

Problémy svrchovanosti a nezávislosti miniaturního státu na příkladu Monackého knížectví

Jiří Malenovský*

Abstrakt: Článek postupně analyzuje státnost Monackého knížectví v obecném mezinárodním právu; projevy a důsledky střetů knížecí suverenity se svrchovaností lidu; omezení při výkonu svrchovaných práv uložená v minulosti Knížectví bilaterálními smlouvami s Francií, jež mají v Monaku ústavní sílu; ústavní a mezinárodně-právní souvislosti integrace Monaka do mezinárodních institucí a organizací, zejména do Rady Evropy, a unijní rozměr monacké státnosti. Článek poukazuje na všemožné zvláštnosti této státnosti, jejichž příčinou jsou výjimečně miniaturní parametry monackého státu, ať už jde o pojem „monackého národa“, jeho práva na sebeurčení, nevyvážené distribuce práv a povinností ve smlouvách Monaka s Francií, nebo „nosiče“ francouzského práva, jímž do Monaka vstupuje unijní právo, aniž by Knížectví mohlo tento proces účinně regulovat.

Klíčová slova: Monacké knížectví, Francie, státnost, svrchovanost a nezávislost, Monako a právo EU, Rada Evropy

Úvod

Tajemství životaschopnosti Monackého knížectví se skrývá za lakonickým zněním článků 1 a 2 jeho Ústavy z roku 1962, sepsané a vyhlášené panovníkem. V článku 1 se stanoví jednak, že „*Monacké knížectví je svrchovaným a nezávislým státem v rámci obecných zásad mezinárodního práva a zvláštních úmluv s Francií*“, jednak, že „*území knížectví je nezci-zitelné*“. V článku 2 se na jedné straně uvádí, že „*principem vlády je dědičná a ústavní monarchie*“, a na straně druhé, že „*knížectví je právním státem oddaným základním svobodám a právům*“.¹

Klíčem k tomuto tajemství je obrat „*obecné zásady mezinárodního práva*“, tedy odkaz na *obecné mezinárodní právo*, v úvodní větě monacké ústavy. Jeho smyslem pravděpodobně není – na rozdíl od obdobného obratu v preambuli francouzské ústavy z roku 1958 – pouhé potvrzení nadřazenosti mezinárodního práva. Francii příslušelo postavení velmoci. Svým chováním založeným na reálné moci trvale spolupůsila a usměrňovala obyčejové mezinárodní právo. Z toho důvodu je zainteresována na jeho primátu. Monacké knížectví je naproti tomu subjektem, jenž reálnou moc postrádá, a jeho jednání proto velké stopy v mezinárodních obyčejových normách nezanechává. Monacká státnost bývala v různých subsystémech partikulárního mezinárodního práva zpochybňována (zejména některými mezivládními organizacemi), ať už z důvodu miniaturnosti území (přibližně 2 km²), nízkého podílu občanů, kteří tvoří pouhou sedminu obyvatel, nebo kvůli zjevné závislosti na Francii.² Vstupní věta monacké ústavy naznačuje, že – v protikladu k různým mezinárodněprávním partikularismům – právě mezinárodní právo obecně determinuje státnost Knížectví. Svou autoritou partikulární pochybnosti neutralizuje.³

* Prof. JUDr. Jiří Malenovský, CSc., Soudní dvůr Evropské unie. E-mail: jiri.malenovsky@curia.europa.eu

¹ Srov. Constitution du 17 décembre 1962 révisée par la loi n°1249 du 2 avril 2002. *Revue de Droit Monégasque*. 2003, č. 5, s. 17–38.

² DUURSMA, J. *Fragmentation and international relations of Micro-States*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, s. 305–308.

1. Státnost v obecném mezinárodním právu

Základní vlastností státu je jeho *svrchovanost*, již lze chápat jako svazek kompetencí vnitřní i vnější povahy. Patří mezi ně zákonodárná a soudní pravomoc, pravomoc vládnout, stanovit měnu, udržovat diplomatické a konzulární styky nebo požadovat od ostatních, aby respektovali nedotknutelnost jeho území, a toto území v případě napadení bránit.⁴

Případný nedostatek schopností suveréna vykonávat plně některé z těchto kompetencí je možno v jisté míře kompenzovat spoluprací s jiným státem, tradičně podrobením se jeho ochraně.⁵ Obecné mezinárodní právo však žádá, aby se taková součinnost mezi „silnějším“ a „slabším“ uskutečňovala na půdorysu zásady svrchované rovnosti, tedy především, aby byla dohodnuta dobrovolně v mezinárodních smlouvách a na bázi vzájemnosti.

Současné mezinárodní společenství zahrnuje relativně skromné množství zhruba dvou set států. Jedná se tak spíše o „globální rodinu“, v níž přichází do styku v podstatě každý s každým. Každý suverén hloubí vlastní brázdu do obecného mezinárodního práva svými styky s jinými suverény a z nich vyrůstající dlouhodobá praxe postupně zakládá všeobecný respekt jeho státnosti. Jinými slovy, státnost subjektů v obecném mezinárodním právu nemá kategoriální charakter, nýbrž vykazuje individualizovanou povahu, spojenou s tím či oním konkrétním státem.⁶ Velikost území či početnost obyvatelstva nebo občanů představují údaje, jež přitahují koncepčně uvažující nauku mezinárodního práva, pro samotné pragmaticky jednající státy jsou ale druhotné. Geografické či demografické zvláštnosti daného svrchovaného útvaru proto nejsou z hlediska obecného mezinárodního práva zásadní.

2. Státnost Monackého knížectví v obecném mezinárodním právu

Monacká státnost se rodila ve složitých feudálních poměrech, vlastních středověké Evropě. Oprávnění udržovat vojenskou pevnost i přístav na místě dnešního Monaka získala od císaře Jindřicha VI. vazalská Janovská republika v roce 1191. Nicméně, ve 2. polovině 13. století rozpoltily Janov boje mezi tamními stoupenci císaře (gibelínové) a přívrženci papeže (gelfové), v nichž zprvu dominovali první z nich. Gelfové byli z Janova vyhnáni, včetně *rodu Grimaldiů*. Jeho představiteli se podařilo v roce 1297 zmocnit úskokem monacké pevnosti a Grimaldiové s ní začali nakládat jako se svou.

Až do počátku 16. století Grimaldiové soupeřili a bojovali o monacké panství především s Janovskou republikou. Kontrolu nad pevností několikrát ztratili, avšak následně vždy obnovili. Počínaje rokem 1331 bylo Grimaldiům dovoleno používat šlechtický titul *Seigneur*. Rod postupně rozšířil své panství i na přilehlé obce Menton, Castillon a Roquebrune. Dohodami uzavřenými se sicilskou královnou a Florentskou republikou si opatřil prostředky na provoz pevnosti. V roce 1507 Grimaldiové úspěšně odrazili zvláště urputný janovský útok a obléhání, čímž svou monackou državu vůči Janovu definitivně obhájili.⁷

³ Je přitom zajímavé, že Ústava z 5. 1. 1911, kterou kníže oktrojoval ústavním nařízením, obecné zásady mezinárodního práva nezmiňuje. „Svobodu knížete“ vyvozuje výlučně z partikulárních mezinárodních smluv, především ze smluv uzavřených s Francií v letech 1641 a 1861 (čl. 2). Srov. TORRELLI, M. La révision de la Constitution et les relations internationales. *Revue de Droit Monégasque*. 2003, č. 5, s. 129.

⁴ SCELLE, G. La Principauté de Monaco. Son statut international. *Revue de Droit Monégasque*. 1999, č. 1, s. 126.

⁵ VIRALLY, M. Panorama du droit international contemporain. *Recueil des cours de l'Académie de droit international*. 1983, sv. 183, s. 37.

⁶ MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné. Obecná část a poměr k jiným právním systémům*. 6. vydání. Brno – Plzeň: Doplněk – Aleš Čeněk, 2014, s. 83–88.

Pro panství Grimaldiů však byly rozhodující vztahy s tehdejšími velmocemi Španělskem a Francií. Soužití se Španělskem upravila smlouva Karla V. s Augustinem Grimaldim, již spolu podepsali v Burgosu v roce 1524. Pánové z Monaka jí akceptovali postavení vazalů španělského krále, z něhož jim vyplývaly povinnost přísahat a závazek věrnosti. Augustin nicméně využil tehdejší příznivé politické situace a ještě koncem roku 1524 přiměl Karla V. povinnost přísahy zrušit a naopak výslovně uznat, že monaštiní pánové jsou nezávislí (deklarací z Tordesillas). Teprve poté nově vyloženou smlouvu z Burgosu ratifikoval. Španělsko se zavázalo Monako chránit, přičemž oba panovníci deklarovali společenství pro případ války. Provádění smlouvy z Burgosu sice v některých obdobích poznamenal expanzivní výklad španělskou stranou, současně jí ale Grimaldiové vděčí za titul monackého „knížete“, který Španělsko protokolárně uznalo v roce 1633.⁸

Španělský protektorát postupně přestal monackým knížatům ekonomicky i politicky vyhovovat. Grimaldiové proto navázali důvěrné kontakty s kardinálem Richelieu, jež v roce 1641 vyústily v uzavření smlouvy s Francií (smlouva z Péronne), jež se uplatňovala až do Vídeňského kongresu v roce 1815. Francie se zavázala udržovat v monacké pevnosti na vlastní náklady posádku o síle 500 mužů, která ale podléhala knížeti coby svému „kapitánovi“. Smlouva z Péronne také odškodnila knížete za konfiskaci jeho nemovitostí Španělskem, k níž tento stát přikročil kvůli jeho jednostrannému ukončení španělského protektorátu. Poskytla knížeti ochranu, zaručila mu ale svobodu a svrchovanost na zemi i na moři. Kníže obdržel příslib, že se francouzská posádka nebude vměšovat do jeho vlády nad Monakem ani do správy jeho majetku. Francouzský dvorní protokol přiznal v roce 1688 Grimaldiům postavení „zahraničních knížat“.⁹

Monako bytostně tíhlo k provádění kontroly pohybu lodí v přilehlém Středomoří. Z ní jeho panovníci čerpali potřebné finance k provozu pevnosti i přístavu. Již od 14. století pánové z Monaka vybírali za průjezd lodí mýto (*droits de mer*), a to ve výši 2 % hodnoty převáženého zboží. Úhrada mýta se však prováděla hromadně, jednotlivými dotčenými státy, z titulu kompetence státu vlajky dlužných obchodních lodí. Monako tak pravidelně vstupovalo do vztahů s Janovskou či Florentskou republikou, Španělskem či Francií. Později, v 18. století, vybíralo mýto i od Britů, Nizozemců, Dánů či Švédů, kteří ve zvýšené míře pronikali do Středomoří. Požadované poplatky však začaly být již pocíťovány jako neslučitelné se svobodou plavby. Francie (1753) a po ní i Velká Británie proto práva od Monaka odkoupily, a to v celkovém objemu mýtných plateb, uskutečněných v předchozích letech.¹⁰

Nejsložitěji se vyvíjely vztahy knížete s panovníky v prostoru budoucí Itálie, kteří tradičně konkurovali vlivu Francie. Monako coby francouzský *protégé* proto přitahovalo jejich odpor. Situaci knížectví navíc komplikovala skutečnost, že v hluboké minulosti, v letech 1448 a 1477, monacký panovník přenechal z ekonomických důvodů a oplátkou za ročně vyplácenou rentu savojskému knížeti suzerenitu nad jedenácti dvanáctinami Mentonu a nad celou obcí Roquebrune. Zůstal tak suverénem nad samotným Monakem (*pro quo*

⁷ Srov. CHAGNOLLAUD DE SABOURET, D. *La Principauté de Monaco. Histoire, identité, pouvoirs*. Issy-les-Moulioux: LGDJ, 2015, s. 3–6.

⁸ GALLOIS, J.-P. *Le régime international de la Principauté de Monaco*. Paris: Pedone, 1964, s. 15–20.

