

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Diplomová práce

2014

Karel Ulík

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Karel Ulík

**Právní a politická dimenze mezinárodního
obchodu s ohroženými druhy volně žijících
živočichů a rostlin**

Diplomová práce

Praha 2014

Autor práce: **Mgr. Karel Ulík**

Vedoucí práce: **JUDr. Mgr. Miroslav Pulgret, Ph.D.**

Rok obhajoby: **2014**

Bibliografický záznam ULÍK, Karel. *Právní a politická dimenze mezinárodního obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a rostlin*. Praha, 2014. 82 s. Diplomová práce (Mgr.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií. Katedra mezinárodních vztahů. Vedoucí diplomové práce JUDr. Mgr. Miroslav Pulgret, Ph.D.

Klíčová slova

Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a rostlin, Mezinárodní úmluva o regulaci velrybářství, ochrana biodiverzity, regulace mezinárodního obchodu, sankce, donucení v mezinárodním právu.

Keywords

Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, International Convention for the Regulation of Whaling, biodiversity, international trade, sanctions, compliance in international law

Počet znaků: 125 066

Abstrakt

Tato práce se zabývá problematikou dodržování závazků v kontextu mezinárodních smluv týkajících se ochrany ohrožených druhů. Analyzovány jsou dvě významné smlouvy z této oblasti – Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin z roku 1973 (známá pod zkratkou CITES) a Mezinárodní úmluva o regulaci velrybářství z roku 1946. Na příkladech z jejich historie zkoumám, zda státy, které se ratifikací těchto úmluv zavázaly k jejich dodržování, skutečně vždy plní svoje závazky. Tam, kde došlo k porušení některé z povinností státu, se zabývám tím, jaký (pokud vůbec nějaký) donucovací prostředek byl vůči tomuto státu uplatněn a s jakým výsledkem. Jinými slovy se věnuji efektivitě kontrolních mechanismů a sankcí uplatňovaných v mezinárodních smlouvách týkajících se ohrožených druhů. Zároveň na základě této analýzy předkládám návrh některých parametrů nového kontrolního a sankčního mechanismu v rámci Mezinárodní úmluvy o regulaci velrybářství, o jehož vytvoření se v posledních letech hodně diskutuje.

Abstract

The thesis deals with the issue of compliance in the context of international treaties on protection of endangered species. Two important treaties are subject of the analysis – the 1973 Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (known as CITES) and the 1946 International Convention for the Regulation of Whaling. My research focuses on the question whether member states comply with their obligations arising from the treaties. If they do not, then I look for a response to the violation such as use of compliance instruments (e. g. sanctions) and its effect on the breaching state, mainly if the response (if there was any) was successful in making the state come back into compliance. Finally, based on experience with CITES, ICRW and other multilateral environmental treaties, I attempt to design some of the new ICRW compliance mechanism features in order to increase its effectiveness.

Poděkování

Děkuji JUDr. Mgr. Miroslavu Pulgretovi, Ph.D., za cenné připomínky při práci na projektu této diplomové práce, její vedení a celkově velice vstřícný přístup.

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 16. května 2014

Karel Ulík

Obsah

Úvod	9
1. Mezinárodní právo a dodržování závazků	12
1.1 Odpovědnost za porušení mezinárodního práva.....	12
1.2 Teorie dodržování závazků v mezinárodním právu.....	13
1.3 Specifika dodržování mezinárodního práva v oblasti životního prostředí.....	16
2. Ochrana ohrožených druhů v mezinárodním smluvním právu	19
2.1 První snahy o mezinárodněprávní ochranu živočichů	19
2.2 Regionální dohody	22
2.3 Mnohostranné mezinárodní smlouvy.....	25
2.4 Moderní přístupy k ochraně životního prostředí	27
3. Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin	33
3.1 Obecná charakteristika úmluvy CITES.....	33
3.2 Kontrola a vynucení dodržování závazků	37
3.3 Dodržování závazků v praxi.....	39
3.4 Úspěšnost CITES při vynucování dodržování závazků.....	42
4. Mezinárodní úmluva o regulaci velrybářství	48
4.1 Obecná charakteristika a historie úmluvy	48
4.2 Limity vynucení závazků soudní cestou	50
4.3 Kontrola a dodržování závazků	53
4.4 Nový kontrolní a donucovací mechanismus	57
Závěr	66
Summary	69
Použitá literatura a zdroje	70
Dokumenty	70
Použitá literatura.....	72
Internetové stránky	76
Projekt diplomové práce	78

Úvod

Objem obchodu s volně žijícími zvířaty se pohybuje v řádech mnoha miliard dolarů a kontinuálně stoupá. A to nezahrnuje nelegální organizovaný obchod, který se řadí vedle obchodu s drogami a zbraněmi mezi nejvýnosnější ilegální aktivity. Rok 2010 i následující období 2011–2020 byly Valným shromážděním OSN prohlášeny za rok, respektive desetiletí biodiverzity. Ačkoli se jedná spíše o symbolický počin, ilustruje toto gesto kontinuální nárůst důležitosti tématu biodiverzity na mezinárodní úrovni. O rostoucím významu pro státy svědčí i stále častější spory před mezinárodními institucemi z této oblasti. Přitom před pár desítkami let by bylo nepředstavitelné, aby stát byl ochoten riskovat politický konflikt s jiným státem, tedy potenciálním bezpečnostním a/nebo ekonomickým partnerem, kvůli ochraně živočichů.

Zároveň však v současné době zaznamenáváme jednu z nejhorších krizí v oblasti ochrany některých ohrožených druhů – například slonů, tygrů nebo nosorožců. Vymírání druhů je sice přirozený proces, který měl své místo na této planetě i před příchodem člověka, nicméně tempo, s jakým vymírání druhy dnes, je nesrovnatelné.

Přitom mezinárodní spolupráce v této oblasti se může zdát na první pohled jako ukázková. Státy mají společný zájem na zachování biodiverzity a existuje celá řada mezinárodních smluv s často velmi početnou členskou základnou, které určitým způsobem upravují tuto oblast mezinárodního práva životního prostředí – ať už prostřednictvím ochrany původního prostředí, regulace lovu určitých druhů a obchodu s nimi apod.

Zásadní problém nelze podle mého názoru hledat v nedostatečném počtu právních norem (primárně zakotvených v mezinárodních smlouvách) či jejich nevhodné formulaci, ale spíše v jejich nedodržování smluvními stranami. Proto se v této diplomové práci věnuji mezinárodním smlouvám z této oblasti se zaměřením právě na kontrolní a vynucovací mechanismy, jejichž smyslem je detekovat porušení právních norem státy a eventuálně je donutit k tomu, aby dále jednaly v souladu s požadovanou normou.

Ke své analýze jsem si zvolil dvě významné smlouvy z oblasti ochrany ohrožených druhů – Úmluvu o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (známou pod zkratkou CITES) a Mezinárodní úmluvu o regulaci velrybářství. Na příkladu těchto smluv se pokusím demonstrovat klady a nedostatky různých přístupů ke kontrole a vynucování dodržení závazků v mezinárodním právu. Vzhledem k tomu, že se jedná o starší úmluvy (první byla přijata v roce 1973, druhá dokonce v roce 1946) nabízí jejich historie dostatek praktických příkladů použití sankčních mechanismů a jejich úspěšnosti.

Cílem této práce je tedy zodpovězení otázky, zda státy vždy dodržují své závazky, které přijaly ratifikací těchto smluv, a pokud dojde k porušení, jaký donucovací prostředek byl vůči státu porušujícímu svůj závazek uplatněn, a zejména s jakým výsledkem. Jinými slovy se budu věnovat efektivitě kontrolních mechanismů a sankcí uplatňovaných v mezinárodních smlouvách týkajících se ohrožených druhů. Zároveň se pokusím na základě této analýzy navrhnout některé parametry nového kontrolního a sankčního mechanismu v rámci Mezinárodní úmluvy o regulaci velrybářství, o němž se v posledních letech hodně diskutuje.

Již v úvodu je třeba zdůraznit, že problematika dodržování závazků je otázkou odlišnou od zkoumání efektivity určité mezinárodní smlouvy jako takové, tedy posuzování, zda mezinárodní smlouva splnila či splňuje své vytčené cíle. V oblasti životního prostředí můžou jednotlivé úmluvy usilovat např. o zvýšení (či alespoň zastavení snižování) stavů druhů živočichů i rostlin, zachování přirozeného prostředí těchto druhů, redukci škodlivých látek ve vodě, vzduchu, půdě apod. V takovém případě bychom pak zjišťovali, zda je např. stav určité látky v ovzduší vyšší či nižší než před vstupem smlouvy v platnost a zkoumali bychom, jaký podíl na tomto vývoji měla posuzovaná smlouva. Kupříkladu tvrzení o úspěšnosti úmluvy CITES, chránících ohrožené druhy v rámci mezinárodního obchodu, je často opíráno o fakt, že žádný z druhů chráněných touto mezinárodní smlouvou doposud nikdy nevyhynul.

V této práci se takto pojatým hodnocením efektivity úmluvy zabývat nebudu (to by ostatně vyžadovalo, minimálně z části, biologický výzkum, např. zjišťování stavů populace jednotlivých ohrožených druhů apod.). Dodržování závazků státy je nicméně podle mého názoru nezbytným předpokladem úspěšnosti určité mezinárodní smlouvy jako celku. Jakkoli

může být určitá mezinárodní smlouva sepsána kvalitně a disponovat vysokým počtem smluvních stran a jejich podporou, bez vytvoření adekvátního mechanismu, který by monitoroval, zda státy plní svoje závazky, a na případná porušení reagoval, není příliš reálné, že by ustanovení takové smlouvy byla v praxi skutečně v plném rozsahu aplikována. Tím by byla taková smlouva pochopitelně odsouzena k neúspěchu (blíže viz kapitola 2), třebaže by naplňovala všechny další předpoklady k dosažení jejího cíle.

Pojem „dodržování závazků“ může být vnímán jako celé spektrum jednání státu – stát může dodržovat závazek v různé míře, např. někdy se jím řídit, někdy jej porušit; stejně tak rozsah porušení může být rozdílný (překročení kvót o jednu jednotku nebo o deset tisíc) apod. V této diplomové práci se primárně zajímám o to, zda byla určitá norma mezinárodního práva porušena, či nikoliv. Tomu odpovídá spíše dichotomické chápání pojmu „dodržování závazků“ v této práci; jednoduše řečeno buď zkrátka k porušení normy došlo, či nikoliv.

Definice „obchodu“ v této práci vychází z čl. I písm. c) CITES, která tento pojem chápe široce a zahrnuje do něj jak vývoz a dovoz, tak i reexport a introdukci z moře¹. Ta je čl. I písm. e) CITES definována jako dovoz exemplářů kteréhokoliv druhu, které byly uloveny v mořských vodách, jež nejsou pod právní svrchovaností žádného státu. Proto do této oblasti v mém pojetí spadá i Mezinárodní úmluva o regulaci velrybářství, která upravuje podmínky „introdukce z moře“ (tedy zejména lovu) velryb, z nichž mnoho patří mezi ohrožené druhy.

Práce se opírá jak o primární prameny (texty smluv i dokumenty sekretariátů, z nichž mnoho je k dispozici na oficiálních stránkách obou úmluv), tak o sekundární literaturu týkající se právních a politických aspektů mezinárodní ochrany ohrožených druhů, jejíž počet v posledních dvou desetiletí poměrně zásadně vzrostl.

¹ V případě obou zkoumaných úmluv je k dispozici oficiální český překlad. V této práci proto používám těmito překlady již zavedenou terminologii. V případě na tomto místě citované úmluvy CITES nalezneme český překlad ve sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí vyhlášené ve Sbírce zákonů pod č. 572/1992.

1. Mezinárodní právo a dodržování závazků

1.1 Odpovědnost za porušení mezinárodního práva

Pojetí odpovědnosti států v této práci vychází zejména z Článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní jednání z roku 2001 (*Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*). Tento dokument byl připraven Komisí pro mezinárodní právo, která byla ustavena Valným shromážděním OSN jako orgán, jehož úkolem je zasazovat se o rozvoj a kodifikaci mezinárodního práva. Rezolucí 56/83 vzalo Valné shromáždění tento dokument na vědomí². Jedná se o výsledek mnoha desítek let práce Komise pro mezinárodní právo a nepochybně nejkomplexnější zpracování tématu odpovědnosti států v mezinárodním právu.

Odpovědnost států za mezinárodně protiprávní jednání je dnes chápána jako povinnost států nést právní následky za porušení normy mezinárodního práva³. Nastupuje tedy až v momentě porušení určité normy mezinárodního práva – primárního závazku. V tomto ohledu je nerozhodné, zda se jedná o porušení mezinárodní smlouvy, mezinárodních obyčejů či obecných zásad práva; odpovědnost států je následkem každého mezinárodně protiprávního jednání států (čl. 1 Článků o odpovědnosti států). Aby se jednalo o protiprávní jednání států, musí být kumulativně splněny dvě podmínky: musí dojít k porušení mezinárodního závazku států (ať už formou konání či opomenutí) a zároveň je takové jednání přičitatelné danému státu (čl. 2 Článků o odpovědnosti států)⁴.

Porušením primárního závazku vzniká automaticky odpovědnost států⁵. Pro vznik odpovědnosti států není tedy třeba žádné deklaratorní rozhodnutí soudního či jiného orgánu. Obsahem této odpovědnosti je zejména vznik nové, tzv. sekundární či odpovědnostní

² Resolution 56/83. Responsibility of States for internationally wrongful acts. UN General Assembly, 12 December 2001. A /RES/56/83. Dostupný z: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/477/97/PDF/N0147797.pdf?OpenElement>.

³ Srov. např. Ondřej, J.: Mezinárodní právo veřejné, soukromé, obchodní. 3. rozšířené vydání, Aleš Čeněk, 2009, str. 197.

⁴ Obě tyto podmínky jsou dále rozpracovány v kapitole II a III Článků o odpovědnosti států, nicméně pro účely naší práce se není třeba jimi podrobněji zabývat.

⁵ Ondřej, J.: Mezinárodní právo veřejné, soukromé, obchodní. 3. rozšířené vydání, Aleš Čeněk, 2009, str. 197.

povinnosti státu. V prvé řadě mu vzniká povinnost odškodnění (pokud vznikla škoda), přičemž tam, kde je to možné, je jednoznačně preferována restituce, tedy návrat ke stavu, který existoval před porušením závazku (čl. 34–39 Článků o odpovědnosti států) – to nemusí být vždy v případě životního prostředí uskutečnitelné.

Vznikem sekundárního závazku ovšem nezaniká ten primární (čl. 29 Článků o odpovědnosti států). Proto pokud stát nadále porušuje svůj primární závazek, má povinnost s jeho porušováním přestat a tam, kde to vyžadují okolnosti, nabídnout ujištění a záruky, že nedojde k opětovnému porušení primárního závazku (čl. 30 Článků o odpovědnosti států).

1.2 Teorie dodržování závazků v mezinárodním právu

Podle klasické (a snad v každé práci o dodržování mezinárodního práva citované) poučky „pravděpodobně platí, že téměř všechny státy téměř vždy dodržují téměř všechny principy [mezinárodního práva] a téměř všechny své závazky“⁶. Existuje mnoho teorií, proč státy dodržují své závazky z mezinárodního práva, žádná z nich ale neposkytuje komplexní, všeobecně přijímané vysvětlení.

Zásadním problémem, s kterým se mezinárodní právo potýká nejen v oblasti životního prostředí a ochrany ohrožených druhů, je donutit státy k jeho dodržování. Na rozdíl od vnitrostátního prostředí neexistuje v rámci mezinárodního společenství suverén, který by disponoval soudním a výkonným aparátem (obdobným například orgánům činným v trestním řízení na vnitrostátní úrovni) schopným donutit všechny státy k plnění jejich mezinárodních závazků. Dodržování pravidel tak primárně závisí na vůli států, což činí z otázky dodržování mezinárodního práva jeden z nejzásadnějších problémů (ne-li vůbec nejzásadnější) tohoto právního odvětví.

Někteří kritici, zejména z řad realistů, jdou dokonce tak daleko, že mezinárodní právo vlastně ani za právo nepovažují, neboť mu chybí adekvátní instituce schopné vytvářet a aplikovat právní předpisy; proto je podle nich mezinárodní právo zanedbatelného významu

⁶ Henkin, L.: *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*. Columbia University Press, 2nd edition, 1979, str. 47.

v mezinárodních vztazích⁷. Podle realistů korelativní vztah mezi normou mezinárodního práva a jednáním státu neznámá vztah příčiny a následku; soulad jednání s normou „je způsoben mocenskými, nikoli právními, úvahami“⁸. Pokud vůbec, mezinárodní právo může mít určitý vliv pouze v oblastech z pohledu států nevýznamných.

Podle řady autorů však mezinárodní právo přeci jen jednání států ovlivňuje, byť příčiny tohoto jevu jsou vysvětlovány velmi různorodě.

Jedním z možných vysvětlení je význam pověsti státu v rámci mezinárodního společenství. „Zahraniční politika každého státu značně závisí na udržení očekávání, že bude dodržovat mezinárodní obyčeje a závazky“.⁹ Pověst státu, že dodržuje své závazky, může pro ostatní státy zvýšit jeho atraktivnost jako potenciálního partnera pro budoucí spolupráci, z které mu mohou plynout určité výhody. Porušení mezinárodněprávního závazku tedy snižuje pověst státu, což ho může připravit o výnosy ze spolupráce s jinými státy.

Dalším důvodem pro dodržování mezinárodního práva může být reciproční charakter závazku. I když má stát určitý zájem na porušení závazku, zisk z dlouhodobější spolupráce může tento zájem převážit¹⁰. Pokud by stát porušil svůj závazek, jeho smluvní partneři by učinili totéž, čímž by se daný stát připravil o zmíněný zisk z dlouhodobější spolupráce. Proto je stát motivován své závazky dodržovat.

Stát může být motivován k dodržování svých závazků i (nesouvisejícími) stimuly ze strany jiných států, ať už za použití „cukru“ či „biče“. Byť by měl za určité situace zájem na porušení závazku, může být tento zájem převážen například nabídkou spolupráce podmíněnou právě dodržováním daného závazku – jak je často k vidění hospodářských dohod mezi demokratickými a rozvojovými státy, jejichž uzavření je podmiňováno dodržováním závazků z oblasti lidských práv.

Zájem na dodržování závazků mohou mít i skupiny uvnitř daného státu. Pokud mají tyto skupiny určité nástroje k ovlivnění postoje exekutivy (např. prostřednictvím voleb), lze předpokládat, že se v jednání státu odrazí i postoj těchto skupin. Ten samozřejmě může být

⁷ Nardin, T., Mapel, D. (eds.): *Traditions of International Ethics*. Cambridge University Press, 1992, str. 13.

⁸ Morgenthau, H.: *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Alfred A. Knopf, New York 1978, str. 299.

⁹ Henkin, L. *Op. cit.* str. 52.

¹⁰ Axelrod, R.: *The Evolution of Cooperation*. Basic Books, New York 1984.

namířen i proti dodržování mezinárodního práva. Pokud je k zajištění souladu s mezinárodním právem potřeba i moc zákonodárná, může být v takovém případě zablokována implementace dané normy, čímž se stát dostane do rozporu se svými mezinárodněprávními závazky.

Výše uvedené přístupy z oblasti mezinárodních vztahů kalkulují primárně s výnosy a náklady spojenými s porušením určité mezinárodněprávní normy. Není to však jediný možný úhel pohledu. Zatímco zmíněné přístupy spíše presumují, že státy mají tendenci – při neexistenci výše zmíněných stimulů – mezinárodní právo porušovat, podle zastánců normativních přístupů je tomu právě naopak. Podle nich státy spíše tíhnou k dodržování svých závazků. Vzhledem k tomu, že stát je vázán pouze mezinárodními smlouvami, s kterými vysloví svůj souhlas, lze předpokládat, že uzavření určité smlouvy je minimálně v počátku v jeho zájmu. Následné neustálé přepočítávání výnosů a nákladů je samo o sobě nákladné, proto pokud neexistuje nějaký pádný důvod k rekalkulaci, stát by měl zůstat ve své původní pozici, tj. dodržovat svůj závazek, a nevynakládat zbytečné náklady. Z této perspektivy nemusí být porušení závazku vždy výsledkem promyšleného a úmyslného jednání státu, ale třeba nezamýšleným následkem chybného plánování, nejednoznačnosti normy nebo nedostatečných schopností státu (např. v důsledku finančních či jiných omezení). Tomu by pak měla odpovídat reakce na porušení – sankce v podobě zvýšení nákladů porušení se v těchto případech nezdá být optimálním řešením. Podle mnohých autorů mají i samotné normy potenciál motivovat státy k jejich dodržování. Tam, kde neexistuje silná pobídka k jejímu porušení, je daná norma jistým vodítkem, jak jednat¹¹.

Ostatně normy a otázka identity můžou podle konstruktivistického přístupu ovlivnit preference státu do té míry, že považuje určitou mezinárodněprávní normu za svoji vlastní a dodržuje ji¹². Konečně podle některých teoretiků stát dodržuje určitou normu, pokud ji považuje za legitimní a spravedlivou¹³.

Tyto úvahy jsou významné pro zvolení adekvátní odpovědi na porušení mezinárodního práva. Pokud víme, proč stát určitou normou porušil, jsme schopni odpovídajícím způsobem reagovat. Jestliže například zjistíme, že se jedná o nedostatek kapacit daného státu, což není výjimečné v případě mezinárodních smluv z oblasti životního

¹¹ Chayes, A., Chayes A. H.: *The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements*. Harvard University Press, 1995, str. 3–9.

¹² Carlsnaes, W., Risse-Kappen, T., Risse, T., Simmons, B. (eds.): *Handbook of International Relations*. Sage Publications, London 2002, str. 544.

¹³ Viz Franck, T.: *Legitimacy in the International System*. *American Journal of International Law*, Vol. 82, No. 4, October 1988, str. 705–759.

prostředí (například monitoring populace určitého ohroženého druhu v rozvojových zemích), nemá příliš smysl zaujímat konfrontační přístup a sankcionovat jej; stát neporušil svůj závazek cíleně na základě analýzy výnosů a nákladů, čili pokud zvyšujeme náklady na porušení, nikterak tím dodržování pravidel nezajistíme. V těchto případech může spíše zafungovat nabídka finanční či technické asistence, o čemž svědčí stále častější využívání těchto nástrojů v rámci mezinárodních institucí zabývajících se ochranou životního prostředí. Opačně to samozřejmě platí taktéž – racionálně propočítané rozhodnutí porušit mezinárodní závazek není nabídka asistence a spolupráce schopná zvrátit. Zde by naopak mohly mít určitý vliv sankce, které zvyšují náklady na porušení. Jejich potenciál změnit poměr výnosů a nákladů porušení tak může stát navrátit zpět k dodržování dané normy mezinárodního práva.

1.3 Specifika dodržování mezinárodního práva v oblasti životního prostředí

Hranice mezi státy nejsou z pohledu znečištění řek, vzduchu a dalších složek životního prostředí nikterak relevantní. Stejně tak ohrožené druhy se pohybují mezi státy bez ohledu na politicky stanovené hranice. Spolupráce mezi státy v této oblasti je tak z globální perspektivy klíčová a nenahraditelná sebelepšími vnitrostátními opatřeními. Složky, které jsou chráněné mezinárodním právem životního prostředí (vzduch, voda, ohrožené druhy, stěhovavé druhy apod.) jsou jakýmsi společným statkem, na jehož kvalitě a zachování má zájem celé mezinárodní společenství. Zatímco tradiční mezinárodní právo vycházelo zejména z bilaterálních vztahů a závazků *inter partes*, povaha složek životního prostředí je taková, že se státy v rámci multilaterálních mezinárodních smluv z oblasti životního prostředí zavazují v zásadě „nikomu a zároveň všem“. Často se tak hovoří o závazcích *erga omnes partes* (vůči všem smluvním stranám)¹⁴. Mnohem častěji tato právní úprava „spíše než smluvní ujednání mezi státy připomíná obecné normativní akty veřejnoprávního charakteru“¹⁵.

