

PROJEKT UNIDROIT K OCHRANĚ MEZINÁRODNÍCH ZÁJMŮ NA MOBILNÍCH ZAŘÍZENÍCH

VLADIMÍR KOPAL

ÚVOD: VÝZNAM PŘÍMÝCH PRÁVNÍCH ÚPRAV PRO ROZVOJ MEZINÁRODNÍHO PRÁVA SOUKROMÉHO A ÚLOHA UNIDROIT

Již v prvním vydání své učebnice mezinárodního práva soukromého upozorňoval prof. Kučera na význam sjednávání tzv. přímých norem pro rozvoj mezinárodního práva soukromého v naší době. Pomocí tohoto nástroje mohou státy překlenovat rozdíly ve svých právních řádech, neboť přímé normy lze bezprostředně aplikovat, aniž by bylo nutné pomocí kolizních norem vyhledávat příslušný právní řád, z jehož norem se teprve obsah práv a povinností účastníků daného poměru bude zjišťovat. Takové zakotvení použitelných norem v pravotvorné mezinárodní smlouvě tak přináší větší právní jistotu pro účastníky a předvídatelnost následků, jež řešení případného sporu přinese. Dochází tak zároveň k úzkému spojení mezinárodního práva veřejného a mezinárodního práva soukromého, i když dle názoru prof. Kučery obě odvětví si při něm zachovávají své samostatné postavení. Při sjednávání takových mezinárodních smluv obvykle dochází k harmonizaci právních předpisů, případně i k jejich unifikaci, která se může týkat hmotného práva zúčastněných států, nebo jejich kolizního práva, ale i práva procesního.¹

V této oblasti náleží již po desítky let významná úloha mezinárodním mezivládním i nevládním organizacím. Zatímco nevládní organizace upozorňují na potřebu takových úprav, diskutují o jejich problémech a připravují příslušné osnovy, mezivládní organizace vzhledem k svému charakteru mohou jít dále a předkládají oficiální návrhy potřebných smluv a jiných mezinárodních instrumentů, které jsou pak otevřeny k podepsání a ratifikacím zainteresovaných států, případně i jiných subjektů mezinárodního práva.

Jednou z takových mezivládních organizací je i Mezinárodní ústav pro unifikaci soukromého práva (UNIDROIT) se sídlem v Římě, sdružující dnes na 60 členských států. Byl ustaven již v r. 1926 jako pomocný orgán bývalé Společnosti národů a po jejím zhroucení znovu založen v r. 1940 přijetím vlastního statutu. Ve své dosavadní činnosti,

¹ Srov. Zdeněk Kučera, *Mezinárodní právo soukromé*, Orbis-Praha, 1975, str. 9–17. Viz též *Mezinárodní právo soukromé* téhož autora, 6. opravené a doplněné vydání, *Doplněk-Brno*, 2004, str. 24 a 64–67.

zvláště pak v jejím novějším období, se UNIDROIT zaměřuje na taková témata, jejichž úpravu vyžadují rozvoj mezinárodního obchodu, technický rozvoj, nové komerční praktiky a s tím spojená potřeba moderního mezinárodního řešení vyvstávajících problémů. Výsledkem tohoto úsilí bývají v optimálním případě mezinárodní úmluvy, které pak získávají v smluvních státech prioritu před pravidly jejich vnitrostátního práva. Implementace těchto pravidel ve všech státech, které je učinily pro sebe závaznými, nemusí však být snadná; proto se UNIDROIT uchyluje i k dalším způsobům unifikace, jako je vypracování vzorových zákonů pro vnitrostátní zákonodárství nebo obecných zásad pro soudce, rozhodce a strany kontraktů, jejichž použití závisí pak na jejich vlastním uvážení. V této své činnosti vyvinul UNIDROIT i své originální pracovní postupy, jichž se účastní vedle zástupců členských států též nezávislí experti z příslušných oborů i pozorovatelé z dalších mezinárodních organizací. Na druhé straně se UNIDROIT zase podílí na právotvorné činnosti jiných mezinárodních organizací, jako jsou: OSN a jeho Komise pro mezinárodní právo obchodní (UNCITRAL), UNESCO, ILO, WIPO, Rada Evropy, Haagská konference mezinárodního práva soukromého a jiné.²

SMLUVNÍ KOMPLEX UNIDROIT TÝKAJÍCÍ SE KOMERČNÍHO FINANCOVÁNÍ MOBILNÍCH ZAŘÍZENÍ

Za příklad činnosti UNIDROIT v nejnovější době možno označit jeho úsilí o vytvoření nového mezinárodního režimu, který by zajistil práva věřitele poskytnutějšího půjčky na mobilní zařízení vysoké hodnoty a vynucení těchto práv pomocí registračního systému, jenž by byl zřízen na základě mezinárodní úmluvy. Tento systém by měl své právní zdůvodnění v tom, že by se týkal zařízení pohybujících se přes hranice nebo za hranicemi států, na která lze jen s obtížemi aplikovat zásadu *lex rei sitae* při řešení sporů o platnost, vynutitelnost a prioritu takových práv. Z hlediska ekonomického by vytvoření takového systému vedlo k snížení rizika věřitelů, kteří by tak mohli dosáhnout rychlejší nápravy v případech nedodržení závazků jejich dlužníky. To by na druhé straně příznivě ovlivnilo nabídku takových úvěrů na kapitálovém trhu a možnosti snížení dosud vysokých úroků, které dlužníci musejí splácet, jakož i k zjednodušení v provádění takových transakcí.³

