

Bryanovy smlouvy a jejich význam pro zdokonalení mezinárodního smírčího řízení.

Dr. Bohumil Kučera.

I. Má-li býti právo mezinárodní bezpečnou zárukou pokojného soužití členů mezinárodního společenství, nemůže se omezovati na delimitování mezinárodní kompetence států, nýbrž musí zároveň obsahovati spolehlivý a účinný systém procesních prostředků k smírnému vyřizování mezinárodních sporů, jež mohou vzniknouti z různých příčin. Předválečné právo mezinárodní, jehož vývoj v tom ohledu byl v celku uzavřen výsledky první haagské mírové konference z roku 1899, pokládá za smírné prostředky řešení mezinárodních sporů kromě přímého neboli diplomatického vyjednávání dobré služby a zprostředkování, vyšetřovací komise a rozhodčí soudnictví. Úprava, již se dostalo těmto smírným prostředkům jak první, tak i druhou haagskou mírovou konferencí, ukázala se zvláště po sarajevském atentátu v r. 1914 zcela nedostatečnou. Zvláště se to projevilo při institutu zprostředkování, ač již před tím bylo jasno, že politický institut zprostředkování nutno zcela proměnit v institut právní. Za tím účelem bylo s různých stran usilováno o to, aby zprostředkování bylo obligatorní a aby bylo svěřeno stálému a nepolitickému orgánu. Největšího úspěchu došly snahy ty na půdě americké, kde našly svého apoštola v osobě bystrého pacifisty a státníka B r y a n a.

Smlouvy B r y a n o v y, jež slují smlouvami pro pokrok míru — treaties for the advancement of peace — byly sjednány B r y a n e m jako státním sekretářem za prvního W i l s o n o v a presidentství a chtějí dosavadní smírné prostředky doplniti v tom směru, aby spory neodklizené přímým vyjednáváním byly uvedeny na přetřes před stálou

pětičlennou komisí a aby nebezpečí války bylo aspoň na dobu jednoho roku, kdy komise bude spor zkoumat, oddáleno. B r y a n o v y smlouvy chtěly zabezpečiti nestranné vyšetření a urovnání sporů, při čemž se postavily na stanovisko, že zpráva komise neřeší sporu, nýbrž navrhuje toliko modalitu řešení, takže strany nejsou návrhy komise nikterak p r á v n ě vázány.

V době, kdy Československá republika uzavřela (dne 16. srpna 1928, srv. č. 72 Sb. z. a n. z r. 1929) se Spojenými státy severoamerickými smírčí smlouvu podle B r y a n o v a modelu, vnucuje se sama sebou otázka, co znamená B r y a n o v a konstrukce zprostředkování pro dobudování zprostředkování jako právního institutu. Uvážíme-li, že B r y a n o v y smlouvy vyrostly z nedostatků zprostředkování, jak je přinesla Haagská úmluva o smírném vyřizování mezinárodních sporů v poslední redakci ze dne 18. října 1907 v druhém svém titulu (Československo přistoupilo k této úmluvě dne 12. června 1922), pak se musíme dotknouti vývoje zprostředkování.

Při zprostředkování se činí v teorii a v praxi rozdíl mezi dobrými službami (bons offices) a vlastním zprostředkováním (médiation). Kdežto vlastní zprostředkování spočívá v tom, že třetí státy zasahují a k t i v n ě do jednání sporných stran a usilují o rozřešení sporů, používají třetí státy, když konají dobré služby svého vlivu za tím účelem, aby pohnuly sporné strany k zahájení vyjednávání nebo k obnově takového vyjednávání.

První pokus o vybudování zprostředkování jako trvalého institutu práva mezinárodního, byl učiněn na Pařížském kongresu v r. 1856, jímž byla likvidována krymská válka. Na tomto kongresu podal britský plnomocník Lord C l a r e n d o n na přání londýnské mírové společnosti návrh, aby bylo přijato přání o používání dobrých služeb některé spřátelené mocnosti než se sáhne ke zbraním. V protokolu 23. Pařížského kongresu ze dne 14. dubna 1856 došlo výrazu přání (voeu), »aby státy, mezi nimiž by vzniklo vážné nedorozumění, použily dříve, než se uchýlí ke zbraním dobrých služeb některé spřátelené mocnosti, p o k u d t o o k o l n o s t ě i d o v o l í«.

Toto přání zevšeobecňuje myšlenku vyjádřenou v čl. 8 mírové smlouvy Pařížské ze dne 30. března 1856 mezi Rakouskem, Francií, Velkou Británií, Pruskem, Ruskem, Sardiníí a Tureckem. Příslušný článek zní takto:

»Kdyby vznikl mezi Vysokou portou a jednou nebo několika jinými smluvními mocnostmi spor, který by ohrožoval zachování jejich vztahů, umožní Vysoká porta a každá z těchto mocností před použitím branné moci ostatním smluvním stranám, aby předešly této krajnosti svou zprostředkovatelskou akcí.«

Kdežto čl. 8 Pařížské smlouvy mluví o zprostředkování, míří přijaté přání Pařížského kongresu na dobré služby; přes to nelze o tom pochybovati, že v obou případech se jedná o týž smírný prostředek, totiž o zprostředkování. Přání, o němž je tu řeč, nezakládalo žádnou povinnost k dožadování se nebo k nabízení zprostředkování, takže mělo v mezinárodní praxi význam toliko morální. Taková povinnost může býti založena, pokud nedojde ke generální smlouvě, smlouvou speciální. Příkladem takovéto smlouvy je generální akta berlínské konference ze dne 26. února 1885 o kolonizaci afrického kontinentu. V 12. článku této mezinárodní smlouvy se stipuluje povinnost smluvních stran použití zprostředkování jedné nebo několika spřátelených mocností dříve než se uchýlí ke zbraním. Dovoláný článek zní takto:

»V případě, že vzniknou mezi mocnostmi, jež tuto aktu podepsaly, nebo mezi těmi, jež k ní snad později přistoupí, vážné různosti v názorech s ohledem na hranice nebo uvnitř hranic území uvedených v čl. 1 a podrobených systému svobodného obchodu, zavazují se ony mocnosti, že se dožádají, dříve než se uchýlí ke zbraním, zprostředkování jedné nebo několika spřátelených mocností.«

Ve věci zprostředkování setrvaly na stanovisku přání Pařížského kongresu z r. 1856 haagské mírové konference z r. 1899 a 1907. V odůvodnění úmluvy o smírném vyřizování mezinárodních sporů projevuje se vůle smluvních států, podporovati všemi silami smírné urovnávání mezinárodních sporů na podkladě práva a spravedlnosti. V čl. 2 je pak obsažen závazek států, že požádají v případě těžké neshody nebo konfliktu, dříve než sáhnou ke zbraním, o dobré služby

nebo o zprostředkování některou nebo několik spřátelených mocností, pokud to okolnosti dovolí.