⁹ Srov. CHAGNOLLAUD DE SABOURET, D. *La Principauté de Monaco. Histoire, identité, pouvoirs*, s. 8; GALLOIS, J.-P. *Le régime international de la Principauté de Monaco*, s. 19–24.

¹⁰ BOTTIN, M. Les péages maritimes de Monaco et de Villefranche face au droit international. Kolokvium *L'État et la mer. Environnement et usages de l'Antiquité à nos jours*. Monaco, 20.–22. listopadu 2008. Dostupné od prosince 2012 z: <<http://www.michel-bottin.com/article.php?article=450&page=1>>.

nullum superiorem recognoscit), avšak vzhledem k Mentonu a Roquebrune se stal pouhým vazalem savojského knížete (*que de feodo nostro moventur*), vůči němuž byl vázán závazky přísahy a investitury.¹¹ Monačtí panovníci se pak více než dvě století projevům poslušnosti Savojsku úspěšně vyhýbali, neboť požívali ochrany španělského a poté francouzského monarchy. Savojsko situaci trpělivě snášelo, ale k prosazení své moci nakonec využilo války o španělské dědictví a následného Utrechtského míru v roce 1713. V průběhu jednání o míru nejprve žádalo o postoupení celého Monaka, nakonec se však spokojilo alespoň s tím, že platnost jeho práv nad Mentonem a Roquebrune byla arbitrážně posouzena francouzským králem a anglickou královnou. Jejich společné rozhodnutí savojský nárok potvrdilo a monacký panovník musel formálně splnit povinnosti vazala.

Tato „Achillova pata“ monacké státnosti se stala terčem zájmu italských feudálů v listopadu 1815, po uzavření druhé pařížské smlouvy, jež konstatovala konečný pád Napoleona a trestala poraženou Francii. Strany pařížské smlouvy se usnesly zejména na tom, že francouzský protektorát Monaka bude ukončen a nahradí jej protektorát Sardinského království (Piemontu, Sardinie a Savojska), navzdory tomu, že monacký kníže nebyl stranou pařížské smlouvy a v otázce této substituce nebyl ani konzultován. Vůli signatářů pařížské smlouvy ale provedla dohoda, kterou spolu uzavřeli sardinský král a monacký kníže v roce 1817 ve Stupiniggi. Zdůraznila mimo jiné zvláštní vztahy Sardinského království s obyvatelstvem Monaka, jež se stalo jejich enklávou. Pro Monačany z nich vyplýval nárok na práva, jichž požívají sardští příslušníci.¹² Monackou svrchovanost však zmíněná smlouva ani dohoda nezpochybnily.

* * *

Historická monacká státnost byla tedy přes dílčí peripetie v zásadě respektována vládci sousedních států i relevantními velmocemi. Stvrдила ji ostatně s odstupem i mírová Versailleská smlouva z roku 1919, sjednaná mezi spojenými a sdruženými mocnostmi v první světové válce a poraženým Německem. V jejím čl. 346 strany totiž „*vzaly na vědomí smlouvu podepsanou vládou Republiky francouzské dne 17. července 1918 s Jeho Nejjasnější Výsostí knížetem monackým a určující vztahy mezi Francií a tímto knížectvím*“. Poskytla tím mezinárodněprávní subjektivitě Monaka významnou přidanou hodnotu, neboť monackou státnost výslovně vzaly na vědomí na jedné straně světové velmoci USA a Japonsko, a, na straně druhé, Itálie i Německo, jejichž postoje k Monaku bývaly ambivalentní a pro tento stát mnohdy hroživé a nebezpečné.

3. Fatální střety knížecí svrchovanosti s principem svrchovanosti lidu

Svrchovanost, již Monako prosadilo v mezinárodním společenství, měla zdroj jedině v knížeti. Ten ztělesňoval stát coby absolutní monarcha. Článek 2 současné monacké Ústavy se už dovolává i „konstituční monarchie“, tedy pojmu vyjadřujícího vedle dědičné, dynastické suverenity i originární svrchovanost lidu. Zmiňuje také „právní stát“, jenž předpokládá dělbu moci mezi různými pilíři státní moci. Cesta k nyní hájeným ústavním hodnotám byla dlouhá.

¹¹ GALLOIS, J.-P. *Le régime international de la Principauté de Monaco*, s. 11–12.

¹² *Ibidem*, s. 18–31. Výraz „sardští“ je zřejmě mnohem přesnější než běžně používané slovo „sardinští“, a to vzhledem k tomu, že postihuje společnou etnicitu obyvatel celého království (Sardové), zatímco druhý se vztahuje pouze k ostrovu Sardinie. Srov. ULIČNÝ, O. *Sardský a sardinský*. Dostupné z: <<http://nase-rec.ujc.cas.cz/archiv.php?lang=en&art=5355>>.

První střety knížecí moci s aspiracemi lidu nevyvolaly primárně poměry uvnitř knížectví, ale ve vlnách je přinášelo těsné soužití Monaka s protektorskými státy. V nich v kritických obdobích lid buď přímo vykonával moc, nebo o ni alespoň zápasil.

Nejprve na knížete dopadly důsledky revoluce ve Francii. V srpnu 1789, těsně po pádu Bastily, francouzské ústavodárné shromáždění zrušilo veškerá feudální práva. Toto opatření zasáhlo i monackého knížete v poměru k nemovitostem, které vlastnil ve Francii. Totéž shromáždění sice později připustilo, že práva knížete nezaložil jednostranně francouzský král a že jejich pramenem je mezinárodní smlouva z Péronne, takže za jejich vyvlastnění přísluší podle mezinárodního práva odškodnění, kníže přesto ale odškodněn nebyl.

V říjnu 1792 francouzské vojsko obsadilo monacké území. Představitelé francouzské revoluční moci svolali obyvatele monackých obcí, tzv. monacký konvent. Ten knížete sesadil, vyhlásil „svobodnou a nezávislou republiku“ a vyjádřil přání připojit se k Francii. Ke spojení došlo v roce 1793, navzdory tomu, že Monako nemělo postavení nepřátelského, nýbrž spojeneckého státu, a příslušný revoluční dekret proto neměl být vůči němu aplikován. Monacké opevnění obdrželo původní antický název „Herkulova pevnost“ (*Fort-Hercule*) a Monako jako takové se stalo kantonálním střediskem v departementu Alpes-Maritimes. Knížecí sídlo nejprve sloužilo jako nemocnice, později do něj umístili kasárna. Členové knížecí rodiny byli zatčeni a přechodně zbaveni osobní svobody. Tereza, snacha knížete, dokonce byla v roce 1794 státa. Až porážka Napoleona, spolu s pozitivními intervencemi ze strany velmi vlivného ministra Talleyranda, vedly ke zrušení stavu anexe monackého území. Tzv. první pařížská smlouva, uzavřená v květnu 1814, totiž obnovila situaci před 1. lednem 1792.¹³

V polovině 19. století zasáhl Monako kvas z rodící se Itálie. Napomohl tomu ovšem i souběh dalších destabilizačních faktorů. Na jedné straně se kníže v důsledku chronického nedostatku prostředků uchýlil k regulaci cen místních zemědělských produktů, např. citrónů. Jeho opatření především poškodila mentonské obyvatelstvo, jež pěstovalo většinu monacké zemědělské produkce, a vyvolala proto v Mentonu i v Roquebrune otevřenou nespokojenost. Na straně druhé sardinský protektorát vnucený Monaku po druhé pařížské smlouvě (1815), spolu s resuscitovaným nárokem savojského krále na suzerenitu nad těmito dvěma obcemi, působily jako katalyzátory, jež usnadnily průsak lidové revolty v italském prostoru v roce 1848 i do samotného Knížectví.

Bouřící se obyvatelstvo Mentonu a Roquebrune požadovalo zpočátku jen uskutečnění reformy, později však ale zpochybňovalo i vládu knížete. Ten v nouzi pozval k obnově veřejného pořádku paradoxně svého sardinského protektora, třebaže smlouva s ním ze Stupiniggi zasahování do monackých vnitřních záležitostí nepřipouštěla. Vstup sardinských jednotek do obou obcí spustil ozbrojenou revoltu obyvatelstva (tzv. „válka citrónů“), jež v březnu 1848 vyústila ve vyhlášení Mentonu a Roquebrune svobodnými a nezávislými městy pod ochranou sardinského krále. V červnu téhož roku se obě obce vyslovily pro připojení k Sardinskému království. K jejich požadavku se v listopadu 1849 vyslovila příznivě dolní komora sardinského parlamentu. Argumentovala, že z titulu suzerenity savojského a potažmo sardinského krále nad Mentonem a Roquebrune obě obce nikdy nepřestaly být součástí Sardinského království. Horní komora naopak žádost meritorně neprojednala.

¹³ Srov. CHAGNOLLAUD DE SABOURET, D. *La Principauté de Monaco. Histoire, identité, pouvoirs*, s. 8–10; GALLOIS, J.-P. *Le régime international de la Principauté de Monaco*, s. 26–29.

Opatření směřující k anexi Mentonu a Roquebrune vyvolala v mezinárodním společenství kritiku. Sardinský plnomocník proto v průběhu Pařížského kongresu v roce 1856 prohlásil, že jeho stát je připraven své jednotky z obou obcí stáhnout, pokud tím nebude monacký kníže vystaven vážnému nebezpečí. K realizaci této nabídky však nedošlo, neboť do překotného děje zasáhla rozhodujícím způsobem opět mocná a vlivná Francie.¹⁴

V červenci 1858 ve Vogézách došlo k tajnému setkání zástupce sardinského krále s Napoleonem III. Král požádal o vojenskou pomoc proti Rakousku s cílem sjednotit Itálii. Napoleon III. souhlasil, podmínil však svou pomoc tím, že mu případnou savojské vévodství a niceské hrabství. Tajnou dohodu stvrdili oba panovníci formálně v Turínské smlouvě z 24. března 1860, jíž sardinský král vyslovil souhlas se spojením (*réunion*) obou teritorií s Francií. Smlouva však vymínila, že k němu nesmí dojít v rozporu s vůlí dotčeného obyvatelstva. Vyzvala vlády smluvních stran, aby správně vyhodnotily a konstatovaly výsledek projevu vůle lidu. Nicméně již týden po podpisu smlouvy, ještě před lidovým hlasováním o spojení, do předmětných území vstoupila francouzská armáda. Nová státní moc neprodleně jmenovala prozatímní správce a ti plebiscit připravili i uskutečnili. V niceském hrabství veškerá organizace hlasování spočívala v rukou tzv. profrancouzských výborů, které samy sestavily volební listiny a dohlížely na průběh sčítání hlasů. Plebiscit se uskutečnil v dubnu 1860 a přívrženci spojení s Francií drtivě zvítězili.¹⁵

Ačkoli Menton ani Roquebrune v době uzavření Turínské smlouvy nenáležely k niceskému hrabství, nýbrž patřily *de iure* k Monackému knížectví, francouzský guvernér jmenovaný pro Nice rozhodl, že obyvatelstvo obou obcí bude v připravovaném plebiscitu dotázáno. Více než 90 % odevzdaných hlasů podpořilo spojení s Francií. V červnu 1860 došlo k úplnému předání státní moci, což fakticky ukončilo sardinský protektorát nad Monakem.¹⁶

Monacký kníže francouzsko-sardinskou operaci zpochybnil. Poukázal na to, že zásada *nemo plus iuris ad alium transfere potest quam ipse habet* brání tomu, aby ve vztahu k Monaku územní transakce mohla vyvolat zamýšlené účinky. Sardinské království nedisponovalo totiž mezinárodněprávním titulem k tomu, aby mohlo postoupení Mentonu a Roquebrune s Francií platně dohodnout.

