

ÚVODNÍK

Úloha a budoucnost Mezinárodního soudního dvora*

Gilbert Guillaume**

Vážený pane rektore, pane prorektore, pane děkane, pánové profesoři,

Masarykova univerzita mi dnes udělila své nejvyšší vyznamenání, a to Velkou zlatou medaili. Jsem si vědom, že se uděluje pouze za zcela mimořádných okolností a jsem tím nesmírně poctěn.

Tato čest se dotýká mne osobně, ale dotýká se také celého Mezinárodního soudního dvora. Ten je již více než 50 let ve službách jednotlivých států s cílem přispívat k řešení jejich sporů a zajišťovat tak pokrok mezinárodního práva. Po určitých těžkostech, které zažíval v období studené války, kráčí dnes vstříc novému osudu a v současné době se zabývá řešením mnoha významných záležitostí. To nás velmi těší a zlatá medaile, která mi byla dnes udělena, je pro nás všechny povzbuzením k tomu, abychom pokračovali v naší práci ve službách světového míru a práva.

Mám zde dnes pohovořit o úloze a budoucnosti Mezinárodního soudního dvora. Zdá se mi však užitečné předtím krátce připomenout jeho historii a zařadit Mezinárodní soudní dvůr mezi četné mezinárodní soudní instituce, které dnes existují.

Mezinárodní právo již od dávných dob upravuje vztahy mezi státy. Tradičně však znalo pouze dva způsoby řešení sporů: vyjednávání a válku. Až v osmém 18. století se zrodila myšlenka, že spory mezi státy by měl řešit soudce podobně jako je tomu u sporů mezi jednotlivci.

Bylo však nutno počkat do 19. století, aby tato myšlenka uzrála a proměnila se ve skutečnost prostřednictvím arbitráže. Arbitráž byla nejdříve příležitostná a státy ji často svěřovaly vládci třetí země, který byl osobně pověřen jejím prováděním. Později se čím dále tím pravidelněji stávala záležitostí právníků.

Tato tendence zaznamenala urychlený vývoj po první světové válce. V roce 1922 vznikl v Haagu Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti. Mezinárodní justice tím byla institucionalizována. V systému mnohonárodního společenství však použití síly nebylo postaveno mimo zákon: válka byla i nadále možným způsobem řešení sporů. Hrůzy 2. světové války vedly k učinění nového kroku: Charta Spojených národů ve svém

článku 2 zakázala použití síly, a to mimo právo na sebeobranu v případech ozbrojeného napadení (čl. 51). V důsledku toho zavedla mírové řešení sporů (čl. 33).

Ve stejné době se Soud stal nástupcem Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti. Je hlavním soudním orgánem Spojených národů a před nedávnem tento judiciální orgán slavil padesátileté výročí.

V následujících desetiletích se znásobil počet mezinárodních soudních institucí regionální povahy, jako je např. Evropský soud se sídlem v Lucemburku nebo Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku. Tyto instituce hrály stále významnější úlohu pro udržení mezinárodní legality v Evropě. Žel, to však neplatilo ve stejné míře v celosvětovém měřítku a v období studené války byla úloha Mezinárodního soudního dvora omezená.

V posledních deseti letech se situace výrazně změnila a Dvůr má ve své příslušnosti čím dál tím více věcí. V téže době se ve světě objevily další specializované mezinárodní soudní instance: nedávno založený Mezinárodní tribunál pro mořské právo se sídlem v Hamburku, donucovací mechanismus pro řešení sporů v rámci Světové obchodní organizace, Tribunál pro stíhání zločinů spáchaných v bývalé Jugoslávii, jenž hostí Haag, a Tribunál pro stíhání zločinů, který sídlí v Arushi.

Se zřetelem ke shora uvedenému stručně popíši Soudní dvůr, dále osvětlím jeho současnou úlohu a také též nastíním budoucnost Dvora.