Tímto článkem není ve své podstatě modifikováno právní Pařížského kongresu, neboť podržení okolnostní klauzule zeslabuje smluvní povinnost států dožadovati se dobrých služeb a zprostředkování. Státům přiznáno právo, aby rozhodly podle svého volného uvážení na podkladě daných okolností, zda chtějí použítí zprostředkování čili nic. Z konferenčního jednání vychází na jevo, že se státy nechtěly vázati, a tak čl. 2 Haagské úmluvy nelze přiznati než význam a dosah čistě morální.¹⁾

První haagské mírové konferenci šlo o to, aby bylo slavnostně proklamováno právo států používatí dobrých služeb a zprostředkování k řešení jejich neshod a sporů. Třebaže toto právo příslušelo vždy státům, mohla ruská vláda svou formulaci čl. 2 podepíratí tvrzením, že po 40 let po Pařížském kongresu nevyskytl se ani jediný případ, kdy by sporné strany byly žádaly neutrální státy o zprostředkování.²⁾

Tato skutečnost byla poučením, že nelze dosah čl. 2 pro budoucnost přeceňovati. Trochu větší význam má čl. 3, jímž se doporučuje státům na sporu nezúčastněným, aby z vlastní iniciativy, pokud to okolnosti, nabídky sporným státům své dobré služby nebo zprostředkování. Toto právo lze vykonávatí i po vypuknutí války. Výkon tohoto práva nelze pokládati za nevládný akt.

Právo nabízetí dobré služby a zprostředkování existovalo již před haagskými konferencemi a úmluvou se mu dostalo toliko slavnostnější sankce, takže úmluva nezavedla do práva mezinárodního žádné novum. Jestliže mírová konference doporučila neutrálním státům zprostředkovatí v mezinárodních sporech, měla pro to své dobré důvody, neboť chtěla jednak paralyzovatí ty názory, jež v zprostředkování spatřovaly akt neslušný a nemístný, jednak chtěla poskytnouti náhradu za chybějící zprostředkovací orgán. Proto právo nabízetí zprostředkování formulovala

¹⁾ Anzilotti, *Corso di diritto internazionale*, III., 1925, str. 34.

²⁾ Scott, *Treaties for the advancement of peace*, 1920, str. XIII. jakož i *Reports to the Hague Conferences of 1899 and 1907, 1917*, str. 96.

jako skrytou mravní povinnost. Jenže takováto povinnost není povinností právní.

Úmluva o smírném vyřizování mezinárodních sporů dotýká se povahy i účinků zprostředkování. Zprostředkovatel má smířiti protichůdné nároky a uklidniti rozladění, jež mohou vzniknouti mezi spornými státy (čl. 4). Dobré služby a zprostředkování mají výlučně povahu rady a nemají nikdy závazné moci (čl. 6). Přijetí zprostředkování nemůže míti za následek, není-li to jinak ujednáno, přerušení, zdržení nebo ztížení mobilisace a jiných přípravných opatření k válce. Dojde-li k zprostředkování po zahájení nepřátelství, nepřerušuje, není-li to jinak ujednáno, vojenských operací, jež jsou v chodu (čl. 7).

Ze stručného nástinu zprostředkování, jak bylo upraveno haagskými mírovými konferencemi, je patrné, že se zprostředkování hodí k urovnávání různých mezinárodních sporů. Zprostředkovatel není vázán přísným právem, neboť může přihlížeti i k požadavkům vyšší slušnosti. Jeho úkolem není rozhodovati, nýbrž toliko raditi. Má-li býti zprostředkování spolehlivým procesuálním institutem, pak musí býti učiněno obligatorním a svěřeno nepolitické instanci, jež bude poskytovat záruky žádoucí nestrannosti. Tyto podmínky chybějí tomu zprostředkování, jež upravila Haagská úmluva o smírném vyřizování mezinárodních sporů. Odstraniti tyto zásadní vady zprostředkování pokusil se s neobyčejným úspěchem ve formě individuálních smluv Bryan, který správně vystihl, že zprostředkování lze postaviti na úroveň rozhodčího soudnictví jedině tenkrát, když bude nepoliticky organizováno. Model pro takovou organizaci poskytl mu čl. 9 a n. úmluvy o smírném vyřizování mezinárodních sporů, jež jedná o mezinárodních vyšetřovacích komisích (*commissions internationales d'enquête*).

Podobné vyšetřovací komise, jichž účelem jest ověřiti nebo zjistiti skutečnosti pochybné nebo sporné, znala mezinárodní praxe již před oběma haagskými mírovými konferencemi, a to ve formě t. zv. smíšených vyšetřovacích komisí. Kdežto tyto komise byly složeny zpravidla z členů jmenovaných oběma spornými stranami, rozmnožily obě haag-

ské mírové konference vyšetřovací komise o element n e u t r á l n í, t. j. o člena, jež jmenují společně obě sporné strany nebo z jejich delegace stát nebo státy třetí.