K tomu cíli bylo v UNIDROIT rozhodnuto vypracovat komplex smluvních instrumentů, který má představovat Úmluva o mezinárodních zájmech na mobilním zařízení, sjednaná v Kapském městě dne 16. listopadu 2001, a s ní spojené Protokoly. Původním úmyslem tvůrců tohoto komplexu bylo, aby Úmluva pokryla všechny aspekty problematiky mobilních zařízení vysoké hodnoty; avšak brzy se ukázalo, že situace ve všech zamýšlených kategoriích takových zařízení není stejně zralá pro takovou úpravu a že by se tak komplexní projednání celého projektu značně protáhlo. Tento závěr byl záhy

² Srov. dokument International Institute for the Unification of Private Law (UNIDROIT) vydaný jeho sekretariátem, Via Panisperna 28, 00184 Rome (Italy).

³ Srov. Draft Convention of the International Institute for the Unification of Private Law on international interests in mobile equipment and the preliminary draft protocol on matters specific to space property. Report of the COPUOS Secretariat and the UNIDROIT Secretariat, UN doc. A/AC.105/C.2/L.225, 23 January 2001, str. 3 an.

potvrzen, když se ukázalo, že vypracování a přijetí takové úpravy je nejvíce žádoucí v jedné z těchto kategorií – letecké, zatímco další kategorie budou vyžadovat pro sjednání tohoto instrumentu delší čas. Proto bylo rozhodnuto rozdělit zamýšlenou úpravu na obecná pravidla, použitelná na všechny druhy mobilních zařízení vysoké hodnoty, a zvláštní pravidla, potřebná k adaptaci obecných norem na zvláštní charakteristiky každého druhu těchto zařízení. Obecná pravidla byla proto vtělena do Úmluvy z r. 2001 a specifická pravidla týkající se jednotlivých druhů těchto zařízení zůstala vyhrazena pro zvláštní protokoly. Zároveň bylo dohodnuto, že obecná úmluva obsahující základní úpravu se stane použitelnou pouze se současným nabytím platnosti příslušného protokolu a že oba instrumenty nutno číst a interpretovat jako jediný celek, přičemž v případě jejich inkonsistence budou mít navrch ustanovení protokolu. Jen nebude-li odlišné ustanovení v protokolu, použije se na danou materii pravidlo základní Úmluvy. Protože příprava příslušného protokolu pokročila nejrychleji v leteckém sektoru, bylo možno přijmout základní úmluvu současně s Protokolem k Úmluvě o mezinárodních zájmech na mobilním zařízení ve věcech specifických pro letecká zařízení na konci diplomatické konference v Kapském městě v r. 2001, jejímž sponzorem se z toho důvodu stala spolu s UNIDROIT i Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO).⁴

Konference v Kapském městě se zúčastnilo 28 států a 11 mezinárodních organizací a orgánů (včetně OSN). Spolu s definitivním zněním Úmluvy a Leteckého protokolu byl na konferenci přijat i obvyklý Závěrečný protokol, který podepsalo 25 delegací států, mezi nimi i České republiky. Základní Úmluva i Letecký protokol nabyly platnosti dnem 1. dubna 2004 a v současné době již zavazují na dvě desítky států. Bylo též rozhodnuto, že Letecký registr zřízený Protokolem se bude nacházet v Montrealu. Diplomatická konference pozvala ICAO, aby převzala funkce Dozorčího orgánu podle Leteckého protokolu a zároveň vyzvala Komisi expertů, aby pomáhala Radě ICAO v plnění těchto funkcí. Rada ICAO poté v zásadě přijala tuto úlohu s tím, že všechny výlohy spojené s jejím plněním budou uhrazeny z poplatků uživatelů a že ICAO nebude odpovědná za žádné škody a bude požívat plné funkční imunity.⁵

ZÁSADY ÚMLUVY Z KAPSKÉHO MĚSTA Z R. 2001

Hlavní cíle Úmluvy z r. 2001 jsou vyjádřeny v preambuli tohoto instrumentu: usnadnit financování pro nabývání a užívání mobilního zařízení vysoké hod-

⁴ Prof. Larsen, který se významně podílel na stanovení východisek pro návrh Kosmického protokolu, krátce po přijetí Úmluvy z Kapského města a Leteckého protokolu k ní napsal: „Úmluva nastolila primát Protokolu nad Úmluvou. Každý protokol uvádí, že Úmluva se používá jen jak je implementována v konkrétním protokolu. Letecký protokol, který byl přijat nejprve, měl velký vliv na základní Úmluvu, která byla přijata spolu s ním a v kontextu s Leteckým protokolem. Letecký protokol tak slouží jako model pro Železniční a Kosmický protokol...“ (Srov. Paul B. Larsen, *Future Protocol on Security Interests in Space Assets*, *Journal of Air Law and Commerce*, Vol. 67, Issue 4, str. 1075).

