

The Responsibility to Protect – Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty.

1st ed. Ottawa: The International Development Research Center, December 2001, 91 stran, ISBN 0-88936-960-7.

V 90. letech byla znovuotevřena diskuze o možnosti humanitární intervence, tj. ozbrojeného zásahu jednoho státu na území druhého státu bez jeho schválení, jehož oficiálně deklarovaným cílem je ochrana základních lidských práv a svobod občanů cílového státu. Zájem o toto téma vyvolala měnící se situace ve světě po skončení studené války (nástup nových aktérů, oživení činnosti Rady bezpečnosti OSN, možnost jednostranných zásahů bez hrozby globální konfrontace) a vznik nového paradigmatu v rámci teorie mezinárodních vztahů i mezinárodního práva (odklon od tradičního důrazu na suverenitu států, prosazování ochrany lidských práv aj.). Charakter diskuze se v průběhu 90. let zvolna proměňoval. Od původního, *zda* je humanitární intervence možná, se postupně posunul k tomu, *kdy a za jakých podmínek* ji lze připustit. Tento proces neproběhl ve všech geografických oblastech světa a zůstal do značné míry soustředěn na euroamerický kulturní okruh. Změně tzv. třetího světa i některé velmoci (např. Rusko a Čína) vůči koncepci vznášejí řadu námitek a často ji považují pouze za nový, jinak ideově zdůvodněný pokus Západu o získání dominantního postavení a *de facto* o obnovení kolonialismu.¹

K nejdůležitějším pracím věnovaným problematice humanitární intervence, které vznikly během 90. let,² patří zpráva *Povinnost ochrany (The Responsibility to Protect*, dále jen *Zpráva*), kterou v roce 2001 předložila *Mezinárodní komise pro studium intervence a suverenity států (ICISS)*. Tato komise byla založena na Shromáždění tisíciletí (55. zasedání Valného shromáždění OSN) v září 2000 z podnětu kanadského premiéra J. Chrétiena, jenž touto iniciativou reagoval na výzvu generálního tajemníka OSN Kofi Annana, aby se mezinárodní společenství začalo vážně zabývat otázkou přístupu k masivnímu porušování lidských práv a mezinárodního humanitárního práva. ICISS tvořilo dvanáct osobností různého původu a profesionálního zaměření, např. dlouholetý předseda Mezinárodního výboru Červeného kříže *Cornelio Sommaruga* či indický odborník na mezinárodní vztahy *Ramesh Thakur*.

Zpráva vypracovaná během let 2000 a 2001 se dělí na dvě části, z nichž první obsahuje vlastní text návrhu a druhá přílohy, které mj. zahrnují závěrečné zprávy ze všech dílčích zasedání ICISS, přehled humanitárních intervencí minulosti a obsáhlý seznam použitých pramenů a literatury. Vlastní text, doprovázený stručnou charakteristikou úkolů ICISS, životopisem jejích účastníků a rejstříkem, se člení do osmi kapitol (*Politická výzva, Nový přístup: Povinnost ochrany, Povinnost prevence, Povinnost reakce, Povinnost rekonstrukce, Otázka autority, Operační dimenze a Povinnost ochrany: Cesta vpřed*), jež se dále dělí na dílčí podkapitoly.

Na počátku Zprávy si ICISS společně s K. Annanem klade otázku: „*Představuje-li humanitární intervence skutečně nepřijatelný zásah do suverenity, jak máme reagovat tváří v tvář takovým situacím, jakých jsme byli svědky ve Rwandě či ve Srebrenici, při hrubém, masivním a systematickém porušování lidských práv, které protirečí všem principům, na nichž je založeno naše pojetí společné lidskosti?*“³ Jako odpověď na uvedenou otázku pak formuluje koncepci, která redefinuje klasické pojetí státní suverenity a stanoví podmínky, za nichž povinnosti vyplývající ze státní suverenity mohou převzít jiné subjekty než původní stát. Koncepce zavádí nový pojem, *povinnost ochrany*, jenž by měl nahradit kritizovaný a poněkud zdiskreditovaný termín humanitární intervence. Tím se zde označují jakákoli „*opatření směřující proti státu nebo jeho představitelům bez jejich souhlasu, která podle vyjádření původců sledují humanitární nebo ochranné cíle*“.⁴

Takto vymezenou humanitární intervencí ICISS dává do souvislosti se *třemi principy* současných mezinárodních vztahů,⁵ které při vzniku koncepce sehrály rozhodující úlohu.