V úmluvě o smírném vyřizování mezinárodních sporů, jak byla redigována první haagskou mírovou konferencí v r. 1899, dostalo se vyšetřovacím komisím, jež tvoří přechod od zprostředkování k rozhodčímu řízení, úpravy toliko povšechné a nedokonalé (čl. 9—14). Povahu a účel vyšetřovacích komisí vymezuje čl. 9 takto:

»Signatární mocnosti pokládají za užitečno (utile), aby při mezinárodních sporech, jež se nedotýkají ani cti ani podstatných zájmů a jež pocházejí z rozdílného hodnocení skutkových okolností, strany, které se nemohly dohodnouti diplomatickou cestou, dosadily, pokud to poměry dovolí, mezinárodní vyšetřovací komisi, pověřenou usnadnití řešení těchto sporů vyjasněním skutkových okolností na základě n e s t r a n n é h o a s v ě d o m í t é h o p r o z k o u m á n í.«

Druhá haagská mírová konference doplnila toto doporučení v tom směru, že pokládá zřizování vyšetřovacích komisí nejen za užitečno, nýbrž i za ž á d o u c í (désirable). A tak zůstalo zřizování těchto komisí pouze fakultativním, ač původně měla býti instituce vyšetřovacích komisí obligatorní, jak to navrhoval v r. 1899 ruský projekt (M a r t e n s ů v). Proti obligatornosti se postavilo Rakousko-Uhersko (L a m m a s c h), k němuž se připojilo Rumunsko, Srbsko, Řecko a Bulharsko.³⁾

Pokud jde o formaci vyšetřovací komise, má býti utvořena zvláštním ujednáním sporných stran. Úmluva o vyšetřování ustanoví jak skutečnosti, jež je zjistiti, tak i kompetenci komisařů (čl. 10 úmluvy o smírném vyřizování mezinárodních sporů ve znění z r. 1899). Vyšetřovací komise, jak stanovila první haagská mírová konference, měla býti v nedostatku jinakého ujednání utvořena podle čl. 32 úmluvy o smírném vyřizování mezinárodních sporů, t. j. tím způsobem, jako rozhodčí tribunál. Měla sestávat z 5 členů do-

³⁾ Srv. k tomu: L a m m a s c h, Die Lehre von der Schiedsgerichtsbarkeit in ihrem ganzen Umfange, 1914, str. 228 a n.; Z o r n, Die beiden Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907, 1915, str. 46; B o n f i l s - F a u c h i l l e, Traité de droit international public, I., 3, 1926, str. 622.

hodou stran jmenovaných; v nedostatku takové dohody měla každá se stran jmenovati po 2 členech, kteří dohromady by zvolili předsedu. Při rovnosti hlasů bylo volbu předsedy svěřiti třetí mocnosti, na níž by se strany shodly. Když v tom ohledu nedošlo k dohodě, měla každá strana označiti jinou mocnost, takže volbu předsedy provedly takto označené třetí mocnosti v dohodě.

Ustanovení první haagské mírové konference o složení i řízení vyšetřovacích komisí ukázala se nedostatečnými ve známém incidentu, k němuž došlo mezi Ruskem a Velkou Británií na t. zv. Doggerské mělčině poblíže Hullu v noci z 21. na 22. října 1904.⁴⁾ Tento incident zavedl podnět k dokončení a podrobnější úpravě ustanovení o vyšetřovacích komisích na druhé haagské mírové konferenci. Tato konference věnovala vyšetřovacím komisím čl. 9 až 36 úmluvy o smírném vyřizování mezinárodních sporů ze dne 18. října roku 1907.

Také tato úmluva přenechává zvláštnímu ujednání stran utvoření vyšetřovací komise a určení její funkce. Jestliže se strany nedohodnou na jinakém složení komise, je jí utvořiti ve smyslu čl. 45 takto:

Každá ze stran jmenuje dva komisaře, z nichž jen jediný smí býti jejím příslušníkem nebo kandidátem do Stálého rozhodčího dvoru. Takto jmenovaní čtyři komisaři volí společně předsedu. Je-li rovnost hlasů, svěří se volba předsedova třetí mocnosti, na níž se shodnou strany. Nelze-li této shody docíliti, označí každá ze stran třetí mocnost, aby dvě třetí mocnosti společně provedly volbu. Nemohou-li se však tyto dvě mocnosti dohodnouti, navrhne z nich každá dvě osoby, jež vybere z listy členů Stálého rozhodčího dvoru s výjimkou členů stranami jmenovaných. Vybrané osoby nesmějí býti příslušníky sporných stran. Předseda se určí z těchto osob losem.

Aby bylo usnadněno řízení a činnost vyšetřovacích komisí, doporučily, jak se vyjadřuje čl. 17, signatární mocnosti řadu pravidel, jež se vztahují k vyšetřovacímu řízení.

⁴⁾ Srv. Šusta, Světová politika, IV., 1928, str. 232 a 233; Mérignhac, Traité de droit public international. I., 1905, str. 442 a n.; Anzilotti, n. u. m., III., str. 22 a n., a jiní.

Tato ustanovení, jež jsou obsažena v čl. 18 a násl., jsou v z o r n ý m i u s t a n o v e n í m i, t. j. mají usnadnit dohodu stran a urychlit vyšetřování pochybných skutečností. Nelze v nich proto spatřovati nějaká ustanovení d i s p o s i t i v n í, jež by platila v nedostatku jinakého ujednání stran. Platí jenom tehdy, když je strany akceptují.⁵⁾

Vyšetřovací řízení děje se kontradiktorně. Když strany přednesou všechna vysvětlení a podají důkazy, jakož i když jest ukončen výslech svědků, prohlásí předseda řízení za skončeno a komise pak přistoupí k poradě o zprávě, kterou vypracuje. Pro naše úvahy je důležitá otázka, jaké povahy a jaké právní moci je z p r á v a vyšetřovací komise.

Úmluva o smírném vyřizování mezinárodních sporů, jak ve znění z r. 1899 (čl. 14), tak ve znění z r. 1907 (čl. 35) výslovně prohlašuje, že zpráva komise, jež se omezuje na zjištění skutečností, nemá nikterak významu rozhodčího výroku. Přenechává stranám úplnou volnost co do účinků, jež bylo by přiznati tomuto zjištění. Tímto ustanovením je zdůrazněno, že zjištění skutečností nemá povahy obligatorní, takže strany, pokud není mezi nimi nijakého ujednání, nejsou p r á v n ě povinny pokládati skutečnosti komisí zjištěné za pravdivé.