⁵ Srov. k tomu i dalšímu vývoji Martin Stanford, Deputy Secretary-General UNIDROIT, *The preliminary draft Protocol to the Cape Town Convention on International Interests in Mobile Equipment on Matters Specific to Space Assets*, referát předložený Dílně OSN a Nigérie o kosmickém právu, Abuja, 21.–24. listopadu 2005. Viz též Prohlášení pozorovatele UNIDROIT na 46. zasedání Právního podvýboru COPUOS na jaře 2007. Za prvních 10 měsíců fungování Mezinárodního leteckého registru byly zaznamenány zájmy týkající se 15 000 letadel, helikoptér a motorů. Registr tak pokryl 50 % světových leteckých transakcí.

noty či zvláštního ekonomického významu a za tím účelem vytvořit právní rámec pro ochranu mezinárodních zájmů na takovém zařízení pomocí mezinárodního registračního systému. Kategorie mobilních zařízení a souvisejících práv, které mají být předmětem ochrany, jsou v článku 2 Úmluvy vymezeny takto: a) draky letadel (airframes), letecké motory (aircraft engines) a vrtulníky (helicopters); b) železniční pohyblivé objekty (railway rolling stock), c) kosmické majetkové kusy (space assets). Úmluva však ponechává otevřené dveře i pro jednání o dalších kategoriích mobilních zařízení vysoké hodnoty.

Úmluva vytváří mezinárodní registrační systém, jehož základem se má stát Mezinárodní registr, resp. registry, pro různé kategorie objektů, v nichž budou zapisovány mezinárodní zájmy a další údaje, včetně jejich změn. V protokolech bude ustaven Dozorčí orgán (Supervising Authority), který zabezpečí vytvoření Mezinárodního registru a jmenování a propouštění registrátora, nad nímž bude dohlížet. Zmíněný orgán bude též vykonávat další úkoly stanovené v Úmluvě, příslušných protokolech a rádech, aby byl zajištěn účinný chod registračního systému. (Kapitola IV) Úmluva rovněž upravuje platnost registrace, její trvání a vyhledávání v Mezinárodním registru, týkající se zájmů či očekávaných zájmů, které v něm budou zaznamenány elektronickou cestou. (Kapitola V)

Dozorčí orgán má být nadán mezinárodně právní subjektivitou, pokud ji již nemá. Má též požívat, spolu se svými funkcionáři a zaměstnanci, imunity z právních a správních řízení, jak budou konkretizovány v příslušném protokolu. Dozorčí orgán má požívat vynětí z daní a jiných výsad podle dohody s hostitelským státem. Dozorčí orgán se však může své nedotknutelnosti a imunity vzdát. (Kapitola VI)

Od odpovědnost za náhradu přímo vzniklých škod omylem nebo opomenutím registrátora a jeho spolupracovníků nebo za selhání mezinárodního registračního systému, s výjimkou případů, kdy selhání je způsobeno událostí nevyhnutelné či neodvratné povahy, které nelze zabránit použitím nejlepších praktik běžných u elektronických registrů, ponese registrátor. Ten však má obstarat pojištění nebo finanční záruku pokrývající takovou odpovědnost v rozsahu určeném Dozorčím orgánem. (Kapitola VII)

Úmluva zabezpečuje prioritu registrovaného zájmu nad jakýmkoliv zájmem registrovaným následně a nad zájmy neregistrovanými. Mezinárodní zájem zůstává účinným i v případech řízení o platební neschopnosti dlužníka, jestliže takový zájem byl registrován podle Úmluvy před zahájením tohoto řízení. (Kapitola VIII)

Důležitou součástí Úmluvy tvoří ustanovení o právních opravných prostředcích, jež může věřitel uplatňovat v případech nedodržení dlužníkem jeho závazků. V této situaci může věřitel za předpokladu, že s tím dlužník kdykoliv vyslovil souhlas a s výhradou prohlášení učiněného smluvním státem, uplatnit jedno či více z těchto opatření: a) převzít držbu nebo kontrolu nad příslušným objektem; b) prodat nebo pronajmout takový objekt; vybrat či obdržet jakýkoliv příjem nebo zisky z provozu takového objektu. Nedodržení závazku znamená takové nedodržení, které zbavuje věřitele toho, co je oprávněn očekávat podle sjednané dohody. Dlužník a věřitel se však mohou kdykoliv písemně dohodnout na případech, které zakládají nedodržení nebo jinak vyvolávají jejich oprávnění použít opravné prostředky. (Kapitola III)

Úmluva dále obsahuje úpravu vzájemného vztahu mezi mezinárodními zájmy a souvisejícími právy (associated rights), která jsou v článku 1 definována jako všechna práva na splacení nebo jiné plnění dlužníkem podle dohody a která jsou zajištěna objektem nebo s ním spojena. (Kapitola IX) Přináší rovněž základní ustanovení o prohlášeních, jež může učinit smluvní stát ve věci nekonsenzuálních práv či zájmů a která podle jeho práva mají mít prioritu nad registrovaným mezinárodním zájmem. (Kapitola X) Kapitoly XII a XIII pak upravují otázky jurisdikce a vztah Úmluvy z Kapského města k jiným mezinárodními úmluvám.⁶

