

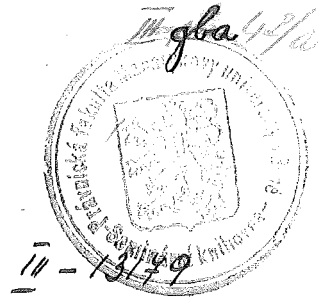
Seminární knihovně právn. fak.  
věnuje autor

37-F-45

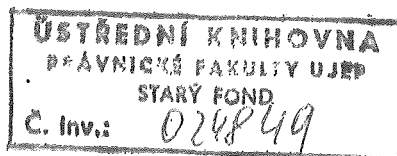
M. A. ZIMMERMANN

M. Zimmermann  
3 XII 34

SMLOUVY O NEÚTOČENÍ  
A SMLOUVY O VZÁJEMNÉ  
POMOCI



1 9 3 4



## I.

Na odzbrojovací konferenci dvě anglosaské velmoci byly konečně přinuceny dáti jasnou odpověď na otázku, jaké právní reflexy budou mít porušení nových mezinárodních základních nebo ústavních norem, zakazujících individuální válku v mezinárodních poměrech. Takový právní význam má Pařížský (Kelloggův) pakt z roku 1928. Tento pakt je podepsán a ratifikován 63 státy evropskými, asijskými a americkými. Nebylo jím vázáno jenom 5 jihoamerických republik (Argentina, Brazílie, Bolívie, Salvador a Uruguay). Tyto však se zúčastnily nové americké smlouvy o neútočení a smírčím území, podepsané v Rio de Janeiro dne 10. října 1933. Tím byla uložena povinnost pro 68 států — nebo pro všechny členy mezinárodního společenství — zdržeti se individuální války, která nabývá tím povahy mezinárodního deliktu nebo správněji řečeno, mezinárodního zločinu.

Britská říše si uvědomila velký právní převrat, který se odehrává v mezinárodních poměrech, a byla hotova uznati nutnost mezinárodního vyjednávání pro určení útočníka. Avšak toto mezinárodní určení útočníka mělo by v zápětí i určitou morální povinnost právní pomoci a právní spolupráce proti rušitelům míru a práva. Anglická osnova konsultativního paktu (ze dne 16. března 1933, doplněná dne 24. května t. r.) mlčí o sankcích, ale je velkým pokrokem proti stanovisku britské vlády k problému donucovacích mezinárodních opatření, které bylo ještě nedávno odmítavé. Se své strany Spojené státy při projednávání britské osnovy učinily velmi závazné prohlášení o účasti americké vlády v pokusech o zachování míru a konečně o pasivní součinnosti Spojených států při realizaci donucovacích opatření proti útočníku.

Přesto, že britská vláda spolu s italskou a maďarskou zneвозмоžnila uzavření evropského bezpečnostního paktu, ponechala otevřenou cestu pro regionální bezpečnostní dohody. Proto právě generální komise na odzbrojovací konferenci mohla schváliti dne 8. června 1934 resoluci o zřízení speciálního výboru pro zkoumání osnov nových bezpečnostních smluv (un comité spécial chargé de poursuivre telles études préliminaires qu'il juge appropriées afin de faciliter la conclusion de nouveaux accords de même ordre (accords régionaux de sécurité) qui pourraient être négociés en dehors de la Conférence). Dne 11. června 1934 komise ustanovila tento výbor s účastí zástupců všech evropských států. Delegation britské

říše učinila při tom prohlášení, že spolupráce britských zástupců ve výboru neznamená, že britská říše je hotova převzít nové závazky na evropské pevnině. Delegace italská a maďarská zdůraznily, že se omezují na úlohu pozorovatelů. Naopak sovětská delegace poukázala na to, že ačkoliv práce výboru se vztahují jenom na Evropu, nejsou tím vyloučeny právní a politické možnosti pro uzavření analogických paktů i mimo Evropu. Výbor začal svou práci dne 18. června a zřídil technický podvýbor, ve kterém byly zastoupeny Španělsko, Finsko, Francie, Holandsko, Polsko, Velká Británie, Turecko, Jugoslavie, Sovětský Svaz a Maďarsko jako pozorovatel. Práce technického podvýboru se vztahovaly na prozkoumání osnovy evropského bezpečnostního paktu z r. 1933, aktu o definici útočnicka, osnov bezpečnostních smluv z roku 1928, balkánského paktu z r. 1934, bilaterálních smluv o neútočení, osnovy paktu o vzájemné pomoci z r. 1923, resolucí Shromáždění Společnosti Národů z r. 1926 a 1928, konečně i smluv Londýnských z roku 1933 o definici útočnicka. V důsledku této analýzy, stejně jako i výměny názorů mezi členy technického podvýboru byly formulovány tyto obecné zásady:

1. Regionální bezpečnostní pakty mají mít odvozenou povahu od vyšších normativních předpisů obecných paktů (Paktu Společnosti Národů a Pařížského paktu, které stanoví pro regionální pakty přesný, avšak pružný rámeček). Zároveň regionální pakty mají být koordinovány se smluvními akty speciálními, které mohou být uzavřeny signatáři mezi sebou nebo i s třetími státy.

2. Regionální bezpečnostní pakty nemají mít povahu starých aliančních smluv. Nemohou být speciálně namířeny proti jednomu státu nebo proti skupině států. V tomto smyslu byl úplně správný názor, formulovaný ještě v r. 1928 bezpečnostním výborem, pod předsednictvím ministra Ed. Beneše. V případě, kdy státy pokládají za nutné vytvořit záruky pro případ útoku se strany třetích států, Společnost Národů má zdůraznit svou hlavní úlohu: součinnost států pro udržování a zesílení myšlenky míru, nikoli však realizace podmínek, které by vedly k protikladu soupeřících komplexů států. Bezpečnostní pakty budou mít tím větší hodnotu a budou mít tím intenzivnější podporu se strany Společnosti Národů, budou-li uzavřeny podle příkladu locarnského, mezi skupinami států do nedávna nepřátelskými, jejichž vzájemný poměr ohrožoval obecný mír.

3. Výraz „regionální bezpečnostní pakty“ neznamená za každých okolností omezenou, oblastní lokalizaci. Mohou být uzavřeny i větším počtem států.

4. Jak na to již bylo poukázáno v roce 1928, je žádoucí a užitečné, aby těchto paktů se zúčastnily i evropské státy, které jsou mimo Společnost Národů.

Velký význam pro uzavření bezpečnostních paktů mohou mít Rýnský pakt a osnova smlouvy o vzájemné pomoci (smlouva D)

z roku 1928, stejně jako i smlouvy uzavřené později (Londýnská smlouva o definici útočnicka z r. 1933, která je otevřena pro všechny jiné státy, Balkánský pakt z r. 1934, který je přístupný jiným státům stejné oblasti). Ve smyslu však obecném technický podvýbor zvláště doporučuje osnovu smlouvy o vzájemné pomoci (smlouva D), jež byla vypracována bezpečnostním výborem v r. 1928. V osnově smlouvy D mají být však provedeny změny, pokud jde o útok in flagranti a pokud jde o určení útočnicka.

Speciální výbor odzbrojovací konference však, stejně jako i technický podvýbor, příliš omezil svůj úkol. Smlouvy o neútočení mohou mít také svůj právněpolitický význam. Na druhé straně výbor v roce 1934 (jakož i bezpečnostní výbor z roku 1928) ignoruje, že smlouvy o vzájemné pomoci nemají nutně a výlučně charakter kolektivní, mohou také mít i povahu jenom dvoustrannou — bilaterální. Pokud jde však o vyčerpávající klasifikaci bezpečnostních smluv (v širším slova smyslu), tato bude vypadat takto:

- a) smlouvy o neútočení bilaterální;
- b) smlouvy o neútočení kolektivní;
- c) smlouvy o vzájemné pomoci bilaterální;
- d) smlouvy o vzájemné pomoci kolektivní.

