

VZNIK A PRINCÍPY MEDZINÁRODNEJ VEREJNEJ SLUŽBY PRED ROKOM 1945

CREATION AND PRINCIPLES OF THE INTERNATIONAL CIVIL SERVICE BEFORE 1945

Ivan Halász¹

Abstrakt

Štúdia sa zaoberá vznikom prvých univerzálnych medzinárodných organizácií so všeobecnými kompetenciami a zrodom hlavných princípov medzinárodnej verejnej služby v rámci Spoločnosti národov. Predtým existovali len medzinárodné administratívne jednotky a výbory (ITU, UPU, IHO atď.), ktoré mali personál naverbovaný z hostiteľských krajín alebo pozostávajúci z osôb, ktoré sem delegovali jednotlivé vlády. Spoločnosť národov vznikla paralelne s Medzinárodným úradom práce. Kľúčovú úlohu v procese formovania medzinárodnej verejnej služby zohral prvý generálny tajomník Spoločnosti národov Sir James Eric Drummond. V tom čase ešte nebol dominantným princíp spravodlivého zemepisného rozdelenia úradníckych postov medzi pracovníkov z mnohých členských štátov. Ostatné princípy medzinárodnej verejnej služby však už existovali aj v medzivojnovom období. Veľmi dôležitými boli hlavne princípy dvojitej lojality, nestrannosti a nezávislosti. Štúdia sa zaoberá aj s procesom emancipácie prvých žien v rámci sekretariátu Spoločnosti národov.

Klíčové slová

diplomacia, medzinárodné organizácie, sekretariát, Spoločnosť národov, verejná správa

Abstract

The paper deals with the creation of the first universal international organisations with general competencies and with the born of main principles of international civil service inside the League of Nations. Formarly existed only the international administrative unions and bureaus (ITU, UPU, IHO etc.) with personal delegated by govnrnments of member states or recruited from a host coutries. The League of Nations was born

¹ Ústav veřejné správy a sociální politiky, Fakulta veřejných politik v Opavě, Slezská univerzita v Opavě

in 1919/1920 parallelly with the International Labour Office. Sir James Eric Drummond as a first secretary-general played the crucial role in the process of forming of international civil service. The principle of the geographical distribution of the posts between many participant states was not dominant in this time, but the other principles of international civil service existed also in the interwar period. Namely the principle of dual loyalty, impartiality and independence were very important. The paper deals with the emancipation of the first women inside the Secretariat of League of Nations.

Keywords

diplomacy, international organisations, League of Nations, public administration, secretariat

Proces vzniku prvých medzinárodných organizácií

Medzinárodné organizácie a ich pracovníci predstavujú v súčasnosti neodmysliteľnú súčasť sveta medzinárodných vzťahov. Často vystupujú v pozícii moderátorov medzištátnych sporov, kontrolujú dodržiavanie medzinárodných právnych noriem, ktoré zároveň pomáhajú rozvíjať, koordinujú humanitárnu pomoc a taktiež pomáhajú riadiť supranacionálne organizácie. Pritom vôbec nejde o starý jav alebo inštitút medzinárodného života. Prvé medzivládne medzinárodné organizácie predstavovali koncom 19. storočia úplne nový subjekt medzinárodného práva. Ich vznik súvisel predovšetkým s civilizačným a technickým rozvojom v poslednej tretine spomínaného storočia. Predtým totiž bolo možné hovoriť len o rozličných formách aliancií a spojení medzi štátmi, ktoré nemali vlastnú právnu subjektivitu. (Čepelka – Šturma, 2003: 110–114). Užšiu formu spolupráce predstavovali rôzne štátoprávne spojenia (konfederácie, federácie, únie a pod.), tie však patrili skôr do sféry štátovedy a nie do oblasti medzinárodného práva. V rámci medzinárodno-právnych spojení si totiž každý zúčastnený subjekt zachovával svoju suverenitu. Medzinárodná spolupráca medzi štátmi ako subjektmi medzinárodného práva sa teda realizovala predovšetkým vo forme kongresov, konferencií a uzatvárania medzištátnych zmlúv.

Dôležitý míľnik v procese inštitucionalizácie medzinárodnej spolupráce predstavovali medzinárodné komisie, ktoré upravovali lodnú dopravu na riekach Dunaj a Rýn. Európska dunajská komisia napríklad vznikla už v roku 1856. Postupne sa aktivizovala aj vznikajúca európska občianska spoločnosť – v rokoch 1848 a 1849 sa z iniciatívy mierových aktivistov konali mierové konferencie v Bruseli a Paríži. Jedným z pôvodne neplánovaných následkov bitky pri Solferine bol v roku 1863 zase vznik Medzinárodného výboru Červeného kríža. Jeho iniciátorom bol švajčiarsky podnikateľ a filantrop Henry Dunant. Tu však stále ešte

išlo o nevládnú organizáciu s pomerne silnými väzbami na Švajčiarsko. (Blahó – Prandler, 2005: 31–32).

V poslednej tretine 19. storočia vznikli v súvislosti s už spomínaným civilizačným, technickým a vedeckým rozvojom nové formy medzištátnej spolupráce – medzinárodné administratívne únie. V roku 1865 vznikla Medzinárodná telegrafná únia (International Telegraph Union, ITU), potom v roku 1874 Svetová poštová únia (Universal Postal Union, UPU). Do konca storočia vznikli ešte medzinárodné organizácie a inštitúty zaoberajúce sa spoluprácou vo sfére štatistiky, meteorológie, normovania váh a mier, colných taríf, autorských práv, železničnej nákladnej dopravy, poľnohospodárstva a námorníctva. Začiatkom 20. storočia vznikol Medzinárodný úrad pre verejné zdravotníctvo (International Health Office, IHO), ktorý neskôr nahradila súčasná Svetová zdravotnícka organizácia (World Health Organisation, WHO) a Medzinárodný poľnohospodársky inštitút v Ríme, namiesto ktorej sa po roku 1945 sformovala Organizácia pre výživu a poľnohospodárstvo (Food and Agricultural Organisation, FAO) patriaca do siete organizácií, ktoré zastrešuje OSN. (Blahó – Prandler, 2005: 32).