Porušením takového závazku (např. znečištění atmosféry nebo vyhubení ohroženého druhu) jsou tak vlastně zasaženy všechny státy. Problémem mezinárodního práva životního prostředí (stejně jako tomu bývá u veřejných statků obecně) je, že dopady takového porušení

¹⁴ Bodansky, D., Brunnée, J., Hey, E. (eds.): *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford University Press, 2007, str. 565–7.

¹⁵ Ebesson, J., Okowa, P. (eds.): *Environmental Law and Justice in Context*. Cambridge University Press, 2009, str. 351 a 367.

jsou (více či méně) rovnoměrně distribuovány mezi více států. Ve většině případů tak nelze jednoznačně identifikovat poškozené státy, u nichž by se dalo očekávat, že se budou proti takovému zásahu nepochybně bránit. To samozřejmě z pohledu porušujícího státu minimalizuje riziko nějakého protiopatření vůči němu.

Pokud stát překračuje určité kvóty či jiné *erga omnes* závazky, těžko jej odradí následné protiopatření v podobě překročení kvót jiným státem; takové „reciproční“ protiopatření navíc zasáhne i ostatní státy, které smlouvu dodržují. V případě mezinárodních multilaterálních úmluv z oblasti životního prostředí proto nelze při kontrole a zajišťování dodržování závazků spoléhat výhradně na státy samotné. Nutno dodat, že se nejedná o specifikum pouze životního prostředí; podobný problém musí překonat mezinárodní smlouvy i z některých jiných oblastí. Proto je častým aspektem těchto úmluv vytvoření mechanismu kontroly dodržování závazků, kterým jsou pověřeny orgány ustanovené příslušnou smlouvou, např. konference smluvních stran.

Literatura se shoduje na tom, že standardní mechanismy řešení sporů, typicky prostřednictvím orgánů soudního typu (např. Mezinárodní soudní dvůr, Mezinárodní tribunál pro mořské právo a další) nejsou adekvátní odpovědí na porušení závazků z mezinárodních multilaterálních smluv z oblasti životního prostředí¹⁶. V první řadě jsou tyto mechanismy relativně pomalé a neflexibilní, přičemž škody na životním prostředí nejsou vždy plně restituovatelné. Druhým důvodem je výše zmíněná kolektivní povaha složek životního prostředí, kdy se jen těžko identifikuje strana, která by byla porušením natolik zasažena na svých zájmech, že by jí stálo za to iniciovat mezinárodní soudní řízení¹⁷. Proto vidíme v rámci mezinárodních úmluv z této oblasti jiné, flexibilnější mechanismy, které alespoň v první fázi řešení porušení představují spíše diplomatický, manažerský a nekonfrontační přístup – se smluvní stranou porušující svůj závazek není tak v této fázi zacházeno jako s pachatelem (zasluhujícím potrestání), ale spíše jako se subjektem, který vyžaduje pomoc orgánů dané smlouvy navést zpátky na cestu dodržování práva.¹⁸ Tento přístup vychází z výše zmíněné presumpce, že státy ne vždy porušují své závazky úmyslně, ale často to může být důsledek nedostatečných kapacit daného státu. Za této situace není konfrontace a následné udělení sankce tou ideální odpovědí.

¹⁶ Cardesa-Salzman, A.: Constitutionalising Secondary Rules in Global Environmental Regimes: Non-Compliance Procedures and the Enforcement of Multilateral Environmental Agreements. *Journal of Environmental Law*, Vol. 24, No. 1, 2012, str. 111–112.

¹⁷ Blíže je uvedené demonstrováno v kapitole o Mezinárodní úmluvě o regulaci velrybářství na příkladu sporu o legalitě japonského lovu velryb v antarktických vodách, který v březnu 2014 rozhodl Mezinárodní soudní dvůr.

¹⁸ Cardesa-Salzman, A. *Op. cit.* str. 113.

Jistou úlohu podle mého názoru však tyto mezinárodní soudní instituce mohou sehrát. Zjištění, zda je dané jednání státu v souladu s právem či nikoliv nečiní většinou v rámci mezinárodních smluv potíže. Z oblasti životního prostředí je to typicky nedodržení stanovených kvót, nedodržení zákazů lovu, produkce či obchodu, nezaplacení příspěvků, neodevzdání statistických hlášení apod. – porušení patrná *prima facie*. Určitou komplementární úlohu mohou mezinárodní soudní instituce sehrát tam, kde jde skutečně o výklad práva – kde je problematické a nejednoznačné zjištění, zda dané jednání představuje porušení práva či nikoliv. V takovém případě je vhodnější se spíše opřít o autoritativní výklad učiněný odborníky na mezinárodní právo než zástupci smluvních stran, kteří nemusejí nutně mít znalosti a zkušenosti v této oblasti a mohou mít i určitý zájem na výsledku posouzení.

Aktuálně však neexistuje soudní či kvazisoudní orgán zaměřený na oblast životního prostředí, srovnatelný například s Evropským či Meziamerickým soudem pro lidská práva (zaměřenými na spory týkající se porušování závazků států v oblasti lidských práv), s panely a odvolacím orgánem Světové obchodní organizace (zaměřenými na spory ohledně porušování mnohostranných obchodních dohod uzavřených v rámci WTO) apod.

Určitou výhodou mezinárodního práva životního prostředí a zejména multilaterálních režimů vytvořených mezinárodními smlouvami je častá interakce mezi státy, v nichž není zpravidla příliš mnoho v sázce z hlediska zájmů států. Na rozdíl od bezpečnostní problematiky, otázky agrese v mezinárodním právu a podobně, lze proto v případě životního prostředí předpokládat vyšší míru dodržování závazků, respektive větší schopnost mezinárodního práva skutečně ovlivnit jednání aktérů, neboť náklady na dodržení závazků nejsou obvykle příliš vysoké¹⁹.

¹⁹ Guzman, A.: A Compliance-Based Theory of International Law. California Law Review. Vol. 90, No. 6, December 2002, str. 1828–1829.

2. Ochrana ohrožených druhů v mezinárodním smluvním právu

Vymírání druhů se v přírodě vyskytuje přirozeně. Ale až působením člověka, zvláště od průmyslové revoluce, se tempo, s nímž určité druhy fauny a flóry mizí, neúměrně zrychlilo. Řada druhů živočichů a rostlin je dnes ohrožena na své existence. Protože se tyto druhy vyskytují na území více států, volně mezi nimi přechází nebo žijí či se dostávají do mezinárodních prostorů, je nutné řešit jejich ochranu na mezinárodní úrovni.

Hlavním nástrojem k ochraně těchto druhů se v rámci mezinárodního práva staly mezinárodní smlouvy uzavírané mezi státy. Ty prodělaly zásadní vývoj – od bilaterálních smluv po multilaterální, od ochrany jednotlivých druhů až po komplexní ochranu všech ohrožených druhů a celých ekosystémů, od ochrany motivované hospodářskými důvody a ekonomické užitkovosti jednotlivých druhů po ochrany motivovanou snahou zachovat druhovou rozmanitost. V této kapitole představím některé milníky a trendy v rámci těchto mezinárodních smluv (se zaměřením na jejich kontrolní a sankční mechanismy).

2.1 První snahy o mezinárodněprávní ochranu živočichů

Historicky nejstarší mezinárodní úmluvy zabývající se ochranou ohrožených druhů se datují do poloviny 19. století, kdy si státy v reakci na pokračující industrializaci začínají uvědomovat její negativní dopady na životní prostředí. V tomto období nebyla ochrana ohrožených druhů organizovaná, k uzavírání dohod docházelo na *ad hoc* bázi a k ochraně se přistupovalo partikulárně po jednotlivých druzích²⁰.

Prvními vlašťovkami byly dvoustranné dohody z oblasti rybolovu. Při uzavírání těchto dohod nebylo prvořadým cílem států chránit jednotlivé druhy ryb, ale zamezit sporům mezi rybáři, a když už k nim dojde, tak vytvořit mechanismus jejich řešení²¹. Logicky se tak první dohody zaměřovaly na ekonomicky využívané druhy (mimo ryb se v úmluvách objevují také ploutvonožci a ptactvo). Příkladem těchto úmluv mohou být úmluvy týkající rybolovu v

²⁰ Sands, P., Peel, J.: *Principles of International Environmental Law*. Cambridge University Press, 2012, str. 24.

²¹ Teclaff, L. A.: *Jurisdiction Over Offshore Fisheries – How Far into the High Seas*. *Fordham Law Review*, Vol. 35, No. 3, 1967, str. 411; Johnston, D.: *The International Law of Fisheries: A Framework for Policy-Oriented Inquiries*. Martinus Nijhoff Publishers, 1987, str. 358.

oblasti Normanských ostrovů mezi Velkou Británií a Francií z roku 1839 (Úmluva mezi Velkou Británií a Francií definující a regulující hranice výsadních práv při lovu ústřic a dalšího rybolovu při pobřeží Velké Británie a Francie) a následná smlouva z roku 1867 (Úmluva mezi Velkou Británií a Francií týkající se rybolovu) nebo multilaterální Úmluva o přelovení Severního moře (Haag 1882) uzavřená mezi Belgií, Francií, Dánskem, Německem, Nizozemím a Španělskem. Ani jedna z bilaterálních úmluv však nebyla příliš úspěšná. První především proto, že nastavila nefunkční způsob vynucování závazků. Kontrolu nad rybářskými loděmi a dohled nad dodržováním úmluvy měly vykonávat jen lodě registrované ve stejném státu. Výsledkem bylo, že si obě smluvní strany navzájem stěžovaly na nedostatečnou kontrolu, nedodržování pravidel a jejich nevynucování druhou stranou. Vedle problému s dodržováním Úmluvy se zde objevovaly zájmy dalších států. Belgie, která nebyla smluvní stranou, v okolí Normanských ostrovů nadále rybařila, aniž by se musela řídit pravidly úmluvy. Francie a Británie sice v roce 1867 uzavřely novou úmluvu, ale Francie ji nakonec vůbec neimplementovala do svého právního řádu²².

Multilaterální Úmluva o přelovení Severního moře reagovala na kritickou situaci v Severním moři a zavedla na svou dobu pokroková pravidla²³. Smluvní strany se zavázaly zajistit, že jejich rybářské lodě budou podléhat jednotné registraci a označování, a omezit některé rybářské vybavení. Kontrola rybářských lodí byla svěřena lodím ostatních signatářů a kapitáni mohli rozhodovat méně závažné případy porušení úmluvy. Na rozdíl od výše uvedených úmluv regulujících rybolov v oblasti Normanských ostrovů svůj účel plnila²⁴.

První dohodou zabývající se ochranou druhů, aniž by byl jejím výhradním účelem ekonomický užitek, byla Úmluva o ochraně užitečného ptactva v zemědělství (Paříž 1902) uzavřená mezi dvanácti evropskými státy²⁵. Představuje pokrok v přístupu k ochraně ohrožených druhů a to od regulace nakládání s druhy nebo jejich využívání směrem k jejich ochraně (v tomto případě ptactva užitečného v zemědělství)²⁶. Přesto je však nutné poznamenat, že i tato úmluva má stále antropocentrický charakter a ptactvo třídí z hlediska užitečnosti pro člověka (zemědělství).

²² Johnston, D. Op. cit. str. 255.

²³ Burgt, N.: The Contribution of International Fisheries Law to Human Development: An Analysis of Multilateral and ACP-EU Fisheries Instruments. Martinus Nijhoff Publishers, 2012, str. 36.

²⁴ Johnston, D. Op. cit. str. 256.

²⁵ Stejskal, V.: Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost. Linde, Praha 2006, str. 64.

²⁶ Kuokkanen, T.: International Law and the Environment: Variations on a Theme. Martinus Nijhoff Publishers, 2002, str. 119.

Mnohostranné smlouvy se začínají podstatněji prosazovat teprve ve 20. století. V roce 1911 uzavřely Spojené státy, Velká Británie, Rusko a Japonsko Dohodu o zachování a ochraně ploutvonožců. Tato dohoda byla završením dlouhodobého sporu mezi Spojenými státy a Velkou Británií ohledně lovu několika druhů lachtanů pro jejich kožešinu v Beringově moři (oblasti mimo pobřežní vody). Základy tohoto sporu byly položeny, když v roce 1867 USA koupily od Ruska Aljašku a novou hranici si vytyčily skrz Beringovo moře. Část připadající USA zahrnovala také Pribilovovy ostrovy, tradiční místo pro rozmnožování lachtanů. USA přijaly několik zákonů, které zakazovaly lovit lachtany na těchto ostrovech a v přiléhajícím moři. Avšak kanadské lodě praktikovaly v této oblasti lov lachtanů přímo z moře. Tento způsob lovu negativně dopadal na stavy lachtanů – při lovu z moře nelze rozlišit mezi samcem a samicí, při odlovu samic pak hynula mláďata. K vyostření sporu došlo poté, co USA na moři několikrát zadržely kanadské lodě lovící lachtany s odůvodněním, že pravomoc nad tímto územím vykonávají USA a že podle vnitrostátního právního řádu je lov lachtanů z moře v Beringově moři zakázán. Velká Británie (Kanada v tu dobu byla britské *dominium*) tyto nároky odmítala. Státy se ještě spolu s Ruskem, které v oblasti také lovalo, pokusily neúspěšně dohodnout na pravidlech lovu lachtanů, poté svůj spor předložily *ad hoc* ustanovenému arbitrážnímu soudu. Soud se zabýval především tím, jestli Beringovo moře spadá pod jurisdikci USA, a jestli tam proto USA mohou aplikovat své vnitrostátní právo o ochraně lachtanů. V roce 1893 soud rozhodl ve prospěch Velké Británie, zamítl nárok USA chránit ploutvonožce mimo své pobřežní moře, a bránit tak ostatním státům využívat „společné vlastnictví lidstva“²⁷. Hlavním principem, který vedl arbitry k výše uvedenému závěru, byl princip absolutní svobody na volném moři. Tato zásada pak ovlivnila obsah a formu mnoha dalších úmluv regulujících rybolov, například úmluvy o regulaci velrybářství z let 1931 a 1937²⁸.

V souladu se smlouvou, na jejímž základě státy postoupily spor arbitrům, soud také určil pro účastníky sporu závazná pravidla lovu ploutvonožců s cílem zachovat jejich populaci. Normy určovaly například čas, roční dobu a místa povolená k lovu. Tato pravidla ale k ochraně lachtanů, zejména samic, před vybižením nepostačovala. Navíc se k lovu přidaly další státy. Mezinárodní vyjednávání se protahovala a urychlil jej až pokles stavů lachtanů na

²⁷ Sands, P. Op. cit. str. 193.

²⁸ Sands, P. Op. cit. str. 400.

kritickou úroveň. Státy pak na konferenci ve Washingtonu roku 1911 přijaly zmíněnou Dohodu o zachování a ochraně ploutvonožců²⁹.

Dohoda zakázala v celé oblasti lov ploutvonožců v moři (čl. I a V Dohody). Kontrolu dodržování svěřily smluvní strany hlídkujícím lodím USA, Ruska a Japonska (čl. VII Dohody). Hlídky mohly zadržet rybářské lodě smluvních stran, avšak k řešení případného porušení pravidel daných dohodou byly příslušné národní soudy; podle registrace dohodu porušující lodi (čl. I a VII Dohody). Vzhledem k tomu, že ne všechny smluvní strany dohody měly ostrovy, případně jiná území, kde by mohly lovit lachtany, aniž by porušovaly své závazky, byl pro ně v rámci dohody zřízen mechanismus kompenzace za zákaz lovu lachtanů v moři (čl. X–XIV Dohody). Ze zákazu lovu bylo také vyňato původní obyvatelstvo při lovu tradičními způsoby nebo při nekomerčním lovu (čl. IV Dohody).

Státy se dohodou řídily až do začátku druhé světové války. V roce 1940 Japonsko oznámilo, že nemá v úmyslu dohodu nadále dodržovat. Ačkoliv ostatní státy mořský lov nepraktikovaly, stáda lachtanů byla decimována. K uzavření nové dohody – Dohody o zachování severopacifických stád ploutvonožců – došlo až po uklidnění mezinárodní situace po válce v roce 1957. Nová dohoda z velké části přejala ujednání z roku 1911 a nově založila stálou Severopacifickou komisi zabývající se ploutvonožci. Tento orgán měl za úkol věnovat se vědeckému výzkumu a na jeho základě dávat stranám doporučení³⁰, což je model, který je dnes uplatňován v různých variantách v řadě mezinárodních úmluv z oblasti životního prostředí.

2.2 Regionální dohody

Předstupněm skutečně mnohostranných mezinárodních smluv byly regionální úmluvy. Jednu z prvních, týkající se Afriky, uzavřely v roce 1900 tehdejší koloniální mocnosti – Velká Británie, Francie, Itálie, Španělsko a Portugalsko. Úmluva o ochraně zvířat, ptáků a ryb v Africe však nikdy nevstoupila v platnost kvůli problémům států s ratifikací³¹. Její význam spočívá v tom, že se jednalo o první mezinárodní úmluvu přímo chránící druhy volně žijící v

²⁹ Dostupná např. z http://pribilof.noaa.gov/documents/THE_FUR_SEAL_TREATY_OF_1911.pdf.

³⁰ Romano, C. The Peaceful Settlement of International Environmental Disputes: A Pragmatic Approach. Kluwer, 2000, pp. XLV-395. Dostupný z: <http://classes.lis.edu/spring2007/intlenvir-romano/documents/FurSeals.pdf>.

³¹ Cioc, M.: The Game of Conservation: International Treaties to Protect the World's Migratory Animals. Ohio University Press, 2009, str. 39.

určitému regionu a posloužila jako modelový vzor pro následující úmluvy týkající se ochrany divoké přírody v Africe³². Úmluva obsahovala na svou dobu pokrokový prvek, který je typický pro moderní úmluvy – přílohy se seznamy druhů, od nichž se odvíjí stupeň ochrany. Přesto její pohled na kategorizaci zvířat byl stále ještě utilitaristický; v rozřazování zvířat hrála úloha užitečnost jednotlivých druhů pro člověka a obsahovala také seznam škodných zvířat. Moderním prvkem byla taktéž myšlenka vytvoření rezervací, kterých smluvní strany (navzdory tomu, že úmluva nevstoupila nikdy v platnost) vytvořily desítky (mj. nejstarší africký národní park Virunga), a promítly řadu ustanovení úmluvy do svých národních právních řádů³³. Podobně jako v případě Dohody o zachování a ochraně ploutvonožců ale veškerá spolupráce ustala s vypuknutím světové války. Národní parky a rezervace představovaly příliš velkou zátěž pro rozpočty koloniálních mocností a příjmy z nich (např. v podobě povolenek k lovu) byly zanedbatelné. Proto v řadě států (zejména v koloniích Itálie) kvetlo pašeráctví a nelegální obchod s peřím, kůžemi, kožešinami a slonovinou³⁴. Úmluva neobsahovala žádný mechanismus, na jehož základě by se smluvní strany mohly domáhat dodržování závazků porušující stranou. Naopak čl. III úmluvy dával státům právo dočasně nedodržovat závazků ze smlouvy, a to v případě dočasných obtíží při správě kolonií³⁵.

Nástupkyní této úmluvy se stala tzv. Londýnská úmluva, která již v platnost vstoupila³⁶. Na rozdíl od své předchůdkyně mezi chráněné druhy nově zahrnuje také rostliny (omezení jejich sběru nebo ničení v rezervacích) a týkala se rozsáhlejšího území³⁷. Hlavním cílem úmluvy bylo vytvoření národních parků nebo rezervací, na jejichž území byl zakázaný nebo omezený lov, zabíjení a odchyt zvířat a také chráněny rostliny. Druhým cílem byla ochrana fauny obecně, i mimo tato chráněná území. Dále smluvní strany v preambuli vyjádřily svůj zájem regulovat obchod s trofejemi a zakázat určité druhy zbraní a metody lovu, odchytu nebo zabíjení zvířat. Belgie se ale záhy po ratifikaci vymezila vůči zařazení slonů do přísněji chráněné skupiny a oznámila, že na území svých kolonií zvýšenou ochranu slonů respektovat nebude. Praktickým dopadem bylo zachování *statu quo* v obchodu se slonovinou na těchto územích – obchod se slonovinou pocházející z mlád'at byl zakázán, ale

³² Sands, P. Op. cit. str. 524; Zicha, J.: Právní problematika ochrany biodiverzity. České právo životního prostředí, č. 1, roč. 2011, str. 21. Dostupný z http://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_29.pdf.

³³ Cioc, M. Op.cit., str. 39–41; MacKenzie, J.: The Empire of Nature: Hunting, Conservation and British Imperialism. Manchester University Press, 1997, str. 208–209.

³⁴ Cioc, M. Op. cit., str 41–43.

³⁵ Cioc, M.. Op.cit., str. 39.

³⁶ Convention Relative to the Preservation of Fauna and Flora in their Natural State. Dostupná např. z: <http://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/06/6-02/preservation-fauna-natural.xml>.

³⁷ Cioc, M. Op. cit., str. 50.

slonovina z dospělých druhů mohla být nadále legálně předmětem obchodu³⁸. Státy na základě úmluvy vytvořily celou řadu národních parků nebo rezervací, ale jejich umístění více reflektovala zájmy lidí (lovců, zemědělců) než přirozené prostředí chráněných druhů. Parky a rezervace tak spíše uměle vytvářely přírodu, než že by přispívaly k jejímu zachování³⁹. Některé státy, které ratifikovaly úmluvu, nepřijaly nové vnitrostátní právní předpisy implementující úmluvu, ale spoléhaly se jen na svou dosavadní právní úpravu více či méně odpovídající požadavkům předchozí úmluvy z roku 1900. Postupně se však ukázalo, že Francie, Portugalsko a Španělsko své závazky do vnitrostátních právních řádů vůbec neimplementovaly⁴⁰. Nicméně, stejně jako naprostá většina tehdejších smluv ani tato nevytvořila žádné instituce či mechanismus potřebný ke kontrole a vymáhání dodržování závazků plynoucích z úmluvy. Sama o sobě tedy nebyla příliš úspěšná⁴¹, ale spolu s předchozí úmluvou z roku 1900 přispěla k vývoji mezinárodního smluvního práva životního prostředí a stala se základem moderní Úmluvy o ochraně přírody a přírodních zdrojů v Africe, podepsané v Alžíru v roce 1968⁴².

Podobně Úmluva o ochraně přírody a zachování divoké fauny a flóry na západní polokouli, podepsaná v roce 1940 ve Washingtonu, nepředpokládala vytvoření kontrolních a vynucovacích mechanismů ani institucionálního zázemí (v podobě alespoň sekretariátu a pravidelných konferencí smluvních stran), což do značné míry předznamenalo její neúspěch⁴³. Podle úmluvy měly státy vytvářet parky a rezervace, aby chránily přirozené životní prostředí druhů, přijmout opatření na ochranu migrujících druhů, kontrolovat či omezit vývoz a dovoz určitých druhů a poskytnout zvýšenou ochranu druhům vyjmenovaným v příloze⁴⁴. Vzhledem k výše zmíněným nedostatkům však přijaté závazky nakonec spíše sloužily jako inspirace při přípravách vlastních vnitrostátních pravidel než jako bezvýjimečně dodržované právní

³⁸ Cioc, M. Op. cit., str. 52.

