

PETER TOMKA

K formám kodifikácie medzinárodného práva

V preambule Charty Organizácie Spojených národov, tejto najvýznamnejšej medzinárodnej organizácie súčasnosti, sa hovorí o odhodlaní uchrániť budúce pokolenia pred metlou vojny, ako aj o odhodlaní vytvoriť pomery, v ktorých možno zachovať spravodlivosť a úctu k záväzkom vyplývajúcim zo zmlúv a iných prameňov medzinárodného práva. Historiografia medzinárodného práva však ponúka nielen ne jeden príklad porušovania takýchto záväzkov, ale aj — a to najmä v prípade obyčajového práva, ktoré ako *ius non scriptum* nemá autentickú písomnú podobu — spory o obsah jeho pravidiel.¹⁾ Preto jednou z úloh, ktorou zakladatelia OSN poverili jej Valné zhromaždenie, je podpora pokrokového rozvoja medzinárodného práva a jeho kodifikácie.

K pomoci pre realizovanie z tejto úlohy vyplývajúcich povinností si Valné zhromaždenie zriadilo osobitný orgán — Komisiu pre medzinárodné právo, a to rezolúciou 174/II z 21. novembra 1947, pričom schválilo aj jej Štatút tvoriaci prílohu uvedenej rezolúcie.²⁾

V čl. 15 uvedeného Štatútu sa bližšie vymedzuje význam termínov „pokrokový rozvoj“ a „kodifikácia“. Výraz pokrokový rozvoj sa používa ako vhodný pre označenie prípravy návrhu dohovorov o otázkach, ktoré ešte nie sú upravené medzinárodným právom alebo vo vzťahu ku ktorým sa právo v praxi štátov ešte dostatočne nerozvinulo, zatiaľ čo výraz kodifikácia medzinárodného práva sa používa ako vhodný pre označenie presnejšieho formulovania a systemizácie pravidiel medzinárodného práva v oblastiach, v ktorých už je značná prax štátov, precedenty a vedecké názory. Pretože však v praxi realizovala a realizuje obidve činnosti Ko-

¹⁾ Porov. H. Waldock: General Course on Public International Law. Recueil des Cours, Académie de droit international, 1962-II, vol. 106, str. 52.

²⁾ V nasledujúcom období bol Štatút pozmenený rezolúciami 1103/XI z 18. decembra 1956, 1647/XVI zo 6. novembra 1961 a 36/39 z 18. novembra 1981, keď v súvislosti s rozširovaním počtu členských štátov OSN došlo k zvyšovaniu počtu členov Komisie z pôvodných 15 na 21, neskôr 25, až na dnešných 34.

misia súčasne,³⁾ používa sa termín „kodifikácia“ tiež v širšom zmysle, t. j. pre vyjadrenie nielen písomného formulovania a systemizácie existujúcich pravidiel všeobecného medzinárodného práva (potiaľto sa hovorí o kodifikácii v úzkom slova zmysle), ale tiež spolu s tým — a len v tejto súvislosti — pre označenie tvorby obsahovo nových pravidiel medzinárodného práva, novej normotvorby. Inak povedané, kodifikácia v širšom zmysle zahŕňa ako kodifikáciu v užšom zmysle, tak aj pokrokový rozvoj realizovaný práve v súvislosti (a len potiaľ) s kodifikáciou v naposledy uvedenom význame.

Úlohou kodifikačných prác je napomôcť posilneniu právnej istoty v medzištátnych vzťahoch určením toho, čo právom je a čo nie, aké oprávnenia a povinnosti vyplývajú pre štáty z všeobecného medzinárodného práva (t. j. formulovať, systematicky usporiadať a písomne vyjadriť jeho pravidlá), ako aj do právnej úpravy premietnuť normatívne dôsledky nových spoločenskoekonomických a politických pomerov medzinárodného spoločenstva, ktoré podnecujú ďalší obsahový rozvoj medzinárodného práva.

Kladie sa však otázka, ako tieto úlohy kodifikácie realizovať, čo má byť výsledkom kodifikačnej činnosti štátov. Inými slovami, aká forma je vhodná pre kodifikáciu medzinárodného práva a jeho pokrokový rozvoj.

I.

Štatút Komisie pre medzinárodné právo sa o kodifikačnej forme výslovne nezmieňuje. Niektorí autori usudzujú na ňu z čl. 23 (ods. 1) Štatútu, v ktorom sa uvádzajú možnosti, aké má Komisia pri podávaní správy Valnému zhromaždeniu o svojej práci. Komisia môže Valnému zhromaždeniu odporučiť, aby s ohľadom na to, že správa Komisie bola už uverejnená, nepodnikalo nijaké ďalšie kroky (ods. 1a), aby správu vzalo na vedomie alebo ju rezolúciou schválilo (ods. 1b), aby odporučilo návrh členským štátom za účelom uzavretia dohovoru (ods. 1c) alebo napokon, aby Valné zhromaždenie samo zvolalo konferenciu diplomatických zástupcov štátov k posúdeniu návrhu Komisie a uzavretiu medzinárodného dohovoru (od. 1d).

³⁾ Potvrdzujú to jednak správy Komisie Valnému zhromaždeniu (pozri napr. *Annuaire de la Commission du droit international* 1979, vol. II, Première partie, str. 200), jednak preambuly niektorých dohovorov (napr. Viedenského dohovoru o zmluvnom práve). Túto skutočnosť konštatujú napokon aj predstavitelia doktríny; tak napr. K. Marek píše: „A chemically pure codification in this sence (v zmysle čl. 15 — P. T.) has probably never taken place in history. It is more than doubtful that it could happen in the future.“ *Thoughts on Codification*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 3/1971, str. 491.

