

# Když se dva perou, třetí je soudí – Ukrajina a Ruská federace u Mezinárodního soudního dvora

březen 2017

Ve dnech 6.–9. března 2017 proběhlo u Mezinárodního soudního dvora (MSD) v Haagu první slyšení ve sporu mezi Ukrajinou a Ruskou federací. Slyšení se zatím netýkalo jádra sporu, ale jen žádosti Ukrajiny o vydání prozatímních opatření podle článku 41 Statutu MSD. Na rozhodnutí Soudu si ještě nějaký čas počkáme, již nyní ale stojí za to stručně shrnout, čeho se případ týká, a zamyslet se nad tím, nakolik má Ukrajina šanci v něm uspět.

## Trnitá cesta k Mezinárodnímu soudnímu dvoru

Mezinárodní soudní dvůr, coby „hlavní soudní orgán OSN“ (článek 92 Charty OSN), má za úkol rozhodovat spory mezi státy. Všechny členské státy OSN jsou *ipso facto* smluvní stranou Statutu MSD a zavazují se, že se podrobí jeho rozhodnutí ve sporech, jichž jsou stranou (články 93–94 Charty). To ale neznamená, že se na MSD může obrátit kterýkoli stát s jakoukoli věcí. Soud posuzuje jen právní spory a i to jen za podmínky, že má ve věci jurisdikci. Tu lze ustavit třemi různými způsoby.

- ◆ První je obecné uznání příslušnosti MSD ve všech sporech týkajících se konkrétního státu prostřednictvím prohlášení učiněného tímto státem podle článku 36 Statutu MSD. Do dnešního dne takové prohlášení učinilo 72 zemí (seznam [zde](#)). Ukrajina a Ruská federace – stejně jako Česká republika – mezi nimi nejsou, využití této cesty tedy ve sporu prvních dvou států nepřicházelo v úvahu.
- ◆ Druhou možnost nabízí tzv. zvláštní dohoda (*special agreement*). Státy, které jsou ve sporu, se rozhodnou předložit věc společně MSD a za tímto účelem uzavřou zvláštní ujednání. To obvykle vymezuje předmět sporu i rozsah žádoucího posouzení ze strany MSD. Takové ujednání uzavřely mj. v létě 1993 Maďarsko a Slovensko ve sporu týkajícím se dostavby vodního díla Gabčíkovo-Nagymaros (text dohody je k dispozici [zde](#)). Zvláštní dohoda je reálná v případech, kdy mají oba státy zájem spor vyřešit, resp. nastolit, a kdy vztahy mezi nimi nejsou příliš špatné. Ve sporu Ukrajiny a Ruské federace není naplněna ani jedna z těchto podmínek, a proto jistě nepřekvapí, že zde žádná zvláštní dohoda nevznikla.
- ◆ Konečně, poslední možností je využít klauzuli o řešení sporů odkazující na MSD obsaženou v některé z mezinárodních smluv, závazných pro strany ve sporu. Výčet takových smluv je uveden na stránce MSD (viz [zde](#)), a i když na první pohled působí úctyhodně, může být těžké si z něj vybrat. Už proto, že mnohé státy, včetně Sovětského svazu a jeho nástupnických zemí, poměrně konzistentně přijímaly k daným klauzulím výhrady, jež znemožňují jejich použití. Ukrajina nicméně dva smluvní instrumenty, které zavazují jak ji, tak Ruskou federaci, objevila. Jde o *Mezinárodní úmluvu o odstranění všech forem rasové diskriminace* (CERD) z roku 1965 a *Mezinárodní úmluvu o potlačování financování terorismu* (MÚPFT) z roku 1999. Právě o tyto dva instrumenty se Ukrajina opřela ve svém žalobním podání.

Pro úplnost je vhodné dodat, že se objevily také [návrhy](#), aby Ukrajina místo sporného řízení raději iniciovala, přes Valné shromáždění OSN, podání žádosti o posudek podle článku 65 Statutu MSD. Podobně postupovalo v roce 2008 Srbsko ve věci vyhlášení nezávislosti Kosova. Počet států, které v březnu 2014 ve Valném shromáždění hlasovaly pro přijetí [rezoluce 68/262](#) odsuzující anexi Krymu (100 pro, 11 proti, 58 abstencí), naznačuje, že Ukrajina by mohla mít šanci získat dostatečnou podporu (je třeba 129 hlasů pro). Velkou nevýhodou posudků je ale to, že nemají právně závazný charakter, jde pouze o určitá doporučení.