Již v ruském návrhu předloženém první haagské mírové konferenci (čl. 18) bylo uvedeno, že účel vyšetřovacích komisí je jiný než rozhodčího soudu, neboť mají řešení sporů toliko p ř i p r a v o v a t i, nikoli spory řešiti. Ruský návrh zněl v této příčině takto:

»Le rapport de la Commission n'a nullement le caractère d'une sentence arbitrale; il laisse aux Gouvernements en conflit entière faculté, soit de conclure un arrangement à l'amiable sur la base du rapport susmentionné, soit de recourir aux voies de fait admises dans les rapports mutuels entre les nations.«⁶⁾

Konference přijala posléze shora uvedené ustanovení, jež strany k ničemu nezavazuje. Toto ustanovení zůstalo nedotčeno druhou haagskou mírovou konferencí, na níž M a r t e n s a S c o t t navrhovali, aby stranám bylo uloženo po-

⁵⁾ Anzilotti, n. u. m., III., str. 18.

⁶⁾ Conférence internationale de la Paix 1899, IV., str. 203.

drobiti skutečnosti vyšetřovací komisí zjištěné rozhodčímu řízení, jestliže se nedohodnou.⁷⁾ Přes dosti skrovný výsledek konferenčního jednání o úpravě právní moci zprávy vyšetřovacích komisí byla první i druhá mírová konference o tom přesvědčena, že instituce vyšetřovacích komisí přispěje k snazšímu řešení mezinárodních sporů, neboť zpráva komisí, i když není pro strany závaznou, bude pod tlakem veřejného mínění vykonávat morální vliv na postup sporných stran.

Vyšetřovací komise, jak byly regulovány Haagskou úmluvou o smírném vyřizování mezinárodních sporů, mají omezený význam, poněvadž se omezují na zjištění pochybných skutečností, jsouce při tom ještě omezeny ve své působnosti zřetelem ke cti a podstatným zájmům státu. Kardinální jejich vadou je fakultativnost a nestálost. To dobře pochopil B r y a n, jenž z nich vytvořil způsobilý orgán zprostředkovací.

II. Význačný internacionalista James Brown Scott, jenž napsal pozoruhodný úvod k americké edici B r y a n o v ý c h smluv: *Treaties for the advancement of peace*, nepopírá, že by B r y a n nekonstruoval svých Stálých vyšetřovacích komisí podle vzoru haagského, ale ve smyslu informací, jež mu poskytl sám B r y a n, tvrdí, že B r y a n nebyl v první řadě ovlivňován akcí haagské konference, nýbrž že vyšel od civilního procesu, jenž se tak výtečně osvědčil ve svém omezeném okruhu záležitostí, a že přenesl jeho zásady z vnitrostátního pole do mezinárodního.⁸⁾

Smlouvy, jež chtějí uvést vyšetřovací komise do služeb vyšetřování v š e c h sporů, vyrostly z téhož principu, který B r y a n hájil po několik let jako vhodný prostředek k řešení pracovních sporů. Měl totiž za to, že by ve Spojených státech narazilo obligatorní rozhodčí řízení na odpor, poněvadž by odporovalo veřejnému cítění, kdyby měla býti strana na sporu zúčastněná donucována, aby se podrobila příkazu provozovati obchod se ztrátou nebo pracovali za mzdu aneb za podmínek, jež jsou pokládány pracujícími lidmi za nespravedlivé. Nucené vyšetřování není

⁷⁾ L a m m a s c h, n. u. m., str. 227.

⁸⁾ *Treaties for the advancement of peace*, str. XXVII.

však vystaveno takové námitce, neboť účelem vyšetřování je pouze předložit veřejnosti sporná fakta a rozhodnutí stran, které spoléhají na sílu veřejného mínění k zajištění urovnání sporu, jakmile jsou známy skutečnosti.

Bryan pro obor mezinárodní vyvodil z tohoto principu tyto principy:

1. vyšetřování je použití na všechny spory jakéhokoli druhu a povahy;

2. vyšetřování měla by provádět stálá komise (board), jež by mohla být dožadována o pomoc kteroukoli stranou kdykoli a jež byla by vybavena mocí zahájit vyšetřování z vlastní iniciativy;

3. za účelem zabezpečení slušnosti přibere komise v každém vyšetřování dva členy, vybrané po jednom každou stranou, při čemž dočasní členové budou mít během vyšetřování, pro něž byli vybráni, stejnou moc se členy stálými;

4. každá strana bude mít po skončení vyšetřování a podání zprávy právo jednati neodvisle; doporučení komise budou mít pouze takovou moc, jakou jim dá jejich vnitřní hodnota.

Rusko-japonská válka byla Bryanovi vhodnou příležitostí, aby svou koncepci řešení pracovních sporů přenesl do oblasti práva mezinárodního. Svůj plán naznačil určitěji v článku, uveřejněném dne 24. února 1905 ve svém časopise »Commoner«, komentuje pozměňovací návrhy senátu k rozhodčím smlouvám presidenta Roosevelta a státního sekretáře Haye. O urovnání mezinárodních sporů cestou vyšetřování uvádí tu Bryan toto:

»Je možno... postarati se o nestranné vyšetření jakéhokoli mezinárodního sporu, při čemž bylo by věci smlouvy konečné předložení sporu rozhodčímu řízení. President mohl by býti zmocněn k sjednání dohody, podle níž by bylo jakýkoli a každý mezinárodní spor předložití haagskému dvoru ku vyšetření. Když rozhodčí dvůr podá o skutečnostech zprávu a předloží skutečný sporný bod mezi stranami, pak se mohou strany rozumně rozhodnouti, zda obsahuje otázku vhodnou pro rozhodčí řízení nebo se týká integrity a cti některého ze států. Takové vyšetřování by v mnohých pří-

padech odstranilo nedorozumění a přivodilo by smíření (reconciliation) a veřejné mínění mohlo by vykonávati mocný vliv v tom ohledu, že by vyrovnávalo různosti, jež by mohly existovati... Kdyby takový plán existoval, mohlo býti zabráněno rusko-japonské válce. Je zcela jisto, že předběžné vyšetřování nestrannou komisí bylo by bývalo zabránilo většině mezinárodních válek z poslední polovice století a bylo by ještě více účinným v budoucnosti...»

