

položiti asi tak, zdali dovolenost určité činnosti nemá podle vůle zákona býti posuzována toliko podle faktických okolností v době konsentování (úředního zkoušení?, podání žádosti?), takže faktické okolnosti později nastalé nemohou již býti důvodem pro odvolání nebo restrikcí konsensu jednou uděleného. V nouzi mohlo by pak pomoci jen vyvlastnění. Vše závisí na výkladu konkrétního zákona, v němž snad nebude vždycky nemožno naléztí indicie pro kladnou odpověď této otázky (t. j. ve prospěch stability konsensu).

Literatura.

Kromě spisů v textu uvedených ještě: Gluth: „Genehmigung und subjektives Recht“ v „Archiv für öffentliches Recht“, III. ročník; Rehm: „Die rechtliche Natur der Gewerbskonzession“, 1889; Laun: „Das Recht zum Gewerbebetriebe“, 1908; Ackermann: „Der Baukonsens“, 1910; Rudorff: „Über Bauerlaubnis usw.“, 1915; Schanze: „Die Patenterteilung“ v „Archiv für öff. Recht“, IX. str. 175; Pahlke: „Das Wesen der Baugenehmigung und des Baudispenzes“ ve „Verwaltungsarchiv“, sv. 32 (1927); ve Stengel-Fleischmannově: „Wörterbuch des deut. Staats- und Verwaltungsrechtes“, hesla: Konzessionen od G. Meyera a G. Anschütze, stať Eisenbahnkonzession v hesle Eisenbahnwesen a heslo Stauanlagen; ve Stier-Somló-Elsterově: „Handwörterbuch der Rechtswissenschaft“, heslo Konzessionen od Stier-Somló, Friedrichsova hesla: Schankerlaubnis, Subjektives Recht a v. Kienitzovo heslo: Eisenbahnrecht; ve v. Bitterově „Handwörterbuch der preuss. Verwaltung“, 3. vydání 1928, hesla: Baugenehmigung, Eisenbahnkonzessionen, Gewerbliche Anlagen, Verleihung von Wasserbenützungsrechten, Wege (öffentliche, str. 1070) a j.

Emil Hácha.

Konfraternity, kongregace

viz Řády.

Kongresy a konference mezinárodní.

Kongresy a konference mezinárodní jsou formální schůzky zástupců několika států za účelem projednání záležitostí mezinárodní důležitosti a dohody o nich (Oppenheim-Mc. Nair: „International Law“, 1928, díl I., str. 692).

S hlediska mezinárodního práva přicházejí v úvahu především, ne-li výhradně, toliko ona shromáždění, jejichž členy jsou státy a jejichž účastníky jsou formálně legitimováni, k jednání a usnášení zplnomocnění, přímí zástupci vlád jednotlivých států. Tento užší pojem nutně plyne ze zá-

kladního pojmu samotného práva mezinárodního, za jehož subjekty v klasické jeho doktríně uznávány jsou toliko státy.

Nelze však přehlížeti, že novodobý vývoj světového společenství zájmového prodechnutý hesly demokratismu vnitř státu a demokratického, kosmopolitního internacionalismu mimo jeho hranice, podporovaný mohutným technickým pokrokem komunikačním, postupně rozvinul dnes již pestře rozrostlé vztahy mezinárodní, neomezující se pouze na dříve výhradní, bezprostřední úřední či diplomatické vztahy mezi vládami jednotlivých států, a to především prostřednictvím jich ministerstev zahraničních věcí, nýbrž projevující se i přímými styky ministerstev odborných, vedle nich však i vládou nesprostředkovanými styky různých veřejných i soukromých, více méně samosprávných útvarů nebo zájmových skupin vnitř státu, jichž koleje na půdě mezinárodní probíhají v soutěži a druhdy i v rozporu s oficiálními zájmy celostátními. Odtud plyne potřeba rozlišování mezi vztahy a konferencemi mezistátními v užším slova smyslu a konferencemi mezinárodními v širším slova smyslu, z nichž ovšem pro účely posuzování jich se stanoviska mezinárodního práva jest na dobro vyloučiti ony schůzky či shromáždění mezinárodní, jichž účastníky jsou pouze soukromé osoby a na nichž předmětem jednání a usnášení jsou toliko takové zájmy, na jichž úpravě státní moci dle vnitřního zákonodárství nepřísluší nijaké přímé ingerence po stránce právní.

Historicky vyvinul se ovšem konferenční život mezinárodní na základě styků mezistátních, v nichž dokonce v dobách monarchického absolutismu individuální zájmy státní na venek splývaly s individualistickými osobními zájmy panovníků a jich dynastií. Konferenční styky té doby byly proto mezipanovníckými spíše než mezistátními a pokud konaly se prostřednictvím plnomocníků, byli tito především reprezentanty osoby a mluvčími vůle panovníkovy. Autokratismus monarchický zatlačen byl na sklonku stol. XVIII. vzniklým a v XIX. stol. převládnuvším demokratismem, jenž však z prvu uplatňoval reformní svou moc toliko v přerodu života vnitrostátního a teprve pozvolna počal se projevovati i ve vztazích mezinárodních přesunutím váhy se suverenity hlavy státu na suverenitu vlády státu, promítaje takto obraz vnitřního konstitučního právního řádu i na venek. Mezinárodní konference nabyly takto

teprve povahy konferencí ryze mezistátních a zástupci státu povahy plnomocníků vlády, u nichž t. zv. osobní charakter reprezentační sice formálně a tradičně byl zachován, avšak věcně byl setřen. Nejnovější vývoj od druhé polovice XIX. stol. přinesl však ve smyslu již shora naznačeném mocný rozvoj demokratického internacionalismu, jenž i v mezistátních konferencích, pokud tyto netýkají se přímo politické integrity států, uplatňuje stále rostoucí vliv ve dvou směrech, a to jednak zdůrazněním významu různých zájmů občanstva státního a jeho skupin a zároveň i zdůrazněním zájmového společenství lidstva ve sféře mezinárodního či mimostátního (kosmopolitního) kolektivismu s náznaky tendencí nadstátní organisace. Tento vývoj přináší důsledky projevující se v obměně povahy mezinárodního zastoupení i na konferencích mezistátních potud, že ukládá plnomocníkům vlády vedle zastupování zájmů celostátních i zastupování dotčených skupinových zájmů občanstva s přiměřeným zřetelem na zájmové společenství kosmopolitní. V této součinnosti tří živlů ústících v zástupčí funkci hlásí se ovšem množství nových a spleťtých problémů odborných a s nimi i potřeba vykážati na konferencích mezistátních vedle tradičního odbornictví diplomatického přiměřené místo i odbornictví specialisovanému v těch kterých otázkách, o jichž mezinárodní úpravu jde. Tento stav věcí v praxi mezinárodního života konferenčního vytvořil jednak systém smíšených delegací s přímými zástupci vlády a přiřazenými jim experty, vedle toho však i konferenční organismy, v nichž se zřetelem na řečené zájmy skupinové přímé zastoupení státu nahrazeno jest aspoň z části, i když ne zcela, odborným, přímým zastoupením zájmových skupin, a konečně i konferenční organismy takové, v nichž mimostátní zájem kolektivní rozhodně převládá. V těchto případech, v nichž již mezistátní poměr pozbyl své rylosti, naskytá se otázka, jde-li ještě o shromáždění zástupců individuálních států jako subjektů mezinárodního práva, či není-li spíše dotyčné konferenční těleso orgánem mezinárodního společenstva mimostátního (nadstátního). Otázka tato, kterou literatura práva mezinárodního klade a různě zodpovídá nejen co do případů právě zmíněných, nýbrž i co do právní podstaty mezinárodních konferencí vůbec (tudíž i konferencí ryze mezistátních), má význam zvláštní u nejvýznamnějšího permanent-

ního konferenčního organismu, jakým jest Spol. národů a Rada Spol. národů, jejichž právním problémem nelze se ovšem v úzkém rámci této stati zabývat. Avšak svrchu dotčené tendence tíhnoucí k vymanění jistých druhů zájmů z jich subordinace moci státní lze pozorovati dnes vůbec u mezinárodních útvarů permanentních s periodickou funkcí konferenční. Narýsovaný vývoj, v němž stopovati se dají historické etapy od konferencí původně mezipanovníckých přes konference mezistátní ke konferencím mezinárodním v nejširším slova smyslu, projevuje ovšem vývojovou tendenci od státního individualismu ke kosmopolitnímu kolektivismu, nelze však též přehlížeti, že jednak konference kolektivního typu posléze zmíněného týkají se toliko jisté, omezené oblasti zájmů povahy převážně nepolitické, dále pak, že základem vzniku a organisace i konferencí takových je vždy toliko svobodná smluvní vůle států a konečně i to, že konference mezinárodní vůbec, ať již účastníky jich jsou přímí zplnomocnění zástupci státu nebo nikoli, mají převážně toliko ráz přípravný a usnášením svých účastníků nemohou právně bezprostředně zavazovati stát, jemuž vyhrazena jest ratifikace, na níž teprve závisí vznik práv a závazků smluvních ve smyslu práva mezinárodního. Jest pozoruhodno, že vývoj konferenčního života s naznačenou tendencí k jisté eliminaci individualismu státního provázen byl i politikou důraznějšího uplatňování svobody ratifikační, v němž právě projevuje se hájení principu suverenity států proti jakékoli moci nadstátní.