Zmíněná závažná právní vada však byla vzápětí zhojena. Kníže postoupil Menton i Roquebrune Francii smluvně sám, v roce 1861, a to „na věčnost“ a za finanční náhradu.¹⁷ Za zřeknutí se veškerých práv k nim obdržel obnos čtyř miliónů zlatých franků. Světové dějiny znají i jiné případy úplatného zcizení státního území,¹⁸ které se však od případu Mentonu a Roquebrune podstatně liší ve svých důsledcích. „Velkorysost“ monackého knížete totiž bere dech. Cese obou obcí doslova zdecimovala monacký stát. Před operací byla jeho plocha 24 km², po ní se zmenšila na méně než desetinu. Stát byl současně v pod-

¹⁴ Srov. CHAGNOLLAUD DE SABOURET, D. *La Principauté de Monaco. Histoire, identité, pouvoirs*, s. 10–14; GALLOIS, J.-P. *Le régime international de la Principauté de Monaco*, s. 32–34.

¹⁵ Nesamozřejmý způsob organizace lidového hlasování cílil nepochybně k tomu, aby bylo vyhověno společně vůli obou monarchií. Jeho průběh i výsledek byly ale logicky kritizovány, zejména v Itálii. Dokonce ještě nedávno, až po roce 2000, se některá separatistická hnutí obrátila na francouzské ministerstvo zahraničních věcí s tvrzením, že Turínská smlouva coby právní základ tehdejšího spojení zanikla, neboť Francie nevyhověla požadavku plynoucímu z čl. 44 mírové smlouvy s Itálií z roku 1947 a nezaregistrovala Turínskou smlouvu u generálního tajemníka OSN. Ministerstvo odmítlo tvrzení s tím, že nedostatek registrace nemá na její platnost vliv. Srov. *Traité de Turin* (24. března 1860). Dostupné z: <https://fr.wikipedia.org/wiki/Trait%C3%A9_de_Turin_%281860%29>.

¹⁶ GALLOIS, J.-P. *Le régime international de la Principauté de Monaco*, s. 35.

¹⁷ Text smlouvy in: *ibidem*, s. 222–223.

¹⁸ Francie obdržela od Spojených států v roce 1803 za Louisianu 60 miliónů franků a Rusko „prodalo“ Aljašku v roce 1867 Spojeným státům za 7,2 miliónů dolarů. Srov. i ROUSSEAU, Ch. *Droit international public*. Paris: Sirey, 1953, s. 247–248.

statě zbaven půdy vhodné k agrárnímu využití. Přišel o více než 80 % svého obyvatelstva a ztratil hranici s Itálií. Jeho suchozemská část se stala enklávou uvnitř Francie.¹⁹ Tyto drastické dopady vyvolávají odůvodněně otázku, zda vůbec či do jaké míry monacký kníže při uzavření smlouvy s Francií projevil svobodnou vůli.

Výkon moci uvnitř monackého státu v doběcese Mentonu a Roquebrune vykazoval absolutistické a patriarchální rysy. Proto nepřekvapuje, že francouzská vláda pojala územní transakci jako převod majetku monackého knížete.²⁰ Ještě mnohem později, v lednu 1911, v reakci na tehdejší projevy lidové nespokojenosti, kníže vyhlásil svým nařízením Ústavu, která jasně rozlišovala „nezávislost státu“ (čl. 1) a „svrchovanost knížete“ (čl. 2).²¹ Francouzští právníci Renault, Weiss a Roche, kteří pro knížete sepsali její návrh, dovozovali v uvozující zprávě *výlučnou svrchovanost knížete*. Argumentovali tím, že monaštiní občané tvořili při posledním sčítání lidu v roce 1898 jen zlomek obyvatel státu (1 432 z 19 121) a vlastnili jen 7 až 8 % národního bohatství. Za těchto specifických okolností by podle nich zavedení parlamentního režimu nebylo životaschopné. Pokud by totiž takový režim byl instalován, nutně by vedl buď k tomu, že drtivě většině obyvatelstva bude vnucena politická vůle početně nevýznamné menšiny občanů, anebo že naopak podrobí menšinu monackých občanů většinové vůli cizinců. Citovaní francouzští rádci proto dospěli k závěru, že přísluší toliko knížeti ustavit i chránit rovnováhu mezi občany a cizinci na území státu a disponovat státem jako takovým, včetně jeho území.²²

Skutečnou konstituční monarchií se Monako stalo až na základě Ústavy z roku 1962, která připisuje nově jak „svrchovanost“, tak i „nezávislost“ státu, nikoli knížeti, a prohlašuje, že území Knížectví je „nezcizitelné“.

4. Ústavní účinky „zvláštních úmluv s Francií“

Článek 1 Ústavy z roku 1962 mj. prohlašuje, jak již bylo zmíněno, že Knížectví je svrchované a nezávislé „v rámci zvláštních úmluv s Francií“. Ústavodárce chtěl citovaným obratem pravděpodobně sdělit, že zvláštní smlouvy Monaka s Francií usměrňují svrchovanou moc panovníka i státu a stanoví meze, v nichž se uplatní jejich nezávislost. Jinak řečeno, ústavodárce dává nepřímou na vědomí, že zmíněné smlouvy (na rozdíl od ostatních dohod uzavřených knížetem) požívají ústavní, ba suprakonstitucionální síly, neboť odkaz na ně v úvodním článku Ústavy implicitně zakládá ústavní povinnost vykládat všechna její ustanovení s ohledem na obsah těchto smluv.²³

4.1 Smlouva z 2. února 1861

Tato smlouva byla uzavřena mezi svrchovanými hlavami obou států. Definuje základy nových vztahů mezi dvěma státy, jejichž soužití bylo ze dne na den zasazeno do zcela nových souvislostí. Zatímco v předchozím historickém období Monako s Francií vůbec nesousedilo, nově se z něj stala enkláva ve francouzském území. Přispěla k tomucese Mentonu a Roquebrune, na níž se oba panovníci shodli právě v této smlouvě (viz *supra*).

¹⁹ CHAGNOLLAUD DE SABOURET, D. *La Principauté de Monaco. Histoire, identité, pouvoirs*, s. 14.

²⁰ MONCHARVILLE, M. *Le nouveau statut franco-monégasque. Revue générale de droit international public*. 1920, s. 227.

²¹ Znění příslušného ústavního nařízení srov. CHAGNOLLAUD DE SABOURET, D. *La Principauté de Monaco. Histoire, identité, pouvoirs*, s. 113–125.

²² MONCHARVILLE, M. *Le nouveau statut franco-monégasque*, s. 227.

²³ Srov. též BALMOND, L. *Le contexte de la révision constitutionnelle à Monaco. Revue de Droit Monégasque*. 2003, č. 3, s. 46.

Panovníci si nepřáli vyjádřit kontinuitu se smlouvou z Péronne z roku 1641. Text smlouvy z roku 1861 na ni neodkazuje a na rozdíl od ní necílí na problémy bezpečnosti a ochrany monackého státu. Lze proto soudit, že smlouva z roku 1861 nezamýšlí obnovit francouzský protektorát. Naopak je zřejmé, že Francie napříště uznává úplnou svrchovanost monackého knížete.²⁴ Za touto radikální změnou lze spatřovat blahosklonné gesto císaře, jenž její ratifikací získal drtivou většinu dosavadního monackého území, a nemá proto důvod k okázalým demonstracím své mocenské převahy.

Z hlediska monackého právního řádu představuje smlouva z roku 1861 *prekonstitucionální instrument*. Byla sjednána v době, kdy Monako ještě nemělo ústavu. Ústava z roku 1911 ve svém článku 2 smlouvy z let 1641 i 1861 recipovala.

V zakládající smlouvě dvou sousedních států se žádá delimitovat *vzájemné hranice* a provést jejich demarkaci. Smlouva z roku 1861 se tomuto úkolu věnuje paradoxně jen nepřímo a pouze částečně. Delimitaci neřeší vůbec a stanovením demarkačních linií pověřila smíšenou komisi. K demarkaci hranice mezi oběma státy ostatně nikdy v terénu nedošlo. Strany mlčky uznaly její průběh tak, jak byl upřesněn v roce 1760 souběžnými prohlášeními monackého knížete a sardinského krále, do jehož práv Napoleon III. vstoupil z titulu zmíněné Turínské smlouvy z roku 1860.

Monako tehdy ztratilo možnost rozšířit své území směrem k obci La Turbie, ležící ve svahu nad ním. Monarchové zafixovali hranici přibližně ve vzdálenosti pouhých 300 metrů od mořského břehu.²⁵ Průběh demarkační linie zůstává místy nezřetelná a dokonce štěpí některé hraniční nemovitosti.²⁶ Jediným prostředím k expanzi tak zůstalo moře. Státní území tvoří z hlediska mezinárodního práva i vnitřní a pobřežní moře, což Monaku dovoluje provádět úpravy svého mořského reliéfu zásadně v rámci své vnitrostátní pravomoci. Takřka celé současné monacké pobřeží (88 %) je dílem rozličných umělých korekcí. Zatímco v roce 1861 monacký stát zaujímal jen 145 ha suchozemské plochy, nyní se rozprostírá na 202 ha, přičemž si tímto způsobem vytvořil prostor pro výstavbu celé nové čtvrti Fontvieille. Mimo to, do roku 2025 hodlá zbudovat ještě umělý poloostrov o rozloze 6 ha.²⁷

Společným prohlášením z roku 1967 Monako a Francie delimitovaly svá třímílová pobřežní moře.²⁸ Na počátku 70. let 20. století oba státy rozšířily v krátkém sledu jejich šíři na dvanáct námořních mil. Aby mohlo Monako vykonávat jurisdikci nad svou pevninskou mělčinou a v budoucnu i nad (zatím) neustavenou výlučnou ekonomickou zónou (zaručuje mu to Úmluva OSN o mořském právu), Francie mu postoupila na základě dvoustranné dohody z roku 1984 o delimitaci v mořském prostoru celkem 48 km² svých pobřežních vod. Tím vznikl monacký mořský koridor o šíři 3.160 metrů a délce 88 km, který je zakončen v polovině vzdálenosti mezi Monakem a francouzskou Korsikou.²⁹

²⁴ Srov. i MONCHARVILLE, M. *Le nouveau statut franco-monégasque*, s. 220.

²⁵ CHAGNOLLAUD DE SABOURET, D. *La Principauté de Monaco. Histoire, identité, pouvoirs*, s. 8. Ve větších detailech srov. i v PIROVANO, M. A. L'intervention de Louis XIV dans l'affaire des limites entre Monaco et la Turbie. *Archives départementales, Recherches régionales*. 1962, No 4. Dostupné z: <<https://www.departement06.fr/annees-1960/recherches-regionales-1962-2903.html>>.

²⁶ BALMOND, L. La coopération transfrontalière entre la France et la Principauté de Monaco. *Revue de Droit Monégasque*. 2002, č. 4, s. 10.

²⁷ Srov. Monaco poursuit son urbanisation en mer. *Le Monde*. 27 octobre 2016; CHAGNOLLAUD DE SABOURET, D. *La Principauté de Monaco. Histoire, identité, pouvoirs*, s. 31.

²⁸ Francie se nemohla při stanovení svých pobřežních vod uchýlit k běžně používané metodě tzv. rovných čar, neboť by tím v rozporu s obecným mezinárodním právem znemožnila Monaku přístup k volnému moři. Srov. LEANZA, U. Le régime juridique international de la Méditerranée. *Recueil des cours de l'Académie de droit international*. 1992, sv. 236, s. 192.

²⁹ Srov. Sénat, Annexe au procès-verbal de la séance du 12 juin 1985, N° 356; QUÉNEUDEC, J.-P. La France et le droit de la mer. In: TREVES, T. – PINESCHI, L. (eds). *The Law of the Sea. The European Union and its Member States*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1997, s. 184.

Monacké knížectví se se ztrátou drtivé většiny svého území i polnohospodářských kapacit v důsledku postoupení Mentonu a Roquebrune podivuhodně vyrovnalo. Těžilo přitom ze závazků, které převzala Francie ve smlouvě z roku 1861. Její článek 5 stanovil, že oba státy urychleně vybudují jak silniční přípojku z hlavního tahu z Nice do Janova, tak pobřežní silnici mezi Nice a Monakem. Měla být také položena železnice z Nice do Janova procházející územím Knížectví. Všechny uvedené projekty se v dalších letech uskutečnily.

