

LZE VYNUCOVAT NĚKTERÉ MEZINÁRODNÍ ZÁVAZKY ZA POUŽITÍ SÍLY?

PAVEL ŠTURMA

I.

V dnešním světě na počátku 21. století se setkáváme s tvrzením, že lidstvo se potýká s novými bezpečnostními hrozbami. Boj států proti těmto hrozbám naráží na rámec daný platnými pravidly mezinárodního práva, která se ovšem vytvářela v době, kdy existovala poněkud odlišná politická a bezpečnostní situace. Za poslední roky tak již několikrát došlo ze strany některých států, popř. ad hoc utvořených koalic států k použití síly (v Kosovu, Afghánistánu a Iráku), které vyvolává značnou polemiku ohledně jeho legitimacy a legality. Otázka legitimacy je svou podstatou problémem mimoprávním, politickým a etickým, kde se nutně odpovědi různí podle toho, jakým morálním hodnotám a politickým cílům se dává přednost, popř. u vědeckých debat také podle toho, z jakých teoretických pozic (tj. teorií mezinárodních vztahů) ten který autor vychází. Naproti tomu otázka legality je otázkou souladu určitého chování států s normami mezinárodního práva.

Je příznačné, že státy, popř. další aktéři mezinárodních vztahů téměř nikdy nepopírají existenci pravidel mezinárodního práva, ani nepřiznávají jejich porušení. Naopak, typické je zdůvodňování chování odkazem na existující právní normy, popř. jejich (staro)nový výklad a snahu o jejich vynucování. Použití síly je prezentováno jako poslední, nezbytný prostředek, a to tehdy, kdy se jiné prostředky jeví jako neúčinné a mezinárodní instituce (OSN) selhala či není schopna vynutit si dodržování určitých pravidel. Méně časté jsou argumenty, že stará pravidla mezinárodního práva již nevyhovují novým hrozbám, a proto musí být, resp. jsou nahrazována nebo doplňována novými (vznikajícími) pravidly.

Z hlediska nauky mezinárodního práva ovšem musí být zkoumány obě hypotézy, tj. jak interpretace existujících norem, tak i vznik (popř. potřeba vzniku – *de lege ferenda*) nových norem mezinárodního práva týkajících se použití síly. V této studii však nejde o zkoumání pravidel použití síly izolovaně, ale v kontextu právních následků porušení norem mezinárodního práva, tedy pravidel odpovědnostních a sankčních (pří-
mého donucení).

První předběžnou otázkou však musí být, zda jsou „nové“ hrozby a problémy opravdu zcela nové. O jaké hrozby se jedná? Existují vůbec v mezinárodním právu pravidla upravující chování států a event. i jiných aktérů (tzv. primární pravidla), při jejichž porušení by se měla aktivovat odpovědnostní a sankční pravidla (tzv. sekun-

dární pravidla)?¹ Jinak řečeno, je problém ve sféře primárních závazků, nebo v jejich vynucování?

Mezi novými hrozbami se nejčastěji objevuje mezinárodní terorismus, schopnost nestátních aktérů (např. teroristických skupin) operovat bez významné státní podpory a podnikat akce, které se svými účinky blíží ozbrojenému útoku (což je pojem, který byl dosud spojován jen se státy). Dále se uvádí hrozba šíření zbraní hromadného ničení do dalších států a k nestátním aktérům, jakož i existence „nezodpovědných“ či „darebných“ států či vlád (*rogue states*), které mají nebo mohou získat přístup ke zbraním hromadného ničení. Konečně dalším problémem jsou humanitární krize způsobené hrubým a masovým porušováním lidských práv v některých státech či regionech.

Pokud se pro účely této studie zaměříme na uvedené tři okruhy problémů, musíme konstatovat, že jde pouze zčásti o nové problémy. Jak terorismus, tak zbraně hromadného ničení, tak i porušování lidských práv tady byly již dříve. I mezinárodní právo na tyto problémy už reagovalo, a to smlouvami o potlačování mezinárodního terorismu,² smlouvami o kontrole a nešíření zbraní hromadného ničení,³ popř. obyčejovými i smluvními pravidly o zákazu genocidia a ochraně základních lidských práv.⁴ Novost hrozeb spočívá tedy spíše v kombinaci některých dalších faktorů, jako je vzrůst síly nestátních aktérů a oslabení některých států. I když tak jako reakce na nové jevy dochází a jistě i nadále bude docházet k vyplňování „právních mezer“, tj. doplňování a zpřesňování primárních pravidel cestou přijímání mnohostranných smluv a aktů mezinárodních organizací, těžiště problému spočívá v jejich vynucování. Jinak řečeno, hlavním problémem se jeví neschopnost či neochota některých států respektovat a prosazovat příslušné mezinárodní závazky, jakož i slabost institucionálního mechanismu OSN, který má největší legitimitu k přijímání donucovacích opatření.

Proto se tato studie zaměří na mezinárodněprávní problémy reakcí na nové hrozby a použití síly z hlediska odpovědnostních a sankčních (tj. „sekundárních“) pravidel. Na tomto základě si lze vytyčit několik otázek, na které se pokusíme dát odpověď:

1. Existují v daných oblastech mezinárodní závazky zásadní povahy, za jejichž porušení vzniká státu zvláštní, vyšší stupeň odpovědnosti?
2. Umožňují pravidla mezinárodního práva *de lege lata* reagovat na taková porušení použitím síly?
3. Vyžadují nové hrozby změnu mezinárodního práva (pravidla dovolující použití síly *de lege ferenda*)?

K tomu, aby mohla být dána odpověď na tyto otázky, je třeba prozkoumat nejprve existující mezinárodněprávní základ pro uplatňování odpovědnosti států za protiprávní chování, a to zejména z hlediska aktivní legitimize přímo poškozených i dalších států.

¹ Jde o rozlišení, které pro účely kodifikace pravidel o odpovědnosti států zavedla na začátku 70. let 20. století Komise pro mezinárodní právo (a její tehdejší zvláštní zpravodaj R. Ago). Viz YILC, 1970, vol. II, s. 179, § 11. K různým významům primárních a sekundárních pravidel srov. Šturma, P., Mezinárodní právo na prahu 21. století (dosažený stav, neúspěchy a perspektivy), in: *Mezinárodní právo na přelomu tisíciletí*, AUC Iuridica 3–4/1998, Praha, 1999, s. 23–25.

² Srov. např. Šturma, P., Nováková, J., Bílková, V.: *Mezinárodní a evropské instrumenty proti terorismu a nadnárodnímu zločinu*, C. H. Beck, Praha, 2003.

³ Srov. např. Ondřej, J.: *Mezinárodněprávní úprava kontroly odzbrojení*, Karolinum, Praha, 1999.

⁴ Srov. např. Sudre, F.: *Mezinárodní a evropské právo lidských práv*, (překlad 2. franc. vyd.) MU, Brno, 1997; Šturma, P.: *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*, 2. vyd., C. H. Beck, Praha, 2003.

Vedle toho se ovšem vynořují i některé další otázky, které se váží k roli nestátních aktérů a případné přičitatelnosti jejich chování některému státu. Dalším krokem musí být analýza praxe států na pozadí právního základu pro donucení za použití síly. V závěru by měla vyplynout odpověď, zda lze na nové bezpečnostní hrozby účinně reagovat v rámci existujících pravidel mezinárodního práva (včetně jejich případného doplnění a interpretace), anebo je nutná změna paradigmatu.

II. PRÁVNÍ NÁSLEDKY PORUŠENÍ NĚKTERÝCH ZÁVAZKŮ POVAŽOVANÝCH ZA ZÁSADNÍ

Různé rozšiřující výklady a snahy obejít omezení vyplývající z platného mezinárodního práva (zejm. pokud jde o použití síly) bývají zdůvodňovány nutností reagovat na nové hrozby a problémy v mezinárodních vztazích. Proto se v následujícím textu zaměříme na problémy se sankcionovaností některých závazků, jejichž závažné porušení bývá uváděno jako nová hrozba, která vyžaduje adekvátní odpověď. Bude tak možné ukázat povahu primárních závazků, jejich účinky (*erga omnes* či jiné), ale také to, zda v dané oblasti existují právní následky jejich porušení (sekundární pravidla) a zda mohou být považované za efektivní.

Problematika právních následků protiprávního chování je upravena obyčejovými normami obecného mezinárodního práva. Tato obecně platná pravidla jsou už natolik ustálena, že *Komise pro mezinárodní právo* byla s to připravit jejich kodifikaci v podobě Návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování (*Draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts*).⁵ Stalo se tak v létě 2001, avšak také po téměř půl století jejího studia (do kodifikačního programu Komise byla tato tematika zařazena v r. 1949), aby v podobě tzv. druhého čtení návrhu, tedy jeho konečného slovního znění byl tento návrh vzat na vědomí rezolucí Valného shromáždění OSN. Třebaže zatím tento text článků je jen nezávazným dokumentem, přesto již dlouhou poutá zájem nauky jako kodifikace obyčejového práva. A takto je také vnímán a využíván mezinárodními judiciálními orgány, včetně Mezinárodního soudního dvora.

S ohledem na téma této studie představuje kodifikační text článků o odpovědnosti států mimořádně cenný pramen. Navzdory svému názvu se totiž nezabývá jen odpovědnostními pravidly (*stricto sensu*), ale také uplatňováním (*implementation*) mezinárodní odpovědnosti států, a to včetně protiopatření. Tím upravuje i část problematiky přímého donucení (sankcí). S touto problematikou se v návrhu článku setkáváme dokonce na dvou místech. Poprvé v První části (pojednávající o mezinárodně protiprávním chování státu), kapitole V., věnované okolnostem vylučujícím protiprávnost.⁶

⁵ Viz Report of the International Law Commission, Fifty-third session, 2001, GAOR, Fifty-sixth session, Suppl. No. 10 (A/56/10).

⁶ Jde zejm. o čl. 21 (sebeobrana), čl. 22 (protiopatření), popř. čl. 25 (stav nouze); k těmto institutům viz níže, sub III.2. Zařazení sebeobrany a protiopatření (represálií), jež představují subjektivní právo států, mezi okolnostmi vylučující protiprávnost nicméně vyvolává určité otázky. Srov. Alland, D.: La légitime défense et les contre-mesures dans la codification du droit international de la responsabilité, *Journal du Dr. Int.*, 1983, s. 728 n.; Čepelka, Č.: Náhrada škody způsobené chováním státu za okolností vylučujících protiprávnost tohoto chování, in: *Mezinárodní odpovědnost*, op. cit., s. 98–99; Dupuy, P.-M.: *Droit international public*, 7e éd., Dalloz, Paris, 2004, s. 462–463.

Podruhé se setkáváme pouze s protiopatřeními (pojatými jako moderní označení pro represálie) v Třetí části, kapitole II.

1. PROBLEMATIKA ZÁKAZU A NEŠÍŘENÍ ZBRANÍ HROMADNÉHO NIČENÍ

Zbraně hromadného ničení v rukou nespolehlivých států, šíření těchto zbraní či jejich získání ze strany teroristů, to jsou jedny z často uváděných hrozeb. Ostatně zbraně hromadného ničení v rukou režimu Saddama Husseina byly podle oficiálních prohlášení hlavním důvodem útoku USA a Británie na Irák na jaře 2003. I dnes patří existence, vývoj a šíření jaderných zbraní a jiných WMD mezi problémy, které jsou v centru vztahů vůči některým státům (Irán, Severní Korea). Proto bude legitimní podívat se blíže na mezinárodně právní úpravu, která se k těmto zbraním vztahuje.

Z hlediska obecného mezinárodního práva (obyčejového) není tato oblast upravena, přinejmenším pokud jde o vlastnictví či výrobu takových zbraní. Poněkud jinou perspektivu by mohla nabídnout otázka legality jejich použití, která však zde nemusí být řešena. Pokud však není vývoj, výroba a vlastnictví zbraní hromadného ničení regulováno obyčejovým právem, neznamená to ještě absenci mezinárodně právní úpravy. Vedle dvoustranných smluv, uzavíraných zejm. mezi USA a bývalým SSSR (např. ABM, 1972; START I, 1991; START II, 1992), je tato úprava představována především mnohostrannými mezinárodními smlouvami. Z nich uvedeme – jako zřejmě nejvýznamnější – Smlouvu o nešíření jaderných zbraní (1968)⁷ a Úmluvu o zákazu chemických zbraní (1993).

1.1 Právní režim nešíření jaderných zbraní

Jednou z nejstarších, ale v současnosti či nedávné minulosti velmi diskutovanou smlouvou (zejm. v souvislosti s jadernými programy v Iráku, Iránu a Severní Koreji) je právě Smlouva o nešíření jaderných zbraní (známá pod zkratkou NPT – *Non-Proliferation Treaty*). Její ustanovení rozlišují (z hlediska práv a závazků) mezi jadernými a nejadernými státy, a to podle stavu před 1. 1. 1967 (čl. IX odst. 3). Lze říci, že tato smlouva se snaží konzervovat *status quo*. Žádný stát, který nevlastnil jaderné zbraně před jejím uzavřením, je nemůže legálně získat ani vyrobit. Stát, který se nestal smluvní stranou NPT (nebo od ní odstoupil), sice není vázán tímto závazkem, ale je odkázán na vlastní zdroje (výzkum, jaderná zařízení, štěpný materiál), protože ostatní státy, smluvní strany NPT s ním nesmí v této oblasti spolupracovat.

Každá smluvní strana vlastnící jaderné zbraně se zavazuje nepředávat přímo ani nepřímo komukoliv jaderné zbraně nebo jiná jaderná výbušná zařízení, ani kontrolu nad těmito zbraněmi nebo jadernými výbušnými zařízeními, jakož i žádným způsobem nepodporovat, nepodněcovat a nevzbuzovat jakýkoliv stát nevlastnící jaderné zbraně k výrobě nebo k získání jaderných zbraní či jiných jaderných výbušných zařízení jakýmkoliv jiným způsobem nebo k získání kontroly nad těmito zbraněmi nebo výbušnými zařízeními (čl. I). Naproti tomu každá smluvní strana nevlastnící jaderné zbraně

⁷ Viz sdělení MZV č. 61/1974 Sb.

se zavazuje nepřijímat přímo či nepřímo od kohokoliv jaderné zbraně nebo jiná jaderná výbušná zařízení ani kontrolu nad těmito zbraněmi nebo výbušnými zařízeními, nevyrábět jaderné zbraně nebo jiná výbušná zařízení, ani je nezískávat jakýmkoliv jiným způsobem, ani nevyhledávat a nepřijímat jakoukoliv pomoc při výrobě jaderných zbraní nebo jiných jaderných výbušných zařízení (čl. II).

Smlouva dále svěčuje důležité kontrolní funkce Mezinárodní agentury pro atomovou energii (MAAE). Klíčovým institutem jsou tzv. záruky MAAE na jaderný materiál. Každá smluvní strana nevlastnící jaderné zbraně se podle čl. III odst. 1 zavazuje přijmout záruky uvedené v dohodě,⁸ o které se bude jednat a která bude uzavřena s Mezinárodní agenturou pro atomovou energii v souladu se Statutem Mezinárodní agentury pro atomovou energii a systémem záruk Agentury, výlučně k ověřování plnění závazků, které přijala v souladu s touto Smlouvou s cílem zabránit neoprávněnému převodu jaderné energie z mírového využití na jaderné zbraně nebo jiná jaderná výbušná zařízení. Záruky požadované tímto článkem budou uplatněny na veškerý nebo speciální štěpný materiál ve veškeré mírové jaderné činnosti na území takového státu, pod jeho jurisdikcí nebo v činnosti kdekoliv prováděné pod jeho kontrolou.

Naopak podle čl. III odst. 2 každá smluvní strana (vlastnící či nevlastnící jaderné zbraně) se zavazuje nepředávat výchozí nebo speciální štěpný materiál nebo zařízení nebo materiál speciálně určený nebo připravovaný pro zpracování, využití nebo výrobu speciálního štěpného materiálu pro mírové účely jakémukoliv státu nevlastnícímu jaderné zbraně, jestliže se na tento výchozí nebo speciální štěpný materiál nevztahují záruky požadované tímto článkem.

Jedná se o poměrně promyšlený systém, který může zabránit zneužití štěpného materiálu určeného k mírovému využívání pro výrobu jaderných zbraní, pokud bude fungovat. Problémem však může být situace, kdy dojde k porušení závazků ze Smlouvy. Z povahy věci jde o závazky *erga omnes partes*, a to integrální či vzájemně závislé povahy. Lze tady těžko identifikovat stát, který by byl porušením individuálně poškozen, avšak dochází ke změně situace všech ostatních smluvních stran. To znamená, že všechny ostatní smluvní strany jsou aktivně legitimovány k uplatňování odpovědnosti. Otázkou však je, jaký by mohl být obsah právních následků. Jistě mohou požadovat zastavení protiprávního chování, pokud by ještě trvalo. Pokud však již došlo k jeho završení, tato možnost odpadá. Uvedení do původního stavu je sice žádoucí, ale ne vždy bude možné. Takový nárok lze uplatňovat jen proti státu, který je smluvní stranou NPT a získal jadernou zbraň či štěpný materiál v rozporu se smluvními závazky. Náhrada škody (kompenzace) také nepřipadá v úvahu, protože žádný stát neutrpěl materiální škodu.

