



Dárfúr – přes humanitární intervenci k odpovědnosti chránit a mírovým operacím

Mgr. Ondřej Svaček

I. Úvod

V březnu 2003 podnikly povstalecké skupiny Súdánské osvobozené armády (Sudan Liberation Army – dále jen SLA) a Hnutí za spravedlnost a rovnost (Justice and Equality Movement – dále jen JEM) útok na vojenskou pevnost v al-Fashiru, čímž v Dárfúru rozpoutaly občanskou válku trvající v podstatě do dnešních dnů.¹⁾ V květnu 2006 sice došlo k uzavření křehké mírové smlouvy, její naplnění však zůstává značně problematické, neboť byla podepsána pouze jednou z frakcí SLA vedené Minni Minnawim – JEM a část SLA řízená Abdel Wahid al-Nurem smlouvu nepodepsaly.²⁾ Odpověď mezinárodního společenství, která dodnes postrádá efektivitu, kterou by si největší konflikt 21. století zasluhoval, byla do jisté míry rovněž schizofrenní. Po pěti letech, jež uplynuly od vypuknutí bojů v západosúdánské provincii, lze jistě bilancovat a zhodnotit alternativy postupu mezinárodního společenství v otázce Dárfúru. V zásadě lze rozlišit tři různé instituty, jimž byla v rámci mezinárodní diskuze věnována po-

zornost: humanitární intervence, doktrína odpovědnosti chránit (*responsibility to protect*, R2P) a mírové operace. Předkládaný článek hodnotí pozici uvedených institutů v mezinárodním právu a aplikuje je na případ dárfúrské krize.

II. Humanitární intervence v mezinárodním právu

Snaha o nalézání definic ve společenských vědách může být velmi zrádná, římská floskule *omnis definitio periculosa est* si udržela svou platnost do dnešních dnů. Vymezení pojmu, se kterým se na následujících stranách pracuje, je však nezbytné. Z celé řady definic, jež více či méně úspěšně vymezují pojmové znaky institutu humanitární intervence, lze zmínit následující: humanitární intervence „představuje hrozbu nebo použití ozbrojené síly jedním či více státy na území jiného státu za účelem zastavení, popř. prevence závažných a rozsáhlých porušování lidských práv jednotlivců jiných než vlastních státních příslušníků, a to bez souhlasu státu, na jehož území je síly či hrozby silou užito“.³⁾



Bez ohledu na souhlas intervencí postiženého státu je nutno rozlišit humanitární intervenci provedenou plně pod egidou Organizace spojených národů (dále jen „OSN“). Jestliže je určitá humanitární katastrofa klasifikována na půdě Rady bezpečnosti (dále jen „RB“) v rámci meritorního hlasování podle kapitoly VII Charty OSN (čl. 39 Charty) jako hrozba pro mezinárodní mír a bezpečnost, a je-li následně *ad hoc* vytvořená koalice států zmocněna k vojenskému zásahu dle čl. 42 Charty, je taková intervence uskutečněna plně v intencích Chartou OSN předvídaného systému kolek-

3) Holzgreffe, J. L.: *The Humanitarian Intervention Debate*. In: Holzgreffe, J. L., Keohane, R. O. (Eds.): *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Cambridge, CUP 2003, s. 18. Pro doplnění je vhodné upozornit na diametrálně odlišný institut tzv. humanitární pomoci (*humanitarian assistance*) objevující se až v průběhu 20. století. Zatímco humanitární intervence vyvolává mnohé problematické otázky, humanitární pomoc, byť mnohem mladší, se již vzhledem k bohaté státní praxi a podpoře stala pevnou součástí mezinárodního práva. Jediným problematickým aspektem humanitární pomoci může být její zneužití k intervencím do vnitřních záležitostí státu, na což upozornil MSD ve sporu Nikaraguy a USA (srovnej rozsudek MSD ve sporu mezi Nikaraguy a USA ze dne 27. června 1986, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, s. 115, dostupné na <http://www.icj-cij.org/docket/files/70/6503.pdf> (29. 2. 2008))

tivní bezpečnosti a o její legalitě nelze mít jakékoliv pochyby.⁴⁾ Totéž lze říci rovněž o mírových operacích, ať už autorizovaných podle kapitoly VI či VII Charty OSN – ve většině případů navíc mírové mise operují i se souhlasem teritoriálního státu. Pozice humanitární intervence dle výše uvedené definice je naproti tomu po staletí kontroverzním tématem, jež vystupuje s naléhavou pravidelností pokaždé, kdy se na scéně objevuje režim hrubě porušující základní lidská práva.

Roztříštěné a zcela antagonistické názory na humanitární intervenci je možné shrnout v následujících teoretických přístupech:⁵⁾

1. přístup *status quo* – humanitární intervence nemá jakýkoliv základ v mezinárodním právu, nelze ji podřadit ani pod jednu ze dvou povolených výjimek ze zákazu užití síly (sebeobrana a opatření podle kapitoly VII Charty) – odpovídá pozici Ruska, Číny a Hnutí nezúčastněných států;
2. přístup prominutelného porušení (*excusable breach*) – humanitární in-

4) Srovnej Válek, P.: *Is Unilateral Humanitarian Intervention Compatible with U.N. Charter?* Michigan Journal of International Law, 26, 2005, 2, s. 1228.

