

**Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta**

Rigorózní práce

**K některým aspektům přičitatelnosti
protiprávního chování mezinárodní organizací**

**Konzultant: Prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.
Zpracovatel: Mgr. Miroslav Hrstka**

Odevzdání práce: leden 2006

„Prohlašuji, že jsem tuto rigorózní práci zpracoval samostatně a že jsem vyznačil prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpal, způsobem ve vědecké práci obvyklým.“


Mgr. Miroslav Hrstka

OBSAH:

Úvodní zamyšlení nad účelem studie.....	5
1. Přičitatelnost protiprávního chování mezinárodní organizací jako jedna z konstitu- tivních podmínek mezinárodněprávní odpovědnosti mezinárodní organizace.....	7
1.1. Pojmové vymezení přičitatelnosti jakožto prvku mezinárodně protiprávního chování...7	
1.2. Odpovědnost mezinárodní organizace <i>de lege lata</i>	11
1.3. Úskalí a meze použití analogie mezinárodněprávní odpovědnosti států.....	17
Exkurz: Přičitatelnost a územní aspekty jednání mezinárodní organizace.....	21
1.4. <i>Ratione personae</i> návrhu článků o odpovědnosti mezinárodních organizací za mezinárodně protiprávní chování.....	24
1.5. Mezinárodněprávní subjektivita mezinárodní organizace jako <i>conditio sine qua non</i> pro vznik její mezinárodní odpovědnosti.....	30
2. Přičitatelnost protiprávního chování orgánů nebo zástupců mezinárodní organizace z pohledu působnosti jejich jednání.....	35
2.1. Obecné pravidlo přičitatelnosti chování mezinárodní organizací.....	35
2.2. Pravomoci jednání výslovné a implikované	48
2.3. <i>Ultra vires</i> jednání orgánů nebo zástupců mezinárodní organizace	50
3. Otázka přičitatelnosti ve zvláštních případech.....	59
3.1. Vnitřní a vnější delegace pravomocí mezinárodní organizace.....	59
3.2. Autorizace států k výkonu osobitých cílů mezinárodní organizace.....	62
4. Mírové jednotky OSN.....	68
4.1. Právní posouzení mírových jednotek OSN z hlediska Charty.....	68
4.2. Efektivní kontrola (operační kontrola a řízení).....	75
4.3. Organizační struktura velení (řetězec velení).....	83
5. Chování mezinárodní organizace uznané a přijaté za její vlastní.....	88
6. Závěr a úvahy <i>de lege ferenda</i>.....	94
Summary.....	96
Seznam použité literatury.....	100

Úvodní zamyšlení nad účelem studie

Účelem této studie je podat kritický průzkum problematiky přičitatelnosti protiprávního chování mezinárodní organizací. Přičitatelnost protiprávního chování je nutné vnímat zejména jako normativní operaci, jejímž konečným výsledkem je určení subjektu mezinárodně odpovědného za spáchané protiprávní chování. Jelikož k dnešnímu dni neexistuje žádná ucelená práce, která by se daným tématem hlouběji zabývala, bude v této sféře zkoumání předkládaná studie do jisté míry pionýrskou, což se odráží i ve zvolených metodách, jež budou užity při jejím zpracování. Vedle metody komparativní bude postupováno zejména pomocí analogie. Budou posuzována pravidla přičitatelnosti protiprávního chování navržená speciálně pro účely mezinárodní odpovědnosti států a zkoumáno, zda lze jejich obsah *mutatis mutandis* přejmout na mezinárodní organizace.

Komise pro mezinárodní právo (dále jen „*Komise*“) se problematikou odpovědnosti mezinárodních organizací začala zabývat teprve v roce 2002. O dva roky později Giorgio Gaja, zvláštní zpravodaj ustavený *Komisí* k danému tématu, ve své již druhé zprávě o odpovědnosti mezinárodních organizací navrhl čtyři konkrétní pravidla přičitatelnosti, která jsou svým obsahem materií, z níž bude zejména vycházeno při zpracování této rigorózní práce. Jelikož formulace jednotlivých pravidel přičitatelnosti je mnohdy značně abstraktní, bylo nutné pracovat i s komentářem, jímž *Komise* texty jednotlivých pravidel provází. Aby závěry této práce nezůstaly v čistě teoretické rovině, bude vedle učení znalců v mnoha případech poukázáno rovněž na relevantní kasuistiku, která vychází z praxe mezinárodních organizací.

V kapitole první bude vymezena přičitatelnost protiprávního chování jakožto jedna z konstitutivních podmínek mezinárodněprávní odpovědnosti mezinárodní organizace. Po zhodnocení dosavadního konání *Komise* na tomto poli s poukazem na úskalí a meze použití

analogie mezinárodní odpovědnosti států, bude vymezen osobní rozsah rozpracovaného návrhu článků o odpovědnosti mezinárodních organizací a definována mezinárodněprávní subjektivita mezinárodní organizace jako *conditio sine qua non* pro vznik její mezinárodní odpovědnosti. Hlubší vhled do problematiky přičitatelnosti v situacích, kdy orgán nebo zástupce mezinárodní organizace jedná v rámci svého oficiálního statusu, včetně otázek jednání *ultra vires*, bude proveden v kapitole následující. Třetí kapitola bude zasvěcena problematice přičitatelnosti v situacích, kdy mezinárodní organizace deleguje své pravomoci, resp. kdy se OSN uchýlí k autorizaci svých členských států k použití ozbrojené síly. Všudypřítomnou činností OSN po celém světě se tato univerzální mezinárodní organizace stává vděčným příkladem pro zkoumání možných odpovědnostních vztahů. Má mnoho bohatých zkušeností, nejšíře akceptovanou legitimitu a největší formální autoritu. Její akce jsou *a priori* akcemi mezinárodními. Mírovým jednotkám OSN, které jsou svým charakterem pomocnými orgány OSN, bude proto věnována samostatná kapitola. Poslední navržené pravidlo přičitatelnosti, jenž se uplatní v situacích, kdy mezinárodní organizace uzná a přijme určité chování za své vlastní, bude zkoumáno v kapitole páté.

Přestože se v této studii pokusím o detailnější pohled na všechna dosud formulovaná pravidla přičitatelnosti protiprávního chování mezinárodní organizaci, postrádám ctižádost hlouběji se zabývat zejména různými alternativními režimy sdílené odpovědnosti více subjekty mezinárodního práva zároveň.

1. Přičitatelnost protiprávního chování mezinárodní organizaci jako jedna z konstitutivních podmínek mezinárodněprávní odpovědnosti mezinárodní organizace

Pro důkladnější pochopení problematiky a vyhnutí se možným nedorozuměním považuji za žádoucí v úvodní podkapitole vymezit vztah přičitatelnosti protiprávního chování k mezinárodní odpovědnosti, jakož i provést její pojmové vymezení. V následujících částech nejprve zhodnotím dosavadní činnost *Komise* na poli mezinárodní odpovědnosti států, resp. mezinárodních organizací a poté se pokusím nastínit základní úskalí a meze použití analogie k mezinárodní odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování, včetně malého exkurzu zasvěceného problematice činnosti orgánů nebo zástupců mezinárodní organizace na území států. Část čtvrtá je věnována vymezení rozsahu a směřování návrhu článků o odpovědnosti mezinárodních organizací s ohledem na jeho osobní působnost. V závěrečné části této kapitoly se zaměřím na vymezení mezinárodněprávní subjektivity mezinárodní organizace jako nezbytné podmínky vzniku její mezinárodní odpovědnosti.

1.1. Pojmové vymezení přičitatelnosti jakožto prvku mezinárodně protiprávního chování

Jak bude podrobněji ukázáno v průběhu této studie, pravidla přičitatelnosti protiprávního chování mezinárodní organizaci jsou analogicky odvozena od pravidel vztahujících se k mezinárodní odpovědnosti států za jejich mezinárodně protiprávní chování.

Přičitatelnost (*attribution*) jakožto jednu ze dvou konstitutivních podmínek mezinárodně protiprávního chování, lze charakterizovat jako normativní operaci,¹ pomocí níž můžeme zodpovědět otázku, komu a za jakých podmínek je adresován následně *ex lege* vzniklý odpovědnostní

¹ Srov. *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session*, General Assembly, Official Records, Fifty-sixth session, Supplement No. 10, A/56/10, str. 71.

závazek, který vznikl v důsledku mezinárodně protiprávního chování mezinárodní organizace. Pro založení mezinárodní odpovědnosti je tedy rozhodující skutečnost, že porušení primárního pravidla je dostatečně spojeno s chováním (ať již komisivním či omisivním, případně ve vzájemné kombinaci), které lze přičíst mezinárodní organizaci na základě jistých pevně stanovených pravidel. Již v roce 1923 bylo *Stálým soudním dvorem mezinárodní spravedlnosti* vyjádřeno, že „státy mohou jednat pouze skrze své zástupce a reprezentanty“.² To samé lze konstatovat i ve vztahu k mezinárodním organizacím. Smysl přičitatelnosti spočívá v tom, že nikoliv bytosti lidské či skupině těchto bytostí – jakožto faktickému původci chování – nýbrž mezinárodní organizaci jako subjektu mezinárodního práva je přičítána protiprávnost tohoto chování.

Takto pojatá koncepce mezinárodní odpovědnosti mezinárodní organizace se odpoutává od tradičního pojetí, jenž stavělo na existenci škody, a vědomě tak upouští od vyjádření tohoto dalšího konstitutivního prvku mezinárodně protiprávního chování.³ Znamená to tedy, že stačí, aby bylo porušeno platné mezinárodněprávní pravidlo, a aby toto porušení mohlo být přičteno mezinárodní organizaci, byť se jej dopustil její orgán nebo zástupce. Již první zvláštní zpravodaj pro vypracování zpráv týkajících se mezinárodněprávní odpovědnosti států - F. G. García Amador - ve své úvodní zprávě nerozlučně propojil mezinárodní odpovědnost s přičitatelností protiprávního chování a poznamenal, že odpovědnost je následkem porušení nebo nedodržení (*non-observance*) mezinárodního závazku. Její přičitatelnost proto nevyhnutelně závisí na tom, kdo je subjektem nebo kdo jsou subjekty tohoto závazku.⁴ Obecně lze tedy konstatovat, že každé mezinárodně protiprávní jednání mezinárodní organizace vyvolává mezinárodní odpovědnost této

² Srov. *German Settlers in Poland*, Advisory Opinion, 1923, Permanent Court of International Justice, Series B, No. 6, str. 22.

³ Srov. Malenovský, J.: *Mezinárodní právo*, MU Brno, 2001, str. 194.

⁴ Srov. *Yearbook of the International Law Commission*, 1956, Vol. II., str. 185.

mezinárodní organizace. Za náležitosti mezinárodně protiprávního chování mezinárodní organizace je považováno jednak jednání spočívající v porušení mezinárodněprávního závazku a dále pak skutečnost, že toto jednání lze této organizaci přičíst podle mezinárodního práva.⁵

U některých starších anglicky píšících autorů,⁶ ale i v rozhodovací praxi Mezinárodního soudního dvoru (dále jen „MSD“),⁷ se místo termínu „*attribution*“ objevuje termín „*imputation*“ nebo „*imputability*“. Rozdíl mezi oběma termíny je však pouze sémantický. Jak naznačila *Komise*, termín „*imputation*“ má vazbu spíše na trestní právo a nadále se ve svých pravidelných ročenkách přidržela termínu „*attribution*“.⁸ Jisté terminologické rozpory však mohou vznikat v určení, zda lze přičitatelnost chápat jako subjektivní nebo objektivní prvek mezinárodně protiprávního chování. Většina českých autorů pojímá přičitatelnost v prvně jmenovaném smyslu,⁹ avšak *Komise* se tomuto terminologickému rozlišování v návrhu článků o odpovědnosti státu za mezinárodně protiprávní chování záměrně vyhýbá.¹⁰ K uvedenému uvádí

⁵ Srov. Article 3 – *General principles*:

1. Every internationally wrongful act of an international organization entails the responsibility of the international organization.
2. There is an internationally wrongful act of an international organization when conduct consisting of an action or omission:
 - a) is attributable to the international organization under international law; and
 - b) constitutes a breach of an international obligation of that international organization.

Report of the International Law Commission on the work of its fifty-fifth session, General Assembly, Official Records, Fifty-eight session, Supplement No. 10, A/58/10, str. 45.

⁶ Srov. Amrallah, B.: *International Responsibility of the United Nations for the Activities carried out by U.N. Peacekeeping Forces*, *Revue Egyptienne de droit international*, 1976, Vol. 32, str. 73.

⁷ Srov. *Diplomatic and Consular Staff*, ICJ Reports 1980, str. 3; *Military and Paramilitary Activities*, ICJ Reports 1986, str. 14.

⁸ Srov. *Yearbook of the International Law Commission*, 1973, Vol. II., str. 165.

⁹ Srov. např. Malenovský, J.: *Mezinárodní právo*, MU Brno, 2001, str. 194; David, V., Zbořil, F.: *Základy mezinárodního práva veřejného*, Univerzita Palackého, Olomouc, 2000, str. 64.

¹⁰ Srov. „The element of attribution has sometimes been described as „subjective“ and the element of breach as „objective“, but the articles avoid such terminology.“ *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, General Assembly, Official Records, Fifty-sixth session, Supplement No. 10, A/56/10, str. 69.*

příklad, kdy porušení závazku nemusí být vždy nutně chápáno jako objektivní prvek. Zda došlo k porušení nějakého pravidla může záležet na záměru nebo vědomí relevantního orgánu nebo jeho zástupce státu (ale stejně tak i mezinárodní organizace) a v tomto smyslu může být chápáno jako „subjektivní“. Například článek II. *Úmluvy o zabránění a trestání zločinu genocidia* ve svém úvodu stanovuje, že „v této Úmluvě se genocidiem rozumí kterýkoli z dále uvedených činů, jež byly spáchány v úmyslu zničit úplně nebo částečně národní, etnickou, rasovou nebo náboženskou skupinu jako takovou ...“. V jiných případech může být porušení nějakého závazku chápáno jako „objektivní“. Pro přesné určení, zda je třeba ke spáchání mezinárodně protiprávního chování záměr, resp. vědomost či nikoliv, a zda tak mluvíme o odpovědnosti v subjektivním nebo objektivním smyslu, záleží na určitých okolnostech, včetně obsahu primárního závazku, jenž je porušen.¹¹

Přestože tato práce je striktně zaměřena na analýzu přičitatelnosti protiprávního jednání mezinárodní organizaci, je nutné zmínit, že vždy nemusí být až tak úplně jasné, zda se jedná o přičitatelnost celkové odpovědnosti spíše než o přičitatelnost konkrétního protiprávního chování. Mezinárodní odpovědnost konkrétního subjektu mezinárodního práva může být založena i bez ohledu na skutečnost, komu by bylo přičteno spáchané protiprávní jednání.¹² Například *Úmluva OSN o mořském právu* (dále v této podkapitole jen „Úmluva“)¹³ v příloze IX., která upravuje účast mezinárodních organizací, nejprve v článku 5

¹¹ Srov. *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session*, General Assembly, Official Records, Fifty-sixth session, Supplement No. 10, A/56/10, str. 69-70.

¹² Srov. „Responsibility of an organization does not necessarily have to rest on attribution of conduct to that organization. It may well be that an organization undertakes an obligation in circumstances in which compliance depends on the conduct of its member States. Should member States fail to conduct themselves in the expected manner, the obligation would be infringed and the organization would be responsible. However, attribution of conduct need not be implied.“ *Second report on responsibility of international organizations by Mr. Giorgio Gaja*, Special Rapporteur, International Law Commission, Fifty-fifth session, A/CN.4/541, str. 6, odst. 11.

¹³ České znění Úmluvy lze nalézt ve Sbírce zákonů pod číslem 240/1996.

vymezuje rozdělení pravomocí ve všech záležitostech upravovaných touto Úmluvou mezi mezinárodní organizací a její členské státy a následně v článku 6 stanovuje, že „Strany, které mají pravomoc podle článku 5 této Přílohy, nesou odpovědnost za nesplnění závazků nebo za jakékoli jiné porušení Úmluvy“.¹⁴

V praxi se lze v souvislosti s protiprávním jednáním orgánu nebo zástupce mezinárodní organizace občas setkat i se situací, kdy může být totéž jednání podle pevně stanovených pravidel přičitatelnosti přičteno jak mezinárodní organizaci, tak i jejím členským státům. Stejně tak si lze představit, že dané jednání může být zároveň přičteno dvěma či více mezinárodními organizacím zároveň, například, když založí společný orgán, skrze nějž jednají. V těchto případech pak mluvíme o duální či dokonce mnohonásobné přičitatelnosti téhož protiprávního jednání.¹⁵

1.2. Odpovědnost mezinárodní organizace *de lege lata*

Odpovědnost mezinárodní organizace zprvu stála v ústraní jiných kodifikačních témat, která byla v minulosti zpracovávána *Komisí*, zejména pak tematicky blízké odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování.

Komise si zvolila téma odpovědnosti států jako téma vhodné ke kodifikaci již na svém vůbec prvním zasedání v roce 1949, avšak až v roce 2001 schválila text návrhu článků o odpovědnosti států za

¹⁴ Srov. *Second report on responsibility of international organizations by Mr. Giorgio Gaja*, Special Rapporteur, International Law Commission Fifty-fifth session, A/CN.4/541, str. 6-7, odst. 12; *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-sixth session*, General Assembly, Official Records, Fifty-ninth session, Supplement No. 10, A/59/10, str. 101, odst. 3, srov. rovněž str. 110, odst. 2 a str. 121, odst. 3 tamtéž.

¹⁵ Srov. *Second report on responsibility of international organizations by Mr. Giorgio Gaja*, Special Rapporteur, International Law Commission Fifty-fifth session, A/CN.4/541, str. 4, odst. 8; *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-sixth session*, General Assembly, Official Records, Fifty-ninth session, Supplement No. 10, A/59/10, str. 101, odst. 4; Talmon, S.: *Responsibility of International Organizations: Does the European Community Require Special Treatment?*, Maurizio Ragazzi (ed.), International Responsibility Today, Essays in Memory of Oscar Schachter, Martinus Nijhoff, 2005, str. 413-414.

mezinárodně protiprávní chování,¹⁶ který představuje částečnou kodifikaci pravidel komplexního institutu mezinárodního práva upravujícího mezinárodní odpovědnost. Tento návrh sám sebe považuje za *lex generalis*, jehož ustanovení se uplatní pouze tehdy, nejsou-li použitelná jiná, speciální pravidla mezinárodního práva. Jediná zmínka o odpovědnosti mezinárodních organizací se objevuje v souvislosti s vyhrazující doložkou (*saving clause*) v článku 57,¹⁷ která poukazuje na autonomní postavení tohoto návrhu, jež se tak nedotýká žádné otázky vzniklé v souvislosti s odpovědností mezinárodní organizace nebo s odpovědností státu za chování mezinárodní organizace. Konečné znění návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování obsahuje soubor pravidel přiřítelnosti chování státům v kapitole druhé (*attribution of conduct to a State*), konkrétně v ustanoveních článků 4 - 11.

Po splnění tohoto časově náročného kodifikačního úkolu Valné shromáždění OSN (dále jen „VS OSN“) ve své rezoluci č. 56/82 z 12. prosince 2001 doporučilo *Komisi*, aby se začala zabývat tématem odpovědnosti mezinárodních organizací. V následujícím roce se *Komise* rozhodla zařadit téma „Odpovědnosti mezinárodních organizací“ do svého současného programu práce (*current programme of work*),¹⁸ jmenovala pro vypracování zpráv na dané téma Giorgia Gaju jako svého zvláštního zpravodaje a ustavila pracovní skupinu.¹⁹ Tato skupina

¹⁶ *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, General Assembly, Official Records, Fifty-sixth session, Supplement No. 10, A/56/10.

¹⁷ Srov. Article 57 - *Responsibility of an international organization*:

These articles are without prejudice to any question of the responsibility under international law of an international organization, or of any State for the conduct of an international organization.

Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, General Assembly, Official Records, Fifty-sixth session, Supplement No. 10, A/56/10.

¹⁸ Již o 2 roky dříve VS OSN, v 8. odstavci rezoluce č. 55/152 z 12. prosince 2000, zaznamenalo rozhodnutí *Komise* zařadit dané téma do svého dlouhodobého programu práce (*long-term programme of work*).

¹⁹ Pracovní skupina byla složena: Mr. G. Gaja (předseda), Mr. J. C. Baena Soares, Mr. I. Brownlie, Mr. E. Candioti, Mr. R. Daoudi, Ms. P. Escarameia, Mr. S. Fomba, Mr. M.

vypracovala bez meškání desetistránkovou zprávu, v níž vysvětlila rozsah a směřování kodifikačního studia.²⁰

První konkrétní krůčky k budoucímu návrhu článků o odpovědnosti mezinárodních organizací za mezinárodně protiprávní chování (dále jen „*Návrh článků*“) učinil Gaja ve své první zprávě,²¹ kde se zaměřil zejména na zhodnocení předcházející činnosti *Komise*, jež se určitým způsobem tematicky dotýkala odpovědnosti mezinárodních organizací.

Ačkoliv bylo téma odpovědnosti mezinárodních organizací v konečném návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování ponecháno stranou, poukázal Gaja ve své zprávě na jeho jednotlivé články, které *Komise* původně přijala při svém prvním čtení (*first-reading draft articles*) a které se svým obsahem dotýkaly problematiky přičitatelnosti chování mezinárodní organizací.

První, z původně přijatých článků (článek 9),²² obsahoval pravidlo přičitatelnosti aplikovatelné v situacích, kdy je státu dán k dispozici jeden z orgánů mezinárodní organizace; státu se pak za podmínky výkonu efektivní kontroly nad tímto orgánem přičítá i chování orgánů této mezinárodní organizace.²³ Z textu citovaného ustanovení nevyplývá možnost přičitatelnosti protiprávního chování mezinárodní organizací, avšak Roberto Ago, v pořadí druhý zvláštní zpravodaj pro vypracování

Kamto, Mr. J. L. Kateka, Mr. M. Koskenniemi, Mr. W. Mansfield, Mr. B. Simma, Mr. P. Tomka, Mr. C. Yamada a Mr. V. Kuzněcov (*ex officio*). *Official Records of the General Assembly, Fifty-seventh Session, Supplement No. 10, A/57/10, kap. I.D, odst. 10 (b).*

²⁰ Srov. *The Responsibility of international organization: scope and orientation of the study*, UN Doc. A/CN.4/L.622, 6 June 2002.

²¹ *First report on responsibility of international organizations by Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur, International Law Commission Fifty-fifth session, A/CN.4/532.*

²² Srov. Article 9 - *Attribution to the State of the conduct of organs placed at its disposal by another State or by an International organization:*

The conduct of an organ which has been placed at the disposal of a State by another State or by an international organization shall be considered as an act of the former State under international law, if that organ was acting in the exercise of elements of the governmental authority of the State at whose disposal it was placed.

Yearbook of International Law Commission, 1974, Vol. I., str. 154.

²³ Srov. „The essential point was that the organ should be effectively under the control and authority of the State at whose disposal it was placed.“ *Yearbook of International Law Commission, 1974, Vol. I, str. 47.*

zpráv o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování, rovněž nastínil případ opačný, kdy jsou dány mezinárodní organizaci k dispozici orgány státu.²⁴ Při debatě nad zněním tohoto článku byl však nakonec při druhém čtení odkaz na mezinárodní organizace zcela vypuštěn.²⁵

Druhý odkaz na mezinárodní organizace byl taktéž učiněn v návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování přijatém v prvním čtení (původní článek 13). Dané ustanovení neslo název „chování orgánů mezinárodní organizace“ a zabývalo se otázkou přičitatelnosti chování vyplývající ze vztahů mezi státem a mezinárodní organizací, pokud orgán mezinárodní organizace vykonává činnost na území státu.²⁶ Ani toto ustanovení „nepřežilo“ své druhé čtení, zejména proto, že obsahuje spíše negativní než pozitivní kritérium přičitatelnosti chování.

Po stručném přehledu dosavadní činnosti *Komise Gaja* předložil vlastní představu prvních tří článků. Nejprve se zabýval rozsahem *Návrhu článků* (článek první), dále pak použitím termínů, konkrétně

²⁴ Srov. „Without going into the question of the responsibility of international organization, he had cited, in his third report, certain cases involving international organizations, in order to show that the principle stated in article 9 was also recognized for the acts of organs placed by States at the disposal of international organizations. Sometimes the organ placed at the disposal of an international organization by a State continued to carry out the instruction of that State and the responsibility of the international organization was not engaged. But the organ might act on the instruction of the international organization, in which case the organization would be responsible. That was what had occurred in the dispute between the Belgian Government and the United Nations, following the intervention of the United Nations force in the Congo in 1961.“ *Yearbook of International Law Commission*, 1974, Vol. I, str. 47.

²⁵ Srov. současnou podobu článku 6 (tj. dřívější článek 9) - *Conduct of organs placed at the disposal of a State by another State*:

The conduct of an organ placed at the disposal of a State by another State shall be considered an act of the former State under international law if the organ is acting in the exercise of elements of the governmental authority of the State at whose disposal it is placed.

Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, General Assembly, Official Records, Fifty-sixth session, Supplement No. 10, A/56/10, str. 44.

²⁶ Srov. původní znění článku 13 - *Conduct of organs of an international organization*: The conduct of an organ of an international organization acting in that capacity shall not be considered as an act of a State under international law by reason only of the fact that such conduct has taken place in the territory of that State or in any other territory under its jurisdiction.

Yearbook of International Law Commission, 1975, Vol. II, str. 87.

definoval pro účely *Návrhu článků* mezinárodní organizaci (článek druhý), a na závěr uvedl obecné principy odpovědnosti mezinárodní organizace (článek třetí), jež svým obsahem analogicky korespondují se zněním úvodních dvou ustanovení návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování.²⁷ Dne 4. srpna 2003 *Komise* na svém 2784. zasedání přijala, se změnou v článku druhém, komentované znění těchto článků.²⁸

Stěžejní materií pro účely této rigorózní práce je však v pořadí druhá zpráva zvláštního zpravodaje, která byla předložena *Komisi* k posouzení v roce 2004.²⁹ Gaja zde svoji pozornost zaměřil na detailní rozbor přičitatelnosti protiprávního chování mezinárodní organizaci a navrhnul k této problematice čtyři články, které tak formují kapitolu druhou *Návrhu článků* - článek 4 „Obecné pravidlo přičitatelnosti chování mezinárodní organizaci“, článek 5 „Chování orgánů daných k dispozici mezinárodní organizaci státem nebo jinou mezinárodní organizací“, článek 6 „Překročení pravomocí nebo porušení služebních pokynů“ a poslední článek 7 „Chování mezinárodní organizací uznané a přijaté za své vlastní“.³⁰ Nejústrojnější metodou, kterou zvláštní zpravodaj cílevědomě postavil do tvořivého jádra této zprávy, se stala analogie, kdy *mutatis mutandis* použil normy přičitatelnosti zavazující státy a aplikoval je na mezinárodní organizace. Tímto počinem neobjevil neznámou normovou cestu, nýbrž přejal úmysl zákonodárce, jehož zastupuje nestranná a nezávislá *Komise* v rámci OSN. Zároveň si byl však vědom faktu, že analogie netvoří zázračný nástroj, jenž zajišťuje bezpečný kodifikační výsledek, poněvadž opatrnosti nikdy nezbyvá, a každý problém přičitatelnosti musí být posuzován samostatně

²⁷ *First report on responsibility of international organizations by Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur, International Law Commission Fifty-fifth session, A/CN.4/532, str. 18 - 21.*

²⁸ *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-fifth session, General Assembly, Official Records, Fifty-eight session, Supplement No. 10, A/58/10.*

²⁹ *Second report on responsibility of international organizations by Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur, International Law Commission Fifty-fifth session, A/CN.4/541.*

³⁰ Detailnímu rozboru jednotlivých článků budou věnovány následující kapitoly.

i v souvislostech sekundárního normativního souboru a v návaznosti na statické a dynamické právní zásady (podobnost, odlišnost, konkrétnost aj.).³¹ Zatímco návrh článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování obsahuje osm pravidel přičitatelnosti mezinárodně protiprávního chování, zde ve vztahu k mezinárodním organizacím je jejich počet pouze poloviční.

V pořadí již třetí (a zatím poslední) zprávu k odpovědnosti mezinárodních organizací předložil Gaja v létě loňského roku.³² Obsahově byla tato práce věnována porušení mezinárodního závazku ze strany mezinárodní organizace (články 8 - 11) a odpovědnosti mezinárodní organizace za chování státu nebo jiné organizace (články 12 - 16). Přestože je samozřejmě nutné celou problematiku přičitatelnosti protiprávního chování mezinárodní organizace vykládat v souvislostech, bližší rozbor dané problematiky vzhledem k vymezení rozsahu rigorózní práce jde zásadně mimo pozornost jejího autora.