Závazky z NPT ovšem nepůsobí *erga omnes*, tj. i vůči třetím státům. Pokud získal třetí stát jadernou zbraň nebo štěpný materiál, jde sice o nežádoucí a patrně i protiprávní stav, avšak nelze proti němu vyvodit odpovědnost za porušení Smlouvy. Pro rozšíření povinností (vyplývajících z NPT) i odpovědnosti na takovýto stát je třeba ještě jiné, mimosmluvní báze, kterou může být obyčejové pravidlo obecného mezinárodního práva

⁸ Příkladem takové dohody může být Dohoda mezi ČR a Mezinárodní agenturou pro atomovou energii o uplatňování záruk na základě Smlouvy o nešíření jaderných zbraní z r. 1996 (č. 68/1998 Sb.) a Dodatkový protokol k této Dohodě z r. 1999 (č. 74/2003 Sb. m. s.).

nebo závazná rezoluce Rady bezpečnosti OSN. Zatímco první způsob je spíše teoretický (existence takového pravidla se neprokázala), druhý způsob je praktičtější, jak ukazuje např. rezoluce 687 a další rezoluce Rady bezpečnosti týkající se Iráku.⁹

I když se někdy podaří identifikovat odpovědnostní nárok, ještě složitější otázky představují prostředky vynucení splnění původní (primární) i odpovědnostní (sekundární) povinnosti. Zcela vyloučit můžeme prostředky smluvního práva, tj. suspendování či dokonce skončení závazků z NPT ostatními (dotčenými) smluvními stranami z důvodu závažného porušení podle čl. 60 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Třebaže by takový postup byl teoreticky možný, prakticky je nevhodný, protože by nevedl k donucení porušitele vrátit se k dodržování závazků z NPT, ale k zániku celého smluvního režimu. Individuální protiopatření typu represálií (z jiné oblasti, tj. asymetrických) sice přicházejí v úvahu, je však nejisté, že budou efektivní. Za prvé, ne každý aktivně legitimovaný stát je ochoten a schopen sáhnout k protiopatřením. Za druhé, legální represálie, tj. individuální opatření bez použití ozbrojené síly a v souladu s principem proporcionality, nemusí stačit k odrazení státu, který se rozhodl získat jaderné zbraně. Použití síly je dovolené z titulu sebeobrany, avšak pouze v případě ozbrojeného útoku, k němuž má získání jaderného materiálu či pokus o výrobu jaderné zbraně příliš daleko i z hlediska koncepce preventivní (či preemptivní) sebeobrany (viz níže).

Jak tomu bývá u podobných závazků (odzbrojovací povahy), nedostatečná sankcionovanost z hlediska obecného režimu odpovědnosti a donucení je vyvažována kontrolním mechanismem. V tomto případě je ke kontrole povolána MAAE, specializovaná mezinárodní organizace technické povahy, která ji může provádět pomocí svých inspektorů na území členských států. MAAE může kontrolovat jaderná zařízení členských států a štěpný materiál s cílem zajistit udržení jejich mírového využívání a souladu s bezpečnostními normami přijatými touto organizací. Na základě článku XII odst. A.7 Stanov MAAE¹⁰ Agentura může v případě, že stát nebo státy, které jsou příjemci, nedodrží podmínky a v přiměřené lhůtě neučiní požadovaná opatření k nápravě, dočasně zastavit nebo úplně ukončit pomoc a odebrat veškeré materiály a vybavení, které byly Agenturou nebo některým členem dány k dispozici. Rada guvernérů MAAE pak vyzve státy, aby ihned ukončily porušování závazků, které bylo zjištěno. Kromě toho o tom informuje Valné shromáždění a Radu bezpečnosti OSN (čl. XII odst. C). Tak se stalo v případě Iránu, kde Rada guvernérů přijala dne 4. února 2006 rezoluci, v níž požádala generálního ředitele Agentury, aby podal zprávu Radě bezpečnosti.¹¹

Právě propojení speciálního kontrolního mechanismu MAAE s informováním Rady bezpečnosti se jeví jako potenciálně velmi silný donucovací prostředek. Záleží ovšem na Radě bezpečnosti, která může rozhodnout o sankcích, včetně použití síly, k vynucení mezinárodních závazků, zda kvalifikuje porušení pravidel NPT a systému záruk MAAE jako ohrožení mezinárodního míru.

⁹ Nicméně Irák byl smluvní stranou Smlouvy o nešíření jaderných zbraní, takže Rada bezpečnosti zde spíše konkretizovala a vynucovala již existující závazky.

¹⁰ Vyhl. MZV č. 59/1958 Sb.

¹¹ Viz Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, resolution adopted on 4 February 2006, IAEA doc. GOV/2006/14.

1.2 Právní režim zákazu chemických zbraní

Podobně je tomu v podstatně novější Úmluvě o zákazu vývoje, výroby, hromadění zásob a použití chemických zbraní a o jejich zničení (1993).¹² Tato rozsáhlá smluvní úprava obsahuje zákaz za všech okolností vyvíjet, vyrábět, jiným způsobem získávat, skladovat nebo uchovávat chemické zbraně, nebo je přímo či nepřímo komukoliv předávat. Smluvní strany se dále zavázaly, že nebudou používat chemické zbraně. Dále se zavázaly žádným způsobem nepodporovat, nepodněcovat a nepovzbuzovat kohokoliv k jakékoliv činnosti, která je zakázána státem, smluvní straně podle této Úmluvy. Na rozdíl od Smlouvy o nešíření jaderných zbraní, která brání šíření zbraní jen mezi státy, Úmluva (1993) má širší záběr a zavazuje státy, aby zabránily předávání chemických zbraní i do rukou nestátních aktérů. Závazky jsou také podrobnější než ve Smlouvě (1968).

Většina závazků i zde má povahu *erga omnes partes*. O jejich sankcionovanosti platí *mutatis mutandis* to, co bylo uvedeno o NPT. Úmluva (1993) však nespoleská na již existující instituce, ale zřizuje vlastní kontrolní mechanismus. Na základě čl. 8 Úmluvy vznikla Organizace pro zákaz chemických zbraní. Smluvní strana může požádat přímo nebo prostřednictvím Organizace jinou smluvní stranu o vysvětlení, konzultace, popř. inspekci na místě (čl. 9). Úmluva upravuje i specifická opatření k nápravě situace, která je v rozporu s ustanoveními Úmluvy, včetně sankcí (čl. 12). Rozhoduje o nich Konference smluvních stran (hlavní orgán Organizace) a mají několik stupňů. V případě, že smluvní strana, kterou Výkonný výbor požádal o přijetí nápravných opatření, nesplnila tuto povinnost ve stanovené lhůtě, Konference může omezit nebo pozastavit práva a výsady, kterých požívá tento stát na základě Úmluvy (čl. 12 odst. 2).

V případě, že ze zakázaných činností hrozí vznik závažné újmy pro předmět a účel této Úmluvy, Konference může doporučit smluvním stranám kolektivní opatření v souladu s mezinárodním právem (čl. 12 odst. 3). Jestliže je situace zvláště závažná, pak Konference upozorní na problém Valné shromáždění a Radu bezpečnosti OSN (čl. 12 odst. 4).

Lze tedy konstatovat, že k vynucení závazků týkajících se zákazu a nešíření zbraní hromadného ničení není třeba hledat nové individuální donucovací prostředky. Třebaže klasické odpovědnostní právní následky protiprávního chování se mohou – vzhledem k povaze závazků *erga omnes partes* – jen omezeně uplatnit, příslušné smluvní režimy předvídají speciální kontrolní mechanismy. Ty využívají buď existujících mezinárodních organizací, nebo zřizují nové. Namísto individuálních prostředků tak nastupují kolektivní donucovací opatření, popř. opatření členských států (smluvních stran), která jsou však prováděna na základě doporučení nebo rozhodnutí příslušného orgánu dané organizace. Tam, kde nestačí prostředky speciálních organizací, může být informována Rada bezpečnosti OSN. Jako poslední, krajní prostředek tudíž nelze vyloučit ani použití síly, pokud o něm rozhodne na základě kapitoly VII. Charty Rada bezpečnosti.

¹² Sdělení MZV č. 94/1997 Sb.

2. PROBLEMATIKA HRUBÉHO A MASOVÉHO PORUŠOVÁNÍ LIDSKÝCH PRÁV

Další skupina závazků, která vyžaduje bližší pohled, se týká ochrany základních lidských práv. To proto, že hrubé a masové porušování lidských práv jednak figuruje mezi nejčastěji uváděnými příklady závažných porušení kogentních pravidel (dříve „mezinárodních zločinů“), jednak bývá uváděno jako možné zdůvodnění pro použití síly. Jde o vážná porušení základních lidských práv a pravidel mezinárodního humanitárního práva, jež mají tuto povahu. To by naznačovalo zvláštní povahu chráněných práv (primárních závazků) a z toho vyplývající specifické právní následky jejich porušení.

2.1 Diferenciace primárních závazků na ochranu lidských práv

Závazky týkající se ochrany lidských práv lze rozdělit do dvou částí. Velká část z nich je obsažena pouze v mnohostranných smlouvách přijatých na regionální nebo univerzální úrovni. Tyto závazky mají povahu *erga omnes partes*, což se podobně jako v jiných oblastech projevuje i ve sféře odpovědnosti.¹³ Menší část je pak upravena obecně platnými obyčejovými normami s účinky *erga omnes*. Přitom se zde vyskytují lidská práva, která jsou současně obsažena i ve smlouvách, což však nezpochybňuje jejich obyčejový základ.

To, že pouze některá pravidla týkající se základních lidských práv se stala součástí obecného mezinárodního práva, naznačil Mezinárodní soudní dvůr ve svém rozsudku v případě *Barcelona Traction*. MSD ve svém slavném *obiter dictum* jasně rozlišil mezi diplomatickou ochranou, včetně ochrany při běžných porušeních lidských práv, kterou může uplatnit jen domovský stát ve prospěch svých příslušníků, a ochranou proti porušování „základních práv lidské osobnosti“, kde všechny státy mají právní zájem na jejich ochraně, protože jsou to závazky *erga omnes*.¹⁴ Ne všechna lidská práva ovšem mají tento charakter, což vzhledem k dopadům jejich porušení pro odpovědnost států konstatovala i Komise pro mezinárodní právo.¹⁵ V souvislosti s odpovědností za jejich porušení je třeba vzít v potaz nejen aspekt kvantitativní (závažnost daná rozsahem, masovostí porušení), ale též aspekt kvalitativní (obsah a právní povaha určitého práva).

Mezinárodní soudní dvůr uvedl v citovaném rozsudku *Barcelona Traction* pouze některé příklady, jako je zákaz genocidy, otroctví a rasové diskriminace. Komise pro mezinárodní právo v souvislosti s konceptem mezinárodních zločinů státu rovněž přidala některé příklady závazků *erga omnes* v lidskoprávní oblasti.¹⁶ Při hledání obyčejových norem vztahujících se k ochraně lidských práv je ovšem třeba postupovat opatrně.¹⁷ Jako spolehlivější a systematictější přístup k identifikaci obyčejových pravidel v dané oblasti se jeví jejich porovnání na základě takových obecných kritérií, jako je

¹³ Srov. blíže Vierdag, E.W.: Some remarks about special features of human rights treaties. In: Barnhoorn, L.A.N.M. – Wellens, K.C.: *Diversity in Secondary Rules and the Unity of International Law*, Nijhoff, The Hague, 1995, s. 119 an.

¹⁴ Viz *Barcelona Traction, Light and Power Co. Case, I.C.J. Reports 1970*, s. 3 et s., § 33–34.

¹⁵ Srov. ILC, Report on the work of its fifty-second session, GAOR, Fifty-fifth Session, Suppl. No. 10 (A/55/10), s. 40–41, § 122–123.

¹⁶ Srov. čl. 19 původního návrhu Komise.

¹⁷ Srov. Meron, T.: *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law*, Clarendon Press, Oxford, 1989, s. 79 an.

(a) možnost jejich derogace či suspendování v mimořádné situaci, (b) možnost uplatnění výhrad ke smlouvám, ve kterých jsou obsažena a konečně (c) jejich potvrzení v procesu institucionalizace mezinárodního soudnictví.

(a) Zákaz derogace (zahrnující i pouhé suspendování) práv vyjmenovaných v čl. 4 odst. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (1966),¹⁸ čl. 15 odst. 2 Evropské úmluvy o lidských právech (1950),¹⁹ jakož i čl. 27 Americké úmluvy o lidských právech (1969)²⁰ naznačuje, že by mohlo jít o kodifikace pravidel obecného mezinárodního práva *juris cogentis*.

Pro srovnání je vhodné ještě použít společný článek 3 všech čtyř Ženevských úmluv na ochranu obětí válek (1949), který představuje humanitární minimum (*minimum common denominator*) aplikovatelné v mezinárodním i jiném než mezinárodním (*non-international*) ozbrojeném konfliktu. Jak potvrdil Mezinárodní soudní dvůr, povinnost států zachovávat a zajistit zachovávání (*respecter et faire respecter*) těchto pravidel za všech okolností vyplývá nejenom z Ženevských úmluv samotných, ale z „obecných zásad humanitárního práva“, jichž jsou tyto úmluvy toliko konkrétním výrazem. Proto jsou obecně závazné jakožto obyčejové mezinárodní právo.²¹

Z prostého porovnání je zřejmé, jak článek 3 společný čtyřem Ženevským úmlouvám svým obsahem (tj. chráněnými nejzákladnějšími lidskými právy) koresponduje se „společným jádrem“ nederogovatelných práv v mezinárodních instrumentech na ochranu lidských práv. Článek 3 sice nezmiňuje výslovně zákaz otroctví a nevolnictví, ale ten vyplývá implicitně z ochrany lidské důstojnosti a navíc jde o staré pravidlo obecného mezinárodního práva, kodifikované v řadě smluv. Naproti tomu je zde navíc zákaz braní rukojmí, který sice chybí v obecných smlouvách o lidských právech, ale je upraven v Úmluvě proti braní rukojmí (1979),²² i zde jde o ochranu života a lidské důstojnosti, a proto sdílí povahu pravidel *juris cogentis*.²³

Pro obyčejovou a dokonce i kogentní povahu společného jádra lidských práv, chráněných též pravidly mezinárodního humanitárního práva, popř. i dalšími pravidly mezinárodního práva ozbrojených konfliktů (včetně tzv. haagského práva) svědčí též výroky Mezinárodního soudního dvora. MSD tak učinil označením těchto pravidel za „elementární výraz respektování lidskosti“ (*elementary considerations of humanity*), což je výraz poprvé použitý v rozsudku ve věci průlivu Korfu (1949),²⁴ připomenutý v citovaném rozsudku ve věci Nikaragua (1986) a znovu použitý v posudku týkajícím se legality hrozby nebo použití jaderných zbraní (1996).²⁵

¹⁸ Vyhl. FMZV č. 120/1976 Sb. (srov. též Flegl, V.: *Významné mezinárodní dokumenty k ochraně lidských práv*, C. H. Beck, Praha, 1998, s. 31.

¹⁹ Text viz sdělení FMZV č. 209/1992 Sb.; srov. též Flegl, V.: op. cit., s. 60.

²⁰ Text viz Flegl, V.: op. cit., s. 307–308.

²¹ Viz Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Merits, *ICJ Reports 1986*, s. 114; srov. též Meron, T.: op. cit., s. 32–33.

²² Viz *Recueil de traités et autres textes de droit international concernant réfugiés*, HCNUK, Genève, 1988, s. 208–215; srov. též David, V.: K Úmluvě proti braní rukojmí, *Právník 10/1982*, s. 901 a násl.

²³ Srov. Čepelka, Č.: Mezinárodněprávní ochrana lidských práv, *AUC Iuridica 5/1990*, s. 32; Hannikainen, L.: *Peremptory Norms (Jus Cogens) in International Law*, Helsinki, 1988, s. 436.

²⁴ Corfu Channel Case (Merits), *I.C.J. Reports 1949*, s. 22.

²⁵ Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons Case, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1996*, § 78. Srov. též Dupuy, P.-M.: Les „considérations élémentaires d’humanité“ dans la jurisprudence de la Cour internationale de justice, in: *Mélanges en l’honneur de Nicolas Valticos: Droit et justice*, Pedone, Paris, 1999, s. 117 an.

(b) Pouze podpůrný význam při potvrzení obyčejového charakteru může mít omezení či dokonce vyloučení možnosti výhrad ke smlouvám, ve kterých jsou pravidla na ochranu lidských práv inkorporována. Tento znak se totiž vztahuje nejen na obyčejové jádro lidských práv, ale i na smluvní pravidla. Jde o to, že mnohostranné smlouvy humanitární povahy jsou instrumenty s *integrální obligační strukturou*.²⁶ Tyto smlouvy neupravují vzájemná práva a povinnosti států (*nexus quid pro quo*), ale stanoví jisté společné cíle, které se státy zavazují sledovat, tj. *in concreto* ochranu lidských práv. K tomuto problému se poprvé vyslovil v r. 1951 Mezinárodní soudní dvůr ve svém posudku Výhrady k Úmluvě proti genocidii.²⁷

Vícekrát se k problému výhrad vyjádřil Evropský soud pro lidská práva (v Evropské úmluvě jsou ovšem výslovně zakázány výhrady obecné povahy).²⁸ Ještě zajímavější je však případ Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (1966), který neobsahuje žádné ustanovení týkající se možnosti výhrad a jejich režimu. Přesto Výbor pro lidská práva přijal Obecnou poznámku č. 24 (z 2. 11. 1994), ve které si potvrdil pravomoc posuzovat, zda určitá výhrada je slučitelná s předmětem a cílem Paktu a obecným mezinárodním právem. V této souvislosti Výbor dále konstatoval, že „ustanovení Paktu, která představují pravidla obyčejového mezinárodního práva (*a fortiori* pokud mají charakter kogentních norem), nemohou být předmětem výhrad“.²⁹ Příklady práv, u kterých není možná výhrada podle názoru Výboru, se do značné míry shodují s pravidly v oblasti lidských práv a humanitárního práva, jejichž obyčejová povaha byla prokazována již na základě předchozích kritérií (viz výše).

