

Revízia medzinárodných smluv a 19. článok úmluvy o Spoločnosti národov.

Ferdinand Durčanský (Bratislava). *)

Zástupcovia dohodových mocností na parížskej konferencii, aby svetový mier mal bezpečnejší základ než pred tým, utvorili Spoločnosť národov. Redaktori do tejto smluvy, aby účel tento plúšie dosiahli, vsunuli i článok 10., ktorý hovorí: »Členovia Spoločnosti sa zavazujú, že budú šetriť a hájiť terajšiu územnú celistvosť a politickú nezávislosť všetkých členov Spoločnosti proti každému vonkajšiemu útoku.«

Ale život je rozmanitejší, než aby sa dal vmiestniť do úzkych formul právnych. Preto prezident Wilson, ktorý hoci v zmenenom znení predsa podržal vo všetkých štyroch svojich návrhoch obsah terajšieho 10. článku, urobil niekoľko ústupkov, aby sebaurčovacie právo národa mohlo sa prejavovať. V terajšom znení 10. článku to nebolo potrebné, lebo sľúbená záruka územnej celistvosti sa týka jedine »vonkajšieho útoku«.

Avšak i za týchto podmienok, azda smluva o spoločnosti národov neni veľmi ztrnulá? Či možno udržať na veky bezo zmeny tvarnosť sveta stanovenú smluvami r. 1919? Predsa štáty podliehajú tým istým všeobecným vývojovým zákonom jako človek: rodia sa, vyvíjajú sa a rozpadnú sa. Redaktori, aby im tento omyl nikto nemohol vytýkať, vložili do smluvy článok 19., ktorý znie: »Shromaždenie môže z času na čas vyzvať členov Spoločnosti, aby znovu prezúmali smluvy, ktoré sa staly neuskutočiteľné, a medzinárodné pomery, ktorých trvanie by mohlo ohroziť svetový mier.«

Článok 19. je viac rázu politického než právneho. Veď len na tomto základe sa nám podarí pochopiť jeho vznik a celú jeho podstatu. Veď keď by revízia medzinárodných smluv bola uskutočiteľná v teorii, z hľadiska právneho, ešte vždy politika môže svojimi spôsobami, jeho prevádzaním, znemožniť každý jeho sľubný účinok.

V podstate 19. článok neni nič iného, než pokus umiestniť clausulu »rebus sic stantibus«, tento vynález štátnikov, do tiesneho rámca právneho. Každý vie, že táto klausula, o ktorej sa predpokladalo, že mlčky tvorí súčasť každej smluvy, dovoľovala smluvným stranám nedodržať záväzok, vyhnúť sa povinnosti, jestli nastala zmena okolností, za ktorých smluva bola podpísaná. Zástupcovia veľmocí sídení r. 1871. v Londíne, aby vyhli bezpráviu, ktorého zárodok sa nachádzal v spomenutej výhrade, shodli sa na protokolu, ktorý prehlasuje: »Hlavnou zásadou medzinárodného práva je, že žiadna mocnosť nemôže

*) Ref. predneseny vo Vys. škole diplomatickej v Paríži.

sa sprostíť smluvných záväzkov, zmeníť smluvné podmienky, iba so súhlasom smluvných mocností a to priateľskou shodou.« Takto klausula »rebus sic stantibus« opravená protokolom londýnským dala vznik 19. čl. úmluvy o Spoločnosti národov.

Predseda štátnici a právnici, ktorí redigovali túto smluvu, dobre vedeli, že podkladom stálosti a bezpečnosti stykov medzi národných je dodržanie smluvných záväzkov. Konečne od jakživa právnici sa shodli na zásade »Pacta sunt servanda«. »Svätosť smluv« je pravidlo, v ktoré žiaden z nich sa neodvážil pochybovať. Azda mohli spraviť niečo iného redaktori smluvy o Spoločnosti národov než znovu potvrdiť toto podstatné pravidlo tým, že do jej úvodu vsunuli slová »... k rozvoji súčinnosti medzi národami a aby sa im zaručil mier a bezpečnosť, je potrebné... najsvedomitejšie zachovávať všetky smluvné záväzky vo vzájomných vzťahoch medzi organizovanými národami.«

Článok 19. neprotirečí nijak tomuto odvekému pravidlu. Protirečia mu iba niektorí z jeho vykladateľov. Niektorí právnici, ktorí sa zaoberajú týmto článkom tvrdia, že je to najhoršie redigovaný článok v tejto úmluve. To je pravda, jestli zabudneme na jeho minulosť predchádzajúcu Spoločnosť národov a jestli myslíme, že vznikol jedine preto, aby umožnil revíziu. Článku, s ktorým sa tu zaoberáme, možno hneď lepšie porozumeť, jestli uvažujeme i o druhej možnosti, totiž, že jeho nie menej dôležitou úlohou je znemožniť jednostrannú, protiprávnu zmenu smluvných záväzkov.

