

Objevuje se nový pojem: humanitární intervence

(Mezinárodní právo a válka v Kosovu)

24. března 1999 zahájilo NATO letecké údery na Svazovou republiku Jugoslávii. Předcházejícího dne generální tajemník NATO Javier Solana ospravedlnil akci poukázáním na odmítnutí jugoslávského prezidenta Miloševiče přijmout návrhy dojednané v Rambouillet a setrvat na dříve dohodnutých omezeních srbské armády a zvláštních policejních sil v Kosovu. Použití síly zbylo jako jediný prostředek, jak zabránit většímu lidskému utrpení a násilí proti civilnímu obyvatelstvu Kosova. Je zřejmé, že tento argument je více politickým než právním, právě tak jako ospravedlnění uplatňované v té době v hlavních městech států NATO. Vedle debat o politické vhodnosti vojenské akce, lidé reagovali od prostého skepticismu, až k pochybám o legálnosti celé kampaně. Jednostranné použití síly aliancí NATO, namítali kritici, bylo přinejmenším odchýlení se od klasického mezinárodního práva. V horším případě je ohrožen mezinárodní řád založený na Chartě OSN, který dává Bezpečnostní radě odpovědnost za sledování a záruku mezinárodního míru a bezpečnosti.

Kritika NATO z právních důvodů, když již operace probíhala, se ale netýkala jádra věci. Sám autor tohoto článku je přesvědčen, že vojenská akce Aliance byla nezbytná jak z morálních, tak i politických důvodů, ovšem právní otázka je také důležitá. Týká se samotných základů mezinárodního řádu, který vznikl na základě Charty OSN v r. 1945. Navzdory kritice ze strany Spojených národů, jako organizace, země NATO stojí pevně proti agresivním a nezákonným režimům, u kterých je nebezpečí, že ohrozí současný mezinárodní řád. NATO samo sebe pokládá za alianci demokratických národů, jejichž politický systém je založen na vládě zákona. Tak je chápána i budoucími členy, kteří chtějí vstoupit do „klubu demokracií“. Dá se totiž předpokládat, že stát, který respektuje zákony v domácí politice, je bude respektovat také v politice mezinárodní. Nicméně hodnocení legality zásahu v Kosovu je obtížné. Řešením není odpověď, že vojenská akce proti Federativní republice Jugoslávie je výjimkou z pravidla, která si již nebude opakovat. Lépe je přiznat, že mezinárodní právo má celou řadu vážných mezer, týkajících se tak zvané humanitární intervence.

Místo hledání jakéhosi pokrouceného právního zdůvodnění vojenské akce, nebo na druhé straně jejího rozhořčeného odsuzování, by se měli stoupenci i odpůrci NATO soustředit na základní problém, a tím je vypracování jasného a účinného zákona, který by umožňoval intervenci na humanitárních základech.

Lidská práva *versus* státní suverenity

Použití síly se řídí mezinárodním právem a Chartou OSN. U kořenů této charty jsou principy suverenity a integrity států. V důsledku toho charta jasně stanoví zákaz hrozby či použití síly proti územní integritě či politické nezávislosti jakéhokoli státu (čl. 2, paragraf 4). Umožňuje pouze dvě výjimky. První je „individuální nebo kolektivní

sebeobrana“ (čl. 51), kdy je členský stát obětí agrese. S odvoláním se na pokusy různých států ospravedlnit zasahování do suverenity jiných států požadavky sebeobrany, Mezinárodní soudní dvůr upřesnil, že by tato teorie měla chápána pouze v omezeném smyslu (viz soudní výrok *Nikaragua vs. Spojené státy*, 1986). Konkrétně soud potvrdil princip stanovený Valným shromážděním v historické rezoluci 2625 z roku 1970, že pomoc jakékoli straně občanské války je přísně zakázána.

Druhou výjimkou je situace, když Spojené národy na základě kapitoly VII „určí existenci jakéhokoli ohrožení míru, narušení míru nebo útočný čin“ (čl. 39) a rozhodnou o donucovacích opatřeních, aby ukončily danou situaci (č. 42). Je důležité, aby nebyly kapitola VII a použití síly stavěny na roveň. Kapitola VII to umožňuje pro mnoho dalších situací. Např. kap. VII, čl. 41, nabízejí řadu sankcí (jako jsou různé typy embarga), které nejsou použitím ozbrojené síly. V mnoha případech v minulosti Bezpečnostní rada uplatnila kapitolu VII, při „ohrožení míru“, aniž by řešení vyžadovalo použít ozbrojenou sílu.

