

UNIVERSITAS
CAROLINA
PRAGENSIS

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

in seriebus, quae Biologica, Geologica,
Geographica, Mathematica et Physica,
Medica, Gymnica, Oeconomica, Iuridi-
ca, Philologica, Philosophica et His-
torica, Historia Universitatis Caroli-
nae Pragensis dicuntur, edenda curat

Actis edendis praeest Pavel Levit
Cuius vice fungitur Zdeněk Červený
Quibus a manu est Olga Volková

Series singulas edendas curant

B. Fott (Biologica), J. Konta (Geologi-
ca), V. Häufler (Geographica), J. Mohr
(Mathematica et Physica), C. John
(Medica), J. Fleischmann (Gymnica),
B. Urban (Oeconomica), V. Outrata
(Iuridica), Zd. Urban (Philologica),
L. Vebr (Philosophica et Historica),
F. Kavka (Historia Universitatis Ca-
rolinae Pragensis)

Cuius consilii sedes est
Ovocný trh 5
Praha 1-Staré Město, ČSSR

ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE

IURIDICA 3

OBSAH

<i>Eduard Kučera</i> : Panství nebo hegemonie třídy a stát	3
<i>Miroslav Potočný</i> : Zásada nevměšování	27
<i>Milan Bakeš</i> : K vývoji československého devizového práva	51

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Эдуард Кучера</i> : Господство или гегемония класса и государства	3
<i>Мирослав Поточный</i> : Принцип невмешательства	27
<i>Милан Бакеш</i> : К развитию чехословацкого девизного права	51

INHALT

<i>Eduard Kučera</i> : Herrschaft oder Hegemonie von Klasse und Staat	3
<i>Miroslav Potočný</i> : Der Grundsatz der Nichteinmischung	27
<i>Milan Bakeš</i> : Zur Entwicklung des tschechoslowakischen Devisenrechtes	51

Rukopisy byly odevzdány v březnu 1968.

Panství nebo hegemonie třídy a stát

Господство или гегемония класса и государства

Herrschaft oder Hegemonie von Klasse und Staat

EDUARD KUČERA

Kdybychom provedli rekapitulaci pojetí státu od doby, kdy poprvé v českém překladu vyšla sovětská učebnice teorie státu a práva¹⁾ (tj. od doby, kdy byly u nás teprve kladeny základy marxistické teorie státu jako vědní disciplíny), ověřili bychom si, že jejich společným znakem je: 1. stát je organizací nadvlády (panství — diktatury)^{2a)} jedné třídy nad ostatními společenskými třídami a skupinami; 2. stát je politickou institucí, tj. složkou nadstavby.

První výměr se vztahoval na všechny historické typy státu politicky integrující třídně antagonistický sociálně ekonomický systém.²⁾ Svůj vrchol nalezl v koncepci státu jako organizace monopolu fyzického násilí, která realizuje výlučně jedinou funkci — uplatnění fyzického násilí.³⁾ Ve smyslu diktatury proletariátu byl rovněž používán pro socialistický stát v podmínkách překonaného třídního antagonismu.⁴⁾

¹⁾ M. A. Aržanov, S. F. Kečekjan a kol., Theorie státu a práva, Orbis 1951.

^{2a)} V dalším výkladu používám pojmu panství třídy. Domnívám se, že „komplexněji“ charakterizuje sociálně politickou podstatu státu v jejích základních stránkách. Pojem diktatura zdůrazňuje v první řadě stránku politické moci (monopol násilí). Nezahrnuje všechny stránky panství v jejích „rovnovážce“, vzájemné podmíněnosti a odvozenosti v roli a funkci. To může vyústit ve stanovisko, kdy diktatura není chápána jako charakteristika třídy, která „zde hraje roli“ (Lenin), nýbrž jednostranně a zjednodušeně jako soustava mechanismů, institucí, prostředků a metod monopolu násilí, tj. kdy dochází ke směšování panství s diktaturou v pojetí neomezené moci, neopírající se o zákon, o volby atd., ale o ozbrojenou část obyvatelstva (viz Panství třídy a stát v předložené stati). K podobnému směšování právě došlo v stalinské koncepci státu, včetně socialistického. Jeho negativní důsledky jsou obecně známy.

²⁾ Středem pozornosti předložené stati je „moderní stát“, tj. stát v podmínkách kapitalismu až socialismu. Závěry nelze vztahovat na stavovskou, kastovní nebo antickou společnost, v nichž problematika panství a hegemonie třídy, jakož i vztahu ekonomického a politického jsou značně specifické a tedy odlišné. Ještě do nedávna byl jedním z nedostatků naší teorie státu (a v některých případech dosud je) rys jisté abstraktní statickosti. Projíval se v úsilí o „jednotnou“ interpretaci jevů historicky odlišných (resp. setrvávání na onom stupni „abstrakce“, jenž „nevyžadoval“ příslušnou historickou konkretizaci) nebo ahistorickým přístupem při výkladu jevů současných.

³⁾ Srov. R. D. Lukič, Teorija države i prava I, Beograd 1956; část Teorie státu, A, kap. I/I a kap. II. — I u nás zmíněné chápání státu našlo své stoupence. Písemným projevem se k němu např. přihlásil M. Lakatoš (Právnícké štúdie 3/1958).

⁴⁾ Srov. M. A. Aržanov..., cit. práce, str. 256–258; R. Foustka, Stát, jeho vznik, podstata a vývoj, str. 255–256, 270–274, Orbis 1954; E. Kučera, Socialistický typ státu, UC — Iuridica 1/1957 aj.

Přesto v pracích našich teoretiků je již tehdy patrná snaha odlišit stát diktatury proletariátu od státu v podmínkách neantagonistické společnosti, když „diktatuře proletariátu“ je podkládán nový obsah: socialistický stát je charakterizován jako organizace, prostřednictvím které dělnická třída vede společnost, nikoli jako panství této třídy.⁵⁾ Ve vztahu k samé diktatuře proletariátu (k proletářskému státu) pak dochází k afirmaci hegemonie dělnické třídy v třídních svazcích.⁶⁾ Koncem padesátých let koncipoval R. Foustka (a rovněž autor této stati, např. ve své kandidátské disertaci) stát jako organizaci vládnoucí třídy k vedení společnosti. V pojmu „vedení“ bylo obsaženo panství třídy, avšak neomezovalo se na ně.⁷⁾ Domnívám se, že šlo v naší teorii o první pokus charakterizovat stát jako organizaci hegemonie třídy.

V práci Soudobý buržoazní stát a jeho hospodářská činnost⁸⁾ jsem se — mimo jiné — snažil prokázat, že stát v průmyslově vyspělých kapitalistických zemích nelze chápat jednostranně jen jako panství monopolní buržoazie. Že tento stát je významnou — a dnes stěží něčím jiným zastupitelnou — organizací její hegemonie ve společnosti. Stejnou myšlenku nalézáme v učebním textu ze Základů teorie státu a práva (vydání z r. 1965). Rovněž první československá učebnice Teorie státu a práva zdůrazňuje ve vztahu k státu kromě stránky panství též stránku hegemonie třídy.⁹⁾

Lze konstatovat, že v naší teorii státu se fixuje pojetí (zejména moderního) státu ve „dvou dimenzích“: *jako nástroj panství třídy* (sociální skupiny) *a zároveň jako organizace hegemonie třídy*, resp. jako organizace hegemonie třídy, jež v sobě zahrnuje (v podmínkách třídního antagonismu nezbytně) stránku panství třídy.

Stát jako organizace hegemonie vládnoucí třídy vnáší jistě korektury též do otázky, vytčené úvodem v druhém pořadí. Rovněž ona byla na uvedené konferenci posuzována. Analýza se však nesoustřeďovala na dialektiku vztahů mezi státem a sociálně ekonomickým systémem, jako spíše na problematiku vztahů mezi ideami

⁵⁾ Srov. v pozn. 3 cit. české práce, dále stati J. Bystřiny, Zd. Jičínského, B. Rattíngera aj. — Program KSSS charakterizoval v r. 1961 stát po „úplném a konečném“ vítězství socialismu a za „přechodu k rozvinuté výstavbě komunismu“ jako „všelidový stát“ (zvláštní číslo Nové myslí, říjen 1961, str. 457–458). Podpořil tak úsilí naší teoretické fronty. Z druhé strany, vymezením sociálně ekonomických a „duchovních“ podmínek a označením „všelidový“ vyvolal nové problémy a jisté nejasnosti. — Aniž bych otázku mohl blíže analyzovat, považuji za vhodnější označit stát v nižší fázi komunismu za socialistický. Stát přechodného období od kapitalismu k socialismu hodnotil V. I. Lenin jako socialistický z hlediska programu — cíle, nikoli vzhledem k sociálně ekonomické realitě. Marx — a nezřídka Lenin — jej charakterizovali jako proletářský stát, stát diktatury proletariátu. Nakolik pak formování socialistické společnosti je procesem, natolik existuje prolínání prvků proletářského a socialistického státu.

⁶⁾ Srov. např. V. Procházka, K marxisticko-leninskému pojetí státu, Právník č. 7, 1959 a předchozí pozn.

⁷⁾ Uceleněji formuloval R. Foustka své stanovisko v článku K marxisticko-leninskému pojetí státu (Právník 7/1959). Původně je přednesl na vědecké konferenci Ústavu práva ČSAV, věnované shodné tematice jako název článku. A právě tento jeho přístup byl některými účastníky kritizován, resp. odmítnut (srov. diskusi, otisknutou tamtéž). V užších diskusích byl dokonce jednotlivci, kteří setrvali na pojetí státu jako jednodimenzí politické instituci, označován za „ústup z marxistických pozic“.

⁸⁾ E. Kučera, Soudobý buržoazní stát a jeho hospodářská činnost, NČSAV 1965. Nepřímou o problematice státu a hegemonie třídy pojednává též F. Šamalik v práci Právo a společnost (NČSAV 1965).

⁹⁾ J. Boguszak a kol., Teorie státu a práva, I, str. 10 aj., Orbis 1967.

a institucemi — dvěma složkami „nadvstavby“.¹⁰⁾ A právě o první okruh otázek nám půjde.

V době, kdy Marx koncipoval své pojetí státu, existovala „dualita“ kapitalistické občanské a politické společnosti. Stát nebyl integrální a pozitivní složkou sociálně ekonomických procesů. Byl především (až výlučně) *politickým* státem. Plnil také jako „negativní stát“ [či Marxův stát — „noční hlídač“] převážně (až výlučně) represivní funkce — byl nástrojem třídního panství.¹¹⁾ Proto u Marxe onen důraz na chápání státu jako nadvstavbové politické instituce, třebaže ani ji neupíral „ekonomickou sílu“. Avšak i její zdroj spatřovali zakladatelé vědeckého komunismu v „násilí“, v „čisté politické moci“.¹²⁾

V Leninově koncepci státu, formulované v podmínkách hluboké krize kapitalistické občanské a politické společnosti, ještě výrazněji a jednostranněji vystupuje do popředí stránka násilí a politické nadvstavbové instituce.¹³⁾ Avšak můžeme v ní postupně vysledovat rovněž momenty vyvolané státně monopolním kapitalismem

¹⁰⁾ Akad. V. Procházka zastával tehdy názor, že v duchu Marxovy Předmluvy ke kritice politické ekonomie je třeba odlišovat stát a právo od vlastní nadvstavby — různých forem společenského vědomí. Z tohoto stanoviska kritizoval koncepci J. Boguszaka a tím nepřímou tehdy ještě převážně přijímané Stalinovo chápání nadvstavby (srov. J. Boguszak, Stát, právo a právní instituce v soustavě společenské nadvstavby, AUC — Iuridica 10/1954).

Ještě výrazněji „odděluje“ stát od vlastních „nadvstavb“ A. Gramsci. (Srov. Historický materialismus a filosofie Benedetto Groceho, Svoboda 1966; předmluva P. Togliattiho k této práci; dále Pisma vybrané I a II, Varšava 1961.) Gramsci chápe stát (a politickou praxi) jednak jako jev relativně autonomní na „ekonomické základech“ a vlastních „nadvstavbách“, jednak jako jev, v němž dochází k prolínání až k „splývání“ tradičně chápané „základny“ a „nadvstavby“ za určující role „základny“. Domnívám se, že právě tato „jednota“ a „odlišení“ se staly neoprávněně středem kritického hodnocení A. Gramsciho L. Kavínem. (Srov. polemiku L. Kavína s L. Sochořem v článku A. Gramsci jako filosof politiky, Nová mysl č. 14/1967. Některými závěry zde uvedenými se dostal L. Kavín do rozporu s vlastní recenzí českého vydání Historického materialismu... od A. Gramsciho; Nová mysl č. 4/1967.) Naopak F. Marek v nich spatřuje jedno z nejsilnějších míst Gramsciho kritiky „historické nutnosti“. (F. Marek, Antonio Gramsci, Weg und Ziel, přetištěno v Zeszyty teoretyczno polityczne č. 6/1967.)

¹¹⁾ Blíží viz E. Kučera, Soudobý buržoazní stát a jeho hospodářská činnost, kap. I, § 2/2; K. Bertelmann, Politické řízení, politická demokracie a lidská emancipace, Právník č. 10/1965; E. Kučera, K Marxově a Engelsově koncepci proletářské politické společnosti, Právník č. 5/1968; F. Šamalik, Marx o politickém státě, Sborník k 150. výročí K. Marxe, Svoboda 1968. — Přesto již v liberalistickém státě za kapitalismu volné soutěže, v jeho složce „delegovaného státu“, (tj. v institucionalizovaném procesu formulování státního zájmu), byly obsaženy zárodky organizace hegemonie, např. v koncepci osobních svobod, některých prvků liberalistické demokracie apod. Konečně tuto myšlenku formuloval sám Marx, když napsal: „Zvláštní třída si může osobovat nárok na všeobecné panství jen ve jménu všeobecných práv společnosti.“ (Spisy I, str. 411, podobně viz A. Gramsci, Pisma vybrané, I, str. 289–291.)

¹²⁾ K. Marx, B. Engels, Vybrané dopisy, str. 386. Není bez zajímavosti, že rovněž zakladatelé klasické buržoazní (liberalistické) politické ekonomie, zvláště Ricardo, spatřovali v státu a státní moci (tj. násilí) „ekonomickou sílu“. Ani oni mu však jinou „ekonomickou sílu“ nepřipisovali. A. Gramsci komentuje názor Ricarda takto: „Bylo by vhodné důkladně prostudovat Ricardovu teorii, zvláště jeho teorii státu jako ekonomického činitele, jako *síly* bránící práva vlastnictví, tj. monopolu výrobních prostředků. Je jasné, že stát nevytváří hospodářskou situaci, ale že je jejím výrazem, přesto je možné mluvit o státu jako činiteli ekonomickém, neboť stát je vlastně synonymem této situace.“ (A. Gramsci, Pisma vybrané, I, str. 209.)

¹³⁾ Srov. V. I. Lenin, Stát a revoluce, kap. I. a II., Spisy, sv. 25. — Dále též Zd. Mlynář, Některé problémy charakteru politiky a státu v socialistické společnosti, Právník č. 10/1967; E. Kučera, K Leninově teorii proletářské politické společnosti, Právnícké štúdie roč. 1968, č. 3.

a zejména pak budováním ekonomických základů socialismu. Ve vztahu k proletářskému státu začíná také Lenin zdůrazňovat nutnost hegemonie a ji provázející další rys: proletářský stát není pouze a především politickou institucí. Je rovněž organizací pozitivně se účastnící sociálně ekonomických procesů.¹⁴⁾

Rovněž soudobý buržoazní stát v průmyslově vyspělých zemích se stal neodlučnou složkou ekonomických, sociálních a kulturně osvětových procesů. Nevystupuje v nich jen jako nástroj a nositel donucení (násilí),¹⁵⁾ nýbrž též jako faktor hospodářský, sociální, osvětový a jako organizující a řídící činitel ve sféře hospodářské, sociální a kulturně osvětové prostředky a metodami, které jsou zmíněným sférám vlastní. „Stát nemůže být již pokládán za obyčejnou nadstavbu; stal se nesmírně důležitým

¹⁴⁾ Srov. V. I. Lenin, Spisy, sv. 29, str. 383 ad., 414; sv. 30, str. 514–515.

¹⁵⁾ Zd. Mlynář ve svém diskusním příspěvku na zmíněné konferenci Ústavu práva ČSAV (srov. Právník č. 7/1959 aj.) konstatoval, že stát vykonává hospodářskou činnost, resp. organizuje hospodářství proto, že disponuje silou státního donucení, které je podmínkou úspěšnosti hospodářské činnosti. Kdyby nebylo státní donucení nezbytné, mohl by organizovat hospodářství nestátní aparát.

Domnívám se, že v parafrázované úvaze doznívá názor, že stát lze chápat jako hospodářskou sílu jen jako organizaci násilí a pro toto násilí. Mlynář jej však transformuje do podmínek a praktik administrativně direktivního řízení, takže mu socialistický stát zůstává jednodimensním (tj. jen panstvím, výlučnou organizací násilí), třebaže nebo přestože jej charakterizuje jako „sdruženou sílu pracujících“.

Nepochybně i v hospodářské činnosti státu může být a někdy musí být obsažen prvek donucení. Avšak *nemusí* a *není vždy*. Jestliže budeme analyzovat souhrn hospodářské, sociální a kulturně osvětové činnosti soudobého buržoazního státu, ukáže se, že jde převážně o činnost *pozitivní*, nikoli *negativní*. Stát si v této činnosti daleko více počíná jako organizátor příhodných ekonomických a sociálních podmínek a příznivého prostředí a psychického klíma. Podněcuje a získává adresáty pozitivní motivací jejich postojů a přístupů. Použití donucení je druhořadé. Obdobné dosvědčuje praxe našeho státu v poslední době, resp. výsledky jugoslávské koncepce samosprávy výrobců a společenské samosprávy. Oprávněnost našeho závěru potvrzují rovněž negativní důsledky administrativně direktivního systému řízení hospodářství a společnosti, opírajícího se převážně o sílu donucení, jež se nezdálo ukázalo slabým prosadit přijaté usnesení.

Pozitivní činnost státu souvisí především s postavením státu jako reprezentanta celé společnosti (faktického či jen oficiálního) a současně organizace sledující perspektivní zájem třídy, resp. společnosti. Jako takový je stát za určitých okolností nucen pozitivně se účastnit společenských procesů a tak napomáhat formování vhodné situace pro reprodukci sociálně ekonomického systému, resp. pro jeho progresivní vývoj (v případě socialistického státu). Při pozitivní činnosti vystupuje stát spíše jako organizace hegemonie vládnoucí třídy než jako nástroj jejího panství. (Srov. E. Kučera, cit. práce kap. II–III; dále K podmíněnosti sociální a osvětové činnosti soudobého buržoazního státu, Právnické studie č. 1/1965.) Není rovněž bez zajímavosti, že ona setrvačnost na jednodimenzním státu se stala živnou půdou pro buržoazní a reformistickou ideovou protiakci, nikoli neúspěšnou. (Srov. J. Strachey, Contemporary Capitalism, Londýn 1956; C. A. R. Crosland, The Future of Socialism, New York 1957; F. Gross, Druhá průmyslová revoluce, Paříž 1958; M. Nandler, People's Capitalism, New York 1956; M. Rakowski, SPD w okresie powojenym 1949–1954, Varšava 1960 aj.)

¹⁶⁾ F. Coen, G. Tamburrano, O roli a struktuře státu v současné kapitalistické společnosti, Zeszyty teoretyczno polityczne, č. 5/1962. Podle obou autorů dokonce stát „jako složka nadstavby působil na strukturu až se v současnosti stal elementem determinujícím...“. Podobnou myšlenku, avšak převážně z hlediska sociálního, vyslovil L. Colletti ve stati Právní stát a svrchovanost lidu (Società č. 6/1960); P. Juquin v čl. Diktatura proletariátu a socialistická demokracie (Cahiers du Communisme č. 12/1964); S. Leonardi v práci Demokracie a plánování aj. Proniká celkovou koncepcí „pokojné“ a demokratické cesty k socialismu v pojetí IKS a FKS.

Na některé aspekty této problematiky, zejména z hlediska role státu, rovněž upozornil S. Zawadzki v stati Tradycyjne rozbieżności w sporze o istote państwa (sborník Spór o istote państwa, Varšava 1961).

prvkem sociální a ekonomické struktury společnosti," píše F. Coen a G. Tamburrano o soudobém buržoazním státě.¹⁶⁾ Stát proniká do občanské společnosti, prolíná se s ní a v mnohých procesech s ní „splývá“. Etatizuje občanskou společnost a občanská společnost „ze-společenštuje“ stát.

A právě tento vývoj vytváří příhodné prostředí a atmosféru pro aprobaci státní politiky obyvatelstvem, pro intelektuální, morální a politickou hegemonii vládnoucí (vedoucí) třídy. Zformování a rozvoj pozitivního státu je integrální složkou procesu formování a stabilizace hegemonie třídy. Pojetí státu jako organizace hegemonie (a zároveň panství) třídy modifikuje, resp. upřesňuje začlenění a postavení státu v soustavě „základny a nadstavby“. Skrývá se v něm nejen klíč k objasnění stávající státně politické reality ve vyspělé industriální buržoazní společnosti, jakož i v socialistické společnosti, nýbrž též k pojetí „pokojné“ a demokratické cesty k socialismu a vývoje socialistické společnosti ke komunismu.

Jak tedy chápat panství a hegemonii třídy a jakou roli při jejich realizaci plní stát.

PANSTVÍ TŘÍDY A STÁT

Existuje v zásadě názorová shoda, že zdroj panství třídy je nezbytné hledat v jejím vedoucím postavení a v určující roli v sociálně ekonomickém systému. Panství je nástrojem integrace antagonistické společnosti prostředky a metodami politickomocenskými, tj. prostřednictvím státu. Jeho přítomnost upevňuje, resp. stabilizuje hierarchické vazby sociálně ekonomické závislosti. Proto také panství třídy či sociální skupiny, zbavené vlastního ekonomického zdroje (monopolu vlastnictví), resp. jím nedostatečně zajištěné, může být pouze dočasné. Zaniká nebo ustupuje panství té sociální skupiny, která monopolem vlastnictví reálně disponuje.¹⁾

¹⁾ Srov. V. I. Lenin, Spisy 30, str. 462–465. — Uvedeným závěrem lze osvětlit, proč moc nastolená fašistickým hnutím (tj. negativistickým hnutím středních vrstev a deklasovaných skupin) nemohla být stabilní. Relativní a dočasnou stabilitu mohla získat jen ve spojení se sociální skupinou, která disponovala monopolem vlastnictví, avšak sama za dané situace nebyla schopna pro sociálně politickou izolaci své panství zachovat — ve spojení s monopolní buržoazií. Vzhledem k různému sociálnímu postavení a různé roli obou „partnerů“, jakož i sociálně politickému negativismu fašistického hnutí šlo o spojení dočasné a vynucené. Tak tomu bylo v Německu a do určité míry i v Itálii, nikoli např. ve Španělsku, kde formování fašistické diktatury má významné specifické rysy (rozbór některých zdrojů fašismu ve Španělsku viz A. Gramsci, Pisma vybrané 1, str. 566–569).

Velmi zajímavě pojednává o vztahu panství a monopolu vlastnictví F. Hincker v analýze vlády Lidové fronty ve Francii (F. Hincker, 1936 + 30 = 1966, La Nouvelle Critique 176/1966). Jednou z příčin pádu vlády Lidové fronty spatřuje v tom, že zdroje panství staré třídy, jakož i některé prostředky je garantující, zůstaly nedotčeny. Tradiční „politický stát“ je nebyl ani s to překonat, pokud by se nezměnil v „nový stát“, tj. skutečně panství sociálních sil reprezentovaných Lidovou frontou, opřené o vlastní sociálně ekonomické zdroje. V tom vidí rozdíl oproti soudobé situaci, kdy „pozitivní stát“ umožňuje nová řešení základního rozporu společnosti.

Problematika vztahu panství a monopolu vlastnictví má zásadní význam též pro proletářský stát. Zestátnění je zřejmě prvním krokem k zformování monopolu vlastnictví dělnické třídy (resp. pracujících) a tím i jejího panství. (Srov. B. Engels, Anti-Dühring, str. 242–247; blíže se touto otázkou zabývám v čl. Pařížská komuna a proletářská politická společnost, Právnik č. 6/1968.) Nesmí se ani na něm ustrnout,

Panství je tedy politickomocenským výrazem vůdcího postavení a určující role třídy v daném sociálně ekonomickém systému a v tomto smyslu je synonymem takovéto situace.²⁾ Neznamená a nemůže znamenat nic jiného, než *obranu* daného pořádku výrobních vztahů a rozdělování s jeho sociálními důsledky (tj. „legální monopol vlastnictví“) a *podmínku* pro zformování a fungování tohoto pořádku. Neboť třída, „která zde hraje roli“, *drží (má) moc*, jejímž prostřednictvím je *potencionálně* (hrozbou násilí) a *efektivně* (použitím násilí) schopna negovat odpor a rušivé akce vůči „legálnímu monopolu vlastnictví“.³⁾ Zmíněný politickomocenský výraz nalézá své zpředmětnění (institucionalizaci) ve státě. V tomto smyslu lze také mluvit o státu jako potencionálním a faktickým monopolu násilí.

1. Avšak stát není jen monopolem násilí. Opodstatněnost uvedené teze nám vyplývá ze vztahu státu a společnosti. Je složitý a vnitřně rozporný již v samé třídě, jejíž panství reprezentuje. Východiskem pro jeho objasnění je poznání, že teprve ve státě a jeho prostřednictvím se stává skutkem jednota vládnoucí třídy. (Zjištění, které nám poslouží k dešifrování pojetí státu jako „organizace vládnoucí třídy“.) Jde o jednotu nejen právní a politickou, nýbrž — jak se již podává z dosavadního rozboru — též o jednotu, která je důsledkem organických vztahů mezi politickou a občanskou společností. Proto tato jednota může být výrazem *pouze obecného stavu třídy*, který se v podmínkách soukromého vlastnictví (avšak i v podmínkách tzv. „všeobecného soukromého vlastnictví“)⁴⁾ *nekryje* se zvláštními stavy skupinovými a třídními. V státu zpředmětněný „obecný stav“ vystupuje tedy vůči specifickým a individuálním stavům uvnitř třídy jako další „specifický stav“, s nímž mohou a také přicházejí skupiny a individua tvořící třídu do rozporů, jež jsou zdrojem intertřídních konfliktních situací. Stát nesporně vyvíjí úsilí o minimalizaci takovýchto konfliktů. Dosahuje toho podle okolností minimalizací ingerence do sociálně ekonomických procesů, pozitivní činností, resp. snahou o pozitivní integraci třídy (pokud jde o proletářský stát). Nemůže je však vyeliminovat pro trvání rozporů je produkujících. Proto musí konfliktní situace právně regulovat. Nadřazuje obecný stav stavům specifickým a individuálním a zajišťuje jeho prioritu hrozbou donucení, resp. donucením. Prostředky a metody monopolu násilí nesměřují pouze vně

nemá-li být oslabena historická role dělnické třídy narůstáním a silněním byrokratismu a administrativně represivní regulace ekonomických a společenských procesů; tj. jednostranným podřízením občanské společnosti politickému státu. Panství proletariátu jako „sociálně ekonomické moci“ by mělo být dále rozvíjeno směrem formování a upevňování funkce dělnické třídy jako výrobce a zároveň správce výroby — další socializací výrobních (vlastnických) vztahů. Jakým způsobem? Jednu variantu představuje jugoslávská praxe; druhou koncepcí hospodářské reformy u nás, resp. v Maďarsku; historický model pak naznačila Pařížská komuna.

Originálně a velmi zajímavě řeší vztah panství proletariátu a monopolu vlastnictví A. Gramsci ve svém původním modelu „proletářského státu“. (Srov. soubor článků, otištěných v čas. l'Ordine Nuovo.)

²⁾ A. Gramsci, Pisma vybrané I, str. 209, též 396; dále viz K. Marx, B. Engels, Spisy 3, str. 50–51, 82.

³⁾ Domnívám se, že zde máme co činit s jedním nedorozuměním, které se v naší odborné literatuře stále ještě vyskytuje. Jde o směřování panství třídy ve smyslu určení „třídy, která zde hraje roli...“ s „onou zvláštní formou státní moci, která se nazývá diktaturou, to znamená moci neopírající se ani o zákon, ani o volby...“ (V. I. Lenin, Spisy 25, str. 61). Panství třídy nelze — podle mého názoru — charakterizovat znaky diktatury jako zvláštní formy státní moci..., nýbrž jako *obecnou* podstatu politické společnosti, tj. ve smyslu určení třídy, „která zde hraje roli“, má (drží) moc pro zabezpečení „legálního monopolu vlastnictví“. Bližší viz dále.

vládnoucí třídy. Postihují rovněž samu vládnoucí třídu, zejména v rámci intertřídní disciplíny a priority třídních zájmů. Stát, přesněji státní aparát, není totožný s vládnoucí třídou; vyznačuje se relativní autonomií.

Relativní autonomie skrývá v sobě pro vládnoucí třídu jisté nebezpečí. Poskytuje skupině, jež ovládne státní mechanismus, moc nad celou třídou. Ta ji sice může využívat jménem třídy v její prospěch, ale též zneužít v její neprospěch. Pro vládnoucí třídu je důležité, aby se „zabezpečila“ vůči vlastnímu státu — monopolu násilí, na ni jako souhrnu skupin a jednotlivců relativně autonomnímu. V moderní společnosti toho dosahuje zejména: a) *zbavením* státního aparátu vlastní materiální základny a jeho materiální závislosti na vůdčích silách občanské společnosti; b) *právem* jako *autonomním* jevem, regulujícím nejen chování občanů, nýbrž přístupy, postupy a činnost státních orgánů, kladouc jim meze a zábrany v jejich vztah k občanům; c) uspořádáním státního mechanismu tak, aby se institucionálně minimalizovala možnost relativně delšího či širšího porušování právního režimu; d) politickým prostředím (právně a sociálně fixovaným), které podřizuje státu státní aparát vládnoucí třídě jako *celku* a zároveň klade zásadní překážky zneužití moci k antitřídní činnosti, tj. prostředím demokratickým a jemu integrální sférou svobody. Domnívám se, že z tohoto hlediska nelze chápat právo *jen* jako formu politiky, demokracii *jen* jako formu — organizaci, státní aparát jako nositele „ničím omezené moci“. Právo a demokracie jsou zajisté *něčím více*, jsou *integrální* panství třídy jako třídy, skrze třídu a ve vztahu k této třídě — jsou formou a zároveň obsahem.⁵⁾ Naproti tomu státní aparát *něčím méně* než omezenou mocí.