Rozoberajme teraz článok 19. Článok hovorí: »Shromaždenie môže z času na čas...« To znamená, že pravomoc shromaždenia je výmimočná a ľubovoľná. Shromaždenie bude uplatňovať toto svoje právo len vo výmimočných prípadoch a môže zamietnuť zaoberať sa otázkou. Veď ináč to ani nemôže byť, lebo by stálosť tak nutná k medzinárodnému životu zmizla zo stykov medzištátných.

»Shromaždenie môže... vyzvať členov Spoločnosti,« ale len vyzvať, aby prikročili ku novému preskúmaniu smlúv. Teda Shromaždenie nemá pravomoci meniť smluvy, ale jedine vyzvať. Shromaždenie, aby mohlo vyzvať, môže byť na otázku upozornené jedným zo zainteresovaných štátov, alebo ktorýmkoľvek iným členom. Musíme ešte dodať, že vyzvanie nemôže sa týkať iného než členov Spoločnosti. A keď i výzva bola účinná, štát, člen Spoločnosti národov, není právne, ale len morálne viazaný pristúpiť ku skúmaniu, nie však revízii smluvy.

Aby výzva mohla byť účinná, vyžaduje sa súhlasu všetkých členov v to čítajúc zainteresované stránky. Toto pravidlo vyplýva z 5. článku úmluvy o Spoločnosti národov, ktorý hovorí: »Není-li vyslovne ináč ustanovené v tejto úmluve, vyžaduje sa k usneseniu schôdze Shromaždenia lebo Rady súhlas všetkých

členov Spoločnosti na schôdzi zastúpených,« a nikde nena-
chádzame výminku ohľadom 19. článku. Hoci právnici tak vý-
teční jako bol Fauchille, Weiss, alebo jako je Dupuis, John
Davis, právnik americký, Wiham Tinlay, jurisconsult anglický,
sú prívržencami jednohlasnosti, predsa sa najdú právnici, ktorí
tvrdia, že jednohlasnosť je nutná iba pre »rozhodnutia« a nie
pre »vyzvanie«, ktoré neni iným než »prianím«, pre ktoré však
podľa úmluvy väčšina postačí.

Pozrime, aké následky by malo prijatie tejto zásady »väčši-
ny«. K uzatvoreniu smlúvy je potrebný súhlas štátu. Ťažko mi
je porozumeť, jako by štát mohol byť vyzvaný proti vlastnej
vôli, aby zmenil alebo zrušil smluvu. Týmto spôsobom by sme
zo Spoločnosti národov spravili nad štát. Nateraz nik sa
neodváža tvrdiť, že by tomu v skutočnosti tak bolo. Avšak to
by malo ešte nebezpečnejšie následky. Stálosť nutne potrebná
v medzinárodnom živote by vymizla. Veď len predpokladajme,
že by jeden štát mohol byť prinútený pristúpiť ku revízií smlu-
vy, ktorou byly stanovené jeho hranice a ihned pochopíme, že
každým dňom by mohol byť v pochybnosť vzatý jeho tvorivý
prvok, podstatný základ jeho, jeho rozloha územná. Týmto by
štát ztratil to vzozrenie večnosti, ktoré má dnes v očiach práv-
nikov a čo je i podkladom Spoločnosti národov. Ktorý štát by
ku takejto revízií pristúpil proti svojej vôli, tým viac, že vy-
zvanie Spoločnosti nemá moci právnej, ale je to záväzok čiste
morálny?