Ze závěrečných článků, které jsou obsaženy v kapitole XIV, zasluhuje pozornosti kromě jiného článek 48 týkající se regionálních ekonomických integračních organizací, které mohou vedle států rovněž podepsat, přijmout či schválit Úmluvu, nebo k ní přistoupit. Tyto organizace mají v takovém případě mít práva a závazky jako smluvní státy v tom rozsahu, v jakém má organizace kompetenci nad věcmi upravenými Úmluvou. Tyto organizace však nebudou započítávány do počtu smluvních států tam, kde je takový počet požadován Úmluvou, vedle jejích členských států, které se stanou smluvními stranami Úmluvy. Signatáři z řad zmíněných organizací však mají učinit prohlášení deponitáři Úmluvy o konkrétních věcech spravujících se Úmluvou, ve kterých byla členskými státy přenesena kompetence na takové organizace.

Z jiných závěrečných ustanovení třeba zmínit zejména vyloučení možnosti výhrad při současné přípustnosti prohlášení k vypočteným článkům Úmluvy. Takováto praxe v otázce výhrad není v současném mezinárodním smluvním právu ojedinělá.

Po přijetí Úmluvy a Leteckého protokolu se úsilí UNIDROIT zaměřilo na dokončení Železničního protokolu, který se má vztahovat na jednotlivá železniční pohyblivá zařízení nebo jejich typy nebo podle dohody na všechna taková současná či budoucí zařízení, případně s výjimkou konkrétních zařízení či jejich typů (Článek V Železničního protokolu). Jednání o něm, které probíhalo ve Výboru vládních expertů, se podařilo dovršit na konferenci konané pod záštitou UNIDROIT a Mezivládní organizace pro mezinárodní přepravu po železnicích (OTIF) v Lucemburku ve dnech 12. až 23. února 2007. Konference se zúčastnilo celkem 49 států, mezi nimi i Česká republika, a 11 mezinárodních organizací a orgánů. Spolu s definitivním zněním Železničního protokolu, který byl otevřen k podepsání v posledním dnu konference, bylo schváleno 6 rezolucí. Z nich rezoluce 1 rozhodla o ustavení přípravné komise, která má současně plnit funkci Prozatímního dozorčího orgánu pro vytvoření Mezinárodního registru. Rezoluce 3 rozhodla o umístění registru v Lucembursku. Přípravou oficiálního komentáře k Železničnímu protokolu byl pak pověřen Sir Robert Goode z Velké Británie, který již připravil obdobný dokument o Úmluvě a Leteckém protokolu (rezoluce 4).⁷

⁶ K tomuto souhrnu hlavních prvků Úmluvy z r. 2001 bylo použito její znění vydané sekretariátem UNIDROIT (bez uvedení čísla tohoto dokumentu). K znění Leteckého protokolu srov. dok. Diplomatické konference v Kapském městě, DCME Doc. No 4, 6/4/01. K podrobnému výkladu Úmluvy a Leteckého protokolu srov. Official Commentary by Professor Sir Roy Goode QC, Emeritus Professor of Law, University of Oxford, Draft 25 May 2002.

⁷ Srov. Luxembourg Protocol to the Convention on International Interests in Mobile Equipment on Matters Specific to Railway Rolling Stock Signed in Luxembourg on 23rd February 2007, jakož i Závěrečný akt této konference z téhož dne, které společně vydaly UNIDROIT a OTIF.

PROBLÉMY KOSMICKÉHO PROTOKOLU PROJEDNÁVANÉ V RÁMCI UNIDROIT

Na rozdíl od obou již vypracovaných a přijatých protokolů (Leteckého a Železničního), z nichž první již nabyly platnosti, zůstává třetí z těchto původně zamýšlených dokumentů, který se má týkat věcí specifických pro kosmická mobilní zařízení, předmětem nepoměrně zdlouhavějšího jednání. Jemu bude nyní věnována podrobnější pozornost.

Také na počátku tohoto jednání byla ustavena Kosmická pracovní skupina, složená z řad expertů a zástupců zainteresovaných společností letecko-kosmického průmyslu, finančních a pojišťovacích komunit, jakož i mezinárodních kosmických organizací vládních i nevládních. Tato skupina připravila znění předběžného návrhu Protokolu, který byl rozeslán vládám členských států UNIDROIT, jehož Řídící rada zároveň rozhodla o ustavení Výboru vládních expertů, který dostal úkol připravit definitivní znění návrhu. O průběhu těchto jednání byl zároveň informován Výbor pro mírové využívání kosmického prostoru OSN (COPUOS), jehož členské státy, pokud již nebyly zastoupeny ve Výboru vládních expertů, stejně jako Úřad OSN pro kosmické záležitosti Sekretariátu OSN, byly přizvány k účasti na dalším jednání Výboru vládních expertů. V tomto širším složení uskutečnil Výbor UNIDROIT dvě svá zasedání v Římě ve dnech 15. až 19. prosince 2003 a 26. až 28. října 2004, na nichž se nejprve pracovalo na znění celého návrhu Protokolu a poté byly podrobněji projednány jeho klíčové problémy. Byly to zejména: koncept kosmického majetkového kusu, aplikace Úmluvy a Protokolu na práva dlužníka a související práva („related rights“ – tento výraz vystřídal v návrhu Protokolu termín „associated rights“), kritéria identifikace kosmických majetkových kusů a aplikace a modifikace právních opravných prostředků. Třebaže bylo dosaženo značného pokroku, zůstaly však i po druhém zasedání Výboru vládních expertů otevřeny problémy větší i menší důležitosti.⁸