Protože charta výrazně zdůrazňuje suverenitu a integritu států, vznikl v r. 1945 paralelní, ale přitom protikladný trend mezinárodního práva, zdůrazňující prioritu lidských práv. Prostředky záruk lidských práv tvořily základ Deklarace OSN o lidských právech z r. 1948. Jednotlivé státy se následně zavázaly tato práva podporovat. Nejdál tento proces pokročil na evropském kontinentě, kde se všichni členové Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE) zavázali, že „závazky, které organizace OBSE přijala na poli lidských práv, jsou věcí přímého a legitimního zájmu všech účastnických států a nejsou výlučně vnitřní věcí daného státu“.

I kdyby takové dalekosáhlé uznání závazku lidských práv na univerzální úrovni neexistovalo, vývoj by šel stejným směrem. Přináší s sebou závazky *erga omnes* (tj. takové závazky, které musí státy respektovat za všech okolností, bez jakékoli smluvní výjimky či požadavku reciprocity), vztahující se stále na větší množství případů.

Z právního hlediska je nutné rozlišovat mezi mezinárodním zákonem, o lidských právech (*international human-rights law*), a humanitárním zákonem (*humanitarian law*). Oba zákony jsou v debatách často zaměňovány. Ten první vychází s Deklarace OSN o lidských právech a skládá se ze zákonů přijatých buď na obecné úrovni (např. smlouvy z r. 1966 o občanských a politických právech a o ekonomických a sociálních právech, v roce 1984 Úmluva o zamezení mučení), nebo na regionální úrovni (Evropská úmluva o lidských právech z r. 1949). Zákony nabízejí řadu politických a právních procedur pro sledování respektování konkrétních práv. Některé z nich, jako je zákaz mučení, byly potvrzeny *erga omnes* (pro všechny). Jednou ze slabin zákona o lidských právech – mimo případů genocidy, které se týká zvláštní Úmluva o prevenci a potrestání zločinu genocidy z r. 1948 – je, že neexistuje přesné stanovení „velkého a masivního porušování lidských práv“. I v případě genocidy, které je každý stát povinen „předcházet“ a „trestat“, konvence nestanoví žádný vynucující mechanismus, a doslova mlčí o prostředcích, které by tomuto zločinu měly zabránit.

Mezinárodní humanitární právo vznikalo od starověku. Je v něm zahrnuto úsilí mnoha teologů, právníků a politiků, kteří se snažili „humanizovat“ válku definováním pravidel pro její vedení (*jus in bello*). Tato snaha je nejlépe vyjádřena v ženevské konvenci z r. 1949 a jejích dodatkových protokolech z r. 1977. Článek 1, který je společný všem těmto textům, stanoví, že signatáři úmluvy budou respektovat a zajistit,

že za všech okolností bude tato úmluva respektována, jak v mezinárodním, tak domácím právu. Mezinárodní humanitární právo stanoví soubor pravidel, podle kterých jsou stíhány některé válečné zločiny. Dalšími válečnými zločiny, podléhající mezinárodnímu právu, jsou válečné zločiny a zločiny proti lidskosti, jak byly uvedeny v chartě norimberského tribunálu a jeho rozsudcích z r. 1950, později potvrzené rezolucí Valného shromáždění v roce 1968.

Hlavním rozdílem mezi mezinárodními zákony týkajícími se lidských práv a humanitárními zákony je, že realizace prvně jmenovaných je ponechána v pravomoci států, zatímco narušení humanitárních zákonů nese s sebou trestní vyšetřování jednotlivců. Ovšem za situace, kdy probíhá občanská válka spolu s hromadným porušováním lidských práv či genocidou, se zákony o lidských právech a humanitární zákony stále více a více překrývají. Oba typy zákonů, které stanoví sankce za své porušení, jsou pomalu, ale jistě obecně přijímány: byly vytvořeny mezinárodní soudní tribunály o bývalé Jugoslávii (1993) a Rwandě (1994), a Mezinárodní trestní soud (1998). Všechny vycházejí ze skutečných zákonů stanovených ženevskými konvencemi a úmluvou proti genocidě a kodifikace válečných zločinů a zločinů proti lidskosti. Ale co je ještě společného mezinárodním zákonům o lidských právech a humanitárním zákonům je to, že i když podrobně navrhuji sankce, mlčí o preventivních opatřeních. A přitom je to právě prevence hromadného porušování lidských práv nebo humanitární katastrofy, které se v posledních staly základem praxe „humanitární intervence“, která ještě nebyla zákonně kodifikována. Pokud se tyto dva principy střetnou, je stále častěji dávana přednost lidským právům před suverenitou států.