(c) Dalším nepřímým potvrzením závazků *erga omnes* lidskoprávní či humanitární povahy je zakotvení a realizace individuální trestní odpovědnosti pachatelů závažných porušení. V současné době představují mezinárodní trestní tribunály a Mezinárodní trestní soud jediný příklad univerzálního soudního mechanismu určeného k postihu vážných porušení mezinárodního humanitárního práva a lidských práv.³⁰ Zřízení Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii (1993) a Mezinárodního trestního tribunálu pro Rwandu (1994) mělo mimořádný význam nejen pro vytvoření nezbytného procesního mechanismu pro stíhání a trestání genocidy a závažných porušení mezinárodního humanitárního práva. Oba statuty, přijaté rezolucí Rady bezpečnosti OSN jednajících na základě kapitoly VII. Charty, totiž obsahují i materiální právo (definice zločinů). Jeho další výklad a rozvoj pak zajišťuje judikatura těchto tribunálů. Tak například v rozsudku II. senátu Mezinárodního tribunálu pro bývalou Jugoslávii (ICTY) z 10.12.1998 ve věci *Furundzija* se objevilo poprvé potvrzení kogentní povahy zákazu mučení.³¹ ICTY ve svém rozsudku *obiter dictum* naznačil, že porušení *ius*

²⁶ Viz Cohen-Jonathan, G.: Les réserves à la Convention européenne des Droits de l'Homme, *RGDIP*, No. 2, 1989, s. 277–278.

²⁷ Reservations to the Genocide Convention Case, Advisory Opinion, *I.C.J. Reports 1951*, s. 24.

²⁸ Blíže srov. Šturma, P.: *Úvod do evropského práva ochrany lidských práv*, Karolinum, Praha, 1994, s. 79–84.

²⁹ Text viz *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, 1995, s. 59–62.

³⁰ Srov. Drzemczewski, A. – Tavernier, P.: L'exécution des „décisions“ des instances internationales de contrôle dans le domaine des droits de l'homme. In: *La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international*, Pedone, Paris, 1998, s. 211.

³¹ Prosecutor v. Furundzija Case, IT-95-17/1-T, § 140. Srov. též de Wet, E.: The Prohibition of Torture as an International Norm of *ius cogens* and Its Implications for National and Customary Law, *EJIL* (2004), Vol. 15 No. 1, s. 97.

cogens (např. normy zakazující mučení) má právní následky jak na individuální, tak na mezistátní úrovni.³² V tomto směru představují statuty a rozsudky současných tribunálů OSN zároveň mimořádně významné potvrzení obecně platného mezinárodního obyčejového práva a jeho zpřesnění ve světle dosaženého stupně vývoje na konci 20. století.

Zločiny podle mezinárodního práva, které jsou vymezeny ve statutech obou již delší dobu úspěšně fungujících *ad hoc* tribunálů OSN i v Římském statutu Mezinárodního trestního soudu,³³ jsou potvrzením existence jisté kategorie lidských práv a závazků humanitárního práva, které by členské státy mezinárodního společenství neměly nechat beztrestně porušovat, protože působí vážnou újmu mezinárodnímu veřejnému pořádku (*ordre public international*).³⁴

2.2 Diferenciace odpovědnosti států za porušení lidských práv

Individuální trestní odpovědnost pachatelů zločinů podle mezinárodního práva však nenahrazuje ani nevyčerpává právní následky závažného porušení kogentních norem, které jsou součástí odpovědnosti států. Vzhledem k povaze závazků *erga omnes* každý stát mezinárodního společenství je aktivně legitimován k uplatnění odpovědnosti.³⁵ Proto může od odpovědného státu požadovat přinejmenším ukončení mezinárodně protiprávního chování a záruky neopakování porušování kogentně chráněných lidských práv.

Podobné oprávnění mají i ostatní smluvní strany v případě porušení závazků obsažených v mnohostranných smlouvách na ochranu lidských práv. I tam, kde nejde o *jus cogens*, takové smluvní závazky byly přijaty k ochraně kolektivního zájmu, tj. mají povahu *erga omnes partes*. Na rozdíl od závazků z odzbrojovacích smluv, kde porušení ze strany jednoho státu mění postavení ostatních smluvních stran (*all-or-nothing obligations*), smluvní závazky v oblasti lidských práv představují jiný typ integrálních závazků. Stát nemůže přestat dodržovat lidská práva z důvodu, že jiný stát je porušil (tj. ani použít symetrická protipatření). Ostatní strany takového závazku ale mohou požadovat od odpovědného státu ukončení protiprávního chování, popř. restituci.³⁶

³² ICTY, Case No. IT-95-17/1-T10, Trial Chamber, Judgment, 10 December 1998, par. 155–157: „The fact that torture is prohibited by a peremptory norm of international law has effects at the inter-state and individual levels. At the inter-state level, it serves to internationally delegitimise any legislative, administrative or judicial act authorizing torture. It would be senseless to argue, on the one hand that on account of the *jus cogens* value of the prohibition against torture, treaties or customary rules providing for torture would be null and void *ab initio*, and then be unmindful of a State say, taking national measures authorizing or condoning torture or absolving its perpetrators through an amnesty law... Proceedings could be initiated by potential victims if they have *locus standi* before a competent international or national body with a view to asking it to hold the national measures to be internationally unlawful; or the victim could bring a civil suit for damages in a foreign court... Furthermore, at the individual level, that is, that of criminal liability, it would seem that one of the consequences of the *jus cogens* character bestowed by the international community upon the prohibition of torture is that every State is entitled to investigate, prosecute and punish or extradite individuals accused of torture, who are present in a territory under its jurisdiction.“

³³ Zločin genocidia (čl. 6), zločiny proti lidskosti (čl. 7) a válečné zločiny (čl. 8). Srov. Šturma, P.: *Mezinárodní trestní soud...*, op. cit., s. 129–140, 218–227.

³⁴ Srov. P.-M. Dupuy, *Droit int. public*, op. cit., s. 228.

³⁵ V souladu s čl. 48 návrhu článků Komise pro mezinárodní právo (viz výše).

³⁶ Viz ILC, Fourth report on State responsibility (by J. Crawford), UN doc. A/CN.4/517 (2001), s. 15, § 38.

Složitější situace však nastane v případě nesplnění některé z odpovědnostních povinností, tedy v okamžiku, kdy by se mělo uplatnit přímé donucení. Návrh Komise pro mezinárodní právo na straně jedné nevyklučuje právo každého státu, oprávněného podle čl. 48 odst. 1 uplatňovat odpovědnost jiného státu, aby přijal legální opatření proti tomuto státu s cílem dosáhnout zastavení porušení, popř. reparace pro poškozený stát nebo beneficiáře porušeného závazku (čl. 54). Na druhé straně však komentář Komise toto právo kteréhokoliv státu relativizuje s ohledem na dosud spíše zárodečnou a omezenou praxi států.³⁷ Na této praxi se navíc dosud podílí jen některé, mocensky způsobilé státy. Proto Komise zaujala spíše opatrný postoj s tím, že za současného stavu mezinárodního práva není jasně uznáno oprávnění každého státu uplatnit protiopatření v kolektivním zájmu. Vyřešení této otázky bylo ponecháno dalšímu rozvoji mezinárodního práva.³⁸

V každém případě nelze podceňovat ani dosavadní praxi států a trendy, které je možné z ní dovodit. Proto bude vhodné rozlišovat jednak mezi skutečnými závazky *erga omnes* a smluvními závazky k ochraně kolektivního zájmu, jednak mezi kolektivními a individuálními opatřeními.

Problémem však je, že zpravidla žádný stát není porušením lidských práv přímo poškozený, ledaže by šlo o újmu způsobenou jeho občanům, kde by mohl uplatnit diplomatickou ochranu.³⁹ U čistě smluvních závazků z mnohostranných smluv na ochranu lidských práv musíme připustit, že většinou žádný stát není oprávněn z obecného mezinárodního práva uplatnit protiopatření na ochranu kolektivního zájmu. To by ve svém důsledku znamenalo praktickou nesankcionovanost takových závazků. Proto také lidskoprávní úmluvy nespolehají na odpovědnostní právní následky podle obecného mezinárodního práva, ale upravují speciální implementační (kontrolní) režimy. Některé z těchto úmluv stanoví dosti propracovaný režim právních následků, včetně ustavení speciálních soudních nebo parajudiciálních orgánů, které jsou oprávněny k rozhodování jak mezistátních, tak individuálních stížností na porušení chráněných lidských práv.

Nejznámějším příkladem na univerzální úrovni je Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (1966)⁴⁰ spolu s Opčním protokolem.⁴¹ Na základě těchto dokumentů je zřízen Výbor pro lidská práva, oprávněný přijímat a projednávat stížnosti států, smluvních stran, nebo stížnosti jednotlivců, i když jeho konstatování nemají právně závaznou povahu (nejde o rozsudek).⁴² Naproti tomu právně závazné jsou rozsudky regionálních soudů pro lidská práva (evropský, interamerický, popř. v budoucnu i africký).

³⁷ Srov. Report, 2001, op. cit., s. 351, § 3.

³⁸ Ibid., s. 355, § 6.

³⁹ Srov. státní příslušnost jako podmínku přípustnosti nároku s čl. 44 návrhu Komise o odpovědnosti států: „The responsibility of a State may not be invoked if: (a) The claim is not brought in accordance with any applicable rule relating to the nationality of claims;

(b) The claim is one to which the rule of exhaustion of local remedies applies and any available and effective local remedy has not been exhausted.“ (Ibid., s. 304).

⁴⁰ Viz vyhl. FMZV č. 120/1976 Sb.

⁴¹ Viz vyhl. FMZV č. 169/1991 Sb.

⁴² Srov. např. McGoldrick, D.: *The Human Rights Committee. Its Role in the Development of International Covenant on Civil and Political Rights*, Oxford, 1991; Sudre, F.: *Droit européen et international des droits de l'homme*, 6e ed., PUF, Paris, 2003, s. 128, 592–609; Šturma, P.: *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*, 2. vyd., C. H. Beck, Praha, 2003, s. 10–14.

Nejstarším a nejúspěšnějším regionálním mechanismem je Evropský soud pro lidská práva, zřízený na základě (Evropské) Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (1950) ve znění Protokolu č. 11 (1994).⁴³ I tento mechanismus umožňuje jak mezistátní, tak individuální stížnosti.⁴⁴ V praxi judičiálních i parajudičiálních orgánů jednoznačně převládají individuální případy.

Přesto je pro konstrukci odpovědnostních právních následků porušení závazků *erga omnes partes* charakterističtější řízení (např. u Evropského soudu pro lidská práva) v mezistátních případech. Zde se totiž může uplatnit *actio popularis*, tj. každý stát, smluvní strana příslušné úmluvy, se může cítit dotčen na svém právním zájmu a zažalovat smluvní stranu, která se dopustila porušení. V praxi se však vyskytuje málo případů, kdy státy takto vystupují na ochranu společného zájmu, jímž je ochrana práv jednotlivců.⁴⁵ Judikatura Evropského soudu pro lidská práva nicméně ukazuje, že v takových případech masového porušování lidských práv může být změkčeno, resp. prominuto pravidlo vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků.⁴⁶

I z hlediska Komise pro mezinárodní právo představuje např. mechanismus Evropského soudu pro lidská práva *lex specialis* ve vztahu k obecné úpravě odpovědnosti států.⁴⁷ To znamená, že obecná pravidla se neuplatní potud, pokud podmínky vzniku mezinárodně protiprávního chování, obsah nebo realizace odpovědnosti státu se řídí zvláštními pravidly mezinárodního práva.⁴⁸ Pokud daná zvláštní pravidla netvoří uzavřený právní subsystém (*self-contained regime*), pak lze připustit i subsidiární aplikaci obecných pravidel mezinárodního práva v otázkách, které speciální smlouva neupravuje.

Uplatnění odpovědnosti i donucovacích opatření (podle obecného mezinárodního práva) však prakticky připadá v úvahu jen u závažného porušování lidských práv chráněných normami *ius cogens*. Protože však takováto pravidla bývají paralelně obsažena i v mnohostranných smlouvách, nabízí se v první řadě využití speciálních procesních mechanismů podle těchto smluv (např. Evropské úmluvy o lidských právech). Teprve tam, kde takové prostředky selžou (např. odpovědný stát není smluvní stranou, nebo odstoupil od smlouvy, popř. se odmítl podřídit konečnému a závaznému rozsudku), přicházejí na řadu právní následky z obecného mezinárodního práva, včetně přímého donucení.

Pokud jde o kolektivní donucovací opatření, přicházejí v úvahu opatření přijatá na základě kapitoly VII. Charty OSN, která mohou mít řadu forem, a to včetně použití síly. Komise se ovšem ve svém návrhu článků o odpovědnosti států těmito otázkami nezabývá⁴⁹ a výslovně odkazuje na úpravu obsaženou v Chartě OSN.⁵⁰ Novější praxe Rady

⁴³ ETS No. 5 (1950) a ETS No. 155 (1994); český text viz sdělení FMZV č. 209/1992 Sb.

⁴⁴ Srov. např. Sudre, F.: *ibid.*, s. 491 an.; Šturma, P.: *ibid.*, s. 30–32.

⁴⁵ Naproti tomu jednotlivci neváhají využívat práva na individuální stížnost, avšak nemají *actio popularis*; mohou si stěžovat, pouze pokud prokáží přímý právní zájem (mohou namítat poškození svého subjektivního práva).

⁴⁶ Viz ECHR, case Cyprus v. Turkey, judgment of 10 May 2001.

⁴⁷ Srov. Report, 2001, op. cit., s. 356–358.

⁴⁸ Article 55: „These articles do not apply where and to the extent that the conditions for the existence of an internationally wrongful act or the content or implementation of the international responsibility of a State are governed by special rules of international law.“

⁴⁹ *Ibid.*, s. 350, § 2.

⁵⁰ Article 59: „These articles are without prejudice to the Charter of the United Nations.“

bezpečnosti ukazuje širší pojetí „ohrožení míru“, do něhož se vejdou i závažná porušování lidských práv a humanitárního práva, byť zůstávají omezena na území jednoho státu. Nadto vyplývá z čl. 103 Charty OSN, že v případě střetu mezi závazky členských států podle Charty a jejich závazky z jiné mezinárodní smlouvy mají přednost závazky podle Charty. Problémem však je však téměř neomezená diskreční pravomoc Rady bezpečnosti. Ta v některých případech rozhodne o „ohrožení míru“ a přijetí sankčních opatření, kdežto u podobně závažných porušování lidských práv v jiných zemích přivře oči, resp. vzhledem k aktuálnímu či hrozícímu vetu zůstane nečinná.

Podobná se zdá být situace u kolektivních opatření přijatých jinými mezinárodními organizacemi, včetně regionálních organizací. I zde totiž Komise tuto otázku vyloučila z přijaté úpravy odpovědnosti států.⁵¹ Na rozdíl od opatření Rady bezpečnosti zde však vznikají složitější právní problémy, zejm. u opatření proti nečlenskému státu takové organizace a v případě použití síly (viz níže).

3. PROBLEMATIKA BOJE PROTI TERORISMU

Boj proti terorismu je v současné době patrně nejčastěji uváděným důvodem pro razantní vynucování mezinárodních závazků, a to případně i za použití síly. Analýza závazků v této oblasti však ukazuje značné problémy pro vyvození některých závěrů. Není sporu o tom, že terorismus ohrožuje hodnoty, které jsou v centru zájmu celého mezinárodního společenství i Charty OSN: ochrana lidských práv, vláda práva či právní stát (*rule of law*), pravidla mezinárodního válečného práva, která chrání civilisty, tolerance mezi státy a národy a mírové řešení sporů.⁵²

Po útocích na New York a Washington z 11. 9. 2001 se do popředí pozornosti dostala problematika terorismu a nástrojů boje proti němu, a to včetně mezinárodněprávních instrumentů. Závažnost teroristické hrozby nemůže být zpochybnována. Jak však také uvádí zpráva High-level Panel, mezi vládami i organizacemi občanské společnosti se šíří obavy, že „válka proti terorismu“, tj. přístupy založené zcela na vojenských, policejních a zpravodajských opatřeních, může podminovat lidská práva a právní stát.⁵³ Je proto důležité, aby opatření proti terorismu fungovala v právním rámci.

3.1 Smluvní instrumenty

V průběhu uplynulých čtyř let akcelerovalo úsilí mezinárodního společenství o ratifikaci, popř. revizi stávajících a vypracování nových smluv proti terorismu, popř. přijímání jiných, mimosmluvních instrumentů. Tento trend je zřejmý na univerzální i regionální úrovni.⁵⁴ Dosavadní smluvní úprava na univerzální úrovni je zatím roztržštěná, tvoří ji 12 sektorových úmluv. Deset z nich obsahuje i trestněprávní usta-

⁵¹ Ibid., s. 350 a 360: „Article 57: 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.“

⁵² Viz A more secure world: our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, UN doc. A/59/565 (2. 12. 2004), § 145.

⁵³ Ibid., § 147.