Spomínané medzivládne agentúry, inštitúty a únie pracovali ešte s pomerne malým personálom, ktorý zväčša delegovali a platili na ich činnosti participujúce štáty, alebo si najímali pracovníkov pochádzajúcich z krajiny, kde mali svoje sídla. (Gram-Skjoldager, 2019: 3). Skutočným prelomovým okamihom v histórii medzivládnych organizácií a medzinárodnej verejnej služby (po anglicky skôr: International Civil Service) bol až rok 1919, keď sa víťazné dohodové mocnosti z iniciatívy amerického prezidenta Woodrowa Wilsona rozhodli založiť Spoločnosť národov (niekedy sa používa aj výraz Liga národov). Išlo o prvú medzivládnu medzinárodnú organizáciu, ktorá mala univerzálne (celosvetové) ambície a veľmi široký záber činnosti. Primárne sa však venovala zabezpečeniu medzinárodného mieru a bezpečnosti, ako aj napomáhaniu medzinárodnej spolupráci. V pozadí jej činnosti po stiahnutí sa USA zo svetovej politiky prirodzene stáli predovšetkým záujmy Francúzska a Veľkej Británie, ktoré obe chceli stabilizovať povojnový svetový poriadok podľa svojich predstáv. Záujmy ostatných „veľkých“ víťazov (t. j. Talianska a Japonska) boli viac v úzadí.

Hlavné orgány Spoločnosti národov

Spoločnosť národov, ktorá mala pôvodne 27 zakladajúcich členov, medzi ktorých patrilo aj Československo, si vytvorila takú vnútornú štruktúru, ktorá sa potom stala vzorom pre mnohé neskoršie medzinárodné organizácie. (Blahó – Prandler, 2005: 54). Presnejšie povedané túto štruktúru vytvorili ešte veľmoci rokujúce o novom povojnovom mierovom usporiadaní v Paríži, ktoré neskôr podpísali mierovú zmluvu z Versailles. Súčasťou nového medzinárodného poriadku sa stal aj Pakt o Spoločnosti národov, ktorý nadobudol účinnosť v roku 1920. Jej najreprezentatívnejším orgánom bolo Valné zhromaždenie, ktoré zasadalo aspoň raz do roka. Tu bol zastúpené všetky členské štáty, ktorých počet sa časom vyšplhal na 59. Nikdy však neboli jej členmi všetky relevantné veľmoci zároveň, čo do značnej miery sťažilo efektivitu jej činnosti.

Valné zhromaždenie Spoločnosti národov malo síce všeobecnú právomoc, ale podstatne vplyvnejším orgánom celej konštrukcie bola Rada, ktorá mala v niektorých záležitostiach výlučné kompetencie. Podobne ako dnes Bezpečnostná rada OSN aj Rada Spoločnosti národov mala stálych a volených členov. Nakoľko volených členov bolo možné – na rozdiel od súčasnosti – znovu zvoliť bezprostredne po uplynutí ich mandátu, niektoré väčšie štáty sa stali takpovediac „polostálymi“ členmi. Zo stredoeurópskeho regiónu sa to napríklad podarilo Poľsku. Inak stále členstvo v zbore mali pôvodne len Francúzsko, Japonsko, Taliansko a Veľká Británia. Neskôr toto postavenie získalo aj Nemecko (1926) a na relatívne krátky čas aj Sovietsky zväz (od roku 1934). Valné zhromaždenie pôvodne volilo do Rady len štyroch členov, neskôr však ich počet zrástol na 11. Problémom Rady bola predovšetkým vyžadovaná jednomyselnosť, ktorá zabránila tomu, aby pracovala efektívne. Tretím ústredným orgánom Spoločnosti národov bol jej Sekretariát na čele s generálnym tajomníkom a jeho zástupcom. O osobe prvého generálneho tajomníka rozhodla ešte príloha zakladajúceho paktu, druhého tajomníka už vymenovala Rada so súhlasom Valného zhromaždenia. (Blahó – Prandler, 2005: 56). Stály medzinárodný súdny dvor vtedy ešte netvoril organickú súčasť novej svetovej organizácie, hoci o jeho vzniku rozhodol už spomínaný Pakt a jeho štatút vypracovala Rada Spoločnosti národov. Rada a Valné zhromaždenie vždy mohli požiadať súdny dvor o názor, hoci hlavnou úlohou súdu bolo rozhodovať medzištátne spory. (Blahó – Prandler, 2005: 56).

Tu treba na okraj spomenúť aj fakt, že v roku 1919 sa v Paríži nerozhodlo len o založení „veľkej“ Spoločnosti národov, ale aj o vzniku Medzinárodnej organizácie práce (International Labour Organisation, ILO) a jej sekretariátu vo forme Medzinárodného úradu práce pod vedením generálneho riaditeľa. Obe organizácie vznikli skoro v rovnakom čase, mali totožné sídlo (Ženeva) a rozhodli o nich štáty vo viac-menej totožnom zložení. ILO mala len o niečo menej zamestnancov ako Spoločnosť národov. V ich štruktúre, personálnom zložení a spôsobe práce bolo preto veľa podobných prvkov, ktoré je tu však zbytočné osobitne zdôrazňovať.

