

tg. ztjeje zasah Severoatlantické aliance jako důsledek pomýleného levičáckého pohledu na mezinárodní politiku, ba na celý svět. Jako hlavní znaky levičáctví uvádí mimo jiné demokracii nepříteli a kampaňovnictví. Ve skutečnosti jsou oba jevy obvyklé i v takových válkách, které by za levičácké neoznačili ani V. Bělohradský. Například egyptský diktátor Násir byl v Británii krátce před suezskou válkou běžně přirovnáván k Hitlerovi či Mussolinimu a britská premiérka Thatcherová během falklandské války sahala na adresu argentinského vojvodu k slovam nejtvrdšího kalibru. A jak jinak než kampani lze v demokracii přesvědčit většinu společnosti – která to samozřejmě nemusi přijmout – že má smysl riskovat utrapy válečného stavu? Intelektuálové snad mohou být tyto skutečnosti proti srstí, jde-li však o filosofa, měl by být schopen rozlišovat mezi podstatou a průvodním jevem.

Argument puristů: Mezinárodní právo

Dalším oblíbeným zakladem českých odpůrců humanitární intervence v Kosovu je mezinárodní právo. Protiúprávní zákrok Aliance údajně povede ke zhroutilí systému mezinárodního práva, tak jak si vytvořil v Evropě po roce 1945 (Pečina-Fajmon, Reflex 16/99). Důsledkem těchto neuvážených kroků prý bude všeobjímající anarchie, která pohltí celou planetu a přinese nezodvídání následky (V. Bělohradský, Respekt, 26. 4. 1999).

Jenže anarchie svého druhu je neoddelitelným rysem mezinárodní politiky i bez Kosova. Zatímco ve vnitřní politice si státní moc osobuje právo vynucovat a trestat, v mezinárodní politice neexistuje žádná "vláda světa", která by disponovala dostatečnými prostředky, autoritou a vůlí prosazovat normy mezinárodního práva vždy a všude. Jinými slovy, rozhodující v mezinárodní politice není právo, ale moc. Mezinárodní vztahy během studené války byly stabilní nikoli proto, že existovala OSN se svou Chartou, jak se snaží tvrdit Fajmon s Pečinkou. Předpokladem jejich stability byla přibližná mocenská rovnováha mezi Východem a Západem. Proto ani takové porušení mezinárodního práva, jakým bylo např. americké bombardování Libye v roce 1986 či čínská invaze do Vietnamu v roce 1979, nevedlo ke kolapsu mezinárodních vztahů.

Ani současné mezinárodní vztahy nejsou primárně založeny na Chartě OSN a mezinárodním právu, jež navíc odrážejí stav světa někdy z roku 1945. Mezi stálými členy Rady bezpečnosti jako jakési dozorčí rady světa zasedá např. země, která sice kdysi porazila Hitlera a posléze vystoupala až do pozice supervelmoci, v současnosti jí ale ke státnímu místě v Radě bezpečnosti oprávněnou pouze vlastnictvím rezavějících nukleárních zbraní, zatímco její vláda má problémy prosadit svou vůli na většině území a obyvatelstvo přežívá jen díky masivní hospodářské pomoci vyspělých zemí světa.

Většina hrozeb současného světa pochází

přitom z vnitřních konfliktů, přičemž mechanismy mezinárodního práva pro uskutečnění humanitární intervence jsou mírně řečeno nedostatečné. Má proto snad mít kdejaký diktátor právo, aby si se svými poddanými dělal, co se mu zlíbí? Pouštění často zveřejňovaných norem mezinárodního práva ke zhroutilí současného mezinárodního systému zkrátka nepovede – stejně jako jejich dodržování posílí význam mezinárodního práva pouze okrajově.

Přísně vzato, správně mezinárodněprávní puristé by v souvislosti se zákrokem NATO v Kosovu neměli použít ani termín agrese. O té lze totiž – podle téže Charty OSN, již se kritikové dovolávají – hovořit až poté, co ji jako takovou označila Rada bezpečnosti OSN. A to se dosud nestalo a asi ani nestane.

Argument „realistů“: Národní zájmy a světová rovnováha

Václav Bělohradský staví jako protiklad k pomýlenému postupu Aliance na Západě politický realismus. Současně se dovolává autority politického a akademického realismu nad jiné povolání – někdejšího poradce pro otázky národní bezpečnosti a ministra zahraničí Henryho Kissingera, jež označuje dokonce za pacifistu. Jen pro pořádek – puncovaný realista Kissinger měl sice výhrady k jednostranné západní podpoře kosovských Albánců, od počátku leteckých útoků však – tento podle Bělohradského pacifista – vyzývá k co nejrychlejšímu zahájení pozemních operací.

Bělohradský a ostatní tvrdí, že realistická politika má být vedena jen a pouze obranou národních zájmů, a na Balkáně žádné takové zájmy nenačítá. Ve skutečnosti je ale termín národní zájem natolik vágní, že do něj lze při troše rétorického umu a demagogie napečovat úplně všechno. Mluvil o něm Lyndon Johnson, když poslal americké vojáky do Vietnamu, a mluvil o něm i Richard

Nixon, když o jedno desetiletí později z Vietnamu odvolával.

Václav Bělohradský po vlně kritiky trochu modifikoval své poněkud simplistické představy o realismu a národních zájmech a sahá k jinému realistickému termínu – rovnováze moci. Zásah Aliance podle něj povede k narušení světové rovnováhy, což bude mít nezodvídání následky. „Důsledkem katastrofální politiky NATO na Balkáně je porušení rovnováhy moci ve světě,“ píše opět Václav Bělohradský (Respekt, 26. 4. 1999).

Rovnováha moci, jak ji snad až příliš elementárně popisuje Bělohradský, by jistě byla narušena v případě, že by se Aliance rozhodla zasáhnout proti Číně na ochranu práv zoufalých Tibetánů či proti Indii v zájmu kašmírských muslimů. K ničemu takovému se ale nikdo nechystá právě proto, že tyto zásahy by světovou rovnováhu moci skutečně vychýlily. Zásah proti Srbsku ale žádnou takovou hrozbu pro světovou stabilitu neznamena. Jak napsal Henry Kissinger, Milošević je prostě jen obvyčejný lotr v čele chudé balkánské země. A jakkoli Čína, Indie a další halasné postupy Aliance odsoudily, o zhroutilí rovnováhy moci mezi hlavními aktéry světové politiky asi hovořit nelze.

Jako cynismus snad může znít, že Indie, Čína i Turecko vzhledem ke světové rovnováze moci mohou decimovat své menší, jimž asi není prozatím pomoci. Není ale ještě větším cynismem nepomoci kosovským Albáncům, kde to – doufejme – možné je?

Argument moralistů: Západ trestá jiné za své vlastní chyby

Ze selektivnosti a mediální dezinformace obvinila Západ na konci března 1999 i skupina českých historiků. Jde však ještě dále, neboť z toho, co se na Balkáně děje již od roku 1991, vini Západ. Ve stanovisku se dočteme: „Výbuch napětí v Kosovu je vyvrcholím tragédie, která začala v létě 1991. Nejmocnější, nejbohatší a technicky nejvy-

šplejší státy světa tehdy připustily krvavý rozpad Jugoslávie. Od počátku podporovaly síly separatismu... Jejich přístup k lidským, občanským a etnickým právům v jihoslovenském prostoru byl výrazně selektivní. V čem jedny podporovaly, v tom druhé trestaly...“ (Lidové noviny 30. 3. 1999). Podobně Jiří Dienstbier do omrzení opakuje, že Západ nyní trestá jiné za své vlastní chyby.