## Dopadne Ukrajina jako Gruzie?

Nalezení vhodných smluv s klauzulí o řešení sporů u MSD umožnilo Ukrajině podat, dne 17. ledna 2017, žalobu (text viz [zde](#)). Nezaručuje jí ale, že tato žaloba bude přijata, resp. že MSD shledá sám sebe příslušným věc posoudit. Svě o tom ví Gruzie, která v roce 2008 podala k MSD žalobu podobnou té současné ukrajinské – žaloba (text [zde](#)) také směřovala proti Ruské federaci a také se opírala o *Mezinárodní úmluvu o odstranění všech forem rasové diskriminace* (nikoli o *Mezinárodní úmluvu o potlačování financování terorismu*, kterou Gruzie zřejmě neshledala relevantní). Když na podzim 2008 vyhověl MSD žádosti Gruzie o vydání prozatímních opatření a nařídil oběma státům, aby se zdržely jakýchkoli činů rasové diskriminace a udělaly vše pro zajištění plné implementace úmluvy (rozhodnutí je [zde](#)), mohlo se zdát, že se případ z pohledu Gruzie ubírá dobrým směrem. Dne 1. dubna 2011 ale MSD rozhodl o předběžných námitkách Ruska – a na jejich základě se deklaroval nepříslušným ve věci rozhodnout (viz [zde](#)).

Důvodem bylo to, že Gruzie podle názoru MSD nespĺnila podmínky příslušné klauzule o řešení sporů zakotvené v článku 22 CERD, podle níž: *„Každý spor vzniklý mezi dvěma nebo více smluvními státy o výklad nebo o použití této úmluvy, který se nevyřeší jednáním nebo na základě procedury výslovně stanovené v této úmluvě, bude na žádost kterékoli ze stran ve sporu předložen k rozhodnutí Mezinárodnímu soudnímu dvoru, nedohodnou-li se strany na jiném způsobu řešení.“* Ačkoli klauzule může na první pohled působit neškodně až bezobsažně, MSD ji vyložil tak, že zakládá povinnost stran ve sporu snažit se před předložením věci k MSD dosáhnout urovnání jinými cestami, včetně jednání. Tuto snahu Gruzie podle názoru MSD neprojevila, a podmínky článku 22 tak nebyly naplněny.

Ukrajina, jak již bylo řečeno, své podání také opírá o článek 22 CERD a dále o článek 24 MÚPFT. Ten uvádí, že *„každý spor vzniklý mezi dvěma nebo více smluvními státy o výklad nebo o použití této úmluvy, který se nevyřeší jednáním v rozumné lhůtě, bude na žádost kterékoli ze stran ve sporu předložen rozhodčímu řízení. Nebudou-li strany ve sporu, do šesti měsíců od data podání žádosti o rozhodčí řízení, schopny dospět k dohodě o organizaci rozhodčího řízení, může kterékoli z těchto stran předat spor k rozhodnutí Mezinárodnímu soudnímu dvoru, v souladu se statutem tohoto soudu.“* Podmínky jsou zde nastaveny ještě přísněji, neboť vedle snahy o jednání se vyžaduje, aby se strany pokusily předložit spor arbitráži.

Ukrajina začala o podání žaloby k MSD na základě CERD a MÚPFT uvažovat nejpozději v lednu 2016, měla tedy dostatek času poučit se z gruzínské zkušenosti a podniknout příslušné kroky k naplnění podmínek článků 22 a 24. Proto rovněž ve svém podání Ukrajina opakovaně zdůrazňuje, že *„vyvinula široké úsilí, aby dosáhla urovnání sporu jednáním“* (par. 19 a 23) a že Ruské federaci nabídla možnost arbitráže (par. 20–21). Jak jednání, tak pokusy o ustavení arbitrážního orgánu byly podle názoru Ukrajiny zmařeny protistranou, která neměla na vyřešení sporu zájem. Ruská federace, vcelku nepřekvapivě, vidí věci jinak (viz prohlášení Ministerstva zahraničních věcí RF [zde](#)). Podle ní to byla Ukrajina, která nikdy nechtěla spor urovnat, protože se od počátku snaží dostat případ k MSD.