Když B r y a n přišel na své okružní cestě světem, kterou nastoupil v září 1905, v červnu 1906 do Norska, dostalo se mu pozvání na konferenci Meziparlamentní unie, jež se konala v červenci v Londýně. B r y a n o v i bylo umožněno, aby ve spojení s projednáváním osnovy rozhodčí smlouvy rozvinul svou koncepci mezinárodního zprostředkování. Tehdy se jednalo totiž o vyšetřování jako o alternativě a dodatku k proponované rozhodčí smlouvě a tu, aby odůvodnil svůj vlastní návrh, uvedl B r y a n zejména toto:

»Resoluce má formu dodatku ke smlouvě, avšak ve skutečnosti obsahuje stejně jako dovětky některých dopisů velmi životní věc. Nevím, není-li v tomto případě dovětek tak důležitý, jako dopis sám, neboť jedná o těch otázkách, jež se vzepřely rozhodčímu řízení. Některé otázky, jež se dotýkají cti nebo nedotknutelnosti státu, jsou pokládány za otázky mimo jurisdikci rozhodčího soudu, a to jsou otázky, jež vyvolaly zmatek. Rozčilení není často vzněcováno otázkami, jež se nedotýkají státní nedotknutelnosti nebo cti, avšak z obavy, že by takové otázky mohly vzejíti, není vždy používáno rozhodčího řízení tam, kde by to mohlo býti. První výhoda této resoluce spočívá v tom, že zabezpečuje vyšetření skutečností, a jestliže můžete odlišiti skutečnosti od otázky cti, je pravděpodobnost 100 ku 1, že můžete urovnati i skutečnost i otázku cti bez války. Tu spočívá proto veliká výhoda vyšetřování v tom, že činí skutečnosti nepochybnými, neboť sporné skutečnosti jsou mezi státy právě tak, jako mezi přáteli příčinou většiny neshod.

Druhá výhoda tohoto vyšetřování je ta, že poskytuje čas pro klidnou rozvahu. Na to bylo již dobře poukázáno mým vznešeným předchůdcem baronem Plenerem. Nepotřebuji vám zdůrazňovati, že vzrušený muž je velmi odliš-

ným tvorem od muže klidného a že spory by měly býti urovnávány nikoli vášní, nýbrž r o z v a h o u. Kdyby resoluce nic jiného neučinila než poskytla čas pro uvažování a rozvažování, byl by tím dán dostatečný důvod pro její přijetí. Můžeme-li zadržeti válečnou ruku do té doby, než se může uplatňovati vědomí, bude válka ještě více oddálena. Pokud jsou lidé zuřiví, chvástají se kolem a říkají, co mohou učiniti; jsou-li klidnými, pak uvažují, co by měli činiti.

Třetí výhoda tohoto vyšetřování spočívá v tom, že umožňuje zmobilisovati veřejné mínění k vynucení smírného řešení a taková výhoda nesmí býti přehlédnuta. Veřejné mínění stává se čím dále, tím více mocí ve světě. Jeden z největších státníků, jež má vlast zrodila — Tomáš Jefferson, a, jestliže bych neurazil, řekl bych, že ho pokládám za největšího státníka, jež svět přinesl — řekl, že kdyby měl voliti mezi vládou bez novin a mezi novinami bez vlády, raději by riskoval noviny bez vlády. Můžete to nazvati přehnaným tvrzením a přece vyjadřuje ideu, že veřejné mínění je kontrolující silou. Jsem tomu rád, že přichází čas, kdy veřejné mínění je stále a stále mocnějším; jsem rád, že přichází čas, kdy mravní cítění jednoho národa bude působiti na jednání ostatních národů; jsem rád, že přichází čas, kdy svět učiní skutkem tu skutečnost, že válka mezi dvěma národy bude se dotýkati jiných než dvou zúčastněných národů; jsem rád, že přichází čas, kdy svět bude na to naléhati, aby národové urovnávali své spory nějakými smírnými prostředky. Přiide-li čas pro ovládání síly veřejného mínění, dostane se míru podpory. Tato resoluce je proto podána z důvodů, že dává možnost vyšetřiti skutečnosti a oddělití je od otázky cti; že poskytuje čas k uklidnění vášně, a že dává čas pro vytvoření kontrolujícího veřejného smýšlení.«⁹⁾

Pod vlivem těchto vznešených ideí přijala konference tuto pozoruhodnou resoluci:

»Meziparlamentní konference dává výraz svému přání, aby mocnosti pojaly s výhradou státní neodvislosti, životních zájmů atd. do každé rozhodčí smlouvy následující paragraf,

⁹⁾ Interparliamentary Union. Official Report of the Fourteenth Conference. str. 125.

který byl schválen Spojenými státy a Velkou Británií v jejich smluvním návrhu z r. 1897:

Kdyby mezi smluvními stranami vznikl spor, který by nebyl podle smluvních ustanovení podroben rozhodčímu řízení, neučiní strany žádných nepřátelských opatření dříve, než požádají společně nebo jednotlivě podle povahy daného případu o zřízení mezinárodní zkušební komise nebo o zprostředkování některé nebo několika spřátelených mocností...¹⁰⁾

Bryan se nikterak nespokojil s úspěchem, jaký sklídl na londýnské konferenci Meziparlamentní unie v r. 1906, nýbrž chápal se každé vhodné příležitosti, aby své ideje o dobudování mezinárodního institutu zprostředkování uskutečnil v mezinárodní praxi. Když president Taft a státní sekretář Knox jednali v r. 1911 o rozhodčí smlouvu s Francií a Velkou Británií, byl vyzván Bryan do Bílého domu, aby tam předložil svůj mírový plán. Část tohoto plánu se dostala do sjednaných smluv s Francií a Velkou Británií. Bylo totiž po-
jato do čl. 3 ustanovení, podle něhož pro případy, které nejsou »justiciables«, t. j. nehodí se k soudnímu rozhodnutí, měla býti zřízena smíšená komise, zvaná »Joint high commission of inquiry«. Tato komise měla býti složena ze 3 členů každé ze stran bez předsedy a měla jí příslušet úloha svědomitě a nestranně vyšetřiti věc a oprávněni formulovati ve své zprávě doporučení a závěry, aniž by tyto byly závaznými pro sporné strany.

