

K otázce právní povahy doporučení RVHP

JAROSLAVA SIDOROVÁ

I.

K nejdůležitějším oprávněním Rady vzájemné hospodářské pomoci patří právo jejích hlavních orgánů přijímat usnesení, která mohou mít buď formu doporučení nebo rozhodnutí. Obecně je právo přijímat doporučení a činit rozhodnutí formulováno v čl. III odst. 2 Statutu RVHP, ve kterém se říká, že „Rada vzájemné hospodářské pomoci je oprávněna činit svými orgány, působícími v mezích své příslušnosti, doporučení a rozhodnutí ve shodě s tímto Statutem“.

Mezi oběma druhy usnesení orgánů RVHP existuje však kvalitativní rozdíl. Zásadní odlišnost vyplývá z čl. IV Statutu, podle něhož: Doporučení se týkají otázek hospodářské a vědeckotechnické spolupráce, zatímco rozhodnutí se činí v organizačních a procedurálních otázkách.

Právní povaha rozhodnutí orgánů RVHP je vcelku nesporná a vyplývá jednoznačně z ustanovení Statutu. Rozhodnutí Rady představují závazná usnesení mezinárodní organizace. Počátek platnosti rozhodnutí RVHP spadá vjedno s momentem vzniku jeho právní závaznosti, tj. se dnem podpisu protokolu na schůzi příslušného orgánu RVHP.

Zato však názory na právní povahu doporučení RVHP, zejména v souvislosti se vznikem jeho právní závaznosti, nebyly jednotné. Přispěl k tomu sám Statut RVHP, který na některé otázky nedává odpověď vůbec (např. proces tvorby a přijímání doporučení, právní důsledky plynoucí z jednotlivých právních úkonů členů a orgánů RVHP) a dále tím, že jeho čl. IV týkající se doporučení není formulován zcela jasně a jednoznačně, aby neumožňoval i různý výklad tohoto právního instrumentu Rady.

II.

Názory na právní povahu doporučení RVHP, tak jak se utvářely a měnily s rozvojem činnosti Rady vzájemné hospodářské pomoci, je možné zhruba rozdělit do tří skupin:

1. Doporučení jsou právně nezávazná usnesení RVHP.

2. Doporučení jsou právně závazná pro členské státy již od okamžiku jejich přijetí v orgánu Rady.

3. Doporučení přijatá v orgánu Rady a po vnitrostátním schválení notifikovaná Sekretariátu RVHP jsou právně závazná.

V počátečním období činnosti RVHP byly vysloveny prvé dva vyhraněné názory na právní povahu doporučení Rady. Jedni autoři popírali právní závaznost doporučení, druzí se k ní striktně hlásili. Dnes se zdá být problematika právní povahy doporučení RVHP vyřešenou. V teorii i praxi členských států RVHP se prosadilo stanovisko uvedené výše ad 3. Spornou však dnes zůstává otázka právní formy závazku vzniklého na základě doporučení RVHP. V dalším výkladu se blíže pozastavíme nad jednotlivými názory.

ad 1. K autorům, kteří popírali právní závaznost doporučení, je možné řadit sovětského teoretika V. I. Morozova,¹⁾ který chápe tvorbu doporučení jako jednotlivý proces přijímání nezávazného usnesení RVHP. Tvorba doporučení je ukončena sdělením kladného výsledku vnitrostátního projednání doporučení Sekretariátu Rady. Dokument, který takto vznikne, působí jako určitý podnět k uskutečňování hospodářské a vědeckotechnické spolupráce mezi členy RVHP.

Vyjádření vůle členského státu v obsahové náplni doporučení, jeho vnitrostátní projednání a oznámení výsledků projednání Sekretariátu Rady chápe autor jako plynulý proces tvorby právně nezávazného dokumentu. Právní charakter získávají doporučení až v průběhu své realizace buď provedením transformace doporučení do vnitrostátního právního řádu, anebo tím, že na základě doporučení je uzavřena dvoustranná či mnohostranná mezinárodní smlouva. Právní závaznost mají tudíž jen mezinárodní smlouvy nebo vnitrostátní právní normy vydané k realizaci doporučení RVHP.

