

**POLICY PAPER**

**REFORMA OSN A POUŽITÍ SÍLY**

—

**S JAKÝM CÍLEM A ZA JAKÝCH PODMÍNEK?**

**Radek Khol**

Září 2005

**Ústav mezinárodních vztahů  
Nerudova 3  
118 50 Praha 1  
URL: [www.iir.cz](http://www.iir.cz)**

Tento policy paper navazuje na kulatý stůl "Pravidla použití síly a humanitární intervence" pořádaný Ústavem mezinárodních vztahů 24. února 2005 za účasti odborníků z Ministerstva zahraničních věcí ČR (odbory MPO, OSN, OBP, SZBP), z Právnické fakulty Univerzity Karlovy a Fakulty právnické Západočeské univerzity. Autorovy závěry a doporučení nevyjadřují stanoviska těchto institucí.

Autorský text neprošel ediční úpravou.

## Reforma OSN a použití síly – s jakým cílem a za jakých podmínek ?

*Radek Khol*

V polovině září 2005 se v New Yorku sejde summit OSN na nejvyšší úrovni, který by měl zhodnotit pětiletý pokrok dosažený od přijetí Deklarace tisíciletí. Zároveň se generální tajemník OSN Kofi Annan rozhodl předložit tomuto summitu plány na radikální reformu OSN. Při jejich přípravě se snažil také dosáhnout obnovení konsenzu o hlavních otázkách mezinárodní bezpečnosti a roli OSN při jejím udržování. K tomuto účelu sestavil Kofi Annan 16-členný expertní panel, který pověřil vypracováním zprávy o systému kolektivní bezpečnosti na počátku 21.století a způsobech, jak by měl být reformován. Výsledkem je zpráva *A more secure world: Our shared responsibility (Bezpečnější svět: naše sdílená odpovědnost)*, která byla publikována v prosinci 2004 a měla by sloužit jako podklad pro summit OSN v září 2005. Některé části této zprávy vyvolaly intenzivní debatu, mimo jiné pasáže o pravidlech použití síly.

Tato politicky velmi citlivá otázka si nepochybně zaslouží pozornost české politiky. Debata se dotýká dvou základních okruhů – preemptivního použití síly při individuální sebeobraně a kolektivních akcí mezinárodního společenství. V otázce preemptivního použití síly by se ČR měla držet flexibilní interpretace čl.51 Charty OSN o sebeobraně a zároveň podpořit kroky k přesnějšímu vymezení pojmu „bezprostřední hrozby“. V případě kolektivních akcí autorizovaných Radou bezpečnosti OSN by ČR měla podpořit posílení jejich legitimacy a transparentnosti systematickým používáním kritérií navržených expertním panelem.

### **Použití síly – vymezení debaty v nové bezpečnostní situaci**

Použití síly zůstává i v 21.století důležitým nástrojem pro odstranění hrozeb mezinárodnímu míru a bezpečnosti. Zároveň se individuální případy použití síly nesetkaly v posledních letech s jednoznačnou interpretací a podporou v mezinárodním společenství. Nejkontroverznější nepochybně zůstává použití síly vůči iráckému režimu Saddáma Husajna na jaře 2003. Způsob použití síly v mezinárodních vztazích, včetně dimenze legality a legitimacy, se stává ještě problematičtější v reakci na měnící se bezpečnostní prostředí. Důležitým prvkem se stává vzrůstající naléhavost „nových hrozeb“. Ty můžeme charakterizovat především jako kombinaci mezinárodního terorismu a proliferační zbraní hromadného ničení (ZHN), včetně jejich raketových nosičů, umocněné využitím informačních technologií. Tato nová hrozivá kombinace dostala konkrétní tvář v souvislosti s teroristickými útoky na USA z 11.září 2001, které ilustrovaly naléhavost hrozby, schopnosti nestátních aktérů i proměnu klasických faktorů času a prostoru v bezpečnostní politice.

Spojené státy reagovaly na novou situaci v *Národní bezpečnostní strategii USA* ze září 2002, která fakticky odmítla omezení ve způsobu, jakým bude použita síla k obraně amerických občanů a teritoria. Americká politika načrtnutá v tomto strategickém dokumentu navíc povážlivě rozšiřuje význam a použití koncepce preempce, tak aby zahrnula použití síly nejenom proti bezprostřední hrozbě, ale také proti potenciální či vzdálenější hrozbě spojené se závažnými následky. Konkrétní aplikace této novelizované koncepce preempce může být spojena s následným vojenským zásahem USA v Iráku. Ten byl částečně ospravedlňován nutností obrany USA i mezinárodního společenství před iráckou hrozbou.

