

Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta

Jiří Bejček

# **HUMANITÁRNÍ INTERVENCE OSN**

## **Diplomová práce**

Vedoucí diplomové práce: JUDr. PhDr. Veronika Bílková, Ph. D., E.M.A.

Katedra mezinárodního práva

Datum uzavření rukopisu: 10. 1. 2009

## Poděkování

Chtěl bych poděkovat JUDr. PhDr. Veronice Bílkové, Ph. D., E.M.A., své vedoucí, za odborné konsultace, podněcující komentáře k textům a za celkové vedení při psaní práce. Dále bych rád poděkoval svým milovaným rodičům za dlouhodobou podporu a následnou sloupcovou korekturu rukopisu. V neposlední řadě patří mé díky bratrovi Eduardovi za obětavost při sázení textu a za pomoc se stránkovou korekturou otisku sazby.

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

V Praze 10. 1. 2009

Jiří Bejček

# Obsah

<b>Úvodní kapitola</b>	<b>1</b>
Obsah této práce . . . . .	4
<b>I „MĚKKÁ“ HUMANITÁRNÍ INTERVENCE OSN</b>	<b>6</b>
<b>1 Článek 2(7) Charty OSN a vnitřní pravomoc států</b>	<b>7</b>
1.1 Vnitřní pravomoc a věci do ní patřící . . . . .	7
1.2 „The Nationality Decrees Case“ . . . . .	9
1.3 Charta OSN . . . . .	10
1.4 Význam nové formulace článku 2(7) Charty OSN . . . . .	12
1.5 Obsah výrazu „zasahovat“ v článku 2(7) Charty OSN . . . . .	16
1.5.1 Zásada nevměšování . . . . .	17
1.5.2 Systematický výklad . . . . .	19
1.5.3 Travaux préparatoires . . . . .	19
1.6 Závěr aneb na co se článek 2(7) vlastně vztahuje? . . . . .	20
<b>2 Lidsko-právní závazky členských států OSN</b>	<b>22</b>
2.1 Úvod . . . . .	22
2.2 Charta OSN . . . . .	23
2.3 Protidiskriminační ustanovení . . . . .	26
2.4 Mezinárodní lidsko-právní smlouvy . . . . .	28
2.5 Závěr . . . . .	30
<b>II „TVRDÁ“ A OZBROJENÁ HUMANITÁRNÍ INTERVENCE OSN</b>	<b>32</b>
<b>3 Druhá věta článku 2(7) Charty</b>	<b>33</b>
<b>4 Pojem „ohrožení mezinárodního míru“ ...</b>	<b>36</b>
4.1 Úvod . . . . .	36
4.2 Výklad pojmu „ohrožení mezinárodního míru“ . . . . .	37
4.2.1 Role Rady bezpečnosti při výkladu „ohrožení míru“ . . . . .	39
4.3 Praxe Rady bezpečnosti . . . . .	40
4.3.1 Výklad pojmu v období 1946-1989 . . . . .	41
Španělsko 1946 . . . . .	41

	Jižní Rhodesie . . . . .	42
	Jihoafrická republika . . . . .	43
4.3.2	Výklad pojmu po konci studené války . . . . .	45
	Irák 1991 . . . . .	45
	Jugoslávie 1991-1993 . . . . .	46
	Somálsko 1992 . . . . .	48
	Rwanda 1994 . . . . .	49
	Burundi 1996 . . . . .	50
	Zair 1996 . . . . .	50
	Albánie 1997 . . . . .	51
	Kosovo 1998-1999 . . . . .	52
	Východní Timor 1999 . . . . .	53
	Demokratická republika Kongo 2003 . . . . .	53
	Súdán (Dárfúr) 2004 . . . . .	54
4.4	Závěr . . . . .	55
<b>5</b>	<b>Opatření vydávaná RB dle kapitoly VII...</b>	<b>57</b>
5.1	Povaha aktů dle kapitoly VII . . . . .	57
5.2	Závěr . . . . .	61
<b>6</b>	<b>Právní základ pro „tvrdou“ a ozbrojenou HI OSN</b>	<b>62</b>
6.1	„Tvrdá“ humanitární intervence . . . . .	62
6.1.1	Závěr . . . . .	64
6.2	Ozbrojená humanitární intervence . . . . .	65
6.3	Právní rámec a legalita „autorizací“ . . . . .	68
6.3.1	Teorie nevyjádřených pravomocí . . . . .	68
6.3.2	Interpretace některých článků Charty OSN . . . . .	70
6.3.3	Význam praxe Rady bezpečnosti . . . . .	72
6.4	Závěr . . . . .	74
<b>7</b>	<b>Omezení RB při provádění „tvrdé“ a ozbrojené HI</b>	<b>76</b>
7.1	Úvod . . . . .	76
7.2	Zdroje omezení . . . . .	77
7.2.1	<i>Ius cogens</i> . . . . .	77
	Otázka obsahu <i>ius cogens</i> . . . . .	78
7.2.2	Charta OSN a její cíle a zásady . . . . .	81
	Svrchovaná rovnost – článek 2(1) Charty OSN . . . . .	83
	Podpora lidských práv – článek 1(3)(c) Charty OSN . . . . .	83
7.2.3	Delegační omezení u autorizací . . . . .	84
	Jasně vymezený cíl operace . . . . .	86
	Dostatečný dohled nad operací . . . . .	87
	Pravidelné zpravování Rady bezpečnosti . . . . .	89
7.2.4	Ostatní normy mezinárodního práva . . . . .	91
	Otázka obyčejových norem . . . . .	92
7.3	Závěr . . . . .	94

<b>III ZÁVĚREČNÁ ČÁST</b>	<b>95</b>
<b>8 Doktrína „R2P“ a mezinárodní právo</b>	<b>96</b>
8.1 Úvod . . . . .	96
8.2 Stručná historie koncepce R2P . . . . .	98
8.3 Argumenty Odpovědnosti za ochranu pohledem mezinárodního práva . . . . .	100
8.3.1 Suverenita jako odpovědnost? . . . . .	101
8.3.2 Přenos odpovědnosti na mezinárodní společenství? . . . . .	103
a. závazky vlastní pojmu svrchovanost . . . . .	104
b. odpovědnost Rady podle článku 24 Charty . . . . .	104
c. konkrétní právní závazky dle mezinárodního práva lidských práva a humanitárního práva . . . . .	105
d. rozvíjející se praxe států, regionálních organizací a RB . . . . .	107
8.4 Nová vznikající norma Odpovědnosti za ochranu . . . . .	109
8.4.1 Cíle koncepce a mezinárodní právo . . . . .	111
8.4.2 Současný stav . . . . .	112
8.4.3 Norma dle odstavce 139 jako ukládající Radě povinnost . . . . .	114
<b>9 Závěr</b>	<b>117</b>
<b>Použitá literatura a materiály</b>	<b>120</b>
Literatura . . . . .	120
Judikatura . . . . .	124
Mezinárodní smlouvy . . . . .	126
Organizace spojených národů . . . . .	126
Internetové zdroje . . . . .	131
<b>Abstract</b>	<b>133</b>

# Úvodní kapitola

Humanitární intervence je termín používaný v různých vědních disciplínách, od studia mezinárodních vztahů přes nauku mezinárodního práva až po rozbor z hlediska etického či filosofického. V oblasti mezinárodního práva se s tímto souslovím setkáme především v souvislosti s tzv. „právem na humanitární intervenci“, jakožto koncepcí tvrdící v různých obměnách, že jednotlivé státy mají právo vojensky zasáhnout v případě rozsáhlého a systematického porušování lidských práv obyvatel, kteří nejsou občany intervenujícího státu, v jiném státě bez souhlasu takového státu a bez jiného právního důvodu k použití síly s cílem zabránit či ukončit takováto porušování<sup>1</sup>.

Taková intervence je často označovaná jako jednostranná či neautorizovaná a v takovémto oddělení tak stojí v opozici k humanitární intervenci kolektivní, která je prováděna se souhlasem Rady bezpečnosti Organizace spojených národů. Kromě těchto humanitárních intervencí vojenských, tedy s použitím síly, existují – zvláště pro Organizaci spojených národů a její orgány – další možnosti, jak reagovat na závažná porušování lidských práv v nějakém státě. Tyto vnější zásahy, intervence OSN v členských státech, jsou nižší intensity než ozbrojené humanitární intervence, přesto mají společný cíl a stejná je i skutečnost, že jsou schvalovány bez ohledu na souhlas cílového státu.

Tato práce se hodlá zabývat právními aspekty jak ozbrojených, tak neozbrojených intervencí OSN jakožto i zhodnocením současných trendů zasahujících do oblasti mezinárodněprávní úpravy i měnících vnímání intervencí OSN na ochranu obětí závažného porušování lidských práv. Proto práce volí vymezení toto odhodlání odrážející, totiž definici humanitární intervence zahrnující jak vojenské tak nevojenské formy zásahů OSN z humanitárních důvodů. Toto širší pojetí ostatně lépe odráží rozmanitou činnost Organizace při naplňování jednoho z jejích hlavních cílů, ochrany lidských práv<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Humanitární intervence bývá v literatuře definována například jako „užití (ozbrojené) síly jedním státem proti státu druhému za účelem ochrany životů a svobody jeho obyvatel, pokud nechce nebo není schopen učinit tak sám“ (Beyerlin, Ulrich, „Humanitarian Intervention“, in: Bernhardt, Rudolf (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, 1. díl, North Holland, 1992, str. 926); jako „hrozba nebo užití síly jedním státem, skupinou států nebo mezinárodní organizací v první řadě za účelem ochránit občany cílového státu před rozsáhlým porušováním (deprivation) mezinárodně uznaných lidských práv“ (Murphy, Sean D., *Humanitarian Intervention: The United Nations in an Evolving World Order*, University of Pennsylvania Press, 1996, str. 11-12, (Murphy, 1996)); či jako „hrozba nebo užití síly přes státní hranice (across state borders) jedním státem (či skupinou států) zacílenou na zabránění nebo ukončení rozsáhlého a závažného porušování základních lidských práv osob, které nejsou jeho občany, bez svolení státu, na jehož území je síla užitá“ (Keohane, Robert a Holzgrefe, J.L. (eds.), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Politics Dilemmas*, Cambridge University Press, 2003, str. 18).

<sup>2</sup> Co se konkrétních lidských práv týče, v souladu s vymezením humanitární intervence OSN se práce

Pro potřeby této práce je tedy termín „humanitární intervence OSN“ definován jako:

*Zásah orgánu OSN, který reaguje na hrozící nebo probíhající závažná porušování lidských práv v některém členském státu OSN bez souhlasu takového státu s cílem zabránit jim nebo je zastavit.*

„Zásahem orgánu OSN“ se myslí „zásah (intervention)“ Organizace spojených národů uvedený v článku 2, odstavci 7 Charty OSN, respektive tak, jak bude tento termín vysvětlen v kapitole 1.5. Z tohoto důvodu se nutně pojem „humanitární intervence“ liší, jde-li o jednostrannou, kde se vykládá v souvislosti se zásadou nevměšování, nebo pokud jde – jako v našem případě – o intervence OSN, kde je logickým východiskem právě článek 2(7) Charty.

„Závažná porušování lidských práv“ je téměř nemožné přesně definovat, ačkoli nauka i instituce zabývající se mezinárodněprávní ochranou lidských práv tento výraz v různých mutacích (systematické, hrubé, podstatné) používají. Přesto se můžeme omezit alespoň na konstatování, že v hrubých rysech uvedená „závažná porušování lidských práv“ nejvíce odpovídají pojmu „závažná a spolehlivě ověřitelná porušování lidských práv“ resoluce 1503 Hospodářské a sociální rady<sup>3</sup>, jak byl v pozdějších letech interpretován praxí bývalé Komise OSN pro lidská práva.

Obsahem této práce bude zkoumání právní úpravy pro různé druhy reakcí OSN zahrnující jak donucovací akce včetně ozbrojených, které reagují na již existující humanitární krizi, tak i preventivní nástroje diplomatické, nezávazná doporučení a výzvy Valného shromáždění, Generálního tajemníka, ale i Rady bezpečnosti, nebo konkrétně pak například využívání zvláštních procedur lidsko-právní ochrany, které má k dispozici Rada pro lidská práva.

Cílem práce však není popis jednotlivých možností, nástrojů orgánů a jejich fungování, ale pokus o rozjasnění celkové právní úpravy pro jednotlivé druhy odpovědí na závažná porušování lidských práv. Tedy otázky právních možností orgánů OSN pro provádění humanitárních zásahů, intervencí různé povahy, intensity, závaznosti a taktéž limitů těchto pravomocí.

Na jakém právním základě zasahuje OSN do povýtce vnitrostátního vztahu občan-stát<sup>4</sup> třeba jen pouhým doporučením či výzvou svých orgánů? Jaká je role zákazu vměšování v článku 2(7) Charty při těchto zásazích na ochranu lidských práv? Jaké má OSN pravomoci, pokud chce použít proti takovému státu závažná donucovací opatření například ve formě obchodního embarga? Jaké má dále Organizace pravomoci v případě, že se rozhodne krizovou situaci řešit vojensky? Může být i Rada bezpečnosti při této své donucovací činnosti nějak limitována?

Práce pro zjednodušení a lepší orientaci v rozmanitých nástrojích OSN dělí výše zmíněné zásahy na tři základní druhy: na humanitární intervenci „měkkou“, „tvrdou“

---

neomezuje pouze na lidská práva přímo či nepřímo chránící život a fyzickou integritu člověka – jak by se dalo očekávat u práce týkající se pouze ozbrojených intervencí – ale počítá i s ostatními mezinárodně uznanými lidskými právy.

<sup>3</sup> Hospodářská a sociální Rada OSN, resoluce 1503, přijatá 27. května 1970, UN Doc. E/4832/Add.1, body 1 a 5 operativní části.

<sup>4</sup> Nebo přesněji vztah členský stát OSN a osoby podléhající v danou chvíli jeho pravomoci, jurisdikci.

a ozbrojenou. Ozbrojená humanitární intervence zahrnuje užití síly dle kapitoly VII Charty OSN, „tvrdá“ intervence představuje taktéž druh donucovacího opatření Rady bezpečnosti, avšak nevojenské povahy a tzv. „měkká“ humanitární intervence znamená všechny ostatní nezávazné a pro státy méně „rušivé“ činnosti, kterými orgány OSN reagují na existující či hrozící závažná porušování lidských práv<sup>5</sup>.

Důvodem pro volbu tohoto tématu se stalo z nemalé části i přečtení Zprávy Mezinárodní komise pro intervenci a státní suverenitu<sup>6</sup> z roku 2001, která představila koncepci „Responsibility to Protect (R2P)“, tedy „Odpovědnost za ochranu“. Tento v mnohém novátorský text si v následujících letech vydobyl přízeň mnohých politiků, odborníků na mezinárodní vztahy jakožto i právníků a mimo jiné se i zřetelně vymezil terminologicky, kdy právě odmítl debaty o „humanitárních intervencích“ a místo nich upřednostnil nové pojetí – „odpovědnost za ochranu“, kladoucí do popředí nikoli již právo intervenujících subjektů, ale oběti porušování lidských práv, které je třeba chránit.

Je tedy zcela na místě se ptát, proč se tato práce nedrží takto uznávané doktríny, která považuje debaty o humanitárních intervencích za přežitě a přichází s novou terminologií i závěry.

Obecně vzato, některé přístupy, které Komise při přípravě Zprávy R2P zvolila, jsou z hlediska mezinárodního práva velmi zajímavé, zároveň však přinášejí řadu otázek. Zpráva R2P nejednou staví na východištích, která na jednu stranu do značné míry odrážejí určitý trend v mezinárodněpolitických diskusích o otázkách vnějších intervencí na ochranu lidských práv, zároveň se ale – alespoň na první pohled – zdá, že si tato východiška v určitých ohledech příliš „nerozumí“ se současnou mezinárodněprávní úpravou, na kterou se text Zprávy při argumentacích paradoxně odvolává.

U autora této práce tak několik pasáží Zprávy vyvolalo určitou rozpačitost až dezorientaci stejně jako i silící potřebu najít odpovědi na (právní) otázky, které Zpráva buď jednoduše zcela opomíjí, a nebo se je snaží obejít obecnými formulacemi a nadměrnou jazykovou opatrností, která zákonitě není s to naplnit očekávání právní vědy, která usiluje o přesnost argumentů, jednotnou terminologii a umožňuje určité a dále ověřitelné závěry.

Proto rozhodným argumentem pro konečné rozhodnutí autora psát o humanitárních intervencích OSN a nikoli o „výkonu odpovědnosti OSN za ochranu“ byl právě tento opatrný přístup k nové doktríně z hlediska práva. Klade-li si práce jako jeden z cílů podrobit R2P jako novou koncepci určitému přezkoumání z hlediska mezinárodního práva, bylo by metodicky chybné přijmout nekriticky a bez dalšího tak zásadní terminologický posun ještě před tím, než si na něj práce utvoří vlastní názor.

<sup>5</sup> Ačkoli je dělení humanitárních intervencí OSN v této práci inspirováno dělením Fernanda Tesóna (viz Tesón, Fernando R., „Collective Humanitarian Intervention“, 17 Michigan Journal of International Law, 1995-6, str. 325-7, kde autor hovoří o tzv. „soft“, „hard“, a „forcible humanitarian intervention“), důvod pro dělení v této práci byl především praktický. Takovéto rozdělení umožňuje snazší orientaci mezi prostředky OSN stejně jako mezi částmi této práce.

<sup>6</sup> The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Development Research Centre, Ottawa, 2001, (Zpráva „Responsibility to Protect“, 2001). Dále v textu též jen jako „Zpráva R2P“.



Termín humanitární intervence OSN v názvu práce pak nebyl zvolen z trucovitosti či vzdoru (nejde o přijímání práva na humanitární intervenci, jelikož to se netýká OSN), ale pro svou nezpochybnitelnou výhodu, že si – navzdory jisté politické citlivosti – dokáže i v obecné mluvě stále uchovat svou základní popisnou funkci. Na první přečtení by se tak termín měl jevit jako zásah OSN, tedy vnější zásah do státu, a jako zásah sledující humanitární cíle.

Dále práce tyto humanitární intervence pracovní dělí na výše zmíněné tři druhy. To, že má uvedené dělení pouze pracovní povahu – jakoby jen užívání textových zkratk spíše než marný pokus o doktrinární typologii – je jen dále v práci potvrzováno tím, že ony nepřiliš používané termíny „měkká“ a „tvrdá“ intervence OSN jsou zásadně psány v uvozovkách.

Literatura k tématu je rozsáhlá – už pro rozsáhlost tématu, které se vine několika důležitými oblastmi mezinárodního práva veřejného. Práce se navíc dotýká mnoha otázek kontroverzní povahy, které – až na výjimky – v minulosti podnítily sepsání dostatečného počtu odborných textů, ze kterých práce mohla čerpat.

Rovněž studnice původních zdrojů užitečných pro tuto práci v podobě dokumentů jednotlivých orgánů OSN, záznamů z jejich jednání, mezinárodních vícestranných smluv a dalších dokumentů mezinárodních institucí je díky jejich dostupnosti skrze „Internet“ téměř nevyčerpatelná a v práci zřetelně využívána.

Vzhledem k omezenému rozsahu česky psaných monografií a odborných článků na zvolené téma – stejně tak i s ohledem na neexistenci překladů mnohých dokumentů, rozsudků mezinárodních soudů atd. – je většina použitých pramenů cizojazyčných.

## Obsah této práce

Z výše zmíněných důvodů a popudů autora tak práce nejprve hodlá vytvořit si, pokud možno, ucelený obraz veškeré mezinárodněprávní úpravy různých druhů humanitárních intervencí Organizace a následně toto poznání konfrontovat se závěry a možnými dopady koncepce R2P v mezinárodním právu.

Práce začíná zvolna, výkladem „měkké“ intervence, tedy mírnějšími zásahy a nezávaznou činností orgánů OSN reagujících na probíhající či hrozící porušování lidských práv velkého rozsahu v některém z členských států Organizace. První část se tak nejprve věnuje základnímu vztahu mezi Organizací a jejími členy a hledá odpověď na otázku, kde je hranice pravomoci mezi členskými státy a orgány OSN.

Následně na takto popsany vztah aplikuje úpravu ochrany lidských práv na mezinárodní úrovni. Pro výklad pravomocí OSN zasahovat v této oblasti pak především zkoumá jejich právní základ. Kriticky se přitom staví k relativně rozšířenému názoru, že až poválečný rozvoj mezinárodního práva v oblasti lidských práv umožnil OSN zabývat se závažnými porušováními lidských práv a nenásilně intervenovat ve prospěch obětí takových porušování.

V druhé části se práce věnuje formě „tvrdé“ a zvláště ozbrojené humanitární intervence. Sleduje vztah zákazu zasahovat uvedeného v článku 2(7) a donucovacích pravomocí Rady bezpečnosti dle kapitoly VII Charty OSN, přibližuje právní povahu různých aktů a opatření Rady bezpečnosti a u těch závazných z nich si všímá podmínek pro jejich použití.

Zvláštní pozornost je následně věnována nejdiskutovanější formě intervence OSN, humanitární intervenci s použitím síly. Ozbrojená intervence Rady bezpečnosti je zkoumána z hlediska pravomocí RB OSN. Text Charty neobsahující výslovně možnost použít síly z humanitárních důvodů je konfrontován mimo jiné se závěry výkladu o změněném, rozšířeném obsahu pojmu „ohrožení mezinárodního míru“ v článku 39, se systematickým výkladem článků kapitoly VII i celé Charty a v neposlední řadě i s možnostmi vzniku obyčejové normy v průběhu 90. let 20. století.

Další kapitola se věnuje právním omezením, které má Rada při „tvrdé“ a ozbrojené intervenci, zvláště pak vztahem kogentních norem a pravomocí Rady dle kapitoly VII jakožto i podmíněnou legalitou zmocnění států k použití síly v resolucích RB.

Následná, závěrečná část práce se kritickou optikou zaměřuje na koncepci Odpovědnosti za ochranu, která dominuje současné diskusi, a její teze v právní rovině konfrontuje s poznatky všech předcházejících kapitol práce. Kapitola končí úvahou nad přínosy a možnými nebezpečími postupného „zabydlování“ této dosti široce přijímané politické doktríny v mezinárodním právu.

Závěrečná část přináší obhajobu významu mezinárodněprávního pohledu na danou problematiku a úvahu o roli mezinárodního práva a nezbytnosti začlenění právní diskuse o R2P do probíhajících diskusí širších, zevrubnějších.

## Část I

# „MĚKKÁ“ HUMANITÁRNÍ INTERVENCE OSN

# Kapitola 1

## Článek 2(7) Charty OSN a vnitřní pravomoc států

### 1.1 Vnitřní pravomoc a věci do ní patřící

Vnitřní pravomoc a její výkon je chápán jako jeden z důsledků či projevů dnešního pojetí státní svrchovanosti<sup>7</sup>. Velmi obecně se dá charakterizovat slovy Quincyho Wrighta, který záležitosti v domácí, vnitřní pravomoci chápe jako věci, týkající se daného státu skrze území; na kterém se odehrávají; skrze osoby podléhající pravomoci takového státu; z hlediska účelnosti pak věci, které mohou být efektivně spravovány jednotlivými státy; a nebo z pohledu politického jako záležitosti, o kterých může stát samostatně rozhodovat aniž by se tím dotkl zájmů ostatních států<sup>8</sup>. Ačkoli první dva okruhy záležitostí směřují víceméně k právním pojmům územní a osobní pravomoci státu, jako celek by se tato charakteristika hodila možná spíše pro popis používaného neprávního termínu tzv. „vnitřních záležitostí“ státu.

Je ale otázkou, zda a případně do jaké míry je vůbec možné takto či podobně vymezené okruhy věcí vnitřní pravomoci (či vnitřních záležitostí) naplnit konkrétními výčty oblastí, které by do nich měly spadat. Cançado Trindade hovoří o třech základních pozicích, ze kterých se dá na tuto otázku odpovídat. Zmiňuje pohled, podle kterého se dají vysledovat oblasti, které spadají do vnitřní pravomoci státu *svouí podstatou*; či náhled, že existují věci, které jsou vnitřními *na první pohled*, ale které „později, kvůli své důležitosti dosáhnou mezinárodní úrovně“; nebo třetí východisko, totiž že neexistují žádné oblasti patřící automaticky do vnitřní jurisdikce státu, a že vždy, když mezinárodní právo nějakou věc upraví, tato přestane patřit do vnitřní pravomoci státu<sup>9</sup>. Fernando Tesón pak rozeznává dvě hlavní myšlenkové školy stavící se k pojmu vnitřní pravomoci států: „esencialisty“ a „legalisty“<sup>10</sup>. Podle prvních ze jmenovaných nezá-

<sup>7</sup> Brownlie, Ian, *Principles of Public International Law*, 6. vyd., OXFORD UNIVERSITY PRESS, 2003, str. 287, (Brownlie, 2003).

<sup>8</sup> Wright, Quincy, *International Law and the United Nations*, Bombay, 1960, str. 63, citován in: Vincent, 1974, str. 6.

<sup>9</sup> Trindade, A.A. Cançado, „The Domestic Jurisdiction of States in the Practice of The United Nations and Regional Organizations“, 26 *International & Comparative Law Quarterly*, 1976, str. 715-6, (Trindade, 1976).

<sup>10</sup> Tesón, Fernando, „Collective Humanitarian Intervention“, 17 *Michigan Journal of International*

leží obsah vnitřních pravomocí na rozvoji mezinárodního práva a je daný, fixní; jsou oblasti, které tvoří podstatu, esenci státní svrchovanosti. Podle legalistů naopak neexistuje žádná oblast, která by nemohla opustit sféru vnitřní pravomoci; tak se stává, kdykoli takovou otázku upraví mezinárodní právo<sup>11</sup>.

Po první světové válce se do Paktu Společnosti národů dostala formulace obsahující sledovaný pojem „vnitřní pravomoci“, která chránila oblast státních zájmů členů nově vzniklé organizace omezením pravomoci SN v případě řešení sporů před Radou Společnosti Národů (Rada SN), které se týkaly právě vnitřní pravomoci států. Článek 15, odstavec 8 stanovil, že „tvrdí-li některá strana a uzná-li Rada [SN], že spor vychází z oblasti, která je dle mezinárodního práva výlučně ve vnitřní pravomoci této strany, podá o tom Rada zprávu, aniž by vydala doporučení k jeho narovnání“.

Ačkoli v textu tohoto ustanovení se může jevit zřetelný posun od tradičního politického chápání vnitřních záležitostí jako státy žárlivě střežené a jinými subjekty nedotknutelné oblasti činnosti suverénů mezinárodního kolbiště směrem k více právnímu uchopení otázky (např. odkaz na mezinárodní právo a samozřejmě také sám termín „pravomoc“), Satvinder Juss poznamenává, že dopad dikce tohoto ustanovení na postoje států v této oblasti byl minimální, i nadále bránily ony stejné „životně důležité zájmy“ států, svou „nezávislost“ a podobně<sup>12</sup>. Z právního pohledu to nicméně byl jasný krok kupředu: bez ohledu na chování států pomohl zmiňovaný článek stanovit objektivní kritéria pro zjištění obsahu vnitřní pravomoci, tedy něco velmi obtížného pro vymezení například „životně důležitých zájmů států“ do té doby.

Dá se říci, že je poměrně logické, že státům vyhovuje spíše politická definice autonomní sféry činnosti států, jejich *domaine réservée*, kde by nebyly svázány mezinárodním právem ani nepodléhaly kritice mezinárodních organizací a v případě mezinárodních soudů a kvazisoudních institucí jejich jurisdikci<sup>13</sup>. Na rozdíl od právní vědy, která se právní pojmy a instituty snaží co nejprecizněji definovat, už pro jednotnou aplikaci a celkovou soudržnost principů a institutů právního řádu, v politické sféře je mnohdy patrná tendence téměř opačná.

Zápolení o obsah a výklad vnitřní pravomoci se ve dvacátém století neomezil na právě zmiňované období existence Společnosti národů, ale jak ukážeme dále, mnohem větší význam mělo při vzniku ustanovení článku 2(7) Charty OSN a jeho následném výkladu a aplikaci v praxi orgánů OSN jakožto i ve velmi se různících interpretacích autorů o problematice píšících.

---

Law, 1995-6, str. 327, (Tesón, 1995-6).

<sup>11</sup> Tamtéž, str. 328.

<sup>12</sup> Juss, Satvinder S., „Nationality Law, Sovereignty, and the Doctrine of Exclusive Domestic Jurisdiction“, 9 Florida Journal of International Law, 1994, str. 227, (Juss, 1991). V období před vznikem SN, byly klauzule států omezující pravomoc rozhodčích institucí právě mnohdy formulovány výrazy „vitální zájmy“, „nezávislost“ apod., blíže viz Waldock, C.H.M., „The Plea of Domestic Jurisdiction before International Legal Tribunals“, 31 British Year Book of International Law, 1954, str.104, (Waldock, 1954).

<sup>13</sup> Pro vývoj snah států namítat právě vnitřní pravomoc a to v různém více či méně právním znění (včetně doslovného převzetí spíše rozvolněné dikce článku 2(7) Charty, viz níže) vůči pravomoci soudních tribunálů ve 20. století a pro pevný názor zastávající nutnost ryze právního znění i výkladu výhrad k jurisdikci soudů viz blíže Waldock, 1954.

## 1.2 „The Nationality Decrees Case“

První neopominutelná epizoda v tomto pomyslném souboji mezi právním a politickým chápáním a interpretací vnitřní pravomoci se udála jen několik let po vzniku SN. Odehrála se před soudním tělesem, Stálým soudem mezinárodní spravedlnosti (SDMS, dále též Soud), ve věci *Dekretů o občanství (the Nationality Decrees case)*<sup>14</sup> a vedla k vyjádření dodnes citované *právní* definice vnitřní pravomoci státu a věcí do ní spadajících<sup>15</sup>.

Poté, co se před Radu SN dostává spor Velké Británie a Francie, ve kterém Francie využívá článku 15(8) Paktu a tvrdí, že otázka se týká jejích vnitřních pravomocí a tak nemůže být řešena Radou, žádá následně Rada Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti o stanovisko k této otázce<sup>16</sup> a SDMS tak může mimo jiné přinést světu svůj právní výklad sledovaného pojmu.

Jelikož Soud byl žádán o stanovisko, zda se spor mezi Francií a Velkou Británií týká „otázky, která dle mezinárodního práva, patří výhradně do vnitřní pravomoci Francie“<sup>17</sup>, musel představit obecný postup pro taková zjištění, jehož předpokladem je i vymezení pojmu vnitřní pravomoc.

Soud při interpretaci znění článku 15(8) Paktu SN řekl, že zmíněné oblasti jsou výhradně ve vnitřní pravomoci státu znamenají „určité oblasti, které . . . nejsou v zásadě<sup>18</sup> upraveny mezinárodním právem. Pokud jde o tyto oblasti, stát je jediným soudcem (sole judge). Otázka, zda nějaká věc spadá či nespadá *výlučně* do pravomoci nějakého státu je v podstatě (svou podstatou)<sup>19</sup> otázkou relativní; tato záležitost na vývoji mezinárodních vztahů“<sup>20</sup>.

Soud se tedy – v terminologii výše zmíněného dělení Tesónova – se přiklání na stranu tzv. legalistů<sup>21</sup> a říká, že neexistuje absolutní, pevně určený okruh věcí ve vnitřní

<sup>14</sup> Poradní posudek Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti ze dne 7. února 1923 ve věci *Dekrety o občanství v Tunisku a Maroku (Nationality Decrees in Tunis and Morocco)*, PCIJ, Series B, No. 4, (the Nationality Decrees case).

<sup>15</sup> Za dobu existence Společnosti Národů byla výhrada v článku 15(8) před Radou namítána pouze ve třech případech; kromě dále rozvedeného případu v poradním posudku ve věci *Nationality Decrees* byly ostatní spory urovnány mírově bez zásahu Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti (Trindade, 1976, str. 716).

<sup>16</sup> Simma, Bruno (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 2. vydání, Oxford University Press, 2002, str. 156, (Simma, 2002).

<sup>17</sup> The Nationality Decrees case, str. 22.

<sup>18</sup> Kriticky k významu užití slov „v zásadě“ (in principle) v posudku SDMS např. Kelsen, Hans, *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*, London, Stevens & Sons Limited, 1950, str. 777, (Kelsen, 1950).

<sup>19</sup> V anglické verzi „an essentially relative question“; ve francouzské „une question essentiellement relative“.

<sup>20</sup> The Nationality Decrees case, str. 24.

<sup>21</sup> Bin Cheng, který se ostře staví proti používání termínu vnitřních pravomocí v jiném než právním kontextu, upozorňuje, že se často zůstává pouze u výše citované právní věty posudku, což mnohé autory vede k různým nedorozuměním. Jedno z nesprávných čtení souvisí s měřítkem pro onu Soudu položenou otázku, tedy formulace „vývoj mezinárodních vztahů“. Z kontextu celého posudku není pochyb o tom, že Soud hovoří o vývoji mezinárodního práva a jeho úpravě, viz Cheng, Bin, „Jurimetrics: The Meaning and Measurement of Legal Sovereignty and Domestic Jurisdiction“, 1 University of Miami

pravomoci států, nýbrž že se každá otázka – doposud do vnitřní pravomoci spadající – může stát předmětem úpravy mezinárodního práva. V takovém případě otázka opouští onu sféru, kde je stát „jediný soudce“ – tedy oblast, kde se legalita činnosti státu z pohledu mezinárodního práva soudit nesmí, respektive je to nemožné – a stát je v této oblasti nadále vázán závazky, které mu plynou z norem mezinárodního práva. Při domněnce pokračujícího rozvoje mezinárodní spolupráce a tak i mezinárodního práva se dalo již v době vydání zmiňovaného posudku předpokládat, že oblast vnitřní pravomoci státu se bude nadále umenšovat.

Další důležité stanovisko soudu se již nevztahuje na obecné mezinárodní právo, ale zaměřuje se na vzájemné závazky jednotlivých států bez ohledu na závazky jiných států ve stejné oblasti. Soud zde praví: „... může se velmi dobře stát, že v oblasti, která... není v zásadě upravena mezinárodním právem, je právo státu jednat dle svého uvážení (use its discretion) nicméně omezeno závazky, které na sebe [stát] mohl vzít vůči jiným státům. V takovém případě je pravomoc, která v zásadě patří výhradně takovému státu, omezena normami mezinárodního práva“<sup>22</sup>.

To jinými slovy znamená, že rozsah sledované vnitřní pravomoci státu je nejen ohraničen obecnými normami mezinárodního práva platnými pro všechny státy, ale že hranice vnitřní pravomoci může být dále smrštěna v případě státu, který vstoupí do právního vztahu, ukládajícího stranám určitá práva a povinnosti, s jiným státem či státy. Rozsah vnitřní pravomoci z hlediska mezinárodního práva se tedy liší stát od státu vzhledem k jeho smluvním závazkům.

Soud dále vysvětluje následky tohoto konstatování pro možné užití výhrady vnitřní pravomoci v Paktu Společnosti národů: „Článek 15, odstavec 8 následně přestává platit, co se týče *těch států*, které jsou oprávněny se na tyto normy odvolat... a spor... se stává za těchto okolností sporem mezinárodní povahy a spadá mimo působnost výjimky obsažené v tomto odstavci“ (zvýraznění kurzívou přidáno)<sup>23</sup>.

Tento náleznám přináší, jak pozoruje Cheng, i další rozměr oné relativity otázky „vnitřní pravomoci“, která se vine posudkem SDMS: „co patří do vnitřní pravomoci státu se také různí podle zúčastněných stran [sporu], kterých se otázka týká; jelikož odpověď na nějakou otázku, která není upravena normami obecného mezinárodního práva, závisí na tom, zda existuje mezinárodní smlouva upravující danou otázku pro příslušnou stranu“<sup>24</sup>.

### 1.3 Charta OSN

V roce 1945 při vyjednávání připravovaného textu Charty OSN se podobně jako v případě Paktu Společnosti národů formuluje a diskutuje ustanovení týkající se omezení pravomocí Organizace vůči svým členům, respektive ustanovení chránící vnitřní pra-

Yearbook of International Law, 1991, str. 44, (Cheng, 1991).

<sup>22</sup> The Nationality Decrees case, str. 24.

<sup>23</sup> Tamtéž.

<sup>24</sup> Cheng, 1991, str. 45.

vomoci států proti jinak poměrně širokým pravomocem orgánů OSN, včetně možnosti urovnávat spory států politickou, diplomatickou cestou.

Vyjednávání zbrusu nového článku pomyslně nastupujícího na místo článku 15(8) Paktu SN samozřejmě skýtá vzácnou příležitost zájmům, které upřednostňují více vágní znění s nezažitými právními termíny doprovázené preferencí politického výkladu takových ustanovení.

Nedá se proto říci, že by na sanfranciské konferenci panovala shoda, že by všechny státy chtěly navázat na jurisprudenci SDMS a odrazit existující mezinárodní právo i do klausule týkající se pravomoci OSN vůči oblastem ve vnitřních pravomocích budoucích členských států. Státy nakonec přijaté řešení se objevilo v dnešním článku 2, odstavci 7 Charty OSN, které říká:

*„Žádné ustanovení této Charty nedává Organizaci spojených národů právo, aby zasahovala do věcí, které podstatně patří do vnitřní pravomoci kteréhokoli státu, ani nezavazuje členy, aby takové věci podrobovaly řešení podle této Charty; tato zásada však nebrání, aby se použilo donucovacích opatření podle kapitoly VII.“*

Rychlým srovnáním lze ihned najít tři základní odlišnosti ve vztahu k článku 15(8) Paktu SN, které se týkají vnitřních pravomocí. Tyto rozdílnosti spočívají v přidání kvalifikujícího slova „podstatně“, vypuštění mezinárodního práva jako měřítko pro rozhodnutí, zda konkrétní otázka patří do výlučné pravomoci státu, a také ve vypuštění výslovného ustanovení, kdo může takové rozhodnutí učinit<sup>25</sup>. Zdá se tedy, že státy daly nakonec přednost méně jasnému a méně předvídatelnému znění, které – alespoň teoreticky – otevíralo možnosti politického výkladu v následujících letech. A vskutku, návrhy některých států formulovat ono ustanovení dosavadním právním jazykem s odkazem na mezinárodní právo, s formulací „výhradně“ namísto „podstatně“, nebo návrhy na ustanovení umožňující Mezinárodnímu soudu rozhodnout, které věci patří do vnitřní pravomoci, nezískaly na konferenci podporu a byly hlasováním odmítnuty<sup>26</sup>.

Jelikož nová světová organizace na rozdíl od Společnosti národů byla obdařena rozsáhleji pojatými kompetencemi v nejrůznějších oblastech státních činností, původní záměr nakonec přijatého<sup>27</sup> znění článku 2(7) Charty s příslovcem „podstatně“ byl právě rozšířit a jaksi znovu posílit význam doložky chránící státy před zásahy do jejich vnitřní pravomoci<sup>28</sup>.

Výrazná postava celé konference a jeden z hlavních zastánců nakonec přijatého znění článku 2(7), ministr zahraničních věcí USA John Dulles, vysvětluje například vypuštění odkazu na mezinárodní právo takto: „[t]oto vyškrtnutí bylo podpořeno argumentem, že soubor mezinárodního práva je v této otázce [vymezení hranice vnitřní pravomoci státu] neurčitý a nedostatečný.“<sup>29</sup> Nebo na jiném místě Dulles argumentuje: „[z]namená to snad, že protože tato Charta je mezinárodní smlouva, která vytváří mezinárodní právo, každá oblast, o které pojednává, již není nadále vnitrostátní (domes-

<sup>25</sup> Brownlie, 2003, str. 292.

<sup>26</sup> Trindade, 1976, str. 717-8.

<sup>27</sup> Pro hlasovalo 33 států, 4 delegace se zdržely (Trindade, 1976, str. 719).

<sup>28</sup> Simma, 2002, str. 158.

<sup>29</sup> Waldock, 1954, str.127.



tic)? Pokud ano, ... veškerý účel takového omezení je zmařen (done away with).<sup>30</sup> A k záměně „výlučně“ za „podstatně“ říká: „[z]dálo se být neúčinné používat „výlučně“ jako test s ohledem na skutečnost, že za současných poměrů to, co jeden stát činí vnitrostátně, má téměř vždy přinejmenším nějaké zahraniční dopady. Vhodnější se zdálo zkoumat to, co je ona podstata, jádro takové věci, spíše než být nuceni rozhodnout, že určitá věc je „výlučně“ vnitřní svou povahou“<sup>31</sup>.

Z těchto citací se zdá být evidentní, že zastánci těchto argumentů buď neznají či špatně interpretují tehdejší mezinárodní právo<sup>32</sup>, anebo jsou s ním obeznámeni dobře, avšak snaží jeho desinterpretaci před fórem zakládajících členů OSN jeho účinky silně omezit alespoň pro oblast vztahů nové Organizace a jejích budoucích členů.

Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti zřetelně ukázal, že žádná věc není svou povahou záležitostí vnitřní pravomoci<sup>33</sup>. Vodítkem či dokonce konečným měřítkem nemohou být neurčité, těžko měřitelné „zahraniční dopady“, ale právní vztahy konkrétního státu<sup>34</sup>; vnitřní pravomoc je založena na koncepci, že jde právě o oblast, kde stát má v podstatě volnost činit cokoli, bez ohledu na možné zahraniční následky<sup>35</sup>. Měřítkem pro rozhodnutí, zda konkrétní otázka spadá do vnitřní pravomoci státu, jsou jeho konkrétní závazky plynoucí ze smluvního či obyčejového mezinárodního práva, nikoli vše, o čem mezinárodní smlouva (zde Charta) pouze „pojednává“. A co se zmíněných nedostatků mezinárodního práva pro tuto roli týká, Hans Kelsen odpovídá, že pro zodpovězení otázky, zda mezinárodní právo „ukládá státu, který pokládá nějakou záležitost za patřící do jeho vnitřní pravomoci, jednoznačný závazek ohledně takové záležitosti, ‚soubor mezinárodního práva‘ není ani ‚neurčitý‘ ani ‚nedostatečný‘. Otázka, zda stát má závazek uložený mu mezinárodním právem, se dá zodpovědět téměř v každém sporu“<sup>36</sup>.

Záměr autorů vykládat ustanovení článku 2(7) a především sousloví „podstatně patřících do vnitřních pravomocí“ nadále nikoli juristicky a dle dosavadního významu, ale dát mu nový, neprávní (navzdory použití slova „pravomoc“) obsah praxí politických orgánů OSN, vyplývá i z dalších prohlášení<sup>37</sup>.

## 1.4 Význam nové formulace článku 2(7) Charty OSN

Vůle rozšířit oblast věcí, do které OSN nesmí zasahovat, nad míru dosavadní mezinárodním právem vysledovatelné sféry „vnitřní pravomoci“ států je tedy zřejmá. Klíčová mezinárodněprávní otázka ale zní: mohlo mít přijetí formulace článku 2(7) Charty opravdu zamýšlený účinek? Případně do jaké míry?

<sup>30</sup> Simma, 2002, str. 158.

<sup>31</sup> Waldock, 1954, str. 127.

<sup>32</sup> Cheng, 1991, str. 42.

<sup>33</sup> Viz výše, kapitola 1.2.

<sup>34</sup> Cheng, 1991, str. 41.

<sup>35</sup> Waldock, 1954, str. 127.

<sup>36</sup> Kelsen, 1950, str. 777-8, pozn. pod čarou č. 2.

<sup>37</sup> Ministr Dulles např. prohlásil, že to bude „faktická provázanost“, „situace ve světě“ či „světové veřejné mínění“, které bude po přijetí Charty ovlivňovat obsah těchto „jednoduchých pojmů“ (Simma, 2002, str.158).

Co je obsahem vnitřní pravomoci, respektive pravidlo, jímž se toto dá určit, bylo stanoveno v již citovaném posudku SDMS ve věci *Nationality Decrees* a i po druhé světové válce nezávazně potvrzeno například v resoluci přijaté Institutem mezinárodního práva v roce 1954, kde je „*domaine réservé*“ věcí spadající do vnitřní pravomoci, definována jako „oblast činností státu, ve které pravomoc státu není vázána (liée) mezinárodním právem. Rozsah této oblasti závisí na mezinárodním právu a různí se dle jeho rozvoje“<sup>38</sup>.

Článek 2(7) se vypuštěním kritéria mezinárodního práva a přidáním slůvka „podstatně“ pokusil vytvořit více politicky interpretovatelný pojem, nepodléhající dosavadnímu poznání právní vědy.

Jak si ale všímá Waldock, autoři textu použili termín „pravomoc“, který je ze své podstaty otázkou právních vztahů; navíc „oblasti mohou být posouzeny jako patřící do vnitřní či mezinárodní pravomoci pouze skrze posouzení jejich právního postavení v rámci mezinárodního práva“, proto „samotné vynechání slov ‚dle mezinárodní práva‘ z formulace v článku 2(7) nemá vliv na její interpretaci, ať už mohl být záměr jejích autorů jakýkoli“<sup>39</sup>. Musí se také v obecné rovině doplnit, že Charta je svou povahou mezinárodní smlouva – navzdory některým vágním formulacím jde o právní text – a podléhá tak právní interpretaci, která ve své době znala odpověď na otázku „vnitřní pravomoci“ jakožto termínu mezinárodnímu právu známému; chtěli-li autoři Charty jednoznačně ubrat mezinárodnímu právu jeho roli při interpretaci, měli zřejmě jasně stanovit způsob interpretace<sup>40</sup>, která by tuto stávající nahradila.

Bin Cheng zpochybňuje snahy o politické chápání vnitřní pravomoci jako jakési obdoby výše zmíněných vitálních státních zájmů či cti (honour), které se mají vykládat politicky<sup>41</sup>. Konkrétně připomíná, že pravomoc již etymologicky odkazuje k právu<sup>42</sup>, „je určena *právními* vztahy státu... kritéria jsou právní a ohraničení jasná. V jakékoli dané situaci, vůči konkrétnímu státu, otázka buďto je anebo není výhradně ve vnitřní pravomoci státu... nelze o ní hovořit jakoby [do ní] patřila *podstatně* či *nepodstatně*...“ (zvýraznění kurzívou ve druhém a třetím případě tohoto zvýraznění přidáno)<sup>43</sup>. Znění článku 2(7) Charty tak dle něj ukazuje na „elementární nepochopení pojmu vnitřní pravomoc“<sup>44</sup>.

Dá se tedy argumentovat, že díky tomuto „nepochopení“ získala dost možná zvolená formulace článku 2(7) odlišný právní následek, než autoři textu předpokládali.

Tím totiž, že úmyslně stavěli na ustáleném a vyloženém pojmu „vnitřní pravomoc“<sup>45</sup>, uzavřeli si, zdá se, právní možnost široké interpretace rozsahu oblastí, které

<sup>38</sup> Institut de Droit International, „La détermination du domain réservé et ses effets“, resoluce přijata na zasedání Institutu v Aix-en-Provence, 29. dubna 1954, článek 1.

<sup>39</sup> Waldock, 1954, str. 129.

<sup>40</sup> Jednou z možností, které připadaly v úvahu, je například nechat rozhodnutí, zda konkrétní otázka patří do vnitřní pravomoci, na některém politickém orgánu OSN, při jehož činnosti by taková otázka vyvstala, popř. na každém z nich. Teoreticky možné bylo i přenechat rozhodnutí na státech samotných, na jejich subjektivním vnímání jejich autonomní sféry, což by ale patrně vedlo k naprostému ochromení značné části aktivit většiny orgánů OSN.

<sup>41</sup> Cheng, 1991, str. 45-47.

<sup>42</sup> V originále článku „jurisdiction“ jako složenina z původních „jus“ a „dicere“ v latině.

<sup>43</sup> Cheng, 1991, str. 46.

<sup>44</sup> Cheng, 1991, str. 46.

<sup>45</sup> Waldock soudí, že jediná možnost, jak skutečně zajistit, že jisté věci ani s rozvojem mezinárodního

měly být dle jejich záměru pro OSN „tabu“. Nalezne-li se totiž dle pravidla ustaveného již SDMS v praxi věc, která *nepatří* do „vnitřní pravomoci“, je obtížné si představit, že kvalifikující „podstatně“ může na tomto konstatování něco změnit.

Jelikož žádná oblast nemůže svou podstatou navždy patřit do vnitřní pravomoci a její povahu lze zjistit jen dle prozkoumání mezinárodního práva jí se týkající, případné snahy sestavit seznam věcí automaticky a navždy spojených s vnitřní pravomocí státu jsou velmi sporné. Jak soudí Lawrence Preuss, když odmítá možnost, že by se v rámci uznaného vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva mohla oblast vnitřní pravomoci státu určit jinak: „Oblasti vnitřní pravomoci se samy nevymezují. Jejich hranice jsou vytyčeny (traced) mezinárodním právem... Jde o právní otázku, na kterou soud... dokáže vždy najít právní odpověď.“<sup>46</sup>

Jediné, co je proto, dle Waldocka, relevantní v rámci odlišností článku 2(7) od svého předchůdce v Paktu SN zkoumat, je otázka, zda samo mezinárodní právo neobsahuje „měřítko určující oblasti, které *podstatně* patří do vnitřní pravomoci“<sup>47</sup>. Waldock se snaží nalézt možné kritérium, které by dokázalo, že přidání slova „podstatně“ mohlo rozšířit oblast vnitřní pravomoci na oblast vnitřní pravomoci plus „čehosi“, a to interpretací SDMS ve věci *Nationality Decrees*; posléze však v textu posudku Soudu nalézá překážku i pro tuto možnost výkladu<sup>48</sup> a následně dochází k závěru, že ani jiné použitelné měřítko v mezinárodním právu nelze najít<sup>49</sup>.

Satvinder Juss tyto Waldockovy závěry cituje a navíc připomíná, že většina současných autorů<sup>50</sup>, zastává názor, že přeformulování kompetenčního ustanovení do článku 2(7) přidáním slova „podstatně“ a vypuštěním odkazu na mezinárodní právo nemá vliv na původně stanovený<sup>51</sup>, Soudním dvorem ve věci *Nationality Decrees* potvrzený, vztah mezi oblastí vnitřní pravomoci a mezinárodním právem<sup>52</sup>.

---

práva nebudou po přijetí Charty moci být vyňaty z vnitřní pravomoci států by byla, kdyby autoři Charty vložili do jejího textu výčet takových oblastí; to se však nestalo (viz Waldock, 1954, str. 128). Podobného efektu by se zřejmě dosáhlo i opačným postupem, tedy snahou omezit okruh oblastí, které budou moci být upraveny mezinárodním právem, ale součástí konsensu mezi státy dovolující tuto radikální změnu by pak musel být i souhlas s celkovou přeměnou povahy mezinárodního práva, jeho pramenů a jeho dosavadního právního vztahu k právním řádům vnitrostátním.

<sup>46</sup> Preuss, Lawrence, „The International Court of Justice, the Senate, and Matters of Domestic Jurisdiction“, 40 *American Journal of International Law*, 1946, str. 726-7.

<sup>47</sup> Waldock, 1954, str. 129.

<sup>48</sup> Waldock nachází možné kritérium v rozlišování mezi obecným a zvláštním mezinárodním právem. Následně ale tuto cestu sám relativizuje s odkazem na jurisprudenci soudu a obecnou právní zásadu *pacta sunt servanda*.

<sup>49</sup> Waldock, 1954, str. 129-130.

<sup>50</sup> Na podporu svých závěrů cituje např. Rosalynu Higginsovou, *The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations*, Oxford University Press, 1963, str. 128, (Higgins, 1963) kde užívá argument, že mezinárodní závazek v určité otázce (konkrétně hovoří o lidsko-právních závazcích v Chartě) tuto oblast vyjímá z vnitřní pravomoci státu; dále C.H.M. Waldocka, 1954, str. 129-131, jeho pohled byl přiblížen i v této práci (viz výše); Iana Brownlieho, *Principles of Public International Law*, 4. vydání, Oxford University Press, 1990, str. 552, kde poznamenává, že ustanovení článku 2(7) „je pravděpodobně ve své podstatě jen zopakování (restatement) klasického pravidla“, tedy toho, které bylo vyloženo Soudním dvorem mezinárodní spravedlnosti ve věci *Nationality Decrees*.

<sup>51</sup> V článku 15(8) Paktu Společnosti národů.

<sup>52</sup> Juss, 1994, str. 234.

Zdá se tedy, že z právního pohledu je otázka článku 2(7) poměrně jasná: přidání příslovce „podstatně“ nemohlo (ani podstatně ani nepodstatně) změnit rozsah oblasti vnitřní pravomoci, jelikož ten je vymezitelný z povahy vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva pouze momentálním stavem mezinárodního práva; to tak neztrácí svou roli kritéria pro určení; oblasti vnitřní pravomoci nelze sepsat, není záležitostí, kterou by mezinárodní právo nemohlo teoreticky upravit; jakémukoli soudu, orgánu i státům samým – i když v článku 2(7) není vykládající subjekt zmíněn – jsou tedy pravidla pro takové určení dána a dle nich lze rozhodnout o každé sporné otázce prohlášením, že buď patří a nebo nepatří do vnitřní pravomoci konkrétního státu.

Nicméně fungování mezinárodních organizací a mezinárodní politika obecně je jen málokdy řízena názory mezinárodních právníků. Interpretace, která následovala, se odehrávala především při praxi OSN samotné, a to převážně na půdě Valného shromáždění, a jak praví Rosalyn Higginsová, „politické orgány [OSN] se jasně pokládaly za oprávněné určit svou vlastní pravomoc“<sup>53</sup>.

To ovšem neznamená, že státy vždy souhlasily s interpretací daného orgánu OSN, v praxi se nicméně článek 2(7) vykládal stejně jako jiná ustanovení Charty<sup>54</sup>.

S tím ostře nesouhlasí J.S. Watson, ten tvrdí, že po rozpuštění Společnosti národů, kde rozhodovala Rada, se státům pravomoc rozhodovat o rozsahu vnitřní pravomoci navrátila. Následně při vyjednávání nového ustanovení, článku 2(7) Charty, již státy nebyly zatíženy článkem 15(8) Paktu, a protože tentokrát neurčily kompetentní orgán, tato diskrece o věcech ve vnitřní pravomoci je stále v rukou jednotlivých států<sup>55</sup>.

Tento pohled je velmi problematický, téměř jako by předpokládal, že otázka vnitřních pravomocí a mezinárodní pravomoci, je závislá na existenci kompetenčních článků mezinárodních organizací. Vnitřní pravomoc státu je ale koncept vlastní obecnému mezinárodnímu právu, ostatně to určuje její hranice a má význam například pro zásadu nevměšování mezi státy; jen jedním z jeho projevů je výslovné ustanovení v zakládající listině mezinárodní organizace omezující její kompetence ve vztahu k členským státům<sup>56</sup>.

Teorie navrácení diskrece států rozhodovat (libovolně?) o rozsahu své vnitřní pravomoci po rozpuštění Společnosti národů se jeví jako těžko přijatelná. A to necháváme stranou skutečnost, že Společnost národů byla rozpuštěna až v dubnu 1946; takže i z praktického pohledu by bylo otázkou, kdy přesně mělo dojít k onomu navrácení diskrece „zpátky“ do rukou států.

Taktéž Alf Ross Watsonův názor nesdílí a je zastáncem varianty, ve které je na jednotlivých orgánech OSN aby kompetenční otázku rozhodly; myšlenku, že by každý stát měl právo určit, co patří do jeho vnitřní pravomoci považuje za katastrofickou<sup>57</sup>.

<sup>53</sup> Higgins, 1963, str. 67, citována in: Watson, J.S., „Autorinterpretation, Competence, and the Continuing Validity of Article 2(7) of the UN Charter“, 71 American Journal of International Law, 1977, str. 64, (Watson, 1977).

<sup>54</sup> Goodrich, Leland, Hambro, Edvard a Simmons, Anne, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, Columbia University Press, 1969, str. 64, (Goodrich, Hambro a Simons, 1969).

<sup>55</sup> Watson, 1977, str. 60-61.

<sup>56</sup> Brownlie, 2003, str. 289-292.

<sup>57</sup> Ross, Alf, „The Proviso Concerning „Domestic Jurisdiction“ in Article 2(7) of the Charter of the

Proti nepřijatelnosti varianty, aby rozhodovaly orgány OSN, přináší Watson argumenty z jiného pohledu: kritizuje přístup Valného shromáždění a Rady bezpečnosti za *politickou* povahu praxe, při níž se snaží vykládat článek 2(7) a při níž záměrně zaměňují právní pojem „mezinárodní pravomoci“ za politický „mezinárodní záležitost (concern)“<sup>58</sup>; rovněž se vymezuje proti OSN chovající se jako nadnárodní autorita schopná určovat vlastní pravomoc<sup>59</sup>.

Na toto se však dá snadno namítnout, že přenechání absolutního uvážení u otázky vnitřních pravomocí členským státům trpí naprosto stejnými charakteristikami, nebo chceme-li, nedostatky. Státy jsou přeci povýtce politickými hráči na světové scéně a při rozhodování o rozsahu své vnitřní pravomoci budou rozhodovat v souladu se svými politickými zájmy; stejně tak výtka týkající se nežádoucího „rozhodování ve vlastní věci“ je zde minimálně stejně použitelná.

Diskuse v této rovině, *nota bene* s možností podobných protiargumentů, se ukazuje z právního pohledu neužitečnou, jelikož je směřována nikoli na koncovou otázku *co* patří do vnitřní pravomoci, ale ukazuje nám pouze, že když se právní pojmy vykládají bez právních kritérií, stávají se zneužitelnými momentálně převládající vůlí či zvůli.