³⁹ Neumann, R.: The Production of Nature: Colonial Recasting of African Landscape in Serengeti National Park In Zimmerer, K., Bassett, T.: Political Ecology: An Integrative Approach to Geography and Environment-Development Studies. The Guilford Press, 2003, str. 251. Dostupný také z http://www.uky.edu/~tmute2/GEI-Web/GEI-readings/neumann_colonial-recasting-Serengeti.pdf.

⁴⁰ Orsinger, V.: Natural Resources of Africa: Conservation by Legislation. African Law Studies, vol. 5, 1971, str. 35.

⁴¹ Trade Measures in Multilateral Environmental Agreements. A Report by IUCN on the Effectiveness of Trade Measures Contained in CITES. IUCN Report, str. 12. Dostupný z <http://www.cites.org/common/prog/economics/iucn-trademeasuresinCITES.pdf>.

⁴² Stejskal, V.. Op. cit., str 64.

⁴³ Sands., P.: Op. cit., str. 528.

⁴⁴ Ibid.

normy⁴⁵. Zajímavým aspektem byla neformální spolupráce (zejména technická a finanční) mezi hospodářsky vyspělejšími a rozvojovými smluvními stranami k navýšení kapacit rozvojových zemí tak, aby tyto byly schopné dodržovat své závazky ze smlouvy. V některých pozdějších úmluvách je tato forma asistence již zakotvená, což může přispívat ke zvýšenému dodržování závazků ze strany rozvojových států. Někdy jsou přímo samotné závazky diferencovány podle ekonomické vyspělosti dané země. Důvodem je jednak nižší schopnost plnit některé závazky rozvojovými zeměmi, jednak přesvědčení, že za nepříliš utěšený stav životního prostředí zodpovídají zejména státy hospodářsky rozvinuté.

2.3 Mnohostranné mezinárodní smlouvy

V druhé polovině 20. století začal nabývat na významu skutečně globální přístup k některým problémům životního prostředí a ochrany přírody. To se odrazilo ve stále rozšiřujícím se počtu skutečně multilaterálních smluv z této oblasti. Jednou z prvních poválečných smluv byla Mezinárodní úmluva o regulaci velrybářství z roku 1946 (viz kapitola 5)

Pouze na ochranu jednoho řádu, respektive druhu, se zaměřila také Dohoda o ochraně ledního medvěda z roku 1973⁴⁶. Jeho ochrana byla nezbytná z několika důvodů. V 50. a 60. letech minulého století výrazně pokročily technologie, které umožňovaly snadný lov ledních medvědů, a to i v odlehlých oblastech, kam se člověk dříve tak snadno nedostával. Naproti tomu vědecké poznatky o stavu populace těchto živočichů byly velmi limitované⁴⁷. Obecně se pouze vědělo, že jejich počty začínají významně klesat. Lední medvědi žijí na území několika států, zároveň se také často pohybují v mezinárodních prostorech mimo jurisdikci jakéhokoliv státu. Navíc o lov medvědů začaly mít v 70. letech zájem také státy, na jejichž území se přirozeně nevyskytují (především Japonsko). V 70. letech si už státy uvědomovaly závažnost dopadů lidské činnosti na životní prostředí a byly ochotny přijímat mezinárodní závazky

⁴⁵ Sands, P.: *The Effectiveness of International Environmental Agreements: A Survey of Existing Legal Instruments*. Cambridge University Press, 1992, str. 63.

⁴⁶ Text této mezinárodní smlouvy je dostupný např. z: <http://sedac.ciesin.org/entri/texts/polar.bears.1973.html>.

⁴⁷ Young, O.: *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*. Cornell University Press, 1994, str. 69-70.

s primárním cílem jeho složky chránit⁴⁸. Proto (za podstatného přispění Mezinárodního svazu ochrany přírody) byla zmíněná Dohoda o ochraně ledních medvědů podepsána.

Dohoda se stala jednou z prvních mezinárodních smluv, které chrání nejen samotný druh, ale začíná klást také důraz na zachování přirozeného ekosystému, ve kterém tento druh žije⁴⁹. Postupně ji ratifikovalo všech pět polárních států (USA, tehdejší Sovětský svaz, Norsko a Dánsko). Státy se zavázaly zakázat jakékoliv odebrání ledních medvědů z přírody, pod čímž dohoda rozumí zabíjení, lov a odchyt⁵⁰. Výjimku tvořil pouze odchyt pro vědecké účely, lov místním obyvatelstvem tradičními metodami (nikoli pro zisk), případně ochrana lidí před vážným rušením způsobeným medvědem. Obdobně nebylo dovoleno obchodovat s jeho kožešinami (čl. I–III Dohody).

Dohoda nicméně neobsahovala žádný mechanismus pro zajištění dodržování závazků a jejich vynucování. Ačkoliv formálně státy neměly povinnost podávat zprávy o svém pokroku ani se pravidelně setkávat na konferencích smluvních stran, dělo se tak na poradních setkáních smluvních stran každé čtyři roky, kdy si strany vyměňovaly informace o výzkumu ledních medvědů a přijatých opatřeních⁵¹. Problémem byly některé vágní a v úmluvě nedefinované pojmy. Například Kanada si pojem „místní obyvatelstvo“, nepochybně mající na mysli původní domorodé obyvatele arktických oblastí vykládala natolik široce, že na svém území umožňovala i sportovní lov ledních medvědů⁵². Naproti tomu Norsko zakázalo jakýkoliv lov s poukazem na to, že severské oblasti nemají žádné místní původní obyvatele⁵³.

Citlivým bodem dohody bylo také skutečnost, že určovala pravidla i pro mezinárodní prostory, ačkoliv byla uzavřena jen mezi pěti státy. Tím, že o lední medvědy jevíly zájem i nepolární státy, rostlo riziko, že se tyto státy nebudou chtít pravidly dohodnutými bez jejich účasti řídit, a že zvláště povinnost zajistit dodržování dohody i u nesmluvních stran vyvolá rozpory (čl. VIII Dohody). Dohoda se v zásadě spoléhala na to, že ostatní státy nebudou narušovat pravidla určená hlavními světovými mocnostmi a např. lovit medvědy v mezinárodních vodách⁵⁴. I přes řadu slabých míst včetně chybějících kontrolních mechanismů byla dohoda všeobecně přijímaná a respektovaná. Dodržování dohody jistě

⁴⁸ Nuttall, M. (ed.): *Encyclopedia of the Arctic*. Routledge, New York 2012, str. 16.

⁴⁹ Nuttall, M. Op. cit. str. 16.

⁵⁰ Tamburelli, G.: *The Antarctic Legal System: The Protection of the Environment of the Polar Regions*. Giuffrè Editore, 2008, str. 48.

⁵¹ Sands, *The Effectiveness...* Op. cit. str. 87.

⁵² Bílková, V.: *Ochrana ledních medvědů*. České právo životního prostředí, č. 2, roč. 2006, str. 41. Dostupný také z: http://www.cspzp.com/dokumenty/casopis/cislo_18.pdf.

⁵³ Nuttall, M. Op. cit. str. 16.

⁵⁴ Young, O. Op. cit. str. 70.

napomohl i fakt, že řadu opatření zavedly státy z vlastní iniciativy již před uzavřením této dohody⁵⁵. Na příkladu této smlouvy lze dobře demonstrovat, že „přítomnost politické vůle může kompenzovat nedostatky právního textu (což jistě platí i naopak)“⁵⁶. Zejména lze však poukázat na to, že všechny smluvní strany disponovaly dostatečnými finančními prostředky a kapacitami, a to jak na úrovni úřednické, tak v oblasti vědeckého výzkumu⁵⁷. Jak uvidíme zejména na příkladu úmluvy CITES, s dodržováním závazků vyžadujících určitou kapacitu (finanční, technickou či jinou) států bývají často mezi rozvojovými zeměmi problémy.

2.4 Moderní přístupy k ochraně životního prostředí

Ochrana životního prostředí začala být celosvětově vnímána jako problém v 60. letech 20. století. V roce 1968 se v sídle UNESCO konala první celosvětová konference zabývající se životním prostředím svolaná Valným shromážděním OSN. Pod hlavičkou UNESCO byly následně přijaty dvě mezinárodní dohody: Úmluva o mokřadech majících mezinárodní význam především jako biotopy vodního ptactva (Ramsar, 1971) a Úmluva o ochraně světového kulturního dědictví (Paříž, 1972), které představují první pokusy řešit ochranu přírody na celosvětové úrovni a přistupovat k ní nejen jako k ochraně jednotlivých druhů, ale kombinovat ji spolu s ochranou celých území, přirozených prostředí, ve kterých se fauna a flóra vyskytuje.

Cílem Úmluvy o ochraně mokřadů, známé také jako Ramsarská úmluva, je poskytnout rámec pro spolupráci při mezinárodní ochraně mokřadů, přirozených prostředí a druhů v nich žijících či rostoucích. Jedná se o jedinou globální úmluvu zaměřenou na jeden konkrétní ekosystém – mokřady. Signatářská základna úmluvy neustále roste, v současné době je smluvních stran 168 (z původních 21 států). S tím roste také počet (2 181) a rozloha chráněných území (přes 2 mil. km²)⁵⁸. Pro úspěch úmluvy zpočátku chyběly především potřebné instituce a mechanismy kontrol a finanční podpory zejména rozvojových zemí⁵⁹.

⁵⁵ Nuttall, M.. Op. cit. str. 16.

⁵⁶ Bílková, V.. Op. cit. str. 42.

⁵⁷ Sands, P.: The Effectiveness... Op. cit. str. 88.

⁵⁸ Seznam je dostupný z: http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-about-parties-parties/main/ramsar/1-36-123%5E23808_4000_0.

⁵⁹ Navid, D.: Ramsar Kushiro Conference +20. United Nations University: Past, Present and Future of the Ramsar Convention. Tokio, Japan. 4.12.2013. Dostupný také z

Vše bylo postupem času zavedeno. Co se týká kontrolních mechanismů, státy musí pravidelně podávat zprávy konferenci smluvních stran ohledně aplikace závazků na národní úrovni. V případě ekologického ohrožení některého z chráněných mokřadů nastupuje ramsarská poradní mise (*Ramsar Advisory Mission*), která má za úkol pomoci příslušnému státu. Obvykle se skládá z návštěvy na místě a následné zprávy s návrhem opatření. Jedním z nich může být také finanční podpora z Fondu na ochranu mokřadů, který státy založily v roce 1990. Úmluva neobsahuje žádný specifický mechanismus nebo instituci pro řešení sporů mezi smluvními stranami. Pokud dojde ke sporu, je řešen v rámci diskuse na konferenci smluvních stran. Dodržování úmluvy nejen rozvojovými zeměmi napomáhají dohody o spolupráci mezi vybranými smluvními stranami. I když limity v její implementaci na národní úrovni existují, Ramsarská úmluva je dnes převážně hodnocena jako úspěšná, také díky přístupu k řešení problémů s dodržováním závazků založeném na spolupráci, pomoci a asistenci namísto konfrontace a donucení prostřednictvím sankcí⁶⁰.

Úmluva o ochraně světového kulturního a přírodního dědictví z roku 1972 je zase příkladem, jakou roli může hrát prestiž a reputace (zde Organizace OSN pro výchovu, vědu a kulturu, tedy UNESCO) při ochraně prostředí. V minulosti se totiž několikrát stalo, že pod pohrůžkou vyřazení ze Seznamu světového dědictví akceptovaly státy opatření k ochraně určité přírodní (či kulturní) památky nebo upustily od plánů, které měly tuto památku ohrozit. V roce 2000 se tak například mexická vláda vzdala plánů na rozšíření těžby soli v zálivu El Vizcaino, posledního chráněného místa, kde se rozmnožuje plejtvákovec šedý⁶¹.

Moderní dějiny ochrany životního prostředí pro mnoho autorů začínají uspořádáním tzv. Stockholmské konference OSN o životním prostředí v roce 1972. Zde došlo k rozhodnutí o založení Programu OSN pro životní prostředí (UNEP), ale také bylo doporučeno urychleně přijmout určitou dohodou o regulaci mezinárodního obchodu s ohroženými druhy. Tak se stalo o rok později, kdy byla ve Washingtonu uzavřena Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (známá pod anglickou

http://japan.wetlands.org/Portals/23/1_DanNavid%E3%80%8CPast,%20Present%20and%20Future%20of%20the%20Ramsar%20Convention%E3%80%8Ds.pdf

⁶⁰ Sands, P.: The Effectiveness... Op. cit. str. 74.

⁶¹ President of Mexico Announces Decision to Halt Saltworks Project at World Heritage Site, El Vizcaino Whale Sanctuary. March 7, 2000. Dostupný z: <http://whc.unesco.org/en/news/150>.

zkratkou CITES). Tato mezinárodní smlouva obchod jako takový v zásadě nezakazuje, ale nastavuje (často velmi přísná) pravidla⁶² (viz kapitola 3).

Po konferenci ve Stockholmu povýšila ochrana životního prostředí na mezinárodní agendě o mnoho pater vzhůru a došlo k uzavření celé řady dalších bilaterálních i multilaterálních smluv k této problematice.

Mezi významné smlouvy mající za cíl ochranu některých druhů živočichů patří Úmluva o ochraně stěhovavých druhů volně žijících živočichů, podepsaná v roce 1979 v Bonnu. Tohoto cíle se státy zavázaly dosahovat za prvé pomocí přísné ochrany ohrožených druhů vyjmenovaných v příloze Bonnské úmluvy, ale také uzavíráním smluv o ochraně konkrétních druhů v užším kruhu států a za třetí podporou společných výzkumných projektů. Úmluva obsahuje přímé zákazy, jen co se týká ohrožených druhů. Státům nedovoluje lov těchto druhů z přírody a nařizuje jim chránit jejich přirozené prostředí, odstranit překážky bránící jim v migraci a kontrolovat další rizikové faktory. Ve zbývajících dvou bodech poskytuje rámec pro další spolupráci států.

Dalším nástrojem je uzavírání smluv v rámci skupiny států, kterými migruje daný chráněný druh (tzv. *range states*). Těchto úžeji zaměřených smluv se tedy neúčastní všech 123 smluvních stran⁶³, ale postačí, pokud je podepíše všechny státy, kde se daný druh (jakkoli dočasně) vyskytuje. Tyto dohody ovšem mohou mít různorodou podobu od závazných smluv, přes nezávazná memoranda o porozumění až po zcela neformální a nezávazné akční plány. Praxe ukazuje, že státy raději volí memoranda o porozumění než závazné smlouvy (dosud bylo uzavřeno 7 smluv a 19 memorand)⁶⁴. Memoranda sice nemají právní závaznost, ale mohou být prosazena díky politické vůli. Obecně mají úspěch tam, kde je nutné co nejrychleji zasáhnout za předpokladu, že se obsah memoranda příliš nedotýká ekonomických zájmů států⁶⁵. Právně závazné smlouvy dosud uzavřené pod Bonnskou úmluvou se převážně soustředí na Evropu (ochrana netopýrů, tuleňů, malých kytovců), ale už bylo uzavřeno i několik mimoevropských (mezi africkými státy smlouva o ochraně goril nebo smlouva o

⁶² Stejskal. Op. cit. str. 131–133.

⁶³ Seznam smluvních stran je dostupný z <http://www.cms.int/en/parties-range-states>.

⁶⁴ Baldwin, E.: Twenty-five Years Under the Convention on Migratory Species: Migration Conservation Lessons from Europe. *Environmental Law*, Vol. 41, No. 545, 2011, str. 542–548.

⁶⁵ *Ibid*, str. 544.

ochraně migrujících vodních ptáků mezi státy se širokým okruhem smluvních stran z Evropy, Afriky a Asie)⁶⁶.

Úmluva samotná neobsahuje ustanovení o kontrolních a donucovacích mechanismech. Tyto mechanismy si sice můžou nastavit státy v rámci zmíněných druhově specifických smluv, ale v praxi se tak neděje. I když tak mají strany povinnosti ze smlouvy, není příliš jasný postup, jak případná porušení úmluvy řešit. Přitom státy Bonnskou úmluvu porušují – například povinnosti vyrozumět sekretariát o výjimkách ze zákazu lovu ohrožených druhů nikdy žádný stát nedostal, byť je známo, že se tyto výjimky udělují⁶⁷. Spory neřešitelné diplomaticky by měly být předkládány k rozhodnutí Stálému rozhodčímu soudu v Haagu (čl. XIII Bonnské úmluvy); žádný ze smluvních států v praxi toto ustanovení však ještě nepoužil⁶⁸.

V roce 1992 proběhla v Riu de Janeiru druhá konference OSN na ochranu životního prostředí – Konference o životním prostředí a rozvoji, známá také jako Summit Země. Z právně nezávazných dokumentů zde byla schválena Deklarace z Ria o životním prostředí a rozvoji, která obsahuje 27 principů důležitých pro další směřování mezinárodního práva životního prostředí a vztahů mezi státy v této oblasti. Jedná se například o princip předběžné opatrnosti, tzv. princip znečišťovatel platí (*polluter pays*) nebo odpovědnost vyspělých zemí za trvale udržitelný rozvoj. Z právně závazných dokumentů byla na konferenci v Riu otevřena k podpisu Úmluva o biologické rozmanitosti. Jedná se o jeden z nejvýznamnějších celosvětových právně závazných nástrojů na ochranu životního prostředí. Smluvním stranám klade za cíl chránit biologickou rozmanitost, udržitelně využívat všechny její složky a zajistit přístup ke genetickým zdrojům a spravedlivé a rovnocenné rozdělování přínosů plynoucích z jejich využívání. Smluvními stranami je 194 států⁶⁹. Z vyspělých zemí úmluvu podepsaly, ale neratifikovaly Spojené státy (obdobně jako v případě Kjótského protokolu) kvůli pro ně nepřijatelným pravidlům pro využívání genetických zdrojů a biotechnologií⁷⁰. Na rozdíl od většiny smluv z období „před Riem“ neobsahuje Úmluva o biodiverzitě výčet zákazů a výjimek z nich ani k ní není přiložen seznam povinně chráněných druhů nebo oblastí. Od seznamu bylo upuštěno na základě nesouhlasu rozvojových zemí⁷¹. Místo toho úmluva vytváří státům rámec pro jejich konkrétní národní plány ochrany biodiverzity a stanoví jim

⁶⁶ Sands, P.: The Effectiveness... Op. cit., str. 94.

⁶⁷ Ibid, str. 95.

⁶⁸ Ibid, str. 96.

⁶⁹ Seznam smluvních stran je dostupný z: <http://www.cbd.int/convention/parties/list/>.

⁷⁰ Sands, P.: The Effectiveness... Op. cit., str. 454.

⁷¹ Ibid, str. 455.

cíle, o jejichž dosažení by měly tyto plány usilovat. Příloha 1 indikativně charakterizuje typy prostředí nebo druhů, které by si státy mohly zvolit k ochraně, dbát na udržitelnost jejich užívání, monitorovat je a hlídat potenciální rizika či ohrožení. Hlavní povinností smluvních stran tedy je vypracovat plány, programy či strategie zachování a udržitelného užívání biodiverzity a podávat pravidelné zprávy o dosaženém pokroku. Na přípravu zpráv a národních strategií mohou čerpat podporu z Globálního fondu životního prostředí a řada ji opravdu čerpá (130 ze 145 oprávněných států)⁷². Do dnešní doby strategii připravilo 92% států⁷³. Otázkou zůstává, nakolik je obsah těchto plánů ambiciózní a do jaké míry se je státům daří naplňovat. Přes národní strategie a plány se totiž tempo poklesu biodiverzity snižovat nedaří.⁷⁴

Jak je patrné z výše uvedeného, mechanismy, které by zajistily nebo podpořily dodržování úmluv a jejich vynucování, nebyly až do nedávné doby běžnou součástí mezinárodních smluv z oblasti životního prostředí. Faktické dodržování bylo ponecháno na státech samotných a k vynucování závazků docházelo spíše sporadicky na *ad hoc* bázi. Důraz na zařazení mechanismů kontroly a vynucování začal být kladen až od 80. let 20. století a postupně se stal jednou z klíčových součástí těchto úmluv⁷⁵.

Za jednu z nejúspěšnějších smluv v této oblasti je považována Vídeňská úmluva o ochraně ozónové vrstvy a zejména ji provádějící Montrealský protokol, který ratifikovalo dokonce 196 států⁷⁶. Otázka donucovacího mechanismu při porušení smlouvy byla snad poprvé v rámci mezinárodní ochrany životního prostředí přímo zakotvena ve smlouvě (viz čl. 8 Montrealského protokolu). V praxi se podařilo vybudovat vazbu mezi politickým rozhodováním smluvních stran o dalších krocích a vědeckými závěry ze zpráv příslušných panelů. Plnění protokolu usnadňuje také přístup k financování. Vyspělé země přispívají do fondu, z něhož mohou na plnění povinností plynoucích z protokolu čerpat rozvojové země. Státy musí každý rok podat zprávu o své výrobě, vývozu a dovozu látek. Zprávy vyhodnocuje implementační komise. Pokud shledá nedostatky, doporučí další kroky při příležitosti každoročního setkání smluvních stran. Se státem, kterému se nepodařilo daný rok plnit

⁷² National Biodiversity Strategies and Action Plans. Convention on Biological Diversity. Dostupný z: <http://www.cbd.int/nbsap/>.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Sands, P.: Effectiveness... Op. cit., str. 462.

⁷⁵ Fitzmaurice, M., Ong, D. M., Merkouris, P.: Research Handbook on International Environmental Law. Edward Elgar Publishing, 2010, str. 426.

⁷⁶ Brief Primer on the Montreal Protocol. UNEP. Dostupný z http://ozone.unep.org/Publications/MP_Brief_Primer_on_MP-E.pdf.

Montrealský protokol, se pracuje na vytvoření akčního plánu, díky němuž začne co nejdříve zase plnit požadavky protokolu. Přístup k řešení situací neplnění protokolu je předvídatelný a založený na spolupráci a pomoci. Díky tomu státy s důvěrou odevzdávají zprávy i o neplnění⁷⁷. Montrealský protokol vykazuje velmi dobré statistiky ohledně počtu států podávajících zprávy a jeho mechanismus kontroly a vynucování se ukazuje jako jeden z nejúspěšnějších v mezinárodních úmluvách z oblasti životního prostředí⁷⁸.

Inovativním mechanismem kontroly a vynucování dodržování závazků disponuje i Kjótský protokol k Rámcové úmluvě o změně klimatu. Kjótský protokol ukládá průmyslovým zemím povinnost snížit emise skleníkových plynů alespoň o 5% během let 2008-2012 oproti stavu roku 1990 a jednotlivým zemím jejich závazek kvantifikuje. Aby jim usnadnil a zlevnil plnění závazků, umožňuje jim s emisními právy obchodovat (hlavní nástroj protokolu). Pokud strana nedodrží protokol, může jí být odebrána způsobilost účastnit se mezinárodního obchodování s emisními právy. V případě, že stát nedodrží svůj limit na emise, pak v dalším období dostane limit ještě nižší, a to o 1,3 násobek objemu, kterým původní limit překročil. Hlavním teoretickým nedostatkem této nejpřísnější sankce v případě Kjótského protokolu ale je, že o nich rozhoduje konference smluvních stran⁷⁹. Praktickým nedostatkem je vleková se vyjednávání o následujícím „post-kjótském“ období (druhé obchodovací období skončilo 2012), jehož výsledkem bylo rozhodnutí prodloužit platnost Kjótského protokolu do roku 2020 a z něj vyplývající rozvolnění závazků a neúčast významných emitentů (mj. Kanada, Rusko, Japonsko)⁸⁰.