Lze s úspěchem pochybovat o tom, zda západní státy mohly zabránit rozpadu Jugoslávie. V roce 1990 přesvědčoval americký prezident Bush Ukrajině, aby neusilovali o samostatnost, kterou USA nepodpoří. Nejenže jeho doporučení byla po nezdáleném pokusu o protigorbačovský puč v létě 1991 irelevantní, ale jejich původce sám byl zesměšňován za to, že nepochopil, že jsme v období rozpadu mnohonárodních států. Můžeme se ptát, co Západ mohl udělat proti rozpadu Jugoslávie. Západ se v počínajícím konfliktu snažil použít diplomatické nátlak k obroušení třech ploch mezi jednotlivými etnickými skupinami. Dokonce i nekoordinované uznání Chorvatska ze strany SRN a později celé Evropské unie na sklonku roku 1991 bylo vázáno na respektování etnických menšin – tehdy především Srbů v Chorvat-

sku. Výsledkem tohoto tlaku byla modifikace chorvatské ústavy v roce 1992. Z toho, že chorvatský diktátor Tudjman později nerespektoval ústavu vlastního státu, lze asi těžko vinit Západ.

Karel Kosík (Salón, literární příloha deníku Právo, 22. 4. 1999) zase mluví o zbabělosti Západu, který při bombardování Jugoslávie těžil ze své obrovské technologické převahy a nemá dostatek rytifikosti, aby se postavil nepříteli tváří v tvář. Nuže, Západ asi nelze vinit ze zbabělosti jenom proto, že si životů svých vojáků vážil více než Milošević životů kosovských Albánců. Spíše je na místě obvinění z nekompetence, neboť se nyní ukazuje, že nebyly připraveny alternativní kroky pro případ, že chirurgická operace nepřinese kýžené výsledky.

Argument opožděných gaulistů: Americký imperialismus

Latentní antiamerikanismus byl vždy součástí vnitroeuropejských diskusí. Někteří Evropané – od pravivocích gaulistů až po levivocí intelektuály – si jim čas od času kompenzovali pocit závislosti na Americe. Pociť kulturní nadřazenosti Evropy nad

Amerikou byl náplastí za faktické zaostávání Starého světa za Novým.

Nám se tohoto druhu antiamerikanismu nyní dostává v obzvláště primitivní podobě. Podle V. Bělohradského prý zásah v Kosovu vyprovokovali Američané, protože jsou „nejmanipulovanější, nejnevzdělanější a nejmenší racionální národ světa“. Podle Miroslava Macka si zase chtějí nastorvat vyzkoušet své nové zbraně. Sečteno a podtrženo – za válku mohou levičáři v peckelném komplotu s americkými nezdělanými.

Nemá asi smysl vyvracet tyto polopravdy. Spíše je vhodné uvědomit si jednu skutečnost, která novopečnými českými gaulistům unikla – v současné krizi není podstatnějšího rozdílu mezi Evropany a Američany. Politika na Balkáně už není pro většího Evropanu věci taktizování a velmocenská soutěže, ale je věcí morálního etosu. Gaullista Jacques Chirac je zastáncem společného postupu na Balkáně stejně jako laborista Tony Blair. Evropané a Američané prostě už nejsou v Evropě ochotní tolerovat Miloševičovo genocidní chování – zřejmě na rozdíl od řady českých filosofů a komentátorů.

KOSOVO – MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ ASPEKTY

Obzřehovaný zásah jednotek Organizace Severoatlantické smlouvy na vojenská cíle Svazové republiky Jugoslávie vyvolal vášnivou polemiku nejen o oprávněnosti a nutnosti takového kroku ze strany NATO, ale především o mezinárodněprávních důsledcích tohoto zásahu. Bohužel se jasné ukazuje, že v případě kosovské krize mezinárodněprávní realita, a především její potřeby jednoznačně předěly normativní systém platného mezinárodního práva.

Současný stav v mezinárodním právu

V současné době lze konstatovat, že z mezinárodněprávního hlediska proti sobě stojí dvě základní tendence či zásady obecného mezinárodního práva. Na jedné straně to je zásada respektování suverenity států a svrchované rovnosti států, na druhé straně v poslední době velmi dynamicky se rozvíjející zásada ochrany lidských práv a základních svobod. Současné mezinárodní právo bohužel neupravuje otázku, která z nich je prioritní, a tedy v daném případě bezprostředně legálně použitelná a nadřazená ostatním zásadám mezinárodního práva, obsaženým např. v Deklaraci zásad mezinárodního práva z roku 1970 nebo v Závěrečném aktu Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (1975).

Zásah Severoatlantické aliance rozděil nejen českou společnost na dva protichůdné a názorově odlišné tábory. Na jedné straně stojí zastánci náletů, na druhé pak jejich odpůrci. Podobně tomu je i v oblasti právní.

Kosovská krize a mezinárodní právo

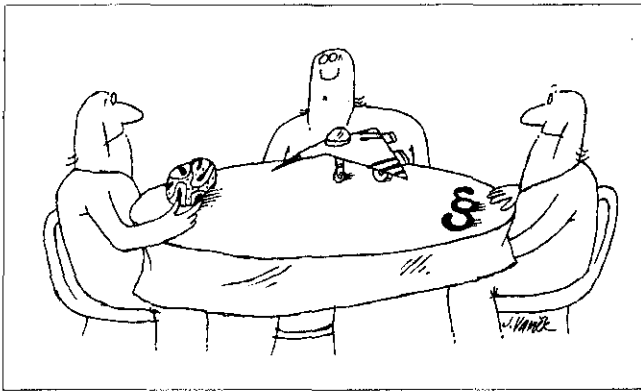
LIBOR LUKÁŠEK

I zde, stejně jako u občanů, existují rozdílné názory na právní podstatu a oprávněnost zásahu.

V případě, že bychom byli zastánci zásady nedotknutelnosti suverenity jednotlivých států, nelze počínání NATO z hlediska platného mezinárodního práva kvalifikovat jinak než jako porušení norem mezinárodního práva, které spočívá v agresi vůči svrchovanému členu mezinárodního společenství. Chování Aliance by pak bylo zcela neslučitelné s Chartou OSN (např. s čl. 53 – použití vojenské síly regionální organizací po předchozím zmocnění Radou bezpečnosti OSN), která jakýkoli obzřehovaný zásah na území cizího svrchovaného státu podmiňuje souhlasným vyjádřením Rady bezpečnosti. Otázka nepřilíš efektivního fungování Rady bezpečnosti je problémem na jinou analýzu. Je však nepochybné, že OSN – jako celosvět-

ová organizace univerzálního charakteru – bude muset projít v zájmu svého dlouhodobého efektivního fungování hlubokou systematickou změnou.

Z hlediska tohoto úhlu pohledu má tedy Jugoslávie, na základě norem současného platného mezinárodního práva (neboť útok NATO považuje Bělehrad za jasný akt agrese), právo využít všechny dostupné a legálně prostředky k obraně své územní celistvosti a svrchovanosti, tedy například i právo na sebeobranu. Bělehrad proto v této souvislosti přijal několik opatření, která mají bezprostředně souvislost s uplatňováním práva na legální obranu. Ta je ovšem nutné rozdělit do dvou skupin. Tu první tvoří opatření, jež mají pouze vnitrostátní dopad. Jedná se např. o vyhlášení mobilizace, přijetí různých opatření ekonomického a bezpečnostního charakteru a také vyhláše-



ní válečného stavu. Ten je nutno striktně odlišovat od vyhlášení či vypovězení války jiné mocnosti, což s sebou nese především mezinárodněprávní důsledky. Z tohoto aktu již vyplývají mezinárodněprávní důsledky, které upravuje zejména Úmluva o počátku nepřátelství z roku 1907. Prvotním dopadem vypovězení války konkrétnímu státu či státům, nikoli mezinárodní organizaci (Jugoslávie tedy nemůže vyhlásit válku NATO jako mezinárodní organizaci), je přerušeni mírových vztahů mezi státy a místo nich začínají platit pravidla války ozbrojených konfliktů. Dalšími důsledky tohoto stavu je například přerušeni diplomatických, konzulárních a obchodních styků, pozastavení platnosti dvoustranných smluv, změna právního postavení příslušníků nepřátelského státu atd.