Lze namítnout, že uvedené platí jen o vztahu státu a vládnoucí třídy a není „typické“ pro vztah státu k ostatní společnosti. I kdyby, bylo by třeba popsané i potom respektovat. Avšak námitku vyvrací sama historie moderního státu. Předně lze v zásadě shodně konstatovat o vztahu státu k spojencům vládnoucí třídy, resp. sociálním skupinám jí blízkým. Nebezpečí, vyplývající z relativní autonomie státu narůstá úměrně tomu, čím obtížnější a složitější je zájmová integrace, resp. zájmový kompromis mezi nimi a vládnoucí třídou. O to ale výrazněji vystupuje do popředí autonomní postavení práva, funkce institucionálních záruk právního re-

⁴⁾ Bližší viz K. Marx: Ekonomickofilosofické rukopisy z r. 1844, str. 89–113; dále J. Bystřina: Vznik ekonomického systému státu v Říjnu a po Říjnu (Idea, projekt a realizace), Právnick č. 10/1967.

⁵⁾ Mám zato, že jednostranné chápání práva jen jako formy politiky a demokracie jen jako formálně právních organizačních forem úzce souvisí s jednodimenzním pojetím státu, v němž nutně převažují prostředky a metody násilí v realizaci státní politiky a jimž také musí být právo a demokracie přizpůsobeny. Právo se stává „direktivou“, demokracie vnější formou realizace státní moci ve sféře výkonu. Právo přestává plnit funkci jistoty a garancie svobody, resp. je v ní omezeno. Demokracie je vytlačována ze sféry pro ni vlastní, tj. z procesu formulování státního zájmu (a tím i formování obecného stavu jako důležitého předpokladu minimalizace intertřídních konfliktních situací), z vytváření příhodného sociálně politického prostředí a sociálně psychologické atmosféry, jakož i reálných mechanismů veřejné demokratické kontroly.

žimu a demokracie. Neboť omezení se prostředky a metodami, které jsou vlastní panství (zpředmětněného v monopolu násilí) může vyústit v narušení až rozbití třídních svazků, vyvolat krizi sociální základny státu a ohrozit samo panství třídy.

Již z dosavadní analýzy lze odvodit, že existuje rozdíl mezi panstvím třídy jako stavem a jeho specifickým politickomocenským výrazem zpředmětněným v konkrétním státě (zejména pak v pojetí oné „zvláštní formy státní moci, která se nazývá diktaturou, to znamená neopírající se ani o zákon...“). Ještě plastičtěji tento rozdíl vyniká ve vztahu k třídnímu antipodu a skupinám mu blízkým. Prostředky a metody monopolu násilí a rozsah jejich použití jsou v zásadě determinovány „přirozenou“ silou vazeb hierarchické sociálně ekonomické závislosti a politickoprávním postavením antagonistických sociálních skupin. Efektivní ekonomické donucení samo dostatečně integruje sociálně ekonomický systém a politické panství staví převážně do pozice ochránce (strážce) jednoty. Jestliže je navíc doplněno zrovnoprávněním antagonistických sociálních skupin ve sféře veřejné (politické), formuje nově stát jak v celkové koncepci, tak jako zpředmětněné panství. Zatlačuje do pozadí fakticitu a zjevnost monopolu násilí a zvýrazňuje jeho potencionálnost. Použití prostředků a metod donucení v úrovni obrany atomizuje do řešení individuálních konfliktů, kdy se také ve větším či menším měřítku „ztrácí“ třídní motivace zásahu. Stabilizaci a reprodukce sociálně ekonomického systému aktivně zajišťuje stát převážně pozitivní činností ve směru zmírňování a uvolňování sociálního napětí a minimalizace konfliktních situací a jejich individualizací, tj. jako pozitivní stát, „stát-arbitr“ a „stát-hegemon“. Právě pozitivní činnost státu zabezpečuje, že třída, „která zde hraje roli“, si zachovává vůdčí postavení a určující úlohu v sociálně ekonomickém systému. Že se jí daří udržet moc a soustavně ji obnovovat ve střetnutí s antagonistickými sociálními skupinami, jejichž odpor „překonává“ či zmírňuje spíše zdánlivou „slabostí“ (tj. silou sociálně ekonomické reality a intelektuální hegemonie a „umělé“ pasivity protivníka) než „silou“ (prostředky a metodami monopolu násilí). Stát jako zpředmětněné panství se neoslabuje. V jeho organizaci, činnosti atd. však vystupují do popředí jiné stránky a prvky, zatímco stránka panství je spíše dána stavem moci a potencionální schopností ji využít. Panství třídy předpokládá *přítomnost její moci*, odvozenou od jejího vedoucího postavení a určující role v sociálně ekonomickém systému. *Nepředpokládá* „zvláštní formu státní moci, která se nazývá diktaturou, to znamená moc neopírající se ani o zákon...“ (srov. pozn. 3). Nepředpokládá, že tato moc a úloha třídy bude převážně zajišťována prostředky a metodami monopolu násilí.

S popsanou situací se setkáváme v soudobých buržoazních státech v průmyslově vyspělých zemích.⁶⁾ Je předpokladem a zároveň předpokládaná v koncepci pokojného, demokratického přístupu k socialismu. Její základní tezí je totiž teorie širo-

⁶⁾ Historický vývoj buržoazního státu dokumentuje, že v podmínkách rovnoprávnosti ve sféře veřejné nelze uchovat vedoucí postavení buržoazie ve společnosti praxí

kých třídních svazků dělnické třídy se všemi pokrokovými a demokraticky orientovanými sociálními skupinami společnosti. Hegemonie dělnické třídy ve svazcích má vést k izolaci monopolní buržoazie a k paralyzování jejího panství. Demokratickými prostředky a demokratickou cestou převezme dělnická třída se svými spojenci moc — zabezpečí svou hegemonii institucí panství. Avšak stát, kde se tato změna uskuteční, nadále zůstane syntézou hegemonie a panství. Legálními prostředky a metodami v demokratickém prostředí pozvedne se hegemonní třída prostřednictvím státu do vedoucího postavení a určující role v novém, formujícím se sociálně ekonomickém systému. V jeho činnosti budou mít převahu metody a prostředky hegemonie, zatímco vlastní panství se omezí převážně na *držet moc* (v koalici se všemi pokrokovými a socialistický orientovanými sociálními skupinami a jejich politickými reprezentantkami) a její *obrannou funkci* (potencionálnost monopolu násilí a jeho efektivnost v individuálních konfliktních situacích). I v této souvislosti se demokracie a demokratické prostředí *nejeví* jen jako pouhá forma. Vystupují rovněž jako integrální stránka obsahu procesu. Jinak by byla ztěžší představitelná pokojná, demokratická cesta k socialismu.⁷⁾

Odlišná situace vzniká po překonání třídního antagonismu v podmínkách socialistické společnosti. Zde *není více místo* jen pro panství třídy. Stát je soustavou hegemonie, uskutečňované v prostředí demokracie, právního režimu a atmosféry svobody. Přesto ani socialistická společnost, v níž nadále působí sociální důsledky dělby práce a která zůstává ještě společností sociálně ekonomické nerovnosti, se ještě neobejde zcela bez metod a prostředků monopolu násilí jako mocenského garanta „obecného stavu“. Zůstávají atributem státu. Proto jsou nezbytnosti též záruky, jimiž se společnost zabezpečuje proti tomu, aby prostředky a metody monopolu násilí nepřerostly objektivně nutný rozsah a nemohly se přeměnit v pána nad společností. Že význam těmto garancí nelze podceňovat ani za socialismu, nás přesvědčuje sama historická praxe.

2. Ve vývoji moderního státu se vyskytují období, kdy v jeho organizaci a činnosti vystupují do popředí mechanismy, prostředky a metody monopolu násilí, kdy stát vůči části společnosti, resp. „celé“ společnosti, vystupuje převážně jednorozměrně. Obecně lze uvést, že v zásadě tomu tak bývá tehdy, kdy stávající politická společnost nemá oporu v rozvinuté a stabilizované společnosti, která by jí dovoľovala rozsáhlé manévrování, resp. „sociální odlehčení“ a kdy vládnoucí třída ztrácí schopnost hege-

„politického“ (negativního) státu. I jeho maximalizace, při zachování sociálně ekonomického samopohybu a krizi intelektuálně morálního vedení, nepřináší sociální uvolnění a odlehčení. Naopak přibližuje sociální výbuch. Negativní stát, ve kterém právě dochází k jednostrannému zdůraznění „ochránce“ a efektivního monopolu donucení, nepřinesl buržoazii stabilizaci jejího panství, nýbrž je vážně ohrozil.

⁷⁾ Srov. P. Togliatti, Socialismus a demokracie, Rinascita, duben 1961; Strana třídy a problémy jednoty, Unita 340/1963; P. Ingrao, Socialistická demokracie a vnitrostranická demokracie, Rinascita 17/1964; W. Rochet, Demokracie a socialismus, Cahiers du Communisme 4/1966; referát na XVIII. sjezdu FKS, a jiní. — Není bez zajímavosti, že jistou obdobu „pokojné, demokratické cesty k socialismu“ představovala původní koncepce „čs. cesty k socialismu“. (Srov. referát K. Gottwalda na zasedání ÚV KSČ dne 25.–26. 9. 1946; dále týž, Deset let, str. 349–350, Praha 1948; M. Bárta, K dvojímu významu pojmu diktatura proletariátu, Přehled 3/1966; J. Klavdiva, Význam československé cesty k socialismu v politických a ideových zápasech let 1946–1947, Nová mysl, č. 17 a 18/1966 aj.)

monie, resp. ji ještě nerozvinula v náležitém měřítku, či ji za daných okolností nemůže vykonávat vůči určité (antagonistické) části společnosti. V článku nelze uvést všechny případy, kdy stát zjevně vystupuje jako monopol násilí. Pro naši potřebu nám postačí pouze tzv. „typické“.

Předně jde o ono stádium ve vývoji buržoazního státu, kdy dělnická třída a další sociální skupiny byly ve sféře politické a veřejnoprávní v nerovnoprávném postavení. Každá její akce o uznání „sociální svébytnosti“ (odborníky) a politické jsoucnosti (třídy pro sebe) se realizovala fakticky mimo zákon a byla také likvidována mechanismy, prostředky a metodami monopolu násilí.⁸⁾ Stát vystupoval vůči antagonistickým skupinám převážně jako „čistý“ monopol násilí (třídní represe). Ve vztahu k buržoazii a jejím spojencům byly však proň charakteristické již výše popsané metody a prostředí. Vzniklý „dualismus“ měl svá úskalí. Veřejnoprávní nerovnoprávnost a zákaz sdružování v občanské společnosti se staly hlavním zdrojem konfliktů, které vážně narušovaly stabilitu panství buržoazie; později přibližovaly sociální revoluci. Dále se ukázalo, že v podmínkách „dualismu“ je neobyčejně složité stanovit státu meze represivní aktivity ve vztahu k vládnoucí třídě, což vyvolává potencionální nebezpečí (zejména pokud kontinentální Evropa ještě neznala mechanismy pokojného řešení intertřídních rozporů), že může být zaměřena nejen vně, nýbrž — a to neopodstatněně a ke škodě vládnoucí třídy — i dovnitř třídy.

Jinak se jeví situace za sociálně politické krize vládnoucí třídy. Vládnoucí třída ztrácí hegemonii (stává se jen vládnoucí) a relativně vyčerpala prostředky pozitivního zmírnění sociálního napětí a utlumení akutnosti sociálního výbuchu. Uchyluje se zpravidla k poslednímu. Násobí prostředky monopolu násilí a morálně psychologického zastrašování a nasazuje je k potlačení masového hnutí nespokojenosti, „rozvratnictví“ a „extrémismu“ (jež nejsou ničím jiným než analogií rozvratnictví a extrémismu samé vládnoucí třídy, tj. faktu suspendování „panství práva“ a nastolení zvůle a libovůle), přičemž zároveň likviduje, resp. vážně podvazuje garancie možného znoužití monopolu násilí vůči sobě. Politická síla vládnoucí třídy se ztožňuje s vojenským velením, policií, ozbrojenými organizacemi atd., které zpravidla neuznávají její „legální statut“. Důsledkem je nejistota, strach, demoralizace z násilí apod.⁹⁾

Zvláštní formou sociálně politické krize je tzv. „katastrofická rovnováha“ mezi antagonistickými sociálními silami. Vládnoucí třída není již, třeba jen dočasně, schopna stabilizovat své panství „vlastními silami“ a nastupující třída není ještě schopna své panství prosadit a uskutečnit. Zachování sociálně ekonomického systému není dilem samé vládnoucí třídy, nýbrž někoho „třetího“, který stojí nad oběma soupeřícími silami a disponuje vlastní „neutrální“ sociální základnou. Ji tvoří zpravidla střední vrstvy (rolnictvo druhému bonapartismu, zruinované a ruinované střední vrstvy fašismu). V opření o ně se formuje stát s rozhodnou převahou mechanismů monopolu násilí. Na přechodnou dobu (neboť sám je jevem přechodným, vytvářejícím podmínky pro obnovu panství a hegemonie „staré“ třídy, nebo přibližujícím danou společnost na prah sociálního výbuchu) staví soupeřící třídy do

⁸⁾ V počátečním období byly emancipační akce dělnické třídy řídké. Proletariát se teprve formoval jako třída o sobě. V jeho vědomí dožíval vliv revoluční buržoazní ideologie; jeho obecná kulturní úroveň byla nízká. Tlak ekonomického donucení, sociální závislosti, délka pracovní doby „nedovolovaly“ proletariátu vyvíjet větší starost o veřejné dění. Jednotlivé konflikty uvnitř továrny si vyřešil sám kapitalista. To vše minimalizovalo sociální konflikty mimo továrnu. Státní potlačovatelské zákroky byly nečasté. Buržoazie nebyla ještě vnějším tlakem nucena pozitivně rozvinout soustavu hegemonie.

⁹⁾ Z těchto premis vychází také Leninovo pojetí revoluční situace. Srov. V. I. Lenin, Spisy 21, str. 212.

„shodného“ politickoprávního postavení — veřejnopolitické „bezprávnosti“ a objektu vládnutí.¹⁰⁾

Od uvedených systémů se odlišují revoluční diktatury nastupujících tříd zejména tím, že osvobozují spoutané progresivní síly, množí je a podněcují k expanzi. Jejich historickým posláním je „bořit“ starý sociálně ekonomický a politický systém. To se neobejde zpravidla bez „despotických“ zásahů do legálního monopolu soukromého vlastnictví¹¹⁾ a tradičního veřejného pořádku. Revoluční diktatura má povahu obranného a zároveň útočného monopolu násilí. Formuje nový politický systém a uvolňuje cestu novému sociálně ekonomickému systému překonávajíc diktátorskými prostředky a metodami odpor svržených tříd.¹²⁾ Jejich přímými nositeli mohou být jednotlivci, nové instituce,¹³⁾ ale i samy masy.¹⁴⁾

Podobná praxe zřejmě existovala rovněž v samé straně. Lze tak např. usuzovat z článku E. Preobraženského „Lenin, partia, robočij klass“, kde se lze dočíst: „... uvnitř strany se ustálil takový systém vztahů mezi všemi komunisty a vůdcem, která připomíná něco na způsob *faktické diktatury* (dělovoj diktatury), založené na důvěře ... Tato tak zvaná ‚diktatura‘ byla pouze funkcí diktatury proletariátu v podmínkách sovětské skutečnosti.“ (Pod znamenem marxisma, č. 2/24.)

Diktátorskými metodami a prostředky je dočasně brání. V tomto smyslu se revoluční diktatura jeví jako ona „*zvláštní forma státní moci, která se nazývá diktaturou*“ a která se nemůže opírat o zákony (předchozí moci) ani o volby (jež v dané situaci řešení třídního konfliktu nejsou s to věrně

¹⁰⁾ A. Gramsci označuje popsany stát za „cesarismus“. Upozorňuje, že „cesarismus“ nelze jednoznačně hodnotit negativně jako jev reakční. Může být též — třebaže ojediněle — relativně pokrokový. Jde o případ, kdy nastupující třída vyčerpá v průběhu revoluce své síly a s nimi schopnost doformovat a stabilizovat své panství. Dokončení provádí (aby se předešlo faktické restauraci) systém „progresivního“ cesarismu, opírajícího se o nejmasovější složku revoluce, která je ale sama neschopna se zorganizovat v hegemonní třídu a nastolit své panství. Jako příklad uvádí první bonapartismus. (Srov. A. Gramsci, Pisma vybrane I, pasáž o cesarismu.)

Domnívám se, že „stát-cesarismus“ je zřejmě velmi použitelným a praktickým systémem ve specifických podmínkách rozvojových zemí v Africe a v některých oblastech Asie.

¹¹⁾ K. Marx, B. Engels, Vybrané spisy I, str. 46.

¹²⁾ Síla a rozsah represivních prostředků a metod revoluční diktatury nejsou jednostranně závislé na formách a prostředcích odporu svržených tříd. Jsou rovněž odvislé od kulturní úrovně a revolučního (v případě dělnického hnutí komunistického) uvědomění nastupující třídy (viz K. Marx, B. Engels, Spisy 2, str. 506–507, 534).

¹³⁾ Srov. V. I. Lenin, Spisy 27, str. 262–264 aj. „Diktátorská moc“ jednotlivců v Sovětském Rusku v jednotlivých státních správách se v době občanské války stala skutkem. Bylo to dáno jak podmínkami občanské války, tak faktem, že se dosud neprosadil (a nemohl prosadit) „automat práva“, že sovětské právo hrálo v životě mladé sovětské společnosti ještě relativně omezenou roli. Ve své institucionálnosti byla osobní „diktátorská moc“ právně zakotvena (srov. např. Dekret RLK ze dne 6. 4. 1918 o porádce komandirovania oddělnými komisariáty svých komisarov i agentov v provinciju).

¹⁴⁾ Srov. Leninovo hodnocení Jakobínské diktatury a perspektiv revoluční diktatury v budoucí proletářské revoluci „na východě“ (Spisy 25, str. 17); práci Stát a revoluce aj. Dále Marxovo pojetí diktatury proletariátu jako panství *revoluční třídy*, Spisy 3, str. 47; Vybrané spisy I, str. 37 a 46.

obrazit dynamiku a polarizaci sociální struktury), nýbrž bezprostředně o ozbrojenou moc té či oné části obyvatelstva.¹⁵⁾

Úspěch revoluční diktatury závisí na vtažení mas všech závislých tříd do procesu revoluce. Předpokladem je, aby revoluční diktatura reprezentovala nejen jejich bezprostřední, nýbrž i perspektivní tužby a potřeby, přitažlivě a mobilizujícím způsobem vyjádřené v „revolučním programu“. ¹⁶⁾ Jednota obou je zdrojem revolučního nadšení a revoluční aktivity (až sebeobětování), kterým je třeba vytvořit politický prostor. Revoluční diktatura nevídaně rozvíjí *revoluční demokracii* pro závislé třídy při uskutečňování úkolů revoluce a zajišťování jejich výsledků. Je *nově diktátorskou a nově demokratickou*.¹⁷⁾

Revoluční demokracie je převážně jednorozměrnou. Nezahrnuje „komplexní“ demokratizaci společnosti a ani nemůže. Je prostředkem k plnění úkolů revoluce a iemu je podřízena. Závislé třídy nepocítují omezení demokracie jednodimenzností pod vlivem revolučního nadšení a psychologie. Chápu praktický model revoluční demokracie jako „ideální“ a „věčný“. A v tom tkví sice její dočasná přednost. Z perspektivního hlediska však omezenost a nebezpečnost.¹⁸⁾

Revoluční diktatura skrývá v sobě ještě některá další úskalí. Může se přeměnit v soustavu osobního či skupinového terorismu s ostřím zaměřeným i do vlastních řad revoluce a dospět až k „thermidoru“. ¹⁹⁾

¹⁵⁾ Srov. V. I. Lenin, Spisy sv. 25, str. 61. Zde jsme zřejmě u základní odlišnosti mezi přístupem k socialismu ozbrojeným povstáním a „pokojnou cestou“. V druhém případě se předpokládá, že „panství“ proletariátu bude ustaveno na základě právní a ústavní kontinuity, respektující legalitu a že vzejde z průběhu voleb. Bude formou státní moci opírající se o zákon a volby a přesto bude „panstvím proletariátu“.

Ohlédneme-li se krátce nazpět na naši historii, můžeme konstatovat, že po vítězné národní a demokratické revoluci, která zabezpečila hegemonii dělnické třídy ve společnosti, se v podstatě tímto způsobem konstituoval náš lidově demokratický stát jako panství proletariátu.

¹⁶⁾ A. Gramsci v rozboru Jakobínské diktatury (ve vztahu k diktatuře proletariátu) napsal: „Jakobíni byli jedinou aktivní stranou rozvíjející revoluci... Věřili v absolutní povahu formulí na téma rovnosti, bratrství a svobody, a co nejdůležitější, vírou tou podělili široké lidové masy, jež Jakobíni podněcovali a vedli do boje.“ (Pisma vybrane 2, str. 51; též 1, str. 494–495.)

¹⁷⁾ Srov. V. I. Lenin, Spisy 23, str. 22–23; sv. 25, str. 423 aj.; sv. 27, str. 263 aj.

¹⁸⁾ Domnívám se, že jedním z nedostatků našeho demokratického vývoje bylo setrvávání na jednorozměrnosti revoluční demokracie. Institucionálně a metodicky se zformovala v letech 1949–1954, kdy zřejmě měla své dočasné opodstatnění (nikoli ale v „kultové“ deformaci).

V teoretické literatuře se jednorozměrnost našeho modelu revoluční demokracie projevovala tím, že se demokracie omezovala jen na účast obyvatelstva na správě státu, a to ještě ve sféře výkonu státní moci.

¹⁹⁾ Srov. K. Marx, B. Engels, Vybrané dopisy, str. 367, 371–372. Oba klasikové, ve snaze předejít možné přeměně diktatury proletariátu v soustavu skupinového revolučního terorismu, zdůrazňovali, že diktatura proletariátu je „diktaturou“ *třídy* a *pruže třídy*. Shodně přistupoval k otázce v teoretických spisech též V. I. Lenin. Krátce po Říjnové revoluci a zejména v průběhu občanské války se postupně (v úrovni praxeologie) od původního stanoviska odchýlil (vliv specifických podmínek přístupu k socialismu). Diktaturu proletariátu začal chápat jako diktaturu jeho revolučního předvoje, který neztotožňoval se stranou. Straně – institucionalizovanému jádru a mozku revolučního předvoje – ale přiznával rozhodující roli (včetně mocenské sféry). Diktaturu proletariátu tedy vykonával revoluční předvoj jménem

Revoluční diktatura jako „zvláštní forma státní moci“ je sociálně politickým jevem přechodné povahy. Její trvání se omezuje na období revolučně politické (resp. sociálně politické) přeměny a vytvoření „normálních“ podmínek pro „konstrukci“ nového sociálně ekonomického systému, resp. pro jeho fungování. Jestliže jsou zmíněné úkoly splněny (nebo na- kolik jsou splněny), mizí nutná přítomnost revoluční diktatury. Nastupuje období její přeměny v komplexní demokratický systém (s právním režimem, s právní jistotou a atmosférou svobody) pro celou třídu a její spo- jence. A právě tento přechod do „normálních“ sociálně politických pod- mínek, v nichž převažuje konstrukce nad destrukcí, všestrannost nad jednostranností, je nejobtížnějším problémem revoluce a nejsložitějším úkolem pro nastupující třídu, která musí nahradit instrumenty a metody revoluční diktary instrumenty a metodami hegemonie (včetně „normali- zace panství“).²⁰⁾

Setrvávání na mechanismech a režimu revoluční diktatury za změněné sociálně ekonomické situace produkuje rozpor mezi zaostávající politickou společností a pokrokovostí občanské společnosti, jehož důsledky jsou stag- nace a deformace.

Přeměna revoluční diktatury může být ztěžována dalšími různými okolnostmi. Ve vztahu k diktatuře proletariátu jde např. o komplikace, které provází přístup k socia- lismu v hospodářsky, sociálně a kulturně zaostalé zemi. Taková země řeší složité problémy, související s překonáním primitivní a nevykrytalizované občanské spo- lečnosti (tj. nedostatku produktivních sil usilujících o rozvoj a expanzi, nedostatku uvědomělého masového proletářského hnutí, jež směřuje k podložení panství ekono- mickou „mocí“, nedostatečné „vůle“ proletářských mas zavést vlastní činností prole- tářský pořádek do výroby, realizovat proletářské výrobní vztahy ekonomickými podněty a nástroji atd.). Postihuje vážně sociální mobilitu, neboť se např. musí v poměrně krátké době adaptovat část sociálních skupin v novém (průmyslovém, městském) prostředí, jakož i zformovat potřebná skupina „správců“ výroby, resp. spo- lečnosti. Vzhledem k nedostatečné rozvinutosti a autonomnosti občanské společnosti

proletariátu a za vedení strany. V tomto smyslu bylo možno klást souvislost mezi stranou a diktaturou proletariátu. (Srov. V. I. Lenin, Spisy sv. 29, str. 176, 197, 375 až 376, 384, 414–417; sv. 31, str. 17–18, 231; sv. 32, str. 12–13, 25 aj. Dále protokol XI. sjezdu KSR [6]; L. Trockij, Základní otázky revoluce, část Terorismus a komu- nismus, Praha 1925 aj.) Domnívám se, že jde o jeden ze zdrojů stalinských defor- mací v sovětském modelu diktatury proletariátu, kdy dočasně nutné se stalo „obecným“.

²⁰⁾ Na dočasnost „revoluční diktatury“ v sovětském Rusku a potřebu nahradit ji „novým“ demokratickým systémem poukázal Zinověv na VIII. Všeruském sjezdu sovětů, když řekl: „Je třeba obnovit volitelnost dělnickorolnické demokracie. Je nutné pochopit, že jestli jsme dosud utiskovali naši vlastní organizaci, jestli jsme ustoupili od elementárních demokratických práv dělníků a rolníků, pak nyní s tím musíme skoncovat.“ (Stenografický záznam str. 224.)

Shodně si uvědomoval též V. I. Lenin, když mluvil o „převezení“ vlaku na jinou kolej, resp. i tam, kde dosud koleje ani nebyly (srov. Spisy 31, str. 421–424 aj.). Nedokončení zmíněné přeměny v její komplexnosti [což neobyčejně ztěžovaly a kom- plikovaly mezinárodní a vnitřní podmínky přístupu sovětského Ruska (později Svazu) k socialismu] je – podle mého mínění – dalším zdrojem stalinské deformace, která se objektivizovala v teorii o umělém vyvolávání třídního boje a o zostřování tříd- ního boje.

se tedy nemůže přistoupit k nezbytnému a žádoucímu stupni její samosprávnosti a tím i demokratičnosti ve sféře politické. To vše (a další) vyúsťuje v *dočasnou* centralizaci mocenských a materiálních prostředků a v disponování jimi uvědoměným (ale též intelektuálně vybaveným – subjektivní předpoklad –) předvojem jménem třídy, při zvýraznění role mechanismů a metod monopolu donucení. Avšak i zde má být donucení vykonáváno moudře a uvážlivě a ve shodě s většinovým přesvědčením. Tak, jak se postupně naplňují cíle socialistické výstavby, má ustupovat samosprávným a demokratickým mechanismům. V každém případě si představitelé takového politického systému mají být vědomi jeho dočasnosti a přechodnosti, jakož i směru revoluce, čehož lze dosáhnout jen v rozvíjejícím se demokratickém prostředí, připouštějícím kritiku daného stavu. Porušení uvedených zásad může vyústit v přecenění prostředků a metod donucení, v jejich pochopení jako „věčných“ a tedy v nastolení důsledků, o kterých jsme již pojednali.

A ještě jedna okolnost je pro přístup k socialismu v zaostalé zemi příznačná. Čím zaostalejší a závislejší jsou hybné síly revoluce, tím rychleji se snaží dosáhnout svých revolučních představ, potřeb a zájmů, aniž by však ve svém vědomí zpretrhaly vědomé a zejména podvědomé svazky se „starým“. V praxi to vede jednak k růstu prvků „sociální iracionality“ v průběhu revolučního procesu, jednak k netrpělivosti některých sociálních skupin a k jejich nátlaku mocensky dosáhnout „cílů“. Neuspokojené propadají „rozčarování z revoluce“ a anarchii. Oboje žádá zvýraznit roli uvědomělého předvoje v kombinaci s donucením (zabezpečení revoluční disciplíny).

Souhrnně lze konstatovat. V zaostalých zemích, kde existují politické podmínky socialistické přeměny (strana, revolučně naladěný proletariát, masová nespokojenost závislých tříd), ale nejsou přítomny dostatečné podmínky sociálně ekonomické, musí panující proletariát usilovat o *urychlené* překonání tohoto rozporu. Proto v nich narůstají nároky na zvýšenou roli mechanismů, prostředků a metod donucení a současně nebezpečí z *konzervování* přechodného politického systému se silnými znaky revoluční diktatury.

Avšak rovněž socialistická přeměna v sociálně ekonomickém prostředí jí úměrném se vyznačuje mnohými úskalími. Již jsme upozornili na nutnost přeměny revoluční diktatury. Splněním jejích úkolů však třídní boj nekončí. Trvá až do dosažení nižší fáze komunismu. Může se vést za nerovnoprávnosti pro antagonistické třídy ve sféře veřejné. Pak ve vztahu k nim proletářský stát nadále převážně vystupuje jako monopol násilí. Na nebezpečí jeho obrácení vůči vlastní třídě (zvláště při její počáteční nezralosti z vládnutí) jsme již poukázali. Ještě ožehavější se zřejmě stává situace, kdy veřejnoprávní rovnost existuje, avšak sociálně politické podmínky ji negují, resp. formalizují (nebo pokud zůstala formálně zachována v období revoluční diktatury a fakticky byla zrušena). V daném případě scházejí i ony garancie, vlastní omezené demokracii.

