti středověkým představám „poddaného“ a cizince zpola bezprávného proklamovala r. 1789 ve slavné „*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*“ v souladu s americkými politickými myšlenkami zásadu právní osobnosti jednotlivcovy, která má býti respektována v určitém minimálním rozsahu všude bez ohledu na státní příslušnost. Byla to silná, v pravdě revoluční idea, která chtěla způsobiti zásadní obrát v nazírání na cizince a na c. p. Význam této ideje, která pronikla v různých formách do ústavních řádů evropských států, zejména pod heslem t. zv. *z á k l a d n í c h* práv občanských, není seslaben rozpoznáním, zajisté správným, že byla výsledkem přirozenoprávních představ, od nichž se moderní zákonodárství úplně odvrátilo. Stopy této ideje v pozitivním právu nyní platném jsou zřetelné, i když právo toto opustilo některé obecné formulace revoluční doby a bylo nuceno dáti jistým heslům a názvům změněný nebo úplně nový obsah.

Kdežto původní revoluční ideologie operovala rozdílem mezi právy lidskými, která patří každému, a právy občanskými, která jsou vyhrazena Francouzům, mizí v ústavách porevolučních tento rozdíl a teorie i praxe zdůrazňuje spíše rozdíl mezi právy občanskými, vedle nichž se uvádějí práva „přirozená“ nebo „lidská“ přiznávaná zásadně i cizincům, a právy politickými, která se vztahují na státní organizaci a výkon státní moci a jsou vyhrazena státním příslušníkům. Odtud přecházejí tyto pojmy do ostatních právních řádů evropských; ovšem že není jednoty v nazírání ani přesného ohraničení pojmů. Sama nauka francouzská nemá dosud ustálených pojmů a zákony nerozeznávají důsledně mezi „*droits du citoyen*“ a „*droits de l'homme*“. Ani pojem práv civilních (*droits civils*) není ve Francii, a tím méně v ostatní Evropě jednotně vykládán. Také práva politická se pojímají v literatuře evropské někdy ve smyslu širším (= práva veřejná), takže se z nich cizinci zásadně nevylučují. Podle platného práva francouzského (ústava nevypočítává „základních práv“) přiznány jsou cizincům hlavně tyto svobody, resp. tato práva: svoboda osobní,

volnost pohybu a pobytu, svoboda svědomí a víry, volnost projevu mínění, volnost v provozování živností a obchodu, svoboda shromažďovací a nedotknutelnost obydlí jakož i majetku; praxe jim přiznává i právo petiční. Rovnost mezi občany a cizinci platí tedy ve Francii nejen v oboru práva soukromého, nýbrž i co do t. zv. základních práv nebo občanských svobod (Freiheitsrechte), pokud nestanoví jinak speciální zákony.

Pokud ústavní listiny evropských států mluví všeobecně o právech občanských (nebo základních právech občanských), myslí buď výlučně nebo v první řadě na státní občany, protože v ústavách jde o základní pravidla státní organizace. Ale cizinci bývají pravidelně buď na základě praxe nebo na základě smluv rovněž účastni práv těchto, pokud nejsou stanoveny výjimky zákonem. A tak skutečný stav je často úplně jiný než v zákonech ústavních.

Uznává se, že ústavní záruka platí vůbec jen naproti státním občanům, a že práva tato naproti cizincům mohou býti omezena nebo zrušena obyčejným zákonem.

Zsou ovšem ústavy, které výslovně přiznávají t. zv. základní práva občanská v š e m o b y v a t e l ů m, t. j. i cizincům, tak na př. ústava dánská nebo italská (podle panujícího mínění). Sem patří také ústavy některých států amerických a moderní praxe anglická. Mluví se tu o systému teritoriálním, naproti systému personálnímu. Jsou ovšem státy, kde se výslovně rozeznává mezi svobodami zaručenými všem obyvatelům a svobodami vyhrazenými státním občanům. Zde se tedy oba systémy kombinují. Tento postup lze jen schvalovati pro dobu nynější.

Většinou přiznávají však evropské ústavy t. zv. základní práva, pokud se týče jisté svobody, po vzoru francouzské ústavy z r. 1814 výslovně j e n s t á t n í m o b ě a n ů m. Tak zejména v Německu. Sem patřila také ústava rakouská z r. 1867, ale některé prováděcí zákony jakož i zákony vydané před prosincovou ústavou a v platnosti zachované výslovně rozšířily jistá „základní práva“ i na cizince. Je zajímavé, že v ústavních pokusech z doby kolem r. 1848 nejen u nás, ale i v Německu, byla ještě dosti silná ozvěna „lidských“ nebo „přirozených“ práv, která přísluší každému. Nelze se diviti, že již před tím také obč. zák. rak. (§§ 16, 17 a 33) vycházel z představy o „přirozených právech“ každého člověka. Dnes chráníme se takových před-

stav a vyhýbáme se až nápadně i názvům, které na ně upomínají. Píšeme na př. o lidských anebo základních právech v uvozovkách, abychom nebyli v podezření, že věříme v nějaké právo přirozené. Myslím, že tu jdeme často příliš daleko. Jsme-li přesvědčeni o pozitivnosti veškerého práva, můžeme bez nebezpečí mluvit o právech lidských, která ten který stát přiznává i cizincům, tedy každému člověku — na rozdíl od práv občanských; důsledně pak uznáme, že není určitých lidských práv tam, kde jich stát neuznává a nepřiznává.