Na prvním místě jde o *státní suverenitu*, zahrnující nejen právo státu rozhodovat o vlastních záležitostech nezávisle na jakékoli vnější či vnitřní moci, ale také o jeho povinnost respektovat suverenitu jiných států (vnější povinnost) a chránit základní práva všech osob na svém území (vnitřní povinnost). Porušením vnitřní povinnosti se stát dopouští mezinárodně protiprávního jednání s účinky *erga omnes*, z něhož je aktivně legitimováno celé mezinárodní společenství, takže nakládání s vlastními občany již nadále nespadá výlučně do *domaine réservé* jednotlivých států.

Přechod od „kontrolní suverenity“ k „suverenitě odpovědnosti“⁶ podle ICISS doprovází změna pohledu na roli jedince v mezinárodním systému, která se projevuje ve dvou dalších principech – v ochraně lidských práv a lidské bezpečnosti. Povahu a konkrétní obsah *lidských práv* ICISS příliš nerozebírá a nezabývá se ani tím, zda lze ve vztahu k nim, jak mnohé státy především tzv. třetího světa popírají, skutečně mluvit o *univerzalitě*. Opomenutí těchto aspektů zčásti vysvětluje skutečnost, že se Zpráva zabývá v podstatě pouze tvrdým jádrem lidských práv, které zavazuje všechny subjekty mezinárodního společenství. Koncepce *lidské bezpečnosti* se zrodila v polovině 90. let, pojem sám byl poprvé použit ve *Zprávě UNDP o lidském rozvoji* z roku 1994.⁷ Orientuje se na jedince, nikoli na stát, a snaží se jej chránit před náhlými zásahy do jeho každodenního života (např. před občanskou válkou či nepokoji uvnitř státu – *freedom from fear*) i před faktory dlouhodobě ohrožujícími jeho fyzickou a psychickou integritu (např. před hladem a nemocemi – *freedom from want*).

Konkrétní obsah povinnosti ochrany tvoří tři neoddělitelné a vzájemně úzce propojené složky: povinnost prevence, povinnost reakce a povinnost rekonstrukce. *Prevenici* krizových situací, které mohou potenciálně vést k eskalaci a k vnějšímu zásahu, ICISS považuje za nejdůležitější, a proto vyzývá k „*nahrazení kultury reakce kulturou prevence*“.⁸ Podstata prevence spočívá v odstraňování hlubších příčin společenského a mezinárodního napětí pomocí nástrojů politických (demokratizace), ekonomických (zmírňování nerovností), právních (budování právního státu) i vojenských (preventivní rozmístění ozbrojených sil), jakož i v odvrácení bezprostředně hrozících konfliktů cestou vyjednávání, ekonomických sankcí aj. *Prevenici* prvotně provádí stát, druhotně – v případě jeho neschopnosti nebo neochoty tak činit – mezinárodní společenství v čele s OSN, které může uplatnit prostředky pozitivní (pomoc a podpora státu) či negativní (donucení státu ke konání).