⁵⁴ Podrobněji viz Šturma, P., Nováková, J., Bílková, V.: *Mezinárodní a evropské instrumenty proti terorismu a organizovanému zločinu*, C. H. Beck, Praha, 2003.

novení,⁵⁵ zbývající dvě jsou instrumenty preventivní povahy.⁵⁶ Nejnověji přijatým instrumentem je Mezinárodní úmluva o potlačování činů jaderného terorismu, přijatá 15. 4. 2005 a otevřená k podpisu v New Yorku od 14. 9. 2005 do 31. 12. 2006.⁵⁷

Jako příklad toho, jak jsou formulovány typické závazky z těchto smluv, poslouží *Mezinárodní úmluva o potlačování financování terorismu* (1999).⁵⁸ Jde o první skutečně obecně pojatou protiteroristickou smlouvu, která se nezabývá pouze určitým typem či prostředkem teroristických aktivit, nýbrž postihuje to, co je společné terorismu vůbec a zároveň nebylo upraveno v již existujících mnohostranných právních instrumentech, tj. financování mezinárodního terorismu.

Úmluva především zavádí nový trestný čin financování terorismu, kterého se dopustí jakákoliv osoba, jestliže „jakýmkoliv prostředky, přímo či nepřímo, protiprávně a úmyslně poskytne nebo shromažďuje finanční prostředky s úmyslem, aby byly použity, nebo s vědomím, že mají být použity, ať už plně nebo zčásti, za účelem uskutečnění“: (a) nějakého z trestných činů definovaných v jedné ze smluv uvedených v příloze (Příloha k Úmluvě obsahuje 9 z výše uvedených 11 mnohostranných smluv, tj. všechny kromě dvou smluv bez trestněprávních ustanovení – Tokijské úmluvy a Úmluvy o označování plastických tržavin.) Druhou alternativu trestného činu představuje financování za účelem uskutečnění „(b) jakéhokoliv jiného činu zamýšleného k tomu, aby způsobil smrt nebo vážné tělesné zranění občana nebo jakékoliv jiné osoby nehrající aktivní úlohu v nepřátelských akcích za situace ozbrojeného konfliktu, je-li účelem takového činu, ať už v důsledku jeho povahy nebo kontextu, zastrašit obyvatelstvo nebo přinutit vládu nebo mezinárodní organizaci, aby uskutečnila nebo se zdržela uskutečnění jakéhokoliv činu.“

Úmluva nejen vymezuje nové skutkové podstaty, ale současně zavazuje smluvní státy, aby zajistily kriminalizaci těchto činů podle vnitrostátního práva a jejich trestání přiměřenými sankcemi, které berou v úvahu závažnou povahu těchto trestných činů.

Úmluva dále stanoví závazek smluvního státu vydat pachatele, který je přítomen na jeho území, státu s primární jurisdikcí, anebo předat případ svým orgánům za účelem stíhání. Pokud vnitrostátní právo státu dovoluje vydat vlastního občana pouze za podmínky, že tato osoba bude vrácena k výkonu trestu uloženého v řízení, kvůli němuž byla extradice požadována, bude taková podmíněná extradice postačující pro splnění povinnosti *aut dedere aut judicare*. Každý smluvní stát přijme nezbytná opatření pro zajištění toho, aby

⁵⁵ Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft (The Hague, 1970), Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation (Montreal, 1971), Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents (New York, 1973), International Convention against the Taking of Hostages (1979), Convention on the Physical Protection of Nuclear Material (Vienna, 1980), Protocol on the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation (Montreal, 1988), Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation (Rome, 1988), Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf (Rome, 1988), International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings (1997), International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (1999).

⁵⁶ Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft (Tokyo, 1963), Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Identification (1991).

⁵⁷ Viz International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism; UN Doc. A/RES/59/290 (15. 4. 2005).

⁵⁸ Text viz UN Doc. A/RES/54/109 (1999). Úmluva vstoupila v platnost dne 10. 4. 2002. ČR byla podepsána 6. 9. 2001 a ratifikována 27. 12. 2005, a tak pro ni vstoupila v platnost dnem 26. 1. 2006.

trestné činy spadající pod tuto Úmluvu nebyly za žádných okolností ospravedlnitelné důvody politického, filozofického, ideologického, rasového, etnického, náboženského nebo jiného podobného charakteru. Žádný z těchto činů nebude pro účely extradice nebo vzájemné právní pomoci považován za finanční trestný čin nebo za politický trestný čin.

Třebaže tato mnohostranná úmluva (podobně jako další smlouvy proti terorismu) upravuje spolupráci států při předcházení a potlačování teroristických činů, což je v jejich společném zájmu, nelze zde hovořit o závazcích *erga omnes*. Naopak, při realizaci se rozpadá na řadu závazků, z nichž některé mají spíše bilaterální strukturu. Platí to typicky o závazcích, které upravují extradici a vzájemnou právní pomoc v trestních věcech. Takové závazky se běžně vyskytují jak v dvoustranných, tak v mnohostranných smlouvách. Při plnění takových závazků vždy vzniká bilaterální vztah mezi dožadujícím státem a dožádaným státem. Při porušení takových závazků jistě vzniká odpovědnost, ale jen *inter partes*, tj. mezi porušitelem a poškozeným státem.

Za této situace lze z porušení smluvních instrumentů proti terorismu těžko dovodovat nějakou zvláštní, těžší formu mezinárodní odpovědnosti států, která by byla srovnatelná s odpovědností *erga omnes* plynoucí ze závažných porušení kogentních norem. Pokud tedy taková odpovědnost – vzhledem k vysoké závažnosti mezinárodního terorismu – existuje, musí být její pramen ještě někde jinde než v uvedených mnohostranných smlouvách. Je třeba hledat v obyčejovém mezinárodním právu a v rezolucích Rady bezpečnosti. První podněty pro analýzu terorismu z hlediska obecného mezinárodního práva přinesl případ *Lockerbie*. Další pak vyplývají z rezolucí Rady bezpečnosti OSN přijímaných po 11. 9. 2001.

3.2 Pohled obecného mezinárodního práva (na pozadí případu *Lockerbie*)

V tomto známém případě následkem výbuchu bomby uložené v zavazadle došlo ke zničení letadla společnosti Pan Am na lince 103 z Londýna do New Yorku nad skotským městečkem Lockerbie a smrti 270 lidí (v letadle i na zemi). Vyšetřování letecké katastrofy vedlo k obvinění dvou agentů libyjských zpravodajských služeb. 14. 11. 1991 byli tito dva agenti obviněni ve Spojeném království i v USA, 21. 11. téhož roku oba státy společně požádaly Libyi o jejich vydání k trestnímu stíhání. Libye však mezitím zahájila vlastní vyšetřování a libyjský vyšetřující soudce nařídil vzetí obou podezřelých do vazby.

V mezidobí vedla Francie vyšetřování zničení letadla francouzské společnosti UTA na lince 722 nad Nigerem (8. 9. 1989), které rovněž ukazovalo na zapojení libyjských agentů. Proto vlády Francie, UK a USA vydaly 20. 12. 1991 společné prohlášení, ve kterém požadovaly, aby Libye vyhověla jejich žádostem o spolupráci v řízeních týkajících se obou bombových útoků a aby zastavila teroristické činy. Tyto tři státy také předložily věc Radě bezpečnosti OSN. Rada bezpečnosti poté jednomyslně přijala rezoluci 731 (1992), ve které vyzvala Libyi k plné a účinné reakci na žádosti, které jí byly adresovány.⁵⁹ Tato rezoluce nebyla přijata na základě kapitoly VII. Charty, šlo

⁵⁹ UN Doc. S/RES 731 (21. 1. 1992).

o pouhé doporučení. Protože Libye nevyhověla, Rada bezpečnosti přijala na konci března 1992 rezoluci 748 (1992), ve které kvalifikovala libyjské odmítnutí jako ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti podle kapitoly VII. Charty. Současně uložila sankce proti Libyi, které měly zůstat v platnosti, dokud se Libye nepodřídí uvedeným požadavkům. Sankce spočívaly hlavně v zákazu leteckého dopravního spojení s Libyí.⁶⁰ Tyto sankce byly ještě rozšířeny rezolucí Rady bezpečnosti 883 (1993), jež obsahovala zpřísněná omezení na leteckou dopravu, zmrazení libyjských zahraničních aktiv (kromě příjmů z prodeje ropy) a zákaz vývozu zařízení pro rafinerie ropy a ropovody do Libye.⁶¹ Sankce zůstaly v platnosti až do vyřešení případu předáním trestního stíhání podezřelých libyjských agentů zvláštnímu skotskému soudu v Nizozemí.

Je zřejmé, že v daném případě se jednání obviněných libyjských orgánů přičetlo k tíži libyjského státu. Z hlediska obecného mezinárodního práva pak není nijak neobvyklé, že nesplnění odpovědnostní povinnosti tímto státem vedlo k uplatnění přímého donucení. Pozornost vyvolává spíše skutečnost, že danou situaci kvalifikovala Rada bezpečnosti jako ohrožení míru, což ukazuje na rozšiřující interpretaci kapitoly VII. Charty OSN od počátku 90. let. Z hlediska mezinárodního práva má ovšem případ *Lockerbie* ještě jednu významnou rovinu. Z iniciativy Libye se totiž případ dostal před Mezinárodní soudní dvůr. Po pokusu o arbitráž žalobou z 3. 3. 1992 Libye zahájila řízení proti Spojenému království a USA. Ve svém návrhu žádala deklaratorní rozhodnutí, že Libye je plně v souladu se svými závazky podle Montrealské úmluvy o potlačování protiprávních činů ohrožujících bezpečnost civilního letectví (1971) a že UK a USA porušily své závazky, když se pokoušely donutit Libyi k vydání podezřelých, které byla sama oprávněna soudit. Libye k tomu využila doložky o řešení sporů v čl. 14 odst. 1 Montrealské úmluvy, jejímiž stranami jsou všechny tři státy.⁶²

Libye zároveň u MSD požadovala vydání předběžného opatření, kterým by Soud žalovaným státům zakázal podnikat další kroky nutící Libyi k vydání podezřelých osob. MSD k této žádosti konal jednání (26.–28. 3. 1992). Mezitím ovšem přijala Rada bezpečnosti výše zmíněnou rezoluci 748 (1992). V důsledku toho Soud 14. 4. 1992 odmítl vydat předběžná opatření (poměrem hlasů 11:5).⁶³ Svě rozhodnutí zdůvodnil tím, že rezoluce Rady bezpečnosti 748 požívá presumpce platnosti. Soud proto nemohl v této počáteční etapě případu učinit definitivní hodnocení jejích právních účinků. Tudíž rezoluce 748 musí být *prima facie* považována za závaznou, i kdyby byla v rozporu s Montrealskou úmluvou, a práva uplatňovaná Libyí podle úmluvy nejsou způsobilá pro předběžnou ochranu.

Rozhodnutí MSD o návrhu na předběžné opatření pochopitelně vyvolalo živou debatu o vztahu mezi pravomocí soudního orgánu (MSD) a politického orgánu (Rady

⁶⁰ UN Doc. S/RES 748 (31. 3. 1992).

⁶¹ UN Doc. S/RES 883 (11. 11. 1993).

⁶² „1. Jakýkoli spor mezi dvěma nebo více smluvními státy, týkající se interpretace nebo aplikace této Úmluvy, který nemůže být vyřešen jednáním, bude na požádání jednoho z nich postoupen arbitrážnímu řízení. Jestliže do šesti měsíců od data požádání o arbitráž strany nejsou s to se dohodnout na organizaci arbitráže, může kterákoliv z těchto stran předat spor Mezinárodnímu soudnímu dvoru v souladu se Statutem Mezinárodního soudního dvora.“

⁶³ Case Concerning Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom), Provisional Measures, Order of 14 April 1992, *I.C.J. Reports 1992*, s. 3; *ibid.* (Libyan Arab Jamahiriya v. USA), s. 114.

bezpečnosti), resp. o chybějící kompetenci MSD k přezkumu rezolucí Rady bezpečnosti. Tyto úvahy, popř. úvahy o hrozící institucionální krizi OSN se však jeví jako přinejmenším předčasné.⁶⁴ Ukázal to další průběh řízení, ve kterém oba žalované státy uplatnily předběžné námitky proti jurisdikci Soudu a proti přípustnosti žaloby. O těchto námitkách MSD rozhodl svým částečným rozsudkem z 27. 2. 1998, kde odmítl námitku a potvrdil, že má jurisdikci na základě čl. 14 odst. 1 Montrealské úmluvy k tomu, aby projednal spor o výklad a provádění ustanovení této úmluvy. MSD dále odmítl námitku proti přípustnosti založenou na rezolucích Rady bezpečnosti 748 (1992) a 883 (1993) a rozhodl, že libyjská žaloba je přípustná. MSD konečně prohlásil, že námitka, podle níž uvedené rezoluce Rady bezpečnosti činí nároky Libye bezpředmětné, nemá vzhledem k okolnostem případu čistě předběžný charakter, takže se jí bude zabývat až při zkoumání merita případu.⁶⁵ Konečný (meritorní) rozsudek Soudu v této věci však nebyl přijat, protože po politickém urovnání sporu Libye žalobu stáhla.

3.3 Jiné rezoluce Rady bezpečnosti

Rezoluce Rady bezpečnosti 748 (1992) a 883 (1993), týkající se Libye, nejsou zdaleka jedinými rezolucemi reagujícími na problém terorismu. Ještě v období před 11. 9. 2001 Rada bezpečnosti přijala např. rezoluci 1044 (1996), vyzývající Súdán k vydání tří osob podezřelých z pokusu o atentát na egyptského prezidenta Mubaraqa, rez. 1054 (1996) o sankcích proti Súdánu za nesplnění předchozí rezoluce, rez. 1189 (1998), týkající se teroristických bombových útoků v Keni a Tanzanii, rezoluce 1267 (1999) a 1333 (2000) o opatřeních proti Talibanu a rezoluci 1269 (1999) o mezinárodní spolupráci v boji proti terorismu.

Novou etapu představují rezoluce přijaté *po útoku z 11. 9. 2001*. Bezprostředně poté Rada bezpečnosti přijala rezoluce 1368 (2001) a 1373 (2001).⁶⁶ V první z uvedených rezolucí Rada jednoznačně odsoudila teroristické útoky z 11. 9. 2001, které označila za ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti. Zároveň vyzvala všechny státy k naléhavé spolupráci v tom, aby se do rukou spravedlnosti dostali pachatelé, organizátoři a sponzoři těchto teroristických útoků. Obsahově podstatně významnější je pak rezoluce 1373 (2001), která potvrdila obsah předchozích rezolucí, ale navíc výslovně zmínila kapitolu VII. Charty OSN. Na základě této kapitoly přijala rozhodnutí právně závazná pro všechny státy, a to mimo jiné předcházet a potlačovat financování terorismu, obstatit finanční zdroje a jiný majetek osob zapojených do terorismu a organizací, které kontrolují, ale také zdržet se jakékoliv formy aktivní či pasivní podpory osob nebo organizací zapojených do teroristických akcí a zajistit, aby tyto osoby byly postaveny před soud za závažné trestné činy.

⁶⁴ Srov. Bassiouni, M.Ch. – Wise, E.M.: *Aut Dedere Aut Judicare: The Duty to Extradite or Prosecute in International Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publ., 1995, s. 60–61; Franck, T.M.: Editorial Comment, The „Powers of Appreciation“: Who Is the Ultimate Guardian of U.N. Legality?, *AJIL*, vol. 86, 1992, s. 519; Reisman, W.M.: The Constitutional Crisis in the United Nations, *AJIL*, vol. 87, 1993, s. 83.

⁶⁵ Case Concerning Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom), Preliminary Objections, Judgment of 27 February 1998, *I.C.J. Reports 1998*, s. 25–26.

⁶⁶ UN Doc. RES/1368 (12. 9. 2001); UN Doc. RES/1373 (28. 9. 2001).

Je možné konstatovat, že tato rezoluce výrazným způsobem rozšířila kompetence Rady bezpečnosti v boji proti terorismu obecně. Rezoluce 1373 uložila státům všechny tyto povinnosti – oproti dosavadní praxi a obvyklému výkladu pravomocí Rady podle kapitoly VII. – nikoliv ve vazbě na konkrétní situaci, ale obecně, pokud jde o „každý akt mezinárodního terorismu“. Podle některých autorů se jedná o významnou inovaci. V této souvislosti lze hovořit o mezinárodní normotvorbě (*législation internationale*), jež cestou jednostranného právního aktu mezinárodní organizace uložila všem státům jako závazné mimo jiné i dodržování určitých (vybraných) ustanovení smluv, které mnohé z nich neratifikovaly, např. Úmluvy OSN o potlačování financování terorismu (1999).⁶⁷ Na rozdíl od smluv proti terorismu rezoluce Rady bezpečnosti tak založila závazky *erga omnes*.

Na základě rezoluce 1373 a dohledu nad jejím prováděním⁶⁸ byl zřízen nový subsidiární orgán, Protiteroristický výbor (*Counter-Terrorism Committee*).

Nesplnění v rezoluci stanovených povinností představuje další důvod pro vznik odpovědnosti státu (v daném kontextu zejm. afghánského vládního hnutí Taliban) za podporu terorismu. Rada bezpečnosti si tím zároveň otevřela možnost podniknout donucovací akce s použitím ozbrojené síly podle čl. 42 Charty, i když je nutno s politováním konstatovat, že právě této možnosti nevyužila, a tak ponechala volný prostor pro samostatnou akci USA.

