

HUMANITÁRNÍ INTERVENCE V SOUČASNÉM MEZINÁRODNÍM PRÁVU

JAN KRATOCHVÍL

1. ÚVOD

O humanitární intervenci bylo v poslední době napsáno nespočet odborných článků, studií a knih. Impulsem pro nebyvalou pozornost tomuto tématu byl především ozbrojený zásah NATO proti Jugoslávii na jaře 1999.¹ Cílem tohoto článku je posoudit legalitu humanitární intervence v současném mezinárodním právu. V druhé části bude popsána a zhodnocena závěrečná zpráva Mezinárodní komise pro intervenci a státní suverenitu, která byla zveřejněna v roce 2001. Úkolem Komise bylo prozkoumat postavení humanitární intervence v současném mezinárodním společenství a pokusit se navrhnout odpovědi na základní otázky, jako „kdy by se měla intervence provést, kdo by ji měl autorizovat, způsob provedení atd.“²

Na úvod článku je třeba humanitární intervenci určitým způsobem vymezit. Z různých definic obsažených v odborné literatuře můžeme najít určité společné prvky. Předně se jedná o použití ozbrojené síly jednoho státu, či skupiny států vůči státu jinému, bez jeho souhlasu. Druhým charakteristickým znakem je, že účelem použití této síly je zastavení závažných a rozsáhlých porušování lidských práv. Diskutabilní je, a zde se mnohé definice liší, zda zahrnout do humanitární intervence použití síly Radou bezpečnosti podle kapitoly VII Charty OSN, pokud její účel je zastavení závažných a rozsáhlých porušování lidských práv. I když toto oprávnění Rada bezpečnosti může využít pouze při ohrožení, či porušení míru, přesto v poslední době tyto své pravomoci využívá i v situacích závažného a rozsáhlého porušování lidských práv (viz níže). Zdá se tedy, že i použití síly podle čl. 42 Charty OSN může splňovat podmínky humanitární intervence. Můžeme si tedy humanitární intervenci pracovně definovat jako:

„Použití ozbrojené síly státem, či skupinou států vůči státu jinému, bez jeho souhlasu za účelem zastavení závažných a rozsáhlých porušování základních lidských práv.“

Je však nutné dodat, že tento článek se právě nebude zabývat humanitární intervencí autorizovanou Radou bezpečnosti podle čl. 42 Charty OSN.³ Budeme zkoumat

¹ Česká odborná diskuze viz zejména Mezinárodní politika č. 6/1999 (Potočný, M.: Vzdušné útoky z hlediska mezinárodního práva a Lukášek, L.: Kosovská krize a mezinárodní právo) a č. 9/1999 (Malenovský, J.: Ještě jednou o Kosovu a mezinárodním právu) a s odstupem Urbanová, V.: Otazníky nad vojenským zásahem v Kosovu a Iráku a nad tvářmi současného mezinárodního práva. Právník, 1/2004.

² <http://www.iciss.ca/menu-en.asp>

³ Viz poznámka č. 72.

pouze použití ozbrojené síly, ke kterému nedala Rada bezpečnosti svolení v rámci svých pravomocí vyplývajících z Charty OSN.

2. STRUČNÝ EXKURZ DO HISTORIE

2.1 OBDOBÍ TRADIČNÍHO MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

Když pomineme období středověku, tak myšlenku humanitární intervence nalezneme již u „otce“ mezinárodního práva Hugo Grotia. Hugo Grotius ve své knize *De Jure Belli ac Pacis* hovoří o tom, že pokud státní suverén použije svou moc vůči svému lidu způsobem zahrnující neobvyklé krutosti, je to v rozporu s přirozeným právem a sám ztrácí práva nezávislého suveréna a nemůže se již dovolávat své suverenity poskytnuté mu mezinárodním právem. Případná pomoc utlačovaným ze strany jiného suveréna je tedy poté oprávněná. „I když jde o pravidlo stanovené přirozeným právem a společenským řádem a pravidlo potvrzené veškerými záznamy z minulosti, že každý panovník je nejvyšším soudcem ve svém království a nad svými poddanými a do jeho sporu nemůže žádná cizí moc oprávněně zasahovat. Tak ale pokud nějaký Busiris, Phalaris, či thrácký Diomede vyvolají neslýchanou krutost u svých lidí zoufalství a odpor, tak ztrácejí práva nezávislého suveréna, protože sami opustili veškeré přirozené právo a již se dále nemohou dovolávat výsad práva národů.“⁴

Obdobně o zhruba 25 let dříve italský autor Gentili poznamenává: „Podívejte, pokud lidé zjevně hřeší proti přirozenému právu a právu lidstva, věřím, že naprosto kdokoliv je může zastavit silou zbraní.“⁵

Již Hugo Grotius se také vyjádřil k tomu, že by institut oprávněné intervence na ochranu práv utlačovaných mohl být zneužit pro jiné účely. Přesto trval na tom, že případná možnost zneužití ještě neznamená, že by takové právo nemělo existovat.⁶ V pojetí Grotia a jeho následovníků⁷ je tedy humanitární intervence pojímána jako výjimka z pravidla státní suverenity.

⁴ U vlastních překladů z anglického textu budu vždy uvádět originální znění, protože jsem si vědom, že překlad nemusí být zcela přesný. „Though it is a rule established by the laws of nature and of social order, and a rule confirmed by all the records of history, that every sovereign is supreme judge in his own kingdom and over his own subjects, in whose disputes no foreign power can justly interfere. Yet where a Busiris, a Phalaris or a Thracian Diomede provoke their people to despair and resistance by unheard of cruelties, having themselves abandoned all the laws of nature, they lose the rights of independent sovereigns, and can no longer claim the privilege of the law of nations.“ Grotius, H.: *De Jure Belli ac Pacis*, Kniha druhá, kapitola 25, § 8. In: http://www.constitution.org/gro/djbp_225.htm

⁵ „Look you, if men clearly sin against the laws of nature and of mankind, I believe that anyone whatsoever may check such men by force of arms.“ Gentili, A.: *De jure belli libri tres*, vol. 2. Citováno dle Toope, S. J.: *Does International Law Impose a Duty upon the United Nations to Prevent Genocide?* (2000) 46 *McGill Law Journal* 187, str. 189.

⁶ „But pretences of that kind cannot always be allowed, they may often be used as the cover of ambitious designs. But right does not necessarily lose its nature from being in the hands of wicked men. The sea still continues a channel of lawful intercourse, though sometimes navigated by pirates, and swords are still instruments of defence, though sometimes wielded by robbers or assassins.“ Grotius, H.: *De Jure Belli ac Pacis*, Kniha druhá, kapitola 25, § 8. In: http://www.constitution.org/gro/djbp_225.htm

⁷ Např. E. de Vattel, viz: Barinka, R.: *Status humanitární intervence v mezinárodním právu*. Právník 9/2003.

V odborné literatuře je často popisována situace v 19. století, kde se má za to, že existovalo obyčejové právo na humanitární intervenci.⁸ Jako příklady jsou dávány intervence Francie v Sýrii (1860–1861) k zastavení masakrů křesťanské menšiny⁹, společná britsko-francouzsko-ruská intervence v Řecku (1827–1830), intervence několika mocností na Krétě (1866–1868), ruská intervence v Turecku (1877–1878), či řecko-bulharsko-srbská intervence v Makedonii (1903).¹⁰ Nicméně současně je toto právo zpochybňováno s tím, že pravidlo nebylo ustálené, bylo neurčité a nemělo jednotnou formu. Například Brownlie uvádí: „Doktrína [humanitární intervence] byla z podstaty neurčitá a její protagonisté ji dávali různé formy. Někteří ji omezili na jednání za účelem osvobození národa pod útlakem, někteří se domnívali, že jejím cílem je zastavení zločinů a masakru, někteří odkazovali na ‘tyranii’, jiní na mimořádnou krutost, někteří na náboženskou perzekuci, a nakonec někteří vnesli do věci zmatek, když považovali intervenci v případě slabé vlády nebo vlády vedoucí k anarchii za legální.“¹¹

Další námitkou proti těmto příkladům humanitární intervence je, že často bylo toto „právo“ zneužíváno jako záminka k imperialistickým výbojům¹² a navíc bylo používáno pouze mocnostmi, které si použití síly mohly dovolit. A tak například Brownlie nemluví o právu na humanitární intervenci, ale o doktríně a míní, že doktrína humanitární intervence nepřežila éru po roce 1919.¹³

Zásadní skutečností, kterou je třeba si uvědomit při zkoumání, zda v 19. století existovalo právo na humanitární intervence je, že se pohybujeme v době, kdy v mezinárodním právu existovala volnost uchýlení se k použití síly. V tomto ohledu nelze tedy mluvit o právu na humanitární intervenci jako výjimce z pravidla zákazu použití síly, když žádný takový obecný zákaz neexistoval. Případné právo na humanitární intervenci je tedy nutno analyzovat až s ohledem na omezení použití síly, ke kterému v mezinárodním právu dochází po první světové válce.

2.2. SITUACE PO PRVNÍ SVĚTOVÉ VÁLCE

Pakt Společnosti národů sice prohlásil válku, či hrozbu válkou za věc, která se dotýká celé Společnosti národů¹⁴, nicméně volnost použití síly zcela nezrušil.

⁸ Např. viz: Merriam, J. J.: Kosovo and the law of humanitarian intervention. (2001) 33 Case Western Reserve Journal of International Law 111. Obdobně se vyjadřuje Brownlie – viz Brownlie, I.: International Law and the Use of Force by States. Oxford, Clarendon Press 1963, str. 338: „By the end of the nineteenth century the majority of publicists admitted that a right of humanitarian intervention (*l'intervention d'humanité*) existed.”

⁹ Podrobnosti o invazi do Sýrie viz: Sohn, L.B. – Buergenthal, T.: International Protection of Human Rights. Indianapolis, Bobbs-Merrill 1973, str. 143–180 (odkaz v Merriam, J. J.: Kosovo and the law of humanitarian intervention. (2001) 33 Case Western Reserve Journal of International Law 111, str. 119).

¹⁰ Popis těchto intervencí viz: Scheffer, D.J.: Toward a Modern Doctrine of Humanitarian Intervention. University of Toledo Law Review, 253.

¹¹ „The doctrine [of humanitarian intervention] was inherently vague and its protagonists gave it a variety of forms. Some writers restricted it to action to free a nation oppressed by another; some considered its object to be to put an end to crimes and slaughter; some referred to ‘tyranny’, others to extreme cruelty; some to religious persecution, and, lastly, some confused the issue by considering as lawful intervention in case of feeble government or ‘misrule’ leading to anarchy.“ Brownlie, I.: International Law and the Use of Force by States. Oxford, Clarendon Press 1963, str. 338.

¹² Brownlie zmiňuje například invazi USA na Kubu v roce 1898. Viz: Brownlie, I.: Principles of Public International Law. Oxford, 6. vyd., 2003, str. 710.

¹³ IBID., str. 710.

¹⁴ Viz čl. 11 Paktu Společnosti národů.

Pouze procedurálně upravil, že státy jsou především povinny řešit své spory mírovou cestou. Pokud však nedospějí k dohodě bylo možno se uchýlit k síle.¹⁵

Zásadní změna přišla až v roce 1928, kdy byl v Paříži sjednán tzv. Briand-Kelloggův pakt.¹⁶ Smluvní strany se v čl. 1 Paktu zřekly války jako metody řešení mezinárodních sporů. I v důsledku této smlouvy, která k počátku 2. světové války měla 63 ratifikací¹⁷ se v meziválečném období začalo formovat obyčejové pravidlo mezinárodního práva o zákazu použití síly.