5) Stromseth, J.: *Rethinking Humanitarian Intervention: the Case for Incremental Change*. In: Holzgreffe, J. L., Keohane, R. O. (Eds.): *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Cambridge, CUP 2003, s. 242-45.



tervence je nelegální, nicméně v situacích obzvláště naléhavých je politicky a morálně přípustná, státy angažující se v zásahu na sebe berou riziko porušení mezinárodního závazku kogentní povahy, nicméně neočekávají, že dojde k uložení sankce;

3. přístup postupného právního ospravedlnění (*customary law evolution of legal justification*) – hledání precedentů, které by umožnily nejenom politické a morální zdůvodnění, ale rovněž zdůvodnění právní; v praxi států po roce 1945 jsou nalézány určité společné prvky, které by byly základem rozvíjející se obyčejové normy;
4. přístup legality – humanitární intervence je platnou součástí mezinárodního práva; např. M. Reisman původně vyvozoval legalitu humanitární intervence přímo z Charty OSN - poukazoval na fakt, že kdyby RB řádně plnila své funkce vyplývající z primární povinnosti zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti, udržovala by minimální standard ochrany lidských práv sama, poněvadž tak ale nečiní, zákaz užití síly ztratil své opodstatnění v plné šíři.⁶⁾

Pro zjednodušení lze názorové rozkoly dále zúžit na dva tábory.⁷⁾ Do první skupiny spadají odpůrci humanitární intervence (klasicisté), kteří v první řadě zdůrazňují principy svrchovanosti státu a zákazu uži-

tí síly v mezinárodních vztazích – humanitární intervence musí být dle klasicistů odmítnuta, neboť porušuje oba uvedené principy. Na druhé straně stojí realisté zdůrazňující společné lidské hodnoty (především lidská práva), jde jim o vytvoření kvalifikovaného mezinárodního řádu, který by byl založen na hodnotách lidské důstojnosti. Humanitární intervence je pro realisty nástrojem, který usiluje o dodržování lidských práv, a tudíž v konečném důsledku rovněž o mezinárodní stabilitu.⁸⁾ Oba přístupy nacházejí svůj odraz v Chartě OSN, která se tím do jisté míry stává rukojmím různých jazykových či historických výkladů nahrávajících jedné či druhé straně.⁹⁾ Názorový střet, Barinkou označovaný jako klasicisticko-realistické schizma, lze shrnout následovně. Problematika humanitární intervence představuje střet dvou pravidel mezinárodního práva, jimž je při-

6) Bellamy, A. J., Williams, P.D.: *The UN Security Council and the Question of Humanitarian Intervention in Darfur*. Journal of Military Ethics, 5, 2006, 2, s. 147. Srovnej dále Reisman, M.: *Unilateral Actions and the Transformations of the World Constitutive Process: The Special Problem of Humanitarian Intervention*. European Journal of International Law, 11, 2000, 1, s. 3-18.

7) Barinka, R.: *Status humanitární intervence v mezinárodním právu*. Právník, 142, 2003, 9, s. 867 a n.

8) Faret, T. J.: *Human Rights in Law's Empire: The Jurisprudence of War*. American Journal of International Law, 85, 1991, 1, s. 117-127.



souzena kogentní povaha (tj. požadavek zákazu užití síly a ochrany lidských práv).¹⁰⁾ Jestliže je současné mezinárodní právo hierarchicky vystaveno pouze ve vzájemném vztahu dispozitivních norem (tj. norem nemajících kogentní povahu) a norem kogentních, a současně neobsahuje pravidla pro posouzení střetu dvou imperativních norem, nelze v žádném případě připustit převahu jedné kogentní normy nad druhou, jinými slovy, porušení práva na užití síly nelze ospravedlňovat požadavkem na zajištění ochrany lidských práv. Problematika humanitární interven-

9) Stačí srovnat čl. 1 odst. 1 a čl. 1 odst. 3, dále např. čl. 2 odst. 4 a čl. 55 písm. c) Charty OSN. Samostatnou kapitolu představuje restriktivní či permisivní výklad čl. 2 odst. 4 Charty OSN. Z historického hlediska příprav samotného textu Charty OSN lze poukázat na argument klasicistů, že myšlenka humanitární intervence není zdaleka nová a její nezpracování do konečného textu Charty proto musí být vnímáno jako odůvodněné, úmyslné a zcela racionální rozhodnutí států jednajících na konferenci v San Franciscu. Z iniciativy Francie byl totiž dodatek k návrhu Charty, který by státům umožnil intervenovat v cizím státě i bez souhlasu RB, pokud zde došlo ke zřejmému porušení základních svobod a lidských práv ohrožujícímu mezinárodní mír a bezpečnost, skutečně navrhován. Další výjimka ze zákazu užití síly však nebyla přijata pro svou zjevnou vágnost a možnost zřejmého zneužití. Srovnej Barinka, R.: c. d., s. 867 a n.; Válek, P.: c. d., s. 1233 a n.