Tak jako Protokoly letecký a železniční specifikuje návrh Kosmického protokolu pravidla Úmluvy ze 16. listopadu 2001, a to se zvláštním zřetelem na „kosmické majetkové kusy“.⁹ Tento výraz má zahrnovat i) jakýkoliv identifikovatelný majetkový kus (asset), který má být vypuštěn do kosmického prostoru a tam umístěn nebo se již v kosmickém prostoru nachází; ii) jakýkoliv takový kus sestavený nebo vyrobený v kosmickém prostoru; iii) jakýkoliv nosič, ať pro jednorázové použití nebo znovupoužitelný pro dopravu osob nebo zboží do kosmického prostoru a z něho; a iv) každou odděleně identifikovatelnou komponentu zmíněného majetkového kusu, která je k němu připojena nebo je v něm obsažena. Otevřenou zůstala otázka tzv. souvisejících práv, k nimž patří licence, zmocnění nebo podobné instrumenty vydané národními či mezi-

⁸ K anglické a francouzské verzi návrhu Kosmického protokolu po II. zasedání Výboru vládních expertů srov. Preliminary Draft Protocol on Matters Specific to Space Assets to the Convention on International Interests in Mobile Equipment – Avant-Projet de Protokole portant sur les questions spécifiques aux biens spatiaux, UNIDROIT 2004, Study LXXIII-Doc. 13.

⁹ Anglicky „space assets“, franc. „biens spatiaux“. Tímto názvem byl v průběhu jednání nahrazen původně užívaný termín „space property“ – „propriété spatiale“. Zvažován byl i výraz „kosmický objekt“ (space object, objet spatial), avšak vzhledem k tomu, že tohoto termínu je používáno v kosmických smlouvách OSN v jiném smyslu, byla v návrhu Kosmického protokolu dána přednost výrazům „space asset“ – „bien spatial“.

národními orgány a zmocnění k používání orbitálních pozic, přenosu a přijímání radiových signálů z kosmických majetkových kusů nebo k nim. Za kosmický prostor se přitom považuje jak prostor samotný, tak i Měsíc a jiná nebeská tělesa. „Identifikovatelnost“ ve všech částech uvedené definice je odůvodněna tím, že celý mezinárodní registrační systém vytvořený Úmluvou z r. 2001 je založen na koncepci jednotlivých majetkových kusů, způsobilých k zapsání v Mezinárodním registru. Definice „kosmického majetkového kusu“ (space asset) je přitom širší než definice „kosmického objektu“ (space object) používaného v kosmických smlouvách OSN, neboť kosmický objekt se týká majetku vypuštěného do kosmického prostoru, zatímco kosmické majetkové kusy zahrnují i majetek na povrchu Země. Mezi problémy, které odlišují zvláštnost úpravy kosmické materie, dlužno připomenout zejména tyto aspekty:

Na rozdíl od úpravy právních opravných prostředků v základní Úmluvě, bylo by převzetí držby nad kosmickým majetkovým kusem jako jsou družice či zprostředkovatče (satellites and transponders) prakticky nemožné. Jde spíše o to, aby věřitel převzal v případě platební neschopnosti dlužníka nad takovýmto majetkovým kusem kontrolu a mohl s ním operovat. Obě strany kontraktu se mohou dohodnout na tom, že kontrolu nad takovým kusem a operování s ním převezme třetí strana.

Vzhledem k tomu, že četné kosmické majetkové kusy mohou být užívány jak pro civilní tak i vojenské účely, budou si patrně vlády států přát transfer takových kusů a kontrolu nad nimi vyloučit. Návrh Protokolu proto umožňuje kontrahentům, aby omezili v takových případech výkon právních opravných prostředků, což však oslabí postavení věřitele.

Na rozdíl od draků a motorů letadel nesoucích snadno zjiitelná označení, chybí takováto označení u kosmických majetkových kusů. Z toho důvodu připravil sekretariát UNIDROIT dotazník ve věci kritérií, kterých by mělo být používáno pro identifikaci kosmických majetkových kusů zapisovaných do Mezinárodního registru a rozeslal jej se žádostí o odpověď hlavním výrobcům družic.

