

K boji o uznání a plné uplatnění práva vnitrozemských států na svobodný přístup k moři

VLADIMÍR KOPAL

Obdobně jako řada jiných závažných odvětví mezinárodního práva prochází v současné době pozoruhodným vývojem i mezinárodní právo mořské. Jednou ze základních tendencí jeho proměn, které odráží široké společenské proudění uplatňující se v naší době, je úsilí o zabránění dalšího růstu a odstranění nejkřiklavějších projevů nerovnosti, která vyrostla z hlubokých protikladů kapitalistické společnosti a v epoše imperialismu dosáhla přímo obrovitých rozměrů. V pokročilém období soužití států různých společenských soustav vytvořily se příznivé podmínky k nápravě těchto nespravedlivých a nebezpečných poměrů; jejich zásadní řešení vyžaduje ovšem změnu samotných sociálně ekonomických příčin, z nichž nerovnost mezi národy a celými kontinenty vzniká.

Mezinárodní právo stalo se významným prostředkem tohoto boje a není proto náhodou, že právě jednání o kodifikaci a rozvoj jednotlivých úseků tohoto práva vytváří rámec, ve kterém se odehrává ostré a mnohotvárné střetnutí mezi hlavními a vedlejšími silami těchto velkých společenských konfliktů. Přitom ovšem právní výraz tohoto konfliktu nabývá v nejjednodušším případě podoby, která není zcela adekvátní samotné podstatě zápasu, jelikož politické a právní vědomí střetávajících se sil je silně ovlivňováno třídními a skupinovými zájmy jejich představitelů. Odtud rozpornost a složitost současného vývoje, odehrávajícího se ve sféře mezinárodního práva.

V oblasti mořského práva, které vznikalo po dlouhá staletí ruku v ruce s růstem mocensko-ekonomických vztahů mezi státy rozvíjejících se na mořích a oceánech a vykrystalizovalo na přelomu XIX. a XX. století v poměrně ucelenou soustavu zásad a norem, se v této době vyhranil výrazný rozdíl především v postavení předních kapitalistických námořních mocností a hospodářsky méně vyvinutých zemí. Vedle nich zůstávala v koloniálním područí rozsáhlá území, jejichž lid se na užívání svobod moří prakticky vůbec nepodílel. Nové státy, které postupně vznikaly od konce II. světové války na troskách koloniální soustavy a tvoří jádro dnešní početné skupiny rozvojových zemí, neměly většinou příležitost ovlivňovat dosavadní vývoj mezinárodního práva mořského a domáhají se dnes s velkým důrazem tohoto svého práva. Ač některé z nich se již aktivně zúčastnily kodifikace, která byla uskutečněna na I. konferenci OSN o mořském

právu v Ženevě, stojí dnes rozvojové země v rozhodné opozici proti Ženevským úmluvám z r. 1958 a usilují o jejich podstatnou revizi.

Vedle tohoto rozporu vyhranil se též výrazný rozdíl v postavení přímořských států, které měly díky své poloze odedávna příležitost využívat svobod moří, a původně nevelkým, dnes však poměrně vysokým počtem vnitrozemských států. Tyto země, nemajíce vlastního pobřeží, byly původně z užívání moří a těžby jejich zdrojů prakticky zcela vyloučeny, ač i jim měla náležet v zásadě stejná práva a svobody, jako jiným národům.¹⁾

Plná účast na užívání moří stala se však vlivem rozvoje ekonomických vztahů a zahraničního obchodu v II. polovině 19. a zejména ve 20. století pro vnitrozemské státy životní potřebou; její uspokojení vyžadovalo především zajistit pro tyto země, nemající vlastní mořské pobřeží, přístup k moři a od moře, jakož i právo průvozu zboží a příslušníků těchto států za tímto účelem sousedními pobřežními státy. V těchto podmínkách krystalizovalo právo vnitrozemských států na svobodný přístup k moři, jemuž se dostalo výrazu v celé řadě dvoustranných i mnohostranných dohod uzavíraných postupem doby mezi vnitrozemskými a pobřežními tranzitními státy. Jak bylo uvedeno v Memorandu ze 14. ledna 1958, vypracovaném sekretariátem OSN v předvečer I. konference OSN o mořském právu, vyvinulo se tímto způsobem „několik, avšak dostatečně určitých pravidel“, které mohly posloužit jako základ pro formulování norem poskytujících vnitrozemským státům „nesporné právo na přístup do přístavů a k volnému moři — právo, jež tyto státy potřebují, mají-li dosáhnout plného ekonomického rozvoje“.²⁾

Významnými milníky tohoto právního vývoje staly se zejména dva velké pravotvorné soubory. První představovala Barcelonská úmluva a statut o svobodě tranzitu, podepsaná dne 20. dubna 1921 na závěr I. obecné konference pro dopravu a průvoz, jež byla svolána po I. světové válce. Současně byla na této konferenci přijata též Deklarace, kterou se uznává právo vlajky států, jež nemají mořské pobřeží. Z výsledků II. obecné konference pro dopravu a průvoz, konané v r. 1923 v Ženevě, měla pak pro vnitrozemské státy význam zejména Úmluva a statut o mezinárodním režimu námořních přístavů. Druhý závažný mezník znamenala Ženevská kodifikace mořského práva z r. 1958 a Newyorská úmluva o tranzitním obchodu vnitrozemských států, která byla vypracována na konferenci svolané k tomuto účelu a schválena dne 8. července 1965, provádějící zásady obsažené v Ženevských úmluvách z r. 1958.³⁾

¹⁾ Právo plavby a rybolovu na volném moři označil již Vattel za „právo společné všem lidem“, z jehož výkonu nemůže být žádný národ vylučován. Zdůrazňoval rovněž, že práva plavby, rybolovu a jiných práv, jež je možno vykonávat na moři, nelze pozbýt jejich neužíváním. (Srov. Emmerich de Vattel: *Le droit des gens*. Londres 1758, kn. I, kap. XXIII, §§ 281–282, kn. II, kap. II, §§ 21–22.)