Senát tyto smlouvy neschválil; nikoli snad pro ustanovení čl. 3, nýbrž z důvodů zcela jiných, k nimž v této souvislosti netřeba přihlížeti.

K uskutečnění idejí hláсанých v Londýně naskytla se Bryanovi vzácná příležitost, když byl r. 1913 povolán prezidentem Wilsonem za státního sekretáře. Brzy potom, kdy se ujal Wilson svého vysokého úřadu, předložil mu Bryan písemně nástin svého mírového plánu, kterýž došel souhlasu jak kabinetu, tak i senátu (komise pro věci zahraniční).

Dne 24. dubna 1913 dostavili se na pozvání do přijímacího salonu státního departementu velvyslanci a vyslanci

¹⁰⁾ Official Report, str. 123.

akreditovaní ve Washingtoně a tu odevzdal B r y a n přítomným diplomatům písemný nástin svého plánu, když jej byl vyložil. B r y a n navrhl všem mocnostem, aby sjednaly se Spojenými státy smlouvu na tomto podkladě:

»Strany se shodují v tom, že všechny spory jakéhokoli druhu mezi nimi, když by selhaly diplomatické prostředky, budou odkázány na stálou mezinárodní komisi ku prozkoumání a podání zprávy, předpokládajíc však, že mezi oběma stranami již platné smlouvy nepředepisují urovnání rozhodčími soudy. Smluvní strany se zavazují, že během trvání takového vyšetřování a než je zpráva podána nevyhlásí žádné války nebo nezahájí nepřátelství. Mezinárodní komise bude složena z 5 členů. Jeden člen bude zvolen z každého státu jeho vládou, druhý každou vládou z třetího státu, pátý člen, předsedající, má být zvolen společnou dohodou mezi oběma vládami za podmínky, že není ani příslušníkem některého z obou států a že tam nemá svého bydliště. Nedalo-li by se v tomto bodě docílit dohody, pak je zvoliti pátého člena podle čl. 87 mírové akty. Smluvní strany jsou ochotny bezprostředně po obdržení zprávy mezinárodní komise pokusiti se o urovnání sporu přímo mezi sebou na základě dobrozdání komise. Vyhrazuji si však právo, jednati svobodně a neodvisle ve sporné věci, jakmile byla podána zpráva komise.«¹¹⁾

Z tohoto plánu je patrné, že spočívá na těchto zásadách:

1. Vyšetřování se má vztahovati ke všem sporům jakékoli povahy, t. j. ke sporům právním i politickým neboli zájmovým.

2. Jako vyšetřovací orgán má se zřídit stálá mezinárodní komise. Při uzavírání smluv snažil se B r y a n prosaditi zásadu, že komise má jednati nejen k žádosti některé ze stran, nýbrž též z vlastního popudu. Ve všech případech se mu to však nepodařilo.

3. Aby byla pojištěna nestrannost komise, je komisi sestaviti tak, že v ní bude toliko po jednom příslušníku smluvních stran, při čemž musí každá ze stran jmenovati druhého

¹¹⁾ L a m m a s c h, Bryanverträge, u. H a t s c h k a - S t r u p p a, Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, I., 1924, str. 165 a 166.

svého člena z cizích příslušníků. Předsedu jest ustanoviti společnou dohodou stran.

4. Po dobu vyšetřování a než je podána zpráva, nesmí strany vyhlásiti válku nebo zahájit nepřátelství. Pro činnost komise byla ve smlouvách stanovena lhůta jednoho roku.

5. Strany si vyhrazují právo, jednati po podání zprávy komise zcela svobodně.

Scott, líče genesi Bryanova mírového plánu, zdůrazňuje, že mezi tímto plánem a mezi plánem pro řešení pracovních sporů je, jak sám Bryan tvrdí, zjevná podobnost; oba tyto plány mají totiž dva nejvýznačnější rysy podobné. Je to jednak vyšetřování všech sporů, jednak výhrada práva jednati neodvisle, jež je nutna, má-li býti přijata zásada, že vyšetřování podléhají všechny spory. Jako další spojitost Bryanova plánu s plánem pro pracovní spory bývá spatřována v tom, že komise je stálá a že je každé straně dovoleno, aby v komisi měla svého příslušníka.¹²⁾

Bylo by však příliš násilné, kdyby se popírala jakákoli spojitost mezi Bryanovými vyšetřovacími komisemi a mezi vyšetřovacími komisemi zřízenými Haagskou úmluvou o smírném vyřizování mezinárodních sporů ze dne 18. října 1907. Počtem členů odpovídají Bryanovy komise vyšetřovacím komisím haagským a rovněž tím, že omezují státy v jmenování národních členů. Ostatně ve svém plánu, který Bryan odevzdal v r. 1913 diplomatickým zástupcům ve Washingtoně, odvolává se sám na mírovou aktu.

Bryan podepsal smlouvy, nazvané smlouvami pro pokrok míru, jako státní sekretář 30, z nichž bylo do 1. listopadu 1915 ratifikováno 16.¹³⁾ První takovou smlouvu sjednaly Spojené státy severoamerické dne 7. srpna 1913 se Salvadorem, jež však nebyla ratifikována. Z ratifikovaných smluv stojí na prvním místě smlouva, uzavřená s Guatemalou dne 20. září 1913, jež byla ratifikována dne 13. října 1914. Z evropských států byla sjednána smlouva nejprve s Holandskem, a to dne 18. prosince 1913, jejíž ratifikační instrumenty nebyly ještě vyměněny. Ač všechny uzavřené smlouvy nejsou stejného znění, přece se opírají o týž základ. Aby-

¹²⁾ Scott, Treaties, str. XXXIV.