Proto bychom se neměli tolik upínat k tomu, kdo vnitřní pravomoc státu právě vykládá, ale spíše zkoumat způsob, jakým to dělá, zjišťovat, zda volí existující právní interpretaci a nebo se od ní odchyluje. To je jediné rozumné měřítko pro zkoumání správnosti výkladu vnitřní pravomoci, jelikož autoři Charty úmyslně neurčili orgán, kterému by dali pravomoc závazně otázku rozhodnout<sup>60</sup>.

## 1.5 Obsah výrazu „zasahovat“ v článku 2(7) Charty OSN

Abychom si mohli udělat celkový obrázek o skutečném významu článku 2(7) Charty, je nutné krátce se podívat na další sporný výraz v tomto ustanovení.

Článek zakazuje Organizaci spojených národů „zasahovat“ do věcí podstatně patřících do vnitřních pravomocí států. První pohled, respektive jazykový výklad ustanovení by ukazoval na to, že jelikož mezinárodnímu obyčejovému právu je znám pojem „nevměšování“, měl by se stejný výraz v článku, tedy „zasahovat“, zřejmě vykládat v tomto smyslu<sup>61</sup>.

---

United Nations“, 2 Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, 1950, str. 570, citováno in: Watson, 1977, str. 63-4., Watson se pozastavuje nad slovem „katastrofický“ a snaží jej vyvrátit tím, že tvrdí, že je evidentní, že se žádná katastrofa nekonala. Na to se dá nicméně namítnout, že se nekonala právě proto, že se praxe VS vydala jinou cestou než Watson navrhoval, scénář, kde by státy měly pravomoc takto rozhodovat o kompetenci orgánů OSN a užívaly by ji, by jistě neměl daleko k Rossovu popisu; srov. též Kelsen, 1950, str. 783-4, kde se rozvádí možné následky takové varianty i pro MSD a jeho teoretickou vázanost rozhodnutím státu ve své vlastní věci.

<sup>58</sup> Watson, 1977, str. 77-83

<sup>59</sup> Watson, 1977, str. 61-64, 83.

<sup>60</sup> Na konferenci v San Francisku byla řada států, které navrhovaly, aby Mezinárodní soudní dvůr byl tím orgánem, kdo v poslední instanci určí, zda otázka spadá do vnitřní pravomoci; tyto návrhy byly zamítnuty. Stejně tak neprošel návrh Belgie doporučující, aby rozhodovala sama OSN (viz blíže Trindade, 1976, str. 117-8).

<sup>61</sup> Pravda, při pohledu na české znění článku 2(7) Charty se tato věta nezdá být příliš přesvědčivá,

A opravdu, v tomto smyslu – tedy, že článek 2(7) ve výrazu „zasahovat“ obsahuje právě odraz obecného zákazu vměšování – je ustanovení někdy chápáno<sup>62</sup>.

Například Norman Bentwich a Andrew Martin takto použitý výraz „zasahovat“ chápou; argumentují, že „zasahování (vměšování) má odborný význam v mezinárodním právu“<sup>63</sup> a citují klasickou definici Oppenheimovu, tedy vměšování jako „diktátorské (dictatorial) zasahování jedním státem do záležitostí druhého státu za účelem zachování či změny stávajícího stavu věcí“<sup>64</sup>. V jejich pojetí tak pouhá diskuse nebo šetření nějaké otázky (rozuměj v oblasti vnitřní pravomoci dotčeného státu či států) v OSN není článkem 2(7) zakázána; ba ani „formální doporučení není zasahováním, pokud se nesnaží otázku rozhodnout vůči jedné či více stranám“<sup>65</sup>.

V opozici stojí pohledy některých jiných autorů<sup>66</sup>, kteří chápou onen zakázaný „zásah“ i kupříkladu jako diskusi ve Valném shromáždění či přijímání nezávazných doporučení orgány OSN; jak stručně tvrdí Hans Kelsen: „výrazem ‚zasahovat‘ se může rozumět jakákoli činnost Organizace“<sup>67</sup> a popírá tak možnou totožnost povahy „zasahování“ dle článku 2(7) Charty a zakázaného „zasahování“ mezi státy obsaženého v principu nevměšování.

### 1.5.1 Zásada nevměšování

Sama zásada nevměšování je v mezinárodním právu poměrně kontroverzní otázkou a rozhodně není předmětem této práce snažit se na ni hledat odpověď. Přesto pro zjištění, zda termín „zasahovat“ ve zkoumaném ustanovení Charty může tento význam

---

avšak krátký pohled na znění těchto dvou srovnávaných výrazů v oficiálních jazycích Charty by jí měl vrátit vážnosti: v anglické verzi Charty je použito „to intervene“, stejně jako pro zákaz mezistátního vměšování (the principle of non-intervention), francouzština používá „intervenir“ a „le principe de non-intervention“, španělsky čteme „intervenir“ a „el principio de no intervención“, v ruské variantě pak „вмешательство“ a „принцип невмешательства“. Nadále bude v této práci užíváno výrazů „vměšování“, „zasahování“ a „zásah“ promiskuitně.

<sup>62</sup> Např. McGoldrick, Dominic, „The Principle of Non-Intervention: Human Rights“, in Walbrick, Colin a Lowe, Vaughan (Eds.), *The United Nations and the Principles of International Law*, Routledge, 1994, str. 88-9, (Walbrick a Lowe, 1994). McGoldrick tvrdí, že článek 2(7) odráží obecný (mezistátní) zákaz nevměšování a dále chápe čl. 2(7) jako problematický vzhledem k použití síly státem v rozporu s čl. 2(4); Podobně Zpráva R2P uvádí, že povinnost států nezasahovat do suverenity ostatních států je uvedeno v článku 2(7) Charty (Zpráva „Responsibility to Protect“, 2001, odst. 2.8); Podle Hershe Lauterprachta se zákaz vměšování OSN omezuje jen na silně nátlakovou činnost ohrožující samostatnost státu jakou mohou být zásahy do legislativní (tedy vnitřní) pravomoci státu, zatímco diskuse nad určitou otázkou a vydávání konkrétních doporučení státu v takové věci by spadalo mimo rámec zákazu v článku 2(7) Charty, viz Lauterpracht, Hersch, *International Law and Human Rights*, London, Stevens, 1950, str. 167-169, citován in: Vincent, J.R., *Non-intervention and International Order*, Princeton University Press, 1974, str. 308-9.

<sup>63</sup> Bentwich, Norman a Martin, Andrew, *A Commentary on the Charter of the United Nations*, London, Routledge & Kegan Paun LTD., 1950, str. 17, (Bentwich a Martin, 1950).

<sup>64</sup> Oppenheim, L.F.L., *International Law, 1. díl*, 8. vydání redigované Hershem Lauterpachtem, 1958, str. 305.

<sup>65</sup> Bentwich a Martin, 1950, str. 17.

<sup>66</sup> Např. Gilmour, David R., „The Meaning of ‘Intervene’ within Article 2(7) of the United Nations Charter – An Historical Perspective“, 16 *International & Comparative Law Quarterly*, 1967, (Gilmour, 1967).

<sup>67</sup> Kelsen, 1950, str. 772.

mít, případně v čem se liší, je pro celkové hodnocení článku 2(7) důležité krátce zde tento princip přiblížit.

Povinnost států nevměšovat se do vnitřních záležitostí ostatních států je vlastní modernímu mezinárodnímu právu, jelikož je logickým důsledkem principu svrchované rovnosti<sup>68</sup>. Státy nesmějí zasahovat do sféry, která je mezinárodním právem ponechána volné úpravě jednotlivým státům, vnitřní pravomoci ostatních států<sup>69</sup>.

Návrh deklarace o právech a povinnostech státu z roku 1949 v článku 3 prohlašuje, že „[v]šechny státy mají povinnost zdržet se vměšování do vnitřních či vnějších záležitostí jiných států“<sup>70</sup>. V Deklaraci Valného shromáždění o zásadách mezinárodního práva z roku 1970 je zásada nevměšování mimo jiné pojata takto: „Žádný stát . . . nemá právo vměšovat se, přímo nebo nepřímo, z jakéhokoli důvodu, do vnitřních nebo vnějších záležitostí jiného státu. Proto ozbrojená intervence a všechny další formy zasahování nebo pokusu o ohrožení subjektivity státu nebo jeho politického, ekonomického či kulturního konstituentu (element) jsou porušením mezinárodního práva. Žádný stát nesmí použít či povzbuzovat k použití (encourage the use of) ekonomických, politických nebo jiných druhů opatření k přinucení jiného státu, aby tím dosáhl podřízení jeho svrchovaných práv a zajistil si tím výhodu jakéhokoli druhu.“<sup>71</sup>

Takto vymezená zásada nevměšování působí na první pohled velmi přísně a jisté formulace vyvolávají dokonce pochyby<sup>72</sup>, zda se dá tato pasáž Deklarace chápat skutečně jako odraz tehdejšího mezinárodního práva, či zda se jedná spíše o politické přání *de lege ferenda*<sup>73</sup>. Citována je ale především proto, že Mezinárodní soudní dvůr ve věci *Nikaragua proti Spojeným státům americkým* – jakkoli je ve věci absolutního zákazu opatrnější a je mu bližší přístup založený na zkoumání praxe států a souvisejících norem mezinárodního práva<sup>74</sup> – toto vymezení zásady nevměšování v zásadě a spíše potvrdil<sup>75</sup>.

<sup>68</sup> Brownlie, 2003, str. 288-9. V textu Charty tento zákaz přímo nenalezneme, článek 2(4) zakazuje z možných druhů zasahování pouze hrozbu či užití síly jedním státem proti druhému; zásada nevměšování se ale dá odvodit právě ze zmíněného principu svrchované rovnosti států, který je výslovně zmíněn v článku 2(1) Charty.

<sup>69</sup> Tamtéž, str. 289, Brownlie ještě doplňuje, že tento zákaz platí obecně i pro mezinárodní organizace.

<sup>70</sup> The Draft Declaration on Rights and Duties of States, přijat Komisí pro mezinárodní právo na jejím první zasedání v roce 1949, článek 3.

<sup>71</sup> Valné shromáždění, resoluce A/RES/25/2625, příloha „Deklarace zásad mezinárodního práva o přátelských vztazích a spolupráci mezi státy ve souladu s Chartou OSN“.

<sup>72</sup> Například implikace druhé citované věty z první; dále formulace „z jakéhokoli důvodu“, když i sám MSD ve stejném rozsudku, kde Deklarace užil pro své závěry (Nikaragua, 1986), hovoří o výjimkách z tohoto zákazu; a potom také formulace „pokus o ohrožení“, která je (nejen) v této souvislosti neobyčejně pochybné povahy.

<sup>73</sup> Vaughan Lowe v souvislosti s vyhlašováním takovýchto jednoduše formulovaných principů kritizuje Valné shromáždění za nedostatek zevrubnějšího přístupu, beroucí v potaz další kolidující právní zásady a praxi států, která je s takto definovanou zásadou nevměšování v rozporu (Lowe, Vaughan, „The Principle of Non-Intervention: Use of Force“, in: Walbrick a Lowe, 1994, str. 72-75.)

<sup>74</sup> Soud se na rozdíl od VS připouští možnost výjimek ze zásady nevměšování a sám se pak zabývá některými z možných: intervence v souvislosti s dekolonizačním procesem (odst. 206), humanitární pomoc (odst. 242), intervence na žádost vlády (odst. 246), intervence v rámci protioopatření (odst. 248).

<sup>75</sup> Rozsudek MSD z 27. června 1986 ve věci *Nikaragua proti Spojeným státům americkým (Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua)*, ICJ Reports (1986), str. 96-8, odstavce 202-6, (Nikaragua, 1986).

Jako jednu z oblastí, do které ostatní státy nesmí zasahovat a kde má stát volnost, vidí MSD v právu státu zvolit si své „politické, hospodářské, sociální a kulturní zřízení a formulovat zahraniční politiku“<sup>76</sup>. Nikoli každý zásah do autonomní sféry jiného státu, do jeho vnitřní pravomoci<sup>77</sup>, je protiprávní, Soud zdůrazňuje nutnou přítomnost prvku nátlaku, „který definuje a tvoří vskutku samotnou podstatu zakázaného vměšování...“<sup>78</sup>.

### 1.5.2 Systematický výklad

Prozkoumáním textu článku 2(7) jako celku budeme zřejmě nuceni i z hlediska systematického výkladu dát za pravdu autorům nepovažujícím „zásah“ za pouze onen nátlakový, diktátorský. Pokud bychom totiž chápali termín „zasahovat“ za obsahově totožný s „vměšováním“ mezistátním, celkové vyznění článku by bylo docela zmatečné či přinejmenším nelogické.

Jak bylo řečeno výše, MSD ve věci *Nikaraguy* zakázanému vměšování přiznal dva základní prvky, které musí být přítomny: prvek donucení, nátlaku jako způsobu vměšování a pak vnitřní pravomoc státu jako oblast, která je cílem takového zásahu. A tak pro určení, zda konkrétním projevem činností OSN došlo k porušení zásady v článku 2(7), bychom zvažovali otázku vnitřní pravomoci víceméně dvakrát. Kdybychom interpretovali „zásah“ jinak než ve smyslu povahy projevu, onoho způsobu, jímž OSN provádí svou činnost (a snažili se ho vymezit – byť jen částečně – i obsahem), kladli bychom na orgány OSN jakési dvojí omezení.

Tato úvaha systematického výkladu o nežádoucím dvojitým testu vede k pochybnostem o záměru takto omezení článku 2(7) pro činnost Organizace formulovat. Tyto pochybnosti se dále spíše posílí, pokud přemýšlíme o pravomocech a funkcích orgánů, tak jak je stanovila Charta. Přeci žádný z hlavních orgánů (krom RB samozřejmě), jako je Valné shromáždění, Hospodářská a sociální rada či Generální tajemník OSN nemají dānu pravomoc (politický a morální nátlak nechme stranou) provést akce, které by se mohly rovnat oné mezistátní „diktátorské intervenci,“ co do povahy, ale i reálných prostředků pro její provádění.

Další argumenty pro tuto námi tvrzenou interpretaci lze hledat také v přípravných pracích na textu Charty OSN.

### 1.5.3 Travaux préparatoires

Povaha zásahu byla například diskutována v rámci jednání o podobě článku 10 Charty, který dává Valnému shromáždění mimo jiné právo „jednat o všech otázkách nebo věcech, které patří do rámce této Charty nebo se týkají pravomocí a funkcí touto Chartou stanovených...“. Vyjednávání znění tohoto ustanovení jsou důležitá z toho důvodu, že chápali-li by delegáti sanfranciské konference pojem „zásah“ v článku 2(7) pouze

<sup>76</sup> Tamtéž, odst. 205; podobně se Soud vyjadřuje i v odstavcích 258 a 263 rozsudku.

<sup>77</sup> Tamtéž, srov. odst. 258.

<sup>78</sup> Tamtéž.



jako ono nátlakové, diktátorské zasahování, samotná doporučení či dokonce pouhá diskuse VS o věcech vnitřních pravomoce státu by byla mimo tuto „kompetenční“ debatu, která provázela formulování článku 2(7). Tak tomu však nebylo; jak podrobně dokládá David Gilmour<sup>79</sup>, otázka, zda článek 10 dává Valnému shromáždění pravomoc krom debaty o mezinárodních záležitostech taktéž o věcech spadající do vnitřní pravomoci státu byla živě diskutována.

Z právního hlediska se tedy zdá, že argumentace směřující k použití současné definice mezistátního vměšování z hlediska oblasti, kterou svým zásahem v cílovém státě narušují, pro „zasahování“ dle článku 2(7) není příliš přesvědčivá.

## 1.6 Závěr aneb na co se článek 2(7) vlastně vztahuje?

Dle výše uvedeného lze uzavřít, že slovo zásah/zasahuje v článku 2(7) znamená prakticky jakoukoli činnost OSN schopnou se dotknout vnitřní pravomoci státu, tedy například diskuse, přijímání obecných i na konkrétní stát namířených resolucí, doporučení atd. Aby ale takový zásah byl zakázán článkem 2(7), musí směřovat do oblasti vnitřní pravomoci státu. Vyjímá-li mezinárodní právo nějakou otázku z vnitřní pravomoci státu, nemůže se tento bránit s poukazem na článek 2(7) Charty proti činnosti OSN v této oblasti.

Je nutné také upozornit na skutečnost, na kterou se mnohdy zapomíná, že uvedené platí samozřejmě pouze za předpokladu, že zasahující orgán má v dané oblasti mimo vnitřní pravomoc státu svou pravomoc a věcnou působnost danou mu Chartou. Přes rozsáhlé pole působnosti (cíle a principy OSN a především pak kapitoly IX a XI Charty), ne vše, co dle mezinárodního práva nepatří do „vnitřní pravomoci“, dává automaticky právo každému orgánu OSN zabývat se tím.

Ačkoli je tento postřeh z teoretického pohledu zcela na místě, co se věcné působnosti týče, je vzhledem k dalekosáhlým cílům a funkcím OSN tato námitka v praxi těžko použitelná; zůstává však relevantní minimálně co se týče rozdílných pravomoci a funkcí jednotlivých hlavních či pomocných orgánů OSN.

Pokud jde o vztah článku 2(7) a závazků ukládaných samotnou Chartou, není důvod chápat je odlišně od jiných mezinárodních závazků. Pokud Charta – jako mezinárodní smlouva – ukládá jasné povinnosti v oblasti do té doby patřící do vnitřní pravomoci budoucích členských států, její ratifikací tyto oblasti oblast vnitřní pravomoci opouštějí.

Tento závěr potvrzují i přípravné práce na textu Charty: v diskusích o pravomoci Valného shromáždění diskutovat otázky, které „patří do rámce této Charty (within the scope of the Charter) ...“<sup>80</sup>, se opakovaně potvrzuje ústy delegace připravující text článku 10, že článek 2(7) limituje veškeré pravomoci, kterými jsou jakýmikoli jinými články obdařeny orgány OSN<sup>81</sup>. Zpravodaj 3. výboru II. komise, která se zabývala mimo jiné mezinárodní ekonomickou a sociální spoluprací (tedy dnešní kapitola IX,

<sup>79</sup> Gilmour, 1967, str. 337-346.

<sup>80</sup> Článek 10, Charta OSN.

<sup>81</sup> Gilmour, 1967, str.342-3.

X) ve své zprávě uvádí přijaté stanovisko výboru, kde členové prohlašují, že žádné ustanovení v tehdejší kapitole IX „se nemůže vykládat tak, že by *dávalo pravomoc* Organizaci zasahovat do vnitřních záležitostí členských států“ (zvýraznění kurzívou přidáno)<sup>82</sup>.

Dá se tedy argumentovat, že článek 2(7) má omezit a omezuje výslovná oprávnění jednotlivých orgánů obsažená v Chartě. Vykládat toto šířeji, ve smyslu zahrnujícím i rušení dopadů všech ustanovení Charty OSN na limity dané článkem 2(7), zřejmě nemá oporu ani v textu článku 2(7)<sup>83</sup> vykládaném v kontextu celé Charty, ani v citovaných přípravných pracích.

Z takového pozorování pak lze učinit závěr, že totiž ukládají-li některá ustanovení Charty členským státům povinnosti a vyjímají-li se tím tak tyto Chartou upravené záležitosti z okruhu oněch „věcí podstatně patřících do vnitřní pravomoci“ států, není pro činnost OSN dotýkající se těchto záležitostí zákaz zasahování v článku 2(7) aplikovatelný.

Nikdo z výše uvedených vykladačů článku 2(7) ostatně nikdy nezpochybnil skutečnost, že se toto omezení zásahu – jak vyplývá z textu ustanovení – vztahuje pouze na „věci podstatně patřící do vnitřní pravomoci“ států. Pokud tedy pro nějaký stát existují mezinárodní závazky v dané otázce (bez ohledu na jejich právní pramen), nemůže se zásahem orgánu OSN dotčený stát úspěšně odvolávat na článek 2(7) Charty.

V další kapitole, věnované mezinárodní ochraně lidských práv, se zaměříme především na ustanovení Charty v této oblasti. V odkazu na výklad k článku 2(7) se podíváme především na to, zda některé články mohou zakládat státům povinnosti v oblasti lidských práv a tak omezovat již od přijetí Charty rozsah vnitřní pravomoci států v této oblasti.

---

<sup>82</sup> Kelsen, 1951, str. 773-4, pozn. pod čarou č. 7; srov. znění článku 2(7) Charty: „Žádné ustanovení této Charty tak nedává *právo* [rozuměj pravomoc] zasahovat . . .“ (zvýraznění kurzívou přidáno).

<sup>83</sup> Jde především o termín „nedává . . . právo“; v angličtině opisováno jako „authorize“, ve francouzštině „autoriser“, španělsky „autorizar“, rusky pak „не дает . . . права“.

## Kapitola 2

# Lidsko-právní závazky členských států OSN

### 2.1 Úvod

Řekli jsme, že článek 2(7) se vztahuje pouze na oblasti, které nejsou upraveny mezinárodním právem, nyní se podíváme právě na tuto úpravu v zásadní oblasti této diplomové práce – v mezinárodněprávní ochraně lidských práv.

I proto, že OSN v nemalém počtu případů<sup>84</sup> reagovala (bez použití donucovacích opatření) na porušování lidských práv již od prvních let svého fungování, podíváme se v této a následující kapitole nyní na právní základ pro „měkkou“ humanitární intervenci OSN. Jelikož nebýt článku 2(7) Charty, nebylo by – vzhledem k níže citovaným pravomocem a působnosti OSN – pochyb o legalitě zásahů OSN v oblasti lidských práv, zaměříme se především na otázku rozsahu právní úpravy lidsko-právních závazků států. Jinými slovy, zda a do jaké míry upravovalo mezinárodní právo problematiku lidských práv v raném období po přijetí Charty OSN. Pokud bychom zjistili, že v období mezi ratifikací Charty a vstupem mezinárodních paktů o lidských právech z roku 1966 v platnost nechávalo mezinárodní právo státům volnou ruku, co se úpravy jejich vztahu k osobám v jejich pravomoci týče, vyvstaly by otázky legality některých „měkkých“ intervencí minimálně v tomto období.

A naopak, dokáže-li následující výklad, že orgány OSN mohly „měkkou“ humanitární intervenci provádět díky ustanovením v Chartě již v roce 1945, nebude se práce dále muset podrobněji zabývat následujícím vývojem v oblasti kodifikace lidských práv

---

<sup>84</sup> Valné shromáždění se například v první dekádě své existence opakovaně zabývalo diskriminačním zacházením s občany indického původu v Jihoafrické unii, a to i v resolucích Valného shromáždění 44(I), 265(III), 395(V), 511(VI), 615(VII), 719(VIII), 816(IX) a 919(X); dále řešilo obvinění týkající se dodržování lidských práv v Bulharsku, Maďarsku a Rumunsku, např. v resoluci VS 272(III), 294(IV) a 385(V); Valné shromáždění se také věnovalo porušování lidských práv spočívající v opatřeních SSSR bránících manželkám zahraničních občanů opustit Sovětský svaz s cílem žít s manželem v zahraničí, VS zde přijalo resoluci 285(III); Jihoafrickou unií se Valné shromáždění zabývalo i obecněji v souvislosti s rasovou politikou apartheidu v resoluci 616 (VII), která mimo jiné zřizuje pro Jihoafrickou unii zvláštní vyšetřovací komisi, a následně v resolucích 721(VIII), 820(IX) a 917(X). K těmto zásahům OSN blíže viz případové studie v UN Repertory of Practice (1945-54) k článku 2(7) a jeho první Doplnkový svazek (Supplementary Volume) pro období 1954-55.

na mezinárodní úrovni ani například diskusemi členů OSN ve Valném shromáždění o možnosti či nemožnosti OSN na závažná porušování lidských práv reagovat.

Proto tedy začněme u Charty OSN a v následujících odstavcích uvažujme právní stav v polovině 20. století, respektive zkoumejme relevantní ustanovení Charty.

## 2.2 Charta OSN

Text Charty OSN určitá ustanovení týkající se ochrany lidských práv obsahuje; v preambuli Charty je potvrzena „víra v základní lidská práva, v důstojnost a hodnotu lidské osobnosti, rovná práva mužů i žen a národů velkých i malých“, jedním z cílů Organizace má být mezinárodní spolupráce dosahovaná mimo jiné „podporováním a posilováním úcty k lidským právům a základním svobodám pro všechny bez rozdílu rasy, pohlaví, jazyka nebo náboženství“<sup>85</sup>, dle článků 10 a 13 je Valné shromáždění oprávněno jednat a činit doporučení o všech otázkách, které patří do rámce Charty OSN a konkrétně pak „dávát podnět ke studiu a činit doporučení, jejichž cílem je ... usnadňovat uskutečňování lidských práv a základních svobod pro všechny ...“<sup>86</sup>, ustanovení **článku 22** dále umožňuje VS pro výkon těchto svých funkcí zřídit pomocné orgány<sup>87</sup>. Dle článku 55 Charty má OSN podporovat mimo jiné „obecnou úctu (respect) k lidským právům a základním svobodám pro všechny bez rozdílu ... a jejich zachovávání (observance)“<sup>88</sup> a v článku 56 se členské státy „zavazují, že budou společně i jednotlivě jednat v součinnosti s Organizací, aby bylo dosaženo cílů stanovených v článku 55“. Článek 62 a 68 Charty pak dává Hospodářské a sociální radě OSN pravomoc činit doporučení k podpoře a zachovávání lidských práv<sup>89</sup> jakož i pravomoc zřídit „komisi ... pro podporování lidských práv“<sup>90</sup>.

Klíčová otázka týkající se těchto ustanovení Charty je, zda mohou být chápána jako stanovící závazky členským státům v oblasti dodržování lidských práv. Pokud ano, pak tato ustanovení znemožní členským státům bránit se výhradou v článku 2(7) Charty v případě, že například Valné shromáždění nebo Rada pro lidská práva bude přijímat nezávaznou resoluci, která se týká porušování lidských práv v takovém státě. Takový závazek by musel ukládat členským státům zřetelnou povinnost, která omezuje jejich volnost v oblasti úpravy základního vztahu států a osob v jejich jurisdikci jakož i v uskutečňování práv (respektive pravomocí) a povinností z takového vztahu vyplývajících.

Na první pohled se zdá, že lidská práva jsou v Chartě zmíněna jen okrajově, bez přesnějšího vymezení, Charta neobsahuje onen katalog lidských práv, který by vyčetl

<sup>85</sup> Článek 1, odstavec 3 Charty OSN.

<sup>86</sup> Článek 13, odstavec 1, písm. b) Charty OSN.

<sup>87</sup> Na základě článku 22 Charty vznikl například dnes hlavní orgán OSN pro oblast ochrany lidských práv, Rada pro lidská práva (viz resoluci Valného shromáždění z 3. dubna 2006, UN Doc. A/RES/60/251).

<sup>88</sup> Článek 55, písm. c) Charty OSN.

<sup>89</sup> Článek 62, odstavec 2 Charty OSN.

<sup>90</sup> Článek 68 Charty OSN, na jehož základě byla 10. prosince 1946 Hospodářskou a sociální radou zřízena Komise pro lidská práva fungující mezi léty 1947-2006.

povinnosti členských států vůči jejich občanům. Z přípravných prací se ukazuje nejen, že nepřijmout společně s Chartou výčet lidských práv byl záměr<sup>91</sup>, ale i skutečnost, že žádný z návrhů, které směřovaly k včlenění silnějších záruk ochrany lidských práv, ať již státy či OSN samou, přijat nebyl<sup>92</sup>.

A tak jako jediné hmotné lidské právo zmíněné v textu, které by se dalo vidět ve výše citovaných ustanoveních Charty zakazujících diskriminaci, je právo každého na rovné zacházení<sup>93</sup>. O jeho významu bude pojednáno později.

Pro hodnocení „zásahů“ orgánů OSN v oblasti lidských práv v prvních letech fungování OSN bude ale nejprve dobré zjistit, zda se nedá dovodit určitá povinnost již ze samotného textu Charty. Nejbližší k možné povinnosti mají nepochybně články 55 a 56, citované výše.

Jak píše Philip Alston a Bruno Simma, „smluvní strany Charty, které se v dobré víře zavázaly k smluvním povinnostem respektovat ‚lidská práva‘, jsou následně vázány přijmout, pro účely interpretace svých smluvních závazků, vymezení ‚lidských práv‘, které se v průběhu času vyvinulo na základě prakticky jednomyslné praxe příslušných orgánů OSN“<sup>94</sup>. Ačkoli autoři zmiňují současný stav, i pro počáteční stav v roce 1945 to podstatně platí stejně: státy by porušily nejen zásadu dobré víry<sup>95</sup>, ale zřejmě i výslovný závazek v článku 56 (ve spojitosti s článkem 55), kdyby vytvářely obstrukce při prosazování úcty (respect), zachovávání (observance) a uskutečňování lidských práv<sup>96</sup>.

Máme-li povinnost konstruktivně spolupracovat s Organizací při prosazování cílů (byť takto neurčitě formulovaných) v oblasti lidských práv, otázka se stáčí na možné podoby realizace takové podpory a prosazování.

Je správné trvat na tom, že Charta nejen formulovala obecné cíle, ale předpokládala i cestu k jejich konkrétnímu naplnění. Jinak vzato, otázka by přímo mohla znít, zda by se vůbec dal chápat konečný cíl předpokládaný ustanoveními o úkolech a spolupráci v oblasti lidských práv v Chartě – nejen s ohledem na záměr autorů Charty<sup>97</sup> a jeho ná-

<sup>91</sup> Antonio Cassese píše, že již v roce 1944 byla myšlenka připravovat zároveň text Charty a zároveň katalog lidských práv se ukázala neproveditelnou a USA se v návrzích omezily na přiznání určité pravomoci Valnému shromáždění v tomto směru, tyto návrhy lehce pozměněny našly svou podobu v ustanovené dnešního článku 13 (1), písm. b) Charty (Antonio Cassese, in: Alston, Philip, *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, Clarendon Press, Oxford, 1992, str. 25, (Alston, 1992)).

<sup>92</sup> Senát Spojených států amerických, *Review of the United Nations Charter, Compilation of Staff Studies Prepared for the Use of the Subcommittee on the United Nations Charter of the Committee on Foreign Relations*, Greenwood Press, 1995, str. 311.

<sup>93</sup> Viz články 1(3), 13, 55, 56, 62(2) a 76 Charty OSN.

<sup>94</sup> Alston, Philip a Simma, Bruno, „The Sources of Human Rights Law: Custom, Jus Cogens, and General Principles“, 12 *Australian Yearbook of International Law*, 1988-89, str. 101 (Alston a Simma, 1988-89).

<sup>95</sup> A to v tomto směru v několika relevantních rovinách: jako obecnou zásadu právní, jako jednu ze zásad, kterou výslovně stanoví Charta v článku 2(2) i jako zásadu interpretace smluv dle obvyčejového práva, respektive čl. 31(1) Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969.

<sup>96</sup> Rüdiger Wolfrum, in: Simma, 2002, str. 942, autor říká, že ze slov „v součinnosti s Organizací“ v článku 56 se dá vyvodit povinnost pro státy, povinnost konstruktivně spolupracovat s OSN, „mařící politiky jsou tak vyloučeny“ (MN 3); o povinnosti členských států zdržet se obstrukcí a spolupracovat v dobré víře podobně i Goodrich, Hambro a Simons, 1969, str. 381.

<sup>97</sup> K chápání obsahu „lidských práv“ v roce 1945 viz níže. Pokud jde o nezpracování hmotných lidských práv při přípravách Charty, je nutné podotknout, že zde šlo pouze o politické rozhodnutí –

sledné uskutečňování například Komisí pro lidská práva<sup>98</sup> – jinak nežli jako skutečná právní realizace lidských práv (tedy naplnění cíle OSN jinak než v podobě zaručení skutečných práv všech lidí bez rozdílu rasy, pohlaví, jazyka atd.).

Tato práce se nesnaží tvrdit, že by snad z Charty povinnost tato práva zaručit vyplývala, nikoli, snaha je poukázat na nevyhnutelnost výsledku jednou nastaveného procesu a jeho rámce, spočívajícího na jedné straně v plnění funkcí a cílů OSN jejími orgány a na druhé straně v plnění závazku uvedeného v článku 56 a spolupráci v dobré víře při plnění základního cíle OSN v oblasti lidských práv členskými státy.

Dá se zřejmě argumentovat, že určité minimum ochrany lidských práv, bránící před jejich rozsáhlým a flagrantním porušováním, je obsaženo v závazku výše uvedené konstruktivní spolupráce. Nebo jinými slovy: dá se snad závažné porušování lidských práv považovat za jsoucí v souladu nebo dokonce za aktivní plnění závazku článku 56, tedy napomáhat Organizaci v procesu, na jehož konci mají být takovéto praktiky zcela vymýceny, a v jehož průběhu státům smluvně zakázány?

Jak již zaznělo i na konferenci v San Francisku: „... zajištění a ochrana ... základních práv je předně záležitostí (concern) každého státu. Pokud jsou ale taková práva a svobody těžce zneuctěny tak, že vytvářejí situaci, která ohrožuje mír nebo *maří provádění ustanovení Charty*, potom přestávají být výhradně záležitostmi každého státu“ (zvýraznění kurzívou přidáno)<sup>99</sup>.

Jakkoli se nesmí takové prohlášení přeceňovat (viz například použitý pojem „záležitost“), může přesto jen podpořit naši domněnku, že záměrem autorů Charty zřejmě nebylo nechat státům naprosto volnou ruku v oblasti, která jednoznačně vyžaduje určitý stupeň mezinárodní spolupráce při „provádění“ příslušných ustanovení Charty. Jinými slovy závazek v oblasti této spolupráce do míry, do jaké byl tento záměr nako- nec vtisknut do podoby závazku v člancích 56 a 55<sup>100</sup>, není již nadále ve vnitřní pravo-

---

navíc ovlivněné nedostatkem času (srov. Riedel, in: Simma, 2002, str. 920) – zda závazný či nezávazný katalog bude obsažen již v textu Charty nebo se na něm začne pracovat co nejdříve posléze.

<sup>98</sup> Komise pro lidská práva byla zřízena v roce 1946 s úkolem sděleným Valným shromážděním vypracovat tzv. „Mezinárodní listinu (bill) lidských práv“. Komise pracovala od roku 1947 souběžně na nezávazné deklaraci i na návrhu závazného paktu; poté co VS vrátilo návrh paktu k dopracování, pouze Všeobecná deklarace byla poslána do III. výboru VS a následně schválena plénem 10. prosince 1948. Pakty o lidských právech byly dány k ratifikaci v roce 1966 a v účinnost vstoupily oba krátce po sobě v roce 1976 (blíže např. Riedel, in: Simma, 2002, str. 924-7, nebo Steiner, Henry J., Alston, Philip a Goodman, Ryan, *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, Oxford University Press, 2007, str. 135-7, (Steiner, Alston a Goodman, 2007).

<sup>99</sup> Doc. 723, I/1/A/19, 6 U.N.C.I.O. 705, citováno in: Alston, 1992, str. 28.

<sup>100</sup> K povaze článku 55 se nepřímo vyjádřil i Mezinárodní soudní dvůr, když v roce 1950 vydal poradní posudek ve věci *Výkladu mírových smluv s Bulharskem, Maďarskem a Rumunskem*. Jak píše Theodor Meron, poté co Soud poukázal na skutečnost, že Valné shromáždění založilo svůj „zásah“ na článku 55 Charty MSD řekl, že „výklad výrazů smlouvy ... nemůže být považován za otázku podstatně patřící do vnitřní pravomoci státu. Jde o otázku mezinárodního práva, které, ze samotné své podstaty, spadá do pravomoci Soudu“ (Poradní posudek MSD ve věci *Výkladu mírových smluv (Interpretation of Peace Treaties)* z 30. března 1950, str. 70-1, citován in: Meron, Theodor, *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law*, Clarendon Press, Oxford, 1989). S odkazem na předcházející část této práce tak můžeme konstatovat, že MSD zde mimo jiné potvrdil ve vztahu mezinárodní smlouvy a vnitřní pravomoci, že preferuje klasický výklad podaný Stálým dvorem mezinárodní spravedlnosti ve věci *Nationality Decrees* (Georg Nolte, in: Simma, 2002, str. 159).

moci státu; jeho zásadní porušení v podobě závažného porušování lidských práv může představovat nepovolenou obstrukci a případné „zásahy“ orgánů OSN nebudou tak v rozporu s článkem 2(7).

## 2.3 Protidiskriminační ustanovení

Krom této spíše obecné povinnosti, týkající se jen těch nejvážnějších prohřešků, se někdy uvádí, že výše zmíněné, jediné hmotné právo v Chartě - právo na rovné zacházení<sup>101</sup> - ukládá přímo ratifikací Charty členským státům odpovídající povinnost vůči osobám v jejich pravomoci.

Rüdiger Wolfrum vykládá závazek v článku 56 na cíle článku 55(c) Charty takto: „[a]čkoli „obecná úcta [a zachování] lidských práv a základních svobod“ jsou formulovány jako cíl, další slova „bez rozdílu rasy, pohlaví, jazyka nebo náboženství“ již vymezují *pevně stanovenou* (fixed) a přímo vykonatelnou právní povinnost“ (zvýraznění kurzívou přidáno)<sup>102</sup>. Podobně Eibe Riedel ve stejném komentáři k Chartě souhlasí s přímou aplikovatelností zákazu diskriminace bez nutnosti další implementace<sup>103</sup>.

V této části práce nám jde spíše o ony „(pevně) stanovené . . . právní povinnosti“ než o otázku jejich přímé vykonatelnosti, nicméně pro naše hledání možných povinností členských států daných Chartou má přímá vykonatelnost svůj značný význam v tom smyslu, že může existovat jen s jasnou právní povinností státu, závazkem mezinárodní smlouvy.

Vzhledem k řečenému i s odkazem na text příslušných ustanovení Charty samých, vlastně není nijak těžké vidět povinnost států zajistit rovné zacházení jako dostatečně jasně formulovanou, problém však nutno hledat jinde – to u reálného dopadu, respektive možnosti praktického použití těchto ustanovení v Chartě.

Charta totiž hovoří pouze o zákazu diskriminace v oblasti výkonu *lidských* nikoli jakýchkoli práv<sup>104</sup>; proto povinnosti státu spočívající v zákazu diskriminace má smysl, jen pokud jsou i jiná lidská práva smluvně či jinak zaručena, což není případ Charty OSN.

Tudíž jediná možnost, jak se zdá, kterak argumentovat, že již od počátku fungování Organizace je možné shledat porušení tohoto hmotného práva v Chartě ze strany nějakého státu, je zřejmě trochu krkolomnější konstrukce týkající se výkladu obsahu pojmu „lidská práva (a základní svobody)“ v Chartě, ze které by plynulo, že jistý obsah

<sup>101</sup> Viz články 1(3), 13, 55, 56, 62(2) a 76 Charty OSN.

<sup>102</sup> Rüdiger Wolfrum, in: Simma, 2002, str. 943.

<sup>103</sup> Eibe Riedel, in: Simma, 2002, str. 923.

<sup>104</sup> Charta v tomto není výjimkou, naopak, takto jsou postaveny antidiskriminační zásady v např. v Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech (čl.2, odst. 2), v Mezinárodní úmluvě o odstranění všech forem rasové diskriminace (čl. 1, odst. 1) i v Úmluvě o odstranění všech forem diskriminace žen z roku 1979 (čl. 1). Výjimkou je naopak široce pojatý článek 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, který zákaz diskriminace nevztahuje pouze na lidská práva a Výbor pro lidská práva tak může, a také tak činí, shledávat porušení Paktu i kvůli nerovnému zacházení v „obyčejných“ právních vztazích vnitrostátního práva smluvních stran Paktu.

existuje. Pokud by totiž skutečně sousloví „lidská práva“ nemělo při přijímání Charty žádný hmotný obsah, ustanovení zakazující diskriminaci by byla těžko aplikovatelná.

Ona konstrukce pracuje s domněnkou, že alespoň nějaký minimální obsah, i když nevyčtený, musel být při psaní textu a závazků v této oblasti Charty logicky přítomen. Chápeme-li koncept „lidských práv“ ve srovnání s občanskými právy jako spíše novodobou záležitost 20. století, s tím, že druhý jmenovaný je víceméně podmnožinou prvního, pak lze po téměř dvoustoletém politickém, demokratizujícím vývoji v Evropě a v Severní Americe, spojeném právě se slavnostními deklaratorními i závaznými formulacemi občanských práv stěží hovořit o prázdném pojmu. Navíc vyjádření lidských práv v Chartě bylo založeno i na známé řeči F. D. Roosevelta o tzv. „čtyřech svobodách“<sup>105</sup>.

Doplňme dále, že od července 1946 probíhá Pařížská mírová konference, na které se mimo jiné vyjednává text mírových dohod s Itálií, Bulharskem, Maďarskem, Rumunskem a Finskem, ve kterém ustanovení o povinnosti dodržovat lidská práva získává svůj obsah, když například ve smlouvě s Itálií stanoví povinnosti „učinit všechna potřebná opatření k tomu, aby zajistila ... užívání *lidských* práv a základních svobod, čítajíc v to svobodu projevu, tisku a publikace, [svobodu] náboženského vyznání, politického smýšlení a veřejného shromažďování (public meeting) všem osobám ... bez rozdílu rasy, pohlaví, jazyka či náboženství...“<sup>106</sup>. V následujícím roce po uzavření mírových dohod pak další nepřímý doklad nutno hledat ve Všeobecné deklaraci lidských práv. Totiž jakkoli bylo tedy v roce 1945 vyjednávání o podobě zamýšleného katalogu lidských práv věcí budoucnosti, opravdu není náhodou, že mnoho z tradičních občanských a politických práv se ve Všeobecné deklaraci díky širokému konsensu států objevilo (viz její články 3-16 a 18-21).

I když by se s touto nepřímou argumentací dalo polemizovat, je nutné říci, že protichůdná a extrémní pozice, tvrdící naopak, že v Chartě hmotná práva definována *nejdou* a tak je nelze bez dalšího souhlasu států zpětně „naplnit“ obsahem, by nutně vedla k odmítnutí jakékoli „zpětné“ interpretace a definování náplně pojmu „lidských práv“, a to nejen v podobě nezávazné Všeobecné deklarace, ale ostatně i všech lidsko-právních smluv. Tvrdila by vlastně, že státy, které daly souhlas v roce 1945 s pojmem „lidská práva a základní svobody“ (ať již chápaných jako jsoucí bez obsahu nebo s odlišným obsahem než následnými smlouvami vyjádřeným) nesmí být bez svého souhlasu vázány následnou konkretizací, kterou lidsko-právní smlouvy přinášejí, a ustanovení Charty jim tak ani po 60 letech své existence neukládají žádné povinnosti, žádné závazky v oblasti lidských práv.

Střední a těžko zpochybnitelnou pozicí tak zůstává minimálně tvrzení, že ačkoli skutečně bez dalších lidských práv je těžké aplikovat právo na rovné zacházení v Chartě a taktéž je těžké ze stavu myslí autorů Charty dedukovat obsah tak složitého pojmu (zvláště má-li na této dedukci do značné míry záviset konečná odpověď), dá se navázat na předešlý výklad dokládající minimální závazek států v podobě zákazu systema-

<sup>105</sup> Eibe Riedel, in: Simma, 2002, str. 919.

<sup>106</sup> Článek 15 Mírové smlouvy s Itálií, blíže k ustanovení i u dalších států viz Milanović, Marko, „From Compromise to Principle: Clarifying the Concept of State Jurisdiction in Human Rights Treaties“, *Human Rights Law Review*, 2008, (Milanović, 2008).



tických a závažných porušování lidských práv a říci, že ve spojitosti s ním může být aplikován i zákaz diskriminace a nepochybně učinit prohřešek dotyčného státu ještě závažnějším. Jak formuluje Ian Brownlie: „ačkoli může být diskutabilní, zda mohou být státy volány k odpovědnosti za každé údajné porušení spíše obecných ustanovení, není moc pochyb o tom, že na základě Charty existuje odpovědnost za podstatná (substantial) porušení těchto ustanovení...“<sup>107</sup>, to platí, dle Brownlieho, především je-li porušování namířené *proti skupině obyvatel* nebo je-li systematického rázu<sup>108</sup>.

I z velmi omezeného počtu obecně formulovaných článků Charty týkající se lidských práv se tedy zdá, že přeci jen lze vyvodit jisté závazky, které omezují chování členských států v této oblasti; do míry těchto závazků není jimi upravené chování nadále ve vnitřní pravomoci státu a nepodléhá tak zásadě článku 2(7) Charty. Tento stav je dán samotnou Chartou a tak můžeme již nyní říci, že právní základ pro „měkkou“ humanitární intervenci existoval již v roce 1945.

Toto lze prohlásit v podstatě bez nutnosti zkoumání dalšího vývoje v oblasti kodifikace lidských práv mezinárodními smlouvami, a především bez ohledu na subjektivní vnímání pravomocí OSN státy projevované například na půdě Valného shromáždění. Přesto je dobré nezastavit se v roce 1945 a stručně se podívat na další vývoj mezinárodněprávních závazků států v oblasti lidských práv.

## 2.4 Mezinárodní lidsko-právní smlouvy

Přestože se od počátku činnosti OSN pracovalo na přípravě mnoha speciálních smluv, které můžeme chápat jako lidsko-právní<sup>109</sup>, závazný právní nástroj upravující komplexně lidská práva uvedená Všeobecnou deklarací lidských práv v roce 1948, a tak potažmo i v závazné rovině definující a rozvádějící ustanovení o lidských právech v Chartě, přichází až v roce 1966 v podobě Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. V platnost – a to přirozeně jen pro smluvní strany – pak oba Pakty vstupují až v roce 1976, tedy téměř po 31 letech od přijetí Charty OSN. Pakty jsou následovány dalšími speciálními lidsko-právními smlouvami, které dále rozvádějí a konkretizují závazky ve specifických oblastech, kde mezinárodní společenství cítilo potřebu tak učinit<sup>110</sup>.

<sup>107</sup> Brownlie, 2003, str. 532; shodně Eibe Riedel, in: Simma, 2002, str. 923.

<sup>108</sup> Brownlie. 2003, str. 532.

<sup>109</sup> V prvních letech fungování OSN byly vypracována např. Úmluva o prosituci (platná od roku 1951), Úmluva o právním postavení uprchlíků (platná od roku 1954), Úmluva o politických právech žen (platná od roku 1954) či Úmluva o postavení osob bez státní příslušnosti (z 28. září 1954, v platnost však vešla až v roce 1960), viz blíže Review of the UN Charter, 1955, str. 318.

<sup>110</sup> Z nejdůležitějších celosvětových úmluv jmenujme např. Mezinárodní úmluvu o odstranění všech forem rasové diskriminace (přijata již před zmiňovanými Pakty, platná až od roku 1969), Úmluvu o odstranění všech forem diskriminace žen roku 1979, Úmluvu o zákazu mučení a jiného nelidského a ponižujícího zacházení a trestání z roku 1984, Úmluvu o právech dítěte z roku 1989, Mezinárodní úmluvu o ochraně práv všech migrujících pracovníků a jejich rodinných příslušníků z roku 1990 či Úmluvu o právech osob s postižením z roku 2006.

Nedá se ani opominout paralelní a se smluvním se navzájem ovlivňující vývoj ochrany „lidských práv“ v mezinárodním obyčejovém právu. Pro potřeby této práce není nutné zacházet do debat mezi zastánci široce pojatého výčtu lidských práv majícího dle nich povahu mezinárodního obyčeje<sup>111</sup> a zastánci tradiční teorie obyčejového práva spojené s opatrnějšími závěry v přisuzování obyčejové povahy tolika lidským právům<sup>112</sup>. Dvě relevantní poznámky však učinit lze.

Zprvée, panuje shoda, že minimálně určité základní principy lidských práv jsou součástí mezinárodního obyčejového práva či obecného mezinárodního práva<sup>113</sup>. Mezinárodní soudní dvůr se k těmto druhům závazků vyjádřil v několika svých rozsudcích a poradních posudcích<sup>114</sup>. Zadruhé, pokud jde o „měkké“ zásahy OSN při závažném porušování lidských práv, i při přísném držení se tradičních pravidel formování obyčeje, praxe států a orgánů OSN ukotvila normu dovolující orgánům OSN různými svými postupy reagovat. Simma a Alston toto dokládají například ustálenou praxí států, které neprotestují a podřizují se proceduře 1503 Komise (nyní Rady, která zvláštní procedury přejala) pro lidská práva, a která tak opakovaně vyslovují souhlas s pravomocí Komise v případech závažného porušování lidských práv<sup>115</sup>.

<sup>111</sup> Philip Alston a Bruno Simma kupříkladu citují autory (např. Humphrey, Ramcharan, McDouglas či D'Amato) zastávající názor, že v podstatě celý korpus mezinárodního práva lidských práv, resp. jádro Všeobecné deklarace má dnes být již považováno za součást obyčejového práva jako celek (Alston a Simma, 1988-89, str. 84-5, pozn. pod čarou č. 6); Alexander Orakhelashvili dokonce uvažuje o možnosti, že všechna lidská práva – zdá se, že bez ohledu na právní pramen – by mohla mít povahu kogentní normy, říká že „argument, že všechna lidská práva jsou kogentní [povahy] není neopodstatněný... relevantní kritérium [pro určení, zda dané právo je součástí *ius cogens*] je, zda nějaké právo chrání zájmy [mezinárodního] společenství na rozdíl od zájmu jednotlivého státu: z tohoto pohledu by zřejmě všechna lidská práva byla kogentní [povahy]“, viz Orakhelashvili, Alexander, „The Impact of Peremptory Norms on the Interpretation and Application of United Nations Security Council Resolutions“, 16 *European Journal of International Law*, 2005, str. 66, (Orakhelashvili, 2005).

<sup>112</sup> Blíže viz Alston a Simma, 1988-89.

<sup>113</sup> Brownlie, 2003, str. 537.

<sup>114</sup> Například v věci *Korfského průlivu* zmiňuje MSD „základní ohled na lidskost (elementary consideration of humanity)“ jako obecnou a uznávanou právní zásadu (rozsudek MSD z 9. dubna 1949 ve věci *Corfu Channel*, ICJ Reports (1949), str. 22; v posudku týkajícího se *Výhrad k Úmluvě o genocidě* z roku 1951 prohlásil, že „zásady na nichž stojí (underlying) Úmluva jsou zásadami uznanými civilizovanými národy jako pro státy závazné, a to i bez smluvního závazku.“ (poradní posudek MSD z 28. května 1951 ve věci *Reservation to the Convention on Genocide*, ICJ Reports (1951), str. 23); ve věci *Právních následků pokračující přítomnosti Jihoafrické republiky v Namibii* potvrdil MSD závazek plynoucí z Charty dodržovat lidská práva bez rasové diskriminace a prohlásil, že „vytvoření... a prosazování rozlišování, vyloučení, restrikcí a omezení založených výhradně na rase, barvě pleti, rodinném původu (descent) nebo národním či etnickém původu, která představují a odepření základních lidských práv je flagrantním porušením zásad a cílů Charty“ (poradní posudek z 27. června 1971 ve věci *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia notwithstanding Security Council Resolution 276* (1970), ICJ Reports (1971), str. 57, odst. 131, (Namibie, 1971); ve věci *Barcelona Traction* zahrnul Soud do tzv. závazků *erga omnes* i „zásady a normy týkající se základních práv lidské bytosti“ a jako příklady uvedl „ochranu před otroctvím a rasovou diskriminací“ (rozsudek MSD ve věci *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited* z 5. února 1970, ICJ Reports (1970), odst. 33-4); v případě *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* (rozsudek MSD z 24. května 1980, ICJ Reports (1980), odst. 91), mezi výčtem oblastí, kde Írán jednal protiprávně, zmiňuje jako nezákonné i zbavení svobody a vystavení lidských bytostí psychickému nátlaku a strádání, která považuje za jsoucí „zjevně (*manifestly*) neslučitelné se zásadami v [Chartě] jakož i se základními zásadami vyslovenými ve Všeobecné deklaraci lidských práv“ (zvýraznění kurzívou přidáno) To se dá vykládat i tak, že minimálně *zjevná* porušování lidských práv chápe Soud jako protiprávní.

<sup>115</sup> Simma a Alston, 1988-9, str. 98.

## 2.5 Závěr

Co se tedy týče *závažných* porušování lidských práv, která jsou předmětem této práce, Organizace spojených národů skutečně měla již od svého vzniku pravomoc se těmito situacemi v členských státech zabývat. Právní základ vychází z ustanovení dávající pravomoc a působnost jednotlivým orgánům (výše zmíněné články 10, 13(1)(b), 22, 55, 56, 62(2) a 68 Charty OSN<sup>116</sup>) ve spojení s výše uvedenou interpretací článku 2(7) a povinností v oblasti lidských práv v Chartě, v těchto případech znemožňuje, aby byl článek užit jako překážka pro „měkkou“ humanitární intervenci příslušných orgánů OSN.

Avšak stejně jako na počátku fungování Organizace se i dnes musí tyto orgány<sup>117</sup> omezit na nezávazné akty, studie a doporučení, kterými se cílové státy mohou řídit a nebo také nikoli. To je dáno pravomocemi těchto orgánů a tento nedostatek popsán „měkké“ humanitární intervence samozřejmě není nic nového, nicméně s rozvojem mezinárodní ochrany lidských práv spojeným s nebývalým nárůstem závazků států v této oblasti se nemožnost přímého vynucení stala ústřední otázkou. Toto napětí mezi širokým seznamem závazků a nemožností donutit státy k jejich dodržování obecně roste se snižujícím se prahem tolerance k chování států<sup>118</sup> jakož i s každým případem masového porušování lidských práv ve světě.

Jak bylo uvedeno výše, orgán OSN, který má pravomoc užit donucovacích opatření proti státu, je pouze Rada bezpečnosti. A Rada skutečně po skončení studené války<sup>119</sup> ono morálně neúnosné napětí v několika případech uvolňuje. Proti provinilým státům přijímá donucovací opatření především hospodářské povahy a v několika případech vážných humanitárních situací umožňuje i řešení silové.

Z právního hlediska se tak děje resolucemi Rady bezpečnosti přijatými dle kapitoly VII Charty OSN. V následující části práce se pokusíme podívat kriticky na tuto na první pohled zjevnou pravomoc Rady použít donucovací opatření ekonomické a dokonce i vojenské povahy v takovýchto situacích. Tento „první pohled“ zkonfrontujeme s obrazem Rady bezpečnosti jako orgánu OSN bez působnosti v oblasti lidských práv, který obnovuje mezinárodní mír a bezpečnost akcemi povýtce humanitárního účelu; v případech ozbrojených intervencí pak navíc způsobem užití síly, který Charta OSN nepředvídá.

<sup>116</sup> Citované články se týkají pouze pravomocí VS, Hospodářské a sociální rady a jejich pomocných orgánů, otázka možné „měkké“ humanitární intervence Radou bezpečnosti je prozatím úmyslně nezodpovězena. Vrátime se k ní při výkladu v části II, která navazuje na výklad rozšířených pravomocí Rady, se kterými Charta výslovně nepočítala, a tak by na tomto místě ani nešlo – na rozdíl od VS – jednoduše odkázat na konkrétní ustanovení Charty.

<sup>117</sup> Myslí se orgány, jejichž pravomoc je dána výše uvedenými články Charty; o specifických pravomocích Rady bezpečnosti a její roli při různých druzích humanitární intervence OSN bude pojednáno později.

<sup>118</sup> Finnemore, Martha, „Paradoxes in Humanitarian Intervention“, 2000, str. 4-8, dostupné na: [http://www.cgpa.uci.edu/research/working\\_papers/martha\\_finnemore\\_humanitarian\\_intervention.pdf](http://www.cgpa.uci.edu/research/working_papers/martha_finnemore_humanitarian_intervention.pdf).

<sup>119</sup> Termín „studená válka“ je v této práci použit pro nejznámější případ studené války, tedy pro konflikt mezi USA a SSSR přibližně mezi lety 1947-1991.

Následující kapitoly se pokusí najít jasnější odpověď na zmíněné problémy a to podrobnějším rozbohem právního základu, ze kterého mají tzv. „tvrdé“ a ozbrojené humanitární intervence OSN čerpat svoji zákonnost.

## Část II

# **„TVRDÁ“ A OZBROJENÁ HUMANITÁRNÍ INTERVENCE OSN**

## Kapitola 3

### Druhá věta článku 2(7) Charty

Než se vydáme po stopách právních aspektů „tvrdé“ a ozbrojené intervence v kapitole VII Charty, je nutné krátce se zmínit o vztahu této činnosti RB a článku 2(7) Charty, který byl pro nás tak klíčový v případech pojednaných „měkkých“ intervencí OSN.

Druhá věta článku 2(7) zní: „Tato zásada [zákaz zasahování OSN] však nebrání, aby se použilo donucovacích opatření podle kapitoly VII.“ Jinými slovy ustanovení říká, že pokud se Rada bezpečnosti uchýlí k těmto opatřením, může tak učinit i pokud by taková akce zasahovala do věcí „podstatně patřících do vnitřní pravomoci státu“ či států opatřením dotčených.

Jak patrně z citované druhé věty článku, dovolený je jen takový zásah dle kapitoly VII, který je zároveň „donucovacím opatřením“. Ačkoli doslovně interpretováno by tato formulace neměla zahrnovat žádné jiné akty dle kapitoly VII, panuje shoda, že druhá věta článku 2(7) se musí vztahovat na všechna *závazná* rozhodnutí Rady bezpečnosti přijímaná dle kapitoly VII<sup>120</sup>.