Výhodiskem humanitární intervence je uznání, že obyvatelstvo, které je ohroženo hladem, masakry nebo jinými formami hromadného utrpení, má právo na pomoc. Tento princip – stanovený rezolucí Valného shromáždění 43/131 (z 8. prosince 1988), ratifikovaný a upřesněný rezolucí Valného shromáždění 45/100 (ze 14. prosince 1990) – byl potvrzen mnoha dalšími rezolucemi Bezpečnostní rady. Proto dnes můžeme pokládat právo obětí přírodních katastrof nebo katastrof způsobených lidmi, za část zvykového mezinárodního práva.

Jako potvrzení tohoto práva a na jeho základě přijala Bezpečnostní rada OSN řadu rezolucí, které ji opravňují k rozhodnutí o humanitární intervenci. Toto právo, které si Bezpečnostní rada v podstatě udělila sama sobě, se rychle vyvíjelo, a postupně prošlo řadou kroků:

- ▼ Rezoluce 688 o Iráku (5. duben 1991). Bezpečnostní rada poprvé autorizovala humanitární operaci, kvůli ohrožení míru a mezinárodní bezpečnosti na základě kapitoly VII. Bohužel rezoluce zůstala nejasná, co se týče formulace, zda ohrožení míru vzniklo na základě samotné vnitřní situace (par. 1), či jako následek hromadného přílivu uprchlíků ze sousední země (preambule). Navíc rezoluce 688 neautorizovala donucovací prostředky. Nicméně ji využily západní státy, aby vyhlásily humanitární ochranná pásma mimo pravomoc Bagdádu a zahájily operaci *Provide Comfort*, humanitární operaci ve prospěch Kurdů v severním Iráku. Tato humanitární pásma byla posléze převedena pod pravomoc OSN. To jen demonstrovalo nejistotu spojenců z války v Perském zálivu, co se týče právních základů jejich činnosti.

- ▼ Rezoluce 770 o Bosně a Hercegovině (13. srpen 1992) šla dále dvěma způsoby. Za prvé Bezpečnostní rada jasně kvalifikovala vnitřní situaci v Bosně jako „ohrožení míru a mezinárodní bezpečnosti“ (preambule). Za druhé se zdá, že rezoluce předpokládala, že by na usnadnění humanitární pomoci obyvatelům Bosny mohla být použita ozbrojená síla. Ovšem obrat „všechny nezbytné prostředky“ v paragrafu 2 nebyl státy interpretován jako oprávnění použít v tomto případě vojenskou sílu.
- ▼ Rezoluce 794 o Somálsku (3. prosinec 1992) dala Bezpečnostní radě jasné právo intervenovat na podporu humanitárních cílů. Předně potvrdila, že vnitřní situace v Somálsku představuje ohrožení míru a mezinárodní bezpečnosti, a za druhé oprávnila členské státy „použít všech nezbytných prostředků k co nejrychlejšímu vytvoření bezpečných podmínek pro operace humanitární pomoci v Somálsku“ (par. 10), které vedly k operaci *Restore Hope*, řízené USA.

Logika rezoluce 794 byla následně potvrzena řadou dalších rezolucí. Rezoluce 929 (z 22. června 1994), opravňovala Francii vést mnohonárodní humanitární akci *Opération Turquoise* na záchranu rwandských uprchlíků ve východním Zaire a Rwandě. Rezoluce 940 (31. červenec 1994) povolila Spojeným státům vytvořit mnohonárodní síly a obnovit legitimní vládu na Haiti, rezoluce 1101 (28. březen 1997) umožnila Itálii shromáždit mnohonárodní koalici (*Operation Alba*) a pod vojenskou ochranou přivést do Albánie humanitární pomoc.

Kombinace práva obětí na pomoc a práva Bezpečnostní rady autorizovat humanitární intervenci vojenskými prostředky se ale nevztahuje na právo humanitární intervence, prováděné jakýmkoli státem jednotlivě nebo kolektivně, spolu s jinými státy. Většina odborníků na mezinárodní právo skutečně potvrzuje, že takové právo nemůže být uznáno, neboť porušuje zákaz použití síly podle Charty OSN. Tento zákaz musí být dodržen, i v případě, že mezinárodní zákon jasně uznává absolutní povahu chráněných práv, tj. humanitární zákon (závazek států nejenom respektovat, ale také zajistit respektování mezinárodního práva za všech okolností podle ženevských konvencí). *A fortiori*, stejný zákaz použití síly musí být uplatněn také v případech masového porušení lidských práv, které nejsou jasně právně definovány a nespádají pod zvlášť vyjmenované sankce.

Nezbývá než souhlasit s francouzským právníkem Mario Bettati, že v mezinárodním právu panuje jisté pokrytectví: navzdory uznávanému právu obětí na pomoc, není možné z toho odvozovat právo států tuto pomoc poskytovat všemi prostředky, včetně vojenské síly. V nejlepším případě si to můžeme představit asi tak, že státy stojí před morální povinností, která se skládá – pro stát, kde přihodila humanitární katastrofa, z povinnosti nebránit humanitárním operacím, a pro ostatní státy z povinnosti přivést pomoc těm, kdo jsou v nouzi.