10) David, V., Sladký, P., Zbořil, F. a kol.: *Mezinárodní právo veřejné*. Praha, Linde 2007, s. 366-367.

ce se tak dostává do bezvýhodné soutěsky, z níž je možno vyjít jen s přihlédnutím k jiným argumentům, respektive jiným pramenům.

Ačkoliv zákaz humanitární intervence nevyplývá jednoznačně ze samotného textu Charty, lze jej nalézt výslovně vyjádřený v jiných pramenech mezinárodního práva. V roce 1965 byla Valným shromážděním OSN přijata *Deklarace o nepřipustnosti intervence do vnitřních záležitostí státu a ochraně jejich nezávislosti a suverenity*, která mimo jiné stanoví, že „žádný stát nemá právo intervenovat, přímo nebo nepřímo, a to z jakéhokoliv důvodu, do vnitřních nebo vnějších záležitostí státu“¹¹⁾, čímž staví intervenci na roveň agresí. Byť byla deklarace přijata v podmínkách probíhající dekolonizace a zdůrazňuje proto rovněž právo na sebeurčení národů, zcela jednoznačně hovoří o zákazu intervence z jakýchkoliv důvodů, tedy i z důvodů veskrze pozitivních.

O pět let později byla přijata *Deklarace zásad mezinárodního práva týkajících se přátelských vztahů a spolupráce mezi státy v souladu s Chartou OSN*, která byla v rámci přípravných prací koncipována jako autoritativní

11) *Declaration on Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and Protection of Their Independence and Sovereignty*. G. A. Res. 2131, U. N. Doc. A/6014 (1965), dostupné na <http://www.un.org/documents/ga/res/36/a36r103.htm> (29. 2. 2008)



výklad Charty OSN.¹²⁾ Je vhodné zmínit, že deklarace byla přijata v době, kdy již nedílnou součástí mezinárodní práva byly všechny instrumenty směřující k ochraně lidských práv. Deklarace prohlašuje, stejně jako její mladší předchůdkyně intervenci ve vzájemných vztazích mezi státy za porušení mezinárodního práva. Podle Mezinárodního soudního dvora (dále jen „MSD“) formulace principu neintervence obsažená ve zmiňovaných deklaracích představuje kodifikaci moderní státní praxe a *opinia iuris*, subjektivního prvku spočívajícího v právní závaznosti neintervenečního chování.¹³⁾

Uvedený závěr potvrdil MSD rovněž ve své rozhodovací praxi v kauze *Vojenských a polo vojenských aktivit v a proti Nikaraguy* (1986).¹⁴⁾ MSD konstatoval, že v současném mezinárodním právu neexistuje norma, jež by zakládala právo intervenovat do vnitřních záležitostí státu s cílem podporovat opozici, byť by cíle sledované opozicí v boji proti oficiální vládě byly jakkoliv

12) *Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations*. G. A. Res. 2625, U. N. Doc. A/8028 (1970), dostupné na <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/348/90/IMG/NR034890.pdf?OpenElement> (29. 2. 2008)

13) Mani, V. S.: *Humanitarian Intervention and International Law*. *Indian Journal of International Law*, 33, 1993, s. 14.

politicky a morálně hodnotné. Intervence je dle MSD nepřijatelná i v situaci, kdy by byla reakcí na oficiální žádost opozice, stejně jako v případech, kdy by směřovala proti režimu totalitárnímu, tzn. režimu, jehož inherentní vlastností je porušování lidských práv.¹⁵⁾ Zcela kardinální význam má odpověď soudu na výslovnou otázku, „zda je přípustná intervence na základě skutečnosti, že vláda dotyčného státu porušuje lidská práva“¹⁶⁾, kdy soud konstatoval, že „ačkoliv státy mohou činit svá vlastní hodnocení dodržování lidských práv v jiném státě...užití síly nemůže být vhodnou metodou k monitorování či zajišťování jejich ochrany.“¹⁷⁾ Vůdčí soudní orgán mezinárodního společenství tak výslovně vyloučil legalitu humanitární intervence, když potvrdil primát principů svrchovanosti a zákazu užití síly, s nimiž operují klasicisté.

K ospravedlnění vpádu cizích vojsk na území jiného státu s proklamovaným cílem zajištění ochrany lidských práv tak vede v právním slova smyslu v podstatě jediná cesta, a sice

14) *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986 (srovnej pozn. 3).

15) Tamtéž, s. 109, 126, 133.

16) Mani, V. S.: c. d., s. 8.

17) *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986, s. 135, para. 268.



cesta zformování nového obyčeje vyplývajícího z praxe států realizované po přijetí textu Charty OSN. Jestliže by byla potvrzena existence nového obyčejového pravidla týkajícího se humanitární intervence, uplatnil by se klasický princip právní logiky *lex posterior derogat legi priori*. Jaká je tedy praxe států po roce 1945?