3. C i z í m a j e t e k n a s t á t n í m ů z e m í. Bylo již uvedeno, že mezi t. zv. lidská práva počítal se nárok každého jednotlivce na ochranu jeho soukromého majetku. Vlastnictví bylo revolucí francouzskou prohlášeno za nedotknuté právo, jehož může býti někdo zbaven jen z důvodů veřejné nutnosti a za spravedlivou náhradu. Je známo, že francouzská revoluce se nejen neobrácela proti vlastnictví, nýbrž právě naopak vyzvedla ideu vlastnictví v zájmu nižších občanských vrstev. Čl. 17. Deklarace práv lidských a občanských praví: „La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.“ Zásada tato se opakuje ve Francii až do ústavy z r. 1848, která ve svém čl. 11 ustanovuje: „Toutes les propriétés sont inviolables. Néanmoins l'État peut exiger le sacrifice d'une propriété pour cause d'utilité publique, légalement constatée et moyennant une juste et préalable indemnité.“ V té formulaci přešla pak tato zásada do evropského zákonodárství a platí jako součást pozitivního práva v tom rozsahu, jak to stanoví právo příslušné země. Stát může svobodně omeziti nabývání majetku, zejména se strany cizinců, a také upravit modalitu jeho záboru pro účely veřejné. Posouzení, čeho vyžaduje veřejný zájem, náleží ovšem jen státu, o nějž jde. V tom směru není žádných norem, které by státy stejně zavazovaly. Jsou ovšem jisté normy typické v jednotlivých právních řádech vnitrostátních. Ve státech západní civilizace bývá cizincům zásadně dovoleno nabýti majetku a poskytuje se jim v tom ohledu stejná úřední ochrana jako státním občanům, pokud není výjimky stanovené zákonem.

Uznává se obecně v teorii i praxi, že stát je z o d p o v ě d e n z a š k o d y, které

způsobil na svém území cizincům tím, že jednal nebo něčeho opomenul v rozporu s mezinárodním nebo smluvním závazkem. To platí jak o škodách způsobených osobě cizincově tak o škodách na jeho majetku. Nezáleží na tom, byla-li škoda způsobena aktem zákonodárným, správním nebo soudním, a také nezáleží na tom, jednal-li dotyčný státní orgán v mezích své kompetence, či nikoliv. Stát zodpovídá dokonce i za škody způsobené jeho příslušníky (nikoli orgány úředními), jestliže opomenul učiniti obvyklá opatření, aby zabránil akcím škodu způsobivším, nebo jestliže neposkytne cizincům v tom směru stejnou ochranu jako svým příslušníkům. Stát je zodpověden také v případech odepření spravedlnosti (déní de justice), jakož i za rozhodnutí, která vyplynula zřejmě jen za zajatosti proti cizincům. Uznává se povinnost státu nejen nahraditi škodu, nýbrž i poskytnouti satisfakci podle okolností (formální omluva, potrestání úředníka škodu způsobivšího a j.). Povšechně lze říci, že v celém tom problému pronikají dvě hlediska, podle nichž se rozhoduje, je-li stát zodpověden čili nic: 1. konal-li vše, co lze očekávati normálně od řádně organizovaného státu, 2. nejednal-li hůře s cizinci než s příslušníky. Ale je v tom ještě mnoho mlhavého a nedostatek precizních předpisů se pocituje již nyní velmi silně. Je příznačno, že se současně začaly obíratí tímto důležitým a velmi choulostivým problemem dvě nejdůležitější instituce pro mez. p.: Společnost národů ve svém komitétu pro kodifikaci p-a mezinárodního a Institut mezinárodního p-a, jenž v Lausanne letos učinil v tom směru řadu usnesení na základě zprávy příslušné komise. A je zajímavé, že návrhy, připravené pro plena obou společností, nedošly ke stejným výsledkům ve všech směrech; celkem vymezuje Institut zodpovědnost státu širěji než uvedený komitét Společnosti národů.

Praxe velmocí naproti státům malým bývá velmi drsná; velmoci žádaly často bezohledně náhradu za porušení nabytých práv nebo škodu způsobenou majetku jich příslušníků a obdržely žádanou náhradu díky své ozbrojené moci, kterou mohly položit na váhu. Malé státy často vyhovují prohlašující, že tak činí z dobré vůle v zájmu pokoje a nikoli z povinnosti. Latinské státy americké bránily se proti libovůli velmocí mimo jiné také tím, že hleděly vlastními zákony vymeziti pojem odepření spravedlnosti, ale celkem bez úspěchu; velmoci žá-

dají pravidelně náhradu bez ohledu na zákonodárství státu provinilého. Je velkou překážkou rozvoje mezinárodního práva, že se mocné státy příliš stotožňují se zájmy svých průmyslových i obchodních firem a bankovních podniků v cizině. Správně uvádí B o r c h a r d, že se takto rozpory hospodářské lehce přeměňují v politické konflikty, které vedly již často dokonce k válkám. Malé nebo zaostalé státy brání se pravidelně proti nemírným požadavkům velmocí, protože nelze z praxe těchto konstruovati nějakého obecného p-a mezinárodního. Právem se doporučuje také opatrnost v oceňování příslušných nálezů rozhodčích soudů mezinárodních jakož i názorů hájených v literatuře. Nelze uznati za pravidlo p-a mezinárodního, co není v mezinárodní praxi států, z níž možno usuzovati na existenci obyčejového práva.

V nauce není celkem sporu o přípustnosti expropriace cizího majetku. Uznává se, že majetek cizinců může býti vyvlastněn stejně jako majetek příslušníků, když toho vyžaduje veřejný zájem (utilité publique), ale jen proti spravedlivé náhradě. Nezáleží na tom, byla-li expropriace provedena aktem správním, soudním nebo zákonem. Povinnost státu k náhradě pokládá se za normu obyčejového p-a mezinárodního. Mluví pro to praxe států i četné nálezy rozhodčích soudů mezinárodních, jimiž přiznána byla náhrada za zrušené cizí koncese nebo zabraný cizí majetek. Státy reklamující často se při tom odvolávají na princip ochrany nabytých práv, ale princip tento je v mezinárodním právu dosud nejasný a sporný. Je sice jednotnost v tom, že stát expropriující jest povinen k náhradě, ale ohledně výše náhrady se názory rozcházejí. Většinou se požaduje plná náhrada, ale není shody o tom, jak jest plnou náhradou určiti a je-li stát reklamující v tom směru vázán eventuelními zákony státu k náhradě povinného.

