

Pavel Šturma

SUKCESE STÁTŮ VE VZTAHU K MEZINÁRODNÍ ODPOVĚDNOSTI: NOVÝ KODIFIKAČNÍ ÚKOL?

Abstrakt: Článek se snaží ukázat, že tradiční teze o neexistenci sukcese v oblasti odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování již neodpovídá současnému stavu mezinárodního práva. Článek vychází z přehledu názorů nauky na tuto velmi zajímavou a spornou otázku a zaměřuje se na dvě hlavní otázky. Za prvé, existuje pravidlo mezinárodního práva vylučující přechod odpovědnosti (tj. sekundární povinnosti) na nástupnický stát? Analýza praxe států a mezinárodní judikatury ukazuje, že takové pravidlo není. Naopak se v řadě případů ukazuje, že došlo k sukcesi ve vztahu k odpovědnosti, zejména ve spojitosti se sukcesí států ve vztahu ke smlouvám a státním dluhům. Praxe však není dostatečně stejnorodá, aby umožnila opačný závěr, že existuje sukcese států ve všech případech. Za druhé, může stát nástupce uplatnit ve prospěch svých státních příslušníků nárok na náhradu škody, kterou utrpěli v době, kdy měli příslušnost státu předchůdce? Na tuto otázku lze odpovědět kladně. V takových případech je možné argumentovat novým pravidlem mezinárodního práva, které bylo potvrzené (jako výjimka z požadavku trvající státní příslušnosti) v návrhu článků o diplomatické ochraně, přijatém Komisí OSN pro mezinárodní právo (2006).

Klíčová slova: sukcese států, odpovědnost států, diplomatická ochrana, přechod závazků, nároky na odškodnění

ÚVOD

Odpovědnost států za mezinárodně protiprávní chování a sukcese států jsou dva významné instituty obecného mezinárodního práva. Z velké části ustálená obyčejová pravidla byla předmětem kodifikací, a to zásluhou Komise OSN pro mezinárodní právo. Dosud však tato dvě témata byla považována za paralelní a neprotlnula se.

Komise pro mezinárodní právo (ILC) dokončila svou kodifikační práci a přijala návrh článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování v roce 2001.¹ Články ILC se však nijak nezabývají situací, kdy po vzniku protiprávního chování (a tedy odpovědnosti) došlo k sukcesi států. Tato sukcese může nastat na straně odpovědného státu nebo poškozeného státu. V obou případech vznikají složité právní vztahy.

Je skutečností, že Komise se dotkla této otázky v souvislosti se svou prací na tématu sukcese států v 60. letech 20. století. V roce 1963 profesor Manfred Lachs, tehdejší člen Komise a předseda podvýboru ILC pro sukcesi států a vlád, navrhl sukcesi vzhledem k odpovědnosti za škody jako jedno z možných dílčích témat, které by mělo být zkoumáno v souvislosti s prací ILC na otázce sukcese států.² Kvůli rozdílným názorům na jeho zařazení ale tehdy Komise rozhodla vyřadit problém odpovědnosti za škodu z rozsahu tématu sukcese států.³

Praxe států ani nauka dosud nedává jednoznačnou odpověď na otázku, zda a za jakých okolností může být stát nástupce odpovědný za mezinárodně protiprávní chování státu předchůdce. Tradičně převládal v nauce mezinárodního práva názor, že kvůli

¹ Report of the ILC, Fifty-third session, 2001, GAOR, Suppl. No. 10, A/56/10, s. 59 nn.

² Report of the Sub-Committee on Succession of States and Governments. *YILC*. 1963, Vol. II, s. 260.

³ *YILC*. 1963, Vol. II, s. 299.

diskontinuitě subjektu protiprávního chování nedochází k sukcesi států v oblasti odpovědnosti. Nicméně novější praxe (zejména od 90. let 20. století), včetně některých rozhodnutí Mezinárodního soudního dvora,⁴ vede k pochybnostem o jednoznačné tezi, že v otázkách odpovědnosti není možná sukcese.

Určitý vývoj je patrný i v práci Komise na kodifikaci odpovědnosti států. Zatímco ještě v roce 1998 poslední zvláštní zpravodaj J. Crawford ve své zprávě konstatoval, že „je široce zastávaný názor, že nový stát obecně nenastupuje do jakékoli státní odpovědnosti států předchůdce vzhledem k jeho území“,⁵ komentář k návrhu článků z roku 2001 vypadá jinak. Zde se uvádí, že je „nejasné (*unclear*), zda nový stát nastupuje (*succeeds*) do jakékoli státní odpovědnosti států předchůdce vzhledem k jeho území“.⁶

Cílem tohoto příspěvku je tedy vyjít nejen ze starší i novější nauky mezinárodního práva, která se k této otázce vyjadřuje, ale zejména analyzovat novější praxi států, včetně rozhodnutí mezinárodních judičiálních orgánů. Výsledkem by mělo být potvrzení nebo vyvrácení hypotézy, že v mezinárodním právu neexistuje pevné pravidlo, které vylučuje sukcesí států v oblasti odpovědnosti. Dalším cílem pak je zjistit, zda v některém aspektu odpovědnosti (např. reparační povinnosti a jejím uplatňování, odpovědnost či náhrada škody ve vztahu k občanům států předchůdce) se začíná projevovat dostatečná praxe států a judikatura mezinárodních orgánů, aby zdůvodnila zařazení tohoto tématu do dlouhodobého programu Komise pro mezinárodní právo.

1. DIVERGENTNÍ NÁZORY NAUKY MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

Jak již bylo řečeno, dříve převládal názor, že neexistuje sukcese států v oblasti odpovědnosti. Dodnes ve většině učebnic mezinárodního práva není otázka sukcese států do mezinárodní odpovědnosti vůbec zmiňována. Pokud se tato otázka někde objevuje, bývá jí věnováno nanejvýš několik řádek.⁷ Některé učebnice výslovně rozebírají pouze singulární sukcesí států ve vztahu ke smlouvám a ve vztahu ke státnímu majetku, archivům a dluhům, které byly předmětem kodifikačních prací ILC a vyústily v přijetí Vídeňské úmluvy (1978), respektive Vídeňské úmluvy (1983). Tím ponechávají bez povšimnutí vztah mezi sukcesí států a mezinárodní odpovědností, aniž by byl tento vztah kategoricky vyloučen.⁸

Pokud jde o jiné práce (monografie a články), které se blíže zabývají otázkami sukcese, většina autorů se přiklání k tomu, že nedochází k přechodu závazků z mezinárodní odpovědnosti na stát nástupce (*non-succession*).⁹

⁴ Srov. zejm. rozhodnutí ve věci Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia). *ICJ Reports*. 1997, s. 78. To bude předmětem podrobnějšího rozboru níže.

⁵ First Report on State Responsibility (Addendum No. 5), by Mr. James Crawford, 22 July 1998, UN Doc. A/CN.4/490/Add.5, § 282.

⁶ Commentaries to the Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts Adopted by the International Law Commission, Report of the ILC, Fifty-third session, 2001, GAOR, Suppl. No. 10, A/56/10, p. 119, § 3.

⁷ Srov. např. DAILLIER, P. – PELLET, A. *Droit international public*. 7e éd. Paris: LGDJ, 2002, s. 555–556; DUPUY, P.-M. *Droit international public*. 9e éd. Paris: Dalloz, 2008, s. 61; BROWNLIE, I. *Principles of Public International Law*. 8th ed. (by J. Crawford). Oxford University Press, 2012, s. 442.

⁸ Srov. např. ČEPELKA, Č. – ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 60–63.

⁹ Srov. např. CAVAGLIERI, A. Règles générales du droit de la paix. *RCADI*. 1929, I, Vol. 26, s. 374, 378, 416 nn.;

Názory popírající možnost sukcese států v oblasti mezinárodní odpovědnosti vycházejí z různých teoretických argumentů.¹⁰ Jedna z teorií vychází z analogie s vnitrostátním právem, založené na teorii univerzální sukcese v soukromém právu, která vychází s římského práva. Zde totiž existuje výjimka z univerzální sukcese pro odpovědnost *ex delicto*, která nepřechází z delikventa na dědice.¹¹ Další argumenty vycházejí z toho, že stát je odpovědný pouze za své vlastní mezinárodně protiprávní chování a ne za chování jiných států. Z tohoto pohledu by stát nástupce neměl nést odpovědnost za protiprávní chování státu předchůdce, protože tyto státy nemají stejnou mezinárodněprávní subjektivitu.¹² Jiný argument proti přechodu odpovědnosti je založen na „vysoce osobní povaze“ nároků a závazků, které vzniknou státu vůči jinému státu v důsledku porušení mezinárodního práva.¹³

Ani jedna z těchto teorií a analogií však není zcela dokonalá, aby mohla vyloučit přechod přinejmenším některých závazků vyplývajících z mezinárodní odpovědnosti. A to též proto, že zpravidla neberou v úvahu vývoj a proměny odpovědnosti států. Přesto po většinu minulého století nebyla teorie vylučující sukcesi do závazků z odpovědnosti výrazněji zpochybněna. Prof. O'Connell tak mohl ve svém klasickém díle o sukcesi napsat, že bylo považováno za dané, že stát nástupce není odpovědný za delikty svého předchůdce.¹⁴