Reakce, která představovala jádro původní koncepce humanitární intervence, nastupuje podle ICISS až v těch situacích, kdy selže prevence a dojde k rozsáhlému ohrožení či porušení základních lidských práv. Spočívá v aktivním zásahu, jehož cílem je odvrácení hrozby, popřípadě ukončení a náprava protiprávního stavu. Prvotní odpovědnost nese opět stát, a pouze není-li schopen situaci řešit, nebo vystupuje-li v pozici porušovatele, přechází právo jednat na mezinárodní společenství. Při výběru prostředků platí zásady proporcionality a nezbytnosti, tj. zásah nesmí být zbytečně tvrdý nebo neefektivní. Přednost mají nesilové nástroje, zatímco nasazení vojenské síly představuje až krajní řešení v tom případě, pokud se všechny ostatní prostředky ukážou (nebo předem jasně jeví) jako nedostatečné.

Důležitou součástí Zprávy představuje výčet celkem šesti kritérií, při jejichž kumulativním splnění lze ozbrojenou humanitární intervenci podle názoru ICISS považovat za přípustnou. K nim patří spravedlivý důvod, oprávněná autorita, správný úmysl, poslední prostředek, přiměřenost prostředků a rozumné vyhlídky na úspěch.

Za spravedlivý důvod je možné považovat extrémně násilné situace, které „*šokují svědomí lidstva*“⁹ a při nichž dochází k vážným a nevratným útokům na lidské bytosti. ICISS mezi ně řadí *etnické čistky velkého rozsahu*, jež se vyznačují vražděním, násilným vyháněním či terorizováním civilního obyvatelstva, a *ztráty na životech velkého rozsahu*, které jsou důsledkem úmyslné státní akce, neschopnosti státu jednat nebo dezintegrace státní moci. V situacích, kdy jednoznačně a bezprostředně hrozí vážný a nevratný útok na lidské bytosti, ICISS připouští rovněž preventivní zásahy. Spravedlivý důvod k humanitární in-

tervenci naopak neposkytují méně intenzivní porušování lidských práv (např. „pouhá“ rasová diskriminace či politická perzekuce), ohrožení vlastních občanů, vojenské převraty vedoucí k omezení demokracie aj.

Oprávněnou autoritou se rozumí subjekt, jenž rozhoduje o existenci spravedlivého důvodu a schvaluje ozbrojený zásah, popřípadě jej i sám realizuje. Podle ICISS pro tyto účely „*neexistuje lepší a vhodnější instituce... než Rada bezpečnosti OSN*“,¹⁰ která má primární odpovědnost za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti a v širším slova smyslu i za řádné fungování mezinárodního společenství. Charta OSN v kapitole VII předvídá mechanismus, jenž Radě bezpečnosti OSN dovoluje reagovat na hrozící nebezpečí mezinárodní povahy a v důsledku tvůrčí interpretace článku 39 Charty OSN stále častěji rovněž vnitrostátní povahy, a proto by se při selhání národního státu mělo usilovat o řešení právě touto cestou. Zpráva vysvětluje výhody, které mají univerzální kolektivní akce ve srovnání s jednostranným jednáním států nebo regionálních organizací, a navrhuje možné způsoby zvýšení efektivnosti Rady bezpečnosti OSN. Stálí členové by měli např. přijmout nepsaný *kodeks chování*, na jehož základě by se s výjimkou situací, kdyby byly ve hře jejich životní zájmy, zdrželi při hlasování o rezolucích přijímaných k humanitárním krizím uplatňování práva veta.

ICISS si dobře uvědomuje, že její doporučení nemusejí být akceptována, a proto uvažuje o jiných vhodných subjektech, které by mohly sehrát roli oprávněné autority v případě nečinnosti Rady bezpečnosti OSN. Na prvním místě jmenuje Valné shromáždění OSN, které již v minulosti (např. v období korejské války) dočasně zastupovalo nefunkční Radu bezpečnosti OSN. Dále jsou na seznamu kandidátů uvedeny regionální organizace, k jejichž výhodám teoreticky patří znalost prostředí a reálný zájem o uklidnění situace. Poslední pozici zaujímají jednotlivé státy a dočasné koalice států, jejichž zásah lze akceptovat pouze jako volbu menšího ze dvou zel.