Kumulované dopravní propojení Francie a Monaka dovolilo plynulý pohyb zboží mezi nimi. Článek 6 smlouvy z roku 1861 konstituoval *celní unii*, jejíž podmínky stanovila pozdější zvláštní právní norma, a to dohoda o sousedství a celní unii z roku 1865. Monako se v podstatě vzdalo výkonu svých pravomocí v celní oblasti. Monacké území se stalo součástí celního území francouzského. Celní hranice mezi oběma státy byla zrušena. Regulace pohybu zboží uvnitř celní unie byla výhradně svěřena francouzskému právu. Výběr veškerých cel prováděla Francie. Celní úředníky jmenovala francouzská vláda z francouzských občanů. Nominanti podléhali při výkonu funkce výlučně jurisdikci francouzských soudů. Jako kompenzaci za rezignaci na výkon celních pravomocí pobíral kníže roční indemnitu 20 tisíc franků, jež byla zvyšována v návaznosti na objemu skutečně vybraných cel.³⁰

V důsledku všech zmíněných opatření Monako obnovilo svou ekonomickou rovnováhu. Smlouva z roku 1861 vytvořila podmínky k nevídanému rozkvětu podnikání v odvětvích lázeňství a hazardních her, umocněné tím, že v té době byl hazard zakázán jak ve Francii, tak v Itálii. Herní zařízení v Německu a v Belgii nebyla schopna Monaku konkurovat, neboť jejich provoz byl sezónně kvůli mnohem horším klimatickým podmínkám omezen. Na počátku 70. let 19. století poskytovalo Monako ročně služby 160 tisícům motovitých klientů. Kníže založil v roce 1856 k provozování daných činností společnost *Société anonyme des bains de mer et du Cercle des étrangers (SBM)*, již kontroloval a jež až do první světové války pokrývala takřka veškeré monacké veřejné výdaje (95 %). Zajišťovala také rozhodující část monackých veřejných služeb (distribuce vody, plynové osvětlení nebo svoz odpadků).³¹

4.2 Smlouva ze 17. července 1918

Smlouva z roku 1861 byla spíše plodem míru, a proto řešila prvotně otázky hospodářské spolupráce. Smlouvu z roku 1918 naopak zásadně poznamenaly poměry před koncem první světové války, již se Francie zúčastnila jako vítězná mocnost a Monaku připadlo postavení neutrálního státu. Cílila proto hlavně na zájmy národní bezpečnosti.

S ohledem na doznívajícím světový konflikt i na vojenskou sílu Francie nepřekvapí „drsné“ modality vstupu francouzských ozbrojených sil na monacké území a do jeho pobřežních vod, jakož i jejich následného pobytu. Jakkoli smlouva z roku 1918 primárně vyžadovala předběžný souhlas knížete, nahrazovala jej v naléhavých případech pouhá předchozí notifikace francouzskou vládou (čl. 4). Smlouva z roku 1918 Francii dále zavázala bránit nezávislost a svrchovanost Monackého knížectví a zaručit jeho celistvost tak, jako by šlo o francouzské území (čl. 1 odst. 1).

Monako se naproti tomu zavázalo, že bude svá svrchovaná práva vykonávat v „dokonalé shodě“ (*en parfaite conformité*) s politickými, vojenskými, námořními a ekonomickými zájmy Francie (čl. 1 odst. 2). Francie tak obdržela možnost v široké míře prosazovat

³⁰ GALLOIS, J.-P. *Le régime international de la Principauté de Monaco*, s. 90–91.

³¹ *Ibidem*, s. 37–39, CHAGNOLLAUD DE SABOURET, D. *La Principauté de Monaco. Histoire, identité, pouvoirs*, s. 14–16.

své zájmy a eventuálně použít retorzní opatření v případech, kdy dospěla k závěru, že se Monako jejími zájmy neřídí. Získala tím takřka „absolutní“ nástroj k „modelování“ nezávislosti Monackého knížectví. Neváhala jej v praxi použít, např. v průběhu krize vzájemných vztahů v 60. letech 20. století (*infra*).³² Míra svobody Monaka v jednání byla citovaným ustanovením okleštěna na dřeň. Jeho účinky umocnil i článek 2, jenž podmínil zamýšlená opatření v oblasti mezinárodních vztahů dosažením „předběžné dohody“ (*entente préalable*) s francouzskou vládou.

S ohledem na obsah citovaných článků se nabízí srovnat smlouvu z roku 1918 se smlouvou z Fezu, kterou v roce 1912 Francie uzavřela s marockým sultánem o zřízení protektorátu v Maroku.³³ Francie se v ní zavázala k tomu, poskytnout sultánovi i jeho území ochranu. V širokém diskrečním rámci směla francouzská vláda sama zvážit, zda přikročí k okupaci marockého území a k plnění policejních funkcí. Sultán naopak převzal závazek, že bez předběžného souhlasu francouzské vlády nesjedná žádný akt mezinárodní povahy. Smlouva z Fezu bývá označována za právní nástroj tehdejší kolonizační politiky.³⁴ Poměr vzájemných práv a povinností, které plynou z ní i z obdobných protektorátních smluv, se zjevně nesnáší s rovnovážností, již ukládá princip svrchované rovnosti v mezistátních vztazích. I francouzská nauka proto považuje nevyvážený obsah protektorátních dohod za neslučitelný se současným mezinárodním právem.³⁵ Vzhledem k obdobnému obsahu citovaných ustanovení smlouvy z roku 1918 se vnučuje stejný závěr i v „monackém případě“.

Francie zjevně přistupovala k předsmulvním negociacím s Monakem v přesvědčení, že trvajícím světovým ozbrojeným konfliktem nerovnováhu v obsahu sjednávané smlouvy dostatečně odůvodňuje, obzvláště proto, že v dané době reálně hrozilo, že Knížectví sklouzne do vlivu nepřátelského Německa. Pocit tohoto nebezpečí ovlivnil zejména obsah článků 2 a 3 smlouvy z roku 1918, jež ve svých důsledcích nejen značně omezují nezávislost Knížectví při výkonu svrchovaných práv, ale dokonce staví do závorek jeho suverenity.

Připomeňme, že v době vzniku smlouvy z roku 1918 byl výlučným nositelem monacké suverenity kníže. Úprava nástupnictví na knížecí trůn tak představovala výraz „tvrdého jádra“ monacké suverenity.³⁶ Navzdory tomu se článek 2 smlouvy z roku 1918 staví nad tuto svrchovanou úpravu. Ukládá, aby pravidla nástupnictví byla aplikována způsobem, který zaručí, že trůn obsadí pouze osoba francouzského či monackého občanství, a aby tato osoba obdržela souhlas francouzské vlády. Citované smluvní ustanovení tak v podstatě neguje svrchovanou svobodu knížete rozhodnout o svém nástupci.

V roce 1918 hrozilo, že z panující větve Grimaldiů nevzejde přímý následník. Jediný syn tehdejšího knížete byl činný voják a svobodný. Za této situace bylo představitelné, že nástupnictví přejde prostřednictvím matky knížete na některé z dětí, jež zplodila v manželství s německým knížetem Vilémem Württemberským (později titulovaným jako „hrabě z Urachu“).

Francie vyhodnotila riziko příštího německého vlivu jako natolik naléhavé a závažné, že ve smlouvě z roku 1918 podmínila svou ochranu tím, že „německá“ alternativa bude

³² TORRELLI, M. La révision du traité destiné à compléter les traités et conventions qui fixent les rapports de la Principauté avec la France, du 17 juillet 1918 à l'aune de l'égalité souveraine. *Revue de Droit Monégasque*. 2003, č. 5, s. 148.

³³ Text smlouvy srov. *Bulletin officiel de l'Empire chérifien*, 1^{ère} année, n° 1, 1^{er} novembre 1912.

³⁴ Srov. SCELLE, G. La Principauté de Monaco. Son statut international. *Revue de Droit Monégasque*, s. 132.

³⁵ DAILLIER, P. – PELLET, A. *Droit international public*. 6e édition. Paris: LGDJ, 1999, s. 482–483.

³⁶ V r. 1918 upravovalo tato pravidla svrchované nařízení knížete z 15. května 1881. Srov. *Revue de Droit Monégasque*. 2003, č. 5, s. 59–64.

a priori vyloučena.³⁷ Článek 3 tento francouzský postoj jasně vyjadřuje. Stanoví, že v případě uprázdnění trůnu, zejména pokud nebude přímý následník, promění se monacké území v „autonomní Monacký stát“, podrobený protektorátu Francie. Za tímto smluvním řešením se skrývá logika absolutní monarchie. Vskutku, absencí panovníka ztrácí takový stát jakoukoli svrchovanost. V dané situaci se na nesuverénní monacké území rozlije státní moc Francouzské republiky a tento stát poskytne Monaku územní autonomii. Aby se při výkladu článku 3 vyloučily pochybnosti, zda kníže skutečně eventuálně akceptoval zánik svého státu, první věta článku 3 výslovně knížete zmocňuje k tomu, „zčizit“ (*aliéner*) knížectví toliko ve prospěch Francie. Jinými slovy, toto ustanovení lze považovat za smluvní titul, na jehož základě je kníže oprávněn svým svrchovaným územím takto radikálně ve prospěch Francie disponovat.

Článek 3 smlouvy z roku 1918 je tedy třeba číst jako ujednání stran o postoupení celého monackého území v případě, nebude-li možné obsadit trůn v přímé linii. Lze namítnout, že takové ujednání odporuje současnému mezinárodnímu právu, hlavně zásadě sebeurčení národů.³⁸ Takové hodnocení však neplatí v souvislostech tehdejšího právního stavu. Za prvé, na sklonku první světové války nebyla zásada sebeurčení ještě mezinárodněprávně závazná, nýbrž působila jako pouhý mezinárodněpolitický postulát.³⁹ Za druhé, knížectví bylo na počátku 20. století výlučně dědičnou monarchií. Na vrcholu monackého právního řádu sice od roku 1911 figurovala Ústava, její text byl ale plodem vůle svrchovaného panovníka, nijak nekorigované vůlí monackého „národa“. Podmíněný smluvní záměr směřující k ukončení monacké nezávislosti a k postoupení monackého území jinému státu tak neporušoval tehdejší mezinárodní právo, ani monacké právo ústavní.⁴⁰

Citované smluvní ujednání představuje školský případ uplatňování mezinárodního práva utvářeného ve vztazích mezi absolutními monarchy, na což nemá vliv, že v daném případě byl smluvním partnerem knížete prezident parlamentní republiky. Ohromuje, jak bezbřezě svrchovaný monarcha zacházel se státním územím a určoval osud obyvatelstva. Se vznikem národních států se taková praxe stala neakceptovatelným excesem. V tomto ohledu lze připomenout prohlášení německé a československé vlády podepsané v Berlíně A. Hitlerem a E. Háchou 15. března 1939. Tento šokující bilaterální akt se patrně článkem 3 smlouvy z roku 1918 tak či onak inspiroval. Prohlášení, které vzniklo, jak známo, současně s obsazováním zbytku Československa německými vojsky, oznamuje, že, na jedné straně, československý prezident „klade osud českého národa a země s plnou důvěrou do rukou vůdce německé říše“ a že, na straně druhé, vůdce se rozhodl vzít „český národ“ pod ochranu německé říše a zaručit mu „autonomní vývoj odpovídající jeho svébytnosti“.⁴¹ V prohlášení se zmiňují „český národ a země“, přičemž ale absentuje slovo „svrchované“, které nahrazuje adjektivum „autonomní“, respektive substantivum „svébytnost“. Termín „autonomní“ se nadto v textu pojí jen s „národem“, nikoli s „územím“. Slovo „území“ se ve

³⁷ Srov. CHAGNOLLAUD DE SABOURET, D. *La Principauté de Monaco. Histoire, identité, pouvoirs*, s. 21–22; GALLOIS, J.-P. *Le régime international de la Principauté de Monaco*, s. 103–104.