V pozdější době, především v posledních 20 letech, se však v nauce mezinárodního práva objevují názory, které jsou k závěru o neexistenci sukcese v mezinárodní odpovědnosti přinejmenším rezervované,¹⁵ nebo přímo kritické.¹⁶ Dokonce i někteří autoři, kteří uznávají jako obecný princip, že nedochází k přechodu odpovědnosti ze státu předchůdce na stát nástupce, uznávají, že existuje výjimka v případech, kdy stát deklaroval, že hodlá sukcedovat do práv a povinností státu předchůdce. V tomto případě bude stát povinen nahradit škody způsobené jeho předchůdcem.¹⁷

MAREK, K. *Identity and Continuity of States in Public International Law*. Geneva: Librairie Droz, 1968, s. 11, 189; EISEMANN, P. M. – KOSKENNIEMI, M. (Dir.). *State Succession: Codification Tested Against the Facts*. The Hague: Academy of International Law, Martinus Nijhoff, 2000, s. 193–194; CRAVEN, C. R. The Problem of State Succession and the Identity of States under International Law. *EJIL*, Vol. 9, 1998, No. 1, s. 149–150; MALENOVSKÝ, J. Problèmes juridiques liés à la partition de la Tchécoslovaquie. *AFDI*, 1993, Vol. 39, s. 334; MÁLKSOO, L. *Illegal Annexation and State Continuity: The Case of the Incorporation of the Baltic States by the USSR (A Study of the Tension between Normatively and Power in International Law)*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2003, s. 257; MONNIER, J. P. La succession d'Etats en matière de responsabilité internationale. *AFDI*, 1962, Vol. 8, s. 65–90.

¹⁰ Srov. DUMBERRY, P. *State Succession to International Responsibility*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2007, s. 38 an.

¹¹ Viz LAUTERPACHT, H. *Private Law Sources and Analogies of International Law*. London: Longmans, 1927, s. 131–132, 283.

¹² MONNIER, J. P. La succession d'Etats en matière de responsabilité internationale. *AFDI*, 1962, Vol. 8, s. 89.

¹³ Viz např. SEIDL-HOHENVELDERN, I. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: ASPI, 1999, s. 246–247.

¹⁴ Viz O'CONNELL, D. P. *State Succession in Municipal law and International Law*. Vol. I. Cambridge: University Press, 1967, s. 482.

¹⁵ Srov. např. CZAPLINSKI, W. State Succession and State Responsibility. *Canadian YBIL*, 1990, 28, s. 346, 356; KAMMINGA, M. T. State Succession in Respect of Human Rights Treaties. *EJIL*, 1996, Vol. 7, No. 4, s. 483; MIKULKA, V. State succession and responsibility. In: J. Crawford – S. Olleson – A. Pellet. *Law of International Responsibility*. Oxford University Press, 2010, s. 291.

¹⁶ Srov. např. DUMBERRY, P. *State Succession to International Responsibility*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2007; O'CONNELL, D. P. Recent Problems of State Succession in Relation to New States. *RCADI*, 1970, II, Vol. 130, s. 162; STERN, B. Responsabilité internationale et succession d'Etats. In: L. Boisson de Chazournes – V. Gowland-Debbas. *The International Legal System in Quest of Equity and Universality: Liber Amicorum Georges Abi-Saab*. The Hague: Martinus Nijhoff, 2001, s. 336.

¹⁷ Srov. DUPUY, P.-M., op. cit., s. 61.

Ne všichni autoři, kteří nesouhlasí se striktním vyloučením sukcese států v mezinárodní odpovědnosti, tvrdí, že existuje obecné pravidlo nebo presumpce sukcese v této oblasti. Popírají však, že by v mezinárodním obyčejovém právu existovala norma vylučující přechod závazků z odpovědnosti států.¹⁸ Naopak připouštějí, že v moderním mezinárodním právu je odpovědnost založena nikoli na zavinění, ale na objektivně vymezeném pojmu mezinárodně protiprávního chování.¹⁹ Je proto dobře představitelné, že může dojít k přechodu určitých závazků, přechodu právních následků odpovědnosti (zejména reparační povinnosti) na stát nástupce.²⁰

2. VÝVOJ V MODERNÍ PRAXI STÁTŮ A JUDIKATUŘE

2.1 První relevantní případy

Je skutečností, že až do 20. století praxe států i judikatura potvrzují absenci sukcese v oblasti odpovědnosti. Mezi často citované případy patří arbitrážní rozhodnutí z diplomatické ochrany ve věcech *R. E. Brown* (1923)²¹ a *Hawaiian Claims* (1925).²² První případ souvisel s britskou anexí Búrské republiky v Jižní Africe, druhý potom s připojením Havajských ostrovů k USA. Přestože okolnosti připojení obou území nebyly stejné, oba tribunály tehdy došly k závěru, že odpovědnost za protiprávní chování zaniklého státu nepřechází na nástupnický stát.

První známý a často citovaný případ, který znamená diferenciaci dříve uvedeného přístupu k sukcesi do odpovědnosti států, je *Lighthouse Arbitration* (1956).²³ Ve skutečnosti šlo o několik výroků ve sporu mezi Francií a Řeckem týkajících se důsledků cese území Kréty na Řecko v roce 1913. Jednalo se o spor z porušení koncesí získaných v roce 1860 francouzskou společností k provozování majáků na Krétě, tehdy ostrovem pod svrchovaností Osmanské říše. Zatímco v rozhodnutí o nárocích č. 11 a 12-a tribunál rozhodl, že Řecko není odpovědné za chování spáchané orgány Osmanské říše jako státu předchůdce, u jiného nároku (č. 4) rozhodl opačně. V jednom případě ani nešlo o protiprávní chování (Claim No. 12-a), v druhém případě (Claim No. 11) se protiprávní chování zčásti přičítalo krétským úřadům a Osmanské říši. Tribunál takto rozhodl, protože za specifických okolností tohoto případu by Řecko nemělo odpovídat ani za chování přičitatelné přímo Osmanské říši, ani za chování v letech 1903–1908, za které odpovídala autonomní vláda Kréty, s níž Řecko nemělo nic společného.

Tribunál naopak naznačil, jako *obiter dictum*, že by to v případě protiprávního chování Osmanské říše bylo Turecko jako pokračovatel Osmanské říše, které by neslo odpovědnost za chování, k němuž došlo před ztrátou části svého území. Toto řešení bylo zcela

¹⁸ Srov. např. DUMBERRY, P., op. cit., s. 58.

¹⁹ STERN, B. Responsabilité internationale et succession d'Etats. In: L. Boisson de Chazourmes – V. Gowland-Debbas. *The International Legal System in Quest of Equity and Universality: Liber Amicorum Georges Abi-Saab*. The Hague: Martinus Nijhoff, 2001, s. 335.

²⁰ STERN, B. Responsabilité..., s. 338.

²¹ *R. E. Brown (United States) v. Great Britain*, Award of 23 November 1923. *UNRIAA*. Vol. 6, s. 120.

²² *F. E. Redward and others (Great Britain) v. United States*, Award of 10 November 1925. *UNRIAA*. Vol. 6, s. 157.

²³ Oficiální francouzské znění viz Sentence arbitrale en date des 24/27 juillet 1956 rendu par le Tribunal d'arbitrage constitué en vertu du Compromis signé à Paris le 15 juillet 1932 entre la France et la Grèce. *UNRIAA*. Vol. 12, s. 155. Neoficiální anglická verze viz *Lighthouse Arbitration*. *ILR*. 1956, Vol. 23, s. 81.

v souladu s ustanovením čl. 9 Protokolu XII Lausannské mírové smlouvy (1923).²⁴ Podle něho stát, který nabývá území oddělené od Turecka podle mírové smlouvy, plně vstupuje (*subrogation*) do práv a povinností Turecka vůči občanům ostatních smluvních stran. Tato subrogace má účinky k datu, kdy došlo k přechodu území, kromě území oddělených podle této mírové smlouvy, kdy platí kritické datum 30. 10. 1918.

Naproti tomu v případě nároku č. 4 došel tribunál k odlišnému závěru a dovodil odpovědnost Řecka jako nástupnického státu. Tato odpovědnost může podle výroku vycházet jen z přechodu odpovědnosti v souladu s pravidly obvyčejového mezinárodního práva nebo obecnými zásadami právními upravujícími sukcesi států obecně.²⁵ V tomto případě šlo o daňové výjimky poskytnuté řecké plavební společnosti místními orgány na Krétě v roce 1908 a ponechané v platnosti po připojení ostrova k Řecku (1913), které napadla francouzská společnost jako porušení kontraktu (koncese). Tribunál konstatoval, že „může dojít pouze k závěru, že Řecko, které přijalo protiprávní konání Kréty v její nedávné minulosti jako autonomního státu, je vázáno, jako stát nástupce, převzít na své náklady finanční následky porušení koncesní smlouvy“.²⁶

Podle některých názorů tento nález znamená, že Řecko bylo odpovědné, jak za své vlastní chování po cesi území Kréty, tak za chování spáchané před touto cesí (jako stát nástupce). Tento názor uvedl i J. Crawford jako zvláštní zpravodaj ve své zprávě z roku 1998.²⁷ Naproti tomu jiní autoři tvrdí, že Řecko bylo uznáno odpovědné jen za své vlastní chování po připojení Kréty.²⁸ Zdá se, že nejpřesnější bude hodnocení, že tento nález připustil právní odůvodněnost principu sukcese států do mezinárodní odpovědnosti, i když nejde o silný precedent, protože se jednalo o sdílenou odpovědnost Řeckem.²⁹

2.2 Případy sukcese států ve střední a východní Evropě v 90. letech

Zajímavější jsou tak více případy, které spadají do novějšího období. V druhé polovině 20. století totiž došlo k řadě případů sukcese států, z nichž nastolily i otázku mezinárodní odpovědnosti. Jedná se především o případy, ke kterým došlo v 90. letech ve střední a východní Evropě, rozpad Československa, Jugoslávie a Sovětského svazu, jakož i sjednocení Německa.