Značná rozmanitost mezinárodních organizací a skromnost dostupné praxe činí kodifikační úkol *Komise* obzvláště složitým. Vědoma si tohoto faktu a zároveň blízkého vztahu zpracovávaného tématu s vlastní činností rozmanitých mezinárodních organizací, požádala na svém 2784. zasedání konaném dne 4. srpna 2003 sekretariát, aby každoročně zasílal kapitolu zprávy *Komise* zabývající se tímto tématem OSN, jeho specializovaným agenturám, jakož i ostatním mezinárodním organizacím, aby mohly vyjádřit své případné připomínky.³³ Následně 9. prosince téhož roku přijalo VS OSN rezoluci č. 58/77, která obsahuje žádost, aby státy a mezinárodní organizace předložily informace týkající se jejich praxe, která je relevantní k tématu odpovědnosti mezinárodních organizací. Účelem tohoto kroku *Komise* je

³¹ Bližěji o analogii pojednává následující podkapitola.

³² Srov. *Third report on responsibility of international organizations by Mr. Giorgio Gaja*, Special Rapporteur, International Law Commission Fifty-fifth session, A/CN.4/553.

³³ Srov. *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-fifth session*, General Assembly, Official Records, Fifty-eight session, Supplement No. 10, A/58/10, str. 32, odst. 52.

alespoň částečně eliminovat riziko, aby se její práce na téma odpovědnosti mezinárodních organizací neodehrávala pouze v teoretické rovině.³⁴

Paralelně s činností *Komise* se problematikou odpovědnosti mezinárodních organizací začala také zabývat Asociace mezinárodního práva (*International Law Association*, dále jen „ILA“). Její Výbor pro odpovědnost mezinárodních organizací (dále jen „Výbor“) na svém zasedání v New Delhi vypracoval *Obecná pravidla a doporučení pro mezinárodní odpovědnost mezinárodních organizací* (dále jen „*Obecná pravidla*“).³⁵ Při vymezení pravidel přičitatelnosti protiprávního chování mezinárodní organizaci je v činnosti ILA *prima facie* vykazovaná jasná obsahová podobnost s *Návrhem článků. Výbor ve svých Obecných pravidlech* šel však dále a velice stručně se zabýval i pravidly přičitatelnosti protiprávního chování mezinárodní organizaci v případech delegace a autorizace.³⁶

1.3. Úskalí a meze použití analogie mezinárodní odpovědnosti států

V nauce mezinárodního práva je již dnes široce uznáváno,³⁷ že pravidla týkající se mezinárodní odpovědnosti států lze *mutatis mutandis* aplikovat na základě analogie zákona (*analogia legis*) na mezinárodní

³⁴ K datu odevzdání rigorózní práce byly k dispozici tyto komentáře a poznámky států a mezinárodních organizací k tématu odpovědnosti mezinárodních organizací: *Responsibility of international organizations, Comments and observations received from international organizations*, International Law Commission, Fifty-sixth session, A/CN.4/545; *Responsibility of international organizations, Comments and observations received from Governments*, International Law Commission, Fifty-sixth session, A/CN.4/547; *Responsibility of international organizations, Comments and observations received from Governments and international organizations*, International Law Commission, Fifty-seventh session, A/CN.4/556.

³⁵ Srov. The International Law Association, *Report of the Seventieth Conference*, The International Law Association, New Delhi (2.-6. 4. 2002), str. 795-802.

³⁶ Blížeji se budu zabývat danou problematikou v kapitole 3.

³⁷ Srov. např. Malenovský, J.: *Mezinárodní právo*, MU Brno, 2001, str. 199; Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P.: *Mezinárodní odpovědnost*, MU Brno, 2003, str. 188-189; *First report on responsibility of international organizations by Mr. Giorgio Gaja*, Special Rapporteur, International Law Commission Fifty-fifth session, A/CN.4/532, str. 18-20; *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-fifth session*, General Assembly, Official Records, Fifty-eighth session, Supplement No. 10, A/58/10, str. 30.

organizace. Návrh článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování sám toto analogické použití pravidel chování na situace mezinárodních organizací nevyklučuje. Stává se tak normativním předobrazem kodifikační úpravy mezinárodní odpovědnosti těchto odvozených subjektů mezinárodního práva.

Zvolený přístup má své logické opodstatnění, protože se tak může přispět k racionalizaci a rychlosti zpracování tohoto tématu *Komisi*. Navíc tento kodifikační orgán OSN opakovaně uplatňuje svůj osvědčený postup, který zvolil již při přípravě *Vídeňské úmluvy o smluvním právu mezinárodních organizací* z roku 1986. *Komise* tehdy při své práci přihlédla k základním pravidlům smluvního práva mezi svrchovanými státy a analogicky je použila pro oblast mezinárodních smluv, jejichž jednou stranou nebo oběma stranami byly mezinárodní vládní organizace.³⁸

Jednoznačný důkaz o vhodnosti použití analogie na mezinárodní organizace podal Gaja hned ve své úvodní zprávě. Nejprve teoreticky vyslovil podstatné doporučení, aby byl sledován vzor návrhu článků o odpovědnosti států jak v obecných obrysech, tak i ve znění nového textu.³⁹ Takové jeho doporučení je odůvodněné, jestliže se vyskytuje materiální podobnost v právních následcích protiprávního chování mezi státy a mezinárodními organizacemi. Podporuje se tím rovněž hledisko formální spravedlnosti, dle něhož by mělo být také v oblasti sekundárních pravidel obecného mezinárodního práva stejně nakládáno s mezinárodními organizacemi jako se státy.⁴⁰ Gaja se svým

³⁸ Srov. Potočný, M., Ondřej, J.: *Mezinárodní právo veřejné, zvláštní část*, 3. doplněné a rozšířené vydání, C. H. Beck, 1996, str. 164.

³⁹ Srov. „The intention only is to suggest that, should the study concerning particular issues relating to international organizations produce results that do not differ from those reached by the Commission in its analysis of State responsibility, the model of the draft articles on State responsibility should be followed both in the general outline and in the wording of the new text.“ *First report on responsibility of international organizations by Mr. Giorgio Gaja*, Special Rapporteur, International Law Commission Fifty-fifth session, A/CN.4/532, str. 7.

⁴⁰ Srov. Jílek, D.: *K definici mezinárodní organizace k návrhu článků o odpovědnosti mezinárodních organizací*, Časopis pro právní vědu a praxi, 3/2003, str. 195.

doporučením cítil být vázán, když při formulaci třetího článku, obsahujícího v odstavci druhém náležitosti mezinárodně protiprávního chování mezinárodních organizací, pouze zaměnil v porovnání s návrhem článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování (články 1, 2) termín „stát“ termínem „mezinárodní organizace“, přičemž pořadí slovních spojení obou odstavců v třetím článku je zcela identické s prvním a druhým článkem návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování.⁴¹ Jak následně dodává, není žádný důvod pro přijetí odlišného postupu. Rovněž v této souvislosti stojí za zmínku, že podobný postup zvolil i generální tajemník OSN ve své zprávě o mírových operacích OSN.⁴²

Již Amrallah v 70. letech minulého století upozornil na jedno z úskalí použití analogie. Poukázal přitom na rozdílnost kvantitativní stránky mezinárodní subjektivity států a OSN a došel k závěru, že je potřeba kriticky zkoumat, zda obecné principy mezinárodní odpovědnosti států je možno beze všeho (*as they are*) aplikovat, či naopak potřebují jisté modifikace, aby lépe vyhověly charakteru OSN a jejím mírovým jednotkám.⁴³ Meze použití metody analogie tak lze spatřovat v nedostatku materiální podobnosti mezi státy a mezinárodními organizacemi. Není-li dána, nelze tudíž ani dospět k analogickým kodifikačním výsledkům. Za takové situace musí *Komise* navrhnout obecná pravidla odchylná od pravidel, která upravují odpovědnostní následky *ex lege* nastupující za protiprávní chování států, jež právě vyhovují povaze, funkcím a podstatě mezinárodních organizací.⁴⁴

O zvolené obezřetnosti postupu při přenosu jednotlivých ustanovení návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování na mezinárodní organizace svědčí zejména Gajova

⁴¹ Srov. op. cit. sub. 27 s poznámkou sub. 16, str. 43.

⁴² Srov. Dokumenty OSN A/51/389, str. 4, odstavec 6.

⁴³ Srov. Amrallah, B.: *International Responsibility of the United Nations for the Activities carried out by U.N. Peacekeeping Forces*, Revue Egyptienne de droit international, 1976, Vol. 32, str. 58.

⁴⁴ Jílek, D.: *K definici mezinárodní organizace knávrhu článků o odpovědnosti mezinárodních organizací*, Časopis pro právní vědu a praxi, 3/2003, str. 195 – 196.

druhá zpráva o odpovědnosti mezinárodních organizací. Zatímco právní úprava odpovědnosti států obsahuje osm pravidel přičitatelnosti (články 4 – 11), jejich počet ve vztahu k mezinárodním organizacím je pouze poloviční. V *Návrhu článků* tak nejsou zahrnuty například otázky, které zpracovává článek 9, jenž obsahuje pravidlo přičitatelnosti chování, které se aplikuje při neexistenci nebo při zanedbání oficiální úřední moci (*Conduct carried out in the absence or default of the official authorities*), jak tomu zejména bývá ve výjimečných situacích během revolucí, ozbrojených konfliktů nebo v případech cizí okupace území státu, a článek 10, který vymezuje pravidlo přičitatelnosti chování povstaleckých nebo jiných hnutí (*Conduct of insurrectional or other movement*).⁴⁵ Vznik těchto situací je u mezinárodních organizací nepravděpodobný, protože, jak vidno po bližším zkoumání uváděných článků, hlavní předpokladem, který zůstává u mezinárodních organizací zásadně nenaplněn, je výkon kontroly nad určitým územím.⁴⁶ *Komise* v komentáři k této druhé zprávě nicméně uvádí, že ačkoli lze nalézt určité příklady, kdy mezinárodní organizace spravovaly po určitou dobu jim svěřená území, pravděpodobnost vzniku situací předpokládaných v citovaných člancích 9 a 10 návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování je natolik málo pravděpodobná, aby ospravedlňovala přítomnost vlastního specifického ustanovení upravujícího dané situace ve vztahu k mezinárodním organizacím. Nicméně, pokud by však taková situace vznikla, odkazuje *Komise* opět na již osvědčenou analogii a doporučuje, aby se přiměřeně použila výše zmíněná pravidla přičitatelnosti použitelná pro státy.⁴⁷

⁴⁵ Srov. *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session*, General Assembly, Official Records, Fifty-sixth session, Supplement No.10, A/56/10, str. 109 – 118.

⁴⁶ Srov. *Second report on responsibility of international organizations by Mr. Giorgio Gaja*, Special Rapporteur, International Law Commission Fifty-fifth session, A/CN.4/541, str. 29.

⁴⁷ Srov. *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-sixth session*, General Assembly, Official Records, Fifty-ninth session, Supplement No. 10, A/59/10, str. 102-103, odst. 6.

Závěrem lze v této podkapitole uvést, že při procházení pravidel přičitatelnosti v návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování je vždy nutné postupovat „článek po článku“ a kriticky posuzovat vhodnost jejich analogického přenosu na mezinárodní organizace, jak i doposud umně činí *Komise*. Jako argumenty ve prospěch použití metody analogie se nabízí zejména vláda práva, právní jistota či již zmiňovaný princip formální spravedlnosti.

Exkurz: Přičitatelnost a územní aspekty jednání mezinárodní organizace

V souvislosti s předešlým výkladem považuji za vhodné provést malý exkurz do problematiky územních aspektů jednání orgánů nebo zástupců mezinárodní organizace ve vztahu k přičitatelnosti jejich případného protiprávního chování spáchaného na území státu. Obecně lze říci, že působení orgánů nebo zástupců mezinárodních organizací na území státu – tedy jiného subjektu mezinárodního práva – je situací obvyklou, neboť mezinárodní organizace své vlastní území nemají. Naopak působení státních orgánů na území cizího státu je situací spíše výjimečnou.⁴⁸ V minulosti se objevily případy, kdy byla mezinárodní organizaci po jistou dobu svěřena správa určitého území. Například od 21. září 1962 do 31. března 1963 vykonávalo OSN skrze UNTEA (*United Nations Temporary Executive Authority*) dočasně výkonné funkce na území západní Nové Guineje. Tento fakt však neznamená, že zmiňované území se stalo územím mezinárodní organizace (*territory of the organization*).⁴⁹ Příkladem z konce devadesátých let minulého století je jednak situace, kdy na základě rezoluce Rady bezpečnosti OSN (dále jen „RB OSN“) č. 1244 (1999)⁵⁰ byla OSN povolána k dočasnému výkonu územní správy

⁴⁸Srov. „Whereas a State agent is most frequently operating within the State, the United Nations has no territory under its sovereign control within which its agents operate; and whereas cases are comparatively rare in which a State agent contracts liability for his State through actions outside his State, the injurious acts of agents of the United Nations would much more often occur within the territory of some State...“ Eagelton, C.: *International Organizations and the Law of Responsibility*, Recueil des Cours de l'Académie de droit international (La Haye), 1950, Vol. 76.

⁴⁹Srov. *Yearbook of the International Law Commission*, 1975, vol. II, str. 87.

⁵⁰Srov. „Authorizes the Secretary-General, with the assistance of relevant international organization, to establish an international civil presence in Kosovo in order to provide an interim administration for Kosovo under which the people of Kosovo can enjoy substantial autonomy within the Federal Republic of Yugoslavia, and which will

v Kosovu a dále pak podobný případ, kdy opět na základě rezoluce RB OSN č. 1272 (1999)⁵¹ byla UNTAET (*United Nations Transitional Administration in East Timor*) povolána k celkové odpovědnosti za správu Východního Timoru a zmocněna k výkonu veškeré zákonodárné a výkonné moci, včetně výkonu spravedlnosti. Ve všech případech však vždy šlo pouze o situaci přechodnou, přičemž měl tento jev jednoznačně smluvní základ, byť realizovaný příslušnou rezolucí RB OSN.

Článek 13, přijatý po prvním čtení návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování, uvádí pravidlo přičitatelnosti, jež omezuje územní základ odpovědnosti teritoriálního státu. Toto pravidlo stanoví, že „chování orgánu mezinárodní organizace, jednajícího v této působnosti, se nebude posuzovat jako akt státu podle mezinárodního práva, pokud by jediným důvodem pro takové posouzení bylo, že se akt odehrál na území tohoto státu či na území spadajícím pod jeho jurisdikci“.⁵² Toto území (teritoriálního) státu tak zahrnuje území, na němž se uskutečňuje jednání mezinárodní organizace, včetně ostatních zón nacházejících se pod jeho jurisdikci (např. pobřežní moře)⁵³. Komentář k danému ustanovení však uvádí, že článek 13 nebyl přijat, aby vymezoval odpovědnost mezinárodní organizace nebo problematiku přičitatelnosti protiprávního chování této organizace, ale pouze stanovuje tzv. negativní kritérium přičitatelnosti tohoto chování státu na jehož území se tak děje.⁵⁴ Problematika článku 13 doplňuje *mutatis mutandis* materií článku 12, jenž upravoval (než byl stejně jako článek 13 po druhém čtení vypuštěn) chování orgánů států na území jiného (cizího) státu.⁵⁵

provide transitional administration while establishing and overseeing the development of provisional democratic self-governing institutions to ensure conditions for a peaceful and normal life for all inhabitants of Kosovo.“ *Security Council Resolution 1244 (1999) of 10 June 1999, S/RES/1244 (1999)*, odst. 10.

⁵¹Srov.: „Decides to establish, in accordance with the report of the Secretary General, a United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET), which will be endowed with overall responsibility for the administration of East Timor and will be empowered to exercise all legislative and executive authority, including the administration of justice.“ *Security Council Resolution 1272 (1999) of 25 October 1999, S/RES/1272 (1999)*, odst. 1.

⁵²Srov. supra pozn. 26.

⁵³Nutno brát v úvahu, že suverénní moc pobřežního státu je omezena ve prospěch jiných států právem pokojného průjezdu jejich lodí.

⁵⁴Srov. *Yearbook of the International Law Commission*, 1975, vol. II, str. 90.

⁵⁵Srov. Article 12 - *Conduct of organs of another State*.

Jak však potvrzují mnozí mezinárodněprávní učenci,⁵⁶ praxe OSN⁵⁷ či nepřímo rozhodnutí mezinárodních soudních dvorů,⁵⁸ lze toto tzv. negativní kritérium přičitatelnosti protiprávního chování státům *a contrario* převést ve vymezení pozitivního pravidla přičitatelnosti ve vztahu k mezinárodním organizacím.

Výkon činnosti mezinárodní organizace na území státu je v mnoha případech regulován mezinárodními smlouvami uzavřenými mezi tou kterou mezinárodní organizací a příslušným státem. Typické jsou mezinárodní smlouvy uzavřené se státem sídla organizace,⁵⁹ nebo státem, na jehož území organizace hodlá vyvíjet určitou činnost.⁶⁰ Obecné mezinárodní právo neklade normativní požadavky ohledně formy smluvního dokumentu, tudíž podoba mezinárodní smlouvy zůstává nedílným prvkem smluvní volnosti smluvních stran. Vztahy mezi teritoriálním státem a mezinárodní organizací regulují dohody sjednané v plné nebo zjednodušené formě, včetně mlčky uzavřených ujednání (*pacta tacita*). Některé mezinárodní smlouvy dohodnuté mezi teritoriálním státem výslovně vylučují přičitatelnost chování orgánu mezinárodní organizace hostitelskému státu.⁶¹ Rovněž se může vyskytnout případ, kdy orgány nebo zástupci mezinárodní organizace vykonávají činnost na území jiného státu bez jeho souhlasu. Jedná se o výjimečné situace v souvislosti s přijetím rozhodnutí RB OSN podle hlavy VII Charty OSN, jež mají donucovací (sankční) povahu.

1. The conduct of an organ of a State acting in that capacity which takes place in the territory of another State or in any other territory under its jurisdiction shall not be considered as an act of the latter State under international law.

2. Paragraph 1 is without prejudice to the attribution to a State of any other conduct which is related to that referred to in that paragraph and which is not to be considered as an act of that State by virtue of articles 5 to 10.

Yearbook of the International Law Commission, 1975, vol. II, str. 80.

⁵⁶ Srov. např. Amrallah, B.: *International Responsibility of the United Nations for the Activities carried out by U.N. Peacekeeping Forces*, *Revue Egyptienne de droit international*, 1976, Vol. 32, str. 71.

⁵⁷ Dohody o jednorázovém úhnmém narovnání se státy (tzv. konžský případ), blížeji k dané problematice v kapitole 4.2. .

⁵⁸ Srov. Případ X vs. Spolková republika Německo, *Yearbook of the European Convention on Human Rights*, the European Commission and European Court of Human Rights, 1958 – 1959.

⁵⁹ Například mezinárodní smlouvy uzavřené mezi OSN a Švýcarskem, resp. Rakouskem o sídle OSN.

⁶⁰ Typicky mezinárodní smlouvy uzavřené mezi OSN a dotčeným (hostitelským) státem o rozmístění mírových jednotek na jeho území.

⁶¹ Srov. Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P.: *Mezinárodní odpovědnost*, MU Brno, 2003, str. 197-198.

Pravidlo přičitatelnosti chování orgánů nebo zástupců mezinárodní organizace této organizaci namísto hostitelskému státu se však neuplatní bezvýjimečně. První možnou výjimkou je situace, kdy teritoriální stát může nést odpovědnost za jednání orgánů mezinárodní organizace v případě, pokud se podílí na výkonu daného protiprávního chování. Rozhodujícím kritériem se jeví prvek (jeho stupeň) kontroly a řízení, jako součást sekundárních pravidel přičitatelnosti protiprávního chování, který má daný teritoriální stát nad orgánem nebo zástupcem mezinárodní organizace.⁶²

Druhá výjimka z daného pravidla může nastat, pokud se teritoriální stát ztotožní se spácháním mezinárodně protiprávního chování, jehož původcem je orgán nebo zástupce mezinárodní organizace, nebo pokud tento stát nereaguje vhodným způsobem na takové chování.⁶³ Teritoriální stát se tak může stát nositelem mezinárodní odpovědnosti pokud např. nepřijme preventivní opatření proti očekávanému útoku na prostory (budovy) diplomatické mise ze strany orgánu mezinárodní organizace. Jedná se tak ze strany hostitelského státu o zanedbání povinnosti bdělosti (*due diligence*). Oproti prvně zmiňované výjimce, kde je hlavní důraz kladen na prvek kontroly a řízení, zde převládá územní pojítka (*territorial link*) na hostitelský stát, jenž má rozsáhlé (výlučné) pravomoci umožňující mu zajistit pořádek na svém území.⁶⁴

1.4. *Ratione personae* návrhu článků o odpovědnosti mezinárodních organizací za mezinárodně protiprávní chování

Podat jednu univerzální, tzv. všeobjímající definici mezinárodní organizace, která by se hodila na všechny situace, v nichž mezinárodní organizace vystupuje jako hráč na mezinárodním poli, není až tak jednoduché, jak by se na první pohled mohlo zdát. Encyklopedie

⁶² Srov. „As for host state, its international responsibility is determined and measured by the degree of operational control exercised over the peace-keeping force.“ Amrallah, B.: *International Responsibility of the United Nations for the Activities carried out by U.N. Peacekeeping Forces*, Revue Egyptienne de droit international, 1976, Vol. 32.

⁶³ Srov. „Thus, if the territorial State associated itself with the perpetration, by an organ of the organization, of an action constituting an internationally wrongful act, or if failed to react in the appropriate manner to such an action, it might incur international responsibility...“ *Yearbook of the International Law Commission*, 1975, vol. II, str. 91.

⁶⁴ Srov. Hirsh, M.: *The responsibility of international organization toward third parties: some basic principles*, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, str. 81.

mezinárodního práva veřejného uvádí, že za mezinárodní organizace lze považovat sdružení států, které vzniklo na základě mezinárodní smlouvy za účelem sledování společných cílů a jež má své vlastní speciální orgány, které plní konkrétní funkce v rámci této organizace.⁶⁵ Takto pojatá definice je však pro účely *Návrhu článků* značně „úzkoprsá“ a pokulhává hned v několika aspektech.

Při hledání jednotlivých pojmových znaků definice „mezinárodní organizace“ pro účely *Návrhu článků* provedl Gaja ve své první zprávě o odpovědnosti mezinárodních organizací stručný přehled výkladu tohoto pojmu v řadě kodifikačních úmluv připravených pod záštitou OSN, které jsou svázány s mezinárodními organizacemi.⁶⁶ Legální vymezení tohoto subjektu mezinárodního práva v jednotlivých úmluvách vedlo k synonymickým závěrům, kdy se souslovím „mezinárodní organizace“ značí organizace mezivládní. Ani *Komise* se v komentáři k článku 57 (*Responsibility of international organization*) návrhu článků o odpovědnosti států neodchýlila od nastoleného pojmového směru a odkázala na *Vídeňskou úmluvu o právu smluv uzavíraných mezi státy a mezinárodními organizacemi nebo mezinárodními organizacemi navzájem* s připomenutím, že taková organizace požívá oddělenou subjektivitu podle mezinárodního práva.⁶⁷ Jak v této souvislosti uvádí

⁶⁵ Srov. „The term international organizations denotes an association of States established by and based upon a treaty, which pursues common aims and which has its own special organs to fulfil particular functions within the organization.“ Bindschedler, R. L., *International Organizations, General Aspects*, in Bernhardt, R. (ed.): *Encyclopedia of Public International Law*, 1995, Vol. II., str. 1289.

⁶⁶ Porovnával *Vídeňskou úmluvu o smluvním právu z 23. května 1969* - čl. 2, odst. 1, písm. i), *Vídeňskou úmluvu o zastoupení států v jejich vztazích s mezinárodními organizacemi univerzálního charakteru ze 14. března 1975* - čl. 1 odst. 1 písm. l), *Vídeňskou úmluvu o právním nástupnictví států do smluv z 23. srpna 1978* - čl. 2 odst. 1 písm. n) a *Vídeňskou úmluvu o právu smluv uzavíraných mezi státy a mezinárodními organizacemi navzájem z 21. března 1986* - čl. 2 odst. 1 písm. i).

⁶⁷ Srov. „In accordance with the articles prepared by the Commission on other topics, the expression “international organization“ means an „intergovernmental organization“. Such an organization possesses separate legal personality under international law, and is responsible for its own acts, i.e., for acts which are carried out by the organization through its own organs or officials. By contrast, where a number of States act together through their own organs as distinct from those of an international organization, the conduct in question is that of the States concerned, in accordance with the principles set out in chapter II of Part One.“ *Report of the International Law Commission on the work*

Jílek, normovaná explikace zopakovaná v několika kodifikačních úmluvách spíše plní vylučující úlohu. Staví *extra viam* použití kodifikačních ujednání nevládní mezinárodní organizace, která postrádají jistou vlastnost veřejně mocenskou nebo veřejnoprávní, ať se projevuje v členské základně sdružení, někdy ve stanovených úkolech anebo ve smluvních základech. Nevládní organizace není složena z mocenských jednotek. Jejím zakládajícím aktem se stávají smlouvy, jež se ani neřídí mezinárodním právem a ani nemají svůj důvod závaznosti (souhlasný projev vůle všech stran) v tomto právním systému. Smluvním základem nevládních sdružení jsou tudíž kontrakty, které se spravují vnitrostátním právním řádem *in extenso*. Přesněji vzato, nevládní mezinárodní organizaci tvoří soukromé fyzické či právnické osoby, které v takových sdruženích nevystupují jako subjekty mezinárodního práva, nýbrž jsou v nich nositeli vnitrostátních práv, povinností či způsobilostí. Z povahy nevládní organizace vyplývá, že v nevládní organizaci nesmí být zastoupen stát, což je její nedílný obecný znak. Nevládní organizace nepoživají podstatných vlastností subjektivity uvnitř mezinárodně právního systému.⁶⁸

Jelikož mezinárodní organizace tvoří značně nesourodou množinu, a to zejména z hlediska členství, vykonávaných funkcí, používaných prostředků i sledovaných cílů, rozhodl se zvláštní zpravodaj vytvořit vlastní právní definici mezinárodní organizace, která tak zkusmo vymezila osobní rozsah působnosti *Návrhu článků*. Opustil smluvně ustálené vymezení mezinárodních organizací a nahradil ho pro účely *Návrhu článků* novou definicí, protože, jak poznamenává, většina úmluv se zabývá mezinárodními organizacemi pouze okrajově a tudíž nejsou

of its fifty-third session, General Assembly, Official Records, Fifty-sixth session, Supplement No. 10, A/56/10, str. 361, odst. 2.

⁶⁸ Srov. Jílek, D.: *K definici mezinárodní organizace k návrhu článků o odpovědnosti mezinárodních organizací*, Časopis pro právní vědu a praxi, 3/2003, str. 193.

velmi významnými precedenty.⁶⁹ Navrhuje tedy novou definici, která zní: Pro účely tohoto *Návrhu článků* „mezinárodní organizace“ odkazuje na organizaci, která zahrnuje státy mezi svými členy, pokud vykonává ve své vlastní působnosti určité vládní funkce.⁷⁰ Organizace má tedy představovat sdružení států (aniž by byl uváděn jejich počet), které je právně samostatné a vykonává určité vládní funkce. Tím, že zvláštní zpravodaj staví do členské základny pouze státy, vyřazuje z osobní působnosti *Návrhu článků* nevládní sdružení, která nejsou mezinárodněprávními osobnostmi, a dokonce i ta sdružení, jež požívají mezinárodněprávní subjektivitu a dokonce vykonávají vládní funkce (např. nevládní humanitární organizace Mezinárodní výbor Červeného kříže).⁷¹ Sám však tuto definici označil za prozatímní (*tentative*) a záměrně zjednodušenou, vědom si faktu, že rozšíření osobní působnosti *Návrhu článků* o mezinárodní organizace, jejímiž členy nejsou pouze státy, by nutně neznamenal změnu povahy organizace a ani dopad na příslušnou odpovědnostní problematiku.⁷²

Komise na svém 2776. setkání proto přijala pozměněnou definici mezinárodní organizace a stanovila, že pro účely *Návrhu článků* pojem „mezinárodní organizace“ odkazuje na organizaci založenou mezinárodní smlouvou či jiným instrumentem řídícím se mezinárodním

⁶⁹ Srov. *First report on responsibility of international organizations by Mr. Giorgio Gaja*, Special Rapporteur, International Law Commission Fifty-fifth session, A/CN.4/532, str. 13, odst. 22.

⁷⁰ Srov. „For the purposes of the present draft articles, the term ‘international organization’ refers to an organization which includes States among its members insofar it exercises in its own capacity certain governmental functions.” *First report on responsibility of international organizations by Mr. Giorgio Gaja*, Special Rapporteur, International Law Commission Fifty-fifth session, A/CN.4/532, str. 18, odst. 34.