Ad 2. Druhým extrémním názorem přímo protikladným prvému je tvrzení jiných autorů, že doporučení RVHP jsou závazná pro členské státy již od okamžiku, kdy pro ně hlasovaly v orgánech Rady. K tomuto závěru dospívají osobitou interpretací čl. II odst. 4 a) Statutu RVHP, podle něhož „... je mezi členskými státy shoda v tom, že budou zajišťovat plnění doporučení orgánů Rady, které přijaly“. Z citovaného ustanovení dovozují, že členové RVHP projevují svým kladným hlasem v orgánu Rady vůli přijmout určité doporučení a na základě tohoto úkonu jsou dále povinni schválené doporučení plnit.

Nejjasněji vyslovuje svou domněnku Polák Jakubowski,²⁾ který považuje doporučení Rady za její rozhodnutí, které je beze zbytku pro členské státy RVHP závazné.

Autoři Kemper a Kirsten³⁾ jsou toho názoru, že jednomyslným přijetím doporučení v orgánu RVHP vzniká pro zainteresované členské státy

¹⁾ Morozov: SEV — sojuz ravných. Moskva 1964, str. 59—60.

²⁾ Jakubowski, Państwo i Prawo, 1961, str. 530.

³⁾ Kemper—Kirsten, Staat und Recht, 1962, č. 12, str. 2180.

právně závazný dokument. Souhlas představitelů států v Radě s textem doporučení považují za přijetí usnesení mezinárodní organizace. Je-li takové usnesení přijato jednomyslně, stává se pro všechny závazné. Zástupci států rozhodují v jejich pojetí svým kladným hlasem nejen o upravené materii, ale i o právní závaznosti přijímaného doporučení. Podle nich se schválení doporučení v orgánu Rady rovná svými účinky podpisu mezinárodní smlouvy. Ke skutečnému uzavření smlouvy sice nedochází, ale samo doporučení se stává přijetím v příslušném orgánu Rady závazným usnesením RVHP.

Západní autoři Bräutigam⁴⁾ a Agoston⁵⁾ shodně pokládají doporučení RVHP za její závazné rozhodnutí. Tvorba usnesení mezinárodní organizace tvoří podle nich jednolitý celek. Rovněž oni vycházejí z čl. II odst. 4 a) Statutu RVHP, v němž se státy zavazují, že budou zajišťovat plnění přijatých doporučení. Podle Bräutigama je ustanovení čl. IV odst. 1 Statutu, na základě něhož se doporučení sdělují členským státům k projednání, pouhým transformačním ustanovením. Autor jej chápe tak, že je členským státům dána možnost, aby doporučení RVHP provedly ve shodě se svým zákonodárstvím. Členské státy již nemají možnost jednou přijaté doporučení v některém orgánu RVHP později odmítnout. Mezi doporučeními a rozhodnutími RVHP rozlišuje pouze v tom, že doporučení se adresují členským státům. Pokud jde o jejich právní charakter, jsou obojí stejně závazná.

M. Velíšková⁶⁾ charakterizuje právní povahu doporučení RVHP jako právní akt (formu) rozhodnutí s obsahem doporučení. Vznik závazku dělí na dvě etapy přijímání doporučení. První etapa je zakončena rozhodnutím příslušného orgánu Rady o přijetí doporučení. V tomto stadiu mají doporučení jen morálně politickou moc, ve druhé etapě státy sdělují Sekretariátu Rady kladné výsledky vnitrostátního projednání. Z autorčina výkladu nevyplývá, že členské státy mohou doporučení po vnitrostátním prodiskutování odmítnout. Morálně politický závazek z první etapy jaksi automaticky povyšuje ve druhé etapě na závazek právní.

Ad 3. Řadu stoupenců v členských zemích RVHP si získal názor na právní povahu doporučení Rady, zastávaný například sovětským vědcem E. T. Usenkem.⁷⁾

Usenko chápe doporučení RVHP jako prostředek jednání orgánů Rady, který se naplněním určitých skutečností mění v právně závaznou mezinárodní smlouvu. V úpravě tvorby doporučení, jak je naznačená ve Statutu RVHP a jednacích řádech jednotlivých orgánů Rady, spatřuje dvě

⁴⁾ Bräutigam, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1961, str. 710.

⁵⁾ Agoston, Le Marché commun communiste, 1965, str. 56.

⁶⁾ Velíšková, Časopis pro mezinárodní právo, 1966, č. 3, str. 242–255.