2.3 SITUACE PO DRUHÉ SVĚTOVÉ VÁLCE – CHARTA OSN

Po druhé světové válce nastal zásadní zlom v systému kolektivní bezpečnosti a pravidel mezinárodního práva o použití síly. Na sklonku druhé světové války¹⁸ byla na mezinárodní konferenci v San Franciscu 26. června 1945 sjednána Charta OSN, jako základní dokument poválečného uspořádání planety.

Zásadní otázkou se tak stává, jaké je postavení humanitární intervence v Chartě OSN. Základní pravidlo Charty o použití síly je zakotveno v čl. 2 odst. 4, který zní:

„4. Všichni členové se vystříhají ve svých mezinárodních stycích hrozby násilím neb použití násilí ať proti územní celistvosti nebo politické nezávislosti kteréhokoli státu, ať jakýmkoli jiným způsobem neslučitelným s cíli Spojených národů.“

Převažujícím názorem je, že čl. 2 odst. 4 Charty představuje nejen smluvní závazek stran, ale i pravidlo obyčejového práva, které je nadto kogentní.¹⁹ Komise pro mezinárodní právo se v roce 1966 ve svém komentáři k čl. 50 návrhu článků o smluvním právu vyslovila: „právo Charty týkající se zákazu použití síly samo představuje jasný příklad pravidla mezinárodního práva, které má charakter *jus cogens*.“²⁰ V roce 2001 zahrnuje zákaz agrese, již však bez odkazu na čl. 2 odst. 4 Charty, do výčtu kogentních norem mezinárodního práva v Komentáři k čl. 26 Návrhu článků o odpovědnosti států.²¹ Například Randelzhofer již shodnost zákazu použití síly v čl. 2 odst. 4 a odpovídajícího obyčejového pravidla zpochybňuje: „Zákaz použití síly v obyčejovém mezinárodním právu, i když odlišného obsahu než zákaz v čl. 2 odst. 4, může být těžko zpochybněn.“²²

¹⁵ Viz čl. 12 Paktu Společnosti národů.

¹⁶ Nazvaný podle ministra zahraničních věcí Francie (Aristide Briand) a USA (Frank B Kellog), kteří byli hlavními tvůrci paktu. Za Československou republiku byl podepsán ministrem zahraničí Edvardem Benešem a byl vyhlášen ve Sbírce zákonů pod číslem 46/1929.

¹⁷ Viz Čepelka, Č. – Šturma, P.: Mezinárodní právo veřejné. Praha, Eurolex Bohemia 2003, str. 659.

¹⁸ Často se zapomíná, že konference začala 25. dubna, tedy ještě za plných bojů v Evropě a samotná Charta byla podepsána ještě v době, kdy druhá světová válka nebyla ukončena – do kapitulace Japonska zbývaly ještě téměř dva měsíce.

¹⁹ Viz Čepelka, Č. – Šturma, P.: Mezinárodní právo veřejné. Praha, Eurolex Bohemia 2003, str. 660, či Simma, B.: NATO, the UN and the use of force: legal aspects. 10 EJIL (1999) 1, str. 3.

²⁰ ILC Yearbook, 1966-II, str. 247.

²¹ Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, chapter IV (dále odkazováno jen jako na Komentář k Návrhu článků o odpovědnosti států).

²² „Prohibition of the use of force under customary international law, though differing in content from that laid down in Art. 2 (4), can hardly be denied.“ Randelzhofer, A., (čl. 2 odst. 4) in: B. Simma (ed.): The Charter of the United Nations : a commentary, 2. vyd., Oxford, Oxford University Press, 2002, str. 134. Srovnej celkovou diskuzi o totožnosti čl. 2 odst. 4 Charty OSN a odpovídajícího obyčejového pravidla tamtéž.

Charta OSN zná z tohoto zákazu pouze dvě výjimky²³ – právo na sebeobranu (čl. 51) a kolektivní akce Rady bezpečnosti k zachování nebo obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti (čl. 42). O humanitární intervenci není v Chartě žádná zmínka.

Nicméně samotné znění čl. 2 odst. 4 vyvolává mezi internacionalisty spory, do jaké míry toto ustanovení humanitární intervenci zakazuje, či naopak připouští. Vzhledem k tomu, že v mezinárodním právu platí zásada, že státy jako suverénní subjekty mezinárodního práva mohou zásadně činit vše, co není mezinárodním právem zakázáno, je tedy zásadní otázkou do jaké míry čl. 2 odst. 4 zakazuje humanitární intervenci. Není předmětem tohoto článku analyzovat legálnost humanitární intervence z pohledu Charty OSN – komplexní analýzu této otázky provedl Roman Barinka.²⁴ Je nutno však stručně zmínit hlavní argumenty a závěry jeho práce.

Zastánci legality humanitární intervence se dovolávají především slov „jakýmkoli jiným způsobem neslučitelným s cíli Spojených národů“ a argumentují, že použití síly k zastavení závažných a rozsáhlých porušování lidských práv není neslučitelné s cíly OSN, ba naopak sleduje naplnění jednoho ze základních cílů OSN – ochranu základních lidských práv a lidské důstojnosti.²⁵ Nicméně Roman Barinka nakonec pomocí teleologické a především historické metody výkladu dochází k závěru, že: „Podle původní koncepce Charty OSN byla humanitární intervence zcela jednoznačně protiprávním jevem.“²⁶ A dále míní, že ke změně této koncepce a tedy k jakési reinterpretaci Charty OSN nedošlo.

S ohledem na převažující názory internacionalistů je tedy nutno učinit závěr, že ozbrojená humanitární intervence je porušením zákazu použití síly stanoveném v čl. 2 odst. 4 Charty OSN.²⁷

3. POJETÍ OCHRANY LIDSKÝCH PRÁV V MEZINÁRODNÍM PRÁVU

Účelem humanitární intervence je zastavení závažných a rozsáhlých porušování základních lidských práv. Nebude se tedy jednat o jakékoliv porušování lidských práv, ale toto porušování musí být kvalifikované. Dále je také nutno určit, o která lidská práva se jedná. Lze si asi stěží představit humanitární intervenci na zastavení porušování práva na svobodu pohybu, svobodu projevu, svobodu shromaž-

²³ Tzv. klauzule nepřátelského státu (čl. 53 a 107) již jsou považovány za přežitá a ponecháváme je stranou.

²⁴ Viz: Barinka, R.: Status humanitární intervence v mezinárodním právu. Právník 9/2003.

²⁵ Alinea 2 preambule Charty.

²⁶ Viz: Barinka, R.: Status humanitární intervence v mezinárodním právu. Právník 9/2003, str. 891.

²⁷ Právo na humanitární intervenci nenalézá Brownlie – viz Brownlie, I.: Principles of Public International Law. Oxford, 6. vyd., 2003, str. 710–712., Hilpold – viz Hilpold, P.: Humanitarian Intervention: Is There a Need for a Legal Reappraisal? 12 EJIL (2001) 437. Protiprávnost humanitární intervence v Kosovu namítá Simma – viz Simma, B.: NATO, the UN and the use of force: legal aspects. 10 EJIL (1999) 1, Cassese – viz Cassese, A.: Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community? 10 EJIL (1999) 23, či Charney – viz Charney, J. I.: Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo. (1999) 93 AJIL 834.

dovací, práva na uzavření manželství atd.²⁸ I když se také jedná o práva garantována základními lidskoprávními dokumenty (Všeobecná deklarace lidských práv, Pakt o občanských a politických právech atd.), přesto je jím společné, že jejím porušováním není přímo ohrožen život, či fyzická integrita člověka. Právě ohrožení života, či fyzické integrity jsou nejčastěji citována jako práva, jejichž porušování má vazbu na humanitární intervenci. Jde zejména o právo na život, zákaz mučení, či zákaz otroctví.

Pokud je účelem humanitární intervence zabránit humanitární katastrofě, je tedy nutné, aby se omezila na ty skutečně základní lidská práva a zároveň byla splněna druhá podmínka, že se jedná o závažné a rozsáhlé porušování těchto práv.

Závažné a rozsáhlé porušování lidských práv je již delší dobu v mezinárodním právu ustáleno jako kategorie zločinů podle mezinárodního práva a to genocidium a zločiny proti lidskosti.²⁹ Charakteristické pro tyto zločiny je, že jsou stíhány mezinárodními trestními tribunály.³⁰ Skutková podstata zločinů proti lidskosti v sobě zahrnuje útok na celou řadu těch nejzákladnějších lidských práv – právo na život, zákaz mučení, zákaz apartheidu, otroctví, atd. Nezbytným prvkem zločinů proti lidskosti je, že se nejedná o izolované incidenty, ale že porušování práv je rozsáhlé nebo systematické.

Společné základním lidským právům jako právo na život, zákaz mučení, či otroctví je, že jejich porušování je zakázáno obecným mezinárodním právem a navíc tento zákaz je kogentní povahy. K povaze těchto závazků se již několikrát vyjádřila Komise pro mezinárodní právo. V poslední době se jedná především o Komentář k čl. 26 Návrhu článků o odpovědnosti států, kde uvádí následující kogentní normy mezinárodního práva, které jsou všeobecně uznávány: zákaz genocidia, otroctví, rasové diskriminace, zločinů proti lidskosti a mučení.

Povaha těchto norem jako *jus cogens* je uznávána také mezinárodními soudy. Například Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii ve svém rozsudku ve věci Furundzija přiznal zákaz mučení statut *jus cogens* a to dokonce bez vazby na jeho rozsáhlé či systematické porušování.³¹ Mezinárodní soudní dvůr se zatím explicitnímu prohlášení nějaké normy za kogentní vyhýbá.³²

Mezinárodní soudní dvůr však několikrát použil koncept tzv. závazku *erga omnes*. Poprvé tento termín použil ve slavném *obiter dictum* ve věci Barcelona Traction:³³ „Zásadní rozdíl by měl být činěn mezi závazky státu vůči mezinárodnímu společenství jako celku a závazky vznikajícími mezi státy v oblasti diplomatické ochrany. Již svou samotnou podstatou jsou ty první záležitostí všech států. S ohledem na důležitost

²⁸ Srovnej Merriam, J. J.: Kosovo and the law of humanitarian intervention. (2001) 33 Case Western Reserve Journal of International Law 111.

²⁹ Genocidium je vlastně nejzávažnější formou zločinu proti lidskosti. Při norimberském procesu bylo genocidium stíháno jako zločin proti lidskosti, viz: Schabas, W. A.: An Introduction to the International Criminal Court. Cambridge, Cambridge University Press 2004, str. 37. Pro bližší charakteristiku a vývoj zločinů proti lidskosti viz například tamtéž.

³⁰ Srovnej čl. 5 Statutu Mezinárodního trestního soudu.

³¹ Case IT-95-17/1-T, Prosecutor v. Anto Furundzija, rozsudek ze dne 10. prosince 1998, odst. 153.

³² Příspěvek byl dokončen před vydáním rozsudku MSD (Armed Activities on the Territory of the Congo) (New Application: 2002) (Demokratická republika Kongo v. Rwanda), rozsudek ze dne 3. února 2006, kde Soud považuje zákaz genocidy za normu *jus cogens* (odst. 64).