⁷¹ Srov. „... the study should not encompass questions of responsibility of non-governmental organizations, because they do not generally exercise governmental functions and moreover would not raise the key question of the responsibility of member States for the conduct of the organization.” *First report on responsibility of international organizations by Mr. Giorgio Gaja*, Special Rapporteur, International Law Commission Fifty-fifth session, A/CN.4/532, str. 18, odst. 34.

⁷² Srov. „The presence of some non-State members does not necessarily alter the nature of the organization, nor the problems that arise in terms of respective responsibility of the organization and its States members.” *First report on responsibility of international organizations by Mr. Giorgio Gaja*, Special Rapporteur, International Law Commission Fifty-fifth session, A/CN.4/532, str. 14, odst. 24.

právem a mající svou vlastní mezinárodněprávní subjektivitu. Členy této organizace mohou být kromě států i jiné entity.⁷³ Včleněním takto pojaté definice mezinárodní organizace do *Návrhu článků* dochází ke značnému kvalitativnímu i kvantitativnímu posunu vymezení jeho osobní působnosti. Státy přestaly být výlučnými „stavebními kameny“ mezinárodní organizace, což výstižněji reflektuje realitu vzájemných vztahů jednotlivých subjektů mezinárodního práva v rámci mezinárodního společenství.

I nadále však do osobního rozsahu *Návrhu článků* nelze zahrnout mezinárodní nevládní organizace. Přestože jsou aktivními účastníky a subjekty mezinárodního systému, nenaplní hned dva konstitutivní znaky dané definice – jejich režim se řídí právem určitého státu a zásadně jim není přiznána mezinárodněprávní subjektivita. Rovněž se *Návrh článků* a jeho jednotlivá sekundární pravidla nebudou aplikovat na mezinárodní organizaci, jejíž členskou základnu by tvořily pouze a jenom mezinárodní organizace.⁷⁴ Přítomnost alespoň dvou států v členské základně mezinárodní organizace je tak nezbytně nutná k tomu, aby se na danou mezinárodní organizaci mohla aplikovat sekundární pravidla *Návrhu článků*. Tento požadavek vyplývá ze sousloví „*kromě států (in addition to States)*“, jenž je uvedeno v druhé větě článku 2 *Návrhu článků*.⁷⁵

Kromě států a mezinárodních organizací (např. Evropské společenství se stalo dne 26. listopadu 2001 členem Organizace OSN pro

⁷³ Srov. Article 2 – *Use of terms*:

For the purposes of the present draft articles, the term “international organization” refers to an organization established by a treaty or other instrument governed by international law and possessing its own international legal personality. International organizations may include as members, in addition to States, other entities.

Report of the International Law Commission on the work of its fifty-fifth session, General Assembly, Official Records, Fifty-eight session, Supplement No. 10, A/58/10, str. 38.

⁷⁴ Jako příklad v této souvislosti bývá uváděn Spojený vídeňský institut (*Joint Vienna Institute*), který byl založen v roce 1992 dohodou 5 mezinárodních organizací, více informací o této mezinárodní organizaci na www.jvi.org.

⁷⁵ Srov. supra pozn. 73.

výživu a zemědělství)⁷⁶ lze mezi tzv. jiné entity zahrnout také území nebo soukromé entity.⁷⁷ Ústava Světové meteorologické organizace (*World Meteorological Organization*) umožňuje v čl. 3 písm. d) a e) kromě členství států, které vytvářejí „osobní“ jádro sdružení, také členství území a skupin území, jež udržují vlastní meteorologické a hydrologické služby. Vedle 181 členských států tak postavení člena požívá rovněž 6 území, mezi jinými Nová Kaledonie, Francouzská Polynésie či Nizozemské Antily.⁷⁸ Členská základna Světové organizace cestovního ruchu (*World Tourism Organization*) je ještě o něco pestřejší, kdy jejími přidruženými členy z řady soukromých entit mohou být například letecké společnosti. Z pohledu přičitatelnosti mezinárodně protiprávního chování tzv. jiných entit uvedených v tomto odstavci pro účely *Návrhu článků* je však jejich postavení poněkud omezené. Jejich přítomnost je třeba brát v úvahu pouze do té míry, do jaké by mohly ovlivnit případnou mezinárodní odpovědnost států a mezinárodních organizací (bude nutné posuzovat jejich vlastní postavení jakožto členů dané mezinárodní organizace a konkrétní rozsah jejich práv i povinností, kterými jsou nadány), jakožto členů určité mezinárodní organizace.⁷⁹

Dalším z podstatných znaků mezinárodní organizace dle předmětné definice je založení dané organizace na základě mezinárodní smlouvy či jiného instrumentu řídicího se mezinárodním právem. Přestože ve většině případů je obvyklým zakládajícím instrumentem právě

⁷⁶ Více k členství této mezinárodní organizace viz:

www.fao.org/unfao/govbodies/memberships3_en.asp.

⁷⁷ Srov. „The reference in the second sentence of article 2 of entities other than States – such as international organizations, territories or private entities – as additional members of an organization points to a significant trend in practice, in which international organizations increasingly tend to have a mixed membership in order to make cooperation more effective in certain areas.“ *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-fifth session*, General Assembly, Official Records, Fifty-eight session, Supplement No. 10, A/58/10, str. 44, odst. 13.

⁷⁸ Více k členství této mezinárodní organizace viz: <http://www.wmo.int/index-en.html>.

⁷⁹ Srov. „The presence of other entities as members of an international organization will be examined only insofar as it may affect the international responsibility of States and international organizations.“ *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-fifth session*, General Assembly, Official Records, Fifty-eight session, Supplement No. 10, A/58/10, str. 45, odst. 14.

mezinárodní smlouva, jejíž uzavření zpravidla předchází vzniku mezinárodní organizace, vyskytují se i případy, kdy došlo až k pozdějšímu uzavření mezinárodní smlouvy. V případě Severské rady, která byla založena dne 20. srpna 1952, vstoupil tento zakládající dokument tzv. Helsinská smlouva (*Helsingforsavtalet*) v platnost až o deset let později, tedy v roce 1962.⁸⁰ *Komise*, za účelem bližšího vymezení jiných instrumentů řídicích se mezinárodním právem jako příklad uvádí Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (*Organization for Security and Co-operation in Europe*), která se transformovala z mezinárodní konference na mezinárodní organizaci na základě rozhodnutí, nezávazné deklarace, přijatého na zasedání v Budapešti.⁸¹

Poslednímu z definičních znaků – mezinárodněprávní subjektivitě mezinárodní organizace – je vzhledem k důležitosti problematiky věnována následující samostatná podkapitola.⁸²

1.5. Mezinárodněprávní subjektivita mezinárodní organizace jako *conditio sine qua non* pro vznik její mezinárodní odpovědnosti

Dosud schválený text *Návrhu článků* zmiňuje ve svém článku druhém⁸³ mezinárodněprávní subjektivitu jako jeden z definičních znaků

⁸⁰ Původně byl statut Severské rady schválen parlamenty zakládajících států v zákonodárné formě (Dánsko, Finsko, Švédsko) či jako usnesení (Island, Norsko). Srov. A. Berg: *Nordic Council and Nordic Council of Ministers*, in: R. Bernard (ed.), EPIL, North Holland, 1997, sv. III., str. 639.

⁸¹ Znění tzv. Budapešťské deklarace z 21. prosince 1994 (DOC.RC/1/95) je k dispozici na internetových stránkách: <http://www1.umn.edu/humanrts/osce/new/Budapest-Decisions.html>.

⁸² Nedostatek některého ze tří pojmových znaků mezinárodní organizace, které jsou definované v článku 2 *Návrhu článků* však nebrání skutečnosti, že jisté principy a pravidla vtělená do jednotlivých ustanovení *Návrhu článků* se přesto mohou na danou organizaci aplikovat. K tomu srov.: „The fact that an international organization does not possess one or more of the characteristics outlined in article 2 and thus is not comprised within the definition set out for the purposes of the present draft articles does not imply that certain principles and rules stated in the following articles do not apply also to that organization.“ *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-fifth session*, General Assembly, Official Records, Fifty-eighth session, Supplement No. 10, A/58/10, str. 38, odst. 2.

⁸³ Srov. supra pozn. 73.

mezinárodní organizace, a tak i předpokladu pro dovození její mezinárodněprávní odpovědnosti. *Conditio sine qua non* pro vznik odpovědnosti mezinárodní organizace za mezinárodně protiprávní jednání je tak kladné zodpovězení otázky, zda konkrétní mezinárodní organizace disponuje podle mezinárodního práva mezinárodní subjektivitou (*legal personality under international law*).

Mezinárodní subjektivita mezinárodních organizací obvykle odvozuje svůj původ od zakládající listiny. Subjektivita mezinárodní organizace není proto původní, nýbrž odvozenou od vůle zakládajících členů. Až do roku 1949 zůstávala nejistou otázkou, zda lze mezinárodní organizaci přiznat mezinárodní subjektivitu v případě, pokud v zakládajícím statutu chybí o ní jakákoli zmínka.⁸⁴ Jasno do celého problému vnesl dnes již obecně známý poradní posudek (*advisory opinion*) MSD ve věci *Náhrad škod utrpěných ve službách OSN*, zabývající se dovozením mezinárodní subjektivity OSN. Charta OSN explicitně nestanovila ve svých člancích mezinárodní subjektivitu OSN. Dvůr v klíčové pasáži posudku zdůraznil, že bylo předsevzetím zakladatelů OSN, aby instituce vykonávala funkce a požívala mezinárodního práva, jinak by nemohla dostát záměrům a očekávání.⁸⁵ Dovodil tak existenci funkčně pojaté mezinárodní subjektivity OSN, jež

⁸⁴ Opomenutí v tomto směru bývá poměrně častým jevem. Jednou z výjimek je *Smlouva zakládající Ústavu pro Evropu*, která byla podepsána v Římě dne 29. října 2004 a vstoupí v účinnost poté, co bude ratifikována všemi 25 členskými státy EU. Dle odst. 1 jejího článku IV – 438 je „Evropská unie založená touto Smlouvou nástupkyní Evropské unie založené Smlouvou o Evropské unii a Evropského společenství“. Článek I – 7 stanoví, že „Unie má právní subjektivitu“. Kompletní znění této Smlouvy je dostupné na internetové adrese: <http://www.euroskop.cz>.

⁸⁵ Srov. „In the opinion of the Court, the Organization was intended to exercise and enjoy, and is in fact exercising and enjoying, functions and rights which can only be explained on the basis of the possession of a large measure of international personality and the capacity to operate upon an international plane. It is at present the supreme type of international organization, and it could not carry out the intentions of its founders if it was devoid of international personality. It must be acknowledged that its Members, by entrusting certain functions to it, with the attendant duties and responsibilities, have clothed it with the competence required to enable those functions to be effectively discharged.“ *Reparation for Injuries Case*, ICJ Reports, 1949, str. 179.

má navíc *erga omnes* účinky⁸⁶ a tudíž se jí může OSN dovolávat i vůči třetím státům.⁸⁷ MSD dospěl induktivním způsobem ke konečnému závěru, že OSN je mezinárodní osobností.⁸⁸

Další významný poradní posudek pocházející z pera soudců MSD, který nepřímou odkazuje na mezinárodní organizace stejného typu jakou je Světová zdravotnická organizace (*World Health Organization*, dále jen „WHO“), byl řešen o dva roky později ve věci *Interpretace dohody uzavřené mezi WHO a Egyptem ze dne 25. března 1951*. Soud zde konstatoval, že mezinárodní organizace jsou subjekty mezinárodního práva a jako takové jsou vázány jakýmkoli závazky, které jsou jim uloženy obecnými pravidly mezinárodního práva, jejich ústavami nebo mezinárodními smlouvami, jejichž jsou stranami.⁸⁹

Ztotožní-li se právní pojem mezinárodní subjektivity se způsobilostí mít mezinárodní práva a povinnosti a způsobilostí k mezinárodním úkonům, tak jejich nutným protějškem se stává odpovědnostní způsobilost.⁹⁰ Hlavním účelem této vlastnosti mezinárodní organizace, pokud ji bude přičteno mezinárodně protiprávní chování, je poskytnout náhradu za škodu a bezpráví způsobené její činností třetím stranám. Právní subjektivita mezinárodní organizace,

⁸⁶ Srov. „On this point, the Court opinion is that fifty States, representing the vast majority of the members of the international community, had the power, in conformity with international law, to bring into being an entity possessing objective international responsibility, and not merely personality recognized by them alone, together with capacity to bring international claims.“ *Reparation for Injuries Case*, ICJ Reports, 1949, str. 185

⁸⁷ OSN tak bylo přiznáno právo vznést odpovědnostní nárok vůči Izraeli, jenž v té době nebyl členem OSN, za zavraždění emisara OSN hraběte Folke Bernadotteho.

⁸⁸ Srov. „Accordingly, the Court has come to the conclusion that the Organization is an international person.“ *Reparation for Injuries Case*, ICJ Reports, 1949, str. 179.

⁸⁹ Srov. „International organizations are subjects of international law and, as such, are bound by any obligations incumbent upon them under general rules of international law, under their constitutions or under international agreements to which they are parties.“ *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, ICJ Reports, str. 89-90, odst. 37.

⁹⁰ Srov. Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P.: *Mezinárodní odpovědnost*, MU Brno, 2003, str. 216; podobně Amrallah, B.: *International Responsibility of the United Nations for the Activities carried out by U.N. Peacekeeping Forces*, *Revue Egyptienne de droit international*, 1976, Vol. 32, str. 61: „Where there are rights, there are also duties; and we must assume that the U.N., as a legal person, has duties as well as rights, and for failure to perform these duties it may be possible to claim reparation from the U.N.“

kteřá tvořív nezbytný předpoklad její mezinárodní odpovědnosti, musí být odlišná od subjektivity členů této organizace. Tento požadavek vyplývá z již citovaného druhého článku *Návrhu článků (... possessing its own international legal personality)*. Pokud by tomu tak nebylo, chování mezinárodní organizace by se přičetlo členům, kteří mají tuto právní vlastnost, a otázka odpovědnosti organizace by podle mezinárodního práva nevznikla. Takové sdružení by vlastně jednalo jménem a ve prospěch členů a vystupovalo by pouze jako společný orgán mocenských útvarů. Z volního hlediska by orgán sdružení projevoval společnou vůli členů a nikoli samostatnou vůli mezinárodní organizace. Aby mezinárodní organizace mohla spáchat protiprávní chování podle mezinárodního práva a nést za něj odpovědnostní právní následky, musí být subjektem vlastních (oddělených) mezinárodních povinností a mít k ruce alespoň jeden orgán, který není podroben autoritě jiného zorganizovaného společenství kromě členů takového orgánu, kteří ovšem jednají společně.⁹¹ Existence vlastní, tj. od členů odlišné mezinárodní subjektivity, však nevylučuje možnost, že jisté protiprávní chování bude přičteno jak mezinárodní organizaci, tak jednomu nebo více, případně všem jejím členům.⁹²

V doktríně mezinárodního práva jsou rozlišovány dvě hlavní teorie udělení mezinárodněprávní subjektivity mezinárodní organizaci. Dle teorie první, z které vychází zvláštní zpravodaj Gaja, představuje subjektivita objektivní veličinu, tj. nezávislou na uznání třetími státy. Uznání organizace ze strany třetích států nevyvolává konstitutivní účinky. Právní bytí totiž nesouvisí s jejich uznáním, nýbrž s povinností objektivních faktů: vlastní mezinárodní práva a povinnosti, existence jednoho nebo více orgánů, které nejsou podrobeny jiné autoritě než autoritě členů orgánů, jež v nich jednají společně. Gaja ve své první

⁹¹ Srov. Jílek, D.: *K definici mezinárodní organizace k návrhu článků o odpovědnosti mezinárodních organizací*, Časopis pro právní vědu a praxi, 3/2003, str. 195.

⁹² Srov. *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-fifth session*, General Assembly, Official Records, Fifty-eighth session, Supplement No. 10, A/58/10, str. 43.

zpráve o odpovědnosti mezinárodních organizací mimoto uvažuje, že charakterizace organizace jako subjektu mezinárodního práva zdá se proto být otázkou objektivní skutečnosti (*as a question of fact*), jestliže se prosadí její dostatečná nezávislost na jejích členech.⁹³ Zpravodaj tímto navrhuje spojit kodifikační úpravu odpovědnosti mezinárodních organizací s jejich uznáním třetími státy (tzv. subjektivní subjektivita). Jak v této souvislosti uvádí Jílek, uznání vnáší do režimu mezinárodní odpovědnosti subjektivní prvky. Posiluje rozhodování poškozeného státu, zdali uzná či neuzná mezinárodní organizaci za subjekt mezinárodně právního řádu, přičemž jeho úvahy mohou být bezpochyby podmíněny úmysly, jež mohou podvázat účinnost spravedlivého odpovědnostního režimu. Založení sekundárních pravidel na uznání mezinárodních organizací může svést jejich odpovědnost až na voluntaristické scestí coby právního prostoru, kde jistota je znejistěna, poněvadž poškozený stát se ocitá v absolutní výhodě subjektivních úvah. A nadto v uznání klíčí možnost jeho zneužití v rámci odpovědnostního režimu mezinárodních organizací, a sice k újmě mezinárodních organizací a jejich členů.⁹⁴

⁹³ Srov. „It is clear that an organization merely existing on paper cannot be considered a subject of international law. The entity further needs to have acquired a sufficient independence from its members so that it cannot be regarded as acting as an organ common to the members. When such an independent entity comes into being, one could speak of an „objective international personality... The characterization of an organization as a subject of international law thus appears as a question of fact.“ *First report on responsibility of international organizations by Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur, International Law Commission Fifty-fifth session, A/CN.4/532, str. 10, odst. 19. Český komentář k objektivní subjektivitě převzat z Jílek, D.: K definici mezinárodní organizace k návrhu článků o odpovědnosti mezinárodních organizací, Časopis pro právní vědu a praxi, 3/2003, str. 196.*

⁹⁴ Srov. Jílek, D.: *K definici mezinárodní organizace k návrhu článků o odpovědnosti mezinárodních organizací, Časopis pro právní vědu a praxi, 3/2003, str. 197.*

2. Přičitatelnost protiprávního chování orgánů nebo zástupců mezinárodní organizace z pohledu působnosti jejich jednání

V kapitole druhé bude podrobena kritickému rozboru vlastní chování orgánů nebo zástupců mezinárodní organizace. V první části bude provedena podrobná analýza obecného pravidla přičitatelnosti, které vychází z teze, že mezinárodní organizaci se přičítá jednání jejich orgánů nebo zástupců, pokud je toto jednání kryto jejich oficiálním statutem. Předpoklady chování orgánu nebo zástupce mezinárodní organizace lze spatřovat v ztělesnění výslovných a implikovaných pravomocí. Výkladem této problematiky se bude zabývat podkapitola druhá. Závěrečná pasáž bude věnována posouzení otázky přičitatelnosti v situacích, dojde-li ze strany orgánu nebo zástupce mezinárodní organizace k překročení pravomocí, které jsou jim uděleny vnitřním právem této organizace, resp. pokud jednají v rozporu se služebními pokyny.

2.1. Obecné pravidlo přičitatelnosti chování mezinárodní organizaci

Návrh článků ve své kapitole II svým obsahem přináší konkrétní obecně platná pravidla, která naplňují zásadu, vyjadřující přičitatelnost mezinárodně protiprávního chování. Variabilitě situací, kdy je jednání či opomenutí kvalifikováno jako chování mezinárodní organizace a jako takové jí je i následně přičítáno, jsou pak podrobněji věnovány články 4 - 7.

Úvodní článek této kapitoly přijatý *Komisi* - článek 4 - je svým obsahem výchozím ustanovením, obecným pravidlem přičitatelnosti (*General rule on attribution*). Odstavec první tohoto článku stanovuje, že „chování orgánu nebo zástupce mezinárodní organizace při výkonu funkcí tohoto orgánu či zástupce se považuje za chování této organizace podle mezinárodního práva, ať tento orgán nebo zástupce zaujímá

jakoukoli pozici v této organizaci".⁹⁵ V relaci k následujícím článkům představuje pak toto ustanovení vůdčí pravidlo, onu „červenou nit“, táhnoucí se celou kapitolou II *Návrhu článků*.

Orgán nebo zástupce mezinárodní organizace nemůže být sám o sobě subjektem porušení mezinárodního práva, ani subjektem mezinárodně právní odpovědnosti. Může být pouze subjektem v rámci vnitřního práva mezinárodní organizace. V mezinárodně právních vztazích však může mezinárodní organizace vystupovat jen jako celek, jako subjekt mezinárodního práva, a její orgány nebo zástupci pouze jako její představitelé. Nelze tedy přirovnávat právní postavení těchto orgánů nebo zástupců uvnitř mezinárodní organizace k jejich poslání navenek. Mezinárodní organizace odpovídá nikoliv za chování orgánů nebo zástupců mezinárodní organizace, ale za své vlastní chování, i když je vykonává prostřednictvím těchto subjektů vnitřního práva mezinárodní organizace.⁹⁶ Z pohledu přičitatelnosti protiprávního chování mezinárodní organizaci není relevantní, který orgán či zástupce mezinárodní organizace se dopustil daného protiprávního chování.⁹⁷ Je však nutné přesně vymezit, které individuální nebo kolektivní orgány

⁹⁵ Srov. Article 4 - *General rule on attribution of conduct to an international organization*:

1. The conduct of an organ or agent of an international organization in the performance of functions of that organ or agent shall be considered as an act of that organization under international law whatever position the organ or agent holds in respect of the organization.
2. For the purposes of paragraph 1, the term „agent“ includes officials and other persons or entities through whom the organization acts.
3. Rules of organization shall apply to the determination of the functions of its organs and agents.
4. For the purpose of the present draft article, „rules of organization“ means, in particular: the constituent instruments; decisions, resolutions and other acts taken by the organization in accordance with those instruments; and established practice of the organization.

Report of the International Law Commission on the work of its fifty-sixth session, General Assembly, Official Records, Fifty-ninth session, Supplement No. 10, A/59/10, str. 103.

⁹⁶ Srov. David, V.: *Odpovědnost státu za mezinárodné protiprávní chování*, Brno, 1980, str. 138.

⁹⁷ Srov. *Second report on responsibility of international organizations by Mr. Giorgio Gaja*, Special Rapporteur, International Law Commission Fifty-fifth session, A/CN.4/541, Str. 106, odst. 5.

nebo zástupci vytvářejí aparát mezinárodní organizace, tedy kdo stojí právně v takovém poměru k mezinárodní organizaci, že jeho chování je zjevně chováním mezinárodní organizace samotné. Mezinárodní organizace je složena ze systému orgánů nebo zástupců, které si samostatně tato organizace vytváří. Orgány nebo zástupci organizace mohou být jen ty subjekty, jež mezinárodní organizace v rámci svého vnitřního práva za takové považuje a jejichž činnost upravuje podle vlastních potřeb. Status orgánu nebo zástupce mezinárodní organizace je předpokladem či podmínkou toho, že dané chování je považováno za chování mezinárodní organizace.⁹⁸

Z uvedeného vyplývá, že pro účely připsání mezinárodně protiprávního chování mezinárodní organizaci je relevantní jednání nebo opomenutí, bylo-li realizováno orgánem nebo zástupcem mezinárodní organizace, tedy subjekty, které jsou nadány touto pravomocí podle vnitřního práva organizace, a které v daném případě v rámci své pravomoci také skutečně jednaly. Udělení pravomocí orgánu nebo zástupci mezinárodní organizace vnitřním právem této organizace lze vnímat jako nutný předpoklad jejich chování. Až užití těchto pravomocí však může založit protiprávní chování.

O vhodnosti použití tohoto obecného pravidla přičitatelnosti protiprávního jednání mezinárodní organizaci nás utvrzuje rovněž dosavadní soudní praxe,⁹⁹ jakož i práce I.L.A. Dle jejich *Obecných pravidel* se chování orgánů, úředníků nebo zástupců mezinárodní organizace považuje za chování této organizace podle mezinárodního práva, pokud tento orgán, úředník nebo zástupce jednal ve své oficiální

⁹⁸ Srov. David, V.: *Odpovědnost státu za mezinárodně protiprávní chování*, Brno, 1980, str. 138 - 139.

⁹⁹ Srov. „As a rule, one may attribute to an international organization acts and omissions of its organs of all rank and nature and of its agents in the exercise of their competences.“ Rozhodnutí Švýcarské Federální rady z 30. října 1996, převzato z *Second report on responsibility of international organizations by Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur, International Law Commission Fifty-fifth session, A/CN.4/541*, str. 10, odst. 18.

působnosti.¹⁰⁰ Jednáním orgánu nebo zástupce ve své oficiální působnosti rozumíme takové jednání, které naplňuje čtyři kumulativní znaky.¹⁰¹

- uskutečňuje se při výkonu funkcí mezinárodní organizace,
- jejím jménem,
- v její prospěch
- a pod její výlučnou kontrolou.

První z definičních znaků zasluhuje vzhledem ke svému významu hlubší pozornost. Funkce mezinárodní organizace je orientována na dosažení svých vytýčených cílů a v praxi je realizována skrze díleč funkce konkrétních orgánů nebo zástupců této organizace.¹⁰² Ačkoli cíle organizace bývají zpravidla uvedeny v zakládajících mezinárodních smlouvách, nejsou navěky neměnné. Proměny cílů mezinárodních institucí často podmiňuje živá praxe, která dynamizuje a může i rozvíjet účel mezivládních organizací.¹⁰³ Samotné vymezení funkcí jednotlivých orgánů nebo zástupců lze pak nalézt ve vnitřním právu mezinárodní organizace (*rules of organization*),¹⁰⁴ jak je výslovně stanoveno v odst. 3 článku 4 *Návrhu článků*.¹⁰⁵ Z obsahového vymezení vnitřního práva organizace je zřejmé, že *Komise* našla inspiraci v článku 2 odst. 1

¹⁰⁰ Srov. „The conduct of organs of an IO or of officials or agents of an Organization shall be considered an act of that Organization under international law if the organs or official or agent were acting in their official capacity, even if that conduct exceeds the authority granted or contravenes instructions given (*ultra vires*).” *Report of the Seventieth Conference*, The International Law Association, New Delhi (2.-6.4.2002), str. 797.

¹⁰¹ Srov. „The phrase „acting in that capacity“ usefully emphasizes that the organ in question must have acted in the name and on behalf of the organization, in the exercise of the organization’s function and under its exclusive control.” *Yearbook of the International Law Commission*, 1971, Vol. II., Part One, str. 233-234.

¹⁰² Jak uvádí Black, funkce jednosměrně slouží účelům neboli zpředmětňuje instrumentální úlohu. Black, H. C.: *Blackův právní slovník*, Victoria Publishing, 1993, Vol. I., str. 624.

¹⁰³ Srov. Čepelka, Č., Jilek, D., Šturma, P.: *Mezinárodní odpovědnost*, MU Brno, 2003, str. 201-202.

¹⁰⁴ Autor této práce si je vědom ne zcela dokonalého překladu tohoto pojmu do češtiny, přesto se i nadále přidrží jeho používání.

¹⁰⁵ Srov. supra pozn. 95.

pism. j) *Vídeňské úmluvy o právu smluv uzavíraných mezi státy a mezinárodními organizacemi nebo mezi mezinárodními organizacemi navzájem z 21. března 1986.*¹⁰⁶

Pro účely článku 4 *Návrhu článků* se za vnitřní právo organizace považují zejména a) zakládající instrumenty, b) rozhodnutí, rezoluce a jiné akty přijaté organizací v souladu s těmito instrumenty a c) ustálená praxe mezinárodní organizace (*established practice*).¹⁰⁷ Takto vymezená definice se snaží poskytnout rovnováhu mezi pravidly, která vyplývají na jedné straně z formálně přijatých instrumentů a na straně druhé z potřeby mezinárodní organizace dále se vyvíjet jako instituce. Značná váha je tak dávana praxi, jak mimo jiné potvrdil i MSD ve věci *Náhrad škod utrpěných ve službách OSN*.¹⁰⁸ Evropská komise, s poukazem na skutečnost, že jurisprudence Evropského soudního dvoru a Soudu první instance hraje důležitou roli při vymezení kompetencí mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy, navrhla výslovné doplnění definice „vnitřního práva organizace“ v tom směru, aby bylo zřetelné, že ustálená praxe v sobě zahrnuje i judikaturu soudů (*case law*) mezinárodní organizace, případně, aby v komentáři bylo toto blíže vysvětleno. Učinila tak v odpovědi, kterou zaslala *Komisi* na její dotaz k terminologickému vymezení vnitřního práva organizace.¹⁰⁹ *Komise* se tohoto návrhu nedržela, když došla zřejmě k závěru, že definice

¹⁰⁶ Srov. „Rules of organization means, in particular, the constituent instruments, decisions and resolutions adopted in accordance with them, and established practice of the organization.“ A/CONF.129/15.

¹⁰⁷ Srov. supra pozn. 95.

¹⁰⁸ Srov. „Whereas a State possesses the totality of international rights and duties recognized by international law, the rights and duties of an entity such the Organization must depend upon its purposes and functions as specified or implied in its constituent documents and developed in practice.“ *Reparation for Injuries Case*, ICJ Reports, 1949, str. 174.