Od expropriace lišiti jest t. zv. válečnou a poválečnou likvidaci cizího majetku ve smyslu mírových smluv z r. 1919/20 čili likvidaci nepřátelského majetku ve smyslu těchto smluv. Likvidace taková je hlavním typem t. zv. „opatření disposičních“, která mají za účel přenéstí vlastnictví z nepřátelského příslušníka na jinou osobu (tedy také prodej nebo zrušení titrů a cenných papírů). Vedle těchto opatření staví mírové smlouvy „mimořádná opatření válečná“, která znemožňují nepřátelskému vlastníku volné užívání, ale ne-

dotýkají se podstaty práva vlastnického (zavedení dohledu, vnučené správy, sekvestrace, zabavení, zužitkování nebo obstarání nepřátelských aktiv). Jemožno shrnouti obě kategorie pod jménem „mimořádných opatření válečných v širším slova smyslu“. Režim těchto mimořádných opatření je podle mírových smluv v podstatě tento: Ve státech poražených zrušují a zastavují se taková opatření a příslušný majetek musí býti vrácen oprávněným. Naopak vyhražují si státy vítězné právo k takovým opatřením na svém území. Příslušníci mocností spojených a sdružených mají nárok na náhradu škod způsobených mimořádnými opatřeními států poražených a mohou se po př. obrátiti na příslušný rozhodčí soud mezinárodní, zřízený podle té které mírové smlouvy pro spory majetkové mezi dotýčným státem vítězným a státem poraženým, po př. mezi jich příslušníky. Majetek příslušníků států poražených na území států vítězných jest prohlášen za zástavu pro pohledávky příslušníků států vítězných. Pokud nebyl majetek poraženým státem vrácen in natura, provede se súčtování čištění výtěžku likvidace mezi dotýčnými dvěma státy prostřednictvím úřadu verifikačního a kompenzačního zřízeného podle příslušné mírové smlouvy pro placení a vymáhání nepřátelských dluhů; aktiva jest připsati k dobru státu, jehož příslušníkem jest vlastník, a eventuelní saldo ve prospěch státu poraženého súčtuje se na účtu reparačním. Nebyl-li úřad verifikační a kompenzační zřízen, vyplatí stát poražený výtěžek likvidace přímo oprávněnému nebo jeho vládě; stát vítězný může z výtěžku uspokojiti reklamace svých příslušníků, po př. jiné jich pohledávky za příslušníky dotýčného státu nepřátelského jakož i reklamace proti vládě tohoto státu z doby mezi 28. VII. 1924 a vstupem státu vítězného do války — a eventuelní přebytek může býti zadržen à conto účtu reparačního. Pokud jde o nové státy nebo státy, které nemají nároku na reparace, musí býti výtěžek likvidací, provedených v těchto státech, vyplacen přímo vlastníkům. Stát poražený jest povinen odškodniti své příslušníky za likvidaci jich majetku ve státech vítězných; pokud jde o majetek příslušníků států vítězných na území států poražených, nesmí stát poražený naproti němu učiniti žádných nepříznivých opatření diferenčních, t. j. musí s ním nakládati stejně jako s majetkem svých příslušníků. Viz čl. 297 smlouvy Versaillské, čl. 249

smlouvy St. Germainské a čl. 232 smlouvy Trianonské. Zvláštní předpisy pro „území postoupená“ jsou obsaženy v VIII. oddílu smlouvy St. Germainské (čl. 263 sl.) a Trianonské (čl. 246 sl.). Především neplatí tu předpisy o zřízení úřadu verifikačního a kompenzačního. Vláda rakouská i maďarská je zavázána vrátiti majetek (práva a zájmová účastenství) „příslušníkům bývalého císa. rakouského“ a „příslušníkům bývalého krále uherského“, t. j. svým bývalým příslušníkům, kteří nabyli ipso facto příslušnosti některé mocnosti spojené a sdružené, za to však podle čl. 267 St. Germain a 250 Trianon nesmí býti majetek Rakušanů a Maďarů (rak. a maď. společností) ležící na území bývalého mocnářství rak.-uher. podroben z á b o r u a n i l i k v i d a c i ve smyslu shora uvedených předpisů mírových smluv. Majetek tento jest vrátiti vlastníkům, a to osvobozený od všech mimořádných opatření v širším smyslu od 3. XI. 1918 (příměří) do nabytí působnosti příslušné mírové smlouvy, a v takovém stavu, v jakém byl, když se stalo opatření, o něž jde. Jest to výjimka z práva likvidovati nepřátelský majetek, která přísluší podle všeobecných předpisů čl. 267 St. Germain a 232 Trianon i cesionářským státům rak.-uh. monarchie, tedy také Československu. Výjimku tuto prosadila rakouská delegace na mírové konferenci hlavně poukazem na spojitost hospodářského života v bývalém Rakousku a katastrofální účinky předpisu, jenž by likvidaci státům cesionářským dovoloval. Koncese získaná delegací rakouskou přišla k dobru i Maďarům, kteří dovedli na této cestě postoupiti ještě o krok dále: prosadili dodatek ve čl. 250 Trianon, podle něhož „reklamace, které by snad byly učiněny příslušníky maďarskými podle tohoto článku, budou předloženy smíšenému rozhodčímu soudu, ježž má na zřeteli čl. 239“. Tak bylo přiznáno Maďarům, a to jim samým mezi státy poraženými, právo vznášeti četné dispoice zákonodárné, soudní i administrativní států okolních před forum mezinárodních rozhodčích soudů a snažiti se pomocí jich jurisdikce modifikovati předpisy mírové smlouvy Trianonské ještě dodatečně ve svůj prospěch. Lze se jen diviti, že jejich úmysl nebyl prohlédnut již na mírové konferenci a že se na mnohých místech nevidí ani dnes. Tím, že mírová konference dala Maďarům do ruky privilegium mezinárodní jurisdikce ve věcech likvidace nepřátelského majetku,

ohrozila značně mír ve střední Evropě. Je to opatření nerozvážené a přímo nepochopitelné hledě zejména ke složení příslušných rozhodčích soudů mezinárodních, kde jedna jediná osoba neutrální bývá soudcem nad pravoplatností zákonů ve státech vítězných — ovšem nikoli velkých. Pokud jde o náš poměr k Německu, přichází v úvahu čl. 297 h), 2 Versailles, podle něhož za majetek likvidovaný v nových státech nebo ve státech, které nemají práva na reparace, jest výplatiti výtěžek přímo vlastníku. Dokáže-li však tento, že dispozicemi, kterými jsou v rozporu s obecným zákonodárstvím ve státě (en dehors de sa législation générale), byla nespravedlivě způsobena újma na ceně, může příslušný rozhodčí soud mu přiznati slušnou náhradu (indemnité équitable), kterou zaplatí dotyčný stát. Otázka likvidace říšsko-německého majetku v Československé republice byla blíže upravena v úmluvě o provádění čl. 297 Versailles uzavřené mezi oběma státy dne 29. VI. 1920 v Praze (viz nař. vl. č. 350/1921 Sb.).