Dříve obvyklé terminologické rozlišování mezi kongresy a konferencemi má význam pouze historický potud, že v minulých stoletích od prvých počátků mezinárodních konferencí, jež spadají do XVII. stol., býval název „kongres“ volen zpravidla, nikoli však vždy, pro ony, pro světovou politiku důležité, obyčejně i zevně okázalé, převážně velmocenské mezistátní schůzky, na nichž za jednotlivé státy účastnili se osobně jich panovníci aneb aspoň vedoucí jich státníci. Takovými kongresy byly na př. kongres Westfalský 1648, Utrechtský 1713, Pražský 1813, Vídeňský 1815 s následujícími kongresy Cášským 1818, Opavským 1820, Lublaňským 1821, Veronským 1822, kongres Pařížský 1856 (po válce krymské) a kongres Berlínský 1878 (po válce rusko-turecké), jenž byl posledním v řadě velkých politických kongresů XIX. stol. Zatím však živý ruch politiky světové

hlásící se v problémech menších národů, hlavně na Balkáně, vyvolal potřebu diplomatického řešení vzniklých situací a vedl k několika mezistátním schůzkám menšího rozměru, jimž hlavně pod vlivem Anglie, nepřející valně okázalému aparátu „kongresů“, dán byl skromnější název „konference“, jakými byly na př. serie konferencí Londýnských 1827—1832 (o věcech řeckých), 1830 (o Belgii), 1867 (o Lucembursku), Cařihradská 1876 (o věcech tureckých) atd., jichž účastníci se většinou toliko stáli diplomatičtí zástupci států pověřeni v místě konané konference. Tento název ujal se napotom i pro jakékoli mezistátní konference vůbec a podržen byl po kongresu Berlínském již trvale i pro velké evropské politické mezinárodní konference, jakými byly na př. konference Berlínská 1884 (o Kongu), konference v Algecirasu 1906 (o Maroku), Londýnská 1913 (o Balkáně), Bukureštská 1913 a konečně i mírová konference Pařížská 1919 a z nejdůležitějších politických konferencí poválečných Washingtonská odzbrojovací 1921, Janovská 1922, Lausanská 1923, Locarnská 1925 atd. Název „kongres“ zdomácněl za to naopak v posledních dobách nejen pro velká mezinárodní shromáždění sociálního hnutí (světové kongresy socialistické), nýbrž i pro neoficiální mezinárodní zájmová shromáždění soukromovědecká nebo kulturní (na př. světové kongresy lékařské, právnické, historické, národopisné, tiskové atd.), na nichž případná účast zástupců států je založena buď toliko na mezinárodní zdvořilosti anebo na dozorčím nebo kulturním zájmu a jež ovšem soukromou povahu shromáždění takového nemění. (Pozn. Název „kongres“ vyskytuje se ovšem dosud ojediněle u některých generálních konferencí t. zv. Správních Uní mezinárodních.)

Vedle shora dotčeného typu konferencí mezistátních, jichž konání vyvolala okamžitá politická situace (konference mírové nebo konference za účelem řešení nebo zamezení politických konfliktů cestou dorozumění mezi státy) konala se během stol. XIX. a XX. dnes již nepřehledná řada konferencí mezinárodních, na nichž cestou smluv mezistátních stále pronikavěji upravují se právní poměry mezinárodního společenství ve všech jeho různostvárných složkách, jednak za účelem právní úpravy vzájemných poměrů denního styku v mírovém spoluzití, jednak za účelem odstranění války neb aspoň stanovení humánních norem práva válečného. Bylo to pak přede-

vším právě právo válečné, jehož úpravě věnována řada konferencí již před světovou válkou. Patří sem příkladně: konference Ženevská z r. 1864, 1868 a 1906 o zlepšení podmínek raněných a zajatců, Petrohradská 1868 o střelivu, Bruselská 1874 o potlačení krutostí války, obě t. zv. mírové konference Haagské z r. 1899 a 1907, Londýnská konference námořní 1908/09. Z oboru práva mírového důležitý jsou periodické konference Haagské pro kodifikaci mezinárodního práva soukromého z r. 1893, 1894, 1900, 1904, 1925 a 1928 za účelem řešení konfliktu vnitřního zákonodárství v oboru práva soukromého, obchodního, směnečného, trestního, soudního řízení, právní pomoci atd.; periodické konference bruselské o právu námořním, periodické konference t. zv. Uní Správních (telegrafické, poštovní atd.), ale též sta různých konferencí příležitostných, zabírajících postupně stále širší oblasti mezinárodní normalisace, tak na př. v oboru dopravnictví (vedle pošty a telegrafu a telefonu, podmořských kabelů, plavba na moři a na řekách, doprava železniční, automobilová, letecká, radiové vysílání atd.), v oboru obchodu, průmyslu a financí (otázky importní, exportní a transitní, clo, nekalá soutěž, mezinárodní obchodní statistika, mincovnictví, míry a váhy, ochrana práva autorského a vlastnictví průmyslového atd.), z oboru zemědělství (ochrana přírody, zvířeny, zejména ptactva, ochrana rostlin, výměna statistik, opatření proti nákazám atd.), z oboru zdravotnictví (ochrana před nemocemi, morové nákazy, notifikace a statistiky epidemií, karanténa, opium, lihoviny a opojné drogy), z oboru sociální péče (úprava zákonodárství práce, počet hodin pracovních, omezení práce žen a dětí, nezaměstnanost, pojištění proti nemoci i úrazu, potlačení otroctví, nemravnosti, vystěhovalectví atd.). Tím počet látek není nikterak vyčerpán.

Zřízením Spol. národů dostalo se mezinárodnímu konferenčnímu životu nové pružiny jak po věcné stránce tak i po stránce technické soustředěním administračních problémů v sekretariátu Spol. národů a různých jeho permanentních technických orgánech pomocných. Z konferencí vzniklých z podnětu Spol. národů jsou pro pozoruhodný vývoje konferenční techniky pozoruhodny zejména mezinárodní konference o dopravnictví v Barceloně 1921, ve Washingtoně 1926, v Ženevě 1927 a mezinárodní hospodářská konference Ženevská

1927. Při Spol. národů zřízen v r. 1924 znalecký komitét pro postupnou kodifikaci mezinárodního práva, připravující látku pro mezinárodní konference kodifikační, z nichž prvá má se konati v r. 1930 (viz heslo „Kodifikace mezinárodního práva“).

Rozsah a různost látky dosud konaných konferencí, různost okolností jich vzniku a účelů, na nichž závisí organisace, složení a řízení v jednotlivých případech odlišné, sotva kdy dopustí zcela uspokojivou jich klasifikaci, jež ještě nejspíše dá se provést roztríděním na tři skupiny: a) dle povahy předmětu na konference politické a nepochitické, b) dle povahy jich právního účelu na pravotvorné, kodifikační (*rechtssetzende, conférence de législation internationale conventionnelle*) a na konference individuálně, subjektivně právní (*rechtsgeschäftliche, réglant des relations particulières entre les États contractants*), c) podle povahy účastníků se projednavaatelů na diplomatické a nediplomatické, technické (expertní). Typy těchto tří skupin v praxi se často navzájem protínají. Za politické jest pokládati všechny ony, jichž předměty týkají se státu, jako člena mezinárodního společenství v podstatě jeho mezinárodní osobnosti (suverenity, válka a mír, území, hranice státu, politické aliance, neutralita, arbitráž, kodifikace zásad práva mezinárodního, státní finance a pod.), za nepochitické pak ony, jichž předměty týkají se nepochitických stránek vnitřního i mezinárodního života (věci správní, hospodářské, sociální atd.). Jest to právě onen typ, v němž moderní vývoj mezinárodní symbiosy kosmopolitní rozvinul se velmi rušně s tendencí ke kolektivismu nadstátnímu a jehož mechanismus vymyká se postupně poutům tradic založených na konferencích politických. Konference pravotvorné (kodifikační) zakládají cestou konvencí multilaterálních objektivní psané smluvní právo mezinárodní s povahou *juris quasi supra partes* v období se zákonodárstvím vnitrostátním, kdežto konference subjektivně právní tvoří smluvní subjektivní právo a závazek *intra partes* cestou smluvní dohody jednotlivého případu v období s individuálními smluvními poměry práva občanského. Konference diplomatické charakterisuje přímé zastoupení státu zplnomocněným zástupcem jmenovaným vládou a legitimovaným nebo zmocněným diplomatickou plnou mocí k jednání, usnášení a podpisu osvědčovacích smluvních listin, t. zv. diplomatických instru-

mentů, na konferenci vzniklých, jenž ovšem nemusí býti nutně diplomatem z povolání ani funkcionářem státu, kdežto konference nediplomatické jsou ony, na nichž takového přímého zmocnění není. Nejhojnější jsou ovšem nyní typy smíšených delegací a průpravné expertní konference.