V článku 23 Štatútu sa má na mysli kodifikácia *stricto sensu*. Už vyššie sme však uviedli, že v praxi sa dobre nedá obmedziť činnosť Komisie len na zachytenie a vyjadrenie toho, čo všeobecným medzinárodným právom už je, ale že súčasne treba reagovať na zmeny v medzinárodnom spoločenstve a jeho aktuálne potreby návrhom k adekvátnemu obsahovému obohateniu medzinárodného práva, k jeho pokrokovému rozvoju.

Pritom aj pre prípad pokrokového rozvoja predvída Štatút, že Komisia pripraví konečný návrh článkov sprevádzaný komentárom a ten prostredníctvom generálneho tajomníka OSN predloží spolu s odporúčaním Valnému zhromaždeniu (čl. 16 lit. i, j). Aj keď v tomto článku nie sú bližšie špecifikované možné odporúčania Komisie adresované Valnému zhromaždeniu, Komisia sa už v roku 1953 vyslovila, že nevidí dôvod, prečo by neadresovala konkrétne odporúčanie podľa čl. 23 aj v prípade, že jej návrh je taktiež návrhom pokrokového rozvoja medzinárodného práva (čl. 16).⁴⁾ Naviac formulácia čl. 16 lit. „i“ a „j“ je obdobná formulácii čl. 22, podľa ktorého pripraví Komisia vo svetle pripomienok vlád konečný návrh a vysvetľujúcu správu, ktoré predloží prostredníctvom generálneho tajomníka OSN spolu so svojimi odporúčaniami Valnému zhromaždeniu.

Postačuje k splneniu úloh kodifikácie medzinárodného práva a jeho pokrokového rozvoja púhe publikovanie správy Komisie? Domnievame sa, že nie. Veď aký by bol rozdiel medzi takouto správou Komisie — aj keď pomocného orgánu Valného zhromaždenia OSN, do ktorého majú byť *ad personam* volení uznávaní odborníci v medzinárodnom práve — a rezolúciami Združenia pre medzinárodné právo alebo Inštitútu medzinárodného práva? Zrejme nijaký podstatnejší. Toho si je vedomá aj samotná Komisia, pretože už dlhšiu dobu návrhy, aby Valné zhromaždenie zvolalo diplomatickú konferenciu k prijatiu dohovoru, jednoznačne prevažujú.

Komisia podávala Valnému zhromaždeniu správy bez odporúčania ďalších krokov predovšetkým v počiatkoch svojej činnosti. Tak tomu bolo pri návrhu Deklarácie práv a povinností štátov z roku 1949, ktorý Valné zhromaždenie prerokovalo a rezolúciou 596/VI zo 7. decembra 1951 ďalšie rokovanie odložilo do doby, až väčšina členských štátov OSN zašle svoje vyjadrenia. Keďže do konca roku 1952 prišlo len 18 odpovedí a od tých čias ani jedna, Valné zhromaždenie sa už viac k tejto otázke nevrátilo. Obdobný bol aj postup v prípade formulovania Norimberských zásad, otázok medzinárodnej trestnej jurisdikcie, definovania agresie a návrhu Kódexu zločinov proti mieru a bezpečnosti ľudstva.⁵⁾

⁴⁾ Yearbook of the International Law Commission 1953, vol. II, str. 208.

⁵⁾ Týmito otázkami sa Komisia zaoberala koncom 40. a počiatkom 50. rokov. Otázka návrhu Kódexu bola opätovne zaradená ako prioritná do pracovného programu Komisie na základe rezolúcie Valného zhromaždenia 36/106 z 10. decembra 1981.

V dvoch prípadoch odporučila Komisia schváliť svoju správu rezolúciou Valného zhromaždenia. Bolo tomu tak pri návrhu Vzorových pravidiel rozhodcovského konania, ktoré Valné zhromaždenie neschválilo, ale len vzalo na vedomie,⁶⁾ pričom ich praktický význam je v dnešnej dobe minimálny. Druhý návrh Komisie schváliť rezolúciou Valného zhromaždenia jej správu k otázke pevninskej plytčiny a rybolovu vyústil do prijatia dvoch dohovorov na Ženevskej konferencii o morskom práve v roku 1958, Dohovoru o pevninskej plytčine a Dohovoru o rybolove a ochrane biologického bohatstva voľného mora.

Oprávnenie Valného zhromaždenia schvaľovať správy Komisie pre medzinárodné právo či ich brať na vedomie bolo do Štatútu začlenené len po väčšej diskusii v šiestom výbore Valného zhromaždenia v roku 1947 s výsledkom hlasovania 23 „za“ a 10 „proti“. Sovietsky zástupca V. N. Durdenevskij vystúpil s návrhom, aby odst. 1 lit. b) bol z textu čl. 23 vypustený, pretože Valné zhromaždenie by nemalo dávať svoju autoritu názoru 15 expertov. Medzinárodné právo by malo byť *kodifikované* v právne záväzných *dohovoroch*.⁷⁾

Nejasným boli — a aj v dnešnej dobe u mnohých autorov v inej súvislosti pretrvávajú — právne účinky takéhoto schválenia správy Komisie, na čo ostatne upozorňoval už v novembri 1947 poľský delegát.⁸⁾

Pretože Valné zhromaždenie by správy schvaľovalo rezolúciami, treba si bližšie objasniť právnu povahu takýchto rezolúcií. Vec je o to zložitejšia, že o výsledky vedy na tomto poli sa nemôžeme — ako uvádza M. Potočný — spoľahlivo oprieť.⁹⁾ Predsa však bude vhodné oboznámiť sa s dnes prezentovanými názormi, ktoré možno rozdeliť *grosso modo* do troch skupín.

Autori predovšetkým z afrických a ázijských krajín sa snažia zvýrazniť úlohu Valného zhromaždenia OSN vzhľadom na značnú početnú prevahu týchto štátov v najreprezentatívnejšom orgáne Organizácie Spojených národov. Charakteristické je stanovisko vyslovené nigérijským internacionalistom T. O. Eliasom, bývalým členom Komisie pre medzinárodné právo, dnes sudcom Medzinárodného súdneho dvora v Haagu, ktorého

⁶⁾ Dok. OSN A/RES/1262/XIII zo 14. novembra 1958 (hlasovanie 46 : 17 : 11).

