

I.

Základní pojmy veřejného práva mezinárodního.

1. Mezinárodní právo jest nejsrozumitelnější z věd právních, neboť technické pojmy a abstraktní theorie nehrají zde tak velikou roli, jako v jiných oborech právních. K jeho porozumění postačí dobrý úsudek, logické myšlení, pozorovací talent, určitá znalost historie a trochu politického smyslu.

Právo vůbec dělí se v právo vnitřní a mezinárodní. Vnitřní právo vztahuje se na území každého jednotlivého státu a na občany tohoto státu. Nepřesahuje jeho hranic.

Právo mezinárodní upravuje vzájemné poměry států nebo poddaných různých států. Stejně jako právo vnitřní dělí se právo mezinárodní na právo veřejné a soukromé.

Veřejné právo mezinárodní jest souhrn zásad upravujících práva a povinnosti států v jejich vzájemných vztazích.

Soukromé právo mezinárodní jest souhrn zásad upravujících právní poměry jednotlivců t. j. buď mezi poddanými jednoho státu a poddanými státu cizího nebo poddaných jednoho státu na území státu cizího.

Do oblasti veřejného práva mezinárodního spadá určení základních podmínek vzniku států, vysvětlení jejich vzniku, trvání a zániku, formulace jejich práv a vzájemných povinností, studium podmínek za kterých jednotlivé státy vstupují do styku, smluv, které uzavírají, sporů jež mezi nimi vznikají a řešení těchto buď cestou smírnou nebo násilím.

Soukromé právo mezinárodní naproti tomu neobírá se přímo státy nýbrž jednotlivci, kteří jsou jejich součástí. Udává pravidla národnosti — určujíc na př. kdo jest Čechoslovák, kdo cizinec, jak možno se státí státním občanem a jak je možno pozbyti státního občanství — stanoví právní postavení cizince vypočítávajíc práva, jež může vykonávati a práva jež nejsou mu přiznána, konečně řeší konflikty zákonů t. j. udává kterého zákona jest užiti pro právní poměr zřízený cizincem v určitém státu nebo tuzemcem v cizině*)

2. Vývoj mezinárodního práva. Nebudu se obšírně zabývati dějinami mezinárodního práva ani vývojem jeho filosofie. Chci jen stručně naznačiti hlavní skutečnosti, které měly vliv na jeho vývoj.

Mezinárodní styky, jak dnes je chápeme, jsou nedávného původu. Neboť trvalo dlouho, než mohly býti uskutečněny základní předpoklady mezinárodních styků, než totiž byly zde státy organisované a ohraničené tak, aby byly styků schopny.

K přesnému ohraničování států dochází teprve v XVII. století a vývoj jeho je ukončen ve století XIX. Státy starověku neměly určitých hranic. Území říše Alexandrovny se rok od roku měnilo a ani říše římská, vedena zásadou šířiti moc legií tak daleko, jak podle okolností je možno, nemohla nikdy určití hranic svých okrajových provincií. Ostatně ve starověku převládá politika národní izolace. Každý národ považuje všechny ostatní za své přirozené nepřátele, které musí přemoci, zotročiti nebo vyhubiti. Válka jest jediným prostředkem vzájemného poznávání se a nuceného sblížování národů. Řekové nevědí téměř o Peršanech před válkami řecko-perskými. Obchodní styky navazují s nimi teprve po jich přemožení.**)

Ve středověku bylo ještě hůře. Císařství, království a vrchnosti všeho druhu, světské i církevní, postupují se navzájem, takže autorita jejich vztahuje se na roztroušená území často nesouvisející navzájem a tvořící enklávy. Pojem státních hranic v plném rozvoji feudalismu má jen neurčitý význam. Politická moc se stotožňuje se soukromým vlastnictvím a nabývá se koupí, dědictvím, věnem, výbojem. Doba

*) René Foignet: Manuel de droit international public, Paris 1921, úvod str. 2.