Neuspokojivý stav mezinárodního práva

Tento Bettatiho závěr nemůžeme přijmout přinejmenším ze dvou důvodů: podoba mezinárodního práva není ještě dokončena a kvůli jeho silnému politickému zabarvení. Jak bylo zdůrazněno výše, je stále více a více uznáváno, že lidská práva již nejsou vnitřní záležitostmi států. Od začátku devadesátých let se stalo běžnou praxí, podporovanou mezinárodním veřejným míněním, že Bezpečnostní rada připouští vojenskou

intervenci na záchranu obětí vnitřních konfliktů. Není žádného důvodu, proč by se taková situace neměla v příštích letech dále vyvíjet. Pro mezinárodní právo je charakteristické vytváření precedentů, zákon se vyvíjí tak, jak se jeho praxe stává přijatelnou většině států v mezinárodním společenství.

Jednou z možností, jak takový vývoj umožnit, je nově interpretovat článek 2, paragrafu 4 Charty OSN, který zakazuje „hrozbu či použití síly proti územní celistvosti nebo politické nezávislosti jakéhokoli státu, či jakýmkoli jiným způsobem, neslučitelným se Spojenými národy“. Je také možné argumentovat tím, že humanitární pomoc či záchrana není namířena proti územní celistvosti nebo politické nezávislosti daného státu, kterému je poskytnuta, a stačilo by i méně, že není neslučitelná s cíli OSN. Ale možná bychom se měli spíše zaměřit na zajištění respektování práv, která mezinárodní právo uznává, a které jsou základem závazků *erga omnes*. Na současném stupni vývoje, i když je podporována některými právníky a účastníky humanitárních misí, má však podobná interpretace ještě daleko k tomu, aby byla všeobecně přijímána.

Odborníci namítají, z dobrých důvodů, že právo nezávisle jednajících států na humanitární intervenci by muselo splňovat velmi přísné podmínky. Za prvé by záležitost musela být předložena Bezpečnostní radě, a ta by nebyla schopna se dohodnout, takže by se systém předvídaný Chartou OSN stal neoperativním. Základním by bylo neohrozit prvenství Bezpečnostní rady při udržování míru a bezpečnosti. Další podmínky by nebyly odlišné od těch, kterými se řídí nasazení sil obecně, podle mezinárodního práva. Takže podle dávno zavedených a osvědčených pravidel *jus ad bellum*, by měla být intervence až tím posledním řešením, až by byly vyčerpány všechny ostatní, neozbrojené donucovací prostředky, a zasazení ozbrojených sil by se stalo jediným způsobem, jak odvrátit velkou humanitární katastrofu. Intervence by měla mít jen omezené trvání a použití zbraní by mělo být úměrné humanitárnímu cíli. Neměla by být užívána při opakovaných změnách právních ustanovení, která existovala dříve, např. při odtržení provincie. Mimo tyto klasické podmínky by měla být splněna další dvě kritéria: Za prvé by jakákoli humanitární vojenská intervence měla být prováděna skupinou států – ať už v rámci nějaké aliance, regionální organizace „či koalice dobré vůle“ – aby bylo rozptýleno podezření, že intervence je podnikána kvůli omezeným národním zájmům. Druhým kritériem by mělo být, aby účastníci se státy úzce spolupracovali s OSN, a tak demonstrovaly své odhodlání získat souhlas Bezpečnostní rady *post facto*, a až to bude možné, vrátit věc zpět Spojeným národům. V každém případě těžiště dokazování legality vojenské akce bude ležet na skupině států, které operaci provádějí.

Pokusy legitimovat intervenci, provedenou bez rezoluce Rady bezpečnosti, by měly být velmi opatrné. Stát, nebo skupina států, by měly mít stále na paměti, že i jiné státy by mohly žádat podobné právo na intervenci, ovšem už bez nějakých vznešených motivů, za jiných okolností. **Pokud se nebudou intervence řídit nějakými přesnými kritérii, které mohou být předloženy Mezinárodnímu soudnímu dvoru, riskuje se nebezpečí konfrontace mezi mocenskými bloky států a zvyšující se světová anarchie.** To by udělalo z planety velmi nebezpečné místo bez zákona, což by skončilo velkým – ne malým – množstvím civilních obětí. Je důležité, že země NATO měly právě tohle na mysli, když vypracovávaly důvody pro intervenci v Kosovu i jinde.