⁷⁾ Usenko, Sovjetskoje gosudarstvo i pravo, 1973, č. 7, str. 63–71; Usenko: Formy regulirovanija socialističeskovo meždunarodnovo rozdělenija truda. Moskva 1965, str. 345–349, 386–399.

rozdílná stadia, ve kterých mají přijaté dokumenty odlišné právní účinky. V prvním stadiu je doporučení jednostranným právním aktem Rady, adresovaným členským státům k projednání. Vzniká a nabývá platnosti dnem podepsání protokolu o zasedání příslušného orgánu RVHP. Sám akt přijetí doporučení v orgánu Rady vyvolává mezi členskými státy a Radou určité právní vztahy a následky. Přesto však obsah doporučení v této fázi členské státy nijak právně nezavazuje.

Rozhodující pro určení konečné právní povahy doporučení je druhá fáze, kdy mají členské státy možnost volby buď doporučení přijmout, nebo je odmítnout. Doporučení přijatá členskými státy ztrácejí charakter jednostranného aktu Rady a stávají se právním svazkem mezi RVHP a členskými státy.

„Za určitých okolností získávají doporučení charakter a rysy mezinárodní smlouvy, vznikají vzájemné mezinárodněprávní závazky mezi členskými státy RVHP. Takovými se stávají doporučení poté, co byla přijata státy v souladu s jejich národním zákonodárstvím a byl o tom vyrozuměn Sekretariát Rady. Přičemž k tomu, aby se v daném případě stalo doporučení plnoprávnou mezinárodní smlouvou, musí mít nutné náležitosti smlouvy, tj. subjekt, předmět a lhůty plnění.“⁸⁾

K názoru, že doporučení RVHP zakládá mezi členskými státy vznik mezinárodní smlouvy, se kloní též někteří českoslovenští právníci. M. Potočný dospívá ve své knize věnované mezinárodním organizacím k závěru, „... že doporučení Rady, jakožto usnesení tohoto orgánu, zůstává právně nezávazným doporučením do té doby, než s ním členské státy RVHP projeví souhlas po vnitrostátním projednání. Teprve pak zakládá mezinárodní dohodu ve zjednodušené formě a stává se i přímým mezinárodním závazkem pro členy, kteří doporučení přijali.“⁹⁾

Podle názoru Č. Čepelky vyplývá ze Statutu RVHP, že členský stát, který je zainteresován na dané otázce, musí doporučení projednat, ale jelikož jde o formu doporučení, nemusí je přijmout za závazné pravidlo svého chování. „Mezinárodněprávní závaznost státy přijatých doporučení plyne z konkludentních aktů na doporučení Rady zainteresovaných členských států, kterýmžto aktům obecné mezinárodní právo přisuzuje normotvorný účinek... Uvedené konkludentní akty, zakládající mezinárodněprávní závaznost přijatých doporučení, jsou zde dány výměnou oficiálních sdělení — zpráv členských států Rady, jimiž tyto státy sdělují kladné výsledky projednání těch doporučení RVHP, která jim byla Radou k projednání adresována. Výměna oficiálních sdělení — zprostředkovaná zde Sekretariátem RVHP — zakládá pak mezinárodní dohodu uzavřenou ve zjednodušené formě.“¹⁰⁾

K jiným závěrům pokud jde o právní formu doporučení, docházejí ně-

⁸⁾ Usenko, Sovjetskoje gosudarstvo i pravo, 1962, č. 8, str. 34—85.

⁹⁾ Potočný: Mezinárodní organizace. Praha 1971, str. 260.

¹⁰⁾ Čepelka, Časopis pro mezinárodní právo, 1967, č. 1, str. 39.

kterí polští autoři. A. Wasilkowski¹¹⁾ vychází ve svém rozboru zcela z ustanovení Statutu.

Podle něho, jakmile bylo doporučení schváleno v orgánu RVHP, přijato členským státem a jeho vnitrostátní přijetí oznámeno Sekretariátu Rady a dále ostatním členům Rady, stává se závazným usnesením (aktem) mezinárodní organizace, odlišným od mezinárodní smlouvy.

III.

