

Výhrady a ostatní jednostranná prohlášení

ve vztahu k mezinárodním smlouvám

Ivo Janda*

I. UVEDENÍ DO PROBLÉMU

Dovolenost upřesňovat či dokonce měnit právní účinky závazků obsažených v přijatém textu mnohostranné mezinárodní smlouvy prostřednictvím jednostranných prohlášení ze strany států podepisujících či ratifikujících smlouvu představuje jeden z jedinečných rysů mezinárodního smluvního práva. Zvláště zásadní význam má jednostranné prohlášení označované v mezinárodním smluvním právu jako *výhrada* (*reservation*). Uložení výhrady k mezinárodní smlouvě stát deklaruje svůj úmysl vyloučit nebo změnit právní účinek některých ustanovení smlouvy v aplikaci vůči sobě, jinými slovy dát najevo, že ačkoli souhlasí být vázán smlouvou, neděje se tak ve vztahu ke smlouvě celé a některé závazky vyplývající ze smlouvy není ochoten převzít vůbec nebo pouze v modifikované podobě oproti dohodnutému právnímu rámci. Režim výhrad je v mezinárodním smluvním právu detailně kodifikován v základním dokumentu této oblasti, tj. ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu z roku 1969 (dále jen „VÚ“) a z téže úpravy posléze vyšly i další dva klíčové instrumenty, Vídeňská úmluva o sukcesi států ve vztahu ke smlouvám z roku 1978 a Vídeňská úmluva o smluvním právu mezi státy a mezinárodními organizacemi z roku 1986. Zde se však kodifikace jednostranných prohlášení zastavila a bohatý praktický život brzy po přijetí VÚ ukázal, že několik, ačkoli podrobných článků o výhradách, zdaleka neřeší všechny problémy, které na tomto poli vznikají. Státy své deklarace ke smlouvám neomezují jenom na výhrady, ale stejně tak frekventovaná jsou i prohlášení, jejichž cílem je dosáhnout jiného účinku než vyloučení či modifikace určitého závazku smlouvy vůči sobě. Zvláště plnohodnotným protějškem vůči výhradám jsou deklarace předkládané s úmyslem dát najevo, jak stát bude určité ustanovení smlouvy vykládat při jeho aplikaci, jež jsou zpravidla označovány jako *interpretační prohlášení* (*interpretative declarations*). V praxi ovšem bývá často obtížné určit, v jakém momentě již interpretační prohlášení přestává být pouhým vyjádřením názoru státu o výkladu smlouvy a jeho obsah začíná

směřovat k její modifikaci. Za nejednoznačností učiněného prohlášení nemusí být rozhodně zlý úmysl státu zmást ostatní smluvní strany a deponitáře, nýbrž prostý právní názor na straně státu činícího prohlášení, že jeho deklarace vede toliko k objasnění interpretace příslušného ustanovení. Ostatní smluvní strany se na druhé straně mohou domnívat, že deklarace jde za rámec pouhé interpretace a nastoluje právní účinky předpokládané učiněním výhrady ke smlouvě. Praxe však bohužel zaznamenává i případy, kdy výše nastíněný spor o charakter učiněného prohlášení je způsoben spíše nečestnými pohnutkami ze strany jeho autora učinit pod hlavičkou interpretačního prohlášení klasickou výhradu ke smlouvě, i když takové nekalé smýšlení je možné samozřejmě prokázat jen obtížně. Tak či tak učinění interpretačního prohlášení skrývacího v sobě výhradu představuje z hlediska režimu smlouvy vždy závažné nebezpečí, jenž je zvláště alarmující tehdy, kdy smlouva nepřipouští činění žádných výhrad.¹

Prvotním opatřením, jak řešit tento problém mezinárodního smluvního práva, musí být vybudování solidního teoreticko-právního základu interpretačních prohlášení a popřípadě i dalších druhů jednostranných prohlášení, který by byl dostatečnou protiváhou úpravě výhrad obsažené ve VÚ. Je sice zřejmé, že sebestopávnější psaná úprava nemůže ochránit smlouvy před zlovolným jednáním států, činících nepřípustné výhrady pod titulem interpretačních prohlášení, může však ostatní smluvní strany a deponitáře vybavit cenným návodem při hledání odpovědí na stěžejní otázky, pomocí jakých kritérií identifikovat skutečný charakter učiněných prohlášení a jaká procesní pravidla použít při činění interpretačních a jiných prohlášení.

V roce 1993 pověřilo Valné shromáždění OSN Komisi pro mezinárodní právo² (dále jen „Komise“), jakožto klíčový kodifikační orgán na poli mezinárodního práva, aby do programu své práce na nejbližší období zařadila téma výhrad k mezinárodním smlouvám. Komise jmenovala o rok později Alaina Pelleta, francouzského člena Komise, do funkce zvláštního zpravodaje k tomuto tématu. Substantivní práci v této věci zapo-

* JUDr. Ivo Janda, Ph.D., v současnosti působí jako právní poradce Stálé mise České republiky při OSN v New Yorku

¹ Ilustrujme takovou situaci na případě údajného interpretačního prohlášení Egypta k *Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal* z roku 1989, které bylo řadou jiných smluvních stran napadeno s tím, že prohlášení je ve skutečnosti výhradou, jejichž činění však Úmluva ve svém článku 26 zakazuje – srovnej zejména námitku Finska – *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General, Status as at 31 December 1997*, str. 925.

² Rezoluce VS č. 48/31 z 9. prosince 1993.

čala Komise a právní výbor (tzv. šestý výbor) Valného shromáždění v roce 1995. Navzdory uvědomování si naléhavosti diskutovaných problémů a ochotě je řešit nemíní jít mezinárodní společenství cestou změn ve VÚ a spíše inklinuje k modernímu trendu poslední doby kodifikovat mezinárodní právo ve formě *soft law*. Se všeobecným souhlasem se proto setkalo rozhodnutí Pelleta koncipovat návrhy článků ve věci formou doporučení (*guidelines*). V současnosti, po pěti letech od započetí vlastní práce, lze konstatovat, že Pellet spolu s Komisí již dosáhli pozoruhodných výsledků, ačkoli práce na tématu ještě není zdaleka završena.

Vzhledem k tomu, že mezinárodněprávní jurisprudencí v podstatě nenabízí žádný ucelený teoretický výklad problematiky jednostranných prohlášení ke smlouvám, Komise tak vedle výše zmíněného cíle přispět k zdokonalení a sjednocení praxe na tomto poli doplňuje i mezeru v teorii mezinárodního smluvního práva. Autor předkládaného pojednání (dále jen „autor“) se proto domnívá, že nadešel čas reflektovat toto významné kodifikační úsilí Komise i v české odborné literatuře a pokus o analýzu dosavadních závěrů Komise se stal prvotním hnacím motorem k napsání tohoto příspěvku. Ve snaze poskytnout naší odborné veřejnosti co nejucelenější obraz o potížích teorie a praxe ve zvoleném tématu se autor míní dotknout i otázky důsledků uložení nepřipustných výhrad podle VÚ, která představuje druhý samostatný problém v této materii. Jeho řešení je rovněž očekáváno od Komise a nutno říci, že ze strany některých států ještě s větším napětím než u problému interpretačních prohlášení. Pellet se ve svých zprávách této otázky dosud nevěnoval a tak si autor dovoří zvláštního zpravodaje předejít a nastínit, v čem konkrétně potíže spočívají a odhadnout, jakým směrem se úvahy Komise budou nejspíše ubírat.

II. VÝHRADY, INTERPRETAČNÍ A DALŠÍ PROHLÁŠENÍ KE SMLOUVĚ

1. DEFINICE INTERPRETAČNÍHO PROHLÁŠENÍ

Legislativní úsilí vedoucí k vytvoření definice interpretačního prohlášení musí logicky vycházet z přesvědčení, že vůbec existuje systémový rozdíl mezi výhradou a interpretačním prohlášením, a že interpretační prohlášení není pouhým zvláštním typem výhrady ke

smlouvě. Této otázce se autor nemůže vyhnout, přejít ji, naopak výklad je třeba začít právě u ní, neboť k závěru o kategorické totožnosti výhrady a interpretačního prohlášení se v minulosti připojilo tolik představitelů mezinárodněprávní jurisprudence, že lze hovořit dokonce o samostatném názorovém trendu. Na vyvrácení této teorie je závislý samotný smysl současné práce Komise a tím i tohoto příspěvku.

V jedné ze svých raných prací o výhradách definoval David Hunter Miller výhradu jako deklaraci, která do smlouvy buď včleňuje nové prvky nebo naopak zužuje její již dohodnutý rámec, popřípadě vede k výkladu a vysvětlení některých pojmů smlouvy.³ Kappeler přispěl názorem, že stát prostřednictvím interpretačního prohlášení rozhoduje o aplikaci příslušného či příslušných ustanovení smlouvy, a proto takové prohlášení může vést k modifikaci smlouvy stejně jako klasická výhrada.⁴ V duchu Kappelerovy úvahy se nese i stanovisko vědců z *Harvard Research* v komentáři k jejich návrhu úmluvy o smluvním právu.⁵

Pečlivý čtenář, čtoucí tento text v jeho celistvosti s poznámkami pod čarou, si zajisté povšiml, že všechny zmíněné úvahy byly formulovány ještě před přijetím VÚ, tedy v době, kdy mezinárodněprávní věda nestála v oblasti smluvního práva toliko před současným úkolem vytvořit na základě existující definice výhrady i definici interpretačního prohlášení, ale kdy se nemohla opřít ani o obecně akceptovatelnou definici výhrady. Málo tedy lze vyčítat Millerovi, který prostě vyšel ze širšího pojetí konceptu výhrady a pod tento pojem zahrnul jakoukoli deklaraci bez ohledu na to, zda jí stát směřuje k vyloučení či modifikace aplikace některého ustanovení nebo k jeho výkladu. Samozřejmě si lze představit, že by se mezinárodní smluvní právo vyvíjelo i touto restriktivní cestou a zlí jazykové by asi škodolibě namítli, že kdyby byla Millerova definice přepsána do VÚ, nemusí dnes smluvní praxe řešit problém, jak nakládat s interpretačními prohlášeními. Z dikce stanovisek Kappelera a *Harvard Research* však již lze vyčíst uvědomování se jisté specifčnosti interpretačních prohlášení. Autoři těchto výroků možná dokonce identifikovali samotnou podstatu radikálního rozdílu mezi oběma druhy deklarací, význam této odlišnosti však pravděpodobně nedocenili či i oni do jisté míry doplatili na neexistenci kodifikované definice výhrady, od které by se mohli spolehlivě odrazit k dalšímu bádání.

