

Bez zraků a za mraky
začínají zázraky.
Anonym, boční zeď, ulice Dornych 33

Mezinárodní organizace: teoretické hypotézy o jejich subjektivitě a soudní praxe – přednáška 27. března 2007

1. Nominální nebo reálná definice mezinárodní organizace?

- 1.1 Obecné mezinárodní právo stanoví státnost. Anglické mezinárodněprávní názvosloví zahrnuje výraz *'organizationhood'* (podobně *'statehood'* čili státnost). Pro takový výraz však čeština nemá vhodný ekvivalent.
- 1.2 Několik kodifikačních smluv zavádí právně závaznou definici mezinárodní organizace: například čl. 2 odst. 1 písm. i) Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969. Totožnou definici obsahuje Vídeňská úmluva o zastoupení států v jejich vztazích s mezinárodními organizacemi univerzálního charakteru z roku 1975, dále Vídeňská úmluva o právním nástupnictví států do smluv z roku 1978 nebo dosud neplatná Vídeňská úmluva o smlouvách uzavíraných mezi státy a mezinárodními organizacemi nebo mezinárodními organizacemi navzájem.
- 1.3 Zmíněná kodifikační ujednání vyznačují mezinárodní organizace jako mezivládní. Taková definice klade sémantickou rovnost mezi mezinárodní a mezivládní. Její sdělnost a informační stupeň je velmi nízký. Její prvořadý účinek je **vylučující**. Z rozsahu pojmu jsou vyloučena **nevládní sdružení**. U jejich zrodu stojí

kontrakty a nikterak mezinárodní smlouvy, jejich subjekty jsou fyzické a právnické osoby. A právní základ nevládních institucí leží ve vnitrostátním právním řádu. Konečně jejich vznik souvisí se sdružovací svobodou jednotlivců.

1.4 Reálná definice mezinárodní organizací je vzácná. Pro ilustraci lze poukázat na návrh článků o odpovědnosti mezinárodních organizací, který připravuje Komise OSN pro mezinárodní právo:

„Pro účely návrhu článků výraz 'mezinárodní organizace' odkazuje na organizaci založenou smlouvou nebo jiným aktem, který se řídí mezinárodním právem, a mající vlastní mezinárodněprávní subjektivitu. Mezinárodní organizace může kromě států začleňovat také jiné entity.“

1.5 Formální původ mezinárodní organizace spočívá v mezinárodním aktu. Základem může být smlouva sjednaná v plné nebo zjednodušené formě (komuniké o založení RVHP v roce 1949). Není vyloučena ani rezoluce: Asijský právně poradní výbor byl ustaven 15. listopadu 1956 na mezinárodní konferenci rezolucí. Ať mezinárodní smlouva nebo rozhodnutí přijaté diplomatickou konferencí nebo orgánem mezinárodní organizace se musí řídit a spravovat mezinárodním právem. I když u Severské rady přetrvávají pochybnosti, poněvadž v roce 1952 parlamenty schválily formou zákona nebo usnesením statut Rady. Až v roce 1962 byly pochybnosti rozptýleny uzavřením Helsinské smlouvy.

1.6 Jinou otázkou je členství. Otázka množstevní zní, kolik členů může založit mezinárodní organizaci. Dva anebo tři subjekty mezinárodního práva? Je římskoprávní výrok „*tres faciunt collegium*“ obecnou zásadou právní

či nikoli? Nestačí dva subjekty? A co mezinárodní praxe?

- 1.7 Členství může být rozlišeno: úplné, částečné, přidružené. Záleží na úvaze zakladatelů mezinárodní organizace.

2. Teoretické hypotézy o mezinárodněprávní subjektivitě mezivládních organizací

2.1 Podle tzv. **volní doktríny** (Bindschelder, Čepelka, Seidl-Hohenfeldern aj.) je rozhodující pro vznik mezinárodních organizací úmysl, pohnutka a zejména vůle států. Subjektivitu svěřují nebo delegují státy na mezinárodní organizaci zakládající mezinárodní smlouvou, v jejímž základu stojí konsens. Mezinárodní smlouva je součástí **partikulárního** mezinárodního práva, a proto mezinárodní organizace jsou pouze subjekty mezinárodních partikularismů. Mezinárodní organizace je normotvorným produktem jejich vůle a počínání. Proto musí být jejich subjektivita označována jako nepůvodní a odvozená. Proto zavazuje pouze zakladatele mezinárodního sdružení. Pro nečleny je *res inter alios acta* (věc, jež se stala mezi jinými). Proto taková mezinárodněprávní subjektivita nevzniká vůči třetím subjektům. Třetí buď musejí organizaci uznat, anebo pro ně organizace v právním smyslu neexistuje. Jedná se o kolektiv států, přičemž státy jednájí vlastním jménem. Uznání vyvolává konstitutivní účinky. Teoretická konstrukce není logicky soudržná, poněvadž tu vzniká otázka, kdo vlastně o subjektivitě rozhoduje: zakladatelé nebo třetí subjekty?