## II.

Předpokladem smluv o neútočení a zvláště smluv o vzájemné pomoci je myšlenka o nutnosti odpovídati silou na protiprávní násilí. Je to úprava donucovacích opatření, k jichž výkonu nadstátní právní řád deleguje státy — oběti útoku nebo státy — svědky útoku. Princip donucení je imanentní právnímu řádu v jeho dynamickém uplatnění. Je-li stanovena konkrétní norma ve formě soudního výroku nebo rozhodnutí výkonného orgánu, má být tato norma plněna. Skutkový proces plnění odpovídá normativnímu předpisu a není-li automatického souladu mezi lidským chováním a normou, nová norma nižšího stupně a speciálního charakteru dává odpověď na otázku, v jaké formě má být realizováno legální násilí. Tato konkretisace druhého stupně je možná jenom v důsledku toho, že právní řád adresuje předpisy destinátorům, kteří jsou jemu v podrobení nezávisle na projevu své vůle (správněji řečeno libovůle), na uznání nebo neuznání atd. Právní řád vždy má povahu autoritativní a heteronomní, je subordináční, nikoli koordináční. Jinak donucení i formálně i empiricky bylo by nemožné. Pokud v starém mezinárodním právu nebyla ještě realizována diferenciací mezi funkcemi správními, soudními a exekučními, mohla panovati německá doktrína o sebevazanosti suverénního státu, o jeho podrobení projevu vlastní vůle. Reminiscence těchto koncepcí lze pozorovat i v novější literatuře, zvláště u Jellinecka, který formuloval tuto nauku ještě v 80. letech minulého století; teď tato doktrína

je v nepřekonatelném rozporu s platným právem a má jenom význam negativní: je důvodem právě pro porušení platného práva. Mluvíme-li o mezinárodním deliktu, o mezinárodní odpovědnosti před soudem a o mezinárodním donucení, jež nabývá trestní povahy — je to přípustné jenom za těchto podmínek: 1. že mezinárodní řád je nadřizený řádu státnímu, budeme-li však pokládati, že jde o právní soustavy stejného stupně úplně (toto genere) odlišné — nemůže se uplatňovati princip státní odpovědnosti za činnost jeho orgánů, nemůže býti soudního mezinárodního rozhodnutí proti státu, nemůže býti proti státu legálního donucení (může se realizovati jenom svépomoc);

2. že mezinárodní právní řád není podmíněn projevem státní vůle, která může prohlásiti, může i zrušiti mezinárodní normu a která nemůže býti formálně, ani empiricky v rozporu sama s sebou, nemůže páchat delikty, nemůže být i objektem donucení. — Každá doktrinální konstrukce má býti v určitém souladu s právní empirií, existuje-li rozpor mezi doktrínou a platným právem, ba dokonce má-li doktrína význam jenom v tom směru, že ospravedlňuje mezinárodní delikty, jde o vědecky nesprávnou konstrukci, nikoli o neplatné normy práva.

Exekuční nebo donucovací opatření jsou výrazem té normativní skutečnosti, že existuje nadstátní právní řád, který podrobuje státy i proti jejich vůli a empiricky nutí k plnění svých předpisů skrze násilí, upravené právem. Smluvní úprava znamená nikoli prvotní normativní reglementaci, nýbrž úpravu odvozenou, znamená, že v určitých obsahových a formálních mezích státy mohou organisovati donucení a toto donucení bude míti povahu legální.

### III.

V době před světovou válkou pojem útoku nebyl pouhým elementem širšího problému individuální války. Měl zvláštní a samostatný význam právní a politický. Přes velmi slabou diferenciaci různých funkcí mezinárodního právního řádu myšlenka obecného míru a odiosnost ničím nevyprovokovaného přepadení státu státem uznávaly se za předpoklady normálního soužití národů. V tomto smyslu existovaly hodnoty sociálního významu, které měly metaprávní povahu, byly však ideologickým základem právních mezistátních poměrů. Těmto tendencím musila se přizpůsobiti i politika velmocí, a to nejenom Anglie nebo Ruska a Francie, nýbrž i německé říše po roce 1870. Z toho vyplývá i svérázná o b r a n n á p o v a h a a l i a n č n í c h s m l o u v e v r o p s k ý c h v e l m o c í, které i v tajných mezinárodních aktech nikdy se nezmiňují o útočných cílech své politické expanse, nýbrž mluví jenom o možnosti útoku se strany nepřátelského státu nebo koalice a zaručují sobě bezpečnost vzájemnou pomocí. Stačí uvésti několik typických pří-

padů. Ve smlouvě ze dne 24. dubna 1873 mezi Ruskem a Německem mluvilo se: „... désirant donner une forme pratique à la pensée qui préside à leur accord intime, c'est-à-dire de consolider l'état de paix actuel en Europe et d'éloigner les chances de guerre qui pourraient la troubler, ont autorisé... à conclure la convention suivante:

1. Si l'un des deux Empires était attaqué par une puissance européenne, il sera secouru dans le plus bref délai possible au moyen d'une armée de deux cent mille hommes de troupes effectives...“

Šest let po té alianční smlouvě a po Berlínském kongresu Německo uzavírá alianční smlouvu s Rakouskem (dne 7. října 1879), dle které pro zajištění bezpečnosti dvou německých říší v případě útoku se strany Ruska kontrahenti se zavazují, že si přispějí celou vojenskou mocí proti útočníku.

Stejný obsah má i alianční smlouva Itálie s Německem a Rakouskem ze dne 20. května 1882. Účastníci smlouvy zdůrazňují, že jejich cílem je „... augmenter les garanties de la paix générale, ... fortifier le principe monarchique et d'assurer par cela-même le maintien intact de l'ordre social et politique dans leurs états respectifs“.

Art I. Les hautes parties contractantes se promettent mutuellement paix et amitié et n'entreront dans aucune alliance ou engagement dirigé contre l'un de leurs états. Elles s'engagent à procéder à un échange d'idées sur les questions politiques et économiques d'une nature générale... .

Art. II. Dans le cas où l'Italie sans provocation directe de sa part serait attaquée par la France pour quelque motif que ce soit, les deux autres parties contractantes seront tenues à prêter à la partie attaquée secours et assistance, avec toutes leurs forces. Cette même obligation incombera à l'Italie dans le cas d'une agression non directement provoquée de la France contre l'Allemagne.

Art. III. Si une ou deux des hautes parties contractantes, sans provocation directe de leur part, venaient à être attaquées et à se trouver engagées dans une guerre avec deux ou plusieurs grandes puissances non-signataires du présent traité, le casus foederis se présentera simultanément pour toutes les hautes parties contractantes.

Art. IV. Dans le cas où une grande puissance non-signataire du présent traité menacerait la sécurité des états de l'une des hautes parties contractantes et la partie menacée se verrait par là forcée de lui faire la guerre, les deux autres s'obligent à observer à l'égard de leur allié une neutralité bienveillante. Chacune se réserve dans ce cas la faculté de prendre part à la guerre, si elle le jugeait à-propos pour faire cause commune avec son allié.

Centrálním bodem v této alianční smlouvě je pojem útoku. Byl-li spáchán útok proti jedné ze smluvních stran, vojenská moc všech tří velmocí má býti postavena proti rušiteli míru v Evropě. Tato alianční smlouva však nevylučuje (v souhlasu s platným v té

době mezinárodním právem) i možnost útočné války (správněji preventivní války) jednoho z účastníků smlouvy. Jde-li jenom o nebezpečí útoku a pokládá-li signatár smlouvy nutným předejítí válečné nebezpečí, může to učiniti na svou odpovědnost, avšak tím nevzniká žádná povinnost pro jiné smluvní strany. Mohou rozhodnouti podle libosti a mohou zasáhnouti do krveprolití, nejsou však k tomu povinny. Ve smyslu empirickém to znamená svéráznou odměnu signatáře smlouvy v případě, kdy je obětí útoku, a naopak nebezpečné zatížení jeho postavení v případě, kdy útočí sám a vede preventivní válku. Podle myšlenkového nebo ideového obsahu smlouvy to znamená, že existuje vyšší hodnota obrany, že válka obranná nutně vyvolává kolektivní reakci v lůně kontrahentů, naopak válka útočná nemá v zápětí právního důsledku, nýbrž jenom libovolné posuzování se strany jiných členů trojspolku.