²⁾ Srov. dok. OSN A/CONF.13/29 and Add. 1, odst. 176.

³⁾ K podrobnějšímu výkladu o vzniku a obsahu těchto instrumentů srov. V. Kopač: *Vývoj právní úpravy přístupu vnitrozemských států k moři*. Právník, č. 4/1974, zvl. str. 272 n. a 286 n.

Aniž bychom chtěli podceňovat důležitost těchto instrumentů, jejich velký přínos k úsilí o uznání a rozvoj práva vnitrozemských států na přístup k moři, jakož i jejich příspěvek k praktickému urovnání mnoha otázek s tím souvisejících, nutno uvést, že v některých ohledech přinesly tyto smlouvy pouze částečná řešení.

Tak např. Barcelonský statut o svobodě tranzitu⁴⁾ usnadňoval obecně podmínky průvozu zboží i osob, a tím prospíval vnitrozemským státům, zejména evropským, otvíraje pro ně potřebné cesty k moři. Přitom se tato mnohostranná úprava stala podnětem k uzavření řady dvoustranných dohod, které vycházely ze zásad Barcelonského statutu. Na druhé straně se však barcelonská úprava netýkala všech dopravních a komunikačních prostředků, ponechávajíc zejména stranou přepravu po silnicích a potrubími, jejichž význam byl ještě v té době ve srovnání s přepravou po řekách a železnicích druhořadý, avšak v pozdějších letech nesmírně vzrostl. Přitom počet smluvních stran Barcelonské úmluvy a statutu o svobodě tranzitu, které jsou dodnes platnými instrumenty, zůstal poměrně omezen, a to zejména mezi mimoevropskými státy.

V letech, která předcházela svolání I. konference OSN o mořském právu, rozvinuly nepobřežní státy značné úsilí na různých mezinárodních úrovních, aby upozornily celou mezinárodní pospolitost na své specifické problémy a potřeby vyplývající z jejich vnitrozemského postavení, jakož i nutnost, aby byla jejich práva uspokojivě zajištěna v nadcházející kodifikaci mezinárodního práva mořského.⁵⁾ Toto úsilí bylo výrazně podepřeno rezolucí Valného shromáždění OSN 1028(XI) z 20. února 1957, ve které se vyzývaly všechny členské státy OSN, „aby plně uznaly potřebu vnitrozemských členských států ve věci tranzitního obchodu a poskytly jim proto v tomto směru náležitě možnosti v mezinárodním právu i praxi, majíce na zřeteli budoucí požadavky vyplývající z hospodářského rozvoje vnitrozemských států“.

V předvečer I. konference OSN o mořském právu konala se v Ženevě ve dnech 10.–14. února 1958 Předběžná konference vnitrozemských států, která na závěr svého rokování schválila dokument, nazvaný Zásady vyhlášené Předběžnou konferencí vnitrozemských států. Sedm principů, obsažených v tomto dokumentu, potvrzovalo zásady a normy mezinárodního práva týkající se práva vnitrozemských států na svobodný přístup k moři a zvláštních práv z něho odvozených. Podporován všemi tehdejšími vnitrozemskými státy stal se tento elaborát výchozím dokumentem Ženevské konference o mořském právu při jejím posuzování problémů států, které nemají vlastní pobřeží.⁶⁾

⁴⁾ Český překlad spolu s autentickými texty tohoto instrumentu viz v č. 22/1924 Sb.

⁵⁾ K zhodnocení tohoto úsilí vnitrozemských států i konkrétních výsledků, jichž bylo touto cestou dosaženo, srov. A. H. Tabibi: *The Right of Transit of Land-Locked Countries. A Study of Legal and International Development of the Right of Free Access to the Sea*. Kabul 1970, zvl. str. 13 n.

⁶⁾ Srov. dok. OSN A/CONF.13/C.5/L.1, příloha 7.

V Ženevské kodifikaci mořského práva, která se stala výsledkem I. konference OSN o tomto odvětví mezinárodního práva, bylo dosaženo výrazného pokroku v uznání plné rovnosti vnitrozemských států při výkonu svobod moří. Článek 2 Úmluvy o volném moři z r. 1958⁷⁾ potvrdil, že „volné moře je otevřeno všem národům“ a že všechna práva, vyplývající ze svobody volného moře, zahrnující mimo jiné svobodu plavby, svobodu rybolovu, svobodu klást podmořské kabely a potrubí a svobodu létat nad volným mořem, platí jak pro pobřežní, tak i vnitrozemské státy. Princip svobodného přístupu vnitrozemských států k moři byl pak výslovně deklarován v čl. 3 této úmluvy, který má ve svém čele tuto zásadu: „Aby mohly požívat svobody moří za stejných podmínek jako pobřežní státy, mají mít vnitrozemské státy volný přístup k moři.“

Ačkoliv článek 3 Ženevské úmluvy o volném moři stanovil ve prospěch vnitrozemských států svobodný tranzit územím států ležících mezi mořem a státem, který nemá mořské pobřeží, jakož i stejné zacházení lodím plujícími pod vlajkou vnitrozemského státu pokud jde o přístup do námořních přístavů a jejich používání, jako vlastním lodím nebo lodím kteréhokoli jiného státu, obsahovalo toto ustanovení zároveň celou řadu prvků, které ve skutečnosti snižovaly praktický účinek těchto zásad. Zdůrazněním, že tranzitní státy poskytnou svobodný tranzit a jiné služby „společnou dohodou“ s vnitrozemským státem a „na základě reciprocity“ učinila ve skutečnosti Ženevská úmluva o volném moři závislým výkon zásady svobodného přístupu vnitrozemských států k moři především na dobré vůli tranzitních států.

