

***Christine Gray: International Law and the Use of Force.******2<sup>nd</sup> ed. Oxford: Oxford University Press, 2004, 334 stran, ISBN 0-19-876527-4.***

Problematika použití síly v mezinárodních vztazích a zejména její nejednoznačná úprava v *Chartě OSN* představují významný teoretický i praktický problém v současném systému mezinárodního práva. Otázka legality a legitimacy použití síly není předmětem pouze akademického zkoumání, ale má i značné praktické dopady při řešení krizových situací v mezinárodních vztazích, kdy je ohrožen mezinárodní mír a bezpečnost. Ve zcela nedávné době se tento problém objevil konkrétně v souvislosti s možným užitím síly jednotkami UNIFIL v Libanonu, kdy nebylo zcela jasné, na jakém právním základě byla rezoluce Rady bezpečnosti č. 1701 (2006) přijata – zda na základě kapitoly VI, nebo kapitoly VII *Charty Organizace spojených národů*.

Užití síly a její úprava v mezinárodním právu jsou tématem recenzované monografie emeritní profesorky na St. John's College v Cambridge, Christine Grayové. Jde již o druhé (významně doplněné a přepracované) vydání této publikace, neboť od jejího prvního vydání v roce 2000 došlo ke značnému posunu v oblasti norem mezinárodního práva, vztahujícího se k užití síly. Teroristické útoky z 11. září 2001 a operace *Trvalá svoboda* v Afghánistánu vnesly do diskuze zásadní otázku o rozsahu práva užití síly při obraně před terorismem a ve „válce proti teroru“. Tento posun autorka bere v úvahu a obsírně komentuje.

Kniha pokrývá celé spektrum kontroverzních témat, souvisejících s užitím síly v mezinárodním právu, zabývá se užitím síly nejen státy, ale i mezinárodními organizacemi a zkoumá rovněž úlohu OSN a regionálních organizací při udržování mezinárodního míru a bezpečnosti. Základním tématem, které se prolíná celou publikací, je otázka, kdy je použití síly v mezinárodních vztazích legální. Oproti prvnímu vydání je kniha o dvě kapitoly delší; přibyla šestá kapitola *Užití síly proti terorismu: nová válka pro nové tisíciletí* a z kapitoly *OSN a užití síly* byla do samostatné kapitoly vyčleněna část, týkající se užití síly členskými státy OSN. Nově se v knize objevují obsáhlé komentáře k rozsudkům Mezinárodního soudního dvora v případech žaloby proti členským státům NATO a *Iranian Oil Platforms*.

V úvodní kapitole, nazvané *Právo a síla*, autorka identifikuje základní právní rámec současné platné úpravy regulující zákaz užití síly státy v mezinárodních vztazích, který je obsažen v článku 2, odstavec 4 *Charty OSN*. Ten praví, že se státy „vystříhají ve svých mezinárodních stycích hrozby násilím nebo použití násilí ať proti územní celistvosti nebo politické nezávislosti kteréhokoli státu, ať jakýmkoli jiným způsobem neslučitelným s cíli *Spojených národů*“.<sup>1</sup> Přestože ustanovení článku 2, odstavec 4 představuje spolu s kapitolou VII *Charty OSN* a s článkem 51 (individuální nebo kolektivní sebeobrana) podstatu systému kolektivní bezpečnosti, je jeho formulace poměrně skoupá a Ch. Grayová poznamenává, že se při jeho interpretaci objevují některé otázky, zejména zda „užití síly“ zahrnuje i ekonomické donucení, právo použít sílu v případě boje za sebeurčení nebo zda je dovoleno užití síly, které není namířeno proti územní celistvosti či politické nezávislosti státu. Kapitola se rovněž zabývá vztahem mezi ustanovením článku 2, odstavec 4 a mezinárodním obyčejovým právem, upravujícím zákaz užití síly, zejména do jaké míry článek 2, odstavec 4 odráží obyčejové právo a zda tento obyčej zanikl zakotvením zákazu užití síly v *Chartě Organizace spojených národů*.

