

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická

Diplomová práce

**Zpětné konstruování v právu mezinárodní
bezpečnosti: Příklad mírových operací OSN**

Jan Ptáčník

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra mezinárodního práva

Studijní program Právo a právní věda

Studijní obor Právo

Diplomová práce

**Zpětné konstruování v právu mezinárodní
bezpečnosti: Příklad mírových operací OSN**

Jan Ptáčník

Vedoucí práce:

doc. JUDr. Jan Ondřej, CSc., DSc.

Katedra mezinárodního práva

Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2012

Prohlašuji, že jsem práci zpracoval(a) samostatně a použil(a) jen uvedených pramenů a literatury.

Plzeň, duben 2011

.....

Obsah

Úvod	2
1. Zpětné konstruování práva mezinárodní bezpečnosti: teoreticko-právní pohled....	5
1.2 Specifika zpětného konstruování práva mezinárodní bezpečnosti.....	13
1.2.1 Obecné předpoklady mezinárodního práva veřejného pro použití zpětného konstruování práva	13
1.2.2 Zpětné konstruování práva mezinárodní bezpečnosti	20
1.2.3 Postoj politických elit k mezinárodní bezpečnosti	22
1.3 Využití právních konstruktů při řešení konfliktů v mezinárodních vztazích.....	25
2. Mírové operace OSN: právní konstrukt v praxi	29
2.1 Definice a materiální prameny <i>peacekeepingu</i>	30
2.1.1 Pojem <i>peacekeeping</i> : terminologické ujasnění.....	30
2.1.2 Historický původ mírových operací OSN	36
2.2 Právní podklad <i>peacekeepingu</i>	40
2.3 Evoluce vysílání mírových operací OSN.....	49
2.3.1 První generace <i>peacekeepingu</i>	49
Případová studie: Mírová operace UNEF I	50
Případová studie: Operace ONUC v Kongu	52
2.3.2 Druhá generace <i>peacekeepingu</i>	54
Případová studie: Mírová operace UNFICYP na Kypru.....	56
2.3.3 Třetí generace <i>peacekeepingu</i> a současnost.....	59
Případová studie: Mírová operace UNPROFOR v bývalé Jugoslávii	62
Případová studie: Mírová operace UNAMIR ve Rwandě.....	64
3. Perspektivy <i>peacekeepingu</i> : normativní pohled	66
3.1 Kritéria posuzování úspěšnosti a spravedlivosti mírových misí OSN.....	66
3.2 Současné reformy a budoucnost <i>peacekeepingu</i>	73

Závěr	77
Zdroje	82
Resumé	88

Úvod

Organizace spojených národů od počátku své existence měla jako hlavní cíl stanovení udržování světového míru a její základní dokument, tedy Charta OSN, ji k tomu dopomáhá stanovením poměrně silných pravomocí. V mezinárodním prostředí však odklon od idealistického paradigmatu a razantní nástup realismu znamenaly spíše odklon od myšlenky celosvětové bezpečnosti i jiné spolupráce na úrovni zaštiťující mezinárodní organizace. Došlo k řadám změn v politické a tudíž i bezpečnostní situaci ve světě, které značně ovlivnily možnosti efektivního působení OSN. Bipolární konflikt, známý spíše jako studená válka, vedl prakticky k permanentnímu zablokování nejdůležitějšího orgánu OSN pro udržování světového míru – Rady bezpečnosti. Naštěstí pro mou práci a podle mnohých také naštěstí pro blaho světa ve vlivných funkcích v orgánech OSN působila také řada lidí, pro které ideologické, politické, ekonomické, vojenské a jiné národní zájmy nehrály výraznější roli než deklarovaný primární cíl organizace, světový mír a bezpečnost. Zablokovaná Rada bezpečnosti díky výše zmíněným zájmům velmocí s právem veta a odsouvání řady bezpečnostních rizik na druhou kolej vedly některé pragmaticky uvažující zastánce umírněného idealismu (či tzv. liberálního paradigmatu v mezinárodních vztazích), kteří působili v OSN, k hledání prostoru pro účinné řešení konfliktů a dalších bezpečnostních rizik vně Rady bezpečnosti. Má práce se bude na příkladu utváření právního rámce pro operace určené k udržení míru (*peacekeeping*) věnovat problematice zpětného konstruování v právu mezinárodní bezpečnosti, které se opakovaně ukázalo být poměrně účinným východiskem ze zdánlivě bezvýchodné situace. Téma jsem zvolil z důvodu prolnutí mezinárodního práva s mezinárodní politikou, které se rovněž v rámci studia intenzivně věnuji. Jako hlavní cíl práce jsem si určil prozkoumat techniky, účinnost a uplatnitelnost zpětného konstruování práva

v oblasti mezinárodní právní regulace vojenských akcí určených k udržení míru. K dosažení cíle bude třeba potvrdit či vyvrátit následující hypotézy:

- 1) Zpětné konstruování v právu mezinárodní bezpečnosti nenese nutně negativní konotace a může mezinárodní bezpečnosti naopak prospívat.
- 2) Mírové operace OSN jsou čistým právním konstruktem a jejich přímá právní opora v Chartě OSN neexistuje.
- 3) *Peacekeeping* je udržován v právním vakuu minimálně zčásti záměrně.

Základními výzkumnými otázkami, které se pokusím ve své práci zodpovědět, budou: proč, jakým způsobem a za jakým účelem se v právu mezinárodní bezpečnosti používá zpětného konstruování práva. Stěžejní pomůckou pro jejich zodpovězení bude analýza významného konkrétního zpětného právního konstruktů, za který považuji, jak stanovím v hypotéze, mírové operace OSN. Celkově svou práci koncipuji jako empiricko-analytickou případovou studii, kde jako základní metodologické nástroje poslouží komparace různých náhledů na zakotvení *peacekeepingu* v mezinárodním právu a obsahová analýza mezinárodněprávních dokumentů. Začátek práce pojmu jako průzkum a deskripci prostředí, kde se utváří a aplikuje mezinárodní právo týkající se řešení konfliktů a bezpečnosti. Následně se zaměřím specificky na mírové operace OSN, především na jejich právní původ. Poté přejdu k diachronní komparaci jednotlivých vývojových stádií mírových operací OSN (tzv. generací *peacekeepingu*). Porozumění danému prostředí a znalost historického vývoje *peacekeepingu* poslouží kromě ověření hypotéz také k pokusu o empiricky orientovanou predikci budoucího vývoje zkoumané problematiky v praxi mezinárodního prostředí v závěrečné části práce. Od druhé kapitoly se snažím aplikovat interdisciplinární přístup ke zkoumání dané problematiky, vedle nástrojů právní vědy sekundárně využiji také metodiku oborů politologie a mezinárodních vztahů.

Diplomovou práci rozvrhnu do tří kapitol, přičemž hlavní část argumentace bude situována do kapitoly druhé. V první, teoretické kapitole se pokusím vyhodnotit míru vlivu jednotlivých faktorů, které vedou k realizaci nějaké materiální akce a až následnému vyhledání právního zakotvení v mezinárodním prostředí. Nejprve se pokusím právně-teoreticky operacionalizovat pojem zpětného konstruování práva a následně se budu zabývat jeho používáním v právu mezinárodní bezpečnosti. Cílem

první kapitoly bude mimo jiné vyhledání aktérů, kteří se na zpětném konstruování práva aktivně či pasivně podílejí, a vyhodnocení jejich potenciálu mít reálnou moc ovlivňovat mezinárodněprávní (a tudíž i mezinárodně-politickou) praxi. Především se v této kapitole ale zaměřím na porozumění prostředí, kde vzniká a působí právo mezinárodní bezpečnosti a tudíž i jeho zpětné konstrukty. Výstupem má být především teoretické východisko pro stěžejní argumentaci v kapitole druhé, neboť bez praktického příkladu by práce sklouzávala do přílišné abstrakce. První kapitolu totiž hodlám udržet v čistě teoreticko-právní rovině. Využiji také teorii řešení konfliktů v mezinárodních vztazích. Na příkladu právního (ne)zakotvení mírových operací OSN hodlám v druhé kapitole ověřit platnost výše zmíněných hypotéz práce. Zaměřím se nejprve na různé okolnosti, které vedly k myšlence *peacekeepingu* jako takové, konkrétně tedy hlavně na politicko-diplomatickou neprůchodnost efektivního využívání některých nástrojů, které měly zaručovat články VI a VII Charty OSN v počátcích bipolárního konfliktu. Následovat bude analýza počátků mírových operací a jejich etablování jako legitimního nástroje OSN pro řešení konfliktů, popis postupného vývoje jejich charakteru a také různých názorů na jejich právní kvalifikaci. Nebude chybět kritické posouzení účinnosti *peacekeepingu* na případech vybraných mírových operací OSN. Zvláštní případové studie věnuji těm mírovým operacím, které měly zásadní vliv na jejich budoucí podobu a způsob používání. Půjde konkrétně o vůbec první mírovou operaci OSN – misi UNEF na Sinajském poloostrově, mírovou operaci s nejvyššími ztrátami jednotek OSN (tzv. modrých přileb) – misi ONUC v Kongu, známou dlouhou a nákladnou misi UNICYF na Kypru, územním rozsahem a materiálním a personálním zabezpečením největší mírovou operaci OSN – misi UNPROFOR na území bývalé Jugoslávie, a mírovou operaci, která poukázala na přetrvávající problém neakceschopnosti OSN po skončení studené války – misi UNAMIR ve Rwandě. Volně pak přejdu k obsahu kapitoly třetí, kde se zaměřím na normativní posuzování mírových operací OSN a pokusím se naznačit možný budoucí vývoj konceptu *peacekeepingu*. Půjde zejména o polemiku ohledně možné reformy mírových operací včetně možnosti jejich důkladnějšího právního ukotvení formou mezinárodně závazného dokumentu.