³⁸ Srov. TORRELLI, M. *La révision du traité destiné à compléter les traités et conventions qui fixent les rapports de la Principauté avec la France, du 17 juillet 1918 à l'aune de l'égalité souveraine*, s. 149.

³⁹ Srov. MALENOVSKÝ, J. Vznik a zánik Československa na pozadí zásady sebeurčení národů. *Právník*. 2018, roč. 157, č. 10, s. 788–798.

⁴⁰ Potomek příslušníků smluvně odstavené „německé“ větve Grimaldiů, hrabě L. de Causans, nicméně po Francouzské republice aktuálně požaduje náhradu za újmu, jež mu údajně vznikla vyloučením z nástupnictví na trůn, a to ve výši 351 milionů eur. Srov. *Právo*, 15. srpna 2018. Pařížský administrativní soud jeho žádost usnesením odmítl, a to hlavně z důvodu, že újma, na níž stěžovatel zakládá svůj nárok, pochází ze svrchovaného aktu Monackého knížectví o úpravě pravidel nástupnictví, a není tak přičitatelná Francii. Žadatel ostatně ani neprokázal, na základě kterého zákonného předpisu o sukcesi by se stal knížetem. Srov. usnesení č. 1820151 z 11. ledna 2019.

⁴¹ Srov. *Mnichov v dokumentech*. Praha: NPL, 1958, s. 283–285.

znění prohlášení dále neobjevuje, což má zřejmě dokumentovat záměr československé vlády postoupit české území německé říši a spokojit se s autonomií národa. Na rozdíl od smlouvy z roku 1918 porušovalo „ujednání“ o odevzdání českého národa i území do rukou „vůdce“ hrubě tehdejší mezinárodní i československé ústavní právo.⁴²

Eventuální zcizení celého monackého území dohodnuté s knížetem vzaly bez zjevných protestů na vědomí strany Versailleské smlouvy (*supra*), což implicitně potvrzovalo, že takovou transakci považovaly za slučitelnou s tehdejší mezinárodním právem. Uvedená eventualita se nicméně nerealizovala. Svobodný syn knížete (Louis II) adoptoval v roce 1919 svou biologickou dceru (zplozenou ze vztahu se ženou z pařížského kabaretního prostředí) a ta se v roce 1920 provdala za příslušníka vlivné francouzské šlechtické rodiny. Bez ohledu na to, ve světle pozdějšího vnitropolitického vývoje v monackém státě i v obsahu obecného mezinárodního práva neudivuje, že Ústava z roku 1962 jednak zcizení monackého území výslovně zakázala (článek 1), jednak komplexně upravila pravidla sukcese na trůn (článek 10). Pokud by tedy na tehdejší smluvně dohodnutou bilaterální transakci zcizení bylo aplikováno současné monacké ústavní právo, na jedné straně by riziko, jež ji odůvodnilo, nebylo případné a, na straně druhé, kníže by k této transakci zjevně nebyl Ústavou zmocněn.

Velmocenské způsoby Francie směřující k podvazování nezávislosti knížete neodezřelý sjednáním smlouvy z roku 1918. Tato tendence se znovu projevila v roce 1930, kdy oba státy uzavřely dohodu o výběru a jmenování do některých státních a administrativních funkcí a úřadů a upřesnily ji formou následné výměny dopisů. Dohoda sice usnadnila monackým občanům přístup k francouzským veřejným službám, prováděným na území Monaka (např. v poštovní či celní oblasti), současně ale vyhradila mnohé monacké vládní i vysoké správní funkce francouzským uchazečům. Některé další vybrané úřady nesměli zastávat občané třetích států.

Pouze francouzský občan mohl vykonávat úřad předsedy vlády (*ministre d'État*). Kníže premiéra jmenoval ze seznamu tří kandidátů, který mu předala francouzská vláda. Podmínku francouzského občanství museli splňovat i někteří členové vlády a další vysokí funkcionáři státu, zejména ministr vnitra, ředitelé veřejné bezpečnosti, právní služby, zahraničních vztahů, generální prokurátor, předseda odvolacího soudu nebo ředitel pracovního úřadu. Vláda (*conseil de gouvernement*) sestávala zprvu ze čtyř, později ze šesti členů, a při rovnosti hlasů rozhodoval hlas předsedy. Bylo zajištěno, že francouzští členové vlády budou za všech okolností disponovat potřebnou většinou.⁴³

Dohoda z roku 1930 se tak značně odchylovala od běžných recipročních mezinárodních smluv. Nerovnováha jí upravených práv a závazků zajišťovala prospěch Francii, kdežto pozice Monaka naopak byla nevýhodná. Zvěčňovalo ji navíc to, že smlouva z roku 1918 ani dohoda z roku 1930 neobsahují ustanovení o možné výpovědi. Z obecného mezinárodního práva totiž plyne, že takové smlouvy zásadně nelze bez souhlasu obou stran ukončit (srov. čl. 54 Vídeňské úmluvy o smluvním právu).

⁴² Pomineme-li, že zcizení území bez kvalifikovaného souhlasu Národního shromáždění zjevně porušovalo zvláště významné pravidlo vnitrostátního práva (srov. i čl. 46 kodifikační Vídeňské úmluvy o smluvním právu), skutečnost, že Německo v době podpisu prohlášení provádělo v ČSR nijak neautorizované vojenské operace, kvalifikují spolu s dalšími rozhodnými skutečnostmi chování Německa jako anexi zbytku ČSR. V souvislosti s předstíraným účelem zcizení je od věci citovat i sovětskou notu ze 17. 3. 1939 adresovanou německé vládě. Vláda SSSR v ní sice sarkasticky prohlašuje, že „*nezná žádný stát, ve kterém hlava vlády by měla právo bez souhlasu lidu zrušit samostatnou existenci státu*“ (srov. pozn. 41, s. 288), avšak zjevně nevzala v tomto ohledu v potaz monackého knížete a jeho smlouvu s Francií z roku 1918.

⁴³ GALLOIS, J.-P. *Le régime international de la Principauté de Monaco*, s. 65–67 a 112–113; srov. též obecně GRINDA, G. *La Principauté de Monaco*. 2e édition. Paris: Pedone, 2009, s. 94–95.

V období první světové války a v letech po ní Monako představovalo z geografických důvodů pro Francii bezpečnostní riziko s ohledem na zájmy, které v té době prosazovaly Německo i Itálie. Po druhé světové válce nebezpečí plynoucí z politiky těchto států nicméně vyvanulo. Nová situace přesunula orientaci bilaterálních vztahů Monaka a Francie ke vzájemné *hospodářské spolupráci*.

Monacká ekonomika se znovu transformovala. Stát ve 20. století postupně ztratil většinu svých příjmů z hazardních her a luxusní turistiky. Ty tvořily v roce 1905 celých 70 %, v roce 1939 už jen 30 % a v roce 1962 nevýznamná 4 % z jeho celkových příjmů. Zatímco z důvodu společné celní unie ve Francii i Monaku existovaly srovnatelné nepřímé daně, v roce 1869, v době, kdy monacký rozpočet v podstatě zásobovala a obsluhovala společnost SBM, kníže radikálním způsobem zrušil veškeré přímé (osobní) daně.⁴⁴ Jeho rozhodnutí vybědlo zahraniční průmyslové, obchodní, reklamní i bankovní společnosti a zejména francouzské fyzické i právnické osoby k přenesení sídla (rezidence) do Monaka, tedy, jinými slovy, k „daňové optimalizaci“. Monacké daňové uspořádání umožňovalo, aby kalkulující firmy udržovaly v Monaku kancelář, zatímco svou efektivní ekonomickou činnost rozvíjely ve Francii či ve třetích zemích. Tím celý „technický“ problém přerostl v obtížnou politickou bilaterální záležitost. Zřetelně se to projevilo na počátku 60. let, kdy expatriovaní majetní Francouzi (*pieds-noirs*) začali přesunovat své majetky z dekolonizovaného Alžírsku ne domů, nýbrž právě do Monaka.⁴⁵

Oba státy sice částečně koordinovaly své daňové politiky ve dvoustranných dohodách z roku 1945 a z roku 1951, jejich hlubokou koncepční disharmonii nicméně neodstranily.⁴⁶ Politické napětí proto neopadlo, naopak, v lednu 1962, vyvrhlo. Krizi vyvolal frontální střet knížete s předsedou vlastní vlády, jenž knížete vyzval, aby zrušil své opatření, jímž právně sporným způsobem ukončil francouzskou kontrolu nad řízením televize Monte Carlo. Francie tohoto specifického právního sporu využila ke vznesení politického požadavku, revidovat celý soubor dvoustranných dohod, včetně dohody fiskální. Označila absenci přímého zdanění za porušení článku 1 smlouvy z roku 1918 s tím, že se neslučuje se závazkem monacké vlády vykonávat svrchovaná práva, mj. v hospodářské oblasti, „v dokonalé shodě“ s francouzskými zájmy. Vyzvala Monako, aby svou daňovou soustavu upravilo způsobem, který zaručí, že monačtí i francouzští daňoví poplatníci budou podléhat obdobným přímým daním.

Kníže francouzské výzvě nevyhověl. Poukázal na to, že takový zásah do daňové politiky by představoval zpochybnění samotných základů monacké svrchovanosti, neboť pravomoc státu ve fiskální oblasti představuje podstatný atribut jeho suverenity. Pokud by Monako mělo být jejího svobodného výkonu dvoustrannou smlouvou s Francií zbaveno, degradovalo by ze svrchovaného státu ve francouzskou decentralizovanou územní jednotku.⁴⁷

V situaci vyhrocené politické krize ultimativně vedené negociace selhaly a Francie poněkud překotně přikročila k *retorzním opatřením*. Rozhodla se napříště zacházet s monackými občany jako s běžnými cizinci a především vypověděla několik vzájemných smluv, mezi nimi i dohodu o sousedství a vzájemné spolupráci ve správní oblasti z roku 1951.

⁴⁴ CHAGNOLLAUD, D. *La Principauté de Monaco. Histoire, identité, pouvoirs*, s. 15.

⁴⁵ GALLOIS, J.-P. *Le régime international de la Principauté de Monaco*, s. 156–163.

⁴⁶ Podrobně k těmto dohodám srov. *ibidem*, s. 118–149.

⁴⁷ Srov. *ibidem*, s. 164–167. Nad rámec dvoustranných daňových vztahů s Francií je vhodné dodat, že v důsledku absence daně z příjmu nemá Monako důvod uzavírat dvoustranné dohody o zamezení dvojího zdanění. Na doporučení OECD naopak od roku 2009 sjednalo na třicet dohod o výměně daňových údajů. Srov. *Géoeconomie*. 2014, n° 71, s. 10.

V den, kdy vypršela šestiměsíční lhůta jí podané výpovědi a dohoda o sousedství zanikla (13. října 1962), Francie zavedla na společné hranici celní a policejní kontroly. Jelikož se retorzní opatření nedotkla celní unie, nebyla ale vybírána cla. Francouzské složky naopak ověřovaly totožnost všech osob překračujících hranici (kontroly se netýkaly železničního styku). Následoval totální kolaps provozu.⁴⁸

Politické napětí přimělo knížete k tomu, uspišit vyhlášení Ústavy (17. prosince 1962). Oba státy posléze obnovily dialog. Důkladně prověřily stávající bilaterální smluvní arzenál a dohodly se na jeho podstatných změnách, včetně transformace daňové dohody. Ta byla podepsána 18. května 1963.⁴⁹ Vnesla do dvoustranných daňových vztahů dvě zásadní inovace. Za prvé, všechny podniky, které sídlí v Monaku, jejich obrat se však nejméně z jedné čtvrtiny utváří z operací uskutečněných mimo Monako, podléhají obdobné dani ze zisku, jaká se uplatňuje ve Francii. Za druhé, monačtí rezidenti francouzského občanství jsou napříště podrobena francouzské dani z příjmu fyzických osob, ledaže k datu 13. října 1962 prokázali nejméně pětiletý obvyklý pobyt v Monaku (čl. 7). Stejný pětiletý pobyt, avšak završený až po zmíněném dni, naopak pro francouzské občany monacké daňové rezidentství nezakládá. To znamená, že kromě definitivně uzavřené skupiny Francouzů, kteří se do Monaka přistěhovali nejpozději do roku 1957, zachází se se všemi ostatními francouzskými občany žijícími v Monaku a dokonce i s potomky francouzských občanů, kteří obdrželi postavení monackých daňových rezidentů, stejně jako s francouzskými rezidenty. Daňová dohoda z roku 1963 se logicky netýká postavení příslušníků třetích států žijících nebo sídlících v Monaku.