Medzinárodný sekretariát a jeho pracovníci

Vznik prvej skutočnej medzinárodnej verejnej služby a jej princípov patrí – okrem vytvorenia systému medzinárodnej ochrany utečencov a ochrany práv národnostných menšín – medzi hlavné dlhodobé zásluhy Spoločnosti národov. V pozadí tohto vývoja stála myšlienka založenia takej organizácie, ktorá by dokázala spoločný cieľ dosiahnuť aj vtedy, pokiaľ by niektorý členský štát sľúbenú spoluprácu nerealizoval vôbec alebo nie v takej forme, ako sa pôvodne predpokladalo. *„Tuto společnou vůli organizace ztělesňují mezinárodní úředníci organizace a jako orgán pak osobnost stojící na jejím vrcholu, většinou generální tajemník. Tomuto orgánu přísluší přinejmenším právo koordinovat činnost členských států a právo kontroly. V praxi však vliv mezinárodních úředníků nezůstal omezen pouze na takovou administrativní činnost. Takto získaný politický význam vedl na jedné straně k opatřením, která měla vyloučit ovlivňování sekretariátu některým z členských států (povinnost výlučné loajality vůči organizaci, imunita, poměrné zastoupení na nejširší zeměpisné základně se snahou vyhnout s „dědičným údělům“ na určitých postech), na druhé straně k úpravě práv generálního tajemníka.“* (Seidl-Hohenveldern, 2006: 162).

Pred prezentáciou základných princípov a charakteristík fungovania Sekretariátu Spoločnosti národov a celej medzinárodnej verejnej služby je potrebné aspoň krátko odlíšiť činnosť tohto nového inštitútu medzinárodného života od klasickej štátnej diplomacie a zahraničnej správy. Občas sa totiž vychádza z toho, že medzinárodní úradníci robia podobnú prácu ako zamestnanci verejnej služby jednotlivých národných štátov. To síce môže byť čiastočne pravda, ale nie je úplná. Medzinárodné sekretariáty v ich pôvodnej podobe, ktorá sa sformovala v medzivojnovom období totiž na rozdiel od národno-štátnej verejnej správy nemali priamu administratívnu zodpovednosť. (Crocker, 1950: 600). Toto konštatovanie síce trochu relativizuje fakt existencie medzinárodnej tranzičnej správy v postkrízových oblastiach v posledných desaťročiach, ale pred polstoročím takáto činnosť na mieste vôbec nebola evidentná.

Nasledujúce nedorozumenie môže prameniť z toho, že na pracovníkov medzinárodných sekretariátov sa pre ich medzinárodnú dimenziu často nazerá ako na diplomatov, hoci ich každodenná činnosť v rámci aparátu vôbec nemusí byť zameraná na negociačnú činnosť. Vznik OSN prirodzene čiastočne modifikoval aj tento postoj, ale v zásade aj dnes ešte platí. Primárnou úlohou mnohých medzinárodných sekretariátov a ich zamestnancov je totiž často organizovať medzinárodné stretnutia, zabezpečovať ich logistiku, pripravovať dokumenty, prekladať, redigovať a pod. Hlavné ťažisko činnosti ostatných pracovníkov medzinárodných sekretariátov zase predstavuje zabezpečovania vnútornej prevádzky medzinárodných organizácií (logistika, údržba, bezpečnosť, mzdové a účtovnícke oddelenia, personalistika atď.). Nasledujúcu veľkú skupinu zamestnancov medzinárodných sekretariátov predstavujú rozliční experti na právo, ekonomiku, administratívu, demografiu a pod. Proporčné zastúpenie technických a odborných expertov prirodzene môže kolísať, ale prítomní sú vo všetkých organizáciách. V špecializovaných odborných organizáciách môžu dokonca predstavovať aj väčšinu. (Crocker, 1950: 600–601).

Sir James Eric Drummond a formovanie medzinárodnej verejnej služby

V procese formovania princípov a aparátov medzinárodnej verejnej služby zohral rozhodujúcu úlohu prvý generálny tajomník organizácie, britský diplomat škótskeho pôvodu Sir James Eric Drummond (1876–1951), ktorý predtým 19 rokov (teda už od roku 1900) pracoval na britskom ministerstve zahraničných vecí. Väčšinou však bol osobným tajomníkom mnohých vtedajších významných politikov a ministrov. Jeho prvý zástupca v rámci Sekretariátu a jeden z neskorších otcov európskej integrácie Francúz Jean Monnet svojho šéfa charakterizoval nasledovne: *„Byl to 43letý anglický diplomat, jehož chování, spojené s vybranou zdvořilostí a smyslem pro diskrétní jednání oceňovali britští ministři Grey, Asquith a Balfour. Vypráví se, že poté, co odmítli významnější kandidáti, řekl Clemenceau do ucha Balfourovi: „Kdo je ten mladý muž, sedící vždy za vámi?“ „To je můj tajemník.“ Clemenceau se zeptal: „Bude to dělat? Balfour potvrdil: „Jistě.“ Hned jsme si důvěřovali a spolu s druhým, americkým zástupcem Fosdickem jsme se usídlili v Londýně ve starém domě Sunderland House, daleko od diplomatických aktivit Paříže, abychom se věnovali našemu úkolu.“* (Monnet, 2012: 68).