Zvláště spornou otázkou zůstává pak problém omezení použitelnosti opravných prostředků v případě kosmických majetkových kusů poskytujících „veřejné služby“, zejména v oblasti telekomunikací, navigace a bezpečnosti. K jeho řešení se ve Výboru vládních expertů vyhranila tři rozdílná stanoviska. První z nich doporučovalo úzké vymezení okolností povahy veřejné služby, ve kterých by kontrahenti mohli omezit uplatnění opravných prostředků; druhé stanovisko hájilo potřebu širokého stanovení takových okolností; třetí řešení doporučila Kosmická pracovní skupina, jež se důrazně vyslovila proti jakémukoliv ustanovení tohoto typu. Přitom dělítko mezi státy neprobíhalo jen mezi ekonomicky silnými a rozvojovými zeměmi, neboť i některé vyspělé státy (např. evropské kosmické mocnosti) trvají na tom, že je nutno hledat ochranu státu a jeho zájmů na veřejných službách, i když je možno okruh takových služeb zúžit.¹⁰

¹⁰ Zvláštní poradce UNIDROIT spatřoval řešení tohoto problému v tom, že by do Kosmického protokolu byla vložena klauzule, že pro tuto otázku bude rozhodující vnitrostátní právo jednotlivých států. To by umožnilo, aby se oba partneři budoucích dohod rozhodli zda za těchto podmínek jedna strana úvěr poskytne a druhá strana bude o něj z hlediska svých zájmů stát. Srov. Zprávu sekretariátu UNIDROIT o II. zasedání Výboru vládních expertů pro přípravu návrhu Protokolu k Úmluvě o mezinárodních zájmech na mobilním zařízení o věcech specifických pro kosmické majetkové kusy, Řím, 26.–28. října 2004, dok. UNIDROIT 2004. C.G.E. (Space Pr. (2) Report). Viz též příspěvek M. Stanforda uvedený v pozn. 5.

V závěru diskuse o tomto problému vyzval předseda II. zasedání Výboru vládních expertů všechny delegace, jakož i Kosmickou pracovní skupinu, aby poskytly sekretariátu UNIDROIT další informace o tom, které služby jsou považovány za veřejné v jejich zemích a uvedly, jak jsou tyto služby v současné době chráněny, spolu s dalšími návrhy k tomuto problému. Na základě obdržených informací měl sekretariát UNIDROIT připravit dokument pro příští zasedání Výboru vládních expertů, které bylo očekáváno na jaře 2005. Valné shromáždění UNIDROIT pak na svém zasedání v prosinci 2005 přisoudilo projektu Kosmického protokolu i nadále prioritní postavení v rámci pracovního programu této organizace na období 2006 až 2008.

Ukázalo se však, že tento předpokládaný vývoj by bylo jen těžko možno naplnit bez získání plné podpory hlavních průmyslových a finančních komunit a intenzivního projednání všech otevřených otázek experty nejvíce zainteresovaných států s těmito komunitami. Proto UNIDROIT připravil a svolal dvě „fóra“, která se konala jednak v říjnu 2006 v Londýně, jednak v červnu 2007 v New Yorku.¹¹ Po těchto konzultacích UNIDROIT rozhodl ustavit řídicí výbor (steering committee) otevřený zástupcům vlád a klíčovým průmyslovým a finančním institucím, který by vyvodil závěry dosavadních jednání a připravil na jejich základě alternativní návrh Kosmického protokolu založený na širokém konsensu. Výbor vládních expertů by pak byl povolán k tomu, aby návrh Kosmického protokolu dokončil pro jeho přijetí na diplomatické konferenci, jejíž konání by se mohlo uskutečnit na základě zvažovaného pozvání Ruské federace v Petrohradě.

JEDNÁNÍ O NÁVRHU KOSMICKÉHO PROTOKOLU V COPUOS A JEHO PRÁVNÍM PODVÝBORU

V rámci přípravných jednání se obrátil UNIDROIT též na Výbor OSN pro mírové využívání kosmického prostoru (COPUOS) a jeho Právní podvýbor se žádostí, aby byla posouzena možnost převzetí funkce Dozorčího orgánu podle Kosmického protokolu Organizací spojených národů. UNIDROIT přitom poukazoval na to, že je žádoucí svěřit tuto funkci důvěryhodné a již existující mezinárodní organizaci; že OSN má základní odpovědnost za mezinárodní spolupráci v mírovém využívání kosmického prostoru; že v rámci Sekretariátu OSN působí Úřad pro kosmické záležitosti jako sekretariát COPUOS a jeho podvýborů, který již vede jménem generálního tajemníka OSN registr objektů vypouštěných do kosmického prostoru podle platné Úmluvy o registraci takových objektů z r. 1975. Na základě doporučení COPUOS vyslovilo Valné shromáždění OSN ve své rezoluci 55/122 z 8. prosince 2000 souhlas s tím, aby se Právní podvýbor COPUOS zabýval v té době ještě návrhem Úmluvy, která pak byla přijata v r. 2001 v Kapském městě, a předběžným návrhem Protokolu k ní o specifických věcech týkajících se kosmického majetku. Po diskusi v Právním podvýboru

¹¹ Výsledky jednání těchto fór jsou shrnuty v řadě dokumentů, zejména v souhrnné zprávě připravené sekretariátem UNIDROIT z londýnského fóra konaného v r. 2006 (obdobná zpráva z new yorského fóra nebyla dosud publikována). Zvláště závažné je pak Vysvětlující memorandum, které obsahuje revizní návrhy ke Kosmickému protokolu, jehož autorem je prof. Sir Roy Goode.