***) Henry Bonfils: Manuel de droit international public, Paris 1901, čl. 74, str. 34.

jest přeplněna válkami všeho druhu: války zevnější mezi státy, které hledají teprve formu, válkami občanskými mezi feudály, vrchnostenskými pány a vasaly, mezi obyvatelstvem téhož státu nebo i města.

Teprve v době Ludvíka XIV. můžeme mluvit o hranicích, v té době ještě neurčitých, alespoň větších států Evropy. V té době také organizace státu nabývá již určitých forem. Avšak státní hranice v dnešním slova smyslu vznikají teprve v době Francouzské revoluce, kdy dochází také ve větším měřítku k mezinárodním stykům, které jsou základem práva mezinárodního. Nejistota o útvaru mimoevropských pevnin, která trvá až do konce XIX. století jest dnes již odstraněna, celá zeměkoule je prozkoumána a jednotlivé státy mohou býti měřeny a kartografovány s vědeckou přesností a mohou býti subjekty právních vztahů prostých veškeré nejistoty.

Z jiného hlediska rozvoj mezistátních styků a tím i mezinárodního práva byl umožněn teprve nedávným rozvojem dopravních prostředků. V dobách, kdy daleké cesty pozemní byly prakticky nemožné nebo spojené s velikými obtížemi a námořní cesty nebezpečné nebo příliš dlouho trvající, rozličné zájmy státní se prostupovaly jen ponenáhlu a národy se neznaly nebo se poznávaly jen na bojišti. Vynalezením a rozvojem páry, elektřiny, telegrafu, telefonu, aviatiky, bezdrátové telegrafie a telefonie lidé se navzájem sobě přiblížili, izolace stala se nemožnou a život státu jest často podmíněn politikou celé řady jiných států.

Proto mezinárodní právo jest nejmladší právní vědou, nemá tisícileté tradice jiných oborů právních budovaných na zásadách práva římského. Jest mladé, sotva formulované a zatížené často vzpomínkami nedávné ještě minulosti, kdy bylo jen „cárem papíru“.*) Jest vědou budoucnosti, pro níž dnešní stav bude východiskem.

3. Z á k l a d y v e ř e j n é h o m e z i n á r o d n í h o p r á v a. Základním pojmem mezinárodního práva jest pojem státu. Civilisované obyvatelstvo jest seskupeno v organizované společnosti, tvořené úhrnem obyvatelstva, které žije na území geograficky urč-

*) Výraz, jehož užil německý kancléř Bethmann-Holweg v rozhovoru s anglickým vyslancem (Anglická modrá kniha čl. 160).

ném a poslouchá společnou více méně mocnou autoritu, kterou nazýváme vládou.*)

Každá vláda, necht' její forma jest jakákoliv, má snahu sesilovati svoji autoritu. Avšak tato autorita končí na hranicích státu.

Hranice tvoří tedy materiální i mravní závory, kterými rozděleno jest obyvatelstvo světa na samostatné a nezávislé obce. V dobách, kdy státy vznikaly, žije každý stát izolován a národy jiné poznává jen cestou válek a výbojů. Primitivní potřeby materiální a duševní může ukojovati bez pomoci jiných států. Toto osamocení netrvá však dlouho. Se vzrůstající civilizací vzrůstají potřeby, a jednotlivci navazují nejdříve styky obchodní a hospodářské. Z těchto styků vyvíjí se pomalu stav vzájemné závislosti různých národů. Vzrůstající závislost má za následek vznik pravidelných a stálých styků, jest velikým činitelem míru, státy počínají se vyhýbati válkám a konfliktům. Rozvoj dopravních prostředků a rychlost přenášení zpráv způsobují, že lidé se sobě přibližují. Dnes není již moderního státu, jenž by byl soběstačný. Příroda nerozdělila své dary stejnoměrně po zemském povrchu a dochází proto k výměně různých produktů země. Zkušenosti světové války ukazují, jak mnoho států jest odkázáno na dovoz surovin i hotových výrobků. Avšak i kdyby byl stát zcela soběstačný, přece jen byl by v dnešních poměrech závislým na státech ostatních. Neboť prosperita státu na dnešním stupni hospodářského vývoje jest svázána s jeho mezinárodním životem. Život znamená práci. Proto obchod, průmysl, bohatství, všeobecný blahobyt může vzrůstí prací zasahující za hranice státu.