¹⁰⁹ Srov. „... it should be emphasized that the notion „established practice of the organization“ must be understood broadly as encompassing the case law of the courts of an organization. We would therefore recommend making this point clear either in the text by referring to „established practice of the organization, including case law by its courts“ or by explaining this point in the commentary to the draft definition.“ *Responsibility of international organizations, Comments and observations received from international organizations*, International Law Commission, Fifty-sixth session, A/CN.4/545, str. 15.

„vnitřního práva organizace“, vymezená v odst. 4 článku 4 *Návrhu článků*, je dostatečně široká, aby dokázala pokrýt i rozhodnutí soudů mezinárodní organizace.

Otázkou do jisté míry zůstává, zda vnitřní právo organizace je součástí mezinárodního práva či nikoli. Odpověď na ni neposkytuje ani *Komise*, když připouští, že otázka právní povahy vnitřního práva organizace je do jisté míry kontroverzní.¹¹⁰ Část vědeckého fóra dochází k doktrinálním závěrům, ke kterým má blízko i autor této práce, že toto vnitřní právo je součástí mezinárodního práva, protože je založeno na smlouvě či jiném instrumentu, které se řídí mezinárodním právem.¹¹¹ Druhá skupina internacionalistů vnáší do vědecké rozpravy konkurenční stanovisko. Byť připouští, že vnitřní právo organizace odvozuje svůj původ od instrumentů spravovaných mezinárodním právem, nadále zastává názor, že vnitřní systém organizace je odloučený od mezinárodního práva a je tak podoben vnitrostátnímu právu států.¹¹² Přestože *Komise* ponechává problematiku právního původu vnitřního práva mezinárodních organizací nevyřešenou a vytváří tak prostor pro následný vědecký diskurz, uvádí v odst. 1 článku 8 *Návrhu článků*, že mezinárodní organizace poruší mezinárodní závazek, pokud její chování není ve shodě s tím, co se od ní tímto závazkem požaduje, a to bez ohledu na jeho původ a povahu. Odstavec druhý tohoto článku pak

¹¹⁰ Srov. „The legal nature of the rules of the organization is to some extent controversial.“ *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-seventh session*, 2 May - 3 June and 11 July - 5 August 2005, A/60/10, str. 88, odst. 5.

¹¹¹ Tento názor zastává např. Světová organizace pro duševní vlastnictví, jak vyplývá z dopisu, který byl adresován 19. ledna 2005 Právní Radě OSN (*Legal Council of the United Nations*): „The relations between an international organization and its member States and between an international organization and its agents should be more generally governed by international law, an integral part of which is the rules of the organization.“ Převzato z *Third report on responsibility of international organizations by Mr. Giorgio Gaja*, Special Rapporteur, International Law Commission Fifty-fifth session, A/CN.4/553, str. 7, odst. 18.

¹¹² Srov. „Several authors hold a different view. While they accept that the rules of the organization find their origin in an instrument governed by international law, they maintain that the internal system of the organization is separate from international law and bears resemblance to the internal law of a State.“ *Third report on responsibility of international organizations by Mr. Giorgio Gaja*, Special Rapporteur, International Law Commission Fifty-fifth session, A/CN.4/553, str. 7, odst. 19.

explicitně stanoví, že odstavec první se také aplikuje při porušení závazku podle mezinárodního práva založeného vnitřním právem mezinárodní organizace.¹¹³ *Komise* se tímto druhým ustanovením snaží rozptýlit možné pochybnosti, které by mohly vzniknout při úvahách nad posuzováním, zda porušení závazků plynoucích z vnitřního práva mezinárodních organizací může vyvolávat mezinárodněprávní odpovědnost mezinárodních organizací. Původ mezinárodního závazku, který mezinárodní organizace porušila, tak nemá vliv na mezinárodní odpovědnost vzešlou z protiprávního chování této mezinárodní organizace.¹¹⁴

Aby došlo k obsahovému naplnění definice „oficiální působnosti“, je vedle náležitosti nutnosti orgánů nebo zástupců mezinárodní organizace jednat při výkonu funkcí této organizace rovněž nezbytné, aby se tak dělo jejím jménem, v její prospěch a pod její výlučnou kontrolou. Jménem organizace jedná orgán, který vyjadřuje vlastní vůli odlišnou od individuální vůle svých členů. Orgán tudíž nepředstavuje tzv. společný orgán, jehož prostřednictvím členové manifestují vlastní vůli, jež se připisuje souběžně a identicky všem státům, které společný orgán zosobňují. To znamená, že orgán zastupuje právě instituci a nikoliv pouhý kolektiv států. Taková mezinárodní organizace musí být relativně (funkčně) odloučena od svých členů a tudíž na nich i právně

¹¹³ Srov. Article 8 – *Existence of a breach of an international obligation*

1. There is a breach of an international obligation by an international organization when an act of that international organization is not in conformity with what is required of it by that obligation, regardless of its origin and character.
2. Paragraph 1 also applies to the breach of an obligation under international law established by a rule of the international organization.

Report of the International Law Commission on the work of its fifty-seventh session, 2 May - 3 June and 11 July - 5 August 2005, A/60/10, str. 87.

¹¹⁴ Bližší rozbor „porušení mezinárodního závazku“ jde mimo rámec této práce. Bliže o celé problematice pojednává 3. zpráva Georgia Gaji o odpovědnosti mezinárodních organizací, jakož i následně přijatý komentář *Komise*. Srov. *Third report on responsibility of international organizations by Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur, International Law Commission Fifty-fifth session, A/CN.4/553; Report of the International Law Commission on the work of its fifty-seventh session, 2 May - 3 June and 11 July - 5 August 2005, A/60/10.*

nezávislá.¹¹⁵ Jednáním ve prospěch organizace rozumíme takové jednání, jež by se nemělo vzdalovat účelu mezinárodní organizace stanovenému v zakládající mezinárodní smlouvě, ale naopak se musí ocitnout v jeho rámci. Poslední z požadavků, výlučná kontrola, je naplněn v situaci, kdy při řízení orgánu na tento orgán zároveň nepůsobí jiné subjekty za účelem ovládnout jeho jednání.¹¹⁶

V odst. 1 článku 4 návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování, který byl jasným normovým předobrazem při formulování úvodního pravidla přičitatelnosti vztahujícího se na mezinárodní organizace, se uvádí, že za jednání státu se podle mezinárodního práva považuje chování jakéhokoli jeho orgánu, ať jde o orgán vykonávající zákonodárnou, výkonnou, soudní nebo jakoukoli jinou funkci, a to bez ohledu na jeho postavení v organizaci státu a jeho povahu jako orgánu ústřední vlády nebo územní jednotky státu.¹¹⁷ Zatímco všechny státy zpravidla plní zákonodárnou, výkonnou i soudní funkci, souběžný výkon trojice těchto funkcí je u mezinárodních organizací zcela výjimečný.¹¹⁸ Z tohoto důvodu se odst. 1 článku 4 *Návrhu článků* omezuje na zjednodušené konstatování, že mezinárodní organizaci se přičítá chování jejích orgánů nebo zástupců a to bez ohledu na pozici, kterou zaujímají v rámci této mezinárodní organizace.¹¹⁹

Z hlediska přičitatelnosti mezinárodně protiprávního chování je postavení orgánů nebo zástupců ve struktuře mezinárodní organizace

¹¹⁵ K tomuto znaku oficiální působnosti srov. rovněž výklad v části v části 1.5.

¹¹⁶ Srov. Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P.: *Mezinárodní odpovědnost*, MU Brno, 2003, str. 201-202.

¹¹⁷ Srov. „The conduct of any State organ shall be considered an act of that State under international law, whether the organ exercises legislative, executive, judicial or any other functions, whatever position it holds in the organization of the State, and whatever its character as an organ of the central government or of a territorial unit of the State.“ *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, General Assembly, Official Records, Fifty-sixth session, Supplement No. 10, A/56/10, str. 84.

¹¹⁸ Srov. např. organizační strukturu OSN nebo EU.

¹¹⁹ Srov. *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-sixth session*, General Assembly, Official Records, Fifty-ninth session, Supplement No. 10, A/59/10, str. 107, odst. 8.

nerozhodné, jelikož mezinárodní organizace navenek vystupuje jako jednotný subjekt mezinárodního práva. Není tak činěn rozdíl mezi jednáním hierarchicky nadřízeného, resp. podřízeného orgánu nebo zástupce mezinárodní organizace. Pokud bychom totiž došli k závěru opačnému, znamenalo by to vnášení prvků nejistoty do mezinárodních vztahů. Je sice pravdou, že orgány „nižší úrovně“ mají omezený rozsah své činnosti, přesto je jejich chování v oficiální působnosti přičítáno mezinárodní organizaci jako celku. Hierarchicky uspořádaná struktura orgánů mezinárodní organizace tak v sobě odráží princip dohledu a kontroly (*supervision and control*)¹²⁰ nadřízených orgánů nad orgány podřízenými. Skutečnost, že jeden z orgánů byl vytvořen jiným, však nemusí nutně znamenat, že je mu podřízen.¹²¹

Struktura mezinárodní organizace, zásady jednání jejích orgánů nebo zástupců, jejich funkce a pravomoci jednat jménem příslušné organizace vedle členských států¹²² jsou uvedeny zpravidla v zakládajícím statutu. Orgány mezinárodních organizací lze dělit do několika skupin podle složení, počtu účastníků, doby trvání a obsahu činnosti.¹²³ Přes značnou variabilitu mezinárodních organizací a jejich orgánů lze obecně vymezit čtyři základní typy orgánů:¹²⁴

- *plenární orgán* (konference, shromáždění, konvent, plénum) - jsou v něm zastoupeny všechny členské státy, má

¹²⁰ Srov. *Accountability of International organizations*, The International Law Association, Second report, 2000, str. 15.

¹²¹ Srov. „The fact that one organ is created by another organ does not necessarily mean that it is subordinate to that organ.“ Bindschedler, R. L.: *International organizations, general aspects* in Bernhardt, R. (ed.): *Encyclopedia of Public International Law*, 1995, Vol. II., str. 1298.

¹²² Zatím spíše výjimečně a jen u nadstátních integračních organizací, jako je Evropská unie, dochází k částečnému nahrazování nebo překrývání pravomocí orgánů mezinárodní organizace se státními orgány členských států; Potočný, M., Ondřej, J. : *Mezinárodní právo veřejné, zvláštní část*, 3. doplněné a rozšířené vydání, C. H. Beck, 1996, str. 225.

¹²³ Srov. Potočný, M., Ondřej, J. : *Mezinárodní právo veřejné, zvláštní část*, 3. doplněné a rozšířené vydání, C. H. Beck, 1996, str. 215.

¹²⁴ Srov. Blokker, N: *International organization belong to all members and to none*, *International Organization Law Review*, 2004, str. 148.

nejrozsáhlejší pravomoci v rámci mezinárodní organizace a setkává se celkem zřídka;

- *řídící, resp. exekutivní orgán* (rada, výbor, předsednictvo, byro) - je složen z omezeného počtu volených či předem určených členů. Mezi jeho hlavní úkoly patří řešení aktuálních otázek v době mezi zasedáními plenárního orgánu, dále pak výkon dohledu a podpora relativně nezávislého sekretariátu. U mezinárodních organizací regionálního typu jsou zpravidla zastoupeny všechny členské státy;
- *administrativní orgány* (sekretariáty) - vykonávají administrativně technickou činnost;
- *pomocné orgány* (komise, výbory, rady).

Přestože *Komise* nepovažovala za nutné terminologicky vymezit pojem „orgán“ mezinárodní organizace, opačně tak učinila v případě „zástupce“, kterým jsou myšleni úředníci a ostatní osoby nebo entity, skrze které mezinárodní organizace jedná.¹²⁵ Podobně pojatou definici můžeme nalézt již v poradním posudku MSD ve věci *Náhrad škod utrpěných ve službách OSN*, kdy za zástupce je v co nejširším smyslu považována jakákoli osoba, ať již placený úředník či nikoli, a bez ohledu, zda je stálým zaměstnancem či nikoli, která byla orgánem organizace pověřena k provedení nebo k pomoci provést jednu z jejích funkcí – zkráceně, jakákoli osoba, skrze kterou jedná.¹²⁶ Přestože se jedná o závěry vztahované výlučně k OSN, je více než jasné, že v případě ostatních mezinárodních organizací tomu nebude jinak. *Komise* se krátce pozastavuje i nad právní povahou subjektů způsobilých stát se zástupcem mezinárodní organizace, přičemž, jak dodává, tato povaha sama o sobě není pro přičitatelnost chování rozhodující.

¹²⁵ Srov. supra poznámka 95.

¹²⁶ Srov. „The Court understands the word „agent“ in the most liberal sense, that is to say, any person who, whether a paid official or not, and whether permanently employed or not, has been charged by an organ of the organization with carrying out, or helping to carry out, one of its functions – in short, any person through whom it acts.“ *Reparation for Injuries Case*, ICJ Reports, 1949, str. 177.

Mezinárodní organizaci tak bude za splnění podmínek uvedených v odstavci prvním článku 4 *Návrhu článků* přičítáno protiprávní jednání fyzických i právnických osob, případně jiných skupin osob (např. nevládní mezinárodní organizace), avšak za podmínky, že při daném činu jednaly z postavení zástupce.¹²⁷

Takovéto obsahově extensivní vymezení definice zástupce v sobě zahrnuje situace předvídané v člancích 5 a 8 návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování. Dle prvně zmiňovaného článku je chování osoby nebo entity, která sice není orgánem státu podle článku 4 návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování, ale jež byla zmocněna právem státu k výkonu vládní moci, považováno za chování státu podle mezinárodního práva, za předpokladu, že tato osoba nebo entita jednala v rámci své působnosti.¹²⁸ Jak již bylo ovšem zmiňováno, tato terminologie není obecně vhodná pro činnost mezinárodní organizace. Uvedení takto formulovaného vlastního pravidla přičitatelnosti by pro její účely bylo nadbytečným, jelikož jednání zde uváděné lze *mutatis mutandis* pokrýt právě statutem zástupce. Článek 8 návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování upravuje chování osob nebo skupin osob, které ve skutečnosti jednají na základě pokynu nebo nařízení státu nebo jsou při provádění daného chování pod jeho kontrolou. Za těchto podmínek by toto jednání bylo přičitatelné státu.¹²⁹ Pokud by však tyto osoby nebo skupiny osob ve skutečnosti

¹²⁷ Srov. *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-sixth session*, General Assembly, Official Records, Fifty-ninth session, Supplement No. 10, A/59/10, str. 106, odst. 6.

¹²⁸ Srov. Article 5 - *Conduct of persons or entities exercising elements of governmental authority*:

The conduct of a person or entity which is not an organ of the State under article 4 but which is empowered by the law of that State to exercise elements of the governmental authority shall be considered an act of the State under international law, provided the person or entity is acting in that capacity in the particular instance.

Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, General Assembly, Official Records, Fifty-sixth session, Supplement No. 10, A/56/10, str. 92.

¹²⁹ Srov. Article 8 - *Conduct directed or controlled by a State*:

jednaly na základě pokynu nebo nařízení mezinárodní organizace nebo pod její kontrolou, byly by považovány ve smyslu odstavce 2 článku 4 *Návrhu článků* za její zástupce a jejich případné protiprávní jednání by bylo přiřitatelné právě této organizaci.

V souvislosti s definováním „agenta“ se nabízí učinit malou poznámku k postavení členských států v rámci Evropského společenství.¹³⁰ Podle práva Evropského společenství praktickým prováděním komunitárního práva, včetně mezinárodních závazků přijatých Evropským společenstvím, jsou nadány členské státy a jejich orgány. Tyto lze s ohledem na právě provedený výklad vymezit jako zástupce Evropského společenství.¹³¹ Odkaz v úvodním odstavci článku 4 *Návrhu článků* na skutečnost, že zástupce „jedná při výkonu funkcí tohoto ... zástupce“ činí jasným, že jednání je přiřitatelné Evropskému společenství pouze tehdy a do té míry, pokud orgány členských států provádějí komunitární právo nebo vykonávají nějaký jiný prvek pravomoci Evropského společenství, svěřené jim na základě práva

The conduct of a person or group of persons shall be considered an act of a State under international law if the person or group of persons is in fact acting on the instructions of, or under the direction or control of, that State in carrying out the conduct.

Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, General Assembly, Official Records, Fifty-sixth session, Supplement No. 10, A/56/10, str. 103.

¹³⁰ Účelem této práce není zabývat se hlouběji problematikou přiřitatelnosti protiprávního chování Evropskému společenství, resp. jeho členským státům ve světle již formulovaných pravidel *Návrhu článků*. Jedná se o natolik komplexní a složitou problematiku (zejména pak v oblasti tzv. aktů smíšené povahy), že by si vyžádala podrobnou analýzu v samostatné práci. K danému tématu srov. např.: Kuijper P. J., Paasivirta, E.: *Further exploring international responsibility: The European Community and the ILC's project on responsibility of international organization*, *International Organization Law Review* 1, str. 111-138, 2004; Talmon, S.: *Responsibility of International Organizations: Does the European Community Require Special Treatment?*, Maurizio Ragazzi (ed.), *International Responsibility Today*, Essays in Memory of Oscar Schachter, Martinus Nijhoff, 2005, str. 405 – 421.

¹³¹ Srov. „This general rule on attribution of conduct to an international organization seems wide enough to cover the relationship between the EC and the authorities of its member States. The latter may be regarded as agents of the EC.” Talmon, S.: *Responsibility of International Organizations: Does the European Community Require Special Treatment?*, Maurizio Ragazzi (ed.), *International Responsibility Today*, Essays in Memory of Oscar Schachter, Martinus Nijhoff, 2005, str. 412.

Společenství.¹³² Zjednodušeně řečeno rozhraničení pravomocí mezi Společenství a jeho členské státy je určující pro vymezení subjektu, kterému se bude přičítat spáchané protiprávní chování.¹³³

Jednání orgánů nebo zástupců mezinárodní organizace, ať již individuálních či kolektivních, se v konečné fázi vždy uskutečňuje skrze chování jednotlivých lidských bytostí, které však i nadále mají způsobilost jednat jako osoby fyzické. Mezinárodní organizaci nelze proto přičítat každé protiprávní jednání těchto osob, nýbrž jen takové chování, které je kryto statutem orgánu nebo zástupce a nikoli *a contrario* statutem jednotlivce.¹³⁴ Mezinárodní organizaci nelze přičíst chování, kterého se její orgán nebo zástupce pojmově ani nemohl dopustit, např. trestného činu sexuálně motivovaného, jelikož zde jde o chování čistě soukromé.¹³⁵ Případ, kdy se jedná o čistě soukromé jednání fyzické osoby, je však třeba odlišovat od jednání *ultra vires*, tj. takového, kdy orgán překročil své pravomoci nebo jednal v rozporu se služebními pokyny. Jak bude dále ukázáno ve třetí podkapitole, *ultra vires* jednání, oproti prvně zmiňovanému, se naopak zásadně mezinárodní organizaci přičítá.

¹³² Srov. „The reference in paragraph 1 of draft Article 4 to the fact that the agent acts „in the performance of function of that ... agent“ makes it clear that conduct is attributable to the EC only when and to the extent that the authorities of the member States implement Community law or exercise some other element of the authority of the EC entrusted to them by the rules of the Community.“ Talmon, S.: *Responsibility of International Organizations: Does the European Community Require Special Treatment?*, Maurizio Ragazzi (ed.), *International Responsibility Today, Essays in Memory of Oscar Schachter*, Martinus Nijhoff, 2005, str. 413.

¹³³ Srov. „The European Commission suggested that the question of attribution of conduct to an international organization should generally be decided on the basis of the „rules of organization“ and, in particular case of the EC, on the basis of its internal rules on the division of competence between the EC and the member States. Actions of the authorities of the member States in areas of Community competence are thus to be attributed to the EC.“ Talmon, S.: *Responsibility of International Organizations: Does the European Community Require Special Treatment?*, Maurizio Ragazzi (ed.), *International Responsibility Today, Essays in Memory of Oscar Schachter*, Martinus Nijhoff, 2005, str. 412.

¹³⁴ Srov. *Yearbook of the International Law Commission*, 1971, Vol. II., Part One, str. 233-234.

¹³⁵ Srov. Čepelka, Č., Šturma, P.: *Mezinárodní právo veřejné*, EUROLEX Bohemia, Praha, 2003, str. 554.

2.2. Pravomoci jednání výslovné a implikované

V teoretickém slova smyslu je pravomocí rozuměno oprávnění něco autoritativně rozhodovat či něco doporučovat. Pravomocce tak definují prostor, který organizace zásadně nesmí překročit a uvnitř něhož se organizací garantuje relativní nezávislost na jejích členech. Obecně můžeme rozlišovat výkon, resp. překročení pravomoci v rovině osobní, věcné, časové a místní. Na rozdíl od států, pro něž je charakteristická neomezená pravomoc (*full range of powers*) jednání k jakémukoliv cíli nezakázanému mezinárodním právem, pravomoci mezinárodních organizací jsou vždy omezeny.¹³⁶ Pravomoci mezinárodních organizací mají pouze specializovanou, funkční povahu a liší se tudíž v závislosti na funkcích svěřených té či oné organizaci. Podle mezinárodního práva můžeme ve vztahu k mezinárodním organizacím rozlišovat dvojí druh pravomocí - pravomoci výslovné (*expressis verbis*) a pravomoci implikované (v některých pramenech uváděny jako inherentní).

Expressis verbis pravomoci jsou zpravidla výslovně vyjádřeny v zakládajícím statutu mezinárodní organizace a jejich bližší vymezení tudíž nečiní výraznější problémy. Mezi hlavní znaky těchto pravomocí patří výlučnost, tj. jejich nepřenositelnost na jiný orgán (možná je však delegace části pravomocí z hlavního orgánu na orgán subsidiární), zrušitelnost a zároveň i omezenost dané pravomoci zakládajícím statutem mezinárodní organizace či vymezením pravomocí pro ostatní orgány.

Naopak implikované pravomoci nejsou výslovně stanoveny v zakládajícím statutu, ale jsou důležité k dosažení cílů, jež si organizace předsevzala. Doktrína implikovaných pravomocí, jejíž původ lze spatřovat v rozhodovací činnosti Nejvyššího soudu USA na počátku 19. století, odráží rostoucí význam a vliv mezinárodních organizací v mezinárodním společenství. Překonává nehybnost a rigiditu

¹³⁶ Srov. Zuleeg, M.: *International organizations, implied powers*, in Bernhardt, R. (ed.): *Encyclopedia of Public International Law*, 1995, Vol. II., str. 1312.

zakládajícího smluvního instrumentu tím, že zmocňuje k jeho dynamickému, rozšiřujícímu výkladu s použitím teleologického hlediska. Organizace si podřizuje všechny pravomoci, které si žádá plnění jejich funkcí. Zmíněná teorie má hodnotu závazné interpretační směrnice statutu kterékoli mezinárodní organizace.¹³⁷ Její neplatnost by měla za následek, že velká část uzavřených mezinárodních smluv, založených soudů (např. Administrativní soud OSN) a ostatních aktů mezinárodních organizací by byla v rozporu s jejich zakládajícím statutem.¹³⁸ Mezi typický příklad implikované pravomoci ve vztahu k činnosti Spojených národů je založení mírových jednotek OSN. Navzdory poněkud obtížnému dovozování právní kvalifikace těchto jednotek, je otázka samotné podstaty jejich legality velice snadno zodpověditelná právě skrze teorii implikovaných pravomocí, a sice, že se jedná o realizaci cílů vyjádřených v úvodních člancích Charty OSN, zejména článku 1 odst. 1 – udržování mezinárodního míru a bezpečnosti.¹³⁹ Podobně jako je tomu u pravomocí výslovných, i zde je nutné jejich jisté omezení. Inherentní pravomoc je tak omezena:

- negativními ustanoveními zakládajícího statutu, jež zakazují vykonávat jisté jednání,
- samotným účelem mezinárodní organizace, jenž je definován v tomto statutu a
- omezením spočívajícím v zákazu přijmout rozhodnutí zavazující členské státy nebo mající za následek výkon jurisdikce nad jejich územím, občany nebo orgány, aniž by k tomu byl zvláštní právní důvod (*without special legal basis*).¹⁴⁰

¹³⁷ Srov. Malenovský, J.: *Mezinárodní právo*, MU Brno, 2001, str. 87.

¹³⁸ Srov. Seyersted, F.: *United Nations Forces, Some Legal Problems*, The British Yearbook of International Law, 1961, str. 453-454.

¹³⁹ Více k mírovým jednotkám v kapitole 4.

¹⁴⁰ Srov. „According to Seyersted, from the international point of view the only legal limitations on the inherent powers of an international organization are: (a) negative provisions of the constitution forbidding the organization to perform certain acts, (b) the purposes of the organization, and the fact that (c) no organization can make decisions binding upon member States or exercise jurisdiction over their territory, nationals or organs without special legal basis. Other limitations would be only factual,

Nabízí se tak otázka, zda při naplnění obou konstitutivních náležitostí mezinárodně protiprávního jednání, je odpovědnost za chování orgánů nebo zástupců mezinárodní organizace omezena jejich pravomocemi nebo lze této organizaci přičíst i protiprávní chování v případě, pokud její orgány nebo zástupci překračují jim udělené pravomoci. Odpovědí na tuto otázku se zabývá následující část.

2.3. *Ultra vires* jednání orgánů nebo zástupců mezinárodní organizace

Jak bylo hned v úvodu této kapitoly ukázáno, mezinárodní organizace je odpovědná za chování svých orgánů nebo zástupců, pokud se tak děje v jejich oficiální působnosti. V této části práce se naopak zaměřím na zodpovězení otázky, komu a za jakých podmínek lze přičíst mezinárodně protiprávní chování, pokud jednání orgánu nebo zástupce mezinárodní organizace není v souladu s vnitřním rozdělením pravomocí dle vnitřního práva mezinárodní organizace, ale které nicméně spadá do rozsahu činností a funkcí mezinárodní organizace.

Článek 6 *Návrhu článků* stanovuje, že „chování orgánu nebo zástupce mezinárodní organizace je považováno za chování této organizace podle mezinárodního práva, jestliže tento orgán nebo zástupce jedná v rámci takovéto své působnosti, dokonce když toto chování překročí pravomoc tohoto orgánu nebo zástupce nebo jedná v rozporu se služebními pokyny“.¹⁴¹ Hovoříme-li o orgánu nebo zástupci

not legal.“ Rama-Montaldo, M.: *International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations*, The British Yearbook of International Law, 1970, Oxford, str. 119; srov. rovněž: Blokker, N: *Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by 'Coalitions of the Able and Willing'*, European Journal of International Law (2000), Vol. 11, No. 3, str. 548-549.

¹⁴¹ Srov. Article 6 - *Excess of authority or contravention of instructions*:

The conduct of an organ or an agent of an international organization shall be considered an act of that organization under international law if the organ or agent acts in that capacity, even though the conduct exceeds the authority of that organ or agent or contravenes instructions.

mezinárodní organizace, který překročil svou pravomoc, je třeba mít na mysli zejména případy orgánu nebo zástupce, který jedná při výkonu svých povinností jinak, než se po něm požaduje. Jednáním orgánu nebo zástupce mezinárodní organizace, které je v rozporu s instrukcemi, jež vymezují jeho činnost, jsou myšleny případy, kdy tento orgán nebo zástupce jednal při výkonu mu svěřených funkcí způsobem, který je neslučitelný s obecnými či specifickými instrukcemi, jež přijal.¹⁴² Jako názorný příklad takového *ultra vires* jednání bývá uváděna situace, kdy velitel mírových sil OSN překročí svoji pravomoc vést mírové operace pouze na přesně vymezeném území. Pravomoc určit oblast operací mírových jednotek OSN je totiž výlučně svěřena generálnímu tajemníkovi OSN. Pokud tedy daný velitel mírových jednotek OSN nařídí veliteli národního kontingentu operovat mimo oblast specifikovanou generálním tajemníkem OSN, dopouští se tak *ultra vires* jednání.¹⁴³

Odstavec první komentáře *Komise* k tomuto článku uvádí, že takto formulované pravidlo přičitatelnosti v sobě zahrnuje jednak situace, kdy orgán nebo zástupce mezinárodní organizace překročí své pravomoci nebo jedná rozporu se služebními pokyny, přičemž toto jeho jednání spadá do kompetence samotné mezinárodní organizace, tak i situace, kdy toto jeho jednání může ve svých důsledcích vést až k překročení kompetence této organizace.¹⁴⁴ Domnívám se však, podpořen názorem

Report of the International Law Commission on the work of its fifty-sixth session, General Assembly, Official Records, Fifty-ninth session, Supplement No. 10, A/59/10, str. 115.

¹⁴² Srov. David, V.: *Odpovědnost státu za mezinárodně protiprávní chování*, Brno, 1980, str. 157.

¹⁴³ Srov. Hirsh, M.: *The responsibility of international organization toward third parties: some basic principles*, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, str. 88.