Správný úmysl spočívá v zastavení nebo omezení lidského utrpení. ICISS nepožaduje, aby měl ozbrojený zásah zcela nezištnou povahu, tj. aby správný úmysl byl současně jediným úmyslem, trvá pouze na tom, aby humanitární důvody tvořily podstatnou složku motivace zasahujících. Odkazuje též na některé podporné prostředky, které by mohly napomoci k odhalení skutečných záměrů iniciátora akce, mezi něž řadí např. jeho ochotu připustit účast dalších subjektů, stanovisko zemí sousedících s napadeným či podporu intervence ze strany místního obyvatelstva.

Ozbrojený zásah musí za všech okolností představovat *poslední prostředek*, který nastupuje až poté, kdy jsou vyčerpány ostatní dostupné prostředky řešení situace. Toto kritérium nestanoví povinnost vyzkoušet všechny alternativní cesty. Postačí, pokud intervent využije těch nástrojů, které za daných podmínek nabízejí reálné šance k úspěchu, a rozumně vysvětlí, proč nebylo účelné uchýlit se k jiným nástrojům.

Přiměřenost prostředků patří k hlavním požadavkům, které na provedení ozbrojených akcí jakéhokoli typu klade současné mezinárodní právo. Posuzuje se charakter jednotlivých prostředků i rozsah, intenzita a trvání zásahu jako celku a hodnotí se, do jaké míry odpovídají sledovanému cíli a hájeným hodnotám. V rámci intervence, která směřuje k ochraně lidských práv, by se podle ICISS mělo toto hledisko brát v úvahu zvlášť přísně.

Rozumné vyhlídky na úspěch skýtá zásah, u něhož lze reálně předpokládat dosažení deklarovaného cíle. ICISS doporučuje provádět důkladnou analýzu všech faktorů, které by mohly konečný výsledek ovlivnit, a brát v úvahu především zájmy a postoje obyvatelstva, k jehož ochraně má intervence sloužit.

Kritéria stanovená ICISS odrážejí klasickou doktrínu spravedlivé války, jejíž základní myšlenky definovali již představitelé středověké scholastiky (Tomáš Akvinský) a dále rozvinuli stoupenci přirozenoprávní koncepce (Grotius, de Vattel). Jde tedy o koncepci zakoreněnou v evropském kulturním prostředí, která však nemusí získat podporu v jiných oblastech světa. Další nedostatek spočívá v poměrně výrazném opomíjení mezinárodněprávního aspektu problematiky, jenž vede až k jednostrannému nadřazování legiti-

mity nad legalitou. Jako zarážející se rovněž zdá skutečnost, že ICISS v některých případech sice vymezuje optimální konečný stav, současně se ale příliš nezabývá tím, jaká konkrétní opatření by bylo třeba přijmout k jeho dosažení. Závěry (např. posílení akceschopnosti Rady bezpečnosti OSN) tak často připomínají spíše zbožná přání než realizovatelné cíle.

Kromě prevence a reakce zahrnuje povinnost ochrany ještě *rekonstrukci*, která se usku-tečňuje po skončení ozbrojeného zásahu a směřuje k vytvoření takových podmínek, jež by umožnily pokojný budoucí vývoj země a zabránily znovuzhoršení situace. ICISS zdůraz-ňuje, že strategii rekonstrukce je vždy třeba promyslet před zahájením intervence a že je-jí realizace musí probíhat ve spolupráci s místním obyvatelstvem a při využití lokálních zdrojů. Rekonstrukce se zaměřuje na tři základní oblasti života cílového státu – na bez-pečnost (odzbrojení, vytvoření řádné policie a armády), na spravedlnost a usmíření (vznik soudního systému, potrestání zločinců) a na rozvoj (podpora ekonomického růstu, obno-va trhu). Jde o poměrně ambiciózní a časově i materiálně náročné úkoly, jejichž splnění by nepochybně vyžadovalo dlouhodobou vojenskou a civilní přítomnost interventa, popří-padě jeho nahrazení neutrální mezinárodní silou. ICISS v této souvislosti uvažuje o správě ze strany OSN, která by mohla využít pravomoci přiznané jí kapitolou XII Charty OSN, věnovanou mezinárodní poručenské soustavě. Současně upozorňuje na negativní průvodní znaky, jež by proces rekonstrukce zřejmě často doprovázely, a to jak ve vztahu ke správci (nákladnost), tak i ve vztahu ke spravované zemi (omezení suverenity, zvýšení závislosti aj.). Zpráva bohužel nenavrhuje způsob, jak tyto jevy eliminovat, a ani si neklade otázku, do jaké míry lze od OSN v případě neochoty intervenovat očekávat připravenost angažo-vat se po skončení zásahu.¹¹