Patrně nejznámější z novějších případů je spojen s důsledky rozpadu Československa, které řešil Mezinárodní soudní dvůr ve věci *Gabčíkovo-Nagymaros* (1997). Podle postojů obou nástupnických států a převládajícího názoru nauky šlo o rozdělení státu (*dissolution, dismembratio*). Česká republika i Slovenská republika projevíly v prohlášení obou národních parlamentů (ČNR a SNR) ještě před rozdělením ochotu převzít práva a povinnosti vyplývající z mezinárodních smluv státu předchůdce.³⁰ V případě čl. 5 ústavního

²⁴ Viz Treaty of Peace of Lausanne, signed on 24 July 1923. *L.N.T.S.* Vol. 28, s. 11.

²⁵ Lighthouse Arbitration. *ILR.* 1956, Vol. 23, s. 90.

²⁶ *Ibidem*, s. 92.

²⁷ First Report on State Responsibility (Addendum No. 5), by Mr. James Crawford, 22 July 1998, UN Doc. A/CN.4/490/Add.5, § 282.

²⁸ Srov. MONNIER, J.-P., op. cit., s. 84–85; CZAPLINSKI, W., op. cit., s. 345–346.

²⁹ Srov. STERN, B., op. cit., s. 338–339.

³⁰ Viz Proclamation of the National Council of the Slovak Republic to Parliaments and Peoples of the World (3 December 1992); Proclamation of the National Council of the Czech Republic to all Parliaments and Nations of the World (17 December 1992).

zákona č. 4/1993 Sb. dokonce plyne, že „Česká republika přebírá práva a závazky..., které pro Českou a Slovenskou Federativní Republiku ke dni jejího zániku vyplývaly z mezinárodního práva s výjimkou závazků ... spojených s územím, na které se vztahovala svrchovanost České a Slovenské Federativní Republiky, ale nevztahuje se na ně svrchovanost České republiky.“³¹

MSD měl na základě zvláštní dohody (*compromis*) rozhodnout spor mezi Maďarskem a Slovenskem týkající se Smlouvy mezi Československem a Maďarskem o výstavbě vodního díla Gabčíkovo-Nagymaros (1977). I když se obě strany rozcházel v otázce úspěchu do této smlouvy,³² Soud konstatoval, že Smlouva z roku 1977 má zvláštní povahu zakládající územní režim, a tudíž zůstává platná pro Slovensko (jako nástupnický stát) k 1. 1. 1993.

Soud rozhodl, že před datem úspěchu Československo (stát předchůdce) se dopustilo mezinárodně protiprávního chování a mělo povinnost zaplatit kompenzaci Maďarsku jako poškozenému státu. MSD na základě výkladu preambule Zvláštní dohody dovodil, že Slovensko je jediný nástupnický stát Československa vzhledem k právům a závazkům týkajícím se projektu Gabčíkovo-Nagymaros. Klíčový výrok zní, že „Slovensko tak může být odpovědné zaplatit kompenzaci nejen za své vlastní protiprávní chování, ale také za chování Československa, a je oprávněné, aby dostalo kompenzaci za škodu, kterou neslo Československo, jakož i samo v důsledku protiprávního chování Maďarska“.³³

Aniž by MSD podrobně rozebíral otázku úspěchu států v oblasti mezinárodní odpovědnosti, jednoznačně potvrdil, že povinnost vyplývající z odpovědnosti (kompenzace) i právo na takové odškodnění přechází na stát nástupce bývalé ČSFR, v tomto případě Slovensko. V tomto případě lze konstatovat, že důsledky úspěchu států vzhledem k sekundárním (odpovědnostním) právům a povinnostem byly posuzovány v úzké souvislosti se úspěchem ve vztahu k právům a povinnostem podle dvoustranné smlouvy, jejíž platnost Soud potvrdil.³⁴

I když Maďarsko a Slovensko zaujaly odlišné názory v otázce úspěchu, shodly se na tom, že ač neexistuje obecně úspěchu do mezinárodní odpovědnosti, výjimkou je, když nástupnický stát sám o sobě jednal takovým způsobem, aby na sebe převzal (*as to assume*) porušení práva spáchaná jeho předchůdcem.³⁵ Tento názor potvrdil také prof. P.-M. Dupuy jako advokát Maďarska v ústním vystoupení³⁶ a ve stručné podobě i ve své učebnici.³⁷

Třebaže někteří autoři zdůrazňují zvláštní okolnosti a výjimečnou povahu případu *Gabčíkovo-Nagymaros*, lze konstatovat, že MSD vyvodil logický závěr v situaci, kdy stát, kterému se porušení dané smlouvy přičítalo, zanikl a stát nástupce jasně deklaroval

³¹ Úst. zákon ČNR č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem ČSFR.

³² Slovensko vycházelo z pravidla automatické úspěchu podle čl. 34 Vídeňské úmluvy o úspěchu států ve vztahu ke smlouvám z roku 1978 (viz č. 292/1999 Sb.), kdežto Maďarsko namítalo, že neuznalo Slovensko jako sukcesora Smlouvy z roku 1977, že není stranou Vídeňské úmluvy a že pravidlo automatické úspěchu v jejím čl. 34 není vyjádřením obecného mezinárodního práva.

³³ Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), Judgment of 25 September 1997. *ICJ Reports 1997*, s. 3, § 151.

³⁴ Viz MIKULKA, V. State succession and responsibility. In: J. Crawford – S. Olleson – A. Pellet. *Law of International Responsibility*. Oxford University Press, 2010, s. 295.

³⁵ Viz Reply of the Republic of Hungary. Vol. I, 20 June 1995, § 3.163.

³⁶ Srov. DUMBERRY, P., op. cit., s. 115.

³⁷ Srov. DUPUY, P.-M., op. cit., s. 61.

vůli sukcedovat do této smlouvy. Navíc lze i u jiných případů rozpadu státu vyzozorovat řešení, která svědčí o tom, že odpovědnostní závazky jednoduše nemizí se zánikem původního subjektu.

Rozpad Socialistické federativní republiky Jugoslávie v letech 1991–1992 byl mnohem složitější než konsenzuální rozdělení bývalého Československa, a to i z hlediska právních otázek sukcese. Proces rozpadu Jugoslávie, který začal v červnu 1991, trval řadu měsíců, kdy jednotlivé svazové republiky postupně vyhlášovaly svou nezávislost. Podle názoru Arbitrážní komise pro řešení sporů (Badinterova komise) č. 1 byla SFRJ v procesu rozpadu.³⁸ Ve svém stanovisku č. 8 pak komise k 4. 7. 1992 konstatovala, že tento proces byl ukončen a SFRJ nadále neexistuje.³⁹

Jedním ze zdrojů problémů bylo, že Svazová republika Jugoslávie (Srbsko a Černá Hora) se v roce 1992 prohlásila za pokračovatele bývalé SFRJ. Ostatní bývalé svazové republiky však s tím nesouhlasily a protestovaly. Rada bezpečnosti a Valné shromáždění OSN také v rezolucích ze září 1992 odmítly uznat Svazovou republiku Jugoslávie jako pokračovatele.⁴⁰ Stejný názor přijala i Badinterova komise.⁴¹ Postoj Svazové republiky Jugoslávie se pak změnil až v roce 2000, kdy požádala a byla přijata do OSN jako nový stát.⁴²

Na základě doporučení Badinterovy komise měly nástupnické státy po bývalé Jugoslávii vyřešit otázky týkající se sukcese států dohodou. Po téměř deseti letech se podařilo uzavřít Dohodu o otázkách sukcese (29. 6. 2001) mezi všemi nástupnickými státy.⁴³ Podle preambule tato dohoda byla dosažena po jednáních s cílem určit spravedlivé rozdělení mezi nimi práv, závazků, aktiv a dluhů bývalé SFRJ.⁴⁴ Stojí za zvláštní povšimnutí, že čl. 2 Přílohy F se zvláště zabývá otázkou mezinárodně protiprávního chování bývalé Jugoslávie vůči třetím státům před datem sukcese. Podle tohoto ustanovení „všechny nároky proti SFRJ, které nejsou jinak pokryté touto Dohodou, budou posouzené Stálým společným výborem zřízeným podle čl. 4 této Dohody. Nástupnické státy se budou vzájemně informovat o všech takových nárocích proti SFRJ.“

Tato smluvní formulace naznačuje, že závazky státu předchůdce vůči třetím státům jednoduše nezanikly v důsledku rozpadu SFRJ.⁴⁵ Je zde dokonce vytvořen mechanismus pro řešení sporů. Na druhé straně možnost, že by mohla přejít reparační povinnost z bývalé Jugoslávie na nástupnické státy, ještě neznamená, že k takové sukcesi odpovědnosti skutečně došlo.