Kromě zásady o přístupu vnitrozemských států k moři, svobody tranzitu a rovného nakládání v přístavech převzala Ženevská kodifikace mořského práva též zásadu Barcelonské deklarace z r. 1921, která uznala právo vlajky států, jež nemají mořské pobřeží, a potvrdila v čl. 4 Úmluvy o volném moři, že „každý stát, ať pobřežní nebo vnitrozemský, má právo, aby na volném moři pluly lodi pod jeho vlajkou“. Konečně byl v rámci této kodifikace zakotven i další princip, zrovnoprávňující vnitrozemské státy s ostatními státy, který je vyjádřen v čl. 14 Úmluvy o pobřežních vodách a pásnu souvislém: Podle tohoto ustanovení „mají lodě všech států, ať pobřežních anebo vnitrozemských, právo pokojného průjezdu pobřežními vodami“.⁸⁾

Ač tedy Ženevská kodifikace z r. 1958 vyhlásila zásadu svobodného přístupu k moři a uznala rovnost nepobřežních států se státy pobřežními, nepřinesla přiměřená opatření, která by zajistila účinné provádění těchto práv. Její polovičatá ustanovení, spíše proklamativní než efektivní, nemohla plně uspokojit skutečné potřeby vnitrozemských států, a to především proto, že nebrala v úvahu jejich zeměpisné nevýhodné postavení pokud jde o skutečné možnosti užívání svobody moří.

7) Český překlad této úmluvy viz v č. 92/1964 Sb.

8) Český překlad této úmluvy viz v č. 101/1965 Sb.

Tuto skutečnost potvrdil další vývoj, který následoval po Ženevské kodifikaci. Stalo se tak zejména v souvislosti se svoláním a konáním I. konference OSN o obchodu a rozvoji (UNCTAD), která mezi jinými body svého pořadu měla též „posoudit návrh formulace vhodné a účinné mezinárodní úmluvy či jiného prostředku, aby se zajistila svoboda tranzitního obchodu vnitrozemských států a formulovat doporučení v této věci“. Na základě těchto úvah schválil I. UNCTAD zvláštní dokument obsahující osm zásad spolu s preambulí a poznámkou o výkladu.⁹⁾ V prvním z principů tohoto významného dokumentu se zdůrazňovalo, že „uznání práva každého vnitrozemského státu na svobodný přístup k moři je nezbytnou zásadou pro rozšíření mezinárodního obchodu a hospodářského rozvoje“. Sedmý princip pak už vyjadřoval myšlenku, že právo vnitrozemských států na svobodný přístup k moři má svůj základ v jejich nevýhodném postavení, neboť prohlásil, že „výhody a zvláštní práva, udělená vnitrozemským státům vzhledem k jejich zvláštní zeměpisné poloze, jsou vyňaty z působnosti doložky nejvyšších výhod“.

I. UNCTAD dále vyvolal přípravy ke svolání Konference o tranzitním obchodu vnitrozemských států, která se konala ve dnech 7. června až 8. července 1965 v New Yorku. Do preambule úmluvy, vypracované a schválené na této konferenci dne 8. července 1965, byly vtěleny zásady UNCTAD včetně plného uznání práva každého vnitrozemského státu na svobodný přístup k moři. Konkrétní otázky svobody tranzitu za účelem přístupu k moři byly poté upraveny v šestnácti podstatných člancích tohoto instrumentu.¹⁰⁾ Jejich řešení, obsažená v Newyorské úmluvě o tranzitním obchodu vnitrozemských států, nutno považovat za kompromis mezi potřebami vnitrozemských států a zájmy jejich tranzitních partnerů. Avšak v některých směrech zájmy tranzitních států přece jen převládly, což je patrné zvláště v článku 15 úmluvy, který prohlašuje, že „ustanovení této úmluvy se používají na základě reciprocity“. Úmluva tak nerozlišuje mezi potřebami tranzitu, které mají svůj zdroj ve zvláštním zeměpisném postavení nepobřežních států, a tranzitem, který má všeobecně usnadnit přepravu a spojení.

Praktický význam Newyorské úmluvy o tranzitním obchodu vnitrozemských států zůstal omezený, neboť počet jejích smluvních stran je poměrně malý. Navíc se tyto smluvní strany rekrutují ponejvíce z řad vnitrozemských států samotných nebo takových pobřežních států, jež nejsou pro vnitrozemské státy typickými tranzitními zeměmi.¹¹⁾

Ze všech těchto důvodů je zřejmé, že dozrála nutnost usilovat o další pokrok v úpravě práva vnitrozemských států na přístup k moři, která by přiměřeněji odpovídala současným i očekávaným podmínkám. Příležitost

⁹⁾ Srov. Závěrečný akt UNCTAD, dok. E/CONF. 46/428, příloha A.I.2.

¹⁰⁾ Český překlad této úmluvy viz v č. 16/1969 Sb.

¹¹⁾ ČSSR podepsala Newyorskou úmluvu dne 10. prosince 1965 a úmluva nabyla pro ni působnosti dne 8. srpna 1967.

k realizaci tohoto kroku poskytuje III. konference OSN o mořském právu, svolaná podle rezoluce Valného shromáždění OSN 3067(XXVIII) ze 16. listopadu 1973.

*

Výbor OSN pro mírové využívání mořského dna za hranicemi jurisdikce států, v němž po řadu let probíhala příprava jednání k svolání nové kodifikační konference o mořském právu, vypracoval a dne 18. srpna 1972 schválil Soupis témat a sporných otázek týkajících se mořského práva, jako „rámec pro diskusi a formulování potřebných článků“ na III. konferenci OSN o mořském právu. Tento soupis obsahoval též dvě zvláštní kapitoly, z nichž jedna (v pořadí devátá) se týká problémů vnitrozemských států a druhá (desátá) problémů jiných zeměpisně znevýhodněných států.¹²⁾ Tím se otázky vnitrozemských států a jinak zeměpisně znevýhodněných zemí staly nedílnou součástí programu této konference, která byla zahájena dne 3. prosince 1973 a jejíž druhé zasedání, věnované již jednání o podstatných otázkách, se uskutečnilo ve dnech 20. června až 29. srpna 1974 v Caracasu.