V další části úvodní kapitoly se autorka zabývá vztahem Rady bezpečnosti OSN a Valného shromáždění a vztahem Rady a Mezinárodního soudního dvora (MSD). *Charta OSN* svěřuje Valnému shromáždění některé pravomoci v otázkách udržování mezinárodního míru a bezpečnosti; úloha Rady bezpečnosti OSN je v této oblasti sice primární, ale nikoli výlučná. Zejména v době studené války, kdy Rada bezpečnosti OSN v důsledku příliš častého uplatňování práva veta (především ze strany obou supervelmocí) nebyla schopna usnášení, převzalo její úlohu na dočasnou dobu Valné shromáždění.

Rada bezpečnosti OSN je vrcholným orgánem se vskutku neomezenou pravomocí. Autorka dospívá k závěru, že legalita jejích rozhodnutí nepodléhá přezkumu MSD. Je tedy možné říci, že Rada bezpečnosti OSN není ve svém jednání nikomu podřízena a nikomu se ani nezodpovídá. Jisté pochybnosti právě, pokud se týká protiprávnosti jejího postupu, ze strany mezinárodního společenství a zejména akademické obce se objevily v souvislosti s rezolucí Rady bezpečnosti OSN v případě *Lockerbie* a v případě zbrojního embarga, uvaleného na bývalou Jugoslávii – *Genocide Case* (oběma případy se zabýval MSD a v obou případech se vyhnul posouzení legality předmětných rezolucí).

Velká část druhé kapitoly *Zákaz užití síly* je věnována problematice humanitární intervence v souvislosti s článkem 2, odstavec 4. Humanitární intervence jako zdůvodnění užití síly se začala objevovat počátkem devadesátých let minulého století (poprvé byla oficiálně použita Velkou Británií pro ospravedlnění užití síly v rámci ochrany Kurdů a šítů v Iráku) a diskuze o její přípustnosti kulminovala v průběhu zásahu NATO v Kosovu v roce 1999. Podle některých odborníků šlo již o nově vzniklé a dostatečně ustálené právo humanitární intervence, pro jiné to představovalo flagrantní porušení ustanovení *Charty OSN a zákazu užití síly*. V Kosovu NATO použilo ozbrojenou sílu bez předchozího souhlasu Rady bezpečnosti OSN. Severoatlantická aliance zvolila tuto cestu, když bylo zřejmé, že rezoluce nemá šanci projít Radou bezpečnosti OSN a přitom bylo potřeba zamezit humanitární katastrofě. Své jednání ospravedlnila morální povinností zasáhnout. V souvislosti s jednáním bez mandátu Rady bezpečnosti OSN autorka předkládá zajímavou tezi, že odmítnutí návrhu rezoluce, odsuzující zásahy NATO, kterou předložilo dva dny poté Rusko (a hlasovala pro ni ještě Čína a Namibie), by mohlo být *de facto* považováno za konkludentní schválení zásahů.<sup>2</sup>

Za zmínku stojí i zajímavý názor renomovaného profesora Simmy, jež Ch. Grayová uvádí v poznámce pod čarou. Simma zastává názor, že zásah v Kosovu nelze posoudit jako humanitární intervenci, ale spíše jako represálie a protiopatření. Plošné bombardování nebylo totiž vhodným prostředkem intervence; o humanitární intervenci by šlo pouze v tom případě, pokud by proběhla prostřednictvím pozemní operace.

Následující část kapitoly podrobně pojednává o žalobě, kterou vznesla Jugoslávie proti členským státům NATO. V této části autorka víceméně rekapituluje výhrady Jugoslávie a průběh soudního řízení před MSD, ale bohužel trochu ke škodě věci nevyvozuje žádný závěr.

Dále se druhá kapitola soustředí na otázky prodemokratické intervence (příklady Grenady, Panamy a Haiti) a užití síly při naplňování práva na sebeurčení.

