

SHP-09

Mezinárodní právo pošty, telekomunikací a internetu

Filip Křepelka

Mezinárodní poštovní právo

[Historie – vnitrostátní pošta] Moderní poštovní služba v jednotlivých evropských státech vzniká v 17. či 18. století, v 19. století pak ve státech neevropských. Vedle soukromých doplňkových aktivit je všude organizovaná jako veřejná služba pod dozorem státu k plnění jeho úředních úkolů. Je to státní pošta nebo monopolizovaná státem koncesovaná soukromá pošta. Státy pověřují pošty určitými úkoly (autoritativní doručování) a stanovují základní standardy poštovní dopravy. Množství přepravovaných dopisů a balíčků je ovšem nízké ve srovnání s pozdější kapacitou pošt. Od 40. let 19. století poštovní obrat narůstá, což si žádá paušalizaci vnitrostátních poštovních sazeb - poštovního. Zavádí se rovněž placení předem (do té doby běžné placení odesílatelem i příjemcem). Za tímto účelem se zavádějí první poštovní známky jako doklad o zaplacení poštovního (Velká Británie).

[Historie – decentralizovaná mezinárodní pošta] Od 18. století státy, resp. pod jejich dozorem státní či koncesované pošty uzavírají mezinárodní smlouvy o mezinárodní poštovní přepravě (jsou to mezinárodní smlouvy?). Vytvářela se postupně síť dvoustranných poštovních smluv, běžnou úpravou byla oddělená úhrada poštovního odesílatelem odběrní poště a příjemcem dodací poště. Případný tranzit se zabezpečoval výběrem a zprostředkováním úhrady tranzitním poštám odběrní či dodací poštou. Později se objevují sjednocené dvoustranné tarify s předem sjednaným rozúčtováním, pročež se poštovní smlouvy doplňují o clearingové mechanismy. V polovině 19. století zaplavuje Evropu a Ameriku nepřehledná síť poštovních úmluv.

[Historie – univerzalizace mezinárodní pošty] Úsilí o centralizaci mezinárodního poštovního styku počíná v 50. letech 19. století. Od roku 1863 probíhá mezinárodní poštovní konference, jež ústí v založení Obecné poštovní unie, později Světové poštovní unie – *Universal Postal Union* (UPU) v roce 1874. Vzniká mezinárodní organizace (původně 22 členských států) se sídlem ve švýcarském Bernu.

[Principy univerzalizace] Kodifikují se pravidla pro mezinárodní poštovní styk, zavádí se svoboda tranzitu, odstraňují se tranzitní poplatky, dopisy jsou zásadně předplacené, počet poštovních sazeb zahraničního poštovního sjednaných dvoustranně se redukuje z tisíce na jednu dle rozhodnutí každé dodací pošty. Symbolický ráz má proklamace “jednotného světového poštovního prostoru”.

[Význam pošty v minulém století] V druhé polovině 19. století a po celé 20. Století hrála pošta výraznou hospodářskou a společenskou roli, což přimělo státy k silné ingerenci do poštovních poměrů včetně dotování. Od toho se dnes odstupuje mj. s ohledem na přechod na telekomunikační služby a Internet. Pošta více než v minulosti slouží doručování úředních písemností.

[Rozvoj UPU] Počet členů UPU v podstatě vždy odpovídá počtu členů mezinárodního společenství. Dnes je jich 192. Po roce 1945 se UPU stává odbornou organizací v systému OSN. Rozhodování o nových členech (kvalifikovaná většina) umožňuje členství též státům, které nejsou všeobecně uznávány. Autonomní nebo zvláštní území nezískávají státu členů, zastupují je metropole. Úřední jazyky angličtina a francouzština.