4. P r a m e n y m e z i n á r o d n í h o p r á v a .
V právu mezinárodním není zákonníka ani mezinárodních zákonů, které by zavazovaly jednotlivé státy. Hlavní slabina mezinárodního práva spočívá v nedostatku centrálního orgánu nadřazeného zúčastněným státům. Avšak zákon stvořený zákonodárnou mocí a řádně vyhlášený není jediným způsobem tvoření práva čili pramenem právním. Všude byl to zvyk, obyčej, který počal vytvářeti základní, podstatné pravidlo.

*) Marcel Moye: Le droit des gens moderne, Paris 1920, str. 8.

Každý stát určuje zásady své zahraniční politiky vnitřními zákony. Jest to metoda, která sice nejlépe vyjadřuje vnitřní svrchovanost státní, avšak může mít v zápětí četné nepříjemnosti. Stát, který při výkonu své nezávislosti, stanoví sám celní tarify, bez ohledu na své sousedy nebo na státy, s nimiž jest v hospodářských stycích, může právem říci, že jest svobodný a že nepodléhá žádnému vnějšímu vlivu. Avšak jest v nebezpečí, že takovéto vnitřní zákony s cílem mezinárodním narazí na odvetná opatření druhých států. Poněvadž pak autorita zákona nesažá za hranice státu, bude vnitřní zákon jen podřadnou methodou úpravy mezinárodních styků, podřadnějším právním pramenem než mezinárodní dohoda či smlouva.

Smlouvy jsou nejjistějším pramenem mezinárodního práva, takže jest možno mluvit o psaném právu mezinárodním na rozdíl od zvykových pravidel, jichž souhrn tvoří nepsané či zvykové právo mezinárodní.*)

Smlouvy dělíme na speciální a všeobecné či kolektivní. Speciální smlouvy jsou dohody, uzavřené omezeným počtem států za účelem úpravy otázek, týkajících se jejich zvláštních zájmů. Samy o sobě nemohly by stvořiti právních pravidel, avšak hrají důležitou roli při vývoji mezinárodního práva. Když více smluv, uzavřených v různé době nebo v téže době mezi různými státy, obsahuje stejné klausule, nabude zásada opakovaná těmito shodnými klausulemi moci právního pravidla. Příkladem opakování shodných klausulí jsou smlouvy týkající se práv konsulů, vydávání zločinců, ochrany literárního, uměleckého a průmyslového vlastnictví atd. Avšak pravidlo takto vzniklé, nebude smluvní, nýbrž zvykové: děkuje za své zrození nikoliv smlouvě samotné, avšak stálému opakování shodné klausule ve všech smlouvách. Smlouvy jsou zde jen prostředkem napomáhajícím vytvoření právního zvyku.

Smlouvy všeobecné či kolektivní mohou přispěti bezprostředněji k tvoření mezinárodního práva. Jsou uzavírány mezi státy, jichž počet není omezen předmětem smlouvy a mají často za účel utvoření nových pravidel pro mezinárodní styky. Tyto smlouvy podobají se do jisté míry zákonům,

*) René Foignet: Manuel; úvod str. 7.