Prvním v řadě pomyslných precedentů by byl zásah Indie ve Východním Pákistánu v roce 1971, který vedl k získání nezávislosti na tehdejší Západní Pákistánu a vyhlášení samostatného státu Bangladéš. V rámci indického zásahu na území budoucí Bangladéše však lze jednoznačně rozpoznat geopolitický a strategický motiv. Indie navíc primárně argumentovala právem na sebeobranu proti útokům, které se dotýkaly rovněž jejího území.¹⁸⁾

Ještě nejednoznačnější je zásah Vietnamu v Kambodži v letech 1978-1979 ospravedlnovaný nutností ukončení politiky brutálního teroru realizovaného Pol Potem a jeho Rudými Khmery. Stejně jako v předchozím případě Vietnam svůj zásah ospravedlňoval primárně s poukazem na čl. 51 Charty OSN.¹⁹⁾ Vojenská přítomnost Vietnamu v Kambodži ukončená až v roce 1989 navíc není v souladu se

18) Franck, T.: *Interpretation and Change in the Law of Humanitarian Intervention*. In: Holzgrafe, J.L., Keohane, R.O. (Eds.): *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Cambridge, CUP 2003, s. 218.

striktními pravidly formulovanými (opatrnými) obhájci humanitární intervence²⁰⁾ – mezi těmito zaujímají výsadní postavení princip subsidiarity (ozbrojený zásah vedený za účelem ochrany lidských práv je „poslední instancí“ nastupující až po vyčerpání nevojenských prostředků řešení sporů)²¹⁾ a princip výlučné účelovosti (intervenující stát je zainteresován výlučně na zajištění ochrany lidských práv), jednoznačně podkopán vyhlášením provietnamské loutkové Kambodžské lidové republiky pod vedením předchozích prominentů režimu Rudých Khmerů. Diskutabilní je rovněž zachování principu proporcionality (zásahem nesmí vzniknout větší újma než ta, která se odvrací).

V obou situacích navíc RB projevila snahu o přijetí rezolucí požadujících stažení Indie a Vietnamu, nicméně ná-

19) Tamtéž, s. 218.

20) Rogers, A. P. V.: *Humanitarian Intervention and International Law*. Harvard Journal of Law and Public Policy, 27, 2004, 3, s. 736.

21) Charta OSN v čl. 2 odst. 3 stanoví, že všichni členové urovnávají své mezinárodní spory pokojnými prostředky, tak aby mezinárodní mír i bezpečnost a spravedlnost nebyly ohrožovány. Rozvedením tohoto základního principu je čl. 33 (pokojné řešení sporů), jenž státy vyzývá, aby spory, jejichž trvání by mohlo ohrozit zachování mezinárodního míru a bezpečnosti, řešily především vyjednáváním, šetřením, zprostředkováním, řízením smířčím, rozhodčím neb, soudním, použitím orgánů neb, ujednání oblastních nebo jinými pokojnými prostředky podle vlastního výběru.



vrhy byly vetovány Sovětským svazem, ve druhém případě svůj nesouhlas nepřekvapivě vyjádřilo rovněž Československo, které v letech 1978-79 zasedalo jako nestálý člen RB.²²⁾

Zásah Tanzanie proti režimu Idi Amina v Ugandě na přelomu let 1978-79 rovněž nelze přeceňovat a přisuzovat mu hodnotu precedentu. Intervent opětovně argumentoval právem sebeobranu, jak uvádí T. Franck, „*tanzanští diplomaté se svědomitě zdržovali prohlášení, že by jednali ve jménu lidských práv.*“²³⁾ Pro všechny uvedené případy je společné, že mezinárodní společenství příliš neřešilo prospěšnost vpádu, ale spíše rozptylovalo své obavy ze vzniku nového precedentu. Tomu odpovídá rovněž primárně sebeobraná argumentace představitelů intervenujících států, kteří si byli vědomi problematičnosti svého počínání.

Situace se nezměnila ani po intervencích ECOWAS v Libérii a Sierra Leone.²⁴⁾ V obou případech bylo všemožně dovozováno následné schválení akcí RB, jdoucí jednoznačně proti smyslu ustanovení čl. 53 Charty OSN²⁵⁾, čímž byla současně potvrzena protiprávnost již podniknutého jednání.

Snad nejdiskutovanějším případem humanitární intervence, a snad jediným „čistým“ případem, byl zásah NATO v Kosovu v roce 1999. Okamžitě po vpádu NATO iniciovala

22) Franck, T.: c. d., s. 218.

23) Tamtéž, s. 219.

tehdejší Jugoslávie řízení před MSD proti deseti zúčastněným státům, v němž se dovolávala porušení pravidel o zákazu užití síly.²⁶⁾ Soud, s plným vědomím závažnosti vznesené otázky, nicméně rozhodl o své nepřislusnosti a případy vyloučil z pořadu jednání – k vydání meritorního rozhodnutí, které by dalo jednoznačnou otázku na legalitu humanitární intervence, tedy ke škodě věci nedošlo.