Za všech popsanych okolností byl faktickým zdrojem deformace rozpor mezi zaostávající politickou společností a pokrokovostí a již vyšší vyspělostí občanské společnosti. Předjetí deformacím předpokládá přízpůsobování

²¹⁾ Srov. rozbor této otázky provedený A. Gramscim ve vztahu k industrializaci sovětského Ruska (Pisma vybrane 2, str. 130–131).

vat soustavně politickou společnost pohybu občanské společnosti (a v jistém smyslu jej předcházet) rozvojem prvků samosprávnosti občanské společnosti a posilováním komplexnosti demokratické soustavy.²³⁾ Předpokládá koncepčnost a programovost v řízení a modelování, spočívající na hlubokém teoretickém poznání a pochopení „objektivních a subjektivních“ tendencí vývoje. Přistoupíme-li k nebezpečí deformace z tohoto hlediska, je jeho společným jmenovatelem praktikismus a pragmatismus, které jsou neschopny reagovat na nové podmínky a problémy jinak než administrativně byrokratickými metodami, zabezpečenými prostředky monopolu násilí.²⁴⁾

3. Ve státu nelze vidět jen zpředmětněné panství třídy. Panství třídy nelze chápat jen jako aktivní a efektivní monopol násilí. Co jím tedy rozumět. Podle mého názoru charakterizuje panství třídy její vedoucí postavení a určující role v sociálně ekonomickém systému („sociální moc“), které determinují, že *táž třída drží (má) moc v a nad společností*. Moc třídy se zpředměťňuje (institucionalizuje) ve státě jako *potencionální* monopol násilí. Jeho posláním je *obrana* daného sociálně ekonomického systému, zajištění jeho „normální reprodukce“, popřípadě rozvoje. Vládnoucí třída a její stát dosahují téhož prostřednictvím i jiných mechanismů, nástrojů a metod, zejména organizací *hegemonie*. Hegemonie však monopol násilí plně nezastupuje. Určuje jeho postavení jako *potencionálního* monopolu a ve sféře efektivity jej atomizuje. Nemůže se bez něj obejít. *Potencionální monopol násilí je atributem státu, pokud stát bude existovat.*

Od takto chápaného panství je třeba odlišit ony „zvláštní formy státní moci...“, kdy monopol násilí (jeho mechanismy, prostředky a metody) v organizaci státu a v jeho činnosti převažuje, je pro ně rozhodující a určující. Ve vztahu k modernímu státu jde o jeden ze systémů (nikoli o výlučný systém) zajištění panství třídy. Je vlastní zpravidla specifickým, nikoli „normálním“ podmínkám panství. Podle mého názoru *nelze* toto dvojí „panství“ ztotožňovat. Musíme je *diferencovat*. Jedině tak se nám podaří odlišit obecné od specifického a individuálního; určit, co je podstatné pro diktaturu proletariátu jako politickou společnost přechodného období a „oddělit“ ono podstatné od individuální či skupinové praxe.²⁵⁾

²³⁾ Srov. Teze IKS k postupu delegace na XXII. sjezdu KSSS (Unitá z 28. 11. 1961); P. Togliatti, Socialismus a demokracie; též „Poznámky“, Zeszyty teoretyczno polityczne, 10/1964.

²⁴⁾ Srov. K diskusi o reformě Svazu komunistů, Rinascita 32/1966, též P. Togliatti, Přijímáme nám adresované vyzvání, tamtéž 14/1964.

²⁵⁾ V interview s redaktorem Nouvel Observateur poznamenal J. P. Sartre příhodně: „Socialismus v čisté podobě může existovat jen jako idea nebo — možná — až tehdy, až se stane sociálním řádem ve světovém měřítku... V soudobých podmínkách idea, stanouc se realitou, bezpodmínečně ztrácí svou „čistotu.“ (Zeszyty teoretyczno polityczne, 2/1965; srov. též cit. článek P. Togliattiho v pozn. 24 a jeho „Poznámky“.)

Formování moderního státu nejen jako zpředmětněného panství třídy je důsledkem jeho sociální role. Uvedli jsme již, že stát zajišťuje jednotu společnosti, reprodukci sociálně ekonomického systému, popřípadě jeho progresivní vývoj. Stát není s to plnit sociální roli v plném rozsahu výlučně a trvale prostředky a metodami násilí. Lépe se mu daří akcemi a průběžnou činností, které přispívají k otupování vypjatosti sociálních rozporů, zmírňují sociální napětí a minimalizují sociální konflikty. Získávají státu dostatečnou oporu ve veřejnosti – sociálně politickou základnu. Díky jí se u státu zvýrazňuje znak reprezentanta (oficiálního a subjektivně pocíťovaného) celé společnosti, požívajícího společenskou autoritu. Samo panství a politické řízení společnosti je v průběžné sociální dynamice převážně „netělesně mocenské“. Ve vztahu k antagonistickým třídám jde spíše o manipulaci než o dominaci. V organizaci státu a jeho činnosti se zvýrazňuje stránka *hegemonie* třídy, která však nemůže existovat bez momentu panství.

Podle A. Gramsciho zahrnuje hegemonie třídy politické (nikoli mocenské), intelektuální a morální vedení společnosti.¹⁾ Stát v její organizaci vystupuje v třídních svazcích a „vládě všeobecného souhlasu“.

1. Vládnoucí třídy byly dosud menšinou společnosti (výjimkou je ČSSR, kde dělnická třída při převzetí moci tvořila většinu). Stabilizace panství třídy a „normální“ fungování sociálně ekonomického systému proto závisely především na tom, nakolik se vládnoucí třída doslova „obalila“ sociálními skupinami jí blízkými, nakolik v jejich řadách získala a udržovala si autoritu „vůdce“ (resp. nakolik její pozice a role byla silou věcí jimi oceňována bez ohledu na subjektivní kvality). Jde vesměs o sociální skupiny, které v zájmu vládnoucí třídy nalézají aspoň částečné potvrzení vlastního zájmu a kterým daný sociálně ekonomický systém poskytuje jistou (reálnou a domnělou) sociální perspektivu. Tak jako panství třídy, tak i její vůdčí postavení ve třídních svazcích (jakož hegemonie vůbec) vyrůstá ze sociálně ekonomického postavení třídy a její role – prýští z její „sociální moci“.²⁾ (Ve vztahu k proletariátu před socialistickou revolucí z historického poslání dělnické třídy.)

Zájmové vazby jsou objektivní bází vlastních třídních svazků, vesměs vnitřně třídně rozpornou. Doplnují se svazky politickými, které dovolují spojeneckým sociálním skupinám soustavně si obnovovat vědomí, že jejich zájmy jsou v zásadě respektovány (nebo „respektovány“) a že lze vyvinout politické úsilí na jejich obranu a prosazení. Vztahy mezi vládnoucí třídou a spojenci vylučují jednostrannost dominance a jednostranné prosazování

¹⁾ Srov. A. Gramsci, pojednání o Risorgimentu a Nový kníže, Pisma vybrane 1 a 2.

²⁾ A. Gramsci, tamtéž 1, str. 626, 646. – V rozboru vývoje amerického kapitalismu Gramsci napsal: „Hegemonie se rodí v továrně a vyžaduje pouze minimální množství prostředků profesionálních politiků a ideologů“ (Spisy 2, str. 111). Rovněž zdroj hegemonie proletariátu spatřoval v roli průmyslu ve společnosti. I její základ viděl v továrně, spravované a řízené dělníky – v samosprávě výrobců. Na tomto podkladě vybudoval též původní, v teorii marxismu ojedinělý model proletářského státu. (Srov. články v l'Ordine Nuovo, Pisma vybrane 1.)

potřeb vládnoucí třídy. Vyžadují dostatečný prostor pro zájmově politické využití a uplatnění spojenců při zásadní „aktivní“ shodě mezi nimi a vládnoucí třídou. Vládnoucí třída jim právně politicky *nevládne* — má pouze faktickou moc. Plní vůči nim funkci politického vedení, která jí dovoluje „rovnovážit“ třídně svazkové zájmy při zajištění priority vlastního perspektivního zájmu.

Zásadní zájmová a politická shoda, přes vnitřně rozpornou dynamiku a její vlastní napětí, ulehčuje vládnoucí třídě zaujmout intelektuálně morální vůdčí postavení v třídních svazcích. Je třeba, aby světonázorový přístup vládnoucí třídy k sociálně ekonomickým jevům a k sociální perspektivě, její sociálně politické postoje, sociální a morální hodnoty a hodnotová kritéria se v zásadě staly „vnitřně“ závazné pro spojenecké sociální skupiny. Cílem vládnoucí třídy musí dokonce být, aby právě z těchto řad se regrutovaly intelektuální individuality a skupiny, které zaujmají pro ni příznivou pozici a zabezpečují nejen ve vlastních řadách, nýbrž v řadách třídního antipoda pozitivní přijetí (ve vztahu k antagonistickým skupinám aspoň jejich neutralitu či pasivitu) intelektuálně morální hegemonie vládnoucí třídy. Teprve intelektuálně morálním vedením je hegemonie třídy dovršena a korunována. Přináší „dobrovolnou“ aprobaci základů stávajícího stavu a usměrňuje sociálně politickou aktivitu vedených do jeho rámce. Hegemonie třídy je *nemyslitelná* bez vlastní skupiny intelektuálů, která pochází z jejich řad a z řad spojenců.³⁾ Bez intelektuálně morálního vedení přestává působit „vnitřní“ integrující pouto třídních svazků. Třída ztrácí hegemonii a stává se jen vládnoucí.

2. „Dobrovolná“ aprobace je rovněž základem hegemonie vládnoucí třídy vůči sociálně antagonistickým skupinám. I ve vztahu k nim rozvíjí vládnoucí třída úsilí o „aktivní shodu“ aspoň s jejich částí. Pokud jde o celek, spokojuje se (a zpravidla nelze jinak) s potencionálním či pasivním souhlasem, resp. s neutrálním postojem. Jejich objektivní bázi je sociálně ekonomická závislost a síla občanské společnosti, spočívající jednak v rozsáhlosti manévrovacího prostoru (např. pro kompromisy, ústupky, reformy atd.), jednak v její „schopnosti“ vtisknout závislým třídám vládnoucí třídě příhodný způsob myšlení, styl života, morální kodex a hodnotová kritéria, tradice atd. jako závazná.

Z historického hlediska pokládám za vhodné rozeznávat dvě stadia: a) hegemonii nastupující třídy vůči antagonistickým spojencům revoluce; b) hegemonii vůči antagonistickým sociálním skupinám, které dosáhly jistý stupeň sociálně ekonomické nezávislosti.⁴⁾

³⁾ A. Gramsci formuluje, v souvislosti s teorií hegemonie, nově pojetí a roli intelektuálů. Píše: „...velcí intelektuálové realizují hegemonii, která zakládá jistou spolupráci, aktivní a dobrovolný souhlas, tj. zřízení liberální a demokratické.“ (Pisma vybrane 2, str. 611, též 526–527 aj.)

⁴⁾ Bylo by možné uvést ještě dvě stadia hegemonie. Předně „hegemonii“ spočívající v zásadě na síle svazků sociálně ekonomické závislosti, kdy antagonistická třída se teprve formuje, resp. je v období třídy o sobě. Jako příklad lze uvést stav za kapitalismu volné soutěže (viz výše).

Dále jde o tzv. „negativní hegemonii“, jakou např. získala na krátkou dobu fa-

a) Hegemonie nastupující třídy vůči sociálně antagonistickým hybným silám revoluce je dána dvěma faktory. Předně společnou nespokojeností se starým řádem a přesvědčením o nutnosti jeho destrukce. Za druhé vůdčím intelektuálně morálním postavením nastupující třídy, která disponuje vlastní intelektuální silou. Politický a etický revoluční program vládnoucí třídy se stává programem všech revolučních sil a je také takto formulován.

Revoluční hegemonie je hegemonií spontánního souhlasu. Jakmile nastupující třída dosáhne svých cílů, pouto jednoty a společenství se narušuje. Ideologický blok se rozpadá. Do popředí vystupují desintegrační faktory, negující spontánní podporu. Revoluční hegemonie je *dočasná* (a to i ve vztahu k *přírozeným* spojencům). Jestliže se nemá přeměnit v čisté panství, musí se přetvořit v soustavu hegemonie, odpovídající „normálním“ podmínkám fungování nového sociálně ekonomického systému.

Je zřejmé, že problematika revoluční hegemonie vůči antagonistickým sociálním skupinám se vztahuje na buržoazii a jí podobné revoluce. U proletářské revoluce se její význam v zásadě omezuje rámcem třídních svazků. Domnívám se však, že i ve vztahu k ní a k politické společnosti přechodného období může nastat situace, kdy bude třeba řešit vztahy k buržoazii, resp. části buržoazie, nejen prostředky a metodami monopolu násilí. Tato myšlenka nebyla cizí klasikům marxismu-leninismu. Již B. Engels v Rolnické otázce ve Francii a Německu formuloval vztah ke statkářům nikoli jednoznačně z pozice síly, nýbrž z pozice hospodářského tlaku a poznání předností socialismu, které otevrou „také tyto tvrdé palice“.⁵⁾ Podobné stanovisko zaujal Marx k anglické buržoazii, u níž předpokládal, že je náchylná kompromisům a mohla by být ochotna přistoupit na výkup.

Je pozoruhodné, že ani Lenin nevyklučoval možnost aplikace metody kompromisu a „dohody“ s buržoazií v podmínkách panství proletariátu. Lenin dělil buržoazii do dvou skupin: na kulturní a primitivní. Kulturní charakterizoval jako přístupnou k dohodě a kompromisu a v jejich rámci dokonce ochotnou zapojit se do socialistické přeměny společnosti nebo se k ní chovat neutrálně.⁶⁾ Pochopitelně ani v jednom z uvedených případů nelze mluvit o hegemonii proletariátu vůči buržoazii. Je z nich ale patrné, že prostředky a metody monopolu násilí nemusí být jediné a výlučné pro uspořádání vztahů mezi buržoazií a dělnickou třídou po převzetí moci proletariátem a v průběhu socialistické přeměny společnosti.

Jinak se bude asi jevit analyzovaná problematika v průběhu pokojné, demokratické cesty k socialismu v průmyslově vyspělých zemích. Základem pokojné cesty k socialismu jsou široké třídní svazky, zahrnující *všechny* antimonopolní skupiny, včetně demokraticky orientovaných skupin nemonopolní buržoazie. Jim bude přizpůsobena i organizace hegemo-

nistická politická strana. Tato „negativní hegemonie“ spočívá na fanatismu, negativismu, falešné představivosti a mýtu vůdce. Má velmi krátké trvání. Masová desiluze ji přeměňuje v jeden z nejotřesnějších a nejbrutálnějších systémů monopolu násilí.

⁵⁾ K. Marx, B. Engels, Vybrané spisy II, str. 459–460.

⁶⁾ Srov. V. I. Lenin, Spisy sv. 27, str. 339–341; sv. 30, str. 462–465; sv. 32, str. 350 až 351 aj.

nie, která ve vztahu k zmíněným skupinám bude zřejmě předpokládat možnost pokojné sociální asimilace, avšak, která nemůže být vůči nim prosta vnějšího tlaku a donucení, třebaže legálního. Konečně zkušenosti z vývoje národní a demokratické revoluce u nás z let 1944–1947 přece jen něco napovídají.

b) Druhé stadium hegemonie je prozatím typické pro industriální buržoazní společnost. Zevrubně jsem se jím zabýval již v citované práci o soudobém buržoazním právu a ve stati o Podmíněnosti sociální a kulturně osvětové činnosti tohoto státu. Chtěl bych proto jen zdůraznit její základní sociální předpoklady: Anonimitu panství buržoazie jak ve sféře sociálně ekonomické, tak politické, s novou rolí sociální skupiny manažerů;⁷⁾ sociologickopsychologický předpoklad, že větší část závislých skupin je v normálních podmínkách, zejména při uspokojení materiálních potřeb, průběžně veřejně neaktivní;⁸⁾ sociálně psychologické důsledky industriální společnosti (standardizovaný, jednodimenzně orientovaný a myslící „masový“ člověk);⁹⁾ vliv vědeckotechnické revoluce na stabilizaci kapitalismu, na vývoj sociální struktury soudobé buržoazní společnosti a zejména na změny a na dynamiku dělnické třídy;¹⁰⁾ prvky účasti pracujících na správě hospodářských společností (včetně lidového kapitalismu); nejednotu organizovaného dělnického hnutí.

To vše vytváří vhodné podmínky pro atomizaci antagonistické třídy a pro izolaci jejich jednotlivých skupin. Formuje příhodné prostředí a atmosféru pro „kladnou“ standardizaci a uniformitu přístupů a postojů větší či menší části antagonistické třídy k sociální skutečnosti a pro manipulovaný konformismus. „Rozbít“ je a osvobodit třídu od jejich vlivu může jen důsledná perspektivně třídní politika a proletářská alternativa řešení stávajících sociálně politických problémů společnosti.¹¹⁾ Nedosta-
tečný třídní přístup a pasivita otvírají prostor pro ideologický a intelektuálně morální tlak hegemonní třídy. Jeho účinnost roste, jestliže je méně přímý a jsou-li jeho nositeli dokonce významní jednotlivci dělnického hnutí.¹²⁾ Jestliže je prováděn v prostředí „svobodné“ akceptace a apro-

⁷⁾ V poslední době se v některých pracích marxistů, resp. levicově orientovaných teoretiků na Západě objevují teze, jimi dříve nezastávané. Sociální skupinu manažerů považují za samostatnou sociální skupinu nezávislou na monopolní buržoazii, která má ve svých rukou skutečnou moc v hospodářských společnostech. (Srov. např. A. Baran, P. M. Sweezy, *Monopoly Capital*, New York–Londýn 1966; M. Bridier, *Nová dělnická třída či nová buržoazie*, *Revue internationale du socialisme*, 13/1966 aj.) Jde o podněty, nutící i naši teoretickou frontu k další všestrannější analýze problematiky.

⁸⁾ Srov. např. aktivizační stratifikaci tříd ve stati D. C. Hodgese, *K problémům fenomenologie třídního boje* (*Società* v č. 3–4/1961); dále Gramsciho hodnocení vlivu „výrobní pasivity“ proletariátu aj.

⁹⁾ Srov. H. Marcus, *Der eindimensionale Mensch*, Luchterhand 1967; F. Marek, *Perspektivy „industriální společnosti“*, *Weg und Ziel*, přetištěno v *Zeszyty teoretyczno polityczne*, 12/1967 aj.

¹⁰⁾ Srov. M. Cini, *Sociální funkce vědy*, *Rinascita* 43/1966; V. Perlo, *Sociální důsledky vědeckotechnické revoluce USA*, *Zeszyty...* 1/1965 aj.

¹¹⁾ J. Montiel, *Zda jsou Francouzi apolitici*, *La nouvelle critique*, 153/1964; teze III. konference dělníků komunistů, *Rinascita* z 6. 2. 1965; v poznámce 10, cit. článek M. Ciniho aj.

¹²⁾ Srov. Marxovo hodnocení významu představitelů ovládaných tříd, stojících na platformě stávajícího sociálního řádu pro hegemonii vládnoucí třídy (*Kapitál* III/2, str. 147).

bace. Nedostatečnou překážkou třídně antagonistické intelektuální infiltrace jsou rovněž pragmatismus a ekonomismus v činnosti politické strany třídy, resp. sektářská politika. Nepřímé politické a intelektuálně morální vedení, korespondující sociálně ekonomickým a politickým podmínkám, umožňuje vládnoucí třídě — při nedostatku pozitivní třídní integrace antagonistické třídy — dosáhnout přiměřenou izolaci třídně aktivní části sociálního antipoda. U „zbytku“ pak aktivní, potencionální či pasivní souhlas se stávajícím sociálně politickým stavem, resp. neutrální postoj k němu. Vládnoucí třída uskutečňuje svou hegemonii nejen vůči spojenům, nýbrž a zároveň vůči části antagonistických sociálních skupin.

3. Významnou roli v soustavě hegemonie třídy v podmínkách moderní industriální společnosti hraje nesporně stát. Třídní svazky a afirmace daného sociálně ekonomického systému určují systém politické společnosti, zejména státu. Motivují a zaměřují funkce státu a roli práva. Stát — organizace hegemonie třídy vystupuje jako stát obyčejného — průměrného občana.

a) Charakteristické pro politickou společnost uskutečňující hegemonii třídy je demokratické prostředí a atmosféra svobody. Jsou příhodné pro „netělesné“, o to účinnější vedení, neboť vytvářejí mezi sociálními skupinami a jednotlivci vědomí (u antagonistické části nutně falešné) o svobodném rozhodování, jednání, zaujímání postojů atd. Mají zásadní politickopsychologický význam. Jestliže vládnoucí třída skutečně „svobodně“ a demokraticky podřídí svému vedení většinu společnosti, pak sama tato většina bude každý zásadní nesouhlas s danou společností hodnotit jako nonkonformní a zavrženihodné chování.

Ve vlastní sféře státu předpokládá hegemonie soustavně a organizovaně se dovolávat souhlasu většiny a upevňovat vědomí, že většina rozhoduje. Předpokládá „vládu všeobecného souhlasu“, v níž by parlament, soudnictví a vláda nebyly jen nositeli moci, nýbrž též orgány politické hegemonie o různém stupni.¹²⁾ „Vláda všeobecného souhlasu“ fixuje vědomí, že stát vyjadřuje zájmy a potřeby většiny. Dosahuje toho volbami a průběžnou činností politických stran, resp. skupin organizovaného zájmu. Z hlediska hegemonie třídy nelze proto funkci politických stran omezit jen na úsilí o účast na správě státu a určování jeho úkolů. Jsou zároveň tvůrci politické struktury společnosti a nositeli její stabilizace — zabezpečují státu sociálně politickou základnu.¹³⁾

Za „vlády všeobecného souhlasu“ v moderní společnosti se mění rovněž postavení a role byrokracie. Zdrojem její existence přestává být jen třídní antagonismus a zabezpečování politického panství. Její pozice pramení

¹²⁾ Srov. A. Gramsci, Pisma vybrane 1, str. 615—616, 630; R. Luxemburgová, Pisma vybrane 1, str. 176—177, Varšava 1959.

¹³⁾ „Vláda všeobecného souhlasu“ může dokonce znamenat dočasné omezení demokratických institucí silou osobnosti, která se odvolává přímo k obyvatelstvu a získává od jeho většiny investuru. Za příklad může sloužit gaullistický režim (srov. cit. článek J. Montiela, dále P. Anderson, Kritika wilsonismu, New Left Review 27/1964).

stále více z osamostatňování sféry řízení a správy společnosti a z narůstání relativní „sociální“ pasivity industriální společnosti. Byrokracie-vládce se „mění“ v byrokracii-službu, „objektivně“ nutnou pro fungování společnosti. Netratí sice nic ze své původní pozice. Činí ji ale „přijatelnou“ jako „společenskou moc“ – prostředek hegemonie vládnoucí třídy. Druhým pólem „vlády všeobecného souhlasu“ a jejím garantem je právní režim a právní jistota. Hegemonie vládnoucí třídy jednoznačně vyžaduje, aby právo nebylo pro stát a státní orgány jen morálním, nýbrž právně politickým závazkem, aby „vládlo“ právo, nikoli stát. Porušování práva a nadužívání represe pobuřuje veřejnost, narušuje mechanismus „vlády veřejného souhlasu“ zejména ve zpětných vazbách a ve sféře psychologickopolitické. Ohrožuje hegemonii třídy. Proto právo musí zabezpečit autonomii demokratického prostředí a garantovat atmosféru svobody. Vůči nim, jako zdroji „vlády všeobecného souhlasu“, musí státní aparát zachovávat žádoucí neutralitu a ingerovat v ně jen na podkladě práva.

b) Je pochopitelné, že prostředí „vlády všeobecného souhlasu“ vytváří podmínky pro boj za uplatnění všech organizovaných zájmů. Stát je musí připustit. Zároveň je postaven před úkol řešit jeho důsledky. Úspěch závisí v první řadě na pozitivní činnosti státu, na kolik jí prokáže, že „respektuje“ a „prosazuje“ tyto zájmy při zabezpečení priority zájmu vládnoucí třídy. V praxi to znamená rozvíjet hospodářskou a sociální činnost směrem k „všeobecnému blahobytu“ a „sociální jistotě“ a k samosprávě skupin organizovaného zájmu v občanské společnosti (směrem k odstranění vnějších rozdílů mezi hegemonními a závislými skupinami). Jí lze pozitivně usměrnit orientaci spojeneckých, ale i části antagonistických sociálních skupin, nebo je aspoň neutralizovat.

Materiální blahobyt (respektivě třeba jen jeho zdání), vnějšková nediiferenciace a vystupování státu jako „hegemonu“ a „arbitra“ je předpokladem pro politické a intelektuálně morální vedení společnosti vládnoucí třídou. I v něm plní stát významnou roli, třebaže hlavní tíha spočívá na mimostátních institucích a občanské společnosti. Stát usiluje při plnění sociální role o zformování a zachování určitého typu kultury a morálky (jejíž zásady prosazuje do práva). Využívá školství a ostatních prostředků masové komunikace k výchově a utváření masového občana, který je schopný přijmout autoritativní konformismus, konformě se zapojit, resp. být zapojen do veřejného života a uznat nutnost a donucení fakticky za svobodu. Svou hospodářskosociální a kulturní politikou utvrzuje části antagonistické třídy v ekonomismu a pragmatismu, takže ztrácejí revoluční perspektivu a nalézají se v přesvědčení, že jsou slabší a že se nalézají ve stavu permanentní „porážky“. Stát se stává „vychovatelem“ a „vychovatelnou“.

Bylo by zjednodušené chápat výchovnou roli státu nezávisle na mechanismu „vlády všeobecného souhlasu“. Teprve v souladu s ní autorita „státu vychovatele“ roste, neboť prochází praktickým potvrzením. Proto každé rozhodnutí státu musí počítat s reakcí sociálně politické základny státu, zejména těch skupin, jichž se v první řadě týká. Musí usilovat (ve

smyslu vyjít vstříc, ale i manipulovat) o to, aby se setkala s aktivním či pasivním většinovým souhlasem, aby našla podporu ve veřejném mínění.¹⁴⁾ Bez afirmace státních rozhodnutí většinou by nemohlo panství třídy (vrstvy) v moderní industriální společnosti dlouho existovat.¹⁵⁾

4. Hegemonie vnáší do pojetí státu zásadní modifikace. Stát se již nerovná pouze organizaci moci. Zahrnuje do sebe prvky, které v tradičním dělení náležely do občanské společnosti. Jimi také proniká do občanské společnosti a v příslušném stupni se s ní „ztotožňuje“. V tomto smyslu lze stát charakterizovat jako politickou společnost + občanskou společnost. Jako organizaci „o dvou dimenzích“: o dimenzi hegemonie a dimenzi panství, resp. hegemonii vybavenou prostředky panství. Moment hegemonie má zásadní význam pro koncepci moderního a zejména socialistického státu. Stát jako organizace hegemonie vybavená prostředky panství také věrněji obráží soudobou státní realitu.

EDUARD KUČERA

La domination et l'hégémonie de la classe et l'Etat

RÉSUMÉ

Dans l'introduction à l'essai *La domination ou l'hégémonie de la classe et l'Etat* l'auteur cite la façon primitive d'entendre l'Etat comme organisation de la suprématie d'une classe dans la société et d'une composante de la suprastructure. Il montre comment, dans la théorie tchécoslovaque de l'Etat, la première définition de l'Etat s'élargissait et se modifiait successivement de sorte que de nos jours l'Etat est conçu comme organisation d'hégémonie et de domination d'une classe (d'un groupe social) respectivement d'hégémonie d'une classe qui comporte nécessairement l'élément de la domination. La nouvelle conception est ensuite en relation avec le fait que l'Etat contemporain n'est plus seulement une partie de la suprastructure. Il est Etat politique et en même temps une composante inséparable des processus économiques, sociaux et culturels — il pénètre la société civile et se confond avec elle.

Dans la partie *La domination de la classe et l'Etat*, l'auteur caractérise la domination de la classe comme unité de trois côtés fondamentaux: du monopole de la propriété, du rôle dirigeant de la classe dans le système de direction de la société civile et de la possession du pouvoir qui en dérive. Par le côté du pouvoir politique, la domination de la classe représente l'élément de défense du système socio-économique donné et la condition de la reproduction de ce dernier — elle est le monopole potentiel de la violence, capable d'une transformation effective.

Or, l'Etat n'est pas seulement le monopole de la violence. Cette conclusion résulte

¹⁴⁾ O úloze veřejného mínění v soustavě hegemonie třídy viz A. Gramsci, *Pisma vybrané* 2, str. 409–411; ve vztahu k soudobé buržoazní společnosti též I. Popova, *Teorie sociální kontroly v americké sociologii*, *Voprosy filosofii* 7/1965.

¹⁵⁾ J. Harvey, K. Hood, *The British State*, str. 355 ruského překl., Moskva 1961. Jinak by se měla utvářet hegemonie dělnické třídy v socialistické společnosti. Měla by být oprostěna od manipulačních praktik, typických pro hegemonii třídy (vrstvy) v buržoazní industriální společnosti a pramenící z třídního antagonismu. Manipulovaný socialismus, třeba i osvětlený ve jménu vědy a racionalizace, se nemůže vystrhávat sociálně ekonomických či kulturních deformací. Zdrojem hegemonie se musí stát impuls vycházející z historického poslání dělnické třídy. Její sociální základnou je samospráva ve sféře výroby a sociální, která vnitřně motivuje demokracii a svobodu sociálních skupin a jednotlivců. Stát se tu chápe jako přechodný jev, negující

sám sebe a pouze jako takový má nejen etické opodstatnění, ale i etický obsah. de la délimitation des rapports entre la classe dominante et l'Etat. Dans l'Etat moderne, seule une partie de la classe (du groupe social) exerce le pouvoir. Vu la place de l'Etat dans la société, le pouvoir étatique peut être utilisé au profit de la classe dominante, mais on peut aussi en faire abus contre elle. Aussi la force dirigeante de la société civile doit-elle s'assurer contre son propre Etat. A l'éclairage de ce fait, le rapport du monopole de la propriété et de l'appareil d'Etat, du droit et de la politique d'Etat et de la démocratie prend un aspect nouveau: il apparaît comme côté intégrant de la domination de la classe et non plus seulement comme forme de l'Etat.

La différence entre la domination de la classe comme état et son expression traduite dans le pouvoir politique incarné dans l'Etat (surtout dans la conception de la dictature comprise comme forme spéciale du pouvoir étatique qui ne s'appuie même pas sur la loi...) se manifeste de façon encore plus marquée dans les alliances de classe entre la classe dominante et les groupes sociaux alliés. Dans l'Etat moderne, s'il faut qu'il remplisse le rôle social de défense et de reproduction du système socio-économique donné, la différence mentionnée se projette même dans le rapport des classes antagonistes. La domination de la classe suppose donc nécessairement le pouvoir de la classe. Elle ne suppose pas que ce pouvoir et le rôle dirigeant de la classe soient assurés de manière prépondérante par les mécanismes, les moyens et les méthodes du monopole effectif de la violence — elle suppose seulement le monopole potentiel de la violence.

Dans l'histoire de l'évolution de l'Etat moderne, il existe sans doute des périodes où la classe dominante perd la faculté de l'hégémonie respectivement ne se l'est encore pleinement approprié et où, par conséquent, ce sont les éléments de la domination effective (les dictatures de classe) qui entrent au premier plan et prévalent dans l'organisation de l'Etat. Il s'agit avant tout des périodes de crises socio-économiques du système ou de ce qu'on appelle équilibre catastrophique entre les classes antagonistes. Un cas spécial, c'est la dictature révolutionnaire et la démocratie révolutionnaire à l'étude de laquelle l'auteur consacre une attention accentuée. En cette relation, il opère la distinction de la domination de la classe (Lénine: „la classe qui joue un rôle ici“) et de la dictature comme „forme spéciale du pouvoir étatique qui ne s'appuie ni sur la loi, ni sur les élections...“. Il montre que le fait de confondre les deux conceptions de la „dictature“, différentes par leur signification, était propre à la théorie staliniste de l'Etat.