¹³⁾ Lange, Die amerikanischen Friedensverträge, 1916.

chom si znázornili strukturu B r y a n o v a mírového plánu, pokusíme se utřídit jeho smlouvy podle jejich odlišných rysů. V tom ohledu bude lze postavit proti sobě zejména smlouvu uzavřenou se Salvadorem a Holandskem. Na to se dotkneme smlouvy s Československem.

V čl. I. smlouvy se Salvadorem se smluvní strany zavazují, že podrobí prozkoumání a podání zprávy se strany mezinárodní komise všechny spory jakékoli povahy, jež nebude lze vyřídit diplomatickou cestou. To znamená, že do kompetence komise budou patřit nejen otázky skutkové, nýbrž i otázky právní, jakož i otázky dotýkající se cti a životních zájmů. Naproti tomu stanoví smlouva s Holandskem v I. čl., že vyšetření stálou mezinárodní komisí budou podrobeny tehdy, když selže diplomatická cesta, pouze ty otázky, na něž se dřívější rozhodčí smlouvy nevztahují nebo na něž jich nebylo použito. Obě smlouvy mají na konci I. článku stejnou klausuli, podle níž jsou strany povinny během vyšetřování a než je podána zpráva nevyhlašovati si válku aneb nezahajovati nepřátelství.

Pokud jde o složení komise, liší se smlouva s Holandskem od smlouvy se Salvadorem v tom, že pátý člen komise, jenž má býti jmenován v dohodě zúčastněných vlád, nesmí býti příslušníkem žádné ze stran (čl. II.).

Také III. článek obou smluv není stylisován stejně. Kdežto smlouva se Salvadorem zmocňuje komisi, aby jednala i z vlastního popudu, stanoví smlouva s Holandskem, že komise může pouze dobrovolně nabídnouti své služby.

Ve smlouvě s Holandskem chybí ustanovení, jež je po-
jato do čl. IV. smlouvy se Salvadorem a jež zní takto:

»Vysoké smluvní strany se zavazují, že během vyšetřování a než je podána zpráva Mezinárodní komise nezvýší svého vojenského nebo námořního programu, leda že by k tomu nutkalo nebezpečí se strany třetí mocnosti, v kterémžto případě má to ohrožená strana důvěrně sdělití písemně druhé smluvní straně, načež tato bude také zproštěna povinnosti udržovati svůj vojenský a námořní status quo.«

Toto ustanovení, jež figuruje ve smlouvě se Salvadorem, Guatemalou, Panamou, Hondurasem, Nicaraguou a

Persii, nebylo pojato do smluv ostatních, a po prvé se tak stalo při sjednávání smlouvy s Holandskem.

Podle typu B r y a n o v ý c h smluv byla sjednána ve Washingtoně dne 16. srpna 1928 kromě smlouvy rozhodčí i smírčí smlouva mezi Spojenými státy severoamerickými a Československem. Podobně jako v jiných smlouvách uvádí se za důvod uzavření smlouvy s Československem přání upevniti vzájemně pojící svazky přátelství a podporovati všeobecný mír (to advance the cause of general peace). V čl. I. se prohlašuje, že každý spor vzniklý mezi vládou republiky Československé a vládou Spojených států severoamerických, ať je jakéhokoli druhu, selže-li řádný diplomatický postup a neuchýlí-li se Vysoké smluvní strany o rozhodnutí k příslušnému tribunálu, bude odevzdán k vyšetření a podání zprávy Stálé mezinárodní komisi, ustanovené podle čl. II.; strany nevyhlásí válku ani nezahájí nepřátelství po dobu takového vyšetřování a dokud nebude podána zpráva.

Stylisace tohoto článku podobá se stylisaci I. článku smlouvy uzavřené s Holandskem. Také další články smlouvy s Československem vykazují pozoruhodné shody se smlouvou holandskou.

O složení Stálé mezinárodní komise ustanovuje čl. II. toto:

Mezinárodní komise bude se skládati z 5 členů, kteří se ustanoví takto: jeden člen se zvolí z každého státu jeho vládou; jednoho člena zvolí každá z obou vlád z některé třetí země; pátý člen bude zvolen společnou dohodou mezi oběma vládami, při čemž se rozumí, že týž nebude příslušníkem žádného z obou států. Náklady na komisi zaplatí obě vlády stejným dílem.

Mezinárodní komise bude jmenována do 6 měsíců po výměně ratifikací této smlouvy a uprázdněná místa v ní budou obsazena stejným způsobem, jako původní jmenování.

Pokud jde o činnost a kompetenci Mezinárodní komise, přichází v úvahu čl. III. Když se nepodaří smluvním stranám urovnati spor diplomatickou cestou a když se neuchýlí o rozhodnutí k příslušnému tribunálu, odevzdají spor i h n e d

Mezinárodní komisi k vyšetření a podání zprávy. Mezinárodní komise může však k tomuto cíli o své újmě jednomyslným rozhodnutím nabídnouti své služby a v takovém případě zpraví o tom obě vlády a požádá o jejich spolupráci při vyšetřování. Smluvní strany poskytnou Stálé mezinárodní komisi všechny prostředky a možnosti, jichž je třeba k jejímu šetření a podání zprávy. Zprávu komise je vyhotoviti do roka od doby, kdy prohlásí, že počíná vyšetřovati, pokud smluvní strany tuto dobu vzájemným souhlasem neomezí nebo neprodlouží. Zpráva se připraví trojmo: po jednom opisu obdrží každá vláda a třetí si ponechá komise pro svůj archiv. Po předložení zprávy se strany komise, vyhrazují si smluvní strany právo jednati s v o b o d n ě pokud jde o předmět sporu.

Článek IV., jenž se týká ratifikace a mezinárodní platnosti smlouvy, stanoví, že smlouva zůstane nepřetržitě v platnosti, pokud nebude jednorozhodnutí výpovědi některou ze stran vypověděna. V tom směru se liší tato smlouva od holandské, jež byla sjednána na 5 let.

Když jsme seznali B r y a n ů v mírový plán v jeho jednotlivých složkách, můžeme si položit otázku, jaký význam mají jeho smlouvy pro smírčí řízení.