Při určování právní povahy doporučení RVHP nutno nejprve vycházet z ustanovení Statutu RVHP a analyzovat v něm nejen místa týkající se výslovně institutu doporučení, ale je třeba brát v úvahu i zásady činnosti a cíle RVHP, ke kterým má směřovat veškerá aktivita členských států Rady. K objasnění procesu tvorby doporučení slouží i některá ustanovení jednacích řádů jednotlivých orgánů RVHP. Jelikož Statut RVHP jakožto speciální norma nevylučuje možnost aplikovat na vztahy mezi členskými státy Rady obecná pravidla mezinárodního práva, je třeba souhlasit s těmi autory, kteří při charakterizování právní povahy doporučení RVHP argumentují vedle Statutu též obecnými zásadami mezinárodního práva.

RVHP je mezinárodněprávním subjektem, způsobilým na základě svého Statutu činit určité právní úkony k plnění svých cílů a za tím účelem je oprávněna vydávat doporučení jako právní prostředky realizace hospodářské a vědeckotechnické spolupráce mezi členskými státy. Ratifikací Statutu RVHP se členské státy zavázaly, že budou dodržovat všechna ustanovení této smlouvy. Z čl. II odst. 4 a) a d) Statutu plyne, že státy budou zajišťovat plnění přijatých doporučení. Nesplnění povinnosti vyplývající z doporučení, které státy v konkrétním případě dobrovolně přijaly, by vyvolávalo vznik mezinárodněprávního deliktu a stát, který by se takového porušení dopustil, by nesl odpovědnost za nesplněný závazek.

Není proto možné souhlasit s těmi názory, podle nichž nejsou doporučení RVHP sama o sobě právně závazná (myšleno po oznámení vnitrostátního schválení orgánu Rady) a mají jen morálně politický význam, ze kterého nemohou pramenit právní povinnosti. Názorům na nezávaznou povahu doporučení odporuje i význam, jaký se jim přikládá v praxi samotných států.

Za druhý extrém je nutno považovat názor, který přikládá doporučením význam a sílu závazných rozhodnutí (či usnesení, aktů) RVHP. Statut sám na žádném místě k takovému závěru nedospívá. Autoři, kteří zastávají takové stanovisko, je opírají o vlastní interpretaci čl. II odst. 4 a) a d) Statutu, kde členové Rady vyslovují souhlas s plněním přijatých doporučení a s povinností informovat o způsobech plnění Radu. Názor na přímou závaznost doporučení bezprostředně po vyjádření souhlasu zástupců členských států v orgánech Rady s přijetím konkrétního doporučení umožňuje Statut tím, že výslovně nerozlišuje mezi přijetím doporučení v orgánu

¹¹⁾ Wasilkowski, Państwo i Prawo, 1967, č. 11, str. 736.

Rady a mezi vnitrostátním přijetím doporučení po jeho projednání příslušnými státními orgány.

Z jednacích řádů orgánů Rady, které poněkud blíže objasňují proces tvorby doporučení, i ze samotného Statutu (např. čl. IV odst. 1, podle něhož se doporučení sdělují státům k projednání) lze dovodit, že tvůrci Statutu v přijímání doporučení kvalitativně rozlišovali dva rozdílné právní úkony (z hlediska mezinárodního práva se jedná o dvě oddělené sféry tvorby a přijímání doporučení). K prvnímu přijetí dochází v orgánu Rady vyjádřením souhlasu zástupců států s formulovaným textem doporučení. Ke druhému přijetí dochází na základě vnitrostátního projednání doporučení formou zprávy zaslané Sekretariátu Rady, v níž členské státy vyslovují souhlas s obsahem doporučení, a tím se fakticky zavazují, že budou závazek vyjádřený v doporučení plnit.

Výrazu „doporučení“ (rekomendacija) se obvykle přikládá význam jednostranného právního aktu mezinárodní organizace s usnesením doporučující povahy, které samo o sobě není právně závazné až do doby, než jsou splněny obecnou normou požadované další skutečnosti. Doporučení není novým ani specifickým typem usnesení pouze v rámci činnosti RVHP. Vyskytuje se i u jiných mezinárodních organizací, např. v činnosti orgánů OSN (viz Charta OSN čl. 10, 36, 62). V mezinárodní praxi však mají doporučení mezinárodních organizací různý význam a různou právní povahu, podle znění základní smlouvy (statutu) organizace. Obvykle představují jistý pokyn či návod k jednání adresovaný členským státům, které se jeví být žádoucím z hlediska cílů a zásad činnosti organizace. Právní povinnosti vyplývající z obsahu doporučení nastupují až na základě dalších právních úkonů států.