Současně však Rada bezpečnosti také v obou rezolucích výslovně uznala nezadatelné právo na individuální nebo kolektivní sebeobranu (*inherent right of individual or collective self-defence*) v souladu s Chartou OSN. Tím se otevřela cesta k legitimizaci vojenské operace USA a jejich spojenců proti Talibanu a organizaci Al-Qaida na území Afghánistánu. Z hlediska legality této akce zůstává ovšem určitý otazník. Podle některých názorů není možné kvalifikovat z hlediska mezinárodního práva teroristické činy jako agresí,⁶⁹ a tudíž ospravedlnit použití síly z titulu sebeobrany. Stejně tak „válka proti terorismu“ obecně nevyhovuje mezinárodněprávní kvalifikaci války, resp. ozbrojeného konfliktu.⁷⁰

Podobné otázky vyvolávají některé rezoluce Rady bezpečnosti, které místo povolení (delegace) donucovací akce státům buď předem povolují právo na sebeobranu (rez. 1368 a 1373), což je z hlediska Charty nadbytečné, nebo schvalují dodatečně (*ex post facto*) jednostrannou akci, která byla z hlediska Charty protiprávní.⁷¹ Je ostatně sporné, zda lze na rezoluce 1378 (2001) a 1386 (2001) hledět jako na dodatečné schválení, když se k vojenské operaci *Enduring Freedom* proti Talibanu vůbec

⁶⁷ Srov. Pellet, A.: La terreur, la guerre, l'ONU – que faire des Nations Unies?, in: Kovács, P. (ed.): *Terrorism and International Law, European Integration Studies*, Vol. 1, No. 1, Miskolc University Press, 2002, s. 17–18.

⁶⁸ UN Doc. RES/1373 (28. 9. 2001), par. 6: „...to monitor implementation of this resolution, with the assistance of appropriate expertise“.

⁶⁹ Z hlediska Definice agrese, viz čl. 2 rezoluce VS OSN č. 3314; UN Doc. A/RES/3314 (XXIX).

⁷⁰ Srov. David, E.: Sécurité collective et lutte contre le terrorisme: guerre ou légitime défense. In: *Les métamorphoses de la sécurité collective. Droit, pratique et enjeux stratégiques*. Paris, Pedone, 2005, s. 143–148.

⁷¹ Srov. Condorelli, L.: Le Conseil de sécurité entre autorisation de la légitime défense et substitution de la sécurité collective. In: *Les métamorphoses de la sécurité collective...*, op. cit., s. 231 an.; Eisemann, P.-M.: Attaques du 11 septembre et exercice d'un droit naturel de légitime défense. In: *Le droit international face au terrorisme*. CEDIN-Paris I, Paris, Pedone, 2002, s. 239 an.

výslovně nevyjadřují (tj. použití síly nepovolují, neodsuzují, ani neregulují), ale spíše jen berou na vědomí novou situaci, resp. se schvaluje rozmístění Mezinárodních bezpečnostních sil na žádost a na pomoc prozatímní afghánské vlády. Pouze v jejich preambulích lze najít formulace typu, že Rada bezpečnosti potvrzuje své předchozí rezoluce o Afghánistánu a podporuje mezinárodní úsilí k vykořenění terorismu v souladu s Chartou OSN.⁷² Lze konstatovat, že Rada bezpečnosti na jedné straně nedokázala zaujmout stanovisko ke klíčovému problému boje proti terorismu, kde šlo o použití vojenské síly, na druhé straně se však odvážně pustila cestou kvazi-legislativní činnosti, tj. přijímání obecně pojatých rezolucí (zejm. rez. 1373) nahrazujících smluvní závazky států.⁷³

3.4 Nástin možného právního řešení

Celý problém má ovšem ještě jednu zásadní rovinu. Při případném posuzování výkladu a aplikace pravidla *aut dedere aut judicare*, jakož i jiných pravidel v protiteroristických smlouvách je třeba vzít v potaz i předmět a účel smlouvy, kterým je trestní postih jednotlivců, individuálních pachatelů terorismu s mezinárodním prvkem. Teprve pokud stát, který je zavázán stíhat nebo vydat domnělé pachatele, ani jednu z alternativních povinností nesplní, nastupuje jeho odpovědnost za mezinárodně protiprávní chování. Jde však o odpovědnost *inter partes*, odpovědnost za porušení ustanovení smlouvy, ze kterého byl jeden stát oprávněn něco požadovat a druhý stát povinen plnit.

Situace se ovšem poněkud mění v případech státního, popř. státem podporovaného terorismu (*state-sponsored terrorism*), kdy jde o činy páchané orgány státu (byť jen *de facto*),⁷⁴ popř. povstaleckého či jiného hnutí, které vykonává vládní funkce na určitém území.⁷⁵ Podobná situace může nastat, pokud jsou teroristické činy sice páchany jednotlivci, ale stát se k nim přihlásí, schválí je či přijme za své.⁷⁶ V takových případech není jediným aplikovatelným právem příslušná protiteroristická úmluva. Nastupuje totiž přímo odpovědnost státu za protiprávní chování podle obecného mezinárodního práva. Za určitých okolností je možné, že půjde i o porušení kogentních norem obecného mezinárodního práva (např. zákazu použití síly). V takovém případě nastoupí

⁷² Srov. Corten, O.: *Vers un renforcement des pouvoirs du Conseil de sécurité dans la lutte contre le terrorisme?* In: *Le droit international face au terrorisme*, op. cit., s. 262–266.

⁷³ *Ibid.*, s. 276–277.

⁷⁴ Srov. návrh Komise, Report, 2001, op. cit., s. 103: „Article 8: 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.“

⁷⁵ Srov. návrh Komise, Report, 2001, op. cit., s. 111: „Article 10: 1. The conduct of an insurrectional movement which becomes the new government of a State shall be considered an act of that State under international law.“

2. The conduct of a movement, insurrectional or other, which succeeds in establishing a new State in part of the territory of a pre-existing State or in a territory under its administration shall be considered an act of the new State under international law.“

⁷⁶ Srov. návrh Komise, Report, 2001, op. cit., s. 118: „Article 11: Conduct which is not attributable to a State under the preceding articles shall nevertheless be considered an act of that State under international law if and to the extent that the State acknowledges and adopts the conduct in question as its own.“

odpovědnost *erga omnes*. Bylo by tomu tak zejména v případě, že státem podporovaný teroristický útok dosáhne intenzity a účinků srovnatelných s ozbrojeným útokem jednoho státu na druhý.⁷⁷

Přesto není kvalifikace terorismu z hlediska obecného mezinárodního bez problémů. To platí zejména tehdy, pokud se argumentuje, že teroristický čin představuje ozbrojený útok. Prvním problémem je přičitatelnost jednání teroristické skupiny nějakému státu, popř. povstaleckému hnutí či režimu *de facto*, tj. určitému subjektu mezinárodního práva.

Jaký je však obsah této odpovědnosti? Pochopitelně nastupuje povinnost ukončit protiprávní chování a reparovat škodu přímo poškozenému státu. Provinilý stát má v rámci satisfakční části odpovědnostního závazku též povinnost osoby v postavení svých orgánů trestně postihnout. Pokud je však z postoje provinilého státu patrné, že tento postih nehodlá vážně (nikoliv jen naoko) realizovat, vzhledem k účasti vlády na činu, nebo že v tomto státě neexistuje nezávislá soudní moc, pak *poškozené státy mohou požadovat* vydání pachatelů. K tomuto *oprávnění* poškozených států vykonat trestní postih pak může přistoupit i *povinnost* podezřelé osoby vydat či předat ke stíhání, kterážto povinnost má základ např. v závazné *rezoluci Rady bezpečnosti OSN* nebo ve *smlouvě* o zřízení mezinárodního trestního tribunálu, popř. *rozsudku* Mezinárodního soudního dvora.⁷⁸

Je ovšem možné, že při dobrovolném nesplnění takové povinnosti pak nastoupí i přímé donucení, včetně uvalení mezinárodních sankcí vůči provinilému státu. Rada bezpečnosti může označit situaci za ohrožení nebo porušení míru a rozhodnout o sankcích podle kapitoly VII. Charty OSN. V případě, že teroristický čin lze postavit na roveň ozbrojenému útoku, který se dá přičíst některému státu, přichází v úvahu také použití síly z titulu sebeobranu.

Z hlediska odpovědnostních právních následků pak není rozhodné, zda porušení primární závazek vyplýval z obecně platné obyčejové normy nebo ze závazné rezoluce Rady bezpečnosti. Tímto způsobem se mohou z původně smluvních závazků k potírání terorismu stát závazky *erga omnes*. Přitom může jít jak o velmi specifické rezoluce požadující např. vydání osob podezřelých ze spáchání teroristického činu k postihu kompetentnímu státu nebo mezinárodnímu tribunálu, tak o obecné instrumenty typu rezoluce 1373. Odpovědnostní závazky též sdílejí povahu *erga omnes*, ale jejich obsah závisí na obsahu primárních závazků a závažnosti jejich porušení. Pravidlo proporcionality platí nejen pro protiopatření (represálie), ale spolu s kritériem nezbytnosti i v případech, kde jsou dány podmínky pro sebeobranu.

⁷⁷ Srov. čl. 3 písm. g) Definice agrese; viz rezoluce VS OSN 3314 (XXIX), 14. 12. 1974. Srov. též Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Merits, *ICJ Reports 1986*, s. 104, par. 195: „...sending by or on behalf of a state of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, which carry out acts of armed force against another state of such a gravity as to amount to (inter alia) an actual armed attack conducted by regular forces, or its substantial involvement therein could be an armed attack.“ Srov. Stahn, C.: „Nicaragua is dead, long live Nicaragua“ – the Right to Self-defence under Art. 51 UN Charter and International Terrorism, <http://edoc.mpil.de/conference-on-terrorism/index.cfm>

⁷⁸ K obsahu zásady *aut dedere aut punire (judicare)* v případě zločinu podle mezinárodního práva srov. Čepelka, Č.: Mezinárodněprávní ochrana lidských práv, *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 5/1990, s. 47–48.

III. PRÁVNÍ ZÁKLAD PRO DONUCENÍ ZA POUŽITÍ SÍLY

Vyřešení otázky právních následků porušení pravidel mezinárodního práva kogentní povahy nebo jinak mimořádně důležitých z hlediska mezinárodní bezpečnosti, a to jak z hlediska obecných pravidel (sekundárních), tak i z pohledu speciálních implementačních režimů, má význam z hlediska určení subjektů a prostředků oprávněných k vynucování odpovědnosti. Porušení závazků tak zásadní povahy, že vyvolává právní následky *erga omnes*, je důležité z hlediska posuzování nejen legitimacy, ale též legality donucovacích opatření. Nic se však nemění na tom, že i toto přímé donucení musí respektovat existující mezinárodněprávní rámec pro použití ozbrojené síly.

1. DONUCOVACÍ AKCE RADY BEZPEČNOSTI OSN

Z hlediska legitimacy i legality (vzhledem k platnému znění Charty OSN) se jeví jako nejpříjemnější forma použití síly k donucovacímu opatření schválenému Radou bezpečnosti OSN. Do jaké míry je však propojena úprava odpovědnosti států s pravomocí Rady bezpečnosti (a jejím „monopolem“ na legální použití síly mimo situace sebeobrany)?

Když prosadili koncept „mezinárodního zločinu“ jako logické dotažení institutu *jus cogens* ve sféře odpovědnosti států, zvláštní zpravodaj R. Ago i většina tehdejších členů Komise si byli vědomi rizika, které by představovalo přijímání protipatření nepřímo dotčenými státy. Proto odkazovali především na opatření předvídaná v kapitole VII. Charty OSN.⁷⁹ Na první pohled se jeví jako adekvátní propojit pravidla o odpovědnosti států s institucionálními a sankčními mechanismy OSN (podle kapitoly VII. Charty). Rada bezpečnosti by tak mohla rozhodovat jménem mezinárodního společenství o existenci závažných porušení kogentních pravidel a aplikovat sankční prostředky, které má k dispozici.⁸⁰ Při bližší analýze se však tato cesta jeví jako těžko schůdná. Naplnění prvků závažného porušení *jus cogens* (dříve „mezinárodního zločinu“ státu) je něco jiného než ohrožení či porušení mezinárodního míru a bezpečnosti. Z hlediska *ratione materiae* se tak kompetence Rady bezpečnosti podle kapitoly VII. mohou jen zčásti překrývat s realizací zvláštního, zpřísněného režimu odpovědnosti za závažná porušení. Vznik odpovědnosti je právní otázkou, která má objektivní charakter. Rada bezpečnosti je však politický orgán, který se řídí politickou, nikoliv právní logikou. Rada může kvalifikovat určitou situaci za ohrožení míru, i když nedošlo k závažnému porušení (popř. vůbec mezinárodně protiprávnímu chování) a *vice versa*. Ostatně i problémy s definicí agrese pro účely individuální trestní odpovědnosti ve Statutu Mezinárodního trestního soudu ukazují, jak složitý problém může být svázání právní kvalifikace určitého jednání s politickým rozhodováním Rady bezpečnosti. Ještě více by to mohlo platit ve sféře odpovědnosti států. Další problém se týká spíše legi-

⁷⁹ Srov. Spinedi, M.: D'une codification à l'autre. In: Dupuy, P.-M. (dir.): *Obligations Multilatérales, Droit Impératif et Responsabilité Internationale des Etats*, Paris, Pedone, 2003, s. 46–48; Dupuy, P.-M.: Bilan général des rencontres de la dimension multilatérale des obligations avec la codification du droit de la responsabilité, *ibid.*, s. 223.

⁸⁰ Srov. Klein, P.: Responsabilité pour violation grave d'obligations découlant de normes impératives du droit international et droit des Nations Unies. In: Dupuy, P.-M. (dir.): *op. cit.*, s. 192–193.

timity Rady bezpečnosti – jako silně zpolitizovaného orgánu s omezeným složením (málo reprezentativním) – rozhodovat jménem mezinárodního společenství o závažném porušení kogentních norem.⁸¹

Nejde o nový problém, ale starou a stále vysoce aktuální a delikátní otázku, co představuje větší riziko: ponechat rozhodování o kvalifikaci činu a protiopatřeních v rukou jednotlivých států, nebo nahradit toto jednostranné a subjektivní řešení svěřením dané pravomoci Radě bezpečnosti, jejíž politické (také subjektivní) rozhodování však navíc nepodléhá soudnímu přezkumu.⁸²

Starší verze kodifikačního návrhu o odpovědnosti států, kterou prezentoval zvláště ní zpravodaj G. Arangio-Ruiz, počítala v druhé části návrhu článků s komplexním mechanismem, který by umožnil každému členskému státu OSN obracet se s tvrzením o mezinárodním zločinu na Valné shromáždění nebo Radu bezpečnosti, kteréžto orgány by kvalifikovanou většinou rozhodly o prvotní kvalifikaci činu. Pak by se na návrh kteréhokoli státu mohl věcí zabývat Mezinárodní soudní dvůr, jehož rozhodnutí by bylo nezbytnou podmínkou pro realizaci speciálních právních následků členskými státy.⁸³ Třebaže spoluúčast třech hlavních orgánů OSN, z nichž každý má svou vlastní, specifickou roli, na rozhodování o závažném porušení kogentních norem by mohla mít výhody před svěřením této kompetence jedinému orgánu, návrh byl jako málo realistický v Komisi pro mezinárodní právo odmítnut.

Z hlediska úkolu kodifikovat existující obecně platná pravidla o odpovědnosti států a donucení v mezinárodním právu je dosavadní (ne)řešení institucionálního mechanismu celkem pochopitelné. To však neznamená, že dosavadní stav je uspokojivý. Na straně jedné všechny výše analyzované hrozby (šíření zbraní hromadného ničení, humanitární krize a terorismus) ve svých vyhraněných formách mohou nejen vyvolávat odpovědnost *erga omnes*, ale i možnost, resp. povinnost pro Radu bezpečnosti se jimi zabývat z hlediska, zda představují ohrožení mezinárodního míru, popř. jen míru a bezpečnosti, jak vyplývá z terminologie používané Radou v novějších rezolucích. Na druhé straně v posledních třech významných případech (v Svazové republice Jugoslávie v souvislosti se situací v Kosovu, v Afghánistánu proti hnutí Taliban a v Iráku v r. 2003) došlo k použití síly bez souhlasu Rady bezpečnosti. To přirozeně vyvolává řadu politických i právních problémů.

Zdaleka nejde jen o krizi systému kolektivní bezpečnosti OSN, která se dnes již obecně přiznává.⁸⁴ Jde o určité znejistění mezinárodního společenství v tak klíčové otázce, jakou je použití síly v mezinárodních vztazích. Přitom z hlediska právního lze konstatovat, že již existující právní rámec dával a dává Radě bezpečnosti dostatečný

⁸¹ Srov. Klein, P.: op. cit., s. 196–199.

⁸² Srov. Gowlland-Debbas, V.: Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility, *ICLQ*, 1994, s. 73–74: „Whilst collective responses are to be preferred to the more arbitrary, anarchic, and possibly more destabilizing unilateral ones, the problem is that whilst the qualification of an act as a prior condition to the application of counter-measures by a State may eventually (though not necessarily) be opened to challenge by the judge or arbitrator, those taken by the Security Council in connection with its primary responsibility in peace maintenance are authoritative and binding, and when linked to determinations under Article 39 not subject, as such, to judicial review.“

⁸³ Srov. čl. 19 II. části návrhu článků o odpovědnosti států; YILC, 1995, Vol. II, Part Two, s. 48, pozn. 117.

⁸⁴ Srov. též Malenovský, J.: *Mezinárodní právo veřejné. Jeho obecná část a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště k právu českému*. Brno: Doplněk, 2004, s. 340.

základ pro to, aby rozhodla o donucovacích opatřeních s použitím síly. Platí to nejen *in abstracto*, vzhledem ke třem zkoumaným okruhům bezpečnostních hrozeb, ale také *in concreto*, ve výše zmíněných krizových situacích (Kosovo, Afghánistán a Irák).