I. MEZINÁRODNÍ SOUDNÍ DVŮR

Pro pochopení problémů, se kterými se Mezinárodní soudní dvůr potýká, není bez užitečnosti připomenout nejprve jeho dva hlavní rysy: je to univerzální soud a jeho hlavním posláním je být otevřený státům. Tyto dva rysy vysvětlují pravidla, která určují jeho složení a příslušnost.

Podle čl. 92 Charty OSN představuje Mezinárodní soudní dvůr „hlavní soudní orgán Spojených národů“. Jeho Statut je nedílnou součástí Charty a všichni členové Spojených národů jsou *ipso facto* účastníky Sta-

* Přednáška prosloušená v aule Masarykovy univerzity na Právnické fakultě dne 3. května 2000 u příležitosti udělení Velké zlaté medaile.

** Dr. Gilbert Guillaume stojí v čele Mezinárodního soudního dvora od února 2000.

tutu. Se Švýcarskem, které se také připojilo ke Statutu, je dnes 190 států spojeno tímto právním textem.

Tato univerzálnost se promítá do samotného složení Mezinárodního soudního dvora. Nebylo možno zachovat způsob používaný na regionální úrovni a jmenovat jednoho soudce za každý stát. Soud se skládá z 15 soudců volených na devět let Radou bezpečnosti a Valným shromážděním OSN, kteří se po třetinach mění každé tři roky. Podle článku 9 Statutu musí Rada a Valné shromáždění při volbách mít na mysli „zajišťování celkového zastoupení velkých forem civilizace a hlavních právních systémů světa“.

V současné době tedy Soudní dvůr má čtyři soudce pocházející ze západní Evropy, dva ze střední nebo východní Evropy, tři z Asie, tři z Afriky a tři z Ameriky. Všichni stálí členové Rady bezpečnosti mají u Dvora soudce. Pokud jde o ostatní státy, střídají se v rámci rotace organizované na regionálním základě.

Mezinárodní soudní dvůr disponuje párem pravomocí. V první řadě se na něj může ve všech právních otázkách obrátit Valné shromáždění, Rada bezpečnosti nebo kterýkoliv jiný orgán Spojených národů nebo specializované instituce, které jsou k tomu oprávněny Valným shromážděním OSN. Zejména může řešit spory, které mu svobodně předkládají státy v rámci své suverenity. Toto právo je možno provádět třemi různými způsoby.

Každý stát může podle článku 36 odst. 2 Statutu předem prohlásit, že uznává soudní příslušnost Dvora ve všech právních sporech vůči jinému státu, který splnil stejnou povinnost.

Taková jednostranná opční prohlášení učinily šedesát dva státy.

Dále více než 270 dvoustranných nebo vícestranných dohod uzavřených v nejrůznějších oblastech mezinárodního práva dává Mezinárodnímu soudnímu dvoru pravomoc řešit spory týkající se jejich dodržování nebo výkladu.

Jedná-li se o spory mezi státy, mohou také podepsat dohodu, že spor předkládají Mezinárodnímu soudnímu dvoru. Tak tomu bylo nedávno, když se Slovensko a Maďarsko obrátily na Dvůr s problémy v záležitosti dunajského vodního díla *Gabčíkovo-Nagymaros*.

Ať je však způsob jakýkoliv, judičiální činnost Mezinárodního soudního dvora je podřízena „vůli stran svěřit mu soudní pravomoc“ (spor týkající se ozbrojených pohraničních a přeshraničních akcí mezi Nikaragou a Hondurasem, rozsudek ze 20. prosince 1988, I.C.J. 1988, str. 76), čili tato rozhodovací činnost nakonec závisí na důvěře, kterou státy vkládají v soudní pravomoc a do mezinárodního práva.

II. SOUČASNÁ ÚLOHA MEZINÁRODNÍHO SOUDNÍHO DVORA

Činnost Mezinárodního soudního dvora lze považovat za stejnou jako působení Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti, který byl jeho předchůdcem v letech 1922 až 1940, tato dvojí důvěra byla dlouho kvantitativně zkoumána.

Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti, existující v letech 1922 až 1940, vydal 27 posudků a 29 rozsudků. Mezinárodní soudní dvůr pak v letech 1946 až 2000 vydal 60 rozsudků a 20 posudků. Celkem tedy jde o 136 případů (tedy přibližně dva za rok).

Tento obecný přehled si zaslouží alespoň připomenutí v historické perspektivě. V průběhu let 1920–1930 řešil Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti mnoho případů, jeho činnost se však výrazně omezila ve 30. letech. Stejně tak Mezinárodní soudní dvůr se zabýval omezeným počtem případů v letech 1970–1980, kdežto počet případů výrazně stoupl v nedávné době. V posledních letech bylo v Haagu trvale v řízení asi dvanáct případů. Dnes je jich 24, což představuje absolutní rekord.

Úlohou Mezinárodního soudního dvora je na prvním místě řešit územní spory mezi sousedními státy nebo dokonce určovat jejich pozemní a mořské hranice. Tak je tomu dnes v případě záležitosti mezi Bahreinem a Katar, kdy soudní řízení začínají v červnu, a v případě tří sporů mezi Kamerunem a Nigérií, Malaisií a Indonésií nebo Hondurasem a Nikaragou.

Mezi klasické případy patří také spory, v nichž si některý stát stěžuje na chování, se kterým se jeden nebo více jeho příslušníků setkalo v zahraničí. Německo takto podalo k Soudu stížnost na Spojené státy ve věci dodržování Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích u osoby odsouzené k trestu smrti, která se nedostala v potřebném čase do styku s německými konzulárními úřady (případ *LaGrand*). Guinea si stěžuje na podmínky, za kterých byli její občané vypovězeni z Konžské demokratické republiky (případ *Diallo*).

Po vzájemné dohodě mohou státy předložit Mezinárodnímu soudnímu dvoru i případy jiné povahy, jak tomu bylo u Maďarska a Slovenska v případě vodního díla *Gabčíkovo-Nagymaros*, kde Soud vynesl zásadní rozsudek. Splnění tohoto rozsudku je v současné době předmětem dvoustranných jednání, ale v případě neúspěchu těchto jednání může Soud vydat nové rozhodnutí.

Jiné spory jsou spojeny s dramatictějšími událostmi. Mezinárodní soudní dvůr se tak zabývá případem výbuchu amerického civilního letadla nad Lockerbie ve

Skotsku. Irán si stěžuje na zničení svých ropných základen Spojenými státy v průběhu první války v Perském zálivu. Pákistán podal žalobu po zničení jednoho ze svých vojenských letadel Indií.

Některé případy jsou těsně spojeny s ozbrojenými konflikty nebo zásahy. Tak např. Bosna a Hercegovina a Chorvatsko požadují ve dvou různých žalobách odsouzení Jugoslávie za porušení závazků Úmluvy o zabránění a trestání zločinu genocidy. Samotná Jugoslávie stojí proti 8 členským zemím NATO a popírá přípustnost jejich akce v Kosovu. Konžská demokratická republika tvrdí, že byla obětí ozbrojené agrese ze strany Burundi, Ugandy a Rwandy.

Nedávno byly zveřejněny četné studie s cílem vypátrat příčiny tohoto oživení mezinárodní justice.¹ Jako obvykle z toho vyplývá, že příčin je mnoho. Revize Jednacího řádu Mezinárodního soudního dvora v roce 1972 a později v roce 1978 umožnila urychlit tento proces a učinit ho přitažlivým. Zřízení Fondu pro soudní výpomoc v rámci OSN v roce 1989 pomohlo nejchudším zemím obrátit se na nejvyšší soudní moc. Ustavení senátů umožnilo předkládat Soudu případy, které by při absenci takových senátů, byly podrobeny arbitráži.²

Byl to nakonec a především konec studené války, který obecně přispěl k mírovému řešení sporů a zvýšil roli mezinárodního soudce, zejména soudce Mezinárodního soudního dvora.