⁷⁾ United Nations General Assembly Official Records, 2nd session, 6th Committee, str. 154—155. Obdobne V. M. Koreckij zdôrazňoval, že kodifikačné snaženie má vyústiť do prijatia mnohostranného dohovoru; „akademické kódexy“ nepostačia k stanoveniu záväzného štandardu. A/AC.10/SR.4/Add.1 str. 3—4, A/AC.10/32 str. 2 a násl.

⁸⁾ United Nations General Assembly Official Records, 2nd session, 6th Committee, str. 157.

⁹⁾ M. Potočný: Deklarace zásad mírového soužití. Acta Universitatis Carolinae, Iuridica — Monographia XVII, Praha 1972, str. 85.

predsedom je v terajšom trojročnom funkčnom období končiacom vo februári 1985.

Podľa jeho názoru sú rozhodnutia Valného zhromaždenia OSN prijaté v deviatich v čl. 18 ods. 2 Charty OSN osobitne vymenovaných otázkach — za podmienky, že boli prijaté dvojtretinovou väčšinou — záväzné pre každého, koho sa týkajú. V ostatných otázkach postačuje prostá väčšina.¹⁰⁾

Jednomyseľne prijaté rozhodnutia Valného zhromaždenia OSN o otázkach spadajúcich do právomoci tohoto orgánu sú podľa jeho stanoviska záväzné pre všetky členské štáty OSN. Ba ide dokonca ešte ďalej, pretože vraj všetci sú zaviazaní aj v tom prípade, keď nebola dosiahnutá jednomyseľnosť. Tí, ktorí sa zdržali hlasovania, sú zaviazaní na základe privolenia (*acquiescence*) a tacitného konsensu, pretože zdržanie sa hlasovania nie je hlasom „proti“; tí, ktorí hlasovali proti rezolúcii, by mali byť zaviazaní na základe demokratickej zásady, že názor väčšiny — v prípade skutočne slobodného hlasovania — je rozhodujúci a má mať prednosť.¹¹⁾

Úvahy T. O. Eliasa opúšťajú rámec *legis latae*, ktorý predstavuje v tomto prípade Charta OSN, ktorá je platnou mnohostrannou medzinárodnou zmluvou a ako taká musí byť v súlade so zásadou *pacta sunt servanda* plnená a vykladaná. Článok 18 Charty OSN nerieši otázku právnej povahy (záväznosti) rozhodnutí Valného zhromaždenia, upravuje však hlasovanie vo Valnom zhromaždení a rozlišuje pritom otázky dôležité a otázky ostatné a stanovuje pre ne odlišné hlasovacie formuly. Valné zhromaždenie nepredstavuje nijaký „svetový parlament“, ktorému by boli priznané legiferačné oprávnenia analogické oprávneniam najvyššieho zákonodarného zboru v jednotlivých štátoch. Medzinárodné právo spočívajúce na koordináčnom základe je tvorené právne rovnými subjektmi — štátmi, ktoré majú plnú normotvornú spôsobilosť, zatiaľ čo normotvorná spôsobilosť medzinárodných organizácií je vymedzená ich štatútom či inými príslušnými predpismi.

Rozdiel medzi situáciou vo vnútroštátnom práve a práve medzinárodnom berie do úvahy iný významný predstaviteľ internacionalistických kruhov tretieho sveta — alžírsky diplomat, dlhoročný člen Komisie pre medzinárodné právo a dnes taktiež sudca Medzinárodného súdneho dvora M. Bedjaoui. Vo svojej aktuálnej práci „Za nový medzinárodný ekonomický poriadok“ uvádza, že medzinárodné právo na rozdiel od práva vnútroštátneho nepozná pojmy „väčšina“ a „menšina“. Záväznosť a vynútiteľnosť obyčaje a ešte zreteľnejšie zmluvy vyplývajú zo súhlasu.¹²⁾

¹⁰⁾ T. O. Elias: *Africa and the Development of International Law*. Leiden 1972, str. 71.

¹¹⁾ Ibidem, str. 74—75.

¹²⁾ M. Bedjaoui: *Pour un nouvel ordre économique international*. Paríž 1978, str. 134.

Nakoniec však po kritike týchto „tradičných“ prameňov medzinárodného práva, ktoré podľa jeho mienky nie sú dostatočne spôsobilé na prestavbu súčasných hospodárskych vzťahov medzi rozvojovými a priemyselne vyspelými štátmi, a to preto, lebo obyčaj je údajne inštrumentom neschopným korešpondovať súčasným potrebám, zatiaľ čo vypracovanie právneho pravidla cestou mnohostrannej zmluvy je obtiažne a vyžaduje si mnoho času, nachádza východisko „v rezolúcii ako modernom prameni práva“.¹³⁾

Protipólom týchto názorov je stanovisko, podľa ktorého rezolúcie Valného zhromaždenia nie sú právne záväzné, ale majú politický význam. Jednoznačne vyznievajú v tejto súvislosti slová významného predstaviteľa Viedenskej internacionalistickej školy A. Verdrossa, podľa ktorého „ak Valné zhromaždenie môže na základe Charty OSN adresovať štátom len odporúčania, potom takéto rezolúcie nemôžu byť ani záväzné, ani quasizáväzné“.¹⁴⁾

Azda najpočetnejšia je skupina autorov zastávajúcich názor, že rezolúcie Valného zhromaždenia OSN majú určitý právny prvok, hoci aj tu je *in concreto* obtiažne nájsť spoločný názor naprostej väčšiny.¹⁵⁾

V sovietskej vede medzinárodného práva rovnako prevláda hodnotenie, podľa ktorého rezolúcie Valného zhromaždenia nie sú samostatným prameňom medzinárodného práva, nevytvárajú priamo oprávnenia a povinnosti pre štáty, ktorým sú adresované.¹⁶⁾

Príznačné je stanovisko, ktoré k tejto otázke zaujal dnes najznámejší sovietsky internacionalista G. I. Tunkin. V prednáškach, ktoré predniesol na Akadémii medzinárodného práva v Haagu v roku 1975, uviedol, že rezolúcia — odporúčanie medzinárodnej organizácie je výsledkom koordinácie vôlí členských štátov. Tento proces koordinácie sa uskutočňuje na podklade zakladajúcej listiny jednotlivkej organizácie a vytvára akt organizácie, rezolúciu — odporúčanie. Povaha takejto rezolúcie závisí od ustanovení zakladajúcej zmluvy a takých dodatočných (výslovných alebo

¹³⁾ Ibidem, str. 136 a násl.