Ostatně z přípravných prací na konferenci v San Francisku vyplývá, že takový byl i záměr autorů Charty. Původní návrh omezení účinku článku 2(7) zněl: „tato zásada však nebrání, aby se použila kapitola VIII, sekce B [dnešní kapitola VII Charty]“<sup>121</sup>. Australská delegace se zasazovala o záruku i pro nestálé členy Rady bezpečnosti, kteří by mohli být ohroženi, kdyby se Radě dovolilo zasahovat do věcí jejich vnitřní pravomoci i nezávaznými doporučeními, byť po určení ohrožení míru, porušení míru či útočeného činu; její pozměňovací návrh nakonec uspěl a pozměnil druhou větu článku 2(7) do dnešní podoby<sup>122</sup>.

Co se týče určení Rady bezpečnosti (že došlo k ohrožení či porušení míru nebo k agresii) dle článku 39 Charty, Hans Kelsen na možnost chápat toto určení Rady jako podléhající omezení článku 2(7) říká: „taková interpretace... je stěží představitelná, poněvadž článek 39 opravňuje Radu Bezpečnosti učinit donucovací opatření podle kapitoly VII pouze poté, co určí existenci ohrožení nebo porušení míru... Pokud zásah

<sup>120</sup> Nolte, in: Simma, 2002, str. 169; pro rozlišení závazných a nezávazných aktů viz níže v kapitole 5.1; podobně i Österdahl, Inger, *Threat to the Peace, The interpretation by the Security Council of Article 39 of the UN Charter*, Uppsala, 1998, str. 89-99 (Österdahl, 1998).

<sup>121</sup> Goodrich, Hambro a Simons, 1969, str. 62.

<sup>122</sup> Tamtéž; Nolte, in: Simma, 2002, str. 196.

donucovacími opatřeními... do vnitřní pravomoci je dovolen, pak i [takový] zásah určením [dle článku 39]... musí být dovolen rovněž<sup>123</sup>. Jinými slovy i věc vnitřní pravomoci může představovat teoreticky minimálně ohrožení mezinárodního míru, popřípadě porušení míru či agresi.

Tento názor je ostatně v souladu s výše uvedeným dělítkem pro posuzování výjimky dle druhé věty článku 2(7), tedy s kritériem závaznosti aktu Rady, jelikož ono určení má pro státy *závaznou* povahu, a to i v případě, že po něm nenásledují donucovací opatření předpokládaná v kapitole VII<sup>124</sup>. Přesto se objevují názory odlišné.

Inger Österdahlová kupříkladu píše, že vztah článku 39 a 2(7), se nemá interpretovat pouze takto, „formálně“, a rozepisuje se o odlišném výkladu (ne nutně svém), kde se omezení článku 2(7) vztahuje – byť omezeně – i na určení „ohrožení míru“. Říká, že se dá argumentovat i tak, že ve světle zásady v článku 2(7) zde „musí existovat nějaká vestavěná či implicitní hmotná omezení volnosti rozhodnutí [RB] při určení, co představuje ohrožení míru a také volnosti přijímat donucovací opatření...“<sup>125</sup>. Následně tam, kde Rada překročí tato omezení, určení dle článku 39 bude nejen nelegitimní, ale i protiprávní; jako příklad uvádí praxi Rady v raných 90. letech, kde RB dle ní určila ohrožení míru v situacích, které jsou „pravděpodobně podstatně vnitřní záležitostí (phenomena)“<sup>126</sup>.

Zde je nutné upozornit, že tato argumentace bohužel kopíruje jak východiska tak i slovník („podstatně“ či „záležitost“) výše zmíněných esencionalistů<sup>127</sup>, kteří neuznávají právní interpretaci „vnitřní pravomoci“ státu; v mnohém jde tento „neformální“ výklad jak vidno ještě dál – to když připouští, že nejen určení dle článku 39, ale i donucovací opatření Rady mají být omezena v jejich pojetí těžko vymezitelnou sférou vnitřních záležitostí.

Jako možnou odpověď tomuto pohledu uvádí autorka názor (sama ho sporně označuje za „legalistický“), který je však v jejím pojetí bohužel rovněž přijatelný jen s obtížemi; tento říká, že Rada nemůže zasáhnout do vnitřní pravomoci (či „záležitostí“) proto, že „to, co [RB] určí, že představuje ohrožení míru nebylo či *nadále není* z povahy věci výslovně ve vnitřní pravomoci *žádného* ze suverénních států“ (zvýraznění kurzívou přidáno)<sup>128</sup>.

Problém přijmout výklad Österdahlové spočívá v tom, že – jak jsme uvedli výše – je v druhé větě článku 2(7) právě dána Radě ona výjimka zasáhnout i do věcí, které v onen okamžik stále *jsou* a zůstávají ve vnitřní pravomoci konkrétního státu; Charta nedává pravomoc Radě tyto vnitřní věci určením dle článku 39 z vnitřní pravomoci vyjmout. Opačný výklad by vedl k nežádoucímu závěru, totiž že, pokud by určení automaticky vyjímalo věci z vnitřní pravomoci, celé rozdělení na závazné a nezávazné akty, kterým předcházela dlouhá polemika v San Francisku (viz výše v kapitolách 1.3

<sup>123</sup> Kelsen, 1950, str. 788, kde autor považuje za možné, že by věc vnitřní pravomoci nejen mohla představovat ohrožení, ale i porušení míru; Nottle, in: Simma, 2002, str. 170.

<sup>124</sup> Dinstein, Yoram, *War, Aggression and Self-Defence*, 4. vydání, Cambridge University Press, 2005, str. 280, (Dinstein, 2005).

<sup>125</sup> Österdahl, 1998, str. 31.

<sup>126</sup> Tamtéž, str. 31-2.

<sup>127</sup> Viz výše, pozn. pod čarou č. 10.

<sup>128</sup> Österdahl, 1998, str. 32.

a 1.4) by ztratilo veškerý smysl. Cíl australského návrhu, připomeňme, byl jasný: nedovolit Radě přijímat *doporučení* týkající se vnitřních pravomocí státu. Ta – na rozdíl od závazných rozhodnutí<sup>129</sup> – mají i nadále podléhat principu uvedenému v článku 2(7) Charty.

Tvrdit proto, že určením nějaké – navíc jak vidno z formulací nejedné resoluce RB mnohdy jen neurčitě popsané – situace jako ohrožení či porušení míru, RB vyjímá takovou oblast (nebo „situaci“?) a to *nadobro* z vnitřní pravomoci nejen dotčeného státu, ale *všech* států, odporuje doposud popsaným právním zjištěním, které se práce snažila přiblížit v předcházející části; při výkladu druhé věty článku 2(7) i pro výklad, který nás dále čeká, je nyní žádoucí taková tvrzení odmítnout.

Ačkoli nebylo možné vynechat v této práci komentář k druhé větě podrobně rozebíraného článku 2(7) Charty, lze uzavřít, že vzhledem k minimálnímu rozsahu vnitřní pravomoci států v oblasti lidských práv nemá již dnes výjimka v druhé větě článku 2(7) pro humanitární intervence Rady bezpečnosti většího významu.

Zásadní budou v tomto směru spíše otázky rozsahu pojmu „ohrožení míru“ v článku 39, jakožto klíčového problému pro jakoukoli debatu o humanitární intervenci Rady bezpečnosti, a dále otázky právního základu a povahy jednotlivých opatření Rady dle kapitoly VII.

---

<sup>129</sup> Pravda, i samo určení ohrožení míru, jak jsme řekli, je pro státy závazné, ale nedá se vykládat jako obsahující další implicitní povinnosti (které by měly schopnost vyjmout danou situaci z vnitřní pravomoci), krom povinnosti uznat, že ta a ta situace představuje – či minimálně v době přijetí resoluce představovala – ohrožení či porušení míru. Článek 39 je jen předpokladem pro opatření, kterými dotyčnému státu teprve *mohou* být v dané oblasti uloženy povinnosti. Rada má ale širokou diskreci ve volbě kroků po určení ohrožení či porušení míru, navíc rozhoduje nejen *kdy* (včetně možného časového omezení povinnosti – viz resoluci RB 678 dávající ultimátum Iráku; teprve po jeho vypršení vznikla Iráku povinnost strpět možné použití síly autorizované v resoluci proti němu), ale rozhoduje také, *jestli vůbec* bude měnit právní vztahy svými závaznými rozhodnutími. Samotné určení dle článku 39 ze své podstaty (i ze své role jako pouhé podmínky pro takové kroky), není formulované ani způsobilé uložit státu jasnou povinnost v oblasti určené jako ohrožení míru a nevyjímá jej tedy z jeho vnitřní pravomoci. Dle stejné logiky ani ostatní státy nemohou z určení „ohrožení míru“ usuzovat povinnost cílového státu v oblasti jeho vlastní pravomoci strpět „udržení míru“ v podobě jimi rozhodnutých jednostranných akcí. Extrémní případ výkladu určení „ohrožení míru“ Radou jako právního základu pro samostatnou akci nacházíme například v některých interpretacích legality zásahu NATO v Kosovu; pro odmítnutí takových úvah viz např. Cassese, Antonio, „Ex Iniuria Ius Oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?“, 10 European Journal of International Law, 1999, str. 24.



## Kapitola 4

# Pojem „ohrožení mezinárodního míru“ dle článku 39 a činnost Rady bezpečnosti OSN

### 4.1 Úvod

Máme-li se nyní zabývat kolektivními akcemi Rady bezpečnosti, které mají za cíl ochranu či pomoc obětem závažného porušování lidských práv s použitím akcí dle kapitoly VII, je nutné podívat se na právní možnosti a podmínky pro podmínky donucovací prostředky použít. Pro jakékoli donucovací akce Rady bezpečnosti je z procedurálního hlediska daného Chartou ze všeho nejdříve nutné, aby RB označila situaci, kterou se zabývá, za jeden z případů uvedených v článku 39 Charty. Bez výroku RB, že daná situace představuje „ohrožení míru“<sup>130</sup>, „porušení míru“ nebo „útočný čin“, nemohou následovat donucovací opatření dle článků 41 a 42 Charty ani žádné jiné kroky dle kapitoly VII. Sledujeme-li tedy nyní činnost Rady týkající se „tvrdé“ a zvláště pak ozbrojené akce v oblasti ochrany lidských práv, vnucuje se jednoznačně otázka, má-li RB vůbec pravomoce takovou humanitární intervenci provést, aniž by takový krok nebyl v rozporu s ustanoveními Charty.

Opravdu, gramatickým výkladem článku 39 nelze bez problémů dojít k závěru, že samotná situace na území určitého státu, bez jasného ohrožení pro sousední státy, by mohla představovat ohrožení nebo dokonce porušení mezinárodního míru. O to nevěrohodněji se takové tvrzení může jevit, omezíme-li onu činnost státu „pouze“ na nakládání s vlastními občany bez ohledu na to, zda přitom dochází k porušování mezinárodně uznaných lidských práv či nikoli. Výkladem pomocí obvyklého smyslu použitých slovních spojení v článku 39 nelze jednoznačně dovodit, že by samotná vnitřní situace státu byla způsobilá ohrozit mezinárodní mír.

---

<sup>130</sup> V práci je používán termín „ohrožení míru“ a „ohrožení mezinárodního míru“ alternativně. Odráží to praxi Rady, které bez větší důslednosti označuje různé situace za ohrožující mír, mezinárodní mír, mír v regionu, atd., a fakt, že nelze považovat taková určení za neplatná, i když lze systematicky vyvodit z Charty (a ostatně i z článku 39 jako celku), že termín „ohrožení míru“ se v textu vztahuje na mír mezinárodní. Srov. Simma, 2002, str. 721, MN 8.

Přesto Rada bezpečnosti především počínaje 90. lety minulého století nejednou zavedla ekonomické sankce dle kapitoly VII a dokonce několikrát povolila použití síly proti státu, ve kterém chtěla zmírnit humanitární krizi a pomoci zastavit závažná porušování lidských práv. Jedním z důvodů proč k těmto donucovacím akcím mohlo dojít aniž by bylo porušeno mezinárodní právo se stal velice extensivní výklad článku 39 a to především pojmu „ohrožení míru“ Radou bezpečnosti<sup>131</sup>.

V této kapitole se tedy podíváme blíže na tento nezbytný prvek, který nejen dovoluje Radě použít pravomoci kapitoly VII i v případech, se kterými zakládající státy OSN sepisující Chartu nepočítaly, ale také přiblíží pohled RB na své pravomoci a roli při řešení člověkem způsobených humanitárních krizí. Měla by tak mimo jiné odpovědět na otázku, jaké situace závažných porušování lidských práv se mohou „skrýt“ pod termínem „ohrožení míru“ v současném světě.

Nejprve objasníme způsoby výkladu sledovaného pojmu v článku 39 a roli Rady bezpečnosti v něm a následně se blíže podíváme na nejdůležitější případy činnosti Rady (především po konci studené války) a ukážeme, jakým způsobem resoluce Rady bezpečnosti přijímané z humanitárních důvodů obsah pojmu „ohrožení míru“ ovlivnily.

## 4.2 Výklad pojmu „ohrožení mezinárodního míru“

Interpretace každého právního pojmu je zásadní, jelikož pomáhá určit rozsah aplikace právního ustanovení. Protože výklad se může během času měnit, stejně i obsah pojmu může doznat změn; to lze tvrdit bez ohledu na jinak velmi spornou funkci interpretace při utváření práva. Pokusíme se ve stručnosti ukázat posun ve vnímání pojmu „ohrožení míru“ – co se sledovaného humanitárního aspektu týče – v období od svého prvního objevení se v Chartě OSN v roce 1945 do dnešních dní.

Článek 39 Charty OSN říká:

*„Rada bezpečnosti určí, zda došlo k ohrožení míru, porušení míru nebo útočnému činu, a doporučí nebo rozhodne, jaká opatření budou učiněna podle článku 41 a 42, aby byl udržen nebo obnoven mezinárodní mír a bezpečnost.“*

Tradiční metody výkladu mezinárodních smluv, které vycházejí z mezinárodního obyčejového práva, a které jsou do značné míry kodifikovány ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu z roku 1969<sup>132</sup>, mohou jistě posloužit jako základ pro interpretaci ustanovení v Chartě. Přesto, vydali-li bychom se touto cestou, a postupně použili pravidla, která nám k výkladům smluv mezinárodní právo dává<sup>133</sup>, nejenže nedospě-

<sup>131</sup> Ohrožení míru je z daleka nejčastěji používaným označením situací, kterými se Rada zabývá, a to i v případech, kdy onu situaci (například probíhající mezinárodní konflikt) lze bez problému fakticky označit již za porušení míru.

<sup>132</sup> Co se týče vztahu mezi obyčejovým právem a pravidly interpretace podle Vídeňské úmluvy o smluvním právu jako i aplikace těchto pravidel při výkladu ustanovení Charty, viz Simma, 2002, str. 18-32, zvláště pak odkazy na straně 18; obecně k aplikaci Vídeňské úmluvy na zakládající dokumenty mezinárodních organizací viz její článek 5.

<sup>133</sup> Základní interpretační metody dle Vídeňské úmluvy, zvláště postup dle článků 31, 32. Někteří autoři chápou praxi RB v této oblasti za velmi blízkou následné praxi států, jak ji předpovídá Vídeňská

jeme k dostatečnému vymezení pojmu „ohrožení mezinárodního míru“, ale tato snaha může zastínit zásadní rozdíl mezi tímto ustanovením článku 39 a ostatními termíny v Chartě.

Vskutku, rozdíl mezi výkladem sledovaného termínu a jinými termíny Charty totiž spočívá v tom, že text ustanovení v souladu s vůlí zakládajících členů tvořících Chartu<sup>134</sup> přímo počítá s tím, že termín nabude jasnějších obrysů v budoucnosti a spoléhá na to, že Rada bezpečnosti tak učiní skrze výkon svých pravomocí dle kapitoly VII<sup>135</sup>.

Přestože nelze dojít k závěru, že zakládající členské státy OSN zamýšlely (nebo vůbec jen dokázaly dohlédnout) dnešní široké pojetí „ohrožení mezinárodního míru“, nelze ani ignorovat skutečnost, že po zvážení protichůdných návrhů při vyjednávání upřednostnily právě tuto variantu silné diskrece Rady<sup>136</sup>.

úmluva v článku 31(2), písm. a), viz Simma 2002, str. 16.

<sup>134</sup> Murphy, 1996, str. 283; Schweigman, David *The Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter : Legal Limits and the Role of the International Court of Justice*, Kluwer Law International, 2001, str. 53, (Schweigman, 2001), autor např. cituje záznamy ze sanfranciské konference, kde bylo po úvaze rozhodnuto „ponechat Radě celé (entire) rozhodnutí, a rovněž veškerou odpovědnost za takové rozhodnutí, jde-li o to, co představuje ohrožení míru...“ (Doc. 943 III/5, 11 U.N.C.I.O. Docs., 1945, str. 17); Frowein a Krisch, in: Simma, 2002, str. 719; Conforti, Benedetto, *The Law and Practice of the United Nations*, Martinus Nijhoff Publishers, 2005, str. 172, (Conforti, 2005), autor spatřuje jako cíl výsledného znění článku 39 „umožnit Radě rozhodnout jak se zachovat na základně individuálního (case by case basis) přístupu“, odvolává se přitom na další záznam ze San Franciska (viz 12 U.N.C.I.O., 1945, str. 505). „Na Radě bezpečnosti bylo ponecháno, aby na základě veškerých okolností a příčin konkrétní záležitosti... provedla vhodné určení [dle článku 39] a rozhodla, co by – pokud vůbec něco – mělo být učiněno“ (Stone, Julius a Ferenz, Benjamin B., *Aggression And World Order: A Critique of United Nations Theories of Aggression*, The Lawbook Exchange, 2006, str. 42).

<sup>135</sup> Do Charty se úmyslně nevčlenila definice „ohrožení míru“ a ostatně ani porušení míru a agrese (útočného činu), Radě bylo umožněno tyto pojmy vykládat dle její výslovné pravomoci určit je v konkrétních situacích. V těchto situacích pak bylo „zcela v diskreci Rady bezpečnosti rozhodnout, co představuje „ohrožení míru“ (Kelsen, 1950, str. 727). Yoram Dinstein popisuje stav ještě jasněji: „[RB] se může rozhodnout oceňovat (stigmatize) jako ohrožení míru situaci, která se nikomu jinému nejeví jako narušující rovnováhu mezinárodní bezpečnosti“ (Dinstein, 2005, str. 284) a na postoj odvolacího soudu ICTY ve věci *Tadić*, který se vyslovil pro omezení Rady při určení ohrožení míru „zásadami a cíli Charty“ (Rozhodnutí ve věci *Prosecutor v Tadić* z 2. října 1995 týkající se jurisdikce, IT-94-1-AR72 (Jurisdiction), Decision on the Defence Motion for Interlocutory appeal on Jurisdiction, odst. 29, (*Tadić*, 1995)) Dinstein přesvědčivě odpovídá, že [min. v případě kdy nejde o následná opatření dle kapitoly VII] „je téměř nemožné představit si nějaké okolnosti, za kterých by ono určení *per se* mohlo být myslitelně (conceivably) chápáno jako neplatné z důvodů přímého rozporu s cíli a zásadami v Chartě.“ (Dinstein, 2005, str. 284-5); Gazzini připouští, že diskrece Rady v článku 39 není neomezená, ale omezení nechápe jako právní, soudní, nýbrž jako výhradně politická: rozhodnutí Rady podléhají hlasování s nutnou kvalifikovanou většinou; rovněž hovoří o mechanismu sebeomezení Rady ve snaze veřejně vymezit dnešní obsah pojmu „ohrožení míru“; ještě silnější síly vidí autor v reakci států, která může zahrnovat slovní protest proti konkrétnímu podřazení nějaké situace pod „ohrožení míru,“ ale také odmítnutí případná donucovací opatření po něm následující provést, viz Gazzini, Tarcisio, *The Changing Rules on the Use of Force in International Law*, Manchester University Press, 2005, str. 35, (Gazzini, 2005).

<sup>136</sup> K výše uvedeným interpretacím přípravných prací lze ještě uvést krátkou úvahu: pokud bychom na moment připustili, že se výrazy „ohrožení... porušení... mezinárodního míru“ a „útočný čin“ vždy – již ze své podstaty, jak říkají zastánci tohoto spíše jazykového výkladu – musí vztahovat výhradně na mezistátní vojenské konflikty, jak bychom se vypořádali s nesporným a uskutečněným záměrem autorů Charty vložit do ustanovení článku 2(7) onu druhou větu? Pokud bychom připustili, že ony situace v článku 39 musí vždy být mezinárodního (a vojenského) charakteru, jak by mohly zároveň být ve výlučné pravomoci nějakého státu? Dá se tedy argumentovat, že shoda na vložení druhé věty

Pojmu „ohrožení míru“ tak bylo do vínku dáno stát se pojmem živým, dynamicky se měnícím v průběhu času, v závislosti na nových globálních jevech, vnímání nových bezpečnostních hrozeb v souvislosti s udržováním mezinárodního míru a bezpečnosti a v souladu s ostatními cíli Organizace spojených národů; Rada bezpečnosti byla v tomto procesu obdařena naprosto klíčovou rolí. Státy daly Radě nástroj, jak interpretovat termín Charty nikoli jeho teoretickým výkladem, ale přímo jeho aplikací<sup>137</sup>. A to, jak bylo k povaze určení dle článku 39 uvedeno výše, aplikací závaznou dle článku 25 Charty pro všechny členské státy.

#### 4.2.1 Role Rady bezpečnosti při výkladu „ohrožení míru“

Pro interpretaci sledovaného pojmu v Radě bezpečnosti je klíčová praxe Rady, a to především přijímání rozhodnutí-resolucí, ve kterých jsou konkrétní situace pod pojem „ohrožení míru“ podřazovány<sup>138</sup>. Činitelem, který ovlivňuje interpretaci sledovaného pojmu, ale nemůže být jen ono konstatování, onen „výrok“ dle článku 39, že určitá situace (třeba velmi vágně pojmenovaná) představuje „ohrožení míru“. Pro výklad a tím i případné rozšíření významu pojmu je nezbytné znát i odůvodnění takového kroku (nehledě na sporné otázky právního významu hypotetického „holého“ určení bez jakéhokoli vodítka k tomu, co Radu vedlo k takovému kroku).

Praxe Rady a většina resolucí nám naštěstí určitá vodítka dává, a to v pojmenování situace buď přímo v odstavci určujícím „ohrožení míru“ nebo v jiném ustanovení resoluce<sup>139</sup>. Neopominutelná jsou také vodítka daná způsobem, jakým Rada situaci jednou určenou jako „ohrožení míru“ řeší. Jelikož kroky podle kapitoly VII by měly přímo směřovat k udržení či obnovení míru, takto přijatá opatření mohou ukázat, jak důle-

---

do článku 2(7) obsahovala vědomí, že existují či mohou existovat taková ohrožení míru, která jsou a nebo vycházejí čistě z oblastí vnitřní pravomoci států. Ostatně již v roce 1946 píše Hans Kelsen, že Rada zřejmě smí určit ohrožení míru i ve věcech vnitřní pravomoci (Kelsen, Hans, „Limitation on the Functions of the United Nations“, 55 Yale Law Journal, 1945-6, str. 1004). Co se možné námitky stran aplikace výrazu „donucovací opatření“ i na určení dle článku 39 týče, viz výše poznámky pod čarou č. 121-122 a doprovodné odstavce.

<sup>137</sup> Nutno zde dodat, že rozhodovací činnost Rady dle článku 39 byla míněna a zůstává postupem povýtce politickým.

<sup>138</sup> Pro metody interpretace resolucí Rady bezpečnosti obecně a zvláště pro omezenou možnost aplikace interpretačních metod Vídeňské úmluvy o smluvním právu na tyto specifické jednostranné akty mezinárodní organizace viz Wood, Michael C., „The Interpretation of Security Council Resolutions“, 2 Max Planck Year Book of United Nations Law, 1998.

<sup>139</sup> Zde je nutné trvat na mnohem větším významu deklaratorní části resoluce nežli je obecně přikládáno preambulím např. v mezinárodních smlouvách. V mnohých případech Rada určení „ohrožení míru“ provede právě v jednom z posledních bodů deklaratorní části, nejsou výjimkou ani případy, kdy celá resoluce má jen jediný operativní bod a vše podstatné je řečeno výše. Nelze ostatně předpokládat, že mnohdy složité důvody pro určení dle článku 39, pokud je již Rada výslovně činí, mohou být rozumným způsobem vměstnány do operativních bodů, do ustanovení, která mají *nota bene* již daný problém konkrétně řešit, nikoli vyjevovat uvažování Rady či připomínat dřívější vývoj situace. Naopak deklaratorní části resolucí jsou zde v tomto případě právě od toho, aby umožnily Radě zveřejnit své úvahy, zmínit konkrétní podněty (zprávy Generálního tajemníka OSN, dopisy členských států), vystavět své důvody pro operativní část, to vše na širším prostoru a s mnohem větší volností; Srov. Wallens, Karel, „The UN Security Council and new Threats to the Peace: Back to the Future“, 8 Journal of Conflict & Security Law, 2002, str. 20, (Wallens, 2002).

žitou roli hraje humanitární aspekt krize při hlavní snaze Rady bezpečnosti, kterou je dané ohrožení míru odstranit a tím pomoci udržet mezinárodní mír; to bude platit především v případech, kdy jsou tato opatření vedena cíli očividně humanitárními. Důvody pro určení dle článku 39 je také dále možno vysledovat ze záznamů jednání Rady o dané resoluci, kde se k právním otázkám vyjadřují členové RB. Popřípadě lze použít i minulé resoluce řešící stejnou otázku a čerpat ze záznamů jednání o těchto předešlých resolucích<sup>140</sup>.

Další vodítka pro výklad, jako jsou při různých příležitostech vyjadřované pozice jednotlivých členů Rady bezpečnosti k probírané situaci, popřípadě k přijatým resolucím, bychom již měli chápat jen jako pomocná. Tato nevyjadřují ani společné a závazné stanovisko Rady v podobě schváleného dokumentu, ani netvoří tzv. „podstatnou rozpravu (relevant constitutional discussion)“, ve které na jednání Rady zaznívají oficiální stanoviska členů Rady s úmyslem a vědomím, že pomáhají formovat společné stanovisko Rady bezpečnosti v právním smyslu, zde především podle článku 39. Podobně, tedy jen jako vodítka pomocné povahy, bychom dále měli chápat i stanoviska předsedy Rady bezpečnosti, bez ohledu na to, jak dalekosáhlá mohou v určitých případech být<sup>141</sup>.

### 4.3 Praxe Rady bezpečnosti

Činnost a praxe Rady bezpečnosti může být – nejen co se týče výkladu zkoumaného pojmu článku 39 – rozdělena koncem studené války na dvě časová údobí. Zatímco první období je poznamenáno omezeným fungováním Rady, která je ochromena rivalitou stálých členů, od devadesátých let je patrná zvýšená ochota Rady bezpečnosti řešit otázky vyplývající z její základní odpovědnosti za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti uložené jí Chartou.

Specifická situace v průběhu studené války má negativní vliv na možnost extensivního výkladu pojmu „ohrožení míru“ směrem k zahrnutí jiných než tradičně chápaných bezpečnostních hrozeb známých v polovině minulého století. Až začátek devadesátých let přináší Radě bezpečnosti příležitost k aplikaci nového přístupu, který by lépe odpovídal novým bezpečnostním hrozbám stejně jako silnému důrazu na ochranu lidských práv na mezinárodní úrovni.

<sup>140</sup> Tamtéž; srov. též postup Mezinárodního soudního dvora ve věci *Právních následků pokračující přítomnosti Jihoafrické republiky v Namibii* (Namibie, 1971, odst. 108), kde MSD rozebíral několik resolucí k JAR v souvislosti, jelikož uznal jejich provázanost a narůstající účinek směrem k poslední ze zkoumaných.

<sup>141</sup> Viz např. stanovisko předsedy Rady bezpečnosti na zasedání konané 31. ledna 1992 na úrovni hlav států, vyjadřující shodu států na nutnosti nového přístupu Rady po skončení studené války. Nastalé příznivější podmínky s sebou, dle členů RB, nesou „naději na bezpečnější, rovnější a humánnější svět,“ avšak tato změna přináší i „nové hrozby stability a bezpečnosti. ... Absence války a vojenských konfliktů mezi státy sama o sobě nezaručuje mezinárodní mír a bezpečnost. Nevojenské příčiny nestability v hospodářských, sociálních, humanitárních a ekologických oblastech se staly ohrožením míru a bezpečnosti. [OSN] pracující skrze příslušné orgány potřebuje dát nejvyšší prioritu řešení těchto problémů.“ (UN Doc. S/23500, str. 2-3). O rok později Rada „poukazuje se znepokojením na výskyt humanitárních krizí, zahrnujících hromadné vyhánění (displacement) obyvatelstva, které se stávají ohroženými mezinárodního míru a bezpečnosti či [tato ohrožení] zhoršují (UN Doc. S/25344, str.2).

Než přejdeme k tomuto pro nás zásadnímu období, podívejme se ve stručnosti na několik relevantních situací z předchozího období, mezi nimiž se zaměříme na příklady, které lze minimálně ze dvou důvodů chápat jako zárodky budoucí praxe Rady: zaprvé, Rada přesouvá svou pozornost od čistě mezinárodních sporů více i k vnitřním situacím v daných státech a zadruhé, ve svém rozhodování je mimo jiné vedena úvahami o možných dopadech porušování lidských práv na okolní státy.

Máme-li ale odpovědět svědomitě na jednu z položených otázek, tedy jakým způsobem praxe Rady obsah pojmu za dobu svého působení ovlivnila, ze všeho nejdříve se v krátkosti podívejme na jakýsi startovní bod pro naše uvažování, na to, jak byla chápána vnitřní výbušná situace na samotném počátku fungování OSN, v prvních letech činnosti Rady Bezpečnosti.

### 4.3.1 Výklad pojmu v období 1946-1989

I když jsme uvedli výše, že cílem autorů Charty nebylo onen vágní pojem blíže vysvětlit nebo dokonce definovat, nelze mít za to, že by neexistovala žádná shoda na představě, byť s ne zcela zřetelnými obrysy, jaký typ situací pod pojem spadá, respektive alespoň konsensus na tom, které případy takto pojímat nelze.

#### Španělsko 1946

Jako ilustrativní případ pro výklad pojmu „ohrožení míru“ nám může posloužit případ z prvního roku fungování Rady a vůbec první situace, u které RB zvažovala své možnosti dle kapitoly VII, a to Francův režim ve Španělsku.

Rada, zabývající se tzv. Španělskou otázkou, si tehdy nechala vypracovat zprávu Radou jmenovaným zvláštním podvýborem<sup>142</sup>, jehož úkolem bylo mimo jiné zhodnotit situaci ve Španělsku z pohledu článku 39 a kapitoly VII a poskytnout Radě doporučení k dalším krokům. Zpráva zohledňuje mimo jiné současnou situaci ve Španělsku, Francův fašistický režim, jeho povahu a jednání, výrazné zbrojení a činnost na francouzských hranicích, politické persekuce a jiná porušování lidských práv a také španělský výzkum zbraní hromadného ničení.

Zpráva dochází k závěru, kterého se následně Rada drží, že žádný z těchto aspektů hodnocené situace nepředstavují žádnou ze situací předpokládaných článkem 39<sup>143</sup>. A v obecné rovině podvýbor shrnuje: „... Rada bezpečnosti musí dbát na to, aby tento nástroj [akce podle kapitoly VII] nebyl ani tlumen ani používán tak, že by překračoval úmysly Charty nebo takovým způsobem, který by nebyl aplikovatelný ve všech podobných případech“<sup>144</sup>.

I když se nejedná vyloženě o otázku vztahu lidských práv a mezinárodní bezpečnosti, zásadní tu byla možnost chápat vnitřní (a pro okolí potenciálně nebezpečnou)

<sup>142</sup> Resoluce RB 4 (1946), UN Doc. S/4, přijata 29. dubna 1946.

<sup>143</sup> The Report of the Sub-Committee on the Spanish Question, UN Doc. S/75, 1. červen 1946, odst. 22.

<sup>144</sup> Tamtéž, odst. 21; srovnej také opačný názor ve Zprávě formulovaný v rezervaci č. 2 (Polsko).

situaci jako možné ohrožení mezinárodního míru. Pro nás je zajímavá v tom smyslu, že uznání v teoretické rovině, že by vnitřní situace ve státě mohla představovat za určitých podmínek ohrožení, je klíčové pro představu, že by snad vnitřní situace spočívající v rozsáhlém a závažném porušování lidských práv mohla též za jistých okolností takovou hrozbu představovat.

Bohužel, jak bylo uvedeno, mezinárodní situace studené války značně bránila výkonu pravomocí Rady bezpečnosti a další možnosti pro interpretaci pojmu tak byly velmi omezené; členové Rady se jen zřídkakdy shodli na označení nějaké situace dle článku 39. Jak vypočítává Martti Koskenniemi, ona „bilance“ v průběhu let 1946-1986 sestává jen ze dvou určení „porušení míru“ (v případě Koreji v roce 1950 a Falkland v roce 1982), a pouze dva případy nedovoleného použití síly označila Rada za „útočný čin“ (akce Izraele v roce 1985 a Jihoafrické republiky v roce 1977), a jen sedmkrát určila, že daný stav představuje „ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti“<sup>145</sup>. K uvedenému výčtu ještě zbývá doplnit období let 1986 -1989, kdy Rada za „porušení míru“ označila pokračující konflikt Íránu a Iráku.<sup>146</sup>

Za ohrožení nebo porušení mezinárodního míru byly v průběhu studené války – pokud se vůbec našel konsensus v Radě – označeny především situace tradičně chápáné jako ohrožení míru. Tak byly označeny mezistátní ozbrojené konflikty anebo případy nedovoleného užití síly jedním státem proti území druhého. Mírně odlišně lze nicméně posuzovat dva případy se zřetelným angažmá Rady bezpečnosti, kterým bude v následujících odstavcích věnována pozornost: situace v Jižní Rhodesii a v Jihoafrické republice.

### Jižní Rhodesie

V roce 1965 vláda Iana Smithe v Jižní Rhodesii jednostranně vyhlásila samostatnost této britské kolonie. Ke kritice Valného shromáždění<sup>147</sup> z předešlých let týkající se legitimacy i způsobu vlády v Jižní Rhodesii se nyní přidává i Rada bezpečnosti, když odsoudí „jednostranné prohlášení nezávislosti učiněné rasistickou menšinou v Jižní Rhodesii“<sup>148</sup> a resolucí 217 označí situaci z nezákonného prohlášení vzešlou za „nesmírně vážnou... , že její pokračování způsobí ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti“<sup>149</sup>.

V dubnu následujícího roku označuje Rada bezpečnosti situaci v zemi za „ohrožení míru“<sup>150</sup> a v prosinci roku 1966 přijímá zásadní resoluci 232, v níž uvaluje na Jižní

<sup>145</sup> Koskenniemi, Martti, „The Place of Law in Collective Security“, 17 Michigan Journal of International Law, 1995-1996, str. 458.

<sup>146</sup> UN Repertory of Practice of the Security Council, Supplement 1985 - 1988, kapitola XI, str. 420n.

<sup>147</sup> Např. resoluce Valného shromáždění 1760(XVII) z 31. 10. 1962 označuje situaci v Jižní Rhodesii za výbušnou a vyjadřuje své obavy z dalšího vývoje, když se nenaplní doporučení OSN.

<sup>148</sup> Res. RB 216, (1965), op. bod 1.

<sup>149</sup> Res. RB 217, (1965), op. bod. 1.

<sup>150</sup> Rada zde „určuje... ohrožení míru“ bez výslovného odvolání na čl. 39, avšak následně povoluje Spojenému království podmíněně užití síly týkající se dovozu ropy do Rhodesie přes portugalský přístav Beira (nyní na území Mosambiku), Res. RB 221, (1965), op. bod 1. a 5. Má-li být platná autorizace (jakkoli omezeného) použití síly v tomto případě, měla by se již resoluce 221 chápat jako přijatá dle

Rhodesii sankce, jednajíc výslovně podle kapitoly VII Charty.

Spojené státy vysvětlily svou podporu resoluci 232 stanoviskem, že navrhované sankce dle kapitoly VII „jsou nyní nezbytné, abychom rázně přesvědčili onen rasistický režim, že mezinárodní společenství nebude tolerovat existenci diskriminujícího systému založeného na vládě menšiny v rozporu s [OSN] a jejími principy“ a dále: „... stručně řečeno to, co zde máme, není statická, nýbrž zhoršující se situace, v níž nebezpečí pro mír očividně roste, a se kterou se Rada musí náležitě vypořádat“<sup>151</sup>. Text přijaté resoluce 232 se již výslovně odvolává na články 39 a 41 Charty a „určuje, že současná situace v Jižní Rhodesii představuje ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti“ a následně specifikuje opatření dle kapitoly VII.

Na rozdíl od situace JAR, kterou bude popsána v následujících odstavcích, situace v Jižní Rhodesii není doprovázena útoky vedenými proti okolním zemím ani mohutným vyzbrojováním. A tak, jak poznamenává Murphy, resoluce přijaté vůči Jižní Rhodesii (včetně povolení omezeného užití síly) jsou významné v tom smyslu, že dokládají „ochotu Rady bezpečnosti pohlížet na převážně vnitřní situaci lidských práv jako na situaci zahrnující ‚ohrožení mezinárodního míru‘ podle kapitoly VII Charty OSN“<sup>152</sup>.

### Jihoafrická republika

Zásadní resoluci 418, kterou Rada přijala v roce 1977, předcházela široká mezinárodní kritika politiky jihoafrické vlády, nátlak jednotlivých států, nevládních organizací i odsuzující resoluce Valného shromáždění a Rady bezpečnosti. Ve vztahu k apartheidu a rozsáhlému porušování lidských práv v JAR přijala Rada bezpečnosti v té době několik resolucí<sup>153</sup>, které dávají zajímavě do souvislosti vnitřní situaci v JAR a ohrožení mezinárodního míru.

I když tyto resoluce jsou přijímány dle kapitoly VI a tak v nich nemůže jít o označení situace ve smyslu článku 39, mohou nám pomoci ve zkoumání chápání pojmu ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti, jak byl v té době státy vykládán, a vnímat jednání Rady bezpečnosti v příslušném kontextu.

Třebaže se dá říci, že se resoluce RB shodují v označení původní příčiny následného vývoje v JAR a v regionu, tedy v represivní a diskriminační politice jihoafrické vlády, skutečnosti, které považují za bezprostřední příčinu „narušení“ (disturbance<sup>154</sup>)

---

kapitoly VII Charty.

<sup>151</sup> Whitemann, Marjorie Millace (ed.), *Digest of International Law*, United States Government Printing Office. Washington, 1963, str. 392-393.

<sup>152</sup> Murphy, 1996, str. 117.

<sup>153</sup> Mezi jinými především resoluce RB 134, 181, 182, 282, 392 a 417. Taktéž resoluce Valného shromáždění té doby (i když překračují své pravomoci, co se označení situací slovníkem článku 39 týče) mohou ilustrovat tehdejší podporu mezinárodního společenství novátorské interpretaci situace v JAR. Nelze také popřít, že sama Rada se na tyto resoluce Valného shromáždění (konkrétně res. VS 1761 a 1881) odkazovala (v res. RB 181 a 182) s uvítáním v nich projeveného mezinárodního veřejného mínění.

<sup>154</sup> Formulace „narušuje (disturb) mezinárodní mír“ byla poprvé použita na nátlak USA při vyjednávání znění textu pozdější resoluce 181; dle USA měla „zjemnit“ označení situace z původně navrhovaného „ohrožuje“ (endanger) mezinárodní mír.



nebo potenciálního či aktuálního „ohrožení“ světové bezpečnosti, se různí. Ranější resoluce především z 60. let používají opakovaně citovanou a ne zcela jasnou formulaci „situace v Jihoafrické republice“, později Rada spojuje diskriminační politiku s pokračujícím zbrojením JAR<sup>155</sup> a v resoluci 418 již označuje za bezprostřední příčinu samotné zbrojení, přestože k označení dodává: „s ohledem na politiku a jednání vlády Jihoafrické republiky“<sup>156</sup>.

Nepřehlédnutelná je proto na tomto místě resoluce 392 z roku 1976, jejíž text se přímo obrací k diskriminační politice Jihoafrické vlády a jejím krvavým následkům, a ve kterém je jako příčina „vážného narušení mezinárodního míru a bezpečnosti“ označena přímo „politika apartheidu“<sup>157</sup>. Apartheid jako zločin nedávno před přijetím resoluce 392 definovala Mezinárodní úmluva o potlačení a potrestání zločinu apartheidu z roku 1973.

Ve znění úmluvy pak můžeme onu příčinu chápat jako závažná porušování v ní uvedených základních lidských práv (včetně práva na život a osobní svobody) „páchaná s cílem vytvořit a upevnit nadvládu jedné rasové skupiny osob nad jakoukoliv jinou rasovou skupinou osob a systematicky tyto osoby utlačovat“<sup>158</sup>. Konkretizování toho, co se zde Rada shodla, že bude považovat v souvislosti s jednáním JAR za „narušení mezinárodního míru“, je o to zajímavější, když si uvědomíme, že resoluce 392 byla přijata po útoku JAR proti Angole v roce 1976 a krátce poté, co RB resolucí 387 tento útok označila za „útočný čin“<sup>159</sup>.

V roce 1977, jednajíc podle kapitoly VII Charty OSN, schvaluje Rada bezpečnosti resoluci 418. V této resoluci Rada „určila, s ohledem na politiku a jednání vlády Jihoafrické republiky, že získávání zbraní a vojenského materiálu Jihoafrickou republikou představuje ohrožení udržení mezinárodního míru a bezpečnosti“<sup>160</sup>. Ze znění úryvku resoluce je na první pohled jasné, že bezprostřední příčina pro ohrožení udržení mezinárodního míru dle RB nejsou důvody vycházející z povahy režimu a hrozeb, které může představovat, ale zmíněné získávání zbraní vojenského materiálu. Přesto otázka skutečných motivů, kvůli kterým Rada jednala dle kapitoly VII může být složitější.

Ohledně přijetí resoluce 418 Nigel Rodley tvrdí, že „zvláště pozoruhodné na této iniciativě bylo, že byla provedena po velmi nápadném zhoršení *vnitřní* situace v oblasti lidských práv. Přestože se její deklaratorní část odvolává na aktivity v zahraničí a na vnější dopady aktivit uvnitř státu, nebyla vyprovokována žádnou nedávnou vojenskou akcí Jihoafrické republiky ... jinými slovy poslední věta odstavce 7 článku 2 Charty ... posloužila jako ospravedlnění akce zacílené na nápravu lidsko-právního problému.“<sup>161</sup>

Po přijetí resoluce vyjádřil na jednání Rady bezpečnosti své stanovisko i tehdejší

<sup>155</sup> Res. RB 282, (1970), deklaratorní část, odst. 7.

<sup>156</sup> Res. RB 418, (1977), op. bod 1.

<sup>157</sup> Res. RB 392, (1976), op. bod 3.

<sup>158</sup> Mezinárodní úmluva o potlačování a trestání zločinů apartheidu z roku 1973, článek II.

<sup>159</sup> Res. RB 387, (1976), dekl. část, odst. 6.

<sup>160</sup> Res. RB 418, (1977), op. bod 1.

<sup>161</sup> Rodley, Nigel S. (ed.), *To Loose the Bands of Wickedness: International Intervention in Defence of Human Rights*, Brassey's, 1992, str. 28

generální tajemník OSN, řekl: „... je naprosto jasné, že politika apartheidu stejně jako kroky vlády Jihoafrické republiky přijaté k naplňování této politiky jsou natolik vážným porušením lidských práv a přinášejí s sebou ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti že si žádaly reakci závažnosti této situace odpovídající... Můžeme jen doufat, že závažnost rozhodnutí Rady bude zcela uznána... Jihoafrickou republikou, a tudíž že ta začne bez zbytečných průtahů se znovunastolením základních lidských práv pro všechny obyvatele Jihoafrické republiky, bez kterého nemůže nastat mír.“<sup>162</sup>

Bereme-li v úvahu silně omezenou schopnost RB danou mezinárodními vztahy za studené války, lze se jen těžko domnívat, že by se již v tomto specifickém období mohla vytvořit více či méně ustálená praxe Rady bezpečnosti, spočívající ve srovnatelných reakcích na ostatní případy závažného porušování lidských práv podobných rysů. Přesto se lze dívat na způsob, jakým Rada – jednající ve výjimečné shodě v případě Jižní Rhodesie a Jihoafrické republiky – chápe vztah mezi vnitřní situací státu, porušováním lidských práv a mezinárodní bezpečností očima Josta Delbrüka, které jí vidí jako „dláždění cesty vedoucí k širšímu chápání pojmu ‚ohrožení mezinárodního míru‘“<sup>163</sup>.

### 4.3.2 Výklad pojmu po konci studené války

Nová mezinárodní situace po konci studené války neznamenal pouze novou příležitost pro Radu bezpečnosti, aby dostala své základní odpovědnosti za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti, ale též nové hrozby a výzvy, před které byla Rada postavena. Výrazný útlum výskytu rozsáhlých mezistátních konfliktů a naopak velké rozšíření tzv. nových, vnitrostátních konfliktů mnohdy doprovázených závažným porušováním lidských práv jako i vynořující se otázka tzv. lidské bezpečnosti (human security) jako součásti širšího pojetí mezinárodní bezpečnosti v dnešním světě – to vše představovalo zásadní otázky pro Radu počínaje 90. léty a Rada bezpečnosti, čelící těmto výzvám, skutečně – alespoň v některých případech – svých možností využívá.

#### Irák 1991

V průběhu krize v severní části Iráku v roce 1991, více jak milion Iráčanů tehdy prchal před ofenzivou Iráckých ozbrojených sil; tito Iráčané byli – dle vyjádření Turecka<sup>164</sup> – úmyslně vytlačováni za hranice Irácké republiky. Rada bezpečnosti zde tak reagovala mimo jiné na výzvu Turecka a Íránu, které se jako sousední země cítily být ohroženy zvyšujícím se přílivem uprchlíků a žádaly Radu bezpečnosti, aby v rámci svých pravomocí zakročila.

V textu následně přijaté resoluce 688 Rada „odsuzuje represe iráckých obyvatel v mnoha částech Iráku včetně těch posledních v Kurdy obydlených oblastech, jejichž

<sup>162</sup> UN Doc. S/PV.2046, str. 1-2.

<sup>163</sup> Delbrück, Jost, „A Fresh Look at Humanitarian Intervention Under the Authority of the United Nations“, 67 *Industrial Law Journal*, 1992, str. 899.

<sup>164</sup> UN Doc. S/PV.2982, str. 4

dopady ohrožují mezinárodní mír a bezpečnost v regionu.“<sup>165</sup>

Ačkoli jde o první situaci v 90. letech, při které dochází k porušování lidských práv velkého rozsahu, a na kterou Rada reaguje, je tento příklad z několika důvodů problematický. Přestože se dá souhlasit s Michaellem Tzatzourasem, že „důraz v rezoluci 688 byl jistě kladen na vnitrostátní porušování lidských práv spíše než na ony „mezinárodní dopady““<sup>166</sup>, tyto mezinárodní dopady byly právě tím důvodem, který členové Rady hlasující pro resoluci opakovaně uváděli jako nezbytný. Z debaty na jednání Rady se dá vyvodit, že bez těchto dopadů by resoluce těžko získala potřebnou podporu<sup>167</sup>.

Taktéž otázka, zda byla resoluce 688 přijata dle kapitoly VI či VII zůstává předmětem kontroverze. Rada výslovně na článek 39 či kapitolu VII neodkazuje a ani nepoužívá přesného jazyka článku 39 při označení situace za ohrožení míru. Na druhou stranu, Murphy přináší některé argumenty na podporu tvrzení, že jde o resoluci podle kapitoly VII: Rada bezpečnosti v rezoluci „vyžaduje (demand)“ po Iráku určité chování a vyzývá ostatní státy k přispění humanitárním snahám, což neodpovídá charakteru resolucí podle šesté kapitoly<sup>168</sup>. RB konkrétně vyžaduje po Iráku, aby skoncoval s perzekucí obyvatel a domáhá se, aby Irák umožnil přístup mezinárodním humanitárním organizacím do země. Podobně fakt, že Rada pokládá vzniklou situaci za ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti, nenasvědčuje jazyku resolucí podle kapitoly VI<sup>169</sup>.

Nicméně lze učinit závěr, že tato první kontroverzní epizoda minimálně pomohla k nakročení k takovému rozšíření výkladu pojmu „ohrožení mezinárodního míru“, které v jasnějších frázích bude v následujících letech opakovaně vyjadřováno Radou bezpečnosti. Potřebná většina členů Rady pro přijetí resoluce zde minimálně připustila, že závažná porušování lidských práv v určité zemi mohou přímo vést k ohrožení mezinárodního míru svými následky. Posun je viditelný také v tom, že zde již nelze dost dobře dělit na původní příčiny a bezprostřední ohrožení (jak jsme se o to pokusili v případě JAR), spíše lze situaci vidět jako řetěz událostí ve velmi krátkém časovém období, kde se tento rozdíl do jisté míry stírá.

### Jugoslávie 1991-1993

Dlouhý konflikt na území bývalé Jugoslávie nám přináší hned několik zajímavých resolucí a přístupů, ukazujících, jak se Rada bezpečnosti vypořádala s vnitrostátními i mezinárodními aspekty konfliktu s ohledem na interpretaci článku 39. Naši pozornost ale zaměříme na dva nejdůležitější momenty: přístup Rady ke konfliktu na území Bosny a Hercegovině a následně zřízení trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii resolucí Rady bezpečnosti.

<sup>165</sup> Res. RB 688, (1991), op. bod 1.

<sup>166</sup> Tzatzouras, Michael E., „The Law of Humanitarian Intervention after Somalia“, 46 *Revue Hellenique de Droit International*, 1993, str. 212.

<sup>167</sup> UN Doc. S/PV.2982.

<sup>168</sup> Murphy, 1996, str. 196.

<sup>169</sup> Tamtéž, str. 195-6; v podobném duchu píše i Inger Österdahlová, autorka mimo jiné ukazuje, že důvod proč nebyl odkaz na kapitolu VII v rezoluci učiněn bylo nebezpečí „vetování“ resoluce delegací Číny (Österdahl, 1998, str. 46).

Po přesunutí ohniska bojů jugoslávského konfliktu na území Bosny a Hercegoviny přijímá Rada bezpečnosti několik resolucí<sup>170</sup>, ve kterých mimo jiné odsuzuje systematická porušování lidských práv a opakovaně apeluje na všechny zúčastněné strany, aby umožnily přísun naprosto nezbytné humanitární pomoci. V první resoluci týkající se Bosny, kde se Rada odvolává na kapitolu VII, je resoluce 757, kde Rada nachází „ohrožení mezinárodního míru“ v situaci, která je již spíše faktickým porušením míru, vzhledem k ozbrojenému zapojení okolních států v již samostatné a nezávislé Bosně a Hercegovině<sup>171</sup>.

V resoluci 770 dává Rada bezpečnosti do souvislosti nutnost poskytování humanitární pomoci a znovunastolení mezinárodního míru, když říká, že „situace v Bosně a Hercegovině představuje ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti, a že zajištění humanitární pomoci v Bosně a Hercegovině je důležitou součástí úsilí Rady obnovit mezinárodní mír a bezpečnost v oblasti“<sup>172</sup>.

Ostřejší gramatický výklad tohoto ustanovení nás vede k otázce, zda se zmíněná „důležitá součást“ dá chápat jako prvek v očích RB nezbytný pro dosažení cíle Rady bezpečnosti ve smyslu její základní odpovědnosti. Resoluce opravdu dává na tuto „součást úsilí Rady“ jasný důraz nejen jejím uvedením v odstavci označujícím „ohrožení míru“, ale především dále v operativní části, kdy pro její splnění autorizuje státy k použití „všech nezbytných prostředků“<sup>173</sup>, tedy síly.

Ze záznamu jednání Rady před přijetím resolucí 770 a 771 také plyne, že členové Rady vnímají zhoršující se humanitární situaci jako důvod pro kroky Rady dle kapitoly VII. Maďarský delegát kupříkladu poznamenává, že „je naprosto zřejmé, že mezinárodní společenství nemůže přehlížet odpovědnost těch, kteří porušují mezinárodní humanitární právo... Přijetí těchto dvou resolucí je dalším případem... pevného závazku Rady bezpečnosti vůči lidsko-právním a humanitárním problémům“<sup>174</sup>.

Následné resoluce RB, částečně zaměřené na další zajištění přísunu humanitární pomoci na území Bosny a Hercegoviny<sup>175</sup>, a v několika případech umožňující užití síly, dále jen potvrzují popsany důraz na humanitární aspekt.

To se v souvislosti s výkladem pojmu „ohrožení mezinárodního míru“ naplno projevilo při angažmá RB týkajícího se zřízení mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii (ICTY). Resoluce 808 a 827 zřetelně dokládají, že sama závažná porušování mezinárodního humanitárního práva znamenají pro Radu bezpečnosti „ohro-

<sup>170</sup> Res. RB 752, (1992), Res. RB 764, (1992), zajímavá je také resoluce 771, kde Rada, jednajíc dle kapitoly VII, zaměřuje svou pozornost téměř výhradně na problematiku porušování mezinárodního humanitárního práva.

<sup>171</sup> Ostatně sama Rada např. v resoluci 770 hovoří o obnovení, nikoli udržení míru; přesto otázka povahy konfliktu na území Bosny a Hercegoviny je složitější (viz například „diskusi“ mezi názorem odvolacího soudu ICTY ve věci *Tadić* a rozsudku MSD ve věci *„Bosna a Hercegovina v. Srbsko a Černá Hora“*, 2007).

<sup>172</sup> Res. RB 770, (1992), dekl. odst. 5.

<sup>173</sup> Res. RB 770, (1992), op. bod. 6

<sup>174</sup> UN Doc. S/PV.3106, str. 32, v podobném duchu delegace USA, str. 38, pro odlišný postoj srovnaj stanovisko Číny, str. 50-52.

<sup>175</sup> Res. RB 781 a 816 zakazující přelety vojenských a následně všech letounů ve vzdušném prostoru Bosny a Hercegoviny, jakož i resoluce 816 a následující, které se týkající tzv. „bezpečných oblastí“ (safe areas).

žení mezinárodního míru“.

Resoluce 808 v preambuli nejdříve zmiňuje mezinárodněprávní závazky zúčastněných stran a odvolává se na zprávu nezávislé Komise expertů dokládající páchané zločiny a dále určuje, že „tato situace představuje ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti“<sup>176</sup> a v následné resoluci 824, která zřizuje Tribunál dle kapitoly VII, se píše: „znovu vyjadřujíc vážné znepokojení nad pokračujícími zprávami o rozsáhlém a flagrantním porušování mezinárodního humanitárního práva ... jako jsou zprávy o hromadných vraždách, rozsáhlém, organizovaném a systematickém věznění osob, jakožto i znásilňování žen a pokračování v tzv. ‚etnických čistkách‘ ... , určujíc, že tato situace nadále představuje ohrožení mezinárodního míru ... činí tímto rozhodnutí ustavit mezinárodní tribunál ... “<sup>177</sup>.

V následujících letech Rada bezpečnosti ještě několikrát v souvislosti s určením dle čl. 39 opakovaně potvrdila svůj důraz na humanitární aspekty situace v Bosně a Hercegovině<sup>178</sup>, přesto výše zmíněné resoluce jdou nepochybně nejdál, co se rozšiřování pojmu „ohrožení míru“ týče.

### Somálsko 1992

Přibližně po roce nestability a bojů na území Somálska po svržení presidenta Siada Barra, přijímá Rada bezpečnosti, „vážně znepokojena prudkým zhoršením situace ... a vědoma si jejích dopadů na stabilitu a mír v regionu“, resoluci 733, ve které situaci v Somálsku označí za „ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti“<sup>179</sup>. Je to také naposledy, kdy Rada bezpečnosti výslovně dopady na stabilitu a mír v regionu, resp. přeshraniční dopady zmíní. Jak podává přehled Inger Österdahl<sup>180</sup>, v několika následujících resolucích Rada při určení „ohrožení míru“ zdůrazní „značný rozsah lidského utrpení (the magnitude of the human suffering)“<sup>181</sup> či „zhoršení humanitární situace“<sup>182</sup>.

V resoluci 794 se pak již přímo určuje „že rozsah humanitární tragédie, způsobené konfliktem v Somálsku, dále zjištěné vytvářenými překážkami přísunu humanitární pomoci, představuje ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti“<sup>183</sup>. Ukazuje se, že je to především humanitární situace a nikoli konflikt samotný, který je chápán Radou jako důvod pro označení situace za ohrožující mezinárodní mír. Uvedenou motivaci Rady bezpečnosti může dále potvrdit fakt, že resoluce v operativní části povoluje použití „všech nezbytných prostředků“ pro zajištění bezpečného výkonu humanitárních aktivit v zemi, tedy prostředku pro zmírnění zmíněného utrpení a nikoli pro zásah do bojů jako takových<sup>184</sup>. Podobně ani členové Rady bezpečnosti nehovoří o přeshranič-

<sup>176</sup> Res. RB 808, (1993), dekl. odst. 1-7.

<sup>177</sup> Res. RB 827, (1993), dekl. odst. 3 a 4, op. bod 2.