³³ Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgie v. Španělsko), rozsudek ze dne 5. února 1970.

dotčených práv, může být řečeno, že všechny státy mají právní zájem na jejich ochraně; jedná se o závazky *erga omnes*.“³⁴

Koncept závazků *erga omnes* tedy především znamená, že všechny státy mají právní zájem na ochraně tohoto závazku. I když není zcela jasné, zda závazky *erga omnes* a kogentní normy mezinárodního práva je to samé, Komise pro mezinárodní právo se prozatím spokojuje s tvrzením, že výčet norem v obou skupinách se vzájemně překrývá.³⁵ Tams jde dokonce dále a tvrdí, že „závazky vyplývající z kogentních norem jsou platné *erga omnes*“.³⁶ Důsledky skutečnosti, že základní lidská práva, která jsou kogentními normami, přinášejí závazky *erga omnes* budou analyzovány níže.

Humanitární intervenci je tedy nutno chápat jako reakci na páchání zločinů genocidia, či zločinů proti lidskosti. Pouze tato kategorie splňuje podmínku závažného a rozsáhlého porušování lidských práv, které by ospravedlnilo použití ozbrojené síly.

4. HUMANITÁRNÍ INTERVENCE A STÁTNÍ SUVERENITA

Doktrína státní suverenity je základním stavebním kamenem mezinárodního práva. Státní suverenity zjednodušeně znamená, že státy vykonávají výlučnou veřejnou moc nad svým územím. Z ochrany státní suverenity v mezinárodním právu plyne, že žádný jiný subjekt není oprávněn narušovat státní suverenity zasahováním do vnitřních věcí státu. Otázka tedy zní, zda humanitární intervence porušuje státní suverenity.

Státní suverenity není ovšem absolutní. Současné mezinárodní právo v některých otázkách naopak přímo státní suverenity omezuje. Jednak může jít o obyčejové obecné mezinárodní právo. Zásadně platí, že státy jsou bez dalšího vázány obyčejovými normami obecného mezinárodního práva. Za určitých okolností mohou působení těchto norem vyloučit. A to jednak smlouvou – ve vztahu mezi těmito státy a jednak může být uplatněna i doktrína „persistent objector“, tedy pokud se stát od počátku staví proti vzniku nějaké obyčejové normy následkem je, že vzniklá norma se na něj nevztahuje.³⁷ Nicméně normy obyčejového práva většinou nemají přímé dopady do vnitřních záležitostí státu a regulují mezistátní vztahy. Jednou z výjimek jsou právě obyčejové normy na ochranu lidských práv, které přímo omezují vykonávání veřejné moci státu a nadto jsou některé z nich kogentní povahy. Kogentní normy mezinárodního práva zavazují přímo subjekty mezinárodního práva a není možné se od nich smluvně odchý-

³⁴ „An essential distinction should be drawn between the obligations of a State towards the international community as a whole, and those arising *vis-à-vis* another State in the field of diplomatic protection. By their very nature the former are the concern of all States. In view of the importance of the rights involved, all States can be held to have a legal interest in their protection; they are obligations *erga omnes*.“

³⁵ Komentář k části dvě, kapitole III Návrhu článků o odpovědnosti států.

³⁶ Tams, Ch.: *Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law*. Cambridge, Cambridge University Press 2005, str. 151.

³⁷ Tuto doktrínu rozvedl MSD ve svém rozsudku ve věci *Fisheries Case* (Velká Británie v. Norsko) z 18. prosince 1951.

lit a taková norma může být změněna, případně derogována, pouze pozdější normou opět kogentní povahy.³⁸

Právě vztah státní suverenity a ochrany lidských práv prodělal (a prodělává) po druhé světové válce výrazné změny. Bezprostředně po druhé světové válce byla ještě většinou států lidská práva považována za vnitřní záležitost státu. To se odrazilo i v textu Charty OSN. Ta sice jako jeden z cílů OSN deklaruje podporu a posilování úcty k lidským právům a základním svobodám pro všechny bez rozdílu plemene, pohlaví, jazyka nebo náboženství (čl. 1 odst. 3), nicméně žádné konkrétní závazky neobsahuje. Za lidskoprávní ustanovení můžeme považovat čl. 55 písm. c) a 56 Charty.³⁹ Někteří autoři tyto ustanovení považují za pouhé programové prohlášení bez přímé závaznosti. Například Barinka uvádí že: „taková interpretace [závaznost ustanovení Charty o lidských právech] však zásadním způsobem kolidovala s postojem většiny tehdejších států, které považovaly otázku lidských práv za předmět své vnitřní pravomoci a příslušná ustanovení Charty vnímaly jako právně nezávazná.“⁴⁰ S tímto názorem nelze souhlasit. Ač takový mohl být původní záměr autorů textu, současná interpretace těchto ustanovení je odlišná. Například Brownlie uvádí, že v případě závažného porušení čl. 56 odpovědnost státu vznikne.⁴¹ Obdobně Riedel: „V současné době existuje všeobecný konsenzus, že článek [55] právně zavazuje ... členské státy respektovat a chránit lidská práva.“⁴² Často se také odkazuje na posudek Mezinárodního soudního dvora z roku 1971 ve věci legality přítomnosti Jižní Afriky v Namibii, kde Soud vyslovil, že: „...odpírání základních lidských práv je flagrantním porušením účelu a principů Charty.“⁴³

Ochrana lidských práv je však po druhé světové válce předmětem bouřlivého rozvoje a státní suverenity je normami na ochranu lidských práv omezována. Zásadním způsobem k tomu dochází v oblasti smluvního práva, když mezinárodních smluv

³⁸ Viz Čl. 53 Vídeňské úmluvy o smluvním právu: „Smlouvy, které jsou v rozporu s imperativní normou obecného mezinárodního práva (*jus cogens*). Každá smlouva, která v době svého uzavření je v rozporu s imperativní normou obecného mezinárodního práva, je nulitní. Pro účely této úmluvy je imperativní normou obecného mezinárodního práva norma přijatá a uznaná mezinárodním společenstvím států jako celkem za normu, od níž není dovoleno se odchýlit a která může být změněna pouze novou normou obecného mezinárodního práva stejné povahy.“

³⁹ „Čl. 55: Aby se vytvořily podmínky ustálenosti a blahobytu, jež jsou potřebné pro pokojné a přátelské styky mezi národy a jsou založeny na účtě k zásadě rovnoprávnosti a sebeurčení národů, Spojené národy budou pracovat:

- a) pro vyšší životní úroveň, plnou zaměstnanost a podmínky pro hospodářský a sociální pokrok a rozvoj;
- b) pro řešení mezinárodních hospodářských, sociálních, zdravotních a příbuzných problémů a pro mezinárodní kulturní a výchovnou součinnost;
- c) pro obecnou úctu k lidským právům a základním svobodám pro všechny bez rozdílu plemene, pohlaví, jazyka nebo náboženství a pro jejich zachování.

Čl. 56: Všichni členové se slavnostně zavazují postupovat společně i jednotlivě v součinnosti s Organizací, aby bylo dosaženo cílů stanovených článkem 55.“

⁴⁰ Barinka, R.: Status humanitární intervence v mezinárodním právu. Právnik 9/2003, str. 878.

⁴¹ Brownlie, I.: Principles of Public International Law. Oxford, 6. vyd., 2003, str. 531.

⁴² „There is a wide consensus today that the article [55] legally obligates ... member States to respect and protect human rights.“ Riedel, E. (čl. 55 c) in: B. Simma (ed.): The Charter of the United Nations : a commentary, 2. vyd., Oxford, Oxford University Press 2002, str. 920.

⁴³ „...denial of fundamental human rights is a flagrant violation of the purpose and principles of the Charter.“ Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970) z 21. června 1971, odst. 131.

týkajících se ochrany lidských práv, kde státy na sebe převzaly závazky, že se při výkonu veřejné moci zdrží určitého chování, či dokonce se určitým způsobem budou chovat, jsou desítky. To nejen na univerzální úrovni, v rámci OSN, ale celá řada smluv je regionálních – v rámci Rady Evropy, Organizace amerických států, či Africké unie.

Z hlediska státní suverenity je rozvoj lidských práv po druhé světové válce posunem v chápání pojmu suverenity. Takový postoj není pouze názorem odborné literatury, ale je doložen i praxí států, či dalších subjektů mezinárodního práva. Lze zmínit například vyjádření Kofiho Annana z prosince roku 2001 při přebírání Nobelovy ceny za mír: „Suverenity států nemůže nadále být používána jako ochrana, když jsou hrubě porušována lidská práva.“⁴⁴ Lze také zmínit vyjádření zástupce Nizozemí na jednání Rady bezpečnosti OSN při vypracovávání rezoluce č. 1244 (1999): „Je jasné, že Charta je mnohem více určitá co se týče neporušování suverenity, než neporušování lidských práv, ale od té doby co byla sepsána svět se stal svědkem postupného posunu, kdy dodržování lidských práv je více závazné a neporušování suverenity méně absolutní. Nyní považujeme za všeobecně přijaté pravidlo mezinárodního práva, že žádný suverénní stát nemá právo terorizovat vlastní občany. Pouze pokud je tento posun realitou lze vysvětlit jak mohl být 26. března tak přesvědčivě odmítnut 12 hlasy proti 3 rusko-čínský návrh rezoluce, označující letecké zásahy NATO jako porušení Charty.“⁴⁵

Je zřejmé, že v předchozí kapitole zmíněné kogentní normy na ochranu lidských práv přímo omezují výkon veřejné moci a tím státní suverenity. Stát, bez dalšího a za žádných okolností⁴⁶ nesmí na svém území páchat genocidium, apartheid, otroctví, mučení, či zločiny proti lidskosti.

Dalším z aspektů kogentních norem, který byl již zmíněn je, že se jedná o závazky *erga omnes*, tedy že všechny státy mají právní zájem na jejich ochraně. Z těchto důvodů nelze páčání těchto zločinů a tedy porušování kogentních závazků *erga omnes* považovat za vnitřní záležitost státu. Naopak páčání těchto zločinů je mezinárodněprávně relevantní chování a vzniká z něj mezinárodní odpovědnost. Ochrana těchto nejzákladnějších lidských práv byla tedy vývojem po druhé světové válce „internacionalizována“ a vyňata z volnostního jednání státu. V tomto světle lze stěží humanitární intervenci považovat za nepřipustný zásah do státní suverenity, ve smyslu vměšování se do vnitřních záležitostí státu, pokud se o vnitřní záležitosti státu nejedná.

⁴⁴ „The sovereignty of States must no longer be used as a shield for gross violations of human rights.“ Viz: <http://nobelprize.org/peace/laureates/2001/annan-lecture.html>

⁴⁵ „The Charter, to be sure, is much more specific on respect for sovereignty than on respect for human rights, but since the day it was drafted the world has witnessed a gradual shift in that balance, making respect for human rights more mandatory and respect for sovereignty less absolute. Today, we regard it as a generally accepted rule of international law that no sovereign State has the right to terrorize its own citizens. Only if that shift is a reality can we explain how on 26 March the Russian-Chinese draft resolution branding the NATO air strikes a violation of the Charter could be so decisively rejected by 12 votes to 3.“ Security Council Debate, 10 June 1999, S/PV.4011, 10 June 1999.

⁴⁶ Dalším charakteristickým znakem kogentních norem je, že je nelze suspendovat, obdobně jako například některé další lidská práva po dobu ozbrojeného konfliktu, či „mimořádné situace, kdy je ohrožen život národa“ (čl. 4 Mezinárodního Paktu o občanských a politických právech).