¹⁴⁾ A. Verdross: Kann die Generalversammlung der Vereinten Nationen das Völkerrecht weiterbilden? Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1966, str. 693.

¹⁵⁾ Pozri napr. M. Virally: La valeur juridique des recommandations des organisations internationales. Annuaire français de droit international 1956, str. 66 a násl.; K. Skubiszewski: Enactment of Law by International Organisations. British Yearbook of International Law 1965—66, str. 198 a násl.; R. A. Falk: On the quasi legislative competence of the General Assembly. American Journal of International Law 1966, str. 782 a násl.; J. Castaneda: Valeur juridique des résolutions des Nations Unies. Recueil des Cours, Académie de droit international, 1970-I, vol. 129, str. 205 a násl.

¹⁶⁾ Podrobnejšie o názoroch sovietskych autorov pozri D. I. Feldman—M. V. Janovskij: Generalnaja Assambleja OON i voprosy razvitiia meždunarodnogo prava. Kazaň 1968, str. 53—69.

tacitných) dohôd členov, ktoré sa dosiahnu neskôr v činnosti organizácie.

Normatívna rezolúcia — odporúčanie medzinárodnej organizácie zahŕňa koordináciu vôlí členských štátov, pokiaľ ide o obsah pravidla správania a výzvy, aby sa štáty týmito pravidlami vo vzájomných vzťahoch riadili. Takáto výzva môže mať rôzne stupne naliehavosti. Nijako však nevyjadruje akýkoľvek prvok právnej povinnosti riadiť sa normami rezolúcie — odporúčania.¹⁷⁾

G. I. Tunkin taktiež konštatuje, že rezolúcie medzinárodných organizácií majú neustále rastúci vplyv na rozvoj medzinárodného práva, avšak ich normy sa stávajú normami medzinárodného práva až cestou obvyčaje alebo zmluvy. Obdobne je to aj s *deklaráciami* Valného zhromaždenia. Samotný názov nemeňte totiž nič na odporúčajúcej povahe takejto rezolúcie.¹⁸⁾

Dospievame tak k záveru, že Valné zhromaždenie môže podľa čl. 10 Charty OSN adresovať štátom len odporúčania, takže rezolúcie tohoto orgánu nie sú právne záväzné. Iba časť rezolúcií, tzv. rezolúcie *pro foro interno*, ktoré sa týkajú samotnej organizácie a jej fungovania (napríklad schválenie členských príspevkov, voľba orgánov atď.) sú pre štáty záväzné.

Hlasovanie vo Valnom zhromaždení OSN nemá iné účinky než tie, ktoré predvída Charta OSN. Zatiaľ niet dôkazu, že by sa formovala či už v medzinárodnom práve vznikla norma, podľa ktorej by hlasovanie vo Valnom zhromaždení malo aj iné právne následky než tie, ktoré sa uvádzajú v Charte OSN.¹⁹⁾

V nejto súvislosti nemožno nepripomenúť, že otázka právnej povahy deklarácií Valného zhromaždenia vyvolala — najmä v spojitosti s prijatím Deklarácie zásad medzinárodného práva týkajúcich sa priateľských vzťahov a spolupráce medzi štátmi v súlade s Chartou OSN — príliš mnoho pozornosti československej internacionalistiky, pričom aj tu sa prejavuje jej rozdelenie na dve skupiny.

Č. Čepelka charakterizuje uvedenú deklaráciu za nezáväzný výklad polooficiálnej povahy; nezáväzný preto, lebo je vyjadrený v rezolúcii, ktorá je svojou právnou povahou odporúčaním. Pritom prisudzuje M. Potočnému názor o zmluvnej povahe zmienenej deklarácie, čo však tento autor nikde *expressis verbis* netvrdí.²⁰⁾

¹⁷⁾ G. I. Tunkin: International Law in the International System. Recueil des Cours, Académie de droit international, 1975-IV, vol. 147, str. 69.

¹⁸⁾ Ibidem, str. 143—144, 149.

¹⁹⁾ Porov. G. I. Tunkin: op. cit., str. 152; M. Virally: A propos de la „lex ferenda“, in: Le droit international: unité et diversité. Mélanges offerts à Paul Reuter, Paris 1981, str. 530.

²⁰⁾ Č. Čepelka, V. David: Úvod do teorie mezinárodního práva. Brno 1983, str. 104.

M. P o t o č n ý naopak popiera, že by v prípade Deklarácie zásad medzinárodného práva ... mohlo ísť len o právne nezáväzný výklad, odporúčanie, lebo „potom by sme vlastne vybavili Valné zhromaždenie negatívnou zákonodárnou právomocou; tým, že do svojej rezolúcie zahrnie nejaké pravidlo všeobecného medzinárodného práva, premenilo by ho z právne záväzného pravidla na odporúčanie, postulát politickej alebo morálnej povahy“.²¹⁾

Ak však Valné zhromaždenie nie je vybavené „pozitívnou“ zákonodárnou právomocou, potom nemôže byť vybavené ani „negatívnou“ právomocou. Medzinárodné právo nepodstupuje nijaké „riziko“, ak je vyjadrené alebo vyložené v akte, ktorý sám nemá právne záväznú povahu. Právo zostáva aj naďalej záväzné, za nezáväzný je kvalifikovaný len jeho výklad práve s ohľadom na formu, v ktorej je podaný.