Pojem a účel likvidace nepřátelského a exnepřátelského majetku je jasný, podržíme-li na mysli hlavní věc, totiž že se jedná o něco specifického mezi nepřáteli (bývalými nepřáteli). Prvek nepřátelství musí v takové akci býti. Likvidace musí býti v souvislosti s válkou, jak to výstižně precisoval prof. Jěze, nebo, jak praví Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti ve svém rozsudku č. 7, musí býti řízena proti nepřátelským příslušníkům jako takovým (comme tels). I poválečná likvidace má svůj původ v nepřátelství a proto má smysl jen jako přechodná instituce v bezprostřední souvislosti s válkou. To se úmyslně přehlíží v Německu i Maďarsku a pojem likvidace nepřátelského majetku uměle se rozšiřuje, aby tu byla možnost vznášeti příslušné rozepře na forum zmíněných rozhodčích soudů mezinárodních. Jsme uprostřed houževnatého zápasu o pojem likvidace nepřátelského majetku, a to nejen před uvedenými rozhodčími soudy, ale i v literatuře. Není té doby aktuálnějšího thematu v literatuře p-a mezin-ho. Bojuje se zejména o otázku, může-li taková poválečná likvidace býti obsažena (skryta) v zákonech generelní povahy, které nerozeznávají mezi příslušníky a cizinci (proto se mluví o likvidaci zastřené — liquidation déguisée), anebo musí-li míti povahu opatření diferenčního, t. j. namířeno jen proti bývalým nepřátelům. Judikatura rozhodčích soudů mezi-

národních v tom směru postrádá jednotné linie. Ostatně ani diferenční povaha není vždy rozhodující, nýbrž souvislost s válkou, jak bylo výše uvedeno.

Od obyčejné expropriace a poválečné likvidace cizího majetku jest zásadně rozeznávati případy, kdy stát obecnými zákony vydanými v zájmu veřejném a z důvodů sociální politiky dotkne se majetku všech svých obyvatelů, t. j. státních občanů i cizinců. Pro tento případ nemá mezin. p. žádných pravidel v zájmu cizinců. Jest tedy možno nejvýše požadovati, aby s nimi bylo nakládáno rovně jako se státními občany. To se ovšem popírá se strany některých spisovatelů, kteří požadují i v tomto případě plnou náhradu za zabraný majetek cizincův, a to i tehdy, když státním občanům povoluje zákon náhradu pouze částečnou. Na odůvodnění tohoto názoru se říká, že je zásadní rozdíl mezi cizincem a tuzemcem; kdežto tento žije výlučně podle práva vnitrostátního, žije prý onen mimo to podle p-a mezin-ho, které prý zakazuje každý zásah do majetku cizincova vyjma expropriace proti plné náhradě; stát prý nemůže se vyhnouti povinnosti respektovati tento předpis mezin-ho p-a tím, že současně poškozujee majetek svých občanů; naproti těmto má prý úplně volnou ruku, nikoli však naproti cizincům, kteří jsou chráněni p-em mezin-m a případně diplomatickou intervencí svého vlastního státu; proto prý mají cizinci naproti státním občanům postavení privilegované (!). Loewenfeld jde dokonce tak daleko, že popírá podřízenost cizincovu právnímu řádu státu pobytu a prohlašuje (na uv. m. str. 1898): „Für Ausländer gilt dagegen nur (!) das Völkerrecht“. Naproti tomu správně zdůrazňuje Borchard (na uv. m. str. 11): „Le résident étranger ne tient pas ses droits directement du droit international, mais des lois de l'Etat de résidence, bien que le droit international impose à ce dernier certaines obligations . . .“ Že státní zákony mohou býti v rozporu s p-em mezin-m a že v takovém případě má přednost p. mezin., toho ovšem dnes již popírati nelze (internacionalisté byli s tímto zásadním názorem izolováni až do světové války). Právnímu přesvědčení zajisté odpovídá směrdatný názor Stálého dvoru mezinárodní spravedlnosti, projevený v rozsudku č. 7 těmito, snad příliš radikálními slovy: „Au regard du droit international et de la Cour qui en est l'organe, les lois nationales sont des simples faits, manifesta-

tions de la volonté et de l'activité des Etats, au même titre que les décisions judiciaires ou les mesures administratives.“ Ale celá koncepce privilegovaného postavení cizinceva majetku ve státě je pochybena, přenášejíc nekriticky právní představy uplatněné ve smlouvách s Čínou a jinými státy Dálného Východu na poměry mezi západními státy samými a nerozeznávajíc mezi obyčejnou expropriací a obecným právem postihujícím všechny majetek nebo všechny majetek určité kategorie ve státě, jako je tomu na př. u československých zákonů o t. zv. agrární reformě. Zde je provedena zásada rovnosti všech obyvatelů bez ohledu na státní příslušnost, na národnost, na náboženství. Zásada rovnosti mezi cizinci a tuzemci, která je pravidlem a nejvyšší metou vývoje ve vzájemných poměrech mezi státy civilisovanými (na rozdíl od států východních, kde bývá uplatněna zásada privilegovaného postavení Evropanů), právě vyžaduje, aby při obyčejné expropriaci byla poskytnuta náhrada plná, poněvadž se naproti expropriovanému podniká krok mimořádný, jehož jsou ušetření ostatní obyvatelé, ale požadovati plnou náhradu pro cizince při obecné regulaci majetku zákonem, při níž by státní občané obdrželi náhradu toliko částečnou — to odporuje zřejmě spravedlnosti. Cizinec musí s pobytem na státním území převzítí riziko zákonodárných změn v budoucnosti (není-li proti tomu zabezpečen v ý s l o v n ý m předpisem mezinárodní smlouvy). Ostatně privilegované postavení cizího majetku nebylo by pro státy, které je reklamují, požehnáním v budoucnosti; vedlo by k omezení přístupu cizinců na státní území (což je v rozporu s moderními tendencemi p-a mezin-ho) a po případě, jako v Číně, k lidovým projevům a bouřím proti cizincům. Situace je ostatně stejná jako při daňovém břemenu; zde je zásada rovnosti uznávána bez výhrady a přece nikdo nepopře, že stát může, aniž by porušoval mezin-ho p-a, i touto nepřímou cestou znehodnotiti majetek cizincův podobně jako majetek tuzemcův. Vidí-li se v diplomatické protekci cizího majetku jakési privilegium, budiž. Ale nesluší zapomínati, že se to privilegium týká pouze práva formálního a že nelze z něho činiti dedukci pro právo materiální.