<sup>178</sup> Mj. resoluce RB 836, 859, a zvláště pak 941.

<sup>179</sup> Res. RB 733, (1992), dekl. odst. 3 a 4.

<sup>180</sup> Österdahl, 1998, s. 53.

<sup>181</sup> Res. RB 746, dekl. odst. 6; Res 751, dekl. odst. 6; Res 767; dekl. odst. 7; Res 775, dekl. odst. 6.

<sup>182</sup> Res. RB 767, dekl. odst. 8; Res. 775, dekl. odst. 7; Res. 794, dekl. odst. 4.

<sup>183</sup> Res. RB 794, dekl. odst. 3.

<sup>184</sup> Res. RB 794, op. bod 10.

ních dopadech (navzdory silnému proudu uprchlíků)<sup>185</sup> a chápou právě vnitřní neutěšenou situaci a s ní spojenou nutnost zajistit provádění humanitárních aktivit v zemi jako hlavní důvod pro nutnou akci Rady bezpečnosti<sup>186</sup>.

### Rwanda 1994

Na jaře roku 1994 se konflikt ve Rwandě opět rozhořel a přerostl v hromadné násilnosti proti civilnímu obyvatelstvu. Resolucí 918 Rada bezpečnosti přehodnocuje svůj dosavadní přístup k událostem v zemi, opět navyšuje počet účastníků mise UNAMIR a rozšiřuje i její mandát. V resoluci 918 je Rada „hluboce zneklidněna rozsahem lidského utrpení způsobeného konfliktem“<sup>187</sup>, označuje situaci ve Rwandě za „humanitární krizi nesmírného rozsahu“<sup>188</sup>, v části B resoluce pak tuto situaci dle článku 39 označuje za „ohrožení míru a bezpečnosti“ a podniká kroky dle kapitoly VII.

Ačkoli bychom se v preambuli dočetli i o dalších aspektech situace, jako jsou přeshraniční dopady a pokračující boje mezi vládními jednotkami a protivládní Rwandskou vlasteneckou frontou (RPF)<sup>189</sup>, odůvodnění pro označení situace za „ohrožení míru“ je zde poměrně jasné: pokračující situace genocidních rozměrů a nekončící humanitární katastrofa v zemi. I následná resoluce Rady bezpečnosti 929 znovu určuje, že „značný rozsah humanitární krize ve Rwandě představuje ohrožení míru a bezpečnosti v regionu“<sup>190</sup> a pro uvedené humanitární cíle následně umožňuje užití síly. Ze záznamů jednání v Radě k těmto uvedeným resolucím také nevyplývá<sup>191</sup>, že by některý z tehdejších členů RB nesouhlasil s nakonec přijatým postupem Rady bezpečnosti.

Podobně jako v případě Jugoslávie, i zde Rada následně reaguje na systematické a rozsáhlé porušování humanitárního práva, které chápe jako „ohrožení míru“, zřízením speciálního mezinárodního trestního tribunálu. V resoluci 955 se dočteme: „znovu vyjadřujíc vážné znepokojení nad zprávami značícími, že ve Rwandě byla spáchána genocida a [docházelo i k] dalším systematickým, rozsáhlým a flagrantním porušením mezinárodního humanitárního práva, určujíc, že situace nadále představuje ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti“<sup>192</sup>. Rada bezpečnosti tak po necelém roce a půl znovu potvrzuje své přesvědčení o tom, že situace této povahy může sama o sobě představovat „ohrožení mezinárodního míru“.

<sup>185</sup> Je zajímavé, že se v tomto ohledu nedrží jinak přijímaných doporučení tehdejšího generálního tajemníka, který jako důvody pro určení „ohrožení míru“ radil členům RB právě přeshraniční dopady somálského konfliktu na okolní země (UN Doc. S/24868, str. 3) a tak i v přijaté resoluci volí RB širší interpretaci sledovaného pojmu.

<sup>186</sup> UN Doc. S/PV.3145, str. 36-38 (stanovisko USA), str. 44 a 46 (Maroka), str. 25-27 (Rusko) a také pozice Číny, byť s výhradou k nutnosti povolit užití síly (str. 16-18); srov. také chápání vnitřního a mezinárodního aspektu krize ve stanovisku Cape Verde (str. 18-22).

<sup>187</sup> Res. RB 918, dekl. odst. 18.

<sup>188</sup> Res. RB 918, dekl. odst. 8.

<sup>189</sup> Res. RB 918, dekl. odst. 5, 6, 7, 8 a 14.

<sup>190</sup> Res. RB 929, dekl. odst. 10.

<sup>191</sup> UN Doc. S/PV.3377 a S/PV.3392.

<sup>192</sup> Res. RB 955, dekl. odst. 4 a 5.

### Burundi 1996

V průběhu dlouhotrvajícího konfliktu v Burundi, poznamenaného zločiny proti lid-skosti<sup>193</sup>, reaguje Rada bezpečnosti v průběhu roku 1996, kdy mimo jiné přijímá resolu-ci 1072<sup>194</sup>, ve které je „znepokojena pokračujícím zhoršováním bezpečnostní a huma-nitární situace v Burundi, která se v posledních letech vyznačovala zabíjením, vraždě-ním, mučením a svévolným vězněním<sup>195</sup>, a [znepokojena] ohrožením, které tato před-stavují pro mír a bezpečnost v oblasti Velkých jezer jako celku“<sup>196</sup>.

I v tomto případě Rada nezmiňuje ani proudy uprchlíků směřujících ze země, a ani, jak poznamenává Österdahlová<sup>197</sup>, souvislost a podobnost konfliktu mezi etniky Hu-tuů a Tutsiů v Burundi a sousední Rwandě. Opět se tedy zdá, že Radě stačí vnitřní situace, zde charakterizována rozsáhlým a vážným porušováním mezinárodního hu-manitárního práva, pro chápání situace jako „ohrožení míru“. Na tomto závěru nemění nic ani fakt, že v resoluci 1072 není kapitola VII výslovně uvedena.

### Zair 1996

V roce 1996 způsobuje další konflikt na území Velkých Jezer, boje na východě Zairu u hranic s Rwandou a Burundi, vážnou humanitární krizi se stovkami tisíc uprchlíků a vnitřně vysídlených osob<sup>198</sup>. Rada bezpečnosti přijímá resoluci 1078, ve které určuje, „že rozsah současné humanitární krize ve východním Zairu představují ohrožení míru a bezpečnosti v regionu“<sup>199</sup>. V případě Zairu, Rada opakovaně zmiňuje problematiku uprchlíků a zdůrazňuje jejich roli pro stabilitu, resp. nestabilitu regionu, přesto nezmi-ňuje další přeshraniční aspekty situace, jako je přeshraniční aspekt bojů na Zairsko-Rwandské hranici, o kterém referovala zpráva generálního tajemníka<sup>200</sup>.

I z ustanovení, určující ono „ohrožení“ i z textu celé resoluce se může zdát, že Rada opět chápe jako hlavní důvod humanitární krizi a její rozsah bez ohledu na existenci momentálních přeshraničních dopadů. Přesto z následného jednání členů Rady bez-pečnosti<sup>201</sup> – a ostatně i ze znění preambule samé<sup>202</sup> – vyznívá jindy nejasná obava či alespoň náznak obavy z možného vývoje v regionu v budoucnosti, kdyby Rada neza-sáhla.

Na tomto místě je možné v obecné rovině zdůraznit, že odůvodnění v resoluci spo-

<sup>193</sup> Např. The Report of the International Commission of Inquiry (ustavena na základě resoluce RB 1012), UN Doc. S/1996/682.

<sup>194</sup> Již předtím se Rada situací v Burundi zabývala, ale v resoluci 1072 je poprvé jasně určeno „ohrožení míru“.

<sup>195</sup> UN Doc. S/PRST/1996/1, str. 1

<sup>196</sup> Res. RB 1072, dekl. odst. 3.

<sup>197</sup> Österdahl, 1998, str. 72.

<sup>198</sup> Zprávy Generálního tajemníka adresované Radě bezpečnosti, UN Doc. S/1996/875 a S/1996/878.

<sup>199</sup> Res. RB 1078, dekl. odst. 18.

<sup>200</sup> UN Doc. S/1996/875 a S/1996/878

<sup>201</sup> UN Doc. S/PV.3713, str. 10 (Francie), str. 14 (Botswana), str. 15 (Ruská federace), str. 15-16 (Jižní Korea).

<sup>202</sup> Res. RB 1078, dekl. odst. 13 a 16.

čívající výhradně v mezinárodních dopadech vnitřní situace v některém státu by se nedalo vykládat jako určení dle článku 39 založené na humanitárních důvodech, o které nám zde jde. Jinou cestou vysledované doklady, že existovaly i další – v textu nevyjádřené – důvody pro přijetí takové resoluce, by maximálně mohly ukazovat na začínající či pokračující trend v chápání určitých vnitřních situací v souvislosti s možným ohrožením míru<sup>203</sup>. Tyto doklady by ale byly jen velmi okrajové právní relevance co do interpretace sledovaného pojmu.

Nicméně v případě, kdy jsou v resoluci uvedeny oba důvody (jak čistě humanitární tak ony přeshraniční přesahy konfliktu), a především když humanitární aspekt je pro určení dle čl. 39 převažující – tak jako je tomu zde, v případě Zairu – nelze chápat zmínění mezinárodních dopadů jako překážku v představované interpretaci a zřejmě ani jako zeslabení humanitárního faktoru pro rozhodování Rady; oba faktory se v takovém případě spíše doplňují.

Následná resoluce 1080, třebaže nemá tak jasná ustanovení v preambuli jako 1078, je taktéž převážně vedena humanitárními účely, což je patrné z opatření v operativní části<sup>204</sup>, stejně jako z vyjádření členů Rady bezpečnosti<sup>205</sup>.

### Albánie 1997

Po vypuknutí rozsáhlých nepokojů v Albánii na začátku roku 1997 reaguje Rada bezpečnosti poměrně rychle, schvaluje resoluci 1101 a v ní určuje, „že současná krizová situace v Albánii představuje ohrožení míru a bezpečnosti v regionu“<sup>206</sup>. Z textu resoluce není naprosto jasné, jaký konkrétní aspekt „krizové situace“ má Rada na mysli. V preambuli vyzývá bojující strany k dialogu, pokládá důraz na význam stability v regionu, ale konkrétní zmínky například o hrozbě nové vlny uprchlíků, nebo o nebezpečí plynoucího z etnického složení Albánie a okolních zemí na území již tak zkoušeného Balkánu, nezaznávají.

Avšak na rozdíl od výzvy a návrhů Albánie adresovaných Radě bezpečnosti<sup>207</sup> je v následně přijaté resoluci patrný zvýšený důraz na humanitární aspekty situace a především na humanitární cíle plánované operace v zemi. Z operativní části se dá vyvodit, že se Rada určenému „ohrožení míru“ snaží čelit především zajištěním všemožné podpory a asistence při poskytování humanitární pomoci a dosažení celkové stability a zklidnění pokračující krize v zemi<sup>208</sup>.

Čína v rozpravě RB při této příležitosti připomíná své obecné stanovisko týkající se nutnosti být opatrní s používáním prostředků sedmé kapitoly Charty, dokonce zde prohlašuje, že má za to, že je navržený krok v rozporu s ustanoveními Charty<sup>209</sup>. Považuje situaci v Albánii za ryze vnitřní záležitost státu, do které Rada nemá tímto způ-

<sup>203</sup> Podobně jako jsme například viděli některé resoluce přijímané v tomto duchu v době studené války.

<sup>204</sup> Res. RB 1080, především op. body 3 až 7.

<sup>205</sup> UN Doc. S/PV.3713, str. 8-9 (Kanada), str. 10 (Francie), str. 13 (Čína), str. 20 (Honduras).

<sup>206</sup> Res. RB 1101, dekl. odst. 9.

<sup>207</sup> Dopis představitele Albánie z 28. března 1997 adresovaný předsedovi RB, UN Doc. S/1997/259.

<sup>208</sup> Res. RB 1101, op. body 2, 4-5, 8.

<sup>209</sup> UN Doc. S/PV.3377, str. 3.



sobem zasahovat. Přesto při hlasování o resoluci 1101 čínská delegace nevyužije svého „práva veta“ a umožní tento extensivní výklad článku 39 Radou bezpečnosti.

### Kosovo 1998-1999

Ačkoli je v březnu 1998 po rozsáhlých a nepřiměřených „policejních akcích“ v srbské provincii Kosovo naprostá většina členů Rady bezpečnosti toho názoru<sup>210</sup>, že situace v srbské provincii Kosovo představuje „ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti“, resoluce 1160 určení tohoto stavu dle čl. 39 nečiní<sup>211</sup>, přestože přijímá s odkazem na kapitolu VII sankce vůči Federativní republice Jugoslávie (FRJ).

V následující resoluci 1199 již prohlašuje, „že zhoršení situace v Kosovu ... představuje ohrožení míru a bezpečnosti v regionu“<sup>212</sup> a své znepokojení nad humanitárními aspekty krize Rada vyjadřuje na mnoha místech deklaratorní části. Rada je „vážně znepokojena nedávnými silnými boji v Kosovu a především nepřiměřeným a nerozlišujícím užitím síly srbskými bezpečnostními složkami a jugoslávskou armádou, které znamenalo početné oběti mezi civilisty a ... vysídlení více jak 230 tisíc osob z jejich domovů, ... znepokojena proudem uprchlíků směřujících do severní Albánie, Bosny a Hercegoviny a dalších evropských států jako následek onoho užití síly ... , hluboce znepokojena rychlým zhoršením humanitární situace ve všech částech Kosova, zděšena nastávající humanitární katastrofou, jak je vylíčena ve zprávě generálního tajemníka, a zdůrazňujíc potřebu jí zabránit.“<sup>213</sup>

Zatímco ostatní členové Rady považovali za nutné jednat dle kapitoly VII, Čína opět nepovažovala situaci za „ohrožení míru“<sup>214</sup> a jako jediná se hlasování zdržela. Touto svou abstencí (namísto „veta“) však znovu umožnila rozšiřující interpretaci pojmu „ohrožení míru“ ve smyslu resoluce 1199<sup>215</sup>.

Po ukončení vojenského zásahu států NATO na území FRJ, přijímá Rada bezpečnosti resoluci 1244, ve které určuje, „že situace v regionu nadále představuje ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti“<sup>216</sup>. Resoluce 1244 se tak obrací k post-konfliktní situaci, kdy je rozhodnuta – prostředky kapitoly VII – zajistit stabilitu v regionu, vyřešit i nadále zcela neutěšenou humanitární situaci, zajistit návrat uprchlíků a vnitřně vysídlených osob domů a pomoci se zajištěním výkonu jurisdikce ICTY pro oblast Kosova.

Kanadská delegace při OSN po schválení resoluce 1244 popsala svůj náhled na chápání pojmu Radou: „Dnešní odpověď Rady je uznáním lidského rozměru mezinárod-

<sup>210</sup> Viz záznam z jednání rady (UN Doc. S/PV.3868), na kterém pouze delegace Ruska a Číny přímo odmítaly chápat situaci v Kosovu jako ohrožení míru.

<sup>211</sup> Toto určení, jak píše Colin Warbrick, „bylo výslovně vymazáno, aby se zachovala shoda stálých členů“ ohledně dalších kroků uvedených v resoluci, viz Warbrick, Colin, 48 *International and Comparative Law Quarterly*, 1999, str. 475.

<sup>212</sup> Res. RB 1199, dekl. odst. 14.

<sup>213</sup> Tamtéž, dekl. odst. 6, 7 a 10.

<sup>214</sup> UN Doc. S/PV.3930, str. 3

<sup>215</sup> Obdobně i při hlasování o následující resoluci 1203, která opět určila „nevyřešenou situaci v Kosovu“ za ohrožení míru (dekl. odst. 15), se Čína hlasování zdržela.

<sup>216</sup> Res. RB 1244, dekl. odst. 12.

ního míru a bezpečnosti . . . Poučili jsme se z Kosova i z jiných konfliktů, že humanitární zájmy a starost o lidská práva nejsou pouze vnitřními záležitostmi. Proto, na rozdíl od delegace Číny<sup>217</sup>, má Kanada za to, že se těmito otázkách může a musí dostat váhy v definici bezpečnosti, kterou Rada provádí, a v její rozvaze, co se týče toho kdy a jak musí Rada zasahovat.“<sup>218</sup>

### Východní Timor 1999

Po referendu týkajícího se nezávislosti indonéské provincie Východní Timor v roce 1999, byly rozpoutány násilné akce namířené proti Východotimořanům, které vyvolaly krátce na to vlnu stovek tisíc uprchlíků a vnitřně vysídlených osob. Rada bezpečnosti přijímá resoluci 1264, ve které „zděšena zhoršením humanitární situace . . . především jejím dopadem na ženy, děti a další zranitelné skupiny, . . . vyjadřujíc znepokojení nad zprávami značícími, že ve Východním Timoru byla spáchána systematická, rozsáhlá a flagrantní porušení mezinárodního humanitárního práva a lidských práv . . . [určuje], že současná situace ve Východním Timoru představuje ohrožení míru a bezpečnosti“<sup>219</sup>.

Nejen vědomí širšího plánu OSN týkající se procesu sebeurčení ve Východním Timoru, ale především rozsáhlost „odvety“ za hlasování v referendu o nezávislosti, která přinesla masová porušování lidských práv bylo bezprostřední příčinou, pro kterou Rada určila situaci za „ohrožení míru“ a proč se uchýlila k opatřením dle kapitoly VII Charty.

### Demokratická republika Kongo 2003

V roce 2003 došlo opět k výraznému zhoršení bezpečnostní situace na východě Demokratické republiky Kongo nesoucí s sebou etnicky motivované útoky a další systematická porušování lidských práv. Rada bezpečnosti reaguje a přijímá resoluci 1484, ve které určuje, „že situace v oblasti Ituri a především v Bunie představuje ohrožení mírovému procesu v Demokratické republice Kongo a míru a bezpečnosti v oblasti Velkých jezer“<sup>220</sup>. V deklaratorní části resoluce vyjadřuje Rada „nejvyšší možné znepokojení nad boji a zvěrstvy v Ituri jako i nad závažností humanitární situace ve městě Bunia“<sup>221</sup>.

Je zajímavé, jak konkrétní a úzce zaměřená je zde Rada bezpečnosti ve výroku dle článku 39, kde především situace v konkrétním městě pro ni představuje ona uvedená

<sup>217</sup> UN Doc. S/PV.4011 (jednání 12:15-14:25h), str. 8-9, Čínské stanovisko považuje otázku menšin za vnitřní záležitost států a odvolávání se na lidská práva jen za záminku (při vytváření světové hegemonie) pro akce, která narušují základní principy svrchované rovnosti států a zásadu nevměšování. Čína se následně hlasování opět zdržuje.

<sup>218</sup> Tamtéž, str. 13 (Kanada).

<sup>219</sup> Res. RB 1264, dekl. odst. 7, 13-14.

<sup>220</sup> Res. RB 1484, dekl. odst. 8.

<sup>221</sup> Tamtéž, dekl. odst. 3.

ohrožení, k jejichž odstranění Rada zřizuje zvláštní misi (Interim Emergency Multinational Force in Bunia), která má být rozmístěna ve zmíněném městě. Mandát operace má kromě obecné stabilizace bezpečnostních poměrů přispět k „zlepšení humanitární situace v Bunie, zajistit ochranu letiště, vnitřně vysídlených osob ... a, když si to situace vyžádá, přispět k ochraně civilních obyvatel ... ve městě“<sup>222</sup>.

V případě Demokratické republiky Kongo se tedy postup Rady jeví, jakoby „zuzovala“ nutné podmínky pro označení situace za „ohrožení míru“, nejen co se velmi omezené oblasti týče, ale i - jako již dříve - pokud jde o porušování lidských práv jako takových. Jak citují Christopher Le Mon and Rachel Taylorová<sup>223</sup> vyjádření tehdejšího Vysokého komisaře OSN pro lidská práva: „Rada bezpečnosti zde ukazuje optimum své činnosti ... a taktéž se ukazuje, že Generální tajemník a Rada bezpečnosti mohou jednat pohotově, ruku v ruce, aby jako prvořadý humanitární zájem ochránili životy civilních obyvatel v oblastech konfliktu.“<sup>224</sup> Zbývá dodat, že resoluce 1484 byla v Radě přijata jednomyslně.

### Súdán (Dárfúr) 2004

Po více jak roce bojů poznamenaných zločiny proti lidskosti<sup>225</sup>, především v provinciích súdánského Dárfúru na západě země, Rada bezpečnosti přijímá resoluci 1556 jako odpověď na probíhající humanitární katastrofu<sup>226</sup>. Rada vyjadřuje „vážně znepokojení nad pokračující humanitární krizí a nad rozsáhlým porušováním lidských práv včetně pokračujících útoků proti civilistům ..., odsuzujíc ... porušování mezinárodního humanitárního práva ...“ a připomíná, že „více jak milión lidí potřebuje naléhavou humanitární pomoc ..., a že bez okamžité akce pro splnění bezpečnostních potřeb, požadavků dostupnosti, logistiky, kapacit a financování budou životy stovek tisíc lidí v sázce“ a následně určuje, že „situace v Súdánu představuje ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti ...“<sup>227</sup> V období po přijetí resoluce 1556 až do dnešních dnů byla situace v Súdánu ještě mnohokrát<sup>228</sup> Radou určena jako představující ohrožení mezinárodního míru.

I když nebyla zcela vyloučena možnost, že by Rada bezpečnosti zřídila další trestní tribunál *ad hoc* pro zločiny na území Súdánu<sup>229</sup>, RB se nakonec rozhodla pro variantu

<sup>222</sup> Tamtéž, op. bod 1.

<sup>223</sup> Le Mon, Christopher J. a Taylor, Rachel S., „Security Council Action in the Name of Human Rights: From Rhodesia to the Congo“, 10 UC Davis Journal of International Law & Policy, 2003-4, str. 225, (Le Mon a Taylor, 2003-4).

<sup>224</sup> Tisková zpráva z 30. května 2003 k prohlášení, které učinil Vysoký komisař OSN pro lidská práva Sergio Vieira de Mello, dostupné na: <http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/51FBDBFEA01CFDFBC1256D390050DBAE?opendocument>.

<sup>225</sup> Zpráva Mezinárodní vyšetřovací komise pro Dárfúr (Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General), UN Doc. S/2005/60.

<sup>226</sup> Res RB 1556, dekl. odst. 17.

<sup>227</sup> Tamtéž, dekl. odst. 7, 8, 16 a 21.

<sup>228</sup> Res. RB 1564, Res. 1590, Res. 1591, Res. 1593, Res. 1627, Res. 1651, Res. 1663, Res. 1665, Res. 1679, Res. 1706, Res. 1709, Res. 1713, Res. 1714, Res. 1755, Res. 1769, Res. 1779 a Res. 1784.

<sup>229</sup> Blíže např. Battiste, Leilani F., „The Case for Intervention in the Humanitarian Crisis in the Sudan“, 11 Annual Survey of International & Comparative Law, 2005, str. 76-77.

využít stálého Mezinárodního trestního soudu (MTS) a tak resolucí 1593 postoupila situaci v Dárfúru žalobci MTS<sup>230</sup>. Z deklaratorních částí resolucí přímo či nepřímo směřujících k tomuto kroku, z již citované resoluce 1556 jako i z resolucí 1590 a 1591, které byly přijaty po uveřejnění Zprávy Mezinárodní vyšetřovací komise pro Dárfúr, lze dospět k závěru, že obdobně jako v případech bývalé Jugoslávie a Rwandy i nadále Rada bezpečnosti chápe závažná porušování mezinárodního humanitárního práva jako možné „ohrožení míru“ a potřebu potrestat všechny osoby odpovědné za tyto činy za součást své základní odpovědnosti dle Charty OSN.

## 4.4 Závěr

Výše uvedené případy, kdy Rada jednala dle článku 39 v reakci na humanitární krizi a vážná porušování lidských práv, poměrně zřetelně ukazují, jak Rada za svou existenci pokročila v chápání pojmu „ohrožení míru“, a v kolika situacích chápala jeho obsah mnohem rozsáhleji než by bylo možné v době vzniku textu Charty.

Přestože není obtížné vidět mnoho nedostatků a nedokonalostí v nedávné činnosti Rady, co se týče reinterpretace pojmu „ohrožení mezinárodního míru“ jakožto onoho spouštěče pro akce dle kapitoly VII, lze tvrdit, že poptávce po změně přístupu Rady bezpečnosti po konci studené války v souvislosti s širěji pojímaným pojmem mezinárodní bezpečnosti se v obecné rovině dostalo pozitivní odpovědi.

V mnoha relevantních situacích Rada využila příležitosti pozměnit obsah pojmu článku 39 ve smyslu podřazení humanitárního aspektu situace. V souvislosti s ním a se všemi výše probranými situacemi se důraz Rady na „rozsah humanitární tragédie“<sup>231</sup>, „zajištění humanitární pomoci“<sup>232</sup>, její vážné znepokojení nad „systematickým, rozsáhlým a flagrantním porušováním mezinárodního humanitárního práva a lidských práv“<sup>233</sup> nebo její rozhodnutí „skoncovat s takovými zločiny a... osoby za ně zodpovědné vydat spravedlnosti“<sup>234</sup> objevovaly opakovaně a v určitých případech velice jasně.

Odkaz na přeshraniční dopady nebyl nikdy chápán jako jediný důvod pro akci RB, jen v některých případech byl skutečnou součástí zvažování Rady, jindy se dal takový odkaz považovat vzhledem k okolnostem spíše za ledabyly učiněný, a v nejednom případě Rada tyto dopady dokonce nezmiňuje vůbec.

Mimoto kroky Rady bezpečnosti přijímané dle kapitoly VII (včetně užití síly v některých případech) k zajištění mnohých povýtce humanitárních cílů mohou postoj Rady a její nový výklad spíše potvrdit. Nedávno přijatá resoluce Rady bezpečnosti o ochraně civilistů v ozbrojených konfliktech dále dokládá současnou shodu na obsahu termínu „ohrožení míru“ v souvislosti s humanitárními zájmy, a to bez ohledu na přeshraniční dopady. V resoluci 1674 se píše: „... úmyslné zaměřování se (targeting)

<sup>230</sup> Res. RB 1593, op. bod 1; Římský statut Mezinárodního trestního soudu z roku 1998, článek 13 (b).

<sup>231</sup> Res. RB 794, dekl. odst. 3. (Somálsko, 1992)

<sup>232</sup> Res. RB 770, dekl. odst. 5. (Bosna a Hercegovina, 1992)

<sup>233</sup> Res. RB 1264, dekl. odst. 13. (Východní Timor, 1999)

<sup>234</sup> Res. RB 955, dekl. odst. 6. (Rwanda, 1994)

na civilisty a další chráněné osoby a dopouštění se systematických, flagrantních a rozsáhlých porušování mezinárodního humanitárního práva a lidských práv v případech ozbrojených konfliktů mohou představovat ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti, a [RB] znovu v tomto smyslu potvrzuje svou připravenost zvážit takové situace a, pokud to bude nezbytné, přijmout příslušné kroky“<sup>235</sup>.

Nebyla to jen nová situace v Radě s lepšími předpoklady pro kolektivní řešení problémů stojících před RB a dosažený stupeň internacionalizace lidských práv spojený s rostoucí podporou mezinárodního společenství řešit humanitární krize z této pozice. Nezbytným předpokladem pro sledovanou změnu interpretace pojmu „ohrožení míru“ bylo jistě i množství a překvapivá intenzita vnitřních konfliktů a s nimi spojených humanitárních krizí, které umožnilo Radě bezpečnosti početnou a dostatečně konsistentní praxi, pokud jde o rozšíření obsahu sledovaného pojmu.

Více než zřejmá neochota Rady bezpečnosti jednat v jiných případech obdobné povahy nemůže zvrátit dosažený stav výkladu pojmu „ohrožení mezinárodního míru“. Rada bezpečnosti nemá v rámci své působnosti povinnost provést určení dle článku 39<sup>236</sup>; proto ona myšlená „neurčení“ mohou jen těžko být chápána jako doklad vůle Rady bezpečnosti změnit svůj dosavadní přístup. Pouze přiměřeně dlouhá a důsledná praxe Rady v budoucnosti, při které by žádná srovnatelná situace nebyla označena jako aktuální ani potenciální „ohrožení míru“, praxe doprovázená opačným právním názorem členů Rady bezpečnosti by mohla podpořit myšlenku, že by sledovaný pojem mohl být částečně navrácen do původního stavu.

Nicméně, pokud vezmeme v úvahu současný přístup Rady bezpečnosti včetně její extensivní interpretace pojmu „ohrožení míru“ v souvislosti s mezinárodním terorismem, vnitřními konflikty a dokonce i s činností Rady v oblasti podpory demokracie, nelze dost dobře předpokládat, že by takový zvrát mohl nastat.

---

<sup>235</sup> Res. RB 1674, op. bod 26.

<sup>236</sup> Simma, 2002, str. 719; Kelsen, 1948, str. 788.

## Kapitola 5

# Opatření vydávaná Radou bezpečnosti dle kapitoly VII a jejich závaznost

### 5.1 Povaha aktů dle kapitoly VII

Jak bylo uvedeno v předcházející kapitole 4 článek 39 umožňuje Radě bezpečnosti, aby poté co určí, že došlo k ohrožení či porušení míru nebo k útočnému činu, mohla z pohledu závaznosti opatření, které má dále k dispozici, sáhnout k doporučením nebo rozhodnutím.

Taktéž jsme zmínili, že Rada nejvíce využívá označení situace za „ohrožení míru“; tato například při veškerých dosavadních Radou autorizovaných použití síly z humanitárních důvodů.

Abychom se mohli blíže podívat na právní rámec činnosti Rady, jak je vystaven především v kapitole VII Charty, je nutné na moment ještě v článku 39 setrvat.

Ono Radou učiněné autoritativní určení, že došlo k ohrožení či porušení míru, případně útočnému činu dle článku 39 je, jak jsme zmínili, nezbytným předpokladem pro všechna opatření – včetně oněch donucovacích – ke kterým se v rámci ustanovení kapitoly VII může Rada bezpečnosti uchýlit. Samotný text článku 39 rozděluje možné kroky Rady na tzv. „doporučení“ a „rozhodnutí“.

Jelikož článek 39 ani jiná ustanovení kapitoly VII neříkají nic o postupu či pořadí opatření, aktů, které má Rada v případě určení ohrožení míru učinit, má Rada teoreticky možnost volit mezi doporučeními či rozhodnutími (případně přijmout zatímní opatření dle článku 40 Charty) podle svého uvážení; není vázána pořadím při jejich přijímání a konec konců není po určení dle článku 39 povinna ani přijmout některá z nabízených<sup>237</sup>.

Pokud jde o reakce na humanitární krize, v praxi se Rada současně s prvním ur-

---

<sup>237</sup> De Wet, *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*, 2004, str. 184-5 (De Wet, 2004); Gowlland-Debbas, Vera, „Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility“, 43 *International and Comparative Law Quarterly*, 1994, str. 62, (Gowlland-Debbas, 1994); Goodrich, Hambro a Simons, 1969, str. 300-1, zde autoři poukazují na to, že záměrem tvůrců Charty přesto bylo, aby v případě „zjevného útočného činu“ Rada přijala bez prodlení donucovací opatření.

čením nějaké situace jako ohrožení míru dle článku 39 prakticky vždy<sup>238</sup> uchýlila ve stejné resoluci<sup>239</sup> k určitému druhu opatření donucovacích.

Pro právní hodnocení akcí Rady dle kapitoly VII (zvláště pak pro tzv. autorizace států k použití síly) je velmi důležité zjistit, do jaké míry jsou tato „doporučení“ a „rozhodnutí“ závazná.

Závaznost aktů Rady je v Chartě upravena v článku 25, který taktéž používá termín „rozhodnutí“, a který zavazuje členské státy OSN k přijetí těchto rozhodnutí a k jejich provedení<sup>240</sup>.

Rozhodnutí, o kterých hovoří článek 39, tak zdá se mají jasnou povahu – rozhodne-li Rada v resoluci přijaté dle kapitoly VII o nějakém opatření dle článků 41 či 42, zavazuje tím všechny státy takové rozhodnutí přijmout a případně i provést<sup>241</sup>.

Pokud jde naopak o výraz „doporučení“ v článku 39 a jeho závaznost, z významu v obecném i právním jazyce i z použití stejného výrazu v kapitole VI Charty, se na první pohled zdá, že Charta jej chápe jako z povahy nezávazný akt.

Také na konferenci v San Francisku bylo použití výrazu „doporučení“ do současného článku 39 vyloženo tak, že tímto krokem „... výbor zamýšlel ukázat, že činnost Rady do té míry, do jaké se vztahuje k pokojnému řešení sporů nebo situacím zapříčiňujícím hrozbu války, porušení míru nebo agresí, by měla být chápána tak, jak je upravena v ustanoveních obsažených v sekci A [dnešní kapitola VI Charty]...“<sup>242</sup>. Doporučení dle kapitoly VI i dle kapitoly VII tak měla být chápána obě jako nezávazná, lišící se jen situací, za které jsou přijímána<sup>243</sup>.

Na rozdíl od rozhodnutí Rady provést donucovací opatření dle článků 41 a 42 se může zdát, že pouhá doporučení dle článku 39 – byť přijatá dle kapitoly VII – závaznou povahu nemají<sup>244</sup>.

Přesto, přesnější kritérium „závaznosti“ rozlišující doporučení a rozhodnutí dle článku 39 vyžaduje dále prozkoumat, jelikož názory autorů se různí v pojmání účinků jednotlivých aktů Rady. Pro náš pozdější výklad bude toto zjištění zvláště důležité pokud půjde o resoluce Rady bezpečnosti, ve kterých zmocňuje členské státy k použití

<sup>238</sup> Jako výjimka by se v tomto smyslu snad dala chápat resoluce vyjadřující se k situaci v severních částech Iráku v roce 1991, ale jak bylo uvedeno výše (str. 46), resoluce 688 je předmětem sporů o povahu zmínění ohrožení míru v ní, a tak i o závaznosti jednotlivých operativních bodů resoluce.

<sup>239</sup> Za jistou výjimku by se dal chápat postup Rady v případě humanitární krize v Zairu (1996), kde však nedošlo k okamžitému rozhodnutí o donucovací akci víceméně z technických důvodů. Rada se rozhodla autorizovat použití síly až ve druhé resoluci s určením ohrožení míru jednoduše proto, že v době první resoluce (Res. RB 1078) bylo formování sil, které se měly do oblasti vyslat v jednání. V následné resoluci 1080 již Rada autorizuje použití síly k zajištění humanitárních cílů (viz Res. RB 1080, op. body 3 a 5), nicméně zamýšlená akce mnohonárodnostního kontingentu se díky zlepšené situaci v regionu nakonec neuskutečnila (Österdahl, 1998, str. 74);

<sup>240</sup> Článek 25 Charty zní: „Členové Organizace spojených národů se shodují v tom, že přijmou a provedou rozhodnutí Rady bezpečnosti v souladu s touto Chartou.“

<sup>241</sup> Delbrück, in: Simma, 2002, str. 457.

<sup>242</sup> U.N.C.I.O., Documents of The United Nations Conference on International Organization, 1945, XII, str. 507, citováno in: Goodrich, Hambro a Simons, 1969, str. 300; srov. taktéž výše v kapitole 3 o druhé větě článku 2(7) Charty.

<sup>243</sup> Goodrich, Hambro a Simons, 1969, str. 300.

<sup>244</sup> Frowein a Krisch, in: Simma, str. 728.

vojenské síly pro udržení mezinárodního míru a bezpečnosti.

Frowein a Krisch vidí kapitolu VII jako zřetelně rozlišující mezi doporučeními dle článku 39 a donucovacími opatřeními dle článků 41 a 42; jediný problém může být viděn v tom, že první jmenovaná se dle zmíněných autorů někdy mohou jevit jako ukládající povinnost; to proto, že Rada může například o obchodních sankcích nejen rozhodnout, ale též je může státům pouze doporučit<sup>245</sup>. Zřetelným dělítkem dle Froweina a Krische je ale schopnost takového opatření „pozměnit (modify) práva a povinnosti z mezinárodního práva“: například u nezávazného, doporučeného embarga může takové být státy provedeno jen do té míry, do které by mohly tak po právu konat i bez takové výzvy Rady bezpečnosti; doporučením dle článku 39 právně nelze státům umožnit jinak protiprávní chování<sup>246</sup>.

Erica de Wet v reakci na tento výklad závaznosti uvádí odlišnou interpretaci; ta je postavena na rozlišování mezi státy, ke kterým ona výzva či doporučení směřuje, a státy, proti kterým se tato opatření mají provést. Kritérium závaznosti má být omezeno pouze na právní účinek opatření pro provádějící státy bez ohledu na možnou změnu právní situace cílového státu, proti kterému má být konáno<sup>247</sup>. Autorka pokračuje: „[z]atímco závazná rozhodnutí Rady bezpečnosti zavazují provádějící státy k vykonání donucovacích opatření – včetně těch, která vyžadují odklon od existujícího mezinárodního práva – nezávazná doporučení toto jednoduše povolují“<sup>248</sup>. Jinými slovy se zde tvrdí, že – ačkoli obě nezávazná – doporučení dle kapitoly VII nemají stejnou povahu jako doporučení dle kapitoly VI: prvně jmenovanými může Rada změnit právní vztahy mezi státy v tom smyslu, že jednomu dovolí, aby provedly jinak protiprávní akt a implicitně tak nakáže cílovému státu výkon tohoto nového oprávnění strpět. To vše samozřejmě jen v rámci pravomocí Rady dle kapitoly VII, tedy jedná se jen o opatřeních, která by za jiných okolností teoreticky mohla státům místo tohoto „povolení“ Rada nakázat závaznými rozhodnutími podle článků 41 či 42.

Do jisté míry podobný názor zastává i Yoram Dinstein, který taktéž rozlišuje mezi doporučeními dle kapitoly VII a VI. Ve svém pojetí aktů Rady jde ale ještě dál, tvrdí totiž, že Rada například nikdy nejednala dle článku 42<sup>249</sup>, a že veškeré autorizace použití síly měly pouze charakter nezávazného doporučení stejně jako výzvy k dobrovolným ekonomickým sankcím; Dinstein zde užívá označení „přípustné akce (permissive actions)“.

Přesto však, jak dále autor argumentuje, jelikož Rada jedná v těchto případech dle kapitoly VII za účelem udržení či obnovení míru, budou státy jednat po právu, sáhnou-li k těmto – třeba jinak protiprávním<sup>250</sup> – nicméně nyní Radou doporučeným,

<sup>245</sup> Tamtéž.

<sup>246</sup> Tamtéž.

<sup>247</sup> De Wet, 2004, str. 182-3, pozn. pod čarou č. 15.

<sup>248</sup> Tamtéž, str. 183.

<sup>249</sup> Této otázce se tato práce blíže věnuje v kapitole 6.

<sup>250</sup> Např. v resoluci k situaci v Kongu v roce 2003 Rada „naléhá na státy sousedící s Demokratickou republikou Kongo, zvláště pak Rwandu a Ugandu, které mají vliv na hnutí a ozbrojené skupiny operující na území [DRK], aby uplatnily pozitivní vliv na ně pro urovnání jejich sporů mírovými prostředky...“ (Res. RB 1493, oper. bod 24), což by se jinak dalo vykládat jako porušení zásady nevměšování; jiný příklad může být viděn v resoluci 221 k situaci v Jižní Rhodésii z roku 1966, ve které Rada „vyzývá



krokům<sup>251</sup>.

Tato chápání závaznosti doporučení dle kapitoly VII, jak se zdá, ale neodpovídají záměru Charty přiznat závaznost jen „rozhodnutím“ Rady tak, jak stanoví článek 25. Slovo „rozhodnutí“ v článku 25 by mělo být vykládáno v materiálním smyslu, tedy jako závazný akt Rady, opatření, které musí být přijmuto a provedeno členy Organizace.

Ovšem, zde si lze snadno povšimnout tenké hranice oddělující tuto tezi od čiré tautologie, nicméně formální chápání, pro které je kritériem závaznosti aktu Rady přítomnost slova „rozhodnutí“ či „rozhoduje“ v textu Charty či v resolucích Rady je neudržitelné; jak píše Jost Delbrück, například odejmutí závaznosti aktů Rady v případě šetření<sup>252</sup>, či aktům dle kapitoly VIII – kde v obou případech není zmíněno „rozhodnutí“ i když v materiálním smyslu z povahy a účelu těchto ustanoveních se závaznost dá dovodit – by bylo těžko slučitelné s hlavním úkolem Rady a bylo by v rozporu s celkovou koncepcí Charty<sup>253</sup>.

Ostatně již Hans Kelsen uvádí možnost interpretace, podle které článek 25 přiznává závazný charakter pouze těm resolucím Rady (respektive jejich částem), na jejichž základě mají vzniknout závazné normy<sup>254</sup>. A tak jakkoli i u něj je opět zřetelný tautologický nádech tohoto výkladu, i použitím interpretace dle účelu Charty předpokládající efektivní výkon pravomocí Rady bezpečnosti se zdá být toto neformalistické pojetí „rozhodnutí“ přesvědčivější.

Chápeme-li závaznost rozhodnutí Rady jako schopnost uložit státům povinnost, respektive měnit jejich současné právní vztahy, pak se musíme přiklonit k názoru, že Erikou de Wet zmíněné „dovolující“ části resoluce stejně jako Dinsteinovy „nezávazné výzvy“ k „přípustné akci (permissive action)“ by měly být chápány nikoli jako nezávazné, ale jako závazné a dle článku 25 nikoli jako doporučení, ale jako rozhodnutí Rady bezpečnosti.

Kritérium Froweina a Krische se v tomto světle tak jeví logičtější a z pohledu Charty jako celku i přesvědčivé a jasně rozdělující doporučení od závazných rozhodnutí.

Můžeme doplnit, že z hlediska závaznosti je nepodstatné, zda se resoluce na první pohled jeví jako vytvářející práva či spíše povinnosti, protože dá-li Rada nějakým státům právo cosi činit, ostatní státy musí toto rozhodnutí respektovat a případně strpět zásah do svých dosavadních práv, jsou-li státem, proti kterému se povolená opatření Radou provádějí (nebo státem jinak dotčeným).

---

portugalskou vládu, aby nedovolila, aby byla ropa dopravována ropovodem z Beiry do Jižní Rhodesie“ (Res. RB 221, op. bod 2), z existence fungujícího ropovodu z portugalského přístavu do vnitrozemské Rhodesie lze předpokládat smluvní vztahy mezi oběma zeměmi, které má nyní možnost Portugalsko porušit, avšak není k tomu zavázáno (ropné embargo stanovené Radou Bezpečnosti v citované resoluci 221 předcházející resoluci 217 je svou povahou stále nezávazným doporučením dle kapitoly VI Charty).

<sup>251</sup> Dinstein, 2005, str. 280-1, 290, 304.

<sup>252</sup> Viz článek 34 Charty OSN.

<sup>253</sup> Delbrück, in: Simma, 2002, str. 456 a 458.

<sup>254</sup> Kelsen, 1950, str. 445.

## 5.2 Závěr

Pro resoluce Rady přijímané dle kapitoly VII lze tedy shrnout: doporučení v nich uvedená (většinou slovy „vyzývá (call upon)“, „nabádá (urge)“ či přímo „doporučuje (recommend)“ se musí chápat v zásadě jako nezávazné akty<sup>255</sup>; jsou to doporučení Rady, její výzvy, či návrhy pro možný postup států bez účinku na právní vztahy mezi státy. Akty, které jsou svou podstatou pouze doporučeními tedy nemají účinek odlišný od doporučení dle kapitoly VI<sup>256</sup>. Přesto není vyloučeno, aby na první pohled pouze doporučující, nezávazný bod resoluce měl schopnost právní vztahy měnit. Tak tomu může být v případech, když je patrné s ohledem na všechny okolnosti, že Radou míněný účel daného ustanovení zahrnuje zásah do existujících právních vztahů mezinárodního práva<sup>257</sup> a zároveň Charta dává Radě bezpečnosti pravomoc taková závazná rozhodnutí učinit<sup>258</sup>.

Tato zjištění nám budou nápomocna při zkoumání právního rámce pro ozbrojenou humanitární intervenci a budeme je moci použít při výkladu o resolucích RB, které zmocňují státy k užití síly dle kapitoly VII.

---

<sup>255</sup> Delbrück, in: Simma, 2002, str. 457.

<sup>256</sup> Goodrich, Hambro a Simons, 1969, str. 209.

<sup>257</sup> Jost Delbrück si všímá do jisté míry nežádoucí praxe Rady pružně užívat v resolucích výrazy, jejichž význam ne vždy odpovídá termínům použitým v Chartě, respektive jejich právnímu výkladu. Proto zdůrazňuje, že krom použitého jazyka se musí brát v úvahu i záměr Rady přiznat danému ustanovení resoluce závaznou povahu (Delbrück, in: Simma, 2002, str. 458); podobně se ke posouzení závaznosti ustanovení vyjádřil i MSD ve věci *Právních následků pokračující přítomnosti Jihoafrické republiky v Namibii*, když řekl: „jazyk resoluce [RB] by měl být pečlivě analyzován než může být učiněn závěr o její závaznosti“; a dále Soud zdůraznil že se při výkladu musí dbát nejen na jazyk, ale také přihlížet k diskusím, které k rozhodnutí vedly, k ustanovením Charty, na které resoluce odkazuje a obecně i ke „všem okolnostem, které mohou být nápomocny pro rozhodování o právních následcích“ resoluce (Namibie, 1971, odst. 114).

<sup>258</sup> Kromě Chartou vymezené působnosti Rady bezpečnosti a obecného omezení jejich pravomocí (viz dále kapitolu 7), je důležitá i sama aktivace kapitoly VII, pakliže se jedná o opatření, která mohou být závazná jen při jednání v jejím rámci. Velmi sporným případem je pak v tomto smyslu např. 5. bod operativní části resoluce RB 146 (Konžská republika), kdy se Rada přímo odvolávala na článek 25 a 49, vyzývající státy k provedení rozhodnutí Rady; problém spočívá v tom, že v předchozích resolucích (Res. RB 143 a 145), ze kterých by mělo toto závazné rozhodnutí k provedení pramenit, Rada neprovedla určení ohrožení míru atd. dle článku 39 a tak by se opatření v těchto resolucích uvedená měla chápat jen jako nezávazná doporučení, na které se článek 25 nevztahuje (Goodrich, Hambro a Simons, 1969, str. 210).

## Kapitola 6

# Právní základ pro „tvrdou“ a ozbrojenou humanitární intervenci OSN

V kapitole 4 bylo řečeno, že Rada bezpečnosti byla po konci studené války mnohem ochotnější řešit rozsáhlé humanitární katastrofy v rámci své pravomoci. Rada opakovaně označuje závažná porušování lidských práv či humanitárního práva za ohrožení míru; ruku v ruce s tímto určením ale také přijímá opatření, která jí kapitola VII – alespoň na první pohled – umožňuje.

V této části práce se proto blíže podíváme na konkrétní možné právní základy pro tato opatření. Jak bylo uvedeno výše - při našem pracovním dělení druhů humanitárních intervencí OSN – dají se příklady donucovacích intervencí Rady bezpečnosti rozdělit do dvou základních skupin: ty, které užití síly zahrnují, a ty, které nikoli. Jak uvidíme v zápětí, „tvrdé“ intervenci dává Charta OSN poměrně jasný základ hned při prvním čtení, zatímco pro uvedené příklady umožňující užití síly se nevyhneme podrobnější analýze pravomocí Rady.

### 6.1 „Tvrdá“ humanitární intervence

Právní zdroj pro „tvrdou“, neozbrojenou intervenci lze najít v článku 41 Charty, který dovoluje Radě „rozhodnout, jakých opatření nezahrnujících užití ozbrojené síly má být užito, aby jejím rozhodnutím bylo dodáno účinnosti, a může vyzvat členy [OSN], aby taková opatření provedli. Tato opatření mohou zahrnovat úplné nebo částečné přerušování hospodářských styků, spojů železničních, námořních, leteckých, poštovních, telegrafních, rádiových a jiných, jakož i přerušování styků diplomatických“<sup>259</sup>. Tento výčet, jak již z textu vyplývá („mohou zahrnovat“), není a ani nebyl autory Charty zamýšlen jako vyčerpávající; vykládá se jako umožňující Radě přijmout jakékoli další druhy donucovacích opatření za předpokladu, že nezahrnují použití síly<sup>260</sup>.

<sup>259</sup> Článek 41 Charty OSN.

<sup>260</sup> Goodrich, Hambro a Simons, 1969, str. 312; Österdahl, 1998, str. 89.

Rada bezpečnosti může, jak bylo zmíněno výše (kapitola 4) určit, že závažná humanitární krize spočívající v závažném porušování lidských práv představuje ohrožení míru. Následně může provést další kroky směřující k odstranění tohoto ohrožení. Charta zde předpokládá opatření nezávazné povahy anebo opatření závazná dle článků 41 a 42.

Po přijetí donucovacího opatření dle článku 41 jsou členské státy povinny toto opatření provést a nesmí poskytnout pomoc státu, proti kterému je akce Rady bezpečnosti prováděna<sup>261</sup>. Provedení sankcí či jiných opatření může Rada nakázat všem členským státům OSN či jen některým dle svého uvážení, a ty tato opatření provádějí samostatně nebo prostřednictvím mezinárodních organizací, kterých jsou členy<sup>262</sup>. Ačkoli v několika případech byly ekonomické sankce uvaleny se souhlasem dotčených států, tato opatření Rady mají závaznou povahu bez ohledu na svolení států, proti kterým jsou akce konány, a bez ohledu na souhlas států sankce vykonávajících<sup>263</sup>.

Pokud by byla opatření dle kapitoly VII nezávazná, půjde o druh „měkké“ humanitární intervence, ačkoli přijaté Radou bezpečnosti. Rada jimi bude vyvíjet tlak na stát, na jehož území k humanitární krizi dochází, který bude mít jen nezávaznou, doporučující povahu. To přesto, že se může v resoluci opatřeními, která již bude dotčený stát muset vykonat, hrozit.

Podíváme-li se na příklady z praxe Rady, kdy reagovala mimo jiné na závažná porušování lidských práv či humanitárního práva, k těmto nezávazným intervencím se v podobě hospodářských sankcí uchýlovala jen zcela výjimečně, a to v době studené války<sup>264</sup>. Naopak, od 90. let počínaje, Rada bezpečnosti v těchto případech přijímá závazné ekonomické či jiné sankce dle článku 41 rovnou, tedy bez předešlých výzev a doporučení státům v rámci kapitoly VI či VII Charty<sup>265</sup>.

Co se použití tohoto ustanovení týče při situacích humanitárních krizí a porušování lidských práv, nejčastějším druhem schvalovaných opatření dle článku 41 jsou Radou uvalované mandatorní obchodní sankce, ale také se pod tento druh opatření většinou řadí například zřízení obou mezinárodních trestních tribunálů *ad hoc* pro bývalou Jugoslávii a pro Rwandu<sup>266</sup>).

<sup>261</sup> Články 2(5) a 48 Charty OSN.

<sup>262</sup> Článek 48, odstavec 2 Charty OSN.

<sup>263</sup> Frowein a Krisch, in: Simma, 2002, str. 706.

<sup>264</sup> Než Rada přistoupila v resolucích 232 (Jižní Rhodésie) a 418 (Jižní Afrika) k závazným ekonomickým sankcím, vyzývala resolučními přijatými dle kapitoly VI Charty státy, aby s těmito zeměmi neobchodovaly uvedené druhy zboží (res. RB 181, op. bod 3 a res. RB 282, op. bod 4 v případě Jižní Afriky a res. RB 217, op. bod 8. v případě Jižní Rhodésie).

<sup>265</sup> Např. res. RB 713, op. bod 6, (Jugoslávie), res. RB 733, op. bod 5, (Somálsko), res. RB 757, op. body 4-10, (Bosna a Hercegovina/Jugoslávie), kde sice navazuje na resoluci RB 752, ale v ní Rada státy k přijetí sankcí nevyzývá, res. RB 841, op. bod 3, (Haiti), res. RB 918, op. bod 13, (Rwanda), res. RB 713, op. bod 6, (Jugoslávie), res. RB 1160, op. bod 8, (Kosovo), res. RB 1556, op. body 7-9, (Dárfúr).

<sup>266</sup> Viz resoluce RB 827 z roku 1993 (Jugoslávie) a resoluce 955 z roku 1994 (Rwanda); ačkoli Rada zde žádný článek výslovně nezmiňuje a jedná obecně „dle kapitoly VII“, článek 41 se chápe jako právní základ pro tato nevojenská opatření Rady (Frowein a Krisch, in: Simma, 2002, str. 738); K povaze zřízení tribunálů pro bývalou Jugoslávii viz rovněž rozhodnutí o jurisdikci v případě *Tadić* (viz *Tadić*, 1995, odst. 33-35).

Především v případě jugoslávského tribunálu<sup>267</sup>, mělo zřízení soudů – krom vyšetřování a stíhání osob odpovědných za závažná porušení mezinárodního humanitárního práva – taktéž preventivní funkci. Mělo ukázat, že i politické elity stojící za páchanými zločiny, jsou nyní trestně stíhatelné a mělo odradit od pokračování v dalším porušování humanitárního práva<sup>268</sup>.

Pokud jde o ekonomické sankce, kterými Rada krom jiného činí nátlak na ukončení konfliktu mnohdy provázeného rozsáhlým a závažným porušováním lidských práv a mezinárodního humanitárního práva, jde od počátku v naprosté většině o embarga na dovoz zbraní a dalšího vojenského materiálu, ale jsou známy i sankce rozmanitějšího druhu<sup>269</sup>.

Především od druhé poloviny 90. let pak Rada dává častěji přednost tzv. „cíleným (targeted)“ sankcím. Na rozdíl od tradičních sankcí (zasahujících stát jako celek), „cílené“ sankce mají zasahovat především jednotlivce (například vizovými omezeními, zmrazením účtů atd.)<sup>270</sup>. Rada bezpečnosti se tak po zkušenostech se sankcemi na začátku devadesátých let snaží více zaměřovat na ty, kteří skutečně mohou za ohrožení míru, který Rada udržuje, a přímo nezasahuje nevinné obyvatelstvo<sup>271</sup>.

Společně s uvalením závazných sankcí se v pozdějších letech Rada bezpečnosti také snaží nastavit účinný mechanismus, kterým se dohlíží na provádění sankcí státy. To například ve formě pomocných orgánů dohledu, tzv. sankčních výborů, způsobu zasílání zpráv o provádění členskými státy atd., jako i snahou, aby státy trestaly jednotlivce, kteří sankce porušují<sup>272</sup>.

### 6.1.1 Závěr

Ačkoli je právní rámec pro tato nevojenská opatření Rady na rozdíl od ozbrojené humanitární intervence poměrně jednoznačný, přesto je nutné podívat se na otázku právních omezení Rady bezpečnosti při používání tohoto silného nástroje. Možné limity pravomocí Rady bezpečnosti budou probrány společně jak pro „tvrdou“, tak i ozbrojenou intervenci v následující kapitole 7.

Následující odstavce se ale zaměří na druhé a mnohem zajímavější z možných donucovacích opatření Rady: podíváme se totiž podrobněji na otázku tzv. ozbrojené hu-

<sup>267</sup> Zatímco trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii byl zřízen v průběhu pokračujícího konfliktu a to pro všechny zločiny spáchané od počátku roku 1991 dále (až do rozhodnutí Rady), rwandský soud byl zřízen až na podzim roku 1994, tedy až po největším masovém vraždění, které se uskutečnilo především v druhé čtvrtině roku. Přesto jurisdikce *ratione temporis* byla v případě rwandského tribunálu stanovena až do 31. prosince 1994.

<sup>268</sup> Viz resoluce RB 827, dekl. odst. 5 a resoluci RB 955, dekl. odst. 6, kde Rada dává najevo své odhodlání k ukončení páchaní těchto zločinů.

<sup>269</sup> Příkladná je v tomto resoluce RB 757 z roku 1993, kde Rada kromě téměř generálního zákazu dovozu a vývozu zboží, zmrazení účtů představitelů Federální republiky Jugoslávie, omezení diplomatických styků či omezení letecké dopravy, přijímá sankce i v oblasti vědecké a technické spolupráce či pro konání sportovních akcí s jugoslávskými reprezentanty.

<sup>270</sup> Howlett, Amy, „Getting ‘Smart’: Crafting Economic Sanctions That Respect All Human Rights“, 73 Fordham Law Review, 2004-5, str. 1211-2.

<sup>271</sup> Frowein a Krisch, in: Simma, 2002, str. 738.

<sup>272</sup> Frowein a Krisch, in: Simma, 2002, str. 738, 746-8.

manitární intervence, která je – tak jak se vyvinula v 90. letech – někdy vnímána jako kontroverzní již samotným svým právním zdrojem v Chartě.

## 6.2 Ozbrojená humanitární intervence

V extrémních případech humanitárních krizí se Rada v minulosti několikrát uchýlila k použití síly jako donucovacího opatření k ukončení porušování lidských práv. Z určitého pohledu se může zdát právní rámec i pro tyto donucovací zásahy jednoznačný: Rada má pravomoc v rámci systému kolektivní bezpečnosti užít kromě nevojenských opatření, se kterými je počítáno v článku 41, i ozbrojenou cestu donucení.