Analogickou povahu měla i síť politických smluv ujednaných Bismarckem pro zabezpečení nadvlády Německa v Evropě. Ve smlouvě tří císařů ze dne 18. června 1881 prohlášena jenom zásada neutrality: vzplane-li válečný konflikt mezi smluvní stranou a čtvrtým státem, dva jiní účastníci smlouvy se zavazují zachovati „une neutralité bienveillante“. Jinou povahu zase má smlouva mezi Německem a Ruskem ze dne 18. června 1887. Tyto dvě velmoci poukazují v úvodní části na to, že jsou stejně prodchnuty „... d'un désir de consolider la paix générale par une entente destinée à assurer la position défensive de leurs états respectifs“. Pozoruhodný však je článek I. smlouvy: „Dans le cas où l'une des hautes parties contractantes se trouverait en guerre avec une troisième grande puissance, l'autre maintiendrait à son égard une neutralité bienveillante et vouerait ses soins à la localisation du conflit. Cette disposition ne s'appliquerait pas à une guerre contre l'Autriche ou la France dans le cas où cette guerre résulterait d'une attaque dirigée contre l'une de ces deux dernières puissances par l'une des hautes parties contractantes.“ V této smlouvě jde zase jenom o povinnost pro smluvní strany zachovati neutralitu v případě válečného konfliktu se státy třetími. Zásada neutrality nemá však význam obecný. Tato zásada je omezena ve dvou směrech: pokud jde o útok a speciálně pokud jde o útok proti Rakousku a Francii. Útočí-li Rusko proti Rakousku, Německo může přepadnouti Rusko, útočí-li Německo proti Francii, může Rusko sáhnouti k zbrani proti Německu. Tím je vytvořen velmi svérázný poměr mezi smluvními stranami. Ve smyslu právním a logickém bylo možno formulovati jiný princip: zapovědětí útok v poměru smluvních stran. Pro Bismarcka však tato formule byla by příliš radikální: stačilo vytvořiti sankce ve formě nebezpečí války proti jednomu neb druhému signatáři a tím byla zdůrazněna stejná zásada, že útočná válka není rovnocenná válce obranné, že každé porušení evropského míru nutně vyvolává srážku nejenom útočnicka s obětí útoku, nýbrž i dvou nepřátelských koalicí.

Tato svérázná politická a právní soustava, která do jisté míry byla zárukou míru v Evropě, ve smyslu normativním měla velmi primitivní povahu. Kardinálním pojmem měla býti definice útoku, ale každý stát mohl individuálně posuzovati i objektivní okolnosti útoku a subjektivní moment: úmysl útočnicka přepadnouti cizí stát. Zvláště složitý mohl býti případ, kdy šlo nejenom o vlastní území smluvních stran, nýbrž o území třetích států. V roce 1902 evropské velmoci realizovaly nejenom pachtování čínských přístavů, nýbrž i rozdělily celou čínskou říši na různé oblasti politického vlivu, a právě v této chvíli Japonsko a britská říše uzavírají smlouvu (alianční) s cílem: „to maintain the status quo and general peace in the extrem East, being moreover specially interested in maintaining the independence and territorial integrity of the Empire of China and the Empire of Corea“ (!). A právě pod záminkou ochrany nezávislosti Korejska Japonsko útočilo v lednu 1904 proti Rusku. Se stanoviska Anglie a Spojených států útočником bylo Rusko, přesto, že fakticky přepadení ruského loďstva v Port Arturu bylo začátkem válečných operací a bylo uskutečněno japonským loďstvem. Pro tuto starou soustavu bylo typické, že útok nebyl vůbec nikdy definován v žádné mezinárodní smlouvě, že každý stát mohl vykládati násilí, spáchané jiným státem, libovolně a subjektivně.

Druhým typickým zjevem bylo to, že útok a útočná válka výslovně nikdy nebyly zakázány. Teoreticky stát mohl vésti i válku preventivní a mohl vždy a za každých okolností útočiti. Jedině v aliančních smlouvách, právě v zájmu jiných účastníků, byla stanovena určitá omezení pro volnost států útočiti podle libosti. Tím byly vytvořeny dost efektivní (ve smyslu normativním však velmi nedokonalé) záruky proti válečným dobrodružstvím v Evropě.

Nebylo též v staré soustavě místa pro ustanovení speciálních povinností ve smyslu předběžného zkoumání konfliktů nebo sporů států. Po válce, kdy obě strany byly vyčerpány krveprolitím, velmoci často upravovaly otázky územního rozdělení (Paříž. kongres z r. 1856, Berlínský z r. 1878), avšak nikdy v dějinách Evropy nebyl před světovou válkou ve větším měřítku učiněn pokus skrze povinné vyjednávání zažehnatí nebezpečí útoku a války.

Typické bylo i to, že otázka útoku a subjektivní odpovědnosti státu za vznik válečných operací vždy byla centrálním bodem v svérázném diplomatickém souboji dvou nebo více států, ale nikdy nebyla formulována myšlenka o zřízení mezinárodního nadstátního orgánu, který by dal jasnou odpověď na otázku, kdo je útočником.

Konečně poslední problém o kolektivní reakci, nebo o kolektivních donucovacích opatřeních zůstal úplně cizím staré mezinárodní právní soustavě. Existovaly určité projevy veřejného mínění ve prospěch státu-oběti útoku, avšak vždy to bylo zjevem politickým a často i jenom vnitrostátním. Jenom světová krise

od roku 1914 a nejtěžší válečné otřesy musely vésti k nejmělejšímu pokusu vybudovati nadstátní řád na nových zásadách: jasné subordinaci a jasné diferenciaci.

#### IV.

Pařížský pakt z r. 1928 byl mezníkem ve vývoji mezinárodního práva. Jeho normativní předpisy zavazují všechny státy-členy mezinárodního společenství a zároveň ve smyslu systematickém obsahuje dva vyšší normativní principy: a) individuální válka je nepřijatelná; b) konflikty mezi státy mají být urovnány pokojnou cestou. Pokud jde o problém bezpečnosti, to znamená, že teď v mezinárodních poměrech platí zásada o zákazu útočných válek a o povinnosti pro státy likvidovati spory výhradně cestou smírčí neb soudní. Tyto zásady zavazují všechny státy-členy Společnosti Národů a jsou důvodem a základem (ve smyslu normologickém, nikoli ve smyslu historickém, protože pakt Společnosti Národů je v platnosti od roku 1920) pro systém pokojného vyřizování mezinárodních konfliktů i mezi členskými státy Společnosti (zprostředkování Rady, rozhodčí řízení, soudní řízení — čl. 12 paktu). V organické spojitosti s principy Kelloggova paktu je i zásada vzájemné záruky podle článku 10 paktu Společnosti Národů a konečně i donucovací opatření, o kterých se zmiňuje článek 16 paktu. Pařížský pakt tvoří teď s paktem Společnosti Národů organický celek, protože v lůně Společnosti Národů pomocí speciálních nadstátních orgánů se právě konkretisují tyto zásady o neútočení a o pokojné likvidaci mezinárodních konfliktů. Válka teď ve smyslu normativním již nemůže být náhražkou mezinárodního procesu. Válka teď má jenom funkce služební a podřízené: může být sebeobranou proti násilí nebo exekucí v případě porušení obecných nebo konkrétních norem mezinárodního práva.

Proti tomu dá se však namítati, že fakticky ještě nebyly provedeny ty změny redakčního a zásadního významu, které jsou nezbytné v textu paktu o Společnosti Národů. V určitém slova smyslu existuje teď rozpor mezi dvěma pakty a tento rozpor může být překonán jenom změnami v paktu Společnosti Národů. Toto stanovisko je však vědecky neodůvodněné. V mezinárodním právu neexistují žádné předpisy intertemporálního charakteru a názory, které v tomto smyslu nacházíme u Anzilottiho nebo Tomsy, jsou úplně libovolné. V mezinárodním právu nikdy neplatila a neplatí zásada „lex posterior derogat priori“. Naopak platí presumpce o platnosti i normy starší i normy nové, zvláště pokud jde o normy stejného stupně. Pakt o Společnosti Národů zavazuje státy i nadále, Pařížský pakt také zavazuje členy-státy Společnosti Národů, pokud jej podepsaly, nebo k němu přistoupily. Na této právní skutečnosti nic nemění svérázné stanovisko některých států, které tyto akty uznaly a kterým zároveň jsou nepřijatelné důsledky s o u č a s n ě

efektivnosti dvou paktů. Ve smyslu právním tyto politické tendence jsou irelevantní a se stanoviska normativního není vůbec žádného zásadního rozporu mezi paktem Společnosti Národů a paktem Pařížským.