Ovšem stát se může ve smlouvě zavázati, že poskytne majetku příslušníků druhého kontrahenta jisté privilegované postavení naproti vlastním občanům. Nic tomu nestojí v cestě. Ale sluší dobře uvá-

žiti, že výjimečné dispozice v určité smlouvě individuální nejsou obecným p-em mezin-m, nemusí se s ním shodovati, ba mohou mu odporovati (jako mu skutečně odporují mnohé klausule smluv se státy východními). Pletení dispozic individuálních smluv mezinárodních s p-em mezin-m (není-li bližšího údaje, rozumí se tím vždy mezin. p. obecné) je v literatuře na denním pořádku, ač jde o věc základní důležitosti a pojmy praejudikující četným závěrům praktickým. Při konstrukci obecných pravidel p-a mezin-ho jest postupovati s krajní opatrností a respektovati v první řadě praxi států, a to všech států. V našem případě není ani praxe států ani teorie jednotna. Proto není žádného uznaného pravidla v obecném právu mezinárodním o privilegované situaci cizineckého majetku. Dlužno trvati na zásadě rovnosti — a dokonce ta může býti prolomena v neprospěch cizinců státním zákonodárstvím. Odpůrcové namítají: ano souhlasíme s principem rovnosti, ale pouze za předpokladu, že se stát chová jako stát civilisovaný — t. j. (!) že dává plnou náhradu za zabraný cizí majetek. Bylo již vyloženo, že je v tom jisté pletení pojmů. Někdy se však stát civilisovaný pojímá přesněji: jako stát se spořádanou správou a justicií, která poskytuje cizincům jistou relativní bezpečnost. Při tomto pojetí mohli bychom se zajisté spřáteliti se zmíněnou výhradou; ba zdá se mi, že toto pojetí dobře odpovídá nynějšímu stavu ve vývoji p-a mezin-ho. Z toho by se tedy podával závěr: Mezi státy se spořádanou správou a justicií platí jako pravidlo mezin-ho p-a zásada, že cizinec ohledně ochrany svých majetkových práv může činiti nárok toliko na stejné nakládání s tuzemci a že tudíž nemá, pokud by výjimka nebyla jasně stanovena ve smlouvě, žádného privilegovaného postavení. Je možno dokonce souhlasiti i s názorem, že stát nemůže obcházeti svých mezinárodních závazků obecnými zákony, platnými pro cizince i pro občany. Jestliže se na př. stát A zavázal naproti státu B, že nezabere majetku příslušníků státu B bez plné náhrady, nemůže se zbaviti svého závazku později vydáním zákona o zabírání majetku za náhradu částečnou; zde se jedná o ochranu skutečně nabytých práv. Jen ten smysl, právnícky dobře odůvodněný, má často nyní citovaná věta ze známého rozsudku č. 7. Stálého dvoru mezinárodní spravedlnosti: „Or, une mesure défendue par la

Convention ne saurait devenir légitime au regard de cet instrument du fait que l'Etat l'applique aussi à ses propres ressortissants.“ Ovšem jedno je jisto: aby tato zásada mohla býti aplikována na konkrétní případ, musí býti prokázáno, že stát výslovně takový závazek převzal.

Pokud jde speciálně o československou agrární reformu, tu je jasno především, že nemá ničeho společného s obyčejnou expropriací, leda snad důvod ležící v obecné prospěšnosti; je však na první pohled jasno, že jde v obou případech o jiný smysl po př. stupeň obecné prospěšnosti. Agrární reforma byla aktem pro sebezachování státu, tedy aktem životní důležitosti, a je tu dán podle toho nejvyšší možný stupeň veřejného zájmu. Je rovněž nepodjatému oku jasno, že není zahalenou likvidací exneprátelského majetku. Přímo absurdní je domněnka, že by stát zabral část majetku všem svým obyvatelům, tedy v první řadě svým příslušníkům, aby se „pomstil“ několika cizincům exneprátelským, po př., aby „denationalisoval“ jich majetek. Zde cizinci byli prostě postiženi jako tuzemci novým sociálně politickým zákonodárstvím státu. Byla by absurdní také domněnka, že vítězné státy povolily Maďarům nebo Němcům naproti sousedním státům jakési privilegium naprosté nedotknutelnosti majetku jich příslušníků — privilegium, jehož nedopřály ani svým příslušníkům. Jest totiž Francouz, Angličan, Ital a p. při československé agrární reformě odkázán na náhradu zákonem československým stanovenou a nemůže se odvolati k žádné mezinárodní instanci. Z tohoto srovnání je viděti zcela jasně, že mírové smlouvy myslely při poválečné likvidaci opravdu jen na akty nepřátelské řízené bezprostředně po válce proti exneprátelskému majetku. Maďarská delegace na mírové konferenci mluvila přímo o československé agrární reformě a jedině, čeho se obávala, byla možnost horšího nakládání s Maďary; proto žádala a prosadila dodatek k cit. čl. 250 Trianon. Dnes ovšem ani maďarská vláda ani maďarští velkostatkáři nechtějí o rovnosti ničeho slyšeti. Žádají plnou náhradu za zabraný majetek a obrátili se se svými žalobami na československo-maďarský rozhodčí soud předstírajíce, že agrární reforma československá je zahalenou likvidací ve smyslu mírových smluv. Ve skutečnosti jde o politickou akci proti sousedním státům. Ve stejné situaci naproti Maďarsku jako Československá republika je totiž