Pokud tedy uzná za vhodné, že k udržení či obnovení míru je zapotřebí užít sílu, může tak na první pohled učinit, jak vyplývá z článku 42<sup>273</sup>. Co se závaznosti takového opatření týče, článek 39 hovoří jasně o „rozhodnutí“ Rady, která „budou učiněna podle článků 41 a 42...“. Nicméně články 39 a 42 nelze číst pouze takto izolovaně od ostatních ustanovení kapitoly VII; tvůrci Charty vystavěli a do Charty jasně promítli mechanismus, který má být užit pro operace Rady s použitím síly. Článek 42 se pak jeví jen jako součást širší úpravy postupu, kterým mají státy poskytovat své vojenské síly pro centralizované udržení mezinárodního míru a bezpečnosti, tedy hlavního úkolu Rady a jednoho z cílů OSN.

Jak lze vyčíst již ze znění článků 43 až 49 Charty, pro ulehčení úkolu Rady při provádění ozbrojených opatření dle článku 42, mají státy nejprve s OSN skrze Radu uzavřít zvláštní dohodu či dohody, které „určí počty a druhy sil, stupeň jejich pohotovosti a všeobecné rozmístění i ráz služeb a pomoci, jež mají být poskytnuty“<sup>274</sup>. Tyto jednotky pak budou Radě dány k dispozici kdykoli „na její výzvu“<sup>275</sup> pro zajištění „akcí nutných k provedené rozhodnutí Rady pro udržení mezinárodního míru a bezpečnosti“; tyto akce budou prováděny těmi státy, která Rada bezpečnosti určí<sup>276</sup>.

Propojení článku 42 a 43 je zřejmé dále z článku 106 Charty, kde se umožňuje stálým členům Rady bezpečnosti společně podniknout akci k udržení míru, a to v přechodném období „[d]okud nenabudou účinnosti takové zvláštní dohody, zmíněné v článku 43, které Radě bezpečnosti podle jejího mínění“<sup>277</sup> umožní, aby začala plnit své úkoly podle článku 42...“. Záměr autorů Charty zdá se být tedy takový, že donucovací akci

<sup>273</sup> „Má-li Rada bezpečnosti za to, že by opatření podle článku 41 nedostačovala anebo že se ukázala nedostatečnými, může podniknout takové akce leteckými, námořními nebo pozemními silami, jaké považuje za nutné k udržení nebo obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti. Takové akce mohou zahrnovat demonstrace, blokádu a jiné operace leteckými, námořními nebo pozemními silami členů Organizace spojených národů.“

<sup>274</sup> Článek 43, odst. 2 Charty OSN.

<sup>275</sup> Článek 43, odst. 1 Charty OSN.

<sup>276</sup> Článek 48, odst. 1 Charty OSN.

<sup>277</sup> I když čistě jazykově by byl snad možný obojí výklad, spojení „podle jejího mínění“ se zde váže ke schopnosti Rady dle postupu předpokládaného v Chartě (tedy rozhodnutí o zapojení ozbrojených sil na základě dohod), resp. k trvání účinnosti přechodného ustanovení článku 106 Charty a nikoli k otázce, které se nyní dotýkáme, tedy propojení článků 43 a 42 a nutnosti existence zvláštních dohod před rozhodnutím o donucovacích akcích s použitím síly (Kelsen, 1950, str. 758).

s použitím síly bude možné provést *jen* s pomocí ozbrojených sil daných jí k dispozici dle oněch zvláštních dohod uzavřených, tak jak předpovídá článek 43 Charty<sup>278</sup>; bez těchto dohod Rada bezpečnosti nemůže žádnému státu nakázat, aby poskytl své ozbrojené síly či služby na vojenské operace, které předpokládá článek 42<sup>279</sup>.

Proto se má obecně za to, jak píší Hilaire McCoubrey a Nigel White, „že za nepřítomnosti dohod dosažených dle článku 43 Rada nemůže ‚rozhodnout‘ o užití vojenských opatření... Zdá se, že články 39 a 42 předpokládají... pravomoc [Rady] přijmout závazná... rozhodnutí směřovaná členskými státy, aby podnikly vojenskou akci proti provinilému státu (transgressor)“<sup>280</sup>. „Za absence praxe,“ dodává Conforti, „a na základě textu Charty by bylo [rozhodnutí Rady zavazující státy k použití síly] nepochybně protiprávní“<sup>281</sup>.

Pokud tedy Rada nemůže státům nakázat, závazně rozhodnout, že musí poskytnout své síly, znamená to, že ony „autorizace“, ke kterým se Rada mnohokrát uchýlila především po konci studené války byly svou povahou pouze nezávaznými doporučeními dle článku 39?

Pro takový výklad by možná hovořil i článek 39 sám, který u rozhodnutí jasně odkazuje (a tím do jisté míry omezuje možnosti Rady) na konkrétní články 41 a 42, kdežto doporučení se k žádným dalším článkům nevází.

Tyto směry uvažování nás tak vlastně do jisté míry vrací k otázce charakteru autorizace užití síly Radou, k oné problematice závaznosti a povahy jednotlivých aktů přijímaných dle kapitoly VII. Takto viděno, názory nauky na autorizační pasáže resolucí Rady bezpečnosti se budou opět různit.

Frowein a Krisch, s jejichž výkladem závaznosti aktů Rady jsme se ztotožnili v kapitole 5 jako s nejpřesvědčivějším a nejlogičtější, zaujímají k otázce „autorizací“ síly Radou zajímavý postoj. Ačkoli totiž, připomeňme, nám poskytli jasné kritérium, jak poznat a oddělit závazné od nezávazných kroků následujících po určení dle článku 39, dále – právě ve svém hodnocení „autorizačních“ klausulí – toto dělení jakoby opouštějí a nezařazují „autorizace“ ani do jedné z uvedených kategorií<sup>282</sup>.

Namísto toho sahají k výkladu, v němž chápou autorizaci jako něco mezi doporučením a rozhodnutím, a z této tvrzené svébytnosti autorizace potom vyvozují další závěry, které by zákonitě nebyly aplikovatelné na ona čistá rozhodnutí či nezávazné akty Rady<sup>283</sup>.

Nepodřazení pod nějakou z existujících kategorií a vytvoření třetího druhu opatření dle kapitoly VII se zdá být překvapivé, když přihlédneme k jejich (výše uvedené) vlastní definici nezávazných doporučení, respektive kritéria pro rozdělení aktů Rady

<sup>278</sup> Kelsen, 1950, str. 756.

<sup>279</sup> De Wet, 2004, str. 256; Frowein a Krisch, in: Simma, 2002, str. 756.

<sup>280</sup> McCoubrey, Hilaire a White, Nigel D., *The Blue Helmets: Legal Regulation of United Nations Military Operations*, Dartmouth, 1996, str. 12, (McCoubrey a White, 1996).

<sup>281</sup> Conforti, 2005, str. 204.

<sup>282</sup> Frowein a Krisch, in: Simma, 2002, str. 728.

<sup>283</sup> Frowein a Krisch, in: Simma, 2002, str. 728-9.

na doporučení a rozhodnutí<sup>284</sup>. Poněvadž, zůstává-li kritériem závaznosti vlastnost daného opatření Rady umožňující ukládat povinnosti, přiznávat práva a tím tak měnit dosavadní právní vztahy, neměl by být problém ony „autorizace“ správně zařadit: autorizace mění dosavadní právní vztahy a proto by měly být druhem *závazných* aktů Rady bezpečnosti.

Problém a zdá se i řešení této možné nesourodosti (nejen u Froweina a Krische) patrně spočívá v nedostatečném rozlišení dvojího chápání závazných rozhodnutí RB jednajících v rámci kapitoly VII: tato je možné chápat buď pouze v kontextu článků 41 a 42 – jak je s těmito články ostatně pojí již článek 39 – tedy jen jako uvedená donucovací opatření. A nebo je možné na ně hledět jako na závazná rozhodnutí Rady v širším smyslu, tedy jako na všechny závazné akty – tak jak byly vysvětleny výše dle smyslu článku 25 Charty – které Rada v resolucích přijímá.

Můžeme tedy učinit předběžný závěr, že akt delegování pravomoci<sup>285</sup>, který má ze své povahy závazné právní účinky navenek, musí být viděn jako rozhodnutí, s účinky dle článku 25, a nikoli pouhé doporučení nezpůsobilé zasáhnout do právních vztahů států. Chápání rozhodnutí v tomto smyslu je v souladu i s výkladem výrazu „rozhodnutí“ v článku 25 a odpovídá systematickému výkladu Charty OSN<sup>286</sup>.

Abychom ale mohli – podobně jako výše u „tvrdé“ intervence – přesvědčivě najít možný právní zdroj autorizační praxe Rady, bude nutné jít do problematiky hlouběji. Přisoudit „autorizačním“ charakter rozhodnutí (závazného dle článku 25) nelze bez hlubšího prozkoumání legality tohoto postupu. Zatím jsme vlastně jen řekli: pokud má Rada vůbec pravomoc státy k užití síly zmocnit, akty, kterými tak činí, musí mít závazný charakter, jsou to rozhodnutí státy zavazující.

Na jakém právním základě tedy Rada mohla takto „zmocnit“<sup>287</sup> státy, aby vykonaly pravomoc, která je v Chartě přisouzena pouze Radě bezpečnosti? Tedy delegovat užití

<sup>284</sup> Viz výše pozn. pod čarou č. 246.

<sup>285</sup> Mluvíme-li obecně o mezinárodních organizacích, delegace či autorizace se dá vymezit jako přenesení výkonu takové pravomoci, kterou orgánu, který deleguje, svěřuje ustavující dokument organizace, jiné entitě - jinému subjektu práva či např. jinému orgánu stejné organizace, viz Sarooshi, Danesh, *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford University Press, New York, 1999, str. 4-5, (Sarooshi, 1999).

<sup>286</sup> V současném komentáři k Chartě je preferován výklad „rozhodnutí“, kterému článek 25 přiznává závaznost pro členské státy, v kontextu celé Charty a v širokém slova smyslu – zahrnuje v něj nejen donucovací opatření dle kapitoly VII, ale i další rozhodnutí Rady: například rozhodnutí dle kapitoly VIII Charty, ale také rozhodnutí Rady týkající se šetření dle článku 34, tedy v rámci kapitoly VI (Delbrück, in: Simma, 2002, str. 456-7).

<sup>287</sup> V této práci se pro anglické „authorize“ používá zaměnitelně jak „autorizovat“, tak méně časté „zmocnit“. Nauka dále v souvislosti se zmocněními Rady užít sílu dle kapitoly VII preferuje spíše termín „delegovat“, jakožto širší pojem než autorizace, a taktéž lépe odpovídající činnosti Rady přenášející na státy nejen možnost výkonu určité funkce Rady (např. donucení silou – taková autorizace k výkonu funkce by byla pravděpodobně implicitní i v případě nikdy neuskutečněného mandatorního rozhodnutí dle článku 42 zavazující provádějící státy), ale přenáší i část své diskreční pravomoci, tedy skutečně deleguje tuto část svých pravomocí (Sarooshi, 1999, str. 10-14; De Wet, 258-260). Na povaze delegování nemění nic ani odlišný slovník, který Rada užívá ve svých resolucích, kde umožňuje státům použít síly: Rada např. „vyzývá (call on)“ v případě Jugoslávie (Res. RB 287 op. bod 12) či Jižní Rhodésie (Res. RB 221, op. bod 5) anebo Rada „autorizuje“ např. v případě Somálska (Res. RB 794, op. bod 10) či Rwandy (Res. RB 929, op. bod 3).



síly v rámci donucovacích opatření k udržení mezinárodního míru a bezpečnosti?

### 6.3 Právní rámec a legalita „autorizací“

Pokud se máme zabývat oněmi „autorizacemi“, přibližme nejprve ve stručnosti, jak Rada formuluje tato zmocnění v tzv. „autorizačních klausulích“ ve svých resolucích. Ony úkony nacházejí v resolucích Rady vyjádření slovy „Rada bezpečnosti . . . jednajíc dle kapitoly VII (a VIII) . . . *autorizuje* (členské) státy“ k užití „všech nezbytných prostředků/opatření (all necessary means/measures<sup>288</sup>)“ či například „všech prostředků souměřitelných s konkrétními okolnostmi, které mohou být nezbytné“<sup>289</sup> a dále Rada více či méně konkretizuje účel nebo cíl<sup>290</sup> takového použití síly.

Jakákoli již formulace Rady bezpečnosti je, vlastností a smyslem těchto aktů je v zásadě umožnit více či méně specifikovanému okruhu států jednat způsobem, který by jinak byl protiprávní; to, na jakém základě se tak z právního pohledu má dít, je naším tématem právě nyní.

Argumentace autorů tvrdící, že existuje právní základ, který Radě tyto autorizace umožňuje, se střetávají i různí; dají se však pro zjednodušení rozdělit do tří skupin<sup>291</sup> s tím, že i dělení se přirozeně liší v závislosti na přístupu jednotlivých autorů a někde jsou jimi zdroje tvrzené legality kombinovány či doplňovány. První argumentační linie se opírá o teorii tzv. nevyjádřených pravomocí (implied powers) mezinárodních organizací, druhá skupina argumentů je založená na extensivním výkladu Charty, především pak konkrétních článků kapitol VII a VIII a třetí linie staví na významu samotné praxe Rady bezpečnosti.

#### 6.3.1 Teorie nevyjádřených pravomocí

Výše jsme uvedli, že Rada nemůže státům nakázat použití svých ozbrojených sil pro kolektivní donucovací akci a zároveň tento postup je jediný, který Charta zmiňuje.

<sup>288</sup> V případě Východního Timoru, Rada užívá „all necessary measures“ namísto obvyklejších „means“ (res. RB 1264, op. bod 3).

<sup>289</sup> Res. RB 875, op. bod 1, (Haiti).

<sup>290</sup> Někdy je cíl relativně široký - např. v resoluci 794 (Somálsko) je cílem „vytvořit co nejrychleji bezpečné podmínky (environment) pro humanitární operace v Somálsku“; ještě širší zdá se být v resoluci 1264 (Východní Timor), kde jsou státy účastníci se mnohonárodnostního kontingentu zmocněny užití síly pro splnění mandátu, který mimo jiné zahrnuje „obnovu míru a bezpečnosti ve Východním Timoru“ či „usnadnění operací humanitární pomoci“. V jiných případech je cíl naopak velmi konkrétní – např. v resoluci 221 je cíl a tak i zmocnění k užití síly velmi omezené, a to „zabránit . . . příplutí plavidel, o kterých se má za to, že vezou ropu určenou pro Jižní Rhodésii . . .“; navíc je autorizován jen jeden konkrétní stát, Velká Británie; podobně v resoluci 787 (Jugoslávie), kde smí být užito síly k zadržení a inspekci plavidel, aby se zajistilo dodržování resolucí 713 a 757 (stanovící zbrojní a všeobecné embargo dle čl. 41 Charty).

<sup>291</sup> Danesh Sarooshi vidí například jen dva hlavní prameny práva, ze kterých se dá legalita autorizací dovodit: články 42 a 53 a pak následnou praxi Rady bezpečnosti a dalších orgánů OSN (Sarooshi, 1999, str. 146).

Z toho by se dalo vyvozovat, že je to také jediný způsob, jakým lze donucovací akci s užitím síly podniknout.

Danesh Sarooshi s takovou interpretací nesouhlasí, popsaný postup v kapitole VII vrcholící závazným příkazem Rady bezpečnosti státům k poskytnutí sil dle článku 42 chápe pouze jako *jednu* z možností, které Rada při plnění svého poslání má<sup>292</sup>. Sarooshi dává obecné východisko pro legalitu autorizací síly: „... pokud může být určité užití síly popsáno jako kolektivní opatření, potom je legální, protože je použito k provedení kolektivní vůle Rady [jednající] jménem OSN. ... Skutečnost, že se přenesení pravomocí dle kapitoly VII děje na základě rozhodnutí učiněného Radou, přiznává výkonu těchto pravomocí charakter kolektivní bezpečnostní akce“<sup>293</sup>.

Výslovné nezmínění možnosti takto delegovat pravomoc užít sílu při donucovacích akcích dle kapitoly VII, ale zároveň nevyloučení takové možnosti, tak může otevřít otázku tzv. „nevyjádřených pravomocí“ Rady bezpečnosti.

Teorie nevyjádřených (implied) pravomocí vychází v obecné podobě z myšlenky, že kromě pravomocí výslovně zmíněných v ustavujícím dokumentu (ústava, zakládající listina atd.), existují i tzv. pravomoci přímo nevyjádřené, které jsou spolu s výslovně vyjádřenými *nezbytné* pro výkon funkcí ustavujícím dokumentem přiznaných.

Původní vyjádření pochází z judikatury Nejvyššího soudu USA, který již na začátku 19. století „rozšířil“ tímto způsobem pravomoci federální vlády Spojených států<sup>294</sup>, nicméně pro výkon funkcí mezinárodních organizací se ukázala být taktéž vhodná; jak říká Henry G. Schemers: „co se týče mezinárodních organizací, jejichž úkoly jsou vyjmenovány v poměrně nízkém počtu článků ústavy, teorie nevyjádřených pravomocí je [pro ně] natolik zásadní, že její možná aplikace může být s jistotou předpokládána. Můžeme předpokládat, že úkoly přisouzené určité organizaci v sobě nesou (imply) pravomoc, bez které by tyto úkoly nemohly být rozumným a užitečným způsobem provedeny“<sup>295</sup>.

Nevyjádřenými pravomocemi OSN se zabýval i Mezinárodní soudní dvůr, který zvolil cestu široké interpretace nevyjádřených pravomocí orgánů Organizace<sup>296</sup>.

Jednou z podmínek pro uchýlení se k nevyjádřeným pravomocem je, že jejich užití musí být nezbytné; jak říká Niels Blokker, v případě autorizací síly k donucovacím ak-

<sup>292</sup> Sarooshi, Danesh, 1999, str. 144.

<sup>293</sup> Tamtéž, str. 145.

<sup>294</sup> Pro argumentaci Nejvyššího soudu USA aplikující tuto teorii viz U.S. Supreme Court, *McCulloch v. Maryland*, 17 US 4 Wheat. 316 (1819), dostupné na: <http://supreme.justia.com/us/17/316/case.html>.

<sup>295</sup> Schemers, Henry G., *International Institutional Law*, 2. vyd., 1980, str. 334, citován in Martinez, Magdalena M. Martin, *National Sovereignty and International Organizations*, Kluwer Law International, 1996, str. 80 (Martinez, 1996).

<sup>296</sup> Blokker, Niels, „Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by ‘Coalition of the Able and Willing’“, 11 *European Journal of International Law*, 2000, str. 547, (Blokker, 2000); srov. poradní posudek MSD ve věci ve věci *Náhrady škod utrpěných ve službách OSN z 7. dubna 1949*, ve kterém MSD rozšířil zdroj pro nevýslovné pravomoci z úžeji chápaných funkcí organizace (tak jak teorii aplikovat např. SDMS, když se zabýval kompetencemi ILO v roce 1922) tak, že zahrnul i samotné cíle OSN obsažené v Chartě, a jak Magdalena Martinezová pokračuje, dokonce připustil, že nevýslovné pravomoci mohou vycházet i z „nevyjádřených (implicit)“ cílů Organizace (Martinez, 1996, str. 80-85).

cím je odpověď jasná: „... je zřejmé, že neexistuje jiná alternativa. Bez sil OSN, jak byly zamýšleny autory Charty, a bez ‚koalice schopných a ochotných‘, [které jsou] autorizované Radou bezpečnosti, žádný jiný prostředek není dostupný...“<sup>297</sup>. Neexistuje další varianta, jak úkoly Rady při udržování mezinárodního míru vykonávat, jak v případech nutnosti užití síly jako donucovacího opatření jejího cíle dosáhnout.

Nakonec, jak doplňuje Niels Blokker, i zastánci restriktivního výkladu rozsahu „nevyjádřených pravomocí“ musí dojít k závěru, že Rada pravomoc autorizovat státy k použití síly má. Zde totiž dotčený orgán (RB) *disponuje* – na rozdíl od jiných případů sporného přisouzení nevyjádřených pravomocí obecně z funkcí či úkolů daného orgánu – „výslovnou (*explicitní*) pravomocí provést vojenskou donucovací akci. Pokud tato pravomoc nemůže být vykonána kvůli absenci nezbytných prostředků (in the absence of the necessary means), Rada smí uplatnit jiné, nevyjádřené pravomoci tak, aby umožnila organizaci plnit její úkoly“ (zvýraznění kurzívou přidáno)<sup>298</sup>. Konkrétněji pro funkci Rady dle kapitoly VII můžeme zmínit i obecný účel funkce Rady, tedy přijímat taková opatření, „jaká považuje za nezbytná k obnovení či udržení mezinárodního míru a bezpečnosti“<sup>299</sup>.

Co se týče otázky možné pravomoci „vyjádřené,“ Blokker mimo jiné říká: „... pokud určité pravomoci jsou vypočtené výslovně, ale v praxi jejich použití naráží na problémy [které znemožňují Radě vykonávat své funkce], je pravděpodobně nadměru přísné zakazovat Organizaci použití jiných pravomocí... Zásadní otázka zde je, zda uzavření [zvláštních] dohod dle článku 43... je natolik fundamentální, že [jejich] uzavření musí nezbytně bránit Radě bezpečnosti užít alternativní prostředky“<sup>300</sup>.

Význam zmíněného Blokkerova odlišení otázky autorizací od posuzování jiných případů, které také staví na tzv. nevyjádřených pravomocích, má význam spíše v druhé linii argumentací; ačkoli se mohou v zájemně do jisté míry doplňovat – jak ostatně ukazuje Blokker – ona druhá linie je v očích mnoha autorů dosti svébytnou argumentační konstrukcí, která – jak jsme naznačili výše – může stát z pohledu některých autorů samostatně, bez výkladu nevyjádřených pravomocí. Druhá linie je především založena na interpretačních pravidlech výkladu Charty jako mezinárodní smlouvy, zdroj legitimacy autorizačních klausulí se snaží vidět jako přímo z ustanovení Charty vyplývající.

### 6.3.2 Interpretace některých článků Charty OSN

Jak jsme zmínili výše, panuje shoda, že neexistence zvláštních dohod dle článku 43 skutečně Radě znemožňuje státům poskytnutí sil na konkrétní operaci *nakázat*. To samo o sobě nemusí znamenat i nutnost naplnění článku 43 pro všechny způsoby provedení donucovacích opatření s použitím síly, které Rada schválí a podle některých autorů lze toto doložit čtením samotných ustanovení Charty v kontextu. Kromě extensivního výkladu článku 42 – jako předpokladu pro jakékoli úvahy – existují i jiné konkrétnější

<sup>297</sup> Blokker, 2000, str. 548.

<sup>298</sup> Tamtéž, str. 547.

<sup>299</sup> Sarooshi, 1999, str. 17, srov. článek 39 Charty OSN.

<sup>300</sup> Blokker, 2000, str. 549.

argumenty na podporu legality použití síly jiným způsobem než v Chartě přímo vepsaným; obháji v nich většinou odkazují na texty dalších článků Charty, především v kapitolách VII a VIII.

Erika de Wet například tvrdí, že právní základ pro autorizace síly lze vyvodit přímo z článku 42 a článku 48, odst. 1<sup>301</sup>, který říká, že „[a]kce nutné k provedení rozhodnutí [RB] pro udržení mezinárodního míru a bezpečnosti podnikají všichni nebo někteří členové [OSN], jak Rada bezpečnosti určí“.

Argumentaci pro existenci této pravomoci nachází v kombinaci obecné pravomoci Rady užít sílu mimo povolený rámec práva na sebeobranu, a to v rámci výkonu své odpovědnosti za udržení mezinárodního míru, která je v Chartě jasně dána<sup>302</sup>, a důsledku tvrzeného faktu, že zvláštní dohody dle článku 43 nejsou „nezbytným předpokladem (pre-requisite)“ pro užití článku 42<sup>303</sup>. Jakmile tedy nepoužijeme – pro autorku nepřijatelný – výklad, chápající výkon základní pravomoci Rady (článek 42; užít sílu jako jednoho z donucovacích opatření) jako *zcela podmíněný* zmíněnými procedurálními omezeními, máme tedy zřejmě dojít k závěru, že články 42 a 48 (1) pro legální rámec „autorizací“ jednoduše postačují.

Také Frowein s Krischem odmítají restriktivní interpretaci článku 42, tedy že by veškeré ozbrojené akce Rady byly závislé na existenci či neexistenci zvláštních dohod<sup>304</sup>. Pro výklad umožňující Radě vojensky zasáhnout i bez dohod dle článku 43 citují názor Mezinárodního soudního dvora v posudku ve věci *Jistých výdajů Organizace spojených národů*<sup>305</sup>, ve kterém Soud „odmítl pohled, že RB nemohla provést zásah vojenskými prostředky“<sup>306</sup>, nepřijal restriktivní pohled na pravomoc Rady a přímo uvedl, že „nelze říci, že by Charta nechala Radu bezpečnosti bezmocnou kvůli mimořádné (emergency) situaci, kdy dohody dle článku 43 nejsou uzavřeny“<sup>307</sup>. Nutno ale k tomuto dodat, jak si všímá i Erika de Wet<sup>308</sup>, že posudek se týkal operací OSN pro udržování míru, nikoli donucovacích akcí RB. Přesto, ačkoli MSD přímo nezmiňuje problematiku silových opatření dle článku 42<sup>309</sup>, důležité je, že Soud se vyjádřil ve smyslu argumentace kladoucí důraz na účel a efektivní výkon pravomocí Rady.

<sup>301</sup> De Wet, 2004, str. 260-2.

<sup>302</sup> S odkazem na celkovou koncepci role RB v Chartě, především články 1 odst. 1, 24 odst. 1, 39, 42 a 51.

<sup>303</sup> De Wet, 2004, str. 262-3, 260; proti restriktivnímu výkladu článku 42 zmiňuje autorka i argument účelnosti s odvoláním na některé zastávce stejného pohledu.

<sup>304</sup> Frowein a Krisch, in: Simma, 2002, str. 763.

<sup>305</sup> Poradní posudek MSD z 20. července 1962 ve věci *Jistých výdajů Organizace spojených národů (Certain Expenses of the United Nations)*, ICJ Reports (1962), (the Certain Expenses case, 1962).

<sup>306</sup> Tamtéž, str. 756-7.

<sup>307</sup> The Certain Expenses case, 1962, str. 167.

<sup>308</sup> De Wet, 2004, str. 261.

<sup>309</sup> Dá se však argumentovat, že není přesné říci, že se MSD vůbec nedotkl donucovacích opatření. Totiž: proč se Soud vůbec zabýval zvláštními dohodami (vždyť sám řekl, že pro posudek týkající se „peacekeepingu“ je článek 43 zcela irrelevantní)? Celá pasáž posudku, ve které se objevuje článek 43, a který končí výše uvedenou citací, je totiž vývodem hypotetické konstrukce Soudu, kdy má na mysli *operace, na které se článek 43 vztahuje*, totiž vojenská donucovacích opatření (viz the Certain Expenses case, 1962, str.166-7, text počínající „... i kdyby článek 43 byl aplikovatelný, Soud by nemohl připustit tento výklad jeho textu [argument, že zvláštní dohody zahrnují i výdaje nákladů spojených s operací] z následujících důvodů...“).

Další argument v podobě výkladu dalšího článku Charty přináší Gary Wilson, ten taktéž odmítá zmíněnou restriktivní interpretaci: dle něj není možné ubírat Radě pravomoc jasně ji danou článkem 42 a své vývody podporuje výkladem článku 53 Charty. Toto ustanovení dává možnost Radě užít oblastních dohod států pro výkon donucovacích opatření a mimo jiné stanoví, že „žádná donucovací akce nebude podniknuta podle oblastních dohod... bez zmocnění (authorization) Rady bezpečnosti...“ (zvýraznění kurzívou přidáno)<sup>310</sup>. Tedy Charta zde výslovně předpokládá možnost Rady autorizovat, tedy na jiné subjekty přenést pravomoci, ony klíčové funkce dle kapitoly VII. A co se povahy subjektů týče, White a Ülgen při srovnání obou možných zmocnění odkazují na „tenkou hranici (thin line) mezi vojenskými akcemi dle kapitoly VII a podle kapitoly VIII“<sup>311</sup>. Podobně, však ještě vyhraněněji, přistupuje k otázce Sarooshi: „neexistuje žádný kvalitativní rozdíl v povaze delegování pravomocí na členské státy a na oblastní dohody“<sup>312</sup>. Nigel White pak argumenty poukazující na článek 53 považuje v debatě jako nakonec nejpřesvědčivější<sup>313</sup>.

### 6.3.3 Význam praxe Rady bezpečnosti

Třetí argumentační linie vysvětlující možný právní základ pro autorizování států k užití síly je spatřována v samotné praxi Rady bezpečnosti, respektive v roli a účincích této praxe pro možnou právní obhajobu legality autorizací.

Jedna z tezí této linie vede přes interpretaci Charty jako mezinárodní smlouvy. Vídeňská úmluva o smluvním právu z roku 1969 totiž umožňuje původní interpretaci smlouvy následně pozměnit a v tomto procesu má své místo i tzv. následná praxe. Její článek 31, odstavec 3, písmeno b) říká, že společně s kontextem smlouvy se má přihlídnout k „jakékoli následné praxi při provádění smlouvy, která zakládá *dohodu stran*, týkající se její interpretace“ (zvýraznění kurzívou přidáno).

Ačkoli zde nejsou zdůrazněny další vlastnosti uvedené praxe, dá se dovodit z podmínky založení dohody stran, že nemůže jít o praxi náhodnou, nejednotnou, jelikož ta by těžko mohla dohodu stran založit. V průběhu studené války Rada autorizovala členské státy, respektive stát, k použití síly pouze jedenkrát. Avšak počínaje resolucí Rady bezpečnosti 678 (Irák) v poměrně krátké době, až do dneška, tak učinila více než desetkrát<sup>314</sup>; a i když se konkrétní situace různily, konsistentnost praxe co do samotné možnosti autorizovat se zde vysledovat dá.

Naopak, s čím v uvedeném článku Vídeňské úmluvy může být větší problém, je ale právě ona podmínka založení dohody stran o takové interpretaci. Jak říká Michael Glennon, „praxe – třeba i masivní – existovat může, ale přesto nemusí mít žádný

<sup>310</sup> Článek 52, odst. 1 Charty OSN.

<sup>311</sup> White, Nigel a Ülgen, Özlem, „The Security Council and the Decentralised Military Option: Constitutionality and Function“, 44 Netherlands International Law Review, 1997, str. 388-9, citováno in: Blokter, 2000, str. 544.

<sup>312</sup> Sarooshi, 1999, str. 148.

<sup>313</sup> White, Nigel D., „The Legality of Bombing in the Name of Humanity“, 5 Journal of Conflict and Security Law, 2000, str. 31, (White, 2000)

<sup>314</sup> Dinstein, 2004, str. 294-7, 303.

interpretační význam. Příkladem může být praxe prováděná pouze malou skupinou smluvních stran široce přijaté mnohostranné smlouvy<sup>315</sup>. Takto vidí i praxi v Radě bezpečnosti, tedy orgánu 15 členských států, jejichž konsensus (pokud vůbec dosažený) by snad měl nahradit Vídeňskou úmluvou požadovanou dohodu všech stran<sup>316</sup>.

Naopak Inger Österdahlová chápe článek 31(3)(b) Vídeňské úmluvy jako použitelný základ pro hodnocení dopadů praxe Rady bezpečnosti. Argumentuje, že ačkoli v Radě rozhoduje jen patnáct členů, onu „dohodu stran“ lze najít ve spojení shody při hlasování v Radě bezpečnosti a pravomoci Rady v rámci struktury Charty jako takové. „Jelikož všichni členové OSN souhlasili s tímto zvláštním systémem rozhodování a souhlasili s tím, že budou vázáni rozhodnutími Rady bezpečnosti, lze říci, že článek 31(3)(b) je aplikovatelný i na rozhodnutí Rady bezpečnosti.“<sup>317</sup>

Problém však, který můžeme mít s interpretací Inger Österdahlové, je v jejím absolutním důrazu na pouhé rozhodnutí určité většiny členů Rady jako rovnající se praxi, která zakládá dohodu členských států OSN, tak jak je uvedeno ve Vídeňské úmluvě.

Proto bude dobré krátce se podívat na jiný případ, kdy Rada bezpečnosti interpretovala Chartu sporným způsobem. K roli praxe Rady bezpečnosti se totiž v roce 1971 v poradním posudku týkajícím se právních důsledků přítomnosti Jihoafrické republiky v Namibii vyjádřil Mezinárodní soudní dvůr, který právě zmínil *přijetí* praxe členskými státy OSN. Jedna z otázek, kterou se MSD v posudku zabýval, se týkala interpretací článku 27(3) Charty; konkrétně výkladu účinku dobrovolně se zdržujícího stálého člena Rady na platnost takto přijímaných resolucí. MSD se vyjádřil v tom smyslu, že dlouhodobá konsistentní a jednotná interpretace dotčeného článku Radou bezpečnosti má schopnost změnit účinek ustanovení<sup>318</sup>. Zdůraznil však, že v tomto případě byla interpretace Radou obecně přijata členy OSN jakožto obecná praxe Organizace<sup>319</sup>.

Takovéto „dvouproudé“ odůvodnění Soudu připomíná definici složek mezinárodního obyčeje, tedy obecnou praxi států přijatou jako závaznou normu. Vznik obyčeje je výsledkem dvou jevů: jednotné, dlouhodobé a ustálené praxe (*usus longaevis*) a přesvědčení subjektů, že taková praxe je po právu či právem přímo uložená (*opinio iuris*).

To by ale znamenalo pojímat praxi Rady již ne jako tolik důležitou pro interpretaci jejích pravomocí dle kapitoly VII, ale přímo jako složku v normotvorném procesu na jehož konci má být nové obyčejové pravidlo spočívající v možnosti Rady delegovat na státy pravomoc užít síly.

Na druhou stranu nic nebrání tomu, aby praxe ve smyslu objektivní složky v pro-

<sup>315</sup> Glennon, Michael J., *Limits of Law, Prerogatives of Power: Interventionism after Kosovo*, Palgrave, 2001, str. 122, (Glennon, 2001).

<sup>316</sup> Glennon, 2001, str. 122. Dá se dovodit, že hovoří-li článek 31(3)(b) o dohodě stran smlouvy, kterou by měl být změněn její výklad, je nutné chápat formulaci jako dohodu *všech* stran. Opačný výklad by neodpovídal obecné volnosti smluvních stran ani záměru souboru interpretačních pravidel Vídeňské úmluvy jako celku (viz důraz na výklad v dobré víře v článku 31(1), a článek 31(2), písm. a), který se týká se následných dohod všech stran).

<sup>317</sup> Österdahl, 1998, str. 90-1. Je nutné říci, že autorka se zde nevyjadřuje přímo k dopadu praxe Rady autorizující k užítí síly, ale k interpretaci článku 39, respektive argumenty k významu praxe Rady formuluje obecným způsobem.

<sup>318</sup> Namibie, 1971 str. 22. odstavec 22.

<sup>319</sup> Tamtéž.

cesu formování obvyčeje spočívala v opakované, ustálené interpretaci při provádění nějakého ustanovení.

Tarcisio Gazzini se dívá na otázku vzniku nového obvyčeje docela jasně: „i když použijeme nejpřísnější standard, praxe členských států – včetně těch zvláště dotčených (specially affected) států<sup>320</sup>, kterými jsou v tomto kontextu pravděpodobně stálí členové Rady bezpečnosti – a [OSN] je dostatečně jednotná a obecná, aby vytvořila takovou normu ...“<sup>321</sup>.

Je pravda, že většina rezolucí delegujících pravomoc Rady k použití síly byla na jednání Rady bezpečnosti schválena jednomyslně. A pokud se již státy zdržely či výjimečně hlasovaly proti takové resoluci, jejich námitky se vztahovaly spíše k podmínkám autorizace, jako jsou otázky mandátu, velení či kontroly operací, spíše než samotné otázky legality autorizace<sup>322</sup>.

*Opinio iuris* k praxi autorizací se dá vysledovat kupříkladu ze samotných záznamů hlasování v Radě k jednotlivým autorizacím od počátku 90. let, kde je vyjadřován právní názor států současně s hlasováním. Většina takto zmocňujících rezolucí po konci studené války je v Radě přijímána širokou většinou, po resoluci 678 (Irák) se dokonce již nikdy nestalo, aby nějaký stát v Radě hlasoval proti, a počínaje rokem 1999 a autorizací států v resoluci 1264 (Východní Timor) jsou další tři resoluce v Radě přijaty jednomyslně<sup>323</sup>. Právní názory ale přirozeně mohou dokumentovat i záznamy debat v Radě, které nakonec nevyšly v autorizující resoluce Radou bezpečnosti, jelikož státy se v nich vyjadřují k legalitě autorizační praxe jako takové<sup>324</sup>.

## 6.4 Závěr

Po přiblížení různých tezí obhajujících legalitu autorizační praxe Rady bezpečnosti různým způsobem můžeme shrnout: zmocnění Radou, její autorizace k provedení vojenských opatření není Chartou výslovně zakázána, nelze ji vidět *a priori* jako protiprávní, naopak, obecně přijímaný výklad nechápe využití ozbrojených sil členských států dle zvláštních dohod jako jedinou možnost, jak může Rada plnit svou funkci. Navíc argument přiznávající Radě nevyjádřenou pravomoc se dále může opřít o několik výslovně *vyjádřených* ustanovení v kapitole VII a VIII Charty. Co se praxe Rady týče, lze její význam vnímat z odlišných poloh, jako přímý předpoklad pro nově vzniklý obvyčej nebo minimálně jako státy obecně přijatou reinterpetaci původního výkladu

<sup>320</sup> Autor odkazuje na tzv. „státy, jejichž zájmy jsou zvláště dotčeny“, jak s nimi při posuzování podmínek pro vznik nové obvyčejové normy pracoval již dříve Mezinárodní soudní dvůr, viz například rozsudek MSD z 20. února 1969 ve věci *Kontinentálního šelfu Severního moře (the North Sea Continental Shelf cases)*, ICJ Reports (1969), str. 42-43, (Kontinentální šelf, 1969).

<sup>321</sup> Gazzini, 2005, str. 59.

<sup>322</sup> Gazzini, 2005, str. 44-46.

<sup>323</sup> Viz záznamy hlasování v UN Doc. S/PV.4045, str. 2, (Východní Timor), S/PV.4700, str. 2, (Pobřeží Slonoviny), S/PV.4764, str. 2, (Demokratické republika Kongo). Dále k resolucím viz Gazzini, 2005, str. 43-4.

<sup>324</sup> Viz např. záznamy jednání Rady bezpečnosti před útokem na Irák v roce 2002 (UN Doc. S/PV.4644) nebo názory vyjadřované na jednání Rady bezpečnosti při přijímání resoluce 1244 k situaci v Kosovu, která následovala po ukončení operací NATO (UN Doc. S/PV.4011).

ustanovení Charty, navazující tak na výše zmíněnou argumentaci systematického výkladu článků Charty a podporující jejich extensivní interpretaci.

Problém autorizací se tedy neukazuje být v samotné skutečnosti, že Rada má možnost autorizovat státy a že své pravomoci dle kapitoly VII (včetně těch zahrnujících použití síly) smí delegovat<sup>325</sup>. Zajímavější proto dále bude podívat se na *způsob*, jakým tak činí.

Rada bezpečnosti totiž nezmocňuje k použití síly v nějaké abstraktní rovině, ale používá jí velmi určitým způsobem při konkrétních situacích a tak další test legality, na který se práce zaměří, se bude týkat *míry a způsobu*, jakým Rada své pravomoci deleguje. Práce se pokusí argumentovat, že tyto procesy podléhají jistým omezením, které možná nejsou vždy Radou respektovány. Tato specifická omezení pravomocí Rady vztahující se pouze na případy, kdy Rada dle kapitoly VII deleguje možnost užít sílu, budou vyloženy dále jako součást následující kapitoly práce obecně se zabývající limity pravomocí Rady, jednající dle kapitoly VII, tedy jak intervencí ozbrojenou tak i „tvrdou“ humanitární intervencí Rady bezpečnosti.

---

<sup>325</sup> Zde musíme taktéž vzít v úvahu, že tzv. „autorizace“ použití síly členskými státy jsou pouze jednou z forem delegace, kterou Rada užívá. Dalšími s možností Rady je např. přenesení pravomocí na regionální organizace (viz kapitolu VIII Charty, blíže Sarooshi, 1999, str. 247-253) nebo delegace pravomocí na pomocné orgány Rady (viz např. Kelsen, 1950, str. 142, článek 29 Charty; blíže Sarooshi, 1999, str. 84-141).



# Kapitola 7

## Omezení Rady bezpečnosti při provádění „tvrdé“ a ozbrojené humanitární intervence

Jak pro přijímání nevojenských donucovacích opatření tak i pro užití síly dle kapitoly VII jsme našli obecný právní základ. V případě ozbrojených intervencí z důvodu nenaplnění původního záměru Charty (článek 43 a násl.) cestou obtížnější, naopak u ekonomických a jiných neozbrojených sankcí poměrně snadno v samotném textu článků 39 a 41.

Nalezení obecného důvodu legality donucovacích opatření Rady poslední doby ještě neznamená, že veškeré intervence z humanitárních důvodů jí schválené jsou v celém rozsahu v souladu s mezinárodním právem. Tato kapitola prozkoumá obecné limity Rady bezpečnosti při její činnosti v rámci kapitoly VII.

### 7.1 Úvod

Již z předcházejících částí práce, věnujících se obecně možnostem Rady vydávat závazná opatření, včetně praxe tzv. autorizací k použití síly i k nim připojených příkladů rozmanitého využití těchto pravomocí, se dá usuzovat, že možnosti Rady zasahovat do existujících právních vztah jsou evidentní a dalekosáhlé.

Rada může vůči členským státům rozhodovat pro ně závazným způsobem, může jim kupříkladu nakázat dodržování obchodního embarga nebo bojkotu, jímž by jinak porušily závazky z možných hospodářských smluv s cílovým státem. Rada může dokonce umožnit státům užití síly v případech, kdy by ozbrojená akce jinak podléhala zákazu článku 2(4) Charty.

A tak, jak klade diskusi do užitečné roviny Erika de Wet: „otázkou není ani tak moc, zda Rada může do existujícího mezinárodního práva zasahovat . . . , jako spíš do jaké míry tak může činit“<sup>326</sup>.

---

<sup>326</sup> De Wet, 2004, str. 185.

I když jsou pravomoci a jejich využívání Radou bezpečnosti téměř neomezené a Rada alespoň na první pohled není podřízena jakémukoli právnímu přezkoumání legality svého počínání, pro nejednoho autora „je téměř nepředstavitelné, že by pravomocím Rady bezpečnosti neexistovaly vůbec žádné limity“<sup>327</sup>.

V této kapitole se podíváme na několik možných omezení, která připadají v úvahu v souvislosti s humanitárními intervencemi Rady bezpečnosti (tedy „tvrdé“ a ozbrojené; jinými slovy intervencí pomocí donucovacích opatření dle kapitoly VII).

## 7.2 Zdroje omezení

Postupně prozkoumáme tyto čtyři oblasti možných limitů: omezení Rady dané kogentními normami mezinárodního práva; ustanovení Charty, zvláště cíle a zásady, na kterých spočívá; omezení daná povahou právního základu ozbrojených intervencí jakožto delegací pravomoci Radou; možná omezení daná nekogentními normami mezinárodního práva, respektive rozsah pravomoci Rady do vztahů, daných těmito normami, zasahovat.

### 7.2.1 *Ius cogens*

Kogentní normy jsou pravidla mezinárodního práva těšící se zvláštnímu postavení, jde o „soubor norem, které jsou kategorické ve své podstatě, a od kterých ‚derogace‘ není dovolena za žádných okolností“<sup>328</sup>.

Moderní pojetí kogentních norem mezinárodního práva se objevuje v šedesátých letech minulého století a v roce 1969 nachází své vyjádření ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu<sup>329</sup>. Její článek 5 praví, že Vídeňská úmluva z roku 1969 se použije i pro mezinárodní smlouvy, kterými se zakládají mezinárodní organizace. Článek 53 a 64 Vídeňské úmluvy z roku 1969 i Vídeňské úmluvy o právu smluv mezi státy a mezinárodními organizacemi nebo mezi mezinárodními organizacemi mimo jiné říkají, že mezinárodní smlouva se stává neplatnou, pokud v době přijetí odporuje normě kogentní a podobně i smlouva dříve existující se stane neplatnou, vznikne-li za jejího trvání nová norma kogentní. Rada bezpečnosti byla zřízena Chartou a dle jejího článku 7 je jedním z hlavních orgánů Organizace.

Jsou-li tedy mezinárodní organizace vázány kogentními normami co se platnosti smluv týče, dá se argumentovat, že jednostranné akty mezinárodních organizací musí být *ius cogens* podřízeny<sup>330</sup>.

<sup>327</sup> Dapo, Akande, „The International Court of Justice and The Security Council: Is There Room for Judicial Control of Decisions of the Political Organs of the United Nations?“, 46 International and Comparative Law Quarterly, 1997, str. 314.

<sup>328</sup> Kamrul, Hossain, „The Concept of Jus Cogens and the Obligation under the U.N. Charter“, 3 Santa Clara Journal of International Law, 2005, str. 73, (Kamrul, 2005).

<sup>329</sup> Oosthuizen, Gabriël H., „Playing the Devil’s Advocate: the United Nations Security Council is Unbound by Law“, 12 Leiden Journal of International Law, 1999, str. 558, (Oosthuizen, 1999).

<sup>330</sup> Orakhelashvili, 2005, str. 69-70.

Zdálo by se proto, že minimálně od platnosti Vídeňské úmluvy z roku 1969 je Rada vázána existujícími kogentními normami a vydá-li resoluci se souborem *ius cogens* nesouladnou, bude minimálně v rozsahu takového rozporu od počátku neplatná. Hossain Kamrul jde dokonce dále a tvrdí, že i před platností Vídeňské úmluvy byla činnost Rady kogentními normami omezena; argumentuje, že článek 64 není „pokrokovým rozvojem“ ale pouze „kodifikací“<sup>331</sup> existujícího stavu<sup>332</sup>. Ostatně již z textu Vídeňské úmluvy, kde se hovoří o existujících kogentních normách a předpokládá se vznik nových, vyplývá, že sama uznává, že kogentní normy existovaly před ní a nezávisle na ní; dá se tedy vyvodit, že dle autorů Vídeňské úmluvy a států, které ji ratifikovaly, existovaly tyto normy i s vlastnostmi uvedenými v úmluvě (články 53, 64 a 71 Vídeňské úmluvy)<sup>333</sup>.

Pokud tedy žádná mezinárodní smlouva nesmí být v rozporu s kogentními normami, platí toto pravidlo i pro Chartu<sup>334</sup> a pro resoluce Rady bezpečnosti – jako jednoho z orgánů OSN Chartou založeného – se dá dovodit stejný závěr.

Pravomoci Rady pramení výhradně z Charty, dokumentu, jehož žádné ustanovení dle výše zmíněných vlastností *ius cogens* nesmí být v rozporu s kogentními normami existujícími v roce 1945 stejně jako s dalšími vzniklými po ustavení OSN. Není proto možné, aby existovalo ustanovení Charty, které by opravňovalo jakýkoli orgán OSN odklonit se při své činnosti od kogentní normy mezinárodního práva<sup>335</sup>. Toto musí platit i pro Radu bezpečnosti při výkonu donucovacích akcí dle kapitoly VII Charty. Ustanovení resoluce RB, které by se přičilo *ius cogens*, by bylo od počátku neplatné.

### Otázka obsahu *ius cogens*

Omezení daná kogentními normami mohou získat na významu v souvislosti s otázkou vázanosti Rady bezpečnosti pravidly mezinárodního humanitárního práva a taktéž mezinárodních lidsko-právních norem. Nelehkou – přesto pro hodnocení do jisté míry zásadní – otázkou je zde logicky okruh či seznam norem humanitárního práva a práva

<sup>331</sup> Pokrokový rozvoj a kodifikace mezinárodního práva jsou jedním z úkolů Valného shromáždění (viz článek 13(1), písm. a) Charty OSN) a hlavním cílem Valným shromážděním zřízené Komise pro mezinárodní právo (viz článek 1(1) a 15 Statutu Komise pro mezinárodní právo z roku 1947), která byla mimo jiné právě pověřena přípravou návrhu textu Vídeňské úmluvy o smluvním právu. „Pokrokový rozvoj“ na rozdíl od „kodifikace“ upravuje určité vztahy novým způsobem, který nenachází odraz v soudobém obyčejovém právu.

<sup>332</sup> Kamrul, 2005, str. 87, kde se autor mimo jiné odvolává na vyjádření samotné Komise pro mezinárodní právo, která označuje práce na Vídeňské úmluvě jako kombinaci kodifikace a pokrokového rozvoje práva.

<sup>333</sup> Koncept základních či kogentních norem, které jsou měřítkem pro legalitu ostatních pramenů mezinárodního práva rozhodně nebylo v době tvoření a vyjednávání o Vídeňské úmluvě nic nového. Dle L.F.L. Oppenheima již v 19. století existovaly normy mezinárodního práva, které měly schopnost činit ostatní normy neplatnými, odchylovaly-li se od těchto základních principů. Kogentní normy dále dosely potvrzení ve dvou předválečných rozhodnutích; a to v roce 1928 v rozhodnutí Komise pro francouzsko-mexické nároky (the French-Mexican Claims Commission) a později v případě Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti Oscara Chinna soudcem Schückingem v roce 1934 (viz Kamrul, 2005, str. 74-5).

<sup>334</sup> Frowein a Krisch, in Simma, 2002, str. 711.

<sup>335</sup> Srov. též Vídeňskou úmluvu o smluvním právu mezinárodních organizací z roku 1986, články 53 a 64.

lidských práv, které by měly mít kvalitu kogentní normy mezinárodního práva.

Jak poznamenává Pamela Stephensová, „mnoho již bylo napsáno ohledně obsahu těchto norem a zatímco určitý konsensus existuje ohledně zákazu užití síly, otroctví, genocidy a pirátství, významné neshody lze nalézt jakmile se posuneme za toto drobné jádro“<sup>336</sup>. Naopak relativně rozsáhlý okruh domnělých kogentních pravidel v oblasti lidských práv nabízí například Americký právní institut; ten zahrnuje mimo jiné zákaz genocidy, otroctví, vraždy a tzv. „zmizení (disappearance)“ jednotlivců, mučení a jiného krutého či nelidského zacházení nebo trestání, zákaz dlouhodobého svévolného zadržení a systematické rasové diskriminace<sup>337</sup>.

V oblasti mezinárodního humanitárního práva se zpravidla autoři shodují – krom zmíněného zákazu genocidy – minimálně na zákazu porušování „základních norem mezinárodního humanitárního práva“ a jako zvláštní druh z lidsko-právní rodiny lze uvést též právo národů na sebeurčení<sup>338</sup>.

I když může být na první pohled možná obtížné představit si, že by Rada například v rámci „tvrdé“ humanitární intervence mohla rozhodnutím v resoluci napomoci genocidě či třeba zavést otroctví, mučení, či nakázat „zmizení“ osoby či svévolného zbavení jejího života, za určitých podmínek se dá uvažovat i o takových variantách. Elihu Lauterpacht si sice nemyslí, že by Rada přijímala resoluce přičítící se kogentním normám v oblasti lidských práv záměrně, nicméně „možnost, že by resoluce Rady bezpečnosti mohla nechtěně či nepředvídaným způsobem k takové situaci vést, se nedá vyloučit“<sup>339</sup>. Lauterpacht tento názor vyjádřil v souvislosti s resolucí RB 713 uvalující zbrojní embargo i na území Bosny a Hercegoviny, které mohlo nepřímou pomocí srbským jednotkám v páčání genocidy, avšak lze uvést i další případy. Například možnost, že by Rada bezpečnosti přijala opatření dle článku 41, které by zřetelně mělo závažné rasově diskriminační dopady. Taktéž by se pravděpodobně dalo tvrdit, že mnohaleté, bezohledně tvrdé ekonomické sankce by za určitých podmínek mohly vést i k naplnění podstaty genocidy, tedy slovy Úmluvy o zabránění a trestání zločinu ge-

<sup>336</sup> Stephens, Pamela J, „A Categorical Approach to Human Rights Claims: *Jus Cogens* as a Limitation on Enforcement?“, 22 Wisconsin International Law Journal, 2004, str. 253-4. Autorka při výčtu obecně přijímaného minima kogentních norem uvádí komentář Komise pro mezinárodní právo, která krom výše uvedených, zmiňuje možnost, že určité porušování lidských práv nebo zásady sebeurčení národů by mohla též být rozporu s *ius cogens* (tamtéž).

<sup>337</sup> American Law Institute, *Restatement, the Foreign Relations Law of the United States*, 1987, str. 161, v poznámce „n“ u tohoto výčtu, který je jinak součástí širšího výčtu tvrzených obyčejových norem v oblasti lidských práv, se praví, že zde vyčtené druhy porušování lidských práv jsou porušením *ius cogens*. K tomu kriticky např. Alston a Simma, 1988-89, str. 93-4; blíže k dalším možným výčtům lidsko-právních kogentních norem např. Meron, Theodor, „On a Hierarchy of International Human Rights“, 80 American Journal of International Law, 1986; pro rozbor jednotlivých potenciálních kogentních norem viz Parker, Karen a Neylon, Lyn B., „*Jus Cogens*: Compelling the Law of Human Rights“, 12 Hastings International and Comparative Law Review, 1988-9, str. 427-443 (mezi jinými rozebírá možnou kogentní povahu práva na život, zákazu genocidy, zásady *non-refoulement*, zákazu mučení, zákazu apartheidu nebo též principu sebeurčení národů).

<sup>338</sup> De Wet, 2004, str. 191, s odkazem na citace autorů v poznámkách pod čarou č. 54-55; viz také Constantinides, 2004, str. 3.

<sup>339</sup> Separátní vótum soudce Lauterpachta k rozhodnutí Mezinárodního soudního dvora o prozatímních opatření z 13. září 1993 ve věci *Použitelnosti Úmluvy o zabránění a trestání zločinu genocidy*, ICJ Reports (1993), str. 440-1, odst. 102.

nocidy: „úmyslnému uvalení takových životních podmínek na danou skupinu<sup>340</sup> [či její část] s úmyslem přivodit její fyzické zničení...“<sup>341</sup>. Po zkušenostech s tragickými dopady některých hospodářských sankcí z 90. let by se pravděpodobně už ani nedalo hovořit – slovy soudce Lauterpachta – o rozhodnutí „nepředvídaným způsobem k takové situaci vedoucímu“.

V případech ozbrojené i „tvrdé“ humanitární intervence se dá uvažovat také o porušení práva na sebeurčení, to především v případech, kdy by se Rada snažila vnutit či dosadit „národu“ vládu či způsob vlády proti jeho vůli<sup>342</sup>. Přesto, dá se namítnout, v mnoha (nedemokratických) státech světa výkon vnitřního sebeurčení *národa* nenachází oporu při provádění politiky místní vlády. Proto výkon práva na vnitřní sebeurčení nemůže být zaměňován s politikou jednotlivých států, jejich vlád, která může zahrnovat i porušování závazků plynoucích z lidsko-právních norem mezinárodního práva.

Rada ale nakonec, zdá se, není v této otázce až tak omezená a může využít poměrně širokých možností, jak do jisté míry zasahovat, nebo chceme-li podporovat, výkon práva na sebeurčení ve státech, kde například převrat a jeho dopady jsou Radou chápány jako ohrožení mezinárodního míru. To je dáno především komplikovaným charakterem práva na sebeurčení. Tak můžeme hodnotit kupříkladu případ Haiti, kde Rada přímo autorizovala státy k použití síly, a to mimo jiné „k usnadnění odchodu vojenského vedení, ..., [a] urychleného návratu legitimně zvoleného presidenta...“<sup>343</sup>. Schweigman obecněji poznamenává, že v případech, kdy sama vláda porušuje právo svého lidu na sebeurčení (jako v případě Haiti), nelze hodnotit zásah Rady (byť zaměřený na změnu režimu) jako protiprávní pro rozpor se zásadou sebeurčení národů<sup>344</sup>.

Pokud jde čistě o ozbrojenou humanitární intervenci a možná omezení těchto donucovacích akcí kogentními normami, půjde především o otázku povahy (kogentnosti) humanitárního práva. Výše zmíněné „základní normy mezinárodního humanitárního práva“ mohou být chápány jako platící pro všechny druhy ozbrojených konfliktů, tedy odpovídající pravidlům tzv. společného článku 3<sup>345</sup> Ženevských úmluv z roku 1949,

<sup>340</sup> Skupina rozlišitelná dle národnosti, etnika, rasy, či náboženství.

<sup>341</sup> Úmluva o zabránění a trestání zločinu genocidy z roku 1948, článek 2, písmeno c); tato definice je i součástí Římského statutu Mezinárodního trestního soudu z roku 1998, v článku 6, písmeně c).

<sup>342</sup> Constantinides, Aristotle, „An Overview of Legal Restraints on Security Council Chapter VII Action with a Focus on Post-Conflict Iraq“, studie představená na Inaugurační konferenci Evropské společnosti pro mezinárodní právo, Florencie, květen 2004, <http://www.esil-sedi.eu/english/pdf/Constantinides.pdf>, str. 7, (Constantinides, 2004); Schweigman, 2001, str. 169.

<sup>343</sup> Resoluce RB 940, op. bod 4.