Ve zjevném rozporu s respektováním zásady nedotknutelnosti státu a jeho suverenity stojí princip ochrany základních lidských práv a svobod (tzv. ideologie lidských práv). Z tohoto hlediska je pak nutné konstatovat, že Jugoslávie nedodrží základní standardy lidských práv a základních svobod, k nimž se zavázala podpisem mnoha mezinárodních smluvních dokumentů tohoto charakteru (Všeobecná deklarace lidských práv – není právně závazným, pouze politicky závazným dokumentem – pozn. autora, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech atd.), a je proto povinna nejen upustit od svého protiprávního chování, ale musí strpět i sankce z toho plynoucí. A protože zásada humanity, lidskosti je nadřazena všem ostatním zásadám mezinárodních práv, bylo použití síly k prosazení tohoto principu zcela oprávněné. Je ovšem nutné položit si také otázku, proč je mezinárodní společenství zcela netečné ke stejnému porušování lidských práv a základních svobod v případě Kurdů, obyvatel Východního Timoru či mnohých dalších národů.

Kosovský zásah jako precedens?

Často se hovoří o tom, že zásah Aliance proti Svazové republice Jugoslávii může být

chápán jako první impuls, tedy jako jakýsi precedens pro vznik nové obyčejové normy. Ta by ochranu lidských práv a základních svobod nadřazovala nad princip svrchovanosti a nedotknutelnosti států. Tato problematika není ovšem tak jednoduchá, jak by se na první pohled mohlo zdát. Mezinárodní obyčej, jako jeden z primárních pramenů mezinárodního práva, vyžaduje ke svému vzniku, a tím pádem i k právní závaznosti, splnění několika na sobě nezávislých podmínek. První skupinu podmínek zastřešuje tzv. kvalifikovaná praxe (usus longaevis) subjektů mezinárodního práva. Ta je vytvářena souborem dílčích a významných chování subjektů, z nichž některá se jeví jako precedenty – tedy činy nebo opomenutí subjektů mezinárodního práva, které mění existující realitu. Precedens, resp. soubor precedentů, tedy může vyvolat zcela novou situaci v oblasti mezinárodněprávních vztahů a i mezinárodního práva. Existence precedentu je fundamentální podmínkou pro možný vznik nového obyčejové. Domnívám se, že zásah proti Bělehradu je činem, který v mnohém mění dosavadní realitu, a proto by mohl být považován za precedens. Pro vznik mezinárodního obyčejové však ona kvalifikovaná praxe musí splňovat tyto podmínky:

- musí být opakovaná (vzniká na základě řady precedentů, nikoli pouze jednoho – viz tzv. okamžitý obyčej),
- musí být stejnorodá (všechny prvky praxe musí směřovat ke vzniku téže obyčejové normy),
- praxe je nepřetržitá (chování zainteresovaných států musí být soustavné, jinak dochází k výraznému zpomalení, či dokonce pozastavení celého procesu),
- praxe musí být rozšířena a reprezentativní (vyžaduje se především v chování velmocí a tzv. zainteresovaných států, nikoli všech členů mezinárodního společenství),
- jedná se o dlouhodobou záležitost.

Proti tomuto teoretickému výkladu stojí princip tzv. okamžitého obyčejové. Na jeho základě by mezinárodní obyčej vznikl v důsledku jediného precedentu, a to za mnohem kratší dobu, než předpokládá současná teorie

mezinárodního práva. Domnívám se však, že tuto koncepci, i v důsledku jejího nerespektování převážnou většinou států, mezinárodních soudů i právní nauky, nebude možno na kosovský případ použít.

Zejména na základě posledních dvou podmínek (reprezentativní rozšíření a dlouhodobost) lze proto oprávněně očekávat, že vznik nového mezinárodního obyčejové, nadřazujícího ideologii lidských práv nad princip svrchovanosti států, bude záležitost nejen dlouhodobou, ale především nesmírně složitou. Složitou zejména z toho důvodu, že ke změně platného mezinárodního práva je potřebná vůle převážné většiny subjektů (velmocí a tzv. zainteresovaných zemí), které ho mohou změnit. Je totiž nepřipustné, aby nějaká převratná teze mezinárodního práva vznikla a byla vytvořena pouze v úzkém kruhu členských zemí NATO. Bez širokého konsenzu není možný vznik nového univerzálního pravidla mezinárodního práva. Ten však, jak se zdá, v současné době neexistuje. Je Rusko i Čína daly již několikrát otevřeně najevo, že jim současný systém mezinárodního práva včetně základních principů, na kterých funguje OSN a její orgány, vyhovuje. I z toho důvodu předpokládám velmi pomalý a mnohaletý vývoj.

Druhou významnou náležitostí vzniku mezinárodního obyčejové je pak tzv. přesvědčení o jeho právní závaznosti (opinio iuris). Jeho prokazování je však velmi složitou a komplikovanou procedurou, a proto bývá často přehlíženo a opomíjeno.

Na základě výše uvedených skutečností se proto domnívám, že vznik nového mezinárodního obyčejové (neboť ke smluvní úpravě neexistuje reálná politická vůle členů mezinárodního společenství, a navíc musím podotknout, že zde existuje celá řada mezinárodních smluv na ochranu lidských práv) bude velice zdlouhavou a nelehkou záležitostí.

Je nutná změna mezinárodního práva?

Jak již bylo výše uvedeno, mezinárodně-politická realita, a především její potřeby jednoznačně předěly normativní systém platného mezinárodního práva. Tuto skutečnost již prakticky nikdo nepopírá. Mezinárodní právo je nevyhovující a ve svých základních principech překonané. Logickým vyústěním tohoto stavu pak jsou diskuse o tom, jak by budoucí mezinárodní právo mělo vypadat. Odpověď je velmi složitá a nejednoznačná. Jisté je zejména to, že jí bude muset předcházet dlouhodobá snaha všech subjektů, které budou za jeho změnu odpovědné, podpořená politickou vůlí k této změně. Bez ní to totiž v žádném případě nepůjde.

Doposud platné obecné mezinárodní právo je výsledkem dlouhodobého vývoje, jenž byl zakončen po 2. světové válce vznikem univerzální fungující Organizace spojených národů a jasným formulováním jejích základních principů uvedených v Chartě OSN. Je postaveno na dodržování a respektování

zásady svrchované rovnosti mezi státy jako hlavními subjekty mezinárodního společenství a potažmo i práva. Tato zásada, jako model vytváření dynamických vztahů mezi státy, v sobě skrývá dvě základní a v mnohém protikladné tendence. Na jedné straně se jedná o samotnou svrchovanost států, která nedovoluje bez splnění striktních podmínek zasahovat do vylučné pravomoci jednotlivých zemí (tyto podmínky jsou potom vyjádřeny právě především v Chartě OSN), jejím protikladem je potom vědomí států, že bez vzájemné spolupráce s ostatními subjekty mezinárodního práva – za dodržování předem daných pravidel – nelze v mezinárodním prostředí reálně existovat (zásada reciprocity). Lze tedy konstatovat, že státní suverenity a nutnost vzájemné kooperace vytvářely vhodné prostředí pro fungování mezinárodního práva. Nesmíme také zapomenout na skutečnost, že mezinárodní právo bylo respektováno i z důvodu existence bipolárního světa, který ze své podstaty umožňoval alespoň základní kontrolu obecných zásad mezinárodního práva. To pak zpětně vyvolávalo pocit respektování a dodržování univerzálních principů tohoto normativního systému.