Třetí kapitola s názvem *Pozvání a intervence: občanské války a užití síly* se věnuje problematice použití síly v souvislosti se zasahováním do vnitřních záležitostí státu. Vnitrostátní konflikty jsou tradičně považovány za interní záležitost daného státu a třetím státům ani OSN není dovoleno do nich jakýmkoli způsobem zasahovat. Pouze v tom případě, pokud důsledky vnitrostátních konfliktů mají přeshraniční dopad a ohrožují mezinárodní mír, Rada bezpečnosti OSN může na základě kapitoly VII *Charty OSN* doporučit nebo schválit opatření k zachování či obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti.

Otázce vměšování se do vnitrostátního konfliktu se obsáhle věnoval MSD v rozsudku *Nikaragua* (předmětem byla podpora USA hnutí *Contras*) a autorka velmi přehledně rekapituluje jeho nejdůležitější závěry. Vláda státu sužovaného občanskou válkou nebo pokusy opozice o její svržení může požádat o vnější (ozbrojenou) pomoc, ale ostatní státy nemohou bez dostatečně jasného pozvání do konfliktu přímo zasahovat. USA postavily obhajobu své intervence v Nikaragui na základě principu kolektivní sebeobraně (aniž by Salvador, respektive Kostarika či Honduras o pomoc požádaly), a tak se dopustily vměšování do vnitřních záležitostí státu. Naproti tomu Mezinárodní soudní dvůr za intervenci do vnitřních záležitostí nepovažoval pouhé poskytování finančních prostředků (nikoli však už výcvik a vyzbrojování) jednotkám hnutí *Contras*.

Pozvání nebo žádosti o vnější pomoc je ve třetí kapitole vyhrazen značný prostor, doplněný o příklady „žádosti o vnější pomoc“ Československa a Maďarska, ale i o další příklady, kdy zvaným státem nebyl Sovětský svaz, ale USA, Francie či Velká Británie.

Samostatné podkapitoly jsou věnovány intervenci do vnitřních záležitostí za účelem ochrany vlastních státních příslušníků a zásahu jako reakce na předchozí cizí intervenci.

Ve čtvrté kapitole, pojednávající o sebeobraně, se autorka nejprve zamýšlí nad pojetím práva na sebeobranu a poukazuje na dvě rozdílná pojetí sebeobrany: v širším a užším smyslu. V *užším smyslu* se podle doslovného výkladu článku 51 sebeobranou rozumí pouze jednání v reakci na ozbrojený útok, sebeobrana je tak výjimkou ze zákazu užití síly podle článku 2, odstavec 4 *Charty OSN*. Zastánci *širšího pojetí* naopak argumentují, že *Charta OSN* zakotvuje dřívější obyčejové právo na sebeobranu, které jednoznačně nepopřela, navíc součástí tohoto obyčejového práva bylo v době jejího podepsání i právo na ochranu vlastních občanů a anticipovaná sebeobrana.

Právo užití síly k sebeobraně je upraveno v článku 51 *Charty OSN*, který přiznává státům přirozené právo na individuální nebo kolektivní sebeobranu. Na základě téhož článku jsou však státy povinny neprodleně oznámit Radě bezpečnosti OSN, že se staly obětí ozbrojeného útoku a jaká provedly opatření při výkonu práva na sebeobranu. Rada bezpečnosti OSN poté rozhodne o provedení akce, kterou považuje za potřebnou k zachování nebo obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti; do doby jejího rozhodnutí právo na sebeobranu trvá. Splnění oznamovací povinnosti hraje roli při posuzování, zda stát jednal skutečně v sebeobraně, nicméně neoznámění Radě bezpečnosti OSN samo o sobě nemá vliv na výkon práva na sebeobranu.

Ch. Grayová se dále podrobně věnuje rozsahu sebeobrany, jejímž cílem má být pouze zastavení a odražení útoku, v žádné případě se nesmí jednat o odvetný nebo punitivní čin. Užití síly k sebeobraně musí být proporcionální a nevyhnutelné. To ale neznamená, že napadený stát je nucen použít ty samé prostředky jako útočící stát, popřípadě omezit odvetné akce pouze na své území. V souvislosti s rozsahem sebeobrany autorka připomíná některé významné mezníky (případ loď *Caroline*, intervence USA v *Nikaragui* nebo případ genocidy v Bosně a Hercegovině, která na základě zbrojního embarga uvaleného na Jugoslávii neměla dostatečné prostředky k výkonu sebeobrany – *Genocide Case*). Velmi podrobně komentuje rozsudek MSD ve věci iránských ropných plošin (*Iranian Oil Platforms*).