Pro normativní a ryze právní stanovisko je také irelevantní možnost skutečného porušení Pařížského paktu (jakož i paktu Společnosti Národů) se strany jednotlivých států nebo skupin států. Japonsko mohlo porušit své smluvní závazky vůči Číně přesto, že bylo vázáno paktem Pařížským, paktem Společnosti Národů a konečně i Washingtonskou konvencí z roku 1922, která výslovně zaručuje územní nedotknutelnost a politickou nezávislost Číny. Bolívie a Paraguay také byly členy Společnosti Národů a Paraguay podepsala i Kelloggův pakt, avšak fakticky tyto americké státy vedou již dva roky skutečnou válku. Tím nikterak není zeslaben normativní význam dvou paktů, tyto příklady válečného násilí znázorňují jenom, že soustava platného práva potřebuje dokonalejší organisace sankcí proti rušitelé míru a práva.

#### V.

Bilaterální smlouvy o neútočení mají velmi omezený normativní význam. Ve skutečnosti jenom recipují zásady přímo formulované v Pařížském paktu a nepřímo v paktu Společnosti Národů. Může vůbec vyvstati otázka, nebude-li tím právě zeslabena normativní platnost dvou nejdůležitějších právních aktů nové doby. Nelze zapomenouti, že i v staré předválečné alianční soustavě kardinálním bodem byla právě ta skutečnost, že spojenecké státy ve smluvní formě upravovaly otázku vzájemného poměru vzhledem k tomu, bude-li jeden ze spojenců obětí útoku se strany třetího státu či nikoli. Jde-li však o právní vztah jenom mezi dvěma státy A a B, není vůbec jasno, jaký smysl má pouhé potvrzení obecné normy platného mezinárodního práva. Pokud právě není jiných účastníků nežli dvě smluvní strany, chybí možnost aspoň mravního a psychologického nátlaku v tom smyslu, aby žádný signatář se neuchýlil k útočné válce. Ve smyslu obsahu bilaterálních smluv o neútočení je důležité právě určení chování signatářů nikoli v případě útoku účastníků smluvního poměru, nýbrž v případě útoku se strany třetích států. Je-li útok vždy a za každých okolností protiprávním násilím, vzniká otázka, jaká bude reakce v případě porušení obecných norem práva. Pokud jde o členské státy Společnosti Národů, existuje jasný předpis o nutnosti donucovacích opatření proti státu-útočníku v článku 16 paktu. Je-li však uzavřena smlouva mezi státy mimo Společnost Národů, nebo kdy aspoň jedna ze smluvních stran je mimo Společnost, může povstati otázka o nepřijatelnosti jakékoliv pomoci útočníku. Pařížský pakt vůbec neupravuje otázku o právních důsledcích porušení jeho předpisů. Právněpoliticky bylo by žádoucí ustanovení o pomoci, kterou měli by poskytnouti všichni signatáři Pařížského paktu na základě vzájemnosti (to, co

právě existuje v nedokonalé formě v lůně Společnosti Národů podle čl. 10 a 16 Paktu). Pokud jde však o nečlenské státy, stačilo, aby smlouva o neútočení obsahovala aspoň povinnost nepodporovati v té nebo jiné formě útočnicka.

Bilaterální smlouvy o neútočení mohou však vůbec neobsahovati žádné zmínky o útoku se strany třetích států. Mohou ve formě konkrétní opakovati to, co již bylo formulováno ve formě obecné (že v poměrech smluvních stran platí zásada, že útok je zakázán, protože podle paktu Pařížského, platného pro smluvní strany, útok je zakázán). Tato normologická tautologie má jenom některý smysl za předpokladu, že jedna ze smluvních stran (nebo dokonce obě!) mají v úmyslu porušení Pařížského paktu a chtějí zabrániti tomuto porušení. Vezmeme na příklad konkrétní případ: smlouvu mezi Německem a Polskem ze dne 25. ledna 1934. Tento akt výslovně se odvolává na Pařížský pakt: „... Ils (le gouvernement allemand et le gouvernement polonais) ont décidé de fonder leurs relations réciproques sur les principes contenus dans le pacte de Paris du 27 août 1928...“ Pro vztahy Německa a Polska platí i Locarnská arbitrážní smlouva, podle které všechny spory jakékoliv povahy podléhají pokojné likvidaci. Stejný princip se opakuje i v paktu německo-polském z r. 1934. Tím je vyloučeno použití násilí a pakt z roku 1934 zdůrazňuje: „... Cependant en aucune circonstance ils n'auront recours à la force pour régler de tels litiges.“ Tomuto potvrzení závazků platných pro Německo a Polsko připisuje se smluvními stranami velký politický a právní význam: „Les deux gouvernements sont convaincus que de cette manière les relations entre leurs pays prospéreront et conduiront à l'établissement de relations de bon voisinage pour le plus grand bien non seulement de leurs deux pays, mais de tous les autres peuples de l'Europe.“ — Ve smyslu však normativním takový pakt o neútočení nemá žádného samostatného obsahu: je pouhým potvrzením platných smluvních závazků.

Úplně jinou povahu má polsko-sovětská smlouva o neútočení, parafovaná dne 25. ledna 1932 a ratifikovaná dne 27. listopadu t. r. Analogická je i smlouva francouzsko-sovětská, podepsaná v Paříži dne 29. listopadu 1932.

Sovětský Svaz v tu dobu nebyl ještě členem Společnosti Národů a právě proto některé smluvní předpisy mohly míti samostatný právní význam. Důležitý byl nikoli závazek, že každá z vysokých smluvních stran v žádném případě nepodnikne proti druhé ani sama ani ve spojení s některou třetí mocností nebo ve spojení se skupinou třetích mocností válku ani útok na zemi, na moři ani ve vzduchu, a že bude respektovati nedotknutelnost území druhé smluvní strany. Ve spojení s touto zásadou je prohlášena i nepřipustnost intervence ve vnitřní záležitosti smluvních stran a také speciální povinnost, že smluvní strany nebudou na svém území zři-

zovati, chrániti, vybavovati, podporovati nebo povolovati takové vojenské organisace, jejichž úkolem by bylo bojovati se zbraní proti druhé straně, ani takové organisace, jež by si osobovaly provozovati vládu nad celým jejím územím, nebo nad částí jeho nebo zastupovati toto území nebo jeho část. — Tím se rozšiřuje pojem útoku ve smyslu extrateritoriálním: Ozbrojení vojenských oddílů pro vpád na území druhé strany nebo zřízení revoluční vlády obecné nebo lokální jsou akty, kterými není porušena územní nedotknutelnost smluvních stran, avšak které jsou namířeny proti politické nezávislosti a proto jsou uznány za činy protiprávní.