Pokud tkne se otázky organisace a řízení mezinárodních konferencí, lze srovnávacím studiem průběhu dosud konaných jednotlivých konferencí a jich případných speciálních jednacíh řádů zjistiti řadu opětujiících se zjevů, z nichž některé plynou z obecně uznávaných povšechných zásad práva mezinárodního, jiné nabyly postupně povahy práva obyčejového, jiné pak jeví se jako pouhé zvyklosti (*usance*) *sine opinione necessitatis*.

Technika organisace a procedury vyvinula se postupně již od XVII. stol. na prvéh základech položených kongresem Westfalským. Pro posouzení sem spadajících otázek co do konferencí politických přichází v úvahu zejména kongres Vídeňský z r. 1815, kongres Berlínský 1878 a mírová konference Pařížská 1919; pro pravotvorné konference kodifikační obě mírové konference haagské z r. 1899 a 1907, zejména však praxe periodických konferencí haagských pro mezinárodní právo soukromé; pro nepochitické konference, pro něž základ organisačních a jednacíh forem položen již na konferencích Správních Uní, prohloubena technika pozoruhodně v poválečných konferencích o mezinárodní dopravě a průvozu v Barceloně 1921 a Ženevě 1927. Na konferencích těchto a na periodických konferencích Ústavu Práce vývoj dosud vyspěl nejvýše, ale nelze jej pokládati za ukončený. Z těchto důvodů též kodifikační komitét při Spol. národů zabývá se otázkou proveditelnosti kodifikace pravidel jednacího řádu mezinárodních konferencí, označil sice kodifikaci za žádoucí i možnou, upozornil však zároveň na obtíže její, neukončený dosud vývoj a proto na potřebu omezení jejího toliko na taková základní pravidla organisační, jež jsou výrazem nepochitického práva obyčejového a pokud se týče zvláště procedury, doporučil vypracování vzorného řádu jednacího pro praktickou potřebu s povahou toliko subsidiární, pokud by ta která konference neměla vlastního řádu jednacího. Příslušný raport kodifikačního komitétu poukázal při tom na zvláštní kvalifikaci sekretariátu Spol. národů pro vypracování jednacíh řádů pro konference konané pod ochranou Spol. ná-

rodů. Z usnesení Rady Spol. národů byla otázka kodifikace zatím odložena a svěřena Sekretariátu Spol. národů k dalšímu studiu živé praxe. (Podrobněji viz raport člena kodif. komitétu Mastného, publikace Spol. národů C. 47. M. 24. 1926, kdež i taxativní přehled otázek přicházejících v úvahu pro případnou právní normalisaci mezinárodních konferencí.)

Organisace a řízení konferencí politických spočívá dosud stále na klasické koncepci mezistátních konferencí diplomatických z minulých staletí. Odstraněny byly sice postupně přežitky slavnostního obřadnictví, prestižních formalit a ceremoniálu osobního reprezentačního charakteru, jimiž druhdy velmi citelně bývala bržděna výkonnost konferencí, jinak však vládne stále ještě konservatismus ve formě diplomatických instrumentů. Tak na př. formuláře plných mocí nesou namnoze dosud široké stopy listin XIII. stol. a texty diplomatických instrumentů smlouvy v některých částech, zejména v klausulích ratifikačních, podržují stále ještě tradiční znění vzniklé a používané za dob absolutismu, dnes již zastaralé a předstižené vývojem moderního konstitučního života států. Avšak i co do vnitřního řízení podrobují se politické konference diplomatické jen zdráhavě tlaku demokratismu, jenž za to tím zřetelněji a vlivněji proniká v mezinárodních konferencích nepolitických. Rozumí se samo sebou, že přesnému stanovení obecně závazných pravidel pro konference mezinárodní brání nejen shora zmíněná jich různotvárnost a neukončený dosud vývoj, nýbrž i stále živý zápas nazírání ryze právního s živlem politickým a živlem moci, jež nechce přijímati spínání jednací volnosti do těsnějších norem a jež za často i obecně uznávaným zásadám práva mezinárodního dávají v praxi různý výklad.

Tak děje se především již v otázce práva státu na účast na konferenci. Obecně uznávána jest zásada, že volné právo smluvního usnášení státu, důsledně plynoucí z jeho suverenní neodvislosti, jest omezeno koordinovanými právy států třetích a že tudíž usnášením členů konference nemohou býti ukládány jakékoli závazky státům na konferenci nezúčastněným (obligatio tertio non contrahitur). Z této negativní ochrany práva teorie dovozuje (viz na př. Fauchille, díl I., sv. 3., str. 237) i pozitivní nárok na členství konference pro každý stát, jehož vlastní zájmy mají býti na konferenci projednávány a upraveny.

Nárok takový přiznán byl kongresem Cášským 1818, jenž zaváděje systém konferencí velmocí za účelem projednání společných jich zájmů, prohlásil (resolucí čl. 4.), že státům třetím, pokud by šlo o jich speciální zájmy, dostane se účastenství na konferenci. Praxe však nárok zmíněný za časté přehlíží neb obchází, a to nejen při konferencích mírových, kdež rozhodným jest diktující živel moci zvítězivší strany, ale i na jiných konferencích politických, subjektivně právních, kdež zřeteli na zájmy třetích stran nebývá a často ani nemůže býti zcela vyhověno. Plyne tak již i z různosti povahy zájmu, jenž může býti politický nebo právní, přímý či nepřímý, všeobecný nebo speciální, aktuální nebo neaktuální, hmotný nebo mravní a konečně v daném případě pochybný nebo nepochybný. Dle rozsahu a významu zájmu vyvinuly se proto i různé formy podílu států na konferencích: účast s rovným právem (à titre de parité) s hlasem rozhodovacím (voix délibérative), omezení účasti toliko na předměty, jichž zájem se týká, účast s hlasem toliko poradným (voix consultative), zastoupení jiným státem, přítomnost informační (observation), přítomnost toliko k přijetí výsledku (ad audiendum), styk s konferencí cestou písemnou s právem činit návrhy a přijímati odpovědi, sdělování jednacíh zápisů, anebo konečně písemné sdělení výsledku s případným vyzváním k akcesi. Pevná pravidla nelze stanovit. Sama otázka zájmu v konkrétním případě jest quaestio facti. Rozhodnutí o rozsahu a významu zájmu a jeho legitimitě bude sotva vždy jednomyslné. Kromě toho padá na váhu druhdy i zřetel praktický, že účastenství velkého počtu států činí z konference těleso příliš těžkopádné. Konečně však sluší uvážiti, že z neodvislosti států plyne i volnost jich dohodnouti se o zájmech společných diplomatickou cestou písemnou bez konference, pokud jen nezasáhne jich usnesení do právní sféry států třetích. S tohoto hlediska jest proto posuzovati otázku nároku na účastenství vždy toliko relativně, dle daných okolností. Z obyčejového práva lze pokládati za zásady obecně uznávané, a) že státy, které byly signatáři smlouvy, mají nepopírný nárok účastniti se každé konference, jež se zabývá její změnou, b) že účast státu, jenž má nepochybný zájem přímý, speciální a aktuální, nemůže býti odepřena a c) že nejzazší minimum jest nárok kteréhokoli státu na informaci o výsledku konference, založený

v ustanovení paktu o Spol. národů „ukládajícím udržování jasných a veřejných vztahů mezinárodních“. Je-li u typu konferencí politických, subjektivně právních, u nichž jde zpravidla o zájmy se křížící, zřejmě snaha o omezení počtu účastníků, jest naopak u konferencí pravotvorných a nepolitických přirozená tendence po účasti pokud možno nejhojnější, ježto jde zde o společné a shodné zájmy celého společenství mezinárodního. Pokud pak v daném případě nelze docílití účastenství všech států, slouží universalisaci systém t. zv. otevřených konvencí mezinárodních, umožňující dodatečný přístup států, jež na konferenci nebraly podílu.