Předposlední kapitola se věnuje *operační dimenzi* povinnosti ochrany, tj. praktickým otázkám spojeným s prevencí krizí, s plánováním vojenských operací, s jejich uskutečňo-váním a s následným postupem. ICISS se dotýká některých citlivých problémů, např. sestavování koalic ochotných k intervenci, vztahů civilního a vojenského sektoru, určení mandátu a pravidel nasazení ozbrojených sil či předání moci místním autoritám po skončení zásahu. Značný důraz přitom klade na specifické rysy, které humanitární zásahy odlišují od kla-sických ozbrojených konfliktů a od operací na udržení míru.

V závěru ICISS předkládá souhrnné hodnocení problematiky a doporučuje kroky k uplat-nění teoretických poznatků, obsažených ve Zprávě, v praxi.¹² Hlavní předpoklad spatřuje v mobilizaci veřejného mínění na národní i mezinárodní úrovni, které by měly napomoci argumenty povahy morální (solidarita s lidským utrpením), finanční (nižší nákladnost pre-vence) i politické (zisk podpory veřejného mínění uznávajícího základní civilizační hod-noty). Redefinicí musí projít kategorie národního zájmu, a to tak, aby se vymanila z úz-kého bezpečnostněpolitického pojetí a obohatila se o ideový a hodnotový rozměr. ICISS si rovněž klade otázku, v jaké formě by bylo vhodné přijmout kritéria humanitární inter-vence, a zvažuje výhody i nevýhody několika variant (rezoluce Valného shromáždění OSN, mezinárodní smlouvy, změny Charty OSN a interního předpisu Rady bezpečnosti OSN). Nakonec předkládá souhrn alternativních doporučení, adresovaný hlavním orgá-nům OSN. Recenzovaný dokument patří k nejucelenějším pracím, které na téma humani-tární intervence v posledních letech vznikly. Zdařile kombinuje tradiční akademický (tj. spíše teoretický) přístup s praktickým přístupem, jenž se soustřeďuje na reálné podmínky a možnosti realizace vytyčených koncepcí. Velmi originální je myšlenka zavedení nových důležitých pojmů, především nahrazení sporného termínu humanitární intervence termí-nem povinnost ochrany. Nejde pouze o formální úpravu, ale o výraz celkové proměny chá-pání problému, jenž se od zaměření na vykonavatele zásahu obrací k důrazu na jeho de-stinatáře, tj. trpící obyvatelstvo. Dále je cenné komplexní pojetí povinnosti ochrany, která se neomezuje jen na bezprostřední reakci na nežádoucí situaci, ale zahrnuje i prevenci je-jího vzniku, odstranění jejích následků a obnovu či nastolení lepšího stavu. Za důkaz ro-zumného a realistického přístupu autorů lze považovat *princip subsidiarity*, jenž v celém

RECENZE

systému zaujímá rozhodující místo a díky němuž je možné „sladit“ požadavek lidskosti (ochrany lidských práv) s požadavkem stability mezinárodního řádu (suverenity států).