Aby se usnadnila práce konference na tomto úseku, předložila skupina sedmi vnitrozemských států, mezi nimiž bylo i Československo, na posledním zasedání Výboru OSN pro mořské dno v Ženevě dne 2. srpna 1973 dokument, nazvaný „Návrh článků týkajících se vnitrozemských států“.¹³⁾ Tyto články položily základ pro vypracování kapitoly budoucí úmluvy o mořském právu, věnované vnitrozemským státům, a přinesly návrh úpravy práva těchto států na svobodný přístup k moři a od moře, včetně přístupu do mezinárodní oblasti mořského dna, jakož i jejich účasti v právním režimu i organizaci, jež mají být pro tuto oblast zřízeny.

Navrhovatelé tohoto dokumentu se především snažili vyjádřit v něm dosavadní výsledky vývoje úpravy práva na svobodný přístup k moři, počínaje od Barcelonské úmluvy a statutu o svobodě tranzitu z r. 1921 až po Newyorskou úmluvu o tranzitním obchodu vnitrozemských států z roku 1965. Proto větší část navržených článků představuje nové vyhlášení a potvrzení uznaných zásad, a to — pokud bylo možno — s použitím shodných formulací s dřívějšími instrumenty.

V některých směrech jdou ovšem navržené články dále a uvádějí nové prvky, přičemž se vycházelo ze skutečných potřeb vnitrozemských států za současných hospodářských a technických podmínek. Je však zřejmé, že navrhovatelé tohoto dokumentu usilovali o to, aby v něm přiměřeně

¹²⁾ Soupis byl uveřejněn ve Zprávě výboru OSN pro mořské dno, předložené XXVII. zasedání Valného shromáždění OSN. (Srov. dok. A/8721, str. 4 n.) K průběhu jednání o problematice vnitrozemských států ve výboru OSN pro mořské dno srov. V. Kopal: Právo vnitrozemských států na přístup k moři a do oblasti mořského dna. Právník, č. 5/1974, str. 396 n.

¹³⁾ Srov. dok. OSN A/AC.138/93 z 2. srpna 1973.

vyjádřili existující praxi a zkušenost, jak se vyvinuly v různých částech světa, z nichž vyvodili společný jmenovatel vhodný pro všechny vnitrozemské státy, který může uznat celá dnešní mezinárodní pospolitost.

Myšlenky, obsažené v návrhu sedmi vnitrozemských států z r. 1973 výrazně podepřela konference rozvojových vnitrozemských a jinak zeměpisně znevýhodněných států, která se sešla ve dnech 20.—22. března 1974 v Kampale (Uganda). Toto významné shromáždění přijalo v závěru svého jednání deklaraci, která obsahuje zásady v podstatě shodné s návrhem vnitrozemských států předloženým v Ženevě; vyjadřují práva a zájmy rozvojových vnitrozemských a jinak zeměpisně znevýhodněných států, jež mají být vtěleny do nové úmluvy o mořském právu.¹⁴⁾

Na caracaském zasedání III. konference OSN o mořském právu předložila pak skupina vnitrozemských států z iniciativy delegace ČSSR zvláštní dokument, ve kterém podrobněji vysvětlila cíle, právní obsah a význam návrhu článků z r. 1973 z hlediska dosavadního vývoje mezinárodního práva i současných a očekávaných potřeb vnitrozemských států a celé mezinárodní pospolitosti. Návrh předložilo společně sedmnáct vnitrozemských států ze všech kontinentů, ve kterých se tyto státy nacházejí, rozvojových i vyspělých zemí, států s různými společenskými soustavami.¹⁵⁾

Návrh článků týkajících se vnitrozemských států zahajují definice pojmů „vnitrozemský stát“, „tranzitní provoz“, „tranzitní osoba“, „tranzitní stát“ a „dopravní prostředky“, které jsou založeny na definicích Barcelonského statutu a Newyorské úmluvy. Z definice „dopravních prostředků“ je přitom zřejmé, že navržené články mají regulovat průvoz po železnicích, silnicích a vodních cestách, podle zvláštních ujednání pak i potrubími, plynovody a skladovacími nádržemi, popř. jinými přepravními prostředky. Nemají se naproti tomu dotýkat podmínek letecké dopravy vzhledem k její zvláštní povaze, ačkoliv jde nepochybně o dopravní prostředek používaný vnitrozemskými státy, který umožňuje nejrychlejší přístup k moři a od moře, a proto v mnoha místech prostředek nejen nejvhodnější, ale přímo nezbytný.

Výraz „tranzitní provoz“ zahrnuje průvoz zavazadel, zboží a dopravních prostředků územím jednoho či více tranzitních států, ale i průjezd osob, jako tomu bylo v Barcelonském statutu z r. 1921. Tranzit osob je však omezen pouze na průjezd těch osob, „jejichž pohyb neprejudikuje bezpečnost, právo a pořádek tranzitního státu“.

Zásady, které jsou obsaženy v člancích II a III navržených článků, je možno označit přímo za úhelné kameny celého návrhu:

Článek II charakterizuje právo vnitrozemských států na svobodný pří-

¹⁴⁾ Srov. dok. A/CONF.62/23 z 2. května 1974.

¹⁵⁾ Srov. dok. A/CONF.62/C.2/L.29 z 30. července 1974, nazvaný „Explanatory paper on draft articles relating to land-locked States“. Dokument předložily společně tyto státy: Afganistán, Bhutan, Bolívie, Botswana, Burundi, Československo, Maďarsko, Laos, Lesoto, Mali, Mongolsko, Nepál, Paraguay, Svazijsko, Uganda, Horní Volta a Zambie.

stup k moři a od moře jako „jednu ze základních zásad mořského práva“ a „neoddělitelnou součást zásad mezinárodního práva“. Tím se zdůrazňuje, že úprava postavení vnitrozemských států v užívání moří je starostí celé mezinárodní společenosti a nutno ji považovat za neoddělitelnou část nové kodifikace mořského práva.

Základní právo na svobodný přístup k moři a od moře je deklarováno v odst. 2 článku II dokumentu: Vnitrozemským státům, bez zřetele na původ a rysy jejich vnitrozemských podmínek, náleží toto právo, „aby požívaly svobody moří a účastnily se průzkumu mořského dna a těžby jeho zdrojů za stejných podmínek s pobřežními státy“.