Se zánikem bipolárního světa a s faktickým koncem studené války dospělo mezinárodní společenství do další etapy svého vývoje. Díky těmto převratným událostem a změně celkového klimatu v mezinárodních vztazích dochází k demokratizaci poměrů v mnoha zemích, princip humanity a lidskosti, normativně vyjádřeny v principu ochrany nezadatelných lidských práv a základních svobod, se stává nosným pilířem vztahů nejen mezi státy a národy. Navíc, tato zásada spolu s výše uvedeným principem respektování svrchované rovnosti tvoří základní právní rámec současného mezinárodního práva v podobě tzv. kogentních norem, jejichž porušení lze považovat za mezinárodní zločin se všemi důsledky z toho vyplývajícími. Je proto pochopitelné, že myšlenka ochrany lidských práv či ideologie lidských práv může být za určitých okolností v protikladu s principem svrchovanosti – tento problém bohužel v celé své šíři ukázala právě jugoslávská krize. Nabízí se tedy základní otázka, jak ho řešit? Domnívám se, že jediným dlouhodobým a stabilním řešením je pokus o zásadní přeměnu současného mezinárodního práva, kdy jednoznačně dominuje v mnohém již překonaná vize nedotknutelnosti suverenity států. Není možné stále lpět na představě nemožnosti demokratického mezinárodního společenství ovlivňovat vývoj v určité zemi, který směřuje proti vůli jejích obyvatel či alespoň určitých skupin nebo který nespochybnitelně porušuje některé základní standardy mezinárodního práva ve vztahu k ochraně lidských práv. Na druhé straně ovšem není možné přihlížet tomu, jak je porušováno platné mezinárodní právo. Na čem jiném je možno perspektivně stavět, než na obecně přijatých normách. Bez nich dochází k destabilizaci poměrů, anarchii a nastolování protiprávního stavu. I když je platné mezi-

národní právo nevyhovující a překonané, z principiálních hledisek ho nelze porušovat. Je nutné hledat takové způsoby řešení, které povedou k naprávě protiprávního stavu a zároveň budou v souladu s platným mezinárodním právem. Copak existence nedokonalé daňové legislativy nás bude opravňovat k tomu, že přestane platit daně? Nikoliv. Je třeba na nevyhovující stav poukázat, následně provést detailní analýzu celé situace a samozřejmě navrhnout lepší řešení.

Jak jsem již ale zdůraznil, ke změně platného mezinárodního práva je potřebná vůle těch, kteří ho mohou změnit. Jen tak lze dospět k konsenzu, jež budou schopni přijmout a respektovat všichni, či alespoň většina zainteresovaných. To však, jak se zdá, v současné době neexistuje. Proto je nutný transparentní a rozvázný přístup podpořený efektivním diplomatickým jednáním, neboť změna normativního systému mezinárodního práva je velmi složitou, a především mnohaletou záležitostí.

Závěr

Kosovská krize bohužel až příliš jasně odhalila objektivní neschopnost současného mezinárodního práva a potažmo i mezinárodního společenství řešit krizové situace podobného charakteru. Je nepochybné, že pokud má mezinárodní společenství zájem na budoucí existenci efektivních pravidel mezinárodního práva, musí změnit i svůj dosavadní postoj k němu a k jeho dodržování. Mezinárodní právo totiž nutně potřebuje revizi, jinak se stane pouze reliktním nevyhovujícím systémem v mezinárodně-politické realitě. Pokud tedy chce opravdu přežít, je potřebné, aby státy pochopily, že jejich úzké lokální zájmy nemohou být nadřazeny potřebám a prospěchu celého mezinárodního společenství. Pokud toto odpovědné politické nepochopí či nebudou chtít pochopit, ponесou právě oni odpovědnost za faktickou likvidaci současného mezinárodního práva.

Vzdušné útoky z hlediska mezinárodního práva

MIROSLAV POTOČNÝ

Dne 24. března 1999 zahájily ozbrojené síly Organizace Severoatlantické smlouvy (dále zkráceně jen Organizace nebo NATO¹⁾) vzdušné útoky proti Jugoslávské svazové republice (dále zkráceně jen Jugoslávie).²⁾ Intenzita těchto útoků se stupňovala a pokračovala v době psaní tohoto článku. Prezident Clinton 5. května prohlásil, že „bojové operace proti Jugoslávii budou pokračovat v nezmenšené intenzitě, dokud nebude dosaženo jejich cíle, tedy splnění požadavků Aliance vůči bělehradskému režimu“³⁾.

Členy států a vlády 19 členských států NATO, jež se účastní zasedání Severoatlantické rady⁴⁾ ve Washingtonu 23. a 24. dubna, přijaly Stanovisko ke Kosovu (dále jen zkráceně Stanovisko).⁵⁾ V něm používají různých výrazů k popsání situace, jež vznikla v Jugoslávii po útocích letectvých a raketových zbraní NATO. Nejběžnějším je „krize v Kosovu“⁶⁾, specifickým pak „vojenská akce NATO“ nebo „naše vojenská akce“⁷⁾ či „vojenská akce NATO proti Jugoslávii“⁸⁾.

Základním a výchozím termínem pro mezinárodněprávní posouzení činnosti NATO proti Jugoslávii jsou tedy obraty a) v singularu vojenská a v plurálu vojenská akce a b) proti Jugoslávii. Ty převedeny do meziná-

rodněprávní řeči značí použití vojenské síly členských států Organizace proti jinému státu, Jugoslávii.

Relevantními pro mezinárodněprávní zhodnocení celé této záležitosti jsou patřičná konkrétní pravidla obecného mezinárodního práva, která jsou obsažena v jistých ustanoveních Charty OSN (jejímiž smluvními stranami a členy jsou všichni členové NATO⁹⁾), dále jisté normy obyčejového mezinárodního práva (vzájemně pochopitelné i členy NATO) a konečně i patřičná pravidla obsažená v Deklaraci zásad mezinárodního práva, týkajících se přátelských vztahů a spolupráce z r. 1970, která pokrokově rozvinula a kodifikovala nejdůležitější vztah mezinárodněprávní principy regulování vztahů mezi státy a jež byla přijata Valným shromážděním na základě konsenzu všech členů OSN (tedy i všemi členskými státy Aliance).¹⁰⁾

Čeho se patřičná pravidla týkají?

1. zákazu použití vojenské síly v mezinárodních vztazích a výjimek z tohoto kogentního pravidla;

2. otázky nezbytnosti a přiměřenosti prostředků použitých proti Jugoslávii.

I. Zákaz použití síly nebo hrozby silou

Soudobé obecné mezinárodní právo v čl. 2 odst. 4 Charty ukládá členským státům povinnost vystupovat se ve svých mezinárodních stycích hrozby silou nebo použitím síly (rozumí se ozbrojené, vojenské, o tom, zda také jiných druhů síly, nebylo při jednání o Deklaraci dosaženo dohody) jak proti územní celistvosti nebo politické nezávislosti kteréhokoliv státu, tak jakýmkoli jiným způsobem neslučitelným s cíli OSN.

Deklarace, která rozpracovala podrobně právní prvky této zásady, končí zmínkou i o výjimekách z tohoto pravidla. Říká, že nic v předchozích ustanoveních o této zásadě nesmí být vykládáno tak, aby to rozšiřovalo nebo zužovalo rozsah ustanovení Charty, která se týká případů, u nichž je použití síly dovoleno.

Které jsou to případy, u nichž je použití síly dovoleno?

Na prvním místě jsou to vojenské akce Rady bezpečnosti proti porušení mezinárodního míru a bezpečnosti. Jedná se totiž je oprávněna určit podle VII. kapitoly Charty, zda došlo k ohrožení míru, porušení míru nebo útočnému činu. Dojde-li Rada bezpečnosti k závěru, že k takovému činu došlo, doporučí nebo rozhodne – podle situace – o příslušných konkrétních opatřeních, která bude třeba učinit k potrestání porušitele mezinárodního míru a bezpečnosti.

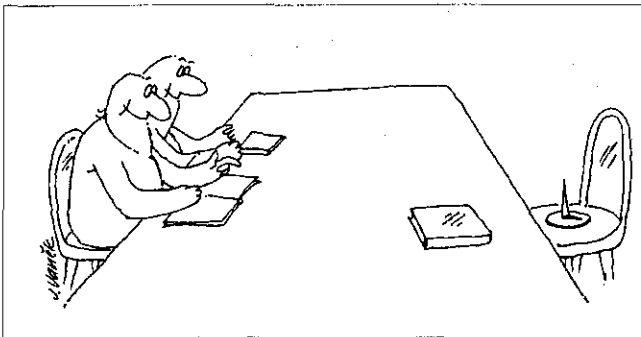
Mohou to být jednak akce nezahrnující použití ozbrojené síly, jako je úplné nebo částečné přerušování hospodářských, obchodních, leteckých, železničních, námořních, poštovních, telegrafních, rádiových, diplomatických nebo jiných styků (čl. 41 Charty).