Pokud se týče otázky právní způsobilosti býti členem konference, jest zřejmo, že plná způsobilost smluvní přísluší toliko státům plně suverenním. Avšak praxe již odedávna připouštěla i v jednotlivých případech konferencí politických státy polosuverenní, ovšem v mezích jich usnášecího práva omezeného suverenitou a závisícího na konkrétním, právním poměru, v němž za často stát polosuverenní je absorbován členstvím suverenního státu; pokud však jde o konference nepolitické, rozšířil se kruh účasti i na útvary s omezenou svrchovaností již v dobách předválečných, původně na konferencích Správních Unií, jejichž členství založeno jest ovšem nikoli na politickém pojmu „státu“, nýbrž na geografickém pojmu „zemí“ (pays), k nimž čítají se i kolonie a protektoráty. Pokud se tkne dominií britských, jež dříve byly koloniemi, jest je dnes již vzhledem k právní změně říšské ústavy britské pokládati za politicky suverenní celky.

Z praxe konferencí nepolitických dá se odvoditi právní obyčejová zásada, že negociační a smluvní způsobilost útvarů s omezenou svrchovaností vztahuje se na všechny ony látky v právním řádu mezinárodním, ohledně nichž přísluší jim samostatná legislační v mezích jich vlastního vnitřního právního řádu. S tohoto stanoviska jest pak posuzovati rozsah jich práv na jednání a usnášení na konferencích. S téhož stanoviska by bylo posuzovati též poměry složených států. Praxe však je nejednotná a v jednotlivých případech i na konferencích nepolitických hlásí se zájem politický a obava před zakládáním precedencí, jež by se mohly snad později uplatňovati i na konferencích ryze politických. Zásada právní rovnosti všech států suverenních bez rozdílu jich velikosti nebo vý-

znamu zakládá ovšem i na konferencích právo parity, jakéž se poprvé bezvýhradně uplatnilo na mírových konferencích haagských v r. 1899 a 1907; leží však na snadě, že v otázkách čistě hospodářských nebo správních pocituje se nepoměr v rovnohodnotné účasti kterékoli velmoci s některými malými státech. Těmto zjevům byla věnována pozornost i v literatuře a vyskytly se i návrhy různých systémů členství konferencí a různých metod oceňování hlasovací síly (voting power), jež by přihlíželo nejen k územní velikosti státu neb počtu obyvatelstva, avšak též k jeho finanční schopnosti (viz zejména Myers: Representation in intern. Organs). Teoretické pokusy takové jsou naprosto neslučitelné se zásadou právní rovnosti a proto nepřijatelné. V praxi však v jednotlivých případech faktické hospodářské nerovnosti států bývá dáván výraz rozvržením břemen příspěvků na mezinárodní instituce sloužící společným zájmům dle klíče finančních schopností účastnících států.

Konání konferencí je věcí svobodné dohody států. Podnět k nim, jež při politických konferencích bývá dán situací politickou, může jinak vycházeti i ze soukromých kruhů zájemníků nebo vědeckých společností. Oficiální iniciativa však náleží výhradně státu (zpravidla jeho ministerstvu zahraničních věcí) nebo Spol. národů. Ze zásady neodvislosti plyne arcí, že žádný stát nemá povinnosti iniciativy.

Konference předchází přípravné řízení, formální proposice, stanovení programu, příprava látky, oficiální pozvání a svolání. Volba místa pro konání konference má význam potud, že oficiální pozvání a svolání, pokud nejde o konference konané pod záštitou Spol. národů, přísluší zpravidla státu, na jehož území se konference koná, že presidentem konference bývá obyčejně zahraniční ministr nebo šéf delegace dotyčného státu, že případně smlouvy mezinárodní na konferenci sjednané bývají nazývány dle místa konané konference, kdež provádí se zpravidla též výměna nebo složení jich ratifikací a oznámení přístupu států, jež konference se neúčastnily. Vládu místa konané konference, vedle výhod bezprostředního styku s tělesem konference, stihá ovšem i povinnost vybavit konfereci pomocným personálem a kancelářským aparátem a nésti náklady mezinárodní zdvořilosti. Na dobré přípravě závisí zdar konference. Technická metoda přípravná, založená již v předválečné době zejména na

námořní konferenci londýnské 1909 a na periodických konferencích haagských, vyspěla na výsost při sekretariátu Spol. národů, a spočívá v systematické přípravě látky programu, vypracování cirkulárních memorand, dotazníků, osnov zamýšlených smluv mezinárodních, jež se včas před konferencí zasílají účastněným vládám k vyjádření a po provedené analýsi jich odpovědi předkládají se konferenci v souhrnném elaborátu, sloužícím za podklad jednání (Bases de discussion).

Nutno jest, aby program byl jasně vymezen a aby pokud možno předem projevna byla základní stanoviska předběžnou výměnou názorů účastněných států, avšak s ponecháním samostatnosti a volnosti rozhodování na konferenci samé. Z toho též plyne požadavek, aby návrhy pro konferenci byly předem připraveny již v řízení přípravném a aby podávání nových, mimo vlastní rámec programu ležících, návrhů na konferenci samé bylo omezeno určitými předpisy. Přijetí pozvání, pokud není zvláštních smluvených ustanovení, může se státi případně i s rezervou, že o jistých předmětech nebude jednáno neb i naopak s výhradou doplnění programu novými návrhy. V takových případech jest ovšem pokládati za nutné při nejmenším včasné a bez námitek přijaté oznámení výhrad. Při permanentních institucích konferenčních a při konferencích periodických bývá na tyto věci pamatováno v příslušném organizačním statutu a jednacím řádu pravidlem, že program musí býti formálně přijat většinou anebo že přípustnost nových návrhů programových žádá většinu kvalifikovanou. Jinak, nebylo-li předem smluveného pravidla, jest k rozšíření programu zcela novými předměty třeba jednomyslnosti.

Přijetím pozvání a vysláním zástupce (delegace) stává se stát členem konference. Positivní nárok na pozvání nebo povinnost k jeho přijetí nedá se, vzhledem k tomu, co řečeno již shora, z práva obyčejového všeobecně dovozovati, kromě případů konferencí týkajících se změny nebo doplnění smlouvy, jejíž ten který stát byl signatářem (vid. deklaraci pařížskou ze 16. IV. 1856) nebo k níž dodatečně vykonal přístup.

Za členy konference ve smyslu teorie mezinárodního práva jest pokládati státy, a to nejen v konferencích mezistátních politických, kdež o tom nemůže býti vůbec sporu, nýbrž i v oněch konferenčních útvarcích, v nichž vykázan jest vedle přímého

zastoupení státu jistý podíl i zájmovému zastoupení skupinovému, jako tomu jest na př. v konferenčním systému Ústavu Práce, jehož členy (dle čl. 387 mírové smlouvy Versailleské) jsou členové Spol. národů, na jehož konferencích však vedle přímých reprezentantů vlády jsou rovnoprávnými účastníky konference i delegáti zaměstnavatelů a zaměstnanců jednotlivých států, formálně ovšem rovněž jmenovaní státem.

Representační systém na mezinárodních konferencích spočívá v zásadě na státním mandátu (zmocnění). Systém tento téměř nadobro již zatlačil přímé jednání hlavy státu, jež od kongresu Veronského z r. 1822 výjimečně se vyskytlo na mírové konferenci Pařížské (zastoupením Spoj. Států amerických jich presidentem). Hlava státu ovšem plné moci nepotřebuje a formálně jedná „vlastním jménem a z vlastní autority“. Každé jiné zastupování jest reprezentací delegovanou. V literatuře práva mezinárodního není ovšem jednotného názoru, zdali ministr zahraničních věcí, požívaje zajisté presumpce generálního zmocnění, jest legitimován ipso jure, či třeba-li mu zvláštní plné moci pro tu kterou konferenci. Praxe kolísá a závisí druhy na povaze a důležitosti té které konference. Pokud se týče diplomatických zástupců trvale pověřených v místě konané konference, nelze pochybovati, že jejich t. zv. pověřovací listiny udělují jim legitimaci toliko v poměru k státu, u něhož jsou pověřeni. Avšak praxe ani v tomto případě není jednotná (viz na př. stanovisko berlínské konference o Kongu z r. 1884). Otázky tyto nabyly nového významu v posledních dobách, kdy vedle konferencí politických, jež dbají zpravidla přísně splnění požadavku předkládání plných mocí, stále více roste počet konferencí nepolitických a vedle konferencí diplomatických i počet konferencí nediplomatických (expertních).