[Orgány UPU] Základním orgánem je Poštovní kongres (Postal Congress), složený ze zplnomocněných zástupců členských států (ministři obecní či zvláštní, poštovní ředitelé atd.). Ten rozhoduje o základních dokumentech: působí jako mezinárodní konference pro sjednávání mezinárodních smluv v oblasti poštovníctví: Ústavy UPU a materiálního práva. Schází se jednou za pět let vždy v jiném státě. Rozhoduje o dalších orgánech a o zásadách rozpočtování. Hlavním orgánem mezi kongresy je Správní rada (Council of Administration), složená z předsedajícího státu (vždy stát hostící předcházející kongres) a dalších 40 členských států – státní, nikoli osobní členství. Rozhoduje o legislativě na základě zmocnění mezinárodního poštovního práva a též rozhoduje o předběžném právu, jež reaguje na aktuální vývoj. Je tendence k přenášení legislativní pravomoci na tento orgán. Administrativními orgány jsou Council of Postal Operations (40 členských států, pomocně-technická funkce) a International Bureau, jež zabezpečuje spolupráci mezi poštovními správami resp. příslušnými členskými státy, zabezpečuje technickou pomoc a rozhoduje mezistátní spory a spory mezi správami. Zajišťuje rovněž rozdělení výnosu poštovního (rozúčtování) v souvislosti s mezinárodním poštovním stykem (v omezené míře – viz níže). Financování organizace se děje prostřednictvím příspěvků členských států (žádná zátěž mezinárodní poštovní přepravy). Na půdě UPU vznikají od roku 1931 tzv. *restricted unions*, užší sdružení států na základě vícestranných dohod pro regionální nebo odvětvové účely. V rámci nich se může poskytovat vyšší standard pro veřejnost (otázka rozpadu jednotného standardu).

[Právo UPU] Základem práva je Ústava UPU, na níž navazují další mezinárodní smlouvy uzavřené mezi členskými státy, zejména Universal Postal Convention (Světová poštovní úmluva). Vedle toho státy sjednávají též další mnohostranné úmluvy (není však povinnost všech členů UPU přistoupit). Ústava a úmluva jsou předmětem pravidelných revizí na jednotlivých poštovních kongresech. Poslední úmluva je Vídeňská (1964), revidovaná např. v Rio de Janeiro (1979), Soul (1994), Peking (1999). Současně platná úprava je od roku 2001. Vzhledem ke své stoleté existenci lze mezinárodní poštovní právo považovat za obyčejové. Přímá použitelnost a přednost mezinárodního poštovního práva je obecně uznávaná (vnitrostátní právní předpisy jej obvykle inkorporují či dochází k faktické akceptaci). S ohledem na nutnost univerzální, často transformované úpravy, se k úmluvě připojuje poměrně mnoho výhrad a jednostranných deklamací jednotlivých států.

[Vnitrostátní nepřímý účinek] Mezinárodněprávní úprava mezinárodního poštovního styku má konečně také poměrně výrazný vliv na úpravu vnitrostátní, neboť je z praktických důvodů nesnadné oddělit poštovní provoz mezinárodní a vnitrostátní, přestože na ni právně nedopadá.

[Záběr] Základní pozornost se věnuje dvěma základním poštovním službám: přepravě dopisů (prostých, pojištěných, doporučených (registrovaných)) a přepravě poštovních balíčků. Další služby jsou peněžní (ovšem podléhají kontrole plateb a kapitálových pohybů) a speciální poštovní služby (EMS atd.). Jsou stanovena pravidla pro rozlišování jednotlivých druhů dopisů (pohlednice, dopisnice podle hmotnosti, balíčků atd.).

[Udržování poštovního styku] Mezinárodní poštovní styk udržují trvale všechny státy. V mimořádných okolnostech však dochází k přerušení styku a tranzitu, válčící strany zavádějí cenzuru pošty a omezení tranzitu. Je možné (s oklikou) doručování do neuznaných států (Tchajwan, severní Kypr).

[Volný tranzit] Poštu si předávají všechny poštovní správy mezi sebou nediskriminačně a bez tranzitních poplatků nebo dokonce tranzitních cel. Tranzitovaná pošta nesmí být předmětem kontroly nebo cenzury (s výjimkou války).

[Předplacení poštovného] Frankování pošty (*affranchissement*) musí proběhnout předem, nevyplacené dopisy se vracejí odesílateli, jen výjimečně příjemci.

[Přerozdělování výnosu z poštovného] Do 60. let se přerozdělování odmítalo (*non-apportionment*) na základě předpokladu, že výměna je srovnatelná, přebytek na straně dodání se považoval za kulturní obohacení, teprve později prosadily státy s přebytkem dodání právo na náhradu salda. To se následně vyvinulo v poměrně komplikovaný systém plateb mezi poštou odesílací a poštou dodací, popř. poštami tranzitními. Proplácení se nicméně jen salda. Dnes jsou stanoveny v SDR maximální sazby tranzitního a dodacího poštovného, to se však primárně určuje na základě vnitrostátních poštovních sazeb (nediskriminace). Tato úprava by však měla být nahrazována systémem dvoustranných a mnohostranných detailních paušálních ujednání o cenách.