Existuje ovšem také rozhodnutí MSD, které se nepřímo týká sukcese v souvislosti s mezinárodní odpovědností, a to v důsledku rozdělení federace (později konfederace) Srbska a Černé Hory. V rozsudku ve věci Aplikace Úmluvy proti genocidii (2007), kde se řešila odpovědnost státu za genocidu, totiž Soud musel určit žalovanou stranu. Konstatoval, že ač události namítané Bosnou a Hercegovinou spadají do období, kdy Srbsko

³⁸ Opinion No. 1, 29 November 1991.

³⁹ Opinion No. 8, 4 July 1992.

⁴⁰ SC Res. 777 (1992), 19 September 1992; GA Res. 47/1 (1992), 22 September 1992.

⁴¹ Opinion No. 10, 4 July 1992.

⁴² GA Res. 55/12 (1 November 2000).

⁴³ Text viz *UNTS*. Vol. 2262, No. 40296, s. 251, nebo *ILM*. 2002, Vol. 41, s. 1–39.

⁴⁴ „... with a view to identifying and determining the equitable distribution amongst themselves of rights, obligations, assets and liabilities of the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia“ (*ibidem*, s. 253).

⁴⁵ Viz DUMBERRY, P., op. cit., s. 121.

a Černá Hora tvořily jeden stát, ke dni rozsudku zůstává Republika Srbsko jako jediná žalovaná.⁴⁶

Stejně řešení přijal MSD v rozsudku o předběžných námitkách v paralelním sporu mezi Chorvatskem a Srbskem (2008), kde také určil Srbsko jako žalovaný stát poté, co došlo k osamostatnění Černé Hory.⁴⁷

V obou těchto případech MSD sice řešil otázku procesního postavení, ale implicitně tím uznal, že může dojít k sukcesi vzhledem k mezinárodní odpovědnosti. Bylo by ostatně nesmyslné, když Soud uznal sukcesi ve vztahu k Úmluvě o předcházení a trestání zločinu genocidia (1948) ze SFRJ na Svazovou republiku Jugoslávie (Srbsko a Černá Hora), aby další změna (rozpad) vedl k zániku případné odpovědnosti za porušení závazků z této smlouvy.

Výslovně se otázka sukcese Srbska do odpovědnosti SFRJ otevřela v ústní části meritorního řízení ve sporu Chorvatsko v. Srbsko v březnu 2014. Profesor J. Crawford (advokát Chorvatska, bývalý člen ILC) uvedl, s odkazem na *Lighthouse Arbitration*, že sukcese může za určitých okolností nastat, jestliže je odůvodněná.⁴⁸ Opačný názor tam prezentoval profesor A. Zimmermann (advokát Srbska), který uvedl vedle jurisdikčních námitek, že jsou lepší argumenty pro to, že nové státy nesukcedují do odpovědnosti. Současně ale argumentoval čl. 2 Přílohy F Dohody o otázkách sukcese (2001), který – jak potvrdil bývalý zvláštní vyjednávač Sir Arthur Watts – upravuje nároky vzniklé ze sukcese do mezinárodní odpovědnosti SFRJ. Takové nároky by však měly být předloženy Stálému společnému výboru, což se v tomto případě nestalo.⁴⁹

Mezi dalšími dokumenty, které mají vztah k sukcesi států bývalé Jugoslávie, je třeba zmínit rozhodnutí Rady EU 2008/784/ES.⁵⁰ Podle čl. 1 odst. 1 tohoto rozhodnutí, „Černá Hora přebírá samostatnou odpovědnost za platby jistiny a úroků, jakož i veškerých nákladů a výdajů souvisejících s uhrazením částky ve výši 6 703 388,62 EUR...“.

Na druhé straně existují i rozhodnutí, která vzhledem k přesně stanoveným podmínkám pro vznik jurisdikce arbitrážního tribunálu nedovozují z rozpadu státu změnu v postavení žalované strany. Tak rozhodčí tribunál v investiční arbitráži *Mytilineos Holdings*

⁴⁶ Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment of 26 February 2007, *ICJ Reports*. 2007, s. 75–76 (paras. 74, 77–78): „The Court observes that the facts and events on which the final submissions of Bosnia and Herzegovina are based occurred at a period of time when Serbia and Montenegro constituted a single State. ... The Court thus notes that the Republic of Serbia remains a respondent in the case, and at the date of the present Judgment is indeed the only Respondent. ... That being said, it has to be borne in mind that any responsibility for past events determined in the present Judgment involved at the relevant time the State of Serbia and Montenegro.“

⁴⁷ Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia and Montenegro), Preliminary Exceptions. Judgment of 18 November 2008. *ICJ Reports*. 2008, § 23–34.

⁴⁸ Public sitting held on Friday 21 March 2014, at 10 a.m., at the Peace Palace, President Tomka presiding, in the case concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia), CR 2014/21, s. 21, § 42: „We say the rule of succession can occur in particular circumstances if it is justified. There is no general rule of succession to responsibility but there is no general rule against it either.“

⁴⁹ Public sitting held on Thursday 27 March 2014, at 3 p.m., CR 2014/22, s. 27, §§ 52–54.

⁵⁰ Rozhodnutí Rady ze dne 2. 10. 2008, kterým se stanoví samostatný závazek Černé Hory a úměrně snižuje závazek Srbska v souvislosti s dlouhodobými půjčkami, které Společenství poskytlo Svazu Srbska a Černé Hory (bývalé Svazové republice Jugoslávie) na základě rozhodnutí Rady 2001/549/ES a 2002/882/ES. *Úřední věstník*. L 296, 10. 10. 2008, s. 8.

SA poznamenal, že po zahájení sporu (duben 2005) došlo (v červnu 2006) k vyhlášení nezávislosti Černé Hory. I když tribunál není povolán, aby rozhodoval o otázkách sukcese států, vzal na vědomí, že se zdá nesporné, že Republika Srbsko bude pokračovat v právním postavení Svazu Srbska a Černé Hory na mezinárodní úrovni.⁵¹ Protože pro jurisdikci rozhodčího tribunálu je rozhodující situace v době zahájení sporu (stranou BIT byly Řecko a SFRJ), došel k závěru, že má jurisdikci ve vztahu k prvnímu žalovanému (Svazu Srbska a Černé Hory), nikoli vůči druhému (Republika Srbsko).⁵²

V mnohém složitější situace se týká rozpadu bývalého Sovětského svazu. Proces rozpadu SSSR, který probíhal v letech 1990–1991, byl završen v prosinci 1991 založením Společenství nezávislých států (CIS). Stalo se tak na základě Minské dohody z 8. 12. 1991 mezi Ruskem, Běloruskem a Ukrajinou, která založila Společenství.⁵³ To pak bylo rozšířeno na 11 států na základě Deklarace z Alma Aty z 21. 12. 1991.⁵⁴ Na základě dohody mezi těmito bývalými sovětskými republikami se Rusko považuje za pokračovatele mezinárodně právní subjektivity SSSR, a to též v mezinárodních organizacích, včetně Rady bezpečnosti OSN. Tento názor sdílí i část nauky.⁵⁵ Součástí CIS se nestaly tři pobaltské státy, které také nejsou považované za nové státy, nýbrž za identické subjekty se státy (Litva, Lotyšsko a Estonsko), které existovaly před anexí SSSR v roce 1940. Gruzie se stala členem Společenství nezávislých států až v roce 1993.

Třebaže z historického a logického pohledu by se konec SSSR měl považovat spíše za rozpad státu než za řadu oddělení (secesí) bývalých svazových republik od Ruska, vzhledem k postoji ostatních států a z praktických důvodů se prosadila právní fikce, že Rusko je pokračovatelem SSSR, a tedy stejným subjektem mezinárodního práva.⁵⁶ Z kontinuity ovšem také vyplývá (vedle trvání účasti v smlouvách a členství v mezinárodních organizacích) to, že stát pokračovatel by měl být odpovědný za mezinárodně protiprávní chování, kterého se dopustil v minulosti. Existuje několik příkladů, které jasně svědčí pro trvání odpovědnosti.

Prvním příkladem jsou dohody týkající se vrácení ukořistěných uměleckých děl. Po vítězství Rudé armády v roce 1945 bylo velké množství uměleckých děl odvezeno z Německa do tehdejšího Sovětského svazu. Ještě před jeho rozpadem byla uzavřena Smlouva mezi SRN a SSSR o dobrých sousedských vztazích a spolupráci (1990), jejíž čl. 16 se týkal restituce kulturního majetku.⁵⁷ Obsah tohoto článku byl potvrzen v čl. 15 Dohody

⁵¹ *Mytilineos Holdings SA v. 1. The State Union of Serbia & Montenegro, 2. Republic of Serbia, Partial Award on Jurisdiction (arbitration under the UNCITRAL Arbitration Rules), Zurich, 8 September 2006, § 158.*

⁵² *Ibidem*, §§ 169, 172.