Jak uvádí [Iryna Marchuk](#), *„soudci MSD budou mít nelehkou úlohu určit, zda došlo k naplnění procesních podmínek ve vysoce politizovaném kontextu, který je na pozadí stávajícího sporu“*. Na straně jedné jak CERD, tak MÚPFT jsou nastaveny tak, aby předání případu k MSD přišlo na řadu až v okamžiku, kdy selžou jiné způsoby řešení sporu. MSD tak, jako to udělal v případě gruzínské žaloby, může získat pocit, že se strany dost nesnažily, a pokusit se dovést je zpět k jednacímu stolu. Na straně druhé mohou nastat případy, kdy je spor natolik ostrý a vyhrocený, že o jednání reálně

nestojí ani jedna strana, resp. kdy jednání není možné, protože strany nejsou ochotny či schopny spolu mluvit. Je otázka, zda je vhodné v takové situaci trvat na tom, aby se strany o jednání dále snažily, nebo by bylo vhodnější a více v souladu se záměry autorů CERD a MÚPFT, aby se do věci vložil nezávislý orgán, tedy MSD.

## Rasová diskriminace a financování terorismu

I když by MSD shledal, že je v dané věci příslušný, neznamená to, že Ukrajina se svým podáním nutně uspěje. Žaloba se snaží podřadit jednání, za něž chce Ukrajina reálně pohnat Ruskou federaci k odpovědnosti (tj. okupaci Krymu a podporu proruských povstalců na východě země), pod smlouvy, které s těmito otázkami souvisejí jen částečně. Ani CERD, ani MÚPFT se nezabývají použitím síly v mezinárodních vztazích či legalitou okupace části cizího území. Řeší, jak je zjevné z jejich názvu, rasovou diskriminací a financování terorismu. Právě tyto činy se tak Ukrajina musela pokusit identifikovat v jednání Ruské federace. A právě (a pouze) o tom, zda k jejich spáchání došlo – nikoli obecně o tom, zda si Ruská federace při zabránění Krymu a poskytování podpory proruským povstalcům počíná legálně – bude MSD rozhodovat. Byť nic soudu nebrání, aby se, nejspíše v rámci nezávazného *obiter dictum*, vyjádřil i k některým dalším aspektům sporu. K tomu bude ostatně možná i nucen, protože posouzení žaloby bude těžko možné bez zohlednění, a právní kvalifikace, širšího kontextu (např. právní postavení Krymu).

Část podání týkající se CERD se zaměřuje výlučně na situaci na Krymu. Ukrajina má za to, že Ruská federace se na poloostrově již od jara roku 2014 dopouští aktů rasové diskriminace vůči Krymským Tatarům a příslušníkům ukrajinsky mluvící menšiny. Tyto akty, které mají za cíl kulturní vyhlazení daných skupin, spočívají například v násilném mizení, vraždách či zatýkání představitelů obou skupin, potlačování svobody shromažďování a sdružování, zákaz výuky v ukrajinštině a tatarštině, umlčování ukrajinských a tatarských médií apod. První ruská [reakce](#) na tato obvinění je značně vágní. Rusko zdůrazňuje, že coby mnohonárodnostní stát považuje CERD za důležitý instrument, a navrhuje připravit komparativní studii, která by srovnala ruskou a ukrajinskou právní úpravu a praxi a pomohla najít „společný názor na to, jaký je nejlepší způsob jak chránit lidská práva a věcně se vyrovnat s každou specifickou situací“.

Mohlo by se zdát, že ať už Ruská federace na Krymu dělá cokoli, znaky rasové diskriminace to naplnit nemůže, protože jak Krymské Tatary, tak Ukrajince lze těžko považovat za rasu. Zde je třeba říci, že CERD, navzdory svému názvu, nezakazuje pouze diskriminaci příslušníků jiné rasy (ostatně sám koncept rasy je na mezinárodní scéně velmi sporný). Rasová diskriminace je v úmluvě definována jako „*jakékoli rozlišování, vylučování, omezování nebo zvýhodňování založené na rase, barvě pleti, rodovém nebo národnostním nebo etnickém původu, jehož cílem nebo následkem je znemožnění nebo omezení uznání, užívání nebo uskutečňování lidských práv a základních svobod na základě rovnosti v politické, hospodářské, sociální, kulturní nebo v kterékoli jiné oblasti veřejného života*“ (článek 1(1)). Jde o poměrně komplexní, a také široké pojetí, a pokud by se v řízení potvrdilo, že jsou na Krymu cíleně znevýhodňováni, resp. pronásledováni příslušníci neruských národnostních skupin, měla by Ukrajina reálnou šanci se žalobou uspět. MSD by ovšem v rozsudku mohl Ruské federaci nařídít jen to, aby s rasovou diskriminací skončila. Nikoli aby se, například, stáhla z Krymu.