- 2.2 Proti volní doktríně stojí **doktrína objektivní** (Amerasinghe, Rama-Montaldo, Seyersted aj.). Doktrína se mimo jiné opírá o větu vyslovenou

v posudku Mezinárodního soudního dvora ve věci *Náhrad škod utrpěných ve službách OSN* z roku 1949:

*„Soud je názoru, že padesát států, které zastupují valnou většinu členů mezinárodního společenství, mělo pravomoc podle mezinárodního práva založit entitu mající **objektivní mezinárodní subjektivitu** (zdůrazněno D.J.) a nikoli pouze subjektivitu uznanou jimi samotnými...“*

Teoretický názor vychází z předpokladu, že mezinárodní organizace vznikají podle **obecného** (a nikterak partikulárního) mezinárodního práva. Obecné mezinárodní právo klade jednu nebo více hmotně právních požadavků na právní existenci mezinárodního sdružení. Tím základním je požadavek, aby mezinárodní organizace disponovala alespoň jedním mezinárodním orgánem, který má vlastní vůli odlišnou od vůle členů. Proto význam zřizovací smlouvy není tak zásadní pro založení mezinárodní organizace. Zakládající smlouva vyvolává účinky spíše negativní; deroguje pravidla obecného mezinárodního práva, pokud si to zakladatelé přejí. I tato doktrína nepřekonává vnitřní rozpor. Co se stane, když mezinárodní organizace splní hmotně právní požadavek obecného mezinárodního práva, a sice formálně má orgán s rozhodovací pravomocí, čímž by mohla zavazovat členy. Nicméně členové orgánu takto nikdy postupovat nebudou. Je právní realita více než formální akt?

- 2.3 Třetí doktrína vychází z vyvratitelné domněnky, a proto ji lze nazvat jako **presumptivní** (Klaabers aj.). Dovolává se rovněž stejného soudního výroku jako teorie objektivní, ale jinak ho posuzuje. Její autoři se domnívají, že Dvůr předpokládal subjektivitu OSN. U každé mezinárodní organizace zřízené podle

mezinárodního práva je možné subjektivitu předpokládat. Presumptivní doktrína tak činí zbytečným ustanovení o mezinárodní subjektivitě. Stačí vzpomenout zakládající smlouvy o založení EHS a ESAE, jež byly podepsány šesti členy v Římě před padesáti roky (25. březen 1957). Ty výslovně v čl. 281 a čl. 184 zmiňují subjektivitu obou nadstátních organizací. Když však kdokoli pohlédne do historie OSN, snadno zjistí, že Výbor IV/2 na sanfranciské konferenci odmítl podpořit výslovné svěření mezinárodněprávní subjektivity OSN:

„Co se týká otázky mezinárodněprávní subjektivity, Výbor považoval za zbytečné upravit otázku v textu.“

Subjektivita byla předpokládána a mimoto vyplývala z jednotlivých ustanovení OSN. Na těchto místech Soud postupoval induktivním způsobem, aby mohl uvést:

„Proto Soud dospěl k závěru, že Organizace je subjektem mezinárodního práva.“

Výbor IV/2 se tak řídil římskou právní větou *expressio eorum quae tacite insunt nihil operatur* (zůstává bez právního účinku vyjádření toho, co je mlčky obsaženo). Nadto se presumptivní doktrína opírá o další případy. Stačí poukázat na kartelové mezistátní sdružení Mezinárodní radu pro cín (*International Tin Council*), kde americké i švýcarské soudy předpokládaly její mezinárodní subjektivitu, když rozhodovaly po vyhlášeném úpadku organizace o možnosti odškodnění věřitelů členskými státy organizace. Presumptivní doktrína může být napadána, a to z hlediska dokazování. Dokazování se váže nejen k formální existenci mezinárodních práv a povinností, způsobilosti uzavírat mezinárodní smlouvy anebo

pravomoci orgánu mezinárodní organizace zavazovat členy, ale k jejich účinnému využívání. Přitom u důkazů nelze předem určit, jakou hodnotu ta či ona skutečnost má. Stačí uvést otázku sporu o mezinárodní subjektivitu Evropské unie. Není či je subjektem mezinárodního práva?