[Poštovní sazby] Zásadou je jedna sazba poštovného pro mezinárodní poštu, nicméně vytvářejí se – jako tzv. *restricted unions* - oblasti se sníženými až národními sazbami. Za obecných okolností nesmí mezinárodní sazby být nižší než sazby vnitrostátní. S ohledem na rozpad systému rozdělování plateb však vzhledem k extrémně rozličným nákladům v jednotlivých zemích však hrozí rozpad celého systému (jednoty). Od sazeb poštovného jsou v různém rozsahu osvobozeny dopisy válečných zajatců (mezinárodněprávní ochrana – tzv. ženevským humanitárním právem) nebo literatura v Braillově písmu, resp. úřední korespondence mezi poštovními správami a UPU.

[Poštovní obsah a tajemství] Dopisy a balíčky nesmějí obsahovat vyjmenované nebezpečné předměty (drogy, radioaktivní látky, biologický materiál – výjimka – pošta mezi speciálními institucemi, nemorální materiály apod.). Mnoho států připojuje výhrady s ohledem na vnitrostátní náboženské standardy apod. Poštovní tajemství není mezinárodně garantováno, považuje se však za jeden z pilířů mezinárodního poštovního styku. Garantuje se u tranzitu. U dopisů i u balíčků se provádí celní kontrola. Stanoví se princip vlastnictví odesílatele (?!) do přijetí dopisu příjemcem.

[Zvláštní pravidla pro dopisy a balíčky] Zvláštní pravidla jsou stanovena pro doporučené dopisy (registrované), expresní poštu (poskytuje-li ji dodací pošta), pro přesměrování pošty nebo pro nedoručitelnost dopisu.

[Odpovědnost] Odpovědnost pošty za ztracený či poškozený dopis se týká pouze doporučených (registrovaných) dopisů. U běžné pošty žádná odpovědnost neexistuje (chybí evidence). U těchto dopisů a u balíčků jsou stanoveny paušální sazby pro odškodnění. Je možné zvláštní pojištění dopisů či balíčků podle předpisů jednotlivých států. Civilní stejně jako veřejnoprávní (správní, popř. dokonce trestní) odpovědnost však leží též na odesílateli (závadné předměty atd.).

[Vazby k jednotlivým druhům dopravy] Mezinárodní přeprava pošty úzce souvisí s mezinárodními standardy pro jednotlivé druhy dopravy. U námořní dopravy se v minulosti vyvinuly dokonce zvláštní pravidla pro poštovní lodě (řazené mezi státními a obchodními loděmi). Dodnes existují poštovní vlajky atd. Dnes nicméně poštovní lodě nicméně v podstatě chybějí, většina pošty přes moře se přepravuje letecky (viz mezinárodní letecké právo). Zvláštní pravidla pro poštu jsou rovněž v evropském železničním právu a v síti smluv o silniční dopravě.

[Vnitrostátní poštovní podniky a správy] Mezinárodní právo začíná věnovat pozornost poštovním správám teprve dnes. Úmluva stanoví základní standard poštovní přepravy dopisů a balíků, státy se vyzývají ke kontrole kvality poštovní přepravy. Doporučuje se přinejmenším účetní oddělení státní pošty od státu a transparence v dotacích, existují-li. Drtivá většina států světa udržuje ovšem nadále poštovní monopol (jeho právní zakotvení chybí jen v zemích, kde je de-facto monopol a neexistuje potenciální konkurence). Dosah monopolu však může být různý, existuje v mnoha státech jen v podobě dopisního monopolu se zákazem nižších cen. Rychlá drahá pošta připouští konkurenci). Rozvojové a méně vyspělé země udržují státní poštovní monopol, přičemž pošty nejsou odděleny jasně od státu. Řada zejména vyspělých států přistoupila na formální soutěž o poštovní monopol a v několika zemích došlo k privatizaci. Zvláštní vazby jsou také k telekomunikačním službám: společné služby a společné poštovny a telekomunikační stanice. Vzhledem k rychlému rozvoji telekomunikací ztrácejí pošty svůj dřívější hospodářský a společenský význam.

[České poštovní právo] Viz zákon č. 29/2000 Sb. předpokládá systém jedné licence, ten je udělován na více let. Vyhrazené služby se oproti minulosti zužují, Držitelem licence je Česká pošta, a.s. a nezdá se, že by tomu mělo být jinak. Obsahuje mimo jiné nesmyslná ustanovení o diplomatické poště.

Mezinárodní telekomunikační právo

[Historie telekomunikací] Odhlédneme-li od optické telekomunikace (signální věže atp.). Telekomunikace založená na elektřině a magnetismu až od poloviny 19. století. Tomu také odpovídá vývoj vnitrostátního a mezinárodního telekomunikačního práva.