Zastánci výše uvedeného názoru správně poukazují na skutečnost, že zrádnost interpretačních prohlá-

³ „...reservation is a declaration that purported to add to or limit the terms of a treaty, or to exclude or to modify, to qualify, to interpret, or to explain certain terms“ – Reservation to Treaties (1919), str. 79.

⁴ „... un État fixe définitivement, en ce qui le concerne, l'interprétation d'une ou plusieurs stipulations du traité –“ Les réserves dans les traités internationaux (1958), str. 13.

⁵ „By the very act of formulating such a condition the declarant State recognizes by implication that there are other possible interpretations which might otherwise be placed upon the treaty and which it wishes definitively ruled out so far as it is concerned. Such a reservation, therefore, restricts the effect of the treaty because, in the absence of the reservation, the other parties would have the right to rely upon, and to seek to make prevail, some one of the other possible interpretations“. – Harvard Research on International Law, Law of Treaties – American Journal of International Law, 29 (1935), Supplement No. 4, str. 860.

šení spočívá v tom, že mohou vyvolat účinek výhrad. Platí to zejména tehdy, pokud stát učiní k příslušnému ustanovení interpretační prohlášení prosazující výklad, který zjevně posouvá smysl ustanovení do jiné roviny, než bylo předpokládáno smlouvou. Zda však možnost dosažení účinku výhrady je dostatečným argumentem pro přijetí závěru, že interpretační prohlášení je typem výhrady a tudíž i procesní pravidla pro jeho činění se musí řídit režimem výhrad, záleží v první řadě na tom, jak je definována výhrada. Podřazení interpretačních prohlášení pod výhrady by bylo odůvodněné za předpokladu, že by definice výhrady byla postavena na objektivním kritériu účinku, jakožto primárním kritériu pro určení, zda prohlášení je výhradou či nikoli. V případě použití objektivního kritéria by nebyl tudíž rozhodující úmysl, který stát sleduje při činění prohlášení, ale účinek, který jím vyvolá. Za tohoto právního stavu by pak bylo oprávněné kvalifikovat interpretační prohlášení jako výhradu kdykoli, kdy v důsledku jejího učinění bude stát aplikovat dotčené ustanovení jinak, než bylo zamýšleno tvůrci smlouvy, čímž naplňuje skutkovou podstatu modifikace smlouvy. Ta interpretační prohlášení, která by jenom potvrzovala legální výklad smlouvy, by však pod režim výhrad nespadala.

Přístup prosazující objektivní kritérium účinku se však neprosadil, naopak definice výhrad ve VÚ vychází zřetelně ze subjektivního kritéria úmyslu státu, jakožto primárního určovatele pro kvalifikaci prohlášení jako výhrady ke smlouvě. Výhrada je v čl. 2 odst. 1 písm. d) VÚ definována jako prohlášení, jímž stát zamýšlí (*purports - v anglickém autentickém textu*) vyloučit nebo změnit právní účinek určitých ustanovení. Za této situace nelze interpretační prohlášení posuzovat primárně na základě objektivního kritéria účinku, neboť není možné jeden druh prohlášení ke smlouvě kvalifikovat na základě principu objektivnosti a jiný na principu subjektivnosti. Dokazování vycházející z takové nerovnosti kritérií by se protivilo zásadám právní logiky.

V rovnováze s definicí výhrady musí proto i prvotní otázka směrem k interpretačním prohlášením znít, co je úmyslem státu činícího interpretační prohlášení? A tu se nám náhle vyostří ona dosud spíše tušená čára rozdělovací výhradu a interpretační prohlášení do dvou kategorií, neboť úmyslem státu činícího interpretační prohlášení není, pokud jedná v dobré víře, vyloučit nebo změnit právní účinek dotčeného ustanovení smlouvy vůči sobě, ale objasnit jeho význam a vyložit svou představu o jeho správné aplikaci. Pellet

měl usnadněnou situaci v tom, že teorie i praxe mezinárodního smluvního práva již dnes převážně vnímají interpretační prohlášení a výhrady jako dvě samostatné kategorie jednostranných prohlášení ke smlouvám⁶ a nemusel tak překonávat názorové neshody s ostatními členy Komise a s vládními experty v této základní otázce.

Ač se však rozdíl mezi oběma kategoriemi jeví být jako principiálně jednoznačný, přeformulování podstaty této odlišnosti do psané právní definice představuje nesnadný legislativní úkol. V ústním ledabylém podání by asi leckdo vystihl interpretační prohlášení jako deklaraci, kterou stát zamýšlí interpretovat některá ustanovení smlouvy a pro potřeby základního pochopení tohoto pojmu by takové primitivní vysvětlení bylo nejspíš srozumitelné a dostačující. Pro účely seriózní psané definice je však tato věta zcela nepoužitelná, neboť definuje pomocí tautologie. Jedním z klíčových problémů definice interpretačních prohlášení je totiž právě nalezení přesných výrazů pro vystižení termínu interpretace.

Komise se při konstruování definice interpretačního prohlášení rozhodla vyjít z metodologie definice výhrady, což je logickým vyústěním skutečnosti, že primárním cílem Komise je řešit vztah mezi oběma druhy prohlášení. Komise předložila státům návrh definice interpretačního prohlášení ve své zprávě z roku 1999. O rok dříve státům poskytla mírně modifikovaný text definice výhrady oproti definici z VÚ, v níž nemění žádný z pilířů definice VÚ, nýbrž do ní dodává dva prvky v ní nezmiňované, doplněné však VÚ z roku 1978 a 1986. Zvláštní zpravodaj uvedl, že žádná z těchto tří úmluv neobsahuje vyčerpávající vystižení pojmu výhrady a Komise si klade za cíl shromáždit jedinečné prvky každé z nich do jedné ucelené definice.⁷ Uveďme na tomto místě obě definice Komise a přistupme poté k analýze definice interpretačního prohlášení metodou komparace s definicí výhrady.

Výhrada je jednostranné, jakkoliv formulované nebo označené prohlášení, učiněné státem nebo mezinárodní organizací při podpisu, ratifikaci, přijetí nebo schválení smlouvy nebo státem oznamujícím sukcesi ke smlouvě, jímž tento stát nebo mezinárodní organizace zamýšlí vyloučit nebo změnit právní účinek určitých ustanovení smlouvy při jejich použití vůči tomuto státu nebo mezinárodní organizaci;

Interpretační prohlášení je jednostranné, jakkoliv formulované nebo označené prohlášení, učiněné státem nebo mezinárodní organizací, jímž tento stát nebo mezinárodní organizace zamýšlí upřesnit či objas-

⁶ Srov. např.: D. M. MCRAE: *The legal effect of interpretative declarations*, The British Yearbook of International Law 1978, Oxford 1979, str. 156-173; D. W. GRAIG: *Reservations: Equity as a Balancing Factor?*, Australian Yearbook of International Law 1995, str. 30-40; UN Document A/CN.4/101/, Yearbook of the International Law Commission, 1962, vol. II, str. 36; v ročních cyklech vydávané *Multilateral treaties deposited with the UN Secretary General*, dostupné i na webové stránce OSN: <http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/bible.asp>.

⁷ ILC Report on the work of its fiftieth session, UN A/53/10, str. 180-181.

nit význam nebo rozsah přikládáný smlouvě nebo jejím určitým ustanovením tímto státem nebo mezinárodní organizací.⁸

Vidíme, že začátek definice interpretačního prohlášení je doslovným přepisem úvodu definice výhrady. Kvalifikaci prohlášení státu ke smlouvě nelze provést na základě pojmenování takového prohlášení, respektive nejedná se o aspekt zcela irrelevantní, jeho role však může být toliko komplementární. Již bylo naznačeno v samotném úvodu tohoto příspěvku, že praxe zaznamenává spoustu případů, kdy státy přistupovaly k označení svých deklarací se značnou lehkomyšlností a kdy pojmenování ve svých důsledcích nekoresponduje s obsahem a právě tento nesoulad je příčinou všech problémů s odlišením interpretačního a dalších prohlášení od výhrad.⁹

Druhým společným prvkem obou definic je uplatnění výše rozvedeného subjektivního kritéria úmyslu státu.

Klíčovým aspektem definice interpretačního prohlášení je vyložení významu pojmu „interpretace“. Komise se v tomto směru nepohybovala na zcela neoraném poli a na pomoc si mohla vzít především stanoviska Mezinárodního soudního dvora, který se k obsahu tohoto tak hojně používaného výrazu právní terminologie v minulosti několikrát vyslovil. Pro Komisi se staly inspirativními především výroky Soudu, podle kterých interpretací musí být rozuměna snaha přesně definovat význam a předmět příslušného právního instrumentu¹⁰ a že nelze zaměňovat interpretaci a revizi.¹¹

Nakonec musela Komise řešit otázku, zda definice interpretačního prohlášení má obsahovat temporální prvek definice výhrady, jehož podstatou je dovolnost činění výhrad jen v momentě, kdy stát vyjadřuje některou z předpokládaných forem úmysl být vázán smlouvou. Komise rozhodla, že zakomponování tohoto elementu není namístě. S interpretačním prohlášením není spojena hrozba změny smlouvou vytvořeného

ho režimu vůči smluvním stranám, která je důsledkem činění dovolené výhrady a v jejímž případě tak temporální prvek plní funkci ochrany principu právní jistoty. Stát proto podle definice Komise může uložit interpretační prohlášení kdykoli v době trvání svého postavení smluvní strany smlouvy. Toto tvrzení však nemá absolutní platnost ve vztahu ke všem typům interpretačních prohlášení, jak si ukážeme v následující podkapitole o tzv. podmíněných interpretačních prohlášeních.¹²