Konečne na tom istom stanovisku sa zakladá zpráva Politi-
sova, prednesená po čas jednaní o Protokolu ženevskom, v kto-
rej hovorí: »Je ešte tretí druh sporov, na ktoré nemožno užít
nový spôsob pokračovania,« hovorí vo svojej zpráve. »Sú to
spory, ktorých predmetom je revízia platných medzinárodných
smluv a dohôd alebo ktoré by sa týkaly prítomnej celistvosti
územnej súčasťnených štátov. Bol aj podaný návrh, aby tieto
výminky byly vpísané do Protokolu, ale obidve komisie sa
shodly na tom, že jak z právneho tak i z politického stano-
viska nemožnosť užít pri týchto sporoch nútenej arbitráže je
natolko samozrejmom, že je zbytočným ich vsunúť výslovné
do textu a že je dostačonné zmieniť sa o nich v prítomnej
zpráve.« Myslím, že spravodajca sa dosť jasne a zrejme vy-
jadril, než aby som sa musel o veci rozširovať.

Ale pokročme o započatom rozboře. Shromaždenie môže
vyzvať členov, aby pristúpili ku prezkúmaniu »smluv, ktoré sa
staly neuskutočnitel'né.« Kedy máme považovať smluvu za ne-
uskutočnitelnú, za neprevediteľ'nú, za nepoužitel'nú? Na túto
otázku najdeme vo Fauchillovi odpoveď:¹⁾ »Smluvu považujeme
za neuskutočnitel'nú, keď sa stala neprevediteľ'ná následkom
udalosti nezávislej na vôli smluvných strán.« Vec je jasná. Na-
stala taká zmena okol'ností bez pôsobenia smluvných strán, že
nie je možno zadosťučiniť smluvným záväzkom. Teda nestačí
to, že strany nedostály smluvným záväzkom, že nepreviedly

smluvu. Ani tá okolnosť, že smluva je nesnadná, ťažká, nepríjemná, neoprávňuje zamietnutie jej prevedenia. Wiliam Tinlay tvrdí, že ani hrozba války nesvedčí o neprevediteľnosti smluvy. Podmienkou zakročenia Shromaždenia je tá skutočnosť — smluva je neprevedená, lebo nedá sa previesť.

Ohľadne »medzinárodných pomerov, ktorých ďalšie trvanie by sa mohlo stať nebezpečným pre svetový mier,« myslím, že redaktori smluvy o Spoločnosti národov mienili nimi situácie novo vytvorené, avšak smluvami neusporiadané. Jestli je tomu tak a jestli to není veľmi odvážné, mohli by sme túto čiastku článku nazvať čiastkou konštruktívnou, lebo predvída opak prípadu prvého a síce právne sriadenie skutočnosti smluvne nerozriešených. Jednalo by sa tu o obmedzenie bezprávia medzinárodného, ale vždy len so súhlasom zainteresovaných štátov.

Čo sa týka praktickej stránky tejto otázky, lepšie rečeno prevádzania článku 19., môžem tu uviesť jeden prípad, pri ktorom Shromaždenie malo možnosť vysloviť sa o jednom bode tejto otázky. Príležitosť poskytla Bolívia, ktorá vo vojne s Chile ztratila prístup k moru. Bolívia uznala tento skutkový stav po viac než 20ročnej prestávke mierom z r. 1904. Bolívia chcela použiť 19. článku a 1. novembra 1920 jej vláda podala žiadosť, v ktorej se dovoľávala spomenutého článku a žiadala shromaždenie Spoločnosti o revíziu smluvy z r. 1904. Jako odôvodnenie žiadosti odvolávala sa na násilie, hospodárske ťažkosti a shromažďovanie vojsk vládou Chile na jej hraniciach. Shromaždenie sa zaoberalo touto žiadosťou r. 1921. Komisia ním poverená prehlásila, že žiadosť nemôže prijať a o nej uvažovať, keďže Shromaždenie nemá práva revíziu previesť. Takto nešťastné zostavenie žiadosti nedalo Shromaždeniu príležitosť vysloviť sa o skutočných možnostiach, ktoré nám 19. článok poskytuje.