<sup>344</sup> Schweigman, David, 2001, str. 169-170. Přesto je v podobných případech nezbytné přistupovat k takto znatelným zásahům Rady v této oblasti kriticky a akce Rady hodnotit s potřebnou opatrností. Zvláště jsou-li skutková zjištění v konkrétních případech zřetelně nedostatečná.

<sup>345</sup> Společný článek 3 Ženevských úmluv stanoví mimo jiné tato pravidla:

„1. S osobami, které se přímo neúčastní nepřátelství, včetně příslušníků ozbrojených sil, kteří složili zbraně, a osob, které byly vyřazeny z boje nemocí, zraněním, zadržením nebo jakoukoli jinou příčinou, bude se za všech okolností zacházet lidsky, bez jakéhokoli nepříznivého rozlišování založeného na rase, barvě, náboženství či víře, pohlaví, rodu či majetku nebo na jakémkoli jiném obdobném znaku. Proto jsou a zůstávají zakázány v každé době a na každém místě, pokud jde o osoby nahoře zmíněné:

a. útoky na život a zdraví, zejména vražda ve všech formách, zmrzačení, kruté nakládání, trýznění a mučení,

a které byly mezinárodními soudy opakovaně chápány jako „minimální humanitární standardy“ pro všechny druhy konfliktů<sup>346</sup>.

### 7.2.2 Charta OSN a její cíle a zásady

Rada bezpečnosti byla zřízena a její pravomoci pramení z Charty OSN. Domněnka tedy logicky zní, že Rada je minimálně omezena právě ustanoveními Charty. To jak jejími ustanoveními procesními (jde např. o nutnost určení dle článku 39 než přijme donucovací opatření nebo o způsob přijímání rozhodnutí – článek 27 Charty), ale také články stanovícími cíle a principy celé Organizace, ostatně *raison d'être* Rady je naplňování jednoho z těchto cílů: udržování mezinárodního míru a bezpečnosti. A tak i tento cíl, odpovídající do značné míry právě působnosti Rady, jakkoli nekonkrétně vyjádřený, musí být teoreticky také limitem veškeré její činnosti dle kapitoly VII, kdy naplňuje svou primární odpovědnost.

Obecně vnější ohraničení činnosti OSN jako celku se dá vysledovat z jejích zásad a cílů. Ty jsou vypočteny v článku 1 a 2 Charty. Článek 24(2) Charty pak mimo jiné pro Radu bezpečnosti výslovně stanoví, že Rada musí při vykonávání svých úkolů daných její základní odpovědností za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti postupovat „podle cílů a zásad Organizace spojených národů“<sup>347</sup>. Jost Delbrück toto ustanovení komentuje tak, že ačkoli obecně vzato byl v Chartě záměrně upřednostněn „politický přístup“ pro akce Organizace, toto ustanovení naznačuje, že „přínejmenším omezení právem Charty (the law of the Charter) musí být [Radou] dodržována“<sup>348</sup>.

Také Mezinárodní soudní dvůr již v roce 1948 pravil ohledně pravomocí Rady (a Valného shromáždění), že: „politická povaha orgánu nemůže [takový orgán] zprostit dodržování smluvních ustanovení založených Chartou, když tato představují omezení jeho pravomocí či kritérií pro jeho úsudek“<sup>349</sup>.

V roce 1971, jak upomíná Aristotle Constantinides, Mezinárodní soudní dvůr dokonce přímo cíle a zásady OSN zmiňuje; ve svém poradním posudku zkoumá význam přijímání resolucí ohledně Namibie v souladu s cíli a principy OSN pro závaznost konkrétních ustanovení těchto resolucí<sup>350</sup>. Soud praví, že tyto resoluce „byly přijaty v souladu s cíli a zásadami Charty a s jejími články 24 a 25. Rozhodnutí jsou *tudíž*

---

b. braní rukojmí,

c. útoky proti osobní důstojnosti, zejména ponižující a pokořující zacházení,

d. odsouzení a vykonání popravky bez předchozího rozsudku vynesného řádně ustaveným soudem, poskytujícím soudní záruky uznané civilizovanými národy za nezbytné.

2. Ranění a nemocní budou sebráni a ošetřeni. Nestranná lidumilná organizace, jako je Mezinárodní komitét Červeného kříže, může nabídnout své služby stranám v konfliktu.“

<sup>346</sup> De Wet, 2004, str. 211-212, kde autorka uvádí ze zmíněných soudních dobrozdání například názor MSD ve věci *Nikaraguy proti Spojeným státům* (odst. 113-7), Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii ve věci *Tadić* (odst. 102) a nebo stanovisko Mezinárodního trestního tribunálu pro Rwandu ve věci *Jean Paul Akayesu* (odst. 442).

<sup>347</sup> Článek 24, odstavec 2 Charty OSN.

<sup>348</sup> Jost Delbrück, in: Simma, 2002, str. 445.

<sup>349</sup> Poradní posudek MSD z 28. května 1948 ve věci *Podmínek pro přijetí státu za člena OSN (Conditions of Admission of a State to Membership in the UN)*, ICJ Reports (1948), str. 64.

<sup>350</sup> Constantinides, 2004, str. 2.

závazná pro všechny členské státy [OSN]...<sup>351</sup>. Erika de Wet podpůrně uvádí, že to byla sama delegace Spojených států na konferenci v San Francisku, která zdůraznila, že Rada bezpečnosti je vázána cíli a zásadami Organizace a jasně dodala: „pokud by Rada bezpečnosti porušila zásady a cíle Charty, jednala by *ultra vires*“<sup>352</sup>.

Zde se přirozeně vtírá otázka, *jak* konkrétně by vlastně Rada mohla porušit tak široce pojaté cíle a zásady OSN. Měl by jakýkoli zásah, jakékoli dotčení nějakého z cílů či principů Charty znamenat, že Rada jedná mimo svou pravomoc, totiž nikoli „podle cílů a zásad Organizace spojených národů“? To se nejeví jako příliš přesvědčivá interpretace.

Cíle a principy Charty jsou totiž nejenom obsáhle pojaté, takže lecjaký zásah se jednoho či více cílů a zásad různě dotýká, ale některé jsou si také vzájemně konkurující. Důsledné prosazování jednoho může vést k „zásahu“ do druhého. Rada tedy – z povahy a rozsahu cílů a zásad – se i při nejlepší vůli nemůže vždy vyhnout možným negativním dopadům svých rozhodnutí v různých sférách článku 1 a 2 Charty chráněných<sup>353</sup>.

Anna Vradenburghová připomíná nutnost obecně chápat Chartu v jejím celku jako dokument vnitřně konsistentní; „[z]dánlivě střetávající se ustanovení [mají být] vykládána způsobem, který udrží nástroj jako celek a neučiní nějaké ustanovení bezvýznamným. Proto ustanovení Charty o donucení, která podporují jeden z jejích cílů a střetávají se s jinými, musí být chápána jako umožňující všem cílům Charty koexistovat“<sup>354</sup>.

To vede k nutnosti při rozhodování vyvažovat a nutí k pozici, že nikoli jakýkoli zásah Rady, ale jen pokud bude Rada postupovat v jasném rozporu s článkem 24(2), a tedy *zcela* proti některým z cílů či zásad OSN, bude možné hovořit o jednání *ultra vires*. Tento teoretický vývod samozřejmě musí uznat očividnou obtíž v praktické rovině. Podobně jako jsou cíle a zásady OSN obecné až vágní, podobně neurčitě může vyznít i toto omezení a taktéž zde není, kdo by autoritativně mohl rozhodnout, že toto „porušení“ zásady či cíle OSN Radou již znamená překročení její pravomoci. K tomu dojde, že obecně platí – jak opakovaně prohlásil Mezinárodní soudní dvůr – že u aktů Organizace spojených národů se jejich platnost, respektive vydání *intra vires*, předpokládá<sup>355</sup>.

Přesto nelze absenci právního přezkoumání legality rozhodnutí Rady bezpečnosti používat jako argument, který má výše zmíněné či další teoretické limity pravomocí

<sup>351</sup> Namibie, 1971, str. 53, odst. 115 (zvýraznění kurzívou v citaci posudku přidáno Aristotlem Constantinidesem).

<sup>352</sup> De Wet, 2004, str. 193, pozn. pod čarou 73 (11 U.N.C.I.O., 1945, str. 378).

<sup>353</sup> Ekonomické sankce Rady sloužící udržování mezinárodního míru se mohou snadno střetnout např. s cílem podporovat (především ekonomická a sociální) lidská práva postižených obyvatel či se zásadou sebeurčení národů. Ozbrojené akce Rady mohou zasahovat obdobným způsobem a snad s ještě větší intenzitou. Taktéž rozhodnutí Rady bezpečnosti o dočasné mezinárodní správě nějakého území může kolidovat nejen s právem národů na sebeurčení, ale v určitých případech i se zásadou suverénní rovnosti států.

<sup>354</sup> Vradenburgh, Anna M., „Chapter VII Powers of the United Nations Charter: Do They Trump Human Rights Law?“, 14 Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal, 1991-2, str. 185.

<sup>355</sup> Gazzini, 2005, str. 27.

Rady vyvracet. Nedostatek procedurálních pravidel tu není pro existenci hmotného práva relevantní.

Přes zmíněnou neurčitost má význam se i u výkladu cílů a zásad jakožto jistých limitů pravomocí Rady alespoň u dvou z nich krátce pozastavit. Krom zásady svrchované rovnosti to stejně jako při výkladu k významu kogentních norem bude problematika ochrany lidských práv<sup>356</sup>; oblasti zvláště citlivé při skutečném provádění humanitárních intervencí jakéhokoli typu.

### Svrchovaná rovnost – článek 2(1) Charty OSN

K poznámce k zásadě svrchované rovnosti států připomeňme, že druhá věta článku 2(7) umožňuje, aby opatření přijatá dle kapitoly VII mohla „zasáhnout“ do vnitřní pravomoci státu, tedy do jednoho z důsledků principu svrchované rovnosti států. Nicméně, i přes tuto pravomoc se dá argumentovat, že Rada nemůže žádnou ze zásad a cílů Organizace zcela svými donucovacími akcemi „popřít“. A tak například resoluce Rady nutící stát postoupit část svého území jinému státu proti jeho vůli<sup>357</sup>, resoluce svévolně omezující či odnímající státu jeho mezinárodněprávní subjektivitu, nebo dokonce resoluce zasahující do tradičního „práva státu na sebezachování“ například prohlášením úplné vojenské porážky v návaznosti na ozbrojenou intervenci OSN by mohly být hodnoceny jako protiprávní pro rozpor se zásadou svrchované rovnosti států<sup>358</sup>.

### Podpora lidských práv – článek 1(3)(c) Charty OSN

Článek 1, odstavec 3, písmeno c) stanoví jako prostředek k dosažení jednoho z cílů OSN i „podporování a posilování úcty k lidským právům a základním svobodám pro všechny bez rozdílu rasy, pohlaví, jazyka nebo náboženství“. Význam tohoto ustanovení pro pravomoce Rady však rozhodně nelze přeceňovat. I když nepřipustíme hierarchii cílů obsažených v článku 1 Charty, tedy hierarchii ve smyslu přednosti cíle udržovat mezinárodní mír a bezpečnost<sup>359</sup>, širší povinnost Rady než v případě konfliktu tyto cíle vyvažovat zde zřejmě nenalezneme. Tvzení plné vázanosti Rady existujícími normami ochrany lidských práv<sup>360</sup> se proto zdá být příliš odvážné. K tomu připomeňme problém, který byl vysvětlen výše v této práci (v kapitole 2.3), tedy, že Charta prakticky vůbec nespecifikuje obsah pojmu „lidská práva“.

<sup>356</sup> K právu na sebeurčení národů viz komentář v kapitole 7.2.1.

<sup>357</sup> Frederic Kirgis si v této souvislosti všimá resoluce RB 687 (op. bod 3), ve které Rada rozhodla o *demarkaci* hranic mezi Kuvajtem a Irákem, i když zde šlo jen o upřesnění existujících mezinárodních hranic uznaných oběma státy v roce 1963 (Kirgis, Frederic L., „Security Council Governance of Postconflict Societies: A Plea for Good Faith and Informed Decision Making“, 95 *American Journal of International Law*, 2001, str. 579, pozn. pod čarou č. 4).

<sup>358</sup> Pravděpodobně by taková rozhodnutí rady byla v rozporu i s dalšími principy jako je zmíněné právo národů na sebeurčení a v extrémních případech by se dalo uvažovat i o porušení cíle, pod jehož hlavičkou byla resoluce vydána, tedy udržování mezinárodního míru, to zvláště v souvislosti s principem dobré víry uvedeným v článku 2(2) Charty OSN.

<sup>359</sup> Viz Le Mon a Taylor, 2003-4, str. 202-203.

<sup>360</sup> V tomto duchu např. Orakhelashvili, 2005, str. 66.



Mnohem přesnější se proto zdá názor Eriky de Wet, která říká, že omezení v článku 24(2) pro Radu znamená, že Rada bezpečnosti „nesmí udržovat mír a bezpečnost zcela na úkor jakéhokoli [jiného cíle či zásady OSN]“<sup>361</sup>. Kromě lidských práv povahy kogentní normy se tak Rada v zásadě smí odchýlit od mezinárodní smluvní či obyčejové úpravy lidských práv, přesto nesmí v souhrnu dopadů přijatých opatření dojít k „narušení jejich [cíle či zásady] stěžejního obsahu“<sup>362</sup> či k jejich „absolutnímu nedbání“<sup>363</sup>. Proto, jak konkrétně pro oblast lidských práv a mezinárodního humanitárního práva shrnují Frowein a Krisch: „zvláště normy humanitárního práva a lidských práv spíše než že by stanovovaly přesné limity pravomocem dle kapitoly VII, představují návod pro výkon těchto pravomocí“<sup>364</sup>.

Není předmětem této práce – a pravděpodobně by bylo i obecně dosti obtížné – vymezit důsledky výše uvedeného omezení dané povinností vyvažovat uvedené cíle OSN, zvláště pak v abstraktní rovině bez hodnocení konkrétních případů. S odvoláním na omezení v oblasti lidských práv dané *ius cogens*, si snad jen můžeme dovolit říci, že dopad článku 1(3)(c) ve spojení s článkem 24(2) Charty by mohl toto omezení „rozšířit“ jen v extrémních případech, kdyby Rada v jiné oblasti než kogentně upravené systematicky ignorovala určitá lidská práva ve velkém rozsahu, ačkoli by cíle udržet mír bylo možné dosáhnout jinak.

### 7.2.3 Delegační omezení u autorizací

Další omezení pravomocí Rady, kterým se nyní budeme věnovat, existují pouze v případech, kdy Rada bezpečnosti deleguje část svých pravomocí na jiné subjekty či orgány OSN. Následující text se tak zaměří na delegace, ke kterým dochází, rozhodne-li se Rada pro intervenci ozbrojenou a prozkoumá omezení, respektive nutné náležitosti samotného procesu delegace v případě autorizace členských států k užití síly.

Ačkoli jsme řekli, že postup dle článku 43 je jenom jedním z možných a odůvodnili tvrzení, že tzv. autorizační praxe Rady má solidní právní základ, otázkou zůstává, zda i navazující články (44-47) mohou být chápány podobně, či dokonce třeba jako pouhé formality usnadňující práci Radě<sup>365</sup>. Například článek 47(3) Charty říká, že „Vojenský štábní výbor odpovídá pod pravomocí Rady bezpečnosti za strategické řízení všech ozbrojených sil Radě bezpečnosti poskytnutých.“

Dá se argumentovat, že hlavní problém ale není v tom, zda Rada postupuje podle konkrétních článků, ale zda v nich není obsažena podmínka, kterou by se musela Rada řídit i bez takového ustanovení.

Danesh Sarooshi má za to, že ano, nezbytná podmínka pro legální autorizaci užití síly Radou je ta, že výkon delegovaných pravomocí na státy musí vždy zůstat podřízen *pravomocí a kontrole* Rady bezpečnosti<sup>366</sup>. Podobně praví Gazzini: „[p]okud na praxi

<sup>361</sup> De Wet, 2004, str. 193.

<sup>362</sup> Tamtéž.

<sup>363</sup> Frowein a Krisch, in: Simma, 2002, str. 711.

<sup>364</sup> Tamtéž.

<sup>365</sup> White, 2000, str. 30.

<sup>366</sup> Sarooshi, 1999, str. 155.

autorizací není nic v podstatě protiprávního, jádro věci zůstává v míře kontroly vykonávané Radou bezpečnosti<sup>367</sup>.

Takovýto požadavek se tak v určitém smyslu shoduje s výše citovaným záměrem promítnutým do Charty, tedy že Vojenský štábní výbor, který má – podřízen Radě – strategicky řídit veškeré vojenské síly.

Přesto Sarooshi nabízí mnohem obecnější výklad pro doložení omezení pravomocí Rady. Bez ohledu na jednotlivé články kapitoly VII dovozuje konkrétní omezení Rady z obecné právní zásady *delegatus non potest delegare*, tedy principu, že zmocněnec dále nemůže zmocňovat<sup>368</sup>.

Prvotní delegace pravomocí na Radu je chápána jako kolektivní akt při vzniku OSN, kdy se státy jednající ve shodě rozhodly skrze Chartu<sup>369</sup> přenést „donucovací pravomoci“ a Rada, jako „zmocněnec“ má být odpovědná nikoli jednotlivým členům, ale tomuto „kolektivu států“, který jí pravomoc svěřil<sup>370</sup>. Radě následně není umožněno dle zmíněné zásady všechny tyto pravomoci opět přenést na další subjekt, respektive určité pravomoci přenést nesmí: kromě například určení dle článku 39, jde v našem případě o „neomezenou pravomoc velení a kontroly nad [ozbrojenými] silami provádějícími autorizovanou donucovací akci“<sup>371</sup>.

To Erika de Wet v reakci na Sarooshiho chápe argumentaci dle výše zmíněné obecné zásady pouze jako pomocnou, doplňující; dle ní již sama Charta omezuje Radu bezpečnosti co do přenesení jejích základních pravomocí při rozhodování o užití síly<sup>372</sup>. Hlavní důvod pro omezení je dle ní v konceptu kolektivní bezpečnosti, začleněného do Charty OSN, ve kterém se centralizuje užití síly. Rada jako orgán vzniklý dle Charty a jí i vázaný nemůže svým rozhodnutím vytvořenou konstrukci legálních užití síly včetně procesní stránky delegací měnit. De Wet hovoří o nemožnosti Rady zprostit se své „základní odpovědnosti“ a přenést na stát či státy pravomoc „rozhodnout samostatně, jak a kdy užít vojenskou sílu“<sup>373</sup>. Úplná delegace „by postrádala onen stupeň centralizace, nutný pro označení určité vojenské akce jako operace OSN“<sup>374</sup>. Delegování pravomocí Rady musí být regulováno; pokud Rada nezajistí, aby probíhající operace, kterou sama autorizovala, byla podřízena jejímu dohledu, danou akci to „učiní náchylnou k zneu-

<sup>367</sup> Gazzini, 2005, str. 52.

<sup>368</sup> Sarooshi, 1999, str. 33.

<sup>369</sup> Otázka, kterou řeší např. Hans Kelsen (Kelsen, 1950, str. 280-1), týkající se rozdílu v přenesení pravomocí skrze mezinárodní smlouvu (tedy: až článek 24 dává pravomoc Radě nikoli státu), a přenesení jaksi „přímo“ aktem víceméně souběžným s vejitím Charty v platnost (kdy je to přímo skupina států, kdo dává pravomoc; viz dikci článku 24: „členové svěřují...“ „jsou zajedno...“), zde bohužel není zcela jasně vysvětlena.

<sup>370</sup> Sarooshi, 1999, str. 31, blíže str. 22-32.

<sup>371</sup> Tamtéž, str. 34.

<sup>372</sup> De Wet, 2004, str. 268.

<sup>373</sup> Tamtéž, str. 266.

<sup>374</sup> Tamtéž; podobný názor zastává i Delbrück, když tvrdí, že autorizované decentralizované donucovací akce „nesmějí podkopat ústřední princip mezinárodního právního řádu, tj. v zásadě monopolizace silových donucovacích pravomocí svěřených Radě bezpečnosti OSN“ (Delbrück, Jost, „The Impact of the Allocation of International Law Enforcement Authority on the International Legal Order“, in: Delbrück, Jost (ed.), *Allocation of Law Enforcement Authority in the International System*, 1995, str. 153, citován in: Wilson, 2007, str. 301).

žití a potenciálně i nezákonnou“<sup>375</sup>.

Nutnost celkové kontroly či dostatečného dohledu nad operací Radou bezpečnosti tak hraje důležitou úlohu při posuzování legality autorizačních ustanovení (v resolucích RB). Tu nelze zajistit pouhým rozhodnutím o zmocnění států k provedení operace, v resoluci musí být další náležitosti, má-li mít Rada vojenské aktivity, které autorizovala, pod dostatečnou kontrolou.

V literatuře se setkáme víceméně se třemi podmínkami pro legalitu zmocnění k užití síly států<sup>376</sup>: zaprvé jasně vymezený cíl a mandát operace; zadruhé dostatečný celkový dohled nad prováděním akce v jejím průběhu; a konečně povinnost států pravidelně informovat Radu o operaci. Sarooshi se dokonce přímo domnívá, že pokud tyto nejsou v resoluci zmíněny, překračuje Rada své pravomoci<sup>377</sup>.

### Jasně vymezený cíl operace

Jak nutnost vymezit jednoznačně a co nejpřesněji cíl, tak i nezbytnost následného průběžného dohledu *vyplývají* z výše uvedené povinnosti Rady ponechat si celkovou kontrolu a dohled nad operací. První dvě podmínky spolu úzce souvisí, je-li stanoven cíl operace dostatečně přesně, je pro Radu mnohem snazší vykonávat pozdější dohled nad výkonem zmocnění. Nebo jak říká Nigel White, dokonce jasný a jednoznačný cíl může přímo pomoci překonat omezené možnosti onoho pozdější dohledu<sup>378</sup> vyplývající z podstaty autorizační praxe Rady, při které operativní rozhodování je v zásadě ponecháno zúčastněným státům a Rada má spíše těžkopádnější metody rozhodování jako je změna celého mandátu či jeho ukončení novou resolucí RB.

Cíl by měl být obecně co nejkonkrétnější a již na samém počátku autorizace, nemělo by se spoléhat na možnost pozdějšího upřesnění dle dalšího vývoje situace i vzhledem k problematice tzv. reversního či obráceného veta<sup>379</sup> (viz níže). Přesto je zřejmé, že se jistého stupně neurčitosti nelze kvůli očekávaným i neočekávaným změnám okolností vyhnout; zmocnění omezené cílem operace by proto mělo být vždy vykládáno restriktivně<sup>380</sup>.

Důležitou částí autorizace, která nejen upřesňuje mandát, ale nepřímou pomáhá i kontrole nad operací, může být stanovení časových limitů delegace přímo v resoluci. Tato omezení mohou být přirozeně po vypršení i opakovaně prodloužena, pokud tak Rada rozhodne. Gary Wilson si všímá, že počínaje resolucí RB 929 (Rwanda) se dá pozorovat optimistický trend v častém ukládání časových limitů, takto omezené autorizace mohou být taktéž politicky průchodnější<sup>381</sup>.

<sup>375</sup> Abass, Ademola, *Regional Organisations and the Development of Collective Security: Beyond Chapter VIII of the UN Charter*, Hart Publishing, 2004, str. 78, citován in: Wilson, 2007, str. 302.

<sup>376</sup> De Wet, 2004, str. 265-73; Sarooshi, 1999, str. 155; Wilson, 2007, str. 301-313.

<sup>377</sup> Sarooshi, 1999, str. 155.

<sup>378</sup> White, Nigel, *Keeping the Peace: The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, 1993, str. 103-4, citován in: Sarooshi, 1999, str. 156.

<sup>379</sup> Wilson, 2007, str. 305-7.

<sup>380</sup> De Wet, 2004, str. 269-70.

<sup>381</sup> Wilson, 2007, str. 310.

## Dostatečný dohled nad operací

Druhá podmínka by neměla vyžadovat absolutní kontrolu a plné vojenské řízení všech autorizovaných operací. Ani by to technicky nebylo možné, jelikož Rada nemá ony jednotky dané jí k dispozici, které by podléhaly velení Vojenského štábního výboru<sup>382</sup>.

Požadavek kontroly směřuje především k možnostem Rady, jako politického orgánu, ponechat si *v průběhu* operací schopnost ovládat a řídit své akce pro udržení míru v závislosti na měnící se situaci či politickém rozhodnutí. Přední je cíl určený pro operace Radou; státy mohou mít různé motivy, proč se zapojit do autorizované akce, ale na Radě je, ponechat si takový stupeň kontroly, dohledu, který je nezbytný k zajištění, že bude naplněn cíl kolektivní a nedojde k překročení mandátu<sup>383</sup>. Rada musí vždy zůstat schopna reagovat v průběhu operace a musí jí i zůstat například pravomoc rozhodnout o ukončení ozbrojených akcí, ke kterým státy zmocnila.

Povinnost států takovému dohledu se podřídit nemůže pramenit z ničeho jiného než přímo ze závazného rozhodnutí Rady bezpečnosti, proto na ni je, aby v ustanoveních svých resolucí podmínku dostatečného průběžného dohledu nad operacemi zajistila. Tento přístup Rady je nezbytný nikoli jen pro minimalizaci možného zneužití delegovaných pravomocí na státy<sup>384</sup>, ale především pro zachování legality autorizace jako takové.

V konkrétní rovině je pak v této souvislosti otázkou, zda má Rada i povinnost zajistit, aby státy jednou zapojené do autorizovaného užití síly nestáhly své jednotky dříve než se dosáhne cíle operace a tak *de facto* ony rozhodly o ukončení donucovacích akcí nezávisle na rozhodnutí Rady bezpečnosti. Pro odpověď je nutné nejprve zjistit, zda mají státy povinnost vytrvat v jednou započaté operaci, jelikož, pokud by tomu bylo tak, Rada již takovou povinnost stanovovat nemusí; mohla by jí pak maximálně upřesnit, rozumějme zmírnit.

Sarooshi zastává názor, že státy tuto povinnost setrvat mají. Tvrdí správně, že ačkoli státy nemají povinnost užít Radou jednou autorizované síly, jakmile se do akce zapojí, státy tak souhlasí a mají nadále i povinnost vést své akce pouze k dosažení cílů stanovených Radou bezpečnosti<sup>385</sup>.

Už hůře se ale dá souhlasit s tím, že by z tohoto vztahu vyplývala i povinnost států pokračovat v plnění cíle operace, která by mohla zaniknout pouze další resolucí Rady bezpečnosti, ve které by Rada „rozhodla, že cíle bylo dosaženo“<sup>386</sup>. Takto formulovaná povinnost států „vytrvat“ by zřejmě platila v případě státům nakázaného zapojení do donucovacích akcí dle článku 42, 43 a 48 Charty; nicméně v případě dobrovolného

<sup>382</sup> Vždy je tu přirozeně možnost, že by Rada vytvořila k určité operaci či trvale obdobnou strukturu politického dohledu a vojenského velení, která by jí – s pomocí Vojenského štábního výboru – zajistila více než dostatečnou kontrolu nad autorizovanými akcemi (Wilson, 2005, str. 302-3). Nicméně z politického hlediska je velmi nepravděpodobné, že by státy v Radě (zvláště ty, které opakovaně daly své síly v minulosti k dispozici) souhlasily s posílením role Vojenského štábního výboru, nebo jinak přistoupily na možnost, že by se jejich ozbrojené síly mohly někdy dostat pod jiné než jejich vlastní velení.

<sup>383</sup> Wilson, 2005, str. 302.

<sup>384</sup> Tamtéž, str. 303.

<sup>385</sup> Sarooshi, 1999, str. 151.

<sup>386</sup> Tamtéž.

zapojení bychom tuto otázku měli posuzovat odlišně.

Ano, státy mají povinnost v dobré víře spolupracovat na dosažení resolucí stanovenejších cílů, avšak z tohoto nelze dovozovat povinnost jednou zapojených států setrvat nutně až do dalšího rozhodnutí Rady.

Navíc z praktického pohledu je ulpívání na nové resoluci jako podmínky pro zproštění povinnosti států dále pokračovat v operaci nežádoucí a může rovněž vést k absurdním situacím. Může se stát, že cíle operace bylo zcela jednoznačně dosaženo, přestože Rada z nějakého důvodu není schopná přijmout novou resoluci. Lepší je v takovém případě hodnotit autorizaci jako vypršenou, konsumovanou (viz níže) a státy mají paradoxně přesně opačnou povinnost než vytrvat: musí stáhnout své jednotky z území cizího státu, jelikož jinak by – neexistuje-li pro ně jiný titul pro užití síly – jednaly v rozporu s článkem 2(4) Charty.

Stejně tak se může stát, že v průběhu operace se situace změní, nebo se nezmění, ale původní předpoklady se ukáží být nesprávné, nebo i ty budou správné, ale operace se zúčastní jen několik států s velmi omezenými kontingenty neschopnými (již třeba od počátku) cíle dosáhnout. Při takových scénářích by plnění tvrzené povinnosti pokračovat mohlo ústít v katastrofické následky nejen pro zúčastněné státy a jejich jednotky, ale taktéž pro dosažení cílů operace a obecně pro perspektivu obnovení míru Radou v budoucnosti.

Neschopnost Rady pozměnit či zrušit mandát operace navíc není nic neočekávatelného. Tarcisio Gazzini píše o „sklonu k přehlížení skutečnosti, že Chartou vytvořený hlasovací systém vystavuje Radu bezpečnosti riziku, že bude neschopná pozastavit či ukončit operace kvůli odporu jednoho nebo více stálých členů...“<sup>387</sup>.

Problém tzv. reversního či obráceného veta spočívá v tom, že ačkoli pro přijetí resoluce udělující právo použít síly ochotným státům je nutný souhlas kvalifikované většiny členů RB s podmínkou, že žádný ze stálých členů se nevysloví proti návrhu resoluce, při hlasování o změně či zrušení takové autorizace stačí ale pak jediný stálý člen, který je zastáncem operace<sup>388</sup>, a jakákoli změna či ukončení mise může být navždy blokována, ačkoli probíhající donucovací akce dle kapitoly VII již evidentně postrádají podporu Rady bezpečnosti jako celku<sup>389</sup>.

Erika de Wet zastává jiný názor, tvrdí, že v případech, kdy se nedá dovést konec operace ze skutečnosti splnění cíle, autorizace se automaticky ukončí, „když se stane zjevným, že se již netěší podpoře většiny členů Rady bezpečnosti...“<sup>390</sup>. Jako příklad takovéto zjevnosti uvádí autorka situaci, kdy právě v Radě neprojde návrh resoluce ukončující mandát probíhající operace kvůli onomu reversnímu, obrácenému vetu jednoho ze stálých členů RB<sup>391</sup>.

<sup>387</sup> Gazzini, 2005, str. 52.

<sup>388</sup> A v mnoha případech operaci provádí právě některý ze stálých členů Rady bezpečnosti.

<sup>389</sup> Gazzini, 2005, str. 52-3.

<sup>390</sup> De Wet, 2004, str. 270.

<sup>391</sup> Tamtéž, autorka krom případu „obráceného veta“ stálým členem RB vidí – jako onu absenci podpory, jejíž „zjevnost“ (!) má automaticky ukončit operaci – stejně i situaci, kdy všichni stálí členové sice jsou pro ukončení operace, ale jsou přehlasováni členy nestálými.

S tímto pohledem je ale souhlasit obtížné. Problém „obráceného veta“ je samozřejmě tíživý, zvláště při nevhodně formulované autorizaci, respektive nepříznivé změně okolností v průběhu operace. Nicméně jeho řešení by mělo spočívat v lepší formulaci resolucí, případně formální úpravě další kontroly, kterou Rada nad operací musí mít, avšak nikoli v takovéto teoretické právní konstrukci, která dává téměř stejnou váhu schválené resoluci RB a následnému stažení politické podpory operaci ze strany některých členů (či jen některého člena) Rady bezpečnosti.

Z výše zmíněných důvodů, ale také vzhledem k současnému nastavení regulace užití síly v mezinárodním právu, se může zdát žádoucí, aby byly způsoby, jakými jsou zmocnění k užití síly státy ukončena, vykládány spíše extensivně.

Přesto jich pochopitelně nemůže být mnoho: bude to v případech dalšího rozhodnutí Rady bezpečnosti jako celku, tedy další resoluce, a nebo v případech, kdy původní autorizační či i jiná resoluce RB propůjčuje<sup>392</sup> určité skutečnosti efekt ukončení delegace, taková skutečnost. Jako příklad pro takovou skutečnost lze uvést vypršení daného časového omezení pro použití síly státy, naplnění předem v resoluci stanovené podmínky, a nebo v případě jednoznačně formulovaného cíle operace jeho splnění.

Dodejme, že výše zmíněné jednostranné stažení jednotek některých či všech přispívajících států autorizaci neukončuje a to v zásadě ani pro tyto státy.

V případě, že okolnosti průběhu donucovacích akcí Radu přimějí, či ta se z jiného důvodu rozhodne pro změnu dříve dané autorizace států k užití síly, měla by se taková resoluce vykládat jako rušící původní zmocnění a stanovující nové. Z toho plyne, že dosud do operací zapojené státy v zásadě stojí před novým rozhodnutím, zda nové autorizace k užití síly opět využijí a podniknou akce k dosažení nových cílů stanovených Radou.

Další povinnost, kterou by kvůli podmínce zachování dostatečné kontroly měla Rada bezpečnosti do resoluce vložit, je povinnost států pravidelně Radu zpravovat o probíhajících operacích.

### **Pravidelné zpravování Rady bezpečnosti**

Třetí jmenovaná podmínka – pravidelné informování Rady bezpečnosti o prováděných akcích – se může zdát jasná, zvláště vzhledem k praxi Rady a států v posledních letech<sup>393</sup>. Stěžejní právní argumentace leží v tvrzení nezbytnosti zasílání těchto zpráv pro umožnění opravdové kontroly operací Radou; podpůrná pak v analogickém výkladu článku 54 Charty.

Jak jsme již uvedli, pro zákonnost zmocnění je nezbytné, aby si Rada uchovala celkovou kontrolu nad operací, která zahrnuje možnost kdykoli v průběhu donucovacích

<sup>392</sup> Ono propůjčení může být výslovné, ale i nevýslovné (v případě splnění cíle operace). Erika de Wet hovoří o „funkčním omezení“ daným účelem autorizace, dojde-li ke splnění cíle mise, autorizace je ukončena, pokud Rada nevydá novou resoluci autorizaci prodlužující (De Wet, 2004, str. 269-270), podobně Sarooshi, 1999, str. 157-8, ale srov. tamtéž, str. 151-2.

<sup>393</sup> Wilson, 2007, str. 311-2, kde autor vyčítá přes dvacet resolucí Rady bezpečnosti, ve kterých byla státům dána povinnost Radě zprávy zasílat (pozn. pod čarou 76).

akcí autorizaci ukončit, jakož i změnit cíl operace či jiné podmínky pro vedení ozbrojených akcí zúčastněnými státy. Má-li být dohled Rady efektivní a odpovědný (za cíl udržování míru a bezpečnosti), musí pro tento výsledek učinit vše potřebné. Je nepochybné, že bez informací o operaci v takové či jiné formě se proto neobejde. Otázkou tak spíše může být, zda zpravování zúčastněnými státy – jak je předkládáno – je jediná a také postačující cesta, jak toho dosáhnout.

Obecně vzato, Rada má nepochybně možnost krom států zajistit si informování jí zřízenými orgány, či například prostřednictvím Generálního tajemníka. Výhodou těchto informačních kanálů je jejich nezávislost, jelikož riziko, že státy informují z neobalosti či záměru nedostatečně či opožděně není v určitých případech nízké<sup>394</sup>. Dokázala-li by proto Rada bezpečnosti zajistit si dostatečně kvalitní informace umožňující jí výkon efektivní kontroly nad autorizovanou operací, nezbytnost zasílání zpráv státy z hlediska legality zmocnění Radou by byla sporná. Na druhou stranu bude asi obtížné představit si, že by skutečně byla schopná opatřit si takové informační kanály, které by jí umožnily být informovanou – zvláště *i před* chystanými vojenskými kroky v rámci operace.

Na otázku, zda je to i postačující cesta, lze odpovědět opět spíše podmíněně. Samozřejmě co se faktů o prováděných akcích týče, těžko hledat lépe informované subjekty, než státy, které tyto akce vedou. Potíž může – krom již zmíněných pochyb o nestranosti takového zpravování – být i v prostém faktu, že pro rozhodování Rady mohou být relevantní i jiné informace než mohou vojensky zasahující státy poskytnout. Její povinností pak bude opatřit si zbylé z jiných zdrojů (pracovníci specializovaných agentur OSN v oblasti, zmocněnec Generálního tajemníka, humanitární organizace pracující v místě konfliktu atd.). Kromě frekvence posílání zpráv může Rada pro lepší efektivitu v resoluci specifikovat i obsah zasílaných zpráv státy.

Dopředu se dá těžko určit, zda budou informace podávané v dobré víře stačit pro celkovou kontrolu nad operací, kde došlo k delegování pravomocí Rady. Každopádně zde, jako v předchozích případech, půjde u Rady o odpovědnost za výsledek, který je dán požadavky procesu delegace.

Druhý argument pro tuto nutnost nachází oporu přímo v Chartě. Zmíněný článek 54 Charty říká, že Rada „bude vždy plně zpravována o každé činnosti pro udržení mezinárodního míru a bezpečnosti, která se podniká nebo *zamýšlí* podle oblastních dohod nebo oblastními orgány“ (zvýraznění kurzívou přidáno).

Pokud by státy měly - dle analogického výkladu – tuto povinnost stejně jako regionální organizace, pak by zřejmě nemusel ležet tak velký důraz na formulování podmínek, časové frekvence a obsahu zasílání zpráv v samotných resolucích RB. Státy by měly jednoduše povinnost informovat Radu *plně* o všech svých probíhajících akcích, stejně jako o těch připravovaných. Časová frekvence těchto zpráv by pak byla dána prostě faktickou četností jednotlivých dílčích operací a fází společné akce.

Nelze také opominout skutečnost, že účel článku 54 Charty je rovněž shodný jako u autorizací síly jednotlivým státům: totiž umožnit Radě bezpečnosti efektivní kontrolu

<sup>394</sup> Tamtéž, str. 312.

nad vojenskými operacemi pro udržení míru<sup>395</sup>.

Autoři tvrdí, že Charta skutečně ukládá povinnost zpravovat takto Radu, argumentují též vnitřní konsistentností Charty<sup>396</sup>: „zdá se, že je jasné, že obsah povinností členského státu dle Charty by vůči Radě měl být v podstatě (in substance) totožný bez ohledu na to, zda jedná samostatně nebo skrze regionální organizaci v případech kdy vykonává delegovanou pravomoc dle kapitoly VII“<sup>397</sup>.

S výše uvedenou výhradou stran alternativních zdrojů informací se dá říci, že Rada pro nezbytný dohled v zásadě potřebuje, aby zúčastněné státy dávaly Radě k dispozici dostatek informací o operacích a to v dostatečném předstihu, aby jí bylo umožněno činit minimálně strategická politická rozhodnutí v průběhu operací. Jelikož ale podoba této „dostatečnosti“ závisí krom specifik jednotlivých případů například i na předchozím požadavku jasně vymezeného cíle a mandátu operace, nelze ji zevšeobecnit.

#### 7.2.4 Ostatní normy mezinárodního práva

Nyní se podívejme na poslední možné omezení, a to v oblasti nekogentních, „obyčejných“ norem mezinárodního práva. Ačkoli vykládána společně s ostatními výše zmíněnými limity pravomocí Rady, zde bude otázka spíše než se samotnou vázaností Rady těmito normami spojena s možností Rady zasáhnout do vztahů mezi státy. Tedy se vztahem závazných rozhodnutí Rady dle kapitoly VII a dalšími závazky států; problematikou pro autorizační praxi – stejně jako pro ukládání sankcí Radou – neopominutelnou.

Mimo vázanosti Rady Chartou a kogentními normami se zdá být na první pohled situace poměrně jasná. Bez možnosti odklonit se od běžných norem mezinárodního práva by Rada nemohla dostát své základní odpovědnosti a přijatá donucovací opatření by zcela ztratila smysl. Kdyby tomu tak nebylo, pak když by například Rada rozhodla o uvalení obchodních sankcí vůči určitému státu, ty státy, které by měly s cílovým státem smluvně upraveny obchodní styky v oblasti embarga by nemusely – a vzhledem ke svým závazkům z oněch smluv vlastně ani nesměly – nařízení v resoluci poslechnout.

Záměrem autorů Charty bylo Radu co nejvíce vybavit pro její základní odpovědnost a pro dosažení ústředního záměru při vzniku Organizace, tedy udržení mezinárodního míru a bezpečnosti. Velmi výmluvnou je proto formulace článku 1(1) Charty, ze které plyne, že Rada je mezinárodním právem vázána pouze při urovnávání mezinárodních sporů dle kapitoly VI<sup>398</sup>. Erika de Wet k tomu dokládá, že šlo o úmyslné

<sup>395</sup> Hummer a Schweitzer, in: Simma, 2002, str. 893.

<sup>396</sup> Krom informační povinnosti pro regionální organizace v článku 54, jde také o povinnost státu či států vykonávající právo na sebeobranu zpravit o tom Radu dle článku 51.

<sup>397</sup> Sarooshi, 1999, 161. Obdobně Erika de Wet, 2004, str. 272.

<sup>398</sup> Článek 1(1) Charty obsahuje dvě oblasti činnosti (první a druhá věta), přičemž pro kolektivní opatření Rady se nestanoví podmínka souladu těchto opatření s mezinárodním právem. Odstavec 1 článku 1 zní: „udržovat mezinárodní mír a bezpečnost a za tím účelem konat účinná kolektivní opatření, aby se předešlo a odstranilo ohrožení míru a byly potlačeny útočné činy nebo jiná porušení míru a aby pokojnými prostředky a ve shodě se zásadami spravedlnosti a mezinárodního práva bylo dosaženo úpravy



vynechání odkazu na mezinárodní právo, když na konferenci v San Francisku byly všechny návrhy omezující Radu při provádění donucovacích opatření odmítnuty<sup>399</sup>.

Další ustanovení Charty, článek 103 a 25, možná dále odpovídají na uvedený příklad hospodářských sankcí a obchodních smluv s konfliktními závazky. Článek 103 říká, že „[v] případě rozporu mezi závazky členů Organizace podle této Charty a jejich závazky podle kterékoli jiné mezinárodní dohody, mají přednost závazky podle této Charty“.

Citované „závazky ... podle této Charty“ se musí – i vzhledem k článku 25 Charty – vykládat jako zahrnující nejen povinnosti, které přímo plynou členských státům z textu Charty, ale šířeji, jako zahrnující povinnosti stanovené v závazném rozhodnutí orgánu OSN (vydaném na základě Charty)<sup>400</sup>. Pro závazná ustanovení resolucí Rady bezpečnosti pak slovy článku 25 „rozhodnutí Rady bezpečnosti [přijata]<sup>401</sup> v souladu s touto Chartou“<sup>402</sup>.

### Otázka obyčejových norem

Pokud jde o přednost před smluvní úpravou, která by byla v rozporu s rozhodnutím Rady bezpečnosti, není tedy v zásadě pochyb. Obtížnější to může být s otázkou aplikace článku 103 i na obyčejové normy mezinárodního práva, jelikož text článku uvádí zcela jasně pouze závazky z mezinárodních smluv. K tomu přidejme, že záznamy z přípravných prací na uvedeném ustanovení dokládají, že návrh na znění článku, který by zahrnoval i jiné než smluvní závazky, včetně obyčejových, byl jasně zamítnut<sup>403</sup>.

Vázanost Rady obyčejovými normami v Chartě nenacházíme, naopak, výše zmíněný článek 1(1) svědčí o opaku.

Jiná otázka ale je, zda má Rada dále – sama obyčejí nevázána – pravomoc „zprostit“ i státy jejich obyčejových povinností, které by mohly být v rozporu s resolucí Rady bezpečnosti. Pro úspěšné vykonání donucovací akce dle kapitoly VII je tato otázka stejně důležitá jako samotná otázka vázanosti Rady. Obě tvoří podmínku legality všech intervencí Rady, při kterých se zasáhlo do právních vztahů mající svůj základ v mezinárodním obyčejovém právu. Rozhodně by nebylo správné zůstat pouze u zmíněného textu

---

nebo řešení těch mezinárodních sporů nebo situací, které by mohly vést k porušení míru“. Na konferenci v San Francisku byl návrh svázat Radu výslovně mezinárodním právem i při provádění „účinných kolektivních opatření“ odmítnut (Goodrich, Hambro a Simons, 1969, str. 27-28).

<sup>399</sup> De Wet, 2004, str. 185-6.

<sup>400</sup> Rudolf Berndhardt, in: Simma, 2002, str. 1295-6.

<sup>401</sup> Jost Delbrück dochází pomocí systematického, teleologického i historického výkladu Charty k závěru, že sousloví „v souladu s touto Chartou“ v článku 25 musí být chápána jako vztahující se k přijímání resoluce Radou bezpečnosti a ne ke způsobu následného provedení rozhodnutí Rady členskými státy (viz Delbrück, in: Simma, 2002, str. 459-260).

<sup>402</sup> Výklad, že přednost závazků plynoucích z Charty se dá vztáhnout i na závazná rozhodnutí Rady bezpečnost potvrdil i Mezinárodní soudní dvůr v roce 1992 v případě *Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom, Provisional Measures, Order of 14 April 1992, ICJ Reports (1992), str. 15, odst. 39)*.

<sup>403</sup> Oosthuizen, 1999, str. 557-8. Odmítnutý návrh článku 103 přímo zněl: „V případě rozporu mezi závazky členů OSN podle této Charty a jakýmkoli jinými mezinárodními závazky, kterým jsou podřízeni, mají přednost závazky podle této Charty“ (McLaughlin, Rob, „The Legal Regime Applicable to Use of Lethal Force when Operating under a United Nations Security Council Chapter VII Mandate Authorising ‘All Necessary Means’“, 12 Journal of Conflict & Security Law, 2007, str. 400).

článku 103 a jeho negociační historii, které se zmiňují pouze o smluvních závazcích.

Obyčejové normy nejednou existují společně, paralelně s úpravami smluvního práva, mnohdy právě obyčejová pravidla víceméně kodifikujícími. Mezinárodní soudní dvůr se ve věci *Nikaraguy proti Spojeným státům* možnosti souběžné existence obyčejové a smluvní úpravy věnoval a prohlásil, že „... dokonce i když se dvě normy patřící dvěma pramenům mezinárodního práva zdají být totožné co do obsahu, a dokonce i když jsou dané státy oběma pravidly vázány na úrovni smluvního i na úrovni mezinárodního obyčejového práva, tyto normy neztrácejí (retain) svou samostatnou existenci“<sup>404</sup>.

V tomto světle, s domněnkou určité logiky a souladnosti Charty je pak obtížné představit si právní úpravu, která umožní situaci, v níž Rada vydává závazné rozhodnutí, jímž uložená povinnost státům má sice přednost před jejich smluvními závazky, ale (třeba i zcela) totožné závazky obyčejové nakonec zabráni státům závazné resoluci vyhovět z důvodu dřívějšího závazku. S trochou nadsázky při argumentaci *ad absurdum* můžeme s odkazem na citovaný rozsudek MSD ve věci *Nikaraguy proti Spojeným státům* připomenout, že věc sama se týkala obyčejové a smluvní úpravy použití síly; představa, že resoluce autorizující státy užít sílu dle kapitoly VII naráží na obyčejovou povinnost států zdržet se užití síly a brání tak provedení akce dle kapitoly VII, se jeví spíše jako bizarní.

Odpověď na možnost Rady odklonit se i od obyčejového práva a svým rozhodnutím znemožnit aplikaci obyčejových závazků tak budeme zřejmě opět muset hledat ve výkladu textu Charty jako celku, jejich relevantních ustanoveních v jejich vzájemných vztazích.

Jak praví Rudolf Berndhardt, „[č]lánek 103 musí být chápán v souvislosti s článkem 25 a s povahou Charty jako základního dokumentu a ‚ústavy‘ mezinárodního společenství. Proto záměr tvořící podstatu článku 103 taktéž platí v případě konfliktu mezi povinnostmi z Charty a povinnostmi jinými než těmi, které obsahují smlouvy“<sup>405</sup>.

Zajímavou interpretaci přináší Vera Gowlland-Debbas, když hodnotí některé minulé sankce Rady zasahující nejen do smluvních vztahů; tvrdí, že bez ohledu na článek 103, Rada měla pravomoc tak učinit přímo na základě článku 41, který v rámci kapitoly VII umožňuje radě přijímat závazné akty<sup>406</sup>. Tak se mimo jiné elegantně vypořádává i s další otázkou, a to zda se článek 103, respektive rozhodnutí Rady, vztahuje jen na závazky z mezinárodních smluv, nebo i na práva. Constantinides je zastáncem souladného přístupu, avšak formuluje tento právní základ pro přednost rozhodnutí Rady širěji. Říká, že Rada má pravomoc dočasně se odklonit jak od smluvního, tak i obyčejového práva proto, že „tato pravomoc je vlastní (inherent) samé podstatě donucovací akce a je vnitřně obsažena (implicit) v kapitole VII“<sup>407</sup>.

Ostatně již z obou demonstrativních výčtů možných donucovacích akcí dle článků 41 a 42 Charty se dá dovodit, že odepřít Radě možnost odklonu od dispositivního mezinárodního práva nehledě na pramen, není v souladu s předpověděným scéná-

<sup>404</sup> Nikaragua, 1986, str. 95, odst. 178.

<sup>405</sup> Rudolf Berndhardt, in: Simma, 2002, str. 1299.

<sup>406</sup> Gowlland-Debbas, 1994, str. 77-8.

<sup>407</sup> Constantinides, 2004, str. 4.

řem akcí pro udržení mezinárodního míru tak, jak je vyjadřují články kapitoly VII Charty<sup>408</sup>.

Doplňme jen – z odkazem na výklad o *ius cogens* – že přednost daná článkem 103 Charty se nemůže vztahovat na resoluce Rady bezpečnosti, které by byly v rozporu s kogentními normami. Rada bezpečnosti by v takovém případě jednala mimo svou pravomoc, její rozhodnutí by nepožívala ochrany právního řádu jako platný akt zavazující členy OSN dle článku 25; nezákonné ustanovení nemůže státům uložit povinnost ani je jiných povinností zprostit.

Dá se tedy shrnout, že Rada – ačkoli vázána kogentními normami a Chartou OSN – se v ostatních případech v zásadě *může* odchýlit od mezinárodního práva a měnit – byť jen dočasně<sup>409</sup> – práva a povinnosti resolucí dotčených států plynoucích jak ze smluvních vztahů tak i z mezinárodního obyčejového práva.

### 7.3 Závěr

Tato kapitola se pokusila přiblížit právní limity pro výkon pravomocí Rady bezpečnosti dle kapitoly VII; krom významu obecných limitů kogentních norem a hmotně-právních limitů Charty daných především cíli a zásadami Organizace, jsme se blíže věnovali i specifickému omezení delegační pravomoci Rady. Pro hodnocení ozbrojených humanitárních intervencí se poslední jmenovaná oblast ukázala jako neopominutelná, protože při kladení omezení jde znatelně za rámec obecných limitů. Ty tvoří povinnost danou zásadami a cíli OSN uvedenými v článku 1 a 2 Charty ve spojitosti s článkem 24(2) a dále kogentní normy mezinárodního práva, kterým je i Rada bezpečnosti jednoznačně podřízena.

---

<sup>408</sup> Prvek donucení - těmto akcím vlastní - znamená mimo jiné i možnost závazně státu vůli vnutit. A to i státům, které akce provádějí (Oosthuizen, 1999, str. 558).

<sup>409</sup> Jelikož se jedná o rozhodnutí vydávaná Radou dle kapitoly VII, dá se argumentovat, že vzhledem k účelu donucovacích akcí udržet či obnovit mezinárodní mír, měla by být veškerá opatření, včetně závazných rozhodnutí měnící právní vztahy zákonitě dočasné povahy (i když toto může v případě ekonomických sankcí či práce mezinárodního trestních tribunálů *ad hoc* trvat roky i desítky let).

**Část III**  
**ZÁVĚREČNÁ ČÁST**

# Kapitola 8

## Doktrína „Responsibility to Protect“ a mezinárodní právo

### 8.1 Úvod

V Úvodní kapitole bylo přiznáno, že napsání této práce částečně inspiroval vznik a vývoj novodobé koncepce „Odpovědnost za ochranu“, R2P, který se mimo jiné taktéž podrobně věnuje reakcím OSN na určitá závažná porušování lidských práv.

Slíbili jsme si, že se nejdříve podíváme na současný stav mezinárodního práva i proto, abychom se mohli vyjádřit k současné doktríně v této oblasti z hlediska práva, a abychom mohli pouvažovat nad možným vývojem v dalších letech.

Na rozdíl od kapitol o humanitárních intervencích (či intervencích z humanitárních důvodů), jejichž právní základ a další aspekty právní bylo též cílem této práce popsat, R2P byla na počátku především koncepcí nevedenou předně úvahami právními, nýbrž politickými, morálními a v jistém smyslu i technickými. To není překvapivé, jak původní koncepce ve Zprávě R2P, inspirovaná úvahami Kofiho Annana, i její následný vývoj a postupné přijímání jako doktríny, byl od počátku až do dnešních dní především příběhem mezinárodněpolitickým<sup>410</sup>.

Přesto, již při prvním nahlédnutí do Zprávy R2P z roku 2001 je zřejmé, že mezinárodní právo nebylo ponecháno stranou, naopak, jak složení komise tak i členění textu Zprávy dává tušit, že cílem bylo skloubení všech možných aspektů této problematiky. V předmluvě Zprávy se přímo uvádí, že zadáním pro komisi bylo probrání „otázek právních, morálních, operačních a politických“<sup>411</sup> (v tomto pořadí).

Pakliže se ale někdo odváží hodnotit R2P z hlediska práva, patrně mu bude ihned namítnuto, že text neměl být právní analýzou, že cílem bylo vytvořit zcela *nový pří-*

<sup>410</sup> Viz Zpráva „Responsibility to Protect“, 2001, str. VII-IX, 1-9, 69-75; ; Gareth, „The Responsibility to Protect: Rethinking Humanitarian Intervention“, 98 American Society of International Law Proceedings, 2004, str. 78-81; viz také Evans, Gareth, „The Responsibility to Protect: from an Idea to an International Norm“, projev pro Chicago Council on Global Affairs z 15. listopadu 2006, dostupný na: [www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4515&1=1](http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4515&1=1), (Evans, 2006).

<sup>411</sup> Zpráva „Responsibility to Protect“, 2001, str. VII.

stup k dosavadní problematice intervencí z humanitárních důvodů<sup>412</sup>, ambicí pak díky nové koncepci přesvědčit snadněji aktéry původních debat (morálních, politických, právních) o humanitárních intervencích k její podpoře. Snaha o politicky široce akceptovatelný text musela nutně vést při nejlepším ke kompromisu náhledů různých hráčů a vědců s velmi odlišnými přístupy daných různými vědeckými disciplínami<sup>413</sup>. Různé náhledy a teze měly být nakonec skloubeny v jeden přesvědčivě znějící text; ostatně sám Gareth Evans o zadání pro psaní Zprávy řekl, že cílem bylo vytvořit text, který by mimo jiné nebyl „vysloveně urážlivý pro právníky ani pro filosofy, ... [a který by byl] politicky přesvědčivý natolik, aby nebyl rovnou smeten ze stolu ...“<sup>414</sup>.

Proto vytrhávat z textu jen právní otázky a kritizovat Zprávu z čistě právních hledisek se zdá být neodůvodněné, spíše dokládající nepochopení snahy a vize tvůrců celé koncepce.

Přesto, Zpráva byla psána i právníky, Zpráva otevřeně používá právní terminologii, odvolává se na mezinárodní právo, rozebírá různé právní instituty atd. Vyznění Zprávy se velice mezinárodního práva dotýká, Zpráva obsahuje doporučení vykonatelná v souladu s právem, ale i rady, pro jejichž realizaci je nutné právo změnit. Zpráva ostatně také vedla k vymezení obsahu právní normy, které se má dostat statutu mezinárodního obyčeje.

Proto nejde o to namítat něco proti tezi, že například „suverenita obsahuje odpovědnost“, pokud taková teze je součástí *neprávní* debaty a více věcí názoru. Pokud je vyslovena například v kontextu mezinárodní politiky, obecné mluvy, politické filosofie či etiky - je to *zcela v pořádku*, vždyť ostatně mnohá neprávní pojetí svrchovanosti jsou velice odlišná nejen od právní definice suverenity, ale i od sebe navzájem. Jakmile ale teze R2P samy dávají najevo, že se k právním otázkám vyjadřovat chtějí, a nebo dokonce - a to je spíše pravidlem - v určitých případech odkazují na konkrétní právní normy, citují ustanovení Charty atd. a jimi argumentují, potom je zase *zcela v pořádku* vyjádřit se k nim z hlediska práva.

Naopak tedy, chtělo by se říci, neposoudit takto psaný text z hlediska mezinárodního práva by bylo chybou, nedostatkem z pohledu celkové mezinárodní debaty o této problematice. Pokud by totiž právníci mlčeli, respektive řekli „bez připomínek, bezvadné,“ mohlo by se to vykládat i tak, že souhlasí i se všemi opatrně formulovanými a tak z hlediska práva mnohdy nepřesnými formulacemi, že souhlasí s nejednou odvážnou argumentací Zprávy, která pracuje se zažitými právními instituty.