1.1. Podmíněná interpretační prohlášení

Za kondicionální (*conditional*) nebo rovněž kvalifikovaná (*qualified*) jednostranná prohlášení ke smlouvě (*conditional declarations*), jsou naukou mezinárodního práva smluvního označovány deklarace, jimiž stát podává výklad určitého ustanovení smlouvy, v případě nepřijetí takového výkladu ostatními smluvními stranami si však tento stát vyhrazuje právo stáhnout svůj souhlas být vázán smlouvou. Upření zvláštní pozornosti na kondicionální jednostranná prohlášení ke smlouvě představuje jeden z dílčích úkolů, který nemohl Pellet obejít pouhým definováním rozdílu mezi výhradou a interpretačním prohlášením. V teorii uznávající základní významový rozdíl mezi výhradou a interpretačním prohlášením se vedou pře, ke které z těchto dvou kategorií má kondicionální prohlášení blíže a příklady řešení této otázky nalezneme i v judikatuře. Na stranu podřazení podmíněných prohlášení pod režim výhrad se postavil arbitrážní tribunál při rozhodování sporu mezi Francií a Velkou Británií týkajícího se pevninské mělčiny v *Mer d'Iroise*, aniž však explicitně učinil závěr, že kondicionální prohlášení je typem výhrady ke smlouvě.¹³ Stejně tak v případě *Belilos* Evropský soud pro lidská práva posuzoval platnost švýcarského podmíněného prohlášení na základě pravidel uplatňujících se pro činění výhrad ani on však podmíněná prohlášení s výhradami systémově neztotožnil.¹⁴ Soudci si

⁸ „Reservation“ means a unilateral statement, however phrased or named, by a State or an international organization, when signing, ratifying, accepting, approving or acceding to a treaty or by a State when making a notification of succession to a treaty, whereby the State or organization purports to exclude or to modify the legal effect of certain provisions of the treaty in their application to that State or to that international organization;

„Interpretative declaration“ means a unilateral statement, however phrased or named, made by a State or by an international organization whereby that State or that organization purports to specify or clarify the meaning or scope attributed by the declarant to a treaty or to certain of its provisions. – viz pozn. 7, str. 196.

⁹ Srov. FRANK HORN: *Reservations and Interpretative Declarations to Multilateral Treaties*, T. M. C. Asser Instituut, Swedish Institute of International Law, Studies in International Law, vol. 5, 1988.

¹⁰ „...interpretation must be understood as meaning to give a precise definition of the meaning and scope of a binding legal instrument“ – Request for interpretation of the Judgment of November 20th, 1950, in the *Asylum* case, I.C.J. Reports 1950, str. 402.

¹¹ „...interpreting is not revising“ – Advisory Opinion of 18 July 1950, Interpretation of peace treaties with Bulgaria, Hungary and Romania, I.C.J. Reports 1950, str. 229 nebo Judgment of 27 August 1952, Rights of nationals of the United States of America in Morocco, I.C.J. Reports 1952, str. 196.

¹² Pozn. č. 10, str. 234–235.

¹³ „The Court thinks it sufficient to say that, although the third reservation doubtless has within it the elements of interpretation, it also appears to constitute a specific condition imposed by the French Republic on its acceptance of the delimitation regime provided for in Article 6. This condition, according to its terms, appears to go beyond mere interpretation“ – Decision of 30 June 1977, Case concerning the delimitation of the continental shelf between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and the French Republic, United Nations Reports of International Arbitral Awards, vol. XVIII, para. 55, str. 169.

¹⁴ 1988 ECHR Ser.A, No.132, detailní analýza *Belilos Case* viz pozn. č. 7, článek DW Greiga, str. 32–40.

tak v uvedených případech byli zřejmě vědomi specifických rysů podmíněných prohlášení a zdráhali se je zařadit do kategorie výhrad, vzhledem k důsledkům, které však mohou přivodit pro režim smlouvy, dospěli k závěru, že navzdory jedinečným rysům musí být jejich legálnost posuzována podle pravidel pro činění výhrad. Tento závěr vyvrací ve své studii Greig a v přímé reakci na obě soudní rozhodnutí konstatuje, že z podmíněné ratifikace nelze automaticky usuzovat, že s touto podmínkou má být nakládáno jako s výhradou.¹⁵

Pellet se problémem podmíněných prohlášení zabývá ve své třetí zprávě zvláštního zpravodaje Komise a při jejich kvalifikování dává za pravdu Greigovi. Spolu s Komisí však jde ještě dále než australský internacionalista a kondicionální deklarace zařazuje mezi interpretační prohlášení. Komise argumentuje, že primárním účelem tohoto prohlášení není navzdory jeho podmíněné povaze vyloučit či změnit právní účinek některých ustanovení smlouvy, nýbrž prosadit určitý výklad příslušných ustanovení.¹⁶ Komise tak při kvalifikování podmíněných interpretačních prohlášení opětovně aplikovala jako rozhodující určovateli subjektivní kritérium úmyslu státu. Jedná se nepochybně o konsistentní a tudíž správný přístup, neboť použití kritéria jiného by ve světle předcházejících úvah Komise muselo být vnímáno jako nesystémový útok stranou vymykající se pravidlům právní logiky.

Nicméně Pellet spolu s Komisí se však nakonec přece jenom protli se zastánci druhého názorového proudu. Komise připustila, že praktický důsledek učinění podmíněného interpretačního prohlášení může být pro život smlouvy nesrovnatelně zásadnější než v případě klasické interpretační deklarace vzhledem k reálné hrozbě, že v případě neakceptování nabídnuté interpretace stát stáhne svůj souhlas být vázán smlouvou. Komise uznala, že co do svého účinku se kondicionální interpretační deklarace může s výhradou překrývat a je tak na místě, aby přípustnost takového prohlášení byla vázána na temporální prvek obsažený v definici výhrady, tj. dovolenost činit podmíněné interpretační prohlášení toliko při vyjadřování souhlasu být vázán smlouvou.¹⁷

Komise tak ve vztahu k podmíněným interpretačním prohlášením přijala následující ustanovení:

„Jednostranné prohlášení učiněné státem nebo me-

zinárodní organizací při podpisu, ratifikaci, formálním potvrzení, přijetí, schválení nebo přistoupení ke smlouvě nebo státem při oznámení úspěchu ke smlouvě, jímž stát nebo mezinárodní organizace podmiňuje svůj souhlas být vázán smlouvou určitou interpretací smlouvy či její některých ustanovení, představuje podmíněné interpretační prohlášení.“¹⁸

V kontextu vnímání kondicionálních deklarací na pomezí mezi interpretačními prohlášeními a výhradami se řešení Komise zdá být pochopitelné a vyvážené. Autor v něm však přesto spatřuje jeden koncepční nedostatek. Na rozdíl od Komise a ostatních představitelů právní vědy zabývajících se tímto problémem autor nevidí žádnou zřetelnou příbuznost mezi výhradou a podmíněným prohlášením, v důsledku jehož podmíněnosti stát předvídá možnost stáhnout svůj souhlas být vázán smlouvou. Podle VÚ může výhrada vést k vyloučení či změnění právních účinků určitých ustanovení smlouvy a z gramatického výkladu definice v čl. 2 odst. 1 písm. d VÚ lze tak učinit závěr, že za výhradu nelze považovat prohlášení mající za důsledek vyloučení ustanovení všech, neboť takto formulovaná deklarace státu by se svými účinky rovnala odstoupení od smlouvy, tedy zcela jinému institutu mezinárodního smluvního práva. Kondicionální prohlášení ve smyslu definice Komise tedy dle autora nevede k účinkům předpokládaným výhradou. Tolik zdůrazňované přibližování se k výhradě by nastalo toliko tehdy, pokud by stát podmíněnost postavil tak, že v případě nepřijetí učiněného interpretačního prohlášení některou smluvní stranou nebude provádět příslušné ustanovení smlouvy. Tento případ však ustanovením Komise není vůbec předvídán, přestože dle autora i takto formulované prohlášení představuje podmíněné interpretační prohlášení.

Vzhledem k výše uvedenému tak má autor určité pochybnosti i o správnosti zakomponování prvku *ratione temporis* do ustanovení o podmíněných interpretačních prohlášeních. Omezení přípustnosti činění těchto prohlášení ve shodě s režimem výhrad se jeví být namísto tehdy, kdy podmíněné prohlášení může vyvolat účinky předvídané výhradou, což je výše popsaný případ, nezařazený do ustanovení Komise. Za situace řešené Komisí, kdy je akceptace interpretačního prohlášení ostatními smluvními stranami vázána na zachování souhlasu státu činícího prohlášení být

¹⁵ Pozn. č. 7, str. 31.

¹⁶ „The Commission does not believe that these two categories of unilateral statements are identical: even where it is conditional, an interpretative declaration does not constitute a reservation in that it does not try to exclude or to modify the legal effect of certain provisions of the treaty in their application to the State or organization formulating it, but to impose a specific interpretation on those provisions....“ – ILC Report on the work of its fifty-first session, A/54/10, str. 246.

¹⁷ „...bearing in mind the striking degree to which reservations overlap with conditional interpretative declarations, the Commission considered the advisability of including in the definition of conditional interpretative declarations the *ratione temporis* element, which is an integral part of the definition of reservations –“ pozn. č. 17, str. 248.

¹⁸ „A unilateral statement formulated by a State or an international organization when signing, ratifying, formally confirming, accepting, approving or acceding to a treaty, or by a State when making a notification of succession to a treaty, whereby the State or international organization subjects its consent to be bound by the treaty to a specific interpretation of the treaty or of certain provisions thereof, shall constitute a conditional interpretative declaration.“

vázán smlouvou, by však podmínky přípustnosti pro činění takových podmíněných prohlášení měly být tožné s těmi pro odstoupení od příslušné smlouvy.

Výjimečným je však případ, kdy je podmíněnost formulována tak, že stát má v úmyslu prohlásit svůj souhlas být vázán smlouvou za nulitní, neplatný od počátku, pokud jím formulované interpretační prohlášení bude zpochybněno některou smluvní stranou.¹⁹ V takto extrémním případě lze jen stěží akceptovat jednání, kdy stát po několika letech provádění smlouvy učiní kondicionální interpretační prohlášení s perspektivou prohlášení své ratifikace za neplatnou *ex tunc*. Taková benevolence ve smluvním právu by vedla k nabourání principu právní jistoty ve vztahu k ostatním smluvním stranám smlouvy. Prohlásit souhlas být vázán smlouvou za nulitní se jeví být představitelné toliko tehdy, dokud příslušný stát nezačal smlouvu provádět jakožto její smluvní strana, tj. v okamžiku podpisu, ratifikace či přístupu ke smlouvě. I v těchto případech je však legálnost takového kroku sporná. Jestliže jednou stát vyjádří svůj souhlas být vázán smlouvou, stává se smluvní stranou smlouvy a chce-li později odstoupit od svého souhlasu, musí tak učinit v souladu s ustanoveními smlouvy či VÚ. Pokud smlouva neumožňuje stáhnout souhlas s účinky *ex tunc*, lze se domnívat, že nulitním se paradoxně nestane vyjádřený souhlas, jak bylo státem zamýšleno, nýbrž právě podmíněné interpretační prohlášení konstruuující takový právní účinek.