La dernière partie de l'étude, désignée comme Hégémonie de la classe et l'Etat, est consacrée au problème de l'hégémonie et de l'Etat en tant qu'organisation de l'hégémonie. L'auteur dégage l'élément d'hégémonie du rôle social de l'Etat. Son essence, il l'aperçoit dans les alliances de classe et dans la direction politique, intellectuelle et morale de la société, dans certaines circonstances aussi dans la direction par la classe dominante des groupes sociaux antagonistes. Ce fait se reflète d'une part dans les fonctions de l'Etat (dans son activité positive, c. à d. dans son activité économique, sociale et culturelle), d'autre part dans l'organisation du pouvoir étatique et dans la nature du milieu politique. L'hégémonie exclue l'utilisation du système de la dictature de classe envers les groupes sociaux alliés et, tout en assurant le rôle dirigeant de la classe dominante, elle exige la formation d'un tel ordre juridique et milieu politique où les groupes sociaux intégrés puissent agir sur le pied d'égalité. En cette connexité l'auteur souligne l'importance de l'intelligentsia pour la formation et la réalisation de l'hégémonie de la classe.

Par rapport aux groupes sociaux antagonistes, le système d'hégémonie se manifeste dans l'effort tendant au „gouvernement de l'assentiment universel“. Il est aujourd'hui actuel avant tout dans l'Etat bourgeois moderne et il se réalise dans le milieu démocratique bourgeois et dans l'atmosphère de liberté y correspondante. Ce qui lui propre, ce sont lesdites méthodes de direction „non-corporelles“ qui forment parmi les groupes sociaux et les individus la conscience de la „libre“ décision etc. Le gouvernement de „l'assentiment universel“ fixe la conscience déformée de ce que l'Etat exprime les intérêts et les besoins de la majorité. Dans les conditions de ce gouvernement, c'est également le rôle de la bureaucratie qui „change“. La bureaucratie — gouverneur cède à la bureaucratie — service qui est objectivement nécessaire au fonctionnement de la société. Dans l'activité-même de l'Etat s'accroît son rôle „de chef suprême (hégémon)“ et „d'arbitre“ et son rôle éducatif dans le sens du conformisme d'autorité. C'est le problème de la répercussion sociale des mesures prises par l'Etat qui a une importance spéciale. Les organes d'Etat direc-

teurs ont à compter avec la réaction sociale des différents groupes sociaux et ils doivent donc s'orienter de façon à ce que les décisions prises par l'Etat soient favorablement accueillies par la majorité des groupes sociaux.

L'hégémonie apporte à la conception de l'Etat des modifications de principe. Par suite de son influence on peut caractériser l'Etat comme organisation à deux dimensions: celle d'hégémonie et celle de domination respectivement d'hégémonie munie de moyens de la domination. Cette conception reflète, selon le jugement de l'auteur, la réalité d'Etat avec plus de fidélité.

Zásada nevměšování

Принцип невмешательства

Der Grundsatz der Nichteinmischung

MIROSLAV POTOČNÝ

Zásada nevměšování jakožto povinnost států zdržet se jakéhokoli přímého nebo nepřímého zásahu do vnitřních nebo vnějších záležitostí jiných států, z jakýchkoli důvodů, má v současné době mimořádný význam pro *nezávislou existenci států*, stejně jako pro *rozvoj mírových vztahů* a spolupráci mezi nimi, bez ohledu na jejich rozdílné společenské zřízení nebo různý stupeň hospodářského nebo kulturního rozvoje.

Svobodné rozhodování národů o společenském a hospodářském systému, o ústavním zřízení, jakož i o své vnitřní a zahraniční politice, bez jakéhokoli zásahu ze strany druhých států, je základním předpokladem mírového soužití států i jejich rovnoprávné, mírové a navzájem výhodné spolupráce. Nevměšování ze strany druhých států zajišťuje národům nerušený výkon svrchovaných práv a plný rozvoj vlastní osobnosti v mezinárodním společenství. Povinnost nevměšování patří v soudobém mezinárodním právu vedle zákazu agrese k *hlavním právním instrumentům ochrany* nezávislé existence všech států, především menších mocností, před protiprávními zásahy ze strany druhých zemí.

Nedovolené vměšování do vnitřních záležitostí druhých států mívá za následek nejen porušení základních práv dotyčných států, jejich nezávislosti a svrchovanosti, ale i mezinárodního práva vůbec. Intervence bývají *zdrojem konfliktů* mezi státy a vedou k ohrožení nebo *porušení mezinárodního míru* a bezpečnosti. Vměšování do vnitřních záležitostí druhých států, spojené s přímým použitím síly či hrozbou síly, prováděné přímo nebo nepřímým způsobem způsobuje zostření mezistátních vztahů, růst napětí ve světě a ohrožení světového míru.

1. POVAHA ZÁSADY

Právní povinnost nevměšování do vnitřních záležitostí druhých států je od minulého století významnou institucí obecného mezinárodního práva a od doby přijetí Charty OSN je i *integrální součástí právního systému OSN*. Zatímco dříve byla tato zásada oslabována četnými výjimkami

a omezeními, směřuje její vývoj po druhé světové válce k *absolutnímu zákazu* jakéhokoli vměšování do vnitřních a vnějších věcí druhých států.

Povinnost nevměšování je zakotvena především v *Chartě OSN*, v obecném obyčejovém právu a v řadě významných mezinárodně právních dokumentů poválečné doby, jako jsou deklarace Bandungské konference, Charta Organizace amerických států, Charta Organizace africké jednoty, deklarace konferencí neangažovaných zemí, konaných v Bělehradě v roce 1961 a v Káhiře v roce 1964, rezoluce Valného shromáždění OSN týkající se nevměšování a především pak Deklarace Valného shromáždění o nepřípustnosti vměšování, přijatá v r. 1965. Tyto instrumenty prohlašují zásadu nevměšování za obecnou právní povinnost všech států a vypočítávají i její jednotlivé komponenty.

Sjednáním Charty OSN dochází k obecnému zákazu nevměšování *na smluvní základně*. I když Charta neformuluje zásadu nevměšování v rozvinuté a úplné podobě, zakazuje výslovně její nejnebezpečnější formu, ozbrojené vměšování, a vypočítává ostatní stěžejní zásady soudobého mezinárodního práva, jež tvoří základ a rámec obecné povinnosti nevměšování, zásadu svrchované rovnosti a právo sebeurčení národů. Navíc výslovně zapovídá Organizaci spojených národů, aby se vměšovala do vnitřních záležitostí států.

V nejobecnější poloze zahrnuje povinnost nevměšování zásada svrchované rovnosti vyhlášená v článku 2, odst. 1 Charty OSN. Podle výkladu dohodnutého na zakládající konferenci v San Francisku tato zásada znamená, že státy jsou si právně rovny, požívají přirozeného práva na plnou svrchovanost a osobnost státu a jejich politická nezávislost musí být respektována.¹⁾ Vměšování do vnitřních záležitostí druhých států by bylo přímou negací jejich svrchovaného a rovného postavení a tudíž i porušením zásady svrchované rovnosti. Z článku 2, odst. 1. Charty lze dovodit povinnost států respektovat suverenitu každého druhého státu jako rovnoprávného člena mezinárodního společenství. Zásada nevměšování se z tohoto úhlu jeví jako logický a nezbytný rub zásady svrchované rovnosti států, nebo by ji bylo možno popsat jako jiný aspekt téhož principu, nahlížený z pozice respektování svrchovanosti států ze strany ostatních.²⁾ Úzké spojení obou zásad spočívá též v tom, že realizování zásady svrchované rovnosti států je nemyslitelné bez platnosti zákazu vměšování.³⁾

Všeobecný zákaz vměšování a ozbrojeného vměšování zvláště obsahuje dále *článek 2, odst. 4 Charty*. Zákaz hrozby silou a použití síly v tomto ustanovení zmíněný, se netýká pouze ryzí vojenské síly, ale všech forem

¹⁾ United Nations Conference on International Organization, San Francisco 1945, Documents, sv. 1–16 — dále jen UNCIO dok., sv. 6, str. 457.

²⁾ Viz vystoupení francouzského delegáta v politickém výboru XX. valného shromáždění (A/C.1/SR.1405, str. 12).

³⁾ Tento aspekt zdůrazňovali v debatě o nepřípustnosti vměšování v politickém výboru XX. valného shromáždění zejména delegáti Mexika (dok. A/C.1/SR.1397, str. 8), Guiney s Ecuadorem (tamtéž, PV 1400, str. 3 a 36) a Maďarska (tamtéž, PV 1404, str. 71).

nátlaku, jak hospodářského, tak i politického nebo jiného, namířeného proti druhému státu.⁴⁾

Povinnost nevměšování plyne logicky i ze *zásady sebeurčení národů*, jež předpokládá svobodné rozhodování vnitřních otázek a svobodné určování zahraniční politiky bez zásahu zvnějška. Uplatňování zásady sebeurčení národů fixované v článku 1, odst. 2 a v článku 55 Charty OSN je nemyslitelné bez přísného dodržování povinnosti nevměšování ze strany jiných států.

V neposlední řadě je zákaz nevměšování formulován v článku 2, odst. 7 Charty, i když Charta zde expressis verbis zmiňuje jako nositele povinnosti nevměšování do vnitřních záležitostí států jen Organizaci spojených národů. V praxi států i v nauce mezinárodního práva se však tento zákaz obvykle rozšiřuje i na vztahy mezi státy,⁵⁾ a soudí se, že ustanovení tohoto odstavce je jen zvláštní projekcí všeobecně uznané zásady neintervence na relaci Organizace a členských států. Zakázala-li Charta Organizaci spojených národů, aby se vměšovala do vnitřních věcí států, pak s ohledem na daleko větší nebezpečí pro nezávislost států, jež představuje vměšování jiného státu do jeho vnitřních záležitostí, lze a fortiori dovodit, že stipulace odst. 7 článku 2 Charty kryje i zákaz vměšování ze strany států.⁶⁾

Povinnost nevměšování byla i po vstupu Charty OSN v platnost opětovně potvrzena a blíže precizována v mnoha důležitých poválečných dokumentech politické i právní povahy, přijatých na různých mezinárodních konferencích. Objevuje se též ve statutech mezinárodních organizací, stejně jako v bilaterálních dohodách.⁷⁾

Zásada nevměšování je úzce spojena s nejdůležitějšími principy mezinárodního práva, jako je zásada suverenity, sebeurčení národů, svrchaná rovnost států nebo zákaz hrozby silou nebo použití síly v mezinárodních vztazích a spolu s nimi tvoří *základ soudobého mezinárodního práva*, nad nímž se tyčí celková *stavba ostatních norem* moderního právního řádu. Všechny tyto zásady jsou *kogentními normami* soudobého mezinárodního práva a nezbytným předpokladem mírového soužití států rozdílných hospodářských, sociálních a politických soustav.

Stejně jako jiné obecné právní zásady i povinnost k nevměšování je obecným mezinárodním právem uložena *každému státu* bez výjimky.

⁴⁾ Tuto koncepci zastávala při jednání o nevměšování v OSN zejména Ghana (dok. A/C.6/SR.815, str. 16) a Kypr (dok. A/C.6/822, str. 4).

⁵⁾ G. Mencer, K zásadě nevměšování, Studie z mezinárodního práva, čís. 9, 1964, str. 6; V. M. Čchikvadze a kolektiv, Kurs meždunarodnogo prava, sv. II, Osnovnye principy sovremennogo meždunarodnogo prava, Moskva 1967, str. 173, nebo R. Sonnenfeld, Zasada neingerencji w Karcie NZ, Sprawy miedzynarodowe, 1966, čís. 11, str. 47 a násl.

⁶⁾ Stanovisko delegáta Československa v právním výboru XX. valného shromáždění (dok. A/AC.125/SR.71, str. 6), Sovětského svazu (tamtéž, str. 11) nebo Mexika (dok. A/C.6/SR.886, str. 3–14).

⁷⁾ Viz podrobněji v M. Potočný, S. Myslíl, Legal Principles of Peaceful Co-existence, Praha, 1969, v tisku (str. 380 a násl. rukopisu).

Všechny státy se k této povinnosti v tom či onom mezinárodním dokumentu univerzálního dosahu dobrovolně zavázaly nebo ve své praxi se na obecnou obligatornost tohoto principu odvolávaly.

2. DEKLARACE O NEVMĚŠOVÁNÍ

Přes všeobecné uznání zásady nevměšování v praxi států i v nauce *nebylo* donedávna *snadné* určit *všechny komponenty* vměšování a její *formy* provádění. V těchto dílčích otázkách nebylo jednoty názorů ani v praxi, ani v teorii. A také početné právní i politické dokumenty, které potvrzují obecnou platnost zásady nevměšování a uvádějí ty nebo ony elementy povinnosti nevměšování, podrobněji nevypočítávaly ani blíže nekvalifikovaly všechny zakázané druhy jednání států, jež třeba považovat za intervenci. Tato okolnost usnadňovala imperialistickým státům, aby se k vměšování do vnitřních záležitostí druhých zemí při provádění své zahraniční politiky uchýlovaly, a umožňovala některým teoretikům, aby obhajovali různé formy tzv. legální intervence.

Tyto nedostatky pomohla odstranit *Deklarace o nepřípustnosti vměšování* do vnitřních záležitostí států a ochraně jejich nezávislosti a nevměšování, přijatá 21. prosince 1965 na XX. zasedání Valného shromáždění OSN.⁸⁾ Valné shromáždění v preambuli této deklarace vyjadřuje své hluboké znepokojení nad vážností mezinárodní situace a rostoucí hrozbou univerzálnímu míru, vyvolaných ozbrojenou intervencí a jinými formami vměšování, ohrožujícími svrchovanost a nezávislost států. Uznává v ní, že plné respektování zásady nevměšování do vnitřních a vnějších záležitostí druhých států je nezbytnou podmínkou splnění cílů a zásad Charty OSN. Prohlašuje slavnostně, že žádný stát nemá právo vměšovat se, přímo nebo nepřímo, z jakéhokoli důvodu, do vnitřních nebo vnějších záležitostí druhého státu. Zakazuje ozbrojenou, hospodářskou, politickou a jakoukoli jinou formu intervence a stanoví, že takové zásahy jsou nejen v rozporu s duchem a literou Charty OSN, ale vytvářejí i situace, jež ohrožují mezinárodní mír a bezpečnost.

Deklarace o nevměšování byla přijata z původního podnětu a návrhu Sovětského svazu,⁹⁾ upraveného podle připomínek asijskoafriických a latinskoamerických států, které k otázce předložily vlastní formulační náměty.¹⁰⁾ Spojené státy americké a Velká Británie v průběhu jednání podaly také své návrhy.¹¹⁾ Valné shromáždění po pečlivém zvážení všech návrhů a jejich důkladném prozkoumání přijalo nakonec na základě jednání a kompromisu všech stran *jednomyslně* Deklaraci o nevměšování.

Tuto deklaraci považují socialistické a neangažované státy spolu s latin-

⁸⁾ Dok. A/RES/2131/XX. Dále ji budeme uvádět zkráceně jen jako Deklaraci o nevměšování.

⁹⁾ Dok. A/5977 a A/C.1/L.343/Rev.1.

¹⁰⁾ Dok. A/C.1/L.349, 352, 353, 354 a 364.

¹¹⁾ Dok. A/C.1/L.350 a 351.

skoamerickými zeměmi za dokument *právní povahy*, který obsahuje *autentickou formulaci* obecného mezinárodně právního pravidla. Deklarace odráží právní nazírání států na nepřipustnost všech forem vměšování do vnitřních záležitostí jiných států, o čemž svědčí široká podpora, jíž se jí při hlasování dostalo: pro její schválení hlasovalo 109 států, žádný delegát proti, pouze delegace Velké Británie se zdržela hlasování. Že jde o podrobnou formulaci zásady nevměšování, dokazuje *rozsah ustanovení a hloubka obsahu* Deklarace o nevměšování.¹²⁾

Při pozdějším jednání o formulaci zásady nevměšování ve zvláštním výboru Valného shromáždění pro kodifikaci právních zásad mírového soužití v r. 1966 vycházel proto návrh Československa i návrhy Chile a Sjedenčené arabské republiky¹³⁾ z toho, že Deklarace vyjadřuje univerzální právní přesvědčení států, jež zásadu kvalifikuje jako autentický a definitivní princip mezinárodního práva.¹⁴⁾ Doporučovaly, aby obsah Deklarace o nevměšování byl inkorporován do definice zásady nevměšování v podobě schválené Valným shromážděním, případně aby její náplň byla rozšířena o další elementy, v žádném případě však nemělo dojít k zúžení nebo okleštění Deklarace.

Západní mocnosti, přestože hlasovaly pro přijetí Deklarace o nevměšování na XX. zasedání Valného shromáždění, nesouhlasily s takovým postupem a předložily vlastní návrh definice,¹⁵⁾ jež byla hluboko pod standardem zachyceným v Deklaraci o nevměšování. Kromě toho se snažily snížit její právní povahu zdůrazňováním, že jde o pouhý politický dokument, jenž nemůže nahradit právní formulaci zásady.¹⁶⁾

Spor byl nakonec vyřešen ve prospěch názoru socialistických, afrických, asijských a latinskoamerických zemí *hlasováním*, jež rozhodlo o tom, že zvláštní výbor se *musí* při formulování zásady nevměšování *řídít* rezolucí Valného shromáždění 2131/XX z 21. prosince 1965.¹⁷⁾ Toto rozhodnutí schválilo později 12. prosince 1966 XXI. zasedání Valného shromáždění.¹⁸⁾

¹²⁾ Srov. četná vystoupení delegátů socialistických, afrických, asijských i latinskoamerických zemí ve zvláštním výboru 1966 (dok. A/6230, str. 133–135), v právním výboru XXI. valného shromáždění i ve zvláštním výboru 1967 (dok. A/AC.125/L.53/Add. 5, str. 11–13).

¹³⁾ Dok. A/AC.125/L.16 a L.14, 15 a 17.

¹⁴⁾ Viz také vystoupení čs. delegáta ve zvláštním výboru v r. 1967 (dok. A/AC.125/SR.71, str. 7), mexického (dok. A/AC.125/SR.72, str. 9), venezuelského (dok. A/AC.125/SR.73, str. 6), ghanského (dok. A/AC.125/SR.72, str. 16).

¹⁵⁾ Dok. A/AC.125/L.13.

¹⁶⁾ Dok. A/6230, str. 135–136 a vystoupení západních delegátů v právním výboru XX. Valného shromáždění (Kanada A/C.6/SR.928, str. 3), Spojené státy americké (SR.939, str. 12), Velká Británie (SR.942, str. 8–9 a SR.971, str. 4) nebo Itálie (SR.942, str. 12). Rovněž později ve zvláštním výboru 1967 západní delegace popíraly právní povahu Deklarace: Velká Británie (dok. A/AC.125/SR.71, str. 4), Spojené státy americké (dok. A/AC.125/SR.72, str. 3–4), Nizozemsko (dok. A/AC.125/SR.73, str. 7), Kanada (dok. A/AC.125/SR.73, str. 10), Austrálie (dok. A/AC.125/SR.73, str. 18), Itálie (dok. A/AC.125/SR.73, str. 21–22).

¹⁷⁾ Dok. A/AC.125/3 schválený 22 hlasy proti 8 (Spojené státy americké, Austrálie, Kanada, Francie, Itálie, Japonsko, Nizozemsko a Velká Británie) při jedné abstenci (Švédsko).

¹⁸⁾ Odst. 3 operativní části rezol. 2181/XXI.

Závaznou právní povahu přiznalo Deklaraci o nevměšování výslovně XXI. zasedání Valného shromáždění v souvislosti s projednáváním otázky jejího plnění. V jednomyslně přijaté rezoluci o plnění této deklarace Valné shromáždění dne 19. prosince 1966 „*znovu potvrdilo všechny principy a pravidla vtělená v Deklaraci o nevměšování*“ a vyzvalo všechny státy, aby „*plnily poctivě své závazky plynoucí z Charty a z ustanovení Deklarace o nevměšování*“.¹⁹⁾

Deklarace o nevměšování jako dokument obsahující nejlepší formulaci zásady nevměšování, již bylo Valné shromáždění s to dosáhnout v současné době²⁰⁾ a autentický výklad zásady nevměšování, bude nepochybně v nejbližších letech středem intenzivního zájmu států i nauky při posuzování všech otázek nevměšování a zejména při zjišťování krajních hranic povinnosti neintervence. Socialistické a neangažované státy spolu s pokrokovou naukou mezinárodního práva ji považují za minimální standard chování států, který lze v dalším vývoji ještě prohloubit a doplnit tak, aby nezůstaly žádné právní skuliny pro nedovolené zásahy států do vnitřních a vnějších záležitostí druhých zemí. Ze strany západních mocností a některých teoretiků třeba naopak počítat ještě s útoky proti Deklaraci o nevměšování, a to jak proti její závazné právní povaze, tak proti jejímu daleko jdoucímu obsahu. O tom svědčí i poslední západní návrh definice zásady nevměšování, předložený na zasedání zvláštního výboru 1967 delegací Velké Británie,²¹⁾ jenž je v některých směrech pod normativní úrovní vytýčenou Deklarací a je s ní v určitých bodech v rozporu.²²⁾

Britský návrh i nedávná vystoupení západních delegátů ve zvláštním výboru 1967²³⁾ nejsou posledními útoky proti zásadě nevměšování i jejímu nejmodernějšímu přetlumočení, Deklaraci o nevměšování. Dokud budou existovat státy provádějící dravou imperialistickou zahraniční politiku, dotud budou hledět používat k prosazování svých egoistických cílů i intervence v nejrůznější podobě. Do té doby třeba rovněž počítat s pokusy o omezování povinností plynoucích ze zásady nevměšování a o legalizování některých forem vměšování.

3. POJEM „VMĚŠOVÁNÍ“

Ačkoliv zásada nevměšování je dnes v praxi států i v nauce považována za všeobecně uznanou normu mezinárodního práva, existovaly a dosud existují odlišné názory na to, *co všechno zahrnout pod pojem vměšování.*

¹⁹⁾ Dok. A/RES/2225/XXI. Pro tuto rezoluci hlasovalo 114 států, žádný proti a dvě delegace se zdržely hlasování.

²⁰⁾ Názor delegáta Mexika ve zvláštním výboru 1967 (dok. A/AC.125/SR.72, str. 9).

²¹⁾ Dok. A/AC.125/L.44.

²²⁾ Viz vystoupení čs. delegáta ve zvláštním výboru 1967 (dok. A/AC.125/SR.71, str. 8); sovětského (tamtéž, str. 12); polského (dok. A/AC.125/SR.72, str. 23–24); rumunského (dok. A/AC.125/SR.73, str. 5); indického (dok. A/AC.125/SR.72, str. 13); ghanského (dok. A/AC.125/SR.72, str. 16); argentinského (dok. A/AC.125/SR.72, str. 17 až 18); nigerijského (dok. A/AC.125/SR.72, str. 20).

²³⁾ Vystoupení delegáta Velké Británie (dok. A/AC.125/SR.71, str. 3–4), Spojených států amerických (dok. A/AC.125/SR.72, str. 3 a násl.).

Tyto názory jsou ve většině případů jen odrazem odlišných pozic a koncepcí, jež vůči nevměšování zastávají hlavní skupiny států a směry nauky. Jako v jiných doménách mezinárodního práva, i na tomto poli se ostře střetávaly a střetávají dvě odlišné koncepce: jedna usiluje o znemožnění jakéhokoli cizího zásahu do vnitřních a vnějších záležitostí států v zájmu jejich svobodného rozvoje a rovnoprávné spolupráce mezi nimi jako svrchovanými partnery; druhá naopak hledí právně zajistit možnost zásahu a ovlivňování vývoje zvenčí v druhých zemích, násilné změny jejich vnitřních nebo vnějších záležitostí. V průběhu vývoje zásady nevměšování prvá tendence postupně převládala, což mělo za následek rozšiřování závazků plynoucích ze zásady nevměšování tak, že dnes se za intervenci považuje *každý přímý nebo nepřímý* zásah státu, z jakéhokoli důvodu, do vnitřních nebo vnějších záležitostí jiného státu.

Při určování znaků intervence bývá *donucení* a *nátlak* počítán jako charakteristikon vměšování a připisuje se jim menší nebo větší význam.

Západní nauka i praxe imperialistických států přeceňuje prvek násilí a snaží se dokazovat, že pouze násilný, diktátorský zásah, provázený použitím síly, a to ozbrojené, je mezinárodním právem zakázaný. Jiné druhy nátlaku, včetně hospodářského nebo politického, prý mezinárodní právo připouští.²⁴⁾

I když docházelo velmi často v mezistátní praxi k porušování zásady nevměšování právě formou tzv. diktátorského zásahu,²⁵⁾ má vměšování i řadu jiných, *skrytých forem*.

Násilí nebo nátlak intervenujícího státu na oběť vměšování nepochybně představuje důležitou a obvyklou složku vměšování, nemusí být však nezbytným elementem, protože ke vnucení vůle druhému státu může dojít i s pomocí nenásilných prostředků. Za určitých okolností, ve vztazích mezi fakticky nerovnými nebo podřízenými partnery, může být intervencí i pomoc, doporučení, pokyn, půjčka nebo dar. Stejně tak lze intervenovat, aniž by stát vůbec jednal: postačí nečinnost, trpění jistého jednání nebo stavu na svém území nebo opomenutí vykonávat některé povinnosti uložené mezinárodním právem. Vlášda, která trpí na svém území výcvik jednotek, jichž má být použito k ozbrojené intervenci proti druhému státu, dopouští se nepochybně intervence.

Násilí je tedy jen *jedním*, nikoli však výlučným znakem intervence. I nenásilná forma intervence může mít stejné účinky a důsledky jako násilná forma vměšování a může zbavit dotýčný stát volnosti a svobody.²⁶⁾

Násilí nebo nenásilné prostředky při provádění intervence ovlivňují formu vměšování, avšak nikoli její podstatu. Na vměšování se nic ne-

²⁴⁾ Názory delegátů Spojených států amerických (dok. A/AC.119/SR.29, str. 10–11), Velké Británie (dok. A/AC.119/SR.26, str. 6) nebo Francie (dok. A/AC.119/SR.28, str. 10); výklad pojmu „síla“ v britském návrhu (dok. A/AC.119/L.8).

²⁵⁾ „Dictatorial interference“ podle Oppenheima-Lauterpachta, cit. dílo, str. 305; Stowell, *Intervention in International Law*, 1921, str. 318; Lawrence, *Principles of International Law*, 5. vydání, 1913, str. 124.

²⁶⁾ G. Mencer, K zásadě nevměšování, str. 25.

mění, provádí-li se za doprovodu nátlaku nebo bez něho.²⁷⁾ Mezinárodní právo zakazuje jakoukoli formu vměšování, tedy i nenásilnou, ať již skutečně nebo zdánlivě. Deklarace o nevměšování z r. 1965 je v tomto bodě jednoznačná: zapovídá jakékoli formy vměšování.²⁸⁾

Za intervenci je třeba považovat *každé vnucování vůle* jednoho státu jinému státu. Nezáleží přitom, zda je intervenující stát provádí zjevně, s vyhrůžkou donucení ozbrojenou mocí nebo hospodářským a jiným nátlakem, nebo zda se jej dopouští skrytě, přímou podporou opozičních skupin ve státě, podplácením tisku apod.²⁹⁾

Někteří buržoazní autoři připisují značný význam otázce *úmyslu* intervenujícího státu a dospívají dokonce k názoru, že o intervenci v pravém slova smyslu lze hovořit pouze tehdy, když intervent měl úmysl vměšovat se.³⁰⁾ Prvek úmyslu však nepatří nezbytně do právní problematiky intervence a podmiňování intervence přítomností tohoto znaku zbytečně oslabuje všeobecnou a absolutní platnost zásady nevměšování.

Intervence představuje objektivně zásah do svrchovaných práv jiného státu, který má za následek porušení jeho svrchovanosti. Nelze ji proto legalizovat ani neutralizovat případným prohlášením intervenenta, že neměl v úmyslu intervenovat. Ani neúmyslné vměšování nesuspenduje důvody, pro něž je nevměšování nepřipustné podle mezinárodního práva, nečiní je neúčinnými a ani nezmenšuje účinky nastalého porušení svrchovanosti dotyčného státu. Mezinárodní právo zakazuje jisté činy jako intervenční *pro jejich podstatu* a nikoli s ohledem na jejich případnou dolosní povahu. Prvek úmyslu je irrelevantní též proto, že intervence je vnucováním cizí vůle, a tam, kde je pokus o vnucování vůle, lze předpokládat i úmysl, i kdyby nebyl zjevný. Zvláštní vyzvedávání úmyslu jako podmínky existence intervence je tudíž zbytečné a navíc oslabuje absolutní zákaz vměšování tím, že zavádí pojem neúmyslné intervence jako nějakého menšího zla.

Podobně jako jiné základní zásady mezinárodního práva, zásada nevměšování se vztahuje *na všechny svrchované státy*. Ani hospodářská nebo politická zaostalost, ani fiktivní nedostatky ve společenském zřízení nebo politickém režimu, ani strategické nebo jiné úvahy druhých států nemohou sloužit za záminku pro to, aby byly některé státy vyloučeny ze sféry platnosti zásady nevměšování. I Charta OSN, která zapovídá Organizaci spojených národů vměšování do vnitřních záležitostí států, nerozlišuje mezi tou nebo onou skupinou států a vychází z toho, že zásada nevměšování se vztahuje plně na všechny státy.³¹⁾

Zákaz vměšování do vnitřních záležitostí států se vztahuje i na mezi-

²⁷⁾ Srov. vystoupení rumunského delegáta ve zvláštním výboru 1967 (dok. A/AC.125/SR.73, str. 5).

²⁸⁾ Odst. 1 a 2 Deklarace.

²⁹⁾ Outrata Vl., Mezinárodní právo veřejné, Praha 1960, str. 66.

³⁰⁾ Redslob R., Histoire des grands principes du droit des gens, Paříž 1923, str. 510, nebo Delbez L., Manuel de droit international public, Paříž 1951, str. 194 a násl.

³¹⁾ Článek 2, odst. 7 Charty.

národní organizace, jež mívají ve svých ustavujících dokumentech ustanovení o tom, že nesmí zasahovat do vnitřních záležitostí členských států.³²⁾ Takový zákaz platí pro všechny orgány dotyčné mezinárodní organizace. V praktické činnosti mezinárodních organizací, podobně jako v mezistátních vztazích, docházelo nejednou k pokusům o zneužití mezinárodní organizace k zásahu do vnitřních záležitostí některých členů.