Rozdíly v daňovém zatížení příslušníků různých států v Monaku ovlivňují složení monackého obyvatelstva. Zatímco v období let 1946–1961 zřetelně převládali francouzští občané (v roce 1961 jejich počet dosáhl 13 tisíc), po uzavření daňové dohody Monaka s Francií se jejich množina značně zmenšila (v současné době čítá 8 tisíc).⁵⁰ Francouzští a italská příslušníci přitom vysoce dominují mezi přeshraničními pracovníky, tedy nepobývajícími v Monaku (celkem 38 tisíc).⁵¹ Nevýhodné daňové postavení francouzských občanů žijících v Monaku nese patrné diskriminační rysy. Zavdalo příčinu k bohaté judikatuře francouzských soudů.

V této souvislosti je třeba především uvést, že Francie uzavřela řadu dvoustranných dohod o zamezení dvojího zdanění, a to i s různými členskými státy Unie, jež zakazují diskriminaci osob, na jejichž daňové poměry se tyto dohody vztahují. Daňová dohoda Francie s Monakem z roku 1963 je konstruována tak, že, za prvé, monačtí rezidenti francouzského občanství se zásadně považují za francouzské daňové rezidenty, a za druhé, že činí zásadní rozdíl mezi dvěma skupinami monackých rezidentů, a to mezi těmi, kteří jsou francouzskými občany, a těmi, kteří jsou občany jiných států, pokud jde o zdanění jejich příjmů z *francouzských zdrojů*. V důsledku aplikace uvedené dohody s Monakem zejména hrozí, že monačtí rezidenti francouzského občanství budou diskriminováni v poměru k občanům jiných členských států Unie, s nimiž Francie uzavřela dvoustranné dohody o zamezení dvojího zdanění.⁵²

⁴⁸ Srov. ibidem, s. 169–178.

⁴⁹ Její text srov. ibidem, s. 226–236.

⁵⁰ Monackých občanů žijících v Monaku je shodou okolností stejně tolik (8,6 tisíce osob).

⁵¹ Srov. CHAGNOLLAUD DE SABOURET, D. *La Principauté de Monaco. Histoire, identité, pouvoirs*, s. 36; GALLOIS, J.-P. *Le régime international de la Principauté de Monaco*, s. 50–51; *Géoeconomie*, 2014, n° 71, s. 2.

⁵² K této velmi složité problematice srov. zejména DIEU, F. *L'actualité de la convention franco-monégasque du 18 mai 1963. Revue de Droit Monégasque*. 2007, č. 9, s. 17–21.

4.3 Smlouva z roku 1918 a vztahy Monaka s mezivládními organizacemi

Článek 6 smlouvy z roku 1918 vytváří dobré podmínky pro zapojení Knížectví do mezinárodních struktur. Tímto příznivým účinkem se vymyká zbytku smlouvy. Zatímco jiná její ustanovení omezují v tom či onom ohledu politické volby Monaka, článek 6 Knížectví naopak povzbuzuje, aby takové volby samo vyhledávalo, tedy aby se účastnilo mezinárodních konferencí a vstupovalo do mezinárodních organizací, zejména do sítě Společnosti národů. Francouzská vláda se citovaným ustanovením zavazuje, že monacké vládě usnadní přístup k nim po svém boku. Článek 6 se nicméně mezi světovými válkami uplatňoval nejednoznačně. Francie se k monackým iniciativám chovala spíše zdrženlivě až cynicky.⁵³ Obzvláště to platilo ve vztahu ke Společnosti národů. Monako usilovalo o členství a ve 20. letech o ně opakovaně požádalo. Své žádosti však vždy později vzalo zpět. Reagovalo tak na nepříznivé signály zevnitř organizace a nechťelo se vystavit nebezpečí případného formálního odmítnutí. Francouzská podpora monackým žádostem byla vlažná a v jednom případě Francie dokonce diskrétně intervenovala v neprospěch Monaka.

U jiných delegací, ať už britské, nebo americké, budily monacké žádosti o vstup do Společnosti rozpaký. Miniaturnost uchazečského státu vyvolávala pochybnosti o jeho schopnosti plnit povinnosti člena organizace. V neprospěch jeho žádostí působilo i to, že měl nevalnou pověst střediska hazardních her a že při sestavování jeho rozpočtu se příliš nerozlišovaly veřejné příjmy a soukromý majetek knížete. Poukazovalo se taktéž na problematický vztah knížete a všemocné společnosti SBM. Delegace měly rovněž obavy, že s ohledem na velmi těsné vztahy Monaka s Francií by Francie ve Společnosti fakticky disponovala dvěma hlasy.⁵⁴ Členové organizace si konečně nepřáli, aby tak nicotný stát vstoupil do Společnosti dříve než např. Německo či Turecko.⁵⁵

Ve francouzském postoji se utkávaly protichůdné zájmy. Vidina „druhého hlasu“ mluvila obecně pro podporu monackých žádostí, tento klad však neutralizovala skepse, že společné hlasování nemusí vždy fungovat. Kníže (Albert I.) měl totiž pověst svobodomyšlné osobnosti, což dokumentoval mj. tím, že na podzim 1920 požádal o členství ve Společnosti národů, aniž by svůj krok předtím s Francií konzultoval. Francouzská opatrnost však zřejmě pramenila hlavně z toho, že tehdejší nepokoje monackého obyvatelstva, namířené proti knížeti, by po přijetí Monaka do Společnosti nevyhnutelně začaly rezonovat celou organizací a mohly by mít stimulační účinky na obyvatelstvo ve francouzských mimoevropských mandátních nebo protektorátních državách (Sýrie, Tunisko a Maroko). S postupem doby hodnotila Francie takové riziko kontaminace reálnějším a naléhavějším, a tak snahy Knížectví integrovat se do různých multilaterálních struktur nakonec v podstatě blokovala.⁵⁶

Po druhé světové válce se zájmy i priority Francie významně posunuly a Monaku se k prosazování vlastních mezinárodněpolitických záměrů otevřel mnohem širší prostor.

⁵³ BÉZIAS, J.-R. *La France et l'intégration internationale de la Principauté de Monaco (1918–1939). Guerres mondiales et conflits contemporains*. 2006, n° 221, s. 103.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 94.

⁵⁵ DUURSMA, J. *Fragmentation and international relations of Micro-States*, s. 292.

⁵⁶ BÉZIAS, J.-R. *La France et l'intégration internationale de la Principauté de Monaco (1918–1939)*, s. 95–103. Až kuriózně působí kategorický nesouhlas Francie s přáním knížete ratifikovat v roce 1935 Ženevskou úmluvu o ochraně zraněných a nemocných v poli z roku 1864 a ustavit na jejím základě monackou společnost Červeného kříže. Francie tuto iniciativu pod vlivem analýzy prof. Basdevanta odmítla. Jmenovaný akademik spatřoval nebezpečí ratifikace v tom, že by zřízení monackého Červeného kříže povzbudilo vznik obdobných společností v Sýrii, Tunisku a Maroku, což by posílilo mezinárodní postavení revoltujících sil na těchto územích, jež Francie již tak s obtížemi vojensky kontrolovala. *Srov. ibidem*, s. 102–103.

Usilovalo nejprve o členství ve specializovaných organizacích, přidružených k OSN. Již v roce 1948 vstoupilo do UNESCO, jež sídlí shodou okolností v Paříži. Stalo se tak pozoruhodně na základě jednomyslného souhlasu plenárního orgánu této organizace. Monackou kandidaturu ovšem nejprve posoudil výkonný orgán UNESCO. Sdělil, že Monako je „v podstatě malý nezávislý stát, jenž převzal závazky vztahující se k výkonu určitých svých práv vůči mocnějšímu sousedovi, nicméně omezení svobody jeho některých jednání, k nimž dal souhlas, nemá na jeho postavení coby svrchovaného státu vliv“. Výkonný orgán odůvodnil své dobrozdání mj. i tím, že Knížectví „plně požívá práva uzavírat smlouvy s jinými mocnostmi“.⁵⁷ Citované závěry vycházely vstříc všeobecnému politickému zájmu členské základny na univerzalitě členství, a to i za cenu „velkorysé“, ba nepřesné kvalifikace některých rozhodných skutečností. Nauka upozornila zejména na to, že smlouva z roku 1918 požaduje k uzavření mezinárodní dohody Monakem předběžný souhlas Francie. Za této podmínky lze ovšem o „plně pravomoci Monaka uzavírat smlouvy“ sotva hovořit.⁵⁸

V roce 1948 vstoupilo Monako i do Světové zdravotnické organizace (WHO). V roce 1957 se stalo původním členem Mezinárodní agentury pro atomovou energii (IAEA). V roce 1970 se začlenilo do Mezinárodní organizace frankofonie. Integraci Knížectví do univerzálních organizací završilo jeho přijetí do OSN. Monako obezřetně vyčkalo (příznivého) výsledku řízení o žádostech o přijetí Lichtenštejnska a San Marina a teprve poté samo požádalo. Rada bezpečnosti jeho žádost v květnu 1993 bez formálního hlasování doporučila a žádost následně aklamací schválilo Valné shromáždění.⁵⁹ OSN totiž již dříve definitivně uzavřela diskusi o možné výběrovosti členství v ní a v souladu se zásadou univerzality se otevřela všem všeobecně uznávaným státům, bez ohledu na velikost jejich území, počet obyvatel či zvláštnosti výkonu svrchovaných práv.⁶⁰

5. Přijetí Monaka do Rady Evropy a jeho ústavní i mezinárodněprávní souvislosti

Premiér knížecí vlády zaslal žádost o přijetí do Rady Evropy 15. října 1998. Jak známo, tato regionální mezivládní organizace prosazuje výběrové členství, a proto vstupu do ní předchází náročná prověrka kandidátských států. Ty musí v souladu s článkem 3 Statutu Rady Evropy prokázat svou oddanost demokracii, principům právního státu a požadavku náležité ochrany základních práv a svobod jednotlivce. Vyjeví-li přijímací řízení nedostatky, orgány Rady Evropy doporučí opatření k jejich nápravě. Uchazečský stát je vyzván k přístupu do organizace až tehdy, když zjištěné překážky odstraní, nebo se formálně zaváže k jejich odstranění ve stanovených lhůtách.⁶¹

Podklady pro vyřízení žádosti Monackého knížectví zpracovali určení soudci Evropského soudu pro lidská práva. V roce 1999 předali orgánům Rady Evropy zpravodajskou zprávu. Museli se vypořádat s námitkami dvojího druhu, a to jednak s problémy ústavního a institucionálního charakteru, jednak s pochybnostmi stran obsahu a dopadů bilaterálních smluv s Francií na výkon svrchovaných práv uchazečského státu.

⁵⁷ UNESCO, doc. 8 EX/6 (24 Jun. 1948) Executive Board, 8th Session, s. 2.

⁵⁸ DUURSMA, J. *Fragmentation and international relations of Micro-States*, s. 296.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 303–304.

⁶⁰ Srov. COT, J.-P.– PELLET, A. (eds). *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*. 3e édition. Paris: Economica, 2005, s. 525 a 531.

⁶¹ V tomto příspěvku není prostor k podrobnějšímu popisu zde načrtnutých procedur. Lze odkázat na MALENOVSKÝ, J. K právním aspektům přijetí České republiky do Rady Evropy. *Právník*. 1993, č. 10–11, s. 886–902.