Politika je přítomna v mezinárodním právu ještě na další úrovni. Vyjma případů sebeobran, je právo použít síly v mezinárodních vztazích podřízeno Bezpečnostní

radě OSN, kde má každý z pěti stálých členů rady právo veta. To činí **legalitu použití síly závislou na politické atmosféře**, v té které chvíli, mezi pěti mocnostmi. Pokud převládá „pěkné počasí“, jako na začátku devadesátých let, může být snadné dosáhnout shody: tehdy byly schváleny akce v Iráku, Somálsku, Bosně a Rwandě (Čína se raději zdržovala hlasování, aby nemusela použít veta v případech, kdy nesouhlasila). Avšak když se tyto vztahy zhorší, jako na konci devadesátých let, mezinárodní právo nefunguje. Z hlediska obětí je to nepřijatelné: Proč by se jim nemělo dostat ochrany, když se nedokážou stálí členové rady shodnout? Proto by měla být **přehodnocena jak pravidla, tak složení stálých členů Bezpečnostní rady**, aby mezinárodní právo nebylo vydáno na pospas momentálním vrtochům a vztahům mezi jejími členy. Velké státy Asie, Afriky a Latinské Ameriky se již dlouho dožadují takové revize. Poukazují na nepřiměřenou strukturu zděděnou z druhé světové války. Vzhledem k citlivosti otázky, nebylo dosaženo žádné dohody, navzdory dlouhým debatám v OSN uprostřed devadesátých let. Přinejmenším dvě reformy se opoždějí: **přiměřené zastoupení zemí Asie a Latinské Ameriky, a nahrazení práva veta systémem oprávněné hlasující většiny**. Jestliže tři čtvrtiny členů Bezpečnostní rady odsouhlasí vojenskou akci, tato akce bude považována za legitimní a bude mít podporu mezinárodního společenství, bez ohledu na možný nesouhlas jednoho ze stálých členů.

Intervence v Kosovu: právní důvody

Většina debat v NATO o použití síly v Kosovu se konala mezi hlasováním Bezpečnostní rady o rezoluci č. 1199 dne 23. září 1998 a hrozbou silou, kterou NATO vyslovilo 12. října. Tato hrozba měla podobu tzv. *aktivačního rozkazu* (ACTORD), opravňující vrchního velitele NATO v Evropě (SACEUR) do čtyř dnů zahájit letecké útoky, pokud Milošević nesplní podmínky rezoluce OSN. (Konečné datum bylo dvakrát odloženo, na 17. října a 27. října, a potom dočasně pozdrženo, vzhledem k pozitivním akcím pozemních sil. Aktivační rozkaz ovšem zůstal stále v platnosti.) Po zahájení útoku v březnu 1999 se již v NATO mnoho nediskutovalo.

Rezoluce č. 1199 byla podnícena náhlými případy jugoslávských sil v Kosovu v létě 1998, pod pláštěm odrážení útoků Kosovské osvobozené armády (UCK). Tyto případy skončily vyhnáním 250 000 kosovských Albánců z jejich domovů, 80 000 z nich našlo útočiště v sousedních zemích či regionech. Rezoluce žádala zastavení nepřátelství proti civilnímu obyvatelstvu a stažení jugoslávských bezpečnostních jednotek používaných k represím proti civilnímu obyvatelstvu, návrat vyhnanců a osob bez domova, svobodný a nerušný přístup organizací humanitární pomoci k potřebným osobám. Také odsuzovala teroristické akce podnikané kvůli politickým cílům.

Hrozba NATO, že použije sílu, se shodovala s cestou zvláštního amerického vyslance Richarda Holbrooka v Bělehradě, během níž dosáhl s Miloševićem dohodu, že OBSE může vyslat do Kosova monitorovací (verifikační) misi, a NATO může provádět letecké pozorování (tzv. operace *Eagle Eye*). Hrozba NATO byla zřejmě tím základním nástrojem, který přispěl k uzavření této dohody.

I když až do podzimu 1998 všechny státy NATO souhlasily, že existuje morální a politická povinnost jednat, stále nenacházely právní základ pro vojenskou akci proti Srbsku. Přinejmenším šest zemí – Belgie, Francie, Německo, Řecko, Itálie a Španěl-

sko – mělo politické a právní pochybnosti, které odrážely nehotový stav mezinárodního práva, týkající se humanitární intervence.

Jedním z aktivních stoupenců vojenské akce byly Spojené státy. Důvody Washingtonu byly ale více morální než právní. Když byli donuceni odpovědět na právní základy intervence, američtí vládní úředníci se odvolali na existující rezoluce OSN – na rezoluci č. 1160 (z 31. března 1998) a zvláště na rezoluci č. 1199, kterou srbské síly porušovaly zvlášť křiklavým způsobem. Tato rezoluce, protože byla založena na kapitole VII Charty OSN, poskytovala NATO dostatečný právní základ, aby podniklo vojenskou akci.