III. Srovnáváme-li B r y a n o v y vyšetřovací komise s vyšetřovacími komisemi, jak je reguluje Haagská úmluva o smírném vyřizování mezinárodních sporů, vidíme, že se B r y a n o v i podařilo zužitkovati vyšetřovací komise pro mezinárodní zprostředkování. Je historickou zásluhou B r y a n o v o u, že pro zprostředkování vybudoval stálý a nepolitický orgán. Podle B r y a n o v ý c h smluv zřizují se mezinárodní vyšetřovací komise o b l i g a t o r n ě a tak se splňuje to, co žádal na první haagské mírové konferenci M a r t e n s, když se zasazoval o obligatornost vyšetřovacích komisí. Že jsou B r y a n o v y komise stálé, je druhá přednost, jež je uschopňuje, aby úspěšně fungovaly jako zprostředkující orgán. A v tom, že B r y a n o v y vyšetřovací komise nejsou omezeny toliko na vyjasnění sporných skutečností, nýbrž že mohou do svých zpráv zahrnovati i doporučení, spočívá přechod vyšetřovacích komisí do formy skutečného zprostředkování. Výstižně charakterisuje

tento vývoj zprostředkování Schücking, když praví: »Individuálními smlouvami je tu učiněno zprostředkování obligatorním a zároveň odpolitisováno, jak jsme to nazvali, nebude více vykonáváno jedním nebo několika spřátelenými státy, jež by z toho mohly činit intervenci, nýbrž je svěřeno kolegiu technicky školených státníků, jež je na stálo konstituováno. Tím se dostalo zprostředkování na úroveň rozhodčího soudu.«¹⁴⁾

Hlavní význam B r y a n o v ý c h vyšetřovacích komisí záleží v tom, že obligatornost a stálost těchto komisí je podpořena zásadou, že sporné strany během vyšetřování nevypoví žádné války aneb nezahájí nepřátelství. Následkem toho uplyne drahá doba od počátku sporu k vypovězení války, což může vykonati příznivý vliv na řešení celého sporu.

B r y a n prokázal svými vyšetřovacími komisemi veliký organizační talent a jeho koncepce zprostředkování, jež se výborně hodí pro řešení neprávních sporů, značí důležitý mezník ve vývoji zprostředkování jakožto institutu právního. Po světové válce byla doba, kdy se počala B r y a n o v a koncepce mírová více hodnotiti ve spojení s mnohými snahami proměnit B r y a n ů v plán v světovou úmluvu v rámci Společnosti národů.¹⁵⁾ Bylo k tomu správně poukázáno, že institut zprostředkování, jak jej zná Haagská úmluva mírová, nemůže vyhovovati tam, kde se klade důraz na nestranné řešení sporů ať právních, ať politických. Poznání, že pokus o smírné narovnání sporu může zabrániti v četných případech válce, proniklo mezinárodní politiku do té míry, že B r y a n o v y myšlenky přišly při redigování Paktu o Společnosti národů k náležité platnosti, třebaže nedošlo ke zřízení nepolitického orgánu zprostředkovacího (srv. k tomu čl. 12, 15 a 17).

Nicméně volání po nepolitické zprostředkovací instanci nepřestalo a tak vidíme, že v červenci r. 1920 navrhuje Norsko a Švédsko změnu čl. 15 Paktu v ten způsob, aby členové Společnosti ujednali pro každé tříleté období 5 člen-

¹⁴⁾ Das völkerrechtliche Institut der Vermittlung, 1923, str. 139.

¹⁵⁾ Ku č e r a, O smířčím řízení v právu mezinárodním, v »Zahraníční Politice«, 1929, str. 322 a n.

nou komisi, k níž by se museli ve svých sporech odvolati, pokud by nedali přednost rozhodčímu řízení. Snaha o reformu čl. 15 Paktu skončila se tím, že Společnost národů přijala dne 22. září 1922 resoluci, již bylo doporučeno uzavírání individuálních smluv za účelem zřizování smírčích komisí (commissions de conciliation). Resolucí pak ze dne 26. září 1927 uložilo Shromáždění arbitrážnímu a bezpečnostnímu výboru uvádět v život, generalisovat a koordinovat oddělené nebo kolektivní smlouvy rozhodčí a bezpečnostní. V tomto ohledu vypracoval tento výbor dvě skupiny vzorů smluv, z nichž se jedna týká rozhodčího a smírčího řízení, druhá pak neútočení a vzájemné pomoci. Pokud jde o první skupinu smluv bylo vypracováno šest vzorů úmluvy o smírném vyřizování mezinárodních sporů, a to tři vzory úmluv generálních a tři vzory úmluv bilaterálních. Vzory generálních úmluv spojuje Generální akt přijatý Shromážděním Společnosti národů v r. 1928, jenž v první kapitole jedná o smírčím řízení, v druhé o soudním řízení, v třetí o rozhodčím řízení a jenž v kapitole čtvrté obsahuje všeobecná ustanovení.

Veškeré tyto reformní pokusy, jež jsou toho vzdáleny, aby zaváděly společnou nepochitickou zprostředkovatelskou instanci, uskutečňují dílo B r y a n o v o, jež bude vždy zářiti v dějinách mírového hnutí jako silný pokus o usnadnění smírného řešení mezinárodních sporů.

P R A K T I C K É P Ř Í P A D Y.

Plenární rozhodnutí ze dne 20. V. 1924 čís. pres. 298/24 čís. 3868 sb. Vážný (Právník 1924 str. 461), jímž vysloveno, že byla-li žádost obmezena za řízení v I. stolici na útraty sporu, jest o ní rozhodnouti usnesením, platí i pro řízení směnečné, zahájené námitkami proti směn. plat. příkazu (§§ 552, 559 c. ř. s.).

K žalobě A. proti žalovaným X. Y. Z. vydal krajský soud v Č. B. plat. příkaz, proti němuž žalovaní podali včas námitky a při ústním jednání obmezil zástupce žalující strany žalobní nárok na útraty směnečného plat. příkazu a útraty sporu.

První soud rozsudkem zachoval směnečný plat. příkaz ohledně útrat 215 Kč v platnosti a odsoudil žalované ku ná-