Po určitém váhání a diskusích na počátku 90. let (po skončení studené války) se v teorii i praxi prosadil dynamický výklad Charty OSN, který na základě nové praxe dovolu- je Radě bezpečnosti rozhodovat o použití síly formou zmocnění (typicky k „použití všech nezbytných prostředků“)⁸⁵ pro členské státy, popř. některé z nich (koalici států), popř. regionální organizaci.⁸⁶ Ruku v ruce s praxí Rady bezpečnosti ve smyslu zmocně- ní k vojenskému zásahu jde i rozšiřující výklad pojmu „ohrožení míru“ ve smyslu kapi- toly VII. Charty. Rada bezpečnosti neváhala opakovaně označit za ohrožení míru i situ- ace, které se týkaly vnitrostátních ozbrojených konfliktů, anarchických konfliktů (zhroucení státní moci) nebo masového porušování lidských práv na území některého státu. Rada bezpečnosti se takto, ať už výslovně, nebo implicitně, zabývala řadou vnit- rostátních konfliktů, a to v bývalé Jugoslávii, v Iráku, v Somálsku, v Libérii, ve Rwan- dě, v Zairu, v Albánii, ve Středoafričké republice, v Sierra Leone, na Východním Timo- ru, v Demokratické republice Kongo, v Burundi, v Súdánu a v Pobřeží slonoviny.⁸⁷

V některých z těchto případů pak Rada bezpečnosti dala i souhlas k použití „všech nezbytných prostředků“, tj. k použití síly.⁸⁸ V případě rezoluce 678 (1990) šlo ještě o reakci na typický případ agrese Iráku proti Kuvajtu. V dalších případech však Rada reagovala na situace vnitrostátních konfliktů a nutnost řešit humanitární krize či obno- vu demokracie. Jednalo se nejprve o operaci Obnovená naděje v Somálsku,⁸⁹ dále pak několik rezolucí týkajících se bývalé Jugoslávie, např. k ochraně humanitárních kon- vojů,⁹⁰ kontrole lodí na Dunaji⁹¹ a vynucení zákazu vojenských přeletů a ochrany bez- pečných zón na území Bosny Hercegoviny.⁹² Další příklady zmocnění k použití síly se týkaly situace na Haiti,⁹³ Východním Timoru,⁹⁴ v Afghánistánu,⁹⁵ Pobřeží slonoviny,⁹⁶ Burundi,⁹⁷ Iráku⁹⁸ a v Libérii.⁹⁹

Proto nelze zcela souhlasit s tím, že pasivita či váhavost Rady bezpečnosti při posuzování situací vyvolaných vnitrostátním konfliktem pramení z toho, že Rada necítí v kapitole VII. Charty dostatečnou právní oporu pro ozbrojené zásahy.¹⁰⁰ Na-

⁸⁵ Počínaje rezolucí RB 678 (1990), která umožnila vojenský zásah proti Iráku a osvobození Kuvajtu (1991).

⁸⁶ Srov. Lagrange, Ph.: *Sécurité collective et exercice par le Conseil de sécurité du système d'autorisation de la coercition*. In: *Les métamorphoses de la sécurité collective...*, op. cit., s. 55, zejm. 61 an.

⁸⁷ Srov. D'Argent, P., D'Aspremont Lynden, J., Dopagne, F., Steenberghe, R. van: Article 39. In: J.-P. Cot, A. Pellet, M. Forteau (eds.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, 3e éd., Eco- nomica, Paris, 2005, s. 1155–1157.

⁸⁸ Srov. Schrijver, N.: Article 2, par. 4. In: J.-P. Cot, A. Pellet, M. Forteau (eds.), op. cit., s. 455–457.

⁸⁹ S/RES/794 (3. 12. 1992).

⁹⁰ S/RES/770 (13. 8. 1992).

⁹¹ S/RES/787 (1992), S/RES/820 (1993).

⁹² S/RES/816 (1993), S/RES/836 (1993).

⁹³ S/RES/940 (1994), S/RES/1529 (2004).

⁹⁴ S/RES/1264 (1999).

⁹⁵ S/RES/1386 (2001), S/RES/1563 (2004).

⁹⁶ S/RES/1528 (2004).

⁹⁷ S/RES/1545 (2004).

⁹⁸ S/RES/1546 (2004).

⁹⁹ S/RES/1561 (2004).

¹⁰⁰ Srov. Malenovský, J.: op. cit., s. 341.

opak, zdá se, že Rada bezpečnosti si dokáže najít mandát pro kvalifikaci i zásah už v dnešním textu Charty, existuje-li politická vůle. Selhání Rady bezpečnosti v některých případech lze přičítat spíše chybějící jednomyslnosti stálých členů (hrozící či uplatněné veto).

Jestliže je tedy dnes již výslovně a předem dané zmocnění Radou bezpečnosti akceptováno jako dostatečný titul pro legální použití síly skupinou států nebo regionální organizací, nelze toto říci o následném (*ex post facto*) souhlasu nebo dokonce o implicitním souhlasu Rady bezpečnosti. Skutečně nelze např. známou rezoluci 1441 (2002), která dává Iráku „poslední šanci“ ke splnění požadavků Rady bezpečnosti, ale vylučuje automatické spuštění ozbrojené donucovací akce, považovat za implicitní souhlas k použití síly.¹⁰¹ Poněkud složitější je otázka následného souhlasu, resp. jakési dodatečné konvalidace původně nepovoleného, tudíž protiprávního použití síly skupinou států. Tímto způsobem bývají někdy interpretovány jak rezoluce Rady 1244 (1999), přijatá po skončení zásahu NATO v Kosovu, tak po zásahu v Iráku přijaté rez. 1511 (2003) a 1546 (2004), které berou na vědomí nově vzniklý stav (*fait accompli*) a zapojují mezinárodní instituce (zejm. OSN) do řešení poválečné situace.¹⁰² I kdyby se dal takový závěr dovodit z textu použitého v daných rezolucích Rady bezpečnosti, stále zůstává otevřena otázka právních účinků eventuálního dodatečného souhlasu z hlediska legality, tj. ve vztahu k Chartě OSN.

V každém případě lze konstatovat, že akce organizované, popř. předem povolené Radou bezpečnosti zůstávají nejdůležitějším a z hlediska legality nejméně zpochybnitelným prostředkem právního donucení v případech závažných porušování kogentních pravidel mezinárodního práva. Zároveň připadají již na základě pravidel *de lege lata* v úvahu a k použití ve všech třech analyzovaných oblastech mezinárodního práva, jež se váží k vyjmenovaným bezpečnostním hrozbám. Jediným, avšak zásadním problémem je ochota, resp. schopnost Rady bezpečnosti přijímat rezoluce podle kapitoly VII. Charty OSN, které nejen označí určitou situaci jako ohrožení míru, ale také rozhodnou o donucovacích opatřeních zahrnujících použití síly. Za právní překážkou chybějící jednomyslnosti (tj. uplatnění veta) stálých členů Rady bezpečnosti se ovšem skrývají politické důvody. Lze proto jen litovat, že se na posledním zasedání Valného shromáždění na nejvyšší úrovni (září 2005) nepodařilo přijmout některé z návrhů generálního tajemníka OSN obsažené v jeho zprávě *In Larger Freedom*.¹⁰³

2. INDIVIDUÁLNÍ DONUCOVACÍ AKCE STÁTŮ

Není sporu o tom, že z hlediska zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti je role Rady bezpečnosti nezastupitelná. Z hlediska kodifikace pravidel obecného mezinárodního práva o odpovědnosti států však zapojení Rady bezpečnosti do systému právních následků představuje nemalý problém. Pravomoci Rady bezpečnosti jsou

¹⁰¹ Srov. např. Sicilianos, L.-A.: Après l'Irak: Vers une redéfinition des pouvoirs du Conseil de Sécurité? In: *L'intervention en Irak et le droit international*. CEDIN-Paris I, Paris, Pedone, 2004, s. 65–67.

¹⁰² Condorelli, L.: Le Conseil de sécurité..., op. cit., s. 238–239. Pellet, A.: Conclusions. In: *L'intervention en Irak et le droit international*, op. cit., s. 375–376.

¹⁰³ Report of the UN Secretary-General, doc. A/59/2005 (21. 3. 2005).

vymezeny Chartou OSN, podle níž lze Radu těžko chápat jako obecný orgán pro vynucování nesplněných mezinárodních závazků. Poslední zvláštní zpravodaj J. Crawford se nakonec vyhnul hledání institucionálního řešení, založeného na existujících nebo nových mechanismech. Za současného stavu rozvoje mezinárodního práva se tato cesta jevila jako málo schůdná, což reflektuje přijatý text článků o odpovědnosti. V případě závazků *erga omnes* kodifikace pravidel o odpovědnosti států nejen dává prostor jednotlivým státům k uplatňování nároků (čl. 42 a 48), ale nevylučuje ani decentralizované vynucení nesplněných povinností pomocí protiopatření (represálií), popř. využití institutu sebeobrany. Návrh Komise sice toto oprávnění přiznává poškozenému státu (čl. 49), ale nevylučuje ani pro jiný stát, který je oprávněn (má právní zájem) uplatnit odpovědnost podle čl. 48 (viz čl. 54).¹⁰⁴

Zůstává však otázkou, do jaké míry mohou jednotlivé státy, jež nejsou přímo poškozené, legitimně prosazovat právo reagovat na porušení, které nebylo napraveno. Má jít o alternativní či subsidiární opatření ve vztahu ke kolektivnímu donucení a individuálním protiopatřením přímo poškozeného státu. Na rozdíl od návrhu z r. 2000¹⁰⁵ v přijatém textu čl. 54 se Komise jasně odpovědi vyhnula a ve svém komentáři uvádí, že praxe v této oblasti je „omezená a spíše embryonální“.¹⁰⁶ Nejasný text článku 54 je kompromisem, který nemůže uspokojit každého. Podle Komise představuje spíše pojistku (*saving clause*), jež ponechává vyřešení otázky na budoucím vývoji mezinárodního práva. Navíc není text článku příliš osvětlen ani komentářem Komise, takže tento bod zůstává slabinou kodifikačního projektu.¹⁰⁷

Třebaže legální protiopatření musí splňovat řadu podmínek týkajících se zakázaného obsahu (čl. 50),¹⁰⁸ proporcionality (čl. 51), podmínek pro zahájení i ukončení (čl. 52 a 53), hrozí jejich „flexibilní“, tj. extenzivní výklad. Podobně je to s podmínkami sebeobrany, jež jsou dány v čl. 51 Charty OSN, popř. v obyčejovém právu. Pro účely tohoto příspěvku, kde jde o použití síly k vynucení závazků *erga omnes* vyplývajících z kogentních pravidel, lze uvažovat jednak o institutu sebeobrany, jednak o jiných donucovacích opatřeních. O sebeobraně můžeme uvažovat v reakci na terorismus a hrozbu zbraní hromadného ničení. Jiná situace je však v případech porušování kogentních pravidel k ochraně základních lidských práv.

¹⁰⁴ „This chapter does not prejudice the right of any State, entitled under articles 48, paragraph 1 to invoke the responsibility of another State, to take lawful measures against that State to ensure cessation of the breach and reparation in the interest of the injured State or of the beneficiaries of the obligation breached.“ (Report 2001, op. cit., s. 349)

¹⁰⁵ Kde zvláštní zpravodaj J. Crawford alternativně navrhoval protiopatření na žádost a jménem poškozeného státu a protiopatření v případech, kdy žádný jednotlivý stát není poškozen. Srov. UN Doc. A/CN.4/507/Add.4, § 413.

¹⁰⁶ Viz Report 2001, op. cit., s. 350–351.

¹⁰⁷ Srov. Sicilianos, L.-A.: op. cit., s. 1142–1143.

¹⁰⁸ Ibid., s. 333: „1. Countermeasures shall not affect:

- (a) The obligation to refrain from the threat or use of force as embodied in the Charter of the United Nations;
 - (b) Obligations for the protection of fundamental human rights;
 - (c) Obligations of humanitarian character prohibiting reprisals;
 - (d) Other obligations under peremptory norms of general international law.
2. A State taking countermeasures is not relieved from fulfilling its obligations:
- (a) Under any dispute settlement procedure applicable between it and the responsible State;
 - (b) To respect the inviolability of diplomatic or consular agents, premises, archives and documents.“

2.1 Sebeobrana

Institutu sebeobrany by se státy mohly za určitých podmínek dovolat v případě reakce na teroristický útok. Poněkud složitější, ale stále ještě představitelná může být argumentace sebeobranou v případě ohrožení zbraněmi hromadného ničení. V obou případech to je spojeno s řadou předpokladů a podmínek.

První z nich představuje již výše zmíněná (v souvislosti s analýzou primárních závazků a odpovědnostních následků) podmínka přičitatelnosti teroristického útoku nějakému státu. Elementárním předpokladem je, že vůbec existuje takový subjekt, který má určitý vztah či vazbu na teroristy. S tím souvisí otázka intenzity takového vztahu, resp. vlivu státu (nebo obdobného subjektu) na teroristickou činnost.¹⁰⁹ Zdá se, že požadavek „efektivní kontroly“ formulovaný v rozsudku *Nicaragua* již neodpovídá novým podmínkám. Jako realističtější se jeví příklon ke kritériu „celkové kontroly“ (*overall control test*), které přijal Odvolací senát Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii ve věci *Tadić*.¹¹⁰ Druhým problémem je pak otázka, zda došlo k podstatné účasti (*substantial involvement*) státu v rámci podpory činnosti teroristů.¹¹¹ Mezinárodní soudní dvůr však dosud, jak se zdá, trvá na tom, že sebeobrana je možná jen proti útoku státu (nebo přičitatelnému státu) proti jinému státu.¹¹²

Je nicméně zajímavé, že v situaci po 11. září 2001 se požadavek přičitatelnosti teroristického útoku státu příliš neobjevoval. Místo toho se např. v oficiálním prohlášení NATO použila formulace, že „útok proti Spojeným státům z 11. září směřoval ze zahraničí“, a proto by mohl být považován za jednání, na které se vztahuje článek 5 Washingtonské smlouvy.¹¹³ Podle některých autorů tak hlavním kritériem pro konstatování ozbrojeného útoku a použití práva sebeobrany (čl. 51 Charty) není přičitatelnost, ale existence „vnějšího vztahu“ (*external link*) ke státu, který je obětí útoku. Vychází se z výkladu čl. 51 v širším kontextu zákazu použití síly „v mezinárodních vztazích“ (čl. 2 odst. 4 Charty), tato podmínka by se měla *a fortiori* vztahovat na přísnější podmínky výkladu čl. 51. Podle tohoto výkladu by pro splnění podmínky „vnějšího vztahu“ postačovalo, (1) jestliže útok pochází z jiného území než území cílového státu, nebo (2) jestliže útok byl zahájen z území cílového státu cizími státními příslušníky.¹¹⁴

Dalším problémem je naplnění podmínek sebeobrany tak, jak vyplývají z článku 51 Charty OSN a obyčejového mezinárodního práva. Charta potvrzuje právo států na individuální nebo kolektivní sebeobranu v případě „ozbrojeného útoku“. To znamená, že teroristický akt musí být takového rozsahu nebo způsobit škodu, aby byl svou

¹⁰⁹ Srov. Cassese, A.: *Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law*, *EJIL*, Vol. 12, 2001, s. 993–1001, zejm. 997.

¹¹⁰ Viz ICTY, Appeals Chamber, *Prosecutor v. Tadić*, Judgment of 15 July 1999, *ILM*, Vol. 38, 1999, s. 1518; srov. též Stahn, C.: *op. cit.*, s. 41.

¹¹¹ Srov. Gray, Ch.: *International Law and the Use of Force*. 2nd ed., Oxford, 2004, s. 109–110, 165–167.

¹¹² Srov. *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Merits*, *ICJ Reports 1986*, s. 104, par. 195; *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion of 9 July 2004, *ICJ Reports 2004*, par. 139. K tomu kriticky ve svém Individuálním stanovisku soudkyně R. Higgins, podle níž není nikde v čl. 51 Charty stanoveno, že sebeobrana může být uplatněna jen v případě ozbrojeného útoku státu (*Individual Opinion*, par. 33).

¹¹³ Viz NATO, Press Release No. 124, Statement of the North Atlantic Council, September 12, 2001 <<http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm>>.

¹¹⁴ Srov. Stahn, C.: *Terrorist Acts as 'Armed Attacks': The Right to Self-Defense, Article 51 of the UN Charter, and International Terrorism*, *Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 27 (Summer/Fall 2003), s. 42–43.

závažností srovnatelný s tradičním ozbrojeným útokem. Kritérium závažnosti, vycházející *mutatis mutandis* z rozsudku MSD ve věci Nicaragua, tudíž předpokládá, že teroristický útok dosáhne intenzity a účinků srovnatelných s ozbrojeným útokem jednoho státu na druhý.