a dvou konzultativních schůzkách, jež se uskutečnily mezi zasedáními Podvýboru, uložilo Valné shromáždění OSN ve svých rezolucích z let 2002 až 2004 Právnímu podvýboru, aby se ve svém dalším jednání zaměřil na dvě konkrétní otázky:

- a) posouzení možnosti OSN přijmout funkci Dozorčího orgánu podle předběžného návrhu Kosmického protokolu;
- b) posouzení vztahu mezi ustanoveními předběžného návrhu Kosmického protokolu a právy a závazky států v rámci právního režimu kosmického prostoru.¹²

Pro diskusi o první z těchto otázek připravil sekretariát COPUOS po konzultaci s právním poradcem OSN zprávu, ve které byly rozebírány – ne však vždy s jednoznačnými závěry – hlavní aspekty tohoto problému.¹³ Zpráva kromě jiného upozorňuje na rozdíly v postavení OSN ve srovnání s ICAO a ITU, které jsou odbornými organizacemi systému OSN. Přijme-li OSN úlohu Dozorčího orgánu, mělo by tuto funkci převzít Valné shromáždění, neboť zahrnuje též legislativní úkoly, zatímco generální tajemník je hlavním správním úředníkem OSN. Valné shromáždění by mu však mohlo určitě úkoly delegovat. Zpráva dále upozorňuje na riziko odpovědnosti za škody způsobené jednáním nebo opomenutím, nehledě na imunity OSN podle Úmluvy o výsadách a imunitách OSN z r. 1946. Možnost, že Kosmický protokol bude obsahovat výslovné ustanovení o tom, že OSN by neodpovídala za jednání registrátora a jiných pracovníků Registru, by nemusela nutně vyloučit riziko takové odpovědnosti. Podobně jako tomu bylo, když ICAO převzalo úlohu Dozorčího orgánu podle Leteckého protokolu, mělo by převzetí takové úlohy ze strany OSN podle Kosmického protokolu být podmíněno náhradou všech výdajů OSN při jejím provádění.

Zpráva sekretariátu proto doporučila pokračovat ve studiu praktické zkušenosti ICAO dříve než OSN učiní konečné rozhodnutí v dané otázce. Zmínila se též o vhodnosti posoudit jiná řešení, včetně možnosti pověřit úlohou Dozorčího orgánu Konferenci stran Úmluvy.¹⁴

Právní podvýbor COPUOS po té vytvořil v r. 2004 zvláštní otevřenou pracovní skupinu složenou ze zástupců regionálních skupin členských států OSN, aby pokračovala elektronickými prostředky v posuzování úlohy OSN jako Dozorčího orgánu. Za účasti 22 delegátů členských států COPUOS vypracovala tato skupina zevrubnou zprávu obsahující rozbor všech základních aspektů, zejména zda je politicky žádoucí, aby OSN takovou funkci převzala. Jedna, byť nepočetná skupina členů pracovní skupiny trvala na tom, že funkce Dozorčího orgánu budou komerční povahy, protože zahrnují monitorování služeb poskytovaných registrátorem ziskovým entitám, a tudíž není tato úloha pro OSN vhodná. Jiná, početnější skupina naproti tomu zdůrazňovala, že tyto funkce mají mít výlučně veřejnou povahu. Tato skupina, kterou tvořily Kanada, Česká republika, Francie, Německo, Maďarsko, Itálie, Nizozemí, Španělsko, Švédsko a Spojené státy

¹² Srov. rezoluce VS OSN 57/116 z 11. prosince 2002, 58/89 z 9. prosince 2003 a 59/116 z 10. prosince 2004.

¹³ Srov. Convention on International Interests in Mobile Equipment (opened for signature in Cape Town on 16 November 2001) and its preliminary draft Protocol on Matters Specific to Space Assets: Consideration relating to the possibility of the United Nations serving as Supervisory Authority under the Protocol, dok. OSN A/AC.105/C.2/L.238 z 10. prosince 2003.

¹⁴ Současně s OSN oslovil UNIDROIT se stejnou žádostí i další mezinárodní organizace: Evropskou kosmickou agenturu (ESA), Mezinárodní organizaci mobilních družic (IMSO) a Mezinárodní telekomunikační unii (ITU). Všechny tyto organizace však zatím zaujaly různě zdůvodněná vyčkávací stanoviska.

americké, proto též předložila návrh znění rezoluce pro Valné shromáždění OSN, aby OSN přijala pozvání diplomatické konference, jež bude svolána pro schválení Kosmického protokolu, a převzala funkce Dozorčího orgánu za předpokladu, že rozumné výlohy, jež s tím OSN ponese, budou plně kryty poplatky stanovenými v Úmluvě a Protokolu. Taková rezoluce by též potvrdila, že OSN, zástupci jejích členů a úředníci OSN budou mít výsady a imunity podle čl. 105 Charty OSN, Úmluvy o výsadách a imunitách OSN a souvisejících dohod. Konečně byla v tomto návrhu rezoluce vyslovena žádost, aby generální tajemník OSN vykonával tuto funkci a podával o tom Valnému shromáždění každoročně zprávu.¹⁵

Zásadní rozpor mezi stanovisky dvou skupin států se však nepodařilo ve zvláštní pracovní skupině a poté ani v Právním podvýboru překonat, takže konsensu, který je vyžadován pro přijetí všech usnesení v rámci COPUOS a jeho podvýborů, nemohlo být dosaženo.