Na druhé straně však za vměšování nelze považovat *kolektivní akce* Organizace spojených národů *proti rušitelům mezinárodního míru*, podnikané podle kapitoly VII Charty.³³⁾ Kapitola VII pojednává o akcích při ohrožení míru, porušení míru a činech útočných, které jsou předmětem zájmu celého mezinárodního společenství a nepatří v důsledku zvláštních závazků převzatých v Chartě do vnitřních věcí kteréhokoli státu.³⁴⁾ Rada bezpečnosti se může podle tohoto ustanovení uchýlit k preventivní nebo donucovací akci, v případě potřeby podle článku 42 i k ozbrojené síle, jestliže rozhodne, že došlo k ohrožení míru, porušení míru nebo útočnému činu, za účelem udržení nebo obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti. Rada ovšem není oprávněna podniknout opatření přesahující hranice nezbytné donucovací akce, potřebné k udržení nebo obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti.

Intervencí není ani projednávání otázek *rasové diskriminace, apartheidu, genocidia a hrubého porušování lidských práv* v orgánech OSN.³⁵⁾ Tyto otázky se považují podle příslušných rezolucí Valného shromáždění za otázky mezinárodního zájmu³⁶⁾ a případné zásahy Organizace spojených národů, směřující k obnovení lidské důstojnosti a k osvobození obyvatelstva nacházejícího se pod cizím panstvím, třeba považovat za akt, který zabývá lidstvo mezinárodního napětí.³⁷⁾

Hovořit o vměšování není na místě ani v případě *pomoci států národům* nebo územím pod koloniálním panstvím, *bojujícím za nezávislost*.³⁸⁾ Koloniální mocnosti nemohou proti takovým akcím druhých států účinně namítat, že představují vměšování do jejich vnitřních záležitostí. Mezinárodní právo považuje od doby přijetí Charty OSN otázky národně osvobozenického protikoloniálního boje za otázky mezinárodního zájmu a

³²⁾ Článek I. Ústavy UNESCO (UNTS, vol. 4, str. 278).

³³⁾ Článek 2, odst. 7 Charty. Někdy se v této souvislosti hovoří nesprávně o „dovolené intervenci“ [viz projevy Kolumbie v právním výboru XX. valného shromáždění (dok. A/AC.6/SR.883, str. 9), Nigérie (tamtéž, str. 10), nebo Senegalu (tamtéž, SR.889, str. 9)].

³⁴⁾ Q. Wright, *The Prevention of Aggression*, AJIL, 1956, č. 3, str. 515.

³⁵⁾ Srov. Černičenko S. V., *Prava člověka i princip nevměšatelsťva v Ústavě Organizací Objedinných Nací, SJMP, 1964–1965*, str. 178–179.

³⁶⁾ Deklarace o poskytnutí nezávislosti koloniálním zemím a národům (dok. A/RES/1514/XV), Deklarace o odstranění všech forem rasové diskriminace (dok. A/RES/1904/XVIII) nebo rezoluce o plnění Deklarace o poskytnutí nezávislosti koloniálním zemím a národům (dok. A/RES/2189/XXI).

³⁷⁾ Viz vystoupení Mali v právním výboru XX. Valného shromáždění (dok. A/C.6/SR.882, str. 13–14) nebo Středoafrické republiky (tamtéž, SR.884, str. 9), Sýrie (tamtéž, SR.884, str. 16) a Senegalu (tamtéž, SR.889, str. 9).

³⁸⁾ Srov. projevy delegace Sjediněné arabské republiky (dok. A/C.6/SR.875, str. 17) nebo Mali (dok. A/C.6/SR.882, str. 13) v právním výboru XX. Valného shromáždění.

Valné shromáždění v několika svých rezolucích z poslední doby dokonce naléhavě vyzvalo státy, aby pomáhaly materiálně i morálně národně osvobozenckému hnutí v boji za nezávislost.³⁹⁾

Vměšováním není ani *normální zákrok diplomata* u přijímajícího státu, prováděný v souladu s mezinárodním právem a směřující k ochraně zájmů vysílajícího státu nebo jeho občanů.⁴⁰⁾

Intervencí posléze nejsou ani *běžné konzultace* mezi státy, jednání o otázkách společného zájmu, uzavírání dohod mezi státy, zprostředkování nebo dobré služby, pokud při nich státy plně respektují zásadu svrchované rovnosti, a jiné všeobecně uznané zásady a normy mezinárodního práva. Tyto formy mezistátních styků, při nichž se státy navzájem ovlivňují, vzájemně se informují a dosahují kompromisních řešení, jsou běžnými způsoby vedení zahraniční politiky a každodenní život mezinárodního společenství by byl bez nich nepředstavitelný. Bez jejich používání by ani nebylo možné rozvíjení vzájemných styků mezi státy a vzájemná spolupráce mezi nimi, což jsou předpoklady dalšího mírového rozvoje světa a lidstva.

Z druhé strany však, i když mezinárodní vztahy nezbytně počítají s jistou mírou ovlivňování nebo tlaku jednoho státu na druhý, existují jisté typy nebo stupně nátlaku, jež jsou protiprávní. V této souvislosti uváděl mexický delegát zajímavý příklad protiprávního nátlaku určitého státu, který zakázal dovoz určitých produktů z jedné země ze zdravotních důvodů, přičemž však dovolil dovoz téhož produktu z jiné země téže ekologické oblasti s cílem donutit prvou zemi, aby se chovala určitým způsobem v jisté mezinárodní organizaci.⁴¹⁾

4. POJEM VNITŘNÍCH A VNĚJŠÍCH ZÁLEŽITOSTÍ

Zásada nevměšování znamená právo každého státu, aby nebyl rušen ve výkonu *svých vnitřních a vnějších záležitostí* mocenskými zásahy jiného státu. V literatuře i v praxi států existovaly donedávna a zčásti i existují dále rozdílné názory na to, co považovat za vnitřní otázky státu a zejména na otázku, zda povinnost nevměšování se týká i vnějších záležitostí států.

I když pojem vnitřních věcí není blíže vyložen v žádné obecné mezinárodně právní normě, ani v Chartě OSN, jež jim nicméně operuje, nepochybně existují věci, které patří do vnitřní pravomoci státu a v nichž má stát *naprostou svobodu jednání*.⁴²⁾ Jedinou univerzální přijatelnou definicí vnitřních záležitostí státu by byla patrně ta, která by pokryla široké pole moci, kterou si každý stát vyhradil pro sebe a jež je ohraničena pouze obyčejovým mezinárodním právem a smluvními závazky, které stát pře-

³⁹⁾ Dok. A/RES/2105/XX, 2131/XX a 2189/XXI, odst. 7 operativní části.

⁴⁰⁾ G. Mencer, Zásada nevměšování a diplomatické právo, ČMP, 1967, čís. 3, str. 208.

⁴¹⁾ Mexiko v právním výboru XX. VS 1. prosince 1965 (A/C.6/SR.386, str. 15).

⁴²⁾ Viz zprávu zpravodaje výboru I/1 na zakládající konferenci v San Francisku.

vzal.⁴³⁾ V tomto smyslu spadají *vnitřní záležitosti v jedno se státní svrchovaností*.⁴⁴⁾

Obsah pojmu vnitřní věci není neměnný a s rozvojem mezinárodního práva převzaly státy závazky v oborech dříve pokládaných za oblast vyhrazenou výlučně vnitrostátní úpravě. Chartou OSN přijaly státy závazek respektování lidských práv nebo povinnost mezinárodní spolupráce na poli hospodářském, sociálním, kulturním či humanitním. Na tento dynamický rys vnitřních záležitostí poukázal správně Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti ve svém posudku o výkladu článku 15, odst. 8 Paktu Společnosti národů, když prohlásil, že „otázka, zda určitá věc je či není výlučně v jurisdikci státu, je v podstatě relativní otázkou, jež závisí na vývoji mezinárodních vztahů“.⁴⁵⁾

Při rozhodování otázky, co považovat za vnitřní věci a co nikoli, hraje významnou úlohu jak současný stav mezinárodního práva, tak i okolnosti daného případu, politická kritéria, i praxe států a OSN.⁴⁶⁾ Nepochybně však sféra vnitřních věcí existuje, jinak by zanikla suverenita států a ve svých důsledcích i současné mezinárodní právo, které je založeno na existenci suverénních států. Obecné mezinárodní právo může některé tyto otázky upravovat jen se souhlasem států a pak za jistých okolností přestávají být vnitřními věcmi. Současné mezinárodní právo však neupravuje celou řadu oblastí, nejen ve věcech tradičně považovaných za vnitřní věci, ale i ve vztazích mezi státy (např. téměř celou oblast hospodářských vztahů). Proto je plně na místě vymezit pojem vnitřních věcí, aby bylo jasno, kterou oblast činnosti států chrání zásada nevměšování a aby se zabránilo nedorozuměním a napětí mezi státy, vznikajícím často právě v důsledku zásahu do této rezervované domény každého suverénního státu.

V klasickém mezinárodním právu patřilo mezi věci ve vnitřní pravomoci států především právo organizovat vlastní vnitřní politický systém, právo legislativy, otázky občanství, práva a postavení vlastních občanů a cizinců, otázky pracovního práva a sociální politiky, celní otázky, otázky trestního práva a trestního řízení a občanského práva a občanskoprávního řízení apod.

S vývojem mezinárodního práva a mezinárodních vztahů se za svobodného souhlasu států okruh těchto věcí *zmenšuje* a namísto *původní volnosti* nastupuje pro státy z mezinárodního práva *povinnost určitého chování*. Např. otázky prostituce a narkotik, které dříve spadaly do výlučné

⁴³⁾ Podle Tomka vnitrostátní přestává být záležitost upravená všeobecnými normami mezinárodního práva smluvního nebo obyčejového. (J. Tomko, Vnútorná pravomoc štátov a OSN, Bratislava 1960, str. 170–171.)

⁴⁴⁾ Ninčić píše, že vnitřní pravomoc státu není nic jiného než vnitřní forma státní nezávislosti (D. Ninčić, Član 2 stav 7 Povelje Ujedinjenih nacija i problem vnutrašnje nadležnosti država, Jugoslovenska revija za medjunarodno pravo, 1954, čís. 3, str. 22).

⁴⁵⁾ PCIJ, Ser. B, Advisory Opinion No. 4, str. 24.

⁴⁶⁾ Tomko zdůrazňuje, že „kritéria“, podle kterých se má rozhodnout, zda záležitost patří nebo nepatří do vnitřní pravomoci států, mohou být jak právní, tak i politická“. (J. Tomko, cit. dílo, str. 107.)

pravomoci států, jsou nyní uznávány za předmět mezinárodního zájmu a upraveny mezinárodními dohodami. Podobně se mění i pohled na otázku základních lidských práv a svobod a na zacházení s vlastními občany.

Při výkonu svých práv vyplývajících ze suverenity nesmí ovšem stát porušovat práva jiných států, ani takové porušování svojí suverenitou ospravedlňovat. Podobně ani v oblasti dosud neupravené mezinárodním právem nemá subjekt mezinárodního práva absolutní volnost jednání. Volnost jednání je dána jen potud, pokud nenaráží na analogickou volnost ostatních subjektů, případně na obecný zájem společnosti jako celku.

Při veškeré obtížnosti definování vnitřních věcí, s ohledem na zmíněnou relativnost tohoto pojmu a na právní, politické a jiné okolnosti každého jednotlivého případu, je možno celkem bezpečně vymezit základní hlavní rysy vnitřních otázek, a to negativně či pozitivně.

Negativně je vymezíme tím, že zjistíme, co podle současného stavu mezinárodního práva a mezinárodní praxe za vnitřní věci *považovat nelze*. Stát se především nemůže vyhnout námitkou vnitřní pravomoci plnění povinností, vyplývajících z *kogentních norem* mezinárodního práva, mezi něž patří především zákaz použití síly nebo hrozby silou v mezinárodních vztazích, povinnost řešení mezinárodních sporů pokojnými prostředky, respektování svrchované rovnosti států a práva sebeurčení národů. Povinnost nevměšování je ostatně sama takovou imperativní normou.⁴⁷⁾ Největší význam, zdůrazněný druhou větou článku 2/7 Charty, je třeba zde přikládat oblasti ohrožení míru, udržení míru a útočných činů. Opatření podniknutá při výkonu vnitřní pravomoci jimi přestávají být, jestliže dosáhnou stupně zakládajícího kompetenci Rady bezpečnosti.

V poválečném vývoji bylo obecně přijato, že vnitřní pravomoc států je omezena a předmětem mezinárodního zájmu se stává porušování *základních lidských práv a svobod*, zakotvených v článku 1 a 55 Charty.⁴⁸⁾ Mezi taková porušování patří politika apartheidu, genocidia a jiné případy, které vyvolávají odůvodněné obavy celé světové veřejnosti. Zásah mezinárodního společenství je zde odůvodněn zájmy lidstva.

Z pozitivního hlediska je možno říci, že mezi věci patřící do vnitřní pravomoci států, do nichž není dovoleno vměšování jiných států nebo mezinárodní organizace, patří především *svobodná volba společenského a státního zřízení*, včetně formy vlády, vnitřního pořádku a politické organizace společnosti a veřejné správy, sociálně ekonomické podstaty, organizace hospodářství, zastupitelského systému, zahraničně politických styků, soudního systému, obrany státu apod.⁴⁹⁾

Výjimka by byla možná jediné u fašistické nebo podobné formy vlády,

⁴⁷⁾ Srov. J. Žourek, Zásada závaznosti mezinárodních smluv a její dosah, Studie z mezinárodního práva, 12, Praha 1967, str. 74–76.

⁴⁸⁾ Srov. např. stanovisko Kypru (A/C.6/SR.822, str. 5), Finska (A/C.6/SR.822, str. 15), Švédska (A/C.6/SR.806, str. 14), Alžírsko (A/C.6/SR.878, str. 4), Mali (A/C.6/SR.882, str. 13–14), Středoafričské republiky (A/C.6/SR.884, str. 9).

⁴⁹⁾ Tomko uvádí jako příklad vnitřních věcí státní a společenské zřízení, formu vlády, ústavu, volby apod. (J. Tomko, cit. dílo, str. 174).

jejíž politika ohrožuje mezinárodní mír a bezpečnost. Zde se nevylučuje případná akce Organizace spojených národů podle kapitoly VII Charty.

Dále mezi věci ve vnitřní pravomoci patří *hospodářská, sociální a kulturní politika státu*, včetně styků s jinými státy, celních tarifů, daní, cen, dovozních a vývozních omezení, měnových opatření, plánování apod., pokud by činností na těchto úsecích nebyly porušovány platné mezinárodní dohody nebo normy obyčejového mezinárodního práva. Náleží zde i otázky *zacházení s vlastními občany a cizinci* na svém území, pokud by nedošlo k hrubému porušování základních lidských práv a svobod nebo platných mezinárodních smluv. Vnitřní záležitostí je i úprava vztahů občanů a orgánů státu, ochrana občanů v zahraničí, v mezích dovolených mezinárodním právem, a všeobecně otázky občanství, včetně otázek imigračních.

Vnitřní záležitostí je i *občanská válka* a jakýkoli vnitřní konflikt. Pouze zásah jiného státu do občanské války by z ní případně mohl učinit i mezinárodní záležitost.⁵⁰⁾

Zásada nevměšování v moderním pojetí zahrnuje pod pojem vnitřních věcí i *vnější záležitosti státu*. Před vměšováním zvenčí je soudobým mezinárodním právem chráněna nejen vnitřní jurisdikce nezávislého státu, ale i jeho výlučná zahraniční kompetence, na jejímž základě stát rozhoduje o své zahraniční politice, o stycích s druhými státy, o své účasti na mezinárodních konferencích, na mezinárodních smlouvách a v mezinárodních organizacích. I tato vnější oblast činnosti státu patří k rezervované doméně, do níž se druhé státy nemají co vměšovat. Zásada nevměšování zajišťuje státům výkon nezávislé zahraniční politiky a rovnoprávné postavení vůči ostatním členům mezinárodního společenství, jakož je i chrání před zásahem ze strany mezinárodních organizací.

Vměšování do vnějších věcí států se považuje za zakázáno v Deklaraci o nevměšování,⁵¹⁾ v řadě významných dokumentů vypracovaných americkými státy i v pracích mnoha autorů.⁵²⁾ Regionální meziamerické smlouvy zakazují vměšování jak do vnitřních, tak i vnějších věcí: článek 8 Úmluvy z Montevidea o právech a povinnostech států z r. 1933,⁵³⁾ dodatkový protokol o neintervenci z roku 1936, sjednaný na mezinárodní konferenci pro zachování míru v Buenos Aires⁵⁴⁾ a zejména článek 15 Charty Organizace amerických států, podepsaný v Bogotě v r. 1948.⁵⁵⁾

Jak vnitřní, tak i vnější věci jsou atributy suverenity, neboť stát na základě své svrchovanosti a v mezích mezinárodního práva svobodně

⁵⁰⁾ Stanovisko delegáta Itálie v VI. výboru, dok. A/C.6/SR.821, str. 6.

⁵¹⁾ Odst. 1 operativní části Deklarace.

⁵²⁾ Vl. Outrata, cit. dílo, str. 65; G. Mencer, K zásadě nevměšování, str. 18; Korovin, *Měždunarodnoje pravo*, Moskva 1951, str. 191; L. Le Fur, *Nástin mezinárodního práva veřejného*, Praha 1935, str. 488, 505, 684; Berthould, *La compétence nationale des Etats*, *Schweizerisches Jahrbuch für internationales Recht*, sv. IV, str. 68.

⁵³⁾ The International Conferences of American States, First Suppl., 1933–1940, str. 122.

⁵⁴⁾ Hudson, *International Legislation*, sv. VI, str. 626–629.

⁵⁵⁾ *Annals of the Organization of American States*, sv. I, čís. 1, 1949, str. 77–78.

rozhoduje jak o svých vnitřních věcech, tak i o vnějších vztazích a zahraniční politice. Proto není žádného právního rozdílu mezi vměšováním do vnitřních a vměšováním do vnějších věcí státu a pod vměšováním do vnitřních věcí se rozumí i vměšování do vnějších věcí. O tom svědčí i znění Deklarace obsažené v rezoluci 2131/XX, jež je nadepsána Deklarace o nepřipustnosti vměšování do vnitřních věcí států, avšak v odst. 1 zakazuje vměšování jak do vnitřních, tak i vnějších věcí státu.

Pokusy o vylučování vnějších záležitostí států z domény chráněné mezinárodním právem před zásahem odjinud nejsou tudíž v souladu se soudobým stavem mezinárodního práva v tomto odvětví a směřují k ospravedlnování různých zákroků zvenčí do svobodného rozhodování států o jejich zahraniční politice, o výběru obchodních partnerů, politických spojenců, účasti na mezinárodních konferencích, podílení se na činnosti mezinárodních organizací apod. K tomu směřoval britský návrh definice nevměšování, předložený ve zvláštním výboru 1967.⁵⁶⁾ Byl proto oprávněně kritizován jak delegacemi neangažovaných, tak i socialistických zemí a označen za nepřijatelný, jelikož je v rozporu s Deklarací o nevměšování a s platným mezinárodním právem.⁵⁷⁾

5. ZAKÁZANÉ FORMY VMĚŠOVÁNÍ

Vměšování do vnitřních záležitostí států může mít *nejrůznější formy*, jako je použití nebo hrozba silou, politický a hospodářský nátlak, diplomacie překračující meze povolené mezinárodním právem, otevřená či skrytá podvrtná činnost, zásah s prvkem násilí nebo i bez něho, provedený individuálně či kolektivně. Vměšování se nejčastěji projevuje činností, ale může vzniknout také opomenutím něco učinit, např. zabránit použití svého území pro vměšování proti jinému státu. Vměšování do vnitřních záležitostí státu je zakázáno ve všech formách a projevech, a z jakéhokoli důvodu, jak již bylo zdůrazněno výše.

Ozbrojenou intervenci a všechny ostatní formy zasahování nebo pokusy o *ohrožení osobnosti státu*, nebo jeho politických, hospodářských a kulturních součástí zakázala Deklarace VS OSN 2131/XX jako *nejnebezpečnější formu vměšování* a pranýřovala ji před ostatními druhy intervence.⁵⁸⁾

Tento zákaz vměšování zahrnuje především vměšování s použitím síly nebo hrozby silou, jako nejvýraznější způsob donucení, jako vměšování *par excellence*. Zákaz vměšování s použitím síly nebo hrozby silou a všeobecný zákaz použití síly nebo hrozby silou proti politické nezávislosti státu, nebo jakýmkoli jiným způsobem neslučitelným s cíli OSN, zakot-

⁵⁶⁾ Dok. A/AC.125/L.44.

⁵⁷⁾ Delegací ČSSR (dok. A/AC.125/SR.71, str. 8), SSSR (tamtéž, str. 12), Polska (dok. A/AC.125/SR.72, str. 23–24), Indie (tamtéž, str. 13), Ghany (tamtéž, str. 16), Nigérie (tamtéž, str. 20) a Argentiny (tamtéž, str. 17–18).

⁵⁸⁾ Odst. 1 operativní části Deklarace nebo v podobném znění i článek 15 Charty Organizace amerických států.

vený v článku 2, odst. 4 Charty, se v tomto smyslu do určité míry překrývají a Deklarace o nevměšování považuje ozbrojenou intervenci za souznačnou s agresí.⁵⁹⁾

Zakázány jsou rovněž i všechny ostatní způsoby vměšování, které by ohrožovaly samu osobnost státu nebo jeho podstatné součásti. Ohrožení kteréhokoli ze základních znaků, součástí státu, jako je jeho politická, hospodářská a kulturní nezávislost, výkon spravedlnosti apod., mohou přivodit nejen podrobení vůle státu, ale ohrozit jeho samotnou existenci. Destrukce subjektu mezinárodního práva nebo jeho podstatných součástí, které tato forma vměšování může mít za následek, ji činí krajně nebezpečnou pro mírové soužití a mezinárodní mír.

Hospodářská, politická nebo jakákoli jiná opatření, jejichž cílem je donucení jiného státu k podřízení výkonu jeho svrchovaných práv nebo k získání od něho jakýchkoli výhod, jsou rovněž zakázána mezinárodním právem. Tato forma vměšování je v rozporu s článkem 2, odst. 1 a články 55 a 56 Charty, je zakázána odst. 2 Deklarace 2131/XX a v poněkud málo odlišném znění také v článku 16 Charty OAS,⁶⁰⁾ jakož i v dokumentu týkajícím se porušení zásady nevměšování, přijatém Meziamerickým právnickým výborem v r. 1959.⁶¹⁾ Nátlak na jiné země byl odsouzen dále např. v bodu 6 Bandungské deklarace a získání zvláštních výhod s použitím násilí v návrhu Deklarace práv a povinností států z r. 1946.⁶²⁾

V této formulaci je obsažena jedna z nejdůležitějších současných forem vměšování, většinou skrytého, která v mnoha případech nahradila dřívější otevřené používání nebo hrozbu silou. Politické, hospodářské a jiné druhy nátlaku, které sledují uvedené cíle, ohrožují suverenitu státu a jeho politickou nezávislost, případně právo na sebeurčení a je třeba je pokládat za mezinárodním právem zakázané.

V této formě zakázaného vměšování se obvykle projevuje *neokolonialismus*, tj. úsilí bývalé koloniální mocnosti udržet v závislosti nátlakem hospodářským nebo politickým bývalé koloniální území po jeho nabytí nezávislosti. V praxi imperialistických států je k uvedeným cílům používána hospodářská, vojenská a technická pomoc,⁶³⁾ půjčky na nákupy zbraní, kterými se stát zadlužuje a dostává do závislosti a kdy tzv. pomoc je všeobecně používána k politickým cílům a stát je nucen přijmout takové podmínky, které jej zbavují samostatnosti a nezávislosti.⁶⁴⁾

Neméně nebezpečnou formou nezákonného vměšování je organizování, pomoc, podněcování, financování, povzbuzování nebo trpění *podvrtné, teroristické a ozbrojené činnosti*, směřující k násilnému svržení režimu

⁵⁹⁾ Ve svém 7 odst. preambule.

⁶⁰⁾ „Žádný stát nesmí používat nebo povzbuzovat použití donucovacích opatření hospodářské nebo politické povahy za účelem přinucení svrchované vůle jiného státu a získání od něho výhod jakéhokoli druhu.“

⁶¹⁾ A/C.6/L.537/Rev.1, str. 192.

⁶²⁾ A/C.6/L.537/Rev.1, str. 185.

⁶³⁾ Viz vystoupení delegáta Keni ve zvláštním výboru 1967 (dok. A/AC.125/SR.72, str. 21).

⁶⁴⁾ I. V. Samyslovskij, Panča šila, Moskva 1956, str. 18.

v jiném státě, jakož i vměšování do občanské války ve druhé zemi zakázané v odst. 2 Deklarace 2131/XX.

Jednotlivé projevy této formy jsou zakázány nebo odsouzeny také v řadě dalších důležitých mezinárodních a mezinárodně právních dokumentů. Tak článek III, odst. 5 Charty Organizace africké jednoty zakazuje podvratnou činnost a politické atentáty. Článek 17 Charty OAS zakazuje přímé i nepřímé použití síly z jakéhokoli důvodu proti území jiného státu. Závazek nepovolit na svém území vytváření, financování, podporu, nábor nebo trpění skupin, jejichž cílem je ozbrojený boj proti druhému státu a zabránit činnosti skupin, jejichž cílem je svržení nebo příprava na svržení nebo změnu politického nebo sociálního zřízení v druhém státě, obsahuje výměna dopisů mezi SSSR a USA ze 16. 11. 1933.⁶⁵⁾ Odsouzení podvratné činnosti ze strany sousedních států a výzvu nedovolit používání území jako základny pro takovou činnost nebo financování odštěpeneckých sil obsahuje deklarace hlav afrických států a vlád, přijatá v Monrovii v květnu 1961.⁶⁶⁾ K potlačení podpory nebo rozněcování občanské války byla mezi americkými republikami uzavřena v Havaně v r. 1928 zvláštní smlouva.⁶⁷⁾ V rámci Společnosti národů byla v r. 1937 uzavřena Úmluva o předcházení a trestání terorismu.⁶⁸⁾

Valné shromáždění OSN ve své rezoluci 380/V výslovně odsoudilo vměšování států do vnitřních záležitostí jiného státu za účelem změny jeho zákonně ustavené vlády s použitím síly nebo hrozbou síly. V rezoluci 290/IV VS vyzvalo všechny národy zdržet se jakýchkoliv hrozeb nebo činů, přímých nebo nepřímých, namířených na ohrožení svobody a nezávislosti kteréhokoli státu, nebo podněcování občanské války a rozvracení vůle lidu v kterémkoli státě.

Při jednání o právních zásadách mírového soužití různé projevy tohoto způsobu vměšování odsoudila řada států, např. Maroko, Sýrie, Spojené království, Cejlon, Brazílie, Filipíny, Thajsko, Jamajka, Nigérie, Indonésie,⁶⁹⁾ v písemných návrzích Jugoslávie, Mexiko, Ghana a Indie.⁷⁰⁾ A později Indie, Libanon, SAR, Sýrie a Jugoslávie a dále Austrálie, Kanada, Francie, Itálie, Spojené království a Spojené státy a ve zvláštním návrhu též Ghana.⁷¹⁾ Československo ve svém návrhu rezoluce⁷²⁾ navrhlo převzetí plného znění Deklarace 2131/XX, která tuto formu vměšování odsoudila.

Podvratná činnost je dnes rozšířenou a nebezpečnou formou vměšování, projevující se nejrůznějším způsobem, ať již nepřátelskou propagandou, politickými atentáty, psychologickou válkou, podněcováním k nepokojům a k povstání nebo k násilnému svržení vlád, ať již silami zvenčí či menši-

⁶⁵⁾ AJIL, sv. 28, 1934, Official Documents, str. 3—4.

⁶⁶⁾ Legum, Colin, Pan-Africanism, New York 1962, str. 198.

⁶⁷⁾ Hudson, International Legislation, sv. IV, str. 2418—2419.

⁶⁸⁾ Hudson, International Legislation, sv. VII, str. 862—872.

⁶⁹⁾ Dok. A/AC.119/L.1, str. 88—90.

⁷⁰⁾ Dok. A/5746, str. 135.

⁷¹⁾ Dok. A/6230, str. 141.

⁷²⁾ Dok. A/AC.125/L.16.

novými skupinami zevnitř. V některých oblastech světa zahrnuje tato forma vměšování i organizování, výcvik, financování a řízení teroristů a teroristických skupin, vysílaných na území druhého státu k podvrtné činnosti, diverzi, infiltraci a sabotáži a poskytování zbraní a jiného válečného materiálu těmto jednotlivcům a skupinám.

Státy mají podle mezinárodního práva povinnost *zabránit* tomu, aby jejich území bylo používáno ať vlastními občany či cizinci k *podvrtné činnosti proti jinému státu*.⁷³⁾ Nezákonná je každá taková činnost, nejen prováděná vládou jiného státu, ale jí pouze schvalovaná nebo trpěná. Mezinárodně právní odpovědnost vzniká již při opomenutí přijmout účinná opatření k zamezení takové činnosti.⁷⁴⁾

Nezadatelné právo státu na volbu svého politického, hospodářského, sociálního a kulturního zřízení bylo opětovně potvrzeno v odst. 5 Deklarace 2131/XX. Předtím Bělehradská deklarace neangažovaných států vyzvala k zákazu pokusů o ovládání a vměšování do vnitřních věcí jiných národů a lidu a prohlásila, že „jakýkoli pokus vnutit lidu určitý sociální nebo politický systém silou a zvenčí představuje přímou hrozbu světovému míru“.⁷⁵⁾

Československo již ve svém prvním návrhu na formulaci právních zásad mírového soužití prohlásilo, že „žádný stát nemá právo vnucovat jinému státu nebo národu určitý sociální nebo ústavní systém“.⁷⁶⁾

Návrhy podobného znění předložila i Ghana, Indie a Jugoslávie.⁷⁷⁾ Právo každého státu na svobodnou volbu jeho politického, ekonomického, sociálního a kulturního systému, bez vměšování jiného státu, jakož i právo na volbu formy a stupně spojení s jinými státy, s ohledem na jeho mezinárodní závazky, bylo uznáno i v návrhu Austrálie, Kanady, Francie, Itálie, Spojeného království a USA.⁷⁸⁾

Právo na svobodnou volbu hospodářského, politického, sociálního a ústavního systému je jedním z nejdůležitějších projevů nezávislosti státu. Jakýkoli pokus o vnucení nebo změnu určitého systému se *dotýká samotné podstaty společenského a státního zřízení státu* a může mít nejzávažnější mezinárodní důsledky. Takový pokus je porušením práva na sebeurčení a může být i hrozbou mezinárodnímu míru a bezpečnosti.

Vynucování nebo pokus o *vynucování výhod*, které by znamenaly privilegované postavení cizinců ve srovnání s právy, poskytovanými podle národního práva vlastním občanům, představuje další moderní formu vměšování, příznačnou pro nekoloniální vztahy.

⁷³⁾ Delegát Ghany ve zvláštním výboru 1964 (A/AC.119/SR.29, str. 7).

⁷⁴⁾ Ze zprávy o 5. zasedání Meziamerické Rady právníků, 1965 (dok. OSN/A/CN.4/176, str. 5).