5. MOHLA BY BÝT HUMANITÁRNÍ INTERVENCE LEGÁLNÍ V RÁMCI OKOLNOSTÍ VYLUČUJÍCÍCH PROTIPRÁVNOST?

Institut okolností vylučujících protiprávnost je normován obyčejovým mezinárodním právem, které bylo sebráno prací komise pro mezinárodní právo, která vyústila k přijetí již několikrát citovaných článků o odpovědnosti států za protiprávní chování (dále jen Návrh⁴⁷).

V daném případě z jednotlivých okolností vylučujících protiprávnost připadá v úvahu zejména institut stavu nouze (čl. 25 Návrhu). Tato okolnost vylučující protiprávnost znamená, že čin státu v rozporu s mezinárodním právem nebude protiprávní pokud byl jediným prostředkem k ochraně podstatného zájmu proti vážnému a bezprostřednímu nebezpečí. Stav nouze má s humanitární intervencí mnoho společného: je obava z jeho zneužití⁴⁸, jsou formulovány přísné podmínky jako, že se jedná o jediný možný prostředek reakce na vzniklou situaci a jde o reakci na ohrožení podstatného zájmu před vážným a bezprostředním nebezpečím. Institut stavu nouze je také ve svých počátcích založen na případě použití síly i když v oblasti zcela jiné než humanitární intervence. Jedná se o případ Caroline⁴⁹, kde byly mimo jiné formulovány podmínky pro stav nouze.

Základní podmínkou je, že stav nouze lze uplatnit ve zcela výjimečných situacích a jde tedy spíše než o pravidlo o výjimku z pravidla, že stav nouze není okolností vylučující protiprávnost.⁵⁰ Dalšími základními podmínkami jsou⁵¹ a) ochrana podstatného zájmu, b) vážné a bezprostřední nebezpečí tomuto zájmu, c) jde o jediný možný prostředek k ochraně podstatného zájmu a d) čin nesmí závažným způsobem poškodit podstatný zájem státu, na který čin směřuje nebo mezinárodního společenství.

ad a) Zamezení rozsáhlého porušování lidských práv, které má *erga omnes* následky je podstatným zájmem celého mezinárodního společenství, potažmo i jednotlivých států (viz výše). Proto v případě humanitární intervence bude tato podmínka splněna. Není totiž třeba, jak explicitně uvádí Komise pro mezinárodní právo⁵², aby se jednalo podstatný zájem individuálního státu, ale může jít i o podstatný zájem mezinárodního společenství jako celku.

ad b) Splnění této podmínky je patrně nejproblematičtější, protože jde o subjektivní hodnocení situace podle dostupných informací, zda například genocidium, či zločiny proti lidskosti skutečně bezprostředně a vážně hrozí. Jde tedy o otázku posuzování skutkových okolností. V rozsudku Gabčíkovo-Nagymaros MSD také vyslovil názor,

⁴⁷ Vzaty na vědomí Valným shromážděním OSN 28. ledna 2002 (A/RES/56/83).

⁴⁸ Viz Komentář k čl. 25 Návrhu článků o odpovědnosti států.

⁴⁹ Spor mezi Velkou Británií a USA z roku 1837 o incident, kdy britské síly překročily u Niagarských vodopádů kanadsko-americkou hranici a potopily americký soukromý parník, který převážel dobrovolníky a zbraně do Kanady na pomoc povstalcům proti britské nadvládě. Blíže viz: <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/britian/br-1842d.htm>

⁵⁰ Srovnej formulaci čl. 25 Návrhu, který je vymezen negativně: „Stavu nouze se nemůže stát dovolávat..., ledaže ...“

⁵¹ Viz čl. 25 Návrhu i s komentářem a rozsudek MSD ve věci Gabčíkovo-Nagymaros Project (Maďarsko v. Slovensko) z 25. září 1997.

⁵² Viz Komentář k čl. 25 Návrhu článků o odpovědnosti států.

že stát uplatňující stav nouze nemůže být jediným soudcem, že jsou splněny podmínky stavu nouze.⁵³ To platí zvláště právě při posuzování zda jde o vážné a bezprostřední nebezpečí.⁵⁴ Nyní nám však stačí konstatovat, že pokud skutkové okolnosti jsou takové, že rozsáhlé porušování lidských práv právě hrozí, tak i tato podmínka je splněna. Jednoduší, podle mého názoru, by byla situace kdy by již ke zločinům proti lidskosti docházelo. Poté lze lépe dokázat, že bezprostřední a vážné nebezpečí hrozí, protože páchaní těchto zločinů může pokračovat.

ad c) Tuto podmínku lze přeformulovat způsobem, že humanitární intervence musí být vždy posledním řešením, pokud všechny jiné metody vyřešení situace budou neefektivní.

ad d) Domnívám se, že tato podmínka je pouze jiným vyjádřením principu proporcionality při zvažování důsledků – důsledky porušení mezinárodního závazku nesmí být stejně závažné jako ty, kterým se má zabránit.⁵⁵

Výhodou humanitární intervence jako reakce na stav nouze je, že by umožňovala nejen reakci na již probíhající rozsáhlé porušování lidských práv, ale i takové, které bezprostředně hrozí. V praxi států se vyskytly příklady, kdy bylo poukazováno na stav nouze jako ospravedlnění humanitární intervence. Komise pro mezinárodní právo jako příklad uvádí intervenci Belgie v Kongu v roce 1960.⁵⁶

Na druhou stranu použití síly v rámci okolností vylučujících protiprávnost naráží na pravidlo, že okolnosti vylučující protiprávnost se nevztahují na porušení kogentních pravidel mezinárodního práva, jak stanoví čl. 26 Návrhu.⁵⁷ V komentáři k čl. 26 Komise rovněž explicitně uvádí, že „stav nouze nemůže ospravedlnit porušení kogentní normy.“ Pro přípustnost humanitární intervence jako jednání ve stavu nouze je tedy zásadní, zda zákaz použití síly v Chartě OSN (čl. 2 odst. 4) je shodný s kogentní normou mezinárodního práva. Pokud ano, poté by nebylo možné tuto normu porušit ani ve stavu nouze. Pokud však zákaz agrese, jako kogentní normy, není zcela shodný se současnou interpretací čl. 2 odst. 4 Charty OSN, poté by bylo možno, za splnění daných podmínek, humanitární intervenci považovat za jednání ve stavu nouze.

⁵³ Gabčíkovo-Nagymaros Project (Maďarsko v. Slovensko), odst. 51.

⁵⁴ Pro výklad pojmu bezprostřední a vážné nebezpečí srovnej rozsudek MSD ve věci Gabčíkovo-Nagymaros Project (Maďarsko v. Slovensko), odst. 54: „The Court considers, however, that, serious though these uncertainties might have been they could not, alone, establish the objective existence of a „peril“ in the sense of a component element of a state of necessity. The word „peril“ certainly evokes the idea of „risk“; that is precisely what distinguishes „peril“ from material damage. But a state of necessity could not exist without a „peril“ duly established at the relevant point in time; the mere apprehension of a possible „peril“ could not suffice in that respect. It could moreover hardly be otherwise, when the „peril“ constituting the state of necessity has at the same time to be „grave“ and „imminent“. „Imminence“ is synonymous with „immediacy“ or „proximity“ and goes far beyond the concept of „possibility“. As the International Law Commission emphasized in its commentary, the „extremely grave and imminent“ peril must „have been a threat to the interest at the actual time“ (Yearbook of the International Law Commission, 1980, Vol. II, Part 2, p. 49, para. 33). That does not exclude, in the view of the Court, that a „peril“ appearing in the long term might be held to be „imminent“ as soon as it is established, at the relevant point in time, that the realization of that peril, however far off it might be, is not thereby any less certain and inevitable.“

⁵⁵ Srovnej odst. 17 Komentáře k čl. 25 Návrhu článků o odpovědnosti států.

⁵⁶ Viz Komentář k čl. 25 Návrhu článků o odpovědnosti států.

⁵⁷ „Nothing in this chapter precludes the wrongfulness of any act of a State which is not in conformity with an obligation arising under a preemptory norm of general international law.“

6. ZPRÁVA MEZINÁRODNÍ KOMISE PRO INTERVENCI A STÁTNÍ SUVERENITU

Ve své zprávě Millenium report, *We the peoples*⁵⁸, se Kofi Annan vyjádřil k tématu humanitární intervence. Smyslem jeho sdělení bylo, že státní suverenita by neměla zabráňovat ochraně lidí před rozsáhlým a systematickým porušováním lidských práv: „Uznávám také, že principy suverenity a neintervence poskytují životně důležitou ochranu malým a slabým státům. Ale kritikům bych položil otázku: pokud humanitární intervence je skutečně nepřijatelným útokem na suverenitu, jak máme reagovat na Rwandu, Srebrenicu, na hrubé a systematické porušování lidských práv, které se prohřešuje proti všem pravidlům naší společné humanity?”

Čelíme tu opravdovému dilematu. Málokdo by nesouhlasil, že jak ochrana humanity, tak ochrana suverenity jsou principy, které musí být podporovány. Bohužel, to nám však neříká, který princip by měl převládnout, pokud stojí proti sobě.⁵⁹

V reakci na tuto zprávu se Kanada rozhodla podpořit vznik nezávislé expertní skupiny, která by prozkoumala vztah státní suverenity a intervence a vytvořila pravidla a podmínky pro humanitární intervenci. Mezinárodní komise pro intervenci a státní suverenitu (International Commission on Intervention and State Sovereignty – dále jen Komise) vznikla v září 2000 a finančně byla podpořena několika nadacemi a také, vedle Kanady, vládami Velké Británie a Švýcarska.⁶⁰ Členy Komise bylo 12 nezávislých expertů z celého světa. Svou práci Komise ukončila v prosinci 2001, kdy předala svoji závěrečnou zprávu „The Responsibility to Protect“⁶¹ Generálnímu tajemníku OSN a zároveň ji dala k dispozici široké veřejnosti.

Závěrečná zpráva Komise je založena na principu mezinárodní odpovědnosti za ochranu lidí před vážnou újmou, v důsledku nějakého konfliktu.⁶² Základním východiskem je, že státní suverenita v sobě zahrnuje odpovědnost za ochranu vlastního obyvatelstva. Pokud však obyvatelstvo z důvodu občanské války, povstání, represe nebo selhání státu, trpí vážnou újmou a vlastní stát nechce, nebo není schopen tomu zabránit, poté zásada neintervence ustupuje mezinárodní odpovědnosti za ochranu.⁶³ Tedy

⁵⁸ Kofi Annan: *We the Peoples*. New York, United Nations 2000.

⁵⁹ „I also accept that the principles of sovereignty and non-interference offer vital protection to small and weak states. But to the critics I would pose this question: if humanitarian intervention is, indeed, an unacceptable assault on sovereignty, how should we respond to a Rwanda, to a Srebrenica—to gross and systematic violations of human rights that offend every precept of our common humanity? We confront a real dilemma. Few would disagree that both the defence of humanity and the defence of sovereignty are principles that must be supported. Alas, that does not tell us which principle should prevail when they are in conflict“. *Ibid.*, str. 48.

⁶⁰ Webové stránky Komise: <http://www.iciss.ca/>

⁶¹ *The Responsibility to Protect*. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, December 2001 (dále jen *The Responsibility to Protect*).