V sumě zdrojů, které pro svou práci využiji, budou převažovat odborné články zahraničního původu, neboť v monografiích se vyskytuje problematika *peacekeepingu* spíše okrajově či přehledově. Pro teoretickou část práce využiji především literaturu zabývající se mezinárodněprávní terminologií a teorií

mezinárodního práva obecně. Využiji též i obecných právně-teoretických publikací, protože zpětné konstruování práva je z hlediska teorie práva velmi obtížně uchopitelnou záležitostí. Při ujasňování používané teoreticko-právní terminologie budu pracovat mimo jiné s dnes již klasickou monografií Viktora Knappa *Teorie práva* (1995). Pro analýzu prostředí, kde se operuje s právem mezinárodní bezpečnosti, bude nutné využít rovněž zdroje zabývající se teoriemi mezinárodních vztahů a řešením konfliktů v mezinárodních vztazích. Za zmínku zde stojí zejména publikace Petera Wallensteena *Understanding Conflict Resolution* z roku 2007. S přechodem k empirickým pasážím práce se více zaměřím na zdroje historiografické a mezinárodněvztahově-politologické. Kvalitním přehledovým zdrojem pro mou práci bude studie Oldřicha Bureše *Operace na udržení míru OSN*. Hlavním penzum zdrojů bude však logicky tvořit právní literatura, především knižní tituly týkající se praxe mezinárodního práva a články zabývající se přímo *peacekeepingem* a jeho uplatňováním jak všeobecně, tak i komparativně na jednotlivých případech mírových operací. Proniknout do problematiky práva mezinárodní bezpečnosti mi pomůže mimo jiné monografie Jana Ondřeje *Odzbrojení: prostředek zajištění mezinárodní bezpečnosti* (2008). Velmi zajímavou využitou publikací, byť staršího data (1970), na téma *peacekeepingu* bude článek *United Nations Peacekeeping and Host State Consent* publikovaný v renomovaném právnickém časopise *The American Journal of International Law* Jackem Israelem Garveym, který podrobně objasňuje různé možnosti interpretace jednoho ze základních právních principů vysílání mírových operací OSN – souhlasu přijímající země. Opomenout nemohu samozřejmě četbu mezinárodněprávních dokumentů, zejména Charty OSN, rezolucí Rady bezpečnosti a Valného shromáždění a výročních zpráv Generálního tajemníka.

1. Zpětné konstruování práva mezinárodní bezpečnosti: teoreticko-právní pohled

Zřejmě každý jedinec se zkušeností s jakýmkoliv právním systémem si je vědom, že právní a mimoprávní hodnocení určitého chování si může navzájem

odporovat. Právní teorie to odůvodňuje tak, že právní hodnocení vychází spíše z pozitivistického přístupu (chování je správné, protože tak právní předpis stanoví) a naopak mimoprávní hodnocení má hlavně normativní základ (právní předpis by měl upravovat určité chování, protože by to tak bylo správné). „Správnost“ chování je tedy *de facto* obecně dána oběma složkami – společnost ztotožní úpravy právními předpisy se správným chováním jen tehdy, když subjektivní mimoprávní hodnocení neodporuje pozitivnímu právu. Mimoprávní hodnocení chování má funkci určitého normativního korektivu, kritérium správnosti práva má z filosofického hlediska vyšší hodnotu než kritérium jeho platnosti. Účinky tohoto korektivu je třeba hledat hlavně v mimoprávních společenských mechanismech. Z hlediska právně-politického¹ je to ale naopak, zájem na právní jistotě se obvykle pokládá za vyšší a platné právo dostává přednost. (Knapp, 1995: 81 – 82; Sobek, 2010: 128 – 129, 139) Jak ale následující pasáží práce ukáží, neplatí to vždy absolutně. Problematiku zpětného konstruování práva, která je obecným předmětem mé práce, jsem vyhodnotil jako nutné uvést právě tímto způsobem, neboť už z jejího názvu vyplývají určité negativní konotace, a to jak pro právního pozitivistu, tak pro právního normativistu. Pokládám tento fenomén za důležitou součást politického rozměru práva, který je obtížně teoreticky uchopitelný. I proto jsem se rozhodl zařadit do své práce tuto kapitolu. Nejprve ale nastíním, v jakém smyslu pojem „zpětné konstruování práva“ ve své práci budu používat. Chápu jej jako *proces dodatečného ospravedlňování právně relevantního chování subjektu disponujícího veřejnou mocí, jehož výsledkem je určitý právní institut, se kterým se při tvorbě právní normy, na kterou subjekt odkazuje, původně nepočítalo či pravděpodobně nepočítalo*. Bude ovšem nutné celý pojem z teoreticko-právního pohledu více rozpracovat, aby bylo možno přejít k empirické části práce.