⁷⁵⁾ Dok. A/C.6/L.537/Rev.1, str. 179–180.

⁷⁶⁾ Dok. A/C.6/L.505.

⁷⁷⁾ A/AC.119/L.27.

⁷⁸⁾ A/AC.125/L.13.

Návrh na formulaci takové formy vměšování předložilo při projednávání právních zásad mírového soužití Mexiko,⁷⁹⁾ podporované některými jinými státy, např. Ceylonem, na základě doporučení Meziamerického právníckého výboru z r. 1959.⁸⁰⁾ Stát jak známo v současné době poskytuje v zásadě cizincům stejná práva jako svým občanům a zachází s nimi stejně jako se svými občany. Nic mu však nebrání v tom, aby cizincům poskytl jen základní lidská práva a svobody. Poskytuje-li v důsledku nátlaku zvenčí občanům cizího státu nebo cizím právníckým osobám více práv než svým občanům a privileguje je, pak lze mluvit o nedovoleném vměšování.

Bránění nebo pokus o zabránění jednoho státu vůči druhému, aby svobodně *nakládal se svým přírodním bohatstvím* a národními zdroji třeba rovněž považovat za zvláštní formu vměšování. Mezinárodní právo uznává právo každého státu na nerušené nakládání se svým přírodním bohatstvím a národními zdroji. Formulace tohoto práva nalezla výraz např. v rezolucích Valného shromáždění OSN 626/VII a 1803/XVII.

Při projednávání právních zásad mírového soužití některé státy, např. Jugoslávie a Mexiko,⁸¹⁾ podporované dalšími,⁸²⁾ soudily, že nestačí toto právo jen vyhlásit, že je třeba též učinit opatření k jeho uplatnění a zabránit vměšování, které by jeho realizaci znemožňovalo nebo ztěžovalo. Měly přitom na mysli případy nátlaku vyvíjeného imperialistickými státy na ty země, které se snažily znárodnit majetek cizích společností a využívat samy zdrojů, z nichž se tyto společnosti obohacovaly.

Bránění v *přijetí a provádění zákonů* o záležitostech, patřících do vnitřní pravomoci státu, může být rovněž případem zakázaného vměšování.

Na tuto formu vměšování upozornily při projednávání právních zásad mírového soužití Ghana, Indie a Jugoslávie⁸³⁾ a poté Indie, Libanon, SAR, Sýrie a Jugoslávie⁸⁴⁾ a Ghana⁸⁵⁾ a předtím Meziamerický právnícký výbor ve svém návrhu z r. 1959.

Odsouzení takové formy vměšování směřuje k posílení nezávislosti právního systému států jako součásti nezávislosti států vůbec. Uvedený zákaz se týká jen zákonů upravujících záležitosti patřící do vnitřní pravomoci států, nikoli zákonů, které by svým obsahem porušovaly mezinárodní právo.

Mezi formy vměšování výslovně nezmníněné v Deklaraci 2130/XX, které však byly zdůrazněny různými státy při projednávání právních zásad mírového soužití, je možno posléze zahrnout i *hrozbu přerušení diplomatických styků* s cílem donucení jednoho státu neuznat druhý stát, jakož

⁷⁹⁾ A/AC.119/L.24.

⁸⁰⁾ Pan-American Union, Washington 1959, str. 1 a násl.

⁸¹⁾ A/AC.119/L.7, 24.

⁸²⁾ Např. Írán v právním výboru XX. Valného shromáždění (dok. A/C.6/SR.882, str. 8).

⁸³⁾ A/AC.119/L.27.

⁸⁴⁾ A/AC.125/L.12.

⁸⁵⁾ A/AC.125/L.18.

i učinění uznání vlád nebo udržení diplomatických styků závislým na poskytnutí zvláštních výhod.

Návrhy v tomto smyslu předložilo Československo⁸⁶⁾ a Mexiko,⁸⁷⁾ podporované řadou dalších států, jako Indonésií, Polskem, SSSR, Nigérií aj. při projednávání zásady nevměšování ve zvláštním výboru 1964. Také Meziamerický právníký výbor považoval zneužití uznání vlád v rozporu s normami mezinárodního práva jako prostředku k dosažení neoprávněných výhod za porušení zásady nevměšování.⁸⁸⁾

6. TZV. DOVOLENÉ VMĚŠOVÁNÍ

Podle soudobého mezinárodního práva, interpretovaného v Deklaraci o nevměšování z r. 1965, nemá žádný stát právo vměšovat se do vnitřních nebo vnějších záležitostí druhého státu z *jakéhokoli důvodu*. Mezinárodní právo postupně omezovalo dříve přípustné formy intervence, ospravedlňované represáliemi, ochranou vlastních občanů v cizině, ustanoveními mezinárodní smlouvy, humanitárními důvody nebo sebeobranou, a dospělo v současnosti až k *absolutnímu zákazu vměšování*.⁸⁹⁾

Intervence je protiprávním činem a nehodí se proto používat jejího názvu na činnost mezinárodním právem dovolenou. Stejně tak není správné ani přesné hovořit o tzv. legální intervenci nebo dokonce o tzv. právu na intervenci, protože spojení obou termínů představuje kontradikci, podobně jako nemůže být protiprávní jednání legálním nebo porušení práva právem. Není proto náležité hovořit o „legální intervenci“ a tím méně o „právu na intervenci“.

Mezinárodní soudní dvůr kvalifikoval tzv. právo na intervenci jako „projev politiky síly, politiky, která vedla v minulosti k nejvážnějším zneužitím a která jako taková, přes nedostatky v mezinárodní organizaci, nemůže mít místo v mezinárodním právu“.⁹⁰⁾ Významný francouzský in-

⁸⁶⁾ A/AC.119/L.6.

⁸⁷⁾ A/AC.119/L.24.

⁸⁸⁾ A/C.6/L.537/Rev.1, str. 193.

⁸⁹⁾ Viz Durděněvskij V. a Krylov S. B., *Měždunarodnoje pravo*, Moskva 1947, str. 139 a násl.; Bagiňan K. A., *Princip nevměšatělstva i Ustav OON*, SGP, 1957, čís. 5, str. 62 a násl.; Šarmazanašvili G. V., *Nenapadenije — princip ochrany mira i měždunarodnoj bezopasnosti*, SGP, 1956, čís. 8, str. 82 a násl.; Piradov A. S. a Starušenko G. B., *Princip nevměšatělstva v sovremennom měždunarodnom prave*, SJMP, 1958, str. 230 a násl.; Bartoš M., *Medjunarodno javno pravo*, Bělehrad 1954, str. 281 a násl.; Outrata Vl., *Mezinárodní právo veřejné*, Praha 1960, str. 65; Mencer G., *K zásadě nevměšování*, *Studie z mezinárodního práva*, čís. 9, 1964, str. 5 a násl.; Herzog U., *Zum Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten*, *Deutsche Aussenpolitik*, 1964, čís. 9, příloha, str. 47–53; Mitrovič T., *The Principle of Non-Intervention in Contemporary International Law*, *Yugoslav Review of International Law*, 1964, čís. 1; Piradov A., *Princip nevměšatělstva v sovremennom mire*, *Měždunarodnaja žizn*, 1966, čís. 1, str. 74 a násl.; Levin D. B., *Princip nevměšatělstva v sovremennom mire*, *Měždunarodnaja žizn*, 1966, čís. 11, str. 29 a násl.; L. A. Komarova, *O principe nevměšatělstva*, SGP, 1967, čís. 6, str. 129 a násl.

⁹⁰⁾ *The Corfu Channel Case (Merits)*, Judgment of 9 April 1949, ICJ, 1949, str. 35.

ternacionalista Rousseau dospěl k závěru, že „nelze mluvit o právu na intervenci ... jediný přípustný princip je zásada nevměšování“.⁹¹⁾

Přesto představitelé západních států a teorie ještě dnes tvrdí, že je třeba rozlišovat mezi dovořeným a nedovořeným vměšováním. Mezi takové „dovolené“ vměšování počítají např. diplomatickou činnost, užitečný nátlak na státy, sankce, sebeobranu, vměšování se souhlasem dotyčného státu a dokonce i ozbrojené vměšování k ochraně života a majetku svých příslušníků v zahraničí.⁹²⁾

Z autorů západní mezinárodní právní nauky zašel v tomto směru nejdále Lauterpacht, který ještě v 8. vyd. systému Oppenheima z r. 1955 vypočítává ne méně než 7 případů tzv. oprávněného vměšování, počínaje právem protektora na vměšování do záležitostí protektorátu, přes vměšování dovolené mezinárodní smlouvou, vměšování při garantování určité formy vlády nebo dynastie, až po ochranu života, bezpečnosti, cti a majetku občanů v zahraničí.⁹³⁾ Úsilí buržoazních internacionalistů o vypočtení a zdůvodnění různých titulů a důvodů pro tzv. legální nebo dovolenou intervenci je jen odrazem politických snah imperialistických států o legalizování různých forem intervence jako dovolených prostředků vedení zahraniční politiky. Takovéto teorie odpovídají soudobým diplomatickým tendencím západních zemí o omezení všeobecné a absolutní platnosti zásady neintervence.

Vměšování však *nelze legalizovat pod žádnou záminkou*, včetně domnělých ušlechtilých cílů, ani odvoláváním se na dřívější mezistátní praxi, na povinnosti vůči mezinárodnímu společenství apod. „Obecně uznaná svoboda“ a „ustálená mezinárodní praxe“ vměšování v mezinárodním právu neexistuje. Deklarace 2131/XX zakazuje vměšování z jakéhokoli důvodu a pod jakoukoli záminkou.⁹⁴⁾

Mnohé z tradičních důvodů ospravedlňování vměšování jsou obsoletní a v současném mezinárodním právu jsou přísně zakázány. Např. smlouva dávající druhému státu právo na vměšování by patrně byla v rozporu s kogentními normami zákazu síly, práva sebeurčení národů i povinnosti nevměšování a jako taková by tudíž byla neplatná, právě tak jako smlouva garantující určitou formu vlády nebo dynastie. Porušuje-li stát normy

⁹¹⁾ Ch. Rousseau, *Droit international public*, Paříž 1953, str. 321. Viz též Thomas and Thomas, *Non-intervention*, Dallas 1956, str. 68 a násl.; R. T. Bohan, *The Dominican Case: Unilateral Intervention*, *AJIL*, 1966, čís. 4, str. 809 a násl.; Wright G., *Legal Aspects of the Vietnam Situation*, *AJIL*, 1966, čís. 4, str. 750 a násl.

⁹²⁾ Viz Fauchille P., *Traité de droit international public*, sv. I, Paříž 1924, str. 565; Scelle G., *Règles generales du droit de la paix*, *RDC*, sv. 46, 1933, str. 663; Lawrence Z. J., *The Principles of International Law*, Sixth Edition, Boston—New York, str. 123 a násl.; Stowell E., *La théorie et la pratique de l'intervention*, *RDC*, 1932, sv. II, str. 40; Oppenheim-Lauterpacht, *International Law*, sv. I, Londýn 1946, str. 274 a násl.; Jessup Ph., *The International Problem of Governing Mankind*, Claremont 1947, str. 2; Eagleton C., *Excesses of Self-Determination*, *Foreign Affairs*, 1953, čís. 4, str. 601; Sauer E., *Grundlage des Völkerrechts*, Berlin 1955, str. 126 a násl.; Dahm G., *Völkerrecht*, Stuttgart 1960, str. 521—523.

⁹³⁾ Na str. 306—309.

⁹⁴⁾ For any reason whatever.

obecného mezinárodního práva, nebude to moci být důvodem pro to, aby jednotlivé státy nebo skupiny států samy svévolně sjednávaly nápravu vměšováním.

Západní mocnosti operují nyní zejména tím, že tzv. dovolené vměšování může být odůvodněno *žádostí vlády země*, kde ke vměšování dochází, o pomoc zvenčí, za účelem uchování nebo obnovení vnitřního pořádku.⁹⁵⁾ Takový souhlas je samozřejmě *krajním ústupkem srchovanosti státu* a je třeba jej bedlivě zkoumat v každém jednotlivém případě. To se týká jak souhlasu ad hoc, tak i souhlasu daného ve smlouvě, v případech tzv. smluvní intervence.⁹⁶⁾ Podle švédského názoru by taková pomoc byla legitimní pouze v případě, kdy vláda zřejmě požívá důvěry většiny obyvatelstva, a když by došlo k nepořádku v důsledku vnějšího povzbuzování. Pakliže však vláda nepožívá důvěry většiny a stojí proti ní lidové hnutí, pak by taková pomoc nebyla ospravedlnitelná.⁹⁷⁾

Zásah druhého státu by byl patrně dovolen z hlediska mezinárodního práva jen výjimečně, jestliže by se jednalo o smlouvu plně rovnoprávnou, v níž by byl souhlas ke vměšování zcela svobodně vyjádřen, za účelem dočasné ochrany politické nezávislosti státu. Pak by se ovšem nejednalo o vměšování do vnitřních záležitostí, ale o formu pomoci, při níž by dočasný výkon některých funkcí, týkajících se vnitřní pravomoci státu, neměl za cíl vynutit změnu vůle dotyčného státu ani popřít trvale jeho kompetenci. Ani takový případ by tedy nic neměnil na plném a bezvýjimečném zákazu vměšování do vnitřních záležitostí, jak je vyjádřen zejména v Deklaraci 2131/XX.

Rozumí se, že i když stát má podle mezinárodního práva různé možnosti, jak se bránit vměšováním, může použít retorze nebo neozbrojených represálií, není zásadně oprávněn uchýlit se k *individuální nebo kolektivní sebeobraně* podle čl. 51 Charty. Tato krajní míra, spočívající v zákonném použití síly, je vyhrazena výlučně pro případ odporu proti ozbrojenému útoku. Právo sebeobrany by tedy bylo na místě jedině v případě, že by šlo o intervenci ve formě ozbrojeného útoku, která by byla totožná s agresí.⁹⁸⁾ Nebylo by zapotřebí toto elementární pravidlo mezinárodního práva připomínat, kdyby se v teorii i praxi západních států nevyskytovaly pokusy o nepřipustný výklad práva sebeobrany jakožto práva, jehož výkon je na místě i v případech jiných druhů intervence. Jejich výrazem se stal např. při projednávání právních zásad mírového soužití návrh Austrálie, Kanady, Francie, Itálie, Spojeného království a USA,⁹⁹⁾ podle něhož právo států podniknout v souladu s mezinárodním právem přimě-

⁹⁵⁾ Delegát Španělska na 877. schůzi VI. výboru nebo delegát Velké Británie na zasedání zvláštního výboru 1967 (dok. A/AC.125/SR.57, str. 5–6); Brierly, cit. dílo, str. 402; M. Sibert, *Traité de droit international public*, Paříž 1951, str. 341.

⁹⁶⁾ Často je jako příklad uváděna Havanská smlouva z r. 1903, zrušená v r. 1934.

⁹⁷⁾ Švédsko ve zvláštním výboru 1967 (dok. A/AC.125/SR.73, str. 15).

⁹⁸⁾ Srov. Mencer G., K otázce sankcí proti intervenci, *Časopis pro mezinárodní právo*, 1968, čís. 1, str. 60–61.

⁹⁹⁾ A/AC.125/L.13.

řená opatření k individuální nebo kolektivní sebeobraně proti vměšování je prý základním elementem práva na sebeobranu. Jiné státy právem poukázaly na to, že návrh šesti států je v rozporu s Chartou.¹⁰⁰⁾ Austrálie a Itálie proto v pozdějším návrhu¹⁰¹⁾ považovaly za nutné tento nesprávný výklad práva sebeobranu uvést na pravou míru. Podle jejich nové verze „je přirozeným právem státu, který je obětí vměšování do jeho vnitřních záležitostí prostředky jinými než ozbrojeným útokem, přijmout taková individuální nebo kolektivní opatření pro svoji ochranu, jaká jsou třeba v přiměřené míře a v souladu s Chartou OSN“.

Zákaz hrozby silou nebo použití síly je svou povahou kategorický a bezpodmínečný závazek, jenž s výjimkou individuální nebo kolektivní sebeobrany proti ozbrojenému útoku považuje jakékoli jiné jednostranné použití síly státem za protiprávní ab initio.

MIROSLAV POTOČNÝ

The Principle of Non-Intervention

SUMMARY

1. The principle of non-intervention, as an obligation of states to refrain from any direct or indirect interference with the internal or external affairs of other states, is of extreme importance in present-day world for the independent existence of all states, in particular the smaller and newly established ones, as well as for the development of peaceful relations and co-operation among states, irrespective of their social and political systems or differences in the level of their economic and cultural development.

2. The legal obligation of non-intervention in the affairs of other states has been a part of general international law since the last century, and an important, integral element of the legal system of the United Nations since the adoption of the United Nations Charter. While in the past, this principle and obligation had been weakened by numerous exceptions and limitations, its development since the end of the Second World War has progressed towards an absolute prohibition of any interference with the internal or external affairs of other states.

3. The obligation of non-intervention is embodied primarily in the United Nations Charter, in general customary law and in a number of important postwar international documents, such as the Declaration of Bandung, the Belgrade and Cairo Declarations of Non-Aligned Nations, the Charter of the Organization of American States and, last but not least, the Declaration of the United Nations General Assembly on the inadmissibility of intervention, adopted as Resolution No. 2131/XX in 1965. The General Assembly expressly specified the binding legal character of this Declaration when it re-affirmed on December 19, 1966, all the principles and rules embodied in the Declaration and appealed to all states to implement their obligations proceedings from the Charter and the provisions of the Declaration on Non-Intervention (Resolution No. 2225/XXI).

4. Intervention is to be understood as any imposition of the will of one state on another state, regardless of whether the intervening state does so openly, with a threat of force, armed force, economic or other pressure, or whether it does so under cover, by supporting opposition groups in the other state, by secretly financing its press, etc.

The prohibition of intervention does not relate to collective action by the Security Council against violators of international peace, undertaken in accordance with

¹⁰⁰⁾ A/6230, str. 147–148.

¹⁰¹⁾ A/AC.125/L.36.

Chapter VII of the Charter, consideration of questions of racial discrimination, apartheid, genocide or gross violations of human rights in the United Nations, assistance to nations and territories under colonial rule in their fight for independence, normal diplomatic intervention in another state, consultations with another state, negotiations with such a state, conclusion of international agreements, mediation or good services, provided that the parties fully respect the principle of sovereign equality and other generally recognized rules of international law.

5. The external and foreign affairs of a state, in which no other state should intervene, include primarily the free choice of its social and governmental system, including its form of government, internal order and political organization of society and public administration, its socio-economic basis, organization of its economy, system of representative bodies, judiciary, national defence and conduct of foreign affairs.

On the other hand, questions concerning the fulfilment of obligations ensuing from mandatory rules of international law and obligations assumed in treaties and customary rules are not to be considered as being internal matters of a state.

6. The prohibited forms of intervention include primarily armed intervention and all other forms of interference or attempts at threat directed against a state as an entity or its political, economic and cultural components. Also prohibited by international law are economic, political or any other measures aimed at forcing another state to subject the exercise of its sovereign rights to the intervening state or at acquiring any privileges. A no less dangerous form of unlawful intervention is the organization, assistance to, incitement, financing, encouragement or non-suppression of subversive, terroristic and armed activities aimed at the forcible overthrow of the regime in another state, as well as intervention in the civil war taking place in another country. Just as unlawful is any attempt to impose on the people of another country a certain social or political system by force and from the outside. Attempts at a forcible acquisition of advantages which would result in a privileged status of foreign nationals as against the nationals of the other state are another modern form of intervention, typical of neo-colonialism. Another such special form of intervention is the policy of preventing another state to dispose freely of its natural wealth and national resources. Yet another example of prohibited intervention is a situation where a state prevents another state to adopt and implement legislation on matters falling within the latter's jurisdiction. Finally, threats to break off diplomatic relations with another state with the aim of forcing it not to recognize a third state must also be considered as a form of intervention.

7. International law, which previously permitted intervention for purposes of reprisal, protection of one's own nationals abroad, at the request of the other state either ad hoc or under a previously concluded treaty, maintenance of the existing dynasty or regime, for humanitarian reasons or for reasons of self-defence, today categorically prohibits intervention for any reason whatsoever and considers this prohibition to be absolute.

K vývoji československého devizového práva

К развитию чехословацкого девизного права

Zur Entwicklung des tschechoslowakischen Devisenrechts

MILAN BAKES

I.

Vznik devizového zákonodárství nejen Československa, ale i většiny ostatních zemí, je možno historicky zařadit do období první světové války. Toto období lze charakterizovat z hlediska devizového jako období, kdy mezinárodní platební vztahy byly úzce spjaty s vnitřním peněžním oběhem, kde vystupovaly v úloze všeobecného ekvivalentu různé drahé kovy (stříbro — stříbrný monometalismus, zlato — zlatý monometalismus nebo oba tyto kovy současně — bimetalismus). S postupným snižováním hodnoty stříbra přecházely státy pouze na zlatý monometalismus.

Pohyb zlata nebyl řízen státem a mezinárodní kursy měn se odchylovaly od zlatého obsahu peněžní jednotky národních měn pouze v rámci tzv. zlatých bodů. Horní zlatý bod vyjadřoval hranici nejvyššího kursu měny a naopak dolní byl limitem nejnižšího kursu. Při vyrovnané hospodářské situaci byl měnový kurs v souladu s paritou. Vzájemné platební závazky byly vyrovnávány tuzemským dlužníkem buď tím, že za národní měnu nakoupil denním kursem měnu zahraničního věřitele, nebo zlato, které pak vyvezl do zahraničí a zde je prodal za věřitelovu národní měnu. Pokud při porušení měnové rovnováhy docházelo k poklesu kursu pod hranici dolního zlatého bodu, řešila se situace vývozem zlata, který vedl ke snížení závazků dlužnické země v zahraničí, což naopak vyvolalo zvýšenou poptávku po této měně a tím i opětovné zvýšení jejího kursu. Kursy se tedy vyrovnávaly víceméně automaticky. Banky sice vlastnily v tomto období určité zlaté rezervy, ale se zlatem neobchodovaly; obchody se zlatem prováděli pouze soukromí podnikatelé formou devizových arbitráží.

Soustava standardu zlaté mince, charakteristická volnou výměnou bankovek za zlato, a tedy i svým způsobem automatickým přizpůsobováním vnitřní cenové hladiny změnám ve vývoji hodnoty zlata a hodnoty všeho ostatního zboží a volným mezinárodním pohybem zlata, fungovala až do vzniku první světové války.¹⁾

¹⁾ Tuček a kol., Socialistické finance, NPL 1965, str. 484.

První světovou válku je možno nazvat mezníkem v politickém a hospodářském vývoji Evropy, neboť mimo jiné byla hlavní příčinou rozvratu měny a celého státního finančního hospodářství dvacátých let.

Již počátkem války v srpnu 1914 se ukázal ohromný vzestup státní potřeby, kterou nemohla pokrýt ani Rakousko-uherská banka, ani ostatní banky. Vláda nutně potřebovala peníze na vedení války. Jednou z možností bylo vydávání nekrytých peněz, což ovšem na základě svých stanov nemohla rakouská cedulová banka připustit.

Řešení se našlo vydáním císařského nařízení č. 198/1914 ř. z., kterým se vláda zmocňovala k mimořádným opatřením ve správě Rakousko-uherské banky. Tato opatření spočívala v tom, že ze stanov Rakousko-uherské banky byly vypuštěny články 13, 104 a 105, které bránily zvyšování nekrytého oběživa. Tímto nařízením byla banka také zproštěna zákazu poskytovat půjčky státu a povinnosti 40% krytí kovového oběživa. Nic již nebránilo vydávání nekrytého oběživa, které bylo předzvěstí budoucí velké inflace.²⁾ K tomu přispěla i inflace v drobných mincích, které začaly být raženy z válečné, méně hodnotné směsi (50 % mědi, 40 % zinku, 10 % niklu).

Tyto inflační tendence nezůstaly bez vlivu na kurs rakouské koruny. Pokud bylo v oběhu zlato a stříbro, byl udržován i kurs bankovek v určité stabilní výši. Oběh zlata a stříbra však netrval dlouho. Obyvatelstvo začalo vzhledem k postupující inflaci tyto drahé kovy hromadit a mimo to existovala i nutnost platit zlatem do ciziny. Zlaté a stříbrné mince s růstem poptávky získávaly na ažu, postupně se ztrácely z trhu a staly se předmětem tesaurace a spekulace. Začínalo se platit výlučně papírem.

Vláda se sice pokusila těmito tesauracím a spekulacím zabránit, ale marně. Nařízením ministerstva financí č. 85/1915 ř. z. byly prohlášeny za trestné všechny obchody se zlatými mincemi za cenu, která by převyšovala jejich cenu nominální. Výsledky se ovšem nedostavily, a to hlavně vzhledem k cizině, kterou nebylo možno nutit k paritě zlata a papíru a která žádala platit zlatem nebo svými devizami. To znamenalo další odliv zlata do zahraničí. Vláda se snažila zachránit alespoň stále se tenčící zlaté zásoby a začala vydávat první devizové předpisy, regulující pohyb platidel, drahých kovů a cenných papírů. Nařízením ministerstva financí č. 71/1915 ř. z. a nařízením ministerstva financí č. 66/1916 ř. z. se zakazoval vývoz zlata a stříbra, zlatých a stříbrných mincí. V cestovním styku bylo možno vyvézt jen stříbro do hodnoty 20 Kčs; později byla zrušena i tato úleva.

Vydání těchto právních předpisů vlastně znamenalo definitivní opuštění zlatého standardu, který existoval do první světové války a znamenal úplnou a neomezenou směnitelnost měn za zlato, a to jak ve vnitřním

²⁾ Počátkem roku 1914 byly v oběhu bankovky v hodnotě 2,5 miliardy Kč, na konci války již 33,6 miliardy korun.

oběhu, tak i ve vztahu k zahraničí. K zlatému monometalismu se Rakousko-Uhersko ani nástupnické státy již nikdy nevrátily.

Velmi špatné následky, zvláště pro vývoz zboží a vývoj kursů, měl zákaz vývozu zlata. I když ani před válkou se zlatem do zahraničí většinou neplatilo, přesto mělo funkci regulátora kursů. Pokud totiž devizové kursy nepřiměřeně rostly, začalo se používat zásob zlata a tím byla opět zaručena stálost kursů. Zákazem vývozu zlata však tato jeho funkce regulátora kursů přestala působit a kursy se staly předmětem bursovních spekulací.

Důsledkem zákazu vývozu zlata byl také enormní růst poptávky po zahraničních devizách, které se tak staly jediným platidlem, jímž bylo možno vyrovnávat zahraniční závazky. Dovozci byli mnohdy nuceni si zahraniční devizy obstarávat na černém trhu. Bylo proto nutné zajistit alespoň importérům valutu, resp. devizu, aby mohli splnit své zahraniční závazky. Proto byla v r. 1917 cizozemská platidla odňata volné dispozici fyzických i právnických osob a mezi vývozce a dovozce se vsunul jako prostředník stát ve formě Devizové ústředny (nařízení ministerstva financí č. 421/1916 ř. z. — novelizované nařízením ministerstva financí č. 223/1918 ř. z.).

Funkcí Devizové ústředny byla pověřena Rakousko-uherská banka, která prováděla monopol obchodu cizozemskými platidly. Devizová ústředna (spolu s ní ještě některé jí zmocněné firmy) se stala orgánem, který výlučně rozhodoval o prodeji devizových prostředků. Aby banka měla devizové prostředky v dostatečné výši, byla nařízena zákonem č. 11/1917 ř. z. odvodní povinnost tzv. exportní valuty proti poskytnutí korunové protihodnoty. V rukou Devizové ústředny se tak počaly koncentrovat veškeré devizové prostředky, zvláště když byl ještě zákaz vývozu zlata a stříbra doplněn zákazem vývozu valut a deviz (až na některé výjimky).

Tato omezení byla ještě později doplněna zákazem poskytování úvěrů do ciziny a cizozemcům a udělováním nákupních povolení, které se staly podmínkou kontraktace se zahraniční firmou.

I když byly spolu s devizovými předpisy současně uzákoněny i trestní sankce těchto předpisů, přesto docházelo k jejich obcházení, a to jak přímému, tak i nepřímému. Jednou z forem jejich nepřímého obcházení byly tzv. kompenzace (používají se v zahraničním obchodě dodnes), které umožňovaly dovézt zboží a jeho hodnotu zaplatit vývozem jiného zboží, třeba i jinou firmou, přičemž peněžní vyrovnání se provádělo pouze mezi tuzemskými firmami v korunách. Brzy se do těchto kompenzačních obchodů zapojil i stát.

III.

Politické osamostatnění ČSR v říjnu 1918 zastihlo Rakousko-uherskou monarchii v úplném rozkladu jejího finančního hospodářství. Inflace nadále pokračovala vydáváním bezcenného oběživa. Zlatý podklad byt téměř vyčerpán.

To přímo ovlivnilo situaci Československa, které převzalo rozvrácenou rakouskou měnu. Proto jednou z nejdůležitějších poválečných otázek, kterou musela nová republika řešit, byla úprava měny.

Rakousko-uherská vláda potřebovala prostředky na vedení války. Jedním ze zdrojů se jí stal zlatý poklad Rakousko-uherské banky, který se po skončení války ztenčil na pouhých 336 miliónů korun. Mimo to Rakousko-uherská banka byla nucena v průběhu války ke krytí válečných výdajů poskytovat vládě půjčky, jejichž výše dosáhla velkých částek.

Kupní síla československé koruny dále klesala, a to nejen z hlediska devizového, ale i v tuzemsku. Bylo nutno učinit opatření, aby se koruna stala hodnotnějším platidlem, hlavně ve vztahu k cizině. Prvním krokem ke zhodnocení koruny bylo okolkování bankovek, které bylo provedeno zákonem č. 84/1919 Sb. z. a n. Cílem okolkování bankovek bylo separovat československou měnu od dosavadní společné rakousko-uherské a zmenšit počet dosud obíhajících bankovek.

Proto byly všechny bankovky Rakousko-uherské banky, obíhající na území ČSR, opatřeny kolkem, jehož hodnota se rovnala 1 % nominální hodnoty bankovky. Ministr financí byl zmocněn, aby u některých případů upustil od vybrání tohoto kolku (stalo se tak např. u dělnických mezd) a část bankovek, nejvýše však 50 %, z oběhu stáhl a prohlásil je za státní zúročitelnou půjčku, ze strany věřitele nevypověditelnou a ze strany státu kdykoli splatnou.

Okolkování bankovek bylo provázeno i soupisem majetku za účelem uložení majetkové dávky. Tento soupis se týkal peněžních vkladů, životních pojistek, cenných papírů jak cizozemských, tak i domácích (obligace, akcie atd.), dále drahých kovů (zlato, stříbro), zlatých a stříbrných mincí domácích i cizích, cizozemských papírových peněz a veškerých výrobních prostředků.