• III. BUDOUCNOST

Uvedený pokrok neznamená, že bychom neměli pátrat, jak se dá situace do budoucna zlepšit. Taková opatření jsou možná a nutná, nicméně mají své meze, které nemůžeme ignorovat.

1) Je třeba hledat možná zlepšení jednak v působnosti států a jednak v řízení před Mezinárodním soudním dvorem.

Především by bylo žádoucí, aby státy uznaly v širším měřítku jurisdikci Mezinárodního soudního dvora. Některé z nich nedávno učinily opční prohlášení o po-

vinné soudní pravomoci a tento pokrok je třeba přivítat. Bylo tomu tak zejména u některých států střední a východní Evropy (Bulharsko, Estonsko, Gruzie, Maďarsko, Polsko), u většiny počtu rozvojových zemí (Nauru, Konžská demokratická republika, Zaire, Surinam, Kamerun, Guinea Bissau, Guinea a Madagaskar), a dále u Španělska a Řecka. Tento vývoj by měl pokračovat.

Dále je možno zaznamenat, že mnohé státy zrušily výhrady, které dříve vyjádřily k doložkám o přijetí obligatorní příslušnosti Dvora. Tak ČSFR zrušila v roce 1991 své nejružnější výhrady k 15 dohodám, jež upravují stejně tak lidská práva jako dopravu, zájímání rukojmích nebo psychotropní látky.

Nakonec je třeba také zdůraznit výhody, které mohou mít státy, které potřebují vyřešit jednorázový spor, obrátí-li se na Mezinárodní soudní dvůr oproti použití arbitráže a hrazení s ní spojených nákladů.

Úspěch Mezinárodního soudního dvora a takto otevřená perspektiva do budoucna mu však neubírá problémů, pokud bude muset řešit velké množství případů. V tomto ohledu je třeba vzít v úvahu dvě obtíže.

První z nich je finanční. Mezinárodní soudní dvůr měl vždy omezený počet zaměstnanců a nízký rozpočet: šedesát pracovníků (všechny kategorie) a asi 10 milionů dolarů ročně, což odpovídá např. 10 % rozpočtu Mezinárodního tribunálu pro stíhání zločinů spáchaných v bývalé Jugoslávii. Z násobení počtu případů bude v blízké budoucnosti vyžadovat zvýšení počtu zaměstnanců a rozpočtu, a je možno doufat, že i přes finanční krizi Spojených národů to Valné shromáždění schválí.

To však nebrání v tom, abychom přemýšleli o zlepšení pracovních metod Mezinárodního soudního dvora v tomto nelehkém kontextu nízkého rozpočtu.³

V této souvislosti by nás na prvním místě mohlo napadnout předkládat větší počet případů senátům Mezinárodního soudního dvora. Toto řešení však není snadno proveditelné. Dosavadní zkušenost v zásadě ukazuje, že senáty obvykle nejsou ustaveny rychleji než plenární zasedání. Z násobení jejich počtu by o sobě neslo riziko rozdílnosti názorů soudní instance. Zejmé-

¹ M. BEDJAOUI: La fabrication des arrêts de la CIJ, Le droit international au service de la paix, de la justice et du développement. Mélanges Virally, 1991, str. 87; G. ABI SAAB: L'orientation de la CIJ - Réflexions sur quelques tendances récentes. Revue générale de droit international public, 1992, str. 273; S. ODA: The ICJ Viewed from the Bench. Recueil des cours de l'Académie de droit international, 1993, str. 13; Sir R. JENNINGS: New Problems at the ICJ - International Law in an Evolving World. Essays in Tribute to Eduardo Jimenez de Arechaga, 1994, sv. II, str. 1061; C. WEERAMANTRY: Expanding the Potential of the World Court. In: Perspectives on International Law, 1995, str. 309; G. GUILLAUME: The Future of International Judicial Institutions, International and Comparative Law Quarterly, 1995, str. 848; L. CONDORELLI: La Cour internationale de Justice: 50 ans et (pour l'heure) pas une ride. Journal européen de droit international, 1996.