Ve smyslu však právních účinků útoku tyto smlouvy o neútočení mají velice skrovný obsah: byla-li jedna smluvní strana přepadena třetím státem, druhá smluvní strana nesmí poskytnouti žádnou pomoc přímo nebo nepřímo tomuto třetímu státu-útočnicku. — Tyto závazky mají svůj právní raison d'être jenom v poměru k státu, který není členem Společnosti Národů. Jakmile však obě strany jsou členy Společnosti, platí pro ně zásady i vzájemné záruky podle článku 10 a zvláště sankce stanovené v článku 16 paktu. Přepadne-li třetí stát jednu ze smluvních stran, druhá smluvní strana nemá již právní nárok na neutralitu nebo na pasivní povinnost nepodporovati útočnicka, ale má i povinnost aktivní: má přerušiti obchodní a finanční styky s rušitelem práva a má usnadniti průchod svým územím vojsk u členů Společnosti Národů, které vystupuje proti státu-útočnicku, rušiteli míru a práva (čl. 16 Paktu). Žádné partikulární dohody nemohou zrušiti nebo změnit tento základní princip paktu. Smlouvy o neútočení zůstávají v platnosti, avšak pokud nejsou v rozporu s paktem. Ve smyslu normativním rozporu tu není. Smlouva o neútočení mluví o minimální povinnosti, pakt Společnosti mluví o normální povinnosti pro všechny členské státy bez jakékoliv výjimky. Pokud však ve formě speciální existuje dohoda omezující platnost článku 16, tato dohoda je v rozporu s paktem Společnosti Národů a proto automaticky neplatí pro obě smluvní strany.

## VI.

Kolektivní smlouvy o neútočení mohou míti povahu světovou (Pařížský pakt z r. 1928), mohou však míti faktickou omezenou prostorovou platnost, přesto, že zásadně mají charakter otevřený (Jihoamerický pakt o neútočení a smířčím řízení ze dne 10. října r. 1933), konečně mohou míti i povahu výhradně regionální.

Pařížský (Kelloggův) pakt má ze všech smluv o neútočení nejširší platnost, podle svého obsahu je však velmi stručný a zakazuje útočné války jako nástroj národní politiky. Je nesporné, že bilaterální smlouvy o neútočení dávají v tomto případě dokonalejší formulaci ve smyslu normativním (srovn. na příkl. smlouvy o neútočení mezi Itálií a Sovětským Svazem ze dne 2. září 1933, čl. 1:

každá z vysokých smluvních stran se zavazuje vůči druhé, neuchylovati se proti ní, ať izolovaně, ať společně s jednou nebo několika jinými mocnostmi, ani k válce, ani k jakémukoli útoku na zemi, na moři nebo ve vzduchu, a respektovati nedotknutelnost území, postavených pod její svrchovanosti; nebo smlouvu o neútočení mezi Polskem a Sovětským Svazem, ratifikovanou dne 27. listopadu 1932, čl. 1: „Obě smluvní strany, konstatující, že se zřekly války jako nástroje národní politiky ve svých vzájemných stycích, zavazují se navzájem, že se zdrží jakýchkoli vzájemných útočných akcí nebo napadení, jak jednotlivě, tak společně s jinými státy. — Za akci odporující závazkům této smlouvy bude uznán každý násilný čin, porušující celistvost a nedotknutelnost území nebo politickou nezávislost druhé smluvní strany, i kdyby tyto akce byly provedeny bez vyhlášení války a s vyvarováním se všech jejích možných projevů“).

Je nesporné, že formulace zákazu přepadení v poisko-sovětské smlouvě vylučuje skoro v absolutní formě možnost útočné války mezi kontrahenty a velmi šťastně doplňuje pakt o Společnosti národů, protože i v případě právních procesních mezer (nedostatek jednomyslnosti při zprostředkovatelské akci Rady Společnosti národů, nebo uznání Radou, že sporná otázka spadá do vnitrostátní kompetence jedné ze stran ve sporu), nesmí se uchýlovati k ozbrojenému násilí, nýbrž, jak je tomu i podle Locarnských smluv, má být spor likvidován pokojnou cestou.

Naopak znění Pařížského paktu může vyvolati pokusy ospravedlniti ozbrojené násilí spáchané jedním státem proti druhému poukazem na to, že nejde o válku, nýbrž o intervenci, o ochranu subjektivního nároku, nemajícího normativního základu v pozitivním právu, nebo jenom o represalii, o porušení práva, v odpověď na protiprávní činnost druhého státu, konečně, pokud jde o příliš slabý stát, který nemůže nebo nechce klásti odpor, stát-útočník může poukázati, že jde nikoli o válečný akt, nýbrž o mírovou okupaci (occupation pacifique). Tyto pokusy nejsou, bohužel, jenom teoretickými hypotesami. V nejnovějších světových dějinách je dobře znám případ přepadení asijskou velmocí jejich slabého souseda s poukazem na to, že šlo o intervenci a represalie a že oběť útoku právě byla útočnou stranou. Nejde však jenom o ojedinělý případ zjevného a těžkého porušení převzatých právních závazků, jde o dost důslednou doktrinální obhajobu tohoto porušení se strany velmi mnohých učenců, na příklad Redslob uvádí několik mezinárodních precedentů, které se týkaly zničení existujících státních útvarů cestou podmanění státem-dobývatelem. Francouzský učenec zapomněl jenom na jednu věc: na nové mezinárodní právo, které právě chrání osobnost státu od útoku. Ještě svéráznější je konstrukce vynikajícího rakouského učenec Verdrossa, který chce oslabiti význam všech novějších mezinárod-

ních aktů odvoláním na to, že existují dva druhy války, o kterých se zmiňuje i pakt o Společnosti národů (v čl. 15), kdy mluví o možnosti individuální ochrany „práva“ a „spravedlnosti“. Otázka ochrany „spravedlnosti“ vzniká při sporech o zájmy, které pravidelně nepodléhají normální procesní likvidaci. Verdross myslí, že i podle Locarnských smluv spory, které se netýkají platného práva, nemohou být vůbec rozřešeny. Ignoruje však, že arbitrážní smlouvy uzavřené Německem s Československem, Polskem, Francií a Belgií výslovně prohlašují, že všechny spory bez jakékoliv výjimky mají být řešeny pokojnou cestou. Je nesporné, že pro normální soudní mezinárodní instance platí zásada jejich vázanosti platným právem a především i smluvním právem, a tím je vyloučena možnost, aby kterýkoliv mezinárodní soud se zabýval otázkou revise smluv podle zásad spravedlnosti nebo aequitatis. Tím však v absolutní formě není vyloučena možnost použití jiných pružnějších právních prostředků pro zkoumání otázek v souvislosti s aplikací mezinárodních smluv. Cesta diplomatického vyjednávání, nebo smírčí, nebo zprostředkovatelská není vyloučena a je podmíněna normálně, souhlasem obou sporných stran. Není-li předpokladu pro tyto pružnější formy, otázka právní o likvidaci vůbec odpadá a ve smyslu normativním je nepřipustné zabývat se dalšími konstrukcemi, které nemají nic společného s problémy platného práva a mají za úkol v quasi-vědecké a právní formě, ospravedlniti eventuelní porušení některými státy slavnostně převzatých jimi mezinárodních závazků.

Verdross formuloval velmi svérázně tyto konstrukce v německém časopisu přes to, že byly v otevřeném rozporu s jeho názory, vyslovenými za jiných okolností (srovn. Verdrossův článek ve „Völkerbund“, vydávaný německou společností pro studium Společnosti národů ze dne 3. února 1933, i Verdrossovy přednášky o mezinárodním právu v Académie de droit international v roce 1929, Recueil des cours, V, 1931, 468 a d.; 479 a d.).

Verdross poukazuje na to, že obecné akty (Pařížský pakt a pakt o Společnosti národů) neupravují otázky změn v platném právu, přes to, že podle názoru některých států existující právní stav je neudržitelný a škodlivý. S tohoto stanoviska je nepřipustné omeziti právní organizaci lidstva na čistě negativní akty zákazu ozbrojeného násilí mezi státy. Je nutno vybudovati orgány, které by se zabývaly otázkou sporů týkajících se změn v platném právu. Nestačí — vytvořiti záruky pro sebeobranu státu — oběti útoku ve smyslu kolektivních exekučních opatření. Nemůže-li však státní řád trestními sankcemi zajistiti svou bezpečnost před revolučními otřesy a převraty a je-li potřebné i sociální profylaktické opatření, stejně je tomu v mezinárodním právním řádě, kde mají být zajištěny právní prostředky proti podmínkám mezinárodního práva, které jsou ve skutečnosti nespravedlivé. Proto právě Verdross pokládá nutným zřízení speciálního mezinárodního soudního Dvo-



ra, který by výhradně se zabýval otázkou revisi mírových smluv. Pokud však tento Dvůr neexistuje, zůstává patologický stav, který nevylučuje možnosti mezinárodních otřesů, zůstávají mezery práva, které nejsou překonány žádnými mezinárodními pakty.