Pôvodne sa skutočne uvažovalo o tom, že by novú svetovú organizáciu mala vo funkcii kancelára reprezentovať silná politická a štátnická osobnosť typu prezidenta Woodrowa Wilsona, juhoafrického premiéra Jana Christiana Smutsa, prezidenta Tomáša G. Masaryka alebo osemnásobného liberálneho gréckeho premiéra Eleftheriosa K. Venizelosa. Nakoľko sa však čoskoro zmenila koncepcia pozície generálneho tajomníka, veľmoci začali hľadať vhodných kandidátov skôr medzi kariérnymi diplomatmi. Najprv vybrali britského diplomata Mauricea Hankeyho, ktorý bol tajomníkom britskej mierovej delegácie v Paríži, ten však ponúknutú funkciu odmietol. Vtedy padla voľba na Drummonda, ktorý nebol úplným nováčikom vo svete diplomacie, hoci dovtedy zastával skôr úradnícke a tajomnícke funkcie, ktoré si vyžadovali hlavne diskretnosť a precíznosť. (Králík, 2006: 160).

Drummond si zo sebou z prostredia britskej verejnej služby priniesol ideál nestranných a politicky neutrálnych úradníkov. (Myint-U – Scott, 2007: 2). Zároveň od zakladajúcich otcov Spoločnosti národov dostal relatívne voľnú ruku pri formovaní jej sekretariátu, ktorý mal byť predovšetkým pomocným a technickým aparátom vznikajúcej prvej komplexnej svetovej organizácie. Napriek tomu, že jej oficiálnym sídlom sa stala frankofónna Ženeva v neutrálnom Švajčiarsku, prípravné práce nad vznikom sekretariátu prebiehali v Londýne. Drummond si v budúcnosti ním vedený úrad predstavoval ako medzinárodný orgán, avšak medzinárodný nielen svojimi úlohami a zodpovednosťou, ale aj personálnym zložením. Pracovníci sekretariátu sa prirodzene mohli rekrutovať zo štátneho aparátu rozličných krajín, ale slúžiť mali predovšetkým cieľom Spoločnosti národov. Tam teoreticky nemali reprezentovať bezprostredné záujmy svojich materských štátov – namiesto toho sa mali správať neutrálne. (Gram-Skjoldager, 2019: 3). Drummond bol zároveň realistom a „*Pri výbere členov Sekretariátu si dal generálny tajomník veľmi záležať na tom, aby každý kandidát bol prijateľný pre svoju vládu, no nebol ňou vyberaný. Prirodzene sa očakávalo, že najvyššie posty v Sekretariáte budú rezervované pre najmocnejšie členské štáty Spoločnosti národov. Niektorí členovia to chápali ako ústupok myšlienke nezávislého Sekretariátu, pre iných to bol nebezpečný kompromis, ktorý bol dokonca jednou z príčin úpadku v neskorších rokoch.*“ (Králík, 2006: 161). Drummond sa v každom prípade maximálne snažil držať zásady, že pracovníkov Sekretariátu menuje práve generálny tajomník s dodatočným schválením v Rade. To bol model, ktorý vytvoril 6. článok Paktu, ktorý sa venoval práve otázke Sekretariátu, (https://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp). Podstatne viac podrobností o fungovaní aparátu však tento článok neobsahoval. V každom prípade 6. článok spolu s Drummondovým prístupom pomohol vytvoriť relatívne nezávislý medzinárodný aparát. Rada totiž pri personálnych otázkach využívala svoje právo veta len veľmi zriedkavo. Valné zhromaždenie aktívne nevedelo ovplyvniť zloženie aparátu. (Gram-Skjoldager, 2019: 4).

Veľmocenské záujmy sa najintenzívnejšie dotýkali hlavných funkcií v rámci aparátu Spoločnosti národov. Drummond zastával post generálneho tajomníka v rokoch 1919 až 1933, keď rezignoval a čoskoro sa stal britským veľvyslancom v Ríme. Na jeho miesto v zmysle pôvodných kompromisov medzi dohodovými mocnosťami nastúpil jeho dovtedajší zástupca, francúzsky finančný úradník Joseph Avenol (1879–1952), ktorý v Ženeve pôsobil od roku 1923 a to po rezignácii Monneta. Ten sa totiž na žiadosť rodiny vrátil domov zachrániť rodinný podnik. Na poste generálneho tajomníka Avenol zanechal

veľmi rozporuplné dedičstvo – jednak bol príliš ústupčivý voči agresívnym mocnostiam 30. rokov 20. storočia, jednak na konci tohto desaťročia spolupôsobil pri vytlačení britských úradníkov a diplomatov z ním vedenej organizácie. Nakoniec po návrate do Francúzska v roku 1940 deklaroval svoju lojalitu voči kolaborantskému vichystickému režimu maršala Pétaina. Zanedlho sa vrátil do Švajčiarska, kde potom dožil svoj život, (<https://www.wdl.org/en/item/11566/>).

Tretím a zároveň posledným generálnym tajomníkom bol írsky diplomat Seán Lester (1888–1959), ktorý ako občan neutrálneho štátu tento post zastával v ťažkých vojnových rokoch 1940 až 1946. Pôvodne viedol írsku stálu misiu pri Spoločnosti národov, potom postupne prešiel do služieb organizácie. Niekoľko rokov bol jej vysokým komisárom v Slobodnom meste Danzig (Gdańsk), kde sa často konfrontoval s miestnymi nacistami. Od roku 1937 v Ženeve zastával pozíciu zástupcu generálneho tajomníka. Počas druhej svetovej vojny sa so značne zmenšeným aparátom venoval hlavne technickým a humanitárnym otázkam. Po vojne sa vrátil do írskej politiky, (<https://biblio-archive.unog.ch/Detail.aspx?ID=32556>).