Dospěje-li však Rada bezpečnosti k závěru, že by taková opatření nedostačovala, může podniknout takové akce leteckými, námořními nebo pozemními silami, jaké považuje za nutné k udržení nebo obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti. Mohou to být demonstrace, blokáda nebo jiné operace leteckými, námořními nebo pozemními silami členů OSN.

Tuto unikátní pravomoc rozhodnout o nevojenských, nebo vojenských akcích má podle VII. kapitoly Charty, nesoucí název Akce při ohrožení míru, porušení míru a útočných činech, výlučně Rada bezpečnosti¹⁾, jakožto nejdůležitější orgán celosvětového systému kolektivní bezpečnosti. Tuto primární odpovědnost jí světlí v Chartě všichni členové OSN. Zavázali se rovněž, že přijmou a provedou její rozhodnutí (čl. 25 Charty).

V průběhu padesátileté činnosti Rady bezpečnosti – s přihlídnutím k vývoji ve světě – došlo v členské základně OSN k širšímu chápání pojmu ohrožení míru a porušení míru, čímž se původně myslely pouze klasické případy přípravy a provedení ozbrojených vojenských útoků.

V procesu dekolonizace sedmdesátých a osmdesátých let byly pod takové případy zařazeny i koloniální války vedené metro-polními mocnostmi proti národům nesamosprávných území. Např. vojenská akce Portugalska proti národněosvobodnickému



hnutí v Angole pokládala Rada bezpečnosti za případ ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti.

Obdobně v posledních letech začíná převážovat mínění, že i případy systematického a masového nerespektování základních lidských práv vládami některých států nebo politikou apartheidu a v neposlední řadě i provádění genocidy vládami některých států vůči etnické, národní nebo rasové skupině s cílem jejího vyhlazení spadají rovněž pod případy ohrožení a porušení mezinárodního míru a bezpečnosti.

Je zapotřebí ovšem důrazně upozornit, že závazná kvalifikace koloniálních válek (např. Portugalsko vůči Angole) nebo případů hromadného porušování základních lidských práv (např. v Chile, apartheidu v Jižní Africe) i genocidy (v Kosovu) jakožto ohrožení nebo porušení mezinárodního míru a bezpečnosti a případně rozhodnutí o odpovídajících akcích proti nim jsou rovněž ve výlučné pravomoci Rady bezpečnosti, zejména mají-li se podniknout účinné akce nevojenské nebo vojenské povahy. Rada tu totiž vystupuje jménem celého mezinárodního společenství, s ohledem na skutečnost, že prakticky všechny svrchované státy jsou dnes mezi 185 členy této celosvětové organizace.

Dalším druhem výjimek ze zákazu použití síly je podniknutí donucovacích akcí oblastními organizacemi, např. Organizací amerických států. K takovému kroku (v rámci takové organizace) však může regionální organizace sáhnut pouze na základě zmocnění Radou bezpečnosti. Kromě toho může Rada bezpečnosti použít k donucovací akci oblastní organizaci pod svým velením, kde je to vhodné (čl. 53 Charty). Je pochopitelné z hlediska obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti záhodnější, když se to podaří v rámci regionu příslušnou organizací, než zásahem světové organizace.

Konečně posledním druhem výjimek, ovšem jen dočasným, je použití přirozeného práva sebeobrány, individuální nebo kolektivní, v případě ozbrojeného útoku na některého členu OSN. Toto právo však lze vykonávat pouze do té doby, dokud Rada bezpečnosti sama neučiní opatření k udržení

mezinárodního míru a bezpečnosti. Brání se stát nebo aliance přitom musí o takové obranné akci ihned informovat Radu bezpečnosti (čl. 51 Charty). Tak pak uváží další vhodný postup a účinnou akci. Tato poslední výjimka nemá pochopitelně žádný přímý vztah k projednávané problematice, protože žádný z členů NATO nebyl vojensky napaden.

Z předchozího výkladu o výjimekách z jinak kogentního zákazu použití síly se podává, že žádná z nich se nemohou dovolávat členové NATO k odvolání své ozbrojené akce proti Jugoslávii. I v případě objektivně prováděného zločinu genocidia a hrubého porušování lidských práv proti kosovským Albáncům by mohli provést vhodnou operaci pouze se svolením Rady bezpečnosti nebo na její žádost, případně pověření (mandát).

2. Otázka nezbytnosti a přiměřenosti vzdušných operací vůči Jugoslávii

V právním posudku Mezinárodního soudního dvora v Haagu o legalitě hrozby nebo použití jaderných zbraní z r. 1996²⁾ tento světový soud prohlásil, že v případě výkonu práva sebeobrány musí být dodržována obyčejná pravidla nezbytnosti (necessity) a přiměřenosti (adequacy). Tato dvě pravidla pět všeobecně také ve všech obdobných případech odvetných akcí (représálií) i protipatření (countermeasures), jakožto odpovědí na předchozí porušení mezinárodního práva jiným státem, který odmítá přiznat svou mezinárodněprávní odpovědnost.

Není pochyb, že v případě jugoslávského postupu v Kosovu by Rada bezpečnosti, jak bylo řečeno výše, byla jediná oprávněna rozhodnout, jaká účinná opatření od nevojenských akcí až po – v krajním případě – vojenská by mohla podniknout. Opětovně zdůrazňuji, takové rozhodnutí by mohla podle platných mezinárodněprávních pravidel, a smluvních, nebo obyčejných, učinit jen ona. Místo toho si osobilo toto právo NATO.

Z předchozího výkladu o výjimekách ze zákazu použití ozbrojené síly proti jinému svrchovanému státu vyplývá, že takovéto opatření si NATO jako organizace kolektivní sebeobrány přisvojilo samo, ačkoli

k tomu podle mezinárodních smluv a obyčejů, jež váží všechny členy OSN, nebylo nijak oprávněno.

Jedno dokonce v rozporu i s vlastní washingtonskou Severoatlantickou smlouvou z dubna 1949³⁾, v níž podle čl. 5 a 6 je jeho obranná činnost omezena na území členských států, eventuelně území vnějšího útočnicka.

Předposlední mezinárodněprávní otázka, která se klade, je zjištění, zda akce NATO proti Jugoslávii byla nezbytná. Vedle již zmíněných klíčových kogentních zásad o zákazu použití síly mají všechny státy – podle Charty i Deklarace – povinnost urovnávat všechny své mezinárodní spory výlučně mírovými prostředky. Přičemž spory musí být urovnány na základě svrchované rovnosti států a v souladu se zásadou svobodné volby prostředků. Přitom platí, že nepodaří-li se spor urovnat jedním prostředkem, mají sporné strany povinnost pokračovat v urovnávání sporu jinými diplomatickými nebo soudními prostředky, na nichž se dohodnou.

V kosovském případě se vnučuje pocit, že nebyly využity všechny možné prostředky urovnání, případně různé formy nevojenského nátlaku (embargo, přerušování všech styků s Jugoslávii, její totální izolace atp.). K tomu přistupují pochyby, zda se s Jugoslávii jednalo jako se suverénním státem a zda návrhy NATO Jugoslávii, aby přijala podmínky bez skutečného rovnoprávného vyjednávání o návrhu předloženém NATO, navíc doprovázené opakovanou hrozbou, že pokud je nepřijme, uchýlí se Aliance ke vzdušným vojenským úderům, byly legitimní.