Přes všechny své klady není Zpráva prosta dílčích nedostatků. Na prvním místě k nim patří již zmíněné podceňování právní stránky věci, které se projevuje absencí snah o reflexi navrhovaných změn v systému mezinárodního práva. Druhý problematický aspekt představuje nerozhodnost či přímo bezradnost autorů ve vztahu k některým důležitým bodům koncepce, např. určení konkrétních podmínek, za nichž se oprávněnou autoritou stává třetí stát, nebo způsob posuzování splnění kritéria správného úmyslu. ICISS mnohdy řešení naznačuje, avšak s ohledem na význam problémů se takový způsob úpravy nezdá dostatečný. Na některých místech konečně Zpráva poněkud postrádá vnitřní koherenci a její jednotlivé části se dostávají do vzájemného nesouladu. Např. podmínky osobní nezainteresovanosti a co nejomezenějšího cíle zásahu nekorespondují s požadavkem přípravy komplexní strategie rekonstrukce již v předreakční fázi.

Při celkovém hodnocení Zprávy a jejím srovnání s obdobnými pracemi, které vznikly v uplynulém desetiletí, nicméně výrazně převažují kladné aspekty. Zvláště to platí tehdy, pokud práce nebude chápána jako definitivní tečka za diskuzí o humanitární intervenci, ale jako jeden mimořádně cenný příspěvek do diskuze. Komplexnost probíraných témat, široká základna využitých pramenů a v neposlední řadě též poctivý a odpovědný přístup autorů činí ze Zprávy dílo, s nímž by se měl seznámit každý, kdo chce o problematice ozbrojených zásahů zdůvodňovaných ochranou lidských práv získat podložený a ucelený přehled.

Veronika Bílková

¹ Srov. Baranovsky, Vladimir: Humanitarian Intervention: Russian Perspectives. *Pugwash Occasional Papers*, Vol. 2, No. 1 (January 2001). Viz též Shulong, Chu: China, Asia and Issues of Sovereignty and Intervention. Tamtéž. Viz rovněž Adebajo, Adekeye – Landsberg, Chris: The Heirs of Nkrumah: Africa's New Investments. Tamtéž aj.

² Např. Humanitarian Intervention. Legal and Political Aspects. Copenhagen: DUPI, 1999. Viz též Humanitarian Intervention. The Hague: Advisory Council on International Affairs, Advisory Committee on Issues of Public International Law, 2000. Viz rovněž Murphy, Sean D.: Humanitarian Intervention. The United Nations in an Evolving World Order. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1996. Viz též Abiew, Francis Kofi: The Evolution of the Doctrine and Practice of Humanitarian Intervention. Kluwer Law International, 1999. Viz rovněž Wheeler, Nicholas J.: Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society. Oxford: Oxford University Press, 2000 aj.

³ Annan, Kofi: The Millennium Report. New York: UN, 2000, s. 48.

⁴ The Responsibility to Protect – Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. 1st ed. Ottawa: The International Development Research Center, December 2001, s. 8, bod 1.38.

⁵ Jde o principy, které pro současné mezinárodní vztahy považuje za rozhodující ICISS, nikoli o nějaké obecně akceptované zásady mezinárodního řádu.

⁶ Viz The Responsibility to Protect, cit. dílo, s. 13, bod 2.14.

⁷ Viz United Nations Development Report (UNDP), Human Development Report 1994. New York: Oxford University Press, 1994.

⁸ The Responsibility to Protect, cit. dílo, s. 27, bod 3.42.

⁹ Tamtéž, s. 31, bod 4.13.

¹⁰ Tamtéž, s. XII (Synopsis).

¹¹ ICISS by za příklad mohlo sloužit Kosovo, kde po vojenské intervenci ze strany NATO převzalo civilní správu provincie OSN (UNMIK).

¹² ICISS sama zdůrazňuje, že jejím cílem bylo „předložit zprávu, která by měla praktický a konkrétní dopad v politické rovině, a nejen oživit diskuzi v univerzitním prostředí“. – The Responsibility to Protect, cit. dílo, s. 73, bod 8.24.