⁵³ *Viz UN Doc. A/46/771 (13. 12. 1991).*

⁵⁴ *Viz UN Doc. A/46/60 (30. 12. 1991).*

⁵⁵ Srov. např. MULLERSON, R. *Law and Politics in Succession of States: International Law on Succession of States.* In: G. Burdeau – B. Stern (eds). *Dissolution, continuation et succession en Europe de l'Est.* Paris: Cedin-Paris I, 1994, s. 19; KOSKENNIEMI, M. – LETHO, M. *La succession d'Etats dans l'ex-URSS, en ce qui concerne particulièrement les relations avec la Finlande.* *AFDI* 1992, Vol. 38, s. 189–190.

⁵⁶ Srov. DUMBERRY, P., op. cit., s. 152; EISEMANN, P. M. *Rapport du Directeur de la section de langue française du Centre.* In: P. M. Eisemann – M. Koskenniemi. *State Succession: Codification Tested Against the Facts.* The Hague: ADI, Martinus Nijhoff, 2000, s. 40.

⁵⁷ Art. 16: „The Federal Republic of Germany and the Union of Soviet Socialist Republics will seek to ensure the preservation of cultural treasures of the other side in their territory. They agree that missing or unlawfully removed art treasures which are located in their territory will be returned to the owners or their legal successors.“ (*viz ILM* 1991, Vol. 30, s. 505).

mezi vládou SRN a vládou Ruské Federace o kulturní spolupráci (1992).⁵⁸ Jednání mezi dvěma státy o restituci uměleckých děl však byla dosud neúspěšná.

Dalším příkladem pokračující odpovědnosti v souvislosti se sukcesí státu (někdy však považované jen za změnu vlády) je osud ruských obligací vydaných carským Ruskem po revoluci v roce 1917 a následném vzniku Sovětského svazu (1922). Revoluce vedla nejen ke změně vlády a režimu v Rusku, ale následně i ke zmenšení území oproti původní říši. V každém případě byl však SSSR považován za totožný subjekt s ruským státem. V po-revolučním Rusku došlo ke znárodnění (včetně majetku zahraničních vlastníků) a nová sovětská vláda odmítala poskytnout kompenzaci a zaplatit za znárodněné dluhopisy vydané ve Francii. K vyřešení finančních nároků došlo až po 80. letech podepsáním Dohody z 27. května 1997 mezi vládou Francie a vládou Ruské Federace o konečném vyřešení vzájemných finančních a majetkových pohledávek vzniklých před 9. květnem 1945.⁵⁹ Dohoda stanovila, že Rusko zaplatí Francii 400 milionů USD jako konečné vypořádání za majetkové nároky Francie nebo jejích státních příslušníků. Je zřejmé, že předchozí vyvlastňovací opatření bez kompenzace byla mezinárodně protiprávní. Precedentní hodnotu poněkud snižuje fakt, že – jak tomu u podobných náhradových dohod bývá – částka v dohodě je platba *ex gratia*, tj. bez uznání právní odpovědnosti.⁶⁰

Jiným příkladem možné odpovědnosti Ruska jako pokračovatele bývalého SSSR je litevský zákon o kompenzaci za škodu vyplývající z okupace SSSR (2000).⁶¹ Tento zákon se vztahuje na škody, ke kterým došlo v období okupace Litvy v letech 1940–1990. Zákon zmocňuje (čl. 2) vládu Litvy, aby předložila odhad škod způsobených sovětskou okupací a zahájila jednání s Ruskem o kompenzaci. Rusko však odmítlo jednání a popírá myšlenku kompenzace.⁶²

Mnohem pozitivnější příklady uplatnění mezinárodní odpovědnosti za činy způsobené státem předchůdcem představuje sjednocení Německa, přesněji začlenění nových spolkových zemí (bývalé NDR) do Spolkové republiky Německo. V této souvislosti bylo přijato několik smluvních instrumentů, které řeší převzetí odpovědnosti za některé škody způsobené bývalou NDR.⁶³

Prvním důkazem o možném převzetí odpovědnosti SRN za mezinárodně protiprávní chování bývalé NDR je již Smlouva o ustavení německé jednoty (1990), podle jejíhož čl. 24 odst. 1 „nároky a dluhy“ (*claims and liabilities*) vyplývající z výkonu státních funkcí NDR budou po začlenění východních spolkových zemí řešeny spolkovým ministrem financí.⁶⁴

⁵⁸ Srov. GATTINI, A. Restitution by Russia of Works of Art Removed from German Territory at the End of the Second World War. *EJIL*. 1996, Vol. 7, No. 1, s. 66–88.

⁵⁹ Viz Loi No. 97–1160, J.O.R.F., 15. 5. 1998. Blíže srov. EISEMANN, P. M. Emprunts russes et problèmes de succession d'Etats. In: P. Juillard – B. Stern (eds). *Les emprunts russes et le règlement du contentieux financier franco-russe*. Paris: Pedone (Cahiers interanationaux No. 16), 2002, s. 53–78.

⁶⁰ Srov. SHAHRJERDI, P. L'indemnisation à raison des mesures soviétiques de nationalization ou d'expropriation à l'encontre de biens français. In: P. Juillard – B. Stern (eds). *Les emprunts russes...*, s. 89–120.

⁶¹ Viz anglický text zákona z 13. 6. 2000, dostupné z: <<http://www.lrs.lt>>.

⁶² Srov. blíže MÄLKSOO, L. State Responsibility and the Challenge of the Realist Paradigm: the Demand of Baltic Victims of Soviet Mass Repressions for Compensation from Russia. *Baltic YIL*. 2003, Vol. 3, s. 57–76; ZIEMELE, I. State Continuity, Succession and Responsibility: Reparations to the Baltic States and their Peoples. *Baltic YIL*. 2003, Vol. 3, s. 165–189.

⁶³ Viz DUMBERRY, P., op. cit., s. 84 an.

⁶⁴ Viz Treaty on the Establishment of German Unity, 31 August 1990. *ILM*. 1991, Vol. 30, s. 457. Srov. např. OETER, S. German Unification and State Succession. *ZaöRV*. 1991, Vol. 51, No. 2, s. 381.

Jednou z nedořešených otázek, která zůstala po sjednocení Německa, bylo odškodnění za vyvlastněný majetek na území NDR. Až na několik dohod o globálním odškodnění (*lump sum agreements*) NDR po celou dobu své existence odmítala poskytnout kompenzaci za znárodněný majetek. Teprve v posledním období před znovusjednocením Německa byl v NDR přijat zákon o vyřešení otevřených majetkových otázek (29. 6. 1990).

V souvislosti s tím byla přijata SRN a NDR Společná deklarace o řešení zbývajících otázek majetkových práv (15. 6. 1990).⁶⁵ Podle části 3 Společné deklarace by majetek konfiskovaný po roce 1949 měl být vrácen původním vlastníkům. Tato restituce se ovšem nevztahovala na vyvlastnění, k nimž došlo na území NDR v době sovětské vojenské okupace (1945–1949). Společná deklarace se pak stala součástí Smlouvy o ustavení německé jednoty (v Příloze III).

Stojí za povšimnutí, že otázkou sukcese států se zabýval v roce 1999 i Spolkový správní soud. Tento soud sice odmítl odpovědnost SRN za mezinárodně protiprávní chování (vyvlastnění majetku) spáchané bývalou NDR vůči nizozemskému občanovi, ale uznal, že po sjednocení Německa nesplněné závazky NDR zaplatit kompenzaci poškozenému jednotlivci přešly na nástupnický stát.⁶⁶

Další výrazný příklad převzetí odpovědnosti za činy státu předchůdce nástupnickým státem je Dohoda o urovnání majetkových nároků mezi SRN a USA (1992). Po navázání diplomatických styků mezi USA a NDR (1974) mělo dojít k jednání o nárocích a jiných nevyřešených majetkových otázkách. Když k dohodě o kompenzaci s NDR nedošlo, USA přijaly v roce 1976 zákon o „*Claim Program*“, na základě kterého Federální komise pro řešení nároků uznala do roku 1981 celkem 1899 nároků amerických občanů, korporací a fondů. Až po sjednocení Německa došlo k podpisu náhradové dohody mezi SRN a USA (13. 5. 1992).⁶⁷ Tato dohoda pokrývá nároky příslušníků USA vyplývající ze znárodnění, vyvlastnění a jiných opatření proti majetku příslušníků USA před 18. 10. 1976, pokryté programem pro NDR zřízeným zákonem z 18. 10. 1976. To znamená, že dohoda pokrývá mezinárodně protiprávní chování spáchané NDR v letech 1949–1976.