Sekretariát Spoločnosti národov a jeho štruktúra

Drummond spolu s Monnetom vytvorili diferencovanú štruktúru Sekretariátu, ktorý pozostával z 12 oddelení, ktoré viedli jednotliví riaditelia. Všetky mali vlastný profil počnúc otázkami odzbrojenia, ekonomiky, práva, informácií atď. (Myint-U – Scott, 2007: 1). Spolu tu pracovalo približne 700 medzinárodných úradníkov, ktorí v roku 1938 pochádzali už z 43 krajín. V medzivojnovom období sa princíp primeraného zemepisného rozdelenia vedúcich postov a úradníckych funkcií medzi všetky participujúce štáty a zastúpenia pre všetky veľké civilizačné oblasti ešte neuplatňoval v tej miere, ako po druhej svetovej vojne v rámci OSN. V rámci Spoločnosti národov mali preto po dlhé roky väčšinu hlavne Briti a čiastočne Francúzi, ako aj „domáci“ Švajčiari. (Gram-Skjoldager, 2019: 3). Stredné a menšie štáty tu však tiež mali niekoľko úradníkov. Tu sa okrem veľmocenskej váhy prejavila aj miera financovania organizácie. Veľká Británia napríklad zobrala na seba približne jednu deviatu časť nákladov na udržiavanie Spoločnosti národov a v roku 1935 v rámci približne 700 členného aparátu svetovej organizácie pracovalo 132 britských občanov. Pre porovnanie treba uviesť, že v tom čase v ženevskom aparáte pracovali len dvaja čínski občania, jeden Argentíнец a jeden Rumun. Ich podiel na financovaní organizácie však nebol stokrát menší ako britský príspevok. Pravda, nie všetci Briti pôsobili na vysokých postoch. Fakt, že oficiálnym jazykom organizácie bola angličtina a francúzština, spôsobil okrem iného nárast Britov a Francúzov aj na nižších a pomocných (napríklad prekladateľských) postoch. (Wilson, 1944: 550). Inak financovanie aparátu celej Spoločnosti národov stálo v rokoch 1930 až 1935 približne štyri milióny amerických dolárov ročne. (Crocker, 1950: 609).

Prácu a právne postavenie celého aparátu Sekretariátu upravili v roku 1922 vnútornými predpismi (Staff Regulation). Nasledujúcim dôležitým míľnikom v histórii aparátu Spoločnosti národov bolo uzatvorenie dohody medzi svetovou organizáciou a Švajčiarskom, ktoré jej poskytlo sídlo na svojom území. V zmysle dohody získali pracovníci

organizácie na švajčiarskom území rovnaké postavenie a prerogátiva, ako diplomatické misie v Berne. Priestory aj archívy Spoločnosti národov sa stali nedotknuteľnými, podobne ako rezidencia generálneho tajomníka, jeho zástupcu a podtajomníkov. Riaditelia jednotlivých sekcií aparátu sa dostali na jednu úroveň s vedúcimi diplomatických misií. Všetci úradníci nad určitú úroveň dostali občiansko a trestnoprávnu imunitu, ako aj oslobodenie spod platenia miestnych daní. Autá vedúcich činiteľov mohli byť označené symbolom CD (Corps Diplomatique). Problémom bolo len to, že táto bilaterálna dohoda zaväzovala len Švajčiarsko a nie všetky členské štáty Spoločnosti národov. Neskôr, už počas druhej svetovej vojny to spôsobilo problémy úradníkom, ktorý chceli opustiť Európu, avšak Francúzsko a Španielsko nerešpektovali ich diplomatický štatút. (Gram-Skjoldager, 2019: 5). Taký medzinárodno-právny dokument, akým je dnes multilaterálny dohovor o výsadách a imunitách OSN z roku 1946 sa ešte v časoch existencie Spoločnosti národov nepodarilo prijať.

Otázka lojality, nestrannosti a nezávislosti

Veľmi citlivou sa stala otázka lojality úradníkov pochádzajúcich z rozličných krajín, ktoré mali odlišný politický systém alebo postavenie v svetovej organizácii, čo spoluurčovalo aj ich rozdielny prístup k problematike lojality. Drummondovým cieľom bolo maximálne pripútať úradníkov Sekretariátu práve k tomuto orgánu, ako k ich skutočnému zamestnávateľovi. Zo strany členských štátov však často dochádzalo k pokusom ovplyvňovať svojich občanov pracujúcich pre Spoločnosť národov. Osobitne otvorene sa o to snažilo so svojim postavením nespokojné Nemecko a Taliansko. Oba štáty sa preto cez svoje ministerstvá zahraničných vecí snažili ovplyvňovať svojich občanov-medzinárodných úradníkov. (Gram-Skjoldager, 2019: 5).

Vedenie Sekretariátu Spoločnosti národov sa tento problém snažilo vyriešiť jednak zavedením služobnej prísahy úradníkov, jednak dobrými platovými podmienkami a jednak aj prostredníctvom upresnenia pojmu lojalita v rámci medzinárodnej organizácii. Sľub alebo prísahu lojality k Spoločnosti národov museli medzinárodní úradníci skladať od roku 1932. V podstate museli úradníci sľúbiť, že nebudú brať do úvahy príkazy a nariadenia vlád a iných externých autorít, ktoré sa ich prípadne mohli pokúšať ovplyvňovať. Konat' mali vždy v záujme Spoločnosti národov. (Gram-Skjoldager, 2019: 5). Inak takáto požiadavka sa najprv objavila v prípade v roku 1905 založeného Medzinárodného poľnohospodárskeho ústavu so sídlom v Ríme, kde deklarovali, že jeho pracovníci sú v službách organizácie a nemôžu prijímať príkazy od svojich vlád. (Blahó – Prandler, 2005: 94) Takéto obmedzenie sa v zmysle 9. článku základnej ústavy Medzinárodnej organizácie práce (International Labour Organisation, ILO) vzťahovalo aj na generálneho riaditeľa a pracovníkov Medzinárodného úradu práce (International Labour Office), ktorý fungoval ako sekretariát tejto organizácie.