Většina mezinárodního společenství nicméně stále vidí zásadní rozdíl ve dvou způsobech použití síly – preemptivním (proti bezprostřední hrozbě) a preventivním (proti vzdálené, byť závažné hrozbě).

### Terminologie a pohled mezinárodního práva

Terminologie používána v mezinárodněprávní oblasti a v politické praxi doposud bohužel trpí nejednotností výkladu základních pojmů a používáním řady podobných termínů. Na jedné straně tak stojí „preemptivní akce“ společně s „anticipatorní sebeobranou“ či „anticipatorní vojenskou akcí“ a na druhé „preventivní akce“. Ve shodě s nejnovějšími zprávami expertů OSN budeme používat v tomto textu dva základní termíny v následujícím významu:

- **preemptivní akce** – akce, zahrnující použití síly, směřující k odvrácení bezprostřední závažné hrozby v situaci, kdy není možné využít jiných prostředků k jejímu odvrácení.
- **preventivní akce** – akce, zahrnující použití síly, směřující k odvrácení či eliminaci vzdálené závažné hrozby, případně s cílem předejít útoku očekávanému v kratším či delším časovém horizontu.

Nová bezpečnostní situace bohužel dále vyhrocuje konflikt tvorby a výkonu bezpečnostní politiky, kdy na jedné straně stojí cíl co nejlepší ochrany občanů účinnými prostředky a postupy, zatímco na druhé stojí zájem na udržení a posílení účinného mezinárodněprávního řádu. Tento druhý princip je pochopitelně ještě silnější v případě menších a slabších států, jako je ČR.

### Právní úprava použití síly v mezinárodních vztazích

Legalitu použití síly při individuální sebeobraně reguluje Charta OSN a mezinárodní obyčejové právo jako dva hlavní prameny mezinárodního práva. Charta OSN jako základní pramen smluvní úpravy použití síly v mezinárodních vztazích, v článku 2, odst. 4 stanovuje, že se „*všichni členové vystríhají ve svých mezinárodních stycích hrozby silou nebo použití síly jak proti územní celistvosti nebo politické nezávislosti kteréhokoli státu, tak jakýmkoli jiným způsobem neslučitelným s cíli OSN*“. Takto formulovaná **zásada nepoužití síly** se řadí mezi klíčové principy současného mezinárodního práva a má kogentní charakter. Ze zásady nepoužití síly připouští Charta OSN jen dvě taxativně vymezené výjimky, a to sebeobranu ve smyslu článku 51 a kolektivní akce Rady bezpečnosti OSN (RB OSN) upravené v člancích 39 a 42. Existuje poměrně jednoznačná shoda na tom, že výjimky mají být interpretovány restriktivně, neboť to odpovídá předmětu a účelu uzavřené smlouvy.

#### Sebeobrana

Článek 51 o individuální a kolektivní sebeobraně je obzvláště relevantní, nicméně se zaměřuje především na obranu proti ozbrojenému útoku a výslovně neupravuje bezprostřední hrozbu. V tomto bodě je vhodné se obrátit na mezinárodní obyčejové právo, které se postupně zformovalo během 19. a 20. století, právo na preemptivní sebeobranu zřejmě uznává ovšem pouze pro případy, kdy existuje velice jasný důkaz o tom, že ozbrojený útok, který ještě neproběhl, bezprostředně hrozí, byl by drtivý a učinil by čekání na něj zničující pro napadenou zemi. (hlavním precedentem je případ *Caroline* z roku 1837 a doktrína obhajující použití síly v něm, zformulovaná americkým ministrem zahraničí D. Websterem v roce 1841). Praxe států v období po roce 1945 svědčí o tom, že obyčejové právo na preemptivní sebeobranu přečkalo i přijetí Charty OSN, nicméně současně prokazuje, že toto právo zůstalo nadále omezeno pouze na preemptivní nikoli na preventivní použití síly.

- V roce 1967 se v klasickém případě Šestidenní války rozhodl pro preemptivní sebeobranu Izrael, který tak předešel bezprostředně hrozícímu útoku Egypta a jeho arabských spojenců. Izraelské akce nebyly mezinárodním společenstvím na půdě RB OSN ani VS OSN odsouzeny, byť takový podnět ze strany SSSR vzešel.
- V červnu 1981 provedl Izrael útok na irácký jaderný reaktor v Osiraku, který vnímal jako první krok na cestě k výrobě jaderných zbraní ohrožujících izraelskou bezpečnost.