¹⁴⁴ Srov. „Article 6 deals with *ultra vires* conduct of organs or agents of an international organization. This conduct may exceed the competence of the organization. It also may be within the competence of the organization, but exceed the authority of the acting organ or agent. While the wording only refers to the second case, the first case is also covered because an act exceeding the competence of the organization necessarily exceeds the organs's or agent's authority.“ *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-sixth session, General Assembly, Official Records, Fifty-ninth session, Supplement No. 10, A/59/10, str. 115.*

Mezinárodní organizace kriminální policie (dále jen „INTERPOL“),¹⁴⁵ že do té míry pokud článek 6 zahrnuje situace, kdy orgán nebo zástupce mezinárodní organizace jedná *ultra vires* tím, že nerespektuje vnitřní rozdělení funkcí a pravomocí mezi jednotlivými orgány nebo zástupci, ale zároveň nepřekračuje kompetence samotné mezinárodní organizace, formulace pravidla vyplývajícího z tohoto článku má své opodstatnění. Nicméně, pokud takové *ultra vires* jednání překračuje kompetence samotné organizace, navrhované pravidlo přičitatelnosti v článku 6 se nezdá být až tak přesvědčivé. Přestože platí, že každé překročení kompetence mezinárodní organizace nutně znamená, že minimálně jeden její orgán nebo zástupce jednal v rozporu s vnitřním rozdělením pravomocí, nelze *a contrario* dojít k témuž závěru – ne každé *ultra vires* jednání orgánu nebo zástupce mezinárodní organizace, které překračuje vnitřního rozdělení pravomocí, nutně znamená, že kompetence mezinárodní organizace byla rovněž překročena. Jinak řečeno, ne každé „vnitřní“ *ultra vires* jednání orgánů nebo zástupců mezinárodní organizace nutně musí znamenat, že je zároveň „vnějším“ *ultra vires* jednáním této organizace. Samozřejmě, že toto „vnější“ *ultra vires* jednání může nastat, nicméně při doslovném výkladu článku 6 lze dojít pouze k závěru, že pravidlo v něm formulované se vztahuje pouze na „vnitřní“ *ultra vires* jednání.

K uvedenému tvrzení mě vede i argument, že zatímco státy jsou nadány všeobecnou kompetencí, mezinárodní organizace jsou ovládány zásadou speciality. Kompetence mezinárodní organizace má pouze specializovanou (funkční) povahu a liší se tudíž v závislosti na funkcích svěřených té či oné organizaci.¹⁴⁶ INTERPOL při kritice věcného dosahu

¹⁴⁵ Srov. General Assembly, International Law Commission, Fifty-seventh session, *Comments and observations received from Governments and international organizations*, A/CN/556, str. 25 - 26.

¹⁴⁶ Srov. poradní posudek MSD ve věci *Legality of use by a State of nuclear weapons in armed conflicts*: „... international organizations do not, unlike States, possess a general competence. International organizations are governed by the „principle of speciality“. That is to say, they are invested by the States which create them with

článku 6 dochází k logickému závěru, že mezinárodní organizace nemůže být odpovědna za chování, které spadá mimo oblast její působnosti, aniž by došlo k bližšímu vymezení článku 6.¹⁴⁷ K možnosti přičitatelnosti pouze *ultra vires* jednání, které není v souladu s vnitřním rozdělením funkcí mezi jednotlivými orgány nebo zástupci mezinárodní organizace, ale nicméně spadá do rozsahu funkcí této organizace, se rovněž nepřímo vyjádřil MSD v poradním posudku ve věci *Řádných výdajů OSN*.¹⁴⁸

Článek 6 *Návrhu článků* je *mutatis mutandis* analogicky odvozen od pravidla přičitatelnosti *ultra vires* jednání orgánů státu. *Komise* se při tvorbě návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování původně zabývala daným jednáním v článku 10 (přijatém po prvním čtení). Konečnou formulaci daného pravidla přičitatelnosti však našla až po druhém čtení v článku 7, kde přijala pravidlo, dle kterého se státu přičítá veškeré *ultra vires* jednání jeho orgánů.¹⁴⁹ Článek 7 návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování uvádí, že „chování orgánu státu nebo osoby nebo entity nadané

powers, the limits of which are a function of the common interest whose promotion those States entrust to them.“ ICJ Report, 1996, str. 78, odst. 25.

¹⁴⁷ Srov. „It is clear from the principle of speciality - ... - that an organization can only claim entitlements and exercise procedural rights before international tribunals, to the extent and as long as the organization remains within its statutory area of competence. Logically, it also follows that international organizations cannot be held responsible for actions outside their area of competence, without any qualification.“ General Assembly, International Law Commission, Fifty-seventh session, *Comments and observations received from Governments and international organizations*, A/CN/556, str. 26.

¹⁴⁸ Srov. „If it is agreed that the action in question is within the scope of the functions of the Organization but it is alleged that it has been initiated or carried out in a manner not in conformity with the division of the functions among the several organs which the Charter prescribes, one moves to the internal plane, to the internal structure of the Organization. If the action was taken by the wrong organ, it was irregular as a matter of that internal structure, but this would not necessarily mean that the expense incurred was not an expense of the Organization. Both national or international law contemplate cases in which the body corporate or politic may be bound, as to third parties, by an *ultra vires* act of an agent.“ *Certain Expenses of the United Nations*, Advisory Opinion of 20 July 1962, ICJ Reports, 1962, str. 168.

¹⁴⁹ Nedržela se tak návrhů, které byly původně předkládány a jež měly přičitatelnost v tomto případě do jisté míry omezit. Jak Ago ve své 4. zprávě o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování uvádí, jednalo se o případy „zcela zřejmého“ či „zjevného“ překročení pravomoci. Srov. *Yearbook of the International Law Commission*, 1972, Vol. II, str. 95.

způsobilostí vykonávat funkce vládní povahy je považováno za chování státu podle mezinárodního práva, jestliže orgán, osoba nebo entita jedná v rámci své působnosti, dokonce i když překročí svou kompetenci nebo jedná v rozporu se služebními příkazy¹⁵⁰.

Otázka přičitatelnosti *ultra vires* jednání je v doktríně mezinárodní odpovědnosti států poměrně novou záležitostí. Mezníkem se stal až arbitrážní nález ve věci *Caire* v roce 1929. Tento případ se týkal vraždy francouzského státního příslušníka, která byla spáchána dvěma mexickými důstojníky. Když oběť odmítla vydat požadovanou částku peněz, důstojníci v nejbližší místnosti Caireho zastřelili. Francouzsko-mexická smírčí komise v tomto případě konstatovala, „...že dva důstojníci, i když jednali mimo rámec své pravomoci ... a i když jejich nadřízený zrušil rozkaz, způsobili odpovědnost státu, protože jednali z titulu svého postavení jako úředníci a použili prostředků daných jim k dispozici v souvislosti s tímto jejich postavením“.¹⁵¹ Od té doby se v praxi států postupně uplatňuje odlišení, kdy jde sice o neoprávněné, ale stále o jednání úřední, a kdy naopak jde o soukromé jednání jednotlivce, který v daný okamžik *ultra vires* jednání byl náhodou též orgánem nebo zástupcem státu.¹⁵² Stejný závěr lze vztahovat i na *ultra vires* jednání orgánů nebo zástupců mezinárodní organizace.

¹⁵⁰ Srov. Article 7 - *Excess of authority or contravention of instructions*:

The conduct of an organ of a State or of a person or entity empowered to exercise elements of the governmental authority shall be considered an act of the State under international law if the organ, person or entity acts in that capacity, even if it exceeds its authority or contravenes instructions.

Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, General Assembly, Official Records, Fifty-sixth session, Supplement No. 10, A/56/10, str. 99.

¹⁵¹ Srov. *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, General Assembly, Official Records, Fifty-sixth session, Supplement No. 10, A/56/10, str. 101, odst. 5.

¹⁵² Srov. „This indicates that the conduct referred to comprises only the actions and omissions of organs purportedly or apparently carrying out their official functions, and not the private actions or omissions of individuals who happen to be organs or agents of the State.“ *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, General Assembly, Official Records, Fifty-sixth session, Supplement No. 10, A/56/10, str. 102, odst. 8.

Klíčovým prvkem při posuzování, zda se jedná o *ultra vires* jednání, které lze přičíst mezinárodní organizaci, je skutečnost, že orgán nebo zástupce jednal v rámci své působnosti (*in that capacity*). Jak již bylo blíže vysvětleno při výkladu „oficiální působnosti“, pouze takové jednání, kde je prokázána úzká vazba mezi jednáním, včetně jednání *ultra vires*, a funkcemi daného orgánu nebo zástupce mezinárodní organizace, lze zahrnout mezi „rámec působnosti“. Tato podmínka - jednání orgánů nebo zástupců mezinárodní organizace ve své oficiální působnosti - je rovněž explicitně formulována v *Obecných pravidlech ILA*¹⁵³ a vychází i z praxe OSN.¹⁵⁴

Pokud se tedy orgán nebo zástupce mezinárodní organizace dopustí ve své oficiální působnosti mezinárodně protiprávního chování, tak přestože překročí formální hranice své kompetence, které jsou mu uděleny vnitřním právem organizace, nebo jedná v rozporu se služebními pokyny, mezinárodní organizace za toto jeho jednání či opomenutí odpovídá. Mezinárodní organizace se nemůže opřít o tvrzení, že podle jejího vnitřního práva k takovému jednání nebo opomenutí nemělo dojít, případně mělo dojít v jiné podobě. Kdyby totiž platilo, že mezinárodní organizaci lze připsat pouze to jednání jejích orgánů nebo zástupců, jež je v souladu s jejím vnitřním právem, mohla by se tato organizace poměrně snadno zbavit své mezinárodně právní

¹⁵³ Srov. supra pozn. 100.

¹⁵⁴ „United Nations policy in regard to off-duty acts of the members of peace-keeping forces is that the Organization has no legal or financial liability for death, injury or damage resulting from such acts... We consider the primary factor in determining an 'off-duty' situation to be whether the member of a peace-keeping mission was acting in a non-official/non-operational capacity when the incident occurred and not whether he/she was in military or civilian attire at the time of the incident or whether the incident occurred inside or outside the area of operation... With regard to United Nations legal and financial liability a member of the Force on a state of alert may none the less assume an off-duty status if he/she independently acts in an individual capacity, not attributable to the performance of official duties, during that designated 'state-of-alert' period... We wish to note that the factual circumstances of each case vary and, hence, a determination of whether the status of a member of a peace-keeping mission is on duty or off duty may depend in part on the particular factors of the case, taking into consideration the opinion of the Force Commander or Chief of Staff." *United Nations Juridical Yearbook* (1986), str. 300. Převzato z *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-sixth session*, General Assembly, Official Records, Fifty-ninth session, Supplement No. 10, A/59/10, str. 115.

odpovědnosti. Je proto irrelevantní, že v konkrétním případě orgán nebo zástupce mezinárodní organizace při výkonu své oficiální působnosti jednal způsobem, který je sice podle mezinárodního práva jednáním jménem a ve prospěch mezinárodní organizace, avšak podle jejího vnitřního práva se naopak jeví jako akt, ke kterému daný orgán nebo zástupce nebyl zmocněn.¹⁵⁵ Odpovědnost mezinárodní organizace je pak dána s poukazem na zásadu dobré víry v právních vztazích.

Vzhledem k dosud uvedenému se logicky nabízí úvaha, zda mohou nastat určité okolnosti, jejichž následkem bude, že *ultra vires* jednání orgánů nebo zástupců mezinárodní organizace se naopak této organizaci přičítat nebude. Jedná se zejména o zodpovězení otázky, komu lze přičíst *ultra vires* jednání, pokud poškozená strana předem věděla, že jednání orgánů nebo zástupců mezinárodní organizace překračuje pravomoci a funkce, které jim byly uděleny vnitřním právem mezinárodní organizace. Vědomí poškozené strany o tom, že orgán nebo zástupce překročil svoji pravomoc, by jistě nemělo zprostit mezinárodní organizaci její odpovědnosti. Pokud bychom přistoupili pouze na tento subjektivní (vědomostní) požadavek poškozené strany, jež by tak byl určující pro založení její mezinárodní odpovědnosti namísto mezinárodní organizace, domnívám se, že bychom se mohli dostat do absurdní situace, kdy by mezinárodní organizace nebyla motivována přijímat preventivní opatření, která zabraňují jejímu *ultra vires* jednání.

Zaměření dané výjimky z přičitatelnosti by tak nemělo spoléhat pouze na vědomí poškozené strany, ale hlavně na její schopnost tomuto protiprávnímu jednání zabránit. Samozřejmě, že vědomí o *ultra vires* jednání orgánu nebo zástupce mezinárodní organizace bude muset vždy časově předcházet schopnosti mu zabránit.

Jistě by nebylo jednoduchým úkolem posoudit v praxi, nakolik si poškozená strana byla předem takového jednání vědoma. Rozeznání

¹⁵⁵ Srov. David, V.: *Odpovědnost státu za mezinárodně protiprávní chování*, Brno, 1980, str. 157.

rozdělení pravomocí mezi jednotlivé orgány a zástupce mezinárodní organizace je pro „vnějšího“ pozorovatele daleko obtížnější a ne vždy jasné. Mezinárodní organizace se velmi liší ve svých cílech a vnitřním rozdělení pravomocí, tudíž je daleko složitější přijmout nějaké obecné hledisko, které by se dalo použít na všechny mezinárodní organizace. Ve srovnání se státy je mnohdy nelehké určit, zda konkrétní jednání orgánu nebo zástupce mezinárodní organizace ještě spadá do rámce jemu vymezené pravomoci či zda se jedná již o jednání *ultra vires*.¹⁵⁶ Za této situace, vycházejíc z úsudků Hirsche,¹⁵⁷ lze uvažovat o sdílené odpovědnosti mezi mezinárodní organizací a stranou vůči níž mezinárodně protiprávní chování směřuje (poškozený subjekt). Bližší zkoumání dané problematiky, zejména pak otázky faktické kontroly nad *ultra vires* chováním orgánů nebo zástupců mezinárodní organizace, spadá mimo rámec této podkapitoly.

Na závěr je rovněž vhodné zmínit, že mohou nastat situace, kdy orgán sice jedná *ultra vires*, nicméně toto jeho jednání neporuší závazek mezinárodního práva a tudíž ani nevzniká mezinárodní organizaci mezinárodní odpovědnost.¹⁵⁸ *Ultra vires* jednání se tak musí vztahovat na porušení vnitřních norem podstatného významu (*violations of internal rules of fundamental importance*), přičemž pro určení „podstatného

¹⁵⁶ Srov. „International organizations vary greatly in their objects and internal allocation of powers,... In comparison with states, it is much more difficult, and frequently almost impossible, to identify a uniform practice which can create general guidelines in the process of determining whether a certain act of a specific organ is within its „apparent authority“ or not.“ Hirsch, M.: *The responsibility of international organization toward third parties: some basic principles*, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, str. 194.

¹⁵⁷ Srov. „Where the violation of the organization’s internal rule was objectively known to the third party, ... and the third party could reasonably have avoided it, the organization and injured party shall share the loss resulting from the wrongful act.“ Hirsch, M.: *The responsibility of international organization toward third parties: some basic principles*, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, str. 194.

¹⁵⁸ Srov. Čepelka, Č.: *Odpovědnost států, návrh článků 1 až 35 kodifikační úmluvy (s komentářem)*, Praha, 1985, str. 25.

významu“ je určující zejména obsah dané normy a její význam v kontextu cílů mezinárodní organizace.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Srov. Hirsch, M.: *The responsibility of international organization toward third parties: some basic principles*, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, str. 99.

3. Otázka přičitatelnosti ve zvláštních případech

Mnoho mezinárodních organizací je vzhledem k omezeným osobním a materiálním zdrojům, pro snadnější dosažení svých cílů a účelů stanovených v zakládající listině, nuceno uchýlit se k širokému spektru možných operačních vztahů se státy. Zapojení dalšího subjektu mezinárodního práva do daného procesu však sebou přináší řadu otázek možné přičitatelnosti jejich protiprávního chování. V prvním případě se budu zabývat otázkou delegace pravomocí mezinárodní organizace, zatímco v podkapitole druhé bude na několika empirických příkladech zkoumána otázka přičitatelnosti v situacích, kdy OSN autorizovala své členské státy k použití ozbrojené síly.¹⁶⁰

3.1. Vnitřní a vnější delegace pravomocí mezinárodní organizace

Delegací v obecném slova smyslu rozumíme přenesení určitého oprávnění.¹⁶¹ Delegací pravomoci (*delegation of powers*) v rámci mezinárodní organizace pak rozumíme přenos pravomoci z jednoho orgánu mezinárodní organizace na jiný orgán této organizace, tzv. vnitřní delegace pravomoci. O vnější delegaci pravomoci hovoříme v situacích, kdy je výkon této pravomoci přenesen z mezinárodní organizace na jiný subjekt mezinárodního práva, např. stát.

Pravidlo přičitatelnosti uplatňující se v případech vnější delegace pravomoci přičítá protiprávní chování zmocněnce, tj. státu, zmocniteli, tj. mezinárodní organizaci. Mezinárodní organizace tak zůstává mezinárodněprávně odpovědná za výkon pravomocí i v případech, kdy je jejich výkon svěřen jinému státu.¹⁶² Delegace pravomoci je však

¹⁶⁰ Závěry zde vyjádřené vycházejí z *Obecných pravidel ILA* přijatých na zasedání v New Delhi (2002). Jak sama ILA připouští, jsou v této oblasti politováníhodné mezery (*deplorable gaps*). Přestože však navrhla konkrétní pravidla přičitatelnosti chování v těchto případech, nepříspěla větší měrou k jejich "zacementování", protože je nedoplnila náležitým komentářem.

¹⁶¹ Srov. Black, H. C.: *Blackův právní slovník*, Victoria Publishing, 1993, Vol. I., str. 402.

¹⁶² Srov. „An international organization remains legally responsible for the exercise of its powers even if it has delegated the exercise of such powers to another entity.“

omezena římskou maximou *delegatus non potest delegare*.¹⁶³ Její podstata spočívá v omezení procesu delegace mající za následek, že zmocněnec (v tomto případě mezinárodní organizace) nemůže přenést své pravomoci na jiný subjekt bez vědomí a souhlasu zmocnitele, tj. zakládajících subjektů. Z uvedeného vyplývá, že má-li mezinárodní organizace delegovat své pravomoci na jiný stát, je nutné, aby toto oprávnění bylo zakotveno zpravidla v zakládající mezinárodní smlouvě. Domnívám se, že by se tak jednalo o analogickou situaci, kterou upravuje současný článek 10a odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky, ve znění po novelizaci ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. (tzv. euronovela). Tento článek upravuje přenos některé pravomoci na základě mezinárodní smlouvy z orgánů České republiky na mezinárodní organizaci nebo instituci.

Jiná situace je v případě *ultra vires* jednání delegovaného subjektu (státu). Pokud stát, jemuž mezinárodní organizace deleguje část svých pravomocí, jedná mimo mu svěřené pravomoci, je mu toto jednání přiřítáno. Pokud dojde při takovém *ultra vires* jednání zároveň k porušení závazku plynoucího z mezinárodního práva, jsou tak naplněny předpoklady, aby stát nesl za toto své mezinárodně protiprávní jednání mezinárodní odpovědnost. O případné odpovědnosti mezinárodní organizace za jednání státu překračující delegovanou pravomoc lze uvažovat, pokud delegující mezinárodní organizace zanedbává výkon dostatečného dohledu a kontroly.¹⁶⁴ Jsem přesvědčen, že se v tomto případě *mutatis mutandis* mohou aplikovat podobné principy dohledu a kontroly, jako je tomu mezi rodičovským (*parent*

Report of the Seventieth Conference, The International Law Association, New Delhi (2.- 6.4.2002), str. 800.

¹⁶³ Srov. Black, H. C.: *Blackův právní slovník*, Victoria Publishing, 1993, Vol. I., str. 403.

¹⁶⁴ Srov. „An international organization is no longer responsible when States have acted *ultra vires* the powers delegated to them. This is without prejudice to any responsibility which may attach to the international organization as a result of its failure to exercise sufficient control or supervision.“ *Report of the Seventieth Conference*, The International Law Association, New Delhi (2.- 6.4.2002), str. 800.

organ) a podřízeným orgánem mezinárodní organizace (např. podávání pravidelných zpráv o své činnosti).¹⁶⁵

Výše popsany případ zahrnuje situace, kdy jsou pravomoci delegovány vně mezinárodní organizaci. Situace odlišná z pohledu přičitatelnosti jednání se jeví v souvislosti s vnitřním delegováním pravomoci mezi jednotlivými orgány mezinárodní organizace. Orgán mezinárodní organizace, který deleguje některé své pravomoci na podřízený orgán, zůstává plně odpovědný za jednání a opomenutí tohoto podřízeného orgánu. Smyslem této delegace bývá zpravidla dosažení jednoduššího postupu pro přijetí rozhodnutí.¹⁶⁶ Jakožto rodičovský orgán má vnitřní statutární povinnost nad tímto orgánem vykonávat dohled a kontrolu, což zahrnuje povinnost upozornit podřízený orgán na určité okolnosti, případně vzít si spornou otázku zpět do vlastního uvážení.¹⁶⁷ V tomto případě, jak již bylo ukázáno,¹⁶⁸ je případné *ultra vires* jednání, jenž porušuje závazek dle mezinárodního práva, přičítáno samotné mezinárodní organizaci.

¹⁶⁵ Srov. analogicky: „They (States) may then be responsible also for such violations of these obligations as result from the acts of the Organization, if they, by delegating their powers to the Organization or by allowing it to operate in or from their territory, have enabled it to cause the violation or have cut themselves off from preventing it or from taking other necessary measures to secure fulfillment of their obligations.“ Seyersted, F.: *Is the international personality of intergovernmental organizations valid vis-a-vis non members?*, Indian journal of international law, 1964, str. 251.

¹⁶⁶ Příkladem z praxe Evropského společenství je například přenesení pravomoci z Rady na Komisi v oblasti soutěžního práva, kde má Komise mimo jiné pravomoc povolovat tzv. blokové výjimky, které mají formu nařízení.

¹⁶⁷ Srov. „An organ of an international organization delegating some of its powers to a subsidiary organ remains fully accountable for the actions and omissions of that subsidiary organ and as a parent organ has a permanent obligation of supervision and control, and this includes the duty to bring matters to the attention of subsidiary organs or alternatively to revoke the issue for its own consideration.“ *Accountability of International organizations*, The International Law Association, Second report, 2000, str. 16.

¹⁶⁸ Srov. *ultra vires* jednání orgánů nebo zástupců mezinárodní organizace v podkapitole 2.3.

3.2. Autorizace států k výkonu osobitých cílů mezinárodní organizace

Dříve než se začnu zabývat otázkou přičitatelnosti v tomto specifickém případě, je vhodné vymezit rozdíl mezi již probranou delegací a autorizací. Autorizace, oproti delegaci, je více omezenou, a to, jak v určení cílů, jež je třeba dosáhnout, tak v kvalitě pravomocí, jež byly k dosažení těchto cílů převedeny.¹⁶⁹ V obecném slova smyslu se autorizací rozumí pověření (povolení, zmocnění) určitého subjektu k výkonu konkrétní činnosti.¹⁷⁰

Otázkou, jíž je třeba se zabývat v situacích, kdy mezinárodní organizace autorizuje jiný subjekt mezinárodního práva - stát - k výkonu určité činnosti či úkolu, je posouzení, komu bude přičítáno případné mezinárodně protiprávní chování tohoto státu, tj. zda tak bude založena mezinárodní odpovědnost státu nebo naopak mezinárodní organizace.

K jejimu snadnějšímu zodpovězení je třeba se kriticky zabývat praktickými případy, kdy OSN, resp. RB OSN autorizovala členské státy k použití ozbrojené síly.¹⁷¹ Většina dosavadních autorizací členských států vykonat operace k prosazení míru (*peace-enforcement operations*)¹⁷² byla udělena *a priori*, tj. před začátkem samotné operace, a navíc v přijaté rezoluci explicitně vyjádřena. Rovněž však *post factum* implicitní autorizace se již v praxi RB OSN objevila.

Stalo se tak na počátku 90. let, kdy RB OSN implicitně autorizovala použití síly v Libérii. V srpnu 1990 ozbrojené síly 5 členských států ECOWAS (*The Economic Community of West African*

¹⁶⁹ Srov. „The latter (authorisation) is more limited than the former (delegation) both in terms of the specification of the objectives to be achieved and the qualitative nature of the powers transferred to achieve the designated objective.“ *Report of the Seventieth Conference*, The International Law Association, New Delhi (2. - 6. 4. 2002), str. 800.

¹⁷⁰ Srov. Black, H.C.: *Blackův právní slovník*, Victoria Publishing, 1993, Vol. I., str. 135-136.

¹⁷¹ Srov. *The United Nations Blue Books Series*, Volume IX, New York, 1996, str. 22-23; *An Agenda for Peace*, New York, second edition, UN 1995, str. 28; Blokker, N.: *Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by 'Coalitions of the Able and Willing'*, *European Journal of International Law* (2000), Vol. 11 No. 3, str. 541 - 568.

¹⁷² Srov. podkapitulu 4.1. pojednávající o mírových jednotkách OSN.

States) zasáhly v Libérii, aby se pokusily zastavit probíhající občanskou válku. ECOWAS k tomuto jednání neměl výslovnou autorizaci RB OSN, ale její následné jednání znamenalo tacitní přijetí a ocenění této intervence.¹⁷³ Toto je do současnosti jediný případ, kdy je implicitní, navíc *post factum* daný, souhlas nesporný. Jsem však přesvědčen, že takto pojatá autorizace v sobě skrývá celou řadu nejistot a nebezpečí, zejména ve vlastním určení, zda je implicitní pravomoc skutečně dána či nikoliv. Bude tak mnohdy záležet na interpretační schopnosti jednotlivých států, což může nezdědka vést k prosazení unilaterálních zájmů mocných států, a to na úkor zájmů celého mezinárodního společenství.

První známá autorizace členských států OSN k použití síly byla provedena v roce 1950 v souvislosti s událostmi na Korejském poloostrově. Dne 25. června, na základě rozkazu Kim Il-sunga, zaútočila vojska severní Koreje na Jižní Koreu. V reakci na takto vzniklou situaci přijala 27. června 1950 RB OSN rezoluci č. 83, v níž autorizovala (autorizace doporučujícího charakteru) členské státy OSN, aby poskytly Korejské republice takovou pomoc, která by byla nutná k odražení ozbrojeného útoku a k znovuoobnovení mezinárodního míru a bezpečnosti v oblasti.¹⁷⁴ Ke specifikaci postavení jednotek členských států došlo v následující rezoluci RB OSN č. 84, přijaté 7. července 1950, která doporučila státům, jenž poskytly vojenské síly nebo jinou pomoc, aby je daly k dispozici jednotnému velení USA a zároveň

¹⁷³ Srov. Lobel, J., Ratner, M.: *Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorization to Use Force, Cease-fires and the Iraqi Inspection Regime*, *The American Journal of International Law*, January 1999, str. 132; Rezoluce RB OSN č. 788 z roku 1992 v prvním odstavci uvádí: „Commends ECOWAS for its efforts to restore peace, security and stability in Liberia.“ Právní základ této autorizace vyplývá z mlčky daného zmocnění RB OSN ve smyslu čl. 53 Charty OSN, který stanoví, že kde je to vhodné, použije RB OSN takových oblastních dohod nebo orgánů pro donucovací akci pod svým vedením.

¹⁷⁴ Srov. „Recommends that the Members of the United Nations furnish such assistance to the Republic of Korea as may be necessary to repel the armed attack and to restore international peace and security in the area.“ S/1511.

požádala Spojené státy americké, aby jmenovaly velitele těchto sil.¹⁷⁵ Následně president USA jmenoval generála Mac Arthura vrchním velitelem takto ustavených vojsk a koncem července 1950 bylo rovněž ustaveno „*Velení OSN*“ (*the United Nations Command*). Toto velení, za jehož sídlo bylo zvoleno Tokio, bylo výlučně sestaveno z amerických vojáků. Konečné slovo při řízení celé operace měla vláda, resp. prezident USA, který tak uzavíral řetězec velení (*chain of command*).¹⁷⁶ Řetězec velení prezidentem Trumanem počínaje a generálem Mac Arthurem konče byl v podstatě identický, jak by tomu bylo v případě unilaterální operace Spojených států. Jednotné velení tak bylo zcela nezávislé na jakýchkoliv pokynech ze strany OSN.