S dokončeným výkladem v předchozích kapitolách této práce a s přesvědčením, že přinášejí obraz současného stavu mezinárodního práva v oblasti humanitárních intervencí OSN, se tak nyní pojdme podívat na tuto novou koncepci z hlediska tématu této

<sup>412</sup> Zpráva „Responsibility to Protect“, 2001, str.11, odst. 2.3.

<sup>413</sup> Tuto různorodost velmi pěkně dokládá již složení Komise i způsob tvorby Zprávy, široká a rozmanitá účast na 11 jednáních, kulatých stolech, které Zprávě předcházely, viz Doplňkový svazek ke Zprávě R2P (Supplementary Volume, III. část, Background, str. 341-98), dostupné na: <http://www.iciss.ca/pdf/Supplementary%20Volume,%20Background.pdf>

<sup>414</sup> Evans, Gareth, „Preventing Mass Atrocities: Making ‘Never Again’ a Reality“, projev z 12. dubna 2007 přednesený na University of San Diego, dostupný v audiovizuální podobě na: <http://www.uctv.tv/search-details.asp?showID=12688>, pasáž záznamu mezi 21:10-22:22.

práce, a se zaměřením na mezinárodněprávní aspekty doktríny R2P.

## 8.2 Stručná historie koncepce R2P

V průběhu roku 1999 (a 2000) se tehdejší generální tajemník OSN Kofi Annan opakovaně vyjádřil k otázce humanitární intervence. Především apeloval na mezinárodní společenství, aby našlo takovou shodu a takové nástroje, aby OSN dokázala dostatečně reagovat na závažná porušování lidských práv velkého rozsahu. Mimo jiné řekl:

*„Charta ... nebyla nikdy zamýšlena jako licence pro vlády k pošlapávání lidských práv a lidské důstojnosti. ... suverenita zahrnuje (implies) odpovědnost, nikoli jen moc.“<sup>415</sup>; „... přísně tradiční pojetí suverenity již není schopno učinit zadost úsilím národů ... o dosažení jejich základních svobod“<sup>416</sup>; „[o]na volba ... nesmí být mezi jednotou a nečinností v reakci na genocidu – jako v případě Rwandy, ... ani [mezi jednotou] a nejednotou v Radě a regionální akci, jako v případě Kosova. V obou případech by členské státy měly být ... schopny najít společnou řeč při podpoře zásad Charty, a najít jednotu při obraně naší společné lidskosti.“<sup>417</sup>; „[p]okud se Rada bezpečnosti nedokáže semknout okolo cíle čelit masivním porušováním lidských práv a zločinům proti lidskosti, potom zradíme vlastní základy, které inspirovaly založení [OSN]“<sup>418</sup>; „[i]ntervenovat je naše práce: předcházet konfliktům kde můžeme, zastavit je, když již vypuknou ...“<sup>419</sup>*

Nejviditelnější z reakcí na myšlenky a výzvy generálního tajemníka bylo vytvoření Mezinárodní komise pro intervenci a státní suverenitu v roce 2000. Výsledkem činnosti dvanácti komisařů pak byla zmiňovaná Zpráva „Responsibility to Protect“ zveřejněná v roce 2001, pro jejíž koncepci se – i v odborné rovině – ujala zkratka R2P. Ta měla mimo jiné pomoci nalézt onu novou „společnou řeč“, po které Kofi Annan ve svých projevech volal<sup>420</sup>.

Nový přístup k otázce intervence byl založen na několika základních východiscích a předkládaných principech. Debata se dle něj má posunout od otázek něčích práv na (vojenskou) intervenci k odpovědnosti za ochranu těch, kvůli kterým je intervence prováděna. Suverenita má být chápána jako zahrnující část této odpovědnosti. Pokud stát, který je primárně odpovědný za dodržování lidských práv na svém území, není schopen nebo ochoten této odpovědnosti dostát, pak se odpovědnost přesouvá na mezinárodní společenství, které má jednat namísto takového státu<sup>421</sup>. Tato odpovědnost za ochranu se nemá omezovat jen na reakci (jako u tradiční humanitární intervence), ale také na preventivní činnost a eventuálně i „odpovědnost za obnovu“ po skončení případné vojenské humanitární intervence, přičemž ona „odpovědnost předcházet“ závažnému porušování lidských práv má být složkou prioritní<sup>422</sup>.

Pro akce, kterým se Zpráva i tato závěrečná kapitola věnuje nejvíce, tedy reakcím s použitím síly, (pro zjednodušení tedy terminologicky sladíme: „ozbrojené humanitární intervence“ jako ekvivalent „ozbrojeným výkonům mezinárodní Odpovědnosti

<sup>420</sup> Zpráva „Responsibility to Protect“, 2001, str. VII.

<sup>421</sup> Tamtéž, str. 17, odst. 2.28-9.

<sup>422</sup> Tamtéž, str. VII, 17-20, 29-30, 39.

za ochranu“), R2P stanoví pevná kritéria. Především určuje minimální práh porušování lidských práv, aby jakákoli ozbrojená intervence vůbec přicházela v úvahu. Dále pro provedení operací stanoví několik podmínek: správný záměr (right intention; nikoli v subjektivním smyslu, ale daný cílem operace), krajní možnost (last resort; pouze když mírové řešení není možné), přiměřené prostředky (proportional means; co do nejmenší nutné intenzity a trvání operace) a konečně rozumné vyhlídky (reasonable prospects; co do přiměřené šance na efektivní úspěch operace)<sup>423</sup>.

Zpráva se dále vyjadřuje k nutnosti legality vojenské intervence – jako další podmínky. Vyjadřuje se kriticky k možnosti jednostranné intervence<sup>424</sup>, avšak s vědomím tíživé reality rozebírá i situace, kdy Rada bezpečnosti zůstává nečinná<sup>425</sup>.

V roce 2004 byla publikována Zpráva OSN „A More Secure World: Our Shared Responsibility“<sup>426</sup>, která se zabývala současnými bezpečnostními hrozbami, představila vizi kolektivní bezpečnosti pro 21. století, a která se rovněž vyjádřila i ke koncepci „odpovědnosti za ochranu“. V odstavci 203 se jménem autorů zprávy píše: „Podporujeme nově vznikající (emerging) normu, že existuje kolektivní mezinárodní odpovědnost za ochranu, vykonatelná Radou bezpečnosti autorizující jako krajní možnost vojenskou intervenci v případě genocidy a dalších rozsáhlých vraždění, etnických čistek či závažných porušení mezinárodního humanitárního práva, k jejichž zabránění se suverénní vláda ukázala (prove) být bezmocnou nebo neochotnou“ (zvýraznění kurzívou přidáno).

Po necelém roce od zveřejnění této zprávy přijímá Valné shromáždění formou resoluce Závěrečný dokument Světového summitu<sup>427</sup>, který taktéž obsahuje pasáž o „odpovědnosti za ochranu“:

*„138. Každý stát má odpovědnost za ochranu svého obyvatelstva před genocidou, válečnými zločiny, etnickými čistkami a zločiny proti lidskosti. Tato odpovědnost zahrnuje předcházení těmto zločinům, včetně podněcování k nim, [a to] přiměřenými a nezbytnými prostředky. Uznáváme tuto odpovědnost a v souladu s ní budeme i jednat. Mezinárodní společenství by mělo případně podporovat a pomáhat státům při výkonu této odpovědnosti a podpořit [OSN] při zřizování systémů včasného varování (early warning capability).*

<sup>423</sup> Tamtéž, str. XII, 31-37.

<sup>424</sup> Tamtéž, str. 48-9, 53-55; Zpráva potvrzuje, že RB musí být prvním místem, kam se obracet, „avšak otázkou zůstává, zda by měla být i tím posledním“ (odst. 6.28). Kapitulu o otázce právního základu intervence pak uzavírá varováním před všemi akcemi bez zmocnění Rady bezpečnosti, aniž by je však jako varianty zcela odmítla (odst. 6.39-40). viz také odst. 6.14.

<sup>425</sup> Nedá se však říci, že by Zpráva zastávala názor, že jednostranná humanitární intervence představuje řešení v souladu s mezinárodním právem.

<sup>426</sup> „Bezpečnější svět: naše společná odpovědnost“, Report of the Secretary General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, UNDP, 2004, (High-Level Panel Report, 2004).

<sup>427</sup> The 2005 World Summit Outcome Document z 15. září 2005; následně schválený Valným shromážděním OSN 24. října 2005, UN Doc. A/RES/60/1, (Závěrečný dokument Světového summitu OSN, 2005).



139. *Mezinárodní společenství má prostřednictvím [OSN] taktéž odpovědnost použít přiměřených diplomatických, humanitárních a jiných mírových prostředků podle kapitoly VI a VIII Charty a pomoci tak ochránit obyvatelstvo před genocidou, válečnými zločiny, etnickými čistkami a zločiny proti lidskosti. V této souvislosti jsme připraveni včasné, rozhodným způsobem a prostřednictvím Rady bezpečnosti, podniknout kolektivní akci, v souladu s Chartou, zahrnující v to kapitolu VII, [a to] na základě individuálního přístupu (on a case-by-case basis) a ve spolupráci s příslušnými regionálními organizacemi, pokud budou mírové prostředky nedostatečné a státní orgány (national authorities) očividně nebudou své obyvatele chránit před genocidou, válečnými zločiny, etnickými čistkami a zločiny proti lidskosti.“*

Toto vyjádření podstaty R2P, na které se státy byly schopny dohodnout, znamená zatím nejpřesnější formulaci celé koncepce.

V roce 2006 následují dvě resoluce Rady bezpečnosti, ve kterých odkazuje Rada na výše zmíněný konsensus vyjádřený v Závěrečném dokumentu Světového summitu. Jde nejdříve o „obecnou“ resoluci 1674 týkající se ochrany civilistů v ozbrojených konfliktech, kde Rada v operativní části resoluce „znovu potvrzuje ustanovení odstavců 138 a 139 [Závěrečného dokumentu]...“<sup>428</sup>. Následně přijímá resoluci 1706 týkající se súdánského Dárfúru, v jejíž preambuli Rada bezpečnosti zmíněné odstavce 138 a 139 opět vzpomíná<sup>429</sup>.

### 8.3 Argumenty Odpovědnosti za ochranu pohledem mezinárodního práva

Koncepce „Odpovědnost za ochranu“ jako taková staví na několika myšlenkách, tezí, z nichž na dvě stěžejní se nyní zaměříme.

Předně říká, že suverenita dnes – i díky rozsáhlému mezinárodnímu uznání a ochraně lidských práv – nepředstavuje pouze moc, ale že v sobě nutně zahrnuje i odpovědnost státu. Například právě odpovědnost státních orgánů nepáchat genocidu a jiné zločiny stejně jako odpovědnost chránit své obyvatele před těmito zločiny páchanými jinými subjekty.

Druhá teze, na které R2P staví, na tuto navazuje a říká, že k této odpovědnosti existuje i jakási druhotná, doplňková, subsidiární. Jejím nositelem má být „širší mezinárodní společenství“ a aktivována je v případech, kdy stát svou primární odpovědnost chránit není schopen či ochoten plnit. Druhotná odpovědnost se dělí na výše zmíněné složky prevence, reakce a obnovy, z nichž nejtvrděší a také nejdiskutovanější je výkon této odpovědnosti skrze ozbrojenou intervenci, na něj se tedy i následující výklad zaměří přednostně.

<sup>428</sup> Res. RB 1674, op. bod 4.

<sup>429</sup> Res. RB 1706l, dekl. odst. 2.

### 8.3.1 Suverenita jako odpovědnost?

Základní východisko R2P a zároveň její první teze praví, že státní suverenita v sobě zahrnuje či jako pojem obsahuje krom pravomocí států jako suverénů na svém území i odpovědnost<sup>430</sup>. A to jak určitý druh odpovědnosti vůči mezinárodnímu společenství, ale hlavně má dle Zprávy zahrnovat primární odpovědnost každého státu chránit své obyvatele (obecně před závažnými újmami na jejich základních právech).

Když se o tomto pojetí suverenity snaží Zpráva R2P čtenáře přesvědčit, podpírá svou argumentaci normami očividně právními – hovoří o principu nevmešování, zásadě svrchované rovnosti a přímo cituje i články 2(1) a 2(7) Charty OSN<sup>431</sup>.

Není tedy zřejmě důvodu, proč by – alespoň v tomto případě – povaha textu Zprávy jako směs náhledů nejen nauky právní měla bránit podrobnějšímu posouzení i z hlediska (mezinárodního) práva. Pojdme se tedy takto na státní suverenitu podívat.

Zprávou citovaný článek 2(1) zakotvuje jeden ze základních principů mezinárodního práva – svrchovanou rovnost států. Tato zásada zaručuje všem státům jednotnou právní subjektivitu v mezinárodním společenství a zároveň implikuje další právní vztahy mezi těmito státy; jedněmi z nich jsou vztahy respektující výlučnou pravomoc států v záležitostech neupravených mezinárodním právem (viz blíže kapitolu 1). Článek 2(7) Charty pak zakazuje v zásadě všem orgánům OSN zasahovat do této oblasti, která byla – jak jsme výše v této práci uvedli – Stálým dvorem mezinárodní spravedlnosti popsána jako oblast, kde stát je oním „jediným soudcem“<sup>432</sup>.

Oblasti vnitřních pravomocí států jsou oblasti vnějším, tedy mezinárodním, právem neupravené, tím pádem pro státy neomezené, a tak jim i ponechávají jejich původní rozsah volnosti pro takto neomezený výkon státní svrchovanosti. O suverenitě v dnešním mezinárodním právu se pak hovoří například jako o „diskreční pravomoci (discretionary power) [státu] ve sféře vymezené [a podmíněné] právem“<sup>433</sup> či prostě jako o „svazku pravomocí mezinárodním právem přiznaných“<sup>434</sup>. Ostatně toto pojetí uznal již SDMS ve věci *S. S. Wimbledon*, když hovořil o svrchovaných právech státu plynoucích z jeho suverenity a o povinnostech, které státu plynou z jeho mezinárodních závazků. Přijetím těchto závazků – v rámci výkonu své svrchovanosti – se stát dle SDMS své suverenity nevzdává, pouze se nadále *musí při výkonu svých suverénních práv řídit mezinárodními smlouvami*, ze kterých tyto závazky plynou<sup>435</sup>.

<sup>430</sup> Úvahy o pojmově změněné svrchovanosti jako odpovědnosti jdou někdy tak daleko, že reálně přemýšlí o podmíněnosti výkonu suverenity určitým – správným, odpovědným – přístupem státu. Nechová-li se stát v tomto směru „odpovědně“ může mu být suverenita „suspendována“, viz např. Doplnkový svazek ke Zprávě R2P (Supplementary Volume ke Zprávě R2P, I. část, Research Essays, str. 11, dostupné na: <http://www.iciss.ca/pdf/Supplementary%20Volume,%20Section%20A.pdf>); Weiss, Thomas G., „R2P after 9/11 and the World Summit“, 24 Wisconsin International Law Journal, 2006-7, str. 744, (Weiss, 2006-7).

<sup>431</sup> Zpráva „Responsibility to Protect“, 2001, např. str. 7, 12-13, XI.

<sup>432</sup> Viz str. 9 této práce

<sup>433</sup> Brownlie, 2003, str. 288.

<sup>434</sup> Kunz, Josef L., „The Nottebohm Judgement“, 54 American Journal of International Law, 1960, str. 536, 545, citován in: Juss, 1994, str. 225.

<sup>435</sup> Rozsudek Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti ze 17. srpna 1923 ve věci *S. S. Wimbledon*, PCIJ, Series A, No. 1, str. 25.

Jelikož nebylo-li by konkrétních úprav mezinárodního práva, zůstala by tím svrchovanost pojmána tradičně jako pravomoc stojící *nad právem* ve všech oblastech činnosti státu<sup>436</sup>. Proto lze suverenitu stále chápat jako v tomto smyslu stojící v jisté opozici vůči omezením mezinárodního práva. Suverenita nese v sobě i nadále výlučnou pravomoc státu na jeho území a vůči jeho obyvatelům; jen v určitých oblastech mezinárodní právo omezuje volnost státu chovat se libovolně<sup>437</sup>. Suverenita tedy v sobě neobsahuje *odpovědnost*, není sebeomezující, jediná omezení jsou dána z vnějšku, mezinárodním právem a jejich míra je navíc otázkou v čase se měnící.

Proto tedy nikoli suverenita jako obsahující *odpovědnost*, ale jako zahrnující výhradně *pravomoc* státu; dokonce pravomoc „neodpovědnou“ do té míry, do jaké neexistuje v dané oblasti mezinárodněprávní úprava a chování státu v ní tak nepodléhá vnějšímu posouzení.

Vraťme se nyní ještě k motivům Zprávy takto zásadně suverenitu přeformulovat. Z jak naléhavé potřeby pramení hlásaná nutnost změny pohledu na státní suverenitu, nutnost zcela nového náhledu, kde tento přístup je v pojetí Zprávy záležitostí vrcholné důležitosti pro otázky intervencí z humanitárních důvodů<sup>438</sup>. Jinými slovy položme si – a nikoli naposledy – nezbytnou otázku: zda je pro cíle R2P tato zásadní změna nutná. Zda nelze stejného dosáhnout i menším zásahem do jednoho z principů mezinárodního práva.

Citujme pasáž Zprávy, ve které komise shrnuje významy svého přístupu k suverenitě jako k odpovědnosti:

*„Uvažování o svrchovanosti jako o odpovědnosti – způsobem, jakým je stále více uznávána praxí států<sup>439</sup> – nese trojí význam. Zaprvé implikuje, že státní orgány jsou odpovědné za ochranu bezpečnosti a života obyvatel a za podporu jejich blaha (welfare). Zadruhé svědčí o tom, že vnitrostátní politické orgány jsou odpovědné vnitřně svým obyvatelům a [také] mezinárodnímu společenství prostřednictvím OSN. A zatřetí to znamená, že orgány státu (agent of state) jsou za své chování odpovědné...“<sup>440</sup>*

Formálně právně vzato se dá – byť s jistým zjednodušením – říci, že pro žádný z výše uvedených důvodů není třeba do právního pojetí státní suverenity zasahovat. Státy již dnes mají povinnost zajistit fyzickou ochranu svých občanů a postupnými kroky zlepšovat jejich životní podmínky<sup>441</sup>. Státy jsou přirozeně taktéž zavázány plnit své povinnosti vůči ostatním subjektům mezinárodního práva<sup>442</sup>. A co se týče odpo-

<sup>436</sup> Nolte, 2005, str. 389.

<sup>437</sup> Je jistě zajímavé, že i původní vyjádření vnitrostátně chápané svrchovanosti státu podobně uznává jistá omezení jinak absolutního suveréna. Již Jean Bodin se zmiňuje o takových vnějších omezeních a to ve své tezi, že konec konců existují zákony, které přesahují jinak suverénní, nezávislou moc panovníka, kterými se i *suverén* musí sám řídit. Bodin vyjmenovává zákony božího a přirozeného práva a také „určité lidské zákony vlastní všem národům“ (viz Bodin, Jean, *Six Books of the Commonwealth* (přeložil M. J. Tooley), Oxford, Basil Blackwell, 1967, kniha I, kapitola VIII).

<sup>438</sup> Zpráva „Responsibility to Protect“, 2001, str. 8, odst. 1.36.

<sup>441</sup> Tyto právní závazky lze nalézt například z mezinárodním právem lidských práv či mezinárodním humanitárním právem.

<sup>442</sup> Pro kontext pomáhající vyložit jinak význačnou citovanou formulaci „odpovědné... mezinárodnímu společenství prostřednictvím OSN“ (2.15) viz předcházející odstavec

vědnosti jednotlivců zastupujících stát, pak dovnitř jde o právní odpovědnost v zásadě ponechanou vnitrostátní legislativě, avšak ta je ve Zprávou sledovaných případech (závažná porušování lidských práv) upravena výrazně i mezinárodním právem, včetně mezinárodního trestního práva; a pak navenek, kde mezinárodní právo zná odpovědnost státu za tyto akty, jelikož je považuje přímo za jeho vlastní akty<sup>443</sup>. V souhrnu zdá se tedy opravdu nic, pro co by bylo nezbytné měnit povahu a obsah státní suverenity v současném mezinárodním právu.

K tomu dodejme, že je-li zastřešujícím motivem celé Zprávy ochránit do budoucna lidi před genocidou a dalším závažným porušováním lidských práv, pak dnešní pojetí suverenity není pro jejich ochranu překážkou. Jak jsme uvedli výše (kapitola 2), ochrana lidských práv je již dlouhá desetiletí mimo onu „neodpovědnou“ oblast vnitřní pravomoci státu, kde by bylo vládě dovoleno chovat se ke svým obyvatelům tak, jak si umane. Spíše totiž naopak, právní pojetí státní suverenity a oblasti vnitřní pravomoci státu je i dnes stále živým, pružným a tak i vhodným přístupem v souvislosti s ochranou lidských práv. Umožňuje na rozdíl od pojetích subjektivních, politicky motivovaných, jednoznačně vymezený koncept otevřený dalšímu vývoji vztahů na mezinárodní úrovni.

S odkazem na návrh Zprávy R2P tedy můžeme uzavřít slovy Georga Nolteho varující před účelovým zacházením se suverenitou: „[toto tradiční právní pojetí] zneumožňuje, aby svrchovanost byla použita jako trumfová karta proti právu; zabraňuje zaměňování suverenity za hrubou sílu; a chrání státy tím, že vyžaduje, aby omezení jejich volnosti musela být založena na více či méně přesných právních pravidlech a *nikoli na výkladu vágní koncepce hnané určitou světovízí*“ (zvýraznění kurzívou dodáno)<sup>444</sup>. A autor dále ve své úvaze pokračuje, když se pozastavuje nad nepřijatelnou snahou dát této tezi R2P status právní obyčejové normy: „Koncepce ‚suverenity jako odpovědnosti‘ představuje riziko, že si [OSN] podřeže větev, na které sedí. Vysvětlovat, že politickým ani morálním účelem svrchovanosti není povolení zabíjet, ale odpovědnost chránit, je jedna věc. Převádět ale tento postřeh do konceptu právního, jímž riskujeme, že pro mocné státy bude lehčí obcházet zavedené právní normy, je však věc zcela jiná.“<sup>445</sup>

### 8.3.2 Přenos odpovědnosti na mezinárodní společenství?

Jestliže první tezi lze spíše chápat jako teoretické východisko, které mimo jiné „umetlo“ cestu pro akceptaci druhé teze R2P<sup>446</sup>, pak její druhá myšlenka stojí již v jádru celé

(2.14), Zpráva „Responsibility to Protect“, 2001.

<sup>443</sup> Pro mezinárodní odpovědnost států za jim přiřitatelné chování jejich orgánů viz např. nezávazné, ale do značné míry kodifikující, pasáže kapitoly II Návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování, jak je vypracovala Komise pro mezinárodní právo v roce 2001.

<sup>444</sup> Nolte, Georg, „Sovereignty as Responsibility?“, 99 *American Society of International Law Proceedings*, 2005, str. 389, (Nolte, 2005).

<sup>445</sup> Tamtéž, str. 392.

<sup>446</sup> Ano, použití stejného výrazu „odpovědnost“ nejen u neprávní odpovědnosti, u vize, že i mezinárodní společenství musí nakonec chránit, ale i tam, kde by šlo mnohem jednodušeji a se vši razancí použít přímo výraz „právní povinnosti“ – tedy povinnost států chránit své občany – začíná dávat smysl

doktríny; a to v tom smyslu, že především na jejím základě je formulována ona právní norma, která se má stát platným právem v podobě obyčeje.

Druhý princip Zprávy je shrnut tak, že v případech, kdy je nutné obyvatelstvo chránit a daný stát je neschopen či neochoten ochranu zajistit „zásada nevměšování ustupuje (yield) mezinárodní odpovědnosti za ochranu“ (zvýraznění kurzívou přidáno)<sup>447</sup>.

Toto opět staví na zcela rozpoznatelných právních institutech a v důvodech pro tuto tezi dále odkazuje na konkrétní ustanovení Charty či právně relevantní praxi států; konkrétně Zpráva uvádí čtyři argumenty, na kterých má stát obecný princip pro mezinárodní odpovědnost za ochranu:

- a. závazky vlastní pojmu svrchovanost;
- b. odpovědnost Rady bezpečnosti podle článku 24 Charty OSN za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti;
- c. konkrétní právní závazky v deklaracích, paktech a smlouvách týkající se lidských práv a lidské bezpečnosti (human security) a v mezinárodním humanitárním právu a vnitrostátním právu;
- d. rozvíjející se praxe států, regionálních organizací a samotné Rady bezpečnosti<sup>448</sup>.

Je třeba znovu připomenout, že Zpráva zde opět otevřeně podporuje své teze právními argumenty, nestaví-li na nich zcela. Něco jiného je volně uvažovat o možných proměnách nazírání společnosti na jednotlivá diskutovaná témata, ať jde o nutnost odpovědného vládnutí států, nazírání na státní suverenitu, či ať jde o sílící názory na morální povinnost zabránit dalšímu selhání OSN tváří v tvář genocidě a tímto procesem vývoj (i právní) samozřejmě také ovlivňovat; ale úplně jiná věc je „uzavřít“ takovéto debaty „konstatováním“ ryze právního stavu, který prostě realitě neodpovídá.

Pojďme se tedy podívat a krátce okomentovat ty čtyři zmíněné prameny, ze kterých by měla plynout mezinárodní odpovědnost za ochranu.

#### **a. závazky vlastní pojmu svrchovanost**

Hned první tvrzený základ, pramen, pro druhou tezi R2P jsme probrali výše tak, že se nezdá, že by byl druhé tezi nějakou výraznější oporou. Pojmově není odpovědnost součástí státní suverenity, tím spíše zde nelze shledat tvrzené „závazky vlastní pojmu svrchovanost“.

#### **b. odpovědnost Rady podle článku 24 Charty**

Článek 24 ukládá skutečně Radě výše uvedenou odpovědnost, avšak není pochyb, že

---

teprve s potřebou spojení první a druhé teze. Toto účelové „zaobalení“ argumentů do hávu jakési neurčité odpovědnosti pak hezky vysvítá i na jiných místech Zprávy u spíše uměle formulovaných konstrukcí, kde je výraz „odpovědnost“ nadužíván. Viz např. odstavce 1.35, 2.15 a 2.13 Zprávy R2P nebo dokonce v odst. 2.14, kde se objevuje „sovereignty as responsibility ... in external duties“, což představuje příklad pro popisovaný způsob protežování výrazu „odpovědnost“ smutně příznačný.

<sup>447</sup> Zpráva „Responsibility to Protect“, 2001, str. XI.

<sup>448</sup> Tamtéž.

povahou nejde o ustanovení Radu bezpečnosti k čemukoli zavazující. Nikoli ani tak proto, že se jedná o odpovědnost dělenou (Rada svou odpovědnost dle článku 24 sdílí s Valným shromážděním), jako spíš proto, že jde o odpovědnost politického, nezávazného charakteru.

Je pravda, že Rada svou praxí rozšířila pojem „ohrožení míru“ tak, že nyní zahrnuje i situace závažného porušování lidských práv či mezinárodního humanitárního práva (viz blíže kapitolu 4). A tak by se dalo argumentovat, že by se tím pádem odpovědnost v článku 24 dala aplikovat i na tyto humanitární situace. Rozhodně by šlo o akceptovatelný výklad, nicméně bez výraznějšího významu: Rada mající odpovědnost udržovat mír, který je ohrožen vážnou humanitární situací, a tak i odpovědnost v rámci svých pravomocí řešit například rozsáhlé a závažné porušování lidských práv, stále *nemá povinnost* tak učinit.

### c. konkrétní právní závazky dle mezinárodního práva lidských práva a humanitárního práva

Co se mezinárodního humanitárního práva týče, to upravuje vztahy v době ozbrojeného konfliktu a to pro válčící strany (státní či nestátní), případně pro neutrální státy, další specificky angažované jednotlivce a humanitární organizace. Proto ačkoli můžeme souhlasit s povinnostmi do konfliktu zapojených stran (včetně států) co do pro humanitární právo specifické povinnosti ochrany životů, zvláště pak pro skupiny do bojů (již) nezasahujících, těžko nalézt ve smluvním nebo obyčejovém humanitárním právu základ pro přenos těchto – pro konflikt specifických – povinností na třetí, neúčastněné státy či na OSN. Dá se sice argumentovat, že státy mají určitý závazek, který spočívá v povinnost nejen dodržovat, ale i „zajistit zachování“ mezinárodního humanitárního práva ostatními státy, ale obsah této povinnosti je velmi omezený. Podle Fataha Azzama tato povinnost nachází oporu jak ve společném článku 1 Ženevských úmluv z roku 1949<sup>449</sup>, tak v některých závazcích mezinárodního humanitárního práva mající povahu *erga omnes*<sup>450</sup>.

Omezený obsah této povinnosti je dán jak jejím neurčitým vyjádřením, tak i limity danými mezinárodním právem. Podobně tedy jako v případě mezinárodněprávní úpravy lidských práv, státy mohou (a v určitých případech povinností *erga omnes*, resp. *ius cogens* snad i musí) využít všech možných prostředků, jakými lze tlačit na provinilý stát, aby dodržoval své závazky v dané oblasti (včetně omezených prostředků mezinárodních stížností u mezinárodních soudů a jiných kontrolních institucí). Nicméně tento nátlak nesmí překročit meze současného práva, nesmí jít v žádném případě například o donucení (represálie) silovými prostředky a státy taktéž nemohou státní funkce

<sup>449</sup> Společný článek 1 Ženevských úmluv říká: „Vysoké smluvní strany se zavazují, že za všech okolností budou zachovávat tuto úmluvu a zajistí její zachování.“ (zvýraznění kurzívou přidáno); srov. Nikaragua, 1986, odst. 220, ve kterém MSD (byť jen co do angažmá USA v Nikaragui) řekl, že povinnost (pro USA) „zachovávat“, ale i „zajistit zachování“ nevyplývá jen z Ženevských úmluv, ale také z obecných zásad mezinárodního humanitárního práva; Srov. též článek 1(1) Prvního dodatkového protokolu k Ženevským úmluvám z roku 1977.

<sup>450</sup> Blíže k argumentaci, že existuje určitá povinnost států na konfliktu neúčastněných, viz Azzam, Fateh, „The Duty of Third States to Implement and Enforce International Humanitarian Law“, 66 Nordic Journal of International Law, 1997, zvláště str. 57-69.

provinilých států nahrazovat, snažit se přebírat onu „odpovědnost“ za dodržování závazků těchto států. Zákaz „diktátorského“ zasahování, vměšování a obecný zákaz použití síly jsou hranicemi, které je nezbytné respektovat. Obsah povinnosti států do konfliktu nezapojených se tak dá asi nejlépe shrnout slovy Theodora Merona jako „povinnost nepovzbuzovat ostatní [státy], aby normy [humanitárního práva] porušovaly, a možná dokonce i [povinnost] ostatní [státy] od porušování odrazovat“<sup>451</sup>. Zdá se nakonec, že tato povinnost týkající se zde výslovně humanitárního práva téměř nepřekračuje obecnou povinnost zachovávat závazky své a nepobízet ostatní státy k porušování jejich závazků, která je dána již zásadou dobré víry a principem *pacta sunt servanda* v obecném mezinárodním právu<sup>452</sup>.

Pokud jde o OSN, ta není smluvní stranou Ženevských úmluv z roku 1949, takže se dá říci, že ji nevzniká povinnost z uvedeného společného článku 1, tedy povinnosti „zajistit zachovávání“ těchto úmluv vůbec. Samozřejmě ani OSN nepřikrme právo podporovat státy či jim asistovat při porušování mezinárodního humanitárního práva, avšak opět – podobně jako u států – žádná zvláštní povinnost ukazující na onen „přesun odpovědnosti“ zde pro OSN neplyne.

Co se lidských práv týče, lze taktéž souhlasit s tím, že státy mají povinnost dodržovat určitá lidská práva, která mohou být porušována zločiny proti lidskosti, genocidou a dalším závažným způsoby porušování. Mezinárodní právo lidských práv již dnes ukládá široké povinnosti v oblasti ochrany života a zdraví, boje proti diskriminaci atd., avšak výkon těchto povinností je omezen územně, tedy i co do osob, jejichž práva mají být daným státem chráněna. Nositeli těchto povinností jsou zásadně suverénní státy. Ty mají povinnosti vůči osobám ve své pravomoci/jurisdikci, dané jim smlouvami, které ratifikovaly, či mezinárodním obyčejovým právem<sup>453</sup>.

Proto v případě, že na území určitého státu dochází k závažnému porušování lidských práv, je v zásadě odpovědný pouze tento stát; nikoli státy okolní či mezinárodní organizace, jichž je členem. Takový stát má povinnost daná práva sám neporušovat stejně jako zajistit, aby nebyla porušována jinými subjekty (státními či nestátními) na jeho území, případně také povinnost preventivně činit dostatečná opatření, aby porušování v budoucnu nenastalo.

Ostatní státy naopak v zásadě – pokud například nekontrolují část území jiného státu a nevystává otázka tzv. extrateritoriální použitelnosti lidsko-právních smluv<sup>454</sup>

<sup>451</sup> Meron, Theodor, „The Geneva Conventions as Customary Law“, 81 American Journal of International Law, 1987, str. 355, (Meron, 1987).

<sup>452</sup> Srov. Meron, 1987, str. 354-5.

<sup>453</sup> Viz vystavění jurisdikčních klausulí v lidsko-právních smlouvách; např. článek 2(1) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech říká: „Každý stát, který je smluvní stranou Paktu, se zavazuje respektovat práva uznaná v tomto Paktu a zajistit tato práva všem jednotlivcům na svém území a podléhajícím jeho jurisdikci, bez jakéhokoli rozlišování...“; článek 2(1) Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání říká: „Každý stát... přijme účinná... opatření pro zabránění mučení na celém území, jež je pod jeho jurisdikci.“; Evropská úmluva o lidských právech z roku 1950 praví: „Vysoké smluvní strany přiznávají každému, kdo podléhá jejich jurisdikci, práva a svobody uvedené v Hlavě I této Úmluvy.“ (čl. 1 EÚLP).

<sup>454</sup> K tzv. extrateritorialitě smluv o lidských právech, tedy otázce, zda a do jaké míry mohou státům plynout závazky z lidsko-právních smluv i vůči jednotlivcům mimo jejich území, se ve vztahu k závazkům z Evropské úmluvy o lidských právech vyjádřil při různých příležitostech Evropský soud pro lidská

– pravomoc na jiném území vůči tamním obyvatelům nemají a tak jim ani neplynou povinnosti k ochraně jejich práv.

Proto nelze souhlasit s tvrzením, že lidsko-právní závazky států – byť na rozdíl od obou předcházejících případů a) a b) jde již o „konkrétní právní závazky“ – mohou tvořit základ pro mezinárodní odpovědnost za ochranu.

Pokud jde o OSN, ta krom toho, že není stranou lidsko-právních smluv, nemá ani žádné státní území, na kterém by mohla vykonávat svou pravomoc. A pokud již zajdeme do teoretické otázky podobných povinností v oblasti ochrany lidských práv, která se týká těch několika případů Organizací spojených národů spravovaných území<sup>455</sup>, narazíme na podobnou překážku, která brání posuzovat i cizí státy v podobné (či přímo okupační) roli.

V těchto případech by totiž – dle slovníku R2P – šlo nikoli o onu druhotnou „odpovědnost za ochranu“, ale o primární. Ten, kdo tak či onak vykonává celkovou efektivní kontrolu nad nějakým územím, je ten, který primárně musí respektovat a zajistit dodržování lidských práv. Celá druhá teze R2P se přeci týká jen případů, kdy tato primární odpovědnost není (pro neochotu či neschopnost) naplněna a tak údajně nastupuje další, doplňková či druhotná odpovědnost obyvatele chránit. Kdybychom tedy dokázali, že státy či OSN, které vykonávají dostatečně efektivní kontrolu na cizím území, kde dochází k rozsáhlému porušování lidských práv, mají povinnost chránit místní obyvatele, opět by to nedávalo pražádný základ pro tvrzení, že i jiné státy (mezinárodní společenství) mají mít stejné povinnosti, pokud by kontrolující státy dostatečně obyvatele nechránily.

#### d. rozvíjející se praxe států, regionálních organizací a Rady bezpečnosti

Zpráva R2P se k tomuto právnímu základu vyjadřuje blíže ve svých odstavcích 2.24-2.27. Začíná tvrzením, že se zde vytvořily dva kritické rozpory: zaprvé propast mezi cítěním potřeb a strádáním druhých na jedné straně a neodpovídající právní úpravy na druhé straně. Zadruhé pak rozpor mezi očekávaným chováním států, tak jak ho předvídá Charta OSN, a tím, jak se státy od roku 1945 chovaly ve skutečnosti. Tuto skutečnou praxi pak chápe Zpráva jako onu praxi států, regionálních organizací a v neposlední řadě i Rady bezpečnosti, která by měla dokládat – když ne ještě přímo závaznou obyčejovou normu – minimálně princip, určitý základ, ze kterého lze konstruovat „mezinárodní odpovědnost za ochranu“.

Bližší pohled na praxi států (a regionálních organizací) v uplynulých 56 letech (v roce 2009 již šedesáti čtyř) se ale nezdá nasvědčovat tomu, že by se státy v případech závažného porušování lidských práv v jiných státech angažovaly (včetně vojenských zásahů) s názorem, že mají odpovědnost (ne-li povinnost) tak učinit. Jakákoli praxe států

---

práva (viz Steiner, 2008, str. 951-9, citující případ *Banković a Issa a další proti Turecku*, čerpající z předchozí judikatury v případech *Loizidou* a *Kypr proti Turecku*), kriticky k některým argumentům ve zmíněných rozhodnutích např. Milanović, 2008.

<sup>455</sup> K otázce blíže např. Mégret, Frédéric a Hoffman, Florian „The UN as a Human Rights Violator? Some Reflections on the United Nations Changing Human Rights Responsibilities“, 25 Human Rights Quarterly, 2003.



může směřovat k určitému novému vnímání či dokonce přímo ke vzniku nové obyčejové normy pouze v případě, že je náležitě doprovázena právním názorem o legalitě akcí. V tomto případě tedy jen a pouze pokud by státy intervenovaly na základě vědomé povinnosti, že mají povinnost chránit cizí obyvatele na území jiného státu, by bylo možné vůbec o postupně se tvořícím obyčeji hovořit<sup>456</sup>.

Jestliže ale již zastánci *práva* na jednostrannou humanitární intervenci čelí silné kritice právě kvůli nedostatku *opinia juris* (a ostatně i konsistentní praxe) pro vznik nového obyčeje<sup>457</sup>, pak ve Zprávě naznačená *povinnost/odpovědnost* intervenovat z humanitárních důvodů se nemá možnost opřít téměř o žádný případ<sup>458</sup>. A tak – bez ohledu na otevřený vývoj v budoucnosti – ve Zprávě tvrzených 56 let jakési souvislé praxe států tohoto typu, kterou by uskutečňovaly v souladu se svou „odpovědností za ochranu“, je prostě tvrzení nepodložené<sup>459</sup> a nemůže představovat solidní základ pro druhou tezi R2P.

Pokud jde naopak o případy jiných intervencí než jednostranných, neautorizovaných, tedy o ozbrojené humanitární intervence Rady bezpečnosti, pak lze zcela souhlasit s tím, že od 90. let minulého století Rada skutečně opakovaně zasahovala z humanitárních důvodů (viz blíže kapitola 4.3.2 a kapitola 6).

Opět ale i zde platí, že šlo vždy o právo, respektive pravomoc Rady bezpečnosti, nikoli její povinnost takto činit. Tzv. praxe „dvojího metru“ v Radě a s ní související způsobená nekonsistentnost zásahů navzdory mnoha tragických případům humanitárních krizí v minulosti i v současnosti tento závěr jen potvrzuje. Rada opravdu, jak bylo výše vysvětleno mnohokrát, nemá povinnost zasáhnout; zda intervenci provede a ostatně i zda vůbec se nějakou situací bude na jednání zabývat, je čistě otázkou jejího politického uvážení.

Skutečně tak překvapí, když Zpráva svůj výklad o vyvíjející se praxi (ale zmiňuje i existující právo) končí konstatováním, že „myšlenka je prostě ta, že zde existuje rozsáhlý a hromadící se *soubor práva* a praxe, který podporuje pohled, že ... členové širšího společenství států vskutku mají odpovědnost za ochranu jak vůči svým vlastním obyvatelům *tak vůči [obyvatelům] jiných států*“ (zvýraznění kurzívou přidáno)<sup>460</sup>.

<sup>456</sup> Viz názor Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti v rozsudku ze 7. září 1927 ve věci *S. S. Lotus*, PCIJ, Series A, No. 10, str. 28, citovaný a potvrzený Mezinárodním soudním dvorem např. v rozsudku z 20. února 1969 ve věci *Kontinentálního šelfu Severního moře* (Kontinentální šelf, 1969, str. 44).

<sup>457</sup> Viz názor MSD ve věci *Nikaragua proti Spojeným státům americkým*, kde Soud potvrdil, že „spoléhání se (reliance) státu na nové právo či zcela novou výjimku ze [zásady nevměšování/zákazu síly] by mohlo, pokud by bylo v principu sdíleno ostatními státy, směřovat ke změně mezinárodního obyčejového práva (Nikaragua, 1986, str. 109, odst. 207).

<sup>458</sup> Jako takovou výjimku lze zmínit spíše význačný případ části argumentace Belgie před rozhodnutím MSD o předběžných opatření ve věci *Legality of the use of force (Srbsko a Černá Hora proti Belgii)* v rámci ústního jednání 10. května 1999, kdy zástupce Belgie hovořil nejen o *právu*, ale jasně zmínil i cítěnou „povinnost intervenovat (obligation d'intervenir) pro zastavení humanitární katastrofy“ (viz záznam veřejného zasedání u MSD z 10. května 1999, CR 1999/15, str. 15).

<sup>459</sup> Dodejme pro úplnost, že ani v rozsáhlém Doplnkovém svazku (Supplementary Volume, dostupný na: <http://www.idrc.ca/openebooks/963-1/>) ke Zprávě R2P u žádného z případů Radou bezpečnosti neautorizovaných intervencí doklad, že existovalo takové *opinia juris* k povinnosti intervenovat nena-  
lezneme.

<sup>460</sup> Zpráva „Responsibility to Protect“, 2001, odst. 2.27.

Z politického pohledu k perspektivám tvrzené hromaděné praxe dodejme ještě následující. Není náhodou, že nelze vysledovat proměnu mnohdy státy velmi náročně budované doktríny, umožňující jim vojensky zasáhnout v jiném státě, když jsou dány i humanitární důvody pro zásah, když touto proměnou by o potenciální právo (na humanitární intervenci) v této podobně přišly, naopak by na sebe braly široce formulovanou odpovědnost za ochranu obyvatel mimo jejich jurisdikci a snad i související povinnost adekvátně zasáhnout mimo své území.

Příznačné pro nepřesvědčivost předkládaného závěru Zprávy je i to, že odstavce o vznikajícím principu na základě praxe, které předcházejí citovanému závěru (2.24 - 2.27), by se daly stejně dobře (ne-li lépe) než na tvrzenou odpovědnost za ochranu vztáhnout na *právo* států či Rady bezpečnosti intervenci provést<sup>461</sup>.

## 8.4 Nová vznikající norma Odpovědnosti za ochranu

Po úvodních komentářích, které se trochu kriticky dotkly obou základních tezí doktríny R2P, se nyní vraťme zpět k Závěrečnému dokumentu Světového summitu, a věnujme pozornost možná nejzásadnější otázce R2P z hlediska práva, minimálně co do praktických následků i co do ambicí měnit mezinárodní právo.

V odstavcích 138 a 139 Závěrečného dokumentu je totiž – jak jsme uvedli – formulováno právně zatím nejpřesnější vyjádření, esence R2P jako opravdové normy, které je taktéž její nejcitovanější formulací. Totiž možné mezinárodní normy obyčejové, o které hovoří a po které volají mnozí zastánci R2P včetně mezinárodních právníků<sup>462</sup>.

Byla-li důvodem pro právní hodnocení výše uvedených tezí R2P mimo jiné jejich vlastní argumentace v rovině právní, nyní je odůvodněnost právního pohledu a posouzení snad ještě zřejmější. Z oné původní vize tvůrců (z roku 2001) se má stát norma, která má nakročeno ke statutu mezinárodního obyčej, k závazné právní normě.

Připomeňme tedy, že pro nás nyní asi nejzásadnější pasáž říká, že státy:

<sup>461</sup> Zpráva výše také necharakterizuje princip jako povinnost, ale říká například, že „vznikající princip, o kterém je řeč, znamená, že intervence za účelem ochrany lidí... je ospravedlnitelná (supportable)“ – tedy nikoli třeba „nezbytná“ nebo alespoň „vyžadující zásah“, což by o mnoho více svědčilo pro vznikající povinnosti/odpovědnosti (*nota bene* opakovaně vymežované proti překonanému „právu na humanitární intervenci“).

<sup>462</sup> Např. Chataway, Teresa, „Towards Normative Consensus on Responsibility to Protect“, 16 Griffith Law Review, 2007, str. 194, 196, 199-200, 213 (Chataway, 2007); High-Level Panel Report, 2004, str. 66; Joyner, Christopher, „The Responsibility to Protect: Humanitarian Concern and the Lawfulness of Armed Intervention“, 47 Virginia Journal of International Law, 2006-7, str. 696-7, 716, 720, (Joyner, 2006-7); Weiss, 2006-7, str. 743, 759; projev generálního tajemníka OSN 15. července 2008 v Berlíně (UN Doc. SG/SM/11701); viz také Evans, 2006, kde Evans v přednášce mimo jiné řekl, že „koncept [R2P] se vyvinula... do široce akceptované normy... s potenciálem dále se vyvinout do normy mezinárodního obyčejového práva“.

„... [vědomy si své odpovědnosti, jsou] připraveny včasně, rozhodným způsobem a prostřednictvím Rady bezpečnosti, podniknout kolektivní akci, v souladu s Chartou, zahrnující v to kapitulu VII, [a to] na základě individuálního přístupu (on a case-by-case basis) a ve spolupráci s příslušnými regionálními organizacemi, pokud budou mírové prostředky nedostatečné a státní orgány (national authorities) očividně nebudou své obyvatele chránit před genocidou, válečnými zločiny, etnickými čistkami a zločiny proti lidskosti.“<sup>463</sup>

Na rozdíl od předcházející debaty o možném vyjádření nově vznikající normy má tato formulace několik předností. Obsah normy je v ní zachycen relativně jednoznačně, v několika větách, a tak s větší šancí stát se závaznou normou; tato výsledná formulace je navíc skutečným konsensem všech států, které dokument přijaly; a v neposlední řadě dodejme, že jde též o nejcitovanější vyjádření v debatách o vznikajícím obyčejí a odvolává se na ně ve svých resolucích i Rada bezpečnosti.

Další předností této formulace je, že svým způsobem zpřesňuje (i když z určitého pohledu na úkor původní koncepce ve Zprávě R2P) obsah normy co do obsahu odpovědnosti, prahu pro její aktivaci i nositelů této mezinárodní odpovědnosti:

Co se nositele týče, původní Zpráva R2P, jak víme, hovoří neurčitě pouze o „(širším) mezinárodním společenství“<sup>464</sup> jako celku. Zpráva Panelu z roku 2004 sice opakuje termín „širší mezinárodní společenství“, ale při popisu konkrétní vznikající normy (omezující se na ozbrojenou reakci) již hovoří o kolektivní mezinárodní odpovědnosti vykonatelné pouze „Radou bezpečnosti autorizující vojenskou intervenci...“<sup>465</sup>.

Tuto formulaci tedy přejímá i odstavec 139 Závěrečného dokumentu a dokládá, že konsensus států končil tam, kde došlo na otázku jednostranného výkonu „odpovědnosti za ochranu“<sup>466</sup>. Nově vznikající norma se tak má vztahovat pouze na humanitární intervence OSN.

Pokud jde o minimální práh pro humanitární intervenci, Závěrečný dokument omezuje výčet nejvážnějších situací porušování lidských práv na genocidu, válečné zločiny, etnické čistky a zločiny proti lidskosti. Dále, jak si všímá Carsten Stahn, spojení „očividně nebudou (manifestly fail)“ je velice vágní a umožňuje opak původně chtěného. Státy se „mohou odvolávat na svou primární odpovědnost a tvrdit, že mezinárodní hráči buď ještě nemají pravomoc převzít odpovědnost (assume control) a nebo již nejsou oprávněni vykonávat danou ochranu...“<sup>467</sup> Thomas Weiss poznamenává, že zde jde právě o výsledek zřetelného kompromisu při formulování odstavců 138 a 139; výsledné znění je pouze zředěním původního pojetí ve Zprávě z roku 2001: užití slov „manifestly failing“ zvyšuje práh pro možný zásah, zdůrazňuje se zde, že jen Rada je oprávněná jednat a právě také to, že státy mají primární odpovědnost<sup>468</sup>.

Dalším rysem citované normy je úloha Rady bezpečnosti. Ta má sice nést a vyko-

<sup>464</sup> Zpráva „Responsibility to Protect“, 2001, str. 17.

<sup>465</sup> High-Level Panel Report, 2004, str. 66.

<sup>466</sup> Srov. Bannon, Alicia L., „The Responsibility to Protect: The UN World Summit and the Question of Unilateralism“, 115 Yale Law Journal, 2005-6, str. 1159, (Bannon, 2005-6).

<sup>467</sup> Stahn, Carsten, „Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?“, 101 American Journal of International Law, 2007, str. 117.

<sup>468</sup> Weiss, Thomas G., *Humanitarian Intervention: Ideas in Action*, Polity, 2007, str. 122.

návat nastíněnou odpovědnost mezinárodního společenství, zároveň ale text neubírá Radě bezpečnosti příliš z její rozsáhlé diskrece v rozhodování<sup>469</sup>. I když na začátku zmiňuje nutnost včasné a rozhodné akce, dále hovoří o individuálním přístupu; navíc, jak zmiňuje Alicia Bannonová, návrh včlenit do textu onu jasnou záruku (po které ostatně Zpráva R2P volala), tedy, že stálí členové se zdrží práva veta, když půjde o uvedené případy zločinů proti lidskosti, byl na nátlak USA odmítnut<sup>470</sup>.

Co se povahy odpovědnosti přímo v textu týče, odstavec 139 zatím nehovoří o právní povinnosti, pouze hovoří o připravenosti i k ozbrojené akci a zdůrazňuje ústřední roli Rady při takovém výkonu R2P.

Hovoříme-li již ale o možné nové právní normě z tohoto ustanovení vznikající, na otázku povahy odpovědnosti by pak už nešlo tak snadno odpovědět; avšak i když nelze dopředu odhadovat obsah nové normy, je zde možné učinit alespoň obecné zamyšlení.

Mělo-li by jít v konečné podobě stále jen o politickou či morální odpovědnost, bylo by zaprvé těžké chápat, co nového by vlastně přinášela „norma“ konstatující, že OSN má politickou odpovědnost, a zadruhé by bylo těžké představit si, že právě tuto podobu vznikající normy mají někteří její zastánci na mysli a propagují její vznik. Jestliže obecně nový obyčej může buď vzniknout a „jen“ potvrdit již existující smluvní úpravu nebo vzniknout jako norma současné právo modifikující, bylo by otázkou, čím jiným by myšlenka R2P mohl pomoci, když ne uložením určitých povinností. Přidaná hodnota v podobě výslovně vyjádřeného stavu, který zde již dávno je, by byla velmi nízká a opět – neodpovídala by významným snahám prosadit novou normu do mezinárodního práva.

Mělo-li by ale naopak jít ve výsledku o právně vnímanou odpovědnost, tedy povinnost se vším všudy, dávalo by úsilí vynakládané na vznik normy v obyčejovém právu vzhledem k dnešnímu stavu o dost větší smysl. Nicméně, při bližším prozkoumání přináší i tato varianta určité obtíže, ke kterým se zanedlouho ve výkladu vrátíme.

### 8.4.1 Cíle koncepce a mezinárodní právo

V souvislosti se snahou o stručný rozbor schváleného odstavce 139 Závěrečného dokumentu, je nyní (pro možné hodnocení) dobré připomenout si samotné základní cíle a ambice tvůrců koncepce, autorů Zprávy a podívat se na roli mezinárodního práva, kterou zde může hrát.

Přání a cíl Komise, vyjádřený snad nejkratším možným způsobem, je zajistit, aby se nikdy neopakovala další „Rwanda“<sup>471</sup>, aby se našel konsensus v širším mezinárodním společenství k novému přístupu i k navrhovaným postupům a mechanismům.

<sup>469</sup> I zde snad však bychom mohli zmínit určitý posun, odlišnost v případech rozhodnutí Rady o vojenském řešení, kdy článek 42 Charty dnes nechává na uvážení Rady, zda je nutné přistoupit k opatřením s použitím síly; naopak odstavec 139 obecně hovoří o situaci, kdy se - bez ohledu na názor Rady - mírové prostředky ukázaly nedostatečné.

<sup>470</sup> Bannon, 2005-6, str. 1160.

<sup>471</sup> Zpráva „Responsibility to Protect“, 2001, str. VIII.

Cílem mimo jiné bylo přestat vnímat suverenitu jako „štít“ umožňující státu chovat se ke svým lidem libovolným, neomezeným způsobem<sup>472</sup>; dosáhnout toho, aby mezinárodní společenství v první řadě předcházelo závažným porušováním lidských práv<sup>473</sup>; a když již krize vypuknou, aby reagovalo bez politických zájmů na každou takovou situaci<sup>474</sup>; a bude-li to pak nutné, i ozbrojenou cestou<sup>475</sup>; dále poskytnout jasnější kritéria a postupy při rozhodování zda, kdy a jak intervenovat<sup>476</sup> a také se snažit zajistit legalitu pro všechny ozbrojené intervence<sup>477</sup>.

V obecném směru si tvůrci vzali – po vzoru Komise životního prostředí a rozvoje G. H. Brundtlandové – za úkol sladit dva na první pohled si odporující pojmy, tedy intervence (z humanitárních důvodů) a státní suverenitu<sup>478</sup>; obecně sladit princip státní suverenity a udržování mezinárodního míru s úkolem OSN a celého mezinárodního společenství na podpoře a ochraně lidských práv všude ve světě<sup>479</sup>.

V konkrétní a praktické rovině pak hlavně a především přinést účinnou ochranu obyčejným lidem v nebezpečí života z důvodu, že jejich stát není ochoten či schopen je ochránit.

Po tomto kratším připomenutí hlavních cílů, motivací a přání nejen autorů Zprávy R2P, ale ambicí odpovídajících i širěji sdílené vizi bezpečnějšího a lidštějšího světa, je dobré podívat se na ně skrze současný stav mezinárodního práva. Zjistit, které z volání a cílů směřují pozvolna ke změně současné úpravy, a se kterými návrhy a přáními je již současné mezinárodní právo v souzvuku, respektive kterým nebrání v uskutečnění.

Mezinárodní právo přirozeně nemá schopnost samo výše zmíněné cíle naplnit, spíše se může zdát, že většinu z uvedeného nemůže vyřešit ani částečně, přesto – jako jeden z užitečných nástrojů, které jsou k dispozici – může cílům pomoci například, pokud jde o zmíněnou legalitu intervence, pokud jde o „usmíření“ (vojenské) intervence a státní suverenity, též jde-li o stanovení kritérií pro akci, včetně rozhodovacího procesu v Radě, může pomoci v otázce „smíření“ cílů OSN, ochrany suverenity a vynucení závazků států z lidsko-právních smluv, ochrany lidských práv a cíle udržování mezinárodního míru a bezpečnosti.

Mezinárodní právo může obecně ukázat v pravém světle současný rámec, ve kterém lze dané problémy řešit, stejně tak může právo posloužit nastavením nového rámce, vhodnějšího pro navrhované změny, přizpůsobit se vývoji a zpětně tak dát legalitu i legitimitu plnění jednotlivých cílů.

#### 8.4.2 Současný stav

Zkusíme-li se podívat na výše zmíněné ambice a přání v souvislosti s výkladem v před-

<sup>472</sup> Tamtéž, str. 8, odst. 1.35.

<sup>473</sup> Tamtéž, str. XI, 19n.

<sup>474</sup> Tamtéž, str. 74, odst. 8.25.

<sup>475</sup> Tamtéž, str. 31.

<sup>476</sup> Tamtéž, str. 11, odst. 2.3.

<sup>477</sup> Tamtéž, str. 11, odst. 2.3, 47n.

<sup>478</sup> Tamtéž, str. 81.

<sup>479</sup> Tamtéž, str. 13.

cházejících kapitolách této práce, zaujme nás, že na některé z těchto cílů již dnes dokáže mezinárodní právo dát odpověď jaksi bez nutnosti měnit se pro dosažení výše uvedeného. Nepřekvapí tedy, že jednou z nezbytností při diskusi o roli práva je jeho znalost.

Z předcházejících kapitol například vyplývá, že z hlediska mezinárodního práva zmíněná suverenita již dávno není nepřekonatelnou bariérou pro kritiku dodržování lidských práv jak ze strany států, tak v případě kritiky a jiných „měkkých“ intervencí OSN. Závažná porušování lidských práv jsou mimo tzv. vnitřní pravomoci státu a tak doposud státy vyzdvihovaný článek 2(7) Charty již dlouhá desetiletí netvoří překážku pro orgány OSN, aby se situaci v zemi všemožnými nástroji důkladně věnovaly bez ohledu na souhlas dotčeného státu (viz blíže kapitolu 2).