lišíce se od nich v tom, že zákon, jsa výrazem vyšší autority, zavazuje všechny občany státní, kdežto smlouvy, třebas kolektivní, zavazují pouze smluvní strany. Státy, které nepracovaly na smlouvě a nepodepsaly ji, nejsou vázány jejími ustanoveními, mohou však později k ní přistoupiti a uznati formulovaná v ní právní pravidla. V praxi kolektivní smlouvy zřizují a uzavírají zpravidla největší státy a velký jich počet. Jest tedy přistoupení států ostatních nikoliv snad nutností, avšak požadavkem dobré zahraniční politiky. Kolektivní smlouvy mohou buď vyvoditi nové důsledky ze zásady existující po právu zvykovém, nebo předbíhati vývoji a formulovati pravidla, která již některé státy uznávají, avšak vývoj nedospěl ještě tak daleko, aby stala se právním obyčejem, nebo stanoviti zásady zcela nové, nebo konečně zrušiti pravidlo dosud zachované.*)

Smlouvy a zákony, které mají platnost téměř výhradnou v právu občanském, trestním a obchodním, nedostačují k výkladu práva mezinárodního a nejsou jedinými jeho prameny. Poněvadž v mezinárodním životě není nadstátní zákonodárné moci, jest mezinárodní právo z větší části zvykové, jeho zásady spočívají na mezinárodním užívání a na precedencích, zjištěných historií. Jest celá řada problémů — po světové válce více než kdy jindy — které nejsou upraveny ani smlouvou ani zákonem a přece vyžadují rozřešení. Zodpovědní státníci hledají v takovém případě analogii a rozhodnou podle svého přesvědčení, aniž by si často uvědomili, jak velikou důležitost nejen po stránce politické, ale i po stránce právní, může toto ojedinělé rozhodnutí míti. A precedent jest zrozen. Právní obyčej se rodí. Objeví-li se podruhé stejný problém, jest pravděpodobno, že bude rozřešen stejným způsobem. Čím více případů bude rozřešeno stejným způsobem, tím rychleji stane se tradice mravním závazkem, právním obyčejem, zvykovým zákonem, často silnějším zákona psaného.

Obyčej jest nejdůležitějším pramenem mezinárodního práva. Státy, které vznikly po jeho vytvoření, jsou nuceny přijmouti jej mlčky při svém vstupu do mezinárodní společnosti. Zjišťuje se z diplomatických aktů, jako jsou cirkuláře nebo noty vládní, protokoly

*) Bonfils: Manuel, úvod čl. 52 a násl. str. 24 a 25.

mezinárodních kongresů či konferencí nebo také z všeobecné historie a z dějin právních.

Právo obyčejové má četné výhody před právem psaným, neboť jest schopno pravidelného a ustavičného vývoje, takže pravidla, která tvoří, odpovídají pokrokům civilisace a vzrůstajícím potřebám mezinárodního obchodu; přizpůsobuje se změněným okolnostem, poskytuje možnost, aby užilo se jej na případy analogické a v opačném směru dopouští, aby pravidlo, které zastaralo a neodpovídá změněným požadavkům doby, upadlo bez velkých sporů a otřesů v zapomenutí.

Proti těmto výhodám stojí vážné nevýhody. Obyčejové pravidlo jest méně přesné než psaný zákon. Často jest nejisté, t. j. dá se někdy nesnadno dokázati existence, nebo dosah a rozsah jeho. Proto státy, velmi často ústy svých zástupců, vedeny důvody politickými nebo ohledem na své zájmy, budou dokazovati, že určité zvykové pravidlo neexistuje nebo, že nemá toho významu, jaký se mu přikládá.*)

5. Neodvislost státu. Pokrok mezinárodního práva, které učinilo v posledním století, jest na druhé straně vyvážen nepříznivou skutečností, že všechny státy mají tendenci, aby byly považovány za autonomní a neodvislé. Jest to jedna z charakteristických zvláštností mezinárodního práva, kterou se podstatně liší od ostatních oborů právních, upravujících právní skutečnosti denního života.