O konečném subjektu přičtení protiprávního chování během této války napovídají způsoby vyřizování jednotlivých nároků vznášených v jejím průběhu. Nároky na odškodnění nebyly posuzovány OSN, nýbrž *Velením OSN*. Ba dokonce zúčastněné státy se snažily samy vypořádat vznesené odpovědnostní nároky. Dohody uzavřené mezi OSN a participujícími státy stanovily, že nároky vlád třetích států nebo jejich občanů vůči vládě nebo občanům zúčastněného státu by měly zůstat mezistátní záležitost. Začátkem září 1950 Sovětský svaz protestoval proti sestřelení svého bojového letadla nad volným mořem a požadoval splnění reparační povinnosti po Spojených státech amerických. Diplomatický úřad USA sídlící v Moskvě odmítl přijmout nótu se zdůvodněním, že jednání způsobily síly OSN a proto protest musí být adresován RB OSN. Avšak sovětský zástupce v RB OSN označil záležitost za výlučně mezivládní a připsal protiprávní jednání americké

¹⁷⁵ Srov. odstavec 3. a 4. rezoluce RB OSN č. 84 (1950): „*Recommends that all Members providing military forces and other assistance pursuant to the aforesaid Security Council resolutions make such forces and other assistance available to a unified command under the United States of America. Request the United States to designate the commander of such forces.*“ *S/1588*.

¹⁷⁶ Srov. „*The chain of command, was from the United Nations Command, through the Chief of Staff of the United States Army, to the Joint Chiefs of Staff, to the Secretary of defence and finally to the President of the United States.*“ Seyersted, F.: *United Nations Forces, Some Legal Problems*, The British Yearbook of International Law, 1961, str. 364.

straně, přičemž poznamenal, že OSN nemá nic společného se spáchaným aktem.¹⁷⁷

Dalším známým případem autorizace členských států k užití síly bylo přijetí rezoluce RB OSN č. 678. Jednalo se o reakci na pokračující iráckou okupaci území Kuvajtu, zejména získání kontroly nad jeho bohatými nalezišti ropy. Tato rezoluce, přijatá 29. listopadu 1990, autorizovala členské státy, aby ve spolupráci s kuvajtskou vládou použily všech nutných prostředků (*all necessary means*) k prosazení rezoluce č. 660 (1990), jakož i všech následně přijatých rezolucí, pokud je Irák do 15. ledna 1991 plně neprovede, a dále k obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti v oblasti.¹⁷⁸ Po vypršení daného časového ultimáta začala mohutná vojenská operace s názvem „*Pouštní bouře*“ (*Desert Storm*). Hlavní cíl operace, osvobození Kuvajtu, byl úspěšně splněn během necelých dvou měsíců.

Přestože tato operace byla v mnoha ohledech podobná té korejské, hlavní odlišnost lze spatřovat v řetězci velení. Zatímco řetězec velení během korejské války vykazoval jasné rysy výlučnosti USA (*single-state model*), vztahy během války v Perském zálivu na počátku 90. let takto jednoduché nebyly. Bylo tomu zejména závislostí USA, hlavního vůdce celé operace, na Saúdské Arábii a její pomoci. Krátce po invazi Iráku do Kuvajtu začaly Spojené státy americké vést horečné jednání se Saúdskou Arábií, jež nakonec vyústily v podpis mezinárodní smlouvy, umožňující USA zřídít na saúdském území svoji vojenskou základnu.¹⁷⁹ Od počátku vojenských operací byl tak založen dvojitý řetězec velení (*dual chain of*

¹⁷⁷ Srov. Čepelka, Č., Jilek, D., Šturma, P.: *Mezinárodní odpovědnost*, MU Brno, str. 194.

¹⁷⁸ Srov. „*Authorizes Member States cooperating with the Government of Kuwait, unless Iraq on or before 15 January 1991 fully implements, as set forth in paragraph 1 above, the above-mentioned resolutions, to use all necessary means to uphold and implement resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions and to restore international peace and security in the area.*“ S/RES/678 (1990), odst. 2.

¹⁷⁹ Podobná mezinárodní smlouva byla uzavřena mezi Československem a Saúdskou Arábií v roce 1990.

command) - USA¹⁸⁰ a Saúdské Arábie¹⁸¹. Tento duální řetězec velení vyúsťoval do spojeného ústředního a operačního centra (*joint headquarters and operations center*), kde byli zastoupeni jak představitelé USA, tak Saúdské Arábie (tzv. *managed-coalition model*).¹⁸²

Přičtení protiprávního jednání a určení subjektu mezinárodně odpovědného bude v daném případě, vzhledem ke složitosti struktury řetězce velení, vždy záviset na pečlivém a uvážlivém posuzování v konkrétním případě. Bude nutné provést „rozplétání dvojhlavé saně“ a zjistit, kdo účinně kontroluje a vykonává pravomoci udílet rozkazy velícím složkám i vojenským jednotkám a skutečně tak řídí danou vojenskou operaci.

Z výše uvedených příkladů lze indukovat závěry pro stanovení pravidel, komu bude v případě autorizace přičítáno spáchané protiprávní chování. V situacích, kdy mezinárodní organizace autorizuje stát či skupinu států, jenž se dobrovolně nabídnou k výkonu konkrétních úkolů či operací, primární odpovědnost za spáchání protiprávního jednání v průběhu výkonu těchto autorizovaných úkolů či operací nesou státy, jenž se takového protiprávního chování dopustily. Jedná-li poté takto autorizovaný subjekt nebo skupina subjektů v rozporu s mezinárodním právem, nebude následkem, že toto chování bude přičteno mezinárodní organizaci, ale naopak jednajícímu subjektu (státu), jakožto samotné právní entitě v rámci mezinárodního práva. Pokud by se však mezinárodní organizace určitým způsobem připojila k protiprávnímu jednání, připadala by v úvahu sekundární odpovědnost této organizace.¹⁸³ Autorizace RB OSN k provedení míru prosazující operace

¹⁸⁰ V čele tzv. CENTCOMu (*United States Central Command*) stál prezident George Bush, v čele vojsk byl hlavním velitelem generál H. Norman Schwarzkopf.

¹⁸¹ Pod řetězec velení Saúdské Arábie spadaly spojenecká vojska z islámských zemí (např. Egypt, Spojené arabské emiráty, Bahrajn).

¹⁸² Srov. Houck, J. W.: *The Command and Control of United Nations Forces in the Era of „Peace Enforcement“*, *Duke Journal of Comparative & International Law*, Fall 1993, text mezi odkazy 79-94.

¹⁸³ Srov. *Responsibility in case of authorisation*

tak nemá za následek zřízení pomocného orgánu OSN, jak je tomu u klasických mírových operací.¹⁸⁴

1) In the case of an authorisation granted by an IO to a State or a group of States volunteering to carry out particular tasks or operations, the primary responsibility for any illegal act committed in the course of the execution of such authorisation rests with those States.

2) In the case of an authorisation granted by an IO to a State or group of States volunteering to carry out particular tasks or operations, the primary responsibility for any claims of default on contract obligations with third parties and which is the direct result of the execution of such authorisation rests with those States.

3) The provisions of paragraphs 1 and 2 above do not exclude any secondary responsibility of the authorising IO which may attach for any illegal acts committed in the course of the execution of such authorisation.

Report of the Seventieth Conference, The International Law Association, New Delhi (2. - 6. 4. 2002), str. 801.

¹⁸⁴ *Srov. Report of the Seventieth Conference, The International Law Association, New Delhi (2. - 6. 4. 2002), str. 797, pozn. pod čarou č. 29.*

4. Mírové jednotky OSN

O mírových jednotkách OSN¹⁸⁵ a jejich operacích jako o možném prostředku OSN k ochraně světového míru sice v Chartě OSN nikde nenajdeme ani zmínku, přesto se však staly jednou z nejdůležitějších aktivit OSN a podle jejich (ne)úspěšnosti je světovou veřejností hodnocena i celá OSN jako taková. Je skutečně paradoxní, že ačkoli těchto operací proběhlo do současnosti již více než 50, mají tak nejasné právní kontury. Navzdory mnohým nedostatkům představují mírové operace jeden z mála legitimních prostředků řešení ozbrojených konfliktů a OSN se díky nim alespoň částečně daří plnit úlohu garanta světového míru a bezpečnosti.

Odpověď na otázku zařazení mírových jednotek do soustavy Charty OSN je nejednoznačná, neboť panují pochybnosti, zda se jedná o akci na základě její kapitoly VI nebo VII. V první podkapitole se budu zabývat zodpovězením právě této základní otázky spolu s vymezením tří základních typů mírových jednotek. V podkapitole druhé a pro tuto část práce i stěžejní, bude zkoumána významnost prvku efektivní kontroly. Na několika případech z mezinárodní praxe budou rovněž ukázány způsoby řešení odpovědnostních vztahů v podobě náhrad za utrpěné škody příslušníky mírových jednotek. Celá kapitola je uzavřena vymezením organizační struktury velení těchto mírových jednotek.

4.1. Právní posouzení mírových jednotek OSN z hlediska Charty

Vznik mírových jednotek OSN bývá zdůvodňován tak, že jde o reakci mezinárodního společenství na selhání systému kolektivní bezpečnosti a zároveň neefektivnost vojenských pozorovatelských misí v některých případech.¹⁸⁶ Jejich účelem je pod záštitou OSN (*under*

¹⁸⁵ Oficiální internetová stránka k mírovým jednotkám OSN je dostupná na: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp>.

¹⁸⁶ Srov. Diehl, P. F.: *International Peacekeeping*, John Hopkins University Press, 1994, str. 5.

United Nations authority and control) napomáhat udržování nebo obnovení mezinárodního míru, a to sice prostřednictvím nasazení vojenského personálu, avšak zásadně bez vynucování těchto cílů vojenskou silou.¹⁸⁷

Úmluva o bezpečnosti příslušníků OSN a přidruženého personálu uvádí v definici základních termínů použitých pro účely této úmluvy, že „operacemi OSN je třeba rozumět operace, založené podle Charty OSN k tomu kompetentním orgánem této organizace, které spadají pod pravomoc a kontrolu OSN“.¹⁸⁸

Dle ustanovení článku 24 odst. 1 ve spojitosti s článkem 1 Charty OSN nese primární (hlavní) odpovědnost za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti RB OSN. Je-li takto explicitně vyjádřena primární, tedy nikoli výlučná, odpovědnost RB OSN, je třeba se zabývat otázkou, kdo nese případnou odpovědnost sekundární v situacích, kdy v důsledku rozhodovací paralýzy není schopna dostát tohoto svého závazku. Dle ustanovení článku 11 odst. 1 Charty OSN může VS OSN projednávat obecné zásady součinnosti při udržování mezinárodního míru a bezpečnosti, a pokud jde o tyto zásady, může činit doporučení členům nebo RB OSN nebo i členům i RB OSN zároveň. Může tedy doporučit členským státům, aby učinily takové kroky, jenž jsou nutné k uskutečnění těchto obecných zásad.¹⁸⁹ Této své pravomoci využilo VS OSN na počátku 50. let, kdy přijalo rezoluci „Spojení pro mír“ (*Uniting for Peace Resolution*). Ta mu dovolila v případech, kdy RB OSN není schopna plnit kvůli nedostatku jednomyslnosti stálých členů své funkce

¹⁸⁷ Srov. *The Blue Helmets, A Review of United Nations Peacekeeping*, 2nd edition, UN Publication, 1990, str. 4.

¹⁸⁸ Srov. „United Nations operation means an operation established by the competent organ of the United Nations in accordance with the Charter of the United Nations and conducted under United Nations authority and control.“ *Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel*, A/RES/49/59, článek 1, písm. c).

¹⁸⁹ Srov. Sohn, L. B.: *The Authority of the United Nations to Establish and Maintain a Permanent United Nations Force*, *American Journal of International Law*, 1958, Vol. 52, str. 231-232.

podle Charty OSN, převzít subsidiární odpovědnost za udržení či obnovu mezinárodního míru.¹⁹⁰

Této své sekundární odpovědnosti se VS OSN prvně zhostilo 2. listopadu 1956, kdy na základě rezoluce „Spojení pro mír“ přijalo rezoluci č. 997. Bylo tomu tak v reakci na napadení Egypta jednotkami Izraele, spolu s Francií a Velkou Británií na konci října téhož roku, přičemž RB OSN na takto vzniklou situaci, vzhledem k negativním hlasům Velké Británie a Francie, nebyla schopna reagovat. Následně přijatými rezolucemi,¹⁹¹ bez přijetí záporného hlasu, ustavilo mírové jednotky pro Blízký východ - UNEF (*The United Nations Emergency Force*). Je však nutné podotknout, že v drtivé většině případů to je právě RB OSN, která rozhoduje dle článku 27 odst. 3 (podstatná neprocedurální otázka) o založení a vyslání mírových jednotek.

Obecně lze mírové jednotky OSN vymezit jako pomocný orgán OSN, jenž je nutný k výkonu funkcí RB OSN, resp. VS OSN. Skládají se z příslušníků národních kontingentů, daných k dispozici členskými státy. Přestože příslušníci vojenských sil zůstávají během tohoto převedení do mírových jednotek v národních službách (*national service*), mají postavení mezinárodních příslušníků pod autoritou OSN a jsou tak skrze řetězec velení podřízeni instrukcím velitele OSN.¹⁹²

Mírové operace OSN mají tedy výrazně konsensuální charakter. Jejich mandát je vymezen na základě rezoluce RB OSN, případně VS OSN, která zřizuje danou operaci. Tato rezoluce ve svých ustanoveních obvykle odkazuje na plán připravený generálním tajemníkem OSN, jenž

¹⁹⁰ Srov. „Resolves that if the Security Council, because of lack of unanimity of the permanent members, fails to exercise its primary responsibility for the maintenance of international peace and security...The General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures, including in the case of a breach of the peace or act of aggression the use of armed force when necessary...“ Res. 377 A (V) of Nov. 3, 1950, General Assembly, 5 th session, Official Records, Supplement No. 20, str. 10 (Doc. A/1775).

¹⁹¹ Jednalo se o rezoluce č. 998 z 4. 11. 1956, č. 1000 z 5. 11. 1956 a č. 1001 z 7. 11. 1956.

¹⁹² Srov. Amrallah, B.: *International Responsibility of the United Nations for the Activities carried out by U.N. Peacekeeping Forces*, Revue Egyptienne de droit international, 1976, Vol. 32, str. 64.

podrobněji reguluje jednotlivé otázky té které mírové operace. Dalším krokem k úspěšnému provedení celé operace je souhlas členských států s poskytnutím svých vojenských kontingentů pro mírové operace. Děje se tak na základě dohody mezi OSN a přispívajícími státy. Na počátku 90. let minulého století vytvořil generální tajemník OSN pro tento případ modelovou dohodu, která odrážela zavedenou praxi a jež od té doby slouží jako základ pro vypracování konkrétních dohod.¹⁹³ S ohledem na zásadu nevměšování do vnitřních záležitostí státu, je na základě dohody rovněž nezbytné zajistit souhlas dotčeného (hostitelského) státu s rozmístěním mírových jednotek na jeho území (*Status of Forces Agreement*, často uváděno pouze jako „SOFA“). I pro tyto případy byla generálním tajemníkem OSN přijata modelová dohoda SOFA.¹⁹⁴

Bezprostřední právní účinek dohod s členskými státy o poskytnutí svých vojenských kontingentů pro mírové operace spočívá v převedení těchto jednotek do organizační struktury OSN. Právním následkem tohoto přesunu pravomoci (*Transfer of Authority*, dále jen „TOA“) je, že národní vládou vyčleněná jednotka se pro účely konkrétní mírové operace, tj. na přesně vymezenou dobu, území a s jasně definovaným mandátem, stává orgánem OSN, což má hlavní dopad na posouzení otázky přičitatelnosti jejich případného protiprávního chování. Mírové jednotky založené VS OSN jsou pomocnými orgány ve smyslu článku 22 Charty a jednotky založené RB OSN jsou pomocnými orgány ve smyslu článku 29 Charty.¹⁹⁵

¹⁹³ Srov. *Model Agreement between the United Nations and Member States Contributing Personnel and Equipment to United Nations Peace-keeping Operations of 23 May 1991*, UN Doc. A/46/185.

¹⁹⁴ Srov. *Model Status-of-Forces-Agreement for Peace-keeping Operations of 9 October 1990*, UN Doc. A/45/594. Na základě rezoluce VS OSN č. 52/12 z 9. ledna 1998 je možno tuto modelovou SOFA aplikovat do doby, dokud nedojde k uzavření specifické SOFA s konkrétním hostitelským státem – viz UN Doc. A/RES/52/12 B, odst. 7.

¹⁹⁵ Srov. „As a subsidiary organ of the United Nations, an act of a peacekeeping force is, in principle, imputable to the Organization, and if committed in violation of an international obligation entails the international responsibility of the Organization and its liability in compensation.“ A/51/389, str. 4, odst. 7-8, převzato z *Report of the*

Při vytváření mírových jednotek, jakožto pomocných orgánů OSN, se tak vlastně jedná o případ, kdy státy poskytnou své vlastní orgány k dispozici mezinárodní organizaci. Tuto situaci předvídá a upravuje článek 5 *Návrhu článků*, který zavádí zvláštní pravidlo přičitatelnosti uplatnivší se v případech, kdy stát či mezinárodní organizace dá k dispozici jiné mezinárodní organizaci své orgány nebo zástupce. Dle tohoto ustanovení je chování orgánu státu nebo orgánu či zástupce mezinárodní organizace, který byl dán k dispozici jiné mezinárodní organizaci, považováno podle mezinárodní práva za jednání této jiné mezinárodní organizace za podmínky, že tato organizace vykonává nad daným chováním efektivní kontrolu.¹⁹⁶

Postavení příslušníků mírových jednotek je třeba vyvozovat jednak z jednotlivých smluv uzavřených mezi OSN a přispívajícími státy, směrnic vydaných generálním tajemníkem OSN, jež regulují jednotlivé otázky té které mírové operace (*Regulations of Force*), a v neposlední řadě i z konkrétních případů, kdy příslušníci těchto jednotek spáchali protiprávní jednání. Přestože plní mírové jednotky svůj mandát pod autoritou a kontrolou OSN, ponechávají si vysílající státy některé pravomoci nad jejími příslušníky, a to zejména v oblasti trestněprávní a disciplinární jurisdikce.¹⁹⁷ Skutečnost, že si stát ponechává některé

International Law Commission on the work of its fifty-sixth session, General Assembly, Official Records, Fifty-ninth session, Supplement No. 10, A/59/10, str. 112.

¹⁹⁶ Srov. Article 5 - *Conduct of organs or agents placed at the disposal of an international organization by a State or another international organization*:

„The conduct of an organ of a State or an organ or agent of an international organization that is placed at the disposal of another international organization shall be considered under international law an act of the latter organization if the organization exercises effective control over that conduct.”

Report of the International Law Commission on the work of its fifty-sixth session, General Assembly, Official Records, Fifty-ninth session, Supplement No. 10, A/59/10, str. 109. Srov. s článkem 6 návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, General Assembly, Official Records, Fifty-sixth session, Supplement No. 10, A/56/10, str. 95 a násl.

¹⁹⁷ Srov. „During the period of their assignment to the United Nations peace-keeping operation, the personnel made available by the Participating State shall remain in their national service but shall be under the command of the United Nations, vested in the Secretary-General, under the authority of the Security Council... shall have full

pravomoci nad svými příslušníky, kteří byli poskytnuti k dispozici mezinárodní organizaci, má za následek, že se jejich případné protiprávní chování nebude posuzovat podle článku 4 *Návrhu článků*. Zde uvedené pravidlo přičitatelnosti pokrývá situace, kdy je nad orgánem nebo zástupcem mezinárodní organizace vykonávána výlučná kontrola a nikoli pouze kontrola efektivní, jak je tomu v případě mírových jednotek OSN.¹⁹⁸

V odborném názvosloví jsou mírové operace OSN mnohdy nazývány operacemi „šest a půl“,¹⁹⁹ čímž se v podstatě vyjadřuje, že jsou jakýmsi mezistupněm mezi *akcemi při ohrožení míru* definovanými v kapitole VII Charty OSN a *akcemi k pokojnému řešení sporů* definovanými v kapitole VI téhož dokumentu. Během více než 50-letého působení mírových jednotek OSN v různých částech světa se postupně vyvinuly 3 základní generace mírových jednotek:

- *peace-keeping*²⁰⁰
- *peace-making*²⁰¹

authority over deployment, organization, conduct and direction of the United Nations peace-keeping operations, including the personnel made available by the Participating State... Responsibility for disciplinary action with respect to military personnel made available by the Participating State shall rest with an officer designated by the government of Participating State for that purpose... The Participating State agrees to exercise jurisdiction with respect to crimes or offences which may be committed by its military personnel serving with the United Nations peace-keeping operation.“ *Model Agreement between the United Nations and Member States Contributing Personnel and Equipment to United Nations Peace-keeping Operations of 23 May 1991*, UN Doc. A/46/185, odst. 7, 8 a 25.

¹⁹⁸ Srov. „When an organ is placed at the disposal of an international organization, the organ may be fully seconded to that organization. In this case the organ’s conduct would clearly be attributable only to the receiving organization. The same consequence would apply when an organ or agent of one international organization is fully seconded to another organization. In these cases, the general rule set out in article 4 would apply. Article 5 deals with the different situation in which the lent organ or agent still acts to a certain extent as organ of the lending State or as organ or agent of the lending organization.“ *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-sixth session*, General Assembly, Official Records, Fifty-ninth session, Supplement No. 10, A/59/10, str. 110.

¹⁹⁹ Srov. např. Bialke, J. P.: *United Nations Peace Operations: Applicable Norms and the Application of the Law of Armed Conflict*, Air Force Judge Advocate General School, The Air Force Law Review, 2001; *The Blue Helmets*, A Review of United Nations Peacekeeping, 1st edition, UN Publication, 1985, str. 5.

²⁰⁰ Místo pojmu *peace-keeping* někteří autoři používají termíny *first-generation*, *traditional* nebo *Cold War era peacekeeping*.

- *peace-enforcement*

První typ mírových jednotek odpovídá jejich původnímu pojetí jako mírně ostřejší verzi vojenských pozorovatelů. Jako jedinečný autoritativní základ pro jejich ustavení se jeví ustanovení článku 34 kapitoly VI Charty OSN, který umožňuje RB OSN konat šetření o každém sporu nebo každé situaci nezbytné kurčení, zda povaha konfliktu hrozí přerůst do té míry, že se stane hrozbou pro udržení mezinárodního míru a bezpečnosti. K hlavním úkolům těchto klasických mírových jednotek patří většinou pouhé monitorování hraniční zóny mezi znesvářenými stranami „za klidu zbraní“²⁰² a působení jako nárazníková síla zajišťující bezproblémový průběh mírotvorných jednání mezi stranami sporu.

Pro řešení stále komplexnějších, převážně vnitrostátních konfliktů se tzv. klasický *peace-keeping* ukázal minimálně neadekvátní a bylo třeba postupně posílit mandát mírových jednotek. Podstatou jejich činnosti již nadále nemuselo být pouhé udržování *status quo*, ale prolomením zákazu angažovanosti plnily množství rozmanitých vojenských, humanitárních, ale i politických úkolů.²⁰³ S ohledem na aktivnější stránku jejich činnosti je pro jejich ustavení daleko vhodnější použití kapitoly VII Charty OSN, která upravuje akce RB OSN při ohrožení míru, porušení míru a činech útočných. Konkrétní právní podklad splňuje ustanovení článku 40 Charty OSN, který opravňuje RB OSN vyzvat ve sporu zúčastněné strany, aby splnily takové zatímní opatření, jež považuje za nutné nebo žádoucí.

²⁰¹ Rovněž používané termíny jsou multifunctional nebo post-Cold War era *peacekeeping*.

²⁰² Srov. možnosti použití zbraně v Bialke, J. P.: *United Nations Peace Operations: Applicable Norms and the Application of the Law of Armed Conflicts*, *The Air Force Law Review*, 2001, str. 10-11.

²⁰³ Srov. přehled hlavních funkcí mírových operací OSN druhé generace v Bureš, O.: *Mírové operace OSN v postbipolárním světě - méně znamená více*, *Mezinárodní vztahy*, 3/2003, str. 30.

Z pohledu přičitatelnosti případného protiprávního chování příslušníků mírových jednotek OSN se jeví založení mandátu jednotek třetího typu nejsložitějším. Vzhledem k omezeným, zejména vojenským, možnostem OSN sahá právě v těchto případech „vynucování míru“ RB OSN nejčastěji k autorizaci použití síly jinými členskými státy, resp. jinými mezinárodními organizacemi.²⁰⁴ Jak již bylo uváděno v části zabývající se přičitatelností protiprávního chování v případech autorizace, právním následkem tohoto zmocnění k použití síly členskými státy není vznik pomocného orgánu OSN.²⁰⁵ Lze si ovšem představit situace, kdy OSN nebude muset sáhnout k autorizaci a vykoná danou operaci pod svým velením, svými pomocnými orgány a to na základě mezinárodní smlouvy se členskými státy o poskytnutí svých národních kontingentů. Mandát těchto jednotek vychází z ustanovení článku 42 Charty OSN, dle kterého může RB OSN podniknout akce silami členů OSN, jež jsou nutné k udržení nebo obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti.

Pro úplnost výkladu je třeba dodat, že navzdory poněkud obtížnému dovozování právní kvalifikace mírových jednotek OSN, je otázka samotné podstaty jejich legality velice snadno zodpověditelná. Právo OSN na realizaci cílů vyjádřených v úvodních člancích Charty (zejména článek 1) v sobě zahrnuje inherentní pravomoc zvolit prostředky této realizace nezávisle na tom, zda jsou výslovně předpokládány zřizovacím dokumentem, případně jiným normativním aktem.

4.2. Efektivní kontrola (*operační kontrola a řízení*)

Pro zodpovězení otázky přičitatelnosti protiprávního chování, spáchaného příslušníkem mírových sil OSN, je zásadní určení, kdo nad

²⁰⁴ Srov. „Neither the Security Council nor the Secretary-General at present has the capacity to deploy, direct, command and control operations for this purpose (*enforcement action*), except perhaps on a very limited scale.“ Boutros-Ghali, B. : *Agenda for Peace*, New York, second edition, UN 1995, str. 28.

²⁰⁵ Srov. podkapitulu 3.2.

daným příslušníkem vykonával v době spáchání tohoto činu efektivní kontrolu.²⁰⁶ Touto kontrolou je rozuměn požadavek výkonu operační kontroly a řízení, který je časově specifikován na okamžik, kdy určitý příslušník mírových sil OSN spáchal konkrétní protiprávní jednání. Aby mohlo dojít k přičtení protiprávního chování OSN a tím k založení její mezinárodněprávní odpovědnosti, je nutné, aby tato organizace vykonávala nad mírovými jednotkami úplnou a výlučnou operační kontrolu (*complete and exclusive operational control*).²⁰⁷ Výkon efektivní kontroly je tak možno v kontextu článku 5 *Návrhu článků* označit za klíčový prvek pro přičitatelnost protiprávního chování.²⁰⁸ Pokud nedojde k naplnění daného požadavku, nemůže být mezinárodní organizace povolána k mezinárodní odpovědnosti.

Někdy bývá ve vztahu k mírovým jednotkám OSN terminologicky rozlišována operační kontrola od operačního řízení, jako je tomu explicitně například u Severoatlantické aliance (dále jen „NATO“). U mírových jednotek OSN však záleží na státech, jaké použití termínu v TOA zvolí. Německá vláda při převedení svých jednotek do organizační struktury OSN během mírových operací v bývalé Jugoslávii použila v TOA termínu „operační kontrola“ (*operational control*), vláda Nizozemí naopak při přesunu svých jednotek pod vedení OSN v rámci stejné operace použila termínu „operačního řízení“ (*operational*

²⁰⁶ Srov. Seyersted, F.: *United Nations Forces, Some Legal Problems*, The British Yearbook of International Law, 1961, str. 429.

²⁰⁷ Srov. Amrallah, B.: *International Responsibility of the United Nations for the Activities carried out by U.N. Peacekeeping Forces*, Revue Egyptienne de droit international, 1976, Vol. 32, str. 62.