Volba osoby zmocněncovy zásadně náleží hlavě státu nebo ministru zahraničních věcí, dle vnitřního zákonodárství. Z volnosti hlavy státu jmenovati zástupce plyne, že i jiné osoby, než úředníci zahraniční služby (diplomati z povolání) mohou býti zmocněni; dokonce i cizinci, což prakticky se stává, je-li stát zastoupen delegací státu jiného. Rostoucí spleť poměrů mezinárodních projevila se i v otázce systému representačního potud, že postupem doby vyvolala potřebu početnějších delegací jednotlivých států s rozdělením funkcí uvnitř delegace. S druhé strany však zásadně není

vyloučeno i zastoupení dvou států nebo dokonce i skupiny států jedním společným delegátem nebo jednou společnou delegací, tak na př. obyčejně u útvarů s omezenou svrchovaností (států polosuverenních, protektorátů, kolonií, mandátních zemí). Konference politické projevují spíše snahu o omezení počtu členů delegace, pokud nejde o otázky odborné s politikou souvislé, ale i tu na konferencích zvláště důležitých jednotlivé delegace tvoří mnohočlenné organismy, skládající se z diplomatů, expertů právnických, hospodářských, vojenských atd. a pomocného personálu, takže konference ve svém celku je tělesem tisícíhlavým. (Tak na př. velká mírová konference pařížská a v poválečné době vedle pravidelných shromáždění Spol. národů i konference jako Janovská, Barcelonská dopravní, Ženevská hospodářská.) Moderní konferenční systém je nesen zásadou dělby práce mezi odborníky diplomatickými a odborníky technickými. Pokud jde o členy delegace, jest proto činiti rozdíl mezi vlastními plnomocníky, zastupujícími de jure stát a mezi delegáty pomocnými s různými přiděly funkcí. Rozeznávají se takto: delegáti zplnomocnění (délégués plénipotentiaires, délégués titulaires), delegáti přidělení (délégués adjoints, représentants suppléants), sekretáři delegací (secrétaires de délégations), odborní znalci (experts, délégués techniques), techničtí poradci (assistants techniques) a pomocný personál (personnel auxiliaire).

Vlastními zástupci státu jsou toliko delegáti oficiálně zplnomocnění. Mandát jich je formálně založen na diplomatické plné moci (pleins-pouvoirs) vydané z pravidla hlavou státu nebo někdy i ministrem zahraničních věcí. Oprávnění k vydání plné moci jest posuzováno dle vnitřního zákonodárství. Plná moc diplomatická, jež má povahu plné moci speciální, vyčerpávající se provedením mandátu, zmocňuje k jednání na konferenci jménem státu, k sjednání případné smlouvy mezinárodní a jejímu podpisu. Dlužno zde připomenouti, že dle panující doktriny práva mezinárodního „sjednání“ smlouvy (arrêter) a její podpis nesmí být ztotožňován s definitivním „uzavřením“ smlouvy, jejíž perfekce nastává teprve ratifikací. Tradiční formulář některých plných mocí diplomatických, v solenní formě vydávaných hlavou státu, uvádí ovšem ve svém textu stále ještě zmocnění k „jednání, uzavření a podpisu“ (à négocier, conclure et signer) a

obsahuje druhdy i slavnostní slib ratifikační — obojí v rozporu s panujícími vnitrostátními právními řády dneška, kdy ratifikace není již pouhou formalitou, za jakou arcit pokládána býti mohla v dobách předkonstitučních. V současné literatuře otázka právní hodnoty plné moci diplomatické není jednotně posuzována. Potřeba uvést význam její v souhlas se skutečnostmi nynějších právních poměrů vede k tomu, že namnoze přikládá se jí, obdobně jako diplomatickým pověřovacím listinám vyslaneckým, význam pouhého oficiálního osvědčení že zplnomocněný delegát je povoláným orgánem, kterým stát projevuje své názory a přání. Z právní povahy zmocnění a z jeho určení plyne, že vydáno býti má před zahájením jednání, což však neděje se vždy. V praxi někdy formální zplnomocnění ani nežádáno. Případy takové známy jsou z konferencí politických, pokud jde o ministra zahraničních věcí nebo místní diplomatické zástupce, často však se vyskytují na nepolitických konferencích expertních, kdež po případě stačí prosté legitimování identity. Na takových konferencích dospívá se ostatně zpravidla toliko k resolucím a nikoli k aktům diplomatickým. Nejednotnost praxe má důvod z části i v různorodosti novodobých typů konferenčních. Leží na snadě, že státu nemůže býti ukládán závazek vydávati plné moci určitého obsahu. Od plné moci diplomatické jest lišiti proto pouhou tzv. „autorisací“ legitimující delegáta k účasti, avšak bez zmocnění k podpisu, jež druhdy bývá uděleno, po případě rovněž ve formě pouhé autorisace, teprve dodatečně, hlavně z důvodů prakticko-politických, pokud jest nejisto, povede-li jednání k cíli. Pouhou autorisací mají přidělení členové delegace.

Konečně pak třeba oba zmíněné druhy zmocnění lišiti od „instrukcí“, jež udílí delegátům ministr zahraničních věcí, a jež vztahují se toliko na vnitřní poměr mandanta k mandatáři. Za nynějších poměrů komunikačních (telegrafního a telefonního spojení) pozbyly i instrukce valně na svém významu.

Plné moci spolu se seznamem všech členů delegace předkládají se v normálních případech při zahájení konference k verifikaci, kterou provádí k tomu cíli jmenovaná komise nebo sekretariát konference. Verifikace děje se za účelem zjištění rozsahu zmocnění a konstatování její postačitelnosti pro úkoly konference. Konstatování

vání to vyjadřuje se tradiční formulí, že plné moci shledány byly v dobré a náležité formě (*bonne et due forme*). Provedenou verifikací zakládá se poměr vzájemnosti právní mezi členy konference. Před podpisem konečných diplomatických instrumentů, vzniklých na konferenci, bývá po případě provedena druhá verifikace.

Delegace, jejíž vnitřní poměr jest záležitostí jednotlivých států, tvoří v lůně konference jednotný celek. Každý stát má jediný hlas bez zřetele na počet členů delegace (viz na př. čl. 2 jedn. ř. Pařížské z r. 1896). Hlas tento přísluší šéfu delegace nebo jeho substitutu.

V dřívějších dobách hojné spory o pořadí delegací byly v nové době uklizeny zavedením pořadu dle názvu států v abecedě francouzské (poprvé již na kongresu vídeňském r. 1815). Přes to ovšem uplatňuje se často *via facti* politická i prestyžní přednost velmocí v aparátu konference. Přednost může býti založena případně též rozdělením ve skupiny, jako na př. na mírové konferenci Pařížské, kdež měly precedenci čelné mocnosti spojené před mocnostmi přidruženými.

Delegáti požívají práva diplomatické immunity, jejíž rozsah není však dosud v teorii přesně vymezen a může býti posuzován v daném případě toliko dle kolísavého práva obyčejového.

Rozsah kompetence jednací pro jednotlivé delegáty určen jest dvojí stránkou jich funkce, jednak jako orgánů států, jednak jako účastníků konference. V prvním zřeteli rozhodný jest pro ně obsah mandátu (plné moci neb autorisace), v druhém pak pravidla případného organizačního statutu nebo jednacího řádu té které konference.

Přiděleným (nezplnomocněným) členům delegace zpravidla, není-li speciálního jednacího řádu, náleží právo činiti návrhy, účastniti se debaty, býti členy komitétů a jich referenty, ale hlas za delegaci a případně právo podpisu diplomatických instrumentů přísluší vždy toliko delegátům zplnomocněným.

Zvláštní typ účastníka konferencí mezinárodních vytvořen byl v zástupcích, přítomných za některý stát toliko za účelem informace. Účastník takový nazývaný „pozorovatel“ (*observateur*) v ojedinělých případech vyskytoval se již před válkou světovou (na př. na Ženevské konferenci 1864) a omezoval svou účast toliko na pasivní přítomnost. Po světové válce rozvinul se však tento typ v některých přípa-

dech v aktivní účast na debatách s hlasem poradním (*observateur officiel*). Rozsah účastenství pozorovatelského závisí na zřetelích politických v daném případě. (Tak na př. častý případ „pozorovatelského“ zastoupení Spojených Států amerických, v reparační komisi, velvyslanecké konferenci a jiných především politických konferenčních tělesech).

V některých konkrétních případech konferencí mezinárodních tlakem novějšího vývoje skupinových zájmů, ve smyslu již svrchu dotčeném, zavedeny byly novoty, předválečné době vůbec neznámé. Sem patří na prvním místě shora již naznačený případ konferencí Ústavu Práce organizovaných na základě mírové smlouvy Versailleské, jichž (dle čl. 389 Vers. smlouvy) účastní se za jednotlivé státy 4 delegáti, z nichž dva jest pokládati za přímé zástupce vlády, kdežto druzí dva jsou zástupci jednak zaměstnavatelských jednak zaměstnaneckých zájmů skupinových se samostatným právem hlasovacím. Zastoupení takových zájmů skupinových proniká i na periodických mezinárodních konferencích o dopravnictví, z nichž konference Ženevská z r. 1927 vyslovila názor, že členy permanentního poradního výboru jest pokládati za mluvčí zájmových vrstev, jimž nemají ani býti udílány vládní instrukce. Vedle zmíněných konferencí o dopravnictví jsou to nyní i mezinárodní konference hospodářské, v nichž hlásí se znaky rušného vývoje typu spíše mezinárodní, než mezistátní povahy. Tak mezinárodní konference hospodářská v r. 1927 měla zástupce ovšem jmenované vládami, kteří však byli zástupci spíše zájmových skupin ekonomických a finančních, než oficiálními zástupci vlády, nemající diplomatických plných mocí v technickém slova smyslu.