Celkově lze předběžně uzavřít, že praxe SRN v 90. letech jasně prokázala, že nástupnický stát souhlasil s převzetím závazků vyplývajících z mezinárodně protiprávního chování státu předchůdce vůči třetímu státu, popřípadě též vůči nestátním aktérům (jednotlivcům). Obecně lze najít i mezi autory jinak skeptickými k sukcesi států vzhledem k odpovědnosti silnou podporu pro názor, že v případě dobrovolného spojení se neuplatní princip (či spíše doktrína) ne-sukcese.⁶⁸ Někteří autoři logicky zdůvodňují, že v případech spojení států by mělo dojít k přechodu závazků plynoucích ze spáchání mezinárodně protiprávního chování, když stát nástupce přebírá všechna práva předchůdců. V těchto případech by odpovědnostní závazky měly být posuzovány jako smluvní dluhy.⁶⁹

⁶⁵ Viz *BGBL* 1990, Vol. II, s. 1237.

⁶⁶ Rozhodnutí z 1. 7. 1999. *BVerwG* 7 B 2.99. Blíže srov. DUMBERRY, P., op. cit., s. 90.

⁶⁷ Agreement between the Government of the Federal Republic of Germany and the United States of America Concerning the Settlement of Certain Property Claims. *UNTS*. Vol. 1911, s. 27.

⁶⁸ Srov. BROWNLIE, I. *Principles of Public International Law*. 8th ed. (by J. Crawford). Oxford University Press, 2012, s. 703.

⁶⁹ Viz CZAPLINSKI, W. State Succession and State Responsibility. *Canadian YBIL*. 1990, 28, s. 357: „In these cases delictual obligations should be treated as contractual debts.“

3. PRÁVO NA REPARACI V PŘÍPADĚ SUKCESE STÁTŮ

Jedním z důvodů pro odmítnutí obecného pravidla vylučujícího sukcesi v mezinárodní odpovědnosti států je postupující trend humanizace mezinárodního práva, který mimo jiné též klade důraz na reparaci škod utrpěných jednotlivci, ať již prostřednictvím diplomatické ochrany, nebo přes jiné odškodňovací mechanismy.⁷⁰

3.1 Právo na reparaci v případě újmy utrpěné příslušníkem státu předchůdce

Bylo by jistě možné uvádět právní argumenty a příklady z praxe států pro přechod práva na reparaci na nástupnický stát i v případě škod způsobených státu předchůdci třetím státem, které obecně spíše vyznívají ve prospěch sukcese.⁷¹ Vzhledem k rozsahu tohoto příspěvku se ale raději podíváme na uplatňování odpovědnostních nároků v případech mezinárodně protiprávního chování, které postihlo občana (příslušníka) státu předchůdce.

V těchto případech ovšem platí, že odpovědnost státu nemůže být uplatňována jinak, než v souladu s aplikovatelným pravidlem týkajícím se příslušnosti nároku, což potvrzuje ostatně čl. 44(a) Článků ILC o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování.⁷² Podle komentáře Komise zde nešlo o rozpracování pravidla státní příslušnosti, které bylo podrobněji řešeno v návrhu článků o diplomatické ochraně.⁷³

V rámci pravidel diplomatické ochrany jde o tradiční podmínku „trvajících státní příslušnosti“ (*continuous nationality*), která požaduje, že ochraňovaná osoba musela mít příslušnost daného státu v době újmy (spáchání mezinárodně protiprávního chování) a také v době uplatnění nároku ochraňujícím státem. Toto tradiční pravidlo bylo potvrzeno Stálým dvorem mezinárodní spravedlnosti ve věci *Panevezys-Saldutiskis Railway* (1939).⁷⁴ Již tehdy, v meziválečném období, však nebylo toto pravidlo přijímáno bez kritiky. Soudce van Eysinga ve svém separátním vótu k tomuto rozsudku napsal, že toto pravidlo by nemělo bránit novému státu nebo státu, který získal část nového území, aby převzal jakýkoli nárok některého z jeho nových občanů vzhledem k újmě utrpěné před změnou občanství.⁷⁵

Podobný názor uplatnili v individuálním stanovisku ve věci *Barcelona Traction* (1970) soudci Fitzmaurice⁷⁶ a Jessup.⁷⁷ Podle nich se pravidlo trvajících státní příslušnosti neuplatňuje v kontextu sukcese států.

V odborné literatuře také bylo toto pravidlo široce kritizováno, protože při striktní aplikaci vedlo k nespravedlivým důsledkům. Zejména bylo poukazováno, že v případech

⁷⁰ V obecnosti srov. ŠTURMA, P. (ed.) a kol. Odškodňování v mezinárodním právu. *Studie z mezinárodního práva*. Praha: PF UK, 2013, č. 5(28).

⁷¹ Srov. DUMBERRY, P., op. cit., s. 335–336.

⁷² Viz Report of the ILC, Fifty-third session, 2001, GAOR, Suppl. No. 10, A/56/10, s. 304: „The responsibility of a State may not be invoked if: (a) the claim is not brought in accordance with any applicable rule relating to the nationality of claims; ...“

⁷³ Viz komentář, *ibidem*, s. 305, § 2.

⁷⁴ *Panevezys-Saldutiskis Railway case*, Judgment of 28 February 1939, *PCIJ*, Series A/B, No. 76.

⁷⁵ *Ibidem*, s. 35.

⁷⁶ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Ltd. (Second Phase)*, Belgium v. Spain, Judgment of 5 February 1970, *ICJ Reports*. 1970, s. 100–101.

⁷⁷ *Ibidem*, s. 203.

hromadné změny občanství, nebo změny, která nezávisí na dobrovolném rozhodnutí, by pravidlo trvající státní příslušnosti nemělo mít místo.⁷⁸ Někteří autoři se vyslovovali pro úplné opuštění tohoto pravidla.⁷⁹

Za této situace proto ani nepřekvapí, že při kodifikaci pravidel diplomatické ochrany Komise pro mezinárodní právo v článku 5 sice zachovala tradiční pravidlo trvající státní příslušnosti fyzických osob, ale v podobě oslabené výjimkou. Ta stanoví, že „stát může vykonat diplomatickou ochranu vzhledem k osobě, která je jeho občanem k datu oficiálního uplatnění nároku, ale nebyla občanem k datu újmy, za předpokladu, že osoba měla občanství státu předchůdce...“.⁸⁰

Podobně modifikované pravidlo trvající příslušnosti se vztahuje na právnické osoby, respektive společnosti (*corporation*) v článku 10 návrhu ILC, kde je výjimka pro příslušnost státu předchůdce zabudovaná přímo do pravidla v odst. 1 tohoto článku.⁸¹ Je zřejmé, že výjimka pro případy sukcese států byla potvrzena pro diplomatickou ochranu fyzických osob i právnických osob.

3.2 Případy reparace újmy jednotlivců při sukcesi států po 1. světové válce

Mezinárodní arbitrážní praxe obsahuje více příkladů rozhodnutí, kdy nástupnický stát uplatnil nárok, přičemž pravidlo kontinuity občanství se neaplikovalo. První případy spadají do 20. let minulého století, poslední na jeho konec.

Ve věci *Pablo Nájera* rozhodovala Francouzsko-mexická arbitrážní komise o diplomatické ochraně ze strany Francie ve prospěch tohoto občana, narozeného v Libanonu, který utrpěl újmu v Mexiku v důsledku akcí mexických revolucionářů v roce 1916, tedy ještě v době, kdy měl státní příslušnost Osmanské říše.⁸²

Tribunál rozhodl o přípustnosti diplomatické ochrany ze dvou důvodů. Podle názoru předsedy tribunálu Verzijla se pravidlo trvající státní příslušnosti neaplikovalo, protože okolnosti případu ukazují, že strany sporu měly opačný úmysl.⁸³ Kromě toho ale tento případ obsahuje také argument, že pravidlo trvající příslušnosti by se mělo aplikovat méně striktním způsobem v daném případě, kdy nešlo o dobrovolnou změnu, ale o hromadnou změnu státní příslušnosti na základě sukcese států.⁸⁴

Dalším případem, který potvrzuje přípustnost diplomatické ochrany v kontextu sukcese států, byla arbitráž mezi Finskem a Velkou Británií ve věci *Finnish Shipowners*.⁸⁵

⁷⁸ Srov. např. O'CONNELL, D. P. *International Law*. Vol. II. London: Stevens & Sons, 1970, s. 1035–1036; VISSCHER, Ch. De. *Cours general de droit international public*. RCADI. 1972, II, Vol. 136, s. 166.

⁷⁹ Srov. např. ORREGO VICUÑA, F. *The Changing Law of nationality of Claims*. Interim Report. In: *ILA, London Conference (2000), Committee on Diplomatic Protection of Persons and Property*, s. 37; WYLER, E. *La règle dite de la continuité de la nationalité dans le contentieux international*. Paris: PUF, 1990, s. 133–134.

⁸⁰ Report of the ILC, Fifty-eighth session, 2006, GAOR, Suppl. No. 10, A/61/10, s. 35: „2. Notwithstanding paragraph 1, a State may exercise diplomatic protection in respect of a person who is its national at the date of the official presentation of the claim but was not a national at the date of injury, provided that the person had the nationality of a predecessor State or lost his or her previous nationality and acquired, for a reason unrelated to the bringing of the claim, the nationality of the former State in a manner not inconsistent with international law.“

⁸¹ *Ibidem*, s. 55: „1. A State is entitled to exercise diplomatic protection in respect of a corporation that was a national of that State, or its predecessor State...“

⁸² *Pablo Nájera* (France) v. United Mexican States, Decision No. 30-A, 19 October 1928. *UNRIIAA*. Vol. V, s. 466.