⁶² Komise tak nahrazuje právo na intervenci, odpovědností za ochranu. Komise to nevnímá pouze jako změnu terminologie, ale jako celkovou změnu konceptu. Snaží se tak o celkovou změnu diskurzu a perspektivy vnímání humanitární intervence, když zaměření na interventa nahrazuje zaměřením na lidi, kteří potřebují ochranu.

⁶³ „Where a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect.“ *The Responsibility to Protect*, str. XI.

mezinárodní odpovědnost za ochranu nastupuje až v případě, kdy odpovědný stát nekoná, ač by konat měl.

Komise tuto odpovědnost vyvodila ze čtyř zdrojů:⁶⁴ a) již zmíněné povinnosti obsažené v konceptu suverenity, b) odpovědnosti Rady bezpečnosti podle čl. 24 Charty OSN, za mezinárodní mír a bezpečnost, c) právních závazků vyplývajících z úmluv a deklarací na ochranu lidských práv, mezinárodního humanitárního práva a národního práva a d) rozvíjející se praxe států, regionálních organizací a Rady bezpečnosti.

Odpovědnost za ochranu podle Komise obsahuje tři zvláštní odpovědnosti: odpovědnost za prevenci, odpovědnost za reakci a odpovědnost za obnovu.⁶⁵ V následujících odstavcích se budeme zabývat pouze nejrozsáhlejší částí zprávy, která se týká principů, kterými se má řídit ozbrojená intervence, tedy odpovědnost za reakci.

6.1 OZBROJENÁ INTERVENCE

Komise formuluje odpovědnost mezinárodního společenství reagovat na situace „přesvědčivé potřeby ochrany člověka“ (react to situations of compelling need for human protection).⁶⁶ Tam, kde selžou preventivní mechanismy, bude třeba přistoupit k donucujícím prostředkům. Komise zdůrazňuje, že prostředky musí co nejméně poškozovat zájmy donucovaného státu. Vždy budou mít tedy přednost prostředky politické, ekonomické, či soudní. Nicméně v některých, mimořádných případech, Komise připouští, že bude nutno přistoupit k použití ozbrojené síly.⁶⁷

Podmínky pro použití síly musí být však přísné, protože aby ozbrojená síla byla obhajitelná, okolnosti musí být skutečně vážné.⁶⁸ Podle mínění států, které Komise konzultovala skutečnosti budou vážné, pokud se bude jednat o násilnosti, které upřímně „šokují svědomí lidstva“ nebo které představují jasné a aktuální nebezpečí pro mezinárodní bezpečnost.⁶⁹ Možnost intervence Komise odvodila mimo jiné také proto, že během svých konzultací se zástupci států dokonce i ty státy, které nejvíce opo-
novaly narušení státní suverenity, uznávaly, že musí existovat omezené výjimky z pravidla neintervence pro některé případy mimořádných událostí.⁷⁰

⁶⁴ Ibid., str. XI.

⁶⁵ „The responsibility to protect embraces three specific responsibilities:

- A. The responsibility to prevent: to address both the root causes and direct causes of internal conflict and other man-made crises putting populations at risk.
- B. The responsibility to react: to respond to situations of compelling human need with appropriate measures, which may include coercive measures like sanctions and international prosecution, and in extreme cases military intervention.
- C. The responsibility to rebuild: to provide, particularly after a military intervention, full assistance with recovery, reconstruction and reconciliation, addressing the causes of the harm the intervention was designed to halt or avert.“

Ibid., str. XI.

⁶⁶ Ibid., str. 29.

⁶⁷ Ibid., str. 16: „Based on our reading of state practice, Security Council precedent, established norms, emerging guiding principles, and evolving customary international law, the Commission believes that the Charter's strong bias against military intervention is not to be regarded as absolute when decisive action is required on human protection grounds.“

⁶⁸ Ibid., str. 29.

⁶⁹ Ibid., str. 31.

⁷⁰ Ibid., str. 31.

Základním úkolem Komise bylo tedy formulovat ony podmínky pro humanitární intervenci.⁷¹ Komise je nakonec shrnula do šesti oblastí: a) náležitá autorizace (*right authority*), b) náležitý důvod (*just cause*), c) náležitý účel (*right intention*), d) poslední řešení (*last resort*), e) přiměřené prostředky (*proportional means*) a f) dostatečné šance (*reasonable prospects*).

a) náležitá autorizace

Tato podmínka určuje, kdo má pravomoc humanitární intervenci podniknout, případně o ní rozhodnout. Na prvním místě Komise očekávaně zmiňuje pravomoc Rady bezpečnosti podle kapitoly VII Charty OSN.⁷² Komise ovšem konstatuje, že lze mít vážné výhrady k tomu jak Rada bezpečnosti dosud přistupuje k humanitární intervenci, zejména používání práva veta stálými členy Rady bezpečnosti.

Přes všechny nedostatky však Komise s ohledem na konsensus, který našla mezi členy mezinárodního společenství konstatuje, že „nemá absolutně žádných pochyb, že není lepší orgán než Rada bezpečnosti, který by se zabýval vojenskou intervencí pro účely ochrany člověka. ... Úkolem není najít alternativy k Radě bezpečnosti jako zdroji autorizace, ale učinit Radu bezpečnosti mnohem lépe fungující než dosud.“⁷³ Z těchto důvodů Komise formuluje pravidlo, že „ve všech případech ozbrojené intervence musí aktéři žádat Radu bezpečnosti o svolení.“⁷⁴ Pro předmět tohoto článku je však podstatné, co činit, když Rada bezpečnosti svolení k ozbrojení intervence nedá, přestože jsou splněny další podmínky pro intervenci.

Jako další možný orgán, která by autorizovala intervenci Komise navrhuje Valné shromáždění podle procedury „Uniting for Peace“.⁷⁵ Tato procedura byla vytvořena v roce 1950 speciálně pro případy, kdy Rada bezpečnosti, z důvodu uplatnění práva veta stálého člena, nesplní svoji primární odpovědnost za udržení mezinárodního míru a bezpečnosti a nebude reagovat na jeho ohrožení. Poté odpovědnost za mezinárodní mír a bezpečnost přebírá Valné shromáždění, které může doporučit svým členům opatření podle kapitoly VII Charty OSN, včetně ozbrojené intervence, pokud je to nezbytné. Takové

⁷¹ O formulování podmínek se již v minulosti pokusilo mnoho autorů a kolektivů autorů. Například již v roce 1974 Asociace pro mezinárodní právo formulovala 12 podmínek pro humanitární intervenci (viz Hilpold, P.: *Humanitarian Intervention: Is There a Need for a Legal Reappraisal?* 12 EJIL (2001) 437). Další formulaci podmínek lze nalézt například u Charney (Charney, J. I.: *Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo*. (1999) 93 AJIL 834), Cassese (Cassese, A.: *Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?* 10 EJIL (1999) 23, či Merriam (Merriam, J. J.: *Kosovo and the law of humanitarian intervention*. (2001) 33 Case Western Reserve Journal of International Law 111.

⁷² Vzhledem k zaměření tohoto příspěvku, zde není prostor k podrobnému zkoumání, zda je legální humanitární intervence provedená na pokyn Rady bezpečnosti. Tedy, zda rozsáhlé porušování základních lidských práv může být hrozbou pro mezinárodní mír a bezpečnost a Rada tak může přistoupit k opatřením podle kapitoly VII Charty OSN. Nicméně lze stručně konstatovat, že je převažující praxí, že rozsáhlé porušování základních lidských práv je hrozbou pro mezinárodní mír a bezpečnost. Viz např. rezoluce Rady bezpečnosti o Kosovu č. 1199 (1998) z 23. září 1998, Rwandě č. 929 (1994) z 22. června 1994, Súdánu (Darfur) č. 1556 (2004) z 30. července 2004 atd. Spojujícím článkem mezi opatřeními podle Kapitoly VII a porušením lidských práv bývá uváděn čl. 55 Charty OSN (citovaný shora), který stanoví, že pro pokojné a přátelské styky bude OSN podporovat obecnou úctu k lidským právům a základním svobodám (např. Robertson, G.: *Crimes against Humanity*. London, The Penguin Press 1999, str. 25).

⁷³ *The Responsibility to Protect*, str. 49.

⁷⁴ *Ibid.*, str. 50.

⁷⁵ Rezoluce Valného shromáždění č. 377 z 3. listopadu 1950.

doporučení musí být přijato, stejně jako ostatní rezoluce, dvoutřetinovou většinou. Zajímavé je, že Komise se nijak nezmiňuje o legalitě této procedury, ale pouze poukazuje na legitimnost případného zásahu, pokud má podporu více jak dvou třetin členů OSN.

Jako další možnost Komise zmiňuje akci regionální organizace, uvnitř svých hranic, podle čl. 52 Charty. Ovšem podle čl. 53 Charty „žádná donucovací akce nebude podniknuta podle oblastních dohod nebo oblastními orgány bez zmocnění Rady bezpečnosti“. Pro akci regionální organizace jsou tedy dvě podmínky – že akce bude uvnitř hranic organizace, tedy ne vůči nečlenovi a že zde bude zmocnění Rady bezpečnosti. V tomto ohledu se tedy tato možnost příliš neliší od akcí Rady bezpečnosti podle kapitoly VII Charty a na regionální organizace lze pohlížet pouze jako na vykonavatele.

Na druhou stranu Komise připouští, že v praxi k akcím regionálních organizací dochází bez *ex ante* zmocnění Rady bezpečnosti. Jako příklady dává Komise intervence Monitorovací skupiny Hospodářského společenství západoafrických států (ECOMOG) v Libérii (1992) a Sierra Leone (1997), kde došlo až k *ex post* schválení Radou bezpečnosti.⁷⁶ Kontroverznější je již akce NATO v Kosovu, když není jasné, zda NATO je vůbec regionální organizací podle čl. 52, Kosovo (respektive Jugoslávie) nebyla členským státem NATO a je otázkou, zda akce byla Radou bezpečnosti *ex post* schválena.⁷⁷

Z těchto izolovaných incidentů prakticky jediné organizace nelze usuzovat na normu obyčejového práva, které by regionální organizaci umožňovala použití ozbrojené síly vůči svému členovi bez zmocnění Rady bezpečnosti. Komise však v akcích regionálních organizací vidí prostor pro budoucí rozvoj pravidel pro humanitární intervenci.⁷⁸

Na závěr se Komise zabývá otázkou, co dělat v případech, kdy ani Rada bezpečnosti a ani Valné shromáždění, či regionální organizace se neodhodlá k akci v „šokujících situacích, které volají po činu“. Ačkoliv Komise konstatuje, že akce *ad hoc* koalici států, případně unilaterálních ozbrojených akcí nenalézá mezi státy širokou přízeň, nelze vyloučit, že pokud OSN v takových situacích nezasáhne, budou k tomu státy přistupovat. Komise tímto apeluje na orgány OSN, že by to mohlo mít „trvale závažné následky na postavení a kredibilitu samotné OSN“.⁷⁹

b) náležitý důvod

Komise za situaci, která by ospravedlnila humanitární intervenci, považuje pouze rozsáhlé ztráty životů civilistů, případně etnické čistky. Komise definuje tyto dvě příčiny, které ospravedlní ozbrojenou intervenci následovně:

- a) large scale loss of life, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or a failed state situation; or
- b) large scale “ethnic cleansing,” actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape.

⁷⁶ The Responsibility to Protect, str. 48.