Aniž by odmítli americké zdůvodnění, právníci britského ministerstva zahraničí hledali legální základy „práva na intervenci“, jehož průkopníky byly, jak se domnívali, spojenecké jednotky v r. 1991 ve válce v Perském zálivu, když vyhlásily nad Irákem bezletové zóny, a to bez rezoluce založené na kapitole VII. Ale i když tehdy nikdo proti bezletovým zónám nic nenamítal, přece jen to nevytváří precedent pro uznání nového „práva na intervenci“.

Tehdejší německý ministr zahraničí Klaus Kinkel vyhlásil, že je nespokojen s americkými i britskými argumenty, a hledal alternativní právní zdůvodnění. Kinkel poprvé poukázal na to, že odkazy na kapitolu VII v rezolucích 1160 a 1199 jsou nedostatečné, což Rusko a Čína doprovodily prohlášením, že tyto rezoluce nemohou být interpretovány tak, že opravňují užití vojenské síly. Při hlasování o rezoluci 1199 se Čína skutečně hlasování zdržela, protože text prý obsahoval zásah do jugoslávské suverenity, zatímco Rusko ukázalo na to, že obě rezoluce obsahovaly tvrzení, že pokud jejich požadavky budou splněny, rada zváží další akce. O žádných silách ani sankcích se v této fázi v Radě bezpečnosti nemluvalo. V tomto ohledu obě rezoluce obsahují důležité věty. V rezoluci 1160 Bezpečnostní rada zdůrazňuje, že „neúspěch v pozitivním řešení situace v Kosovu povede k zvážení dalších opatření“ (par. 19). V rezoluci 1199 se rada rozhoduje, že „jestliže nebudou konkrétní opatření požadované rezolucí 1160 (1998) přijaty, zváží další akce a opatření k udržení míru a stability v regionu“ (par. 16). Rezoluce obsahující taková slova bývá obvykle interpretována, že Bezpečnostní rada povolí vojenskou akci.

Kinkel zkusal vypracovat jiný důvod, který spočíval na daných podmínkách, které – podle jeho mínění – dělaly vojenskou hrozbu legitimní. Tyto podmínky zahrnovaly neschopnost Bezpečnostní rady jednat v mimořádné situaci, skutečnost, že vojenská hrozba byla ve „smyslu a logiky“ rezolucí 1160 a 1199 (ačkoliv, dovozoval, druhá rezoluce neposkytovala přímý právní podklad), a zejména vysoký standard ochrany lidských práv, dosažený evropskými státy v kontextu OBSE, zvláště co se týče ochrany minorit. Pozice nastupující koalice sociální demokracie (SPD – zelení) byla sice méně jasná, ale později předseda SPD Oskar Lafontaine vyhlásil, že nová většina podporuje postoj odcházející vlády, aniž by ovšem specifikoval, zda to patří právnímu zdůvodnění, nebo politickému rozhodnutí. Kancléř Gerhard Schröder si trochu protiřečil, když uvedl, že s ohledem na rezoluci 1199 „si NATO nedalo samo sobě mandát, ale jednalo v rámci OSN“, ale zároveň uvedl, že „monopol a zodpovědnost na použití síly pro zachování světového míru a mezinárodní bezpečnosti má Bezpečnostní rada“. Nejvíce se ke Kinkelovým argumentům přiblížil nastupující ministr zahraničí Rudolf Scharping, když vyhlásil, že si myslí, že se **mezinárodní právo musí dále vyvíjet, aby se hromadné porušování lidských práv stalo legálním základem vojenské intervence.**

Generální tajemník NATO Javier Solana uváděl stejné argumenty jako německý ministr zahraničí. Byly to různé důvody, které v říjnu 1998 ospravedlňovaly hrozbu vojenskou akcí.

Tyto důvody zahrnovaly následující body:

- Jugoslávie nespĺnila požadavky stanovené rezolucemi 1160 a 1199, založené na Chartě OSN.
- Zvyšující se riziko humanitární katastrofy, dokumentované v hlášení generálnímu tajemníkovi OSN Kofi Annanovi 4. září 1998.
- Nemožnost rychle získat rezoluci Rady bezpečnosti udělující mandát použít sílu.
- Fakt, že rezoluce 1199 uvádí, že zhoršování situace v Kosovu představuje ohrožení míru a bezpečnosti v regionu.

Uváděné důvody jsou velmi podobné těm, které vypočítala nizozemská vláda ve svém „seznamu důvodů“ vojenské akce, a který v r. 1994 přijal nizozemský parlament. Tento seznam také zmiňuje návrh zesnulého poslance Martina van Traa z r. 1991, ve kterém se uvádí „velké porušování lidských práv, jako je genocida, může být důvodem vojenské intervence mezinárodního společenství“ (text nespecifikuje, zda tato intervence musí mít mandát OSN, či ne).