⁷⁷ A Success in the Making. UNEP, 2007, str. 6. Dostupný z http://ozone.unep.org/Publications/MP_A_Success_in_the_making-E.pdf.

⁷⁸ Sands, P.: Effectiveness... Op. cit., str. 143.

⁷⁹ Treasury of the Great Britain. The Economics of Climate Change: The Stern Review. Cambridge University Press, 2007, str. 541.

⁸⁰ Fisher, E., Lange B., Scotford, E.: Environmental Law: Text, Cases & Materials. Oxford University Press, 2012, str. 644–5.

3. Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin

V této kapitole se budu věnovat jedné z nejvýznamnějších mezinárodních smluv přijatých na ochranu ohrožených druhů. Zaměřím se na to, jak je to s jejím dodržováním smluvními stranami, jaké mechanismy kontroly a eventuálního vynucování závazků existují a zejména jak tyto mechanismy fungují v praxi, tedy jak je úmluva úspěšná při vynucování závazků z ní plynoucích.

3.1 Obecná charakteristika úmluvy CITES

Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin (známá také jako Washingtonská úmluva, ale zejména pod zkratkou CITES z anglického názvu *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*) je multilaterální mezinárodní smlouva podepsána dne 3. března 1973 ve Washingtonu. Úmluva vstoupila v platnost 1. července 1975, kdy ji ratifikovalo prvních deset států⁸¹. Dnes má tato mezinárodní úmluva mnohonásobně více smluvních stran – zatím posledním, stoosmdesátým, státem, který Úmluvu ratifikoval, se stal 6. května 2014 Irák. CITES tak náleží mezi nejrozšířenější mezinárodní smlouvy vůbec. Mezi smluvní strany nepatří například Korejská lidově demokratická republika, Haiti, Tádžikistán, Turkmenistán či Andorra; africké státy, kde se nachází celá řada úmluvou chráněných druhů, jsou stranami úmluvy prakticky všechny.

Cílem smlouvy není ani tak ochrana přírody jako takové, ale primárně ochrana biodiverzity, tedy biologické rozmanitosti. Podle preambule úmluvy je jejím smyslem záchrana určitých druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin před jejich nadměrným využíváním mezinárodním obchodem, k čemuž je nezbytná mezinárodní spolupráce. Je tedy nutno zdůraznit, že CITES není komplexním nástrojem, neboť se týká pouze partikulární oblasti, která představuje ohrožení biologické rozmanitosti planety – mezinárodního obchodu s ohroženými druhy. Nedotýká se tak například ochrany přirozeného

⁸¹ Pro Českou republiku, tehdy ještě Českou a Slovenskou Federativní Republiku, vstoupila Úmluva v platnost dne 28. května 1992. Její český překlad, z něhož vychází i tato práce, byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod č. 572/1992.

prostředí těchto druhů a netýká se ani ochrany jiných druhů než ohrožených nebo přinejmenším potencionálně ohrožených vyhynutím.

Všechny ohrožené druhy nejsou v rámci režimu CITES chráněny totožně, ale jsou rozřazeny do tří kategorií. Každá kategorie má vlastní pravidla, za nichž se může konkrétní mezinárodní obchod s daným druhem uskutečnit.

První kategorie ohrožených druhů, které jsou zařazeny v příloze I k úmluvě, je z tohoto hlediska nejstriktnější, neboť zahrnuje všechny druhy ohrožené vyhubením, které jsou nebo mohou být obchodem nepříznivě ovlivňovány. Podle čl. II odst. 1 úmluvy musí být obchod s jedinci náležícím k těmto druhům, zařazeným do Přílohy I, předmětem obzvlášť přísných opatření, aby nadále neohrožoval přežití daného druhu; obchod může být povolen pouze výjimečně. Podle posledních údajů příloha I reguluje obchod s 931 druhy a 47 poddruhy živočichů a s 301 druhy a 4 poddruhy rostlin⁸².

Do přílohy II jsou podle čl. II odst. 2 úmluvy zařazovány všechny druhy, které i když nejsou bezprostředně ohroženy vyhubením, by se jimi mohly stát, kdyby obchod s jedinci těchto druhů nebyl podřízen přísným opatřením zabráňujícím takovému jejich využívání, které je neslučitelné s jejich přežitím. Jinými slovy se jedná o druhy, které v současnosti nejsou kriticky ohroženy, ale bez regulace obchodu s nimi by se kriticky ohroženými v blízké budoucnosti s velkou pravděpodobností staly. V této příloze se nachází 4827 druhů a 11 poddruhů živočichů a 29 592 druhů rostlin⁸³.

Konečně do přílohy III jsou na základě čl. II odst. 3 zařazeny druhy, o nichž kterákoli smluvní strana prohlásí, že v mezích její právní svrchovanosti jsou předmětem opatření majících preventivně zabránit jejich exploataci nebo ji omezit, a které vyžadují spolupráci jiných stran při kontrole obchodu. Takto chráněno je 135 druhů a 13 poddruhů živočichů a 12 poddruhů rostlin⁸⁴.

O zařazení do příloh I a II rozhoduje v souladu s čl. XI odst. 3 písm. b) úmluvy konference stran, nejvyšší orgán CITES, který se schází minimálně jednou za dva roky. Byť se strany úmluvy prostřednictvím rezoluce číslo 9.24⁸⁵ shodly na detailnějších a skutečně odborných kritériích, na jejichž základě mají být jednotlivé druhy zařazovány do příslušné

⁸² Numbers of species listed in the CITES Appendices (as from 2 October 2013). Dostupný z:

http://www.cites.org/sites/default/files/eng/disc/species_02.10.2013.pdf.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Conf.9.24 (Rev. CoP16). Criteria for amendment of Appendices I and II; dostupná z: <http://cites.org/sites/default/files/eng/res/09/E-Res-09-24R16.pdf>.

přílohy, je nutno podtrhnout, že finální slovo o zařazení či vyřazení druhu má konference stran, tedy politický, nikoli vědecký, orgán, které rozhoduje dvoutřetinovou většinou [čl. XV odst. 1 písm. b) a odst. 2 písm. j) úmluvy]. Zde samozřejmě státy sledují rozdílné, často protichůdné zájmy: „Lze vycházet z toho, že smluvní strany mají všeobecný zájem na ochraně biodiverzity a snížení negativních dopadů exploatace fauny a flory způsobené obchodem nebo přinejmenším mají zájem na udržení multilaterálního systému Úmluvy. Jinak by byla globální členská základna CITES (...) těžko vysvětlitelná. Nicméně, státy mohou podporovat omezení obchodu u druhů, které nejsou ohroženy vyhynutím, nebo naopak mohou bránit omezením obchodu u druhů, jež jsou pro ně hospodářsky nebo kulturně významné. Navíc CITES představuje zásadní problém kolektivního jednání. Zatímco výnosy ochrany ohrožených druhů jsou široce distribuovány, náklady typicky nese pouze několik států“⁸⁶.

Jakmile je určitý druh zařazen do jedné z příloh CITES, vztahují se na obchod s ním určitá omezení, jejichž míra by měla odpovídat stupni ohrožení daného druhu. Jádrem fungování Úmluvy v tomto ohledu představuje systém povolení a potvrzení, která musí doprovázet každý mezinárodní obchod s druhy chráněnými úmluvou. Takové povolení či potvrzení může být ovšem vydáno pouze při splnění několika podmínek. V případě přílohy II musí obchodník požádat o povolení k vývozu, k jehož vydání se vyjadřuje tzv. vědecký orgán, který zřizuje každý smluvní stát [čl. IX odst. 1 písm. b) Úmluvy]. Tento vědecký orgán pak zkoumá, zda vývoz neohrozí přežití dotčeného druhu⁸⁷. Při záporné odpovědi nemůže být povolení k vývozu uděleno a obchod s jedincem či jedinci daného druhu se nesmí uskutečnit. Tím se tak vlastně stává obchod s druhy z přílohy I fakticky nemožným (viz čl. III Úmluvy), neboť zpravidla každý obchod s jedincem druhu z přílohy I přežití daného druhu zásadně ohrožuje. Výjimkou jsou transakce, které nesledují zisk, ale v konečném důsledku ochranu dotčeného druhu, například vytvoření záchranného programu, vědecký výzkum nebo reintrodukce. Ochrana druhů z přílohy I je posílena i tím, že vedle povolení k vývozu je zapotřebí povolení k dovozu. To po přezkumu téhož, tedy zda dovoz neohrozí přežití dotčeného druhu, vydává vědecký orgán dovážejícího státu. Tato povolení, jejichž vydání závisí primárně na odborném (nikoli politickém) posouzení, jsou pak předmětem celních kontrol.

⁸⁶ Gehring, T., Ruffing, E.: When Arguments Prevail Over Power: The CITES Procedure for the Listing of Endangered Species. *Global Environmental Politics*, Vol. 8, No. 2, May 2008, str. 123–124.

⁸⁷ V České republice je tímto vědeckým orgánem Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky (viz § 27 odst. 1 zákona č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů).

Fungování tohoto systému závisí téměř výhradně na smluvních stranách, které jsou dle čl. VIII odst. 1 Úmluvy povinny učinit přiměřená opatření k tomu, aby jednotlivá ustanovení CITES uvedly v život a znemožnily takové obchodování, které by úmluvu porušovalo. Tato opatření musí obsahovat sankce za účast na ilegálním obchodu. Smlouva explicitně zmiňuje pokuty a konfiskace, jedná se nicméně o minimální standard, státy by samozřejmě měly učinit další vhodná opatření. Úmluva ostatně představuje nezbytné minimum ochrany; smluvním státům nikterak nebrání v tom, aby samy přijaly přísnější opatření (čl. XIV odst. 1 Úmluvy). Takovým opatřením je například americký zákon o ohrožených druzích (*Endangered Species Act*) z roku 1973 nebo nařízení Rady (ES) č. 338/97 ze dne 9. prosince 1996, o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi, které velké množství druhů zařazuje do kategorií s přísnější regulací obchodu než samotná Úmluva⁸⁸.

Smluvní strany mají také povinnost vést záznamy o obchodu s druhy chráněnými CITES – kromě jmen a adres vývozců a dovozců by tyto záznamy měly obsahovat počet a typ vydaných povolení a potvrzení, stát, s nímž se obchod uskutečnil, jména druhů, počet jedinců a případně jejich velikost a pohlaví (viz čl. VIII odst. 6 úmluvy).

Vedle konference stran zajišťuje fungování CITES také sekretariát se sídlem v Ženevě, spadající pod Program OSN pro životní prostředí (*United Nations Environment Programme*). Tomu jsou smluvní strany povinny každý rok odevzdávat hlášení o plnění svých závazků vyplývajících z Úmluvy, které obsahují výše uvedené záznamy o uskutečněných obchodech. Kromě toho mají smluvní strany povinnost postupovat sekretariátu každé dva roky zprávu o vlastních legislativních, regulativních a administrativních opatřeních učiněných za účelem zajištění fungování Úmluvy (viz čl. VIII odst. 7 Úmluvy). Spolu s informacemi od jiných mezinárodních (ať už vládních či nevládních) organizací jako např. Interpolu, Světové celní organizace, Mezinárodního svazu ochrany přírody a dalších jsou záznamy poskytované státy klíčovým zdrojem informací pro efektivní fungování CITES. Sekretariát může činit doporučení pro uskutečnění cílů a plnění ustanovení úmluvy [viz její čl. XII odst. 1 písm. h)], což je poměrně zásadní pravomoc, která v případě vícestranných mezinárodních smluv většinou náleží orgánům reprezentujícím smluvní strany⁸⁹, nicméně i v případě CITES mají pochopitelně hlavní slovo smluvní strany, a to prostřednictvím konference stran.

⁸⁸ Úmluva o mezinárodním obchodu ohroženými druhy volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin. Základní informace se zaměřením na Českou republiku a Evropskou unii. Ministerstvo životního prostředí ČR. str. 14. Dostupný z: <http://www.cizp.cz/files/%3D3036/>.

⁸⁹ Reeve, R.: Enhancing the International Regime for Protecting Endangered Species: the Example of CITES. Heidelberg Journal of International Law, Vol. 63, No. 2, 2003, str. 338.

Konečně posledním důležitým orgánem působícím v rámci CITES je stálý výbor (*Standing Committee*). S jeho existencí úmluva výslovně nepočítala, byl vytvořen až v roce 1979. Jeho role a fungování tak bylo otázkou spíše neformálního konsensu mezi smluvními stranami. Podle rezoluce číslo 11.1 je jeho úkolem mj. „politické vedení sekretariátu v otázkách implementace Úmluvy“⁹⁰. Jedná se o orgán složený ze zástupců smluvních stran (dle regionálního klíče), který v podstatě dohlíží na sekretariát a zároveň s ním spolupracuje v období mezi jednotlivými konferencemi stran.

3.2 Kontrola a vynucení dodržování závazků

Výše jsem uvedl z hlediska faktického fungování režimu CITES nejdůležitější povinnosti smluvních stran. Nyní se dostáváme k zásadní otázce – jak je zajištěno dodržování těchto závazků smluvními stranami. Samotná úmluva tuto problematiku příliš neupravuje ani neustavuje žádný zvláštní orgán za tímto účelem. Čl. XVIII CITES sice stanoví, že spor o výklad nebo plnění Úmluvy mezi dvěma nebo více stranami má být v případě neúspěšného diplomatického jednání předložen se souhlasem těchto stran Stálému arbitrážnímu dvoru v Haagu, který spor závazně rozhodne. Tento mechanismus však nebyl (podobně jako v případě Bonnské úmluvy) v praxi nikdy použit; naprostá většina porušení Úmluvy je zjištěna a zveřejněna sekretariátem. Snad jedinou výjimkou byla rezoluce 5.2 z roku 1985 týkající se ilegálního obchodu s ohroženými druhy v Bolívii, který nabyt takových rozměrů, že ohrožoval faunu a floru v sousedících zemích; v tomto případě rezoluci doporučující odmítnutí zásilek druhů chráněných CITES vypravených z Bolívie připravily státy Latinské Ameriky⁹¹.

Systém kontroly a eventuálního vymáhání dodržování závazků se tak vyvinul prostřednictvím sekundárních norem, zejména rezolucí konference stran, a téměř čtyř desítek let praxe, což zejména státy, u nichž bylo shledáno porušení závazků, často kritizovaly⁹². I zde lze (podobně jako je učiněno v předchozí kapitole v kontextu Dohody o ochraně ledního medvěda z roku 1973) konstatovat, že nedostatky v textu samotné úmluvy nemusí nutně

⁹⁰ Conf. 11.1 (Rev. CoP16). Establishment of Committees. Dostupný z <http://cites.org/sites/default/files/eng/res/11/E-Res-11-01R16.pdf>.

⁹¹ Doc 5.46. Implementation of Convention in Bolivia. Dostupný z: <http://www.cites.org/sites/default/files/eng/cop/05/doc/E05-46.pdf>.

⁹² Reeve, R.: Wildlife trade, sanctions and compliance: lessons from the CITES regime. *International Affairs*, Vol. 82, No. 5, September 2006, str. 882.

předznamenat její neúspěch za předpokladu, že existuje dostatečně silná politická vůle ke kompenzaci těchto nedostatků.

Formálnějšího rámce se tomuto mechanismu dostalo až v roce 2000⁹³. Teprve v roce 2007 bylo po dlouholeté diskuzi posuzování dodržování závazků smluvními stranami definitivně formalizováno, a to v tzv. Průvodci procesu vynucování závazků CITES (*Guide to CITES Compliance Procedures*), který je přílohou rezoluce 14.3⁹⁴. Byť tento dokument není přímo vtělen do textu uvedené rezoluce, konference stran doporučila jeho použití tam, „kde se řeší otázka dodržování závazků“. Nejedná se tedy o právně závazný text, spíše o kodifikaci dosavadní praxe, nicméně z praktického hlediska je vysoce relevantním, ne-li klíčovým, dokumentem stanovujícím postup při zjištění porušení závazků smluvní stranou.

Základním principem v těchto případech by měla být podpora smluvní strany s cílem zajistit dodržování jejích závazků v dlouhodobém horizontu, nikoliv apriorní konfliktní přístup (čl. 4 Průvodce), který by mohl daný stát od jednání směřujícího k obnovení souladu s jeho závazky plynoucími z úmluvy spíše odradit. Tento přístup není v rámci mezinárodní spolupráce na ochraně životního prostředí ojedinělý (viz např. pasáž o Ramsarské úmluvě v předchozí kapitole).

Zatímco konference stran je pověřena k řešení obecných otázek týkajících se implementace úmluvy, stálý výbor by se měl zabývat (typicky z iniciativy sekretariátu) konkrétními případy, v nichž může rozhodnout i o přijetí dále specifikovaných opatření (viz čl. 12 Průvodce). Nicméně, jak již bylo naznačeno výše, zdaleka nejčastěji je potenciální problém s implementací úmluvy odhalen sekretariátem. Ten je tak prvotním orgánem, který může přispět k odstranění případných porušení CITES. V některých případech může postačit pouhé neformální upozornění, že daný stát nedodržuje určitý závazek, na které by měl stát odpovědět přijetím opatření k zajištění souladu svého jednání s úmluvou. Teprve v případě neúspěchu přichází ke slovu stálý výbor, který v případě, že nepovažuje záležitost za triviální či neopodstatněnou, opět komunikuje s dotčenou smluvní stranou, eventuálně si vyžádá další informace od třetích stran.

⁹³ Conf.11.3(Rev. CoP16). Compliance and enforcement. Dostupný z: <http://cites.org/eng/res/11/E-Res-11-03R16.pdf>.

⁹⁴ Conf. 14.3. CITES compliance procedures. Dostupný z: <http://cites.org/sites/default/files/document/E14-03.pdf>.

Teprve pokud selže i tato cesta, může stálý výbor přijmout některá z následujících opatření, uvedených v čl. 29 Průvodce (jedná se o demonstrativní, nikoli taxativní výčet):

- a) poskytnout dotčené smluvní straně rady, informace a napomoci jí k budování kapacit (*capacity-building support*),
- b) vyžádat si od dotčené strany zvláštní hlášení,
- c) vydat písemné napomenutí, vyžadující odpověď dotčené strany,
- d) doporučení konkrétních kroků s cílem napomoci k vybudování potřebných kapacit,
- e) poskytnout technickou či jinou pomoc přímo v dotčeném státě na základě pozvání,
- f) zaslat veřejné oznámení všem smluvním stranám, že dotčená strana byla informována o potenciálním porušení úmluvy, ale nikterak na tuto skutečnost uspokojivě nezareagovala,
- g) vydat varování dotčené straně, že porušuje svůj závazek,
- h) požadovat vytvoření akčního plánu dotčenou stranou, v němž strana uvede, jaké konkrétní kroky učiní k dosažení souladu svého jednání s úmluvou (včetně časového plánu a způsobu, jakým sama vyhodnotí úspěšnost těchto kroků).

Nejpřísnější opatření (které si vyžádalo samostatné ustanovení – čl. 30 Průvodce) je doporučení stálého výboru, aby strany pozastavily obchod týkající se jednoho či vícera druhů chráněných CITES s dotčeným státem. K tomuto kroku by měl stálý výbor sáhnout pouze v případě, že je porušení dlouhotrvající a daný stát se nikterak o nápravu tohoto protiprávního stavu nepokusil a zjevně to nemá ani v úmyslu.

3.3 Dodržování závazků v praxi

Nyní se zaměříme na fungování výše představeného mechanismu kontroly dodržování závazků a eventuálního vynucení ve více než čtyřicetileté praxi CITES.

Podle čl. VIII odst. 7 písm. a) CITES vypracovává každá strana periodická hlášení o plnění závazků z této úmluvy a každý rok postupuje sekretariátu výkaz obsahující informace ohledně vývozců, dovozců, vydaných povolení a potvrzení, přehled států, s nimiž obchodoval, druhy a jejich počet a další informace, které jsou klíčové pro monitoring dodržování úmluvy a zjištění stavu ohrožených druhů.

Navzdory tomu státy tuto povinnost dlouhodobě a ve velkém ignorují. Například v roce 1995 neodeslala svoje hlášení polovina členů stálého výboru⁹⁵, což pochopitelně přijetí efektivních opatření vůči státům, které svůj závazek nedodržují, činí téměř nemožným (členové stálého výboru budou těžko hlasovat proti sobě). V takovém případě mohou sotva splňovat požadavky na nezávislost, nestrannost a objektivitu⁹⁶. Přitom úspěšnost hrozby sankcí v rámci CITES zafungovala například v roce 2000 poté, co konference stran přijala rozhodnutí 11.89, kterým pověřila stálý výbor, aby identifikoval státy, které tři roky po sobě svoji oznamovací povinnost nesplnily. Těch bylo označeno celkem 50, v roce 2001 již jen 29⁹⁷. Je tedy evidentní, že hrozba sankcí či dokonce pouhá hrozba zveřejnění případného porušení stimuluje alespoň některé státy k dodržování závazku (což uvidíme i na dalších příkladech).

Za rok 2012 dosud nezaslala svoje hlášení přibližně třetina států (oficiální uzávěrka byla 31. října 2013). Ve vztahu k roku 2010 nesplnilo k dubnu 2014 svoji povinnost patnáct států, za rok 2007 pouze pět⁹⁸. Pohled na vývoj této statistiky lze vnímat do určité míry pozitivně, neboť stále více států plní tento svůj závazek alespoň dodatečně. Nelze ovšem přehlédnout, že tato hlášení slouží jako podklad pro monitoring a rozhodování o stupni ochrany, kterou určitý druh vyžaduje (například přeřazení mezi přílohami CITES). Pokud tedy tato hlášení přicházejí s několikaletým zpožděním, výrazně se tím oslabuje jejich smysl a efektivita.

Vedle hrozby sankcí nabádala rezoluce 11.17 státy, které mají problémy s přípravou hlášení, aby využily pomoc sekretariátu při jeho tvorbě⁹⁹. Kromě toho byl postupně zjednodušován a standardizován formát pro tato každoroční hlášení¹⁰⁰. Byť lze předpokládat, že hrozba sankcí vůči stranám porušující tento závazek přispěla k jeho rozsáhlejšímu plnění, mohly a do určité míry jistě měly na něm podíl i jiné, výše uvedené okolnosti.

⁹⁵ Reeve, R.: Policing International Trade in Endangered Species. The CITES Treaty and Compliance. The Royal Institute of International Affairs, Brookings Institution Press, 2002. str. 147–148.

⁹⁶ Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements. United Nations Environment Programme. June 2006, str. 156.

⁹⁷ Ibid. str. 148.

⁹⁸ Annual Reports of CITES Parties. Dostupný z:

http://www.cites.org/sites/default/files/common/resources/annual_reports.pdf.

⁹⁹ Conf. 11.17 (Rev. CoP16). National reports. Dostupný z: <http://www.cites.org/eng/res/11/11-17R16.php>.

¹⁰⁰ Guidelines for the preparation and submission of CITES annual reports (February 2011). Notification to the Parties No. 2011/019 of 17 February 2011. Dostupný z: <http://www.cites.org/sites/default/files/eng/notif/2011/E019A.pdf>.

Ještě horší statistiku dodržování závazků vykazuje povinnost přispívat do svěřenského fondu. V roce 2001 byl sekretariát pověřen tím, aby obeslal státy, které byly se svými příspěvky za léta 1992–2000 v prodlení s dotazem na časový horizont splnění tohoto závazku. Z 63 států odpovědělo pouze 20 (!), z nichž sedm zaplatilo svůj dluh zcela a šest částečně¹⁰¹. K 31. březnu 2014 činila částka, kterou státy neuhradily v rozporu se svými závazky, 507 099 amerických dolarů. Více než polovina států měla z let 1992–2013 nějaký dluh; co do jeho výše jsou největšími hříšníky Írán, Libye, Indie, Řecko a Venezuela¹⁰².