K zabezpečení daně ze jmění bylo vydáno vládní nařízení č. 113/1919 Sb. z. a n., kterým se omezovaly výplaty a převody kupónů a úroků z cenných papírů a zakazoval se vývoz cenných papírů, valut, zlata a stříbra bez povolení ministerstva financí. Cestující do ciziny směli vyvézt pouze 500 Kč (pokud cestovali s rodinou 1000 Kč) v okolkovaných bankovkách. Za stejných podmínek byl zakázán i vývoz šeků, směnek, poukázek a vkladních knížek, které byly splatny na území Československa. Peněžním ústavům bylo povoleno vydávat osobní akreditivy znějící na cizí měnu na cesty do ciziny pouze se svolením Čs. devizové ústředny, pokud šlo o částky do 1000 franků.

Byla zavedena nabídková a ohlašovací povinnost. Na základě nabídkové povinnosti byl každý obyvatel republiky povinen do 14 dnů po účinnosti vládního nařízení č. 113/1919 Sb. z. a n. nabídnout cizí valuty a devizy, které byly taxativně vyjmenovány, ke koupi Čs. devizové ústředně za kurs, který tato ústředna určí.³⁾ Nabídkové povinnosti nepodléhali pouze

³⁾ Jednalo se o valuty a cenné papíry znějící na franky, Lstg, US\$, liry, holandské zlaté, bulharské a rumunské lvy, marky, dináry a severské koruny. Nabídkové povinnosti nepodléhalo zlato – bylo určeno pouze pro tzv. valutovou zápůjčku.

ti občané, kteří valuty a devizové hodnoty zapůjčili státu na základě zákona č. 88/1919 Sb. z. a n.

Dále byli všichni tuzemci povinni ohlásit Čs. devizové ústředně do 8 dnů od účinnosti vládního nařízení č. 113/1919 Sb. z. a n. nebo do 8 dnů po vzniku pohledávky veškeré cizozemské pohledávky, a to jak z doby válečné, tak i předválečné. Nesplnění nabídkové a ohlašovací povinnosti bylo sankcionováno pokutou do 50 000 Kčs nebo vězením do 1 roku. Mimo to fakultativně valuty a pohledávky v cizině mohly být prohlášeny za propadlé státu.

Druhým krokem ke zhodnocení naší měny bylo vypsání státní půjčky ve zlatě, stříbre a cizích valutách (zákon č. 88/1919 Sb. z. a n.). Jak vyplývá ze zprávy finančního výboru Národního shromáždění, „toto valutové půjčky má být užito k fundování příští české měny“. Občané byli zainteresováni na uzavírání této půjčky tím, že částky na základě ustanovení tohoto zákona zapůjčené státu (resp. uložené ve spořitelnách a podobných ústavech na zvláštních knížkách) se sice započítávaly do základu pro vyměření majetkové dávky, avšak poměrná část této dávky, připadající na zapůjčenou částku, se při vyměřování odepisovala.

Půjčka byla zúročena 4 % a splatna nejdříve po 4 letech. Úrok i jistina měly být splaceny v kovu nebo v měně, ve které byl obnos složen.

Z hlediska devizového však nejdůležitějším opatřením bylo zřízení Čs. devizové ústředny při Pražské zúčtovací bance nařízením ministerstva financí č. 47/1919 Sb. z. a n.

Účelem zřízení Čs. devizové ústředny byla jednotná úprava a soustředění platebního styku se zahraničím po přechodnou poválečnou dobu. Čs. devizová ústředna převzala úkoly Rakouské devizové centrály, stanovené jí nařízením ministerstva financí č. 223/1918 ř. z. Každý, kdo měl na základě dosavadních předpisů povinnost odvést valutové poplatky za vyvezené zboží Rakouské devizové centrále, byl od účinnosti tohoto nařízení ministerstva financí č. 47/1919 Sb. z. a n. povinen dlužné částky odvést Čs. devizové ústředně. Cizozemské peníze se směly kupovat jen od firem, které patřily k Čs. devizové ústředně a pouze jim se mohly opět prodávat. Pohledávkami v cizině a cizozemskými druhy peněz se smělo nakládat jen ve prospěch některé firmy, náležející k Čs. devizové ústředně. Firmy patřící k Čs. devizové ústředně byly vyhlášeny v novinách „Wiener Zeitung“.

Byl omezen cizinecký ruch tím, že již od platnosti nařízení ministerstva financí č. 223/1918 Sb. ř. z. bylo zakázáno volně vyvážet bankovky Rakousko-uherské banky, korunové šeky, směnky, poukázky a vkladní knížky bez souhlasu rakouské nebo uherské devizové centrály. Na cestu a v pohraničním styku bylo dovoleno vyvézt bankovky do úhrnné částky 500 Kč. Zákaz vývozu (bez souhlasu Čs. devizové ústředny) se týkal i cenných papírů. Pokud tuzemci vyváželi do ciziny zboží nebo cenné papíry mající hodnotu přes 300 Kč, byli povinni ihned po obdržení valutové protihodnoty tuto částku odvést některé z firem, patřící k Čs. devizové ústředně.

Čs. devizová ústředna však neměla dlouhého trvání. Nařízením vlády č. 644/1919 Sb. z. a n. byla zrušena a její úkoly převzal Bankovní úřad ministerstva financí (působící jako cedulová banka), na který též přešla všechna práva a povinnosti Čs. devizové ústředny. I když většina ustanovení bývalého nařízení ministerstva financí č. 47/1919 Sb. z. a n. zůstala v platnosti, přesto došlo k určitému uvolnění obchodu cizími platidly, protože hospodářská situace ČSR se jeden rok po skončení války začínala stabilizovat. Tak byl např. rozšířen počet bankovních ústavů, které směly volně nakupovat a směňovat cizozemská platidla, na zemské a všechny akciové banky, které mají své hlavní sídlo v Československé republice a jejichž akciový kapitál činí nejméně 10 000 000 Kč. Povinnost nabídky exportní valuty se týkala hodnot vyšších než 500 Kč (dříve 300 Kč) a také cestovní ruch byl z hlediska devizového částečně uvolněn.

Banky byly oprávněny odprodat tuzemcům cestujícím do zahraničí cizí valuty v protihodnotě 3000 Kč (na rodiny 5000 Kč).

K nové zákonné úpravě naší měny došlo zákonem č. 7/1924 Sb. z. a n. o ochraně měny a oběhu zákonných platidel a vládním nařízením čís. 46/1924 Sb. z. a n., kterým se prováděla některá ustanovení zákona čís. 7/1924 Sb. z. a n.

Jak vyplývá z důvodové zprávy rozpočtového výboru, bylo ostří tohoto zákona namířeno hlavně proti tesauraci cizích platidel a drahých kovů, která byla vyvolána neuspokojivou hospodářskou situací sousedních zemí, dále proti spekulacím podnikaným některými bankami a v neposlední řadě proti úniku kapitálu do ciziny.

Zkušenosti z let 1922–1923, kdy takřka všechny měny evropských států prodělávaly krize (kterým se nevyhnuly ani takové měny jako francouzský a belgický frank) a potřeba zvýšené stability a bezpečnosti naší koruny, proti jejímuž kursu byly v této době vedeny několikrát spekulativní útoky, byly occasio legis této nové právní úpravy. Tato skutečnost se projevila i v daleko důraznějším trestně právním postihu všech devizových deliktů.

Kromě nové trestně právní úpravy devizových trestných činů došlo také po čtyřleté zkušenosti od vydání starého vládního nařízení č. 644/1919 Sb. z. a n. o zrušení Devizové ústředny k podstatné revizi většiny ustanovení tohoto vládního nařízení.

Počet bank a firem zmocněných k provádění devizových obchodů nebyl rozšířen. Nově mohly toto oprávnění získat peněžní ústavy a podniky pouze na základě rozhodnutí ministra financí. Nebylo možno tedy získat oprávnění k devizovým obchodům pouze skutečností, že dotyčná firma nebo peněžní ústav má své sídlo v tuzemsku a kapitál minimálně 10 milionů korun, jak tomu bylo dříve.

Ve vládním nařízení č. 46/24 Sb. z. a n., provádějícím zákon č. 7/24 Sb. z. a n., byly také nově rozpracovány některé pojmy z hlediska teoretického. Bylo taxativně stanoveno, co lze považovat za cizí platidlo a upřesněno, co se rozumí pod pojmem obchod s cizími platidly.

Cizími platidly ve smyslu citace vládního nařízení se rozumějí jednak „valuty, tj. státovky, bankovky a všechny druhy kovových mincí cizích

států, jednak devizy, tj. kromě směnek na cizí měnu také šeky, akreditivy, poukázky a veškeré druhy výplat na cizí místa“. Pod pojmem obchodování cizími platidly se rozumí „jejich směna, prodej, koupě, zástava a postup, jejich úvěrování nebo půjčky“.

Novým zákonem i nadále zůstal zakázán obchod cizími platidly, při němž nebyla jednou ze smluvních stran některá z oprávněných bank. Kromě obecných zásad o obchodu cizími platidly obsahoval zákon č. 7/24 Sb. z. a n. i řadu speciálních ustanovení týkajících se jednotlivých druhů transakcí s cizozemskými platidly (např. ohledně devizové arbitráže apod.).

Jestliže bychom chtěli srovnat staré předpisy z listopadu 1919 se zákonem č. 7/24 Sb. z. a n. a vládním nařízením č. 46/24 Sb. z. a n., musíme konstatovat, že pokud jde o oprávnění bank k přidělu importní valuty, došlo k určitým omezením. Dříve totiž byla banka oprávněna přidělit podnikům libovolné množství importní valuty pouze proti kontrole předložených dokladů. Nyní bylo jejich oprávnění citovaným vládním nařízením omezeno výší 20 000 Kčs pro jednoho komitenta za den (bankovní úřad měl ovšem oprávnění v jednotlivých případech tento limit zvýšit). Naopak na druhé straně, pokud se nejednalo o přiděl importní valuty, bylo devizové hospodářství v některých směrech ve srovnání s r. 1919 uvolněno.

IV.

Po roce 1924, tedy šest let od konce první světové války, se hospodářská situace ČSR stabilizovala. Bankovní úřad měl vcelku dokonalou evidenci o všech významnějších transakcích uskutečňovaných v zahraničí s našimi okrunami a také odhadovaná zásoba našich platidel v zahraničí 1,5 miliardy (kromě toho roztroušených na různých světových trzích) prakticky nedovolovala provedení nějakého nového spekulativního útoku na naši měnu. I rezervy valut ve správě Bankovního úřadu v hodnotě 1 miliardy k event. ochraně naší měny byly dostatečné.⁴⁾ Naše devizové hospodářství se zdálo tedy zkonzolidované.

V r. 1926 zahájila svou činnost Národní banka československá, která převzala agendu Bankovního úřadu ministerstva financí. Stala se akciovou společností se základním kapitálem 12 000 000 US\$, z nichž 1/3 měl stát. Národní banka československá byla zřízena jako banka cedulová. Měla právo vydávat bankovky za předpokladu částečného krytí zlatem, zlatými mincemi, valutami a devizami. Národní bance československé bylo uloženo pečovat o kurs a udržovat ho na úrovni při dolní a horní hranici kursu 2,90–3,03 \$ za 100 Kčs, tj. asi 35 Kčs za 1 US\$.

Obchodní bilance státu v tomto období počínající konjunktury se stávala aktivní. Od r. 1924 začínala vykazovat hrubé přebytky. (Roku 1924 — 1126 mil., r. 1926 2580 mil., r. 1928 2016 mil., r. 1929 512 mil.)⁵⁾ Na cel-

⁴⁾ Haškovec, Obmezení devizového obchodu, Melantrich, Praha 1926, str. 31.

⁵⁾ Hlas banky: Mezinárodní platební styk a kurs čs. koruny mezi dvěma válkami, str. 121, ročník 1967.

kovou platební bilanci pozitivně působily i přebytky z dopravy a později turistického ruchu, které vyrovnávaly některé pasivní položky kapitálové povahy.

Tento vcelku slibný hospodářský vývoj vedl v r. 1928 k uvolnění obchodu s devizami jako přípravě na opětovné zavedení zlaté měny. Vládním nařízením č. 208/1928 Sb. z. a n. byla s účinností od 1. 1. 1929 zrušena ustanovení vládního nařízení č. 46/1924 Sb. z. a n. Vlastní zákon č. 7/24 Sb. z. a n., který toto vládní nařízení prováděl, však zrušen nebyl a platil ve své trestně právní části i nadále.

Dnem 7. 11. 1929 byl vyhlášen zlatý obsah koruny rovnající se 0,4458 g ryzího zlata, který odpovídal dosavadnímu kursu koruny vůči US\$, a to 2,963 US\$ rovná se 100 Kč. Národní banka měla do konce roku 1929 pokrýt zlatem 25 0/0, do konce r. 1930 30 0/0 oběhu bankovek.⁶⁾ Zákonné opatření č. 166/1929 Sb. z. a n. ukládalo bance povinnost „kupovat u svého hlavního ústavu v Praze a u filiálek, které k tomu určí, zlato v poměru 1 Kč za 44,58 miligramu, nabídne-li je prodávač v množství nejméně 12 kg ryzího zlata...“. Též samotná banka mohla směňovat své bankovky podle své úvahy buď za zlato, nebo plnohodnotné zlaté devizy za denní kurs pražské burzy, opět však pod podmínkou, že protihodnota bankovek se rovná hodnotě alespoň 12 kg ryzího zlata.

Z citace zákonného opatření „dobu, kdy vůbec tato zákonná povinnost vyslovená v odstavci 1 nebo 2 (rozuměj výše uvedená koupě a směna bankovek za zlato) má nastati, nebo pokud nastalá již povinnost má být dočasně obmezena neb co do množství změněna, určí po dohodě s bankou vláda zvláštním nařízením“ vyplývá, že doba směnitelnosti bankovek za zlato nebyla dosud určena. Zákonné opatření č. 166/1929 Sb. z. a n. bylo označeno názvem Konečná úprava. Konečná úprava čs. měny se však nikdy neuskutečnila, protože příslušné vládní nařízení o směnitelnosti koruny nikdy nevyšlo. Plány na zavedení volné směnitelnosti koruny zmařila světová hospodářská krize.

V r. 1929 začínaly rapidně klesat ceny surovin a zemědělských produktů na světových trzích. Krach na newyorské burze v listopadu 1929 způsobil obrat ve finanční politice ve světě. Zatímco po válce, zvláště v době konjunktury, používaly věřitelské státy přebytku zlata a deviz k úvěrovým transakcím do ciziny poskytováním úvěrů státům kapitálově slabším, event. válkou finančně vyčerpaným, rapidní pokles cen zemědělských výrobků a surovin (které byly převážně exportním zbožím dlužnických států) způsobil náhlý obrat v jejich úvěrové politice. Krátkodobé úvěry začaly být vypovídány, jejich další poskytování bylo omezeno na minimum. Dlužnické státy postupně přestávaly splácet své závazky (vzhledem k nízkým cenám svého exportního zboží a většinou pasivní platební bilanci) a těmto státům nezbylo nic jiného, než opětně zavádět devizová omezení (která se dokonce v některých případech proměnila časem v mo-

⁶⁾ Hlas banky: Mezinárodní platební styk a kurs čs. koruny mezi dvěma válkami, str. 121, ročník 1967.

ratorium veškerých platů do ciziny) s cílem, co nejsprávnější a nejvýhodnější regulace distribuce deviz.

V oblasti mezinárodního platebního styku přecházejí státy ke clearingovému zúčtování, jakožto nutnému důsledku systému devizových omezení, vzhledem k limitování vzájemné směnitelnosti měn. Devizový clearing je totiž zvláštní formou mezinárodního platebního styku, při němž dochází k centralizaci vzájemných pohledávek a závazků v zahraničních měnách na základě dvoustranných nebo mnohostranných dohod (bilaterální clearingy, multiclearingy).

Vzájemné pohledávky se při clearingu pouze zúčtovávají a efektivní valutou, resp. zlatem se vyrovnává koncem období pouze pasivum vzniklé u jednoho smluvního partnera (u multiclearingu případně i více stran).

Československo v této době na počátku krize bylo v situaci podstatně lepší než dlužnické státy. Zadluženost do ciziny byla nepatrná, státní finance byly v rovnováze a i obchodní bilance vykazovala přebytek. Nebylo u nás proto nutné zavádět vázané devizové hospodářství z výše uvedených důvodů dlužnických států. V důsledku zavedení vázaného devizového hospodářství v těchto státech byl však omezován transfer pohledávek čs. vývozců a tak zamrzly v těchto státech značné částky, kterých nemohlo být použito k další výrobě, což mělo nepříznivý vliv na zásoby deviz a zlata, neboť závazky čs. dovozců do těchto států byly placeny ve volných devizách. Tento odliv kapitálu se projevil zhoršením devizové situace. Odliv kapitálu nezastavilo ani zvýšení diskontní sazby ze 4 % na 5 % (srpen 1931) a v září dokonce na 6,6 %.

Snahy naší buržoazie o vytvoření stabilní měny na počátku hospodářské krize třicátých let vyzněly naprázdno. Nezbyvalo, než se opět vrátit k vázanému devizovému hospodářství, což se stalo 2. října 1931 vládním nařízením č. 152.

Tímto vládním nařízením byla fakticky znovuoobnovena účinnost vládního nařízení č. 46/1924 Sb. z. a n. Brzy se však ukázalo, že ochrana měny předpisy přejatými z dřívějšího období nestačí, jednak proto, že dřívější předpisy mířily hlavně proti tesauraci a proti spekulaci bank a hlavně proto, že únik kapitálu vynalézal nové cesty a možnosti, které nebylo možno postihnout předpisy, vztahujícími se na trestné činy a přestupky podle I. hlavy zákona č. 7/1924 Sb. z. a n. a na něž mimoto i sankce byly velmi nízké.

Dále bylo nutno nově upravit platební styk s některými státy (zvláště z důvodů retorsních opatření proti postupu některých cizích států). Proto byla vydána novela č. 121/1932 Sb. z. a n. s platností na období od 10. srpna 1932 do konce července 1934.

V tomto zákoně byla vládě dána možnost stanovit v taxativně vypočetných případech materiální obsah přestupků a zároveň byla stanovena nová kvalifikace přestupků, přijatá z trestního zákona důchodkového. S touto změnou kvalifikace byly změněny i trestní sankce a kromě toho byla i změněna věcná příslušnost orgánů povolaných ke stíhání a trestání těchto přestupků.

Na základě novelizovaného zákona bylo vydáno vládní nařízení čís. 55/1933 Sb. z. a n. Otázky, na které se toto vládní nařízení nevztahovalo, byly i nadále řešeny pouze vládním nařízením č. 46/1924 Sb. z. a n., které bylo § 6 vládního nařízení č. 132/1932 Sb. z. a n. zachováno v platnosti. Kromě toho byla subsidiárně stanovena platnost některých ustanovení celního zákona č. 114/1927 Sb. z. a n., zvláště pro vyhledávání některých skutkových podstat.

Zákon č. 121/1932 měl platit pouze do konce července 1934. Hospodářské poměry, vedoucí k zavedení této novely, se však nezlepšily. ČSR sice přistoupila do tzv. zlatého bloku, založeného londýnskou hospodářskou konferencí v červenci 1933, ale to nemělo vliv na zlepšení měnové situace. Postupně stále více se ukazovaly negativní důsledky tzv. „konečné úpravy“ čs. měny, provedené na prahu krize. Sítilo přesvědčení, že je nutná devalvace měny, aby bylo možno odstranit disparitu mezi zahraniční a vnitřní hodnotou koruny, a tím i podpořit vývoz průmyslu, který se nemohl do té doby prosadit. Původně bylo zamýšleno zavést měnové příplatky. Spojením zájmů vývozní skupiny kolem Anglo-Pragobanky a agrárního kapitálu (přes odpor Živnostenské banky) se podařilo 17. 2. 1934 devalvovat naši korunu. Provedením devalvace odpadla ČSR od zlatého bloku. Parita Kč byla snížena o 1/6 na 37,15 mg ryzího zlata a bylo stanoveno, že krytí měny by mělo v budoucnosti tvořit jen zlato a zlaté mince.

I když tato devalvace měla za následek vzrůst vývozu, přesto platební bilance zůstávala pasivní (i přes zlepšení bilance obchodní) vzhledem k ne-likvidnosti většiny zahraničních pohledávek v zemích s volnou valutou. Předpokládaná konjunktura se nedostavila. Proto byl 19. června 1934 vyhlášen zákon č. 113/1934 Sb. z. a n., který prodlužoval účinnost zákona č. 121/1932 Sb. z. a n. až do konce července 1936 s některými menšími změnami (v červenci 1936 byla pak jeho platnost prodloužena dále).

Pokud bychom charakterizovali devizové zákonodárství tohoto období, tj. období mezi hospodářskou krizí třicátých let a druhou světovou válkou, a to nejen z hlediska československého, ale z hlediska obecného, vidíme, že devizové soustavy všech zemí vycházejí z jednoho základního požadavku — požadavku rovnováhy nebo aktivity platební bilance. Za tím účelem všechny státy omezují transakce přispívající k pasivitě platební bilance a naopak podporují transakce, které znamenají zlepšení platební bilance.

K položkám, které přispívaly v této době k aktivitě platební bilance, patřily hlavně:

- a) přebytek obchodní bilance (který závisí na mnoha faktorech, jako např. kupní síla ciziny, schopnost konkurence a celní a obchodně politická opatření států, kam vyvážíme nebo kam bychom mohli vyvážet),
- b) příjmy za služby,
- c) odměny za zprostředkování,

d) úroky a dividendy z kapitálu investovaného v cizině,

e) příjmy od cizinců v rámci turistického ruchu.⁷⁾

Zlepšení těchto hlavních položek se však prakticky vymyká zákonodárné úpravě. Je možno pouze např. kontrolovat, aby příjmy za export přicházely skutečně do tuzemska a nebyly používány k tesauraci apod.

Jiná je situace u položek, které naopak přispívají k pasivitě platební bilance, protože mají svůj původ většinou v jednání devizových tuzemců, a tato je možno regulovat normami devizového práva. Proto devizové předpisy regulují import zboží (např. vyžadují dovozní povolení), poskytování úvěru do ciziny za účelem investic, regulují splácení cizích kapitálů investovaných v tuzemsku a jejich poukazování do ciziny a v neposlední řadě regulují vývoz peněžních částek v cestovním styku určením maximálních částek vývozu platidel.

Dalším charakteristickým rysem devizového zákonodárství tohoto období je snaha o získání co největšího množství devizových hodnot k posílení rezervních fondů cedulových bank (v ČSR např. soupis pohledávek a jiných devizových hodnot a jejich nucený prodej cedulové bance — např. k 31. 10. 1931, k 15. září 1932 apod.). Potřeba deviz v některých státech je tak velká, že na nesplnění odvodu jsou stanoveny velmi přísné tresty — např. v Maďarsku, kde nesplnění 15denní lhůty k provedení nabídkové povinnosti nebo vědomé oznámení nesprávných dat je trestné vězením až do 5 let!⁸⁾

Ochrana měny v jednotlivých státech se liší jen v podrobnostech, které se týkají jednak různosti subjektů, jimž je svěřeno povolování v devizových věcech (většinou je svěřeno cedulovým bankám jednotlivých států, v Lotyšsku však např. komisi ministerstva financí), dále v podrobném nebo méně podrobném znění devizových předpisů a v různosti trestních sankcí, stanovených na porušení těchto předpisů (nejpřísnější je zřejmě devizové zákonodárství Německa, které trestá úmyslné trestné činy až desetiletým vězením).

Podíváme-li se poněkud podrobněji na čs. devizové předpisy tohoto období, vidíme, že i ony jsou poplatné předcházející obecné charakteristice. Cestující mohou bez zvláštního povolení Národní banky československé vyvézt 1000 Kč měsíčně (v bankovkách, drobných, cizích platidlech, šecích, akreditivech), event. jejich protihodnotu v cizích měnách. Slovem „měsíčně“ však není myšlen měsíc kalendářní, ale je nutno, aby od poslední cesty do zahraničí, při níž byly vyvezeny peníze, uplynul alespoň jeden měsíc.

Vývoz částek přesahující 1000 Kč je možný pouze s povolením Národní banky, a to pouze v případech, kdy se jedná o úřední osobu nebo z důvodů věcných, o obchodní cestu nebo cestu z důvodů zdravotních.

Každý cestující je povinen si opatřit u některé banky formulář „Záznam o přidělu valut“, který je vlepen bankou do pasu cestujícího a stává se

⁷⁾ Viz Fried, Freud, Devizové právo čs., Praha 1934, str. 9.

⁸⁾ Viz Fried, Freud, Devizové právo čs., Praha 1934, str. 10.

tak jeho součástí. Valutový záznam je povinen si opatřit i ten cestující, který chce vyvážet platidla, jež mu nebyla přímo bankou přidělena. Vydání záznamu potvrdí banka cestujícímu opět přímo v cestovním pasu.

Pokud si cestující tento valutový záznam neopatří u banky, může o jeho vydání požádat pasovou kontrolu na hraničním přechodu. Do vydaného záznamu s potvrzením si pak sám zapíše vyváženou částku, která je po pasové kontrole potvrzena razítkem. Za správnou aplikaci devizových předpisů, hlavně pak za skutečnost, že cestující nevyváží částky vyšší, než stanoví devizové předpisy, odpovídají celní orgány.

Pokud jde o cizince, smějí tito při odjezdu z Československa volně vyvážet pouze částky, které dovezli a jejichž dovoz mají potvrzen čs. pasovou kontrolou, resp. 1000 Kč nebo jejich protihodnotu v cizí měně. Těmto cizincům není vydáván Záznam o přidělu valut. Záznam není zapotřebí také tehdy, když cizinec sice vyváží částky převyšující 1000 Kč, ale má na tuto nadlimitní částku povolení Národní banky.

Peněžní částky, které cestující vyváží buď v rámci volného vývozu, resp. na povolení Národní banky, musí pokrývat všechny výdaje vzniklé s jeho ubytováním, stravováním apod. Jestliže si tedy cestující chce zakoupit voucher u Čs. cestovní kanceláře na některé služby, které bude čerpat v zahraničí, může mu Čs. cestovní kancelář prodat tyto služby (např. ubytování, stravování v cizině, lodní lístky apod.) pouze do částky 1000 Kč, a to ještě po odečtení těch případných částek, které v průběhu posledních 30 dní vyvezl do ciziny. Pokud žádá cestující služby ve vyšší přesahující tento limit 1000 Kč, musí žádat o povolení Národní banky.

Jestliže cestujícímu při návratu do ČSR zbudou nějaké prostředky, má tento právo si je zapsat do svého valutového záznamu a při příští cestě je volně vyvézt.

Je nutno dodat, že vedle těchto obecných norem devizového práva existovaly ještě zvláštní předpisy o cestování do některých států. Zvláštní předpisy upravovaly z devizového hlediska cestovní styk s Rakouskem, Německem a Jugoslávií. Tyto specifické předpisy byly většinou poněkud liberálnější, neboť povolovaly vývoz částek přesahující 1000 Kč (zvláště do Rakouska a Jugoslávie) bez velkých formalit a dále stanovily formy, v nichž může k vývozům těchto zvýšených částek docházet. (Např. do Rakouska bylo možno kromě povolených 1000 Kč vyvézt ještě ve formě nákupů cestovních šeků rakouské cestovní kanceláře nebo platem u poštovní spořitelny dalších 4000 Kč.)

V roce 1936 postihuje svět další devalvační vlna. Dochází k definitivnímu rozpadu zlatého bloku, k postupné devalvaci francouzského franku a měn ostatních členů zlatého bloku — Švýcarska, Holandska a Itálie.

Hospodářská situace ČSR byla úzce spojena s výsledky politických voleb v r. 1935. Tyto volby vyhrála agrární strana. A byla to právě ta strana, již první devalvace přinesla velké zisky. Proto dochází 9. října 1936 také v ČSR k další devalvaci. Parita koruny byla stanovena podle francouzského vzoru pouze mezními body. U koruny se zlatý obsah pohyboval mezi 30,21–32,21 mg ryzího zlata. Právně byla parita zakotvena

zákonem č. 262/1936 Sb. z. a n., a to průměrem mezi výše uvedenými mezními body. Zlatý obsah koruny činil tedy 31,21 mg ryziho zlata.⁹⁾

Tato druhá devalvace posílila konkurenční schopnost čs. zboží na světových trzích. Obchodní bilance r. 1936 skončila opět aktivem, ovšem hlavně s clearingovými zeměmi, se zeměmi s volnou valutou byla i nadále pasivní. V dalších letech 1937–1938, kdy vzrůstá únik kapitálu do ciziny, devizová kontrola dále zesiluje. Protože vzhledem k úniku kapitálu do zemí s konvertibilní měnou (hlavně zisky z vývozu) se zhoršuje hospodářská situace, je Národní banka nucena použít mimořádných prostředků. Používá 50 mil. zápůjčku ve švýcarských francích a důsledně trvá na plnění odvodní povinnosti valut a deviz.

Období 1936–1938 je obdobím dalšího znehodnocování měn. Devalvace nepřinesla očekávanou stabilizaci měny, ale byla spíše výrazem jejího pokračujícího rozvratu. I v oblasti cestovního ruchu dochází k dalšímu utužení devizového režimu. V roce 1934–1935 docházelo totiž k velkému vývozu bankovek, což bylo příčinou zvýšení disažie na naše bankovky. Národní banka udržovala sice kurs deviz na zákonem stanovené úrovni, ale ne již kurs bankovek. Protože devizové příjmy byly částečně zredukovány dovozem dříve vyvezených bankovek, rozhodla se Národní banka zakázat vyvázet čs. bankovky, drobné papírové peníze a mince.¹⁰⁾ Výjimka byla učiněna pouze pro cestující, kteří s sebou mohli vzít 300 Kč v drobných papírových penězích. Tímto opatřením bylo také stanoveno, že čs. platidla došlá v hotovosti musí být složena na „vázaný účet čs. platidel došlých z ciziny“ a tato platidla byla uvolňována pouze k osobnímu použití cizozemců v cestovním ruchu. Zákaz vývozu bankovek a omezená možnost jejich použití při návratu do ČSR dostatečně omezily vývoz bank. Ke zvýšenému podloudnému vývozu došlo znovu v r. 1938 pod vlivem hospodářské nedůvěry. Vyhláškou ministerstva financí z května 1938 byl dovoz čs. platidel zakázán.

V.

Příchodem nacistů v říjnu 1938 a pak po okupaci celého území v březnu 1939 začíná systematický rozvrat čs. měny. V protektorátu je zaveden nucený kurs koruny vůči marce. Za německou marku bylo nutno platit 10 korun (Kč se pak nazývala „protektorátní koruna“), ačkoli její reálný poměr byl 6–7 Kč za jednu marku. To mělo za následek, že okupanti u nás vykupovali zboží o třetinu levněji, než byla jeho skutečná hodnota.