² Il a été recouru à des chambres ad hoc dans quatre affaires. La Cour a en outre constitué en 1994 une chambre spécialisée dans les question d'environnement. Sur la question des chambres, voir E. ZOLLER: La première constitution d'une chambre spéciale par la CIJ. Revue générale de droit international public, 1982, str. 305; S. SCHWEEBEL: Ad hoc Chambres of the CIJ. American Journal of International Law, 1987, str. 831; M. BEDJAOUI: Universalisme et régionalisme au sein de la ICJ, Liber amicorum, Colección de estudios jurídicos en homenaje al Prof. Dr. D. JOSÉ PÉREZ MONTERO, 1988; S. ODA: Further Thoughts on the Chambers Procedure of the CIJ, American Journal of International Law, 1988, str. 566; H. MOSLER: The ad hoc Chambers of the ICJ. Evaluation after Five Years of Experience, International Law at a Time of Perplexity, Essays in honour to S. Rosenne, 1989.

³ Pour une appréciation de ces méthodes par certains conseils se présentant devant la Cour, voir le rapport d'un groupe de travail du British Institute of International and Comparative Law: Efficiency of Procedure and Working Methods of the ICJ, International and Comparative Law Quarterly, 1996, str. 45, část I.

na by znamenalo, že v každém konkrétním případě by zainteresované státy musely souhlasit s tím, že je bude soudit omezený počet soudců vybraný Soudem po příslušných konzultacích. A konečně by to nijak neulehčilo úlohu soudní kanceláře, jejíž kapacita by nadále byla omezená.

Bylo by však možno zlepšit řízení před Mezinárodním soudním dvorem. Většina případů vyžadovala v minulosti dvě (a někdy tři) výměny písemných rozkladů. Těch bylo často mnoho a byl k nim velký počet příloh. Tak např. v případě Kataru a Bahrajnu, kterým se příště budeme zabývat, má spis kolem 7000 stran. Přelíčení navíc byla někdy příliš zdoluhavá. Např. v roce 1992 si pohraniční spor mezi El Salvadorem a Hondurasem vyžádal 50 stání.

V důsledku toho potřebuje Soud po četných výměnách rozkladů a dlouhých přelíčeních obvykle několik měsíců k tomu, aby vypracoval definitivní text rozsudku. Pokud by se taková praxe nezměnila, ať by byla finanční situace jakákoliv, stalo by se pro Mezinárodní soudní dvůr fyzicky nemožné vyřešit dva nebo tři případy za rok. Nutně by z toho vyplynulo prodloužení procesů předcházejících samotnému soudnímu líčení.

Za těchto podmínek by bylo nezbytné snížit počet rozkladů. Zdálo by se rovněž nutné stanovit stranám omezení týkající se počtu příloh předkládaných Dvoru. Doba ústních přelíčení by se také měla zkrátit. V tomto směru se v současné době vyvíjí úsilí, ve kterém by se mělo pokračovat.

Rozsudky Soudu by měly být kratší, jak tomu ostatně bylo v letech 1940 a 1950. V posledních letech byl v tomto směru učiněn znatelný pokrok. Tak např. v roce 1994 rozsudek v územním sporu mezi Libyí a Čadem měl 32 stran (a 22 dílů písemných rozkladů). To nijak nesnižuje autoritu rozsudků, naopak, krátký rozsudek má tím větší váhu, protože nutí samotného soudce používat striktní argumenty. K tomuto vhodnému zestručnění rozhodnutí navíc v posledních letech přibývá vzrůstající jednota Soudu. Odůvodnění Dvora se lépe přijímají, pokud se omezují na požadovanou argumentaci pro vysvětlení přijatého řešení. Naopak pro strany a pro doktrínu je o to více přesvědčivější, protože se omezuje na zásadní věci a neobsahuje odbočky vedoucí k rozpravě.