Ve skutečnosti Verdross ignoruje, že základní norma mezinárodního práva vyžaduje především a za každých okolností respektování státní osobnosti. Ve smyslu metaprávnickém to znamená uznání hodnoty každého státu, člena mezinárodního společenství. Toto respektování vyžaduje ve své konkretisaci mír a bezpečnost, vyžaduje spravedlnost ve smyslu statickém — účtu k tomu, co teď za soudobých historických podmínek je objektem státní výsosti. Tím právě se odůvodňuje i zákaz útočných válek, a byl-li v starém mezinárodním právu nepřekonatelný rozpor mezi myšlenkou respektování státní individuality a válkou, prvenství měl (jak to uznal i Verdross ve svých přednáškách v Académie de droit international) první princip, nikoli pouhá skutečnost ozbrojeného násilí. Nový mezinárodní řád nevylučuje však v absolutní formě možnosti mezinárodního projednávání sporů, týkajících se státního území. Nové mezinárodní právo stojí na stanovisku odvozenosti a hierarchické podřízenosti těchto otázek vyššímu principu zachování obecného míru. Nejde o aplikaci zásady „uti possidetis“, nýbrž o uznání, že otázka revise hranic je problém extraordinární a mimořádný a ve smyslu právním (a mravním) nemá smyslu zřízení speciální instance, jejíž pouhá existence by vyvolala nekonečné spory a konflikty mezi národy. Právo má povahu konservativní, chrání a uznává existující rozdělení územní a tato tendence má hluboký význam, protože právo je výrazem myšlenky, pořádku nebo řádu, znamená stabilitu, nikoli spory a konflikty. Nejde však o nepochopení Verdrossem základní funkce práva stejně jako i obsahu základní normy práva, nýbrž jemu záleží na vytvoření stínu, který padá na ústavní předpisy nového mezinárodního práva a tento stín může být využit jako důvod pro otevřené porušení platného práva.

Konečně v paktu o Společnosti národů existuje článek 19, který připouští v případě územních konfliktů možnost zprostředkování Shromáždění Společnosti národů, a pokud jde o Pařížský pakt, může se rozvíjeti i speciální konsultativní činnost států-signatářů paktu. Pro mimořádné případy územních sporů — ve smyslu právním — to stačí úplně a není zapotřebí ještě vytvořit jako nepřímou procesní sankci řízení v novém mezinárodním soudním orgánu skoro s neomezenou revisní příslušností.

## VII.

Pařížský pakt zakazuje války jenom v speciálním slova smyslu. Podle článku 1 paktu vysoké smluvní strany:

a) odsuzují válku jako prostředek k vyřešení mezinárodních neshod, a

b) zřikají se jí jako prostředku národní politiky.

Smysl dvou předpisů Pařížského paktu je dosti jasný. Ve starém mezinárodním právu válka byla náhražkou jiných dokonalejších procesních forem, v novém právu válka může mítí povahu jenom exekučních opatření v širším slova smyslu. Není příliš zdařilý výraz „válka jako nástroj národní politiky“, to znamená, že válka je přípustná jako nástroj „mezinárodní politiky“. Význam této formulace spočívá jenom v tom, že není zakázána válka jako sebeobrana, nebo válka, jako kolektivní exekuce v důsledku rozhodnutí mezinárodních orgánů. Pojem sebeobrany zůstává však velmi neurčitý a nejasný. Nejenom v případě, kdy vzniká otázka preventivní války, která za každých okolností není přípustná, ale také v případě, kdy jednou stranou byl učiněn jenom pokus použití ozbrojeného násilí a druhá strana odpovídá na to válečnými operacemi v širokém měřítku, právě jak tomu bylo při ozbrojeném konfliktu bulharsko-řeckém v roce 1925, bude velmi těžko v objektivní formě zjistiti, kdo byl útočníkem a kdo byl obětí útoku. Možno poukázati na kritérium skutečnosti, na nutnost, aby útok fakticky trval, a na to, že protiopatření mají býti v určitém poměru k útoku, nebo, jak na to poukázal ještě Suarez, aby protiopatření byla vždy realizována ve formě umírněné, aby nepřekročily nutnost ochrany, která přísluší obětí útoku.

Tato všechna kritéria však nemohou mítí absolutní platnosti, jde vždy o konkrétní okolnosti, které nesmějí býti posuzovány jenom státy v konfliktu, které nedisponují objektivními předpoklady pro ocenění spáchaného násilí. Jako v poměrech meziindividuálních je nemožné, aby soudní funkce ve smyslu hodnocení určitých okolností byly vykonány stranami ve sporu, stejně v poměrech mezinárodních je zapotřebí zřízení speciální mezinárodní instance, která by mohla určit, kdo je útočník. Tím však zároveň byly by vytvořeny podmínky i pro použití donucení podle paktu o Společnosti národů.

Druhý problém však je jednoduchý. Existují teď v platném právu jenom čtyři soustavy, které upravují ve formě vnitřní nebo vnější otázku kolektivního donucení. Bude-li porušena soustava, mající platnost v Rýnském pásmu podle Locarnských smluv, bude-li porušen pakt o Společnosti národů (a nejenom členským státem, nýbrž i státem mimo Společnost národů) nebo bude-li použito kolektivního násilí podle usnesení států Malé dohody nebo podle Balkánského paktu (v těchto dvou případech v rámci paktu o Společnosti národů) — tím budou realizovány akty kolektivního donucení a tyto akty nespádají do zákazu, formulovaného v Pařížském paktu z r. 1928. Pařížský pakt má význam nejenom formální a deklarativní, nýbrž i faktický a empirický. —

Novější strategická doktrína — zvláště v Německu (srovn.

pozoruhodnou knihu gen. v. Seekta o Národní obraně z r. 1930, srovn. i článek v „Militär-Wochenblatt“, srpen r. 1932, kde se mluví „o nové válečné německé doktríně“) — vyžaduje útok a bleskurychlou ofensivu, aby ve smyslu vojenském a hospodářském obět útoku byla zničena během několika týdnů. Tato doktrina klade důraz na neočekávanost a rychlost vojenských operací. Ve smyslu technickém němečtí autorové pokládají za nežádoucí a skoro nemožnou zdlouhavou válku. Proti tomu je třeba poznamenati, že ve smyslu normativním takové přepadení bude vždy mezinárodním zločinem, a ve smyslu empirickém německá vojenská doktrina se mylí má-li zato, že tyto operace budou se odehrávat ve vzduchoprázdném prostoru v přítomnosti jenom dvou států, A a B, útočníka a oběti útoku, a že útočníku se podaří zničit bez jakýchkoliv překážek svoji obět. Vojenští odborníci v Německu v tomto případě jdou ve šlépějích těch německých činitelů, kteří připravili válku v roce 1914, zapomněli však, že proti Německu mohli vystoupiti nejenom Rusko a Francie, nýbrž i jiné velmoci, jako Anglie a Spojené státy. Nové právní závazky mají stranu nejenom normativní (právní a mravní), nýbrž i politickou i strategickou. Nemá-li Pařížský pakt žádné zmínky o sankci, pakt o Společnosti národů ukládá jasné povinnosti státům a kromě ius scriptum bude vždy platit i cit právní solidarity národů proti státu útočníku a rušiteli míru.