⁸³ *Ibidem*, s. 487.

⁸⁴ *Ibidem*, s. 488.

V tomto případě v době protiprávního chování Finsko ještě nebylo nezávislým státem (před rokem 1917) a poškození měli ruské, nikoli finské občanství. Přesto Británie nenařadila pravidlo trvajících státní příslušnosti, a tak rozhodce implicitně potvrdil, že nový stát může uplatnit nárok na náhradu škody, která vznikla v době, kdy poškození občané nebo právnická osoba ještě neměli jeho státní příslušnost.

Podobné problémy řešily po 1. světové válce smíšené rozhodčí tribunály (*Mixed Arbitral Tribunals*) zřízené na základě Versailleské mírové smlouvy (1919) mezi mocnostmi spojenými a sdruženými (*Allied and Associated Powers*) a Německem, respektive na základě dalších mírových smluv uzavřených s poraženými, tzv. centrálními mocnostmi.⁸⁶

Tyto smíšené tribunály byly podobné v tom, že všechny měly jurisdikci nad třemi typy nároků na náhradu materiální škody utrpěné jednotlivci, a to: (a) nároky mezi jednotlivci vyplývající z jejich předválečných vztahů, včetně smluvních dluhů;⁸⁷ (b) nároky příslušníků Spojenců proti Německu a jiným „centrálním mocnostem“ za škody způsobené na německém území vyplývající z mimořádných válečných opatření přijatých Německem (a dalšími „centrálními mocnostmi“) za války vůči majetku, právům a zájmům jednotlivců;⁸⁸ (c) nároky příslušníků „centrálních mocností“ za opatření, včetně vyvlastnění, přijatá novými státy, které vznikly v důsledku války a rozpadu některých mnohonárodních říší.⁸⁹

⁸⁵ Claim of Finnish Shipowners against Great Britain in respect of the Use of Certain Finnish Vessels During the War (Finland v. UK), Award of 9 May 1934. *UNRIIA*. Vol. III, s. 1481.

⁸⁶ Saintgermainská mírová smlouva (1919) s Rakouskem, Mírová smlouva z Neuilly (1919) s Bulharskem, Triantská mírová smlouva (1920) s Maďarskem a Lausannská mírová smlouva (1923) s Tureckem.

⁸⁷ Viz čl. 296 Versailleské smlouvy: „Tyto druhy peněžních závazků budou vyrovnávány prostřednictvím úřadů verifikačních a kompenzačních, které budou zřízeny každou z Vysokých smluvních stran do tří měsíců po notifikaci vzpomenuté v odstavci e) níže:

1. dluhy splatné před válkou, jimiž jsou povinni příslušníci jedné ze smluvních mocností, sídlící na území této mocnosti, příslušníkům mocnosti protivné, sídlící na území této mocnosti;
2. dluhy dospělé za války, jimiž jest někdo povinen příslušníkům některé ze smluvních mocností, sídlícím na území této mocnosti, a jež vyplývají z transakcí nebo smluv ujednaných s příslušníky protivné mocnosti, sídlícími na území této mocnosti, a jejichž vymáhání bylo úplně nebo částečně přerušeno následkem stavu válečného;
3. úroky před válkou neb za války dospělé a dlužné příslušníku některé ze smluvních mocností, jež vyplývají z cenných papírů vydaných protivnou mocností, předpokládajíc, že vyplácení těchto úroků vlastním příslušníkům této mocnosti nebo neutrálním nebylo po dobu války zastaveno;
4. jistiny, které se staly splatnými před válkou nebo za války a které mají býti vyplaceny příslušníkům některé smluvní mocnosti, představující cenné papíry vydané protivnou mocností, předpokládajíc, že vyplácení takovéhoho kapitálu vlastním příslušníkům této mocnosti neb neutrálním nebylo po dobu války zastaveno.“

⁸⁸ Viz čl. 297e Versailleské smlouvy: „Příslušníci mocností spojených nebo sdružených budou míti právo na náhradu škod nebo újem, které byly způsobeny jejich majetku, právu nebo zájmům, počítajíc v to i společnosti nebo družstva, v nichž byli zúčastněni na území německém, jakým bylo dne 1. srpna 1914, buď mimořádnými opatřeními válečnými anebo opatřeními disposičními, o nichž jest řeč v paragrafu 1 a 3 v příloze. Reklamacce podané v té příčině od těchto příslušníků budou vyšetřeny a bude peněz náhrad určen smíšeným soudem rozhodčím, stanoveným v Oddíle VI anebo rozhodčím, jmenovaným od tohoto soudu. Náhrady půjdou na vrub Německa a mohou býti hrazeny ze jmění německých příslušníků, kteří jsou na území anebo pod kontrolou státu, jemuž přísluší reklamant. Tento majetek může býti prohlášen za zástavu, ručící za závazky nepřátelské, za podmínky stanovených v paragrafu 4 připojené přílohy. Tato náhrada může býti splacena mocností spojenou anebo sdruženou a peněz bude připsán Německu dluhem.“

⁸⁹ Viz čl. 297h Versailleské smlouvy: „... Jestliže byly provedeny likvidace v nových státech, které podpisují tuto smlouvu jako mocnosti spojené a sdružené, nebo ve státech, které nejsou účastny náhrad, jež má platiti Německo, musí býti výtěžek likvidací provedených v těchto státech vyplacen přímo vlastníkům, při čemž arci práva daná komisí reparační touto smlouvou, a zejména články 235 a 260, zůstávají vyhrazena. Dokáže-li

Vzhledem k tomu, že řada nových států vznikla až po válce (Československo, Polsko, Království Srbů, Chorvatů a Slovinců, Finsko, Litva, Lotyšsko a Estonsko, jakož i zakavkazské republiky Arménie, Ázerbájdžán a Gruzie, které se ovšem zanedlouho staly součástí SSSR), striktní aplikace pravidla trvající státní příslušnosti by občany těchto států zbavila možnosti předložit nárok na odškodnění, protože v době škody měli příslušnost států předchůdců. Proto smíšené rozhodčí tribunály podaly takový výklad článku 304 (b) Versailleské smlouvy,⁹⁰ který umožnil příslušníkům mocností spojených a sdružených předkládat nároky, i když neměli příslušnost těchto států v době vzniku škody.

Judikatura smíšených rozhodčích tribunálů stanovila pravidlo, podle kterého by osoba měla být považovaná za příslušníka mocností spojených a sdružených, jestliže měla tuto příslušnost v době vstupu v platnost Versailleské smlouvy (tj. v lednu 1920).⁹¹

Určitým problémem bylo, když v případech některých nově vzniklých států (na základě Versailleské smlouvy) se bývalí příslušníci Rakouska-Uherska stali formálně občany nových států až po vstupu v platnost pozdějších mírových smluv. Tak tomu bylo např. v případě Československa, kdy se tito jednotlivci formálně stali československými příslušníky až po vstupu v platnost Saintgermainské smlouvy (v červenci 1920). Německo-československý smíšený tribunál však rozhodl, že má jurisdikci nad těmito nároky, protože československá příslušnost *de facto* vznikla se vznikem státu podle Versailleské smlouvy a tudíž existovala před vstupem v platnost Saintgermainské smlouvy.⁹²

3.3 Moderní praxe odškodňování jednotlivců při sukcesi států

Mezi nejvýznamnější novodobé judiciální orgány, které rozhodovaly nároky států předkládané v zájmu poškozených občanů a právnických osob, bezesporu patří Kompenzační komise OSN (*United Nations Compensation Commission*), která byla vytvořena k řešení nároků vzniklých v důsledku invaze a okupace Kuvajtu ze strany Iráku.⁹³

Kompenzační komise pak v roce 1992 přijala rozhodnutí č. 10, podle kterého „v případě vlád existujících na území bývalého federálního státu, může jedna taková vláda předložit nároky jménem občanů, společností nebo jiných entit jiné vlády, jestliže s tím obě vlády souhlasí“.⁹⁴ Toto rozhodnutí bylo přijato v době, kdy již docházelo k rozpadu SSSR a Jugoslávie a několik měsíců před rozdělením Československa.

vlastník před smíšeným rozhodčím soudem, který se zavádí Oddílem VI této Části, anebo před rozhodčím, kterého pojmenuje tento soud, že podmínky prodejové nebo opatření učiněná státem, o který jde, nesrovnávají se s jeho obecným zákonodárstvím, byly nespravedlivým způsobem na újmu ceně, soud nebo rozhodčí budou moci přiznat slušnou náhradu oprávněnému u, kterou zaplatí onen stát.“

⁹⁰ „Kromě toho budou všechny spory jakéhokoli rázu týkající se smluv uzavřených dříve, než nabyla působnosti tato smlouva mezi příslušníky mocností spojených a sdružených a příslušníky německými, vyřizovány smíšeným rozhodčím soudem, vyjímají se však spory, které podle zákonů mocností spojených, sdružených nebo neutrálních spadají pod příslušnost státních soudů těchto mocností.“

⁹¹ Viz např. *National Bank of Egypt v. German Government and Bank für Handel und Industrie*, UK – Germany M.A.T., 14 December 1923 and 31 May 1924. *Recueil des décisions des tribunaux arbitraux mixtes*. Vol. IV, s. 233.