²⁰⁸ Srov. „The international responsibility of the United Nations for combat-related activities of United Nations forces is premised on the assumption that the operation in question is under the exclusive command and control of the United Nations... In joint operations, international responsibility for the conduct of the troops lies where operational command and control is vested according to the arrangements establishing the modalities of cooperation between the State or States providing the troops and the United Nations. In the absence of formal arrangements between the United Nations and the State or States providing troops, responsibility would be determined in each and every case according to the degree of effective control exercised by either party in the conduct of the operation.” A/51/389, str. 6, odst. 17-18, převzato z *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-sixth session*, General Assembly, Official Records, Fifty-ninth session, Supplement No. 10, A/59/10, str. 114, odst. 8.

command). Přes odlišnou terminologii však v obou uvedených případech došlo ke shodnému přenosu pravomocí.²⁰⁹ Rovněž si lze představit případy, kdy přispívajícímu státu může být přičteno protiprávní chování společně s OSN, pokud tento stát spolu s OSN sdílel nad svými kontingenty jistý stupeň operační kontroly.²¹⁰ Analogicky se mohou v tomto případě aplikovat závěry MSD, který se konkrétním stupněm kontroly zabýval v roce 1986 v případě *Vojenské a polovojenské činnosti v Nikaragui*. Soud řešil otázku, komu přičíst porušení závazků vyplývajících z mezinárodního humanitárního práva, kterého se dopustily „contras“. Ve svém rozsudku dospěl k závěru, že prostá finanční podpora „contras“ ze strany USA ještě nutně neznamená výkon efektivní kontroly nad jejich protiprávním jednáním. Míra odpovědnosti mezinárodní organizace, resp. státu je tak odvislá od dosaženého stupně faktické kontroly v okamžiku spáchání daného protiprávního jednání.²¹¹

Stupeň operační kontroly, který je vykonáván nad jednotkami OSN, je tak užitečným kritériem pro založení odpovědnosti různých subjektů zúčastněných na operaci. Rozsah mezinárodní odpovědnosti těchto subjektů je však nutné vždy posuzovat *ad hoc* podle skutečného stupně operační kontroly. Jinými slovy, skutečnost, že OSN bude ve většině případů odpovědna za jednání příslušníků mírových sil, neznamená, že se nemohou vyskytnout situace, v nichž přispívající stát nebo státy naopak ponесou na základě přičtení konkrétního protiprávního jednání vlastní, případně solidární mezinárodní

²⁰⁹ Srov. Zwanenburg, M. C.: *Accountability under International Humanitarian Law for United Nations Atlantic Treaty Organization Peace Support Operation*, Leiden, 2004, str. 40.

²¹⁰ Srov. Amrallah, B.: *International Responsibility of the United Nations for the Activities carried out by U.N. Peacekeeping Forces*, *Revue Egyptienne de droit international*, 1976, Vol. 32, str. 68.

²¹¹ Srov. „For this conduct to give rise to legal responsibility of the United States, it would in principle have to be proved that that State had effective control of the military or paramilitary operations in course of which the alleged violations were committed.“ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America), Merits, ICJ Reports 1986, str. 64-65.

odpovědnost. Bude tomu například, pokud tento stát nařídí příslušníkovi mírových sil spáchat protiprávní jednání.²¹²

Pravidlo efektivní kontroly bylo potvrzeno praxí OSN a účastnících se států na mírových operacích v Koreji (1950 - 1953) a v Kongu (1960 - 1964). Zatímco během mírových operací v Koreji²¹³ OSN nevykonávalo efektivní kontrolu nad jednotným velením a tudíž odmítlo přijmout mezinárodní odpovědnost za spáchané protiprávní jednání, situace zcela opačná byla během operací mírových jednotek ONUC (*Organisation des Nations Unies au Congo*) v Kongu. Mírové jednotky v Kongu byly výlučně řízeny velením OSN.²¹⁴

V letech 1965 - 1967 sjednala OSN s pěti státy dohody o úhrnném narovnání (*lump sum agreements*),²¹⁵ jimiž převzala odpovědnost za protiprávní chování příslušníků mírových jednotek ONUC. Těmito dohodami, uzavřenými ve zjednodušené formě, se OSN zavázalo k uspokojení nároků občanů Belgie, Itálie, Lucemburska, Řecka a Švýcarska. Odškodnění však nebylo učiněno *ex gratia*, to znamená bez použití pravidel a zásad mezinárodního práva, ale naopak byly převzaty uznané zásady mezinárodního práva, které tvoří institut mezinárodní právní odpovědnosti. Zásady a pravidla formující obyčejový institut

²¹² Srov. Hirsch, M.: *The responsibility of international organization toward third parties: some basic principles*, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, str. 67.

²¹³ Srov. podkapitolu 3.2.

²¹⁴ Srov. „In accordance with the principles generally applied by the Organisation... the Force is necessarily under the exclusive command of the United Nations, vested in the Secretary-General under the control of the Security Council.“ S/4389, 1960, supplement for July-September, str. 18.

²¹⁵ Srov. *Exchange of letters constituting an agreement relating to the settlement of claims filed against the United Nations in the Congo by Belgian nationals*, New York, 20 February 1965, UNTS, vol. 535, str. 198-202; *Exchange of letters constituting an agreement relating to the settlement of claims filed against the United Nations in the Congo by Greek nationals*, New York, 20 June 1966, UNTS, vol. 564, str. 4-9; *Exchange of letters constituting an agreement relating to the settlement of claims filed against the United Nations in the Congo by Italian nationals*, New York, 18 January 1967, UNTS, vol. 588, str. 198-203; *Exchange of letters constituting an agreement relating to the settlement of claims filed against the United Nations in the Congo by Luxemburg nationals*, New York, 28 December 1966, UNTS, vol. 585, str. 148-152; *Exchange of letters constituting an agreement relating to the settlement of claims filed against the United Nations in the Congo by Swiss nationals*, New York, 3 June 1966, UNTS, vol. 564, str. 194-199.

mezinárodní odpovědnosti států byly však přizpůsobeny osobnosti OSN i charakteru mírové operace.²¹⁶ OSN se danými smlouvami s ohledem na výlučný stupeň kontroly nad mírovými jednotkami ONUC přičetlo protiprávní chování jejich příslušníků, jelikož se jednalo o pomocné orgány RB OSN.²¹⁷

Vztahem mezi efektivní kontrolou a přičitatelností protiprávního jednání se zabýval i ne jeden národní soud. První rozhodnutí, jež ilustruje použití principu efektivní kontroly ve vnitrostátním právu, bylo učiněno rakouskými soudy ve věci *N.K. vs. Austria*.²¹⁸ Žalobce, který sloužil v rakouském kontingentu jednotek UNDOF (*United Nations Disengagement Observer Force*) na Golanských výšinách v letech 1975 – 1976, byl poškozen na majetku jiným rakouským vojákem ze stejného kontingentu. Za toto poškození požadoval kompenzace od rakouské vlády, přičemž tvrdil, že právě ona je odpovědná za způsobenou škodu. Na svou obhajobu uvedl, že příslušníci rakouských sil, kteří byli vysláni na žádost OSN, byli podřízeni ustanovením rakouského práva. Rakouská vláda toto nezpochybnila, ale argumentovala tím, že voják, jenž způsobil škodu nepůsobil jako orgán rakouského státu, ale jako orgán OSN. Soud první instance v dané věci rozhodl, že jednající voják skutečně jednal jako orgán OSN.

Žalobce se odvolal k vyššímu soudu, který se ve svém rozhodnutí zabýval relevantními ustanoveními mezinárodní smlouvy mezi OSN a Rakouskem, a dále pak směrnicemi dané jednotky (*Regulations of Force*). Z těchto materiálů odvodil nadřazenost velitele OSN nad

²¹⁶ Srov. Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P.: *Mezinárodní odpovědnost*, MU Brno, str. 250-258.

²¹⁷ Srov. poradní posudek MSD ve věci *Řádných výdajů OSN*, v němž bylo ve vztahu k ONUC konstatováno: „The Charter does not forbid the Security Council to act through instruments of its choice: under Article 29 it may establish such organs as it deems necessary for the performance of its functions.“ *Certain Expenses of the United Nations*, Advisory Opinion of 20 July 1962, ICJ Reports, 1962, str. 176.

²¹⁸ Srov. *N.K. v. Austria*, 77 *International Law Reports*, str. 470, Převzato (poznámky 218-223) z Hirsh, M.: *The responsibility of international organization toward third parties: some basic principles*, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, str. 73-76.

jednotlivými veliteli národních kontingentů a došel k závěru, že se skutečně jednalo o chování orgánu OSN a nikoli rakouského státu.²¹⁹ Stojí za zmínku, že soud se nezabýval pouze obecně řetězcem velení dané jednotky, ale rovněž zkoumal výkon skutečné kontroly nad pachatelem v relevantním okamžiku.

Další rozhodnutí zabývající se výkonem efektivní kontroly byla vynesena britskými soudy v případě *Nissan Case*,²²⁰ přičemž tato rozhodnutí nebyla jednotná v právním posouzení odpovědnosti za jednání spáchané jednotkami UNFICYP (*United Nations Force in Cyprus*) na Kypru. Kontingent operoval na základě smlouvy ze dne 25. prosince 1963 uzavřené mezi kyperskou vládou a Velkou Británií. Dne 27. března 1964 se na základě doporučení RB OSN a se souhlasem kyperské vlády tyto jednotky staly součástí sil OSN.

Pan Nissan, britský občan, vedl luxusní hotel poblíž města Nicosia. Dne 29. prosince 1963 kontingent britských jednotek UNFICYP obsadil tento hotel a zřídil v něm své ústředí. V obsazení hotelu pokračoval až do 5. května 1964, kdy byl vystřídán kontingentem finským. Pan Nissan požadoval po Velké Británii finanční náhradu za způsobenou škodu britskými jednotkami. Britská vláda odmítla finanční kompenzace zaplatit a své tvrzení opřela o fakt, že v prvním období, tj. od 25. prosince 1963 do 27. března 1964, britské jednotky působily jako zástupci kyperské vlády a způsobené jednání je tak třeba přičíst kyperské vládě, a v druhém období, tj. od 27. března 1964 do 5. května 1964, byly britské jednotky dočasně ve službách a pod velením OSN. Britská vláda tak chtěla přičíst vzhledem ke kritériu efektivní kontroly odpovědnost za druhé období OSN.

²¹⁹ Srov. „Starting from the premise that the order at issue in this case was given by U.N. Commander albeit indirectly through a national senior authority... this court concurs with the view of the court of first instance that the Lance Corporal... was acting as an organ of the United Nations and not of the Republic of Austria, when he caused the damage at issue.“ *N.K. v. Austria*, 77 *International Law Reports*, str. 474.

²²⁰ Srov. *Nissan v. Attorney General* (Queen's Bench Division), 1967, 2 *All England Law Reports*, str. 203.

Soudce Stephen z *Queen's Bench Division* se zabýval dokumenty, které se týkaly založení a řízení jednotky, a zdůraznil z nich ta ustanovení, která definovala její řetězec velení a mezinárodní charakter. Ve svém rozhodnutí přičetl dané jednání za druhé období výlučně OSN.²²¹ Jeho rozhodnutí bylo rovněž potvrzeno odvolacím soudem (*Court of Appeal*), když Lord Denning ve svém rozhodnutí přijal stejný právní názor jako soudce Stephen.²²²

Oproti obvyklému použití principu efektivní kontroly odvolacím soudem, Sněmovna lordů (*House of Lords*) rozhodla, že britská vláda byla odpovědná za obsazení hotelu v obou obdobích. Lord Morris, který se důkladně zabýval otázkou vládní odpovědnosti během druhého období, zdůraznil trvalou institucionální spojitost mezi příslušníky jednotek a jejich vládou. Pro založení povinnosti Velké Británie zaplatit finanční kompenzaci použil tento soudce Sněmovny lordů argument spočívající ve skutečnosti, že nad příslušníky britského kontingentu v rámci UNFICYP měla v době obsazení hotelu výlučnou trestněprávní jurisdikci právě Velká Británie.²²³

Tento případ potvrzuje fakt, že kritérium efektivní kontroly nemůže být obecně aplikováno na všechny aktivity daného kontingentu, ale je vždy nutno zvolit *ad hoc* postup vzhledem ke konkrétním případům.

²²¹ Srov. „After March 27th 1964 the British troops derived their authority to occupy the hotel... from the United Nations and occupied it as agents of the U.N. exclusively.“ *Ibid.* str. 220.

²²² Srov. „They were under the command of the United Nations Commander... they were acting as agents of the United Nations.“ *Nissan v. Attorney General* (Court of Appeals), 1967, 2 All England Law Reports, str. 1244; srov. rovněž názor soudce Danckwertse: „Once the British forces became part of the United Nations Force... the responsibility for their acts fell on the United Nations, and the acts of the troops were no longer those of the British Crown.“ *Ibid.* str. 1247.

²²³ Srov. „Though national contingents were under the authority of the United Nations and subject to the instructions of the commander, the troops as members of the force remained in their national service. The British forces continued, therefore, to be soldiers of Her Majesty. Members of the United Nations force were subject to the exclusive jurisdiction of their respective national state in respect of any criminal offences committed by them in Cyprus.“ *Attorney General v. Nissan* (House of Lords), 1969, 1 All England Law Reports, str. 646.

Důležitost výkonu aktuální kontroly nad konkrétním jednáním pro určení subjektu odpovědného za protiprávní jednání lze demonstrovat i na opačném případě, kdy OSN odmítla uznat svoji odpovědnost. Jednalo se o způsobení škody na letadle, které bylo použito jedním z přispívajících států během konžské operace. Letadlo Iljušin 14 patřící Spojeným arabským emirátům (dále jen „SAE“) se zřítilo poté, co bylo donuceno přistát za špatného počasí. Posláním tohoto letadla bylo doplnění zásob vojenskému kontingentu SAE.²²⁴ V daném případě OSN odmítla přijmout odpovědnost za škodu na letadle vzhledem ke skutečnosti, že tento let byl od samého počátku mimo její autoritu.²²⁵

Z uvedených příkladů vyplývá obecný závěr, že je-li dán kauzální nexus mezi efektivní kontrolou a konkrétním protiprávním chováním, lze založit mezinárodní odpovědnost. Pokud tedy stát dá k dispozici své orgány mezinárodní organizaci a ta nad jejich aktivitami vykonává efektivní kontrolu, je nutno jejich protiprávní chování přičíst právě této mezinárodní organizaci. Jestliže však nad konkrétním protiprávním chováním vykonává efektivní kontrolu přispívající stát, je naopak nositelem mezinárodní odpovědnosti tento stát.²²⁶ Jak uvádí Hirsch,²²⁷ pokud však není jasno, pod čí autoritou bylo spácháno konkrétní protiprávní jednání, poté poslouží obvyklá kontrola (*ordinary control*) nad silami jako podpůrný ukazatel (*subsidiary test*) pro určení subjektu,

²²⁴ Srov. Hirsch, M.: *The responsibility of international organization toward third parties: some basic principles*, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, str. 70.

²²⁵ Srov. „ONUC had not advised in advance,... and did not subsequently assume responsibility for the flight which, as indicated below, was outside its authority and initiation from the outset.“ S/4724, 17th February 1961, str. 2.

²²⁶ Srov. *Obecná pravidla ILA vztahující se k výkonu efektivní kontroly*:

„An International Organisation is responsible for internationally wrongful acts committed by an organ of a State placed at the disposal of the Organisation provided that the Organisation has the authority to exercise effective control (operational command and control) over the activities of that organ. A State is responsible for the wrongful acts committed by one of its organs which has been placed at the disposal of an International Organisation and over which the State has retained effective control (operational command and control).“

Report of the Seventieth Conference, The International Law Association, New Delhi (2.- 6.4.2002), str. 797.

²²⁷ Srov. Hirsch, M.: *The responsibility of international organization toward third parties: some basic principles*, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, str. 77.

jenž ponese za toto jednání odpovědnost. Pouze v těchto případech bude obvyklá kontrola, namísto efektivní, základem pro určení subjektu mezinárodní odpovědnosti.

Pokud členské státy OSN dají k dispozici této mezinárodní organizaci své vojenské síly a jejich příslušníci tak získají status zástupců OSN, i přes toto jejich postavení není, vzhledem ke kritériu efektivní kontroly, vždy nutné, aby jejich protiprávní chování bylo OSN přičítáno.²²⁸

4.3. Organizační struktura velení (řetězec velení)

Řetězec velení (*chain of command*) je čistě vojenský termín. Slovo řetězec v daném sousloví významově odkazuje na linii odpovědnosti, která se táhne od nejvyššího článku organizace skrze podřízené složky různých stupňů až po ten nejnižší, přičemž všechny zmiňované úrovně články řetězce jsou povolány k výkonu závazků mezinárodní organizace podle jim svěřených pravomocí. Velení v boji znamená schopnost sladit veškeré činnosti v čase a prostoru tak, aby se stanovením jednoznačného a pochopitelného záměru, formulací plánů a prosazením silné vůle velitelů dosáhlo koncentrace bojové síly v pravý čas a na pravém místě k rozhodnému vítězství s minimálními vlastními ztrátami. Řetězec velení je centrální organizační systém, skrze který je vojenská disciplína a vedení uskutečňováno. Mezi jeho základní atributy patří jasnost, jednotnost a legitimita.²²⁹ Z pohledu přičitatelnosti má poznání

²²⁸ Srov. „... when armed forces have been lent by a State to an international organization, the decisive test to be applied in establishing which of the two is responsible is effective control.“ *Yearbook of the International Law Commission*, 1971, Vol. II., Part One, str. 273. Srov. rovněž zprávu Vyšetřovací komise v souvislosti s útoky na příslušníky UNOSOM II: „The Force Commander of UNOSOM II was not in effective control of several national contingents which, in varying degrees, persisted in seeking orders from their home authorities before executing orders of the Force Command. Many major operations undertaken under United Nations flag and in the context of UNOSOM's mandate were totally outside the command and control of the United Nations, even though the repercussions impacted on the mission of UNOSOM and safety of its personnel.“ *S/1994/653*, str. 45, odst. 243-244.

²²⁹ Srov. Hanousek, M.: *Teoretické základy rozhodovacího procesu velitelů a štábů v armádách NATO*, Vojenské rozhledy, 1998, č. 4.

teoretických základů rozhodovacích procesů v rámci řetězce velení zásadní význam, vedoucí v konečném stadiu k nalezení odpovědného subjektu za spáchané protiprávní chování.

Účelem této části práce je podat pouze hrubý nástin řetězce velení mírových jednotek OSN, jenž je v mnohém odlišný od modelu původně zamýšleného v kapitole VII Charty OSN. Původní představou signatářů Charty OSN bylo na základě jejího článku 43 vytvoření vojenských jednotek (tzv. *Stand-by-forces*), které měly být složeny z národních kontingentů a po celou dobu by byly k dispozici RB OSN. Jakmile by tyto jednotky byly vytvořeny, *Vojenský štábní výbor (Military Staff Committee)* zřízený na základě článku 47 Charty OSN, měl pod pravomocí RB OSN odpovídat za jejich strategické řízení.²³⁰ Tato představa však zůstala nevyslyšenou.

V rámci organizační struktury velení mírových jednotek OSN se obecně vymezují tři základní stupně velení, dva civilní (politické) a jeden vojenský:²³¹

- stupeň určující celkový politický směr (*overall political direction*) mírové operace reprezentovaný RB OSN
- stupeň výkonný reprezentovaný generálním tajemníkem OSN
- stupeň vojenského operačního velení (*command in field*) reprezentovaný velitelem mírových jednotek (*Force Commander*).

²³⁰ Srov. význam pojmu strategického řízení podávaný Houckem: „*strategic direction* was meant to describe a process in which the Military Staff Committee would serve as a vital link in the chain of command between the Security Council and an operational commander. After considering the views of the operational commander, the Military Staff Committee would offer military advice to the Security Council; similarly, after a Security Council decision, the Military Staff Committee would translate Security Council political objectives into a military plan, which would be conveyed to commanders in the field or execution.“ Houck, J. W.: *The Command and Control of United Nations Forces in the Era of „Peace Enforcement“*, Duke Journal of Comparative & International Law, Fall 1993, text mezi odkazy 33-34.

²³¹ Srov. Boutros-Ghali, B.: *An Agenda for Peace*, New York, second edition, UN 1995, str. 16, odst. 38.

Dříve, než došlo k dnes již běžně zažitému politickému řetězci velení mírových jednotek, trvalo dlouhou dobu, než se tehdejší velmoci shodly na jeho ustavení. Původní návrhy Sovětského svazu předpokládaly svěřeni výkonu všech pravomocí pouze RB OSN za asistence Vojenského štábního výboru. Naopak většina ostatních členských států, v čele s USA, považovala za nutné, zejména u operací, jejichž mandát nebyl založen na základě kapitoly VII Charty OSN, svěřit určitou část kontroly nad mírovými jednotkami rovněž generálnímu tajemníkovi OSN. Konečná podoba politické složky velení byla ustavena až v říjnu 1973 na základě návrhu generálního tajemníka OSN Kurta Waldheima v souvislosti s činností UNEF II. Kurt Waldheim ve své zprávě navrhl, aby RB OSN měla hlavní kontrolu (*ultimate control*) nad mírovými operacemi, přičemž mezi její základní pravomoci mělo patřit schválení vyslání mírových jednotek, jakož i provádění následných změn v jejich mandátu. Generální tajemník OSN měl pak v úzké spolupráci s RB OSN vykonávat každodenní dohled (*day-to-day supervision*) nad operacemi.²³² Všechny další operace probíhající po UNEF II již následovaly takto ustavený řetězec politického velení.

Vojenský řetězec velení je tvořen velitelem mírových jednotek a dále určitým počtem národních kontingentů, poskytnutých přispívajícími členskými státy na základě dohod uzavřených s OSN. Velitel mírových jednotek je obvykle jmenován generálním tajemníkem OSN (jemu je také odpovědný) se souhlasem RB OSN. K hlavnímu úkolu velitele mírových jednotek patří výkon kontroly nad prováděním všech operací sloužících výkonu mandátu mírových jednotek. Do jeho kompetence však v žádném případě nespadá pravomoc rozhodovat o celkových, tj. převážně politických aspektech mírových operací. V tomto směru je plně

²³² Srov. Houck, J. W.: *The Command and Control of United Nations Forces in the Era of „Peace Enforcement“*, Duke Journal of Comparative & International Law, Fall 1993, text mezi odkazy 95-102.

podřízen politickému (civilnímu) velení.²³³ Mezi jeho základní pravomoci patří ustavit vlastní řetězec velení pro danou operaci. Rovněž tak je oprávněn přes tento řetězec delegovat své pravomoci.²³⁴ Pokud se jedná o konkrétní vymezení postupu ve specifických vojenských situacích v terénu, jejich určení musí být vždy ve shodě s definovaným mandátem v rezoluci RB OSN, resp. VS OSN. Jednotlivé národní kontingenty, jež mají své vlastní velitele, jsou bezprostředně podřízeny operačnímu stupni velení, od něhož výlučně získávají rozkazy. V minulosti se již však objevily případy, kdy přispívající státy či velitelé národních kontingentů nerespektovaly více či méně formální dohody mezi nimi a OSN ohledně vedení a řízení,²³⁵ což má samozřejmě ve svém důsledku vliv při zkoumání otázky přičitatelnosti spáchaného protiprávního jednání. Členové národních kontingentů získávají po dobu svého převedení do organizační struktury OSN postavení příslušníků Spojených národů (*United Nations personnel*).²³⁶ Tito příslušníci jsou skrze naznačený řetězec velení pod operační kontrolou OSN, které je tak zásadně přičítáno jejich protiprávní chování.²³⁷

Pro úplnost je třeba ještě zmínit orgán, jež se v mnohém podobá původně zamýšlenému Vojenskému štábnímu výboru. Jedná se o *vojenského poradce generálního tajemníka OSN (Secretary General's Military Advisor)*. Mezi jeho hlavní úkol patří přizpůsobování (*translation*) politických cílů jednotlivých operací vojenským

²³³ Srov. Boutros-Ghali, B.: *An Agenda for Peace*, New York, second edition, UN 1995, str. 16, odst. 38.

²³⁴ Srov. *The Blue Helmets*, A Review of United Nations Peacekeeping, 2nd edition, UN Publication, 1990, str. 406.

²³⁵ Srov. uvedené příklady zrušení rozkazu či obejít samotného řetězce velení OSN v Zwanenburg, M. C.: *Accountability under International Humanitarian Law for United Nations Atlantic Treaty Organization Peace Support Operation*, Leiden, 2004, str. 41-42.

²³⁶ Srov. definici příslušníků Spojených národů ve vztahu k mírovým operacím: „United Nations personnel means persons engaged or deployed by the Secretary-General of the United Nations as members of the military, police or civilian components of a United Nations operations.“ *Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel*, A/RES/49/59, článek 1, písm. a).

²³⁷ Srov. rozbor operačního stupně velení mírových jednotek UNEF: Seyersted, F.: *United Nations Forces, Some Legal Problems*, The British Yearbook of International Law, 1961, str. 406-412.

požadavkům. Tato pozice byla prvně vytvořena generálním tajemníkem OSN Dagem Hammarskjoldem v 60-tých letech minulého století jako pomocný orgán při řízení mírových operací OSN.²³⁸

²³⁸ Srov. Houck, J. W.: *The Command and Control of United Nations Forces in the Era of „Peace Enforcement“*, Duke Journal of Comparative & International Law, Fall 1993, text mezi odkazy 103-106.

5. Chování mezinárodní organizace uznané a přijaté za její vlastní

Všechna v této práci blíže specifikovaná pravidla přičitatelnosti, která vychází z *Návrhu článků*, vždy stavěla na předpokladu, že chování orgánu nebo zástupce mezinárodní organizace je v době spáchání daného protiprávního chování kryto jeho oficiálním statutem či mezinárodní organizace v tento okamžik vykonávala nad jeho chováním efektivní kontrolu. Přesto tu existuje ještě jedno pravidlo navržené *Komisí*, jenž svou aplikací může založit mezinárodní odpovědnost mezinárodní organizace. Stane se tak za situace, kdy mezinárodní organizace určité chování uzná a přijme za své vlastní. Článek 7 *Návrhu článků* tak stanoví, že „chování mezinárodní organizace, které ji není přičitatelné podle předchozích článků, je nicméně považováno za chování mezinárodní organizace podle mezinárodního práva v rozsahu, ve kterém mezinárodní organizace uzná a přijme dané chování jako své vlastní“.²³⁹ Takto formulované pravidlo přičitatelnosti je svým obsahem zrcadlovým obrazem toho, které bylo přijato v článku 11 návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování, pouze však s tím rozdílem, že došlo k záměně jednotlivých subjektů mezinárodního práva, tedy států za mezinárodní organizace.²⁴⁰

Záleží pouze na volbě mezinárodní organizace, které jednání (zda celé či pouze jeho určitou část) se rozhodne uznat a přijmout za své

²³⁹ Srov. Article 7 - *Conduct acknowledged and adopted by an international organization as its own*:

Conduct which is not attributable to an international organization under the preceding draft articles shall nevertheless be considered an act of that international organization under international law if and to the extent that the organization acknowledges and adopts the conduct in question as its own.

Report of the International Law Commission on the work of its fifty-sixth session, General Assembly, Official Records, Fifty-ninth session, Supplement No. 10, A/59/10, str. 120.

²⁴⁰ Srov. *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, General Assembly, Official Records, Fifty-sixth session, Supplement No. 10, A/56/10, str. 118.

vlastní. Z formálního hlediska tak organizace může učinit výslovně nebo na základě svého jasného a nesporného jednání. Aby se však dostalo účelu článku 7 *Návrhu článků* a ve svém důsledku došlo k založení mezinárodní odpovědnosti mezinárodní organizace, je nutné, aby jednání, které mezinárodní organizace uzná a přijme za své vlastní, bylo mezinárodně protiprávní. Pokud by mezinárodní organizace uznala a přijala jednání, které je v souladu s jejími mezinárodními závazky, logicky by tak nedošlo k založení její mezinárodní odpovědnosti za toto jednání.²⁴¹ Rovněž tak nelze mezinárodní organizaci přičíst chování, kde mezinárodní organizace pouze uzná faktickou existenci určitého jednání či s ním vyjádří svůj verbální souhlas. Zaujetí takovéto pozice ze strany mezinárodní organizace, kdy dojde ke schválení nebo potvrzení daného jednání, samo o sobě ještě neznamena přijetí její odpovědnosti. Musí tak dojít nejen k uznání daného jednání, ale i zároveň k přijetí téhož jednání skutečně za své vlastní.²⁴²

Známým případem, kdy stát uznal a přijal určité jednání za své vlastní je situace, která vznikla na konci 80. let v Íránu. Tehdy 4. dubna 1979 vnikla ozbrojená skupina několika set osob v Teheránu do prostor

²⁴¹ Srov. „Where conduct has been acknowledged and adopted by a State, it will still be necessary to consider whether the conduct was internationally wrongful. For the purposes of article 11, the international obligations of the adopting State are the criterion for wrongfulness. The conduct may have been lawful so far as the original actor was concerned, or the actor may have been a private party whose conduct in the relevant respect was not regulated by international law. By the same token, a State adopting or acknowledging conduct which is lawful in terms of its own international obligations does not thereby assume responsibility for the unlawful acts of any other person or entity.“ *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, General Assembly, Official Records, Fifty-sixth session, Supplement No. 10, A/56/10, str. 122.