#### VIII.

Jihoamerický pakt o neútočení a smířím řízení, podepsaný v Rio de Janeiro dne 10. října 1933 podle iniciativy argentinské vlády zástupci Argentiny, Brazílie, Chile, Mexika, Paraguaye a Uruguaye (později přistoupily k paktu i jiné americké republiky), má charakter kolektivní otevřené smlouvy, která neupravuje otázku donucovacích opatření, a v článku 1. recipuje zásady Pařížského paktu o nepřipustnosti útočných válek a o nutnosti řešiti mezinárodní spory výhradně pokojnými prostředky. Pozoruhodný je však článek 2 paktu, ve kterém je formulován princip vyplývající ze zákazu útočných válek. Změny v územním rozdělení nesmějí se realizovati násilným způsobem, tyto změny nebudou uznány kontrahenty a tyto změny mohou se uskutečniti jedině ve formě pokojné. Velmi svérázná je i úprava v paktu sankce. V tomto případě projevuje se ryze americká tendence ignorovati nutnost energických opatření proti útočníku. Pakt ponechává stranou skrovné prostředky finančního a hospodářského bojkotu a vychází z myšlenky, že státy kontrahenti mají zůstat pasivními svědky spáchaného násilí. Státy přijímají jenom mravní závazky: vynaložiti veškeré úsilí, aby mír byl zachován. Proto právě tyto státy zůstanou neutrálními a sáhnou k prostředkům politickým, právnickým a hospodářským, přípustným podle mezinárodního práva. K takovým prostředkům náleží také organisace veřejného mínění, avšak v žádném případě nesmějí se uchýlit k intervenci diplomatické nebo vojenské (s vý-

jimkou speciálních smluvních závazků — na příklad podle paktu o Společnosti národů). — Tím byla převzata americká soustava sankcí a zvláště, pokud jde o změny v územním statu quo, byla výslovně recipována i Stimsonova doktrina, formulována jím u příležitosti čínsko-japonského konfliktu o neuznání změn, provedených násilným způsobem s porušením převzatých smluvních závazků.

Ve smyslu normativním, zvláště vzhledem k tomu, že všechny státy účastné nového amerického paktu jsou zároveň členy Společnosti národů, nemohou vzniknouti velké pochybnosti o významu tohoto slavnostního aktu, který byl velmi vysoko hodnocen v americké literatuře. Je to ve skutečnosti zkrácení a deformování povinností uložených pro členské státy v paktu o Společnosti národů a speciálně, pokud jde o předpisy vyjádřené v čl. 10 a 16 paktu. Projevuje se tu ve své čistě negativní formě americká tendence, která nemůže pochopiti nutnost pevných a jasných záruk pro právo. V Jižní Americe delší dobu trval ozbrojený konflikt Peru s Columbií, dva roky se vede válka mezi Bolivií a Paraguayí, a tyto protiprávní zjevy nenacházejí žádného ohlasu v novém paktu. Výslovné prohlášení, že v případě útoku jihoamerické státy zůstanou neutrální, je neslučitelné s paktem o Společnosti národů. Mezinárodní právo v obecné formě vůbec neupravuje otázku použití „politických“, „právnických“ a „hospodářských“ donucovacích prostředků. Odvolání na tyto předpisy není však žádným nedorozuměním, je to svérázný způsob zbavit se nebo aspoň učiniti sporným použití donucovacích prostředků, o kterých se zmiňuje článek 16 paktu. Celý tento jihoamerický pakt má význam jenom v jednom směru, pokud znamená rozšíření platnosti Pařížského paktu na americké republiky, které k němu ještě nepřistoupily, jinak však je to stejná nedokonalá kodifikační práce, která je dobře známa z panamerických konferencí.

#### IX.

Se stanoviska ryze empirického a politického určitý význam mají bilaterální smlouvy o vzájemné pomoci. Bezpečnostní výbor v roce 1928 nezabýval se v speciální formě analýsou těchto smluv. Stejně bylo tomu i s pracemi technického bezpečnostního podvýboru v roce 1934. Ve skutečnosti však existuje velké množství bilaterálních bezpečnostních smluv, a přesto, že tyto smlouvy podle svého obsahu velmi se blíží starým aliančním smlouvám, existuje mezi nimi zásadní rozdíl a doktrina nesmí ten rozdíl ignorovati. Jako v jiných případech tradiční doktrina omezuje se jenom na opisování toho, co bylo již vysloveno během XIX. století, stejné je stanovisko i zastávce „normologického směru“ Kunze (srovn. jeho Die Staatenverbindungen, 1929, Handbuch des Völkerrechts, II, 4, str. 350 a d.).

V právní empirii projevuje se jasný svéráz nových bilaterálních smluv o vzájemné pomoci:

a) Obsah těchto dvoustranných smluv nesmí být (pokud jde o členské státy) v rozporu s paktem o Společnosti národů (zvláště s čl. 10 a 11 paktu), což znamená, že tyto smlouvy nemohou mít útočný, nýbrž jenom obranný charakter. Zjištění však útoku mělo by spadati do kompetence Rady Společnosti národů (kromě flagrantního útoku) a tím bylo by znemožněno, aby určení útočnicka mělo povahu subjektivního posudku. To má význam pro obě strany: pro útočnicka i pro oběť útoku.

b) Podle své formy bilaterální smlouvy mají veřejnou povahu: mají být registrovány a publikovány Sekretariátem Společnosti národů. Budou-li tyto předpisy paktu o Společnosti národů porušeny, nebudou dotyčné smlouvy mít právní platnosti a nemají být plněny smluvními stranami. Jde o automatickou a velmi účinnou sankci, protože byl-li závazek převzat s porušením paktu, obě strany nikdy nebudou spoléhati jedna na druhou. Tím je také znemožněna soustava smluvních závazků odporujících se navzájem, jak tomu bylo za Bismarcka v poměrech Německé říše k Rakousku a Rusku.

Právě pro mezinárodní poměry Československa je typická taková soustava bilaterálních smluv o vzájemné pomoci na veřejném základě a v rámci paktu o Společnosti národů. Nejde při tom o konkrétní stát, který může porušit své smluvní závazky a spáchat útok, nýbrž vždy a nezbytně jde o stát-rušitele práva. To platí i o spojenecké smlouvě mezi Československem a Francií ze dne 25. ledna 1924 i o Locarnské smlouvě garanční ze dne 16. října 1925. V první smlouvě není zmínky o vzájemné pomoci, v textu se mluví jenom o povinnosti se dohodovati v případě ohrožení bezpečnosti smluvních stran nebo při porušení stavu stanoveného mírovými smlouvami. Naopak garanční smlouva výslovně stanoví povinnost vzájemné pomoci v případě porušení Německem převzatých jím smluvních závazků („la France et... la Tchecoslovaquie, agissant par application de l'article 16 du Pacte de la Société des Nations, s'engagent à se prêter im médiatement aide et assistance, si un tel manquement (de l'Allemagne) est accompagné d'un recours aux armes qui n'aurait pas été provoqué“). Jde o případy, kdy platí povinnost pro smluvní strany poskytnouti vzájemnou pomoc: a) Německo zjevně porušuje Locarnské závazky a útočí proti Francii nebo proti Československu; b) Rada Společnosti národů v sporném případě uznává, že útočnickem bylo Německo; c) Rada nedosáhla jednomyslnosti a Německo porušuje Locarnské závazky, dle kterých i v tomto případě útok je nepřipustný. V prvním případě jde o poskytnutí vzájemné podpory a pomoci bezodkladně, ve dvou jiných o nutnosti vyčkati rozhodnutí Rady. Analogickou povahu, avšak v jiné formě, mají vzájemné povinnosti mezi státy Malé dohody. Podle smlouvy mezi Československem a Jugoslavií ze dne 14. srpna 1920 a podle smlouvy mezi Československem a Rumunskem ze dne 23. dubna 1921

stejně tak i podle statutu o zřízení spolku Malé dohody v případě útoku Maďarska proti jedné ze smluvních stran, druhé strany mají přispěti na obranu oběti útoku („... concourir à la défense de la Partie attaquée...“). Soustava bilaterálních bezpečnostních smluv je známa i právním poměrům jiných států (na příkl. Francie k Polsku, nebo v jiné formě k Jugoslavií a Rumunsku). Důležitá ve smyslu právním je však ta skutečnost, že jde ve všech analogických smlouvách o stejný závazek: o vzájemnou pomoc pro případ kvalifikovaného porušení práva, a tím právě tato soustava se druzí k obecnému pojmu bezpečnostních smluv.