Vídeňská úmluva o smluvním právu z r. 1969¹²⁾ ukládá interpretovi povinnost vykládat text smlouvy i s přihlédnutím k předmětu a účelu její úpravy. Doporučení RVHP se činí v otázkách hospodářské a vědeckotechnické spolupráce mezi členskými státy Rady. Tato spolupráce se však nedotýká pouze ekonomické a technické sféry, ale bezprostředně zasahuje i oblast suverénních práv každého člena RVHP. Přednost RVHP proti podobným seskupením kapitalistických států vidíme především v tom, že socialistické země dospívají do etapy ekonomické integrace za plného respektování principů státní suverenity a nevměšování do vnitřních záležitostí druhých členských států. Pouze na podkladě dobrovolně projevené vůle může vznikat členským státům RVHP povinnost plnit přijaté závazky.

Někteří autoři dělí proces tvorby a přijímání doporučení do dvou etap (stadií či fází). Do první etapy podle nich spadá příprava doporučení, formulování jeho obsahu a přijetí v orgánu Rady. Druhá etapa se odehrává od okamžiku vnitrostátního projednávání a dochází v ní k definitivnímu přijetí závazku. Ze Statutu RVHP ani z jednacích řádů orgánů Rady však

¹²⁾ Vídeňská úmluva o smluvním právu, Dokumenty ke studiu mezinárodního práva č. III, 1970, str. 19.

nevyplyvá, že by se doporučení přijímalo etapovitě. Naopak se dá soudit, že tvorba a přijímání doporučení jsou harmonickým procesem, který od prvního návrhu na úpravu určité materie až po případné přijetí perfektního závazku členskými státy je skloubenou činností směřující k realizaci cílů Rady. Není proto vhodné proces spekulativně rozdělovat. Pokud se připustí dělení procesu tvorby doporučení do dvou fází, pak by se tak mělo činit s výhradou, že takové dělení slouží pouze k demonstraci vzniku právní závaznosti (změny právní povahy) přijatého doporučení.

Přijetí doporučení v orgánu Rady předchází příslušné přípravné práce – příprava textu doporučení. Návrhy konkrétních doporučení jsou oprávněny činit všechny hlavní orgány, včetně Sekretariátu. Má-li tedy dojít k přijetí doporučení v orgánu Rady, je podle povahy věci nutné, aby členské státy dospěly ke shodnému názoru, že chtějí takové doporučení učinit, a aby zformulovaly text konkrétního doporučení.

Doporučení se přijímají v orgánu RVHP formou souhlasu zainteresovaných členských států. Zájem o kteroukoli z otázek projednávaných v některém z orgánů RVHP může projevit každý členský stát Rady. Na státy, které o určitou problematiku zájem nemají, se příslušné usnesení nevztahuje. Každý stát se však může později připojit k usnesení přijatému ostatními členy.

Přijetí doporučení v orgánu RVHP je završením technické fáze úspěšného jednání členů Rady. Je aktem, který definitivně fixuje formu a obsah doporučení, tj. týká se jen ustálení vlastního textu, bez právních důsledků pokud jde o závaznost doporučení. Přijetím uznaly státy obsah doporučení za správný, text nemůže být již dále měněn s výhradou zřejmých chyb.

Avšak sám fakt přijetí doporučení v Radě vyvolává pro členské státy a RVHP určité právní důsledky, jak je předvídá Statut a jednací řády orgánů Rady. Prostřednictvím Sekretariátu je Rada povinna oficiálně sdělit členským státům text doporučení. Státy jsou zase povinny předložit doporučení svým příslušným orgánům k projednání a v šedesátidenní lhůtě oznámit Sekretariátu Rady výsledky svého projednání (viz čl. IV odst. 1 Statutu, Jednací řád Zasedání Rady čl. 25, Výkonného výboru čl. 23, stálých komisí čl. 33). Sekretariát přijímá zprávy a informuje navzájem členské státy o výsledcích projednání doporučení v jednotlivých členských zemích. Doporučení představují v tomto stadiu ofertu Rady určenou členským státům, aby upravily určité otázky hospodářské a vědeckotechnické spolupráce, o jejichž řešení projeví zájem, jeví se jim vzájemně výhodné a jsou v souladu s cíli a zásadami RVHP.