⁹² Viz např. *Loy & Markus v. Empire Allemand & Deutsch Ostafrikanische Bank A.G.*, German-Czechoslovak M.A.T., 27 April 1923. *Recueil des décisions des tribunaux arbitraux mixtes*. Vol. III, s. 1007–1009.

⁹³ Odpovědnost Iráku za škody byla potvrzena rezolucí Rady bezpečnosti OSN 687 (1991) a UNCC byla vytvořena jako pomocný orgán RB OSN rez. 692 (20. 5. 1991).

⁹⁴ Viz Decision Taken by the Governing Council of the United Nations Compensation Commission at the 27th Meeting, Sixth Session, 26 June 1992. *Srov. CROOK, J. The United Nations Compensation Commission: A New Structure to Enforce State Responsibility. AJIL*. 1993, Vol. 87, s. 151–152.

Rozhodovací praxe UNCC jasně ukazuje, že se netrvalo na pravidle trvající státní příslušnosti, ale nástupnickým státům bylo umožněno, aby dosáhly kompenzace jménem svých nových občanů. To byl i případ bývalého Československa, které ještě před rozpadem předložilo několik nároků, jež však nebyly vyřešené do 31. 12. 2012. V jednom případě Správní rada UNCC prostě rozhodla, že nároky byly původně předloženy ČSFR, ale přiznaná kompenzace má být vyplacena vládě Slovenské republiky.⁹⁵ V jiném rozhodnutí bylo výslovně uvedeno, že „tyto nároky byly předloženy předtím, než Česká a Slovenská Federativní Republika přestala existovat. Přiznané kompenzace mají být vyplaceny vládám České republiky a Slovenské republiky.“⁹⁶

Další příklady se vztahují k odškodňování obětí nacistického režimu za 2. světové války. V poválečném období přistoupila SRN postupně k odškodňování obětí. Prvním příkladem byla Dohoda o odškodnění mezi SRN a Izraelem (1952),⁹⁷ tedy státem, který neexistoval před rokem 1948, týkající se obětí, které v době nacistické perzekuce byly občany Německa nebo jiných evropských států (např. Polska). Poté následovala řada vnitrostátních předpisů, kterými Německo vytvořilo fondy pro odškodňování obětí nacistické perzekuce a později také otrockých a nucených prací během války. Prvním z nich byl Spolkový zákon o odškodňování obětí národně-socialistické perzekuce (tzv. BEG, 1953). Následoval tzv. „*Hardship Fund*“ (1980), který odškodňoval oběti nacismu, jež utrpěly těžké zdravotní poškození, a proto se nacházely v obzvláště tíživé situaci, Fond zřízený podle článku 2 Dohody o vyhlášení a výkladu smlouvy o sjednocení (1990), určený pro důchody obětí nacistické perzekuce po začlenění NDR do SRN, a Fond pro střední a východní Evropu (1998).⁹⁸

Vyvrcholením tohoto procesu bylo přijetí zákona k vytvoření Nadace „Paměti, odpovědnosti a budoucnosti“, podle kterého německá vláda a německé firmy společně poskytly prostředky pro odškodnění osob, které vykonávaly otrocké práce v koncentračních táborech, nebo jiných místech internace či ghettech.⁹⁹ Na závěrečném plenárním setkání k přípravě Nadace bylo přijato Společné prohlášení (*Joint Statement*), podepsané Německem, USA, Běloruskem, Českou republikou, Izraelem, Polskem, Ruskou federací, Ukrajinou, Nadační iniciativou německých podniků a židovskou organizací *Claims Conference*.¹⁰⁰

Skutečnost, že některé z podepsaných států, které vyjednávaly o odškodnění pro své občany, neexistovaly v době protiprávního chování, nijak nebránila (a Německo nenamítalo) tomu, aby uplatnily nároky za své občany, kteří neměli jejich občanství v době vzniku újmy.

⁹⁵ Decision Concerning the First Instalment of Claims for Serious Personal Injury or Death (Category B Claims) taken by the Governing Council of the United Nations Compensation Commission at its 43rd meeting, 26 May 1994, Decision No. 20, UNCC Governing Council, UN Doc. S/AC.26/Dec.20 (1994).

⁹⁶ Decision Concerning the First Instalment of Claims for Departure from Iraq or Kuwait (Category A Claims) taken by the Governing Council of the United Nations Compensation Commission at its 46th meeting, 20 October 1994, Decision No. 22, UNCC Governing Council, UN Doc. S/AC.26/Dec.22 (1994).

⁹⁷ Agreement between the State of Israel and the Federal Republic of Germany on Compensation. *UNTS*. Vol. 162, s. 205.

⁹⁸ Srov. DUMBERRY, P., op. cit., s. 387–388.

⁹⁹ Viz Gesetz zur Errichtung Einer Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“. *BGBL* 2000, Vol. I, s. 1263. Viz též: <<http://www.stiftung-evz.de>>. Srov. MURPHY, S. D. Implementation of German Holocaust Claims Agreement. *AJIL*. 2003, Vol. 97, s. 692–695.

¹⁰⁰ The Joint Statement (17. 7. 2000). *BGBL*. Vol. II, s. 1383 an.

Podobné řešení bylo přijato ze strany Rakouska, které také v roce 2000 přijalo „zákon o Fondu usmíření“¹⁰¹ a v souvislosti s tím podepsalo dohody s šesti zeměmi střední a východní Evropy (Bělorusko, Česká republika, Maďarsko, Polsko, Ruská federace a Ukrajina). Lze konstatovat, že polovinu z nich tvoří nové státy, v důsledku sukcese po rozpadu SSSR a Československa.¹⁰²

Jedná se tak o další příklad toho, že při sukcesi států se neuplatní pravidlo trvající státní příslušnosti a nástupnický stát může uplatnit odpovědnostní nároky ve prospěch jednotlivců, kteří v době škody neměli jeho občanství.

ZÁVĚR

Tato studie se pokusila ukázat, že často uváděné tvrzení o tom, že neexistuje sukcese států v oblasti odpovědnosti za mezinárodně protiprávní chování, již neodpovídá současnému stavu mezinárodního práva. Po přehledu názorů nauky na tuto vysoce zajímavou a kontroverzní problematiku se studie zaměřila na dvě hlavní otázky. Zaprvé, existuje pravidlo mezinárodního práva *vylučující* v případě sukcese států přechod odpovědnosti (tj. sekundární, odpovědnostní *povinnosti*) na nástupnický stát? Zde rozbor praxe států a mezinárodní judikatury prokázal, že takové *obecné* pravidlo *neexistuje*. V mnoha případech se naopak prokázala sukcese do odpovědnosti, zejména ve spojení se sukcesí státu ve vztahu ke smlouvám a státním dluhům. Ovšem praxe států není natolik jednotná, aby bylo možné dovést opak, tedy že ve *všech* případech dochází k *sukcesi*. Zadruhé, může nový stát (sukcesor) uplatňovat odpovědnostní *nárok* na odškodnění, a to za škody utrpěné jeho dnešními občany v době, kdy měli ještě příslušnost státu předchůdce? Na základě analýzy mezinárodní judikatury a praxe států lze na tuto otázku odpovědět kladně. V těchto situacích lze již hovořit o novém pravidle mezinárodního práva, které bylo potvrzeno (jako výjimka z požadavku trvající státní příslušnosti) v návrhu článků o diplomatické ochraně, přijatém Komisí pro mezinárodní právo (2006).

Článek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., RVO: 68378122.

prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i.
Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze

¹⁰¹ Federal Law Concerning the Fund for Voluntary Payments by the Republic of Austria to Former Slave Laborers and Forced Laborers of the National Socialist Regime (dostupné z. <<http://www.reconciliationfund.at>>).

¹⁰² Srov. DUMBERRY, P., op. cit., s. 386–387.

Pavel Šturma

**State Succession in Respect of International Responsibility:
a New Codification Task?**

Abstract: The study aims at demonstrating that the traditional thesis of non-succession in the field of State responsibility for internationally wrongful acts does not correspond to the current status of international law. Starting from the survey of doctrinal views on this highly interesting and controversial issue, the study focuses on two main questions. First, is there a rule of international law excluding in cases of State succession any transfer of responsibility (i.e. secondary obligation) to a successor State? The analysis of State practice and international case-law shows a lack of such a general rule. To the contrary, in many cases it appears that there was a succession in relation to responsibility, in particular in connection with State succession in respect of treaties and State debts. However, the practice is not uniform enough to allow for the opposite conclusion that there is State succession in all cases. Second, can a successor State present a claim to reparation on behalf of its nationals for damage suffered at the time when they had a nationality of a predecessor State? This question can be answered by affirmative. In such cases, it is possible to assert a new rule of international law, confirmed – as an exception from the rule of continuous nationality – in draft Articles on diplomatic protection, adopted by the UN International Law Commission (2006).

Key words: State succession, State responsibility, diplomatic protection, transfer of obligations, claims to reparation