Pro srovnání – se svými příspěvky do rozpočtu OSN je pozadu pouze 18 států¹⁰³. Podle čl. 19 Charty OSN člen OSN, který je v prodlení s placením svých příspěvků, nemá právo hlasovat ve Valném shromáždění, jestliže se částka jeho nedoplatků rovná částce příspěvků, k nimž je povinen za předcházející dvě plná léta, anebo je-li vyšší. Valné shromáždění může přesto dovolit takovému členu, aby hlasoval, je-li přesvědčeno, že neplacení je způsobeno okolnostmi, které nejsou v moci tohoto členu. Podobný sankční mechanismus má celá řada dalších mezinárodních smluv (srov. např. čl. 13 odst. 4 Ústavy Mezinárodní organizace práce).

V případě CITES však takové opatření nikdy nebylo vůči státům v prodlení přijato a státy jsou velmi zdrženlivé vůči návrhům sekretariátu zavést sankce v podobě pozastavení hlasovacích práv (obdobně jako čl. 19 Charty OSN)¹⁰⁴. Přitom podle mého názoru právě hrozba pozastavení hlasovacích práv by byla velice efektivním nástrojem, neboť bez této možnosti by stát porušující své závazky ztrácel svůj vliv na rozhodování, navíc není třeba stát nikterak nutit ke splnění nové, sankcí založené povinnosti, protože její vynucení je fakticky v rukou orgánů úmluvy. Zatímco v případě mnoha jiných sankcí, musí stát něco aktivně učinit (např. zaplatit pokutu) či se něčeho zdržet (nevydat povolení k lovu) k jejímu dodržení, v případě pozastavení hlasovacích práv stát tuto možnost fakticky nemá. Zvednutou ruku či zmáčknuté tlačítko zástupcem daného státu orgány úmluvy jednoduše nezapočítají.

Další povinností je podle čl. VIII CITES, aby státy učinily přiměřená opatření k tomu, aby ustanovení úmluvy uvedly v život a znemožnily takové obchodování s chráněnými druhy,

¹⁰¹ Ibid. str. 155.

¹⁰² Cites Trust Fund. Status of Contributions as of 31 March 2014. Dostupný z: http://www.cites.org/sites/default/files/eng/disc/funds/ct_en.pdf.

¹⁰³ Letter dated 24 January 2014 from the Secretary-General to the President of the General Assembly. A/68/716. Dostupný z: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/716.

¹⁰⁴ Summary Report. Forty-sixth meeting of the Standing Committee, Geneva (Switzerland), 12-15 March 2002. Dostupný z: <http://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/46/E46-SumRep.pdf>.

kteřé by ji porušovalo. Tento obecný závazek byl konkretizován v roce 1992 v rezoluci 8.4¹⁰⁵, kteřou konference stran pověřila sekretariát, aby identifikoval smluvní strany, které:

- 1) neustanovily alespoň jeden vědecký orgán a jeden výkonný orgán,
- 2) nezakázaly obchod s druhy chráněnými Úmluvou,
- 3) nezavedly (finanční) sankce za tento ilegální obchod,
- 4) nezavedly sankci ve formě zabavení exemplářů, s kterými bylo obchodováno v rozporu s Úmluvou.

Konference stran zároveň pověřila stálý výbor, aby zvážil vhodný postup vůči těmto identifikovaným stranám, včetně možného doporučení k pozastavení obchodu s těmito.

V praxi tohoto tzv. národního legislativního projektu (*National Legislation Project*) první krok činí sekretariát, který oznámkuje na základě výše uvedených kritérií legislativu jednotlivých smluvních stran – do kategorie 1 jsou zařazeny státy, jejichž právní předpisy zcela odpovídají výše uvedeným požadavkům, do kategorie 2 patří státy, které požadavky splňují částečně, a hodnocení kategorií 3 znamená, že příslušná legislativa neimplementovala žádný z výše uvedených požadavků. K 1. březnu 2013 splnilo svůj závazek něco málo přes 50 % smluvních stran, v kategorii 2 se nacházelo 30 % států a v kategorii 3 zbylých 20 % států¹⁰⁶.

3.4 Úspěšnost CITES při vynucování dodržení závazků

Ačkoli samotný text úmluvy se příliš mechanismům kontroly a dodržování závazků nevěnuje, můžeme dnes konstatovat, že tento nedostatek byl čtyřicetiletým fungováním a každodenní praxí postupně odstraněn. Problematickým by se tento nedostatek znovu stal pouze tehdy, pokud by byl některým ze států zpochybněn právní základ, na němž dnešní systém CITES stojí. V tomto ohledu by mohl skutečně takový stát uspět, neboť povaha a závaznost rezolucí a rozhodnutí, na kterých tento systém stojí, je velmi nejasná, na druhou stranu obdobné nejasnosti panují i ohledně „sekundárních norem“ mnoha dalších režimů,

¹⁰⁵ Conf. 8.4 (Rev. CoP15). National laws for implementation of the Convention. Dostupný z: <http://cites.org/sites/default/files/document/E-Res-08-04C16.pdf>.

¹⁰⁶ Status of Legislative Progress for Implementing CITES. CoP 16 Doc. 28 Annex 2 (Rev. 1). Dostupný z: <http://www.cites.org/sites/default/files/eng/cop/16/doc/E-CoP16-28-A2.pdf>.

příčemž státy nikdy nejdu tak daleko, aby své pochyby transformovaly v podání k některé z mezinárodních soudních institucí.

System zajišťující dodržování závazků z CITES stojí jak na pozitivních stimulech v podobě technické či finanční asistence, tak na sankcích (a jejich hrozbě), které v mnoha případech z historie úmluvy svoji funkci plnily, a to zejména ve skutečně těch nejzávažnějších případech, kdy stát své povinnosti z úmluvy ignoroval ve velkém.

Příkladem může být již zmíněný nelegální obchod s ohroženými druhy v Bolívii v osmdesátých letech 20. století. Na ten se přišlo právě díky hlášením smluvních stran. Situace byla natolik závažná a spolupráce ze strany Bolívie minimální, že bylo sekretariátem CITES doporučeno přijetí nejpřísnějšího opatření v podobě pozastavení obchodu s Bolívií v rámci CITES. Potvrzení této sankce stálým výborem CITES bylo klíčovou událostí, po níž Bolívie začala s orgány úmluvy konečně (po několika letech předchozího mlčení) spolupracovat. Sekretariát vyslal na místo konzultanta, který měl pomoci s tréninkem úředníků majících implementaci CITES na starosti, a v roce 1994 konference stran doporučení k pozastavení obchodu ve vztahu k Bolívii zrušila¹⁰⁷.

Porušování úmluvy se nevyhnula ani sousední Paraguay. Její výkonný orgán (zodpovědný za implementaci úmluvy) nabízel na prodej více než 35 000 kajmaních kůží a zhruba 3 500 kůží nandu pampového, které byly údajně zkonfiskovány. Podle všeho se však jednalo o nelegálně získané kůže z Bolívie a Brazílie. Sekretariát proto kontaktoval paraguayský výkonný orgán, aby nevydával příslušná exportní povolení, dokud nebude věc prošetřena. Paraguayské úřady však nadále nespolupracovaly. Nakonec byla celá věc zveřejněna neziskovou organizací, načež byl příslušný ministr nahrazen, kůže spáleny a Paraguay opět začala s orgány CITES spolupracovat¹⁰⁸.

Spojené arabské emiráty byly a jsou často označovány za přestupní stanici (mezi Afrikou a Dálným východem) pro ilegální zásilky s živočichy patřících k ohroženým druhům, případně částmi jejich těl jako je slonovina nebo roh nosorožce. Přitom se často jednalo o druhy zařazené do přílohy I CITES, s nimiž byl obchod obecně zakázán. Sekretariát se několikrát pokusil navázat dialog s příslušnými vnitrostátními úřady, ale bezúspěšně. V roce

¹⁰⁷ Reeve, R.: Policing... Op. cit., str. 132–133.

¹⁰⁸ Ibid. str. 133–134.

1986 Spojené arabské emiráty dokonce, v době, kdy byl do země vyslán pracovník sekretariátu, s kterým se však státní úředníci odmítli sejit, úmluvu vypověděly. Žádné diplomatické pokusy o smírné řešení nepomohly, navzdory diplomatické účasti Spojených států i některých arabských zemí. Vzhledem k tomu, že nelegální obchod se slonovinou začal být na konci 80. let minulého století relativně sledovaným tématem, se SAE postupně dostaly pod silný tlak ze strany neziskových organizací a veřejnosti, který měl nakonec zřejmě největší podíl na návratu SAE mezi smluvní strany CITES a snaze o adekvátnější přístup k dodržování této úmluvy¹⁰⁹.

Příklad Paraguaye a Spojených arabských emirátů naznačují, že státy mají zájem na své reputaci nejen vůči potenciálním partnerům mezi ostatními státy, ale zřejmě také vůči veřejnosti. S rostoucím významem ochrany ohrožených druhů (a životního prostředí obecně) u veřejnosti, proto se stále častěji zveřejnění případných prohřešků proti úmluvě (často je používáno anglické spojení *naming and shaming*) ukazuje jako efektivní reakce na porušení smlouvy.

Spojené arabské emiráty měly nadále problémy s dodržováním svých závazků vyplývajících z CITES. Při misi v roce 2001 pracovníci sekretariátu shledaly závažné nedostatky v implementaci úmluvy do vnitrostátního práva, nedostatečných trestech pro účastníky ilegálního obchodu s ohroženými druhy, naprosto nedostačující hraniční kontroly apod. Neprodleně bylo proto přijato doporučení k pozastavení obchodu se Spojenými arabskými emiráty v rámci CITES. Tato sankce zapůsobila – tamní úřady začaly v obchodech zabavovat ilegálně importované živočichy, podařilo se zabavit zásilky s těmito živočichy přímo na hranicích a SAE dokonce předložily akční plán k implementaci úmluvy do tamního právního řádu, včetně návrhu workshopů s cílem vybudovat kapacity schopné ustanovení úmluvy i efektivně vynucovat¹¹⁰.

Efektivita sankce v podobě pozastavení obchodu se potvrdila i v případě porušení úmluvy ze strany Thajska, které reagovala navržením nové vnitrostátní legislativy. Thajští zástupci posléze přiznali, že pozastavením obchodu ztratilo Thajsko miliardy bahtů¹¹¹, což do značné míry vysvětluje úspěšnost této sankce.

¹⁰⁹ Ibid. str. 137–141.

¹¹⁰ Ibid. str. 143–145.

¹¹¹ Ibid. str. 146–147.

Vážné problémy s dodržováním úmluvy se nevyhýbají ani ekonomicky nejvyspělejším zemím.

V roce 1980 se stalo smluvní stranou CITES Japonsko, kde je poptávka po různých „výrobcích“ ze vzácných živočichů tradičně vysoká. Ze zmíněné Paraguaye přijalo Japonsko v roce 1985 více než 48 tun kajmaních kůží bez potřebných dokumentů, stejně tak mnoho tun želvích krunyřů¹¹². Japonsko sice uplatnilo ve vztahu k některým druhům želv výhrady, čili jejich zařazením do přílohy I nebylo vázáno, nicméně přesto mělo povinnost akceptovat pouze zásilky s dokumentací odpovídající požadavkům CITES. Pozastavení obchodu s Japonskem se (zřejmě díky jeho politickému vlivu) nepodařilo na konferenci stran prosadit. Nakonec až Spojené státy donutily pod hrozbou obchodních sankcí Japonsko k dodržování úmluvy a dokonce i k odvolání výhrad k zákazu obchodování s karetou zelenavou a karetou pravou¹¹³.

Itálie na počátku devadesátých let minulého století neplnila celou řadu požadavků (nedostatečná právní úprava, vydávání povolení v rozporu s úmluvou, nedostatečná spolupráce se sekretariátem a další). Vzhledem k tomu, že byla členem tehdejších Evropských společenství, stala se ideální vstupní branou pro pašeráky snažící se získat přístup pro své „zboží“ na evropský trh. Stálý výbor přijal doporučení k pozastavení obchodu s Itálií, který se opět setkal s adekvátní reakcí ze strany porušujícího státu. Zajímavostí je, že sami italská úředníci zástupcům sekretariátu sdělili, že „italská vláda nepodnikne žádné kroky ke zlepšení implementace CITES v zemi, dokud na ni nebudou uvaleny obchodní sankce“¹¹⁴. Jejich efektivitu pak potvrdil i sám italský ministr životního prostředí, když poznamenal, že tato sankce zasáhla italskou ekonomiku¹¹⁵. Podobně se později vyjádřil i zástupce Itálie na zasedání stálého výboru CITES, neboť uvedl, že „sankce uvalené na Itálii byly [pro Itálii] velmi nákladné, jak pro její hospodářství, tak její pověst, ale nyní má jeden z nejlepších systémů implementace [CITES] na světě“¹¹⁶. I v případě Itálie lze tedy hodnotit aplikované sankce jako efektivní.

¹¹² McFadden, E.: Asian Compliance with CITES – Problems and Prospects. Boston University International Law Journal, vol. 5, 1987, str. 311–325.

¹¹³ Reeve, R.: Policing... Op. cit., str. 135–137.

¹¹⁴ Summary Report. Twenty-eighth Meeting of the Standing Committee Lausanne (Switzerland), 22 - 25 June 1992, str. 11–12. Dostupný z: <http://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/28/E28-SumRep.pdf>.

¹¹⁵ Reeve, R.: Policing... Op. cit., str. 158–159.

¹¹⁶ Summary Report. Thirty-first Meeting of the Standing Committee Geneva (Switzerland), 21 to 25 March 1994, str. 34. Dostupný z: <http://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/31/E31-SumRep.pdf>.

Ne vždy se může zdát pozastavení obchodu v rámci CITES jako adekvátní reakce. Výše uvedené příklady zahrnovaly většinou velmi rozsáhlá porušení úmluvy, kde bylo možné uložení této nejpřísnější sankce ospravedlnit. Co ale s případy, kdy se o takto masivní porušení nejedná?

Z předchozího výkladu je patrné, že právě zde může být Achillova pata úmluvy. Zatímco zmíněné státy porušující úmluvu ve velkém měřítku byly úspěšně donuceny ke změně jednání a začaly (nebo o to alespoň usilovaly) úmluvu opět dodržovat, drobnější porušení jsou často přecházena. To dobře ilustrují výše uvedené statistiky odevzdaných hlášení či zmíněný národní legislativní projekt, kdy značné procento smluvních stran své povinnosti nedodržuje vůbec, případně ke splnění své povinnosti přistoupí až s velkým zpožděním, které oslabuje efektivitu CITES.

Vzhledem k tomu, že je počet porušujících stran tak vysoký, je stálý výbor velmi zdrženlivý (ostatně jeho členové často také patří mezi hříšníky) k uvalení přísnějších sankcí, zejména pozastavení obchodu s danou zemí – navzdory tomu, že se tato sankce ukazuje jako nejefektivnější. Řešením by mohla být hrozba touto sankcí pouze vůči těm státům, který daný závazek porušují v nejširším měřítku (např. neodevzdaly hlášení za nejvíce roků nebo se vůbec nepokusily přijmout úmluvou požadovanou legislativu do svého právního řádu).

Tlak v podobě hrozby a uvalení sankcí se v rámci CITES osvědčil, nicméně je důležité, aby stálý výbor byl v tomto ohledu nekompromisní, což nebývá příliš často. I případná hrozba sankcí tak nemusí přinést své ovoce, když si bude porušující stát vědom toho, že s největší pravděpodobností mu bude stálým výborem (znovu) prodloužena uzávěrka k odevzdání zprávy či k přijetí nové legislativy. Nekonfrontační přístup se v těchto případech příliš neosvědčil; zdá se, že státy většinou porušují tyto méně významné závazky úmyslně, respektive jsou tomto ohledu laxní. Proto mám spíše za to, že skutečně vážně míněná hrozba sankcí je adekvátnější odpovědí v těchto případech, neboť dostává tyto státy pod tlak a stimuluje je k plnění závazků.

Své místo může mít diplomatický, nekonfrontační přístup v situacích, kdy je evidentní, že stát porušuje úmluvu skutečně v důsledku nedostatečných kapacit. V mnoha zemích má na starosti implementaci CITES jeden úředník (někdy spolu s další agendou), navíc někde často

ani nemá přístup k internetu či počítači¹¹⁷, který práci (např. vypracování hlášení a jejich odeslání) podstatně ulehčuje (a fakticky tak snižuje náklady na dodržení závazku). V takovém případě je samozřejmě na místě poskytnutí technické či finanční asistence (nikoli uložení sankce). Nicméně, zde CITES postrádá obdobu např. Mnohostranného fondu pro plnění Montrealského protokolu, z níž by mohla být financována pomoc (zejména rozvojovým) zemím při plnění jejich závazků. Nedostatek prostředků ve srovnání s některými dalšími mezinárodními smlouvami z oblasti životního prostředí, zejména právě Montrealským protokolem, je nepřehlédnutelný. Jejich navýšení by jistě přispělo (např. prostřednictvím poskytnutí asistence) k procentuálnímu zvýšení dodržování závazků mezi smluvními stranami. V rámci Montrealského protokolu navíc zmíněný fond umožňuje kombinovat metodu „cukru a biče“ vůči stranám usilujícím o prostředky z tohoto fondu. Ty musí totiž včas odevzdávat svá hlášení, aby neztratily postavení recipienta prostředků z fondu. V roce 2002 tak údajně odeslalo hlášení procentuálně dokonce více rozvojových států, než těch ekonomicky vyspělých¹¹⁸. Nicméně, vytvoření takového fondu v rámci CITES nelze, realisticky viděno, v dohledné době očekávat.

¹¹⁷ Reeve, R.: Policing... Op. cit., str. 323.

¹¹⁸ Ibid. str. 362.

4. Mezinárodní úmluva o regulaci velrybářství

4.1 Obecná charakteristika a historie úmluvy

Mezinárodní úmluva o regulaci velrybářství (dále také jen „úmluva“ či „ICRW“) je multilaterální mezinárodní smlouva, podepsaná v roce 1946 ve Washingtonu. Podle preambule smlouvy je jejím cílem řádná regulace lovu velryb, tak aby mohlo dojít k navýšení jejich počtu, což by umožnilo jejich odchyt ve vyšších číslech, aniž by došlo k ohrožení „těchto přírodních zdrojů“. K dosažení tohoto cíle byla smluvními stranami ustavena Mezinárodní velrybářská komise (dále také „komise“ nebo „IWC“), v níž má každá strana jeden hlas (čl. III odst. 1 úmluvy). Klíčovým nástrojem Mezinárodní velrybářské komise je harmonogram, kterým reguluje chráněné a nechráněné druhy, lovné sezony a sezony, kdy je lov zakázán, vody, ve kterých je lov povolen a ve kterých je zakázán, velikostní limity pro jednotlivé druhy a další (čl. V odst. 1 úmluvy). Jak se v praxi ukázalo, tou nejdůležitější pravomocí komise je možnost regulovat prostřednictvím změny harmonogramu maximální počet velryb odchycených v průběhu jedné sezony [čl. V odst. 1 písm. e) úmluvy]. Ke změně harmonogramu je potřeba tříčtvrtinová většina hlasujících (čl. III odst. 2 úmluvy).

Prvními státy, které se staly stranami Mezinárodní úmluvy o regulaci velrybářství, byly Spojené státy, Spojené království, Ruská federace, Francie, Austrálie, Jižní Afrika a Norsko. V roce 1950 se připojilo Dánsko a o rok později Japonsko. Postupem času se počet smluvních stran rozrůstal; s tím, jak se otázka ochrany velryb a biodiverzity obecně stávala skloňovanou stále častěji, se začaly připojovat i státy bez přístupu k moři.¹¹⁹ Dnes je smluvních stran, a tedy členů komise, 88 států¹²⁰.

Klíčovou událostí v historii ICRW bylo přijetí moratoria na komerční lov velryb v roce 1982. Podle čl. 10 písm. e) harmonogramu „nehledě na jiná ustanovení čl. 10 jsou kvóty pro zabíjení kytovců pro komerční účely ze všech populací počínaje sezónou 1986 v pobřežních oblastech a 1985/1986 na volném moři rovny nule. Toto ustanovení podléhá přezkoumání na základě nejlepších vědeckých dobrozdání a nejpozději v roce 1990 komise

¹¹⁹ Například Česká republika se stala smluvní stranou Mezinárodní úmluvy o regulaci velrybářství v roce 2005. Český překlad Úmluvy, z nějž vychází i tato práce, byl publikován ve Sbírce mezinárodních smluv pod č. 7/2007 Sb. m. s.jh

¹²⁰ Membership and Contracting Governments. Dostupný z: <http://iwc.int/members>.

provede komplexní posouzení účinků tohoto rozhodnutí na populace kytovců a zváží úpravu tohoto ustanovení a stanovení jiných limitů“. Vůči tomuto rozhodnutí uplatnily Norsko, Peru, Japonsko a tehdejší Sovětský svaz výhrady, čímž se vyvázaly z povinnosti dodržovat tento závazek. Nicméně, Japonsko v roce 1986 svoji výhradu odvolalo, čímž se zavázalo k dodržování moratoria na komerční lov velryb. Nejskloňovanějším důvodem k tomuto kroku byl údajný tlak a hrozba sankcí ze strany Spojených států, které Japonsku pohrozily snížením kvót, respektive úplným zákazem rybolovu pro japonské lodě v amerických vodách¹²¹. V roce 1988 přesto Spojené státy k tomuto kroku sáhly a o několik měsíců později zahájilo Japonsko lov velryb, oficiálně pro vědecké účely¹²².

Podle čl. VIII odst. 1 úmluvy totiž může každá vláda udělit svému občanovi zvláštní povolení opravňující tohoto občana zabíjet, odchyťávat a zpracovávat velryby pro účely vědeckého výzkumu, s výhradou omezení ohledně počtu velryb a jiných podmínek, které uzná daná smluvní vláda za vhodné, a zabíjení, odchyťávání a zpracovávání velryb v souladu s ustanoveními tohoto článku se vyjímá z působnosti této úmluvy. Každá smluvní vláda může kdykoli takové zvláštní povolení, které udělila, odvolat. Podle odst. 2 musí být, pokud možno, jakékoli velryby odchytené na základě těchto zvláštních povolení zpracovány a s výtěžkem musí být naloženo v souladu s pokyny vydanými vládou, která vydala dané povolení.

Přesvědčení, že šlo ze strany Japonska o faktické pokračování komerčního lovu velryb pod rouškou vědeckého výzkumu, bylo celkem rozšířené v mezinárodním společenství. Původní kvóty (300 plejtváků malých a 50 vorvaňů obrovských) postupně rostly. V roce 2005 přijalo Japonsko nový výzkumný plán známý jako JARPA II. Vedle výše zmíněných druhů velryb byly předmětem lovu pod hlavičkou JARPA II i další druhy velryb – plejtvák myšok a plejtvák dlouhoploutvý (keporkak). Kvóta na lov plejtváků malých byla nově zvýšena na 850 úlovků s tolerancí 10 %.¹²³ Pro srovnání – zatímco za osmnáctiletou dobu existence programu JARPA I bylo Japonci uloveno 6 800 plejtváků malých jenom ve vodách Antarktidy, za třicet jedna předchozích let to bylo celosvětově 840 velryb¹²⁴. Nabízí se tedy otázka, zda lze mít z tohoto pohledu moratorium přijaté v roce 1982 a akceptované Japonskem na základě mezinárodního tlaku za úspěch.

¹²¹ Black, R.: Did Greens help kill the whale? BBC News, 16 May 2007. Dostupný z: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/6659401.stm>.