Ale uvažujme, zda 19. článok umožňuje revíziu, či znamená pokrok na tomto poli medzinárodného života. Predovšetkým musím podotknúť, že tento článok trpí tým, že Spoločnosť národov v skutočnosti není všeobecnou. Dnes ešte máme štáty veľa dôležité, ktoré sú mimo nej. To má dva následky: prvý spočíva v tom, že obor jeho pôsobnosti je menší, než by mal byť, tým že ku revízii môžu byť vyzvaní iba členovia; druhý následok je dôležitejší, lebo môže zmariť účinok vyzvania Spoločnosti, a to tým snadnejšie, že výzva má iba hodnotu mravnú a nie právnú. Štát, ktorý by hlasoval dobrovolne, alebo jsúc prinútený svojím osamotením v lône Spoločnosti, aby nutná jednohlasnosť k učinieniu výzvy bola dosiahnutá, nemá dostáf týmto záväzkom mravným, lebo veď usnesenie Spoločnosti ešte nemusí byť pravým obrazom verejnej mienky svetovej a iste tak učiní bez váhania, jestli najde dostatočnú oporu mimo Spoločnosti národov.

Druhá medzera nie menej dôležitá spočíva v tom, že zásada Monroeva nedovoľuje štátom európskym miešať sa do zá-

ležitostí čiste amerických. Keď Bolívia predostrela spomínanú žiadosť pred Shromáždenie, mnohí právnici popierali pravomoc Spoločnosti v tomto prípade.

Týmto je pevnina americká vylúčená. Azda by niekdo chcel použiť tento článok na panstvo anglické a na územia s nim susediace? Keď Anglia prejavila súhlas s paktom Kellogovým, ktorý odsúdil vojnu jako nástroj národnej politiky, ihneď si vyhradila voľnosť jednania ohľadne »určitých území, ktorých rozvoj a celistvosť má obzvláštnu a životnú dôležitosť pre pokoj a bezpečnosť Veľkej Brittanie.« Teda Anglia je rozhodnutá udržať terajšie svoje postavenie politicko-právne a svoj vliv i silou všade tam, kde to životné záujmy štátu vyžadujú. Komu by sa však podarilo nainštalovať aspoň jednu smluvu, týkajúcu sa pánstva anglického a území s nim súvisiacich, ktorej revíziou by životné záujmy a bezpečnosť ríše neboly ohrozené?

Teda rozsah, kde by 19. článok mohol dať podnet revízii, je malý. Jeho možnosti sú malicherné. Vzdorný štát, ktorý sa bude chcieť sprostíť záväzkov Shromáždením mu uložených, nájde vždy potrebnú oporu mimo Spoločnosti národov, ba i v jej lone. Zostáva jediný prípad, keď všetky zainteresované štáty súhlasia, ale tam zakročenie Shromáždenia je zbytočné, alebo aspoň neni potrebné.

Ihneď, mimovoľne príde človekovi na um otázka: keďže zástoje 19. článku je tak malý, takmer žiadny, načo ho vsunuli do úmluvy o Spoločnosti národa, alebo načo ho tam ešte trpia? Odpoveď je tým ľahšia, že 10. článok je v tom istom postavení a že tieto dva články spolu súvisia do istej miery. Článok 10. mal veľké poslanie. Avšak prvé Shromáždenie jako i stály sbor po bezpečnosti, ktorého následkom bol protokol ženevský a Locarno ukázaly, že redaktori 10. článku sa živili márnymi nádejami. A predsa 10. článok nebol najmenej významným činiteľom pri vzniku 19. článku.

Avšak článok 19. má ešte inú úlohu, o ktorej som sa hneď na začiatku zmienil. Jeho účelom je udržať a zabezpečiť mier, jako je to i cieľom Spoločnosti národov. Článok 19. má zaručiť taktiež dodržanie smluv, ktoré môžu byť prevedené, aby štáty, ktoré číhajú na vhodné sorskupenie okolnosti diplomatických, neprehlásili sa zo zaväzku prosté. Tento článok nám zaručuje, aby pokus, ktorý Rusko v roku 1870 mohlo učiniť, bez toho žeby seba vystavilo nebezpečiu vojny, sa neopakoval.

V krátkosti som pojednal o tom článku, ktorý rôzne rozumy chcely odvrátiť od jeho pôvodného určenia, aby tým poslúžili svoje sobecké záujmy. Končiac, opakujem slová, ktoré Briand v marci b. r. povedal o Spoločnosti národov, a ktoré sa hodia obzvlášť na tento článok: »Aby sme ukázali celú silu Spoločnosti národov a účinnosť jej činnosti, je potrebná predstaviť ju národom takú, jaká je a nie takú, jako by si niektorí ju priali mať.«