Ze zásady respektování státní svrchovanosti vyplývá pro členské státy volnost v jejich rozhodování, zda chtějí být doporučením vázány či nikoli. Pokud by na základě vnitrostátního projednání dospěly k závěru, že doporučení je z hlediska své obsahové náplně pro ně nevhodné, doporučení nepřijmou a oznámí ve stanovené lhůtě toto své stanovisko Sekretariátu Rady. Zřejmě běžnější bude v praxi případ, kdy výsledkem vnitrostátního projednání je rozhodnutí státu zavázat se k plnění konkrétního doporučení.

Členské státy RVHP uskutečňují na svém státním území přijatá dopo-

ručení na základě usnesení svých vlád nebo jiných kompetentních orgánů podle svého právního řádu. Jedná se o jednostranné právní akty, které státy provádějí nezávisle na sobě. Souhlas s přijetím doporučení vyjádřený ve zprávě je právním úkonem státu (přijetím závazku), který je prostřednictvím Sekretariátu oznamován ostatním účastníkům. Tím dochází k propojení jednotlivých zpráv, členské státy jsou informovány o výsledcích projednání doporučení ostatními členy Rady. O právních účincích této procedury Statut ani jednací řády orgánů RVHP nic neříkají. Na tyto vztahy je proto třeba aplikovat obecné mezinárodní právo.

Lze tedy shrnout, že mezi členskými státy, které projevíly zájem o přijetí určitého doporučení a souhlas s jeho vnitrostátním přijetím vyjádřily ve zprávě doručené Sekretariátu Rady, vznikl mezinárodněprávní závazek. Vystává však otázka, jak tento akt, z jehož titulu jsou státy povinny plnit své mezinárodní závazky, označit. Jedná se i nadále o doporučení (nyní již skutečně závazné usnesení) mezinárodní organizace či změnou jeho právní povahy došlo k faktickému uzavření mezinárodní smlouvy? Některé skutečnosti mluví pro i proti oběma uvedeným možnostem.

Doporučení RVHP má některé specifické zvláštnosti, které vedou některé teoretiky ke zpochybňování závěru, že se jedná o mezinárodní smlouvu. Bylo by asi nejjednodušší považovat doporučení Rady po jeho vnitrostátním schválení za závazné usnesení mezinárodní organizace. Takový výklad se však zdá být spíše přáním než možnou skutečností. Mezinárodní právo nezná takový svůj pramen. „Prameny mezinárodního práva se rozumějí specifické vnější formy, v nichž se normy mezinárodního práva projevují a v nichž je jako takové poznáváme... Soudobé mezinárodní právo má dva základní formální prameny: mezinárodní smlouvu a mezinárodní obyčej.“¹³⁾ Považovat samotné doporučení RVHP za závazné z hlediska mezinárodního práva, tj. pokládat je bez dalšího za závazné usnesení (akt) mezinárodní organizace, by znamenalo uznat existenci i třetího pramene mezinárodního práva. V žádném případě by se však nejednalo o originální pramen, rovnocenný mezinárodní smlouvě a obyčeji. Závazný akt mezinárodní organizace, ať už by byl nazýván doporučením, usnesením či jinak, by byl pramenem druhotným, jehož právní existence by se odvozovala od původní mezinárodní smlouvy zakládající organizaci a svěřující jí normotvornou pravomoc. Vytvoření nového pramene v mezinárodním právu však není věcí pouze jednotlivých teoretiků. Takový názor by musel být všeobecně přijímán (pokud jde o doporučení RVHP alespoň ve všech členských zemích Rady), což v současnosti neodpovídá skutečnosti ani v teorii ani v praxi.

Dvacáté století se stalo věkem nebývalého růstu mezinárodních organizací co do počtu, druhu i jejich forem. Dnešní doba představuje proces jejich dalšího rozvoje a hledání nových cest a forem činnosti. Je tedy možné připustit, že perspektivně se stane názor na právní závaznost aktů mezinárodní organizace všeobecně uznávaným a doporučení (usnesení)

¹³⁾ Potočný: Mezinárodní právo veřejné. Praha 1973, str. 58.

mezinárodní organizace budou respektována jako samostatné, i když odvozené prameny mezinárodního práva.

Nejbližše skutečnosti se dnes zdá být názor, že shoda vůlí států s přijetím doporučení RVHP zakládá za určitých okolností vznik mnohostranné mezinárodní smlouvy, ovšem smlouvy poněkud zvláštní povahy.