Druhá z vytyčených otázek, tj. vzájemný vztah mezi ustanoveními předběžného návrhu Kosmického protokolu a právy a závazky států v rámci platného právního režimu kosmického prostoru, stala se rovněž předmětem diskuse v samotném Právním podvýboru COPUOS a na zasedáních jeho konzultativního mechanismu.¹⁶ Aby vyhověly požadavku zabezpečit v případě kolize obou systémů prioritu práv a závazků právního režimu kosmického prostoru, vložili tvůrci Kosmického protokolu do preambule jeho předběžného návrhu obdobnou formuli, jaké bylo již použito v Leteckém protokolu ve vztahu k Chicagské úmluvě o mezinárodním civilním letectví z r. 1944, tj. že smluvní státy Protokolu „jsou si vědomi platných zásad kosmického práva, včetně těch, které jsou obsaženy v mezinárodních kosmických smlouvách pod záštitou OSN“. Řada států v diskusích Právního podvýboru COPUOS a rovněž v průběhu jednání Výboru vládních expertů UNIDROIT však poukazovala na slabost této formulace, která výslovně nestanoví prioritu práv a závazků vyplývajících z kosmických smluv OSN a že nadto tato formulace má být uvedena pouze v preambuli Kosmického protokolu. Požadovala, aby taková klauzule byla zakotvena samostatně v operativní části návrhu Protokolu. Jeho text by proto měl být doplněn o článek XXI bis v tomto znění: „Úmluva aplikovaná na kosmické majetkové kusy se nedotýká práv a závazků smluvního státu podle existujících kosmických smluv OSN nebo instrumentů Mezinárodní telekomunikační unie“. O zařazení tohoto článku však nebylo dosaženo plné dohody a otázka jeho přesné formulace má být ještě diskutována.¹⁷

¹⁵ Srov. Report of the open-ended ad hoc working group on the question of the appropriateness of the United Nations serving as supervisory authority under the future protocol on matters specific to space assets submitted by the Netherlands as coordinator of the working group, dok. OSN AC.105/C.2/L.256 ze 7. února 2005 a Přílohu k této zprávě obsahující návrh rezoluce, který připravila delegace České republiky.

¹⁶ Tato otázka byla již předtím probírána v Kosmické pracovní skupině UNIDROIT, která dospěla k jednoznačnému závěru, že návrh Protokolu neodporuje existujícím kosmickým smlouvám. Táž skupina rovněž usoudila, že Charta OSN dovoluje této organizaci převzít funkci Dozorčího orgánu nad registrem.

¹⁷ Srov. dok. UNIDROIT 2004 C.G.E/Space Pr./2/W.P.3, str. 16. V průběhu jednání o otázce vztahu mezi návrhem Kosmického protokolu a mezinárodními smlouvami OSN, byla položena též obdobná otázka vzájemného vztahu mezi Kosmickým protokolem a instrumenty ITU. Na dotaz UNIDROIT generálnímu tajemníkovi ITU tato odborná organizace systému OSN oficiálně odpověděla, že Protokol nebude v rozporu s instrumenty ITU neboť nemá upravovat či nahrazovat veřejnoprávní regulační funkce ITU. (Srov. Paul B. Larsen, l. c. str. 1095).

Vzhledem ke stavu, který vznikl při projednávání těchto otázek jak v Právním podvýboru COPUOS, tak i ve Výboru vládních expertů UNIDROIT, rozhodlo Valné shromáždění OSN, že v agendách Právního podvýboru na léta 2006, 2007 a 2008 zůstane pouze obecně znějící bod „Zkoumání a hodnocení vývoje týkajícího se návrhu Protokolu o specifických věcech kosmických majetkových kusů k Úmluvě o mezinárodních zájmech na mobilních zařízeních“.¹⁸

Úspěšné dokončení návrhu Kosmického protokolu bude ještě vyžadovat značné úsilí o dosažení plné shody především v pracovních orgánech UNIDROIT. Jednoznačná podpora se strany COPUOS a jeho Právního podvýboru by však výrazně napomohla k dosažení tohoto cíle a tím i k naplnění celého projektu UNIDROIT k ochraně mezinárodních zájmů na mobilních zařízeních.

¹⁸ Srov. rezoluci VS OSN 60/99 z 8. prosince 2005 „Mezinárodní spolupráce v mírovém využívání kosmického prostoru“, odst. 4 /b/ /ii/ a další rezoluce k tomuto tématu přijaté v následujících letech. Tento bod je též obsažen v návrhu takové rezoluce schváleném ve 4. výboru VS OSN na jeho 62. zasedání. (Viz dok. OSN A/C.4/62/L.9 ze 14. listopadu 2007).