Dôležitým prostriedkom zabezpečenia lojality a vernosti pracovníkov bol a dodnes je ich finančné ohodnotenie. Vyšší plat zväčša zlepšuje imunitu a stabilitu danej organizácie. V časoch vzniku Spoločnosti národov však mnohé otázky ešte neboli upravené. Otázne bolo aj to, čo možno považovať v medzinárodnom prostredí za dobrý plat. Nakol'ko

dohodové veľmoci chceli obsadiť kľúčové posty svojimi občanmi, museli pre nich zabezpečiť minimum také platové podmienky, aké mali doma, lebo inak by neboli zainteresovaní na práci v medzinárodnom prostredí. Touto otázkou sa preto zaoberala špeciálna komisia Spoločnosti národov pod vedením francúzskeho diplomata Georgesa Noblemaira (1867–1923), ktorej logické odporúčanie nakoniec vošlo do histórie ako Noblemairov princíp. V zmysle tohto princípu treba v rámci medzinárodných sekretariátov prispôbiť platy pokiaľ možno úradníckym platom v najbohatších členských štátoch, lebo inak ich občania nebudú mať záujem na práci v zahraničí v medzinárodnom prostredí. (Blahó – Prandler, 2005: 99). V medzivojnovom období sa v podmienkach Spoločnosti národov za takéto motivačné ohodnotenie považovali platy v britskej verejnej správe, resp. službe.

Spoločnosť národov začala logickým spôsobom vyžadovať od svojich zamestnancov aktívnu lojalitu k cieľom a princípom organizácie, ktorá ich zamestnávala. Toto očakávanie však nebolo v tom čase ešte úplne zrejmé a prirodzené – etatizmus a egoizmus národných štátov bol totiž práve v medzivojnovom období na svojom vrchole. Očakávať úplný odklon od politiky vlastných štátov v prípade vysokých štátnych úradníkov, ktorí zväčša dočasne opustili svoje národné ministerstvá v záujme kontraktu s medzinárodnou organizáciou, nebolo celkom realistické. Koniec-koncov aj autor celej konštrukcie Drummond sa nakoniec po rezignácii vrátil na britské ministerstvo zahraničných vecí a čoskoro bol vymenovaný za britského veľvyslanca v Ríme. Pravdepodobne aj z tohto dôvodu sa postupne vytvorila koncepcia dvojitej lojality – aktívnej smerom k medzinárodnej organizácii (zamestnávateľovi) a pasívna smerom k pôvodnej vlasti medzinárodných úradníkov. V zmysle aktívnej lojality nemali medzinárodní úradníci prijímať príkazy a odporúčania od svojich vlád a iných autorít. Zastupovať národné záujmy bola totiž úloha pre ich diplomaciu a stále misie v Ženeve. Realizovať mali predovšetkým ciele organizácie, ktorá ich zamestnávala. Aktívna lojalita nevylučovala lojalitu smerom k štátu, ktorého boli občanmi – táto však mala byť skôr pasívna a mohla sa manifestovať len v obmedzenej forme. (Wilson, 1944: 545). Medzinárodný úradník napríklad prirodzene mohol sledovať politický vývoj vo svojej vlasti, mohol byť dokonca členom politickej strany, ale nemal už kandidovať do parlamentu alebo na nejakú inú dôležitú funkciu. (Blahó – Prandler, 2005: 96). Od pracovníkov medzinárodnej verejnej služby sa už vtedy očakávala určitá „detribalizácia“ („detribalization“, teda „odpútanie sa od vlastného kmeňa“). Počas svojho pôsobenia v medzinárodnej organizácii nemuseli teda plniť domáce občianske povinnosti, zúčastňovať sa na práci súdnych porôt, slúžiť vo vlastnej armáde, uplatňovať svoje volebné právo, platiť domáce štátne dane a podobne. Prirodzene všetky tieto možnosti a povinnosti sa mohli obnoviť po návrate domov, do vlastnej národnej verejnej služby. (Crocker, 1950: 612).

Od medzinárodných úradníkov sa v každom prípade očakávala nestrannosť (impartiality) a neutralita pri výkone ich pracovných povinností v rámci medzinárodnej organizácie. Počas práce ich nemalo ovplyvňovať to, odkiaľ pochádzajú a aké majú ideologické alebo politické názory. Okrem iného to však znamenalo aj to, že štátne alebo iné organizačné vyznamenania (prirodzene s výnimkou vlastnej medzinárodnej organizácie) mohli prijímať len so súhlasom svojich nadriadených, alebo ich nemohli prijímať vôbec. Ohľadne

svojej práce sa mohli pre tlač a vedu taktiež vyjadrovať len s vyšším súhlasom. Táto požiadavka nestrannosti inak úzko súvisela s princípom nezávislosti, ktorý mal teoreticky charakterizovať činnosť celých medzinárodných sekretariátov. Nezávislosť sa mala realizovať vo vzťahu k štátu, kde mala medzinárodná organizácia vlastné sídlo, ale mala sa uplatňovať aj vo vzťahu ku štátu, ktorého bol daný úradníkom štátnym občanom. Za názory a postoje počas činnosti vykonanej v rámci medzinárodnej organizácie nemal medzinárodných úradníkov postihnúť negatívny postih nielen počas trvania ich pracovnej zmluvy, ale ani neskôr po ich rezignácii. (Blahó – Prandler, 2005: 96–97). Prirodzene, v praxi tieto očakávania pravdepodobne inak vyzerali v očiach demokratických právnych štátov a štátov nedemokratických až diktátorských.