Článek III obsahuje obecnou stipulaci hlavního prostředku, jenž umožňuje výkon práva na svobodný přístup k moři a od moře, tj. závazek tranzitních států poskytovat „svobodný a neomezený tranzit pro tranzitní přepravu vnitrozemských států, bez jakékoliv diskriminace mezi nimi, k moři a od moře všemi dopravními a komunikačními prostředky“. Není jisté nutno zdůrazňovat, že bez tohoto práva svobodného a neomezeného tranzitu a převzetí příslušných povinností tranzitními státy by základní právo nepobřežních států na svobodný přístup k moři a od moře i jejich stejná práva používat všech dobrodiní ze svobody moří zůstaly neúčinnými, představující pouhé nudum ius bez jakýchkoliv praktických důsledků.

Obě základní zásady jsou provázeny skupinou ustanovení, jež potvrzují tradiční práva vnitrozemských států, vyplývající z jejich práva na přístup k moři a od moře a jejich rovnoprávného postavení na volném moři, v pobřežním moři a vnitrozemských vodách.

Článek IV dokumentu pojednává nejprve o právu vlajky vnitrozemských států, které bylo potvrzeno již ve zvláštní deklaraci přijaté na Barcelonské konferenci.¹⁶⁾ Podle obecně uznávané zásady mezinárodního práva, která byla zakotvena v čl. 2 Úmluvy o volném moři z r. 1958, mají mít lodě plující pod vlajkou vnitrozemského státu stejná práva jako lodě pobřežních států. Podobně mají mít lodě vnitrozemských států stejná práva a má se jim dostat stejného zacházení, jako lodím plujícím pod vlajkou pobřežních států, v pobřežních a vnitrozemských vodách.

Článek V deklaruje právo lodí vnitrozemských států na užívání námořních přístavů, přičemž se jim má dostat nejvyšších výhod; článek VI pak stanoví, že tranzitní přeprava nepodléhá žádným clům, poplatkům či jiným dávkám kromě dávek vybíraných za zvláštní služby poskytované ve spojení s touto přepravou.

Všechny tyto články jsou v podstatě založeny na ustanoveních dřívějších dokumentů, zejména odst. 1 článku 3 Ženevské úmluvy o volném moři, článku 14 Ženevské úmluvy o pobřežních vodách a pásma souvislém, zásadách II–IV Zásad UNCTAD, jež byly vtěleny do Newyorské úmluvy z r. 1965 a článku 4 této úmluvy.

¹⁶⁾ Překlad této deklarace je uveřejněn v Dokumentech ke studiu mezinárodního práva A. Hobzy, Praha 1931, str. 210.

Nový prvek je však obsažen v odst. 2 článku VI návrhu, podle něhož jestliže přístavních zařízení, dopravních a komunikačních prostředků v tranzitním státě používá především jeden či více vnitrozemských států, mají být cla, poplatky a jiné dávky za poskytnuté služby dohodnuty mezi těmito státy. Přijetí tohoto ustanovení a jeho používání v uvedených případech ospravedlňuje rozsah užívání určitých přístavů a komunikací některými vnitrozemskými státy.

K této skupině článků patří rovněž pravidla týkající se svobodných pásem a jiných služeb, jež mohou být podle článku VII zřizovány ve vstupních a výstupních přístavech v tranzitních státech, ovšem na základě dohody mezi těmito státy a vnitrozemskými státy. Tato pásma, jichž bude nejvíce zapotřebí v těch námořních přístavech, ve kterých neexistuje svobodný přístav, mají být vyňata z celních předpisů pobřežních států, avšak mají podléhat jurisdikci těchto států pokud jde o policejní a zdravotní ochranu. Budiž připomenuto, že základní ustanovení článku VIII navržených článků je totožné s článkem 8, odst. 1 Newyorské úmluvy.

Jak se uvádí v článku VIII návrhu mají mít vnitrozemské státy právo jmenovat v tranzitních přístavech či svobodných pásmech vlastní celní úředníky, kteří by byli oprávněni ve shodě s praxí států učinit potřebná opatření a dohlížet nad operacemi a službami za účelem tranzitní přepravy.

Toto navržené ustanovení se zakládá na praxi běžné v různých pobřežních státech na základě dvoustranných dohod se sousedními vnitrozemskými státy. Takováto praxe by se měla stát obecným standardem.

Články IX–XIII návrhu obsahují ustanovení, která upravují různé otázky dopravy a komunikací. Podle článku IX mají tranzitní státy poskytovat vhodné dopravní prostředky, skladovací a překládací zařízení ve vstupních a výstupních místech, jakož i na překladištích pro hladký pohyb tranzitní přepravy. Navržené znění odpovídá obdobnému ustanovení odst. 1 čl. 4 Newyorské úmluvy.

Za určitou novinku je naproti tomu možno označit článek X, podle něhož vnitrozemské státy, po dohodě s příslušným tranzitním státem či státy, mají být oprávněny postavit, pozměnit či zdokonalit dopravní a komunikační prostředky či přístavní zařízení v tranzitních státech, jestliže by tyto prostředky nepostačovaly nebo mohly být zdokonaleny. Tuto zásadu lze ospravedlnit potřebami rozvoje a zdokonalování dopravních a komunikačních prostředků, které jsou v druhé polovině XX. století mnohem vyšší, než tomu bývalo dříve.

Článek XI, který se týká zdržení a nesnází v tranzitní dopravě, je totožný s článkem 7 Newyorské úmluvy. Články XII a XIII návrhu přinášejí pak některá další ustanovení související s obecnou zásadou svobody tranzitu:

V prvním z těchto ustanovení by mělo být uznáno právo vnitrozemských států na přístup k moři a od moře po splavných řekách, jež protékají jeho územím a územím tranzitních států nebo tvoří společnou hranici mezi těmito státy a vnitrozemskými státy. Toto ustanovení se týká všech splavných řek, jichž lze užívat pro tranzitní přepravu, ať byly prohlášeny za mezinárodní ve zvláštním právním instrumentu či nikoliv. Budiž připome-

nuto, že v historickém vývoji se právě splavné řeky staly prvními komunikačními prostředky, jichž se používalo pro mezinárodní přepravu a že již smluvní strany Barcelonského statutu o svobodě tranzitu z r. 1921 převzaly závazek „umožňovat svobodný tranzit, ať po železnicích či po vodě, na užívaných cestách vhodných pro mezinárodní tranzit“.