2. TYPY VÝHRAD

2.1. Teritoriální výhrady

V koloniálních dobách bývala ve smluvní praxi častá prohlášení, kterými státy při podpisu či ratifikaci smlouvy vylučovaly její aplikaci ve vztahu k některým svým koloniím. O jejich klasifikaci nepanují v teorii a praxi vážnější spory a takové teritoriální deklarace jsou zpravidla pojímány jako výhrady. Dnes se s nimi vzhledem k rozpadu koloniálního geopolitického uspořádání nesetkáváme tak často, přesto však ze smluvní praxe zcela nevymizely. Běžně teritoriální výhrady činí např. Velká Británie ve vztahu ke svým závislým územím.

Někteří členové Komise přesto zpochybnili, zda te-

ritoriální výhrady lze pojímat jako výhrady ve smyslu čl. 2 odst. 1 písm. d VÚ, a to vzhledem k čl. 29 VÚ, dle kterého smlouva zavazuje každou smluvní stranu pro celé její území, pokud ze smlouvy nevyplývá nebo není jinak zjevný jiný úmysl. Toto ustanovení jimi bylo interpretováno jako omezující klauzule dovoňující činit teritoriální výhrady, jen pokud to smlouva umožňuje.²⁰ Většina členů Komise však dle autora správně zpochybnila takovou interpretaci čl. 29 VÚ, který podle nich toliko definuje územní rozsah mezinárodní smlouvy, nijak se však nedotýká práva státu vyloučit působnost smlouvy vůči části svých území. Navíc i v případě připuštění takového výkladu čl. 29 se podle většiny členů Komise případná problematičnost teritoriální výhrady ve vztahu k čl. 29 dotýká toliko otázky přípustnosti teritoriální výhrady, nijak však nezpochybňuje závěr, že teritoriální výhrada je výhradou ve smyslu VÚ.²¹

Složitější situace však nastává, když smluvní strana projeví úmysl rozšířit závaznost smlouvy na některé ze svých území až po ratifikaci a notifikuje deponitáři oznámení o teritoriální aplikaci.²² Právo smluvní strany kdykoli učinit takovou notifikaci o rozšíření aplikace je všeobecně respektováno, problematičtější je, jak v takovém případě zacházet s právem činit výhradu ve vztahu k novým územím. Na jedné straně stojí temporální pojmový znak výhrady podle čl. 2 odst. 1 písm. d VÚ, na straně druhé rozšíření působnosti na jiné území státu je natolik zásadní novou skutečností pro provádění smlouvy, že se zdá být poctivé přiznat příslušné smluvní straně právo na činění výhrady. Smluvní praxe generálního tajemníka OSN dává prostor tomuto benevolentnímu přístupu a lze z ní vyvodit obecný závěr, že prohlášení s právním účinkem výhrady v rámci teritoriálních notifikací jsou ostatními smluvními stranami akceptovány jako výhrady navzdory nemožnosti naplnit temporální pojmový znak výhrady. Opuštění prvku *ratione temporis* u výhrad v rámci teritoriálních notifikací je však jedinou odchylkou od kodifikovaného práva výhrad ke smlouvě a v ostatních směrech podléhá tento typ výhrad režimu stanovenému VÚ.²³

2.2. Výhrady podle vylučovacích klauzulí smlouvy

Ve smlouvách sjednaných v rámci Rady Evropy, Mezinárodní organizace práce (dále jen „MOP“), ale

¹⁹ Srov. např. deklarace Francie k II. dodatkovému protokolu ženevských úmluv – Treaty Series, vol. 936, str. 419.

²⁰ Pozn. č. 8, str. 208.

²¹ Pozn. č. 8, str. 208.

²² Např. teritoriální notifikace Velké Británie o rozšíření provádění *Convention relating to the Status of Stateless Persons* (1954) vůči Fidži či oznámení Nizozemí o rozšíření aplikace *Convention relating to the Status of Refugees* (1951) na Surinam – pozn. č. 7 – *Multilateral treaties...*

²³ Komise tak přijala ve vztahu k teritoriálním výhradám následující dva články:

Reservations having territorial scope

A unilateral statement by which a State purports to exclude the application of a treaty or some of its provisions to a territory to which that treaty would be applicable in the absence of such a statement, constitutes a reservation.

Reservations formulated when notifying territorial application

A unilateral statement by which a State purports to exclude or to modify the legal effect of certain provisions of the treaty in relation to a territory in respect of which makes a notification of the territorial application of the treaty constitutes a reservation.

i dalších organizací se často setkáváme s ustanoveními, které státům umožňují, aby instrument o souhlasu být vázán smlouvou doprovodily prohlášením, kterým vůči sobě vyloučí či modifikují provádění některého ustanovení či části smlouvy.²⁴ Taková prohlášení již na první pohled splňují řadu pojmových znaků výhrady, přesto však jejich podřazení pod výhrady není přijímáno jednoznačně. Komise na počátku studia tématu výhrad ke smlouvám připravila dotazník adresovaný státům a mezivládním mezinárodním organizacím s otázkami týkajícími se praxe států při formulování a přijímání výhrad a dalších prohlášení ve smlouvě a jeden z položených dotazů mířil právě ke klasifikaci deklarací podle vylučujících ustanovení smlouvy. Mezinárodní organizace práce (MOP), jejíž názor má vzhledem k bohaté zkušenosti s těmito typy prohlášení zvlášť velkou hodnotu, v odpovědi na tuto otázku uvedla, že s prohlášeními podle smluvních vylučujících klauzulí nenakládá jakožto s výhradami. Závěr MOP však je třeba vidět v kontextu obecné politiky MOP k výhradám, která jde směrem zákazu formulování výhrad ve svých smlouvách a MOP, jakožto deponitář svých smluv, obvykle odmítá uložit ratifikační listiny doprovázené výhradou. Stojí-li tak proti sobě trend zákazu činění výhrad na straně jedné a praxe zařazování vylučujících klauzulí do jednotlivých smluv na straně druhé, jeví se být pochopitelné, proč na prohlášení učiněná podle vylučujících klauzulí MOP pohlíží jakožto na deklarace druhově odlišné od výhrad. MOP respektuje skutečnost, že co do pojmových znaků se prohlášení podle vylučujících klauzulí jeví být totožná s výhradami, dochází však k závěru, že neboť podmínky pro jejich činění a režim jejich přípustnosti vyplývají přímo z příslušné smlouvy a nikoli z obecně kodifikované úpravy VÚ, nejedná se o výhrady ve smyslu mezinárodního smluvního práva.²⁵

Podobně při diskusi v právním výboru Valného shromáždění OSN některé státy poukázovaly na pojmovou a logickou rozporuplnost závěru Komise ve světle nedávno sjednaného Římského statutu Mezinárodního trestního soudu z roku 1998. Jeho článek 120 výslovně zakazuje činění jakýchkoli výhrad, zároveň však Statut obsahuje klasickou vylučovací klauzuli ve svém čl. 124, dle kterého může stát v okamžiku, kdy se stává smluvní stranou Statutu, deklarovat s platností na dobu sedmi let nepřijetí působnosti Mezinárodní-

ho trestního soudu k válečným zločinům spáchaným na jeho území nebo jeho státními příslušníky. Má-li být na prohlášení podle čl. 124 pohlíženo podle Komise jako na výhrady, jak se vyrovnat s kategoricky formulovaným čl. 120, zněl dotaz ze strany delegací vznášejících tento případ.

Jak naznačuje již název této podkapitoly, Komise se s výše popsaným právním názorem neztotožnila. Několik členů Komise ovšem k závěru MOP inklinovalo a jeho váhu posílili argumentem, že prohlášení podle vylučujících klauzulí smlouvy nemohou být považována za výhrady z důvodu, že k nim není možné vznášet námitky ve smyslu čl. 20 VÚ, čímž zde absentuje jeden z klíčových rysů práva výhrad ke smlouvám. Jak výše nastíněné stanovisko MOP, tak tento menšinový názor uvnitř Komise nicméně byly většinou členů odmítnuty s tím, že jsou relevantními postřehy ve vztahu k režimu, jimiž se tato prohlášení budou řídit, nijak se však nedotýkají otázky jejich klasifikace. Autor se závěrem Komise zcela souhlasí a sám by argumentoval podobně a dodal, že aplikace jiného režimu než obecného rámce čl. 20–23 VÚ nemůže být sama o sobě důvodem pro odmítnutí klasifikovat prohlášení ke smlouvě jako výhradu, neboť tento prvek nepatří mezi pojmové znaky termínu výhrady ke smlouvě podle definice v čl. 2 odst. 1, písm. d VÚ.

K příkladu ohledně Římského statutu Mezinárodního trestního soudu je třeba říci tolik, že každé jednostranné prohlášení ke smlouvě musí být zkoumáno podle svého účelu a obsahu. Samotná definice výhrady VÚ zdůrazňuje slovy „*jakkoliv formulované nebo označené prohlášení*“, že primárním kritériem nemůže být název učiněné deklarace. Jestliže tak Komise dokázala, že prohlášení podle vylučovacích klauzulí vedou k modifikaci či vyloučení právních účinků některých ustanovení smlouvy, tj. naplňují všechny pojmové znaky výhrady ve smyslu VÚ, stěžejí může Komise zohlednit skutečnost, že vylučovací klauzule figurují ve smlouvách, které na jiném místě činění výhrad explicitně zakazují. Za účelem nastolení pojmového pořádku v právní teorii lze výhrady podle vylučovacích klauzulí označovat tímto plným označením či pro ně zvolit jiný odlišující přívlastek odpovídající zvláštností jejich charakteru a hovořit např. o výhradách předepsaných (*specified*) či dohodnutých (*negotiated*)²⁶, obsahově a tudíž z hlediska smluvní praxe se však jed-

²⁴ Např. čl. 8 *Convention of 15 June 1955 relating to the settlement of conflicts between the law of nationality and the law of domicile*: „Each Contracting State, when signing or ratifying the present Convention or acceding thereto, may declare that it excludes the application of this Convention to disputes between laws relating to certain matters.“; čl. 2 *International Labour Convention No. 63 of 1938, concerning statistics of wages and hours of work*: „1. Any member which ratifies this Convention may, by a declaration attached to its ratification, exclude from its acceptance of the Convention: a) any of Parts II, III or IV; or c) Parts III and IV“.