V prípade uvedenej Deklarácie zásad medzinárodného práva ... máme do činenia (predovšetkým) s autentickým výkladom siedmych zásad vyjadrených v Charte OSN.²²⁾ Okrem toho obsahuje však aj programové ustanovenia, ktoré však tvoria nepatrnú časť. Tak v poslednom odseku venovanom zásade povinnej spolupráce medzi štátmi v súlade s Chartou sa uvádza, že „štáty majú spolupracovať na hospodárskom, sociálnom a kultúrnom poli, ako aj v oblasti vedy a techniky, a prispievať k medzinárodnému kultúrnemu a výchovnému pokroku. Štáty majú spolupracovať pri podpore hospodárskeho rastu na celom svete, najmä v rozvojových krajinách.“²³⁾

V prípade niektorých ďalších deklarácií Valného zhromaždenia je programový prvok významnejšie zastúpený; azda najviac v Charte hospodárskych práv a povinností štátov.²⁴⁾

Deklarácie Valného zhromaždenia OSN sú tak podľa našej mienky vhodným prostriedkom pre potvrdenie a výklad pravidiel všeobecného medzinárodného práva, ako aj pre programové vytýčenie zásad budúcej právnej úpravy, takže kombinujú ako prvky *de lege lata*, tak aj *de lege*

²¹⁾ M. Potočný: Kodifikace obecného mezinárodního práva v rámci OSN. V zborníku: „Aktuálne otázky medzinárodného práva“, SAV, Bratislava 1984 (v tlači).

²²⁾ Tak M. Potočný: op. cit. Komisia pre medzinárodné právo hovorí v tejto súvislosti o autoritatívnom výklade, o tom, že Deklarácia zásad medzinárodného práva ..., „is essentially an extensive interpretation of principles laid down in Chapter I of the Charter“. Yearbook of the International Law Commission 1973, vol. II, str. 229.

²³⁾ Text M. Potočný: Dokumenty ke studiu mezinárodního práva a politiky III. Praha 1977, str. 716.

²⁴⁾ Text M. Potočný: Dokumenty ke studiu mezinárodního práva a politiky IV. Praha 1982, str. 779 a nasl. K právnej povahe a rôznemu obsahu Charty hospodárskych práv a povinností štátov porov. E. Jiménez de Aréchaga: Sovremennoje meždunarodnoje pravo. Moskva 1983, str. 55—58.

ferenda. Samotný akt — rezolúcia Valného zhromaždenia — ktorým sú prijímané, nie je však právne záväzný, nie je prameňom práva. Preto deklarácie Valného zhromaždenia nemôžu samy bezprostredne priniesť podstatnejšie obsahové obohatenie medzinárodného práva, jeho pokrokový rozvoj; môže sa tak stať až prevzatím ich obsahu do medzinárodnej zmluvy. Preto sa odporúča vypracovať zmluvy, ktoré by výraznou mierou poslúžili rozvinutiu zásad a noriem Charty OSN, a tak rozšíriť právne základy mierového spolužitia, napr. zmluvu o právnych zásadách priateľských vzťahov a spolupráce medzi štátmi, do ktorej by sa inkorporovala doterajšia Deklarácia zásad z roku 1970, zmluvu o definícii agresie a o záväznom používaní tejto definície Bezpečnostnou radou.²⁵⁾

Okrem prevzatia obsahu rezolúcií či deklarácií Valného zhromaždenia do mnohostranných medzinárodných zmlúv je možné, že ustanovenia takýchto rezolúcií či deklarácií sa stanú medzinárodnoprávnymi normami prostredníctvom obyčaje. Tá si však skôr či neskôr vyžiada kodifikáciu a urobiť tak len deklaráciou a uspokojiť sa s tým, by znamenalo dostať sa do kruhu, v ktorom by prebiehal „kolotoč“ medzi deklaráciou, obyčajou a opäť deklaráciou.

Rezolúcie a deklarácie Valného zhromaždenia OSN nie sú vhodným nástrojom (formou) pre završenie práce pri kodifikácii a pokrokovom rozvoji medzinárodného práva. Predstavujú však jednu z možných etáp kodifikačného procesu,²⁶⁾ ktorého skutočným vyústením však má byť medzinárodný dohovor.

Z rovnakého dôvodu — totiž, že vypracovanie článkov má za cieľ aj pokrokový rozvoj medzinárodného práva — nebol napokon Komisiou navrhnutý a použitý *kódex* ako forma kodifikácie, hoci o ňom Komisia pre medzinárodné právo z podnetu G. Fitzmaurica pôvodne uvažovala pri práci na práve medzinárodných zmlúv.²⁷⁾

Všeobecná mnohostranná medzinárodná zmluva je tak najvhodnejšou a najdôležitejšou formou kodifikácie medzinárodného práva a jediným prostriedkom pre završenie činnosti štátov v oblasti kodifikácie a pokrokového rozvoja medzinárodného práva. Pritom je však potrebné, aby zmluva dostala výraznejšiu podporu v medzištátnej praxi, najmä tým, že sa jej stranou stane aspoň minimálny počet štátov nevyhnutný pre jej vstup do platnosti, aby sme na počiatku stanovenú úlohu kodifikácie a pokrokového rozvoja určitého odvetvia alebo inštitútu všeobecného medzinárodného práva mohli považovať za úspešne uskutočnenú.

²⁵⁾ Pozri napr. V. Kopal: *Mezinárodněprávní politika ČSSR*. Praha 1980, str. 119.

²⁶⁾ Porov. A. Klafkowski: *Prawo międzynarodowe publiczne*, 6. vyd. Varšava 1981, str. 55.