Francouzská vláda byla rozdělena. 7. října ministr zahraničí Hubert Védrine reagoval v tom smyslu, že možná vojenská akce musí být autorizována Bezpečnostní radou, ačkoliv dříve učinil prohlášení pro tisk, ve kterém vyhlásil, že je „věcí interpretace“, zda rezoluce 1199 umožňuje alianci NATO podniknout vojenskou akci. V senátním projevu 17. března 1999 se Védrine zdál více přesvědčen, že rezoluce 1199 ospravedlňuje v kontextu kapitoly VII vojenskou akci. Prezident Jacques Chirac 6. října ve vyhlášení, které připomíná kancléře Schrödera, uvedl, že Francie:

„...se domnívá, že každá vojenská akce musí být požadována a rozhodnuta Bezpečnostní radou. V tomto případě máme rezoluci, která přece jenom umožňuje vojenskou akci. Dodal bych a opakuji, že humanitární situace vytváří důvod, který může ospravedlnit výjimku z pravidla, jakkoli silného a pevného. A jestliže si to situace bude vyžadovat, potom Francie nebude váhat se připojit k těm, kteří budou intervenovat na pomoc těm, kdo jsou v nebezpečí.“

Podobně jako Kinkel se nepokusil překlenout mezeru mezi „rezolucí, která otevírá cestu možnosti vojenské akce“ a vojenskou akcí samotnou. Na semináři o několik dní později potvrdil jeden vyšší činitel ministerstva zahraničí, že Francie má obavy z použití takového zdůvodnění, jako právo na sebeobranu nebo právo na humanitární intervenci, jako základu pro vojenskou akci v Kosovu.

Ještě větší nejistota panovala o postoji italské vlády. Koncem září 1998 tehdejší ministr obrany Beniamino Andreatta udělal narážku na to, že nebezpečí humanitární katastrofy způsobené Bělehradem vytvořilo podmínky pro „aplikaci článku 51“. Pravděpodobně měl na mysli právo na kolektivní sebeobranu. Avšak podle Charty OSN lze toto právo aplikovat pouze na státy, ne na oblasti, jako je Kosovo. O několik dní později mluvil před italským parlamentem předseda vlády Romano Prodi. Řekl, že za prvé není důvod pro vojenskou akci v Kosovu, protože ještě nebyly vyčerpány všechny prostředky, aby bylo dosaženo mírového řešení. Za druhé, taková vojenská akce musí být legitimizována Bezpečnostní radou. Ale až do 12. října nebyly slyšet žádné námitky italské vlády proti rozhodnutí NATO hrozit použitím vojenské síly.

Postoje států Aliance byly vehementně odmítány Ruskem a Čínou. V době, kdy v NATO studovali vojenské a diplomatické možnosti, kterými by reagovali na stále tvrdší zákroky srbských sil proti UČK a albánským civilistům (15. ledna 1999 byl odhalen masakr v Racaku), ruský vyslanec v OSN ujišťoval, že pouze Bezpečnostní rada může „rozhodnout o použití síly nebo autorizovat rozhodnutí použít sílu na základě Charty OSN“. Tvrdil, že použít „humanitární krizi v zemi jako dostatečný důvod pro ozbrojenou intervenci“, je „nepřijatelné a v rozporu se základy současného systému mezinárodních vztahů a s Chartou Spojených národů“. V říjnu 1998 řekl čínský ministr zahraničí, že jeho vláda je „rozhodně proti použití síly a hrozbě silou v mezinárodních vztazích“, které jsou „narušeny“ skutečností, že „některé země hrozí použitím síly proti Jugoslávii“. Postoje obou zemí byl potvrzen hlasováním o rezoluci OSN č. 1203 (24. října 1998), která schvalovala dohodu uzavřenou mezi Miloševićem a Holbrookem 12. října. Obě země se zdržely hlasování, na základě toho, že dohoda ponechává určitý prostor pro použití síly. Pravděpodobně se jim nelíbil paragraf 9, který vymíní, že mohou být podniknuty „potřebné akce, aby byla [pozorovatelům OBSE] zaručena svoboda pohybu“. To je v souladu s vlastní interpretací NATO, které v této větě vidí právní zdůvodnění záchrany pozorovatelů za použití síly. Z čínského a ruského hlasování o rezoluci 1203 bylo jasné, že jsou proti použití síly v Kosovu, ať už podle jakéhokoliv scénáře. Pochopitelně, když se NATO rozhodlo pro akci, jenom potvrdily svůj postoj. Ruský ministr zahraničí Ivanov nazval bombardování „hrubým narušením Charty OSN“ a „činem otevřené agrese proti státu, který je členem OSN“ a ruská vláda vyhlásila, že přerušuje spolupráci s NATO v rámci Zakládacího aktu a Partnerství pro mír. Čínští činitelé odsoudili operace NATO ještě tvrději. Nazvali ji „nepřijatelnou“ a varovali před „váznými důsledky“, jestliže nebude okamžitě zastaveno bombardování.