také Jugoslavie a Rumunsko — a naproti Německu (i příslušníci Říše německé podali žaloby proti Československé republice u rozhodčího soudu československo-německého) také Polsko. Všechny zmíněné státy provedly agrární reformu (ostatně i státy jiné a samo Maďarsko) a všechny se brání kompetenci mezinárodních rozhodčích soudů v těchto věcech — plným právem. Rozhodčím soudům předložen byl všemi zúčastněnými státy rozsáhlý materiál procesní, ale také zcela mimořádný materiál vědecký ve formě dobrých zdání znalců p-a mezinho. Maďarská vláda obrátila se na všechny přední vědecké autority v tom oboru a získala — díky své známé propagandě — řadu příznivých posudků. Zaráží přímo, že různí teoretikové francouzští podporují akci maďarskou, a to někteří z nich až příliš nápadně. Jde o velký spor a boj — nejen právnícký, nýbrž zároveň politický. Politické aspekty celého toho komplexu otázek jsou velmi zajímavé, ba některé z nich velmi delikátní. Svě stíny vrhá sem především boj mezi velkými a malými státy, mimo to pak boj o koncese v Sovětském Rusku. Západní velmoci nerady by praejudikovaly svým požadavkům naproti Sovětům stran bývalých koncesí v Rusku a proto by asi spíše inklinovaly k zásadě plné náhrady za všech okolností a bez ohledu na tuzemce. Politické tendence vlád nezůstávají bez vlivu ani na právníckou literaturu. Mimo to hraje tu důležitou roli i politické přesvědčení jednotlivců. Spisovatelé a právníci konservativní vidí s Maďary v agrárních reformách sousedních států zahalenou válečnou likvidaci a pomáhají maďarské šlechtě; lidé pokrokoví v cizině hájí zásadu, že agrární reforma je vnitřní záležitostí každého státu a odmítají zásadně kompetenci rozhodčích soudů mezinárodních. Nekompetence byla by zcela evidentní, kdybychom měli co činiti s argumenty jen právníckými.

V literatuře činí se pokusy o jakési kompromisní řešení v otázkách vyvolaných agrárními reformami. Hledají se nové formule a mínění autorů se nikterak nekryjí — nový důkaz, že tu není normy p-a mezinho obecně uznané. Fachiri na př. soudí, že žalobci před rozhodčími soudy mají naději na úspěch jen, když prokáží: 1. buď horší zacházení s cizinci (disposice povahy diferencí), 2. nebo že nebyla dána vůbec žádná náhrada anebo tak nepatrná, že zábor je v podstatě konfiskací. Bellot soudí, že je stát zodpověden naproti cizincům i za dis-

posice aplikované stejně na tu- i cizozemce, byla-li jimi spáchána „velká křivda“ (gross injustice). Kunz požaduje s mladickým zápalem plnou náhradu prostě vždy. Podiv vzbuzuje lehkost, s jakou někteří spisovatelé konstruují „obecné právo mezinárodní“, neoptavše se napřed všech států, zdali ono „právo“ pokládají za závazné.

Nás ovšem tu zajímá jen právní stránka dotyčných sporů, a to jen pokud jde o situaci cizího majetku na státním území. V tom směru neměl by nikde zůstatí bez povšimnutí oficiální projev Nejvyšší rady ze dne 6. I. 1922 v Cannes. Jednalo se tenkrát, jak je známo, o přípravu janovské konference, na níž byly pozvány Sověty, a právní i politickou základnu pro jednání s nimi. Západní velmoci formulovaly v první resoluci z Cannes způsobem oficiálním a solenním zásadní stanovisko platného p-a mezin-ho ohledně režimu vlastnického a potvrdily naprostou suverenitu států v tomto směru. Text resolute: „Nations can claim no right to dictate to each other regarding the principles on which they are to regulate their system of ownership, internal economy and government. It is for every nation to choose for itself the system which it prefers in this respect.“ (Citováno podle anglické předlohy parlamentní.) Tím výslovně uznána byla legitimita i komunistického zřízení, t. j. zrušení soukromého vlastnictví ve státě. Dále následují ovšem jisté výhrady pro mezinárodní úvěr (právní bezpečnost, uznání dluhů, náhrada způsobených škod a p.), ale tyto výhrady nikterak se nedotýkají dříve uvedené právní zásady. Velmoci neodvážily se prohlásiti tyto výhrady za normy obecného p-a mezin-ho, poněvadž se o těch výhradách právě mělo vyjednávatí a bylo tudíž neurčito, zdali zůstanou v platnosti nebo budou modifikovány. Jestliže úplné zrušení soukromého vlastnictví ve státě neodporuje mezin-mu p-u, tím méně kterákoliv agrární reforma.

Pro thesi, že stát vlastně ani není povinen přiznati cizincům rovnost co do ochrany osoby a majetku lze nyní uvéstí ještě jiný dokument sice jen polooficiální, ale zvláště výmluvný, totiž: Zprávu komitétu pro kodifikaci mezin-ho p-a, zřízeného Společností národů, která byla přijata v sezeních z března a dubna 1927 a nato předložena Radě k dalšímu řízení. Mezi otázkami, jež byly shledány „zralými“ pro kodifikaci, je také: „Responsabilité des États en ce qui concerne les dommages causés sur leur territoire à la personne ou aux