V závěru této kapitoly jsou uvedeny rovněž příklady použití síly v rámci sebeobrany k osvobození vlastních státních příslušníků na cizím území.

Převážná část páté kapitoly *Kolektivní sebeobrana* se věnuje kauze *Nikaragua*. Autorka se tentokrát soustřeďuje na objasnění pojmů ozbrojený útok a hraniční incident a na jejich vzájemné rozlišení.

Závazky kolektivní sebeobrany jsou upraveny velkým množstvím mezinárodních smluv a zakládajících dokumentů mezinárodních organizací, avšak k reálnému užití kolektivní sebeobrany nedochází příliš často. Tato kapitola pojednává i o těch případech, kdy byl institut kolektivní sebeobrany použit jako prostředek k odstrašení a prevence ještě předtím, než došlo k samotnému ozbrojenému útoku s odůvodněním, že přítomnost intervenční armády je nezbytná pro budoucí výkon kolektivní sebeobrany (například nám dobře známé sovětské intervence v Maďarsku a v Československu, kdy vojenská přítomnost Sovětského svazu měla zamezit údajnému vojenskému ohrožení spřátelených režimů).

Samotná podstata kolektivní sebeobrany je poněkud kontroverzní, protože nelze jednoznačně říci, že by byla součástí mezinárodního obyčeje. Ch. Grayová přináší zajímavý názor, že pojem kolektivní sebeobrana nebyl před rokem 1945 znám, je to inovace vnesená do *Charty OSN*, a tudíž nelze ani hovořit o základním či přirozeném právu jako u individuální sebeobrany. Rovněž není zřejmé, zda se výkonu kolektivní sebeobrany může ujmout libovolný třetí stát, nebo zda je třeba nějaké souvislosti s napadeným státem. V praxi je navíc obtížné rozlišit skutečné důvody kolektivní sebeobrany od těch důvodů, které jsou jen zástěrkou skutečných záměrů. Státy jednající v rámci kolektivní sebeobrany mají rovněž povinnost tuto skutečnost neprodleně oznámit Radě bezpečnosti OSN. Tato povinnost se patrně vztahuje na všechny jednotlivé státy, které se účastní kolektivní sebeobrané akce. V celé kapitole autorka opět průběžně využívá pro ilustraci konkrétních příkladů.

Jak již bylo řečeno výše, do druhého vydání autorka vložila novou kapitolu s názvem *Užití síly proti terorismu: nová válka pro nové tisíciletí*, která se soustřeďuje na změny po teroristických útocích z 11. září 2001 a na vliv, jež tyto činy měly na mezinárodní právo, zejména na rozsah individuální a kolektivní sebeobrany.

Před 11. zářím bylo užití síly v rámci sebeobrany jako reakce na teroristické útoky uplatněno pouze několikrát (za všechny například uvedu použití síly ze strany USA proti Libyi v roce 1986) a problém terorismu byl spojován především se státy jako s aktéry, na jejichž objednávku teroristé jednají nebo které teroristy podporují či jim poskytují útočiště. V současné době teroristické hrozby vycházejí zejména od nestátních aktérů, a proto je velmi obtížné proti nim efektivně bojovat. Spojené státy vyhlásily „válku proti teroru“ a ve své *Národní bezpečnostní strategii* potvrdily, že jsou odhodlány terorismu čelit i za použití preemtivních sebeobránných opatření. V této souvislosti autorka rozebírá, do jaké míry lze považovat válku v Iráku za ospravedlněnou (preemtivní) sebeobranu před terorismem, a připomíná, že Rada bezpečnosti OSN vůbec není nakloněna případnému rozšíření práva (kolektivní nebo individuální) sebeobrany o preemtivní prvek.