Další část podání, jež se týká MÚPFT, se soustředí na události na východní Ukrajině. Podle názoru Ukrajiny nese Ruská federace vzhledem k finanční, vojenské a další pomoci a podpoře poskytované proruským povstalcům, jež Ukrajina považuje za teroristy, odpovědnost nejen za financování terorismu, ale jsou jí přičitatelná i jednání, jichž se povstalci dopustili – včetně sestřelení malajského letadla MH17 či vraždění civilistů v Charkivě, Mariupolu a na dalších místech Ukrajiny.

Zde by se naopak mohlo zdát, že je žaloba dobře postavená a že Ruská federace, která proruské povstalce na východě Ukrajiny nepochybně aktivně podporuje, jistě podporuje, resp. financuje terorismus. Problém je ale s vymezením pojmu terorismus. MÚPFT, stejně jako jiné protiteroristické instrumenty, vylučuje ze sféry svého použití útoky na osoby aktivně se účastnící nepřátelských akcí za ozbrojeného konfliktu, resp. jiné činy pokryté mezinárodním humanitárním právem (právem ozbrojených konfliktů). Zdaleka ne všechny činy proruských povstalců tak lze kvalifikovat jako terorismus ve

smyslu úmluvy. Je vhodné podotknout, že to dané činy samo o sobě neoznačuje za legální, pouze je to vytěsňuje z právního rámce, podle něhož MSD může v případě rozhodovat.

Samo financování terorismu navíc automaticky neznamená odpovědnost za teroristické činy. Taková odpovědnost vzniká jen v případech, kdy stát vykonává nad příslušnou skupinou efektivní kontrolu, tj. když skupina „*ve skutečnosti jedná na základě pokynu nebo nařízení nebo je pod kontrolou státu při provádění chování*“ (článek 8 Návrhu článků o odpovědnosti státu za mezinárodně protiprávní chování). Práh je nastaven poměrně vysoko a není jisté, že v případě vztahu Ruské federace a proruských povstalců by se prokázalo jeho překročení (jako se neprokázalo třeba ve vztahu mezi Srbskem a Republikou Srbskou v [případu](#) Genocidy v Bosně a Hercegovině). MÚPFT navíc nejspíše ani neumožní MSD, aby se tímto aspektem zabýval, protože se zaměřuje na financování terorismu, ne terorismus obecně. Vyhledky této části podání jsou tak méně nadějně než u části první, byť kritika opřená o MÚPFT směřuje ke skutečnému jádru sporu mezi Ukrajinou a Ruskou federací daleko příměji než výhrady opřené o CERD.

## Jak dále?

Ukrajina již iniciovala zahájení řízení proti Ruské federaci, resp. jejím představitelům u Mezinárodního trestního soudu (více [zde](#)) a u Evropského soudu pro lidská práva (více [zde](#)). Nyní se případ dostal k hlavnímu soudnímu orgánu OSN, Mezinárodnímu soudnímu dvoru. I když se podání adresovaná jednotlivým soudním institucím zaměřují na různé aspekty případu, v závislosti na mandátu a jurisdikci těchto institucí, v pozadí je vždy snaha Ukrajiny dosáhnout za situace, kdy není schopna zvrátit existující stav vojenskými či politickými prostředky, aspoň právního vítězství. Zda se jí to může, konkrétně v řízení u MSD, podařit, není zatím, jak jsme viděli, zcela jasné. I případné vítězství by se navíc nejspíše týkalo jen některých, ne nutně těch nejdůležitějších aspektů případu. Přesto je dobré, že se případ u MSD otevřel, a lze jen doufat, že jej Soud neuzavře tak rychle jako kauzu Gruzie vs. Ruská federace a že rozhodnutí přinesou, když ne vyřešení ukrajinsko-ruského sporu, pak alespoň vyjasnění některých dosud ne zcela jasných právních otázek (co vše spadá pod rasovou diskriminaci?, která jednání v době ozbrojeného konfliktu naplňují znaky terorismu?, apod.).

**Veronika Bílková**

[bilkova@iir.cz](mailto:bilkova@iir.cz)