Mezinárodní společenství ovšem tuto interpretaci neuznalo a preventivní použití síly jasně odsoudilo rezolucí RB OSN.

#### Kolektivní použití síly s mandátem RB OSN

Mnohem širší pravomoci svěřuje Charta OSN v kapitole VII RB OSN, která má možnost rozhodnout o tom, zda došlo k ohrožení či porušení mezinárodního míru a jaké kroky by měly být podniknuty k obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti. Článek 42 umožňuje použití síly s mandátem RB OSN, tedy na základě kolektivního rozhodnutí. V této oblasti není RB OSN omezena na případy agrese či ozbrojeného útoku, ale může interpretovat „hrozby mezinárodnímu míru a bezpečnosti“ velmi široce, včetně případů genocidy, mezinárodního terorismu nebo šíření ZHN. RB OSN se může zabývat akcemi států i nestátních aktérů, bez ohledu na bezprostřednost či vzdálenost těchto hrozeb. To je zásadní rozdíl ve srovnání s individuálními akcemi států a hodnocením jejich legality. Důležitým prvkem je pak také možnost RB OSN jednat s dostatečným předstihem preventivně za použití celé škály nástrojů. Pokud jsou vyčerpány, nebo by nevojenské nástroje byly vnímány jako nedostatečné, může autorizovat použití síly.

#### Návrhy expertních zpráv pro generálního tajemníka OSN

Expertní panel se v kapitole IX zprávy *A more secure world: Our shared responsibility (Bezpečnější svět: naše sdílená odpovědnost)* konkrétně vyslovuje k otázce pravidel použití síly.

##### A) Sebeobrana

Podle něj není třeba článek 51 Charty OSN ani reformulovat, ani vykládat extenzivněji či restriktivněji. Současná interpretace a praxe umožňuje preemptivní použití síly proti bezprostřední hrozbě.

##### B) Kolektivní akce RB OSN

Zároveň zůstává RB OSN i nadále klíčovým arbitrem v otázkách hrozeb mezinárodnímu míru a bezpečnosti a může rozhodovat zda je v konkrétním případě odpovídající i preventivní použití síly (v rámci kapitoly VII Charty OSN). Cílem by mělo být zefektivnění její práce, nikoli hledání alternativního zdroje autority.

Tento přístup realisticky hodnotí současný stav mezinárodního společenství, které není příznivě nakloněno reinterpretacím či dokonce reformulaci čl.51, především s ohledem na možné zvýšení mezinárodní nestability (řada států by mohla cítit příležitost k zahájení „preventivních“ vojenských operací – Indie/Pákistán, Čína/Tchajwan, apod.). Pro udržení aktivního profilu české bezpečnostní politiky je důležité zachování dostatečné míry flexibility pro individuální či koaliční akce. Preemptivní použití síly v sebeobraně před bezprostředně hrozícím nebezpečím je důležité například pro odvrácení závažných bezpečnostních hrozeb, aniž by se muselo čekat na vskutku zničující útok za použití ZHN. Státy musí reagovat i na existenci nových nestátních aktérů s přístupem k technologickým možnostem, které umožňují zničující útok i bez zjevné mobilizace, či dlouhodobé přípravy.

V této souvislosti je klíčové vymezení bezprostřední hrozby. Diskuze na toto téma může probíhat na půdě relevantních mezinárodních fór, čímž bude posílena váha případné mezinárodní shody. Tato varianta je sice komplikovanější, avšak dlouhodobě přijatelnější nežli jednostranná deklarace nejsilnější vojenské mocnosti současnosti. Bohužel je tato otázka komplikována také povahou zpravodajských informací a hodnocení, na nichž je většinou vnímání konkrétních hrozeb založeno. I přes utajovanou povahu těchto informací je záhodno předložit základní argumenty veřejně před započítáním jakékoliv akce zahrnující použití síly.