²⁵ „Notwithstanding the prohibition of formulating reservations, ILO member States are entitled, and, at times, even required, to attach declarations—optional and compulsory accordingly. A compulsory declaration may define the scope of the obligations accepted or give other essential specifications. In some other cases a declaration is needed only where the ratifying State wishes to make use of permitted exclusions, exceptions or modifications. In sum, compulsory and optional declarations relate to limitations authorized by the Convention itself, and thus do not amount to reservations in the legal sense.“ – ILC Report on the work of its fifty-second session, Supplement No. 10 (A/55/10) – str. 234.

²⁶ Pozn. č. 26, str. 237.

ná o výhrady ve smyslu VÚ. Rozpory podobné případu Římského statutu a smlouvám MOP jsou reálnou plynoucí z terminologické nevyjasněnosti dosud panující v této oblasti smluvního práva, které však nemohou být připisovány na vrub Komise. Ta se je naopak snaží svou rozsáhlou expertizou do budoucna eliminovat.²⁷

3. JINÁ JEDNOSTRANNÁ PROHLÁŠENÍ NEŽ VÝHRADY ČI INTERPRETAČNÍ PROHLÁŠENÍ

Komise při hledání metodiky pro zpracování zvoleného tématu vycházela ze skutečnosti, že stěžejním problémem sužujícím právní teorii i praxi v otázce klasifikace jednostranných prohlášení ke smlouvám je rozlišení mezi výhradou a interpretačním prohlášením. Aby však bylo dostatečně zabráněno jejich zaměňování s jinými druhy deklarácí ke smlouvám, musela Komise identifikovat a vymezit i tyto další kategorie. Společným znakem pro ně je, že jejich učiněním nebude nijak přímo dotčen sjednaný režim smlouvy, neboť si nekladou za cíl smlouvu ani modifikovat ani interpretovat.

Typickým druhem prohlášení stojícího mimo výhrady a interpretační prohlášení jsou tzv. deklarace o neuznání, označovaná Komisí jako *statements of non-recognition*. Jejich účelem je zdůraznit, že přihlášení se k určité smlouvě nemůže být vykládáno jako uznání jiného státu, který je rovněž smluvní stranou této smlouvy a jenž nebyl dosud státem činícím prohlášení uznán. K prohlášením tohoto typu se v minulosti často uchýlovala například Spolková republika Německo ve vztahu k východnímu německému státu či arabské státy vůči Izraeli.²⁸ Takto formulovaným prohlášením však stát nijak nepochybně samotný akt připojení se ke smlouvě ze strany státu, vůči němuž je prohlášení o neuznání formulováno a nelze jej proto ani interpretovat ve smyslu, že vůči neuznávanému subjektu nebude smlouvu provádět. Naproti tomu praxe zaznamenala případy, kdy stát v důsledku neuznávání vlády či státu odmítl respektovat akt podpisu či ratifikace smlouvy ze strany takového subjektu.²⁹ Takto ostře formulované stanovisko nemůže být vní-

máno jinak než odmítnutí jedné smluvní strany provádět smlouvu vůči jiné smluvní straně a v takovémto případě pro režim smlouvy nastávají podstatně fatálnější důsledky. Komise však i takto vyhocené stanovisko státu vnímá v rámci prohlášení o neuznání, jak plyne z citace jejího návrhu ustanovení:

„Jednostranné stanovisko, kterým státem vyjadřuje, že jeho připojení se ke smlouvě nelze vykládat jako uznání určitého subjektu, který dosud neuznává, představuje stanovisko o neuznání, které nespadá do předmětu úpravy řešeného předkládaným návrhem pro praxi, a to ani v případech, kdy takové stanovisko o neuznání má za následek vyloučení použití celé smlouvy mezi státem činícím stanovisko a subjektem, kterého se toto stanovisko týká.“³⁰

Autor souhlasí, že oba druhy popsaných prohlášení jsou obsahově spřízněná, neboť vycházejí ze stejného výchozího stavu, tj. neuznání státu. Co do sledovaných právních účinků však každé z nich směřuje k jinému cíli a autor tak považuje za nutné vést mezi nimi ostrou dělící čáru. Klasické prohlášení o neuznání formulované v intencích první části ustanovení Komise nezpůsobuje smlouvě žádnou újmu, dokonce je možné konstatovat, že k obsahu smlouvy nemá vůbec žádný vztah, neboť ten není objektem zájmu autorského státu. Jeho nezaměnitelnost s výhradou či interpretačním prohlášením se tak jeví být zcela zřejmá. To ovšem neplatí ve druhém případě, kdy je navozena situace, že smlouva nebude v důsledku učiněného prohlášení aplikována ve vztahu mezi některými smluvními stranami. Dle autora takto konstruovanou deklaraci nelze hodnotit jinak než jako výhradu, neboť jejím úmyslem i důsledkem bude vyloučení provádění smlouvy vůči jedné ze smluvních stran. Rýsuje se tak zde další typ výhrady, který se opětovně týká teritoriálního provádění smlouvy, teritoriální výhradou ve výše uvedeném smyslu však nemůže být, neboť těmi stát reguluje aplikaci smlouvy jen ve vztahu k územím spadajícím pod jeho suverenitu. Stejně jako u výhrad při notifikaci rozšíření teritoriální aplikace by i tohoto typu výhrady bylo nutné opustit jeho temporální pojmový znak, neboť jinak by stát mohl takové prohlášení činit jen vůči těm státům, které jsou smluvními stranami v době, kdy se tento stát ke smlouvě připojuje, nikoli však

²⁷ Komise přijala k výhradám podle vylučovacích klauzulí ve smlouvě následující ustanovení:

„A unilateral statement made by a State or an international organization when that State or organization expresses its consent to be bound by a treaty, in accordance with a clause expressly authorizing the parties or some of them to exclude or to modify the legal effect of certain provisions of the treaty in their application to those parties, constitutes a reservation“.

²⁸ Např. prohlášení Kuvajtu – *Convention on the Suppression of the Crime of Apartheid* (1973): „It is understood that the accession of the State of Kuwait to the International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid, adopted by the United Nations General Assembly, does not mean in any way recognition of Israel by the State of Kuwait“ – Multilateral Treaties, pozn. č. 7.

²⁹ Prohlášení Československa, Dánska, Indie, SSSR, Velké Británie a Jugoslávie ve vztahu k čínského podpisu a ratifikace *Protocol for Limiting and Regulating the Cultivation of the Poppy Plant, the Production of, International and Wholesale Trade in, and Use of Opium*: „Since these Governments do not recognize the Nationalist Chinese authorities as the Government of China, they can not regard the said signature or ratification as valid...“ – Multilateral Treaties, pozn. č. 7.

³⁰ „A unilateral statement by which a State indicates that its participation in a treaty does not imply recognition of an entity which it does not recognize constitutes a statement of non-recognition which is outside the scope of the present Guide to Practice even if it purports to exclude the application of the treaty between the declaring State and the non-recognized entity.“

k těm, které se stanou smluvními stranami po jeho připojení.

Na tomto místě je třeba říci, že závěry Komise k žádné z řešených otázek tématu nejsou definitivní a budou jí ještě nejednou přehodnocovány při dalších čteních článků a zejména však dále diskutovány v právním výboru Valného shromáždění. Bude tedy zajímavé sledovat, zda výše popsaný problém k prohlášení o neuznání bude upozorován a nadnesen některou z delegací, či zda bude pro státy řešení nabídnuté Komisí uspokojivé.

Další kategorií stojící mimo výhrady a interpretační prohlášení jsou politické deklarace (*general statements of policy*), jimiž stát zpravidla obecným jazykem komentuje či hodnotí příslušnou smlouvu či předmět, kterým se zabývá, aniž však zachází k otázkám provádění smlouvy. Jak vyplývá z povahy těchto prohlášení, najdeme je samozřejmě zpravidla u těch smluv, jejichž úprava má politicky citlivý rozměr, jako je tomu např. u smluv o odzbrojení, lidských právech, terorismu atd.³¹ Poměrně snadné bývá takové prohlášení identifikovat, je-li formulováno odděleně jako samostatné prohlášení. Stává se však, že taková politická klauzule slouží pouze jako uvedení či vysvětlení kontextu, v němž je vznášena výhrada, přičemž obě druhově odlišná prohlášení tvoří jeden neoddělitelný celek. Depozitář zpravidla nemá mandát k tomu, aby učiněné prohlášení druhově rozčlenil a publikoval zvlášť samotnou výhradu a politickou deklaraci. Takový postup by se ostatně ani nejevil být jako správný, neboť v řadě případů by utrpěla logická struktura učiněného prohlášení.³²