Z předchozího vyplývá závěr, že vojenský zásah NATO byl nikoli nezbytný a že existovaly další diplomatické varianty, zejména jednání v Radě bezpečnosti, jež by vedly k pozitivnímu řešení kosovské krize. Konečně si nutno položit otázku, zda akce NATO byly přiměřené odpovědí na jugoslávské počínání v Kosovu, jež by usnadnila mírové vyřešení tamní složité situace. Dosavadní průběh operací NATO podle stavu k 10. květnu svědčí že spíše o opaku. Téměř polovina kosovských Albánců opustila Kosovo, došlo k obrovským ztrátám věcným i lidským, vojenským, ale také civilním nejen v Srbsku a jeho součásti Kosovu, nýbrž i v sousední Černé Hoře.

Všechny tyto mezinárodněprávní úvahy vedou závěrem k tomu, že je nezbytné, aby došlo co nejrychleji k zastavení operací NATO i všech vojenských i polivojenských sil v Jugoslávii a aby se pokračovalo v jednání pod patronací Rady bezpečnosti OSN, jež by vedlo ke skutečně mírumilovnému, demokratickému a mnohostrannému státnímu novou, tomu odpovídající jugoslávskou vládou, v němž budou Kosovci počítat nejvyšší míru autonomie a budou žít v míru, bezpečnosti, při plném využívání lidských práv a zajištění existence a rozvoje jejich etnické menšiny.

¹⁾ North Atlantic Treaty Organization. V tomto příspěvku o ní hovořím jako o Organizaci, nikoli pouze jako o Alianci. NATO je totiž mezinárodní vládní organizací kolektivní sebeobrány se slžitou vnitřní strukturou, tedy mezinárodní institucí. Aliance naopak je pouze smluvní sdružení více států, za účelem obrany proti případnému útoku třetích států. Správné by proto bylo hovořit o členech Organizace, a nikoli o členech Aliance. Poslední jsou pouze smluvními stranami příslušné spojenecké dohody.

²⁾ Útoky jsou vedeny proti objektům na celém území zbytkové Jugoslávie, kterou tvoří dvě svazové republiky – Srbsko a Černá Hora, přičemž Kosovo je pouze integrovaní soudčásti Srbska.

³⁾ Viz ČTK, Metro, 6. května 1999.

⁴⁾ North Atlantic Council.

⁵⁾ Statement on Kosovo (Press communiqué S-1/99/62).

⁶⁾ The crisis in Kosovo (odst. 1).

⁷⁾ NATO's military action nebo our military actions (odst. 2 a 3).

⁸⁾ NATO's military action against the Federal Republic of Yugoslavia.

⁹⁾ Text Charty V. Ouratra a kol., Dokumenty ke studiu mezinárodního práva a politiky, sv. I, Praha 1963, str. 135 nebo č. 127/1963 Sb.

¹⁰⁾ Text Deklarace M. Potočný a kol., Dokumenty ke studiu mezinárodního práva a politiky, sv. 3, Praha 1977, str. 710 nebo dok. OSN A/RES/2625/XXV.

¹¹⁾ Takovou odpovědnost nemá Valné shromáždění, které může v případech udržování mezinárodního míru a bezpečnosti pouze doporučovat, bez právní závaznosti, členským státům, jak se mají chovat. Dostane-li se nějaká situace nebo konflikt do takového stavu, že je zapotřebí akce, je povinnou postoupit záležitost Radě bezpečnosti (čl. 11 odst. 2 Charty).

¹²⁾ Legality of the threat or use of nuclear weapons; Legality of the menace ou de l'emploi d'armes nucléaires (8. července 1996).

¹³⁾ Text viz M. Potočný a J. Ondřej, Vybrané dokumenty ke studiu mezinárodních organizací, Karirolinum, Praha 1988, str. 188.

¹⁴⁾ Text viz M. Potočný a J. Ondřej, Vybrané dokumenty ke studiu mezinárodních organizací, Karirolinum, Praha 1988, str. 188.

Jak vznikala NOVÁ STRATEGIE NATO

JIŘÍ ŠTĚPANOVSÝ

Na washingtonském summitu Severoatlantické aliance byla v dubnu 1999 schválena nová strategická koncepce. Její podrobný rozbor si vyzádá více času a místa, ale již nyní víme, kolika různými potřebám, zájmům a cílům má koncepce vyhovovat.

Předchozí strategická koncepce byla schválena v roce 1991, tedy v době, kdy ještě existoval SSSR a také Varšavská smlouva. Od té doby se změnil svět a rovněž samotné NATO přerostlo z nástroje konfrontace v konfliktu mezi Východem a Západem v ústřední prvek bezpečnostně-politické spolupráce v Evropě. V transatlantickém rámci je dnes NATO více než kdy jindy jádrem americko-evropských bezpečnostních vztahů. V nasazení na Balkáně má Aliance prokázat svou schopnost zvládat pod vlastním velením a mimo oblast svého smluvního území vážnou krizovou situaci.

Směrnice Rady NATO pro přepracování koncepce (tzv. Terms of Reference) ukládaly Politické koordináčnické skupině spíše aktualizaci dosavadního dokumentu než zcela nové formulování dokumentu nového. Na přípravě nové koncepce se dokonce podíleli i zástupci tří nových přizvaných členů – České republiky, Maďarska a Polska – a představitelé Ruska, Ukrajiny a partnerských zemí byli o průběhu prací čas od času informováni. Schválená strategická

koncepce však nespíše všechna očekávaná zejména proto, že jako v každé demokratické organizaci, nadto ještě založené na zásadě jednohlasnosti, bylo nutno přihlížet i k rozporným zájmům členů, které v některých otázkách ani neumožňovaly formulovat a schválit jednoznačná stanoviska.

MANDÁT NUTNÝ, NEBO JEN ŽÁDOUCÍ?

Ve sporu o tzv. mandát šlo o to, zda NATO pro své operace, jejichž cílem je udržovat, a zejména prosazovat mír, – tedy pro vojenské nasazení jdoucí za rámec sebeobrány – povinné potřebuje zmocnění (právní legitimaci) Organizace spojených národů nebo Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE). Podle postoje, který zaujímá Francie, vyžaduje vojenská angažovanost NATO v regionálních krizích bezpodmínečně mandát Rady bezpečnosti OSN nebo OBSE. Většina ostatních členů NATO – především USA – spatřovala v tomto požadavku nepřipustné omezování akčního rámce Severoatlantické aliance. Kritici francouzské pozice poukazovali na to, jak je obtížné přesvědčit či přimět všech pět stálých členů RB k zaujetí jednotného stanoviska. Dříve již dosažený konsensus v RB OSN při schvalování vojenských opatření v Iráku nebo Bosně a Her-

znatků české diplomacie (a ostatně i z rozhovoru autora s některými členy doprovodu generálního tajemníka OSN) však lze soudit, že jak odhad K. Annana o brzkém pokroku v jednáních o reformě RB, tak jeho záměr s plánem dalšího postupu reformy, který by měl schválit Summit tisíciletí, jsou poněkud více ambiciózní a optimistické, než odpovídá reálnému stavu jednání o těchto otázkách. Někdy to vyplývá i z jeho jiné poznámky v Praze, kdy dodal, že ty reformní kroky, které mohly provést v sekretariátu OSN, již učinil, že však jednání vážnou nad těmi jeho návrhy, které jsou podmíněny souhlasem členských států organizace. A potvrzuji i závěry letošního jednání tzv. „otevřené pracovní skupiny k otázce rovnoměrného zastoupení a zvýšení počtu členů Rady bezpečnosti a k dalším záležitostem týkajícím se Rady bezpečnosti“; v textu její zprávy pro nadcházející zasedání VS OSN je ke klíčovým otázkám reformy RB „nejobsažnější“ pasáží část nazvaná general observations s jedinou ambicí, shrnout převažující názory zemí na jednotlivé aspekty reformy. Jediným doporučením pro S4. VS OSN tak zůstává návrh rozhodnutí, jímž se odsouhlasí pokračování činnosti pracovní skupiny.