3. *O případu Dohody uzavřené mezi Světovou zdravotnickou organizací a Egyptem ze dne 25. března 1951*

- 3.1 Dne 20. května 1980 Zdravotnické shromáždění WHO rozhodlo požádat Mezinárodní soudní dvůr o posudek a položilo Soudu hypotetické otázky ohledně použitelnosti čl. XII a zejména jeho odst. 37 hostitelské dohody na přání přenést sídlo regionálního úřadu WHO z egyptské Alexandrie do jordánského Ammánu. V Alexandrii sídlil zdravotnický úřad od roku 1831. Podle čl. 54 Ústavy WHO měl být úřad začleněn do organizační soustavy WHO. Nejenom Egypt, ale i sousední státy si přály, aby sídlem Regionálního úřadu pro východní Středomoří (EMRO) byla Alexandrie. EMRO byl otevřen 1. května 1949, nicméně Egypt nesjednal s WHO žádnou hostitelskou dohodu nebo smlouvu o výsadách a imunitách mezinárodní organizace. Až 25. března 1951 byla dvoustranná dohoda uzavřena. Úvahy o přemístění regionální úřadovna z Alexandrie se objevily v Podvýboru A, v němž mj. jiné nebyl zastoupen Izrael. Tento orgán schválil přemístění EMRO 12. května 1979. Politická souvislost byla zřetelná: Egypt sjednal mírové dohody s Izraelem 27. září 1978. Světové zdravotnické shromáždění se rozdělilo v názoru na přemístění EMRO. Jedni chápali věc jako politickou záležitost, druzí se dovolávali práva

mezinárodní organizace rozhodovat o sídle. Proto Zdravotnické shromáždění požádalo o posudek.

- 3.2 Soud však přepsal příliš hypotetické otázky položené Zdravotnickým shromážděním, což se nestává často. Podmiňuje to především možnost přiléhavé odpovědi. Položil si otázky týkající se použitelnosti právních zásad a pravidel, jakož se také ptal na podmínky a postupy, za nichž by mohlo být přemístění EMRO uskutečněno:

„What are the legal principles and rules applicable to the question under what conditions and in accordance with what modalities a transfer of the Regional Office from Egypt may be effected?”

Tímto Dvůr rozšířil partikulární otázku na oblast obecného mezinárodního práva.

- 3.3 Dvůr se vyjadřuje k otázce mezinárodněprávní subjektivity mezivládních organizací právě v odstavci 37. Dvůr konstatuje, že každá mezinárodní organizace má právo vybrat si sídlo nebo sídla hlavní či regionální úřadovny. Dvůr ovšem přechází otázku, kde se takové subjektivní právo nachází: obecné či partikulární mezinárodní právo. Takové právo jakékoli mezinárodní organizace není absolutní. Státy totiž požívají svrchovanou pravomoc rozhodovat o umístění sídla. Dvůr tady dospívá k výroku, že mezinárodní organizace jsou subjekty mezinárodního práva a jako takové jsou zavázány povinnostmi uloženými obecnými pravidly mezinárodního práva, jejich ústavami nebo mezinárodními smlouvami, jimiž jsou stranami (*International organization are subjects of international law and, as such, are bound by any obligations incumbent upon them under general rules of international law, under their constitutions or under*

international agreements to which they are parties, I.C.J. Reports, 1980, str. 89-90).

- 3.4 V odstavci 49 posudku Dvůr cituje jednotlivé vzájemné závazky povahy kooperační. Zainteresované subjekty (WHO a Egypt) mají za povinnost rokovat v dobré víře (*to consult together in good faith*) o otázce podmínek přemístění regionální úřadovny. Dále mají za povinnost jednat o různých opatřeních, jež mají být přijata, s takovým výsledkem, aby účinky přenesení sídla nepoznamenaly činnost WHO a neublížily zájmům Egypta. Nakonec ta strana, jež si přeje změnu sídla, musí v rozumné době oznámit ukončení stávající situace.