biens d'étrangers.“ V příslušné zprávě se praví o právní situaci cizinců: „Ici, aussi, la volonté de la communauté se trouve bien définie. Elle accepte que les droits susmentionnés soient le minimum qu'un État doit reconnaître à l'étranger qui se trouve sur son territoire, mais elle ne reconnaît pas, pour cela, le droit d'exiger un meilleur traitement pour l'étranger que celui qui est accordé au national. Le maximum qui puisse être exigé pour un étranger est donc l'égalité civile, par rapport aux nationaux. Mais cela ne veut pas dire qu'un État est obligé de concéder ce traitement aux étrangers, s'il n'existe pas un traité qui stipule cette obligation. Nous voulons dire par là qu'un État outre passe son devoir, lorsqu'il offre aux étrangers un traitement semblable à celui qu'il accorde à ses nationaux. Il ne leur doit surtout pas davantage, et y prétendre serait, moralement et juridiquement, inadmissible autant qu'injuste.“ Zdá se mi, že po tomto posudku expertů, jmenovaných Společností národů, bychom mohli považovati naši otázku za rozhodnutou definitivně. Pořádá se z ní totiž jako nesporný fakt, že není žádného předpisu obecného p-a mezin-ho ve prospěch privilegovaného postavení cizinců v té věci. Zpráva připojuje také výtahy z oficiálních odpovědí vlád na dotazník jim v té věci zaslaný. Rozbor těchto odpovědí byl by velmi zajímavý, pokud jde o naši otázku. Zde stačí uvéstí, že Francie pokládá obecnou smlouvu mezinárodní v té věci za vůbec nemožnou. Tato otázka „touche de trop près à la politique intérieure ou extérieure des États, à leur vie sociale, à la stabilité de leurs institutions, pour qu'on puisse envisager, sans des dangers sérieux, des stipulations conventionnelles ou générales acceptables par tous les États, les uns vis-à-vis des autres“. Tedy další důkaz, že pro otázku není dosud žádných norem p-a mezin-ho — jistě ne obecného p-a mezin-ho. Pokud jde o Anglii, ta vítá pokus o úpravu formou smluv, ale s některými návrhy komitétu nesouhlasí.

Je zajímavavo, že Institut mezin-ho p-a, jenž se rovněž obírá, jak bylo již řečeno, problémem ochrany cizího majetku, vyhnul se úmyslně sporným otázkám, které vznikly z agrární reformy, a vyhradil je zvláštnímu pozdějšímu studiu, jak je zřejmo

ze zprávy příslušné komise ku čl. 5., kde se praví: „D'après le principe énoncé à l'alinéa premier, la responsabilité de l'État à raison des lois affectant les droits acquis des étrangers dépend de la question de savoir si et dans quelle mesure il est obligé de maintenir et donner effet à ces droits. L'examen de cette question pourra, le cas échéant, former l'objet d'un examen ultérieur de la part de l'Institut.“ Ale Institut dotknul se aspoň nepřímo naší otázky interpretační zásadou, kterou navrhuje, totiž: pokud není výslovných jinakých ujednání, mají se smlouvy o ochraně cizinců vykládati tak, že stát je zavázán pouze k normálním opatřením a že s cizinci má se nakládati stejně jako s tuzemci. Na těchto zásadách spočívají vůbec pravidla, jež přijal Institut v Lausanne dne 31. VIII. 1927 jednáje o „Responsabilité internationale des États à raison des dommages causés sur leur territoire à la personne ou aux biens des étrangers“. Jde o pravidla de lege ferenda, jež Institut doporučuje ku přijetí v mezinárodní praxi. Zvláště jasně vyslovena tu byla zásada rovnosti ve čl. 4., jež jedná o škodách způsobených cizincům jednotlivci a je takto formulován: „Réserve faite des cas où le droit international appellerait un traitement de l'étranger préférable à celui du national, l'État doit appliquer aux étrangers, contre les faits dommageables émanant de particuliers, les mêmes mesures de protection qu'à ses nationaux. Les étrangers doivent en conséquence avoir au moins le même droit que ceux-ci à obtenir des indemnités.“ Je z toho jasno, že zásada rovnosti má být pravidlem a privilegovaná situace cizinců výjimkou, jež se samozřejmě musí opírat o jasný předpis mezinárodní smlouvy; mimo to je obecně uznáno, že výjimku jest vykládati restriktivně a že tudíž případy pochybné jest rozhodnouti podle pravidla a nikoli podle výjimky.

Snad najde Společnost národů nějaké východisko ze sporů, které vznikly z agrárních reform a točí se kolem otázky rovnosti mezi cizinci a tuzemci. Když totiž rozhodčí soud rumunsko-maďarský rozsudkem ze dne 10. I. 1927 prohlásil se kompetentním ve věci agrární reformy rumunské, odvolala vláda rumunská za jednomyslného souhlasu parlamentu (i zástupcové menšin hlasovali pro) národního soudce v uvedeném rozhodčím soudu pro všechny spory týkající se agrární reformy. Nato se obrátily oba státy na Radu Společnosti národů, která rokovala o věci na

základě referátu Chamberlainova ve svém posledním zasedání červnovém, ale odložila rozhodnutí do schůze příští (nedohodnou-li se do té doby oba státy, což jim bylo doporučeno Radou). V září (1927) jednala o věci Rada opět, poněvadž se rozvaděné státy nedohodly. Na základě jednomyslného posudku právního komitétu, jež byl sestaven ad hoc, přijala Rada po dlouhém jednání dne 19. září všemi hlasy (vyjma zástupců států interesovaných, kteří byli požádáni, aby nehlasovali a své definitivní stanovisko sdělili Radě do prosince téhož roku) jako směrnice pro řešení sporu tyto zásady: 1. Předpisy o míru po válce 1914—1918 nevylučují nikterak aplikace obecného plánu agrární reformy na maďarské příslušníky (včetně osob, které optovaly pro maďarskou příslušnost). 2. Nesmí býti žádné nerovnosti mezi Maďary a Rumuny ať co do obsahu agrárního zákona ať co do způsobu jeho provádění. 3. Slova „zabor a likvidace“ zmíněná ve čl. 250, jež se týká jen území postoupených Maďarskem, vztahují se jedině na opatření učiněná proti Maďaru v uvedených územích a jen proto, že dotyčný vlastník je Maďarem.

Zásada rovnosti byla tu tedy znovu prohlášena, a to způsobem oficiálním jménem Společnosti národů. Rozhodnutí Rady má dalekosáhlý význam. Jestliže státy v Radě zastoupené prohlásily se tu pro zásadu rovnosti mezi tuzemci a cizinci, nebude příště možno operovati thesím, jakoby opak odpovídal obecnému právu mezinárodnímu. V rozhodnutí Rady, o jehož praktických důsledcích mohou býti ovšem hájeny názory různé, jest při nejmenším spatřovati oficiální projev právního přesvědčení národů v Radě zastoupených. Tím byl učiněn konec klamnému názoru o privilegovaném postavení cizinců.