Ne, Organizace spojených národů svoji vizi do příštího století zatím nemá. OSN je však v současném mezinárodním prostředí natolik nezbytná, že může fungovat i bez této vize. OSN – dnes již zaběhlý mechanismus, ovlivňující nejrůznější oblasti nejen politické, ale i ekonomické a kulturního života mezinárodní společnosti – prokázala, že umí, může být a je pro svět nesmírně užitečná i za současné neexistence konceptní vize. A je rovněž, jak jsme si řekli v úvodu, mimořádně příhodným fórem pro hledání odpovědí na otázky, jaký směr nabere lidstvo v nadcházejícím 21. století.

Nemá-li se však stát pouze rámcem pro to, aby představitelé jednotlivých členských států jednou za rok přednesli svá řečnická cvičení, pak je nutné ji výrazněji reformovat. Lze si představit i OSN v roli pouhého koordinátora sice nesmírně potřebných a všesměrných oblastí lidského života ovlivňujících, přesto technických činností svých specializovaných orgánů, organizací, agentur a institucí, tedy jako organizaci fungující bez vize i bez reformy. To by ale nebylo ani v jejím zájmu, ani v zájmu mezinárodní společnosti.

¹⁾ O některých z níže uvedených námětů se zmínil např. britský náměstek ministra zahraničních věcí Tony Lloyd 26. července 1999 ve svém vystoupení na semináři Britské společnosti pro Spojené národy s podtitulem „Has the UN Security Council really fallen asleep?“.

²⁾ Stávající počet 185 členských zemí OSN se v nadcházejících týdnech rozšíří o tři ostrovní tichomořské státy Kiribati, Nauru a patrně i Tonga, přičemž není vyloučeno, že do září r. 2000 i o další.

Ještě jednou o Kosovu a mezinárodním právu

JIRÍ MALENOVSKÝ

V čísle 6 tohoto ročníku Mezinárodní politiky věnovaném kosovské operaci vyšel mezi jinými i článek Libora Lukáška „Kosovská krize a mezinárodní právo“, který se zasloužil snažit překročit těsný rámec pozitivního práva a pokouší se pohlízet na operaci v Kosovu i očima možného vývoje mezinárodního práva, jež v tuto chvíli podle jeho názoru vyžaduje „objektivní neschopnost řešit krizové situace“.

S velkou většinou jeho názorů souhlasím. A proč by ne, když autor hojně a na různých místech přebírá myšlenky i texty mé práce „Mezinárodní právo. Obecná část“ vydané v Brně. Bohužel, bez příslušného odkazu, což se v civilizovaných krajích nedělá, a to tím spíše, že „Mezinárodní politika“ není periodikem určeným primárně právníkům. Snad tedy přičítě...

Svým dalším komentářem L. Lukáškovy proto věcně neoponuji, nýbrž se pokusím poskytnout ještě plastičtější obraz celé otázky a jejího řešení. Pozadí pro hodnocení kosovské operace vytvářejí tři obecné problémy: její mezinárodní legality, přičemž tento problém je spojen se zauzením hodnotového rámce mezinárodního práva, dále problém postavení OSN v mezinárodním právu a konečně problém plnylosti vývoje mezinárodního práva. Všechny tyto problémy jsou vzájemně propojeny a vytvářejí nerozdělitelný komplex, v němž musí být krize v Kosovu posouzena.

Nejprve k otázce legality. Třebaže se určitě žádá vyslovit jednoznačný soud, není to prostě možné. Mezinárodní právo není souhrnem „fyzikálních zákonů“, které lze formulovat s maximální přesností a očekávat jejich neodvratné působení. Je naopak produktem složitých sociálních mechanismů, jímž je mezinárodní právo vzniklé ze sřehovaných států. Odrazí jejich společnou politickou vůli, poměr jejich sil, a přetvárá proto být adekvátním měřítkem legality jejich chování, pokud se tato společná vůle, která v minulosti danou normu vytvořila, později podstatně změnila.

Z uvedeného „vývojového“ východiska je třeba k zásahu v Jugoslávii přistupovat. Charta OSN se stala jakousi „ústavou“ pro mezinárodní právo na konci 2. světové války. Tehdejší svět byl, v porovnání s dnešním, ve skutečnosti mnohem jednodušší. Bylo jasné, které státy ve válce zvítězily, a které v ni naopak prohrály. Reálných mocenských ohnisek v něm nebylo mnoho. Spojenci se vítězně euforii bez potřeby

shodli i na základní hodnotě poválečného světa, již poskytl maximální ochranu. Tuto hodnotu představovala ochrana mezinárodního míru proti agresi, tedy logicky hodnota, která ve 2. světové válce tolik trpěla a utrpěla. Napříště měl být každý útočník poražen společnou akcí celého mezinárodního společenství reprezentovaného Radou bezpečnosti. Aby se velmoci nemohly dostat do vzájemného konfliktu, vyhlásila Charta podmínku jejich jednomyslnosti při rozhodování o každé kolektivní akci. Podmínka dosažení souladu mezi tak rozdílnými státy, jakými byly USA, SSSR a CLR, se ovšem ukázala jako romantická a v praktické politice až na výjimky nedosažitelná. Jednotlivé velmoci sledovaly velmi často odlišné zájmy a cíle, což jim při konkrétní mezinárodní krizi nakonec zabránilo zakročit společně. Systém kolektivních akcí v OSN se tedy sice zrodil jako zdravé, nadejné dítě, které ale nikdy nedospělo, a nemohlo se proto prosadit ve skutečném světě dospělých.

Dnešní mezinárodní společenství, které – našťásto – v posledním půlstoletí „nepročistilo“ ani nezjednodušilo žádný další velký válečný požár, se od světla 40. let podstatně liší. Je mnohem složitější, strukturovanější a nepřehlednější. Zauzila se zejména hierarchie základních hodnot, kterým si toto společenství přeje poskytovat zvýšenou ochranu. Hodnotou, jež vystoupala v posledních desetiletích k samému vrcholu zehřívku, se stala ochrana lidských práv a svobod. Bylo nevyhnutelné, že přes verbální prohlášení na podporu lidských práv v San Francisku, kde v r. 1945 probíhalo závěrečné kolo jednání o podpisu Charty, vítězní spojenci nemohli postavit budoucnost primárně na této zásadě mezinárodního práva. Představy SSSR či Číny o lidských právech promálo korespondovaly s lidskoprávní praxí demokratických velmocí.

O obratu lze mluvit od poloviny 70. let. Od té doby se ochrana lidských práv v mezinárodním právu neustále rozvíje a prohlubuje. Hromadné a rozsáhlé porušování lidských práv se nyní považuje za mezinárodní zločin, tj. za zvláště nebezpečné porušení mezinárodního práva, které ohrožuje každý stát zvlášť i celé mezinárodní společenství společně.

A právě v tom je jádro posouzení mezinárodní legality zásahu v Kosovu. Na jedné straně povinnost mezinárodního společenství bránit lidská práva, na straně druhé povinnost respektovat požadovanou proceduru

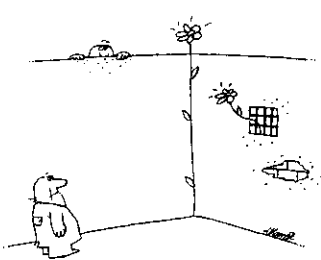
spojenou s použitím síly, a to na základě rozhodnutí Rady bezpečnosti, kterou však fakticky paralyzuje právo veta velmoci. Celá situace tak ve skutečnosti není pouze konfliktem mezi NATO a Jugoslávií, ale současně kolizí dvou hodnot chráněných mezinárodním právem, a především střetem mezi právními představiteli poválečného a dnešního světa o spravedlnosti. Tehdejší mezinárodní společenství bylo jednoduché, centralizované a bylo schopno označit jednu z chráněných hodnot za prvotní. Dnešní mezinárodní společenství je složitě, decentralizované a systém jím chráněných hodnot je bohatší. Větší akcentování humanity a humanitní, snad i civilizovanosti je zřejmé.