¹²² Ibid.

¹²³ Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand Intervening). International Court of Justice. Judgment of 31 March 2014, odst. 136. Dostupný z: <http://www.icj-cij.org/docket/files/148/18136.pdf>.

¹²⁴ Resolution on JARPA II. No. 2005–1. Dostupný z: https://archive.iwc.int/pages/view.php?ref=2080&k=&search=&offset=&order_by=&sort=&archive=.

4.1 Limity vynucení závazků soudní cestou

Navzdory tomuto trendu zůstalo mezinárodní společenství vůči evidentnímu porušování moratoria, potažmo úmluvy, ze strany Japonsko bezzubé, i přes přijetí více než třiceti rezolucí samotné Mezinárodní velrybářské komise vyzývající Japonsko k pozastavení zabíjení velryb „pro účely vědeckého výzkumu“¹²⁵. Zdálo se tedy, že mechanismy zajišťující soulad jednání smluvních stran (které byly i vzhledem k datu vzniku ICRW spíše formální a spoléhaly se na dobrovolné plnění závazků ze strany států) s touto mezinárodní smlouvou selhaly, a to do té míry, že na sebe vzaly úlohu „vykonavatelů mezinárodní spravedlnosti“ nevládní organizace – například organizace Sea Shepherd Conservation Society vyplouvala každou sezonu do antarktických vod s cílem zastavit japonský lov velryb (nebo alespoň minimalizovat počty chycených velryb), a to i za pomoci velmi kontroverzních až násilných metod¹²⁶.

Nicméně, v roce 2010 podala Austrálie na Japonsko žalobu u Mezinárodního soudního dvora. Byť Austrálie několikrát tento krok veřejně zvažovala, přesto bylo jeho učinění velkým překvapením – jak píše tehdejší tisk „nikdo si nemyslel, že by to [Austrálie] skutečně udělala. (...) Zašla by tak daleko, aby naštvála zemi, která je jejím klíčovým hospodářským a diplomatickým partnerem, kvůli pár velrybám?“¹²⁷

Ve sporu o lov velryb mezi Japonskem a Austrálií vynesl Mezinárodní soudní dvůr rozsudek v březnu 2014¹²⁸. Podle žalobních tvrzení Austrálie mělo Japonsko schválením a implementací programu JARPA II porušit své mezinárodní závazky, v první řadě zákaz komerčního lovu velryb ve smyslu výše citovaného čl. 10 písm. e) harmonogramu. Klíčovou otázkou pro Mezinárodní soudní dvůr tedy bylo posouzení, zda představuje japonský lov velryb v antarktických mořích lov „pro účely vědeckého výzkumu“ v souladu s čl. VIII odst. 1 Úmluvy. Soud v první řadě konstatoval, že zabíjení velryb samo o sobě může mít racionální opodstatnění ve vztahu k dosažení výzkumných cílů programu JARPA II. Upozornil nicméně, že ve srovnání se svým předchůdcem jde JARPA II co se týče počtu zabitých velryb (zejména plejtváků malých) mnohem dále. Podle soudu Japonsko nikterak nevysvětlilo, proč je

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Viz kritikou oceňovaný dokumentární seriál *Boj za záchranu velryb (Whale Wars)*, vysílaný Animal Planet od roku 2008.

¹²⁷ Whaling case against Japan a surprise commitment. The Sydney Morning Herald, 28. května 2010. Dostupný z: <http://www.smh.com.au/federal-politics/contributors/whaling-case-against-japan-a-surprise-commitment-20100528-wjcd.html>.

¹²⁸ Whaling in the Antarctic. Op. cit.

k dosažení výzkumných cílů JARPA II zapotřebí právě zvolený počet ulovených velryb. Na základě předložených důkazů soud konstatoval, že k dosažení cílů JARPA II by mohl stačit mnohem menší počet zabitých velryb a Japonsko nikterak nevzalo v úvahu možné metody výzkumu, které by se obešly bez zabíjení těchto zvířat. Navíc výzkumný program nepřinesl za dobu své existence příliš mnoho nových vědeckých poznatků¹²⁹. Soud proto uzavřel (osmi hlasy ku čtyřem), že „zvláštní povolení k zabíjení, odchytu a zpracování velryb pod hlavičkou programu JARPA II nebyla Japonskem vydána ‚pro účely vědeckého výzkumu‘ podle čl. VIII odst. 1 Úmluvy“¹³⁰. Tím pádem Japonsko porušilo čl. 10 písm. e) harmonogramu (tedy moratorium na lov velryb z roku 1982) a vedle toho též čl. 10 písm. d) harmonogramu (moratorium na použití továrních lodí na zpracování velryb) a čl. 7 písm. b) harmonogramu (zákaz lovu velryb v oblasti vyhlášené jako chráněné území jižních moří). Z uvedených důvodů Mezinárodní soudní dvůr rozhodl, že Japonsko musí odebrat stávající povolení vydaná podle programu JARPA II a zdržet se udělení jakýchkoli dalších povolení pod tímto programem.

Na první pohled se může zdát uvedený případ jako vcelku úspěšný příklad donucení v mezinárodním právu, zejména když Japonsko bezprostředně po vyhlášení rozsudku oznámilo, že by s ním nesouhlasí, bude se jím řídit¹³¹. Nutno však zdůraznit, že rozsudek se týká výhradně programu JARPA II, a tak Japonsku nic nebrání v tom, aby vytvořilo nový program, který bude reflektovat výhrady Mezinárodního soudního dvora. Může se tak opakovat z pohledu „protivelrybářské“ části států zastoupených v IWC nežádoucí situace, kdy úspěšné donucení povede k rozsáhlejšímu lovu velryb než dříve. Ostatně sám Mezinárodní soudní dvůr v rozsudku naznačil, že kvóty stanovené pod programem JARPA II na lov plejtváka myšoka a plejtváka dlouhoploutvého (50 jedinců u obou těchto druhů) jsou příliš malé k dosažení statisticky vypovídajících výsledků¹³².

Nicméně je vhodné upozornit na to, že cílem Mezinárodní úmluvy o regulaci velrybářství nebyla ničím nepodmíněná ochrana velryb. Podle výše citované části preambule byla ochrana velryb v zásadě pouze prostředkem k navýšení počtu těchto zvířat, což by umožnilo jejich odchyt ve vyšších číslech. Tomu odpovídá i poslední část preambule, která

¹²⁹ Ibid., zejména odst. 223–225.

¹³⁰ Ibid., odst. 227.

¹³¹ Japan 'will abide by' ICJ ruling on Antarctic whaling. BBC News 31. 3. 2014. Dostupný z: <http://www.bbc.com/news/science-environment-26825441>.

¹³² Whaling in the Antarctic. Op. cit. odst. 181.

říká, že tato úmluva upravuje řádnou ochranu populací velryb umožňující tak řádný rozvoj velrybářského průmyslu. Pokud tedy bude Japonsko nadále lovit velryby na základě výjimky stanovené čl. VIII odst. 1 ICRW a skutečně půjde o lov velryb „pro účely vědeckého výzkumu“ ve smyslu předmětného ustanovení, nepůjde tím ze strany Japonska o žádné porušení závazků plynoucích z Mezinárodní úmluvy o regulaci velrybářství. To spíše moratorium schválené v roce 1982 jako dočasné, ale trvající dodnes, neodpovídá výše zmíněnému smyslu Úmluvy, neboť – slovníkem preambule – takto nastavená ochrana velryb nikterak nepřispívá k rozvoji velrybářského průmyslu.

Výše uvedený případ je však výjimkou z jinak dosud nepřilíš úspěšného působení Úmluvy o regulaci velrybářství při zajišťování dodržování závazků. Málokdy se totiž najde stát, kterému by stálo za to vést spor s jiným státem (potenciálním politickým a hospodářským partnerem) kvůli ochraně biodiverzity.

I kdyby však smluvní strany předkládaly své spory Mezinárodnímu soudnímu dvoru stále častěji, není to rozhodně mechanismus, který by dokázal sám o sobě bez dalšího zajistit dodržování Úmluvy členskými státy. Zaprvé, řízení před tímto soudem trvá několik let – např. výše zmíněný spor mezi Austrálií a Japonskem trval bez dvou měsíců čtyři roky, přičemž za tu dobu může dojít u ohrožených druhů k těžko napravitelným škodám. Zadruhé, ne všechny smluvní strany Úmluvy přijaly příslušnost Mezinárodního soudního dvora ve smyslu čl. 36 odst. 2 Statutu Mezinárodního soudního dvora¹³³; bez jejich souhlasu by tak nemohl soud spor rozhodnout. Zatřetí, byť je rozsudek pro strany sporu závazný (čl. 59 Statutu), konečný a bez možnosti odvolání (čl. 60 Statutu), praxe ukázala, že možnosti, jak dosáhnout výkonu rozsudku v případě, kdy stát sám dobrovolně nesplní uloženou povinnost (což zakládá porušení čl. 94 odst. 1 Charty Organizace spojených národů), jsou velmi omezené. Soud sám žádné pravomoci v tomto ohledu nemá. Podle čl. 94 odst. 2 Charty OSN jestliže strana v některém sporu před soudním dvorem nesplní své závazky z vyneseného rozsudku, může se druhá strana obrátit na Radu bezpečnosti, jež, považuje-li to za nutné, může činit doporučení nebo rozhodnout, jaká opatření mají být učiněna, aby byl rozsudek vykonán. Již ze samotného textu je patrné, že Rada bezpečnosti má v tomto ohledu diskreční pravomoc („považuje-li to za nutné“ a „může činit“), čímž se eventuální podíl Rady bezpečnosti na zajištění výkonu

¹³³ Seznam států, které ji přijaly (často s výhradami) viz Declarations Recognizing the Jurisdiction of the Court as Compulsory. International Court of Justice. Dostupný z: <http://www.icj-cij.org/jurisdiction/index.php?p1=5&p2=1&p3=3>.

rozhodnutí stává politickou otázkou. Pokud je některý ze stálých členů Rady bezpečnosti proti, jednoduše případné rozhodnutí vetuje (tak se stalo například poté, co Spojené státy prohrály u Mezinárodního soudního dvoru svůj spor s Nikaraguou v roce 1986¹³⁴ a Nikaragua požádala dle čl. 94 odst. 2 Charty OSN Radu bezpečnosti o zajištění výkonu rozhodnutí¹³⁵).

Z výše uvedených důvodů tak v žádném případě nelze ponechat řešení případných sporů o dodržování závazků výhradně na dosavadních mezinárodních soudních institucích. Vznešeně vyjádřil potřebu nových, flexibilních mechanismů v mezinárodním právu tehdejší místopředseda Mezinárodního soudního dvoru Weeramantry ve svém odlišném stanovisku ve sporu Gabčíkovo-Nagymaros: „Vstoupili jsme do nové éry mezinárodního práva, ve kterém mezinárodní právo slouží jako nástroj nejen zájmům jednotlivých států, ale dívá se za ně a jejich partikulární starosti směrem k vyšším zájmům lidstva a blahobytu planety. Při řešení těchto problémů, které přesahují jednotlivá práva a povinnosti států vedoucích soudní spory, je nezbytné, aby se mezinárodní právo vydalo dále, za hranici procesních pravidel utvořených pro spory vedené čistě *inter partes*“¹³⁶.

Tento nový „manažerský“ způsob řešení otázky dodržování závazků (snažící se primárně o flexibilitu a nekonfrontační způsob řešení sporů) nachází uplatnění v mnoha nových mezinárodních smlouvách (snahu o tento přístup jsem demonstroval i na příkladu CITES), nejen z oblasti životního prostředí, ale všude tam, kde se spíše než o reciproční závazky, jedná o povinnosti *erga omnes*.

4.3 Kontrola a dodržování závazků

Z výše uvedených důvodů by měla být kontrola dodržování závazků a mechanismus donucení upraveny v rámci samotné Mezinárodní velrybářské komise. Té úmluva nesvěřila příliš efektivní nástroje pro boj s eventuálním nedodržováním závazků. Podle Čl. IX odst. 1

¹³⁴ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). International Court of Justice. Judgment of 27 June 1986. Dostupný z: <http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6503.pdf>.

¹³⁵ Draft resolution. Security Council, S/18428, 28 October 1986. Dostupný z: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/18428. K výkonu rozsudků Mezinárodního soudního dvoru srov. např. Paulson, C.: Compliance with Final Judgments of the International Court of Justice since 1987. American Journal of International Law. Vol. 98, No. 3, July 2004, str. 434–461, nebo Tanzi, A.: Problems of Enforcement of Decisions of the International Court of Justice and the Law of the United Nations. European Journal of International Law, Vol. 6, No. 1, 1995, str. 539–572.

¹³⁶ Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia). Separate Opinion of Judge Weeramantry. Judgment of 25 September 1997. International Court of Justice. Dostupný z: <http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7383.pdf>.

ICRW jsou to smluvní strany, kdo má povinnost přijmout vhodná opatření k zajištění aplikace této úmluvy a potrestání přestupků proti jejím ustanovením. Jak ukazuje příklad CITES, skutečnost, že sama mezinárodní smlouva orgánům daného mezinárodního režimu výslovně neposkytuje efektivní nástroje, může být postupně překonána praxí těchto orgánů. Takovým případem však Mezinárodní velrybářské komise (byť vznikla již v roce 1946) není. Pro tyto nedostatky je tak někdy nazývána „bezzubým tygrem“¹³⁷.

Výše uvedený případ japonského lovu velryb „pro účely vědeckého výzkumu“ totiž není zdaleka jediným případem porušení Úmluvy; je pouze jediným, kdy bylo porušení oficiálně deklarováno mezinárodním soudním orgánem.

Ve velkém například falzifikoval údaje o počtech ulovených velryb tehdejší Sovětský svaz. Při porovnání oficiálních počtů ulovených velryb nahlášených Mezinárodní velrybářské komisi a záznamů ze čtyř sovětských velrybářských lodí za léta 1947–1980 se statistiky lišily celkem o více než 90 000 úlovků¹³⁸. Největší rozdíl byl v počtech ulovených keporkaků – zatímco Sověti komisi nahlásili 2 710 ulovených jedinců, ve skutečnosti jich bylo mnohonásobně více, podle údajů z lodí 48 477 kusů¹³⁹. Z těchto údajů taktéž plyne, že předmětem lovu byly i již tehdy chráněné druhy velryb, což bylo zřejmě kryto nahlášeným větším počtem ulovených velryb nepatřících k chráněným druhům.

V roce 1981 vědecký výbor Mezinárodní velrybářské komise zjistil, že Jižní Korea zatajila, že pokračuje v lovu plejtváka myšoka poté, co byl komisi deklarován jako chráněný druh¹⁴⁰.

Norsko zase v sedmdesátých letech obcházelo stanovené kvóty tím, že dvě menší velryby deklarovalo jako jednu velkou¹⁴¹.

¹³⁷ Altherr, S.: Non-compliance within the IWC. Requirements for an Effective IWC Compliance Review Committee. str. 3. Dostupný z: <https://www.prowildlife.de/sites/default/files/CRC-report-final.pdf>.

¹³⁸ Zemsky, V., Berzin, A., Mikhaliev, Y., Tormosov, D.: Soviet Antarctic pelagic whaling after WWII: review of actual catch data. Reports of the International Whaling Commission, Vol. 45, 1995, str. 131–135; a Brownell, R. et al.: True Soviet pelagic whales statistics for the Southern Hemisphere and North Pacific. Paper SC/51/RMP21, May 1999.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Altherr, S., Block, K., Fisher, S.: The RMS – A question of confidence? Manipulations and Falsifications in Whaling, str. 6. Dostupný z: <http://uk.whales.org/sites/default/files/whaling-revised-management-scheme.pdf>.

¹⁴¹ Ibid.

To jsou jen ukázky případů porušení úmluvy, na které se zpětně přišlo díky dokumentům či svědectvím členů posádek lodí. Bylo by naivní se domnívat (zejména s ohledem na chybějící nástroje efektivní kontroly), že takových případů nebylo více. Režim úmluvy neupravuje jenom počet a druh ulovených velryb, ale taktéž stanoví minimální požadovanou velikost zabíjených velryb (viz čl. 15–18 harmonogramu) nebo zákaz lovu a zabítí kojenných mláďat nebo samic velryb doprovázených mláďaty (čl. 14 harmonogramu). I zde ovšem dosud neexistuje příliš efektivní kontrola státy nahlášených údajů.

Nedokonalost stávajících kontrolních a eventuálně donucovacích mechanismů je jedním z hlavních důvodů, proč je dodnes v platnosti moratorium na komerční lov velryb z roku 1982, které bylo původně zamýšleno jako dočasné. Přitom ve smyslu čl. 10 písm. e) věty druhé harmonogramu již bylo provedeno komplexní posouzení stávajících stavů populací velryb, v němž vědecký výbor Mezinárodní velrybářské komise přišel s algoritmem pro výpočet kvót pro udržitelný lov velryb¹⁴². Důvodem nastalé patové situace je neschopnost států dohodnout se na parametrech nového kontrolního a donucovacího mechanismu. V rámci komise jsou síly mezi státy bojujícími za zrušení moratoria a státy oponujícími tomuto kroku zhruba vyrovnané¹⁴³. Ke změně harmonogramu je ovšem zapotřebí tříčtvrtinová většina hlasujících (čl. III odst. 2 úmluvy), musí proto nutně dojít ke kompromisu mezi oběma tábory. Část členů Mezinárodní velrybářské komise požaduje zrušení moratoria, přičemž podle výše zmíněného algoritmu by regulovaný lov některých druhů velryb neměl jejich populace ohrozit. Část členů komise usilujících o větší ochranu velryb na to nechce přistoupit, neboť se obává opakování neregulovaného lovu, který některé z druhů velryb dohnal až na pokraj vyhynutí. Navíc se zdá, že stále větší část mezinárodního společenství je proti lovu velryb jako takovému, a to i pokud by se skutečně ukázalo, že některé druhy velryb by nebyly případným regulovaným lovem ohroženy, a snaží se využít úmluvu jako nástroj nátlaku na státy, které se lovu velryb vzdát nehodlají.

Výsledkem je situace neuspokojivá pro všechny strany. Státy usilující o zrušení moratoria jsou frustrovány nepřistoupením na jejich hlavní argument, že současné počty populací některých druhů velryb umožňují omezený, udržitelný lov, aniž by došlo k ohrožení

¹⁴² The Revised Management Procedure (RMP) for Baleen Whales. Dostupný z: <http://iwc.int/rmpbw>.

¹⁴³ Beyerlin, U., Stoll, P., Wolfrum, R. (eds.): Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements. Brill Publishers, 2006. str.187.

těchto populací¹⁴⁴. Japonsko – z jeho pohledu iracionální – zákaz lovu velryb obcházel výše zmíněným lovem pod hlavičkou vědeckého výzkumu, s čímž zřejmě bude pokračovat.

Norsko uplatnilo vůči moratoriu výhradu; není jím tedy vázáno a i jako člen Mezinárodní velrybářské komise tak může lovit velryby pro komerční účely. Také Norsko poukazuje na relativně vysoké stavy populací plejtváka malého a upozorňuje na stanovisko skupiny odborníků na kytovce v rámci Mezinárodního svazu ochrany přírody (IUCN) z roku 2007, které doporučuje přeřazení tohoto druhu z kategorie „téměř ohrožený“ do kategorie „málo dotčený“¹⁴⁵, kam jsou zařazovány druhy, u nichž jsou jen velmi malé nebo žádné obavy z vyhynutí.

Island, jeden z prvních států přistoupivších k úmluvě, formální výhradu vůči moratoriu v roce 1982 nevzněl. Tím se pro něj stal čl. 10 písm. e) harmonogramu závazným. Využíval však výjimku v čl. VIII ICRW, tedy možnost lovu „pro účely vědeckého výzkumu“, což bylo stejně jako v případě Japonska silně kritizováno¹⁴⁶. Na počátku devadesátých let minulého století Island úmluvu v souladu s jejím čl. XI vypověděl a spolu s Norskem, Grónskem a Faerskými ostrovy a podepsaly „konkurenční“ Dohodu o spolupráci na výzkumu, zachování a udržitelném řízení mořských savců v severním Atlantiku. V roce 2001 ale Island znovu požádal o členství v Mezinárodní velrybářské komisi, přičemž součástí písemného oznámení o přistoupení ve smyslu čl. X odst. 2 úmluvy byla výhrada vůči moratoriu. První dvě žádosti o přistoupení byly s ohledem na islandskou výhradu odmítnuty; Island se stal členem komise až v říjnu 2002 a na základě uplatněné výhrady není vázán zákazem komerčního lovu velryb¹⁴⁷.

Stávající situace tak nevyhovuje, navzdory platnosti moratoria na komerční lov velryb, ani státům oponujícím lovu velryb, neboť výše zmíněné velrybářské státy našly cestu, jak moratorium obejít a kvóty si tak stanoví samy.

¹⁴⁴ The Japanese Government's position on whaling. Consulate-General of Japan, Sydney. Dostupný z: www.sydney.au.emb-japan.go.jp/english/top/important_info/japanese_governments_position.htm.

¹⁴⁵ Norwegian whaling – based on a balanced ecosystem. Norwegian Ministry of Trade, Industry and Fisheries. Dostupný z: http://www.fisheries.no/ecosystems-and-stocks/marine_stocks/mammals/whales/whaling/#.U2vh0qIYPT0.

¹⁴⁶ Anon, G.: Iceland Fights on in War of Whales. New Scientist, 7 August 1987, str. 21.

¹⁴⁷ Některé státy s ohledem na problematickou výhradu vůči moratoriu členství Islandu v komisi dodnes neuznávají. Blíže k mezinárodněprávním aspektům celého případu viz Gillespie, A.: Iceland's Reservation at the International Whaling Commission. European Journal of International Law, Vol. 14, No. 5, str. 977–998.

4.4 Nový kontrolní a donucovací mechanismus

Zrušení moratoria je podmiňováno shodou na tzv. revidovaném plánu řízení (*Revised Management Scheme*), tedy mechanismu, který by zajistil efektivní kontrolu a dodržování závazků plynoucích z ICRW a harmonogramu. Jde zejména o kontrolu velrybářských lodí: do jaké míry mají být přítomni na palubě mezinárodní pozorovatelé, jakým způsobem budou tyto lodě sledovány, jak často musí hlásit své úlovky, vytvoření registru DNA všech zabitých velryb a další¹⁴⁸. Klíčovou otázkou je i vynucení těchto povinností, proto je v rámci IWC zvažováno vytvoření výboru pro přezkum dodržování závazků¹⁴⁹. Ten by měl mít (na rozdíl od stálého výboru CITES) na starosti výhradně otázku kontroly dodržování závazků.

Následující část je proto věnována výše uvedeným úskalím s cílem navrhnout některé parametry nového systému dodržování závazků, které by mohly přispět k zvýšení úspěšnosti při zjišťování porušení a zvolení odpovídající reakce na toto porušení. Nastavení režimu totiž může tyto aspekty podstatně ovlivnit¹⁵⁰.

Právo nahlásit porušení úmluvy

V některých mezinárodních smlouvách o ochraně životního prostředí mají tuto možnost pouze smluvní státy, v některých i orgány zřízené příslušnou smlouvou, typicky sekretariát. Zkušenost CITES ukazuje, že ponechat toto právo pouze státům by znamenalo přehlížení významného počtu porušení, vždyť za celou dobu existence CITES byl stát nahlášen pouze jeden případ nedodržování závazků (zmíněný případ Bolívie v roce 1985), kdy již byla jednáním daného státu ohrožena ochrana ohrožených druhů i v okolních zemích. To potvrzují i další mezinárodní režimy v oblasti životního prostředí¹⁵¹. Jednoznačně by tedy právo nahlásit porušení mělo příslušet i orgánům IWC, tedy sekretariátu, případně podvýborům zabývajícím se danou problematikou – například překročení kvót pro naturální velrybářství původních domorodých obyvatel ve smyslu čl. 13 harmonogramu by měl právo nahlásit také podvýbor pro velrybářství původních domorodých obyvatel (*Aboriginal Subsistence Whaling Sub-Committee*) a podobně. Vzhledem k omezené kapacitě sekretariátu

¹⁴⁸ The Revised Management Procedure. International Whaling Commission. Dostupný z: <http://iwc.int/rmp>.