Jakmile člověk počal se sdružovati ve společnost, záhy poznal, že jsou nejen práva, kterých se může dovolávati, nýbrž i práva, jež je nutno respektovati. Viděl, že společenské soužití jest možné jen tehdy, budou-li jeho svobodě položeny meze. Vznikl tak pojem práva a povinnosti. Beze vší pochybnosti všichni lidé jsou ze sociálně-politického hlediska svobodní a neodvislí, avšak tato svoboda stejně jako rovnoprávnost jest značně omezena zákony všeho druhu. Málokdo si uvědomuje, že utopie absolutní rovnosti podkopává základy civilisace. Smlouvy zdánlivě svobodné jsou podrobeny četným formalitám, závazným klausulím, ve styku s veřejnou autoritou musí občan často poslechnouti bez diskuse.

*) R. Piédelièvre: Précis de droit international public, Paris 1894, čl. 21, str. 20.

Zákon zavazuje jej na základě konstituční fikce, že byl odhlasován zástupci lidu, a že tedy lid jej předem schválil. Jest to nezbytnou podmínkou společenského života, neboť absolutní svoboda, jíž nebyly by položeny hráze, změnila by se v dnešní lidské společnosti plné egoismu v anarchii a nemožnost soužití. Zákon v širokém slova smyslu jest základem lidské společnosti, zavazuje každého svými neosobními předpisy. Stát může existovati jen, pokud zachovává právní a zákonný řád, to jest, pokud má dostatečnou vůli čeliti výstřelkům svých občanů.

Tyto zásady nedostávají se mezinárodnímu právu. Neodvislost států stala se základním pravidlem mezinárodního práva a národové považují svoji neodvislost za nejzákladnější ze svých práv a nejdůležitější z potřeb.*)

Mluvíme zde o individualistické tendenci mezinárodní politiky. Tato tendence jest slabinou mezinárodního práva. Státy neuznávají žádné vrchnosti a jednájí jen podle své vůle. Každý národ zná své potřeby, zájmy, tradice a touhy, které nedají se vždy stotožniti s potřebami a zájmy jiného národa. Budou vyžadovati podpory nezávislého zákonodárství, a činy neodvislé vlády budou jimi inspirovány. Jest zde tedy nedostatek mezinárodní autority, neboť Svaz národů — první pokus o utvoření mezinárodní organizace velkého slohu, která by spočívala na stejných všeobecných zásadách, jimiž se řídí vnitřní život států — nemohl býti nadán potřebnou pravomocí, což bylo by znamenalo, že zúčastněné státy byly by nuceny vzdáti se, byť jen částečně, své svrchovanosti.

6. Vláda: Subjekty mezinárodních styků mohou býti buď jednotlivci nebo oficiální organismy. V prvním případě mluvíme o stycích cizinců nebo s cizinci. Druhý případ spadá do oblasti mezistátní či mezinárodní politiky.

Mezinárodně-právní styky nutně předpokládají, kromě náležitostí již zmíněných, orgán schopný reprezentovati stát, t. j. vládu. Není-li vlády, dochází jen ke stykům soukromoprávním, které mohou míti veliký význam, avšak řídí se odlišnými zásadami. Proto veřejné mezinárodní právo má platnost jen mezi státy, nadanými centrálními orgány, opa-

*) Moye: Le droit des gens moderne, úvod čl. 4, str. 17.

třenými dostatečnou autoritou, aby (mohly mluvit) jménem svých poddaných a je zavazovati.*)

Pochopíme proto snadno, proč nejhlubší úpadek mezinárodního práva spadá do doby individualistického feudalismu, jenž popíral centrální autoritu státní.