Převážná většina intervenujících států nicméně nezdůvodňovala zásah jako výkon práva předvídaného mezinárodními pravidly – jedinou výjimkou byla Belgie, jež v řízení před MSD prohlásila, že se jednalo

24) Nutno poznamenat, že se jednalo o intervence podniknuté po vynesení rozsudku MSD ve sporu USA a Nikaraguy, tj. poté, co byla konstatována protiprávnost vpádu cizích vojsk do druhého státu za účelem ochrany lidských práv – situace po roce 1986 jsou proto z hlediska formování obyčejového pravidla obzvláště důležité.

25) Čl. 53 stanoví, že tam, kde je to vhodné, použije RB takových oblastních dohod nebo orgánů pro donucovací akci pod svým vedením. Avšak žádná donucovací akce nebude podniknuta podle oblastních dohod nebo oblastními orgány bez zmocnění RB. Jedinou výjimkou je dnes již obsoletní ustanovení o nepřátelském státu.

26) International Court of Justice: *Yugoslavia institutes proceedings against ten States for violation of the obligation not to use force against another State and requests the Court to order that the use of force cease immediately*. Press Release, 29.4.1999, dostupné na <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?pr=408&code=yop&p1=3&p2=3&p3=6&case=111&k=2e> (29. 2. 2008)



o „legální humanitární intervenci, která byla nezbytně nutná.“²⁷⁾ Německo zdůraznilo výjimečnost podniknuté akce, která se napříště nesmí stát precedencem²⁸⁾, Francie, Argentina, Brazílie či Mexiko zdůrazňovaly a potvrzovaly prerogativy RB jako spouštěcího mechanismu užití síly.²⁹⁾ Obecně vzato státy argumentovaly morálně a politicky (*opinio necessitatis*) s poukazem na potřebu zajistit ochranu lidských práv v situaci, kdy je RB ohrožena pravděpodobným vetem ze strany Ruska a Číny. Legalitu humanitární intervence rovněž nelze dovozovat z tichého souhlasu OSN. A. Cassese dochází na základě rozboru praxe států při zásahu v Kosovu ke konstatování, že „psychologický element obyčejového pravidla už se sice zrodil, ale má stále velmi daleko k obecnému přijetí.“³⁰⁾

Lze shrnout, že dosavadní praxe států je natolik kontroverzní (souběžné prosazování vlastních strategických zájmů), nejednoznačná (státy ar-

gumentují především sebeobranou, výběrová (v mnoha situacích zakročeno vůbec nebylo), že o zformování nového pravidla obyčejové povahy lze jen stěží hovořit. Učiněný závěr je podpořen skutečností, že kdykoliv státy ve výše uvedených případech přistoupily k užití síly, nečinily tak proto, že by se cítily být právně zavázány k ochraně lidských práv, ale proto, že takové řešení bylo vhodné a žádoucí politicky či morálně (místo *opinio iuris sive necessitatis* zde vystupuje pouze *opinio necessitatis*).³¹⁾ Z čistě legálního hlediska lze konstatovat, že humanitární intervence není součástí mezinárodního práva a nepředstavuje další výjimku ze zákazu užití síly. Na uvedeném nic nezměnil ani případ Dárfúru, a to jednoduše proto, že mezinárodní společenství k jednostranné ozbrojené akci nepřistoupilo, Dárfúr proto nemůže být v tomto směru precedencem. Nejdále ve své snaze zašly Spojené státy, kde byla na půdě Kongresu v roce 2004 přijata rezoluce označující dění v Dárfúru za genocidu a „vyzývající Bushovu administrativu, aby vážně zvážila jednostranné vojenské opatření za účelem prevence genocidy v případě, že OSN selže.“³²⁾ V roce 2005 byl představen návrh zákona o odpovědnosti za dárfúrskou

30) Tamtéž, s. 798.

31) Tyagi, Y. K.: *Humanitarian Intervention Revisited*. Michigan Journal of International Law, 16, 1995, 3, s. 893. Ke stejnému závěru dochází i Barinka.

27) Ústní řízení ve sporu Belgie a Srbska a Černé Hory týkajícího se legality hrozby či užití síly vedené dne 10.5.1999, *Legality of Use of Force (Serbia and Montenegro v. Belgium)*, Verbatim Record, dostupné na <http://www.icj-cij.org/docket/files/105/4515.pdf> (28.2.2009)

28) Simma, B.: *NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects*. European Journal of International Law, 10, 1999, 1, s. 12-13.