²⁷⁾ Pozri *Yearbook of the International Law Commission* 1962, vol. II, str. 160.

II.

Preto, aby sa kodifikačný dohovor stal platnou medzinárodnou zmluvou, musí ho ratifikovať alebo k nemu pristúpiť v jeho záverečných ustanoveniach určený počet štátov. V tomto smere hrá významnú úlohu starostlivá a dôkladná príprava návrhu kodifikačného dohovoru v Komisii pre medzinárodné právo, ako aj jeho posúdenie a dopracovanie na diplomatickej kodifikačnej konferencii tak, aby zaznamenával vývojové zmeny vo všeobecnom medzinárodnom práve, lebo inak nemá ani vyhliadku na širšie prijatie v medzinárodnom spoločenstve štátov. Aj napriek tomu v prípade viacerých kodifikačných dohovorov trval ratifikačný proces pomerne dlho, niektoré nenadobudli dodnes platnosť, hoci boli uzavreté pred viac ako deviatimi rokmi. A aj z tých, ktoré už sú v platnosti, sa len dva môžu vykázať tým, že ich zmluvnou stranou je viac ako polovica štátov dnešného medzinárodného spoločenstva. Dokumentuje to nasledovný prehľad (pozri tabuľku na str. 231).

Voči tomuto stavu sa vo vedeckých kruhoch ozvali kritické hlasy. Vychádzajúc z toho, že len definitívny súhlas s dohovorom vyjadrený v nie príliš dlhej lehote zabezpečí konečný úspech kodifikácie, prišli niektorí internacionalisti s návrhom, aby podobne ako v prípade dohovorov prijatých na zasadaniach Generálnej konferencie Medzinárodnej organizácie práce bolo aj pre kodifikačné dohovory stanovené pravidlo, podľa ktorého by štáty mali povinnosť v určitej lehote vnútroštátne prerokovať na diplomatickej konferencii prijatý text dohovoru, čo by mohlo podľa ich mienky napomôcť urýchleniu kodifikácie.²⁸⁾

Na zasadaniach Komisie pre medzinárodné právo bolo taktiež vyslovené znepokojenie ako nad tým, že ratifikačný proces je príliš zdĺhavý, tak aj nad tým, že zmluvnými stranami niektorých dohovorov je len menší počet štátov. Člen Komisie R. A g o pripravil pre 20. zasadanie Komisie v roku 1968 memorandum „*Záverečné štádium kodifikácie medzinárodného práva*“.²⁹⁾

Uvádza v ňom, že po prijatí dohovoru na konferencii prestáva byť kodifikačná práca kolektívnym dielom a rozpadá sa do série individuálnych postupov. Pritom častokrát aj tie štáty, ktorých zástupcovia hlasovali na diplomatickej konferencii za prijatie textu dohovoru, s ratifikáciou dlhšie vyčkávajú jednak z politických dôvodov, jednak z dôvodov zložitosti ratifikačnej procedúry, ako aj tých krokov, ktoré jej podľa vnútroštátnych predpisov musia predchádzať. Ratifikácia medzinárodných kodifikačných

²⁸⁾ Porov. Ch. de Visscher: *Théories et réalités en droit international public*, 4. vyd. Paríž 1970, str. 177—178.

²⁹⁾ Pozri *Yearbook of the International Law Commission* 1968, vol. II, str. 171—178.

	Požadovaný počet ratifi- kácií alebo prístupov	V platnosti od	Počet zmluv- ných strán k 31. 12. 1983
Dohovor o pobrežných vodách a pásme súvislom z 29. 4. 1958	22	10. 9. 1964	45
Dohovor o voľnom mori z 29. 4. 1958	22	30. 9. 1962	57
Dohovor o rybolove a ochrane bió- logického bohatstva voľného mora z 29. 4. 1958	22	20. 3. 1966	35
Dohovor o pevninskej plytčine z 29. 4. 1958	22	10. 6. 1964	53
Viedenský dohovor o diplomatických stykoch z 18. 4. 1961	22	24. 6. 1964	141
Viedenský dohovor o konzulárnych stykoch z 24. 4. 1963.	22	8. 6. 1967	107
Viedenský dohovor o zmluvnom práve z 23. 5. 1969	35	27. 1. 1980	44
Dohovor o zvláštnych misiách z 16. 12. 1969	22		21
Dohovor o zabránení a trestaní trestných činov proti medzinárodne chráneným osobám vrátane diplo- matov zo 14. 12. 1973	22	20. 2. 1977	59
Viedenský dohovor o zastúpení štá- tov v ich stykoch s medzinárodnými organizáciami univerzálnej povahy zo 14. 3. 1975	35		22
Viedenský dohovor o sukcesii štátov do zmlúv z 23. 8. 1978	15		6
Dohovor o morskom práve z 10. 12. 1982	60		9
Viedenský dohovor o sukcesii štátov do štátneho majetku, archívov a dlhov z 8. 4. 1983	15		0

dohovorov sa neraz pokladá za otázku, ktorá môže počkať a ustúpiť pred riešením iných, predovšetkým aktuálnych vnútroštátnych záležitostí. Odkladanie vnútroštátneho prerokovania dohovoru a odovzdania ratifikačných listín alebo listín o prístupe zo strany niektorých štátov môže vyvolať obdobný postup iných, pretože štátne orgány niekedy vyčkávajú a pozorne sledujú postup druhých štátov, prv než definitívne zaviazu vlastný štát.

R. A go prichádza s tromi návrhmi na zlepšenie tejto situácie. Prvé spočíva v doplnení Charty OSN o ustanovenia, ktoré sú obsiahnuté v základajúcich listinách niektorých odborných medzinárodných organizácií (Medzinárodná organizácia práce, do určitej miery aj UNESCO a Svetová

zdravotnícka organizácia). Podľa takéhoto ustanovenia by štáty mali povinnosť predložiť kompetentným vnútroštátnym orgánom na schválenie dohovory prijaté na Valnom zhromaždení OSN alebo na ním zvolávaných diplomatických konferenciách.