Vydiráním našeho hospodářství pokračovalo nuceným odvodem tzv. imatrikulárního příspěvku, který dosáhl výše až 53 miliard. Za vyvezené zboží Němci neplatili a protihodnotu odebraného zboží připisovali Národní

⁹⁾ Hlas banky: Mezinárodní platební styk a kurs čs. koruny mezi dvěma válkami, str. 137, ročník 1967.

¹⁰⁾ Viz Hlas banky: Mezinárodní platební styk a kurs čs. koruny mezi dvěma válkami, str. 137, ročník 1967.

bance (za okupace místo názvu Národní banka čs. pouze Národní banka) u Říšské banky v Berlíně. Naše pohledávka u Říšské banky, která nám nikdy nebyla zaplacená, dosáhla výše 135 miliard Kč.

Několik dní po okupaci našich zemí, tj. 24. 3. 1939, predisponovali Němci z našeho depozita u Bank of England 23 087 kg zlata ve svůj prospěch. Kromě zlata u Bank of England oddisponovali z Národní banky v Praze v r. 1940 6036 kg zlata a při dalším nařízeném odvodu zlata dalších 12 768 kg.¹¹⁾

Ještě důslednější rozvracení měny se provádělo stálým rozmnožováním oběživa. Je zajímavé, jak rychle se inflační oběživo rozšiřovalo. K 31. 12. 1937 činilo 6902 miliónů čs. korun, v roce 1938 14 000 miliónů Kč, ale k 30. dubnu 1945 v českých zemích již 95 944 miliónů protektorátních korun a na Slovensku k 30. červnu 1945 12 077 miliónů slovenských korun.

Pokud jde o právní úpravu devizového hospodářství ve válečném období, platil na území tzv. Protektorátu devizový řád, publikovaný pod číslem 155/39 Sb. z. a n. Devizový řád byl připraven k vydání již počátkem roku 1938 a měl nahradit již nevyhovující zákon č. 7/24 Sb. z. a n. a vládní nařízení č. 46/24 Sb. z. a n. Vývojem událostí však byla kodifikace odsunuta, ale díky tomu se podařilo vydat devizový řád, jež mohl sloužit jako podklad pro vypracování nového devizového práva a mohl zůstat v platnosti i po osvobození až do vypracování nového devizového zákona.

V průběhu okupace bylo však nutné k této vcelku na svou dobu pokrokové normě (dovolává se dokonce ústavního zákona č. 293/1920 Sb. z. a n. o ochraně osobní a domovní svobody a listovního tajemství) na nátlak okupantů provést některé změny (např. prohlášení Německa za devizové tuzemsko atd.). Většina těchto změn však pozbyla po osvobození platnosti, takže devizový řád mohl být použit alespoň na přechodnou dobu do vypracování nového devizového práva.

Rozdílná byla ovšem situace v pohraničí, kde platil až do revoluce devizový zákon německý a také na Slovensku, kde zůstaly stále v platnosti nepřehledné předpisy z první republiky. V roce 1945 byly tedy u nás tři oblasti s různým devizovým zákonodárstvím. Celkově platilo 37 různých vládních nařízení, která se navzájem prolínala (pokud nebereme v úvahu devizové předpisy německé, které osvobozením ČSR ztratily ihned platnost) a celá řada nařízení Národní banky.¹²⁾

Náprava v tomto směru nastává až téměř rok po osvobození Československa vydáním zákona č. 92 Sb. ze dne 11. dubna 1946 o vázaném devizovém hospodářství.¹³⁾

Podkladem pro vypracování této normy byl již výše zmíněný zákon

¹¹⁾ Kromě toho bylo odvezeno z depozit Leninových závodů Plzeň a Gottwaldových závodů Brno 1008 kg zlata. — Viz Spáčil, Politická ekonomie, Sborník filosofické fakulty University Komenského, Slovenské pedagogické nakladatelství, Bratislava 1963, str. 169 a násl.

¹²⁾ Viz Kozák-Heinz, Devizový zákon, Praha 1946, str. 10.

155/1939 Sb. z. a n. Ve srovnání s tímto i jinými předcházejícími předpisy nastalo nejvíce změn po stránce formální. Byla zrušena početná vládní nařízení a opatření Národní banky a nahrazena jediným devizovým zákonem a několika opatřeními Národní banky čs. Po stránce hmotně právní nepřinesl však nový devizový zákon takřka nic nového. Byl opět více méně rámcovou normou, která ukládá devizovým tuzemcům k zajištění platebního styku s cizinou a ochrany měny řadu povinností, přičemž pověřuje Národní banku československou udělováním povolení v jednotlivých případech a přenechává jí podrobnější úpravu. Tato opatření Národní banky čs. vyhláší jako dříve ministerstvo financí, resp. jsou uveřejňována, pokud jde o úpravu obecnou, ve Sbírce zákonů. Platební styk s jednotlivými státy je upravován na základě devizového zákona dohodami, vyhlášovány v Úředním listě. Ministerstvu financí zůstává i nadále agenda povolovací ve věci vývozu darů, stěhovaných svršků a cenných předmětů.

Protože ČSR se připojila k bretten-woodským institucím (dohoda uveřejněna ve Sbírce zákonů pod č. 68/1946), upravoval devizový zákon v § 28 poměr k dohodě o Mezinárodním měnovém fondu. Ministerstvo financí a Národní banka čs. měly při provádění devizového zákona dbát závazků, vyplývajících pro nás z členství v Mezinárodním měnovém fondu. Tím se řešila otázka možné kolize našich norem s převzatými povinnostmi. Vzhledem k členství v Mezinárodním měnovém fondu byla nově stanovena relace československé koruny vůči cizině. Jeden US\$ představoval protihodnotu 50 Kčs. Tento kurs byl ohlášen Mezinárodnímu měnovému fondu.¹⁴⁾

I když bylo konstatováno, že z hlediska hmotně právního nepřinesl devizový zákon č. 92/1946 Sb. o vázaném devizovém hospodářství v podstatě nic nového, je přesto nutno se zmínit o některých nových aspektech teoretickoprávních i pozitivně právních, z nichž mnohé se staly základem pro vypracování našeho stávajícího devizového zákona.

V otázce právní subjektivity byl upřesněn devizový statut osob tím, že pro uznání fyzické osoby za devizového tuzemce je nutno splnit podmínku alespoň jednorozhodného pobytu (zákon č. 155/39 Sb. z. a n. pobyt v tuzemsku nespecifikuje, i nadále je však otázka devizové příslušnosti řešena bez ohledu na státní příslušnost osob).

Devizový zákon č. 92/1946 Sb. podává v § 3 definici platidel, a to jak

¹⁴⁾ Úkolem Mezinárodního měnového fondu bylo „podporovat mezinárodní měnovou součinnost, usnadňovat rozmach a vyrovnaný vzrůst mezinárodního obchodu, podporovat korunovou stabilitu měny, napomáhat při zřizování multilaterálního systému plateb pro běžné transakce pro členy Fondu, dodávat členům fondu důvěru tím, že prostředky Fondu budou členům přístupny a snižovat nerovnováhu v mezinárodních platebních bilancích členů (článek I. Dohody o Mezinárodním měnovém fondu). — Kromě členství v Mezinárodním měnovém fondu jsme se stali i členy Mezinárodní banky pro obnovu a rozvoj, která měla napomáhat poválečné obnově hospodářství členských států banky. Jak Mezinárodní měnový fond, tak i Mezinárodní banka pro obnovu a rozvoj byly však pro stabilitu měny takřka bezvýznamné. V r. 1953, kdy byla naše měna upravena bez součinnosti těchto institucí, jsme přestali být jejich členy.

tuzemských, tak i cizozemských. Definice je však demonstrativního charakteru, protože neurčuje taxativně, co se rozumí pod pojmem „ostatní platební prostředky“. Naopak však v § 4, odst. 1, taxativně vypočítává kategorii drahých kovů a pojímá ji širěji, než je pojímána dnes. Kromě platidel a drahých kovů považuje devizový zákon č. 92/1946 Sb. za předmět devizové právních vztahů též cenné papíry (§ 5), které se v podstatě shodují s nynější kategorií fondovních hodnot.

V II. oddíle nazvaném Devizové povinnosti a devizová omezení jsou upravovány úhrady z ciziny do tuzemska a naopak placení do zahraničí. Je zde jako jedna z nejdůležitějších povinností upravena odvodová povinnost devizových tuzemců (zhruba se shoduje s dnešní povinností nabídkovou) a dále povinnost ohlašovací a tzv. podmíněná odvodová povinnost (místo ohlášení pohledávky bylo možno částku získanou vybráním pohledávky odvést Národní bance). § 12 zákona 92/1946 Sb. upravuje vývoz, dovoz a průvoz platidel, cenných papírů a drahých kovů. Tato úprava je však pouze rámcová, neboť jakýkoli vývoz a dovoz výše uvedených hodnot je většinou vázán na povolení Národní banky. Podrobnější úprava je pak obsažena v opatřeních Národní banky č. 93 a 94/1946 Sb. Podle nich může devizový tuzemec vyvézt v cestovním styku bez povolení Národní banky na cestovní pas měsíčně nejvýše 500 Kčs v tuzemských nebo cizozemských platidlech v mincích nebo bankovkách nejvýše padesátikorunových. Ani v rámci této volné hranice není však možné vyvážet bez povolení Národní banky měnu cizí země do států, s nimiž existuje zvláštní platební dohoda (např. není možno vyvézt do Francie US\$). Vývoz platidel se zaznamenává do Záznamu o přidělu valut.

V pohraničním styku je možno vyvézt na osobu a den 50 Kčs v tuzemských platidlech. Dále je v citovaných nařízeních upraven vývoz a dovoz šeků a akreditivů a stanoveny některé výjimky.

Devizový zákon č. 92/1946 Sb. zakazuje nabývat devizovým tuzemcům cizozemská platidla a drahé kovy od devizových cizozemců a převádět tuzemské a cizozemské cenné papíry na devizové cizozemce. Dále upravuje nakládání s pohledávkami a vedení cizozemských účtů.

Oddíl III. je nazván Dohled, donucovací a zajišťovací opatření a mimo trestních hmotně právních ustanovení obsahuje i ustanovení, týkající se trestního řízení v devizových věcech.

VI.

Devizový zákon č. 92/1946 Sb. platil až do r. 1953 s menšími změnami a doplňky z roku 1948 (zákon č. 184/1948 Sb.). Rok 1953 je možno považovat za rok, kdy dochází k novelizaci devizového zákona, který se kvalitativně odlišuje od předchozích norem. Při konstrukci nového devizového zákona bylo využito zkušeností Sovětského svazu z oblasti mezinárodních platebních vztahů.

Významnou úlohu v budování zahraničně platebních vztahů Sovětského svazu hrál monopol zahraničního obchodu, který se stal po r. 1948 zá-

kladem pro devizové zákonodárství nejen ČSR, ale i ostatních socialistických států. Monopol zahraničního obchodu v této době měl za úkol chránit socialistický trh od pronikání zahraničního kapitálu a umožňovat mu dovážet a vyvážet zboží efektivní z hlediska národního hospodářství.

S monopolem zahraničního obchodu byl a je úzce spojen i státní devizový monopol, který je výlučným právem socialistického státu na provádění platebních a úvěrových operací se zahraničím a manipulaci s devizovými hodnotami v tuzemsku. Předmětem státního devizového monopolu jsou valuty, devizy, drahé kovy, fondovní hodnoty a operace se zahraničními nemovitostmi. Nejdůležitějšími funkcemi státního devizového monopolu jsou funkce ochrany socialistického hospodářství před konjunkturními výkyvy na kapitalistických trzích (tato funkce v padesátých letech převažuje), dále funkce plánovitého soustředění všech mezinárodních plateb prostřednictvím státem určených bank a zajištění nejefektivnějšího využívání devizových prostředků.

Státní devizový monopol začal být v Československu budován po r. 1948. Do roku 1948 byl sice prováděn devizový dohled a přidělování devizových prostředků pro mezinárodní platební styk, ale účast soukromého sektoru přesto měla za následek značné devizové ztráty (např. prováděním nelegálních operací apod.).

Proces budování státního devizového monopolu byl dokončen vydáním devizového zákona č. 107/1953 Sb. a prováděcí vyhláškou č. 11/1954 Ú. 1. Vydání devizového zákona však předcházela peněžní reforma v r. 1953, která v podstatě vyřešila náš měnový poválečný problém. Peněžní reforma zakotvila čs. korunu jako měnu podloženou zlatem. Kromě toho byla provedena výměna platidel z r. 1945 a dalších let v poměru kupní síly k fondům zboží, bylo odstraněno přidělové hospodářství, anulovány státní dluhopisy vydané i po r. 1945 apod.

Základní norma, kterou se všechny tyto zásady uskutečňovaly, byl zákon č. 41/1953 Sb. o peněžní reformě.

Tento zákon určoval, že peněžní jednotka na území ČSR se od 1. června 1953 rovná 0,123426 gr ryzího zlata. Byl stanoven kurs koruny k sovětskému rublu na Kčs 1,80 za 1 Rb.¹⁵⁾ Na podkladě takto určené parity byla zmocněna Státní banka čs. určovat poměry čs. koruny k cizím měnám, které jsou stanoveny v každoměsíčně vydávaném kursovním lístku.

Nový devizový zákon č. 107/1953 Sb. vycházel proti zákonu č. 92/1946 Sb. již z existence celospolečenského vlastnictví a abstrahoval od zaničujícího soukromého sektoru. Byl prvním devizovým zákonem státu budujícího socialismus a měl podstatně jiné úkoly než devizové normy předcházející. Stal se důležitým pomocníkem plánovaného hospodářství na poli platebních styků a majetkových vztahů se zahraničím. Zatímco v kapitalistických státech vedou devizová omezení k zamrznutí zahraničních

¹⁵⁾ Po zvýšení zlata v rublu byl od 1. 1. 1961 kurs zákonným opatřením předsednictva Národního shromáždění ze dne 10. 3. 1961 č. 25 stanoven 8 Kčs za 1 Rb.

pohledávek, zajistil náš devizový zákon řádnou funkci platebního styku a peněžních závazků vyplývajících z devizového plánu.

Devizový zákon č. 107/1953 Sb. svěřoval nové funkce orgánům státního devizového monopolu. Většina devizové agendy přešla ze Státní banky čs. na ministerstvo financí.

Jak již bylo řečeno, hlavním úkolem zákona bylo zajištění správné funkce devizového plánu. I nadále jeho ustanovení zakazují nežádoucí vývoz našich platidel (až na výjimky v cestovním styku).

Ve srovnání se zákonem č. 92/1946 Sb. neupravuje již nový devizový zákon vývoz darů, stěhovaných svršků a cenných předmětů, protože úprava vývozu těchto předmětů přechází do působnosti ministerstva zahraničního obchodu (dnes upraveno celním zákonem). Do kompetence ministerstva zahraničního obchodu náleží také napříště rozhodování o platech v případech týkajících se patentů, licencí, ochranných známek a vzorů i tehdy, nejde-li o závazky podniků zahraničního obchodu.

Vzhledem k zákonu č. 92/1946 Sb. je nově upraven pojem devizových tuzemců, který se rozšiřuje i na československé příslušníky, kteří jsou v cizině za úředním nebo jiným posláním, bez ohledu na délku jejich pobytu. Naopak ministr financí je zmocněn vyjmout z kategorie devizových tuzemců některé osoby (např. zahraniční studenty, montéry, členy cizích diplomatických misí atd.), kteří jsou u nás déle než jeden rok, ale přesto jen dočasně za účelem plnění určitých prací.

Z teoretického hlediska dále nový devizový zákon nově definuje nebo zpřesňuje některé pojmy. Tak např. šeky, osobní akreditivy apod. nazývá „platebními dokumenty“. Cenné papíry nazývá „fondovními hodnotami“, zužuje pojem drahých kovů apod. Naproti tomu rozšiřuje pojem ohlašovací povinnosti, z jejíhož neplnění vyplývají pro devizové tuzemce konkrétní důsledky a stírá tak její do té doby výlučně evidenční charakter. Místo výrazu „odvésti“ užívá zákon výrazu „nabídnout ke koupi“ (např. valuty, drahé kovy). Tím je lépe vyjádřeno, že Státní banka čs. převzaté hodnoty jejich vlastníkům zaplatí a že tedy nejde o akt konfiskační povahy.¹⁶⁾

Zákon č. 107/1953 Sb. o devizovém hospodářství a jeho prováděcí vyhláška č. 11/1954 Ú. l. se staly základem našeho socialistického devizového práva. Z nich vycházely všechny další prameny devizového práva, jako např. mezistátní platební dohody, mezibankovní a konsulární dohody, předpisy upravující podmínky, změny a proplácení cizozemských platidel apod. Všechny tyto a další normy byly založeny na vedoucí zásadě našeho devizového práva — zásadě státního devizového monopolu.

V r. 1958 byl devizový zákon novelizován zákonem č. 64/1958 Sb. a jeho úplné znění bylo vyhlášeno vyhláškou č. 80/1958 Sb. Spolu s ním byla novelizována i prováděcí vyhláška, která vyšla jako vyhláška ministerstva financí a ministerstva zahraničního obchodu č. 6/1963 Sb. Šlo většinou pouze o menší doplňky a obsahové upřesnění a rozšíření povolovací agendy ministerstva financí.

¹⁶⁾ Viz Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o devizovém hospodářství.

Za deset let, které uplynuly od vydání devizového zákona č. 107/1953 Sb. a novely č. 64/1958 Sb., se naše hospodářská situace změnila. Naše ekonomika postupně přechází na novou soustavu řízení národního hospodářství. Administrativní formy řízení jsou stále více nahrazovány důsledným využíváním zboží peněžních vztahů.

Dosavadní právní úprava je však jako celek poplatná době svého vzniku a neodráží nové tendence našeho současného vývoje. Je poplatná metodě administrativního řízení našeho hospodářství hlavně tím, že jako základ řízení devizové politiky zakotvuje určitou automatiku v devizových vztazích a nemá prakticky místo pro uplatnění devizově ekonomických nástrojů. A právní regulace devizových vztahů, které jsou vztahy společenskými, může být účinná pouze tehdy, pokud budou tyto vztahy odpovídat stávající ekonomické základně. Proto se nová soustava řízení musí projevit i v oblasti pokrokovější právní úpravy devizových vztahů, a to jak ve sféře provádění obchodních platů, tak i ve sféře platů neobchodní povahy.¹⁷⁾

Platná právní úprava nebere zřetel na nové pojetí funkcí monopolu zahraničního obchodu a státního devizového monopolu v nové soustavě plánovitěho řízení národního hospodářství. Od roku 1948, kdy monopol zahraničního obchodu a státní devizový monopol se začínal plně uplatňovat, v našem hospodářství se podstatně změnila politické a ekonomické poměry. Z počátku bylo nutné na prvním místě zdůrazňovat ochrannou funkci monopolu zahraničního obchodu, abychom mohli čelit různým možným formám diskriminace ze strany kapitalistických států. Na úkor preference ochranné funkce monopolu zahraničního obchodu byla však opomíjena hlavní jeho funkce, tj. funkce aktivní podpory rozvoje naší ekonomiky. Vytvořením monopolních výrobních společností pro vývoz a dovoz zboží vlastně došlo k izolaci naší výroby od světového trhu, od světových cen. Výrobní organizace byly chráněny tedy nejen před negativními vlivy výkyvů na kapitalistických trzích, ale byly také „chráněny“ před cenovými změnami, ke kterým na světových trzích docházelo v důsledku růstu produktivity práce a technického pokroku. Výrobní organizace nebyly žádným způsobem zainteresovány na snižování cen svých výrobků, které šly na export, protože eventuální rozdíl mezi světovou a naší cenou byl hrazen ze státního rozpočtu.

Takto chápané pojetí monopolu zahraničního obchodu se muselo negativně projevit i na státním devizovém monopolu, který byl potom pojímán jako doplněk vyplývající z monopolu zahraničního obchodu. I zde v tomto pojetí státního devizového monopolu byl kladen hlavní důraz na jeho funkci ochrany naší ekonomiky před možnými spekuláčními tendencemi ze strany kapitalistických států, které by mohly narušit naši devizovou

¹⁷⁾ Srov. Svoboda, K problematice devizového monopolu v ČSSR, Zahraniční obchod č. 9, r. 1966, str. 32.

a měnovou politiku. Aktivní funkce státního devizového monopolu jako nástroje umožňujícího co nejefektivnější provádění zahraničního obchodu a výměnu služeb byla opomíjena.

A právě uplatňování této funkce státního devizového monopolu by mělo být v dnešní době jeho nejdůležitější náplní. Hlavní důraz by měl být kladen na uplatňování devizové ekonomických nástrojů (např. devizové příplatky, devizové úvěry apod.), hlavním úkolem by pak měla být podpora aktivní podnikatelsko-finanční činnosti organizací, přičemž nejdůležitějším kritériem by byla rentabilita a efektivnost vložených prostředků.¹⁸⁾

V této souvislosti bude nutno zabývat se i otázkou kompetence orgánů provádějících státní devizový monopol. Platná právní úprava není totiž adekvátní se zákonem č. 117/1965 Sb. o Státní bance československé, který byl vydán již na prahu nové soustavy řízení národního hospodářství a který svěřuje Státní bance československé i nové funkce v oblasti devizového hospodářství a mezinárodního platebního styku.

Z oblasti platů neobchodních se pozornost soustřeďuje s postupnou liberalizací zahraniční turistiky hlavně na platby z titulu zahraničního cestovního ruchu. Jde zejména o otázky nereálného kursu čs. koruny, minimální směny devizových cizozemců, vývozu a dovozu valut a deviz apod.¹⁹⁾

V dosavadním vývoji sehrálo naše devizové zákonodárství významnou úlohu při provádění devizových transakcí a uskutečňování mezinárodního platebního styku.

Právní předpisy, jak bylo již řečeno, mají však zobrazovat současné ekonomické podmínky, mají být jejich odrazem. Jestliže praxe prověřila zastaralost a neudržitelnost některých právních norem, jestliže dále jak v praxi, tak v právním vědomí většiny společnosti se vytvořila určitá idea nové úpravy, pak se jeví nezbytnými nejen vydání nových právních norem, ale zejména to, aby tyto normy odpovídaly objektivní realitě.

Bude proto nutné uvést v soulad s naší novou ekonomickou skutečností (nová soustava plánovitého řízení národního hospodářství, liberalizace cestovního ruchu) i tu část právní nadstavby, která se týká devizového hospodářství.

¹⁸⁾ Srov. Podlaha, Zahraniční hospodářské vztahy a nová soustava řízení, Plánované hospodářství č. 11, r. 1965.

¹⁹⁾ Blíže viz článek autora: Několik poznámek k současné právní úpravě devizových vztahů, Finance a úvěr, č. 9/1967.

Zur Entwicklung des tschechoslowakischen Devisenrechts

ZUSAMMENFASSUNG

Bis zum Beginn des 1. Weltkrieges waren die internationalen Zahlungsbeziehungen eng mit dem inneren Geldumlauf verbunden, in welchem Gold (manchmal auch Silber) in der Rolle eines allgemeinen Äquivalentes auftraten. Dieses System des Standartes der Goldmünze war durch den freien Wechsel der Zahlungsmittel für Gold und die freie internationale Bewegung des Goldes charakterisiert, die nicht vom Staate reguliert wurde.

Zur Likvidation des goldenen Münzstandartes und zu den ersten staatlichen Interventionen auf dem Gebiet der Devisenwirtschaft kam es im Verlauf des 1. Weltkrieges im Zusammenhang mit den Inflationerscheinungen und der Währungsentwertung, als Folge der ansteigenden Kriegsausgaben, die durch Emissionen nicht gedeckter Papiergelder finanziert wurden.

In der Nachkriegszeit gelang es zwar einigen Ländern (unter ihnen auch der Tschechoslowakei) den goldenen Monometallismus wieder einzuführen, aber nur in der beschränkten Form des Standartes des Goldbarrens oder Standartes der Golddevise. Ein definitives Ende der Bemühungen um eine Erneuerung des Goldstandartes bedeutete die Weltwirtschaftskrise der Jahre 1929–1933. Die Finanzkrise, die eine Folge dieser Wirtschaftskrise darstellte, rief den entgültigen Zerfall der auf dem Goldstandard begründeten internationalen Währungs- und Zahlungsbeziehungen hervor und im Zusammenhang damit selbstverständlich auch weitere staatliche Eingriffe in das Gebiet der internationalen Währungs- und Zahlungsbeziehungen in der Form von Devisenbeschränkungen. Diese Beschränkungen bedeuteten einen definitiven Übergang von der automatischen Regulierung internationaler Zahlungs- und Währungsbeziehungen zu ihrer staatlichen Leitung, in der Form von Rechtsvorschriften, deren Grundlage die staatliche Regulation der Zahlungen nach dem Ausland das Verbot des freien Ein- und Verkaufes von Valuten, Devisen und teuren Metallen ist.

Diese allgemeinen Grundsätze der devisenrechtlichen Bestimmungen fanden in der Tschechoslowakei im Gesetz über den Schutz der Währung und den Umlauf gesetzmässiger Zahlungsmittel (No. 7/1924 der Gesetzsammlung), welches zur ersten tschechoslowakischen Devisennorm wurde und in der Durchführungsverordnung (No. 46/1924 der Gesetzsammlung) ihren konkreten Ausdruck.

In der kurzen Zeit der Wirtschaftskonjunktur wurde bei uns das Devisenregime (1928) likvidiert, aber die Folgen der Krise erzwangen im Jahre 1931 die Erneuerung der Devisenbeschränkungen. Nach diesem Zeitpunkt wurde eine ganze Reihe weiterer Normen erlassen, die an das Gesetz No. 7/1924 Gs. und die Durchführungsverordnung No. 46/1924 Gs. anknüpften und auf die damalige Wirtschaftssituation reagierten.

Im Jahre 1939 wurden 27 bis dahin erlassene und rechtskräftige Normen aus dem Gebiet des Devisenrechtes in eine einzige Kodifikation und zwar in der als Regierungsverordnung (No. 155/1939 Gs.) publizierten Devisenordnung vereinigt, welche aber in materieller Hinsicht nichts neues brachte. Diese Devisenordnung blieb auch nach 1945 bis zur Publikation des Gesetzes No. 92/1946 über die gebundene Devisenwirtschaft in Gültigkeit. Aber auch dieses neue Gesetz brachte nichts neues und unterschied sich weder der Form noch dem Inhalt nach von den vorhergehenden Devisenbestimmungen.

Qualitative Veränderungen auf dem Gebiet der Devisengesetzgebung stellte erst das Gesetz No. 107/1953 Gs. über die Devisenwirtschaft dar, welches auf der Grundlage des staatlichen Devisenmonopols konstruiert wurde, d. h. auf dem ausschliesslichen Recht des Staates Zahlungs- und Kreditoperationen mit dem Ausland durchzuführen.

Das Gesetz über die Devisenwirtschaft (No. 107/1953 Gs.) und seine Durchführungsverordnung No. 11/1954 des Amtsblattes wurden zur Grundlage des sozialistischen Devisenrechtes der Tschechoslowakei. Alle weiteren Quellen des Devisenrechtes, wie z. B. internationale Zahlungsabkommen, Bank- und Konsularabkommen, die Bedingungen, Veränderungen und Auszahlung ausländischer Zahlungsmittel regelnde Vor-

schriften usw. gingen aus diesen Normen hervor und waren auf dem führenden Grundsatz unseres Devisenrechtes — dem Grundsatz des staatlichen Devisenmonopoles — begründet.

Im Jahre 1958 wurde das Gesetz über die Devisenwirtschaft durch das Gesetz No. 64/1958 Gs. novellisiert und sein voller Wortlaut wurde in der Kundmachung des Finanzministeriums No. 80/1958 Gs. verkündet. Gleichzeitig wurde auch die Durchführungsverordnung novellisiert, die als Kundmachung des Finanzministeriums und des Aussenhandelsministeriums No. 6/1963 Gs. erschienen ist. Es handelte sich aber überwiegend nur um kleinere Ergänzungen und eine Erweiterung der Genehmigungsgänge des Finanzministeriums.

In den 10 Jahren, die seit der Erlassung der Novelle No. 64/1958 Gs. zum Devisenwirtschaftsgesetz vergangen sind, veränderte sich unsere Wirtschaftssituation. Unsere Ökonomik geht nach und nach auf ein neues System der Leitung der Volkswirtschaft über. Die administrativen Leitungsformen unserer Wirtschaft werden immer mehr durch eine konsequente Ausnützung der Waren-Geldbeziehungen ersetzt.

Die bisherige rechtliche Regelung entspricht aber im Ganzen der Zeit ihrer Entstehung und widerspiegelt nicht die neuen Tendenzen unserer gegenwärtigen Entwicklung. Sie ist hauptsächlich deshalb mit der Methode der administrativen Leitung der Wirtschaft verbunden, weil sie eine gewisse Automatik in den Devisenbeziehungen als Grundlage der Leitung der Devisenpolitik verankert und keinen praktischen Platz für die Geltendmachung von devisen-ökonomischen Instrumenten ermöglicht. Die rechtliche Regulation von Devisenbeziehungen, die Gesellschaftsbeziehungen sind, kann aber nur dann wirksam sein, wenn diese Beziehungen der gegebenen ökonomischen Basis entsprechen. Das neue Leitungssystem sollte sich deshalb auch in einer fortschrittlicheren Rechtsregelung der Devisenbeziehungen auswirken, und zwar in der Sphäre der Realisation von Handelszahlungen, sowie auch in der Sphäre von Zahlungen nichtgeschäftlichen Charakters.

ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE

IURIDICA 3 — 1968

© Universita Karlova v Praze 1968

Redakční rada série Iuridica:

prof. dr. V. Outrata (předseda), doc. dr. Z. Lukeš (tajemník),
doc. dr. J. Boguszak, doc. dr. J. Hrdlička, doc. dr. O. Novotný

Graficky upravil Jaroslav Příbramský

Z nové sazby písmem Primus vytiskl TISK, knižní výroba, n. p.,
Brno, závod 1

Náklad 500 — Vydání I.

Cena brožovaného výtisku Kčs 10.—

V MONOGRAFICKÉ ČÁSTI
ACTA UNIVERSITATIS
CAROLINAE
IURIDICA
VYŠLO OD ROKU 1963:

Milde Michael, dr., The problems of liabilities in international carriage by air (anglicky),

Malý Karel, dr., Pozemkové zákony říjnové revoluce,

Čepelka Č., dr., Les conséquences juridique du délits en droit international contemporain (francouzsky),

Radvanová Senta, dr., Rozvod manželství v čs. právu,

Císařová Dagmar, dr., Obhájce v čs. trestním řízení,

Kučera Zdeněk, dr., Suretyship in private international law (anglicky),

Tomeš Igor, dr., Old age pension, condition of eligibility (anglicky)

Publikace lze obdržet nebo objednat
v knihovně právnické fakulty
University Karlovy,
Praha 1, nám. Curieových 7

Kčs 10,—