Druhý ze zmíněných článků pak přiznává vnitrozemským státům právo používat pro účely přístupu k moři a od moře jedné či více alternativních cest či dopravních prostředků. Ač jde o novotu, je takovéto ustanovení ospravedlnitelné potřebami rychlé a hladké tranzitní přepravy, které by bylo možno v některých případech vytvářet překážky nebo ji prodražovat, kdyby zůstávala omezena na použití jediné přístupové cesty k moři.

Požadující uplatnění práv, uvedených v navržených člancích, které vyplývají ze zásady jejich svobodného přístupu k moři a od moře, vnitrozemské státy nikterak nepopírají, že tranzitním státům musí zůstat zachována svrchovanost nad jejich územím. Jsou si proto vědomy toho, že v řadě otázek bude nutno zásady a ustanovení těchto článků provést ve zvláštních dohodách, dvoustranných, oblastních či mnohostranných, které uzavírají mezi sebou příslušné vnitrozemské a tranzitní státy. Tak např. včítání potrubí, plynovodů a skladovacích nádrží a jiných přepravních prostředků do definice „dopravních prostředků“ má podléhat, pokud je to nutné, zvláštním ujednáním. Podle článku VII mohou být zřízena svobodná pásma popř. poskytovány jiné výhody ve vstupních a výstupních přístavech tranzitních států, avšak má se tak stát na základě dohod mezi těmito zeměmi a vnitrozemskými státy. Rovněž každé zdokonalení dopravních a komunikačních prostředků, které by prováděly vnitrozemské státy podle článku X, by vyžadovalo dohodu s tranzitním státem či státy.

Nadto obsahují navržené články obecnou doložku, která by chránila práva tranzitních států proti jakýmkoliv újmám: Podle článku XIV má tranzitní stát právo učinit všechna nezbytná opatření, aby zajistil, že výkon práva svobodného a neomezeného tranzitu nijak nepoškodí jeho oprávněné zájmy.¹⁷⁾ Kromě toho připouští zvláštní ustanovení, obsažené v článku XV „dočasné odchylky ve výjimečných případech“. Toto ustanovení je totožné se zněním článku 7 Barcelonského statutu a obdobné článku 12 Newyorské úmluvy.

¹⁷⁾ Obdobné ustanovení zahrnoval i návrh článků, předložený delegací Československa již na předběžné konferenci vnitrozemských států, která se konala před I. konferencí OSN o mořském právu v r. 1958. V komentáři k tomuto návrhu bylo tehdy výstižně poznamenáno, že účelem takového ustanovení je „stanovení přesné meze pro výkon práva vnitrozemského státu na přístup k moři a dosažení určité rovnováhy mezi právy a povinnostmi jak vnitrozemských států, tak tranzitních států. V zásadě nemůže výkon práva vnitrozemského státu nikterak ohrožovat svrchovanost či jiný důležitý zájem tranzitního státu. Na druhé straně je pouze přirozené, že opatření učiněná na ochranu svrchovanosti tranzitního státu nemohou překračovat hranici nezbytnosti a nemohou vytvářet diskriminaci v tranzitu osob či zboží, přepravovaných z vnitrozemského státu k moři a naopak“. (Srov. dok. A/CONF.13/C.5/L.1, příloha 6.)

Vnitrozemské státy považují za zvláště důležité, aby byla v nové úpravě spravedlivě řešena otázka reciprocit. Jak známo, zabezpečila Ženevská úmluva o volném moři ve svém článku 3 a Newyorská úmluva o tranzitním obchodu vnitrozemských států ve svém článku 15 vnitrozemským státům svobodu tranzitu „na základě reciprocity“. Tato ustanovení zřejmě vycházela z nesprávného předpokladu, že jak vnitrozemské, tak tranzitní státy mají v podstatě stejné postavení a totožné potřeby tranzitu. Ve skutečnosti tomu tak není, neboť účelem svobodného tranzitu vnitrozemských států je právě výkon jejich práva na přístup k moři a od moře, který tranzitní pobřežní státy již od přírody mají. Článek XVI návrhu proto stanoví, že „reciprocita nesmí být podmínkou svobodného tranzitu vnitrozemských států“, jejíž splnění by pobřežní státy mohly požadovat ve prospěch svého vlastního tranzitu do jiné země, neboť není odůvodněna potřebou přístupu k moři. Přitom však článek XVI návrhu nevylučuje možnost, aby reciprocita byla stanovena ve zvláštních dohodách, jestliže úroveň vztahů mezi příslušnými partnery či jejich jiné zájmy by je vedly k takovému ujednání. Konkrétní hospodářská data umožní v každém jednotlivém případě zjistit, zda, či do jaké míry mohou mít obě strany prospěch z reciprocity, či zda striktní aplikace podmínky vzájemnosti by znamenala nevyvážené břemeno pouze pro vnitrozemský stát.¹⁸⁾

Články navržené vnitrozemskými státy obsahují rovněž, zatím v podobě obecných směrnic, některá ustanovení týkající se jejich účasti v průzkumu oblasti mořského dna za hranicemi jurisdikce států a těžbě jejich zdrojů.