[Telegraf] V roce 1844 Samuel Morse vynalézá telegraf a vytváří i morseovu abecedu pro telegrafní komunikaci. Telegrafní sítě se rozvíjejí v jednotlivých státech a během desetiletí se začíná objevovat možnost jejich propojení. První propojení byla ruční vzhledem k odlišným technickým systémům a s ohledem na utajování státních depeší. Teprve později se propojují telegrafní sítě a staví telegrafní linky přes více států. Vytváří se síť dvoustranných a vícestranných dohod o telegrafních linkách (zvláště zajímavé v Německu). Již v roce 1864 se proto schází kongres 20 evropských států. V roce 1865 vzniká jako první mezinárodní organizace moderního typu vůbec Mezinárodní telegrafní unie (*Union Internationale Telegraphique* – UIT / ITU) a je uzavřena Mezinárodní telegrafní úmluva. Na přelomu století se začínají klást telegrafní kabely do moře, takže se telegrafní síť se stává světovou stejně jako UIT.

V první polovině 20. století je telegraf dominantní formou rychlého sdělování informací, teprve od 50.let začíná převládat telefon.

[Telefon] V roce 1876 Alexander Graham Bell vynalezl telefon. Vytvářejí se první sítě telefonní v jednotlivých městech, sítě jsou izolované, malý počet účastníků, přepojování pomocí telefonistek. Teprve po třiceti letech se vyvinuly automatické telefonní ústředny a automatické číslo. Mezinárodní telefonní propojení je však až do 2. světové války výjimečné (obtížné zvládnutí přenosu více hovorů v jednom kabelu). Již v roce 1885 však byla na půdě UIT sjednána první úmluva o technických parametrech telefonních sítí a o možnostech jejich mezinárodního propojování. Výrazněji se sítě propojují až v meziválečném období a k univerzálnímu propojení dochází až po 2. světové válce. Pro propojení se začínají používat multikanály a optické kabely, od 60. let také telekomunikační družice, což je spojené s digitalizací. Od 70. let na telefon napojené další služby (fax) a od 80. let vedle stacionární i mobilní telefonie. Od 90. let se rychle rozvíjí přenos dat, následně se na telekomunikační síť napojuje virtuální internet.

[Radiokomunikace] Vynalezeno do praktické podoby v roce 1896, od roku 1903 užíváno v námořní dopravě masověji, v roce 1906 na půdě UIT vytvořená smluvní pravidla pro radiokomunikaci. Ve dvacátých letech (Marconi) se objevuje rozhlas, který byl v Evropě vesměs státní, v Americe především soukromý. V roce 1927 jsou poprvé na mezinárodní úrovni rozděleny kmitočty pro vysílání mezi jednotlivé státy a stanovena kmitočtová pásma pro vysílání v jednotlivých skupinách (pozemní, námořní, letecké, amatérské, rozhlas atp.). První televize se objevuje ve 30. letech (Británie, Německo), po druhé světové válce rychlý rozvoj spojený se zábohem dalších pásem. Radiokomunikace sehraje větší roli v druhé světové válce (propaganda, černé vysílačky, matoucí vysílačky, radiolokace, spojení pro účely špionáže atp.). Od roku 1957 kosmická radiokomunikace (vedle pozemní), provádí se alokace dalších pásem pro kosmickou komunikaci a rychle se objevují i telekomunikační družice (opuštění kabelů). Rozvíjí se radiokomunikace záchranných, municipálních, dopravních a dalších služeb. Se zlevňováním technologií se kmitočty stávají vzácným statkem. Od 80. let se navíc rozvíjí mobilní telefonie. V radiokomunikaci se stejně jako v drátové komunikaci prosazuje ve stejné době digitalizace. Nakonec převažuje stále rychlejší přenos dat, od 90. let zejména pro Internet (pro který se nicméně nevytváří s výjimkou různých lokálních okruhů žádná zvláštní infrastruktura).

[Vnitrostátní poměry a vnitrostátní právní úprava] Veřejný monopol nebo státem řízená soutěž v drátové telefonii, zpravidla řízené soutěžní poměry v bezdrátové telefonii (mobilní telefony). Tarify za telekomunikační služby jsou intenzivně regulovány jednotlivými státy. Podle národní politiky rozdělování licencí na provoz radiostanic: telefony, televize, rádio, veřejné služby, letecká a lodní doprava, vojenské a policejní frekvence.

[ITU – Mezinárodní telekomunikační unie] Univerzální mezinárodní organizace 190 členských států a více než 500 přidružených členů z řad průmyslu a služeb, která zabezpečuje harmonizaci telekomunikačního práva ve světovém měřítku (pomocí „doporučení“, jež jsou ovšem všeobecně akceptována). ITU harmonizuje technické standardy pro telekomunikace a radiokomunikace a na vrcholné mezinárodní úrovni rozděluje kmitočty mezi státy a pro jednotlivé účely.