Autor tohto návrhu si však uvedomuje, že takýto dodatok k Charte OSN by mal závažné politické dôsledky, a preto by zrejme len obtiažne získal potrebnú podporu. Prichádza preto s inou alternatívou, ktorou sú štátom adresované odporúčania prijaté formou rezolúcií Valného zhromaždenia OSN, v ktorých by štáty boli vyzvané, aby sa stali zmluvnými stranami toho-ktorého dohovoru.

Tretí prostriedok, ktorý by mohol napomôcť k úspešnému zakončeniu kodifikačného diela, vidí R. A g o v prijímaní dodatkového protokolu ku kodifikačným dohovorom, ktorého podpisom by štát prevzal záväzok urobiť v protokole stanovené opatrenia, ktorými by mohli byť buď predloženie dohovoru do určitej lehoty príslušným orgánom k rozhodnutiu o ratifikácii alebo podávanie správ generálnemu tajomníkovi OSN o podniknutých krokoch.

Komisia síce memorandum prerokovala, neprijala však v tejto veci nijaké konečné rozhodnutie.

Domnievame sa, že nie všetky navrhované opatrenia sú vhodným prostriedkom na urýchlenie kodifikačného procesu, jeho záveru. Ratifikácia medzinárodných zmlúv je prerogatívou štátu, ktorá vyplýva z jeho zvrchovanosti. Štáty nemožno nútiť, aby prijali medzinárodnú zmluvu, pretože by to bolo v rozpore s Chartou OSN, so zásadou suverénnej rovnosti a so zásadou nevmiešavania do vnútorných záležitostí štátu.³⁰⁾ Prípadná zmena Charty OSN — jej doplnenie o ustanovenie stanovujúce štátom povinnosť rozhodnúť v určitej lehote o ratifikácii — by zrejme ani nedostalo potrebnú dvojtretinovú väčšinu členských štátov OSN vrátane stálych členov Bezpečnostnej rady, ako je pre zmeny Charty OSN požadované v článku 108.

Prijímanie dodatkových protokolov ku kodifikačným dohovorom otázku ratifikácie taktiež nerieši, ale len presúva na rozhodnutie o prijatí alebo neprijatí protokolu. Štát môže na konferencii hlasovať za prijatie dohovoru, nie je však *ipso facto* povinný podpísať dodatkový protokol, z ktorého by mu vyplývala povinnosť o ratifikácii rozhodnúť.

Skúsenosti a poznatky z jednej medzinárodnej organizácie nemusia byť automaticky využiteľné v inej, najmä ak charakter ich činnosti a ciele, ktoré sledujú, sú odlišné. Preto nie je na mieste analógia s dohovormi prijatými na zasadaniach Generálnej konferencie Medzinárodnej organi-

³⁰⁾ Porov. vystúpenia N. A. Ušakova a M. K. Yasseena. Yearbook of the International Law Commission 1968, vol. I, str. 98, 179.

zácie práce, prípadne v iných odborných organizáciách. V ich prípade nejde o kodifikáciu medzinárodného práva, ale o unifikáciu, prípadne len o stanovenie tzv. minimálnych noriem, vnútroštátnej úpravy určitých otázok cestou mnohostrannej medzinárodnej zmluvy. Len forma a záväzok dohodnutú unifikáciu vnútroštátne realizovať má medzinárodnoprávnu povahu, avšak pravidlá obsiahnuté v unifikačnej zmluve nie sú medzinárodnoprávnymi pravidlami, ale pravidlami dohodnutej budúcej úpravy vnútroštátnej.³¹⁾

Vhodnými prostriedkami pre urýchlenie ratifikačného procesu a väčšie rozšírenie územnej pôsobnosti zmluvnej úpravy sa nám zdajú byť rezolúcie Valného zhromaždenia OSN. V nich by malo byť poukázané na význam dohodnutej medzinárodnej zmluvy a na potrebu jej rýchleho nadobudnutia platnosti a uvedenia do života v záujme upevnenia medzinárodnoprávného poriadku. S týmto postupom se stretávame v poslednej dobe v praxi OSN, aj keď nie dôsledne, lebo sa týka len malého počtu dohovorov. Tak v rezolúcii 33/140 „Implementácia ustanovení Viedenského dohovoru o diplomatických stykoch z roku 1961“ z 19. decembra 1978 požiadalo Valné zhromaždenie tie štáty, ktoré sa ešte nestali zmluvnou stranou Viedenského dohovoru o diplomatických stykoch, aby naliehavo posúdili otázku prístupu k tomuto dohovoru. Obdobné rezolúcie schválilo Valné zhromaždenie k Dodatkovým protokolom k Ženevským dohovorom (1949) o ochrane obetí ozbrojených konfliktov prijatých v Ženeve v roku 1977.³²⁾ Bolo by však vhodné, aby sa Valné zhromaždenie zaoberalo stavom ratifikácií a prístupov aj k ďalším kodifikačným dohovorom, a to pravidelne v určitých časových intervaloch. Taká príležitosť sa naskytá napr. pri voľbe členov Komisie pre medzinárodné právo, ktorá sa koná raz za päť rokov (vždy v prvom a šiestom roku desaťročia), keďže Komisia doposiaľ najvýraznejšie prispela k plneniu úlohy podporovať pokrokový rozvoj medzinárodného práva a jeho kodifikáciu, ktorou bolo poverené Valné zhromaždenie OSN.