29) Cassese, A.: *A Follow – Up: A Forcible Humanitarian Countermeasures and Opinio Necessitatis*. European Journal of International Law, 10, 1999, 4, s. 795.



genocidu (*Darfur Genocide Responsibility Act*), který zašel ještě dále, neboť výslovně poskytoval prezidentovi zmocnění k podniknutí vojenských kroků v Dárfúru – návrh zákona však nebyl schválen.³³⁾

III. Odpovědnost chránit – R2P

Dalším institutem, jenž byl a je v souvislosti s dárfúrskou krizí hojně používán, je koncept odpovědnosti chránit (*responsibility to protect*). Především v důsledku intervence států NATO v Kosovu byla v roce 2000 sestavena nezávislá Mezinárodní komise pro intervenci a státní svrchovanost (dále jen „Komise“). Jak vyplývá z názvu, mandát Komise spočíval v posouzení vzájemného vztahu dvou protichůdných principů stojících v samotném centru pojmu humanitární intervence. O rok později Komise předložila generálnímu ta-

jemníkovi OSN hodnotící zprávu, v níž se poprvé objevil termín tzv. odpovědnosti chránit (*responsibility to protect*)³⁴⁾, který na první pohled nahrává do karet zastáncům humanitární intervence, neboť už nehovoří o právu státu k zásahu ve prospěch lidství, jako v případě humanitární intervence, ale povyšuje obsah vztahu na povinnost.

Přes nespornou přitažlivost celého konceptu se však nelze ubránit dojmu, že odpovědnost chránit má stále blíže k rétorické deklaraci než k rodící se právní normě. Z legálního hlediska se jedná o zcela nevyjas-

34) International Commission on Intervention and State Sovereignty: *The Responsibility to Protect – Report of ICISS*, dostupné na <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf> (29.2.2008) V průběhu následujících let se koncept odpovědnosti k ochraně dostal do dalších dokumentů – *A More Secure World: Our Shared Responsibility, Report of the UN High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*, UN Doc. A/59/565 (2004), dostupné na <http://www.un.org/secureworld/report.pdf> (19.11.2007); *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All, Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/59/2005, para 16–22 (2005), dostupné na <http://www.un.org/largerfreedom/contents.htm> (19.11.2007) a konečně *2005 World Summit Outcome*, GA Res. 60/1, para 138–39 (2005), dostupné na http://www.reformtheun.org/index.php/united_nations/1433 (19.11.2007). Tato rezoluce Valného shromáždění byla reflektována i RB v rezoluci 1674. Na koncept R2P zareagovala vzápětí i literatura, srovnej např. MEPHAM, David: *Darfur: the responsibility to protect*. London, IPPR 2006, 46 s.

32) Poněkud nelogicky se v rezoluci hovoří o prevenci genocidy. USA svou absencí podpořily přijetí rezoluce RB 1593, již bylo umožněno stíhání zločinů podle mezinárodního práva spáchaných v Dárfúru Mezinárodním trestním soudem. K pozici USA srovnej Bureš, P.: *Znásilnění Římského statutu aneb (O)pozice USA vůči Mezinárodnímu trestnímu soudu*. Mezinárodní politika, 30, 2006, 9, s. 31-34.

33) *Darfur Genocide Accountability Act of 2005*. GovTrack, dostupné na <http://www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=h109-1424> (29. 2. 2008)



něný termín kombinující tradiční a progresivní prvky, jenž je obsažen v dokumentech postrádajících právní závaznost. Na jistou „terminologickou schizofrenii“ výstižně upozorňuje C. Stahn, když hovoří o „starém vínu v nových lahvích“.³⁵⁾ Koncept odpovědnosti k ochraně totiž pouze otáčí perspektivu pohledu na vztah intervence a svrchovanosti (ze státu na jednotlivce), nicméně není schopen vyřešit jádro samotného antagonismu mezi oběma pojmy.³⁶⁾

Předně některé aspekty odpovědnosti k ochraně jsou zcela typickou součástí mezinárodního práva či mezinárodní praxe – např. povinnost státu chránit a respektovat lidská práva, trojí struktura odpovědnosti (prevence, reakce, obnova), jež se odráží v mírových operacích. Na druhé straně je neoddělitelnou součástí pojmu pozitivní rámec odpovědnosti, který ukládá povinnost zasáhnout v případě vážného porušování lidských práv nejen pro teritoriální stát, ale rovněž pro meziná-

rodní společenství jako celek.

V roce 2001 byla vůdčím kodifikačním orgánem OSN, Komisí pro mezinárodní právo (dále jen „ILC“), přijata ve druhém čtení definitivní verze *Návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování* (dále jen „Návrh článků“), která v čl. 41 předvídá odpovědnostní následky protiprávního chování, které se dotýká zájmu mezinárodního společenství jako celku (typicky spáchání genocidy). Rovněž ILC stanovila pozitivní povinnost v podobě „povinnosti států spolupracovat všemi legálními prostředky za účelem dosažení ukončení protiprávního chování“, nicméně v komentáři k čl. 41 ILC vyjádřila pochybnost, že „tuto povinnost stanoví současné obecné mezinárodní právo“ a přiklonila se k názoru, že „by se mohlo jednat o (pouhý – přidáno autorem) *progresivní rozvoj*“.³⁷⁾

Jinými slovy, koncept odpovědnosti chránit zachází za hranice současného mezinárodního práva, stanoví primární povinnost reakce, a to i v případě spáchání válečných zločinů a zločinů proti lidskosti, tj. nejen v případě genocidy!³⁸⁾ Z logiky věci by navíc vyplývalo, že v případě nesplnění této povinnosti by sekundárně nastupovala odpovědnost státu. Naznačený přístup ve své „progre-

37) Crawford, J.: *The ILC's Articles on State Responsibility*. Cambridge, CUP 2002, s. 249.