Nejsou-li státy Aliance v důsledku politické neprůchodnosti schopny dosáhnout mandátu Rady bezpečnosti k zastavení mezinárodního zločinu, lze zpochybovat legitimitu hledání cest, které mechanismus Rady bezpečnosti nahradí?

A tím se dostáváme k druhému problému, jímž je postavení OSN, a to v souvislosti rostoucí institucionalizace mezinárodního společenství a mezinárodního života. Až do poloviny 19. století v podstatě vůbec neexistovaly mezinárodní organizace a státy si vystačily jím. Později začaly hromadně vznikati. Státy usnadňovaly život: koordinovaly jejich úsilí, vykonávaly některé činnosti za ně, prováděly kontrolu, jak jednotlivé státy plní své mezinárodní závazky, a přispívaly tak k většímu respektu mezinárodního práva. Rozšíření mezinárodních organizací lze tedy považovat za pozitivní přelom ve vývoji mezinárodního společenství. Nic ovšem není černobílá a bílá není ani tendence k institucionalizaci. Zešla patinou zkušeností s institucemi.

Vypomůže si metaforou, jež pojímá mezinárodní vztahy jako proudící tok řeky, v němž se s větší či menší obratností pohybují státy. Jen některým se sice daří dostat se do „mainstreamu“ nebo se v něm udržet, všechny však tak či onak unášejí proud. S mnohými mezinárodními organizacemi je to poněkud jinak. Státy si je zřídili, jako rybáři stavěli loď: k tomu, aby se v proudu cítili bezpečněji, mohli lépe a více manévrovat apod. Pravidelně se však opakue nechtěný průvodní jev. Mnohé „lodě“, tj. mezinárodní organizace, po jisté době jsou naplněny pasažéry, sednou více ke dnu a začnou o dno i drhnout. V proudu mezinárodních vztahů zaostanou, či se dokonce zastaví. Pro státy přestanou být zachranou či pomocnou loď, ale spíše překážkou, již se musí vyhnout. „Oprava“ této „vody“ nebyvá snadná, někdy je dokonce nemožná. Mezinárodní organizaci zřizuje a její kompetence stanoví mezinárodní smlouva. Ke změně takové statutární smlouvy se vyžaduje souhlas všech členských nebo alespoň jejich kvalifikované většiny. Revize základních instrumentů býva obtížná proto i v regionálních organizacích typu Evropské unie, ukošem pro kouzelníka se pak stává u organizací univerzálních, jakou je OSN. Poměry sil se od roku 1945 výrazně změnilly a mnozí z jejich více než 180 členů o revizi Charty prostě ne-

mají zájem, protože jim více vyhovuje právní status quo vzniklý před půlstoletím. Jejich současný vliv by jim třeba již podobné postavení nezajistil. Spojené národy se tak po více než 50 letech své existence staly privilegiovanou obětí jevu rozdílné dynamiky států a mezinárodních institucí. Dostaly se mimo hlavní proud vývoje mezinárodního společenství, podobně jako ve 30. letech jejich předchůdce – Společnost národů. Státy se proto stále častěji při možnosti volby uchylují k tomu, nikoli OSN použít jako loď k manévrování, ale spíše se jí v proudu vy-



hnout. Společnost národů státy nakonec formálně zrušily a postavily místo ní „na zelené louce“ Organizaci spojených národů. Není tedy nic kacířského na tvrzení, že tato klíčové organizace nezbyvá k vlastního přežití nic menšího než promptní hluboká reforma, zejména revize pravidel Charty o pravomocích a fungování Rady bezpečnosti.

Spojené národy jsou v proudu nepochybně majestátnou a nepřehlédnutelnou loď, ale nevede-li výstup cestujícího na její palubu k rychlému a účinnému dosažení jeho očekávaných cílů, stěží to nakonec učiní. Je to možná poněkud málo jurské, či málo normativistický pohled na mezinárodní společenství a na chování jeho hlavních akterů, bohužel však, pro nás právníky, pohled stále hodně realistický. Státy budou plně využívat mezinárodní instituce a organizace pouze tehdy, podaří-li se jim „stárnout“ společně s jejich akcí; budou schopny plynule absorbovat zásadní a dlouhodobé změny v poměru sil i v základním hodnotovém rámci mezinárodního společenství. To se OSN daří jen v menší míře a v tomu odpovídající větší míře je její budoucnost nejisté.

Konečně, k otázce kontinuity vývoje mezinárodního práva. Představť mezinárodních vztahů coby toku řeky odpovídá plynulost změn jejich mezinárodněprávního zarámování. Typickou formou „plynuchití“ mezinárodního práva je oběje. Rodí se nepozorovaně v jednotné praxi států a dalších subjektů mezinárodního práva a ztrácí se stejně nepozorovaně tehdy, když se stává příslušným obějejevodním pravidlem v praxi přestává řidit jako pravidlem právním. Negativním rubem plynulosti vzniká a zániku nepsaných obějejevodů jsou jeho neurčitosti i nenasadná dokazatelnost, jimiž právníkovi ja-

koby prokluzuje mezi prsty. Tyto vlastnosti vedly v 19. století státy k závěru, že v zájmu vyšší právní jistoty je třeba kodifikovat pravidla mezinárodního práva v psaných mnohostranných mezinárodních smlouvách. Přechodem od obějejevodního k psanému právu se ostatně vyznačovaly v minulosti i vnitrostátní právní řady. Úkolu kodifikace se často ujmaly mezinárodní organizace, např. Mezinárodní výbor Červeného kříže, pokud jde o humanitární právo, či Mezinárodní organizace práce, pokud jde o sociální práva pracovníků.

Přes nepochybnou modernost a značné výhody kodifikace ani v tomto případě nevystačíme s jejím „bílým“ hodnocením. Nevýhody kodifikačních úmluv se projevují vždy až s časovým odstupem po jejich uzavření. Tyto úmluvy dynamicky obějejevně znehýbují „zmrtevují“ v té fázi pohybu, v níž se právé nacházi. Potřeby států i mezistátní vztahy se ale následně postupně mění a začne vznikat napětí mezi dynamikou reálné praxe států a postupně zastaralým právem ve smlouvě. Přes snahu různých mezinárodních soudních orgánů (např. Evropského soudu pro lidská práva) o dynamický, vývojový výklad přihlížející k sociálnímu pohybu nelze toto prnutí nikdy plně odstranit.

Charta OSN je v určité své části rovnořadně kodifikační smlouvou. Stanoví sedm zásad mezinárodního práva, které tvoří samotný základ světového právního řádu. Jednou z nich je zákaz použití síly a hrady sílou v mezinárodních vztazích. Charta uvádí taxativně i výjimky z uvedených zásad (použití síly v sebeobraně a na základě rozhodnutí Rady bezpečnosti o provedení kolektivních akcí). Zakotvení zásady nepoužití síly v Chartě nutno považovat za jeden z nejvýznamnějších momentů v dějinách mezinárodního společenství. Na druhé straně její rigidní, psané znění, které mělo svou oporu v potřebách mezinárodního společenství na konci 2. světové války, se stále více mýjí s nálehavými a legitimními potřebami společenství dnešního. Mezinárodní obějejevod by si zajistil nějakou cestu prostřednictvím praxe naší. Jednoznačné znění Charty ale jeho vzniku do značné míry brání, protože precedenty, jímž byla i operace v Kosovu, se dostávají na samé pomezí mezinárodní zákonosti tak, jak ji před desetiletími zachytila Charta.

Kombinace nehybné smluvní úpravy a stále dynamické praxe obsahující zárodky nepsaných obějejevodních pravidel, jež mají korigovat zastaralost, či někdy dokonce překonanost kodifikovaných norem, tvoří nepřehlédnou krajinu. V ni se zamířují hranice mezi chováním, které je jestli v souladu s mezinárodním právem, a chováním, které je s ním již v rozporu. A tím se vracím k začátku své úvahy o tom, že mezinárodní společenství je složitým sociálním mechanismem a mezinárodní právo není soubojem exaktních fyzických zákonů. Právo platné mezi sřehovanými státy zjevně lepší být nemůže.