⁷⁷ Jako na *ex post* schválení je často poukazováno na rezoluci Rady bezpečnosti č. 1239 (1999) z 14. května 1999.

⁷⁸ The Responsibility to Protect, str. 54.

⁷⁹ Ibid., str. 55.

Tato definice obsahuje několik charakteristik. Předně musí vždy jít o rozsáhlé a nikoliv pouze izolované incidenty. Dále Komise explicitně zdůrazňuje, že není třeba čekat až nastanou, ale je možná i tzv. anticipující intervence (anticipatory intervention): „Bez možnosti anticipující intervence by mezinárodní společenství bylo postaveno do morálně neobhájitelné pozice – čekat až genocida začne, než by mohlo přijmout opatření k jejímu zastavení.“⁸⁰ Tyto skutečnosti mohou také nastat jak činností státních orgánů, tak jejich nečinností, ať už úmyslnou nebo prostě tím, že státní orgány nejsou schopny těmto situacím zabránit.

Kromě rozsáhlých ztrát na životech Komise zvolila ještě nepříliš zažitý termín „etnické čistky“. Přičemž způsob etnických čistek, který považuje za „náležitý důvod“ taxativně omezila na zabíjení, násilné vyhánění, terorizování s účelem přimět obyvatelstvo k přesídlení a systematické znásilňování žen.⁸¹

Komise za náležitý důvod k intervenci považuje také situaci, kdy z důvodů nějaké přírodní katastrofy hrozí rozsáhlé ztráty na životech, kterým státní orgány nechtějí zabránit nebo nejsou schopny a odmítají vnější pomoc.

Komise tak náležité důvody omezuje pouze na zločiny, kde přímo jsou dotčeny životy nebo taxativně vymezené způsoby etnických čistek. Komise tak nechává stranou další druhy zločinů proti lidskosti a dokonce některé formy páchání genocidia jak ji definuje Úmluva o zabránění a trestání zločinů genocidia z roku 1948. Například opatření směřující k tomu, aby se v takové skupině bránilo rození dětí⁸² není přímo ohrožením života nebo působení těžkých tělesných ublížení nebo duševních poruch členům takové skupiny⁸³ nemusí také být přímým ohrožením života a tak pokud není spojeno s výše zmíněným terorem v rámci etnických čistek, také nebude podle Komise „náležitým důvodem“. To samé platí například o mučení jako zločinu proti lidskosti atd. Zde lze již vznést námitky, zda vymezení „náležitých důvodů“ není příliš restriktivní. Samozřejmě život je hodnota nejvyšší, na druhou stranu systematické a rozsáhlé akty mučení jsou stejně způsobilé „šokovat svědomí lidstva“.

Komise dále věnuje speciální pozornost otázce důkazů, které budou vždy třeba, aby bylo posouzeno zda situace dosahuje takové intenzity, že jsou kritéria „náležitých důvodů“ splněna. Komise zmiňuje zvláštní roli nezávislé, nestátní, respektované organizace.⁸⁴ Zřejmě se nabízí Mezinárodní výbor Červeného kříže, který ovšem s ohledem na svou činnost a snahu o vyvarování se veškerých politických otázek se k této roli staví kategoricky odmítavě. Nicméně k dispozici je celá řada orgánů OSN, jako Vysoký komisař OSN pro lidská práva, Vysoký komisař OSN

⁸⁰ „Without this possibility of anticipatory action, the international community would be placed in the morally untenable position of being required to wait until genocide begins, before being able to take action to stop it.“

⁸¹ Etnické čistky se do povědomí mezinárodního společenství dostaly až v 90. letech 20. století v souvislosti s konflikty v bývalé Jugoslávii. Tento termín má svůj původ v srbsko-chorvatském „etničko čišćenje“. Etnické čistky byly poprvé odsouzeny rezolucí Valného shromáždění z 25. srpna 1992¹⁰⁸, která je prohlásila za „grave and serious violation of international humanitarian law“, což bylo potvrzeno následující rezolucí z 16. prosince 1992¹⁰⁹, která se zabývala přímo etnickými čistkami. Etnické čistky jsou považovány za zločiny proti lidskosti. Viz Petrovic, D.: *Ethnic Cleansing – An Attempt at Methodology*. (1994) 5 EJIL 342.

⁸² čl. 2 písm. d) Úmluvy.

⁸³ čl. 2 písm. b) Úmluvy.

⁸⁴ The Responsibility to Protect, str. 34.

pro uprchlíky, Rada pro lidská práva a její zvláštní zpravodajové, regionální organizace atd.

Domnívám se, že v současném světě nebude otázka zjištění důkazů a faktů činit vážné potíže. Zvláštní pozornost musí být samozřejmě věnována interpretaci různých dokumentů a vyvarování se spolehnutí na dokumenty a svědectví osob s vlastními zájmy. Přesto se domnívám, že objektivní posouzení situace by nemělo činit problémy.

c) náležitý účel

Jako další podmínku Komise formuluje náležitý účel. Primárním účelem intervence musí být zastavení nebo odvrácení lidského utrpení. To neznamená, že zastavení lidského utrpení musí být jediným účelem intervence. Komise přiznává, že tato představa může být ideálem, ale realita je často odlišná, přesto zastavení těch činů, které byly důvodem pro intervenci musí být hlavním důvodem.

d) poslední řešení

Komise zdůrazňuje, že ozbrojená intervence musí zůstat posledním řešením až se všechny další možnosti ukážou jako neefektivní. Na druhou stranu tato podmínka neznamená, že vždy musí být vyčerpány všechny alternativní možnosti. Komise uznává, že často nebude čas, aby mohlo být zjištěno, že všechny možné prostředky zastavení zločinů selhaly. Znamená to však, že „musí být dostatečný důvod se domnívat, že v každém případě, pokud by takové opatření bylo použito, nebylo by úspěšné“.⁸⁵

e) přiměřené prostředky

Rozsah, trvání, a intenzita naplánované vojenské akce by měla být přiměřená účelu, kterého má dosáhnout, tedy zastavení nebo odvrácení lidského utrpení. Zajímavou otázkou spojenou s podmínkou náležitého účelu je, zda lze ozbrojenou intervencí změnit režim v dané zemi. Komise je toho názoru, že pokud určitá změna režimu je nezbytně nutná k dosažení hlavního účelu intervence, poté je možná. Podle Komise je samozřejmé, že v případě vojenské intervence musí být dodržovány veškerá pravidla mezinárodního humanitárního práva.

f) dostatečná šance

Poslední podmínku, kterou Komise formulovala je dostatečná šance, že intervence bude úspěšná. Touto podmínkou se má zabránit ozbrojeným konfliktům, které zcela jistě samy o sobě přinášejí utrpení a přitom ještě je vysoce pravděpodobné, že nedosáhnou svého účelu. Podobně bude intervence nepřijatelná, pokud její

⁸⁵ Ibid., str. 36.

důsledky budou pravděpodobně horší než situace, které mají zabránit (zásada proporcionality). Z této podmínky plyne, že pokud by případná intervence přinesla rozsáhlý a dlouhodobý konflikt, zejména když napadený stát má prostředky se intervencí po dlouhou dobu úspěšně bránit, tak taková intervence nebude přípustná. Z čehož logicky vyplývá že intervence bude zpravidla možná pouze vůči slabým státům, u kterých je vysoká pravděpodobnost, že nebudou schopny se vojenskému útoku ubránit.

Komise přiznává, že takový přístup evokuje myšlenku dvojího metru. Na druhou stranu si lze opravdu stěží představit oprávněnost humanitární intervence, která by přinesla rozsáhlý, dlouhodobý konflikt s mnoha oběťmi a utrpením jak mezi komatanty, tak civilním obyvatelstvem, které by převýšilo situaci, která k intervenci vedla.

6.2 DOPADY ZPRÁVY

Zpráva Komise se nejdříve plně odrazila v závěrečné zprávě Vysokého panelu pro hrozby, výzvy a změnu (High-level Panel on Threats, Challenges and Change), zřízeného Generálním tajemníkem OSN, *A more secured world: Our shared responsibility*, vydané v prosinci 2004. Zpráva vyjadřuje přesvědčení, že: „existuje vzrůstající akceptace principu, že suverénní vlády mají sice primární odpovědnost ochránit své občany před takovými katastrofami, avšak pokud nejsou schopny nebo ochotny tak učinit, tato odpovědnost by měla být přejata širším mezinárodním společenstvím. ... Síla, pokud je jí potřeba, by měla být použita jako poslední možnost.“⁸⁶ Podle Panelu je však pravomoc použít sílu omezena na Radu bezpečnosti.⁸⁷

Na tyto zprávy v určitých částech navazuje i zpráva Generálního tajemníka OSN o reformě – *Ve větší svobodě*, kde je již však používán poněkud opatrnější jazyk: „... hlavní částí konsenzu, který hledáme, musí být dohoda na tom, kdy a jak může být použita síla k ochraně mezinárodního míru a bezpečnosti ... zda státy mají právo – či snad povinnost – ji používat ochranným způsobem k záchranně občanů jiných států před genocidou, nebo srovnatelnými zločiny.“⁸⁸

Zpráva zdůrazňuje, že úkolem není nalézt alternativy k Radě bezpečnosti, jako orgánu, který autorizuje použití síly, ale učinit tento orgán lépe fungujícím. Za tímto účelem Kofi Annan navrhuje přijetí rezoluce Rady bezpečnosti, která by stanovila pravidla pro použití síly a kterou by členové vyjádřili svůj záměr se jimi řídit při rozhodování, zda použití síly povolit či nařídít.⁸⁹ V jiné části zprávy se však Kofi Annan plně

⁸⁶ „There is a growing acceptance that while sovereign Governments have the primary responsibility to protect their own citizens from such catastrophes, when they are unable or unwilling to do so that responsibility should be taken up by the wider international community. ... Force, if it needs to be used, should be deployed as a last resort.“ *A more secured world: our shared responsibility*, odst. 201.

⁸⁷ „We endorse the emerging norm that there is a collective international responsibility to protect, exercisable by the Security Council authorizing military intervention as a last resort, in the event of genocide and other largescale killing, ethnic cleansing or serious violations of international humanitarian law which sovereign Governments have proved powerless or unwilling to prevent.“ *Ibid.* odst. 202.

⁸⁸ „... an essential part of the consensus we seek must be agreement on when and how force can be used to defend international peace and security... whether they [states] have the right — or perhaps the obligation — to use it protectively to rescue the citizens of other States from genocide or comparable crimes.“ *Ve větší svobodě*, zpráva Generálního tajemníka OSN o reformě, odst. 122.

⁸⁹ *Ve větší svobodě*, zpráva Generálního tajemníka OSN o reformě, odst. 126.

hlásí k principu „odpovědnosti za ochranu“ a přebírá závěry Komise pro intervenci a státní suverenitu.⁹⁰

Světový summit OSN v září 2005 přinesl opatrnou akceptaci principu „odpovědnosti za ochranu“. Závěrečný dokument⁹¹ summitu v odst. 139 vyjadřuje připravenost států podniknout prostřednictvím Rady bezpečnosti a v souladu s Chartou kolektivní akce na ochranu osob před genocidou, válečnými zločiny, etnickými čistkami a zločiny proti lidskosti. Státy však odmítly stanovit nějaké obecné podmínky pro tyto akce, když zdůrazňují, že se k nim bude přistupovat případ od případu, pokud vlastní stát „zjevně nechrání své obyvatelstvo“⁹² před těmito zločiny.