Doporučení RVHP se vyznačují jistými charakteristickými zvláštnostmi, které přinejmenším nejsou pro obvyklé mezinárodní smlouvy typické. Doporučení RVHP se odlišují od smlouvy běžné v mezinárodním právu pokud jde o formu. Zde máme na mysli mezinárodní smlouvy uzavřené v plné formě, jejichž právní závaznost je založena na jediném právním dokumentu.

V mezinárodní praxi se však státy stále častěji uchylují k používání smlouvy ve zjednodušené formě v nejrůznějších oblastech svých vzájemných vztahů. Právní závaznost takových smluv vyplývá z několika oddělených dokumentů. Výměnu oficiálních sdělení (notifikací) mezi členskými státy RVHP o kladném výsledku projednání (přijetí) jim adresovaných doporučení lze tedy kvalifikovat jako normotvornou skutečnost zakládající mezinárodní smlouvu ve zjednodušené formě.

Procedura přijímání doporučení RVHP, jak byla výše popsána, je poněkud odlišná a zdá se být složitější, než je tomu při uzavírání běžných mezinárodních smluv, jejichž postup se ustálil v mezinárodní praxi a nalezl své vyjádření v ustanoveních Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969. Složitost je spatřována v přísnějším postupu přijímání doporučení RVHP než u mezinárodních smluv vícestranných. Souhlas členských států s přijetím doporučení se projevuje natřikrát, a to v orgánu Rady, ve vydání vnitrostátního právního aktu a ve sdělení pozitivního výsledku vnitrostátního projednání Radě. Ozývají se i takové hlasy, že je žádoucí tento postup zjednodušit.

Přijímací procedura je skutečně poměrně složitá, ale doposud má své opodstatnění. Je třeba mít na paměti, že se pod pojmem přijímání, resp. schvalování skrývají rozdílné právní úkony, pro které obecné mezinárodní právo zavedlo odlišné termíny. V případě prvního schvalování doporučení v orgánu RVHP používá obecné mezinárodní právo analogicky výrazu schválení a autentifikace textu smlouvy, pro definitivní přijetí pojmu ratifikace, přístup, schválení aj.

Charakteristické pro doporučení RVHP je i to, že na rozdíl od běžných mezinárodních smluv k nim nelze činit výhrady. Výhradou se v mezinárodním právu rozumí jednostranné prohlášení státu, kterým se zamýšlí vyloučení nebo pozměnění právního účinku určitých ustanovení smlouvy při jejich použití vůči tomuto státu, učiněné teprve tehdy, když text smlouvy byl již definitivně zafixován. Doporučení RVHP je třeba buď přijmout, nebo odmítnout.

Tyto i některé další skutečnosti činí z původního doporučení RVHP smlouvu zvláštního druhu. Charakteristické je pro ni její neoddělitelné spojení s doporučením RVHP, na základě kterého vznikla. Ze Statutu RVHP i z obsahu jednotlivých doporučení vyplývají důsledky tohoto spo-

jení pro smluvní státy a Radu vzájemné hospodářské pomoci. Členské státy jsou podle čl. II odst. 4 d) Statutu povinny informovat Radu o tom, jak plní její doporučení, a RVHP má zase povinnost poskytovat státům při jejich provádění potřebnou pomoc. Pro tradiční smlouvu je příznačné, že vytváří smluvní poměr (práva a povinnosti) zásadně jen mezi stranami smlouvy. Pro třetí subjekty zůstává mezinárodní smlouva res inter alios acta. RVHP nevystupuje jako další strana smlouvy, ale přesto existuje trvalé spojení RVHP s účastníky smlouvy vzniklé z doporučení Rady.

Závěrem je možno říci, že právní povaha doporučení RVHP se v procesu jeho tvorby a přijímání mění. Z původně právně nezávazného usnesení Rady, které bylo adresováno členským státům k projednání, vzniká splněním určitých procedurálních úkonů mezinárodní závazek členského státu RVHP. V důsledku přítomnosti určitých specifických znaků, které nejsou typické pro běžnou mezinárodní smlouvu a jež mají původ právě v doporučení Rady jakožto právním aktu mezinárodní organizace, je možné takovou smlouvu *ve zjednodušené formě*, vzniklou z doporučení RVHP, označit jako pactum sui generis.