Závěr

Mezinárodní zákony řídící právo na humanitární intervenci jsou nehotové. Mezinárodní praxe se od devadesátých let rychle vyvíjela. Vznikající politický a morální konsenzus, že intervence je někdy nezbytná, aby zabránila velkému porušování lidských práv, ještě nebyl formálně schválen, jako soubor pravidel mezinárodního práva. Je nutné, aby byl tento konsenzus přeměněn na zákon.

Nejslibnější se jeví postoj, který zastává Kinkel, ačkoliv i ten má několik slabých míst. Jeho hlavní chybou je předpoklad, že Kosovo je zvláštní případ a neměl by vytvářet precedent. Intervence by měla být výjimkou, ne pravidlem. Ale tvrzení, že Kosovo nepředstavuje precedent, zpochybňuje argument, že je možné vypracovat nová právní pravidla intervence, vycházející z kombinace všeobecného mezinárodního práva a zvláštních pravidel, platných v evropské oblasti.

Právně je sporné, zda pravidla zavedená a odsouhlasená OBSE ospravedlňují pravidla humanitární intervence, která se liší od pravidel používaných v jiných částech světa. Jednoznačně lze tvrdit, že principy lidských práv OBSE umožňují státům vzájemně intervenovat do svých vnitřních záležitostí a překračovat meze, které obvykle klade mezinárodní právo. Na druhé straně můžeme namítnout, že základní lidská práva, která s sebou nesou závazky *erga omnes* (zákaz mučení, genocidy, hromadného vraždění atd.) jsou více chráněny v Evropě než kde jinde, přestože pravidla zakazující jejich porušování, mají univerzální platnost.

Politicky by vypracování pravidel humanitární intervence v evropské oblasti dalo Evropě výhodu překonat čínské obstrukce v Bezpečnostní radě. Ale stále by bylo zapotřebí souhlasu Ruska. Proto by otázka humanitární intervence byla vhodným tématem pro překonání přerušeného dialogu mezi NATO a Ruskem, až budou překonány následky krize v Kosovu. Potom bude nutné vypracovat soubor dohodnutých pravidel, aby příští krize nezpůsobila další roztržku mezi Atlantickou aliancí a Ruskem, ale spíše vytvořila příležitost pro společnou akci.

Ať již budou na evropské úrovni vypracována pravidla intervence bez rozhodnutí Rady bezpečnosti, či ne, paralelní úsilí musí probíhat i na globální úrovni. V obou případech se musí pravidla intervence přiblížit k těm vysloveným výše. **Výchozím předpokladem musí být, že Rada bezpečnosti by si měla zachovat při zajišťování míru a bezpečnosti svůj primát.** Jinak nastane nebezpečí, že státy nebo skupiny států podlehnou pokušení vzít zákon do svých rukou. Kdyby se v určité fázi státy OBSE dohodly na společných pravidlech intervence, předstihly by svůj celosvětový ekvivalent, Bezpečnostní radu (ve které by více chránily lidská práva). Bezpečnostní rada by mohla poskytnout všeobecnou záruku evropským státům při vynucování těchto zvláštních pravidel na území OBSE. Ale takové vyhlídky patří ještě daleké budoucnosti.

Catherine Guicherd, Survival, no. 2, Summer 1999/-red-

Všechny tyto iniciativy washingtonského summitu jsou připraveny zlepšit naše schopnosti v oblasti zvládání krizí. Na aktivity vzešlé ze summitu pohlížím se značným optimismem. Povedou k pokroku v plánování sil, ke změnám ve strukturách sil a nalezení vyváženosti úrovní sil, což zajistí, že členské země budou s to čelit budoucím hrozbám při své kolektivní obraně a zároveň budou schopny reagovat a zůstanou ve střehu vůči požadavkům efektivního krizového managementu. Z vojenského hlediska je nová strategická koncepce odvážným krokem vpřed, a se zkušenostmi získanými v průběhu konfliktu v Kosovu zajistí, že NATO bude mít prostředky se rozvíjet a zůstat přiměřeně vybaveno k tomu, aby se dokázalo vypořádat s budoucími riziky

*admirál Guido Venturoni,
předseda Vojenského výboru NATO
NATO review, české vydání, podzim 1999*