35) Stahn, Carsten: *Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?* American Journal of International Law, 101, 2007, 1, s. 111.

36) Otázka užití síly bez předchozí autorizace RB je implicitně připuštěna, nicméně věnuje se jí pouhých pět odstavců (6.36-6.40) – opět je zdůrazněna spíše OSN, které se z důvodu zachování reputace doporučuje jednat, o přípustnosti samotné intervence v takovém případě se nehovoří.



sivní“ části patrně nemá šanci na úspěch, což dokládá rozhodné prohlášení velvyslance USA při OSN J. Boltona, že „*Spojené státy nemohou přijmout, aby mezinárodní společenství jako celek, Rada bezpečnosti, či jednotlivé státy měly podle mezinárodního práva povinnost k intervenci.*“³⁹⁾ Z logického argumentu *a minori ad maius* vyplývá, že zde stěží existuje povinnost k intervenci, když nelze hovořit ani o právu k zásahu.

Institut odpovědnosti k ochraně je v kritické části zaměřen spíše na zvýšení funkčnosti OSN, naléhá na RB, aby v případech mohutného porušování lidských práv využila svou kapacitu a prostřednictvím regionálních organizací či koalice států v krajním případě vojensky zasáhla – v tomto případě se však opět nejedná o nic nového a nelze hovořit o jednostranné humanitární intervenci ve smyslu, ve kterém je vymezena v předchozí kapitole. O vágnosti termínu mnohé vypovídá i skutečnost, že je skloňován nejen v souvislosti s humanitární intervencí, ale rovněž v souvislosti s mírovými operacemi. V případě Dárfúru tak prostřednictvím mírových operací a enormního diplomatického úsilí k aplikaci tohoto institutu sice došlo (a v budoucnu nadále bude docházet v souvislosti s implemen-

38) ICISS Report, s. 33.

39) Stahn, C.: c. d., s. 108.

tací obnovovacího rozměru odpovědnosti), nejde však o žádné novum, protože v konečném důsledku se jedná pouze o použití prostředků, které mají v mezinárodním právu již své tradiční místo.

IV. Mírové operace

Konflikt v Dárfúru nepředstavuje precedent z hlediska humanitární intervence - k užití ozbrojené síly (mimo jiné) za účelem ochrany lidských práv cizích státních příslušníků zde totiž došlo nejen se souhlasem OSN, ale rovněž se souhlasem teritoriálního státu. Vojenská přítomnost cizích vojsk totiž může obecně mít povahu konsensuální, semikonsensuální a nekonsensuální.⁴⁰⁾ O humanitární intervenci by se jednalo pouze ve třetím případě, přičemž se předpokládá nedostatek souhlasu jak ze strany teritoriálního státu tak ze strany OSN.

Konsensuální vojenská intervence je typicky spjata s peacekeepingovými misemi v jejich tradičním pojetí, tj. ve smyslu prostředku pokojného řešení sporů autorizovaného podle kapitoly VI Charty OSN. Účelem těchto misí je dohlížení na

40) Bellamy, A. J.: *Responsibility to Protect or Trojan Horse? The Crisis in Darfur and Humanitarian Intervention After Iraq*. Ethics & International Affairs, 19, 2005, 2, s. 45.



dodržování klidu zbraní či kontrola hranic (např. UNEF, UNFICYP, UNAMIR). Druhá kategorie mírových operací se sice rovněž vyznačuje udělením formálního souhlasu ze strany teritoriálního státu, nicméně tento automaticky nevede ke klidu zbraní – ba právě naopak, operační prostředí semikonsensuálních misí je v porovnání s předchozí kategorií značně nestabilní. Právě z tohoto důvodu je nutné, aby jejich mandát vycházel z kapitoly VII Charty OSN a umožnil užití donucovacích prostředků i nad rámec sebeobrany (např. UNAMSIL). Poslední kategorie zahrnuje případy, kdy jsou „modré přílby“ vyslány na území daného státu bez jeho souhlasu, tedy proti jeho vůli. Použití kapitoly VII Charty OSN je v takových situacích zcela nezbytné, neboť mírové sbory jsou *de facto* ve válečném stavu s centrálními autoritami (UNPROFOR, UNOSOM II).