Všechny tyto zjevy posledních dob vyvolávají, jak již shora naznačeno, úvahy o právní podstatě konferencí mezinárodních v širším slova smyslu, v jichž organizaci pouta tradic přímého oficiálního zastoupení mezistátního jsou ovšem značně uvolněna, ale za to tím více u nich vyniká přípravný, technicky odborný ráz jich funkcí, vyjádřený zpravidla i po stránce formy v usnášení pouhých resolucí a podnětů k akcím oficiálním, jichž ujímají se pak státy buď cestou vnitřního zákonodárství (legislační unifikace) anebo uzavíráním mezistátních konvencí sjednáváných na řádných konferencích diplomatických.

V čele konference jest president, kte-

rým dle zvyklosti bývá hlavní delegát onoho státu, na jehož území se konference koná, tudíž zpravidla ministr zahraničních věcí. V poslední době u konferencí konaných z podnětu a pod záštitou Spol. národů ujal se zvyk, že Rada Spol. národů sama označuje presidenta a na některých konferencích provádí se druhdy i turnus mezi delegáty vlád, jež ke konferenci daly oficiální podnět. Še stanoviska právního nelze pochybovati, že případné zvyklosti nemohou vylučovati právo volby předsedy (viz na př. čl. 10 statutu o mezinárodním dopravnictví).

O právech předsedy, funkcionářů konference a o pravidlech postupu v jednání (procedure) rozhoduje případný speciální jednací řád (*règlement intérieur*), na němž usnává se konference při svém zahájení a jenž pro větší konference bývá vypracován již v řízení přípravném. Jednací řád není ovšem nezbytnou nutností a jednání často se řídí vůbec jen zvyklostmi. Předválečné konference politické speciální jednací řád mívaly jen zřídka. Konalyť se většinou mezi diplomaty z povolání, kteří měli odbornou výchovu negociační formy a školu zkušenosti. Ode dávna však byly pravidlem zápisy o jednání podpísované všemi zástupci (*protocole*), do nichž pojata byla i usnesení, k nimž se došlo a která se zřetelem k významu podpisu, jaký tento míval při plnohodnotném zmocnění zástupců za doby absolutistické, zakládala přímo práva a závazky zastoupených států. Tyto „protokoly“ byly takto, vedle případných smluv mezinárodních, na konferenci vzniklých, plnohodnotnými právními listinami. Zvláštního jednacího řádu neměl ještě ani kongres Berlínský r. 1878, jehož aparát však ovládal mistrně Bismarck. Na velké mírové konferenci v Haagu v r. 1899 značně pocítovány nesnáze způsobené nedostatkem přesných pravidel pro řízení velkého tělesa konferenčního. Druhá konference v r. 1907 však měla již svůj jednací řád připravený předem. Zatím pak i různé permanentní organismy mezinárodní jako především Unie Správní byly vybaveny pevnými organizačními řády a řády jednáními pro své konference. V poválečné době pak počet speciálních jednací řádů silně narostl. Své vlastní statuty má ovšem jak Spol. národů tak i Rada Spol. národů, Ústav Práce, různé periodické konference a zejména konference o mezinárodní dopravě a průvozu atd.

Předměty, jež bývají řádem jednáním

podrobněji upraveny, jsou zejména: práva předsedova, postavení delegátů, přípustnost a forma podávání návrhů, forma debaty, jednací jazyk, zřízení komitétů a subkomitétů, způsob volby do nich, způsob projednávání programu a vypracování případných osnov smluvních, způsob hlasování a podpisu atd. Jednání jest kombinací řízení ústního a písemného. Předseda řídí zasedání a denní pořádek, interpretuje jednací řád a dbá o jeho plnění, udílí slovo, řídí hlasování, prohlašuje jeho výsledky a podepisuje zápisy jednací. Přísluší mu styk s vládou státu, u něhož se konference koná a styk na venek vůbec. Na větších konferencích volí se místopředsedové a zřizuje se sekretariát s manipulační kanceláří, jimž přísluší řízení a provádění technické stránky, distribuce zpráv a návrhů, komuniké veřejnosti atd.

Jednací řeči až do světové války byla frančina. Mírová konference Pařížská zavedla vedle frančiny rovnocenně i angličtinu. Snahy o zavedení i třetího jazyka projevovaly jednak Španělskem, jednak Itálií, nevedly k cíli. Toho času je však vedle obou zmíněných oficiálních jazyků jednacích zásadně připuštěn i každý jiný jazyk, ale řečník jest povinen opatřiti písemný překlad francouzský neb anglický na svůj vlastní náklad. Na velkých konferencích, zejména na oněch, jež konají se pod ochranou Spol. národů, tlumočí se řeči a návrhy ihned ústně z frančiny do angličtiny a naopak a veškeré písemnosti a tisky konferenční rozdávají se dvoujazyčně. K předběžnému projednání předmětů programu a přípravě případných osnov konečných usnesení (konvencí, resolucí atd.) zřizují se komitéty a subkomitéty. Princip rovnosti států by žádal, aby všechny na konferenci zastoupené státy byly zastoupeny svými delegáty též v komitétách. Důsledné provedení tohoto požadavku působí však přílišné zatížení komitétů, z nichž některé na př. na druhé konferenci Haagské měly přes 90 členů a na Janovské konferenci v r. 1922 dokonce přes 200 členů. Proto hledá se zapřítidla východisko v dorozumění o zastoupení dle významu zvláštních zájmů toho kterého státu nebo ve zřízení subkomitétů. Jednání v komitétách je neveřejné. Komitét jmenuje referenta, jenž výsledek prací komitétních předkládá plenu. V plenu se debatuje a hlasuje o návrzích zpravidla po jednotlivých odstavcích nebo článcích. Návrhy nebo dodatky k nim nutno předkládati i písemně. Pro konečnou ko-

ordinaci výsledku práce konference o tom kterém předmětu a formální úpravu diplomatických aktů konferenčních zřizuje se „komitét redakční“, jenž formuluje konečné návrhy, o nichž hlasuje se en bloc.

Zasedání plena jest zpravidla veřejné, pokud však ze zvláštních důvodů výjimečně nedává se veřejnosti přístup, vyhovuje se požadavku publicity oficielními komuniké, dávanými tisku.

Nejzávažnější otázkou, kterou klade problém řízení konference, jest otázka hlasování, t. j. otázka, je-li hlasování vůbec přípustno a do jaké míry jest přípustno usnášení majoritní. Zásady suverenity, neodvislosti a právní rovnosti států nedopouští zajisté jakékoli závazné usnášení, jež by s řečenými zásadami bylo v rozporu. Při politických konferencích subjektivně právních, na nichž jde vždy o individuálně právní poměr (kontrakt) mezi smluvními stranami, jest a priori vůbec možnost vzniku právního poměru bez souhlasu účastnících stran vyloučena. Požadavek jednomyslnosti jest tu kategoričtý a plyne z povahy věci; tak i při smlouvách mírových, kdež teprve souhlas strany poražené zakládá poměr právní (vid. mír. smlouva Versailleská co do souhlasu Německa). S druhé strany však zajisté zásady svrchu zmíněné nejsou porušovány v daném případě vznikem právního poměru mezi částí členů konference, pokud jím není zasahováno do právní sféry států ostatních, což ovšem v daném případě jest quaestio facti. Tento zřetel projevuje se v t. zv. právu separace minority zejména na nepolitických a pravotvorných konferencích. Rozumí se samo sebou, že vztahování pojmu legislačního tělesa (parlamentu) na organismy mezinárodních konferencí, jak někdy nekriticky se děje, jest nepřípustno. Řízení parlamentní, spočívající na zásadě apriorní subordinace vůle jednotlivcovy vůli majority, jest v rozporu se základním pojmem práva mezinárodního, spočívajícího na zásadě koordinace individuálních státních vůlí smluvních. Odtud i přípustnosti majoritního usnášení na konferencích mezistátních dány jsou přirozené hranice, jejichž přesné vymezení však naráží na obtíže, ježto majorita, třeba i po právní stránce ponechává státu minority svobodu a neodvislost rozhodnutí, může v daném případě vykonávatí tlak politický a mravní. Význam majoritního usnášení jest pak tím závažnější, připuštěna-li je v daném případě předchozím usnesením jednomyslným do-

konce i jeho závaznost pro minoritu. Suverenity státní ovšem ani v tomto případě neděje se újma, ježto jde zde o dobrovolné omezení přijaté svobodnou vůlí státu. Jest pak úkolem a odpovědností vedoucích orgánů státních, aby v zájmu státní neodvislosti v mezinárodním společenství ve směru zmíněném nebyla překročena míra a aby jakoukoli procedurou přípravnou nebylo prejudikováno rozhodnutí státu ve věci samé.