6.3 ZÁVĚR

Humanitární intervence bez autorizace Rady bezpečnosti, což je předmětem tohoto článku, je podle Komise sice nežádoucí, nicméně možná, pokud se bude jednat o schválení Valným shromážděním. Jiný případ Komise v současném stavu mezinárodního práva nepřipouští i když ponechává prostor dalšímu rozvoji mezinárodního práva, zejména co se týče aktivit regionálních organizací. Jak je ovšem možno pozorovat z výše zmíněných navazujících dokumentů, alternativy k Radě bezpečnosti, ať již rezoluce Valného shromáždění nebo opatrné náznaky o roli regionálních organizací nebyly nadále příliš reflektovány.

Komise klade zvláštní důraz na zamezení jednostrannému použití síly, kdy jednoznačně jako alternativu k Radě bezpečnosti preferuje buď rezoluci Valného shromáždění nebo akci regionální organizace. V tomto multilaterálním přístupu vidí legitimitu intervence. V tomto ohledu se však, podle mého názoru, Komise paradoxně přidržuje orientace na interventa, oproti jí samotné deklarované orientaci na obyvatelstvo, kterému se má pomoci. Legitimita zásahu by se měla odvozovat spíše ze skutečnosti, že dochází k rozsáhlému a závažnému porušování lidských práv. Lze poukázat i na samotné zjištění Komise, kdy je všeobecně státy uznáváno, že musí existovat omezené výjimky z pravidla neintervence pro některé případy mimořádných událostí.

Komise přistoupila k poměrně výrazné změně celého konceptu humanitární intervence – povinnost ochrany namísto práva na intervenci. Tento koncept není zcela nový. V roce 1991 tehdejší Generální tajemník OSN Javier Pérez de Cuéllar ve své zprávě pro Valné shromáždění uvedl: „V současné době se stále více pocituje, že princip neintervence do podstatných záležitostí vnitřní jurisdikce států nemůže být pova-

⁹⁰ „The International Commission on Intervention and State Sovereignty and more recently the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, ..., endorsed what they described as an “emerging norm that there is a collective responsibility to protect” (see A/59/565, para. 203). While I am well aware of the sensitivities involved in this issue, I strongly agree with this approach. I believe that we must embrace the responsibility to protect, and, when necessary, we must act on it. This responsibility lies, first and foremost, with each individual State, whose primary *raison d’être* and duty is to protect its population. But if national authorities are unable or unwilling to protect their citizens, then the responsibility shifts to the international community to use diplomatic, humanitarian and other methods to help protect the human rights and well-being of civilian populations. When such methods appear insufficient, the Security Council may out of necessity decide to take action under the Charter of the United Nations, including enforcement action, if so required.“ Ve větší svobodě, zpráva Generálního tajemníka OSN o reformě, odst. 135.

⁹¹ A/RES/60/1.

⁹² „...national authorities are manifestly failing to protect their populations...“

žován za ochrannou bariéru, za kterou mohou být beztrestně, masivně nebo systematicky porušována lidská práva. ... Nejedná se o právo na intervenci, ale o kolektivní povinnost států poskytnout pomoc a nápravu v naléhavých případech narušení lidských práv.“⁹³

Nicméně až dosud nebyl tento koncept blíže propracován. Na jedné straně jsou motivy Komise k této změně jasné a lze sledovat, že jsou založeny na principu humanity a rovnosti všech lidí. Na druhou stranu však tato změna má velmi nepříznivý vedlejší účinek, který může znehodnotit výsledky celé práce. Státy tento dokument totiž víceméně odmítají z obavy, že nejsou ochotny vzít na sebe jakékoliv povinnosti a radši by nadále situace řešily případ od případu.⁹⁴ Koncept celosvětové kolektivní odpovědnosti za dodržování těch nejzákladnějších lidských práv je tedy patrně dosud zcela mimo realitu. To potvrzují i závěry Světového summitu OSN ze září 2005, kde byl sice princip „odpovědnosti za ochranu“ akceptován, ovšem za podmínky, že každý případ bude posuzován jednotlivě. Státy se tak k ničemu formálně nezavazují.

Největší problém však spatřuji ve formulaci náležitých důvodů. Podle mého názoru nezahrnuje všechny akty, které by mohly „šokovat svědomí lidstva“. Rovněž z praktických důvodů by bylo vhodnější náležitý důvod formulovat jako zločiny proti lidskosti, které přeci jen jsou poměrně objasněny judikaturou obou mezinárodních trestních tribunálů, národních soudů a v budoucnu snad i Mezinárodním trestním soudem.⁹⁵

7. ZÁVĚR

Článek se snažil posoudit humanitární intervenci v rámci několika možných institutů mezinárodního práva. V druhé části byla analyzována zpráva Komise pro intervenci a státní suverenitu. Je nutno konstatovat, že v současném mezinárodním právu je humanitární intervence, byť by její podmínky byly jakkoliv přísné, nelegální. Důvodem je především kategorický zákaz použití síly zakotvený v Chartě OSN, který je považován za shodný s kogentní normou obecného mezinárodního práva.

Na druhou stranu je stále více zřejmé, že tato situace není ideální. Domnívám se, že systém reakce mezinárodního společenství na zločiny proti lidskosti a genocidium si vyžaduje závažnou reformu. Pokud OSN nebude schopna na tuto výzvu reagovat, je možné, že to přispěje k jejímu oslabení. Nejnovější ukázkou neuspokojivého fungování systému OSN je reakce Rady bezpečnosti na násilnosti v Darfuru, kde od začátku

⁹³ „It is now increasingly felt that the principle of non-interference with the essential domestic jurisdiction of States cannot be regarded as a protective barrier behind which human rights could be massively or systematically violated with impunity. ... What is involved is not the right of intervention but the collective obligations of States to bring relief and redress in human rights emergencies.“ Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, UN Document A/46/1, September 1991, str. 5.

⁹⁴ MacFarlane, S. N. – Thielking, C. J. – Weiss, T. G.: The Responsibility to Protect: is anyone interested in humanitarian intervention? (2004) 25 Third World Quarterly 977, str. 983.

⁹⁵ Zločiny proti lidskosti jako kritérium, které by ospravedlnilo humanitární intervenci uvádí například také Cassese: Cassese, A.: Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community? 10 EJIL (1999) 23.

roku 2003, kdy začaly aktivní násilnosti, podle odhadů na přímé následky konfliktu zahynulo kolem 300 000 osob.^{96 97}

Pokud není mezinárodní právo schopno se s problémem rozsáhlého, či systematického porušování lidských práv vypořádat v rámci existujících mechanismů (akce Rady bezpečnosti podle kapitoly VII Charty OSN) je jen přirozené, že se hledají cesty jak tento neuspokojivý stav vyřešit. Jak poznamenává Cassese v souvislosti s intervencí NATO v Kosovu:⁹⁸ „...z etického pohledu přistoupení k ozbrojené síle bylo oprávněné. Nicméně, jako právní učenec, nemohu jedním dechem nezmínit, že tato morální akce je v rozporu se současným mezinárodním právem.“ Z určitého úhlu pohledu se tu tak objevuje nedostatek současného mezinárodního práva, kdy je určité pravidlo mezinárodního práva v rozporu s etikou, v právním významu zásadami humanity, rovnosti všech lidí a ochranou základních lidských práv.

Konkrétně pravidlo vytvořené ještě v období druhé světové války (čl. 2 odst. 4 Charty OSN) se vývojem dostává do konfliktu s možností vynucení jiných norem mezinárodního práva, které se rovněž vyvinuly do kogentní povahy. Je nutno si uvědomit, že text Charty byl připravován za plných bojů ve druhé světové válce. Lidstvo bylo konfrontováno s dosud nepoznaným rozsahem války, velkým množstvím obětí, jak mezi komatanty tak civilisty. Je tedy příznačné, že Charta je odrazem své doby, kdy byla vytvořena. Nelze se divit, že tváří v tvář hrůzám druhé světové války bylo přední starostí zástupců států v San Franciscu „uchránit budoucí pokolení metly války“. Na druhou stranu toto časové zakotvení Charty, spolu s dynamickým vývojem ochrany lidských práv v poválečné době otevírá prostor pro evolutivní interpretaci Charty.

Tento článek se pokusil argumentovat, že humanitární intervence není porušením státní suverenity. Na druhou stranu však zůstává, pokud k ní explicitně není zmocnění Rady bezpečnosti, nepovoleným použitím síly. Účelem humanitární intervence je zabránění porušování kogentních norem mezinárodního práva na ochranu lidských práv. Není-li možné dodržování těchto pravidel zajistit jinak, tak nepřijatelnost humanitární intervence v mezinárodním právu nastoluje zásadní otázku vynutitelnosti norem mezinárodního práva.⁹⁹ Mezinárodní společenství se stále *de facto* pohybuje

⁹⁶ <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/4268733.stm>

⁹⁷ Reakcí Rady bezpečnosti bylo, že teprve rezolucí č. 1556 (2004) z 30. července 2004 vyhlásila ultimátum sudánské vládě do 30 dnů odzbrojit Janjaweed milice a zbrojní embargo. Poté jen pozorovala, jak její ultimátum nebylo splněno (rezoluce č. 1564 (2004)) a pohrozila sankcemi, které by ovlivnily sudánský obchod s ropou. Dále ještě autorizovala vytvoření mezinárodní vyšetřovací komise o zločinech spáchaných v Darfuru. Rezolucí č. 1574 (2004) z 19. listopadu „silně podpořila“ zvýšení počtu vojáků Organizace africké jednoty na 3320 (rozloha Darfuru je zhruba 300 000 km²). V lednu 2005 byla podepsána mezi zneprátenými stranami mírová dohoda. 31. ledna generální tajemník OSN vyzval Radu bezpečnosti aby autorizovala vyslání mise o síle alespoň 10 000 vojáků, kteří by monitorovali dodržování mírové dohody (<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmis/background.html>), což Rada bezpečnosti učinila rezolucí č. 1590 (2005) z 24. března 2005. K 31. květnu měla mise ovšem všude 350 vojáků (<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmis/facts.html>). Pozitivním krokem ale na druhou stranu určité je, že Rada bezpečnosti se nakonec dohodla a svou rezolucí č. 1593 (2005) z 31. března 2005 předložila situaci Mezinárodnímu trestnímu soudu (čl. 13 písm. b Římského statutu Mezinárodního trestního soudu).

⁹⁸ „...from an ethical viewpoint resort to armed force was justified. Nevertheless, as a legal scholar I cannot avoid observing in the same breath that this moral action is *contrary to current international law*.“ Cassese, A.: *Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?* 10 EJIL (1999) 23, str. 25.

⁹⁹ Obdobně viz Brownlie, I.: *Principles of Public International Law*, Oxford, 6. vyd., 2003, str. 557.

v rámci Vestfálského systému se svým uznáním suverenity panovníka na svém území (*cuius regio, eius religio*). Na druhou stranu tato suverenita již však není v současné době absolutní. Ty nejzákladnější lidská práva, které *de iure* jsou univerzální, by měly i *de facto* překročit hranice suverénních států a být skutečně univerzální. Pokud státní suverén porušuje ty nejzákladnější kogentní normy mezinárodního práva, musí mezinárodní společenství mít nějaké formy vynucení těchto norem. V opačném případě se mezinárodní právo stává pouze prázdnou bublinou, když není schopno si vynutit dodržování ani svých kogentních norem.