V případě Dárfúru se etablovaly následující mírové mise konsensuální a semikonsensuální povahy. V roce 2004 byla z rozhodnutí Mírové a bezpečnostní rady (Peace and Security Council), výkonného orgánu Africké unie (dále jen „AU“) do Dárfúru vyslána regionální mise AMIS. Jednalo se o typickou konsensuální mírovou operaci, jejímž úkolem bylo monitorování dodržování klidu zbraní mezi SLA, JEM a vládními jednotkami podle dohody z dubna 2004, následně dohled nad

dodržováním *Dárfúrské mírové dohody* z roku 2006. Přes veškeré úsilí⁴¹⁾ se operace AMIS po celou dobu své činnosti potýkala s nedostatečným vybavením a měla pouze „malý vliv na politickou, bezpečnostní a humanitární situaci v Dárfúru.“⁴²⁾

V roce 2005 bylo rezolucí RB 1590⁴³⁾ rozhodnuto o nasazení 10.000 příslušníků vojenského personálu a 715 příslušníků civilního policejního personálu do oblasti jižního Súdánu (UNAMIS). Cílem mise, nasazené se souhlasem Khártúmu, byl dohled nad dodržováním *Všeobecné mírové dohody* z roku 2005. Vzhledem k nestabilní situaci byl UNAMIS autorizován podle kapitoly VII Charty OSN. Při projednávání rezoluce 1590 se na půdě RB živě diskutovala otázka, zda má být mandát mise rozšířen

41) Zejména podpora EU a NATO. T. Piiparinen dokonce hovoří o bezprecedentní spolupráci mezi OSN, AU, EU a NATO – Piiparinen, T.: *The Lessons of Darfur for the Future of Humanitarian Intervention*. Global Governance, 13, 2007, s. 372.

42) Terrie, J.: *Military Options for Darfur Responsibility to Protect*. In: Mephram, D., Ramsbotham, A. (Eds.): *Responsibility to Protect*. London 2006, s. 30. Nasazení AMIS bylo schváleno rezolucí RB 1556 – S.C. Res. 1556, U.N.Doc. S/RES/1556 (2005), dostupné na <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/446/02/PDF/N0444602.pdf?OpenElement> (29.2.2008)

43) S.C. Res. 1590, U.N.Doc. S/RES/1590 (2005), dostupné na <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/284/08/PDF/N0528408.pdf?OpenElement> (29. 2. 2008)



rovněž na Dárfúr – iniciativa USA se však setkala s nesouhlasem Ruska a Číny.⁴⁴⁾ Mandát k užití donucovacích prostředků k zajištění ochrany civilního obyvatelstva tak nemohl být na území Dárfúru využit, rezoluce předvíдалa pouze technickou a logistickou pomoc misi AMIS. Do konce roku 2007 tak AMIS představovala jedinou zahraniční vojenskou přítomnost v Dárfúru.

Neefektivita AMIS však v roce 2007 vedla k přijetí rezoluce 1769⁴⁵⁾, již byla schválena hybridní mise AU a OSN s názvem UNAMID o síle až 26.000 členů (z toho téměř 20.000 členů vojenského personálu), což z UNAMID činí největší současnou mírovou operaci. UNAMID operuje na základě kapitoly VII Charty OSN umožňující jí „přistoupit k nezbytným akcím k zajištění ochrany personálu mise a civilních osob“ - uvedené řešení je vzhledem k trvajícím neochotě části rebelů přistoupit k podmínkám mírové smlouvy z roku 2006 jediné myslitelné. Na druhé straně mandát k užití donucovacích prostředků byl důvodem dlouhodobého nesouhlasu Súdánu s umístěním mise v Dárfúru, který byl po vynaložení značného diplomatického úsilí pře-

44) Bellamy, A. J.: c.d., s. 50.

45) S.C. Res. 1769, U.N.Doc. S/RES/1769 (2007), dostupné na <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/445/52/PDF/N0744552.pdf?OpenElement> (29. 2. 2008)

konán až v srpnu 2007.

VI. Závěr

Pět let trvající dárfúrská krize jednoznačně nemůže být spojována s transformací pravidel mezinárodního práva týkajících se použití síly. Mezinárodní společenství zde přes výzvy některých mezinárodních organizací a teoretiků k jednostranné intervenci nepřistoupilo a zůstalo u tradičních nástrojů řešení sporů v podobě diplomatického vyjednávání a následného nasazení mírových misí. V době dokončení článku (duben 2008) se na území Dárfúru etablovala společná mise AU a OSN UNAMID, k jejímuž nasazení došlo až po obdržení souhlasu ze strany súdánské vlády, což jednoznačně dokládá neochotu mezinárodního společenství přistoupit k nekonsensuálnímu řešení situace v podobě jednostranné humanitární intervence. Prohlášení Německa v řízení před MSD o bezprecedentnosti zásahu NATO v Kosovu se zdá být postupem mezinárodního společenství v západní provincii Súdánu naplněno. Po pěti letech tak lze v případě Dárfúru konečně hovořit alespoň o naplnění (rétorického) závazku k ochraně, který může být realizován bez dalšího právě i prostřednictvím mírových misí, po pěti letech je tak alespoň v hrubých rysech zajiš-

těna ochrana základních lidských práv, což je cíl společný humanitární intervenci, odpovědnosti chránit i mírovým operacím.

Mgr. Ondřej Svaček

*Katedra evropského
a mezinárodního práva veřejného
Právnická fakulta
Univerzita Palackého v Olomouci*