Článek XVII nejprve prohlašuje, že vnitrozemské státy mají právo na svobodný přístup do oblasti a z oblasti mořského dna. Za tím účelem mají být vnitrozemské státy oprávněny používat všech prostředků a služeb tranzitní dopravy. Ze znění tohoto ustanovení, jež se má stát součástí zásad budoucího právního režimu dohodnutého pro oblast mořského dna za hranicemi jurisdikce států, je přitom zřejmé, že vnitrozemské státy nepožadují v tomto směru žádné výsady, nýbrž pouze stejná práva a možnosti v rámci sjednaného režimu. Cílem tohoto článku je zajistit výkon svobodného a neomezeného průvozu územím jednoho či více tranzitních států nejen pro potřeby přístupu k moři za účelem tradičních forem jeho užívání, jako je plavba, rybolov aj., ale též pro přístup do nově zpřístupněných částí mořského dna a jeho podzemí. Činnost vnitrozemských států v této oblasti bude se ovšem řídit zásadami a ustanoveními budoucí úmluvy, týkajícími se režimu mořského dna a jeho organizace.¹⁹⁾

¹⁸⁾ Jak uvedl na zasedání III. konference OSN o mořském právu v Caracase dne 8. srpna 1974 vedoucí delegace ČSSR dr. Zdeněk Pisk v diskusi o otázkách vnitrozemských států v II. výboru, „bylo přáním navrhovatelů zmíněných článků zabránit nepříznivým účinkům, které by přinášela jak striktní aplikace podmínky reciprocity na jedné straně, tak i její imperativní vyloučení na straně druhé“. (Srov. dokument A/CONF.62/C.2/SR.32, str. 4.)

¹⁹⁾ Právo na přístup do oblasti mořského dna a z této oblasti uplatnily vnitrozemské státy ve svém návrhu článku 19 zásad režimu mořského dna projednávaných ve výboru OSN pro mořské dno a v I. výboru III. konference OSN o mořském právu,

Článek XVIII návrhu vnitrozemských států obsahuje dále směrnice týkající se zastoupení vnitrozemských států v orgánech budoucí mezinárodní organizace pro mořské dno, v nichž by nebyly zastoupeny všechny členské státy, zvláště v její Radě. V takových orgánech má být patřičný a poměrný počet vnitrozemských států jak rozvojových, tak vyspělých. Článek XIX se pak týká kardinální otázky způsobu rozhodování v orgánech budoucí organizace. Je jistě pochopitelné, proč vnitrozemské státy, jakožto skupina zemí, jež budou muset čelit zvláštním problémům, které vyplývají z jejich znevýhodněného zeměpisného postavení v poměru k mořím, trvají na dodržování zásady, podle níž se rozhodnutí o podstatných otázkách přijímají s patřičným zřetelem na jejich zvláštní potřeby a problémy. To znamená, že v podstatných otázkách, které se dotýkají zájmů vnitrozemských států, se nemá rozhodovat bez účasti vnitrozemských států nebo dokonce proti nim.²⁰⁾

Jak už bylo zdůrazněno, obecná úprava otázek vnitrozemských států naprosto nemá vylučovat možnost uzavírání dvoustranných, oblastních či mnohostranných dohod, v nichž by si příslušné vnitrozemské a tranzitní státy ujednaly zvláštní úpravu; naopak, návrh vnitrozemských států přímo požaduje řešení určitých otázek či jejich některých stránek těmito dohodami. Článek XX návrhu proto prohlašuje, že ustanovení budoucí úmluvy, týkající se práva vnitrozemských států na svobodný přístup k moři a od moře, nemají rušit platné zvláštní dohody mezi dvěma či více státy, ani stavět překážky uzavírání takových dohod v budoucnu.

Na druhé straně však nutno zachovat regulační úlohu nové úmluvy, jež má zavést pro řešení těchto otázek obecný standard. Týž článek XX návrhu proto stanoví, že zajišťují-li dosavadní zvláštní dohody méně příznivé podmínky, než jsou ty, jež budou stanoveny v úmluvě, zavazují se smluvní strany této úmluvy, že uvedou dosavadní dohody při nejbližší příležitosti v soulad s novou úpravou. Převzetí takového závazku v úmluvách, obsahujících obecnou úpravu, je obvyklé; obdobné ustanovení obsa-

který zní: „Vnitrozemské státy a jiné zeměpisně znevýhodněné státy mají právo na svobodný přístup do oblasti (mořského dna) a z této oblasti, aby se jim umožnilo dosahovat dobrodiní z této oblasti a jejich zdrojů, podle ustanovení této úmluvy.“ Návrh ovšem vyvolal řadu výhrad z řad jiných skupin států. (Srov. Zprávu výboru pro mořské dno XXVIII. zasedání VS OSN, dok. A/9021, sv. II, str. 68, a dokument A/CONF.62/C.1/L.3, str. 17.)

Na caracaském zasedání konference předložily vnitrozemské státy v I. výboru návrh formulace další zásady, vtělené prozatím do čl. 7 odst. 2 zásad právního režimu mořského dna. Podle tohoto návrhu „účast vnitrozemských a jinak zeměpisně znevýhodněných států v průzkumu oblasti a těžbě jejich zdrojů bude podporována a chráněna, s patřičným zřetelem na zvláštní potřeby a zájmy těchto států, aby se překonaly nepříznivé účinky jejich znevýhodněné zeměpisné polohy na jejich hospodářství a rozvoj“. (Srov. dok. A/CONF.62/C.1/L.3/Corr.6.)

²⁰⁾ I těmto zásadám dostalo se výrazu v příslušných alternativách přípravného dokumentu, vypracovaného v rámci výboru OSN pro mořské dno, který se měl stát základem jednání III. konference OSN o mořském právu v otázkách budoucí mezinárodní organizace pro mořské dno. Na svém zasedání v Caracasu však konference tyto otázky ještě neprojednávala.

hoval i čl. 10 Barcelonského statutu o svobodě tranzitu z r. 1921. Chystaná úmluva nemá ovšem bránit možnosti, aby smluvní strany zvláštních dohod sjednaly větší výhody.

Jelikož nová úmluva má zakotvit práva a výhody pramenící ze zvláštního zeměpisného postavení vnitrozemských států a jejich základního práva na svobodný přístup k moři a od moře, její ustanovení, jakož i ustanovení zvláštních dohod upravujících tyto otázky, by měla zůstat vyloučena z dosahu doložky nejvyšších výhod ve prospěch třetích států. Tato zásada, vyjádřená v čl. XXI navržených článků, je obdobou čl. 10 Newyorské úmluvy z r. 1965. Shodně s tímto instrumentem nebrání však návrh rozšíření výhod a zvláštních práv, jež budou zajištěny vnitrozemským státům podle nové úmluvy či zvláštních dohod, ve prospěch vnitrozemského státu, který by se nestal smluvní stranou nové úmluvy, na základě doložky nejvyšších výhod obsažené ve smlouvě mezi tímto vnitrozemským státem a smluvní stranou úmluvy.