Požadavek jednomyslnosti byl též v praxi v zásadě vždy přísně hájen. Na starších konferencích politických nebylo připouštěno ani hlasování vůbec, ježto odpor jediného státu stačil k nepřijetí návrhu. Během času však připuštěno hlasování a s ním i majoritní usnášení ve věcech procedury, ale i v podružných věcech povahy formální nebo přípravné, nedotýkajících se podstaty věci. Tak na kongresu Berlínském r. 1878 přijata Bismarckem navržená zásada, že minorita nemůže sice býti nucena, aby se podrobila hlasování většiny, ale že ve věcech procedury může se pokládati za usnesení kongresu i usnesení majority, pokud minorita nepodá proti němu formálního protestu. Princip usnášení většinového přijat pak na kongresu Berlínském i ve vnitřních jednáních komitétů. Předmětem živé debaty byla otázka většinového usnášení na druhé mírové konferenci Haagské 1907, kdež snahám o zavedení fikce quasi unanimity i pro konečná usnášení s nepatrnou minoritou vyhověno potud, že v závěrečný akt pojata i ona usnesení, proti jichž inserci nebylo protestováno.

Hlasování majoritní zavedeno bylo arciž již dříve v některých otázkách administrativních na konferencích Unii, ovšem s výslovnou výhradou, že výsledky usnesení závisí na schválení jich vládami smluvních stran (vid. čl. 10 jednacího řádu poštovní Unie).

Paktem o Spol. národů (čl. 5.) byl požadavek jednomyslného usnášení znovu zdůrazněn a výjimky z něho (na př. dle čl. 1, 4, 5, 6, 16) týkají se toliko procedury a podřadných otázek nedotýkajících se podstaty věci. Podobně jest tomu i na některých místech mírových smluv pařížských (viz na př. čl. 213 sml. Vers.). Zvláštního pozoruhoduje však čl. 403 smlouvy Versailleské, jenž připouští pro mezinárodní konference Ústavu Práce usnášení majoritní (v některých případech kvalifikované dvoutřetinové) i pro konečná usnesení ve věci samé. Jde toliko o podněty ve formě

doporučování (recommandation) sociální legiscace vnitrostátní, aneb o csnovy (projets de conventions), jichž význam je omezen ustanovením (čl. 405, al. 8, 10 smlouvy Versailleské) přiznávajícím svobodu rozhodnutí států co do přijetí takových podnětů. Dle obdoby čl. 405 přijata i v jednacím řádu periodických konferencí o dopravě a průvozu zásada majoritního usnášení pro konečné návrhy konferenční.

Za výraz té doby panujícího odborného právního názoru o přípustnosti majoritního usnášení na konferencích mezinárodních lze pokládati předpisy osnovy jednacího řádu pro prvou konferenci kodifikační ustanovenou na rok 1930, jejíž čl. XVIII stanoví zásadu majoritního usnášení vůbec pro komitety a pokud jde o usnášení plena předpisuje dvojitý a oddělený způsob řízení o konečných návrzích konference, dle toho, usneseny-li jednohlasně (čl. XXIII), či toliko majoritou (čl. XXIV), při čemž pro smluvní akty jednomyslně usnesené ukládá se delegacím doložení podpisu s výhradou ratifikace, pro akty pak usnesené pouhou majoritou ponechává se podpis na vůli delegací. Zmíněnými případy poválečné praxe, v nichž připuštěno usnášení majoritní i o věci hlavní, zůstává ovšem nedotčena svoboda ratifikace všech zúčastněných států a tím spíše oněch, jež konferenční usnesení vůbec ani nepodepsaly.

O konferenčních jednáních vedou se jednací zápisy (procès-verbaux). Terminologicky jest rozlišovati správně mezi zápisem jednací a protokolem (protocole), ačkoli v praxi se začasť rozeznávání to neděje. Jednací zápis správně podepsaný ověřuje toliko správnost skutečností v něm popsanych. (Kdežto název „protocole“ přísluší správně toliko diplomatickému instrumentu, v němž stipulována jsou práva a závazky). Jednací zápis obsahuje zpravidla: datum s udáním hodiny a místa, seznam přítomných, označení předmětů jednání a návrhů, souhrn debaty a usnesení a podpis buď všech účastníků nebo jen předsedy. V subkomitétách postačí zpravidla zápis toliko přijatých návrhů, v komitétách bývá reprodukován i souhrn debaty, v zápisech o jednání v plenu má však býti podán co nejpřesněji obraz průběhu. Zápisy dějí se nyní většinou na základě těsnopisných záznamů a rozmnoženy mechanicky dodávají se všem delegátům k přičinění případných oprav. Jde-li o pouhý omyl formální, opatří opravu sekretariát konference, jde-li o rozpor rázu věcného, jest třeba ke změně

textu dle okolností případu souhlasu presidentova nebo rozhodnutí komitétu neb i plena. Není-li v předepsané lhůtě podán proti textu odpor, pokládá se jednací zápis za schválený a vydává se tiskem v obou jazycích diplomatických.

Cílem konference je dohoda o předmětech jejího programu. Konečným výsledkem jejím, nehledě k vnitřním usnesením o samosprávných věcech konference, mohou býti buď pouhé podněty k oficiálním akcím státním (ať již cestou mezinárodních smluv aneb cestou vnitrostátní legiscace) čili t. zv. resoluce (vœux, recommandations) anebo usnesení o definitivním textu osnov mezinárodních smluv určených přímo k ratifikaci států.

K posouzení právní hodnoty konečných usnesení konferenčních v daném případě jest jednak míti na mysli rozdíl jich vzniku dle typů konferencí mezinárodních (t. j. šlo-li o konferenci politickou, diplomatickou nebo technickou atd.), vedle toho však pro pronesení právního úsudku v daném případě bude směrodatným i teoretické stanovisko, jež zaujímá ten který posuzovatel k institucím plné moci a ratifikace, o jejichž právní povaze literatura práva mezinárodního není dosud zcela shodná, přes to, že vývoj historický nasvědčuje postupnému oslabení ba i potlačení vnitřní právní hodnoty plné moci a s druhé strany stále pronikavějšímu zdůraznění svobody ratifikační, úměrně se vzrůstem mezinárodního života konferenčního. Není pochybnosti, že původně jediný typ mezistátních, politických a subjektivně-právních konferencí diplomatických spočíval na plnohodnotném zmocnění dle analogie speciální (a druhdy i generální) plné moci práva občanského, při němž práva i povinnosti státu vznikaly hned podpisem plnomocnickovým, ať již byly stipulovány v solenní formě mezinárodní smlouvy anebo druhdy toliko v jednodušších formách písemného konstatování vzájemných nebo souhlasných projevů smluvních (protokol nebo deklarace). V obojím případě vešel příslušný akt bezprostředně v moc práva. Dodatečné schválení hlavy státu (ratifikace) pokládáno bylo proto zpravidla za pouhou formalitu a odmítnutí jeho za přípustno nejvýše toliko za jistých zvláštních podmínek. Právní vývoj novodobého ústavního života přinesl však podstatné změny, jež nutně vedou k opuštění starší koncepce a k přijetí názoru právě opačného, že totiž podpis zmocněncův na konferencích nabývá, zajisté aspoň

v případech těch, kde dotyčnému usnesení konferenčnímu třeba jest dle vnitřního zákonodárství parlamentního neb jiného schválení, stále více povahy pouze přípravného a formálního aktu neprejudikujícího nijak svobodné ratifikaci státu, na níž teprve závisí perfekce právního poměru. Bezprostřední pravotvornou moc podpisu řádně zplnomocněného delegáta jest však zajisté přiznati pro ony akty, jež ratifikace nevyžadují, ačkoli i po této stránce není shodného názoru. S hlediska oslabené moci podpisu delegátova vůbec pozbyl též značně na významu často činěný rozdíl mezi podpisem bezpodmínečným a podpisem pouze „ad referendum“, jenž v praxi doložen bývá v případech, kde delegát nemá formálního zmocnění k podpisu. Podobně pak tomu jest i s t. zv. parafováním, jímž vyjadřuje se souhlas delegátů s textem jednotlivých smluvených stipulací vlastnoručním doložením zkratky podpisu.