Na závěr této kapitoly zmiňme deklarace, jimiž smluvní strana vyjadřuje úmysl provádět smlouvu v širším rozsahu, než jí smlouva přikazuje. Důraz je třeba položit na slovo v „širším“, které implikuje, že stát souhlasí implementovat smlouvu ve sjednané podobě, mimo to však hodlá jít ještě dále za sjednaný rámec a vzít na svá bedra více závazků, než ukládá sama smlouva. Po pravdě řečeno, takto extenzivně konstruovaných deklarací ve smluvní praxi mnoho nenajdeme, jejich obecné teoretické vymezení se však jeví být přesto užitečné, neboť dobře ilustruje hranici, při jejímž překročení přestává být prohlášení výhradou ke smlou-

vě. Komise ve svém komentáři zmiňuje případ deklarace – výhrady Jižní Afriky z roku 1948 k GATT, v níž se uvádí, že účelem této výhrady není zúžit závazky Jižní Afriky ze smlouvy, nýbrž je naopak rozšířit.³³ Jižní Afrika tak představila koncept „extenzivní výhrady“, který byl později analyzován při kodifikačních pracích na VÚ a shledán jako vnitřně rozporný. Pomineme-li právní obsah pojmu „výhrada“ a uchopíme toto slovo pouze z pohledu obecného jazyka, lze dát za pravdu Jižní Africe, neboť i unilaterální gesto státu přijmout více závazků, než smlouva stanoví, může být primárně motivováno nesouhlasem, tedy *výhradou* příslušného státu k sjednané právní úpravě. V právním rozměru se však již ve věku před VÚ ustálilo restriktivní chápání slova „výhrada“, tj. že se jedná jen o takové prohlášení, jímž stát zamýšlí vůči sobě zredukovat závazek vyplývající ze smlouvy. Za horizont mezinárodního smluvního práva již potom zachází relevantní otázka, jakou právní hodnotu má takové jednostranné prohlášení. Je či není právní závazkem, mají ostatní smluvní strany právo očekávat a vyžadovat od smluvní strany činící takové extenzivní prohlášení, že bude příslušný závazek ze smlouvy provádět v rozšířeném rozsahu svého prohlášení? Ačkoli extenzivní deklarace je primárně činěna v souvislosti se smlouvou, svým obsahem jdoucím za její rámec se od ní odpoutává a pro posouzení právní závaznosti takové deklarace je třeba čerpat z nepřilíš zřetelných pozitivních norem týkajících se unilaterálních aktů v mezinárodním právu, které představují další samostatné téma v současném programu Komise. V intencích slavného, i když ne jednoznačně přijímaného, rozhodnutí Mezinárodního soudního dvora v *Nuclear Test case*³⁴ se lze přiklonit k závěru, že extenzivní deklarace státu učiněná v souvislosti se smlouvou má charakter samostatného právního závazku, který na sebe stát dobrovolně přibral a musí plnit ve vztahu ke smluvním stranám a v případě jehož porušení nastupuje odpovědnost podle mezinárodního práva. Ta se však bude řídit obecnými pravidly mezinárodního práva, nikoli případnou speciální úpravou smlouvy, v jejímž kontextu extenzivní prohlášení bylo učiněno, neboť porušení tohoto jednostranného závazku není porušením příslušné smlouvy.³⁵

³¹ Např. prohlášení Číny k Úmluvě o konvenčních zbraních z roku 1980 (*Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons*): „...The Government of the People's Republic of China deems that the basic spirit of the Convention reflects the reasonable demand and good intention of numerous countries and peoples on the use of certain conventional weapons which are excessively injurious or have indiscriminated effects...“ – *Multilateral Treaties*, pozn. č. 7.

³² Text Komise přijatého textu k politickým deklaracím:

„A unilateral statement formulated by a State or by an international organization whereby that State or that organization expresses its views on a treaty or on the subject matter covered by the treaty, without purporting to produce a legal effect on the treaty, constitutes a general statement of policy which is outside the scope of the present Guide to Practice.“

³³ „As the article reserved against stipulates that the agreement shall not apply as between the parties which have not concluded tariff negotiations with each other and which do not consent to its application, the effect of the reservation is to enlarge rather than restrict the obligations of South Africa“ – *International Law Commission Yearbook*, 1950, vol. II, str. 239.

³⁴ Rozsudek ze 20. prosince 1974, I.C.J. Reports, 1974.

³⁵ Komise přijala ve vztahu k extenzivním prohlášením následující ustanovení: „A unilateral statement formulated by a State or an international organization in relation to a treaty, whereby its author purports to undertake obligations going beyond those imposed on it by the treaty constitutes a unilateral commitment which is outside the scope of the present Guide to Practice.“

III. PŘÍPUSTNOST VÝHRAD

Jak bylo nastíněno v úvodu tohoto pojednání, druhým komplexním problémem ve zvoleném tématu, který tíží jak teorii tak praxi, je interpretace a provádění kodifikovaného režimu výhrad VÚ ve vztahu k posuzování přípustnosti výhrad. Mnohé státy při debatách nad návrhy článků Komise k výhradám netrpělivě zdůrazňovaly význam této otázky a povyšovaly naléhavost jejího řešení nad problém vztahu mezi výhradou a interpretačním prohlášením. Lze proto očekávat, že profesor Pellet uchopí tuto problematiku již ve své příští zprávě a první hmatatelné výsledky práce Komise by tak mohly být představeny Valnému shromáždění OSN již na podzim při 56. zasedání VS OSN. V tuto chvíli si tak alespoň řekněme, v čem spočívá podstata nejasností okolo přípustnosti výhrad.

1. SUBJEKTIVNÍ A OBJEKTIVNÍ POSOUZENÍ PŘÍPUSTNOSTI VÝHRAD

Čl. 19 VÚ srozumitelně stanoví, které výhrady jsou povoleny, resp. činění kterých výhrad je nepřipustné. Státy vědí, že se musí vyvarovat činění výhrady, která je: a) smlouvou zakázána, b) není uvedena mezi těmi výhradami, které mohou být podle smlouvy činěny, c) je neslučitelná s předmětem a účelem smlouvy³⁶. Nejasný však zůstává vztah mezi čl. 19 a čl. 20 odst. 4 a 5 ve smyslu, zda přípustnost výhrady má být posuzována procesem přijetí a námitek proti výhradám či zda přípustnost výhrady je třeba stanovit jednoznačně podle čl. 19.

Jeví se být zřejmé, že režimu podle čl. 20 nebudou podrobovány výhrady zjevně nepřipustné, jejichž právní irelevantnost plyne explicitně ze smlouvy. V takových případech nejsou smluvní strany nuceny na nepřipustnou výhradu vůbec reagovat a její neplatnost je dána přímo čl. 19 VÚ.³⁷

Ne u všech nepřipustných výhrad je ovšem jejich nedovolenost patrná na první pohled. Graig dospěl k závěru, že při zkoumání výhrad z hlediska jejich přípustnosti je třeba rozlišovat, zda se jedná o výhradu nedovolenou z důvodů stanovených v čl. 19 odst. a–b VÚ či o případ nepřipustné výhrady podle čl. 19 odst. c)³⁸. V případech podle prvních dvou odstavců čl. 19 se státy mohou spolehnout na lite-

ru smlouvy, která explicitně stanoví, které výhrady či zpravidla k jakým článkům mohou či nesmí být činěny. Případná diskrepance je proto zpravidla snadno identifikovatelná a nepřipustnost výhrady je tudíž zjevná. Mnohem složitější situace však nastává, je-li třeba posuzovat výhradu z hlediska souladu s předmětem a účelem smlouvy. Ne ve všech smlouvách je předmět a účel definován tak podrobně jako v Chartě OSN a k jeho vymezení je třeba mnohdy dospět složitou interpretací na základě celkového kontextu smlouvy. Teorie se navíc pře, jak správně vykládat slova „předmět a účel smlouvy“ ve VÚ. Graig se v této souvislosti táže, zda je třeba identifikovat jeden základní předmět a účel či se čl. 19 odst. c) vztahuje ke každému i postrannímu a dílčímu předmětu a účelu, který smlouva může mít?³⁹ Tento podnět australského teoretika jenom svědčí o tom, jak různorodě a široce lze tato slova vykládat. Často se v této spojitosti mluví o výhradách k mezinárodním smlouvám o lidských právech. Mezi internacionalisty zaměřujícími se na právo lidských práv zaznívají názory ve smyslu, že výhrada k jakémukoli ustanovení smlouvy zabývající se ochranou lidských práv nabourává a oslabuje pečlivě vytvořený smluvní režim, kde každé, a to i čistě procesní ustanovení má své místo v systému zabezpečení ochrany příslušného práva a jakákoli výhrada tak směřuje proti samotnému předmětu a účelu smlouvy.⁴⁰ Praxe však tento názor nepotvrzuje. Letmý pohled na kterýkoli ze základních lidskoprávních instrumentů dokazuje, že státy činí výhrady k těmto smlouvám poměrně bez skrupulí a zdaleka ne všechny tyto výhrady jsou již z principu ostatními smluvními stranami napadány pro nesoulad s předmětem a účelem smlouvy. Komise proto také odmítla již na počátku své práce pohlížet na smlouvy o lidských právech z jiného specifického úhlu pohledu a vyčlenit je jako zvláštní kategorii při formulování pravidel pro činění jednostranných prohlášení.⁴¹

Na základě výše uvedeného se tak jeví být snadno představitelné, že stát ke smlouvě učiní výhradu v dobré víře, že je zcela v souladu s čl. 19 odst. c), jiného názoru však budou ostatní smluvní strany smlouvy. Nepřipustnost výhrady je v tomto případě mnohem méně zřetelná než u výhrad dostávajících se do rozporu s odst. a) a b) a Graig proto dospěl k závěru, že v případech podle odst. c) je třeba akceptovat test

³⁶ Čl. 19 VÚ zní: „Stát může při podpisu, ratifikaci, přijetí, schválení smlouvy nebo přístupu k ní učinit výhradu, ledaže:

- a) taková výhrada je smlouvou zakázána;
- b) smlouva stanoví, že mohou být učiněny pouze určité výhrady, mezi nimiž není taková výhrada uvedena;
- c) v případech, které nespádají pod body a) a b), je taková výhrada neslučitelná s předmětem a účelem smlouvy.“

³⁷ Komise uvedla při přípravě návrhu pozdější VÚ: „The distinction is that, when a reservation is formulated which is not prohibited by the treaty, the other States are called upon to indicate whether they accept or reject it but, when the reservation is one prohibited, they have no need to do so, for they have already expressed their objection to it in the treaty itself.“ Yearbook of the ILC 1962, Vol II, str. 65.

³⁸ Pozn. č. 7 – str. 54 a dále.

³⁹ Pozn. č. 7 – str. 69.

⁴⁰ Srov. např. *concurring opinion* soudce Meyera v *Belilos case* – 1988 ECHR Ser. A, No. 132, str. 36.