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Srov. Mitchell, R.: Regime Design Matters: Intentional Oil Pollution and Treaty Compliance. International Organization, Vol. 48, No. 3, 1994, str. 425–458.

¹⁵¹ Cardesa-Salzmán, A. Op. cit. str. 119.

(disponuje pouze 16 zaměstnanci¹⁵²) nelze očekávat, že by byl schopný sám pečlivě monitorovat dodržování všech závazků všech smluvních stran. Je proto na zvážení, zda by neměly mít tuto možnost také jiné subjekty, zejména (alespoň některé) nevládní organizace zabývající se ochranou velryb. U nich lze očekávat velké nasazení při zjišťování eventuálních prohřešků proti úmluvě a harmonogramu. I v tomto ohledu se lze ostatně učit od CITES, jehož sekretariát spolupracuje s vybranými nevládními organizacemi, které mohou neformálně poskytnout informace o porušování smlouvy, což sekretariát následně prověřuje.

Vzhledem k tomu, že otázka lovu velryb je velmi kontroverzní z pohledu veřejného mínění, lze předpokládat, že by řada nevládních organizací tuto možnost patřičně využívala. Dosavadní zkušenosti například v rámci Mezinárodní úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v otázkách životního prostředí (známé jako Aarhuská úmluva) ukazují, že obavy před nadužíváním tohoto institutu (a zatěžování příslušného výboru) nejsou zřejmě na místě¹⁵³. Příslušný výbor si navíc může nastavit určitá kritéria přijatelnosti takových stížností, což by mu mělo usnadnit odmítnutí zjevně neopodstatněných stížností.

Pokud by přeci jen docházelo ke zneužívání tohoto práva, mohla by komise přistoupit k zúžení této možnosti pouze na několik respektovaných nevládních organizací tak, aby tato úprava nepřinášela více škody než užitku. Minimálně u části nevládních organizací lze počítat s určitou zaujatostí vůči velrybářským státům, nicméně poslední slovo by měl výbor pro přezkum dodržování závazků. Státy bojující za možnost komerčního lovu velryb by se takto rozšířenému pojetí možnosti zahájit proces přezkumu, zda dodržují své závazky, zřejmě bránily. Nicméně pokud velrybářské státy skutečně chtějí přesvědčit státy oponující zrušení moratoria i širokou veřejnost o tom, že se nebude opakovat situace z doby před rokem 1982, kdy docházelo k rozsáhlým porušováním úmluvy, aniž by se tím IWC vážněji zabývala (či se o tom alespoň dozvěděla), měly by takové nástroje k zlepšení efektivity kontroly lovu velryb akceptovat.

¹⁵² Secretariat. International Whaling Commission. Dostupný z: <http://iwc.int/secretariat>.

¹⁵³ Cardesa-Salzmann, A. Op. cit. str.124.

Orgán rozhodující o porušení úmluvy

V rámci CITES byl ustanoven stálý výbor, v němž vystupují zástupci smluvních stran vybraných podle regionálního klíče. Tento výbor pak rozhoduje o porušení závazků, eventuálně o udělení sankce. Tento trend – ustanovení malého orgánu v rámci dané mezinárodní smlouvy (tzv. *compliance committees*) – převažuje ve většině úmluv z oblasti životního prostředí (např. Montrealský protokol o látkách poškozujících ozonovou vrstvu Země, Kjótský protokol k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu a další). Jeho rolí je tak vlastně bránit společný zájem na dodržování předmětné smlouvy, na jehož ohrožení by státy samy jinak neupozornily (ať už pro nedostatek informací nebo vlastního zájmu). ICRW se bude v tomto ohledu (alespoň podle aktuálních návrhů) tohoto trendu držet a vytvoří výbor pro přezkoumání dodržování závazků. Jeho složení je dosud nejasné, nicméně lze realisticky předpokládat, že zde zasednou zástupci států, případně regionů, nikoli nezávislí odborníci.

Definice závazku

Další otázkou, která musí být jasně zodpovězena při vytváření nového mechanismu kontroly, je, jak vlastně definovat závazek a zejména porušení závazku. V tomto ohledu by měla být nová úprava co nejjasnější, aby nedávala příliš prostoru smluvním stranám k odlišným interpretacím. Precizní vymezení jistě samo o sobě nezajistí dodržování závazků, ale ulehčí posuzování, zda došlo k porušení závazku či nikoliv¹⁵⁴. V tomto ohledu není ani tak vhodná obecná definice „porušení závazku“ dané smlouvy (ta by z povahy věci těžko mohla splňovat parametry jednoznačnosti), jako spíše vymezení jednotlivých povinností, které z dané mezinárodní smlouvy pro státy vyplývají. Nedodržení některé z povinností uvedené v takovém seznamu (zřejmě vhodnější a flexibilnější by byl demonstrativní výčet) by bylo explicitně označeno za porušení závazku z této mezinárodní smlouvy.

Monitoring

Jak ukazují výše citované případy porušování Úmluvy a harmonogramu z minulosti, velkým problémem IWC byla vždy kontrola dodržování závazků smluvních stran. To souvisí

¹⁵⁴ Jacobson, H., Weiss, E.: *Engaging Countries: strengthening compliance with international environmental accords*. Massachusetts Institute of Technology Press 2000, str. 525.

nejen s nepříliš rozpracovanou právní úpravou této otázky (to je ostatně problém valné většiny starších mezinárodních smluv), ale také s předmětem, který Úmluva upravuje. Lov velryb probíhá velmi často v naprosto odlehlých částech světa, není k němu zapotřebí interakce více států, neboť státy ulovené velryby distribuují převážně na domácí trh (což je zásadní rozdíl oproti CITES, regulující mezinárodní obchod probíhající mezi státy), a jeho monitoring je tak z podstaty věci velmi náročný.

Pokud mají smluvní strany skutečně zájem na vytvoření úspěšného systému dodržování závazků, je efektivní monitoring prvním krokem směrem k tomuto cíli. V tomto bodě by jistě pomohlo posílení pravomocí a nezávislosti inspektorů a sankcionování obstrukcí při jejich práci. Pokud by například byl inspektorům zamezen vstup na palubu velrybářské lodě, mělo by to být považováno za závažný případ protiprávního jednání a mělo by být presumováno, že její posádka tak učinila s cílem krýt jiný protiprávní čin (např. zabití velryby patřící k chráněným druhům). Podobně pokud stát předkládá komisi neúplná či nesprávná hlášení, nelze to mít za bagatelní pochybení, neboť můžeme (i na základě dlouhodobé praxe v rámci IWC) předpokládat, že se tím stát snaží krýt jiné, závažnější provinění (např. překročení kvót). Stát by měl mít možnost tuto domněnku vyvrátit, pokud je však v tomto ohledu neúspěšný, měla by následovat sankce odpovídající závažnosti činu, jenž mohl být tímto jednáním kryt.

Nelze také opomíjet, že informace od smluvních stran jsou základním zdrojem pro práci IWC a rozhodování v jejím rámci probíhá na základě těchto informací. Příklady zmíněné v rámci CITES naznačují, že ke zvýšení počtu a zlepšení kvality odevzdaných hlášení může přispět nejen hrozba sankcí, ale i nabídka pomoci a asistence ze strany sekretariátu. V případě IWC se ale nedomnívám, že by taková nabídka měla výraznější dopad; v rámci CITES se mnohdy jedná skutečně o nedostatek kapacit na straně (nejčastěji) rozvojových států. V rámci IWC velrybářské státy odpovídající kapacity mají; pokud tedy k pochybením při odevzdávání hlášení dojde, jedná se buď o úmysl, nebo omyl. V ani jednom případě není nabídka asistence adekvátní odpovědí. Navíc sekretariát IWC je menší než CITES a je otázkou, zda by měl vůbec po praktické stránce odpovídající kapacity k poskytnutí asistence.

Reakce na porušení závazku

Druhým klíčovým aspektem nového kontrolního a sankčního mechanismu IWC musí být adekvátní reakce na zjištění porušení. V tomto ohledu předchozí úprava a potažmo praxe hrubě selhávaly.

Na tomto místě je třeba rozlišit porušení ICRW přímo smluvní stranou (například povinnost hradit roční příspěvek do rozpočtu IWC nebo povinnost předat všechna oznámení a statistické a jiné informace požadované úmluvou dle jejího čl. VII) a porušení ze strany subjektů v právní působnosti dané smluvní strany, v případě ICRW nejčastěji posádkou lodí plujících pod státní vlajkou tohoto státu (např. zabití kojených mláďat, zabití velryb nesplňujících minimální požadavky na velikost apod.). Podle mého názoru nelze každé takové porušení Úmluvy posádkou těchto lodí automaticky přičítat státu¹⁵⁵, ale je třeba vždy posoudit, do jaké míry má stát kontrolu nad takovou lodí a její posádkou¹⁵⁶. Pokud dospějeme k závěru, že se jednalo o čin soukromé osoby, jež nelze přičíst státu, nemůžeme daný stát činit odpovědným za toto protiprávní jednání.

To ale ještě neznamená, že by byl daný stát zproštěn své odpovědnosti vyplývající z Úmluvy¹⁵⁷. Podle Čl. IX odst. 1 Úmluvy mají smluvní strany povinnost přijmout vhodná opatření k zajištění aplikace této úmluvy a potrestání přestupků proti jejím ustanovením. Protiprávním jednáním posádky (např. zmíněné zabití kojeného mláďete) tak vzniká povinnost státu odpovídajícím způsobem na toto jednání reagovat. Pokud tedy protiprávní jednání nepotrestá, sám stát jedná protiprávně v rozporu s citovaným ustanovením. Jestliže ovšem svoji povinnost stát splní a pachatele potrestá, nelze dovozovat odpovědnost státu.

Čl. IX odst. 1 Úmluvy v tomto ohledu nestanoví konkrétní postup státu, pouze požaduje potrestání pachatele. Stát má tak velmi široký prostor pro uvážení, jaké sankce vůči pachateli uplatní, nicméně obecně by striktnost této sankce měla odpovídat vážnosti porušení. Nelze tedy rozhodně říci, že by jakékoli potrestání pachatele znamenalo splnění povinnosti státu vyplývající z tohoto ustanovení. Takový výklad by byl příliš formalistickým a

¹⁵⁵ Tak je činěno např. v Altherr, S.: Non-compliance within the IWC. Op. cit. str. 16.

¹⁵⁶ Srov. hlavu II Článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní jednání z roku 2001.

¹⁵⁷ Srov. United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran). Judgment. International Court of Justice, odst. 61. Dostupný z: <http://www.icj-cij.org/docket/files/64/6291.pdf>. Obecně k otázce přičitatelnosti srov. např. Ondřej, J.: Mezinárodní právo veřejné, soukromé, obchodní. 3. rozšířené vydání, Aleš Čeněk, 2009, str. 198 a násl.

umožňoval by faktické krytí pachatelů (např. pokud by mu stát udělil finanční pokutu v zanedbatelné výši, respektive ji ani nevymáhal).

Pokud skutečně dojde ke vzniku odpovědnosti státu za jeho protiprávní jednání, musí následovat odpovídající reakce orgánu příslušného k projednání porušení úmluvy, kterým by zřejmě byl již zmíněný výbor pro přezkum dodržování závazků. Zkušenost z CITES i dalších mezinárodních smluv ukazuje, že nejenom sankce motivuje státy k návratu k dodržování závazků. V některých případech stačí pouhé neformální upozornění na protiprávnost, někdy oficiální varování spojené s hrozbou sankce. Proto nemusí být nutně první reakcí na porušení udělení sankce, zejména pokud daný stát jinak své povinnosti vyplývající z úmluvy dodržuje. Například CITES nejprve stranu neformálně osloví s možností vyjádření. Tento postup by měl své opodstatnění i v případě IWC, která je víceméně rozdělena na dva proti sobě stojící tábory. V některých případech by udělení sankce bez předchozího dialogu mohlo být kontraproduktivní, stát by mohl považovat sankci za nespravedlivou, podezírat opačný tábor z podílu na jejím udělení a snížila by se pravděpodobnost dobrovolného podvolení se této sankci¹⁵⁸.

Pokud by neformální dialog a upozornění nevedly stát porušující své povinnosti k upuštění od protiprávního jednání, měl by výbor přistoupit k udělení sankce. Aby byla reflektována závažnost porušení (výjimečné nebo systematické, neúmyslné nebo úmyslné, bagatelní či vážné), měl by mít výbor k dispozici pestrou škálu sankcí, které může udělit.

Domnívám se, že na rozdíl od CITES by zde mohla najít mnohem širší uplatnění finanční penalizace. Zatímco v CITES mají většinu porušení na svědomí chudší, rozvojové země, pro něž je uložení pokuty obrovskou zátěží (což snižuje pravděpodobnost jejího zaplacení), velrybářské státy v rámci IWC jsou schopny pokuty uhradit. Tyto prostředky by pak mohly být použity na další zefektivnění práce výboru (např. plat mezinárodních pozorovatelů na velrybářských lodích) či IWC jako celku (např. provoz sekretariátu).

Unikátní sankcí v rámci IWC by mohlo být taktéž snížení kvót na počet zabitých velryb státu, který např. v předchozí sezóně tyto kvóty překročil. Podobně funguje již

¹⁵⁸ Viz již v první kapitole zmíněný Franck, T.: Legitimacy in the International System. *American Journal of International Law*, Vol. 82, No. 4, October 1988, str. 705–759.

zmíněný Kjótský protokol, který překročení limitů emisí sankcionuje snížením objemu povolených emisí v dalším období.

Zde je důležité, aby tato sankce skutečně dostihla subjekt, který je za porušení odpovědný. Pokud by stát vydal povolení k lovu odpovídající kvótám a některé z lodí je porušily, měl by sankci, jež byla formálně udělena jemu, přenést na tyto subjekty, aby nedošlo k postižení subjektů, které se chovaly v souladu s úmluvou a harmonogramem.

Pozastavení hlasovacích práv je další sankcí, která se v mezinárodních úmluvách z oblasti životního prostředí osvědčila. V případě IWC je již udělována v případě porušování povinnosti platit příspěvek. Její rozšíření (byť zde lze, podobně jako v případě CITES, očekávat určitou zdrženlivost ze strany států) i na jiná porušení by mohlo přispět k efektivitě sankčního mechanismu – zatímco v případě mnoha jiných sankcí, musí stát něco aktivně učinit (např. zaplatit pokutu) či se něčeho zdržet (nevydat povolení k lovu velryb) k jejímu dodržení, zde fakticky nemá šanci jednat v rozporu s uloženou sankcí, protože i kdyby při hlasování v rámci IWC zástupce daného státu zvedal ruce, nebude jeho hlas sekretariátem jednoduše započítán.

V tom ostatně tkví kouzlo nejefektivnější sankce v rámci CITES, tedy pozastavení obchodu s daným státem (viz předchozí kapitola), kdy stát postižený touto sankcí v podstatě nemá jak uložení této sankce ignorovat. Vzhledem k tomu, že s velrybími „produkty“ (zejména masem) neprobíhá příliš čilý mezinárodní obchod (poptávka je v naprosté většině zemí minimální až nulová, navíc značné procento druhů velryb spadá do přílohy I CITES), nenašla by tato sankce v rámci IWC téměř jistě žádné uplatnění. Alternativou této přísné sankce by mohlo být zmíněné pozastavení hlasovacích práv či jiné omezení práv vyplývajících z členství v IWC (například nemožnost být zvolen do výborů).

Splnění sankcí uložené povinnosti

V neposlední řadě by měla být pozornost výboru zaměřena na splnění sankční povinností postiženými státy. Pokud stát uloženu pokutu nesplní nebo pokračuje ve stejné rozsáhlém lovu velryb jako v předchozích letech, a to navzdory sankci spočívající ve snížení přidělených kvót, nelze toto jednání ponechat bez adekvátní odezvy, což se bohužel v historii úmluvy stávalo. Ostatně IWC měla ve svém arzenálu v první řadě nezávazné rezoluce, které státy od porušování úmluvy neodradily – viz zmíněných více než třicet rezolucí vyzývajících

Japonsko k pozastavení zabíjení velryb „pro účely vědeckého výzkumu“, které (jak již díky rozsudku Mezinárodního soudního dvora z března 2014 víme) bylo nelegální.

Pokud by byly státy takto sankcionovány pouze „na papíře“, neplnil by sankční mechanismus svůj účel. Vedle samotného aspektu potrestání je smyslem sankcí také prevence dalšího porušování stanovených pravidel (jak potrestaným státem, tak ostatními). Pokud by smluvní strany zjistily, že je neplnění povinností uložených sankcemi v rámci IWC přecházeno, ztratily by sankce svůj odrazující charakter.

Selektivní kontrola nad plněním sankcí by zase mohla rozvířít úvahy o politicky podbarveném rozhodování podvýboru.

Nemělo by postačovat, aby státy po uložení sankce splnily svoji primární povinnost, za jejíž nesplnění jim byla tato sankce uložena (např. odevzdat hlášení); také by měly splnit i vzniklou sekundární povinnost (např. zaplatit uloženou pokutu). Samotným návratem k plnění primární povinnosti totiž neodčinily protiprávnost svého jednání. Jak jsem již poznamenal u režimu CITES, (o několik let) opožděná hlášení ztrácejí na své vypovídací schopnosti ohledně stavu jednotlivých druhů, a neplní tak svoji funkci. Zadruhé, sankce je až poslední krok k zajištění dodržování závazků, poté co selže neformální dialog a formální upozornění zahrnující hrozbu sankce; daný stát tak má dostatek prostoru dodat své hlášení či ospravedlnit své opomenutí, dříve než je sankce uložena.

Pokud si výbor za první léta své existence vybuduje pověst nestranného a nezávislého orgánu, zvýší se pravděpodobnost dobrovolného plnění smluvními státy. V takové situaci se sankcí postiženým státům jen těžko podaří zpochybnit legitimitu jeho rozhodnutí, kterým by na mezinárodním poli ospravedlnily neplnění povinností uložených takovým rozhodnutím. Výhodou Mezinárodní velrybářské komise je v tomto ohledu i relativně velká pozornost, která je jí věnována (jak v rámci mezinárodního společenství, tak co se týče nevládních organizací a veřejného mínění); nepodřízení se rozhodnutím jejího podvýboru tak může oslabit pověst daného státu na mezinárodní scéně, což je faktor, který státy motivuje k dodržování závazků – to naznačují i některé zmíněné příklady v rámci CITES (viz případy Paraguaye a Spojených arabských emirátů v předchozí kapitole).

Konečně lze jedině doporučit, aby státy neměly možnost výhrad vůči novému kontrolnímu mechanismu. Pokud by bylo spolu s přijetím tzv. revidovaného plánu řízení

zároveň zrušeno moratorium, jak je předvídáno, mohly by se státy uplatněním výhrad vůči kontrolnímu mechanismu vyhnout efektivní kontrole dodržování svých závazků, a skrýt tak své eventuální prohřešky, jak často činily v době před přijetím moratoria. Opět lze zmínit jako vzor Montrealský protokol, jehož čl. 18 vznášejí jakýchkoli výhrad zakazuje.

Závěr

V úvodu jsem si předsevzal zodpovězení otázky, zda jsou ustanovení zkoumaných úmluv dodržovány smluvními stranami, a pokud dochází k porušování jejich ustanovení, zda jsou vybaveny kontrolními a sankčními mechanismy, které jsou schopné donutit státy k tomu, aby se vrátily zpět k dodržování úmluvy.

Ve vztahu k CITES lze konstatovat, že tato úmluva je smluvními stranami porušována ve velkém počtu, ať už se to týká povinnosti odesílat hlášení, přijmout legislativu, která by úmluvu implementovala do vnitrostátního práva, či povinnosti platit příspěvek do rozpočtu. V tomto ohledu mechanismy úmluvy selhávají. Nejedná se ovšem o ojedinělý úkaz mezi mezinárodními smlouvami z oblasti životního prostředí. V tomto ohledu je potřeba státům poskytnout nějaký podnět k dodržení jejich závazku, ať už pozitivní či negativní.

Problém pozitivního, nekonfrontačního přístupu v případě CITES je nedostatek zejména finančních kapacit, které by státy motivovaly k lepšímu plnění jejich závazků, jak vidíme na příkladu Montrealského protokolu. Technická pomoc v podobě například zjednodušení formulářů či konzultací má pouze omezené dopady, navíc sekretariát sám není po finanční stránce sám adekvátně zabezpečen.

Problém v případě negativního stimulu v podobě hrozby sankcí je jeho nedůvěryhodnost, neboť stálý výbor (jehož členové se sami někdy mezi hříšníky objevují), primárně rozhodující o postupu při porušení úmluvy, velmi často porušení úmluvy toleruje a k sankcím sahá skutečně až v krajních případech. Pokud tedy stát nepatří mezi státy, které úmluvu porušují skutečně závažným způsobem, nemá se v tomto ohledu čeho příliš bát.

Pozitivním zjištěním je, že pokud již dojde k závažným porušením úmluvy, má stálý výbor nástroje, jak stát donutit k tomu, aby se pokusil dát své jednání do souladu s požadavky úmluvy. Tou nejefektivnější sankcí se v případě CITES ukázalo být pozastavení obchodu s ohroženými druhy s daným státem. Ve všech zmíněných případech vedla tato sankce minimálně ke snaze o dodržování závazků a lepší implementaci úmluvy v dané zemi. Sami zástupci států v několika případech přiznali, že jejich zemi tato sankce poškodila, jak co se týče hospodářství, tak reputace. Na tomto základě lze jedinečně doporučit její rozsáhlejší aplikaci

i ve výše zmíněných případech drobnějších, ale o to častějších, porušení (neplacení příspěvků, nezaslání hlášení apod.), kde se dosud příliš neužívá.

V případě ICRW nelze hovořit o kontrolním či sankčním mechanismu, který by (relativně efektivně) fungoval na srovnatelné úrovni s CITES. Zejména dříve, kdy nebyla regulace lovu velryb tak vysoko na žebříčku zájmů některých států a veřejnosti, proto docházelo k rozsáhlým porušováním této úmluvy (nedodržování kvót, lov ohrožených druhů, lov jedinců nedosahující požadované velikosti apod.). Na povrch se tato porušení dostávala až s mnohaletým zpožděním a v důsledku nedostatku kontrolních mechanismů jistě valná většina porušení prošla bez jakéhokoli povšimnutí. Přijetím moratoria na komerční lov velryb v roce 1982 měl být vytvořen prostor k dohodě o vytvoření efektivního systému schopného detekovat a eventuálně sankcionovat porušení ICRW, nicméně tomu brání politické rozložení sil v rámci Mezinárodní velrybářské komise. Ta je rozdělena na dva tábory, přičemž k jakékoli revizi je zapotřebí tři čtvrtiny států.