²⁴² Srov. „... as a general matter, conduct will not be attributable to a State under article 11 where a State merely acknowledges the factual existence of conduct or expresses its verbal approval of it. In international controversies States often take positions which amount to “approval” or “endorsement” of conduct in some general sense but do not involve any assumption of responsibility. The language of “adoption”, on the other hand, carries with it the idea that the conduct is acknowledged by the State as, in effect, its own conduct.“ *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, General Assembly, Official Records, Fifty-sixth session, Supplement No. 10, A/56/10, str. 121 - 122.

velvyslanectví USA. Íránské bezpečnostní síly zmizely a ani později neučinily nic, přestože obsazování budov velvyslanectví trvalo několik hodin. Všichni členové diplomatického a konzulárního personálu USA byli zajati jako rukojmí a drženi útočníky v prostoru velvyslanectví. Dne 5. listopadu byly rovněž obsazeny konzuláty USA v Tabrízu a Šírazu a ani tehdy íránská vláda nepodnikla žádná ochranná opatření. Naopak íránské orgány, zejména církevní, soudní, výkonné, jakož i představitelé policie a rozhlasového vysílání bezprostředně projevíli souhlas s převzetím konzulátů v Tabrízu a Šírazu bojovníky. Ajatolláh Chomejní prohlásil, že stát přebírá záruky jak vzhledem k obsazení velvyslanectví a konzulátů, tak vzhledem k držení personálu velvyslanectví jako rukojmí. Pečeť oficiálního schválení vládou byla nakonec dána rozhodnutím ze 17. listopadu, vydaným ajatolláhem Chomejním. Jeho rozhodnutí začínalo tvrzením, že americké velvyslanectví je „špionážním a spikleneckým střediskem“ a že „lidé, kteří podněcovali spiknutí proti našemu islámskému hnutí na tomto místě, nemají právo na mezinárodní diplomatickou úctu“.²⁴³ Celým případem se zabýval MSD ve věci *Diplomatického a konzulárního personálu v Teheránu* (1980), přičemž ve svém rozsudku učinil jasný rozdíl mezi právní situací, která bezprostředně následovala po obsazení velvyslanectví a tou, jež nastala ve chvíli, kdy došlo k výslovnému schválení daného jednání ze strany íránské vlády, což mělo za následek transformaci původně jednání ozbrojených skupin na jednání samotného Íránu.²⁴⁴

²⁴³ Srov. David, V., Malenovský, J., Jílek, D.: *Dokumenty k mezinárodnímu právu II.*, Brno, 1988, str. 43.

²⁴⁴ Srov. „The policy thus announced by the Ayatollah Khomeini, of maintaining the occupation of the Embassy and the detention of its inmates as hostages for the purpose of exerting pressure on the United States Government was complied with by other Iranian authorities and endorsed by them repeatedly in statements made in various contexts. The result of that policy was fundamentally to transform the legal nature of the situation created by the occupation of the Embassy and the detention of its diplomatic and consular staff as hostages. The approval given to these facts by the Ayatollah Khomeini and other organs of the Iranian State, and the decision to perpetuate them, translated continuing occupation of the Embassy and detention of the hostages into acts of that State.“ *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, ICJ Reports 1980, str. 3.

Takto explicitně uznané a přijaté chování za své vlastní lze v praxi mezinárodních organizací najít jen stěží, což dokládá i strohý komentář *Komise k článku 7 Návrhu článků*.²⁴⁵ Jak tento kodifikační orgán OSN připouští, ne vždy je jasné, zda se ve skutečnosti jedná o přičitatelnost chování či o přičitatelnost odpovědnosti. Jedním z jasnějších případů, kdy byla posuzována otázka, zda došlo k naplnění předpokladů tohoto sekundárního pravidla je případ, kterým se zabýval v roce 2002 Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii (dále jen „ICTY“) v Haagu ve věci *Prosecutor v. Dragan Nikolic*.

Dragan Nikolič, bývalý velitel zajateckého tábora Susica poblíž Srebrenice, který byl na počátku listopadu 1994 obviněn z válečných zločinů a zločinů proti lidskosti, a na jehož osobu následně soudkyně Elizabeth Odio Benito vydala zatýkácí rozkaz, byl 20. dubna 2000 zadržen skupinou neznámých jedinců na území Svazové republiky Jugoslávie a následně předán spoutaný v kufru auta příslušníkům Stabilizačních sil NATO (dále jen „SFOR“) v Bosně a Hercegovině. Ti jej poté dopravili před Mezinárodní trestní tribunál v Haagu. Žalobce i obhájce se shodli na skutečnosti, že skupina těchto jedinců, která Nikoliče zadržela, neměla žádné spojení s jednotkami SFOR. Nikolič při své obhajobě však tvrdil, že tím, že ho jednotka SFOR převzala od těchto neznámých jedinců, ve skutečnosti uznala a přijala jejich protiprávní jednání za své vlastní.²⁴⁶ Snažil se tak dosáhnout zabránění výkonu jurisdikce nad svou osobou.

²⁴⁵ Srov. *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-sixth session*, General Assembly, Official Records, Fifty-ninth session, Supplement No. 10, A/59/10, str. 120 - 122.

²⁴⁶ Srov. The Defence submits that when SFOR personnel took custody of the Accused, they had - actual or constructive - knowledge of the fact that he had been unlawfully apprehended and brought against his will from the territory of the FRY into the territory of Bosnia and Herzegovina. The Defence also submits that SFOR, aware of the illegal character of the arrest, took advantage of the situation by taking the Accused into custody and handing him over to the Prosecution. The Defence sets out that by not only ignoring the illegality but, by actively taking advantage of the situation and taking into custody the accused, SFOR's exercise of jurisdiction over Nikolic was an adoption of the illegality - of which they were aware - and thus, an extension of the unlawful detention.“ *Prosecutor v. Dragan Nikolic, Decision on defence motion challenging the*

Po analýze právního podkladu pravomoci SFOR zatknout, zadržovat a provést transfer obviněných osob ICTY,²⁴⁷ se tribunál jal zabývat otázkou přičitatelnosti protiprávního jednání skupiny neznámých jedinců - zatčením Nikoliče a jeho transferu do Bosny a Hercegoviny - jednotce SFOR, konkrétně, zda jeho převzetí touto jednotkou znamenalo uznání a přijetí tohoto protiprávního jednání. Jako nezávazné obecné právní vodítko (*general legal guidance*) se rozhodl ICTY vzít na pomoc principy, které obsahuje návrh článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování, konkrétně ty, jenž jsou vtěleny do jeho článku 11. Soudní komora znovu konstatovala, že jednotka SFOR nebyla žádným způsobem zapojena do činnosti neznámých jednotlivců a převzetí Nikoliče jednotkou SFOR znamenalo pouze implementaci jejich závazků. Rovněž tak nemohlo dojít k uznání a přijetí protiprávního jednání za její vlastní na základě skutečnosti, že se jednotka SFOR stala pouhým pasivním beneficiářem náhodného převezení Nikoliče do Bosny. Soudní komora došla k jednoznačnému závěru, že jednání jednotky SFOR nemělo za následek uznání a přijetí protiprávního jednání neznámých jednotlivců.²⁴⁸

exercise of jurisdiction by the Tribunal, 9 October 2002, Case No. IT- 94-2-PT, odst. 32, dostupné na internetové adrese: <http://www.un.org/icty/nikolic/trialc/decision-e/10131553.htm>.

²⁴⁷ Srov. „The legal basis for the authority of SFOR to arrest, detain and transfer persons indicted by this Tribunal is, in the view of this Chamber, firmly established... SFOR does have a clear mandate to arrest and detain a person indicted by the Tribunal and to have that person transferred to the Tribunal whenever, in the execution of tasks assigned to it, SFOR comes into contact with such a person... in the particular circumstances of this case the relevant SFOR forces had no other option than to detain the Accused and to set the standard procedures in motion in order to have the Accused transferred to The Hague.“ *Prosecutor v. Dragan Nikolic, Decision on defence motion challenging the exercise of jurisdiction by the Tribunal*, 9 October 2002, Case No. IT-94-2-PT, odst. 52, 53 a 55.

²⁴⁸ Srov. „The question is therefore whether on the basis of the assumed facts SFOR can be considered to have “acknowledged and adopted” the conduct undertaken by the individuals “as its own”. It needs to be re-emphasized in this context that it cannot be deduced from the assumed facts that SFOR was in any way, directly or indirectly, involved in the actual apprehension of the accused in the FRY or in the transfer of the accused into the territory of Bosnia and Herzegovina. Nor has it in any way been argued or suggested that SFOR instructed, directed or controlled such acts... The question that remains is, whether the fact that SFOR and the Prosecution, in the words of the Prosecution, became the “mere passive beneficiary of his fortuitous (even

Jak je názorně z tohoto příkladu vidět, častým případem, kdy se bude zřejmě posuzovat, zda mezinárodní organizace uznala a přijala určité jednání za své vlastní, budou situace v nichž prvotními subjekty, jenž se dopustí protiprávního jednání, budou jednotlivci v postavení soukromých osob. Z hlediska posouzení, který orgán nebo zástupce mezinárodní organizace je kompetentní k takovému uznání a přijetí, odkazuje *Komise*, vzhledem k vysoké nepravděpodobnosti existence zvláštního pravidla, na vnitřní právo této organizace.²⁴⁹

irregular) rendition to Bosnia” could, as the Defense claims, amount to an “adoption” or “acknowledgement” of the illegal conduct “as their own”... The Trial Chamber responds to this question in the negative. Once a person comes “in contact with” SFOR, like in the present case, SFOR is obliged under Article 29 of the Statute and Rule 59 *bis* to arrest/detain the person and have him transferred to the Tribunal. The assumed facts show that SFOR, once confronted with the Accused, detained him, informed the representative of the Prosecution and assisted in his transfer to The Hague. In this way, SFOR did nothing but implement its obligations under the Statute and the Rules of this Tribunal.” *Prosecutor v. Dragan Nikolic, Decision on defense motion challenging the exercise of jurisdiction by the Tribunal*, 9 October 2002, Case No. IT-94-2-PT, odst. 64, 66, 67.

²⁴⁹ Srov. „The question may arise regarding the competence of the international organization in making that acknowledgement and adoption, and concerning which organ or agent would be competent to do so. Although the existence of a specific rule is highly unlikely, the rules of the organization govern also this issue.“ Srov. *Report of the International Law Commission on the work of its fifty-sixth session*, General Assembly, Official Records, Fifty-ninth session, Supplement No. 10, A/59/10, str. 122.

6. Závěr a úvahy *de lege ferenda*

Předložená studie se snažila zmapovat problematiku přičitatelnosti protiprávního chování mezinárodní organizaci. Uzlovými body celé rigorózní práce byla jednotlivá pravidla přičitatelnosti, která vzešla z dosavadní kodifikační činnosti *Komise* při práci nad zněním *Návrhu článků*. Jak bylo několikrát konkrétně ukázáno, řadu zásad a pravidel upravujících odpovědnost států, resp. přičitatelnost jejich protiprávního chování bylo možno *mutatis mutandis* přenést na mezinárodní organizace s přihlédnutím k jejich svébytné právní povaze. Domnívám se však, že vzhledem k „syrovosti“ tématu, jakož i sporé judičiální praxi v dané oblasti, lze v dohledné budoucnosti očekávat ještě řadu polemik a rozdílných pohledů na toto téma.

Výraznější problémy v teorii a praxi mezinárodního práva již dnes nečiní vymezení základního poměru mezi subjektivitou a odpovědností mezinárodních organizací. Mezinárodní organizaci tak může být přičteno pouze takové protiprávní jednání, které spadá do rozsahu její mezinárodní subjektivity. Základní tezí pro dovozování odpovědnosti mezinárodní organizace je přičitatelnost protiprávního jednání jejich orgánů nebo zástupců, včetně případů, pokud toto chování překročí pravomoc daného orgánu nebo zástupce či je v rozporu se služebními pokyny. Argumentem *in favorem* tohoto tvrzení je, aby tyto subjekty vnitřního práva mezinárodní organizace jednaly při spáchání konkrétního protiprávního chování ve své oficiální působnosti. *De lege ferenda* by však *Komise* měla zvážit, zda by nebylo vhodnější přesunout definice „zástupce“ a „vnitřního práva organizace“ z odstavců 2 a 3 článku 4 *Návrhu článků* pod článek 2, který vymezuje používání termínů. Učinila by tak jasným, že takto vymezené definice, opakující se rovněž v následujících pravidlech přičitatelnosti (konkrétně v citovaných člancích 5 a 6), je možné použít obecně na všechna ustanovení *Návrhu článků*, v nichž se vyskytnou.

Nejvíce právních mezer jsem při zkoumání daného tématu objevil v situacích, kdy mezinárodní organizace autorizuje státy k provedení určitých specifických úkolů. Složitým je zejména nejasné vyjádření podmínek autorizace, za kterých jedná stát ještě jako zástupce mezinárodní organizace, resp. kdy už tomu tak není. Dojde-li poté k protiprávnímu jednání, lze často pozorovat neochotu přijmout vznesené odpovědnostní nároky za činy spáchané těmito autorizovanými subjekty mezinárodního práva. Trendem RB OSN za posledních 15 let je stále podstatnější prolínání donucovacích opatření s operacemi mírovými ve vztahu ke státu, vůči němuž zasahuje. Bylo by pak vhodné zvážit celkovou revizi Charty OSN, která svým duchem již neodpovídá plně výsledkům změn, k nimž v mezinárodním společenství od roku 1945 došlo, zejména ve vztahu k velmocenskému postavení Spojených států amerických, které jsou častým autorizovaným subjektem. Autorizace takto silných států však v sobě skrývá nejedna rizika plynoucí z nedostatku efektivní kontroly ze strany RB OSN nad jejich jednáním. Aby tak nedošlo k degradaci RB OSN na pouhý subjekt autorizující ostatní členské státy, je nutné provedení určitých změn v celé koncepci řízení a kontroly těchto operací ve prospěch OSN, potažmo RB OSN.

Obecně lze říci, že z pohledu doktríny mezinárodního práva jde o téma mladé a tudíž tato práce měla přispět k vyjasnění některých teoretických otázek, které však se stále vzrůstajícím rozsahem činností mezinárodních organizací neztrácí na své praktické aktuálnosti. Na závěr celé práce nezbyvá nic jiného, než vyjádřit víru, aby rozpracovaný *Návrh článků* nestihl stejný osud jaký měl návrh článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování, který spatřil světlo světa až po půl století trvající práci na půdě *Komise*.

Summary

The purpose of this work is to deal with the question of attribution of an internationally wrongful act to a specific international organization. The attribution of a given wrongful act or omission is the second element constituting the responsibility of an international organization. As a normative operation, it should answer the question, which wrongful acts and under what circumstances are to be considered as „acts of the organization“. However, the work does not cover all the aspects of attribution, especially different alternative regimes of joint responsibility of more subjects of international law at the same time.

As it has been explained throughout the whole work the general principles of attribution pertaining to international organizations are derived from the principles prevailing in inter-state responsibility. In 2001 the International Law Commission finished its master piece and adopted at its fifty – third session the text of the draft articles on responsibility of states for internationally wrongful acts. One year later the Commission decided to include the topic „Responsibility of international organization“ on its current programme of work and Giorgio Gaja was appointed as a Special Rapporteur and Working Group was established. As he indicated in his first report on responsibility of international organizations, nowadays it is widely accepted that the principles of a state responsibility are applicable, *mutatis mutandis*, by analogy, to the responsibility of an international organization and it would be unreasonable for the Commission to take a different approach on issues relating to international organizations that are parallel to those concerning states, unless there are specific reasons for doing so. In the second report on responsibility of international organizations, which is decisive for this study, he dealt with attribution of a conduct to international organizations for which he proposed four draft articles: Article 4 “General rule on attribution of conduct to an international

organization”, Article 5 “Conduct of organs placed at the disposal of an international organization by a State or another international organization“, Article 6 “Excess of authority or contravention of instructions”, and Article 7 “Conduct acknowledged and adopted by an international organization as its own“. The articles corresponded to Chapter II of Part One of draft articles on responsibility of states for internationally wrongful acts. While this Chapter comprised eight articles on the question of attribution, a similar issue with regard to international organizations required only four draft articles. The above-mentioned four articles are the main nodal points of this study, which is divided into six chapters.

Chapter One generally defines the principle of attribution and its relation to the responsibility of the international organization. It also surveys the work of the Commission on this topic and takes into account limits for using analogy of international responsibility of States. While some of the issues on attribution of conduct to a State have equivalent or similar application to attribution of conduct to an international organization, some of the others are specific to States or may apply to an international organization only in exceptional cases. Last but one part of this chapter defines the term “international organization” for the purpose of the draft articles on responsibility of an international organization for internationally wrongful acts. *Conditio sine qua non* for establishment of an international responsibility of international organizations is its international legal personality. Only the international wrongful act which falls within the scope of the international legal personality can be attributed to the international organization.

Chapter Two is at the very beginning devoted to the first and basic principle of attribution, that the conduct of an organ or agent of an international organization in the performance of functions of that organ or agent shall be considered as an act of that organization under international law whatever position the organ or agent holds in respect of

the organization. As it is shown, in the contrast to the states, which are characterized by unrestricted powers to act for any lawful objective, the authority of international organizations is limited. Under international law, international organizations have only the powers expressly conferred upon them mostly by the constituent instruments and those ones which are essential to the achievement of their objectives (*implied powers*). Further I deal with cases to who the conduct of the organization's organ or agent, which is not in conformity with the internal division of powers among various organs or agents of that organization, but still falls within the scope and functions of the organization is attributed (*ultra vires acts*).

The specific principles of attributions in situations of delegation of powers and authorization granted by an international organization to a state are mentioned in Chapter Three. This is probably the most unclear area of principles of attribution with many deplorable gaps. There is a distinction between the delegation of powers to a State and authorization to a particular state to carry out a specified objective. Some practical examples of authorization granted by Security Council to a state to use the force against another state and the principles of attribution applied are also mentioned.

Chapter Four of my work concerns the peace forces of the United Nations Organization. The United Nations peace force is a subsidiary organ of the United Nations established in accordance with the Charter of the United Nations and it consists of the commander and all personnel placed under his command by member states. As a subsidiary organ, its international wrongful acts must be attributed to the United Nations. This main issue together with the classification of the main types of forces is mentioned at the beginning of the Chapter. Although the members of the force remain in their national service during the period of their assignment to the force, they are international personnel under United Nations authority and control and subject to the instructions of

the commander through the *chain of command*. The application of the effective control principle to the United Nations leads to the conclusion that in most cases a particular international wrongful act which is committed by the members of the national contingents while engaged in peace force operations will be attributed to the United Nations. These members are, through the chain of command, under the operational control of the organization. The link between the effective control and the attribution of committed international wrongful act for the purpose of the establishment of the international responsibility of an international organization is examined on various judicial decisions. All these aspects are explored in the light of the Article 5 of the draft articles on responsibility of an international organization for internationally wrongful acts, which says that the conduct of an organ of a State or an organ or agent of an international organization that is placed at the disposal of another international organization shall be considered under international law an act of the latter organization if the organization exercises effective control over that conduct.

The next chapter concerns the case in which an international organization "acknowledges and adopts" as its own a certain conduct, which would not be attributable to that organization under the preceding articles. Attribution is then based on the attitude taken by the organization with regard to a certain conduct.

Final sixth chapter summarizes achieved findings and gives some *de lege ferenda* ideas. We can say that there are still many unanswered questions in this area. This is a very new topic and therefore this work is supposed to contribute to clarify at least some theoretical questions which, because of the still rising scope of the activities of international organizations, do not lose its practical impacts.

Seznam literatury

Zahraniční:

- Amrallah, B.: *International Responsibility of the United Nations for the Activities Carried out by U.N. Peacekeeping Forces*, Revue Egyptienne de droit international, 1976, Vol. 32.
- Bantekas, I.: *The Contemporary Law of Superior Responsibility*, The American Society of International Law, The American Journal of International Law, July 1999.
- Bauer-Oeser, M.: *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit internationaler Organisationen*, WZHU, 1975.
- Bialke, J. P.: *United Nations Peace Operations: Applicable Norms and the Application of the Law of Armed Conflicts*, The Air Force Law Review, 2001.
- Blokker, N.: *International organization belong to all members and to none*, International Organization Law Review, 2004, str. 139 – 161.
- Blokker, N.: *Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by 'Coalitions of the Able and Willing'*, European Journal of International Law (2000), Vol. 11 No. 3, str. 541 – 568.
- Bodansky, D., Crook, J. R.: *The ILC's State Responsibility Articles: Introduction and Overview*, The American Journal of International Law, October 2002.
- Boyle, F. V.: *Appraisals of the ICJ's decision: Nicaragua v. United States (merits)*, The American Society of International Law, The American Journal of International Law, January 1987.
- Campbell, A. I. L.: *The Powers of International Organization*, International and Comparative Law Quarterly, April 1983, Vol. 32, str. 523-533.
- Diehl, P. F.: *International Peacekeeping*, John Hopkins University Press, 1994.
- Eagleton, C.: *International Organizations and the Law of Responsibility*, Recueil des Cours de l'Académie de droit international (La Haye), 1950, Vol. 76.
- Fink, J. E.: *From Peacekeeping to Peace Enforcement: The Blurring of*

- the Mandate for the Use of Force in Maintaining International Peace and Security*, The Maryland Journal of International Law & Trade, Spring 1995, 1.
- Fischer, L.: *The Korean war: On the legal basis did Truman act?*, The American Journal of International Law, January 1995.
- Garvey, J. I.: *United Nations Peacekeeping and Host State Consent*, The American Journal of International Law, 1970, Vol. 64, str. 241-269.
- Hirsch, M.: *The responsibility of international organization toward third parties: some basic principles*, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1995.
- Hoogh, A. J. J.: *Articles 4 and 8 of the 2001 ILC articles on state responsibility, the TADIĆ case and attribution of acts of bosnian serb authorities to the Federal Republic of Yugoslavia*, The British Yearbook of International Law 2001, seventy-second year of issue, Oxford 2002.
- Houck, J. W.: *The Command and Control of United Nations Forces in the Era of „Peace Enforcement“*, Duke Journal of Comparative & International Law, Fall 1993.
- Kirgis, F. L.: *Security Council Resolution 1441 on Iraq's Final Opportunity to Comply with Disarmament Obligations*, The American Society of International Law, November 1992.
- Kirgis, F. L. Jr.: *The United Nations at Fifty: The Security Council's First Fifty Year*, The American Journal of International Law, July 1995.
- Kuijper P.J., Paasivirta, E.: *Further exploring international responsibility: The European Community and the ILC's project on responsibility of international organization*, International Organization Law Review 1, 2004, str. 111-138.
- Lepper, S. J. : *The Legal Status of Military Personnel in United Nations Peace Operations: One Delegate's Analysis*, Houston Journal of International Law, Winter 1996.
- Lobel, J., Ratner M.: *Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorization to Use Force, Cease-fires and the Iraqi Inspection Regime*, American Journal of International Law, January 1999.
- Lorenz, C. F. M.: *Rules of Engagement in Somalia: Were they effective?*, Naval

- Law Review, 1995.
- Rama-Montaldo, M.: *International Legal Personality and Implied Powers of International Organizations*, The British Yearbook of International Law, 1970.
- Seyersted, F.: *Is the international personality of intergovernmental organizations valid vis-a-vis non members?*, Indian Journal of International Law, 1964, č. 4., str. 233 - 265.
- Seyersted, F.: *International Personality of International Organizations, Do their capacities really depend upon their constitutions?*, Indian Journal of International Law, 1964, č. 4, str. 1- 74.
- Seyersted, F.: *United Nations Forces, Some Legal Problems*, The British Yearbook of International Law, 1961.
- Shraga, D.: *UN Peacekeeping Operations: Applicability of International Humanitarian Law and Responsibility for Operations-Related Damage*, The American Journal of International Law, April 2000.
- Sohn, L. B.: *The Authority of the United Nations to Establish and Maintain a Permanent United Nations Force*, The American Journal of International Law, Vol. 52, 1958, str. 229-240.
- Talmon, S.: *Responsibility of International Organizations: Does the European Community Require Special Treatment?*, Maurizio Ragazzi (ed.), International Responsibility Today, Essays in Memory of Oscar Schachter, Martinus Nijhoff, 2005, str. 405 – 421.
- Townsend, G.: *State Responsibility for Acts of de facto Agents*, Arizona Board of Regents, Arizona Journal of International and Comparative Law, Fall 1997.
- Weston, H. B.: *The Gulf Crisis in International and Foreign Relations Law, Continued: Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy*, The American Journal of International Law, July 1991.
- Zwanenburg, M. C.: *Accountability under International Humanitarian Law for United Nations Atlantic Treaty Organization Peace Support Operation*, Leiden, 2004.

Česká:

- Bureš, O.: *Mírové operace OSN v postbipolárním světě - méně znamená více*,
Mezinárodní vztahy 3/2003.
- Čepelka, Č., Jílek, D., Šturma, P.: *Mezinárodní odpovědnost*, MU Brno, 2003.
- Čepelka, Č., Šturma, P.: *Mezinárodní právo veřejné*, EUROLEX Bohemia,
Praha, 2003, str. 554.
- Čepelka, Č.: *Odpovědnost států, návrh článků 1 až 35 kodifikační úmluvy
(s komentářem)*, Praha, 1985.
- David, V.: *Odpovědnost státu za mezinárodně protiprávní chování*, Brno, 1980.
- David, V., Zbořil F.: *Základy mezinárodního práva veřejného*, Universita
Palackého, Olomouc, 2000.
- David, V., Malenovský, J., Jílek, D.: *Dokumenty k mezinárodnímu právu II.*,
Brno, 1988.
- Hanousek, M.: *Teoretické základy rozhodovacího procesu velitelů a štábů v
armádách NATO*, Vojenské rozhledy, 1998, č. 4.
- Jílek, D.: *Problémy mezinárodně právní odpovědnosti mezinárodních
organizací*, MU Brno, 1991.
- Jílek, D.: *K definici mezinárodní organizace k návrhu článků o odpovědnosti
mezinárodních organizací*, Časopis pro právní vědu a praxi, 3/2003,
str. 191 – 203.
- Malenovský, J.: *Mezinárodní právo*, MU Brno, 2001, str.190-214.
- Potočný, M.: *Mezinárodní organizace*, Praha 1980.
- Potočný, M., Ondřej, J.: *Mezinárodní právo veřejné, zvláštní část*, 3. doplněné
a rozšířené vydání, C. H. Beck, 1996.

- Přehled hlavních dokumentů OSN, resp. ILA citovaných v práci:*
Accountability of International organizations, The International Law Association, Second report, 2000.
- The Blue Helmets, A Review of United Nations Peacekeeping, 1st edition, UN Publication, 1985.*
- The Blue Helmets, A Review of United Nations Peacekeeping, 2nd edition, UN Publication, 1990.*
- The Blue Helmets, A Review of United Nations Peacekeeping, 3rd edition, UN Publication, 1996.*
- Boutros-Ghali, B.: *An Agenda for Peace*, New York, second edition, UN 1995.
- Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel, United Nations General Assembly, A/RES/49/59.*
- Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, General Assembly, Official Records, Fifty-sixth session, Supplement No. 10, A/56/10.*
- First report on responsibility of international organizations by Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur, International Law Commission Fifty-fifth session, A/CN.4/532.*
- Model Agreement between the United Nations and Member States Contributing Personnel and Equipment to United Nations Peace-keeping Operations of 23 May 1991, UN Doc. A/46/185.*
- Model Status-of-Forces-Agreement for Peace-keeping Operations of 9 October 1990, UN Doc. A/45/594.*
- Report of the International Law Commission on the work of its fifty-fifth session, General Assembly, Official Records, Fifty-eight session, Supplement No. 10, A/58/10.*
- Report of the International Law Commission on the work of its fifty-sixth session, General Assembly, Official Records, Fifty-ninth session, Supplement No. 10, A/59/10.*
- Report of the International Law Commission on the work of its fifty-seventh*

- session, 2 May - 3 June and 11 July - 5 August 2005, A/60/10.*
- Report of the Seventieth Conference, The International Law Association, New Delhi (2.- 6.4.2002).*
- Responsibility of international organizations, Comments and observations received from international organizations, International Law Commission, Fifty-sixth session, A/CN.4/545.*
- Responsibility of international organizations, Comments and observations received from Governments, International Law Commission, Fifty-sixth session, A/CN.4/547.*
- Responsibility of international organizations, Comments and observations received from Governments and international organizations, International Law Commission, Fifty-seventh session, A/CN.4/556.*
- Second report on responsibility of international organizations by Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur, International Law Commission Fifty-fifth session, A/CN.4/541.*
- Third report on responsibility of international organizations by Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur, International Law Commission Fifty-fifth session, A/CN.4/553.*
- Yearbook of the European Convention on Human Rights, the European Commission and European Court of Human Rights, 1958-1959.*
- Yearbook of the International Law Commission, 1956, vol. II.*
- Yearbook of the International Law Commission, 1971, vol. II., Part One.*
- Yearbook of the International Law Commission, 1973, vol. II.*
- Yearbook of the International Law Commission, 1974, vol. I.*
- Yearbook of the International Law Commission, 1975, vol. II.*

Internetové zdroje:

<http://books.google.com>

<http://www.curia.eu.int>

<http://www.eisil.org>

<http://www.ejil.org/journal>

<http://www.euroskop.cz>

<http://www.fao.org>

<http://www.findarticles.com>

<http://www.icj-cij.org/icjwww/i/decisions.htm>

<http://www.ingentaconnect.com/content/mnp/iolr>

<http://www.jvi.org>

<http://www.un.org>

<http://www.wmo.int/index-en.html>

<http://www1.umn.edu/humanrts/osce/new/Budapest-Decisions.html>