## X.

Ve svém historickém a politickém pojetí bezpečnost je překonáním individuálního násilí skrze organizaci násilí legálního a kolektivního. Se stanoviska právně-politického je důležitá určitá střední cesta mezi pokusem zajistiti pomoc právu a oběti útoku v měřítku světovém, jak se o to pokusil Ženevský protokol z r. 1924, a pokusem zabezpečiti pomoc se strany jednoho neb dvou států, majících speciální politický zájem na tom, aby protiprávní činnosti útočnicka byla vytvořena hráz. Tato střední cesta, nebo jinak řečeno regionální organizace bezpečnosti nejvíce odpovídá nejenom historickému vývoji tohoto problému od konce světové války, ale je také nezbytnou reakcí proti příliš širokému prostranství platnosti záruk nebo sankcí. Určité prostorové omezení státy převzatých právních záruk dodává těmto větší efektivnosti a ve smyslu normativním nesetkává se s takovými překážkami jako myšlenka světové organizace donucení. Je typická v tomto smyslu americká opozice proti mezinárodním sankcím. Jde o nemožnost, aby na americké pevnině respektování právních předpisů bylo zaručeno mocnostmi evropskými a asijskými. Jde zároveň o nežádoucnost uložení americkým státům povinnosti aktivně se zúčastniti potlačení protiprávních aktů v Evropě. Spojené státy zvláště v novější době se vyslovily úředně nebo ve vědeckých projevech v tom smyslu, že americká vláda je hotova aktivně spolupracovati pro upevnění světového míru a chce vždy býti účastníkem všech důležitých diplomatických vyjednávání, pokud se vztahují na problémy obecného zájmu, může také v případě těžkého porušení mezinárodního práva omeziti své právo neutrálního státu na udržování obchodních a finančních styků se státem-útočnickem, nebude uznávati stav věcí vytvořený použitím násilí, avšak nemůže převzít povinnosti ve smyslu dispozice svou branou mocí s výjimkou případů, kdy jsou přímo ohroženy jejich životní zájmy. Taková opozice americké velmoci, stejně jako určitý právní indiferentismus britské říše za soudobých politických podmínek nemohou být překonány a tím odpadá empirická možnost organizace bezpečnosti ve světovém měřítku. Jediným přípustným východiskem zůstává regionální úprava bezpečnosti v užším slova smyslu. Realisace Briandovy myšlenky o Evropské unii mohlo by se po-

kládati za první krok k zajištění míru aspoň v rámci kontinentálním a evropském, avšak i tato regionální forma bezpečnosti je příliš široká a idea evropského bezpečnostního paktu byla zamítnuta na odzbrojovací konferenci v roce 1933.

Pokud jde o platné nebo pozitivní právo, existují v Evropě (a vůbec i na celém světě) jenom dvě kolektivní smluvní bezpečnostní soustavy: Rýnský systém podle Locarnských smluv z roku 1925 a Balkánský systém podle paktu ze dne 8. února 1934.

Podle Locarnských smluv existuje speciální povinnost pro státy účastníky v případě útoku in flagranti bezodkladně přispěti na pomoc oběti útoku (srovn. 4. čl. odst. 3 Rýnského paktu: „en cas de violation flagrante de l'article 2 du présent Traité ou de contravention flagrante aux articles 42 ou 43 du Traité de Versailles par l'une des Hautes Parties contractantes chacune des autres Puissances contractantes s'engage dès à présent à prêter immédiatement son assistance à la Partie contre laquelle une telle violation ou contravention aura été dirigée...“ — Čl. 2 Rýnského paktu zní: „L'Allemagne et la Belgique et de même l'Allemagne et la France s'engagent réciproquement à ne se livrer de part et d'autre à aucune attaque et invasion et à ne recourir de part et d'autre, en aucun cas à la guerre“). Tato povinnost vzájemné pomoci platí i při útoku, který nemá povahu samozřejmou a kdy skutečnost útoku zjištěna rozhodnutím Rady. V úloze garantů vystupují v poměru k Německu Anglie a Itálie, v poměru k Francii nejenom Anglie a Itálie, nýbrž podle speciálních garančních smluv Československo a Polsko. Zároveň právě podle těchto speciálních smluv Francie je povinna poskytnouti podporu a pomoc dvěma slovanským západním státům v případě jich přepadení Německem.

Locarnské smlouvy dávají velmi jasnou odpověď na otázku bezpečnosti. Útok v oblasti Rýnu automaticky povede k evropské válce, a postavení útočnicka bude ještě zatíženo použitím sankcí se strany všech členských států Společnosti národů.

V jiné formě je upraven problém právních donucovacích záruk v Balkánském paktu ze dne 8. února 1934. V textu paktu není žádné zmínky o vzájemné podpoře a pomoci. V úvodní části se mluví jenom o motivech, které vedly smluvní strany k uzavření paktu. Jde o zabezpečení platných smluvních závazků a o udržení existujícího územního statu quo na Balkáně. Důležitý ve smyslu právním je článek 1 paktu který, stejně jako i Rýnský pakt, obsahuje záruku a ukládá smluvním stranám vzájemnou povinnost pro ochranu existujících hranic (čl. 1 paktu zní: „La Roumanie, la Grèce, la Turquie et la Yougoslavie garantissent mutuellement la sécurité de toutes leurs frontières balkaniques“). Garancie má povahu nejenom deklarativní, nýbrž efektivní, nejde jenom o uložení povinnosti ve smyslu „respecter“, nýbrž ve smyslu „faire respecter“. Svérázné je i řešení otázky útoku. Přes to, že všechny státy účastné paktu jsou zároveň členy Společnosti národů, urč-

ním útočnicka není pověřena Rada Společnosti národů, nýbrž konference balkánských států. Výslovně se zakazuje individuální politické nebo ozbrojené vystoupení proti útočnicku a zachování míru na Balkánech stává se společnou záležitostí států signatářů. Je nesporné, že balkánský bezpečnostní pakt vytvořil stejné pásmo míru na jihovýchodě Evropy, jako Locarnské smlouvy v Rýnské oblasti.

V platném mezinárodním právu existují jenom dvě soustavy kolektivních smluv o vzájemné pomoci, de lege ferenda tento problém byl však propracován bezpečnostním výborem v roce 1928 a speciálním podvýborem v roce 1934. Výsledkem této práce byla příprava osnov bezpečnostních kolektivních smluv. V r. 1934 byla uznána nejvíc za odpovídající právně-politickým požadavkům osnova bezpečnostní smlouvy D v redakci r. 1928. Tato osnova rozlišuje mezi aktivním aktem: útokem nebo vpádem, který je porušením závazku o neútočení, a aktem pasivním, kdy stát nechá se podrobiti pokojnému řízení. Rozhoduje v obou případech Rada Společnosti národů a v prvním případě smluvní strany se zavazují poskytnouti okamžitou pomoc oběti útoku. (Čl. 3. osnovy D zní: „... chacune d'elles [puissances signataires] s'engage à prêter, en pareil cas, immédiatement son assistance à la Puissance contre laquelle l'acte incriminé aura été dirigé.“) Technický podvýbor v roce 1934 schválil zásadně tuto osnovu a jenom ve dvou směrech se vyslovil pro důležitá doplnění: a) Bylo by žádoucí, aby, jak je tomu v Rýnském paktě, v nové kolektivní bezpečnostní smlouvě byla zmínka o flagrantním útoku a o bezodkladné pomoci oběti útoku. b) Bylo by správné detailně upravit otázku útoku a v tom smyslu bylo by zapotřebí převzít definici útočnicka z londýnských smluv ze dne 3., 4. a 5. července r. 1933.

Kolektivní bezpečnostní smlouvy poskytují větší právní záruky nežli smlouvy bilaterální. Poslední jsou spíše východiskem z nouze, jsou právním provisoriem a prozatímní náhražkou smluvních záruk kolektivních. Jenom systém regionálních bezpečnostních smluv, pokud nevyklučuje podle metaprávnických znaků jednotlivé státy nebo skupiny států, může být pevným základem pro zachování míru v kritické zóně určitého světadílu. Není-li však možno vzhledem k houževnaté opozici některých států organisovati úctu k právu na nejdokonalejší základně, zbývá cesta fragmentárních bilaterálních smluv, jejichž úkolem je také ochrana míru a nového mezinárodního řádu.