Vedle rozboru důvodů, právních nástrojů a postupu při operaci *Trvalá svoboda* v Afghánistánu jsou v kapitole obsaženy i mnohé další příklady užití síly proti teroristům po 11. září (Gruzie – Čečensko, ale také přítomnost USA v Kolumbii a na Filipínách za účelem pomoci v boji proti terorismu).

Sedmou kapitolu *OSN a užití síly* autorka rozděluje na období studené války a na období po jejím skončení. Oběma částmi se prolíná téma mírových operací, principů jejich zřizování a případů užití donucení v jejich rámci. Mírové sbory jsou obvykle jen lehce ozbrojeny pro případ sebeobrany, nicméně v několika výjimečných případech (Jugoslávie, Somálsko, Rwanda) měly právo použít sílu, a tak prakticky došlo k setření rozdílu mezi mírovými operacemi (*peacekeeping*) a vynucením míru (*peace-enforcement*). Autorka na těchto příkladech „nevydařených“ mírových misí upozorňuje na nebezpečí, které takový posun v mandátu mírových sborů může mít, a vyvozuje z toho ponaučení.

Kapitola se dále zabývá rozdělením pravomocí zřizovat mírové sbory mezi Radu bezpečnosti a Valné shromáždění. Ch. Grayová přibližuje čtenáři souvislosti mezi rezolucí Valného shromáždění *Sjednání pro mír* a posudkem MSD v právní věci *Certain Expenses* (výdaje OSN na některé mírové operace), v němž Mezinárodní soudní dvůr jasně vymezil pravomoci obou orgánů zřizovat mírové sbory.

Na několika málo stránkách se autorka zběžně věnuje opatřením podle kapitoly VII *Charty OSN* a připomíná významná oprávnění Rady bezpečnosti OSN (uvalení embarga a zmocnění užití zbrojené síly). Na tomto místě také správně poukazuje na skutečnost, že Rada bezpečnosti OSN označila v několika svých rezolucích státy za agresory (Izrael, Jihoafrická republika a Rhodesie). Nemalý počet renomovaných autorů se totiž mylně domnívá, že Rada bezpečnosti OSN nikdy toto označení nepoužila. V omyl jsou pravděpodobně uvedeni proto, že případy napadení Korejské republiky, okupace Kuvajtu Irákem a argentinské obsazení Falklandských ostrovů Rada bezpečnosti OSN označila pouze za porušení míru, i když například u Kuvajtu zcela zjevně šlo o útočný čin (agresi).

Osmá kapitola, nazvaná *Zmocnění Rady bezpečnosti k užití síly členskými státy*, se zaměřuje na mechanismus delegace a je rozdělena na dvě části (přímé a nepřímé zmocnění) podle toho, jakým způsobem členské státy dovozují pravomoc užití donucení. Rozdíl spočívá v tom, zda je zmocnění obsaženo přímo v konkrétní rezoluci, anebo nepřímo vyplývá z jedné nebo více rezolucí, jež samostatně užití síly nedovolují, a státy tak jednají bez jednoznačného mandátu (například USA a Velká Británie se pro zdání legality operace *Irácká svoboda* /2003/ odvolávaly na dvanáct let starou rezoluci 678, která užití síly dovolila ve zcela jiném kontextu, a na rezoluci 1441, jež se o možnosti užití síly vůbec nezmiňuje). Ch. Grayová oba typy oprávnění doplňuje mnoha podrobně zpracovanými příklady.