Je možné namítat, že existuje mechanismus vynucení závažného a rozsáhlého porušování základních lidských práv – Rada bezpečnosti může činit opatření podle kapitoly VII Charty OSN. Nicméně historie ukazuje, že Rada bezpečnosti k autorizaci použití síly k zastavení humanitární katastrofy přistupuje velmi zřídka.¹⁰⁰ Je potom přirozené se ptát, zda orgán, který nezabrání Rwandě, Bosně, Darfuru, abych vyjmenoval jen ty poslední příklady, je tím nejlepším orgánem na řešení obdobných situací. Rada bezpečnosti je politickým orgánem, kde státy prosazují své vlastní zájmy. Humanitární intervence však především potřebuje objektivní vyhodnocení situace v dané zemi, zda tam skutečně dochází k rozsáhlému nebo systematickému porušování základních lidských práv. To je však především otázka právní a proto by se na její posouzení více hodil nezávislý orgán soudního typu. Lze si představit varianty, že by takovým orgánem, v rámci zvláštního řízení, mohl být Mezinárodní soudní dvůr nebo Mezinárodní trestní soud.

Rovněž je nutno mít na paměti, že Rada bezpečnosti není orgánem, který by byl nadán pravomocí vynucovat všechny normy mezinárodního práva a hodnoty mezinárodního společenství.¹⁰¹ Rada bezpečnosti má podle Charty primární odpovědnost za mezinárodní mír a bezpečnost. Praxe, kdy Rada bezpečnosti rozsáhlé porušování lidských práv považuje za důvod k akcím podle kapitoly VII Charty je uvítáníhodná, ale zcela jistě neznamená, že je řešení těchto situací v její výlučné pravomoci.

Pokud současná interpretace čl. 2 odst. 4 Charty OSN je považována za shodnou s kogentní normou mezinárodního práva, potom by humanitární intervence nemohla být ani v budoucnu přípustná evolutivní interpretací tohoto ustanovení. Teoreticky poté existují dvě možnosti jak upravit právo na humanitární intervenci. Na jedné straně je možná univerzální úmluva, která by modifikovala zákaz použití síly a stanovila procedurální podmínky humanitární intervence. Inspirací mohou být právě podmínky stanovené Komisí pro intervenci a státní suverenitu. Stěžejní otázkou těchto pravidel by mělo být stanovení nepolitického mechanismu pro zhodnocení, zda jsou dány náležité

¹⁰⁰ Příkladem může být intervence na Haiti (Rezoluce č. 940 (1994) z 31. července 1994), či v Albánii (Rezoluce č. 1101 (1997) z 28. března 1997). Podrobněji viz Gray, Ch.: *International Law and the Use of Force*. Oxford, Oxford University Press, 2. vyd., 2004, kapitoly 7 a 8.

¹⁰¹ Viz Frowein, J.A. (čl. 39) in: B. Simma (ed): *The Charter of the United Nations: a commentary*, 2. vyd., Oxford, Oxford University Press, 2002, str. 725. Obdobně, avšak ve smyslu restriktivity reakce Rady bezpečnosti na humanitární katastrofy, Hilpold: „It seems, however, utopian to believe that the Security Council could assume such a role [surveillance of humanitarian interventions] even in the most dramatic situations arising continuously around the globe. The Security Council was not constituted for this role; ... it does not have the political approval by the international community to act as a ‘world policeman’; ...“ (Hilpold, P.: *Humanitarian Intervention: Is There a Need for a Legal Reappraisal?* 12 EJIL (2001) 437, str. 463).

důvody pro humanitární intervenci. Domnívám se, že i kdyby takový závěr orgánu soudního typu nikoho nezavazoval, přesto by měl velký morální apel a státy by poté byly mezinárodním míněním donuceny vysvětlit, proč nezasáhly.

Varianta sjednání univerzální úmluvy by byla ideální, nicméně je nutno říci, že by vyžadovala široký konsensus napříč celým mezinárodním společenstvím. Úmluva by totiž musela být právě univerzální, protože jejím účelem by bylo modifikovat normu, která je považována za *jus cogens*.

Druhou možností je vytvoření nového pravidla obyčejového mezinárodního práva a to opět kogentní povahy.¹⁰² V daném případě by se jednalo o ozbrojené protipatření k vynucení povinnosti zastavení systematického nebo rozsáhlého porušování kogentních norem mezinárodního práva na ochranu lidských práv, jinými slovy páčání zločinů proti lidskosti. Pro vytvoření takového pravidla by bylo potřeba několik příkladů praxe států s úmyslem nové pravidlo vytvořit a navazující *opinio iuris*, či *opinio necessitatis*¹⁰³ mezinárodních společenství. Jak již napovídá název článku Cassese – *Ex iniuria ius oritur*¹⁰⁴, je zdánlivě paradoxní, že v praxi by toto pravidlo muselo vzniknout nelegálními akty států. To je ovšem logický důsledek vzniku nového pravidla v oblasti, která je již plně normována mezinárodním právem.

Podle mého názoru je však i zárodek vzniku takového pravidla v posledních letech do jisté míry diskutabilní. Důvodem je, že jediný možný čistý příklad – intervence v Kosovu, která by mohla být praxí států je částečně narušen explicitními vyjádřeními některých intervenujících států, že jde o mimořádnou situaci, která nemůže mít následek vytvoření nového pravidla mezinárodního práva.¹⁰⁵

Nejčastější námitka proti právu na humanitární intervenci mimo výlučné rozhodování Rady bezpečnosti je její možné zneužití. Tato otázka je samozřejmě velmi vážná a zcela zásadní a ovlivňuje veškeré rozhodování o její případné legalizaci. Nicméně domnívám se, že podmínka náležitě autorizace žádnou zvláštní pojistkou ke zneužití humanitární intervence není. I Rada bezpečnosti může svých oprávnění, vyplývajících z Charty OSN zneužít. K zabránění zneužití jsou vhodné především podmínky náležitého důvodu a náležitého účelu. Z formulace podmínek je také zřejmé, že pokud jsou splněny všechny, kromě náležitě autorizace, nemůže ke zneužití humanitární intervence dojít. Proto, podle mého názoru, těžištěm připuštění humanitární intervence je posouzení dané situace, které by měl provádět nepolitický mezinárodní orgán soudního typu. Při objektivním zhodnocení všech podmínek již není otázka samotného vykonavatele příliš

¹⁰² Kogentní normu lze změnit pouze opět kogentní normou (čl. 53 Vídeňské úmluvy o smluvním právu).

¹⁰³ Viz Cassese, A.: A follow-up: forcible humanitarian countermeasures and *opinio necessitatis*, 10 EJIL (1999) 791. Ale srovnej Hilpold, P.: Humanitarian Intervention: Is There a Need for a Legal Reappraisal? 12 EJIL (2001) 437, str. 461.

¹⁰⁴ Cassese, A.: *Ex iniuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?* 10 EJIL (1999) 23.

¹⁰⁵ Viz například vyjádření Joschky Fischera z 22. září 1999 ve Valném shromáždění OSN, který zdůrazňoval, že akce NATO v Kosovu „nemůže být precedencem pro změkčení monopolu Rady bezpečnosti k autorizaci použití síly“. Obdobně ministr zahraničních věcí Belgie M. L. Michel z 25. září 1999: „We hope that resorting to force without the approval of the Security Council will not constitute a precedent“. (in: Cassese, A.: A follow-up: forcible humanitarian countermeasures and *opinio necessitatis*. 10 EJIL (1999) 791, str. 798.

podstatná. Pokud některé státy jsou ochotny použít své prostředky a svou armádu k zastavení zločinů proti lidskosti a vynucení kogentních norem mezinárodního práva je to spíše uvítáníhodné, než jim přisuzovat porušování mezinárodního práva.

Ano, legalizací humanitární intervence by se vytvořila další výjimka ze zcela zásadního pravidla mezinárodního práva – zákazu použití síly. Nicméně tento zákaz může být porušen i nyní. Nedomnívám se, že pokud státy dostanou k dispozici další výjimku (kromě sebeobrany) z tohoto pravidla budou používat sílu častěji. Stát, který chce použít sílu vůči jinému státu z jakýchkoliv důvodů nebude mít, zejména s ohledem na striktní podmínky, situaci nijak jednodušší. A samozřejmě pokud ke zneužití dojde vystavuje se tím zcela stejným následkům, jako při nelegálním použití síly v současném mezinárodním právu. Nakonec zneužito může být teoreticky každé právo. Je to však důvodem k tomu, aby práva neexistovala?

Na závěr je ovšem nutno uvést, že je samozřejmé, že hlavní překážkou humanitární intervence není ani tak mezinárodní právo, ale především faktická ochota států ji provést. V případě použití síly se vždy jedná o krajně choulostivé politické rozhodnutí a politici musí mít podporu vlastního obyvatelstva, aby mohli své vojska poslat bojovat do často vzdálené země. Politici musí být také především připraveni toto nasazení obhájit a vysvětlit lidem nezbytnost operace i když nastanou první ztráty na životech a budou se domů vracet rakve s těly vojáků. Avšak vůle politiků k humanitární intervenci je logicky menší, pokud na jedné straně musí přesvědčovat vlastní obyvatelstvo, proč posílat vlastní vojáky do ozbrojeného konfliktu a na druhé straně ještě čelit obviněním z porušování mezinárodního práva.

Jako možné náměty pro další výzkum považuji zejména otázku, zda současná interpretace čl. 2 odst. 4 Charty je skutečně shodná s odpovídající obyčejovou normou kogentní povahy. Pokud by tomu tak nebylo, tak se otevírá možnost přípustnosti humanitární intervence jako jednání ve stavu nouze. Další zajímavou otázkou pro další studie by bylo pojetí humanitární intervence jako obdoby práva na kolektivní sebeobranu skupiny lidí, která je stejně jako stát předmětem útoku. Jediným rozdílem je, že toto obyvatelstvo pouze, ať už z jakýchkoliv důvodů nemá vlastní stát. To může být zajímavým aspektem zejména například v Africe, kde hranice států kopírují hranice bývalých kolonií, které byly vytvořeny bez jakéhokoliv ohledu na místní obyvatelstvo. Tato otázka se prolíná s vyvíjející se mezinárodněprávní subjektivitou jednotlivce a přechodem od Hegelovského systému mezinárodních vztahů založeném na státech ke Kantovskému modelu, který je mnohem více orientován na společenství lidí.¹⁰⁶

HUMANITARIAN INTERVENTION IN CURRENT INTERNATIONAL LAW

Summary

The article discusses humanitarian intervention in current international law with special attention to the relationship with state responsibility. Humanitarian intervention is a reaction to systematic violations of fundamental human rights, which are protected by general international law and are also rules

¹⁰⁶ Viz Hilpold, P.: Humanitarian Intervention: Is There a Need for a Legal Reappraisal? 12 EJIL (2001) 437, str. 437.

of jus cogens. As a result humanitarian intervention is not a violation of the rule of non-intervention. Nevertheless current state of international law considers humanitarian intervention to be a violation of the rule on prohibition of the use of force, as contained in the UN Charter. Therefore the examination of humanitarian intervention within circumstances precluding wrongfulness is of particular relevance. A legality of humanitarian intervention under circumstances precluding wrongfulness depends on the assessment if the current interpretation of Article 2(4) of the UN Charter is equivalent to the customary norm of prohibition on the use of force.

Key words: humanitarian intervention, use of force, state responsibility, International Commission on Intervention and State Sovereignty.