Konečně jednou z nejsložitějších a nejspornějších zůstává otázka, zda je sebeobrana přípustná jen jako reakce na ozbrojený útok, který již nastal, anebo i na hrozící útok. To je klíčový problém v soudobé diskusi o limitech sebeobranu obecně a má zvýšený význam při zkoumání aplikovatelnosti tohoto institutu na nové hrozby, jako terorismus a zejména nelegální šíření a hrozba použití zbraní hromadného ničení. Rozbor otázky tzv. preemptivní či preventivní sebeobranu by přesáhl rozsah tohoto příspěvku, je ostatně předmětem samostatných studií.¹¹⁵

Na tomto místě stačí uvést, že podle dnes převládajícího názoru Charta OSN ve svém článku 51 nezaložila právo na sebeobranu, nýbrž se odvolala na přirozené právo (*inherent right*) na individuální nebo kolektivní sebeobranu, již existující v obyčejovém mezinárodním právu.¹¹⁶ Charta pouze doplnila nové podmínky, které souvisejí s novým systémem kolektivní bezpečnosti (role Rady bezpečnosti), ale neupravila veškerá kritéria a podmínky aplikace práva sebeobranu. V obyčejovém mezinárodním právu tak i v období po roce 1945 zůstala platná kritéria pro anticipatorní sebeobranu proti bezprostředně hrozícímu útoku, jak byla formulovaná v případě *Caroline*. Tato klasická kritéria umožňují sebeobranu proti hrozícímu útoku, ale podmiňují ji nutností bezprostřední, drtivou, neoponechávající výběr prostředků a žádný čas na rozmyšlenou.¹¹⁷

Tato kritéria se jeví jako použitelná i pro dovolání se sebeobranu proti nebezpečí teroristického útoku nebo ohrožení zbraněmi hromadného ničení. I v těchto případech musí jít o bezprostřední hrozbu. V takovém případě je použití síly v souladu s článkem 51 Charty i obyčejovým právem. K tomuto výkladu se přiklání i zpráva generálního tajemníka OSN *In Larger Freedom*.¹¹⁸ Případ *Caroline* bývá ovšem vzhledem k pou-

¹¹⁵ Srov. např. Soafer, A.D.: On the Necessity of Pre-emption, *EJIL*, 2003, Vol. 14, No. 2, s. 209–226; Bilková, V.: Preemptivní a preventivní sebeobrana z pohledu mezinárodního práva, viz níže, s. 77 an.

¹¹⁶ Srov. Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Merits, *ICJ Reports 1986*, para. 176: „... the Court observes that the United Nations Charter ... by no means covers the whole area of the regulation of the use of force in international relations. On one essential point, this treaty itself refers to pre-existing customary international law; this reference to customary law is contained in the actual text of Article 51, which mentions the ‘inherent right’ ... of individual or collective self-defence, which ‘nothing in the present Charter shall impair’ and which applies in the event of armed attack. The Court therefore finds that Article 51 of the Charter is only meaningful on the basis that there is a ‘natural’ or ‘inherent’ right of self-defence, and it is hard to see how this can be other than of a customary nature, even if its present content has been confirmed and influenced by the Charter. Moreover the Charter, having itself recognised the existence of this right, does not go on to regulate directly all aspects of its content. For example, it does not contain any specific rule whereby self-defence would warrant only measures which are proportional to the armed attack and necessary to respond to it, a rule well established in customary international law.“

¹¹⁷ „There must be a necessity of self-defence, instant, overwhelming, leaving no choice of means and no moment for deliberation.“ Viz Letter from Daniel Webster, US Secretary of State, to Henry Fox, British Minister in Washington (24 April 1841), in: *British and Foreign State Papers 1840–1841* (1857), vol. 29, s. 1138; srov. Jennings, R.Y.: The Caroline and McLoad Cases, *AJIL*, vol. 32, 1938, s. 82; Wood, M.C.: Towards New Circumstances in which the Use of Force May Be Authorized? The Cases of Humanitarian Intervention, Counter-Terrorism, and Weapons of Mass Destruction, in: N.M. Blokker, N.J. Schrijver (eds.), *The Security Council and the Use of Force*, Brill NV, Leiden, 2005.

¹¹⁸ Report of the UN Secretary-General, doc. A/59/2005 (21. 3. 2005), para. 124: „Imminent threats are fully covered by Article 51, which safeguards the right of sovereign States to defend themselves against armed attack.“

žité terminologii (*necessity of self-defence*) v nauce citován jak na podporu výkladu institutu sebeobrany, tak i pro zdůvodnění institutu stavu nouze či krajní nouze (*necessity*). Případ totiž pochází z doby (1837) před ustálením obyčejového pravidla omezujícího a později zakazujícího použití síly. Podle určitých názorů má institut sebeobrany význam jen tam, kde právo vylučuje nebo omezuje svépomocné použití síly.¹¹⁹ Tak tomu nebylo před rokem 1919, vznikem Společnosti národů. Teprve tehdy se prosadilo určité omezení, které pak v r. 1928 Pařížská smlouva (Briand-Kelloggův pakt) rozšířila na úplný zákaz války jako prostředku řešení mezinárodních sporů.¹²⁰

Lze tedy uzavřít, že sebeobrana (včetně anticipatorní) je možná proti teroristickému útoku (aktuálnímu nebo bezprostředně hrozícímu), jakož i vůči hrozbě použití zbraní hromadného ničení, pokud taková hrozba je bezprostřední, jiné prostředky by ji neodvrátily a vojenská akce je přiměřená.¹²¹ Vzhledem k tomu, že si lze jen stěží představit sebeobranu, která by nezasáhla jiný stát (snad s výjimkou akce proti teroristické lodi na volném moři), je třeba trvat i na přičitatelnosti protiprávního jednání teritoriálnímu státu, byť by šlo jen o celkovou kontrolu nebo jiný podobný volnější vztah mezi orgány státu a nestátními aktéry (např. teroristickou organizací).

2.2 Stav nouze (krajní nouze)

Složitější situace z hlediska možného uplatnění sebeobrany však vznikne, pokud daný stát (jeho oficiální orgány) nepodporují, ba ani vědomě netolerují aktivity teroristické organizace na svém území. Mají zájem bojovat proti terorismu a podobným protiprávním činnostem, ale v daném případě o aktivitách takové organizace nevědí, popř. nemají schopnost proti nim účinně zasáhnout. V takových případech někdy stát, proti němuž (popř. proti jeho občanům) směřoval nebo hrozil útok teroristů, kteří operují z území státu, který není s to proti nim zasáhnout, anebo se na takové území uchýlili, použije ozbrojeného zásahu na cizím území. Takový mocenský zásah (vojenský či policejní) ovšem směřuje proti jednotlivcům či skupinám (nestátním aktérům), nikoliv proti státu (tj. orgánům státu), na jehož území se takový zásah odehrává. Tam, kde nelze ani na základě kritéria „celkové kontroly“ či jinak přičíst odpovědnost za protiprávní chování nestátních aktérů teritoriálnímu státu, se zdá jako dosti problematické zdůvodnění akce z titulu sebeobrany. Jako vhodnější se jeví institut krajní nouze, i když ten bývá považován v teorii za sporný a v praxi se na něj státy zřídka odvolávají.

Přesto je třeba tento institut vzít v úvahu, a to i s přihlédnutím ke kodifikačnímu návrhu Komise pro mezinárodní právo. Po dlouhé diskusi byl zařazen jako článek 25 v kapitole V. první části návrhu článků jako jedna z okolností vylučujících protiprávnost. Pojmově jde o důvod, který nezávisí na předchozím chování poškozeného státu. Zároveň nejde o objektivní okolnost (jako *vis maior*), protože chování státu jednajícího v krajní nouzi nelze charakterizovat jako nedobrovolné či vynucené.

¹¹⁹ Srov. Anzilotti, D.: *Cours de droit international* (trad. Gidel), Editions Panthéon-Assas, Paris, 1999, s. 506–507.

¹²⁰ Srov. Cassese, A.: Article 51, in J.-P. Cot, A. Pellet, M. Forteau (eds.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, 3e éd., Economica, Paris, 2005, s. 1329–1330.

¹²¹ Viz též High Level Panel Report, UN doc. A/59/565 (2004), s. 54, par. 188.

Pojem krajní nouze (stav nouze) označuje zcela výjimečný čin státu, který není v souladu s mezinárodním závazkem tohoto státu, v případě, že tento čin byl jediným prostředkem k ochraně podstatného zájmu tohoto státu proti závažnému a bezprostřednímu ohrožení. Současně nesmí být způsoben závažnější následek, než jaký je odvrácen. Jinak řečeno, podle čl. 25 odst. 1 je další podmínkou pro uplatnění této okolnosti, že není závažným způsobem dotčen podstatný zájem státu nebo států, vůči nimž závazek existuje, nebo mezinárodního společenství jako celku.¹²² Zvláštní povaha této okolnosti znamená, že stavu nouze bude možno se dovolat jako důvodu pro porušení mezinárodního závazku jen zcela výjimečně. O tom svědčí i zvolená negativní formulace. Kromě toho se obavy z možného zneužití promítají i do dalších omezujících podmínek v čl. 25 odst. 2. Podle tohoto ustanovení se v žádném případě stát nemůže dovolávat stavu nouze jako důvodu vylučujícího protiprávnost, jestliže příslušný mezinárodní závazek vylučuje možnost dovolávat se stavu nouze, nebo stát sám přispěl k tomu, že tato situace nastala.

Z diskuse v rámci Komise, textu čl. 25 odst. 1 (b) v kombinaci s čl. 26 návrhu, který vylučuje uplatnění kterékoli z okolností zbavujících protiprávnosti v případě činu, který není v souladu se závazkem, který vyplývá z kogentní normy obecného mezinárodního práva. V původním znění článku 33 přijatého Komisí v prvním čtení to ostatně bylo výslovně stanoveno (odst. 2 písm. a). Na první pohled by tak dovolání se stavu nouze mělo být vyloučeno v případech zahrnujících použití síly. Mnohé z případů uváděných v komentáři Komise ostatně směřují do jiné sféry, kdy stát z titulu krajní nouze porušil závazky v oblasti majetkové (např. nesplacení státního dluhu¹²³ nebo zabavení soukromého majetku cizích občanů)¹²⁴ a v oblasti ochrany životního prostředí.¹²⁵

Nelze však zcela vyloučit argumentaci krajní nouzí v některých případech zahrnujících omezené použití síly proti jednotlivcům (např. teroristům) nebo soukromému majetku na cizím území, popř. na volném moři, pokud jde o jediný prostředek k odvrácení vážného nebezpečí. I když byla v takovém případě nepochybně dotčena územní suverenita, popř. kompetence vyplývající z práva vlajky jiného státu, nelze takové zásahy považovat za akty agrese.¹²⁶ Konec konců již případ *Caroline* svými okolnostmi vyhovoval těmto podmínkám, neboť nešlo o akci proti orgánům cizího státu. Britské ozbrojené síly vstoupily na území USA, kde napadly a zničily loď vlastněnou ame-

¹²² „1. Necessity may not be invoked by a State as a ground for precluding the wrongfulness of an act in conformity with an international obligation of that State unless the act:

(a) Is the only way for the State to safeguard an essential interest against a grave and imminent peril; and
(b) Does not seriously impair an essential interest of the State or States towards which the obligation exists, or of the international community as a whole.“

¹²³ Viz např. *Société Commerciale de Belgique*, 1939, *PCIJ, Series A/B, No. 78*, s. 160; *Serbian Loans*, 1929, *PCIJ, Series A, No. 20*.

¹²⁴ Srov. případ výměny obyvatelstva na základě Lausannské mírové smlouvy (1923), *Rapport de la Commission d'enquête sur les incidents de frontière entre la Bulgarie et la Grèce, SdN, Journal officiel*, 7e année (1926), No. 2, annexe 815, s. 209.

¹²⁵ Neúspěšně se pokoušelo argumentovat stavem ekologické nouze Maďarsko ve věci *Gabčíkovo-Nagymaros Project* (Hungary/Slovakia), *ICJ Reports 1997*, s. 7, na s. 42–43, par. 55.

¹²⁶ Srov. Čepelka, Č.: Náhrada škody způsobené chováním státu za okolností vylučujících protiprávnost tohoto chování, in: Č. Čepelka, D. Jílek, P. Šturma, *Mezinárodní odpovědnost*, Spisy PF MU, sv. 261, Brno, 2003, s. 76.

rickými občany, která sloužila k převozu osob a vojenského materiálu na pomoc kanadským povstalcům. Přesto šlo o narušení územní svrchovanosti.¹²⁷

I když případ *Caroline* pochází z období před pozitivně právním zakotvením zákazu použití síly, což může poněkud snižovat průkazní hodnotu, k podobným případům docházelo i později, včetně období po r. 1945. Dosti známý případ *Torrey Canyon* (1967) může být příkladem ospravedlněného jednání v situaci extrémního nebezpečí. Jednalo se o liberijský tanker, který najel na skaliska poblíž pobřeží Cornwallu, avšak mimo britské pobřežní vody, přičemž unikalo značné množství ropy, hrozící zamořit anglické pobřeží. Po neúspěchu řady záchranných pokusů britské ozbrojené síly bombardovaly opuštěný vrak a zapálily zbyvajících ropu. Incident nevyvolal žádné mezinárodní protesty.¹²⁸

Poněkud citlivější jsou ozbrojené zásahy proti jednotlivcům či jejich skupinám (teroristům) na cizím území, odkud ohrožují území zasahujícího státu, uchýlili se tam před pronásledováním, nebo tam ohrožují na životě občany zasahujícího státu. I zde však lze najít po roce 1945 několik případů, které nevyvolaly protesty, resp. byly tolerovány. Sem spadají zásahy speciálních jednotek proti únoscům letadel a k osvobození rukojmí: akce izraelského *Mosadu* k osvobození francouzského letadla na lince Tel Aviv – Paříž uneseného palestinskými teroristy do Entebbe v Ugandě (1976), osvobozovací zásah policie SRN proti únoscům letadla společnosti Lufthansa v Somálsku (Mogadišo, 1977), nebo obdobný zásah egyptských ozbrojených sil na Kypru (Larnaka, 1978).¹²⁹ Společně pro tyto případy je nejen intenzita ohroženého zájmu zasahujícího státu, která vedla k nerespektování územní suverenity jiného státu, ale zejména též tolerování cizího mocenského zásahu. Určitou výjimku představuje zásah belgických parašutistů k osvobození rukojmí v Kongu (1960), které tehdy protestovalo a věci se zabývala Rada bezpečnosti OSN. V případě dalšího podobného zásahu Belgie a USA za účelem evakuace svých civilistů v Kongu (1964) však již bylo dosaženo souhlasu konžské vlády.¹³⁰ Není podstatné, že územní suverén nedal k zásahu předem souhlas (často by to ani nebylo možné), ale je rozhodné, že proti zásahu neprotestuje, ani se mu nestaví na odpor svými ozbrojenými orgány.¹³¹

I když tyto a podobné případy bývají někdy označovány za příklad sebeobranu k ochraně vlastních občanů v cizině,¹³² svou povahou lépe naplňují institut krajní nouze. Nesměřují totiž proti státu (orgánům státu), jehož suverenita byla takto narušena. Takto postižený stát se navíc nedopustil agrese ani jiného protiprávního chování (např. podpory teroristů na svém území). Klíčový je také element tolerance (či následného souhlasu), dotčeného státu, což u sebeobranu nepřichází v úvahu. Naopak u stavu nouze

¹²⁷ Jak vyplývá i poselství prezidenta Tylera Kongresu USA: „This Government can never concede to any foreign government the power, except in a case of the most urgent and extreme necessity, of invading its territory, either to arrest the persons or destroy the property of those who may have violated the municipal laws of such foreign Government...“ (*British and Foreign State Papers*, vol. 30, s. 194)

¹²⁸ Viz Report of the International Law Commission, Fifty-third session, 2001, GAOR, Fifty-sixth session, Suppl. No. 10 (A/56/10), s. 199, par. 9.

¹²⁹ Srov. Čepelka, Č.: op. cit., s. 80–81.

¹³⁰ Srov. Chesterman, S.: *Just War or Just Peace? Humanitarian Intervention and International Law*. Oxford, 2001, s. 65–69.

¹³¹ Srov. Čepelka, Č.: op. cit., s. 81.

¹³² Srov. Cassese, A.: Article 51, op. cit., s. 1347–1349.

nauka¹³³ i Mezinárodní soudní dvůr se shodují v tom, že nemůže o existenci podmínek pro jeho použití rozhodovat výlučně a jednostranně stát, který se této okolnosti dovolává.¹³⁴ Je zřejmé, že musí být splněna řada podmínek, které jsou definičními znaky tohoto institutu: mimořádně vážné a bezprostřední nebezpečí, neexistence jiných (pokojných) prostředků k jeho odvrácení, použití síly přiměřené nebezpečí, ukončení akce, jakmile bylo dosaženo cíle. Kromě toho může být dodatečnou podmínkou náhrada škody, která byla způsobena dotčenému státu nebo jeho příslušníkům.¹³⁵ Nakonec i tato poslední podmínka (odškodnění) jasně svědčí pro stav nouze a proti kvalifikaci podobných zásahů za případy sebeobrany.

2.3 Nový typ donucovacího opatření nebo návrat k ozbrojeným represáliím?

Ponechd jiná situace než v případech sebeobrany a krajní nouze, kde státy používají ozbrojeného zásahu proti jinému státu, nebo proti jednotlivcům (teroristům), popř. na záchranu svých občanů na území jiného státu, nastane při zdůvodňování zásahu porušením pravidel mezinárodního práva humanitárního a lidských práv. Přitom oběťmi porušování nejsou občané zasahujících států, ale vlastní příslušníci státu, který se porušování dopouští. Případně dochází k porušování těchto práv v rámci vnitrostátního ozbrojeného konfliktu, event. anarchického konfliktu ze strany nestátních aktérů (povstalců či zneprátených ozbrojených skupin).