⁴¹ Report of the ILC on the work of its forty-ninth session, A/52/10, Supplement No. 10, str. 103–105.

přípustnosti výhrady podle čl. 20 odst. 4-5 cestou přijetí a námitek. Protichůdný právní názor ovšem vyslovil Mezinárodní soudní dvůr (dále jen „MSD“) v roce 1951 v *Reservation case*, když uvedl, že povinnost chovat se v souladu s předmětem a účelem smlouvy znemožňuje jak činit výhrady, tak k těmto výhradám formulovat námítka. Jiný přístup by dle MSD vedl k možnosti přijetí výhrady, která je nepřipustná pro svůj rozpor s předmětem a účelem smlouvy.⁴²

Úvahy soudců MSD byly v roce 1951 ještě nezatíženy existující kodifikovanou úpravou mezinárodního smluvního práva a čistě v akademických rozměrech má jejich právní názor svou srozumitelnou logiku. Dokonce i dnes se při zběžném pohledu na čl. 19 VÚ nabízí přikývnout závěru, že je-li určitá výhrada podle tohoto článku nepřipustná, nelze ji následně konvalidovat procesním postupem podle čl. 20.

Dle autorova mínění je třeba se pro rozřešení tohoto sporu primárně ptát, pro jaké případy se použije proces přijetí výhrad podle čl. 20 odst. 4 a 5 VÚ? Hned první odstavce čl. 20 říká, že „výhrada, kterou smlouva výslovně připouští, nevyžaduje pozdějšího přijetí ostatními smluvními stranami, ledaže to stanoví smlouva“. Jedná se tedy o ten samý případ, jako když je některá výhrada smlouvou výslovně zakázána a tudíž je podle čl. 19 odst. a) či b) nepřipustná. V obou situacích lze platnost či neplatnost výhrady posoudit přímo z textu smlouvy, tedy na základě *objektivního režimu* daného smlouvou. Z díky čl. 20 odst. 4 plyne, že proces přijímání výhrad a námitek se uplatní na případy nezmíněné v prvních třech odstavcích, přičemž v námi zkoumaných souvislostech se stačí omezit na vztah k odst. 1. Lze tedy dovodit, že není-li výhrada smlouvou výslovně povolena či rovněž nedovolena podle čl. 19 odst. a)-b), nastupuje *subjektivní režim* čl. 20 spočívající v přijímání takové výhrady ostatními smluvními stranami. Ač čl. 20 výslovně neuvádí, pro jaké důvody může smluvní strana odmítnout výhradu jiného státu, autor je názoru, že se tak může stát toliko z důvodu, že je příslušná výhrada shledána namítajícím státem jako výhrada nepřipustná. Nelze proto akceptovat iracionální důvod, že se určitá výhrada některé smluvní straně prostě nelíbí či smluvní strana nesouhlasí, aby se stát činící výhradu zbavoval určitého smluvního závazku. Autor však přiznává,

že tento problém má spíše akademické rozměry, neboť smluvní praxe zaznamenává a zjevně respektuje případy, kdy stát podá námítku proti výhradě, aniž by ji jakkoli zdůvodňoval.⁴³

Ve většině případů se však smluvní strany při přijímání výhrady zaměřují na otázku přípustnosti, a to přípustnosti z hlediska souladu s předmětem a účelem smlouvy. Ve smyslu výše řečeného je tomu tak prostě proto, že nepřipustnost výhrady z tohoto důvodu nelze ze smlouvy *objektivně* vyčíst. Autor tak nejenom souhlasí s Graigem, že při posuzování přípustnosti výhrady pro její soulad s předmětem a účelem podle čl. 19 odst. c) VÚ lze postupovat podle přijímacího režimu čl. 20 odst. 4 a 5, ale odvažuje se zajít ještě dále a tvrdit, že procesní postup přijímání výhrad a podávání námitek proto ním je ve VÚ vybudován zejména pro posouzení přípustnosti výhrady z hlediska předmětu a účelu smlouvy. Autor rozumí obavám MSD a uvědomuje si, že tento subjektivní režim posuzování přípustnosti výhrady má daleko k dokonalosti, neboť jeho důsledkem je, že jedna výhrada může být některými smluvními stranami přijata a jinými odmítnuta. Nedostatkem v právním názoru MSD však je, že na soulad výhrady s předmětem a účelem smlouvy pohlíží jako na objektivně zjistitelný stav, což neodpovídá situaci, která panuje v dnešním pozitivním smluvním právu, které mnohé důležité problémy týkající se smlouvy ponechává na subjektivním posouzení jednotlivých smluvních stran, aniž by nad nimi stála nějaká vyšší autorita. Autor ovšem připouští, že posouzení přípustnosti výhrady pro soulad s předmětem a účelem smlouvy patří mezi ty zásadní otázky z hlediska ochrany smluvního režimu a nepochybně ideálnějším řešením je možnost dosažení jednoho právního stanoviska ve vztahu ke sporné výhradě např. ze strany ostatními smluvními stranami uznávané instituce. Vytvoření takového objektivního režimu není nereálné a poměrně snadno je realizovatelné u těch smluv, v nichž si smluvní strany vytvářejí speciální orgány s pravomocí dohlížet na dodržování smlouvy a rozhodovat spory mezi smluvními stranami. Praxe tak zaznamenává případy, kdy se posuzováním výhrady zabývaly Evropská komise a Evropský soud pro lidská práva v případech *Temeltasch*⁴⁴ a *Belilos*⁴⁵ a rovněž Výbor pro lidská práva.⁴⁶ V těch smlouvách, které ta-

⁴² „The object and purpose of the Convention...limit both the freedom of making reservations and that of objecting to them. It follows that it is the compatibility of a reservation with the object and purpose of the Convention that must furnish the criterion for the attitude of a State in making the reservation...as well as for the appraisal by a State in objecting to the reservation...Any other view would lead either to the acceptance of reservations which frustrate the purposes which the contracting parties had in mind, or to recognition that the parties to the Convention have the power of excluding from it the author of a reservation, even a minor one, which may be quite compatible with those purposes“ – ICJ Rep 1951, str. 15-24.

⁴³ Např. námítka Velké Británie proti výhradě Vietnamu k *Single Convention on Narcotic Drugs 1961, as amended by the Protocol Amending the Single Convention on Narcotic Drugs of 8 August 1975* – „The United Kingdom is not in a position to accept the reservation. The above objection is not however to constitute an obstacle to the entry into force of the said Convention as between Vietnam and the United Kingdom“ – viz *Multilateral Treaties* – pozn. č. 7.

⁴⁴ (1983) 5 EHRR 417 at 430, Commission's opinion in *Austria v Italy*, Application No. 788/60, Application No. 788/60, 7 Coll 23 at 41, 42.

⁴⁵ Pozn. č. 41.

⁴⁶ Human Rights Committee, General Comment No. 24 (52) adopted on 2 November 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add. 6.

kový orgán neustavují, mají státy samozřejmě možnost se sporem přistoupit před MSD. Jedním dechem je však třeba dodat, že výše uvedené orgány nejsou smluvními stranami vytvářeny primárně k rozhodování o přípustnosti učiněných výhrad a tak si lze stěžít představit, že každá sporná výhrada by jim byla předkládána k posouzení.

Občas při diskusi na téma vytváření objektivního mechanismu pro posuzování výhrad zaznívá názor či polemika, do jaké míry či zda vůbec se tohoto úkolu může chopit smluvní depozitář. Pokusme se odpověď vysledovat z praxe generálního tajemníka OSN, který má mezi depozitáři určitě výsadní postavení vzhledem k daleko největšímu počtu obhospodařovaných smluv. Jak plyne ze znamenité publikace smluvní sekce OSN *Summary of Practice of the Secretary-General as Depository of Multilateral Treaties*,⁴⁷ generální tajemník odmítá přijmout a rozeslat mezi smluvní strany toliko výhrady zjevně nepřipustné podle čl. 19 odst. a)–b) VÚ. Pokud však nepřipustnost výhrady není takto zřejmá, generální tajemník ji distribuuje a podrobuje procesu přijímání podle čl. 20 VÚ.⁴⁸ Takový postup generálního tajemníka je dle autora správný, neboť VÚ depozitáře nepředurčuje k úloze arbitra, nýbrž ho pověřuje spíše technickými funkcemi (čl. 77 VÚ).

Konstrukce objektivního mechanismu pro posuzování přípustnosti výhrad ve vztahu k předmětu a účelu smlouvy tak dle autora nepředstavuje problém, který by mohl být řešen v obecné rovině mezinárodního smluvního práva, nýbrž jeho užitečnost a konkrétní podobu musí posoudit smluvní strany u každé multilaterální smlouvy zvlášť, např. v souvislosti s otázkou řešení sporů při provádění smlouvy. Nejsnazší metodou k zabránění pronikání obsahově sporných výhrad do režimu smlouvy však nepochybně zůstává dostatečná detailnost při tvorbě ustanovení o dovolenosti výhrad. Striktní a jasně formulované ustanovení ve smlouvě o tom, jaké výhrady smějí či nesmějí být činěny, jsou tím nejlepším objektivním měřítkem.

2. PRÁVNÍ DŮSLEDEK UČINĚNÍ NEPŘÍPUSTNÉ VÝHRADY

Druhým samostatným problémem ve vztahu k přípustnosti výhrad je otázka vytyčená v názvu této druhé podkapitoly. Z úpravy v člancích 20–23 VÚ nelze vyčíst jednoznačnou a uspokojivou odpověď a teorie s praxí se dosud nesjednotily na jednom právním ná-

zoru. Obvykle se v této souvislosti vyslovují a zvažují tři teorie:

- a) výhrada je neplatná a neplatnost se přenáší i celý na akt vyslovení souhlasu státu být vázán smlouvou, jehož součástí byla nepřipustná výhrada, a tudíž tento stát nemůže být považován za signatáře či smluvní stranu smlouvy;
- b) výhrada je neplatná, tento neplatný akt však lze oddělit od aktu vyslovení souhlasu státu být vázán smlouvou a stát se tak stává signatářem či smluvní stranou smlouvy, přičemž na nepřipustnou výhradu se bude pohlížet, jako by někdy nebyla učiněna;
- c) stát se stává signatářem či smluvní stranou smlouvy a navzdory nepřipustnosti výhrady je třeba respektovat skutečnost, že stát nesouhlasí s aplikací některého ustanovení vůči sobě v podobě stanovené smlouvou a smlouva tak vůči němu bude aplikována v souladu s učiněnou výhradou.