V březnu 2005 představil generální tajemník OSN Kofi Annan svoji vlastní stručnou zprávu pro nadcházející summit OSN *In larger freedom (Ve větší svobodě)*. Její text se ovšem problematice debatě o použití síly v případě individuální sebeobrany prakticky vyhýbá a zaměřuje se především na protektivní použití síly v rámci kolektivních akcí s mandátem RB OSN v případě genocidy, etnických čistek či masového zabíjení civilistů. Annan tak explicitně podpořil koncept „odpovědnost chránit“ (responsibility to protect), který shrnuje postupně se tvořící základní pravidlo humanitární intervence. Tento koncept by měl zaručit, že suverenity státu nebude zneužívána jako zástěrka pro systematické násilí proti vlastním obyvatelům. Mezinárodní společenství by mělo mít morální povinnost v takových případech zasáhnout, pokud konkrétní stát není ochoten či schopen takovou ochranu svým občanům poskytnout.

Annan také doporučuje stanovení podmínek pro použití síly schválené RB OSN s přihlédnutím k následujícím zásadám:

- Závažnost hrozby (Seriousness of threat)
- Správný cíl (Proper purpose)
- Vyčerpání všech nevojenských řešení (Last resort)
- Přiměřenost prostředků (Proportional means)
- Vyváženost důsledků (Balance of consequences)

Systematické používání těchto kritérií směřuje k celkovému posílení legitimacy použití síly a transparentnosti rozhodnutí RB OSN v této oblasti. Jejich politická spíše než striktně právní povaha by měla také usnadnit nalezení konsenzu mezinárodního společenství. Protože budou tato kritéria používána spíše jako vodítko, nemohou zcela zabránit vzniku sporů při posuzování konkrétních případů. Politická váha těchto kritérií by byla nepochybně posílena, pokud by byla přijata společnou deklaratorní rezolucí RB OSN a VS OSN. Kritéria by měla přispět k lepší předvídatelnosti a širšímu respektování rezolucí RB OSN, zvláště pokud budou doprovázena dostatečně jasným zdůvodněním konkrétních akcí.

ČR deklaruje jako svůj strategický zájem zachování globální stabilizační role a zvýšení efektivnosti OSN. Nezbytným krokem tímto směrem je reforma RB OSN, posilující její reprezentativnost a odpovídající rozložení politických sil ve světě. Výsledkem by mělo být vyváženější složení RB OSN zohledňující i přínos konkrétních zemí systému OSN, včetně oblasti mezinárodního míru a bezpečnosti. Tímto směrem se ubírají oba modely reformy RB OSN navržené v Annanově zprávě. Rozšířená RB OSN by pak mohla lépe plnit také svoji roli v hodnocení konkrétních států, které mohou představovat závažné, byť prozatím vzdálené ohrožení svých sousedů, regionu, či celého světa.

### Doporučení pro politiku ČR

- ČR by neměla podporovat případné snahy některých států o reformulaci či o expanzivní interpretaci čl.51 Charty OSN, která by připustila možnost preventivního použití síly. Zároveň by ovšem ČR neměla připustit ani restriktivní výklad čl.51 Charty OSN a norem obyčejového mezinárodního práva, který by vyloučil možnost preemptivního použití síly.
- ČR by zároveň měla podpořit diskuzi o vymezení pojmu „bezprostřední hrozba“, který představuje klíčový prvek koncepce preemptivní sebeobrany. Mezinárodní právo takovou explicitní definici neobsahuje. Charakter některých bezpečnostních hrozeb (šíření ZHN a jejich možné použití při teroristických útocích) nicméně vyžaduje důkladné promyšlení, reflektující klesající význam časového faktoru u těchto hrozeb.
- ČR by měla podpořit reformní snahy posilující schopnost RB OSN účinně plnit svoji funkci při zajišťování mezinárodního míru a bezpečnosti. Tímto směrem jdou nepochybně reformní návrhy posilující reprezentativnost RB OSN a zohledňující přínos nových členů RB OSN. V zájmu ČR je i posílení mechanismů, které umožní debatu mezinárodního společenství o konkrétních případech států představujících závažné, byť prozatím vzdálené ohrožení svých sousedů, regionu, či celého světa.
- ČR má podstatný zájem na posílení legitimacy při výjimečném použití síly v mezinárodních vztazích. ČR by proto měla podpořit pět kritérií identifikovaných ve zprávě generálního tajemníka OSN pro posílení legitimacy použití síly autorizované RB OSN. Jejich politická váha by měla být posílena společnou deklarací RB OSN a VS OSN. Aplikace kritérií v konkrétních případech nicméně bude i v budoucnu zdrojem sporů, s čímž by měla politika ČR počítat.