Prvé ženy v medzinárodnej správe

Dôležitou novinkou v medzivojnovnej diplomacii a zahraničnej službe bol nástup prvých žien do diplomatických a konzulárnych služieb. Je všeobecne známe, že prvou ženou vo vedení diplomatickej misie sa stala sovietsky diplomatka Alexandra Kollontaj v Nórsku, a potom aj v Mexiku a Švédsku. Tento trend neobišiel ani práve vznikajúce sekretariáty nových medzinárodných organizácií. Tu možno dokonca konštatovať, že Britmi a Francúzmi riadená Spoločnosť národov na poli emancipácie žien dokonca predbehla londýnske a parížske ministerstvo zahraničných vecí, ktoré sa v tejto otázke ukázali ako veľmi konzervatívne inštitúcie. Nástup vzdelaných žien v nových medzinárodných organizačných štruktúrach súvisel jednak s ich zmenenou sociálnou a politickou situáciou v povojnovej Európe, a jednak aj so vzrastajúcou silou medzinárodných ženských spolkov a združení. Tieto sa stali populárnymi už pred prvou svetovou vojnou a ich pozíciu len posilnil ich dôsledný pacifizmus. V záujme zamestnávania žien loboval hlavne Medzinárodný zväz sufražetiek (International Women's Suffrage Alliance, t. j. IWSA), s pomerne veľkým vplyvom v USA. IWSA chcela pôvodne dosiahnuť, aby mal Sekretariát Spoločnosti národov styčnú osobu alebo výbor pre kontakty so ženskými organizáciami. K tomu však vtedy ešte nedošlo. V rámci aparátu Spoločnosti národov v Ženeve napriek tomu pracovali ženy, hoci väčšinou len v administratívnom a technickom zaradení (napríklad na sekretariáte generálneho tajomníka Erica Drummonda). (Myint-U – Scott, 2007: 1). Inak vtedy podobná situácia panovala na mnohých národných ministerstvách. Najvyšší post v ženevskej hierarchii dosiahla Dame Rachel Crowdyová (1884–1964), ktorá v rokoch 1919 až 1931 viedla sekciu obchodovania s ópium a sociálnych záležitostí, (<http://specialcollections.wichita.edu/collections/ms/90-25/90-25-A.HTML>). Na rozdiel od svojich mužských kolegov však nedostala oficiálne titul riaditeľky a mala nižší plat. (Women and Global Diplomacy: From Peace Movements to the United Nations. UN Research Guides. UN Archives, Geneva)

Na rozdiel od generálneho tajomníka OSN, ktorého pozícia bola už v roku 1945 skoncipovaná podstatne viac politicky, mal byť generálny tajomník Spoločnosti národov predovšetkým vedúcim administratívneho aparátu. Preto generálny tajomník posledne menovanej medzivojnovnej organizácie nevedel vystupovať tak autoritatívne a okázalo, ako neskorší generálni tajomníci OSN. To však neznamenal absolútnu

politickú nečinnosť. Diskrétny diplomat Drummond len využíval inú taktiku: „Okoliu sa zdal byť zdržanlivým vo vyhláseniach a iniciatívach, avšak veľmi aktívnym v kuloároch a súkromných rozhovoroch, čo sa s veľkou dávkou zlomyselnosti mohlo považovať za rozporné s Wilsonom propagovanou otvorenou diplomaciou. Možno konštatovať, že Drummond naozaj nebol prototypom úradníka. Aj úradnícku prácu totiž robil tak, aby v sebe nemusel zaprieť kariérneho diplomata... Robil to, pravda, zasa tak (urovňovanie sporov – pozn. autora), ako sa to na kariérneho diplomata patrí: prostredníctvom tretej strany, bez toho, aby mohol byť identifikovaný či už ako autor myšlienky, alebo inak na veci zainteresovaný.“ (Králík, 2006: 162). Jeho nasledovníci na vedúcom poste boli ešte viac zdržanliví, hoci obaja z iných príčin.

O váhe a popularite Drummondovho príkladu, resp. o jeho akceptácii svojimi podriadenými svedčí aj odborné stanovisko bývalých britských funkcionárov Spoločnosti národov, ktoré pod názvom *The International Secretariat of the Future* vypracovali pre Chatham House, t. j. pre britský Kráľovský inštitút medzinárodných záležitostí v roku 1944, keď sa v Londýne, Moskve a Washingtone už intenzívne pracovalo nad štruktúrou novej svetovej organizácie. Podľa tohto stanoviska by vedúcu pozíciu v rámci medzinárodného sekretariátu mal zastávať skôr mladý činiteľ s administratívnymi schopnosťami, s určitou politickou skúsenosťou a zároveň diplomatickou praxou, ktorá však nemusela znamenať predchádzajúce zastávanie nejakej viditeľnej a prestížnej pozície. Vedúci by mal byť v prípade potreby síce dynamický a iniciatívny, ale nie príliš. Na druhej strane svoju pozíciu by nemal chápať len ako administratívny, úradnícky post. Naopak, mal by hľadať stredovú a moderátorskú pozíciu medzi týmito očakávaniami a zároveň by mal vedieť stať sa katalyzátorom v procese rokovaní. Zásadne by mal disponovať pocitom spoločenskej zodpovednosti, kurážou, osobnostnou integritou a taktom. Tieto očakávania však už boli sformulované pre novú organizáciu, ktorou sa stala OSN. (Wilson, 1944: 547).