Nemožno však prehliadnuť skutočnosť, na ktorú poukázal už H. Waldock, že kodifikačné dohovory detailne posúdené v Komisii pre medzinárodné právo a široko podporené na konferencii si získavajú značnú

³¹⁾ Dohovory stanovujúce tzv. minimálne normy nemajú na rozdiel od unifikačných dohovorov za cieľ zabezpečiť jednotnú vnútroštátnu úpravu, ale zaručiť vo vnútroštátnej úprave zmluvných strán minimálny štandard, ktorý ovšem zákonodarca môže pozitívne prekročiť. Preto aj vnútroštátna úprava býva v zmluvných štátoch častokrát rozdielna. Významnú skupinu takýchto dohovorov tvorí doposiaľ 159 schválených dohovorov v Medzinárodnej organizácii práce venovaných otázkam pracovného a sociálneho zákonodarstva.

³²⁾ Napr. A/RES/34/51 z 23. novembra 1979 a A/RES/37/116 zo 16. decembra 1982.

autoritu a ovplyvňujú právnické myslenie ako praxe, tak aj teórie, a to niekedy už v štádiu návrhov.³³⁾

V medzištátnej praxi nie je však výnimkou, že štáty sa odvolávajú na ustanovenia ešte neratifikovaných kodifikačných dohovorov, keďže prevážne vyjadrujú existujúce obyčajové pravidlá všeobecného medzinárodného práva. V tom sa tiež prejavuje význam neratifikovaných kodifikačných konvencií.³⁴⁾ V praxi sa však môžeme stretnúť dokonca aj s tým prípadom, že štáty sa dovolávajú nielen na konferenciách prijatých, zatiaľ však neratifikovaných, a teda ešte nie platných kodifikačných dohovorov, ale aj tendencií a stanovísk prevažujúcich v Komisii pre medzinárodné právo, prípadne na inom kodifikačnom fóre, akým bola v roku 1982 ukončená 3. konferencia OSN o morskom práve.³⁵⁾

ПЕТЕР ТОМКА

К формам кодификации международного права

РЕЗЮМЕ

Одной из задач, возложенных на Генеральную Ассамблею ООН, является поддержка прогрессивного развития международного права и его кодификации. Ставится, однако, вопрос о способе реализации этой задачи, о том, что должно стать результатом кодификации.

Иногда в науке международного права в качестве возможных форм кодификации международного права приводятся материалы Комиссии международного права, резолюции и декларации Генеральной Ассамблеи ООН и международные договоры.

Материалы Комиссии международного права по мнению автора не являются подходящими, так как члены Комиссии, избираемые ад персонам, формально не выражают позиций правительств своих государств, а лишь свои частные мнения.

³³⁾ Yearbook of the International Law Commission 1968, vol. I, str. 196. Podobne aj M. K. Yasseen: ibidem, str. 197.

³⁴⁾ Podrobnejšie C. Th. Eustathiades: Les conventions de codification non ratifiées. Ženeva 1973, str. 22.

³⁵⁾ Pozri napr. text kompromisu medzi Tuniskom a Líbyjskou arabskou ľudovou socialistickou džamáhírijou z 10. júna 1977, na základe ktorého predložili Medzinárodnému súdnemu dvoru k rozhodnutiu svoj spor o rozhraničenie pevninskej plytčiny. Súd mal „en prenant sa décision, de tenir compte des principes équitables et des circonstances pertinentes propres à la région, ainsi que des tendances récentes admises à la troisième Conférence sur le droit de la mer“. C.I.J. Communiqué non officiel No. 81/11 z 10. septembra 1981 alebo Plateau continental (Tunisie/Jamahiriya arabe libyenne), arrêt, C.I.J. Recueil 1982, str. 18 a nasl.

В связи с утверждением материалов Комиссии путем резолюций Генеральной Ассамблеи ООН нужно объяснить правовую природу этих резолюций. Автор присоединяется к точке зрения, в соответствии с которой резолюции Генеральной Ассамблеи ООН не представляют собой (согласно ст. 10 Устава ООН) юридически обязывающие акты и не имеется доказательство о том, что в международном праве формируется норма, согласно которой голосование в Генеральной Ассамблее имело бы еще другие юридические последствия, чем те, которые предусмотрены Уставом ООН. Это имеет силу также для деклараций Генеральной Ассамблеи, так как само название ничего не меняет в отношении их правовой природы, что они являются торжественно обозначенными резолюциями этого органа.

Декларация Генеральной Ассамблеи ООН представляет собой подходящее средство для подтверждения и толкования правил общего международного права, а также для программного выдвижения принципов будущего правового регулирования. Сами по себе, однако, они не могут непосредственно более существенно обогатить международное право; это может произойти лишь принятием их содержания в международный договор, либо путем обычая. Поэтому декларации и резолюции Генеральной Ассамблеи не представляют собой подходящее средство (форму) для завершения работы при кодификации и прогрессивном развитии международного права. Они, однако, являются одним из этапов процесса кодификации, действительным результатом которого должен быть международный договор.

Аналогичным образом также кодекс — поскольку сам он не носит юридически обязательного характера — в настоящее время не представляет собой подходящую форму для реализации задачи кодификации и прогрессивного развития международного права.

Самой подходящей и важной формой кодификации и единственным средством для завершения работы государств в области кодификации и прогрессивного развития международного права является общий многосторонний международный договор — кодификационная конвенция. При этом нужно, чтобы она получила более заметную поддержку в области международной практики.

Во втором разделе статьи автор обращает внимание на факт, что заключительный этап процесса кодификации — ратификация кодифицированного договора длится часто дольше, причем некоторые кодификационные конвенции не вступили в силу до сих пор. Стороной других в большинстве случаев является только небольшое количество государств. Автор приходит к заключению, что подходящим средством для ускорения процесса ратификации и обеспечения большего распространения территориального действия договорного урегулирования являются резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, в которых следовало бы указать на значение заключенного международного договора и потребность его быстрого вступления в действие. При этом Генеральная Ассамблея ООН должна регулярно заниматься состоянием ратификации и подхода ко всем кодификационным договорам, а не только к некоторым.

В заключении, однако, констатируется, что фактическое воздействие на практику государств оказывают также нератифицированные кодификационные конвенции, в чем проявляется значение кодификационных работ в современном международном праве.