Po celou dobu existence nebyla OSN schopna provést vzhledem ke svým omezeným zdrojům (finančním i kapacitním) donucovací operaci většího rozsahu, na což ostatně již

před deseti lety upozornil *Dodatek k Agendě pro mír. Charta OSN* sice v článku 43 předvídá zřízení jednotek OSN, které by byly k dispozici Radě bezpečnosti OSN pro prosazování jejích rozhodnutí, ale v praxi kvůli nevoli členských států nikdy nedošlo k naplnění tohoto ustanovení. Rada bezpečnosti OSN je tak nucena na základě delegace svých donucovacích pravomocí pověřovat členské státy, jednající samostatně nebo prostřednictvím koalice či oblastních dohod a orgánů (regionálních organizací), provedením žádané operace. Autorka uvádí, že první takovou akcí byla operace *Pouštní bouře* (1990) v Iráku, a tak zcela opomíjí operaci OSN v rámci korejské války. Činí tak zřejmě proto, že na operaci OSN po napadení Korejské republiky jejím severním sousedem pohlíží jako na výkon kolektivní sebeobrany, nikoli tedy jako na delegaci donucovacích pravomocí skupině členských států, formálně zasahujících pod vlajkou OSN, což není ovšem neobvyklý názor.

S koncem studené války došlo k oživení činnosti regionálních organizací. *Charta OSN* v článcích 52–54 předvídá úlohu oblastních dohod a orgánů (regionálních organizací) při udržování a obnovování mezinárodního míru a bezpečnosti. Poslední kapitola s názvem *Regionální mírové a donucovací operace* se zabývá právě vztahem regionálních organizací a Organizace spojených národů.

Rada bezpečnosti OSN podle článku 52 povzbuzuje pokojné řešení místních sporů prostřednictvím regionálních organizací, ale může pověřit regionální organizace i provedením operací donucovací povahy. Je tedy hlavním orgánem odpovědným za udržování a obnovování mezinárodního míru a bezpečnosti a regionální organizace provádějí na základě delegace pravomocí decentralizovaný výkon jejích rozhodnutí. Regionální organizace mohou také samy zřizovat mírové sbory, a pokud jejich mandát neobsahuje donucovací pravomoc, není třeba ani předchozího souhlasu Rady bezpečnosti OSN (povinnost ji informovat však zůstává). Jako příklady, kdy se osvědčily mírové operace na regionální úrovni, autorka uvádí akce ECOWAS (*Economic Community of West African States*) a Společenství nezávislých států (SNS). Regionální organizace jsou obzvláště vhodné pro řešení místních konfliktů, protože na základě společně sdílené historické zkušenosti a obdobných bezpečnostních rizik se dobře orientují v regionu a mohou pružně zasáhnout. Zároveň však není zaručeno, že budou při řešení konfliktu nestranné a nezávislé; navíc zde může pano- vat obava z dominance jednoho státu a jeho ovládnutí regionální organizace.

V souvislosti se zmocněním regionálních organizací užít donucení v případě nutnosti se autorka zmiňuje o první operaci takového druhu, a to o kontrole plavidel v Jaderském moři a na Dunaji, kterou prováděly v době úplného obchodního embarga uvaleného na (v té době) tzv. novou Jugoslávii (tedy na Srbsko a Černou Horu) na počátku devadesátých let NATO a Západoevropská unie (ZEU). Jako další příklady jsou uvedeny operace Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE), Evropských společenství (ES) nebo ECOWAS.

Kniha se velmi podrobně zabývá nejen právními, ale i politickými aspekty užití síly v mezinárodních vztazích a díky svému širokému záběru v ní lze najít odpověď na mnohé otázky, související s bezpečnostní problematikou. Jako velmi přínosné shledávám například podrobné rozborů relevantních rozhodnutí a posudků MSD a rezolucí Rady bezpečnosti OSN. Navíc publikace obsahuje též bohatý poznámkový aparát a je doplněna přehledným rejstříkem. Knihu lze vřele doporučit všem, kdo se zabývají mezinárodním právem a obecnými otázkami mezinárodní bezpečnosti.

Petra Lustigová

<sup>1</sup> Článek 2, odstavec 4 Charty OSN (vyhlášena ve Sbírce zákonů pod číslem 30/1947 Sb., ve znění pozdějších úprav).

<sup>2</sup> Rada bezpečnosti OSN sice výslovně neschválila zásahy, ale z toho, že odmítla rezoluci, požadující jejich jednoznačné odsouzení, lze dovodit, že je ex post nepovažovala za porušení Charty Organizace spojených národů.