Hoci sa OSN intenzívne snažila o prekonanie chýb, ktoré na konci 30. rokov 20. storočia priviedli k úpadku a marginalizácii úlohy Spoločnosti národov v medzinárodnej sfére, práve vo sfére organizácie medzinárodného sekretariátu a zamestnávania jeho personálu sa snažila využiť aj originálne skúsenosti tejto organizácie. Týka sa to predovšetkým hlavných princípov práce medzinárodných sekretariátov a ich úradníkov. A to napriek tomu, že víťazné antifašistické mocnosti, ktoré stáli za jej vznikom, boli ideologicky a kultúrne podstatne heterogénnejšie, než pôvodné európske dohodové veľmoci. Vplyv posledných na udalosti sa celkovo radikálne zmenšil.

Prirodzene OSN vznikla ako podstatne ambicióznejší projekt. Pokiaľ mala Spoločnosť národov vo svojom plnom rozkvetе približne 700 zamestnancov (plus Medzinárodný úrad práce asi 400 pracovníkov), v OSN už v prvom roku jej existencie pracovalo približne 4000 osôb. Tieto proporčné rozdiely sa vzťahovali skoro na všetky sekcie a oddelenia. Napríklad osobný sekretariát prvého generálneho tajomníka OSN zamestnával 54 osôb, čo bolo nepomerne viac, ako približne štvor – až päťčlenný aparát generálneho tajomníka Spoločnosti národov. Na pôvodnom oddelení verejných informácií OSN už v prvých rokoch pracovalo približne 300 zamestnancov oproti 33 osobám tvoriacich informačno-technický personál Spoločnosti národov. (Crocker, 1950: 608–609). V sekciách medzivojnovej svetovej organizácie pracovalo približne 60 osôb, čo bolo väčšinou o polovicu alebo dve tretiny menej, ako neskôr v rámci OSN (v prvých rokoch existencie).

Niektorí predvojnoví pracovníci zo Ženevy vedeli prejsť do služieb OSN, ale nebolo to typický jav. Osobitne to platilo pre starších a vyššie postavených úradníkov. V OSN sa predsa len podstatne viac uplatňoval personálny vplyv USA a v menšej miere aj Sovietskeho zväzu, ktoré mali v Spoločnosti národov len málo svojich ľudí. Na druhej strane britská aj francúzska diplomacia sa pokúšala zohľadniť návrhy svojich bývalých pracovníkov zamestnaných v rámci Spoločnosti národov. O tom svedčí okrem iného aj už spomínané a citované hlásenie bývalých pracovníkov pre Chatham House z roku 1944. Hlavnou príčinou preberania viacerých inštitútov, metód a riešení medzinárodnej verejnej služby medzivojnových organizácií do praxe OSN však skôr bola ich logickosť a osvedčenosť.

Vznik Spoločnosti národov a jej medzinárodného aparátu teda znamená jeden z najdôležitejších míľnikov vo vývoji moderného medzinárodného práva a osobitne jeho exekutívnych nástrojov. Prax tejto svetovej organizácie vo veľkej miere ovplyvnila neskoršiu teóriu medzinárodných administratívnych aparátov. V jej rámci sa totiž sformovalo niekoľko dôležitých princípov, ktoré dodnes platia a dokonca nadobúdajú čoraz viac na aktuálnosti. Osobitne ide o otázku dosiahnutia skutočne medzinárodného charakteru aparátu svetových organizácií, ďalej o citlivú otázku lojality jeho pracovníkov, ktorá zase úzko súvisí s problematikou správneho nastavenia ich materiálneho ohodnotenia. Nezanedbateľná nie je ani problematika nastolenia vnútorných noriem činnosti v prostredí, v ktorom sa stretávajú rozličné kultúry a mentality. Spoločnosť národov síce nevedela ešte zodpovedať všetky tieto otázky, ale poskytla dobrý základ pre ich neskoršie riešenie a zdokonaľovanie. Možno povedať, že v súčasnosti väčšina medzinárodných organizácií pracuje na základe pozitívnych aj negatívnych skúseností tejto organizácie.

Literatúra

BLAHÓ, A. and PRANDLER, Á. *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Budapest: Aula, 2005. ISBN 963-9478-56-4

Constitution of the International Labor Organisation and Standing Orders of the International Labour Conference. Geneva: International Labour Office, 1960.

CROCKER, W. R. Some Notes on the United Nations Secretariat, in: *International Organization*, November 1950, vol. 4, no. 4, p. 598–613.

ČEPELKA, Č. a ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. ISBN 80-86432-57-2.

GRAM-SKJOLDAGER, K. From the Leagues of Nations to the United Nations. Milestones for the International Civil Service. In: *100 years of International Civil Service*, no. 3. Dag Hammarskjöld Foundation, 2019. Available from: https://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/2019/09/ics_100_no_3_karin-gs.pdf

KRÁLIK, J. *Kariérny diplomat*. Bratislava: Iura Edition, 2006. ISBN 80-8078-095-1.

MYINT-U, T. and SCOTT, A. *The UN Secretariat. A Brief History (1945–2006)*. New York: International Peace Academy, 2007. ISBN 0-937722-99-5.

MONNET, J. *Paměti*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7380-372-8.

SEIDL-HOHENVELDERN, I. *Mezinárodní právo veřejné*. 3. vydání. Praha: ASPI, 2006. ISBN 80-7357-178-1.

WILSON, J. V. Problems of an International Secretariat. *International Affairs*, October 1944, vol. 20, no. 4, (Chatham House – Royal Institute of International Affairs) p. 542–554.

Women and Global Diplomacy: From Peace Movements to the United Nations. UN Research Guides. UN Archives, Geneva. Available from: <https://libraryresources.unog.ch/womendiplomacy>

Kontakt

prof. Dr. Ivan Halász, PhD.
Fakulta veřejných politik v Opavě, Slezská univerzita v Opavě
Ústav veřejné správy a sociální politiky
Bezručovo náměstí 885/14, 746 01 Opava, Česká republika
ivan.halasz.fvp.slu.cz