Patovou situaci v IWC se pokusila obejít Austrálie poměrně inovativním krokem v oblasti ochrany ohrožených druhů – podáním žaloby na Japonsko k Mezinárodnímu soudnímu dvoru. Byť se může zdát, že se jednalo o úspěšný krok vynucení povinnosti, rozhodně nelze na mezinárodní soudní instituce spoléhat při každodenním vymáhání úmluvy. Tato cesta má řadu nevýhod (zmíněných na příkladu tohoto sporu v kapitole 4) a nemůže nikdy zcela nahradit kontrolní a sankční mechanismy jednotlivých úmluv. Určitou komplementární úlohu však může sehrát v případě závažnějších, právně sporných, porušení, přičemž se zdá, že státy jsou stále častěji ochotny touto cestou jít, a v zásadě tedy riskovat dobré vztahy s jiným státem kvůli ochraně určitých druhů živočichů.

Vzhledem k aktuálním debatám o podobě nového kontrolního a sankčního mechanismu ICRW jsem se závěry této práce pokusil uplatnit *de lege ferenda* a navrhnout alespoň některé parametry tohoto mechanismu (kapitola 4.4), které by podle zkušeností z ICRW, CITES i dalších úmluv popsanych v této práci, měly přispět k efektivnější kontrole a vynucení dodržování závazků v rámci této úmluvy. V tomto ohledu je v první řadě nutno zajistit, aby bylo plnění závazků efektivně monitorováno tak, aby se neopakovala situace z období před přijetím moratoria, kdy nepochybně docházelo k závažným porušením úmluvy, na která se však nikdy nepřišlo. Teprve pak lze uvažovat o možných sankcích, mezi něž by

měly patřit určitě takové, které zasahují do práv porušujícího státu plynoucích z úmluvy, např. pozastavení hlasovacích práv.

Summary

International environmental law has substantially evolved over the last few decades. Today more or less all components of the environment are covered by at least one international treaty – water, air, ocean, deserts, wetlands, migratory species, endangered species etc. In spite of that, the world is experiencing one of the biggest crisis regarding survival of some of the endangered species, such as elephants, tigers or rhinoceroses.

One of the possible causes of the present state could be non-compliance of states with their obligations under international treaties on protection of endangered species, undermining effectiveness of the treaty as a whole. Therefore, compliance mechanisms aiming to detect and possibly punish those violations are subject of the thesis.

Two important treaties are covered in depth – the 1973 Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (known as CITES) and the 1946 International Convention for the Regulation of Whaling. In my analysis of the treaties and their functioning in practice I try to demonstrate advantages and disadvantages of different approaches to non-compliance in international law. Given the long history of the regimes, there are many good examples of use of sanctions to evaluate their effectiveness in practice.

The aim of the thesis is to answer the question whether states comply with their obligations they accepted by ratification of the treaty, and if they do not, what instruments are used to make such a breaching state comply and how successful the instruments are in practice. In other words, I focus on the effectiveness of the compliance mechanisms used in international treaties dealing with endangered species. Finally, based on experience from the CITES, ICRW and other multilateral environmental treaties, I attempt to design some of the new ICRW compliance mechanism features in order to increase its effectiveness.

Použitá literatura a zdroje

Dokumenty

Conf. 8.4 (Rev. CoP15). National laws for implementation of the Convention. Dostupný z: <http://cites.org/sites/default/files/document/E-Res-08-04C16.pdf>.

Conf.9.24 (Rev. CoP16). Criteria for amendment of Appendices I and II. CITES. Dostupný z: <http://cites.org/sites/default/files/eng/res/09/E-Res-09-24R16.pdf>.

Conf. 11.1 (Rev. CoP16). Establishment of Committees. Dostupný z <http://cites.org/sites/default/files/eng/res/11/E-Res-11-01R16.pdf>.

Conf.11.3 (Rev. CoP16). Compliance and enforcement. Dostupný z: <http://cites.org/eng/res/11/E-Res-11-03R16.pdf>.

Conf. 11.17 (Rev. CoP16). National reports. Dostupný z: <http://www.cites.org/eng/res/11/11-17R16.php>.

Conf. 14.3. CITES compliance procedures. Dostupný z: <http://cites.org/sites/default/files/document/E14-03.pdf>.

Doc 5.46. Implementation of Convention in Bolivia. Dostupný z: <http://www.cites.org/sites/default/files/eng/cop/05/doc/E05-46.pdf>.

Draft resolution. Security Council, S/18428, 28 October 1986. Dostupný z: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/18428.

Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia). Separate Opinion of Judge Weeramantry. Judgment of 25 September 1997. International Court of Justice. Dostupný z: <http://www.icj-cij.org/docket/files/92/7383.pdf>.

Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). International Court of Justice. Judgment of 27 June 1986. Dostupný z:

<http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6503.pdf>.

Resolution on JARPA II. No. 2005–1. Dostupný z:

https://archive.iwc.int/pages/view.php?ref=2080&k=&search=&offset=&order_by=&sort=&archive=.

Resolution 56/83. Responsibility of States for internationally wrongful acts. UN General Assembly, 12 December 2001. A /RES/56/83.

Summary Report. Twenty-eighth Meeting of the Standing Committee Lausanne (Switzerland), 22 - 25 June 1992. Dostupný z:

<http://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/28/E28-SumRep.pdf>.

Summary Report. Thirty-first Meeting of the Standing Committee Geneva (Switzerland), 21 to 25 March 1994. Dostupný z: [http://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/31/E31-](http://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/31/E31-SumRep.pdf)

[SumRep.pdf](http://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/31/E31-SumRep.pdf).

Summary Report. Forty-sixth meeting of the Standing Committee, Geneva (Switzerland), 12-15 March 2002. Dostupný z: [http://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/46/E46-](http://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/46/E46-SumRep.pdf)

[SumRep.pdf](http://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/46/E46-SumRep.pdf).

United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran).

Judgment. International Court of Justice. Dostupný z: [http://www.icj-](http://www.icj-cij.org/docket/files/64/6291.pdf)

[cij.org/docket/files/64/6291.pdf](http://www.icj-cij.org/docket/files/64/6291.pdf).

Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand Intervening). International Court of Justice. Judgment of 31 March 2014. Dostupný z: [http://www.icj-](http://www.icj-cij.org/docket/files/148/18136.pdf)

[cij.org/docket/files/148/18136.pdf](http://www.icj-cij.org/docket/files/148/18136.pdf).

Použitá literatura

Altherr, S.: Non-compliance within the IWC. Requirements for an Effective IWC Compliance Review Committee. Dostupný z: <https://www.prowildlife.de/sites/default/files/CRC-report-final.pdf>.

Altherr, S., Block, K., Fisher, S.: The RMS – A question of confidence? Manipulations and Falsifications in Whaling. Dostupný z: <http://uk.whales.org/sites/default/files/whaling-revised-management-scheme.pdf>.

Anon, G.: Iceland Fights on in War of Whales. *New Scientist*, 7 August 1987.

Axelrod, R.: *The Evolution of Cooperation*. Basic Books, New York 1984.

Baldwin, E.: Twenty-five Years Under the Convention on Migratory Species: Migration Conservation Lessons from Europe. *Environmental Law*, Vol. 41, No. 545, 2011, str. 535–571.

Beyerlin, U., Stoll, P., Wolfrum, R. (eds.): *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements*. Brill Publishers, 2006.

Bílková, V.: Ochrana ledních medvědů. *České právo životního prostředí*, č. 2, roč. 2006, str. 25–49.

Bodansky, D., Brunnée, J., Hey, E. (eds.): *The Oxford Handbook of International Environmental Law*. Oxford University Press, 2007.

Brownell, R. et al.: True Soviet pelagic whales statistics for the Southern Hemisphere and North Pacific. Paper SC/51/RMP21, May 1999.

Burgt, N.: *The Contribution of International Fisheries Law to Human Development: An Analysis of Multilateral and ACP-EU Fisheries Instruments*. Martinus Nijhoff Publishers, 2012.

Cardesa-Salzmann, A.: Constitutionalising Secondary Rules in Global Environmental Regimes: Non-Compliance Procedures and the Enforcement of Multilateral Environmental Agreements. *Journal of Environmental Law*, Vol. 24, No. 1, 2012, str. 103–132.

Carlsnaes, W., Risse-Kappen, T., Risse, T., Simmons, B. (eds.): *Handbook of International Relations*. Sage Publications, London 2002.

Cioc, M.: *The Game of Conservation: International Treaties to Protect the World's Migratory Animals*. Ohio University Press, 2009.

Ebesson, J., Okowa, P. (eds.): *Environmental Law and Justice in Context*. Cambridge University Press, 2009.

Fisher, E., Lange B., Scotford, E.: *Environmental Law: Text, Cases & Materials*. Oxford University Press, 2012.

Fitzmaurice, M., Ong, D. M., Merkouris, P.: *Research Handbook on International Environmental Law*. Edward Elgar Publishing, 2010.

Franck, T.: Legitimacy in the International System. *American Journal of International Law*, Vol. 82, No. 4, October 1988, str. 705–759.

Gehring, T., Ruffing, E.: When Arguments Prevail Over Power: The CITES Procedure for the Listing of Endangered Species. *Global Environmental Politics*, Vol. 8, No. 2, May 2008, str. 123–148.

Gillespie, A.: Iceland's Reservation at the International Whaling Commission. *European Journal of International Law*, Vol. 14, No. 5, str. 977–998.

Guzman, A.: A Compliance-Based Theory of International Law. *California Law Review*. Vol. 90, No. 6, December 2002, str. 1826–1888.

Henkin, L.: *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*. Columbia University Press, 2nd edition, 1979.

Chayes, A., Chayes A. H.: *The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements.* Harvard University Press, 1995.

Jacobson, H., Weiss, E.: *Engaging Countries: strengthening compliance with international environmental accords.* Massachusetts Institute of Technology Press 2000.

Johnston, D.: *The International Law of Fisheries: A Framework for Policy-Oriented Inquiries.* Martinus Nijhoff Publishers, 1987.

Kuokkanen, T.: *International Law and the Environment: Variations on a Theme.* Martinus Nijhoff Publishers, 2002.

Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements. United Nations Environment Programme. June 2006.

MacKenzie, J.: *The Empire of Nature: Hunting, Conservation and British Imperialism.* Manchester University Press, 1997.

McFadden, E.: *Asian Compliance with CITES – Problems and Prospects.* Boston University International Law Journal, vol. 5, 1987, str. 311–325.

Mitchell, R.: *Regime Design Matters: Intentional Oil Pollution and Treaty Compliance.* International Organization, Vol. 48, No. 3, 1994, str. 425–458.

Morgenthau, H.: *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace.* Alfred A. Knopf, New York 1978.

Nardin, T., Mapel, D. (eds.): *Traditions of International Ethics.* Cambridge University Press, 1992.

Navid, D. *Ramsar Kushiro Conference +20. United Nations University: Past, Present and Future of the Ramsar Convention.* Tokio, Japan. 4.12.2013. Dostupný z http://japan.wetlands.org/Portals/23/1_DanNavid%E3%80%8CPast,%20Present%20and%20Future%20of%20the%20Ramsar%20Convention%E3%80%8Ds.pdf

Nuttall, M. (ed.): *Encyclopedia of the Arctic*. Routledge, New York 2012.

Ondřej, J.: *Mezinárodní právo veřejné, soukromé, obchodní*. 3. rozšířené vydání, Aleš Čeněk, 2009.

Orsinger, V.: *Natural Resources of Africa: Conservation by Legislation*. *African Law Studies*, vol. 5, 1971, str. 29–55.

Reeve, R.: *Enhancing the International Regime for Protecting Endangered Species: the Example of CITES*. *Heidelberg Journal of International Law*, Vol. 63, No. 2, 2003, str. 333–353.

Reeve, R.: *Policing International Trade in Endangered Species. The CITES Treaty and Compliance*. The Royal Institute of International Affairs, Brookings Institution Press, 2002.

Reeve, R.: *Wildlife trade, sanctions and compliance: lessons from the CITES regime*. *International Affairs*, Vol. 82, No. 5, September 2006, str. 881–897.

Romano, C. *The Peaceful Settlement of International Environmental Disputes: A Pragmatic Approach*. Kluwer, 2000, pp. XLV-395. Dostupný z:
<http://classes.ils.edu/spring2007/intlenviron-romano/documents/FurSeals.pdf>.

Sands, P.: *The Effectiveness of International Environmental Agreements: A Survey of Existing Legal Instruments*. Cambridge University Press, 1992.

Sands, P., Peel, J.: *Principles of International Environmental Law*. Cambridge University Press, 2012.

Stejskal, V.: *Úvod do právní úpravy ochrany přírody a péče o biologickou rozmanitost*. Linde, Praha 2006.

Teclaff, L. A.: *Jurisdiction Over Offshore Fisheries – How Far into the High Seas*. *Fordham Law Review*, Vol. 35, No. 3, 1967, str. 409–424.

Tamburelli, G.: The Antarctic Legal System: The Protection of the Environment of the Polar Regions. Giuffrè Editore, 2008.

Trade Measures in Multilateral Environmental Agreements. A Report by IUCN on the Effectiveness of Trade Measures Contained in CITES. IUCN Report. Dostupný z <http://www.cites.org/common/prog/economics/iucn-trademeasuresinCITES.pdf>.

Treasury of the Great Britain. The Economics of Climate Change: The Stern Review. Cambridge University Press, 2007.

Young, O.: International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society. Cornell University Press, 1994.

Zemsky, V., Berzin, A., Mikhaliev, Y., Tormosov, D.: Soviet Antarctic pelagic whaling after WWII: review of actual catch data. Reports of the International Whaling Commission, Vol. 45, 1995, str. 131–135.

Zicha, J.: Právní problematika ochrany biodiverzity. České právo životního prostředí, č. 1, roč. 2011, str. 13–151.

Zimmerer, K., Bassett, T.: Political Ecology: An Integrative Approach to Geography and Environment-Development Studies. The Guilford Press, 2003.

Internetové stránky

www.bbc.co.uk (BBC)

www.cites.org (CITES)

www.cbd.int (Convention on Biological Diversity)

www.cms.int (Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals)

www.sydney.au.emb-japan.go.jp (Consulate-General of Japan, Sydney)

www.cizp.cz (Česká inspekce životního prostředí)

www.jus.uio.no (Faculty of Law, University of Oslo)

www.icj-cij.org (International Court of Justice)

www.iwc.int (International Whaling Convention)

www.fisheries.no (Norwegian Ministry of Trade, Industry and Fisheries)

www.pribilof.noaa.gov (Pribilof Islands)

www.ramsar.org (Ramsar Convention)

<http://sedac.ciesin.org> (Socioeconomic data and application center)

www.smh.com.au (Sydney Morning Herald)

ozone.unep.org (UNEP Ozone Secretariat)

whc.unesco.org (UNESCO World Heritage Convention)

www.un.org (United Nations)

Pozn.: U všech internetových odkazů v práci byla ověřena funkčnost ke dni 12. května 2014.

Projekt diplomové práce

Jméno studenta: Bc. Karel Ulík

Obor: Mezinárodní vztahy

Vedoucí práce: JUDr. Miroslav Pulgret, Ph.D.

Název práce: Právní a politická dimenze mezinárodního obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a rostlin

Klíčová slova: mezinárodní právo, ochrana biodiverzity; regulace mezinárodního obchodu; Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a rostlin

Objem obchodu s volně žijícími zvířaty se odhaduje na pět miliard dolarů a postupně stoupá. A to nezahrnuje nelegální organizovaný obchod, který se řadí vedle obchodu s drogami a zbraněmi mezi nejvýnosnější ilegální aktivity.

Rok 2010 i následující období 2011-2020 byly Valným shromážděním OSN prohlášeny za rok, respektive desetiletí biodiverzity. Ačkoli se jedná spíše o symbolický počín, ilustruje toto gesto kontinuální nárůst důležitosti tématu biodiverzity na mezinárodní úrovni. O rostoucím významu pro státy svědčí i stále častější spory před mezinárodními institucemi (např. aktuální spor mezi Austrálií a Japonskem *Whaling in the Antarctic* před Mezinárodním soudním dvorem případ nebo spory *US – Shrimp*, *US – Tuna* a *EC – Seals* v rámci Světové obchodní organizace). Zároveň však v současné době zaznamenáváme jednu z nejhorších krizí v oblasti ochrany některých ohrožených druhů – například slonů, tygrů nebo nosorožců.

Z jakého důvodu? Není snad ochrana těchto druhů upravena dostatečně v mezinárodním právu? V roce 1973 byla sjednána obsáhlá Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a rostlin (dále „Úmluva“), známá pod zkratkou CITES. Ta reguluje a monitoruje obchod s více než 5 000 druhy zvířat a 28 000 druhů rostlin. Přestože původně byla podepsána pouze 21 státy, dnes má Úmluva 175 smluvních stran. A existují i další mezinárodní smlouvy, jejichž deklarovaným cílem je přímo ochrana

ohrožených druhů před vyhynutím (např. Mezinárodní úmluva o regulaci velrybářství) nebo alespoň obsahují výjimky umožňující ochranu zvířat a rostlin (např. Všeobecná dohoda o clech a obchodu).

Zásadní problém nelze tedy hledat v nedostatku právních norem, ale spíše v nedodržování závazků z těchto norem vyplývajících. Tato problematika, tedy dodržování právních závazků ze strany smluvních stran, bude hlavním předmětem této práce. Práce bude nejprve hledat odpověď na otázku, zda státy (a případně mezinárodní organizace) dodržují své závazky vyplývající ze smluv a dalších závazných norem mezinárodního práva v oblasti mezinárodního obchodu s ohroženými druhy.

Práce tedy bude zkoumat rozsah a míru dodržování těchto závazků na základě právní analýzy mezinárodněprávních norem. Předmětem zkoumání budou nejvýznamnější multilaterální mezinárodní smlouvy regulující obchod s chráněnými druhy. V případě každého smluvního ustanovení stanovícího povinnost bude třeba posoudit, zda se jedná o normu závaznou pro smluvní strany a následně porovnat vyžadované chování aktérů s tím, jak se ve skutečnosti chovali. Soulad se závazky bude hodnocen nejen na základě čistě gramatického výkladu textu smluv, ale v celém kontextu korpusu mezinárodního práva, včetně mezinárodních obyčejů a obecných právních zásad (systematický výklad). K interpretaci budou použity i další standardní výkladové metody (logická, historická, komparativní, teleologická). Pokud bude mít v daném případě působnost, použijeme k interpretaci i Vídeňskou úmluvu o smluvním právu. Na základě tohoto srovnání, pak dospějeme k závěru o souladu či nesouladu chování aktéra s jeho mezinárodněprávními závazky.

Následně, v případě, že identifikujeme nesoulad chování smluvní strany s jejími závazky (analýza hypotézy a dispozice normy v konkrétním případě), zaměříme se na donucovací mechanismy (např. sankce) v případě porušení daného ustanovení – zda byly v daném případě k dispozici a zda byly uplatněny či nikoliv. Práce se v tomto ohledu bude věnovat problematice úspěšnosti donucovacích mechanismů s klíčovou otázkou – pokud byly uplatněny donucovací prostředky, došlo k vyžádané změně chování a nápravě ze strany aktéra, který závazek porušil? Budeme tedy zkoumat úspěšnost donucovacích (zejména sankčních) mechanismů jednotlivých multilaterálních smluv.

Výsledkem práce by mělo být srovnání multilaterálních smluv v oblasti ochrany ohrožených druhů ohledně jejich možností a schopností donutit aktéra porušujícího ustanovení smlouvy ke změně jeho chování. Tento závěr by mohl být užitečný i *pro futuro*, například při vzniku nových mezinárodních smluv v této oblasti či novaci stávajících.

Práce se bude opírat jak o primární prameny (texty smluv, dokumenty sekretariátů), tak o sekundární literaturu, kde poslední desetiletí poměrně zásadně vzrostl počet autorů zabývajících se mezinárodními smlouvami o ohrožených druzích a jejich právními i politickými aspekty. V případech, kde je k dispozici naopak stále poměrně vzácná judikatura (např. Soudní dvůr EU, Orgán pro řešení sporů WTO, Mezinárodní soudní dvůr), bude samozřejmostí práce s ní.

Osnova:

1. Úvod
2. Problematika dodržování závazků, donucení v mezinárodním právu
3. Mezinárodní právo a ochrana ohrožených druhů
4. Právní analýza jednotlivých mezinárodních smluv – vždy stručná obecná část věnována základním mechanismům a nástrojům smlouvy a poté analytická část věnovaná dodržování jednotlivých závazků smluvními stranami a následnému donucení (pokud nastalo)
 - 4.1 Úmluva o mezinárodním obchodu s ohroženými druhy volně žijících živočichů a rostlin (CITES)
 - 4.2 Mezinárodní úmluva o regulaci velrybářství (ICRW)
 - 4.3 Všeobecná dohoda o clech a tarifech (GATT) a další úmluvy v rámci WTO
 - 4.4 Další mezinárodní smlouvy
5. Diskuse: dodrží smluvní strany své závazky?, jaký vliv mají donucovací prostředky na chování smluvních stran?, komparace úspěšnosti donucovacích mechanismů v jednotlivých multilaterálních smlouvách, doporučení *de lege ferenda*
6. Závěr

Základní literatura:

Boyle, A., Birnie, P.: *International Law and the Environment*, 3rd edition, Oxford University Press, 2009.

Compliance Mechanisms Under Selected Multilateral Environmental Agreements. Report of UNEP, 2007.

Corn, M., Sheikh, P.: *The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES): Background and Issues*. Report for Congress. February 2005.

Crawford, C. Conflicts Between the Convention on International Trade in Endangered Species and the GATT in Light of Actions to Halt the Rhinoceros and Tiger Trade. In: *Georgetown International Environmental Law Review*. Vol 7, 1999, pp. 555-585.

Ehrmann, M.: Procedures of Compliance Control in International Environmental Treaties. In: *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*. Vol. 13, Summer 2002. pp. 377-445.

Fitzmaurice, M., Ong, D., Merkouris, P. (eds.): *Research Handbook on International Environmental Law*, Edward Elgard Publishing, 2010.

Goeteyn, N., Maes, F.: Compliance Mechanisms in Multilateral Environmental Agreements: An Effective Way to Improve Compliance? In: *Chinese Journal of International Law*, Vol. 10, Issue 4, pp. 791 – 826.

Hemley, G.: *International Wildlife Trade. A CITES Sourcebook*. World Wildlife Fund, 1994.

Hutton, J., Dickson, B.: *Endangered Species, Threatened Convention: The Past, Present and Future of CITES, the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*. Earthscan, 2000.

IUCN: *Effectiveness of Trade Measures Contained in The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora. A Report*, 2000.

McFadden, E.: Asian Compliance with CITES: Problems and Prospects. In: *Boston University International Law Journal*. Vol. 5, 1987. pp. 311-325.

Mitchell, R.: *International Politics and the Environment*. SAGE Publications, 2009.

Ong, D.: The Convention on International Trade in Endangered Species: Implications of Recent Developments in International and EC Environmental Law. In: *Journal of Environmental Law*, Vol. 10, No. 2, 1998, pp. 291-314.

Palmer, A., Robb, C. (eds.): *International Environmental Law in National Courts*. Vol. 4, Cambridge University Press, 2004.

Reeve, R.: *Policing International Trade in Endangered Species. The CITES Treaty and Compliance*. Royal Institute of International Affairs, 2002

Reeve, R.: *Wildlife trade, sanctions and compliance: lessons from the CITES regime*. In: *International Affairs* 82: 5 (2006), pp. 881-897.

Sand, P.: *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 3rd edition, 2012.

Sand, P.: *Whither CITES? The Evolution of a Treaty Regime in the Borderland of Trade and Environment*. In: *European Journal of International Law*. Vol. 8, No. 1, 1997. pp. 29-58.

Trade- related Measures and Multilateral Environmental Agreements. Division of Technology, Industry and Economics United Nations Environment Programme, 2007.

Wijnstekers, W.: *The Evolution of CITES*. International Council for Game and Wildlife Conservation, 9th edition, 2011.