Mezinárodní právo nevšímá si blíže ani formy vlády ani způsobu, jakým se ustavila. Nečiní rozdílu mezi autokracií, demokracií, monarchií či republikou. Předpokládá se ovšem mlčky, že tato vláda má dovolený cíl. Proto, kdyby byla ještě možná sdružení zločinců nebo pirátů, která by se usadila trvale na území geograficky přesně určeném a byla spravována vládou normálně organisovanou, byla by přes to mimo zákon a nemohla by žádati, aby zásady mezinárodního práva byly na ně aplikovány. Jinak jest však věcí každého národa, aby dal si vládní formu, jaká se mu líbí a cizím státům nenáleží, aby diskutovaly o její legitimitě. Výjimkou jest případ revoluce, kdy každá ze soupeřících stran poslouchá svoji vládu. Tu budou nuceny třetí státy rozhodnouti se pro tu z nich, která má všechny schopnosti, aby reprezentovala zemi. V takovém případě pak lhostejnost mezinárodního práva k vnitřní konstituci států může míti za následek četné obtíže, které snaží se diplomacie odstraniti zvláštní procedurou, nazvanou u z n á n í m, již cizí státy oficiálně prohlašují, která vláda bude vystupovati v mezinárodních stycích jako představitelka státu. Že úvahy, které zde rozhodují, nejsou vždy jen čistě právní, nýbrž převážnou měrou politické, ukazuje v současné době případ sovětského Ruska. Z otázky původně mezinárodně-právní stala se otázka politická, o níž rozhoduje vítězství té či oné politické strany ve státech, které se jí zaměstnávají. Avšak problémy právní neřeší se hlasovacími lístky.

7. V z t a h y m í r o v é a v z t a h y n á s i l n é. Mír mezi národy jest důsledkem jejich vzájemné shody, vzájemného respektování práv, povinností a zájmů. Neuznávání povinností, popírání práv, odporující si zájmy způsobují konflikty. Tyto konflikty mohou býti odstraněny cestou smírnou nebo donucovacími prostředky, totiž retorsí nebo represáliemi. Jestliže

*) Moyo: Le droit des gens moderne, čl. 3, str. 14.

přátelské prostředky — přímé vyjednávání, arbitráž, dobré služby nebo mediace, mezinárodní vyšetřování, sprostředkování Svazu národů — selhaly a donucovací prostředky jsou nemožné nebo neúčinné, dochází k válce, která definuje se zpravidla jako souhrn násilných činů, jichž užívá jeden stát proti druhému, aby jej podřídil své vůli.*)

Nejcivilisovanější národové starověku, Řekové a Římané, měli určitá pravidla války, kterou vedli téměř bez ustání proti všem ostatním národům. Nepřítel ztrácel statky a svobodu. Slabší národ pozbýval svých nejzákladnějších politických práv a byl pohlcen vítězem. Rozliční národové setkávali se téměř výhradně na bojišti a jich poměr byl poměrem pána k otroku.**)

Při nedostatku nadstátní autority jest válka v mezinárodních sporech posledním argumentem a ještě dlouhá staletí jím bude. Není zajisté ideálním řešením právních sporů, neboť stává se často, že vítěz nemá práva na své straně. Válka vyvolává četné a závažné právní důsledky, ale sama není právem. Je to brutální fakt v životě národů. Myšlenka věčného míru a všeobecného odzbrojení jest utopií a válka nezmizí ze života národů, pokud budou zde neodvislé státy, z nichž některé ani světová válka nevyhlédla z přesvědčení, že válka jest nejlepší methodou k řešení mezinárodních sporů.

Přes to, že občas dochází ke krvavým konfliktům a není příliš vzdálena doba, kdy skončila nejkrvavější válka dějin, můžeme říci, že mír jest pravidelným rámcem mezinárodních styků. Rozměry moderní války, krveprolití, zříceniny a výdaje válečné, které ochuzují i vítěze, jsou příčinou, že státy počínají pohlížeti na válku jako na výjimku a snaží se řešiti spory dohodou a cestou rozhodčích soudů. Mezinárodní právo dělí se proto na právo válečné, které snaží se zmírniti krutosti války, a na mezinárodní právo mírové.

*) Foignet: Manuel, str. 409.

***) Moye: Le droit des gens moderne, čl. 5, str. 19.