V *prvním ohledu* kontrolní orgány sice nezpochybňovaly demokratickou povahu monackého státu, kladly si však otázku slučitelnosti dominantního postavení knížete v poměru k parlamentní Národní radě (*Conseil national*) s citovaným článkem 3 Statutu RE. Konstatovaly, že Rada Evropy nemůže vnucovat jednotlivým evropským státům určitý vzorec demokracie, a to ani vzor demokracie parlamentní. Nemůže po nich ani požadovat, aby zavedly specifický volební systém. Zvláštnosti v této oblasti v porovnání s hlavním proudem evropských států proto Monako jako uchazečský stát nijak nediskvalifikují.

Nehledě na toto zásadně příznivé dobrozdání přikročilo Knížectví v roce 2002 k ústavní reformě. Provedené změny definitivně potlačily model patriarchálního státu, který chránila Ústava z roku 1962.⁶² Kníže sice uvedené ústavní změny ve své svrchované pravomoci vyhlásil, revidovaná Ústava však již nepřipouští, aby její účinky ze své vůle pozastavil. Měnit novou Ústavu lze jen na základě společného ujednání knížete a Národní rady. Revidovaná Ústava tak vyjadřuje ústavní pakt monarchy a lidu, založený na vzájemné důvěře. Posílila přitom pravomoci parlamentního orgánu. Ačkoli pravomoc legislativní iniciativy přísluší knížeti, legislativní činnost jako takovou vykonávají společně kníže a Národní rada. Byl taktéž transformován většinový volební systém, jenž v minulosti zpravidla produkoval „jednobarevnou“ Národní radu. Nahradil ho model smíšený, a to tak, že se na příště z jedné třetiny uplatňuje poměrnost.

Rada Evropy některé podněty vzešlé z prověrky nepodpořila. Nevyzvala ani nedoporučila, aby předseda vlády byl demokraticky vybrán a byl podroben dohledu Národní rady. Vyšla z toho, že takové řešení nemá podporu obyvatelstva a je navíc způsobilé rozkolísat institucionální rovnováhu ve státě. Nepožadovala ani, aby cizinci mohli volit v komunálních volbách, a to proto, že v množině obyvatelstva výrazně převažují.⁶³ Tato demografická zvláštnost ostatně přiměla monackou vládu k tomu, aby ke svému podpisu Evropské úmluvy o lidských právech připojila prohlášení o výkladu. Zdůraznila v něm, že „*být státem omezených rozměrů s sebou nezbytně nese zvláštní význam úpravy pobytu a práce cizinců i sociálních opatření ve vztahu k nim*“.⁶⁴

Ve *druhém ohledu* zpravodajové Rady Evropy sice připustili, že Knížectví v mezinárodních vztazích vystupuje jako svrchovaný a nezávislý stát, potvrdili ale současně, že výkon jeho svrchovaných práv je značně usměrňován smlouvami s Francií. Vyjádřili přesvědčení, že budoucí vztahy mezi Monakem a Francií by měly zásadně vyhovět požadavkům plynoucím ze zásady svrchované rovnosti. Nestanovili to nicméně jako podmínku, neboť Rada Evropy nemůže požadovat pro členství podmínky, jejichž splnění není výlučně v pravomoci uchazečského státu. Kníže přístup zpravodajů sdílel. Označil sice smlouvu z roku 1918 za „překonanou“, případné zasahování do smluvních poměrů s Francií však odmítl s tím, že bilaterální vztahy posoudí tyto dva státy.⁶⁵

Francie vyjádřila pro inovaci smluvního arsenálu pochopení a vstoupila do negociací s knížetem. Jejich výsledkem se stala *Smlouva určená k nové úpravě a potvrzení přátelských vztahů a spolupráce mezi Monackým knížectvím a Francouzskou republikou* z 24. října 2002 (dále jen „smlouva z roku 2002“).⁶⁶ Strany v její preambuli prohlašují, že vzájemně

⁶² Znění ustanovení modifikujících ústavu z r. 1962 srov. GRINDA, G. *La Principauté de Monaco*, s. 203–216.

⁶³ Monacké území tvoří jediná obec.

⁶⁴ Podrobněji srov. BALMOND, L. Le contexte de la révision constitutionnelle à Monaco. *Revue de Droit Monégasque*. 2003, č. 5, s. 45–55; GRINDA, G. Le Processus d'adhésion de Monaco au Conseil de l'Europe: incidences sur l'ordre juridique de la Principauté. *Revue de Droit Monégasque*. 2005, č. 7, s. 35–49; LITZNER, A. – BASSO, J.-A. La Principauté de Monaco: État réformateur, État réformé. In: PARDINI, J.-J. – DEVES, C. (eds). *La réforme de l'État*. Bruxelles: Bruylant, 2005, s. 263–285.

⁶⁵ GRINDA, G. *La Principauté de Monaco*, s. 27–29.

vztahy, upravené dosud smlouvou z roku 1918, mají lépe zohledňovat současné poměry. Tomu odpovídá pojetí nové smlouvy. Obsah respektuje vzájemnost, podstatný prvek zásady svrchované rovnosti.⁶⁷

Patrně nejvýznamnější korekci ve vzájemných vztazích přináší článek 3 smlouvy z roku 2002. Ruší úpravu smlouvy z roku 1918 v otázce sukcese na knížecí trůn. Francie namísto ní akceptovala, že pravidla nástupnictví stanoví výlučně monacká Ústava. Monako se zavázalo, že bude francouzskou stranu informovat o jejich případných změnách. Uprázdňování trůnu a určité občanství následníka tím ztratily v bilaterálních vztazích právní relevanci, a nemohou tedy založit jakýkoli územní nárok Francie.

Smlouva z roku 2002 již ani neobsahuje dřívější závazky Knížectví vykonávat svrchovaná práva v dokonalé shodě s důležitými zájmy Francie a předem se s ní dohodnout o všech uvažovaných mezinárodních opatřeních. Transformovaly se v povinnost Monaka sladit s Francií v uvedených souvislostech společný postup (*concertation*), tedy v předstihu ji informovat, radit se s ní a v mezinárodním prostředí konat s ohledem na její zájmy. Jinak řečeno, dosavadní monacké závazky znějící „na výsledek“ se proměnily v závazky „na chování“, což Monaku v posledku poskytuje prostor k úvaze i k vlastnímu rozhodnutí.⁶⁸ Stejný závazek převzala recipročně i Francie.

Ukotvení smlouvy z roku 2002 v logice svrchované rovnosti dovolilo ustavit mezi Monakem a Francií diplomatické styky a zřídit diplomatické úřady. Dříve Francie mít svůj úřad v Monaku nechtěla. Nejspíš si nepřála komplikovat činnost svému detašovanému funkcionáři ve funkci monackého předsedy vlády. Rovněž v minulosti nedovolila, aby Knížectví na svém území hostilo diplomatické úřady třetích států.⁶⁹

Zpravodajové Rady Evropy vznesli závažné námitky i k již zmiňované smlouvě z roku 1930. Shledali v ní nesoulad s právem monackých občanů na rovný přístup ke státním úřadům a funkcím.⁷⁰ Doporučili ji revidovat, zejména odstranit podmínku francouzského občanství monackého předsedy vlády. Smluvní strany tomuto přání vyhověly. Uzavřely *Smlouvu uzpůsobující a prohlubující správní spolupráci z 8. listopadu 2005*,⁷¹ jež smlouvu z roku 1930 zrušila a nahradila.

V souladu s novou smlouvou mohou monačtí občané zastávat v Monackém knížectví kterýkoli veřejný post (*emploi public*). Při obsazování úřadů, které nejsou vyhrazeny monackým občanům, mají přednost francouzští občané před občany třetích států. Do vysokých pozic v resortu bezpečnosti a veřejného pořádku lze dosadit toliko monacké nebo francouzské příslušníky. Totéž platí i o vládních funkcích, včetně té předsednické. Kandidatury do funkcí a úřadů, jež strany považují za významné s ohledem na své podstatné zájmy, budou vzájemně konzultovány. Taková místa obsadí osobnosti požívající důvěry obou stran. Smlouva z roku 2005 zajistila nejen přístup monackých občanů ke všem veřejným postům v jejich státě, nýbrž i k pozicím ve francouzské veřejné službě.

⁶⁶ Text smlouvy z roku 2002 srov. např. v *Revue de Droit Monégasque*. 2003, č. 5, s. 39–41.

⁶⁷ MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné. Obecná část a poměr k jiným právním systémům*, s. 19–21.

⁶⁸ TORRELLI, M. *La révision du traité destiné à compléter les traités et conventions qui fixent les rapports de la Principauté avec la France, du 17 juillet 1918 à l'aune de l'égalité souveraine*, s. 155.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 150. Monako svých nových možností náležitě využilo. Udržuje bohatou síť diplomatických a konzulárních styků. Zřídilo v cizině, ve významných státech, celkem devět velvyslanectví. V Monaku sídlí francouzský a italský velvyslanec. Knížectví v zahraničí udržuje 132 konzulárních úřadů, kdežto v Monaku jich operuje 77. Kompletní seznam srov. <https://www.embassy-pages.com/monaco_fr>.

⁷⁰ Srov. GRINDA G. *Le Processus d'adhésion de Monaco au Conseil de l'Europe: incidences sur l'ordre juridique de la Principauté*, s. 33–34.

⁷¹ Její úplné znění srov. GRINDA, G. *La Principauté de Monaco*, s. 221–223.

S ohledem na provedené nebo alespoň již započaté ústavní a smluvní změny Parlamentní shromáždění doporučilo v dubnu 2004, aby bylo Monacké knížectví přizváno ke vstupu do Rady Evropy.⁷² Výbor ministrů tomuto doporučení 2. září 2004 vyhověl. Po jeho výzvě uložilo Monako 5. října 2004 listiny o přístupu ke Statutu Rady Evropy a současně podepsalo Evropskou úmluvu o lidských právech.

6. Unijní rozměr monacké svrchovanosti

Na rozdíl od základní smlouvy, kterou uzavřely v roce 1993 Francie a Španělsko s Andorrským knížectvím, nezasahuje smlouva Francie s Monakem z roku 2002 do širších evropských souvislostí jejich vzájemných vztahů, a to navzdory tomu, že právě evropský a zejména unijní aspekt francouzsko-monackých vztahů je nyní dynamický a současně i mimořádně složitý.

Monako není členem Evropské unie a v této organizaci požívá postavení třetího státu. Unijní smlouvy jsou pro Knížectví *pacta inter alios* a v souladu s čl. 34 Vídeňské úmluvy o smluvním právu nejsou bez jeho souhlasu způsobilé zakládat práva ani závazky (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*). Monako se pochopitelně nepodílí na unijní normotvorbě. Je ovšem vázáno vějířem bilaterálních dohod s Francií, jež mají podle monacké Ústavy v podstatě ústavní sílu (*supra*). Byly zčásti uzavřeny před 1. lednem 1958, tedy před datem účinnosti Římských smluv o vzniku Evropských společenství. Unie ukládá Francii coby členskému státu aplikovat ve stanovených oblastech unijní právní řád vedle nebo namísto vnitrostátního práva. Z čl. 351 Smlouvy o fungování EU nicméně plyne, že takové „prekomunitární“ dvoustranné dohody zásadně nejsou unijními předpisy dotčeny.