Pakliže by mohly být uvolněny nezbytné finanční zdroje a pokud by Mezinárodní soudní dvůr takto s pomocí stran zlepšil své pracovní metody, bylo by možné řešit nárůst množství práce, kterému vysoká soudní stolice musí dnes čelit a které můžeme předpokládat i do budoucna.

2) Nemůžeme však z toho vyvodit, že soudce by mohl nadále řešit všechny konflikty mezi státy a hrát úlohu analogickou jako vnitrostátní sudí. Je omezen hranicemi, které nedokáže překonat.

První tkví v samotné povaze mezinárodního práva. Úřad soudce v podstatě spočívá v nastolování sociál-

ního míru ve vztazích mezi spornými stranami podléhajícími příslušnosti Dvora. Právo však neřeší všechny nepořádky a nerovnováhy. Nemůže si klást nároky na zachycení celé reality. V každé společnosti jsou napětí, na která je třeba nalézt odpověď jinými prostředky než použitím právních norem soudcem. Tak je tomu např. u některých případů rodinných svárů nebo potíží, které vyvstanou uvnitř podniku. Stejně je to v mezinárodní společnosti.

Spory jsou navíc často složité. Není čistý právní spor: spory vznikající mezi státy mají také vždy politický aspekt. A můžeme se snažit je řešit metodami jako je vyjednávání nebo zprostředkování, které nevedou k čistému a prostému použití práva. Svědčí o tom např. papežská mediace v případě „Canal Beagle“ nebo role prostředníka generálního tajemníka OSN v případě „Rainbow Warrior“.

Mimo tyto limity spojené se samotnou podstatou mezinárodního práva jsou další, které vyplývají z vlastní struktury mezinárodního společenství v její současné formě. Tato komunita zajisté zažila určité formy integrace na regionální úrovni, ale v obecném měřítku se stále skládá ze suverénních států. To má různé důsledky.

V mezinárodním řádu jsou to v první řadě samotné státy, které tvoří podstatu práva. Obvykle jsou předmětem i tématem tohoto práva. Z toho důvodu právo obsahuje nejistoty a mezery, které nejsou bez vlivu na činnost soudce.

Jedině státy mohou také předložit spor soudci. Musí uznat jeho pravomoc a právní konflikt je předán Mezinárodnímu soudnímu dvoru pouze tehdy, přeje-li si to stát. Jinými slovy na této úrovni neexistuje politické působení srovnatelné s vlivem vnitrostátního práva nebo s vlivem Komise ES před Soudem v Lucemburku.

Státy koneckonců zajišťují samy výkon soudních rozhodnutí. Neexistuje mezinárodní síla, která by mohla plnit ve vnitrostátním právu podobnou funkci jako policie nebo četníci, a článek 94 Charty se omezuje v této oblasti na to, že dává Radě bezpečnosti možnost jednat na žádost jedné ze stran, uzná-li to soudce za nutné.

Zdá se tedy, že pokrok mezinárodní justice je těsně spojen s pokrokem práva a vůlí států. V tomto ohledu je možno zaznamenat povzbudivé signály a rozhodnutí Soudu jsou např. častěji vykonávána bez problémů. Z dlouhodobého hlediska je pokrok nepopíratelný. Je však třeba trvale pokračovat v úsilí v daném směru.

Je však dobré vyvarovat se jedné iluze. Soudce nemůže být jedinou zárukou míru. Je možné a nutné využívat jiných metod zaměřených na pokojné urovnávání sporů. Svědčí o tom každodenní jednání mezi vládami a působení Rady bezpečnosti OSN.

Soudce přesto může hrát rozhodující roli v prevenci a při řešení mnoha konfliktů. V tomto ohledu má mezinárodní justice za sebou již pěknou minulost a před sebou určité pěknou budoucnost.