Z hlediska právních možností mezinárodního společenství jsme si ukázali, že ani „tvrdým“ a ozbrojeným intervencím OSN není suverenita již výraznou překážkou v případech, kdy dochází k závažnému a systematickému porušování lidských práv. Rada bezpečnosti rukou v ruce se státy jako vykonavateli vůle Rady již v rámci dnešního stavu mezinárodního práva dokáže těmto situacím čelit. Článek 2(7) a státní suverenita nejsou překážkou ani zde, naopak donucovací opatření Rady mohou zasáhnout – na rozdíl od „měkkých“ intervencí – i do výše zmíněných věcí, patřících do vnitřní pravomoci státu (viz blíže kapitoly 1 a 3).

Rada bezpečnosti již dnes má pravomoc aktivovat v těchto případech kapitolu VII, jelikož v průběhu její praxe dle článku 39 došlo k rozšíření obsahu pojmu „ohrožení míru“ i na situace, kterým se R2P snaží čelit (viz blíže kapitolu 4). Rada bezpečnosti tak může použít opatření závazné povahy, kterým se bez ohledu na své zájmy musí dotčený stát podvolit (viz blíže kapitoly 5, 6.1 a 6.2). To platí i pro strpění vojenských akcí na svém území, které Rada bezpečnosti již v rámci současného právního řádu má pravomoc autorizovat (viz blíže kapitolu 6.3).

Rada tak dnes *může* provést humanitární intervenci, včetně ozbrojené, a tak v terminologii zastánců R2P naplnit svou odpovědnost za ochranu.

Pravděpodobně zarazí, že se nezdá, že by mezi proponenty nové normy či tvůrců původní koncepce R2P existovala jasná představa o roli mezinárodního práva, respektive představa o tom, jakým způsobem je třeba výše uvedený stav současného mezinárodního práva změnit, aby co nejlépe umožnilo naplnění a realizaci vize odpovědnosti za ochranu.

Nutí nás to k nepříjemné otázce, zda vůbec autoři mají či měli konkrétnější představu o optimálním stavu mezinárodněprávního rámce pro uskutečňování R2P.

Po přečtení původní Zprávy R2P a jejích tezí si asi budeme muset odpovědět spíše záporně, to ostatně i proto, že v návrzích a doporučeních Zprávy se téměř zcela ignoruje skutečnost, že některé cíle a návrhy lze provést v rámci současného práva, ale jiné jsou pouhou vizí, pro kterou je nezbytná změna stávajícího právního stavu. Nedá se přirozeně vyloučit, že zmíněná představa – a pravděpodobně i v různých variantách – existuje, ale veřejně se o její podobě diskuse nevede. To mimo jiné náramně stěžuje potenciální vznik nového obyčeje, který by skutečně odpovídal celkovým záměrům tvůrců koncepce.

Je proto na místě se ptát, co současnému stavu navrhovaná norma přináší, respektive co by měla a mohla přinést, aby se usnadnila realizace cílů původní koncepce R2P. Ačkoli je zřejmé, že obecně jde o postupný proces formování obyčeje, a změny nelze dosáhnout okamžitě, základní myšlenka je ta, že je nutné mít před sebou stále co nejkonkrétnější představu o normě, která má ve výsledku vzniknout, onen konečný stav práva, kterého chceme dosáhnout.

Má-li předmětná norma opravdu přinést něco nového, můžeme s odkazem na komentář k odstavcům 138 a 139 Závěrečného dokumentu přímo říci již nyní, že si ji těžko představit jako neukládající žádné nové povinnosti.

Nechceme-li dále ignorovat vývoj, který R2P prodělala, musíme se společně s ním vydat cestou, která vede skrze Radu bezpečnosti a nikoli okolo ní a na Radu se tak zaměřit i co do otázky nositele potenciální povinnosti. Jen prostřednictvím Rady, praví Závěrečný dokument citovaný v resolucích Rady bezpečnosti 1674 a 1706, má dojít k naplnění Odpovědnosti za ochranu formou vojenské intervence. Ano, nejambicióznější představa o normě, která může na citovaný konsensus (o principu R2P) v článcích 138 a 139 navázat, je ta, kde Rada má napříště povinnost na určité krizové humanitární situace reagovat.

V případech, kdy bude docházet ke genocidě, zločinům proti lidskosti etnickým čistkám či válečným zločinům kdekoli ve světě a dotčený stát nebude dostatečně obyvatele chránit, Rada bude muset situaci *vždy* označit za ohrožení mezinárodního míru dle článku 39, a bude (pravděpodobně) i dále povinna přijmout adekvátní donucovací opatření k zastavení uvedených zločinů, respektive k udržení míru, pokud se mírové prostředky ukáží být nedostatečné.

I když by se z předcházejících stránek mohlo zdát, že v této práci existuje spíše skeptický pohled na pravděpodobnost, že by R2P mohla vůbec jako norma obyčejového práva v dohledné době vzniknout, má smysl se na ni podívat právě v této nastíněné (a nejdále jdoucí) podobě a nikoli v jiné.

Jde o podobu, u níž se již diskuse nemůže ztratit v rozmanitých názorech na možnou povahu odpovědnosti/povinnosti, jde o případ, který nám ukazuje nejzazší podobu současné R2P a tak odhaluje určité maximum, kterého je schopna dosáhnout za ideálních podmínek nerušená možnými reakčními vlivy z vnějšku.

### 8.4.3 Norma dle odstavce 139 jako ukládající Radě povinnost

Kdybychom uložili Radě výše zmíněnou povinnost v případech a za podmínek, které článek 139 předpokládá, konečně by zde byl posun, který by mohl výrazným způsobem napomoci cíli původní koncepce R2P: tedy zlepšit vyhlídky na to, že rozhodnutí mezinárodního společenství, zda zasáhnout nebude záviset na zahraničních politikách stálých členů Rady bezpečnosti, že v reakcích na otřesné humanitární katastrofy se přestane používat dvojí metr a reakce mezinárodního společenství bude stát na předem daných principech<sup>480</sup>.

<sup>480</sup> Tamtéž, str. 74, odst. 8.25.

Takto na první pohled slibně formulovaná norma, kterou jsme označili za nejzazší možnou variantu R2P schválenou na Světovém summitu, by však mohla nést i určité komplikace v samotné realizaci.

Když už by mělo dojít k takto zásadní avšak nikoli nemožné změně, je proto dobré promyslet i další následky. Rada bezpečnosti by totiž, za takto daného stavu neměla dostatek pravomoci, aby mohla této povinnosti dostát. Tak by jistě výsledek vypadat neměl. Rada, jak víme, nemůže státům nakázat provést vojenskou donucovací akci – je pouze na dobrovolném zapojení států, které Rada *ex ante* k užití síly zmocní (viz kapitolu 6.2). Takto formulovaná norma by tedy byla spíše nedostatečná a komplikovala by postavení Rady.

Zřejmě by se proto muselo dodat více než to; i státům by musely plynout jisté nové povinnosti, a to právě týkající se poskytnutí jejich sil pro humanitární intervenci RB. Avšak jen obecná povinnost, nebo dokonce formulována obecně pro jakési „širší mezinárodní společenství“ států by nestačila. Bylo by zřejmě nutné nastavit i mechanismus, který by dokázal určit konkrétní státy s konkrétními povinnostmi co se zapojení do akce týče. Vhodným se proto může zdát být jakési oživení původního záměru Charty (viz kapitolu 6.2), kdy Rada měla dle článku 42, 43 a 48 možnost nakázat konkrétním státům užít jimi poskytnuté síly a operaci provést. Ačkoli to není jediná varianta, Rada se zdá být tou nejlepší institucí – nejen proto, že ona je ochránkyní kolektivního užití síly, ona autorizuje – pro určení, které státy budou mít povinnost humanitárního zásahu se nějakým způsobem zúčastnit.

Dalším problémem při uložení povinnosti Radě se může ukázat u přetrvávající otázky užívání (či dnes spíše jen účinné hrozby) tzv. veta při hlasování v Radě bezpečnosti. Není totiž to samé uložit povinnosti orgánu organizace a uložit povinnost jejím členům. Připomeňme, že návrh výslovného ustanovení Závěrečného dokumentu, které by znemožnilo stálým členům „veta“ užít, byl odmítnut.

Většinu problémů a rizik při uskutečňování R2P v praxi samozřejmě právo nemá šanci vyřešit, přesto by bylo chybou od začátku nastavit i samotný rámec pro její praktické naplňování v Radě zbytečně nedokonale.

Zajímavou otázkou a důsledkem komentované normy by mohla také být výrazná změna vnímání Rady bezpečnosti a její role v rámci mezinárodního systému. Totiž, pokud by Radě byla uložena povinnost jednat výše naznačeným způsobem v případech závažných lidsko-právních krizí, v ostatních oblastech při udržování mezinárodního míru a bezpečnosti by Rada stále měla jen politickou odpovědnost, respektive volnost uvážení zda, kdy a jak reagovat (viz kapitoly 4 a 5.1).

A tak doposud spíše nadstavbová, a pro určité autory stále ještě kontroverzní, funkce Rady v oblasti dodržování lidských práv, by se najednou přeměnila ve funkci svým způsobem prioritní. Původní záměr tvůrců Charty konstruující celý systém kolektivní bezpečnosti a protežující cíl udržování mezinárodního míru, by se pak mohl vychýlit ve prospěch jiného cíle Charty, totiž pokračujícího angažmá OSN v oblasti ochrany lidských práv, konkrétně pak v doposud nerozvinuté fázi vynucení. Takováto „Rada lidsko-právní bezpečnosti“ by se mohla stát velmi důležitým a nikoli již spíše anomálním článkem v celkovém systému mezinárodní ochrany lidských práv.



Ze základní povinnosti R2P, kterou by Rada měla, by mohly plynout i další povinnosti odvozené. Například by tato základní povinnost kladla vzhledem k cílům R2P jistě větší nároky na činnost Rady bezpečnosti při určení a specifikaci cíle a mandátu operace, jak byl popsán v kapitole 7.2.3. Rada by zřejmě měla i další doprovodnou povinnost, pokud by šlo o nezbytnou oblast získávání a sdílení informací o humanitárních krizích. Měla-li by Rada obecnou povinnost udržovat mír, který je ohrožen závažným porušováním lidských práv, musela by podle toho učinit vše pro to, aby měla dostatek informací pro svou činnost, pro plnění své povinnosti. To by mohla řešit například využitím vnitřních informací sekretariátu OSN, jmenovitě zpráv Zvláštního poradce OSN pro prevenci genocidy<sup>481</sup>, nebo by mohla přímo zřídit svůj vlastní pomocný orgán Rady bezpečnosti pro problematiku R2P, který by mimo jiné koordinoval informační proudy a byl součástí systému včasného varování. Taktéž by se Rada mohla – po vzoru své „protiteroristické“ resoluce RB 1373 – pokusit uložit státům obecné povinnosti – minimálně právě informačního, zpravodajského charakteru.

Není zřejmě třeba zdůrazňovat, že výše zmíněné úvahy a pokus o upozornění na určité dopady a otázky kolem normy R2P jako závazného práva nebyly psány s ambicí vyčerpávajícího výčtu ani konkrétních doporučení. Cíl byl mnohem jasnější a jeho naplnění nebylo, doufejme, ani tolik poznamenáno přílišnými detaily uvažované úpravy; záměr byl totiž upozornit právě na určité *nevyjasněné* dopady, které by se měly brát v potaz s vědomím až apelem, že minimálně v základních obrysech musí být nově prosazovaná norma skutečně promyšlena a její důsledky, jak to jen jde, domyšleny.

Jestliže takovýto rozbor možných dopadů je téměř nemožný v přemíře možných scénářů se známými (i dosud neznámými) neznámými při praktickém naplňování normy ve sféře mezinárodní politiky, pak v nepoměrně užší oblasti hodnocení právních dopadů určité úpravy, o kterou tu jde, by mělo jít o úkol mnohem zvládnutelnější. V právní oblasti jsou dopady obecně v zásadě předvídatelnější a možné alternativy uchopitelnější.

V praktické rovině je význam těchto úvah taktéž zřejmý, protože i když mohou být politicky lépe průchozí spíše vágní formulace norem a stejně tak určitá opatrnost při uvádění nového přístupu je nezbytná, podobně nezbytná by měla být i představa, stále před propagátory viděná, představa konečného cíle, kýžené právní úpravy v co nejkonkrétnějších konturách (nevyklučujících přec alternativní modifikace práva).

Bez toho může dojít v lepším případě k úpravě, která v zásadě nic nemění, jelikož není natolik přesná, nebo neurčitě ukládá povinnosti a nebo – v horších případech – k úpravě, která současný právní stav mění, ale zhoršuje ho například tím, že uloží Radě povinnost, kterou nebude moci splnit, a tak krom diskreditace R2P (i pro budoucnost), může logicky dojít i k dalšímu snížení prestiže a důvěryhodnosti Rady bezpečnosti a OSN jako celku.

---

<sup>481</sup> Mandát Zvláštního poradce obsahuje mimo jiné shromažďování informací o rozsáhlých porušování lidských práv a včasné hlášení situací, které by mohly vést ke genocidě (viz dopis Generálního tajemníka předsedovi Rady bezpečnosti z 13. července 2004, UN Doc. S/2004/567, str. 2)

# Kapitola 9

## Závěr

Práce se pokusila zmapovat právní úpravu pro provádění humanitárních intervencí OSN a ukázala, že za mnohými zdánlivě jednoznačnými právními základy pro někdy až rutinně prováděné akce Organizace lze nalézt mnohem složitější právní vztahy. Bez jejich pochopení lze snadno sklouznout ke zjednodušeným až „skokovým“ interpretacím právního základu zásahů za účelem zastavení závažného porušování lidských práv nebo se bez něho lze jen těžko bránit novým přístupům na právní vývoj příliš nenavazujících.

Kdykoli dojde na obhajobu činnosti Organizace na poli ochrany lidských práv, znalost vývoje právní úpravy a existujících právních titulů k jednotlivým druhům zásahů je nutná nejen co se týče obrany legality akcí OSN, ale i co do podpoření legitimacy těchto intervencí. Z druhé strany nám tyto poznatky umožňují znát i limity této činnosti. Není žádoucí, aby neexistovaly přesné a jednoznačné odpovědi na stále se ještě objevující kritiky a zpochybňování (především vojenských) akcí OSN a jiného zasahování do sféry, kterou státy stále považují za svou, výlučnou, kterou se snaží bránit. Stejně tak je ale neméně důležité odmítat zjednodušená, nesprávná pojmání, podle kterých OSN smí zasahovat do lidsko-právních otázek jakýmkoli způsobem nebo kde jediným dělítkem mezi zákonným a nezákonným užitím síly z humanitárních důvodů je prostá autorizace Rady bezpečnosti. Přesto tyto názory stále zaznívají.

Určité desinterpretace pak mohou vést k dalšímu nešvaru, kterého si práce všímá, kterým je podceňování poznatků mezinárodněprávní nauky a ledabylé zacházení s instituty mezinárodního práva při hledání řešení zásadních současných problémů. Práce ukázala, že kupříkladu *nikdy* nebyla pravda, že by orgány OSN nemohly v případech závažných porušování lidských práv kritizovat protiprávní zacházení státu s jeho obyvateli nebo toleranci takového zacházení.

Ačkoli se některé státy pokoušely při sjednávání Charty nepřímo rozšířit rozsah věcí své vnitřní pravomoci oproti stavu před vstupem Charty v platnost, jejich plán se nezdařil. Jednu z hlavních rolí při neúspěchu tohoto politického pokusu sehrálo nikoli náhodou mezinárodní právo, které Chartou v tomto ohledu nezměněno, zachovalo si schopnost ohraničit meze vnitřní pravomoci států. Nikoli jednotlivými státy politicky (v jistém smyslu až libovolně) určovaný, ale objektivně určitelný, přetrval rozsah vnitřních pravomocí a výkon suverenity členskými státy. Tento rozsah je i tak relativní

povahy, avšak odvislý nikoli od názorů a stanovisek jednotlivých států, ale od vývoje mezinárodního práva.

Vzpomeňme, že jsme uvedli, že neomezený, „neodpovědný“ výkon suverenity je možný právě v oblastech vnitřní pravomoci státu; to jest v oblastech, ve kterých je dána volnost konání státu, které je dále z hlediska mezinárodního práva nepřezkoumatelné. Zásah OSN do těchto věcí je ve smyslu první věty článku 2(7) Charty nepřípustný a výkon státní suverenity zde, respektive rozsah vnitřních pravomocí byl klíčovým bodem sváru týkajícím se článku 2(7) mezi právním a politickým přístupem (viz blíže kapitoly 1.1 až 1.4). Právní pohled v něm vycházel z MSD potvrzené judikatury Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti, zatímco politický byl motivován snahou některých států o co největší volnost v úpravě svých věcí – mezinárodněprávní úpravě navzdory!

Důležité je, že právní přístup se ukázal být nejen objektivnějším, a spolehlivějším, ale také – a pro někoho možná překvapivě – i vhodnějším tváří v tvář měnícímu se světu a rozvoji mezinárodní spolupráce. To se velmi dobře ukázalo na příkladu lidských práv jako oblasti kdysi patřící do vnitřní pravomoci států (viz blíže kapitolu 2).

Při argumentacích podporujících novodobou politickou doktrínu R2P dochází dnes – paradoxně – k „útoků“ na právní pojetí suverenity a vnitřních pravomocí jakoby z opačného směru. R2P argumentuje, že suverenity zahrnuje odpovědnost, jde opět proti výkladu, který nastavila judikatura SMDS a právní nauka a tvrdí, že stát bez ohledu na své závazky je ze své podstaty suveréna (z definice svrchovanosti) subjektem takzvaně „odpovědným“. A jelikož R2P vnitřní pravomoci státu ignoruje, může se vykládat i tak, že dovedena do důsledků chápe tuto odpovědnost nerozdílně, jak ve věcech nepatřících do vnitřní pravomoci státu, tak i ve věcech do ní patřících. Tím nepochybně radikálním způsobem mění pojetí volného spravování svých věcí v koncepci právní suverenity. Mezinárodní právo má ale velmi přesný nástroj jak ohraničit meze volnosti suverénních států; měnit tento osvědčený prostředek za instrument neprávní, formulovaný ke splnění politických cílů a přijmout ho – nehledě na motivy – by znamenalo rozostřit koncept suverenity i v právních disciplínách a přinést právní nejistotu do mnoha vztahů a oblastí, včetně základního vztahu OSN-stát, kde doposud panovala právní určitost a jistota.

Tedy u obou příkladů – byť v motivech se očividně lišících – jde o politický, neprávní přístup, záměrně používající neurčitých formulací a nesoucí s sebou nebezpečí, na které musí mezinárodněprávní nauka reagovat. Odkaz Soudního dvora mezinárodní spravedlnosti, střežený následujícími generacemi právníků, nám musí být inspirací a východiskem i dnes.

Tento příklad vedený tak trochu napříč několika kapitolami této práce nám může ilustrovat jednu z důležitých funkcí mezinárodního práva, respektive dokládat potřebu, aby mezinárodněprávní debata byla součástí debaty hlavní, zevrubnější, zahrnující všechny možné aspekty problematiky intervencí z humanitárních důvodů.

Má proto velký smysl vyjadřovat se k doktrínám, které konkrétní širší debatě dominují a navrhují řešení, zvláště když tyto z různých důvodů mezinárodní právo opomíjejí nebo ho (ne)úmyslně zkreslují. Tím spíše – v protikladu k mnohem stálejším

pozicím etickým – hledáme-li akceptovatelné řešení celkové, měly by právní aspekty vstupovat do rozhodování právě i proto, že mezinárodní právo představuje soubor sice nepřekročitelných, ale stále v zásadě *změnitelných* norem chování.

Tato práce si vzala za cíl přispět právě pohledem mezinárodního práva, bez širších ambicí, nechtěla přispět komentářem všeobjímajícím, ale úmyslně komentářem dílčím, konkrétním. Jsou-li totiž schopné být součástí oné širší diskuse, jakékoli mezinárodně-právní závěry a poznatky nemohou být samoučelnými studii.

Vzniká-li nové až pokrokové řešení nějaké problematiky na mezinárodní úrovni, je nezbytné dostatečně ho prozkoumat z hlediska současného platného práva. Právo je odrazem dosavadního mezinárodního konsensu států na fungování mezinárodních vztahů v nejrůznějších oblastech a promítnutí této dohody do právních norem nám velmi přesně ukazuje absolutní i relativní limity řešení. Znat právo zde pak především znamená jednak nepřekračovat jeho rámec v navrhovaných řešeních a při jejich případném provádění a dopadech a jednak podmiňuje jakoukoli smysluplnou debatu o možné novele pravidel stávajících.

V této souvislosti tak opravdu zaráží, jak malé pozornosti mezinárodních právníků se zatím různým právním aspektům a dopadům R2P dostalo.

*Jak pak čelit námitce, že má-li být apel této práce vyslyšen a mají-li být právní aspekty dostatečně promítnuty do celkové diskuse, musí zde nejprve skutečná mezinárodněprávní diskuse vůbec probíhat?*

# Použitá literatura a materiály

## Literatura

Alston, Philip, *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, Clarendon Press, Oxford, 1992.

Alston, Philip a Simma, Bruno, „The Sources of Human Rights Law: Custom, Jus Cogens, and General Principles“, 12 *Australian Yearbook of International Law*, 1988-9.

American Law Institute, *Restatement, the Foreign Relations Law of the United States*, American Law Institute Publishers, 1987.

Annan, Kofi, *The Question of Intervention: Statements by the Secretary-General*, UNDP, 1999.

Azzam, Fateh, „The Duty of Third States to Implement and Enforce International Humanitarian Law“, 66 *Nordic Journal of International Law*, 1997.

Bannon, Alicia L., „The Responsibility to Protect: The UN World Summit and the Question of Unilateralism“, 115 *Yale Law Journal*, 2005-6.

Battiste, Leilani F., „The Case for Intervention in the Humanitarian Crisis in the Sudan“, 11 *Annual Survey of International & Comparative Law*, 2005.

Bentwich, Norman a Martin, Andrew, *A Commentary on the Charter of the United Nations*, London, Routledge & Kegan Paul LTD., 1950.

Bernhardt, Rudolf (ed.), *Encyklopedia of Public International Law*, 1. díl, North Holland, 1992.

Blokker, Niels, „Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by ‘Coalition of the Able and Willing’“, 11 *European Journal of International Law*, 2000.

Bodin, Jean, *Six Books of the Commonwealth* (přeložil M. J. Tooley), Oxford, Basil Blackwell, 1967.

Bowett, Derek W., *United Nations Forces: A Legal Study of United Nations Practice*, London, Stevens & Sons, 1964.

Brownlie, Ian, *Principles of Public International Law*, 6. vydání, Oxford University Press, 2003.

Cassese, Antonio, „Ex Iniuria Ius Oritur: Are We Moving towards International Legi-

timation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?", 10 *European Journal of International Law*, 1999.

Chataway, Teresa, „Towards Normative Consensus on Responsibility to Protect“, 16 *Griffith Law Review*, 2007.

Cheng, Bin, „Jurimetrics: The Meaning and Measurement of Legal Sovereignty and Domestic Jurisdiction“, 1 *University of Miami Yearbook of International Law*, 1991.

Conforti, Benedetto, *The Law and Practice of the United Nations*, Martinus Nijhoff Publishers, 2005.

Dapo, Akande, „The International Court of Justice and The Security Council: Is There Room for Judicial Control of Decisions of the Political Organs of the United Nations?“, 46 *International and Comparative Law Quarterly*, 1997

Delbrück, Jost, „A Fresh Look at Humanitarian Intervention Under the Authority of the United Nations“, 67 *Industrial Law Journal*, 1992

Dinstein, Yoram, *War, Aggression and Self-Defence*, 4. vydání, Cambridge University Press, 2005.

Evans, Gareth, „The Responsibility to Protect: Rethinking Humanitarian Intervention“, 98 *American Society of International Law Proceedings*, 2004.

Gazzini, Tarcisio, *The Changing Rules on the Use of Force in International Law*, Manchester University Press, 2005.

Gilmour, David R., „The Meaning of “Intervene” within Article 2(7) of the United Nations Charter – An Historical Perspective“, 16 *International & Comparative Law Quarterly*, 1967.

Glennon, Michael J., *Limits of Law, Prerogatives of Power: Interventionism after Kosovo*, Palgrave, 2001

Goodrich, Leland, Hambro, Edvard a Simmons, Anne, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, Columbia University Press, 1969.

Higgins, Rosalyn, *The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations*, Oxford University Press, 1963.

Howlett, Amy, „Getting ‘Smart’: Crafting Economic Sanctions That Respect All Human Rights“, 73 *Fordham Law Review*, 2004-5.

Joyner, Christopher, „The Responsibility to Protect: Humanitarian Concern and the Lawfulness of Armed Intervention“, 47 *Virginia Journal of International Law*, 2006-7,

Juss, Satvinder S., „Nationality Law, Sovereignty, and the Doctrine of Exclusive Domestic Jurisdiction“, 9 *Florida Journal of International Law*, 1994.

Kamrul, Hossain, „The Concept of Jus Cogens and the Obligation under the U.N. Charter“, 3 *Santa Clara Journal of International Law*, 2005.

Kelsen, Hans, „Limitation on the Functions of the United Nations“, 55 *Yale Law Journal*, 1945-6.

Kelsen, Hans, „Collective Security and Collective Self-Defence under the Charter of the United Nations“, 42 *American Journal International Law*, 1948.

Kelsen, Hans, *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*, London, Stevens & Sons Limited, 1950.

Keohane, Robert a Holzgrefe, J.L. (eds.), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Politics Dilemmas*, Cambridge University Press, 2003.

Kirgis, Frederic L., „Security Council Governance of Postconflict Societies: A Plea for Good Faith and Informed Decision Making“, 95 *American Journal of International Law*, 2001.

Koskenniemi, Martti, „The Place of Law in Collective Security“, 17 *Michigan Journal of International Law*, 1995-1996.

Le Mon, Christopher J. a Taylor, Rachel S., „Security Council Action in the Name of Human Rights: From Rhodesia to the Congo“, 10 *UC Davis Journal of International Law & Policy*, 2003-4.

Luard, Evan, *A History of the United Nations, Volume 1: The Years of Western Domination, 1945-1955*, London, Macmillan, 1982.

Martinez, Magdalena M. Martin, *National Sovereignty and International Organizations*, Kluwer Law International, 1996.

McCoubrey, Hilaire a White, Nigel D., *The Blue Helmets: Legal Regulation of United Nations Military Operations*, Dartmouth, 1996.

McLaughlin, Rob, „The Legal Regime Applicable to Use of Lethal Force when Operating under a United Nations Security Council Chapter VII Mandate Authorising ‘All Necessary Means’“, 12 *Journal of Conflict & Security Law*, 2007.

Meron, Theodor, „On a Hierarchy of International Human Rights“, 80 *American Journal of International Law*, 1986.

Meron, Theodor, „The Geneva Conventions as Customary Law“, 81 *American Journal of International Law*, 1987.

Meron, Theodor, *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law*, Clarendon Press, Oxford, 1989.

Mégret, Frédéric a Hoffman, Florian „The UN as a Human Rights Violator? Some Reflections on the United Nations Changing Human Rights Responsibilities“, 25 *Human Rights Quarterly*, 2003.

Milanović, Marko, „From Compromise to Principle: Clarifying the Concept of State Jurisdiction in Human Rights Treaties“, *Human Rights Law Review*, 2008.

Murphy, Sean D., *Humanitarian Intervention: The United Nations in an Evolving World Order*, University of Pennsylvania Press, 1996.

Nolte, Georg, „Sovereignty as Responsibility?“, 99 *American Society of International Law Proceedings*, 2005.

- Oosthuizen, Gabriël H., „Playing the Devil’s Advocate: the United Nations Security Council is Unbound by Law“, 12 *Leiden Journal of International Law*, 1999.
- Oppenheim, L.F.L., *International Law*, 1. díl, 8. vydání redigované Hershem Lauterpachtem, 1958.
- Orakhelashvili, Alexander, „The Impact of Peremptory Norms on the Interpretation and Application of United Nations Security Council Resolutions“, 16 *European Journal of International Law*, 2005.
- Österdahlová, Inger, *Threat to the Peace, The interpretation by the Security Council of Article 39 of the UN Charter*, Uppsala, 1998.
- Parker, Karen a Neylon, Lyn B., „Jus Cogens: Compelling the Law of Human Rights“, 12 *Hastings International and Comparative Law Review*, 1988-9.
- Preuss, Lawrence, „The International Court of Justice, the Senate, and Matters of Domestic Jurisdiction“, 40 *American Journal of International Law*, 1946.
- Ramcharan, Bertrand G., *The Concept and Present Status of the International Protection of Human Rights: Forty Years After the Universal Declaration*, Martinus Nijhoff Publishers, 1989.
- Rodley, Nigel S. (ed.), *To Loose the Bands of Wickedness: International Intervention in Defence of Human Rights*, Brassey’s, 1992.
- Sarooshi, Danesh, *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford University Press, New York, 1999.
- Senát Spojených států amerických, *Review of the United Nations Charter, Compilation of Staff Studies Prepared for the Use of the Subcommittee on the United Nations Charter of the Committee on Foreign Relations*, Greenwood Press, 1995.
- Simma, Bruno (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 2. vydání, Oxford University Press, 2002.
- Schachter, Oscar, „United Nations Law in the Gulf Conflict“, 85 *American Journal of International Law*, 1991.
- Schweigman, David, *The Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter : Legal Limits and the Role of the International Court of Justice*, Kluwer Law International, 2001.
- Stahn, Carsten, „Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?“, 101 *American Journal of International Law*, 2007.
- Stephens, Pamela J, „Categorical Approach to Human Rights Claims: Jus Cogens as a Limitation on Enforcement“, 22 *Wisconsin International Law Journal*, 2004.
- Steiner, Henry J., Alston, Philip a Goodman, Ryan, *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, Oxford University Press, 2007.
- Stone, Julius a Ferenc, Benjamin B., *Aggression And World Order: A Critique of United*



- Nations Theories of Aggression*, The Lawbook Exchange, 2006.
- Tesón, Fernando, „Collective Humanitarian Intervention“, 17 Michigan Journal of International Law, 1995-6.
- Tesón, Fernando, *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, Transnational Publishers, 2005.
- Trindade, A.A. Cançado, „The Domestic Jurisdiction of States in the Practice of The United Nations and Regional Organizations“, 26 International & Comparative Law Quarterly, 1976.
- Tzartzouras, Michael E., „The Law of Humanitarian Intervention after Somalia“, 46 Revue Hellenique de Droit International, 1993.
- Vincent, J.R., *Non-intervention and International Order*, Princeton University Press, 1974.
- Vradenburgh, Anna M., „Chapter VII Powers of the United Nations Charter: Do They Trump Human Rights Law?“, 14 Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal, 1991-2.
- Walbrick, Collin a Lowe, Vaughen (eds.), *The United Nations and the Principles of International Law*, Routledge, 1994.
- Waldock, C.H.M., „The Plea of Domestic Jurisdiction before International Legal Tribunals“, 31 British Year Book of International Law, 1954.
- Wallens, Karel, „The UN Security Council and new Threats to the Peace: Back to the Future“, 8 Journal of Conflict & Security Law, 2002.
- Weiss, Thomas G., „R2P after 9/11 and the World Summit“, 24 Wisconsin International Law Journal, 2006-7.
- Wheeler, Nicholas J., *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford University Press, 2000.
- White, Nigel D., „The Legality of Bombing in the Name of Humanity“, 5 Journal of Conflict and Security Law, 2000.
- White, Nigel D. (ed.), *Collective Security Law*, Ashgate, 2003.
- Whitemann, Marjorie Millace (ed.), *Digest of International Law*, United States Government Printing Office. Washington, 1963.
- Wood, Michael C., „The Interpretation of Security Council Resolutions“, 2 Max Planck Year Book of United Nations Law, 1998.

## Judikatura

### NEJVYŠŠÍ SOUD USA

Nejvyšší soud Spojených států amerických, *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 4 Wheat. 316 (1819).

## STÁLÝ DVŮR MEZINÁRODNÍ SPRÁVEDLNOSTI

Poradní posudek Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti z 7. února 1923 ve věci *Dekrety o občanství v Tunisku a Maroku (Nationality Decrees in Tunis and Morocco)*, PCIJ, Series B, No. 4.

Rozsudek Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti z 17. srpna 1923 ve věci *S. S. Wimbledon*, PCIJ, Series A, No. 1.

Rozsudek Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti z 7. září 1927 ve věci *S. S. Lotus*, PCIJ, Series A, No. 10.

## MEZINÁRODNÍ SOUDNÍ DVŮR

Poradní posudek MSD z 28. května 1948 ve věci *Podmínek pro přijetí státu za člena OSN (Conditions of Admission of a State to Membership in the UN)*, ICJ Reports (1948).

Rozsudek MSD z 9. dubna 1949 ve věci *Korfského průlivu (Corfu Channel)*, ICJ Reports (1949).

Poradní posudek MSD z 11. dubna 1949 ve věci *Náhrady škod utrpěných ve službách OSN (Reparation for Injuries Suffered in the Services of the United Nations)*, ICJ Reports (1949).

Poradní posudek MSD z 30. března 1950 ve věci *Výkladu mírových smluv (Interpretation of Peace Treaties)*, ICJ Reports (1950).

Poradní posudek MSD z 28. května 1951 ve věci *Výhrad k Úmluvě o genocidě (Reservation to the Convention on Genocide)*, ICJ Reports (1951).

Poradní posudek MSD z 20. července 1962 ve věci *Jistých výdajů Organizace spojených národů (Certain Expenses of the United Nations)*, ICJ Reports (1962).

Rozsudek MSD z 20. února 1969 ve věci *Kontinentálního šelfu Severního moře (the North Sea Continental Shelf cases)*, ICJ Reports (1969).

Rozsudek MSD z 5. února 1970 ve věci *Barcelona Traction (Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited)*, ICJ Reports (1970).

Poradní posudek MSD z 27. června 1971 ve věci *Právních následků pokračující přítomnosti Jihoafrické republiky v Namibii (Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970))*, ICJ Reports (1971).

Rozsudek MSD z 24. května 1980 ve věci *Diplomatického a konzulárního personálu USA v Teheránu (United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran)*, ICJ Reports (1980).

Rozsudek MSD z 27. června 1986 ve věci *Nikaragua proti Spojeným státům americkým (Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua)*, ICJ Reports (1986).

Příkaz MSD ohledně prozatímních opatření z 14. dubna 1992 ve věci *Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom)*, ICJ Reports (1992).

Separátní vótum soudce Lauterpachta k rozhodnutí MSD o prozatímních opatření z 13. září 1993 ve věci *Použitelnosti Úmluvy o zabránění a trestání zločinu genocidy (Application*

*of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, ICJ Reports (1993).

Záznam veřejného zasedání MSD v Mírovém paláci v Haagu z 10. května 1999 ve věci *Srbsko a Černá Hora proti Belgii (Legality of the Use of Force (Serbia and Montenegro v. Belgium))*, ICJ, CR 1999/15).

### **MEZINÁRODNÍ TRESTNÍ TRIBUNÁL PRO BÝVALOU JUGOSLÁVII**

Rozhodnutí Mezinárodního soudního tribunálu pro bývalou Jugoslávii z 2. října 1995 ve věci *Prosecutor v Tadić* (týkající se jurisdikce), (IT-94-1-AR72 (Jurisdiction), Decision on the Defence Motion for Interlocutory appeal on Jurisdiction).

## **Mezinárodní smlouvy**

Charta OSN a Statut Mezinárodního soudního dvora z roku 1945.

Mírová smlouva s Itálií, podepsána v Paříži 10. února 1947, (česky pod č. 5/1948 Sb.).

Úmluva o zabránění a trestání zločinu genocidy z roku 1948.

Ženevské úmluvy o ochraně obětí války z roku 1949.

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950.

Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace z roku 1965.

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z roku 1966.

Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966.

Vídeňská úmluva o smluvním právu z roku 1969.

Mezinárodní úmluva o potlačování a trestání zločinů apartheidu z roku 1973.

Dodatkové protokoly k Ženevským úmluvám z roku 1977.

Úmluva o odstranění všech forem diskriminace žen z roku 1979.

Úmluva o zákazu mučení a jiného nelidského a ponižujícího zacházení a trestání z roku 1984.

Vídeňská úmluva o smlouvách uzavíraných mezi státy a organizacemi nebo mezinárodními organizacemi navzájem z roku 1986.

Římský statut Mezinárodního trestního soudu z roku 1998.

## **Organizace spojených národů**

### **RADA BEZPEČNOSTI**

Resoluce Rady bezpečnosti 4 z 29. dubna 1946, UN Doc. S/4. (Španělsko).

Resoluce Rady bezpečnosti 143 z 14. července 1960 (Republika Kongo - Leopoldville).

Resoluce Rady bezpečnosti 145 z 22. července 1960.

Resoluce Rady bezpečnosti 146 z 9. srpna 1960.

Resoluce Rady bezpečnosti 216 z 12. listopadu 1965 (Jižní Rhodesie).

Resoluce Rady bezpečnosti 217 z 20. listopadu 1965.

Resoluce Rady bezpečnosti 221 z 9. dubna 1966.

Resoluce Rady bezpečnosti 232 z 16. prosince 1966.

Resoluce Rady bezpečnosti 134 z 1. dubna 1960 (Jihoafrická republika).

Resoluce Rady bezpečnosti 181 z 7. srpna 1963.

Resoluce Rady bezpečnosti 182 z 4. prosince 1963.

Resoluce Rady bezpečnosti 282 z 23. června 1970.

Resoluce Rady bezpečnosti 387 z 31. března 1976.

Resoluce Rady bezpečnosti 392 z 19. června 1976.

Resoluce Rady bezpečnosti 417 z 31. října 1977.

Resoluce Rady bezpečnosti 418 z 4. listopadu 1977.

Resoluce Rady bezpečnosti 660 z 2. srpna 1990 (Irák).

Resoluce Rady bezpečnosti 678 z 29. listopadu 1991.

Resoluce Rady bezpečnosti 687 z 3. dubna 1991.

Resoluce Rady bezpečnosti 688 z 5. dubna 1991.

Resoluce Rady bezpečnosti 713 z 25. září 1991 (bývalá Jugoslávie).

Resoluce Rady bezpečnosti 752 z 15. května 1992.

Resoluce Rady bezpečnosti 755 z 20. května 1992.

Resoluce Rady bezpečnosti 757 z 30. května 1992.

Resoluce Rady bezpečnosti 764 z 13. července 1992.

Resoluce Rady bezpečnosti 770 z 13. srpna 1992.

Resoluce Rady bezpečnosti 771 z 13. srpna 1992.

Resoluce Rady bezpečnosti 781 z 9. října a 816 z 31. března 1993.

Resoluce Rady bezpečnosti 808 z 22. února 1993.

Resoluce Rady bezpečnosti 827 z 25. května 1993.

Resoluce Rady bezpečnosti 836 z 4. června 1993.

Resoluce Rady bezpečnosti 733 z 22. ledna 1992 (Somálsko).

Resoluce Rady bezpečnosti 746 z 17. března 1992.

Resoluce Rady bezpečnosti 794 z 3. prosince 1992.

Resoluce Rady bezpečnosti 814 z 26. března 1992.

Resoluce Rady bezpečnosti 875 z 16. října 1993 (Haiti).

Resoluce Rady bezpečnosti 918 z 17. května 1994 (Rwanda).

Resoluce Rady bezpečnosti 929 z 22. června 1994.

Resoluce Rady bezpečnosti 955 z 8. listopadu 1994.

Resoluce Rady bezpečnosti 1012 z 28. srpna 1995 (Burundi).

Resoluce Rady bezpečnosti 1072 z 30. srpna 1996.

Resoluce Rady bezpečnosti 1078 z 9. listopadu 1996 (Zair).

Resoluce Rady bezpečnosti 1080 z 15. listopadu 1996.

Resoluce Rady bezpečnosti 1101 z 28. března 1997 (Albánie).

Resoluce Rady bezpečnosti 1114 z 19. června 1997.

Resoluce Rady bezpečnosti 1160 z 31. března 1998 (Kosovo).

Resoluce Rady bezpečnosti 1199 z 23. září 1998.

Resoluce Rady bezpečnosti 1203 z 24. října 1998.

Resoluce Rady bezpečnosti 1244 z 10. června 1999.

Resoluce Rady bezpečnosti 1264 z 15. září 1999 (Východní Timor).  
Resoluce Rady bezpečnosti 1272 z 25. října 1999.

Resoluce Rady bezpečnosti 1484 z 30. května 2003 (Demokratická republika Kongo).  
Resoluce Rady bezpečnosti 1493 z 28. července 2003.  
Resoluce Rady bezpečnosti 1807 z 31. března 2008.

Resoluce Rady bezpečnosti 1556 z 30. července 2004 (Dárfúr).  
Resoluce Rady bezpečnosti 1564 z 18. září 2004.  
Resoluce Rady bezpečnosti 1574 z 19. listopadu 2004.  
Resoluce Rady bezpečnosti 1590 z 24. března 2005.  
Resoluce Rady bezpečnosti 1593 z 31. března 2005.  
Resoluce Rady bezpečnosti 1706 z 31. srpna 2006.  
Resoluce Rady bezpečnosti 1769 z 31. července 2006.

Resoluce Rady bezpečnosti 1674 z 28. dubna 2006, (o ochraně civilistů v ozbrojených konfliktech)

Stanovisko předsedy Rady bezpečnosti z 31. ledna 1992, UN Doc. S/23500.  
Stanovisko předsedy Rady bezpečnosti z 26. února 1993, UN Doc. S/25344.  
Stanovisko předsedy Rady bezpečnosti z 5. ledna 1996, UN Doc. S/PRST/1996/1.  
Stanovisko předsedy Rady bezpečnosti z 13. března 1997, UN Doc. S/PRST/1997/14.  
Stanovisko předsedy Rady bezpečnosti z 20. července 2000, UN Doc. S/PRST/2000/25.

Dopis představitele Turecka z 2. dubna 1991  
adresovaný předsedovi Radě bezpečnosti, UN Doc. S/22435.

Dopis představitele Albánie z 28. března 1997  
adresovaný předsedovi Radě bezpečnosti, UN Doc. S/1997/259.

Dopis představitele Velké Británie z 12. března 1998  
adresovaný předsedovi Radě bezpečnosti, UN Doc. S/1998/223.

Dopis představitele Spojených států amerických z 27. března 1998 adresovaný  
předsedovi Radě bezpečnosti, UN Doc. S/1998/272.

The Report of the Sub-Committee on the Spanish Question z 1. června 1946,  
UN Doc. S/75.

Provisional Rules of Procedure of the Security Council, podle stavu k prosinci 1982,  
UN Doc. S/96/Rev.7.

## **ZÁZNAMY Z JEDNÁNÍ RADY BEZPEČNOSTI**

Záznam z 2046. jednání Rady bezpečnosti z 4. listopadu 1977,  
UN Doc. S/PV.2046 (JAR).

Záznam z 2982. jednání Rady bezpečnosti z 5. dubna 1991,  
UN Doc. S/PV.2982 (Severní Irák).

Záznam z 3106. jednání Rady bezpečnosti z 13. srpna 1992,  
UN Doc. S/PV.3106 (Bosna a Herzegovina).

Záznam z 3145. jednání Rady bezpečnosti z 3. prosince 1992,  
UN Doc. S/PV.3145 (Somálsko).

Záznam z 3377. jednání Rady bezpečnosti z 16. května 1994,  
UN Doc. S/PV.3377 (Rwanda).

Záznam z 3392. jednání Rady bezpečnosti z 22. června 1994,  
UN Doc. S/PV.3392 (Rwanda).

Záznam z 3713. jednání Rady bezpečnosti z 15. listopadu 1996,  
UN Doc. S/PV.3713 (Zair).

Záznam z 3930. jednání Rady bezpečnosti z 22. září 1998,  
UN Doc. S/PV.3930 (Kosovo).

Záznam z 4011. jednání Rady bezpečnosti z 10. června 1999,  
UN Doc. S/PV.4011 (Kosovo).

Záznam z 4045. jednání Rady bezpečnosti z 15. září 1999,  
UN Doc. S/PV.4045 (Východní Timor).

Záznam z 4644. jednání Rady bezpečnosti z 8. listopadu 2002,  
UN Doc. S/PV.4644 (Irák).

Záznam z 4700. jednání Rady bezpečnosti z 4. února 2003,  
UN Doc. S/PV.4700 (Pobřeží Slonoviny).

Záznam z 4764. jednání Rady bezpečnosti z 30. května 2003,  
UN Doc. S/PV.4764 (DRK).

### **GENERÁLNÍ TAJEMNÍK**

Dopis Generálního tajemníka OSN předsedovi Rady bezpečnosti z 30. listopadu 1992,  
UN Doc. S/24868.

Dopis Generálního tajemníka OSN předsedovi Rady bezpečnosti z 20. dubna 1994,  
UN Doc. S/1994/470.

Dopis Generálního tajemníka OSN předsedovi Rady bezpečnosti z 22. srpna 1996,  
„The Report of the International Commission of Inquiry on Burundi“,  
UN Doc. S/1996/682.

Dopis Generálního tajemníka OSN předsedovi Rady bezpečnosti z 25. října 1996,  
UN Doc. S/1996/875.

Dopis Generálního tajemníka OSN předsedovi Rady bezpečnosti z 25. října 1996,  
UN Doc. S/1996/878.

Dopis Generálního tajemníka OSN předsedovi Rady bezpečnosti z 7. listopadu 1996,  
UN Doc. S/1996/916.

Dopis Generálního tajemníka OSN předsedovi Rady bezpečnosti z 13. července 2004,  
UN Doc. S/2004/567.

Dopis Generálního tajemníka OSN předsedovi Rady bezpečnosti z 25. ledna 2005,  
„The Report of the International Commission of Inquiry on Darfur“,  
UN Doc. S/2005/60.

Zpráva Generálního tajemníka OSN z 17. června 1992, „An Agenda for Peace“,  
UN Doc. S/24111.

Oběžník Generálního tajemníka OSN z 6. srpna 1999, „Observance by United Nations

Forces of International Humanitarian Law“,  
UN Doc. ST/SGB/1999/13.

Zpráva Generálního tajemníka OSN z 28. listopadu 2005, (o ochraně civilistů v ozbrojených konfliktech), UN Doc. S/2005/740.

Zpráva Generálního tajemníka „A More Secure World: Our Shared Responsibility: Report of the Secretary General’s High-level Panel on Threats, Challenges and Change“, UN DPI, 2004.

Projev generálního tajemníka OSN 15. července 2008 v Berlíně,  
UN Doc. SG/SM/11701.

UN Repertory of Practice (1945-54), „k článku 2(7)“, a jeho Supplement No. 1 (1954-55).

UN Repertory of Practice (1945-54), „k článku 39“, a jeho Supplements No. 1 (1954-55), 2 (1955-59), 3 (1959-66), 4 (1966-69), 5 (1970-78) a 8 (1985-88).

### **VALNÉ SHROMÁŽDĚNÍ**

Resoluce Valného shromáždění 44 (I) z 8. prosince 1946.

Resoluce Valného shromáždění 217 (III) z 10. prosince 1948  
(Všeobecná deklarace lidských práv).

Resoluce Valného shromáždění 265 (III) z 14. května 1949.

Resoluce Valného shromáždění 272 (III) z 30. dubna 1949.

Resoluce Valného shromáždění 285 (III) z 25. dubna 1949.

Resoluce Valného shromáždění 294 (IV) z 22. října 1949.

Resoluce Valného shromáždění 377 (V) z 3. listopadu 1950  
(Uniting for Peace Resolution).

Resoluce Valného shromáždění 385 (V) z 3. listopadu 1950.

Resoluce Valného shromáždění 395 (V) z 2. prosince 1950.

Resoluce Valného shromáždění 511 (VI) z 12. ledna 1952.

Resoluce Valného shromáždění 615 (VII) z 5. prosince 1952.

Resoluce Valného shromáždění 616 (VII) z 5. prosince 1952.

Resoluce Valného shromáždění 719 (VIII) z 11. listopadu 1953.

Resoluce Valného shromáždění 721 (VIII) z 8. prosince 1953.

Resoluce Valného shromáždění 816 (IX) z 4. listopadu 1954.

Resoluce Valného shromáždění 820 (IX) z 14. prosince 1954.

Resoluce Valného shromáždění 917 (X) z 6. prosince 1955.

Resoluce Valného shromáždění 919 (X) z 14. prosince 1955.

Resoluce Valného shromáždění 1747 (XVI) z 28. června 1962 (Rhodesie).

Resoluce Valného shromáždění 1760 (XVII) z 31. října 1962.

Resoluce Valného shromáždění 2022 (XX) z 5. listopadu 1965.

Resoluce Valného shromáždění 1761 (XVII) z 6. listopadu 1962 (Jihoafrická republika).

Resoluce Valného shromáždění 1881 (XVIII) z 11. října 1963.

Resoluce Valného shromáždění 2054 (XX) z 15. prosince 1965.

Resoluce Valného shromáždění 2131 (XX) z 21. prosince 1965, „Deklarace o nepřipustnosti vměšování do vnitřních záležitostí států a o ochraně jejich nezávislosti a suverenity“.

Resoluce Valného shromáždění 2625 (XXV) z 24. října 1970, „Deklarace zásad mezinárodního práva o přátelských vztazích a spolupráci mezi státy v souladu s Chartou OSN“.

Resoluce Valného shromáždění z 8. prosince 1988, „Humanitarian Assistance to Victims of Natural Disasters and Similar Emergency Situations“, UN Doc. A/RES/60/1.

Resoluce Valného shromáždění z 15. září 2005, „The 2005 World Summit Outcome Document“, UN Doc. A/RES/60/1.

Resoluce Valného shromáždění z 3. dubna 2006, (kterou byla zřízena Rada pro lidská práva) UN Doc. A/RES/60/251.

Komise pro mezinárodní právo, „The Draft Declaration on Rights and Duties of States“, 1949.

Komise pro mezinárodní právo, „Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts“, 2001.

## **HOSPODÁŘSKÁ A SOCIÁLNÍ RADA**

Resoluce Hospodářské a sociální rady OSN 1503 z 27. května 1970, UN Doc. E/4832/Add.1.

## **Internetové zdroje**

Constantinides, Aristotle, „An Overview of Legal Restraints on Security Council Chapter VII Action with a Focus on Post-Conflict Iraq“, studie představená na Inaugurační konferenci Evropské společnosti pro mezinárodní právo, Florencie, květen 2004, dostupná na: <http://www.esil-sedi.eu/english/pdf/Constantinides.pdf>.

Evans, Gareth, „The Responsibility to Protect: from an Idea to an International Norm“, projev pro Chicago Council on Global Affairs z 15. listopadu 2006, dostupný na: [www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4515&1=1](http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4515&1=1).

Evans, Gareth, „Preventing Mass Atrocities: Making ‘Never Again’ a Reality“, projev z 12. dubna 2007 přednesený na University of San Diego, dostupný v audiovizuální podobě na: <http://www.uctv.tv/search-details.asp?showID=12688>.

Finnemore, Martha, „Paradoxes in Humanitarian Intervention“, 2000, dostupné na: [http://www.cgpa.uci.edu/research/working\\_papers/martha\\_finnemore\\_humanitarian\\_intervention.pdf](http://www.cgpa.uci.edu/research/working_papers/martha_finnemore_humanitarian_intervention.pdf),

Human Rights Watch, „Ituri: ‘Covered in Blood’: Ethnically Targeted Violence In North-eastern DR Congo“, červenec 2003, dostupné na: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/DRC0703.pdf>.

Human Rights Watch, „If We Return, We Will Be Killed: Consolidation of Ethnic Cleansing in Darfur, Sudan“, listopad 2004, dostupné na: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/darfur1104.pdf>.



Institut de Droit International, „La détermination du domain réservé et ses effets“, resoluce přijata na zasedání Institutu v Aix-en-Provence, 29. dubna 1954, dostupná na: [http://www.idi-iil.org/idiF/resolutionsF/1954\\_aix\\_01\\_fr.pdf](http://www.idi-iil.org/idiF/resolutionsF/1954_aix_01_fr.pdf)

International Commission on Intervention and State Sovereignty, „The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Internvention and State Sovereignty“, International Development Research Centre, Ottawa, 2001, dostupné na: <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>.

International Commission on Intervention and State Sovereignty, „The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background: Supplementary Volume to The Report of the International Commission on Internvention and State Sovereignty“, dostupné na: <http://www.idrc.ca/openbooks/963-1/>.

Knight, Andy W., „The Responsibility to Protect as an Evolving International Norm“, Notes for Canadian Peacebuilding Coordinating Committee Meeting, 22. září 2003, Ottawa Conferece Centre, dostupné na: <http://www.worldfederalistscanada.org/R2P/Knight.pdf>.

Kratochvíl, Jan, „Humanitarian Intervention and State Responsibility“, dostupné na: [http://www.nottingham.ac.uk/shared/shared\\_hrlcpub/HRLC\\_Commentary\\_2006/kratochvil.pdf](http://www.nottingham.ac.uk/shared/shared_hrlcpub/HRLC_Commentary_2006/kratochvil.pdf).

Tisková zpráva OSN z 30. května 2003 k prohlášení, které učinil Vysoký komisař OSN pro lidská práva Sergio Vieira de Mello, dostupná na: <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/51FBDBFEA01CFDFBC1256D390050DBAE?opendocument>.

# UN Humanitarian Interventions

## Abstract

The primary aim of this paper is to map out the complex legal basis of the United Nations' reactions to the so-called gross violation of human rights. Additionally, this essay seeks to critically explore the new political doctrine (called Responsibility to Protect, R2P) from the legal perspective in order to identify some of its deficiencies and to emphasize the role of international legal approach within the context of general discussion.

For the purpose of this paper, the above-mentioned reactions of the UN are referred to as "UN humanitarian interventions" and they are defined as:

*interventions by an organ of the UN which presents a reaction to impending or ongoing gross violation of human rights in a UN member state – a reaction taken without a consent of this state – aiming to halt or prevent these violations.*

Within this definition, "intervention" is understood as in the article 2(7) of the UN Charter.

This paper examines three kinds of interventions: "soft" humanitarian intervention, "hard" humanitarian intervention and forcible humanitarian intervention. The latter two types are coercive measures taken by the UN Security Council (SC) according to Chapter VII of the Charter. The distinction among them is whether or not military force employed. On the other hand, the so-called "soft" UN intervention encompasses all other possible reactions utilized primarily by remaining UN organs (be it the General Assembly, the Economic and Social Council, the Human Right Council etc.).

Part I examines the legal basis for the least intrusive form of "UN humanitarian intervention". The paper examines with scepticism states' defences on basis of the article 2(7) against a UN intervention in the area of human rights. The essay documents that in cases of gross violations of human rights, article 2(7) defence was never accessible to individual states. Moreover, nation states have never been arbiters in cases determining the extent of domestic jurisdiction. Such disputes have always necessitated a reference to international law.

Having analysed relevant provisions of the Charter, the paper shows that the commitments of states in the area of human rights imposed by the UN Charter are sufficient to restrict gross violations of human rights. Thus, not only the Security Council, but also other relevant UN organs (e.g. the General Assembly) have been from the outset granted powers to intervene, albeit "softly", in situations of gross violations of human rights.

Part II analyses another controversial issue in the Charter: the role and powers of the Security Council in the area outside of original intention: (effectively) solving humanitarian crises created by or including gross violations of human rights as well as facilitating bringing all perpetrators to justice.

The paper shows how important was the expansion of the article 39 (threat to the peace) to the legal ability of the SC to address situations of flagrant violations of human rights an international humanitarian law.

The intention of the authors of the Charter was to endow the SC with a power to interpret and define the term “threat to the peace” using the SC’s discretion in accordance with the development of international relations. Thus, the Security Council has gradually – especially after the end of the Cold War – understood and determined situations of gross violation of human rights as “threats to the peace”.

This shift in the meaning of the terminology of the article 39 has enabled the SC to address certain humanitarian situations with all vehemence. Legally, Chapter VII of the Charter has provided the Council with the options of “hard” or forcible intervention.

Exploring the legal basis and limits for these two types of interventions, this paper argues that only in the instances of “hard” intervention can the UN order member states to execute it. In the case of forcible intervention, the Council cannot impose *an obligation* on the states to join the military operation, it can only “authorize” them to use force by delegating to them certain powers of Chapter VII.

The legal limits for forcible humanitarian interventions are not synonymous to the general limitation imposed onto the SC (i.e. jus cogens norms and to some extent also the purposes and principles of the UN Charter). Additional specific requirements are necessitated by the process of delegating Chapter VII powers from the SC to the member states.

Part III deals with legal aspects of the current political doctrine “Responsibility to Protect”. It tries to demonstrate that the two basic principles of R2P (sovereignty implies responsibility and international responsibility / duty to protect) raise serious questions of international law. Moreover, this paper argues that the content and possible consequences of “Responsibility to Protect” as a new customary norm of international law, have not been properly considered from the legal perspective. The consequences of the norm could be potentially dangerous for the UN’s prestige as well as for the R2P idea.

In conclusion, this paper warns against marginalizing and even neglecting legal aspects of proposed political solutions. A range of current political and international debates covers spheres traditionally regulated by the international law. In such instances, the discussion of legal aspects must be an inherent part of the debate.

**Keywords:** “United Nations”, “human rights”, “Responsibility to Protect”.

**Klíčová slova:** „Organizace spojených národů“, „lidská práva“, „Odpovědnost za ochranu“.