Internet a absence komplexní mezinárodněprávní úpravy

[Důvody neexistence komplexní mezinárodněprávní úpravy] Při vědomí, že Internet je každodenním zdrojem našich informací, se může zdát překvapivé, že neexistuje žádná mezinárodněprávní regulace. Důvodem je to, že Internet nepotřebuje žádnou samostatnou infrastrukturu. Přenos dat zabezpečuje – zásadně modernizovaná – drátová a bezdrátová telekomunikace. Internet je záležitost software, hardwarem jsou jednotlivé počítače (včetně superpočítačů) propojené prostřednictvím Internetu do jedné celosvětové sítě výměny dat.

[Internet ve vazbě na rozvoj počítačů] Internet navazuje na rozvoj užívání institucionálních a osobních počítačů, charakterizovaného exponenciálním růstem jejich kapacity a rychlosti. Výměna informací prostřednictvím internetu, resp. jeho jednotlivých technologií (www) se nicméně realizuje fyzicky pomocí telekomunikačních a radiokomunikačních sítí. Pro Internet je potřeba též softwarová podpora: programy pro prohlížení www, e-mail, VoIP (internetové telefonování) apod.

[Historie Internetu a world-wide-web] Internet jako technologie vznikl v 70. pro propojení řádově desítek počítačů na elitních univerzitách, ve výzkumných ústavech a v armádách. Teprve v 90. letech se začíná rozvíjet současná technologie WWW (WorldWideWeb), jež zahrnuje protokol HTTP a užívání hypertextu (textů propojených odkazy – hyperlinky) mezi žádajícím a žádaným počítačem-serverem (client-proxy). Pro propojení počítačů slouží jejich IP („Internet Protocol“) adres (vnitřní číslo počítače), pro orientaci uživatelů doménová jména.

[Přidělování IP a doménových jmen] Přidělování IP z globální na lokální úroveň se děje soukromou cestou. Domain Name System je způsob převádění doménového jména na IP adres. Podobně je stále mezinárodní rozdělování doménových jmen: ICANN (organizace působící jako kalifornská korporace) přiděluje vrcholné domény (top-level-domain), jak národní (.cz), tak generické (.org). Organizace domén dokládá klíčovou roli internetového průmyslu USA v celosvětovém internetu. Nižší domény podle určitých standardů rozdělují licencované instituce a firmy (v České republice CZ.NIC). Více doménových jmen může pokrývat

[Zásahy států na Internetu] Jednotlivé státy nicméně svým vnitrostátním právem a svou právní praxí upravují desítky dílčích aspektů provozu a užívání internetu. Internet není prostředí, které by bylo prosté právní úpravy. Právní angažmá se týká mimo jiné rozdělování, užívání a obchodování doménových jmen (souvisí mimo jiné s firmami, s ochrannými známkami, s označením orgánů veřejné moci apod.), komerční prezentace na internetu (nekalá soutěž, veřejnoprávní regulace komunikace s klienty, regulace spamu), politické prezentace na Internetu (potlačování nenávistných projevů, cenzura politické anebo náboženské opozice v nedemokratických a neliberálních zemích) a kriminality páchané prostřednictvím Internetu (manipulace s elektronickým bankovníctvím, sabotáže – včetně tvorby a šíření počítačových virů, špionáže, dětská pornografie, komunikace pro zabezpečení zakázaných a trestaných činností všeho druhu).

[Problémy s prosazováním a určením odpovědných osob] Podstatná část aktivit na Internetu může unikat státní kontrole a represí, odehrávat se v tzv. kyberprostoru (zveřejňování nelegálního obsahu, spam, organizace kriminality). Neliberální státy musejí vynaložit velké úsilí, chtějí-li internet cenzurovat.

[Státní ochrana internetu a kritika současného uspořádání] Hladký provoz Internetu je natolik důležitý pro moderní hospodářství, že začíná být předmětem

státní ochrany. Na půdě Organizace Spojených národů a jiných mezinárodních fórech mnohé státy začínají zpochybňovat dominanci USA a jeho nepřímou kontrolu nad internetem (prostřednictvím dozoru federálních orgánů nad ICANN a dalšími), navrhuje se vytvoření struktur v rámci existujících mezinárodních organizací nebo vytváření mezinárodních organizací nových. USA ale pochopitelně takové záměry spíše nevítají.