Autor je toho názoru, že hned v počáteční fázi úvahy nad nastoleným problémem lze vyloučit variantu c. Jejím zásadním nedostatkem je, že nepřipustné výhradě přisuzuje stejné právní důsledky jako výhradě přípustné, čímž zcela neguje jakýkoli právní význam čl. 19 VÚ. Diskusi je tak třeba vést s přihlédnutím k prvním dvěma teoriím. Jejich společným znakem je, že na nepřipustnou výhradu pohlížejí jako na akt neplatný *ex tunc*, liší se však ve stanovení závažnosti právního důsledku k instrumentu podpisu či ratifikace, spolu s nímž je taková výhrada podávána.

Bowett se domnívá, že problém, zda nepřipustnost a tudíž neplatnost výhrady má za následek celkovou neplatnost aktu podpisu či ratifikace, závisí na dikci příslušné výhrady. Pokud je zřejmé, že prvotním úmyslem státu bylo připojit se ke smlouvě, potom nepřipustná výhrada, která není v zásadním rozporu s předmětem a účelem smlouvy, může být oddělena a zapomenuta jako nulitní akt, aniž by se neplatnost přenesla na příslušný akt vyslovení souhlasu být vázán smlouvou. Pokud je však tento souhlas zjevně vázán na přijetí učiněné nepřipustné výhrady, pak nelze jinak než pohlížet na celý instrument jako na od počátku neplatný právní úkon.⁴⁹

Problémem Bowettova přístupu dle autora je, že do již tak složitého a nejednoznačného právního stavu přidává další míru nejasnosti, neboť namísto hledá-

⁴⁷ Aktuální verze je v současnosti přístupná na webové stránce OSN: <http://untreaty.un.org/Summary.asp>.

⁴⁸ Pozn. 48, kapitola VII.

⁴⁹ „If it can be objectively, and preferably judicially, determined that the State's paramount intention was to accept the treaty, as evidenced by the ratification or accession, then an impermissible reservation which is not fundamentally opposed to the object and purpose of the treaty can be struck out and disregarded as a nullity. Conversely, if the State's acceptance of the treaty is clearly dependent upon an impermissible condition of which the terms are such that the two are not severable and the reservation is in fundamental contradiction with the object and purpose of the treaty, then the effect of that impermissible and invalid reservation is to invalidate the act of ratification or accession, nullifying the State's participation in the treaty.“ Interhandel case, ICJ Rep. 1959, str. 76–77.

ní jasných pravidel pro zodpovězení otázky v intencích uvedených možností *a* či *b* doporučuje přistupovat ke každé takové výhradě individuálně s přihlédnutím ke způsobu jejího formulování. Nezodpovězenou otázkou v Bowettově názoru zůstává, kdo je oprávněn rozhodnout, zda neplatná zůstane jen výhrada či celý akt souhlasu? Primární odpovědnost distribuovat mezi ostatní smluvní strany oznámení o podpisu či ratifikaci spoju s texty učiněných výhrad má samozřejmě deponitář. Ve smyslu výše uvedeného o roli deponitáře však autor nepovažuje za přípustné svěřit tuto pravomoc právě jemu. Deponitář by nejspíše musel takovou nepřípustnou výhradu rozeslat mezi smluvní strany s tím, aby se vyjádřily k otázce, jak posoudit platnost aktu souhlasu být vázán smlouvou vzhledem k učinění nepřípustné výhrady. Bowettův přístup se tak z hlediska praktické realizovatelnosti jeví být poněkud těžkopádný.

Mnohem jednoznačnější odpověď poskytuje ve své praxi deponitáře generální tajemník OSN. Z výše zmínované publikace smluvní sekce sekretariátu OSN plyne, že v případě učinění nepřípustné výhrady generální tajemník odmítne přijmout příslušný instrument, jímž stát vyjadřuje souhlas být vázán smlouvou⁵⁰, čímž se hlásí k teorii, podle které se neplatnost výhrady přenáší na celý akt souhlasu, jehož tvoří součást. Generální tajemník ovšem rozlišuje ve výše uvedeném smyslu mezi případy nepřípustných výhrad podle čl. 19 odst. a–b VÚ a těmi podle čl. 19 odst. c. Pokud tedy stát podá výhradu, která je smlouvou explicitně zakázána či není uvedena mezi těmi, které jsou dovoleny, generální tajemník ve své pravomoci deponitáře prostě odmítne přijmout příslušnou listinu o podpisu, ratifikaci ke smlouvě. Pokud generální tajemník nemůže učinit závěr podle čl. 19 odst. a–b, výhradu distribuuje mezi smluvní strany a pokud smlouva neobsahuje rozdílný režim od VÚ, tak tím definitivně přijímá i příslušný instrument státu, neboť případné námitky k výhradě samy o sobě neznačí, že by smlouva nemohla pro stát činící výhradu vstoupit v platnost. Obsahují-li však smlouva jinou speciální úpravu pro přijímání výhrad, generální tajemník ji samozřejmě ctí.

Lze tak očekávat, že postup generálního tajemníka OSN při výkonu jeho deponitářských funkcí se stane jedním z hlavních informačních zdrojů ne-li vzorů pro Komisi při formulování pravidel v této oblasti, neboť asi nelze očekávat, že by Komise dospěla k diametrálně odlišným závěrům. Výsledek dramaticky se odchylojící od principů zastávaných největším deponitářem mezinárodních smluv by do teorie ale zejména praxe mezinárodního smluvního práva přinesl ještě více zmatku a nejistoty, což nepochybně není úmyslem Komise při její záslužné práci.

IV. ZÁVĚREM

Výklad o současném kodifikačním úsilí Komise na poli výhrad a dalších jednostranných prohlášení ke smlouvám je namísto zakončit stručnou úvahou o předpokládané reflexi výsledků práce Komise ve smluvní praxi. Úmysl zachytit řešení zkoumaných problémů nikoli ve formě smlouvy jakožto právně závazného dokumentu, ale toliko v normách doporučujícího charakteru seřazených do uceleného návodu pro praxi může svádět k obavám, zda reakce na výsledný produkt Komise neustrne v akademické rovině bez zamýšleného promítnutí se do praktického života mezinárodního smluvního práva. Realnost takového nebezpečí nelze podceňovat, autor má však pádné důvody věřit, že osud bude k budoucímu dokumentu Komise pří-
větivější.

Především je třeba říci, že Komise přistoupila ke studiu tématu na žádost států, nikoli z vlastního podnětu následně vnučeného delegacím. Živá a interaktivní diskuse o výhradách vedená každoročně v právním výboru Valného shromáždění OSN je ostatně tím nejlepším důkazem o neutuchajícím zájmu mezinárodního společenství na zdárném výsledku práce Komise v této oblasti.

Dále se autor domnívá, že rozhodnutí koncipovat články Komise jako doporučující pravidla pro státy samo o sobě nijak nesnižuje jejich právní hodnotu. Forma návodu pro praxi dává Komisi podstatně více prostoru pro formulování i těch nejjemnějších nuancí řešených otázek, než by tomu bylo při vytváření návrhu mezinárodní smlouvy. S ohledem na strohý jazyk VÚ v ustanoveních o výhradách si lze jen stěží představit, že by byla detailní ustanovení Komise zabývající se interpretačními prohlášeními a typologií výhrad přiřazena k VÚ jako smluvní dodatek. Komise by v případě vytváření smluvních článků musela nepochybně zvolit zcela jinou legislativní techniku, umožňující stručnější vyjádření a ošetření jen těch základních otázek ve zvoleném tématu. Očekávaná druhá část práce Komise o určování přípustnosti výhrady a právních důsledcích učinění nepřípustné výhrady je již ze své podstaty zcela nehodící se pro formát smlouvy. Svým zaměřením zůstává v rámci VÚ, neboť úmyslem není měnit VÚ, nýbrž vyřešit palčivý interpretační problém kodifikované úpravy. V tomto smyslu by tak výstup Komise mohl sehrát roli jakéhosi neoficiálního komentáře VÚ.

V okamžiku, kdy Komise dokončí práce na člancích o výhradách, předloží svůj materiál tradičně Valnému shromáždění OSN k diskusi a přijetí rozhodnutí o jeho využití. Valné shromáždění by mohlo postupovat podle svého ještě čerstvého precedentu z roku 2000, kdy

⁵⁰ Viz pozn. č. 51.

články Komise o pravidlech pro nabývání a pozbývání státního občanství v případech sukcese států, koncipované rovněž jako doporučení pro státy, přijalo ve formě své rezoluce s tím, že vyzvalo státy k jejich používání. Ačkoli rezoluce Valného shromáždění není sama o sobě právně závazným dokumentem, jednomyslné rozhodnutí orgánu, v němž je zastoupeno v podstatě celé mezinárodní společenství, zajistí dle autorova mínění článkům Komise větší respekt než mezinárodní smlouva s dvaceti smluvními stranami.

SUMMARY

Although international law of the treaties has been benefiting for more than thirty years from its successful codification, the practice has revealed uncertainties and ambiguities with regard to implementation of some parts of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties. This particularly relates to the regime of reservations where the law suffers from two key problems.

First, the Vienna Convention is silent on the question of other individual declarations than reservations. The reticence appears to be especially detrimental to interpretative declarations. There is abundant practice proving that States use interpretative declarations as widely as they do reservations. For a long time, reservations and interpretative declarations were not clearly distinguished in State practice or in doctrine. Nowadays, scholars as well as States recognize the difference between the two categories, a number of cle-

ments, however, help to blur the necessary distinction: a) the terminology is hesitant, b) the practice of States and international organizations is uncertain and c) the declarants' objectives are not always unambiguous.

Second, neither Article 19 nor any other provision of the Vienna Convention makes clear how the permissibility of a reservation shall be determined and what the consequences are of making an impermissible reservation? The former question is particularly relevant in case of the reservation whose permissibility is questionable for a possible contradiction with the object and purpose of the treaty. Can the question of allowance of such a reservation be solved by the way of acceptance and objections pursuant to Article 20 (4) and (5)? As regards the latter query, the core of the matter consists in evaluating the question whether the invalidity of the reservation taints the entire acceptance of the treaty for the reserving State or the impermissible reservation can be severed from the act of acceptance.

In view of the aforementioned problems, the United Nations General Assembly authorized the UN International Law Commission in 1993 to work out a guide to practice, which would take the form of draft articles whose provisions would be guidelines for the practice of States and international organizations in respect of reservations. The International Law Commission commenced its substantive work on the topic in 1995.

The purpose of the presented article is to analyze the results of the Commission's work up to now and explain the essence of remaining problems, which are to be dealt with by the Commission in the near future.