Zde totiž nelze aplikovat instituty sebeobrany a krajní nouze. Státy, které se odhodlají k zásahu, nehájí své životně důležité zájmy (tj. včetně ochrany svých občanů), ale chrání jiné hodnoty, základní lidská práva týkající se života a důstojnosti osob, které jsou občany jiných států, a to na území těchto cizích států. Z hlediska odpovědnostních pravidel tak stát, který by chtěl zasáhnout, nemá aktivní legitimaci jako přímo poškozený, protože porušením daného závazku není zvláště dotčen (čl. 42 návrhu Komise pro mezinárodní právo). Naproti tomu má aktivní legitimaci jako každý jiný stát, pakliže byl porušen závazek vůči mezinárodnímu společenství jako celku. Není patrně sporu o tom, že v případě masového porušování základních, kogentně chráněných lidských práv jde o závazky *erga omnes*, a proto i odpovědnost musí mít povahu *erga omnes*.¹³⁶

Nejspornější je použití individuálních donucovacích opatření. Státy mohou nepochybně sáhnout k donucení ve formě retorzi, tj. zásahu do faktické (mimoprávní) zájmové sféry státu, který se dopustil porušení.¹³⁷ Vzhledem k nepřilíš bohaté praxi států zůstává problematické, ale při chybějícím či neefektivním mechanismu kolektivního donucení u závazků *erga omnes* patrně přípustné donucení ve formě represálií. V případě nefunkčního institucionálního mechanismu reakce proti státu, který provádí genocidium či jiná závažná porušování lidských práv na svém území, je totiž třeba

¹³³ Srov. Anzilotti, D.: op. cit., s. 514–515.

¹³⁴ Srov. Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), *ICJ Reports 1997*, s. 427, par. 51.

¹³⁵ Srov. Cassese, A.: Article 51, op. cit., s. 1350; Čepelka, Č.: op. cit., s. 81–82.

¹³⁶ Srov. Cassese, Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimization of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community? *EJIL*, 10 (1999), s. 26.

¹³⁷ Srov. Alland, D.: op. cit., s. 1233; Sicilianos, L.-A.: op. cit., s. 1143.

volit mezi decentralizovanými opatřeními na ochranu obecného zájmu (byť s rizikem subjektivismu) a absencí jakýchkoli následků za nejzávažnější protiprávní chování.¹³⁸ Jestliže však někdy přetrvávají určité pochybnosti dokonce u legálních protiopatření (bez použití síly), potom za současného stavu mezinárodního práva je *a fortiori* vyloučené použití individuálních ozbrojených protiopatření.

Pro použití decentralizovaných ozbrojených akcí hovoří některé mimoprávní důvody, které mají spíše morální a politické zdroje. Vážným argumentem je i nízká efektivita protiopatření bez použití síly a mnohdy nefunkční mechanismus kolektivního donucení. Jak ale bylo již uvedeno výše, Rada bezpečnosti OSN může již za současného právního stavu zasáhnout, resp. povolit koalici států či regionální organizaci použití síly k řešení humanitárních krizí. Něco jiného je však legalita humanitární intervence *stricto sensu*, tj. vojenský zásah bez mandátu Rady bezpečnosti, jako tomu bylo v případě zásahu NATO v Kosovu.

Humanitárně motivovaný ozbrojený zásah v Kosovu představuje precedent, jehož legalita vyvolávala a stále vyvolává spory mezi státy i v nauce mezinárodního práva. Je nesporné, že nemá oporu v Chartě OSN. Z hlediska jeho posouzení existuje několik možných právních závěrů, pokud jde o oporu v obyčejovém mezinárodním právu. Ozbrojený humanitární zásah může být teoreticky kvalifikován jako (a) existující právo států,¹³⁹ (b) vznikající, ale ještě nikoli stabilizované právo,¹⁴⁰ (c) nikoli legální, ale toliko morální (legitimní) akt v případě výjimečné nutnosti,¹⁴¹ anebo (d) jednoznačně protiprávní, protože neexistuje žádná možnost použít sílu na podporu humanitárních cílů bez mandátu Rady bezpečnosti.¹⁴²

Někteří autoři na jedné straně uznávají protiprávnost humanitární intervence za současného stavu mezinárodního práva, ale na druhé straně hledají zdůvodnění a kritéria pro takové akce. Snaží se najít určité kořeny a alespoň částečné právní zdůvodnění ve vývoji dnešního mezinárodního práva. Není sporu o tom, že lidská práva již nejsou výlučně vnitřní věcí státu a jejich vážná a masová porušování se stávají otázkou mezinárodního zájmu. Stejně tak nesporný je trend, kdy mezinárodní společenství prostřednictvím mezinárodních orgánů, zejm. Rady bezpečnosti OSN (viz výše), zasahuje i ve vnitrostátních konfliktech na ochranu civilního obyvatelstva.¹⁴³ Jinak řečeno, otázka suverenity, resp. zákaz intervence do vnitřních věcí států, se nejví ve světle nové praxe států a projevů *opinio juris* jako překážka, neboť dodržování závazků *erga omnes* plynoucích z kogentních norem obecného mezinárodního práva je věcí zájmu celého mezinárodního společenství.

Ze stabilizace primárních norem v oblasti lidských práv a humanitárního práva však nelze dovozovat automaticky změny v sekundárních pravidlech týkajících se

¹³⁸ Srov. Alland, D.: op. cit., s. 1239.

¹³⁹ Tento názor se v odborných kruzích téměř nevyskytuje. Je do určité míry se k němu přibližuje Pellet, A.: Brief remarks on the unilateral use of force, *EJIL* 11 (2000), s. 385–392.

¹⁴⁰ Srov. Hilpold, P.: Humanitarian Intervention: Is there a Need for a Legal Reappraisal?, *EJIL*, 12 (2001), s. 461–463; Blockmans, S.: Moving into UN chartered waters: an emerging right to unilateral humanitarian intervention, *Leiden Journal of International Law*, vol. 12, 1999, s. 759–789.

¹⁴¹ Srov. Simma, B.: NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects, *EJIL*, 10 (1999), s. 1–22; Franck, T.M.: Lessons of Kosovo, *AJIL*, 93 (1999), s. 857.

¹⁴² Srov. Chesterman, S.: op. cit., s. 234–236.

¹⁴³ Srov. Cassese, A., *Ex iniuria ius oritur*, op. cit., s. 26.

odpovědnosti a donucení. Stejně tak je více než sporné, že by ozbrojené akce povolené OSN či některé regionální mírové operace (např. akce ECOWAS v Libérii a Sierra Leone) mohly mít obyčejtovorný význam pro vznik práva humanitární intervence bez výslovného souhlasu Rady bezpečnosti.¹⁴⁴

Problém zcela neřeší ani snahy o stanovení kritérií pro humanitární intervenci. I když se objevují jak v nauce,¹⁴⁵ tak i v dokumentech OSN,¹⁴⁶ přičemž se v podstatných bodech shodují, jde o řešení otázky *legitimity* (čili novodobou variantu doktríny *bellum justum*), nikoliv o otázku *legality*.

Proti jednostranným ozbrojeným intervencím (zdůvodňovaným humanitárními ohledy) totiž stojí jiná kogentní norma obecného mezinárodního práva, a to zákaz použití síly. Bylo by jistě řešením, kdyby existovala výjimka podobná sebeobraně, která by umožnila v naléhavých případech ozbrojené protiopatření k zastavení tak závažných porušení lidských práv, která představují ohrožení míru. Dosud však nejsou důkazy o tom, že by se ustálila nová obyčejová norma stanovící výjimku pro případy tzv. humanitární intervence. Není ani dostatečná praxe států (jediný precedent nestačí, případy jsou navíc velmi heterogenní), ani – a to zejména – potřebné *opinio juris*.¹⁴⁷ Dokonce i ty státy, které někdy k takovému použití síly sáhly, pro něj zpravidla hledaly a prezentovaly jiné právní zdůvodnění.¹⁴⁸

I když tedy existují přijatelná kritéria legitimacy, pro legalizaci humanitární intervence chybí pravidla mezinárodního práva *de lege lata*. Zformování takového pravidla je právně i politicky problematické. Znamenalo by to totiž alespoň částečný návrat k ozbrojeným represáliím, tedy do právního stavu před vznikem kogentního zákazu použití síly. Navíc, jak se zdá, dnes ani žádná z velmocí nemá skutečný zájem na vzniku nového pravidla, resp. nové obecné výjimky ze zákazu použití síly. Státy si totiž uvědomují to, co bylo vyjádřeno i v citované zprávě Panelu, že totiž poskytnutí práva na jednostranné použití síly jednomu státu znamená dát takové právo všem.¹⁴⁹

IV. ZÁVĚR

V této studii byly zkoumány možnosti vynucování odpovědnosti států za porušení některých mezinárodních závazků zásadního významu. Tyto závazky se týkají nešíření zbraní hromadného ničení, boje proti mezinárodnímu terorismu a ochrany základních lidských práv. Všechny jsou považovány za zásadní a související s novými bezpečnostními hrozbami, avšak z hlediska obligační struktury primárních závazků a právních následků jejich porušení (sekundárních norem) jsou mezi nimi určité rozdíly.

¹⁴⁴ Srov. Gray, Ch.: op. cit., s. 47.

¹⁴⁵ Srov. např. Cassese, A.: ibid., s. 29.

¹⁴⁶ Viz High Level Panel Report, UN doc. A/59/565 (2004), par. 207.

¹⁴⁷ Srov. Chesterman, S.: op. cit., s. 235.

¹⁴⁸ Srov. Gray, Ch.: op. cit., s. 47, 267–269.

¹⁴⁹ Viz High Level Panel Report, UN doc. A/59/565 (2004), par. 191: „[t]he risk to the global order and the norm of non-intervention on which it continues to be based is simply too great for the legality of unilateral preventive action, as distinct from collectively endorsed action, to be accepted. Allowing one to so act is to allow all.“

U smluv v oblasti odzbrojení a nešíření zbraní jde z povahy věci o závazky *erga omnes partes*, a to vzájemně závislé povahy. Porušením ze strany jednoho státu se mění postavení všech ostatních smluvních stran (*all-or-nothing obligations*). Třebaže klasické odpovědnostní právní následky protiprávního chování se mohou – vzhledem k povaze závazků *erga omnes partes* – jen omezeně uplatnit, příslušné smluvní režimy předvídají speciální kontrolní mechanismy.

V oblasti lidských práv se uplatňují především smluvní závazky *erga omnes partes* integrální povahy. Takové smluvní závazky byly přijaty k ochraně kolektivního zájmu. Na rozdíl od závazků z odzbrojovacích smluv představují jiný typ. Stát nemůže přestat dodržovat lidská práva z důvodu, že jiný stát je porušil (tj. ani použít symetrická protipatření). Ostatní strany takového závazku ale mohou požadovat od odpovědného státu ukončení protiprávního chování. Většinou se však uplatňují pouze v rámci smluvně založených kontrolních mechanismů soudního či jiného typu. Pouze v případě porušení lidskoprávních závazků vyplývajících z kogentních norem obecného mezinárodního práva, mají i odpovědnostní závazky povahu *erga omnes*.

V případě mnohostranných smluv proti terorismu jde o závazky, které mají zčásti bilaterální a zčásti integrální obligační strukturu (potud se podobají lidskoprávním smlouvám). V případě jejich porušení tak nastupuje převážně odpovědnost státu *inter partes*. Příslušné smlouvy však nemají zvláštní institucionalizovaný kontrolní režim, čímž se liší od obou výše uvedených skupin. Tuto mezeru však v posledním období supluje rezoluce Rady bezpečnosti OSN, které zakládají závazky *erga omnes*, jejichž porušením může nastoupit odpovědnost podle obecného mezinárodního práva stejné povahy.

K vynucení závazků týkajících se zákazu a nešíření zbraní hromadného ničení a boje proti terorismu není třeba hledat nové individuální donucovací prostředky. Za prvé, státy mají k dispozici protipatření bez použití síly. Za druhé, někdy vedle nebo namísto individuálních prostředků nastupují kolektivní donucovací opatření na základě doporučení či rozhodnutí orgánu příslušné mezinárodní organizace. Za třetí, jako krajní prostředek může k donucení sloužit použití síly, pokud o něm rozhodne na základě kapitoly VII. Charty Rada bezpečnosti OSN. Za čtvrté, v případě vážného a bezprostředního ohrožení nelze státům upřít právo na individuální či kolektivní sebeobranu.

V případě mimořádně závažného porušování závazků *erga omnes* k ochraně lidských práv se situace jeví jako složitější. Přesto nelze vyloučit individuální a kolektivní protipatření bez použití síly, byť jejich účinnost bývá sporná. Rada bezpečnosti již prokázala, že takové případy lze kvalifikovat jako ohrožení míru podle kapitoly VII. Charty. S jejím povolením pak mohou státy zasáhnout i za použití ozbrojené síly. Z povahy věci se však nelze dovolávat práva sebeobrany. Místo toho lze zčásti využít institutu krajní nouze, pokud stát zasahuje na ochranu svých občanů v cizině. Naproti tomu tam, kde by šlo o použití síly z čistě humanitárních důvodů, k zastavení genocidy či masového porušování základních lidských práv, popř. k vynucení odpovědnosti *erga omnes*, současné mezinárodní právo nedovoluje použití individuálních ozbrojených protipatření. Z hlediska pravidel mezinárodního práva *de lege lata* nelze zatím humanitární intervenci považovat za legální, jakkoliv existují kritéria pro její legitimitu.

Místo toho je nutné spíše usilovat o posílení kolektivních donucovacích mechanismů. Proto mají v této souvislosti takový význam aktuální návrhy institucionální reformy OSN, které vycházejí mimo jiné z nově definované „povinnosti chránit“ (*Responsibility to Protect*). Mělo by jít o ochranu obyvatelstva před genocidou, válečnými zločiny, etnickými čistkami a zločiny proti lidskosti. Pokud se pokojné prostředky ukáží jako nedostatečné a národní orgány neochotné nebo neschopné chránit vlastní obyvatelstvo, členské státy by měly společnou povinnost (*shared responsibility*) podniknout kolektivní akci prostřednictvím Rady bezpečnosti podle kapitoly VII Charty OSN a ve spolupráci s příslušnými regionálními organizacemi.

IS IT ALLOWED TO ENFORCE SOME INTERNATIONAL OBLIGATIONS THROUGH THE USE OF FORCE?

Summary

This paper focused on the analysis of enforcement of state responsibility for breaches of some international obligations of an essential nature. These obligations relate to non-proliferation of weapons of mass destruction, the fight against international terrorism, and the protection of fundamental human rights. All such obligations are considered to be essential and relate to new security challenges; there are, however, certain differences among them when considering the structure of primary obligations and legal consequences of their breach.

Treaties on disarmament and non-proliferation of weapons, by their nature, encompass obligations *erga omnes partes* which are interlinked. A breach by one state changes the position of the other State Parties (all-or-nothing obligations). Although classic legal responsibility consequences of unlawful conduct may, due to their *erga omnes partes* nature, apply only with limitations, the respective regimes established by the treaties rely on special control mechanisms.

Erga omnes partes obligations of an integral nature apply primarily in the area of human rights. Such obligations were adopted to protect collective interests. Unlike obligations resulting from disarmament treaties, they represent a different type of obligation. A state may not stop observing human rights due to another state's violation (i.e. not use symmetric countermeasures). Other parties to such an obligation may, on the other hand, require the responsible state to cease unlawful conduct. This mostly applies only within control mechanisms of a judicial or other nature established by treaties. Obligations arising out of responsibility can be of an *erga omnes* nature only in the case of violation of human rights obligations created by peremptory norms of general international law.

Where multilateral treaties on terrorism are at issue, obligations have a partly bilateral, partly integral obligation character (resembling human rights treaties in this respect). Should a breach occur this gives rise primarily to responsibility of a state *inter partes*. However, the respective treaties do not provide for a special institutionalised control regime, and in this they differ from the two above-mentioned groups. The gap has recently been filled by resolutions of the UN Security Council establishing obligations *erga omnes* the breach of which may give rise to responsibility under general international law of a similar nature.

Enforcement of obligations relating to the prohibition and non-proliferation of WMD and the fight against terrorism does not require new individual coercive means. First, states may use countermeasures without the use of force. Second, collective coercive measures may be sometimes used instead of individual means upon the recommendation or decision of a body of the respective international organisation. Third, the use of force may serve as an extreme means of coercion if it has been so decided by the UN Security Council according to Chapter VII of the Charter. Fourth, should a serious and imminent threat occur states may not be deprived of the right to individual or collective self-defence.

The situation seems to be much more complicated in the case of extremely serious violations of *erga omnes* obligations to protect human rights. However, individual or collective countermeasures free from

force may not be excluded although their efficiency is usually disputable. The Security Council has proven that such cases can be designated as a threat to peace under Chapter VII of the Charter. Its permission is required for states to intervene using force. However, the right to self-defence may not be invoked due to the substance of the issue. If force were used for humanitarian reasons to stop genocide or mass violation of basic human rights, or to enforce responsibility erga omnes, the existing international law does not permit the use of individual armed countermeasures. Considering the issue from the point of view of international legal rules de lege lata, humanitarian intervention cannot yet be regarded as legal no matter what criteria for its legitimacy may exist. Instead, it is necessary to seek a strengthening of collective coercive mechanisms. Therefore the latest proposals of institutional reform of the UN, which result, among other things, from a newly defined responsibility to protect, could be very important.

Key words: State responsibility, enforcement, obligations erga omnes (partes), weapons of mass destruction, human rights, terrorism, use of force, self-defence, necessity, humanitarian intervention, UN Security Council.