Podpis zmocněncův ovšem, přes to, že jeho vnitřní tvůrčí síla co do vzniku právního poměru v případech ratifikaci podrobených byla oslabena, má nicméně význam právní potud, že diplomatický instrument zplnomocněnými delegáty podepsaný jest dispoitivní osvědčovací listinou (dle Bittnera: „Unterhändlerurkunde“, viz téhož Lehre von den völkerrechtl. Vertragsurkunden, str. 178) a definitivní osnovou smlouvy mezinárodní pohotovou k bezprostřední ratifikaci. Kromě toho však náleží podpisu zmocněncovu vždy významná a často na výsost důležitá váha morální a politická. Převážně tento zřetel vedl k tomu, že pro mezinárodní konference Ústavu Práce (dle čl. 405, al. 4 smlouvy Versailleské) bylo dokonce podepisování konečných konferenčních instrumentů delegáty nadobro odstraněno a předepsáno podepisování jich toliko presidentem a ředitelem Ústavu Práce. (Členům Spol. národů uložena jest čl. 405, al. 5 sice povinnost předkládati veškerá konečná usnesení konferencí Ústavu Práce k legislačnímu schválení vnitrostátnímu, avšak s výslovným zdůrazněním, že státu nedocílivšímu vnitrostátního přijetí usnesení nemůže býti ukládán nijaký další závazek.)

Nynější stav dosud kolísavých názorů o právním významu podpisu konferenčních delegátů na osnovách mezinárodních konvencí vyvolal živou debatu na př. na Barcelonské konferenci o mezinárodní dopravě v r. 1921.

Co do listinné formy, do níž ukládají

se konečná usnesení konferencí, není přesných pravidel. Pouhé resoluce (voeux, recommandations) bývají koncipovány jako projevy přání nebo vyzvání vlád zúčastněných států k oficiálním akcím, avšak konečná usnesení osnov mezinárodních smluv volí tradiční formuláře diplomatických instrumentů smluvních, jež jsou podobně jako formulář diplomatické plné moci výsledkem vývoje několika set let, počínajícího již XII. stol. a v podstatě ukončeného ve stol. XVII. Terminologie nebývá přesná; zevní označení nemá však právního významu. Vždy jde o smlouvu mezinárodní v širším slova smyslu, jež při politických předmětech zpravidla bývá označována jako „mezinárodní smlouva“ (traité), při látce nepochitické „dohoda“, „konvence“ (convention). Tento obojí typ má solenní dikci v úvodě i v závěru, jenž obsahuje ustanovení o právní moci a právních účincích smlouvy, o době její platnosti, interpretaci, zpětném účinku atd. Závěrečná klausule uvádí, že ratifikace bude udělena a stanoví případnou lhůtu pro ni i modalitu výměny nebo deposice ratifikačních instrumentů.

Konvence vznikající na konferencích jsou zpravidla multilaterální, otevřené přístupu třetích států, jež konference se neúčastnily a bývají v jich závěrečných klausulích ustanoveny modalita akcese, ustanovení o přípustnosti rezerv, počet ratifikací potřebný ke vzniku právní účinnosti smlouvy atd. Na některých konferencích vede jednání k několika smlouvám mezinárodním, z nichž každá tvoří samostatný a samostatně podpisovaný právní akt. Případně vzniká hlavní smlouva, jež obsahuje vedoucí zásady a vedlejší úmluvy (article additionnel, article séparé) obsahující doplňky, vysvětlení, výhrady atd. Znakem vedlejších úmluv jest, že se odvolávají na hlavní instrument smluvní a obvykle též stanoví, že všechny jich dispozice mají tutéž právní moc jako smlouvy hlavní. Někdy se výslovně stanoví, že tomu kterému ustanovení není vůbec třeba ratifikace.

Přílohy (annexes) připojené k smlouvám slouží podrobnostem technickým (na př. při obchodních smlouvách tarify celní, mapy atd.). Bývá na nich označeno, že tvoří integrální část smlouvy. Přílohy nebývají podepsány, bývají však někdy parafovány.

Při podpisu bývá sepsán zápis nazývaný obvykle „protocole de signature“ a kon-

statující vykonání podpisu, verifikaci a okolnosti podpis provázející. Zápis ten, pokud není v něm stipulací právních, jest po právní stránce toliko jednacím zápisem, jemuž proto spíše slušel by název „procès verbal de signature“. Je-li podstatou tohoto zápisu též bližší ustanovení o provádění smlouvy a její ratifikaci a případných rezervách připojených k podpisu, pak se nazývá zpravidla závěrečný protokol (protocole de clôture). Terminologie však ani tu není přesná.

Vedle solenního typu smluv mezinárodních jest oblíbená i jednodušší forma diplomatického instrumentu t. zv. deklarace (déclaration), do níž strany vkládají společné, co do obsahu smluvní vůle shodné prohlášení zásad, kterými se budou na přístě řídit. Deklarace, jež týkají se mohou nejen zásad práva mezinárodního, nýbrž i čistě politických směrnic, po případě nevyžadují ani ratifikace.

Konečně pak lze pojmuti usnesení smluvní do nejjednodušší formy protokolu (protocole), jenž ve formě popisné konstatuje smluvené stipulace a jenž zachovává celkem formu jednacích zápisů (procès verbaux), od nichž však se liší svou vnitřní hodnotou i účelem. Též protokoly dle okolností případu nevyžadují ratifikace.

Větší počet na konferenci vzniklých aktů smluvních bývá na velkých konferencích pojat v jediný celek a k jedinému podpisu a bývá pak nazýván generální akt (poprvé na haagské mírové konferenci), od něhož však jest lišiti t. zv. závěrečný akt (acte final), který obsahuje toliko závěrečné resumé se souhrnným vyličením výsledků konference, seznam konvencí a deklarací, k nimž došlo, vedle toho však i in extenso texty různých resolucí, pokud nebyly pojaty do separatních instrumentů a konečně i ona prohlášení, jež smluvní strany z těch neb oněch důvodů nechtěly vkládati do formy listin smluvních. Finální akt slouží hlavně účelům praktickým.

Podpisy diplomatických instrumentů dějí se dle pořadu abecedy francouzské, bývá však při tom instrument určený jednotlivému státu (ať v originálu nebo kopii) opatřen jeho podpisem na prvním místě (t. zv. alternát).

Podpisy mohou býti provázeny rezervou signatáře, jejíž přípustnost může však býti omezena předchozí úmluvou nebo konferenčním jednacím řádem. O přípustnosti rezerv při ratifikaci nebo při akcesi není jednotného názoru, bývají proto pro tyto pří-

pady ve smlouvě samotné stanoveny podmínky.

Deposice ratifikací a přístup při otevřených smlouvách děje se zpravidla v místě konané konference.

Literatura.

P. Fauchille: „Traité de droit international“, Paříž 1926; P. Pradier-Fodéré: „Cours de droit diplomatique“, 1899; Satow: „A Guide to diplomatic practice“, 1922; Foster: „Practice of diplomacy“, Boston 1906; Bittner: „Die Lehre von den völkerrechtlichen Vertragsurkunden“, 1924; Sherwood Dunn: „The practice and procedure of international Conferences“, 1929; Gruber: „Internationale Staatenkongresse und Konferenzen“, 1919; Norman Hill: „The public international Conference“, 1929.

Vojtěch Mastný.

Kongrua a platy duchovních.

I. Pojem, historický náčrtek, zásady a přehled kongruového zákonodárství. II. Platné právo. A. Část všeobecná. B. Vymezení kongruálních církví, podmínky pro nabytí a přiznání kongruy. C. Doplnování místních příjmů duchovenstva církví a nábož. společností kongruálních. a) Společná ustanovení. b) Doplnování místních příjmů duchovenstva katol. církve všech ritů v Čechách a v zemi Moravskoslezské. c) Doplnování místních příjmů duchovenstva církve pravoslavné (řecko-východní) v Čechách a v zemi Moravskoslezské. d) Doplnování místních příjmů duchovenstva kongruálních církví a nábož. společností na Slovensku a v Podkarpatské Rusi. e) Platy duchovních zaměstnaných při vyšší statutární administrativě církví a nábož. společností kongruálních, dále představených kněžských seminářů, členů kapitul, kapitulních vikaristů a konsistorních úředníků. III. Platy duchovních církví a nábož. společností dotačních. IV. Kompetence. V. Kongruální fond a příspěvek velkopřebendátů ke kongruálnímu fondu.

Zkratky: K. = kongrua; k. zákon = kongruový zákon č. 122/1926 Sb.; k-é nařízení = vládní nařízení č. 124/1928 Sb.

I. Pojem, historický náčrtek, zásady a přehled kongruového zákonodárství. V právní terminologii se vžil pro označení existenčního minima, nepostrádatelného k slušnému živobytí duchovního s ohledem na jeho postavení, pojem k. (congrua sustentatio, pars).

V našich zemích možno o k-e v přibližném dnešním smyslu mluvit teprve od dob císaře Josefa II., jenž se založením náboženských fondů položil základ k vlastnímu kongruálnímu systému. Náboženské fondy, utvořené Josefem II., převzaly povinnost zajišťovati k-u resp. doplňovati tuto však