Poslední ustanovení návrhu, článek XXII, uvádí zásadu pokojného vyřizování mezinárodních sporů, které by vznikly z výkladu a aplikace článků týkajících se vnitrozemských států. Tato zásada byla prozatím formulována obecně tak, že každý takový spor „bude podroben způsobům řešení sporů, jež budou stanoveny v úmluvě“. Neprejudikuje tudíž pozdější dohodě o metodách řešení sporů, jež by vznikly z výkladu a používání jiných ustanovení budoucí úmluvy o mořském právu.

*

Na caracaském zasedání III. konference OSN o mořském právu se soustředila diskuse o všech otázkách týkajících se vnitrozemských států v II. výboru konference, který projednával největší část otevřených problémů mořského práva, mezi nimi i problematiku vnitrozemských a jiných zeměpisně znevýhodněných zemí. Otázky týkající se účasti těchto států v právním režimu a organizaci mořského dna a jeho budoucí organizaci zůstaly ovšem vyhrazeny I. výboru a otázky účasti na mořském vědeckém výzkumu, jakož i ochrana mořského prostředí III. výboru konference.

V diskusi, která se rozvinula v rámci II. výboru, vyslovila výraznou podporu návrhu vnitrozemských států týkajícímu se přístupu k moři nejen celá řada těchto zemí, ale i jiných zeměpisně znevýhodněných států. Tyto návrhy podpořily i další účastníci konference, mezi nimi zejména delegace NDR a SSSR.²¹⁾ Proti tomuto návrhu, stejně jako proti dalšímu návrhu skupiny vnitrozemských a zeměpisně znevýhodněných států, týkajícímu se jejich účasti na těžbě zdrojů ekonomických zón,²²⁾ byly ovšem vysloveny některými pobřežními státy námitky, avšak jen jediný pobřežní stát — Pákistán — vystoupil s formálním protinávrhem.²³⁾

²¹⁾ Srov. dok. A/CONF.62/C.2/SR.33, str. 13 n. a dok. A/CONF.62/C.2/SR.34, str. 2 n.

²²⁾ Srov. dok. A/CONF.62/C.2/L.39.

²³⁾ Srov. dok. A/CONF.62/C.2/SR.33 a A/CONF.62/C.2/L.48.

Výsledek diskuse byl vyjádřen v neformálním dokumentu II. výboru, zaznamenávajícím „v obecně přijatelných formulacích hlavní směry, jež vyplynuly z návrhů předložených buď Výboru OSN pro mořské dno, nebo Konferenci samé“.²⁴⁾ Tento dokument převzal prakticky in extenso formulace obsažené v návrhu článků týkajících se přístupu vnitrozemských států k moři, jak jej tyto státy předložily v r. 1973 a zdůvodnily ve zvláštním dokumentu na konferenci v r. 1974. V některých bodech zaznamenává současně materiál II. výboru konference alternativy, opírající se o protinávrh Pákistánu, který i při formálním uznání svobodného přístupu vnitrozemských států k moři a od moře a povinnosti sousedních tranzitních států „poskytnout, na základě reciprocity, svobodný tranzit svým územím osob a zboží vnitrozemských států všemi možnými dopravními a komunikačními prostředky“, ponechává realizaci tohoto přístupu plně závislou na zvláštních dvoustranných či oblastních dohodách, sjednávaných mezi vnitrozemskými a tranzitními státy, ve kterých by ovšem nepobřežní státy zůstávaly nadále ve svém nevýhodném postavení.

Nicméně možno konstatovat, že jak průběh jednání caracaského zasedání III. konference OSN o mořském právu, věnovaného problémům vnitrozemských států, tak i neformální dokument, shrnující výsledky této diskuse, vytvořily vcelku příznivé předpoklady pro další rozvinutí úsilí skupiny vnitrozemských a jinak zeměpisně znevýhodněných států směřujícího k zakotvení jejich práv a uspokojení jejich spravedlivých požadavků v budoucí úmluvě o mořském právu.

V průběhu ženevského zasedání III. konference OSN o mořském právu, které se konalo v r. 1975, byla v rámci jednání II. výboru vytvořena negociační skupina, složená rovnou měrou ze států vnitrozemských i tranzitních. Na základě jednání této skupiny byly pak formulovány příslušné články týkající se vnitrozemských států, jež byly zahrnuty do neformálního jednotného textu Úmluvy o mořském právu, jenž vzešel z práce ženevského zasedání Konference a má tvořit podklad pro závěrečné fáze její kodifikační práce.²⁵⁾ Postavení vnitrozemských států je věnována část VI jednotného textu, jejíž klíčové ustanovení výslovně potvrzuje, že vnitrozemské státy mají právo na přístup k moři a od moře za účelem výkonu práv stanovených touto Úmluvou včetně práv týkajících se svobody volného moře a zásady společného dědictví lidstva. K tomuto cíli požívají vnitrozemské státy svobodu tranzitu územím tranzitních států všemi dopravními prostředky. Příslušným vnitrozemským a tranzitním státům se ukládá, aby podrobnosti a podmínky výkonu svobody tranzitu mezi sebou dohodly ve dvoustranných, subregionálních či regionálních dohodách podle ustanovení Úmluvy, přičemž se požadavek reciprocity neuvádí. Další důležitá zásada potvrzuje, že ustanovení Úmluvy, jakož i zvláštních dohod, upravujících výkon práva na přístup k moři a od moře a stanovící práva

²⁴⁾ Srov. Informal Working Paper No. 9/Rev. 2 z 27. srpna 1974.

²⁵⁾ Srov. Informal Single Negotiating Text, Part II, Text Presented By the Chairman of the Second Committee, dok. A/CONF.62/WP.8/PART II.