Podle některých francouzsko-monackých dohod se v určitých případech na monackém území použije francouzské právo a rozhodují francouzské orgány. Jelikož je Francie povinna zachovávat primát unijního práva nad právem vnitrostátním, je unijní právo transportováno skrze vzájemné dohody a v důsledku svého primátu nad právem francouzským i do právních vztahů uvnitř Monackého knížectví (např. pravidla pro fungování eurozóny).⁷³

Působením popsaného mechanismu přerůstá francouzsko-monacká vzájemnost v *triangulační regulační konstrukci*, jejíž vrchol obsadilo unijní právo. Její fungování v praxi je ale těžkopádné a nejasné. Unie postrádá kompetenci k tomu, aby mohla sama regulovat uplatňování unijního práva na území nečlenského státu. Unijní právo do monackých poměrů vnáší dvoustanné dohody s Francií, které však pro Unii představují *pacta inter alios*. Působení *francouzského unijního nosiče* musí být proto Unii specificky připuštěno normami jeho sekundárního práva. Ty zmocňují, aby se unijní právo mohlo aplikovat na území Monaka coby třetího státu. Takové akty Unie schválila zejména v souvislosti s normami o jednotném celním území.⁷⁴

Zmíněné akty sekundárního práva ovšem Monako nezavazují. Pokud z unijní úpravy pro ně plyne určité právo (výhoda), lze jeho souhlas coby třetího státu předpokládat (čl. 36 Vídeňské úmluvy o smluvním právu). Adresuje-li se ale takovou úpravou určitý závazek (nevýhoda), žádá se výslovný písemný souhlas povinovaného (čl. 35 uvedené Vídeňské úmluvy), který tu ale zásadně chybí. Zmíněný problém absence závaznosti unijní úpravy

⁷² Srov. *l'avis n° 250 du 27 avril 2004*.

⁷³ MARGOSSIAN-COTTA, V. Droit européen et droit monégasque. La force du vecteur français. *Revue de Droit Monégasque*. 2000, č. 2, s. 138.

⁷⁴ *Ibidem*, s. 140.

byl dosud překlenován dohodami, které Monako uzavřelo s francouzskou vládou coby plnomocníkem Unie, jednajícím jejím jménem, jimiž Knížectví projevilo náležitě svou kladnou vůli (lze např. zmínit monetární úmluvu z 24. prosince 2001, jíž částečně vstoupilo do eurozóny).⁷⁵

I přes dílčí pokusy vnést do vztahů Monaka s Uní určitý řád, proniká unijní právo k subjektům monackého práva nadále v podstatě deterministicky, aniž by byl tento proces ze strany Knížectví účinně usměrňován. Monacký stát totiž nedisponuje prostředky, jež by mu dovolily orientaci a obsah unijní úpravy spoluurčovat.⁷⁶ Pro ilustraci, Monako vstoupilo skrze „francouzský unijní nosič“ do celního území Unie, což jeho zboží otevřelo volný přístup na trhy jejích členských států. Nemůže nicméně těžit ze smluv, které Unie uzavřela s třetími státy a na jejichž základě požívá její zboží výhod mimo území Unie.⁷⁷ Monako rovněž uplatňuje Schengenské dohody, nicméně o tom, že vstupními místy do schengenského prostoru jsou monacký přístav a heliport, rozhodla Francie, která jim může toto postavení i jednostranně odebrat.⁷⁸

Přímé vztahy mezi Uní a Monakem jsou spíše výjimečné. Obě strany sjednaly (na žádost Monaka) v roce 2003 dohodu o obchodování s monackými farmaceutickými výrobky na území členských států, nebo v roce 2004, na žádost Evropské rady, dohodu o opatřeních ke zdanění příjmů z úroků ze spořivých účtů zahraničních daňových rezidentů.⁷⁹

Z předchozího vyplývá, že Monako zatím vystupuje jako příležitostný adresát unijního práva. Jeho fyzické a právnické osoby nedisponují opravnými prostředky, jež by je opravňovaly dovolat se jurisdikce Soudního dvora EU. Za této situace je pro Monako žádoucí uzavřít s Uní dohodu o přidružení. Takový instrument se skutečně připravuje. Rada Unie pověřila v prosinci 2014 Komisi, aby o možném přidružení jednala s Andorrou, Monakem a San Marinem. Negociace započaly v březnu 2015 a dosud trvají.

Závěr

Monacké knížectví lze označit za nejmenší stát světa.⁸⁰ S ohledem na jeho výjimečně miniaturní teritoriální i demografické parametry na něj bývá nahlíženo jako na svérázný „preparát“, na němž se zkoumá, jak se uplatní mezinárodně právní zásada svrchované rovnosti v extrémních souvislostech.

Tmelem státnosti Monaka i zdrojem jeho stability jsou jeho panovníci, již vybudovali a prosazovali svou suverenitu, využívající vojenského významu monackého přístavu i skály nad ním. Udrželi ji obratnou diplomacií. Přesvědčili o své strategické nepostradatelnosti zainteresované velmoci. To knížatům dovolilo vyjednávat i s hlavami velkých států na základě rovnosti a uzavírat s nimi mezinárodní smlouvy.

⁷⁵ VIDAL, D. Le droit monétaire monégasque et la zone euro. *Revue de Droit Monégasque*. 2004, č. 6, s. 71–85; GASTAUD, B. Les relations entre la Principauté de Monaco et la Communauté européenne: L'exemple de la convention monétaire entre le gouvernement de la République française, au nom de la Communauté européenne, et le gouvernement de son Altesse Sérénissime le Prince de Monaco. *Revue de Droit Monégasque*. 2004, č. 6, s. 7–38.

⁷⁶ VANDERSANDEN, G. L'application du droit communautaire sur le territoire de la Principauté de Monaco. *Revue de Droit Monégasque*. 2000, č. 2, s. 179 a 181.

⁷⁷ DASHWOOD, A. – MARESCAU, M. (eds). *Law and Practice of EU External Relations: salient features of a changing landscape*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, s. 294–295.

⁷⁸ BLOCKMANS, S. – LAZOWSKI, A. *The European Union and Its Neighbours*. The Hague: T. M. C. Asser Press, 2006, s. 195.

⁷⁹ Srov. GRINDA, G. *La Principauté de Monaco*, s. 63–64.

⁸⁰ Státnost ještě menšího „Vatikánského městského státu“ je pochybná vzhledem k tomu, že subjektem mezinárodního práva není tento „stát“, nýbrž Svätý stolec, jehož nezávislá moc není odvozena z nepatrného území, které spravuje, ani na něm závislá.

Taková smluvní rovnost ovšem ne vždy vyústila ve vyvážené smlouvy. Dohody, které Monako uzavřelo, v nejednom případě trpěly nedostatkem reciprocity a nerovnoměrnou distribucí vzájemných práv a povinností v neprospěch Knížectví. Nepoměr se programově objevoval v jeho smluvní relaci s velmocemi. Monako si smlouvami s nimi zpravidla uspokojovalo jediný, zato vitální zájem, a to svou bezpečnost a svébytnost. Za tuto cenu se „upisovalo“ k drastickým závazkům, jež ve světle zásady svrchované rovnosti šokovaly. Analýza takových nevyvážených smluv prokazuje obrovskou elasticitu obsahu obecného mezinárodního práva, jež pramení z dispozitivivity takřka všech jeho norem. Pokud se strany určité smlouvy dohodnou, obecné mezinárodní právo zásadně nebrání tomu, aby jejich ujednání případně bylo nevyvážené. V rozporu s tímto právem nebyla proto ani ujednání, jimiž se kníže obrazně vzdal „střechy nad hlavou“ ve smlouvách s Francií z roku 1861 a roku 1918.

Na příkladu Monackého knížectví si lze rovněž ověřit tenzi mezi kategorickým míněním části nauky mezinárodního práva, přesvědčené o kogentní povaze práva národů na sebeurčení, a pragmatickou mezinárodní praxí, která takový závěr ani zdaleka nepotvrzuje. Přestože Monako na počátku tohoto století přikročilo k rozsáhlým ústavním reformám, primárním zdrojem jeho suverenity je stále kníže, nikoli monacký „národ“. Svérázný „primát“ knížete nad národem přitom Monako v očích mezinárodního společenství nijak nediskvalifikuje. I na příkladu Knížectví je tedy zřejmé, že obsah zásady sebeurčení národů v mezinárodním právu lze sotva považovat za plně ustálený a samu zásadu stěží bez dalšího označovat za kogentní. Potvrzují to ostatně obstrukce při výkonu práva na sebeurčení v případech některých nesamosprávných území, ať už jde o Gibraltar (z důvodu odporu Spojeného království) nebo Západní Saharu (pokrok neguje Marocké království), ale i trvalá stagnace při hledání možností, jak korigovat některá arbitrární historická politická rozhodnutí (zejména o rozdělení Kurdů do několika států).

Fenomén monackého státu přináší také důkaz toho, jak pružně mezinárodní společenství zachází s pojmem „národ“. Vskutku, monačtí občané tvoří jen menšinu obyvatelstva státu. Jen tato menšina je vlastně subjektem práva národa na sebeurčení, kdežto majoritní populace je spíše objektem výkonu tohoto práva. To se přičítá obecné představě, že sebeurčení má být plodem svobodného demokratického rozhodnutí většiny v daném kolektivu a prostoru.

Změny v poměrech uvnitř protektorského státu mívají pro jejich zahraniční *protégés* dramatické důsledky. Pro Monako měl tragické dopady pád Bastily a potažmo monarchie, jenž vyústil v přechodnou francouzskou anexi monackého území. Naproti tomu za anekdotický příklad umíněnosti francouzského protektora lze považovat to, že nepřipustil, aby se Monako připojilo k humanitární úmluvě na ochranu zraněných a nemocných v pozemní válce s odůvodněním, že by to ohrozilo francouzské koloniální zájmy v severní Africe. Francie zkrátka v minulosti mnohdy jednala velmocensky sebestředně, což pochopitelně mívalo škodlivé dopady i na vztahy Monaka s jinými regionálními mocnostmi, především s Itálií.

V průběhu posledních desetiletí se však parametry zahraniční francouzské politiky podstatně změnila, a to i proto, že je usměřňuje a koriguje dlouhodobé velmi aktivní členství v Evropské unii. Odklon Francie od velmocenských a sebestředných postojů má příznivý vliv na mezinárodní postavení Monaka. Otevřel knížecímu státu cestu do mezinárodních institucionálních struktur i k podpisu mnohostranných smluvních instrumentů. Na tomto základě Monako převzalo kvalitativně zcela nové mezinárodní závazky. Jejich plnění výrazně zlepšilo kvalitu monacké demokracie i ochrany lidských práv,

tedy respektu hodnot, jež se ve dvoustranných vztazích s Francií dříve nepovažovaly za významné.

Prostřednictvím francouzského právního řádu proniklo do monackého práva unijní právo. Jeho vstup však do značné míry uniká kontrole Knížectví a nezajišťuje mu rovnoměrné rozložení výhod a nevýhod z jeho aplikace. Nabízí se proto sjednat dohodu o přidružení k Unii. Ta v současné době naléhá především na to, aby Monako vyhovělo unijnímu právu v oblasti daní, a odolalo tak pokušením „daňového ráje“.

Zatímco v minulosti byla existence Monaka coby svrchovaného a nezávislého státu nejednou vážně ohrožena, jeho současné konstruktivní působení v mezivládních institucích a organizacích, především v OSN a Radě Evropy, jakož i síť jeho nových recipročních dohod s Francií, představují věrohodnou záruku, že knížecí ministát bude moci dlouhodobě nerušeně užívat svého proslulého blahobytu i mnohých výhod, plynoucích z evropské ekonomické i politické integrace.

Problems of Sovereignty and Independence of a Micro-State on the Example of the Principality of Monaco

Jiří Malenovský

Abstract: The article analyses successively the Principality of Monaco's statehood in general international law; the manifestations and consequences of clashes between the Prince's and people's sovereignty; restrictions on the exercise of sovereign rights imposed in the past on the Principality by bilateral treaties with France which have constitutional rank in the Monegasque legal order; the constitutional and international legal context of Monaco's integration into international institutions and organizations, first of all into the Council of Europe; the European Union dimension of Monaco's statehood. The article scrutinizes various specificities of this statehood, which are corollary to exceptionally small parameters of the Monegasque state, among others, the concept of the Monegasque "nation" and of its right to self-determination, the unbalanced distribution of rights and obligations set down by Monaco's bilateral treaties with France, or the phenomenon of the French law "vector" through which the Union law enters into the Monegasque law, however, the Principality being not able to control effectively this process.

Key words: Principality of Monaco, France, statehood, sovereignty and independence, Monaco and the EU law, Council of Europe