4. Ochrana cizinců. Cizinci mají nárok na diplomatickou ochranu svého státu. Ale tato ochrana nenastupuje snad na místo správního a soudního řízení zavedeného ve státě pobytu, nýbrž jako ultima ratio teprve po vyčerpání všech prostředků a všech instancí, které jsou cizinci jako tuzemci k dispozici. Stát není povinen poskytovat svým příslušníkům v cizině diplomatickou ochranu; je to jen jeho právem. Stát reklamující není také vázán žádostí poškozeného příslušníka, zejména ne rozsahem požadavku, a může intervenovati i tehdy, když poškozený příslušník se vzdal

nároku. Jestliže stát odmítl zákrok ve prospěch svého příslušníka z důvodů veřejných, jest morálně povinen — tak se soudí — dáti svému příslušníku přiměřenou náhradu; ale právního závazku tu není. Byla-li následkem diplomatického zákroku náhrada poskytnuta, patří státu reklamujícímu (pokládá se za fonds national) a jest na něm, chce-li ji vydati poškozenému anebo jak chce podělití více poškozených. Jednotlivec nemá žádného nároku na náhradu, protože zodpovědnost státu, v němž škoda byla způsobena, existuje pouze naproti státu, jemuž poškozený náleží. Výjimky ovšem mohou býti stanoveny mezinárodními smlouvami. Tak na př. u rozhodčích soudů zřízených podle mírových smluv z 1919/20 mohou žalovati přímo poškození jednotlivci (ovšem vystupuje tu vedle nich před rozhodčím soudem zároveň oficiální zástupce dotyčného státu) a také jsou, jak bylo již naznačeno, přesně stanoveny případy, kde náhrada za likvidovaný majetek má býti vyplacena přímo poškozeným vlastníkům.

Jakých prostředků chce reklamující stát použítí a jaký tlak vyvinouti, závisí úplně od jeho volného uvážení. Zkušenost učí, že tlak bývá větší naproti státům východním nebo menším, jimž ukládají velmoci v praxi větší míru zodpovědnosti. Obvyklý postup je asi tento: Nejdříve zakročuje konsul u příslušného úřadu. Je-li porušení práv cizincových takové, že lze přičítati státu zodpovědnost podle mezinárodního práva, tu pokračuje nebo zákrok zahajuje diplomatický zástupce. Tím začíná jednání „cestou diplomatickou“. Nejprve nabídne diplomatický zástupce osobně (ne oficiálně) dobré služby po př. mediaci. Jakmile vystoupí oficiálně s návrhem nebo požadavkem, je to již t. zv. diplomatická intervence, z které se rodí konflikt mezi zúčastněnými státy. Spor může býti dále řešen všemi obvyklými prostředky: arbitráží, přerušením diplomatických styků, retorsí, represáliemi, vojenskou intervencí, válkou.

Rozumí se, že stát neposkytne diplomatické ochrany osobám, které jí nezasluhují, na př. podvodníkům, osobám neloyálními naproti státu pobytu nebo osobám, které nedbají místních zákonů. Sporno je, mželi se cizinec diplomatické ochrany se strany vlastního státu vzdáti. V latinských státech amerických zaveden byl tu a tam obyčej žádati od těch kterých cizinců prohlášení, že se vzdávají diplomatické ochrany vlastního státu — t. zv. klausule Calvova.

Prohlášení takové nebývá však vždy respektováno.

Nepřihlíží se tu ku případům, kde bylo porušeno p. mezin. naproti státu nebo veřejným státním orgánům a institucím (na př. naproti vyslanci, válečné lodi) a rovněž mimo úvahu zůstávají škody způsobené cizincům nepokoji, občanskými válkami a p.

Závěrečná poznámka: Nebylo úmyslem pojednati tu o všech částech c-ho p-a. O některých důležitých institucích jedná se pod samostatnými hesly. Viz zejména: Vystěhovalectví, Vydávání zločinců, Vyhostění.

### Literatura.

Frisch: „Fremdenrecht“, 1911; Týž: „Fremdenrecht“ a „Fremdenniederlassungen“ ve Struppově Wörterbuch des Völkerrechtes; Krčmář: „Úvod do mezin. práva soukromého“, Praha, 1906; Pražák: „Ausländer“ v österr. Staatswörterbuch (Mischler-Ulbrich); Tschernoff: „Protection des nationaux résidant à l'étranger“, Paris 1899; Leval: „De la protection diplomatique des nationaux à l'étranger“, Bruxelles 1907; Borchard: „Les principes de la protection diplomatique des nationaux à l'étranger“, Lugduni Batavorum 1924; Hobza: „Questions de Droit international concernant les religions“ (Academie de Droit Intern., Recueil des Cours), 1925; Strisower: „Einige Bemerkungen über Staatsverträge, welche die Rechtslage der Individuen betreffen“, Zeitschr. f. öffentl. Recht, IV. Bd., 1924; Verdross: „Zur Konfiskation ausländischen Privateigentums nach Friedensvölkerrecht“, Zeitschr. f. öffentl. Recht, 1924; Fachiri: „Expropriation and International Law“, The Brit. Year Book of int. Law, 1925; Bellot: „The protection of private property“, Revue de Droit intern. (Sottile), 1926; Loewenfeld: „Der Schutz wohlerworbener Rechte von Ausländern im Völkerrecht“, Jur. Wochenschr., 1926, str. 1895 sl.; Kunz: „Die völkerrechtlichen Sätze im Urteil des Ständigen Intern. Gerichtshofes in der Chorzów-Sache“, Ostrecht, 1926; Basdevant, Jèze, Politis: „Les principes juridiques sur la compétence des juridictions internationales“, Revue de Droit public et de la Science politique en France et à l'étranger, 1927; Pillet: „Les affaires agraires des ressortissants hongrois devant le tribunal mixte roumano-hongrois“, Revue générale de Droit intern. public (Sibert), 1927; Erich Kaufmann: „Studium zum Liquidationsrecht“, Berlin 1925; Meier: „Der Staatsangehörige und seine Rechte, insbesondere seine Vermögensrechte, im System des Völkerrechts“, Jena 1927.

Antonín Hobza.

Čechy  
viz Země.