1.1 Zpětné konstruování: tvorba či interpretace práva?

Právní norma vždy vzniká určitým právotvorným procesem. Takový proces musí obsahovat určitou formu jejího přijetí (nejčastěji nějaké souhlasné prohlášení

¹ Blíže se pojmem právní politiky zabývám na str. 7.

odpovědných aktérů). (Knapp, 1995: 163) Otázkou je, zda lze za právo tvorný proces považovat i jeho zpětné konstruování. Zodpovězení této otázky přinese odpověď, zda v mé práci řeším problematiku tvorby či problematiku interpretace práva. Jednou z hypotéz mé práce je, že *peacekeeping* nemá oporu v Chartě OSN. Přesto bylo ale při jeho ospravedlňování na právě na Chartu OSN odkazováno, především na cíle OSN stanovené ve článku 1 a kapitoly VI a VII (viz kap. č. 2). Obojí naznačuje, že jde o interpretační problém. Podle Knappa (1995: 169 – 170) však interpretace a normotvorba v legislativním smyslu nemusí být nutně dvojice antagonistických činností.² V případě tzv. autentické interpretace právní normy *de facto* dochází k jejímu doplňování. V prostředí založeném na principech demokracie (řekněme, že jde i o půdu OSN) ovšem autonomní výklad, který dává normotvůrci monopol na posuzování legality, nebývá příliš obvyklý. Převažuje v něm totiž tzv. mocensko-organizační funkce interpretace v oblasti práva, která spočívá ve svěření závazného výkladu právních norem určitému mocenskému subjektu, který tak postupně utváří nejen normy, ale také jejich aplikační praxi. Dělbá moci nezbytná pro moderní demokracii napovídá, že tvorba a závazná interpretace norem nemá být soustředěna u jednoho subjektu, neboť by tak docházelo k nežádoucímu střetu zájmů a koncentraci moci. (Gerloch, 2003: 14 – 15) Jakmile má interpretující autorita i normotvornou příležitost, využívá ji často k „přepsání textu“, tedy k originální (tj. autentické) interpretaci. (Cvrček, 2003: 56) Pokud ale autentický výklad přesto připustíme, jevílo by se zpětné konstruování práva na základě zmíněné Knappovy argumentace (samozřejmě za zachování předpokladu shodnosti subjektu normotvůrce a vykladatele) jako normotvorné. Podstatou zpětného konstruování práva ale není změna vlastního předpisu – tím by se popřel celý jeho smysl.

Ve prospěch zařazení zpětného konstruování práva do širší problematiky interpretace práva svědčí také jeho pluralistický charakter. (Gerloch, 2003: 13 – 14) Zpětné konstruování práva lze v podstatě užívat *ad hoc*, samozřejmě s rizikem snížení jeho legitimacy a tudíž i pravděpodobnosti konečné aplikace konstruktů v praxi. Určitá míra mnohosti podob samotného konstruktů a také jeho různých konkrétních praktických využití je, jak bude ukázáno v dalších kapitolách práce, proveditelná. Pokud by mělo zpětné konstruování práva normotvorný charakter,

² Interpretaci práva je možno považovat zároveň za proces dotváření práva i celkově, nejen u autentického výkladu. (srov. Gerloch, 2003: 16)

muselo by se nahlížet na jeho používání velmi partikulárně, neboť by každé využití zpětného konstruování vytvořilo normu novou či změnilo normu stávající, což by značně omezilo princip právní jistoty. Protože hovořím o právním konstruování zpětném, zakládá jeho výsledek (právní norma či jen výstup z interpretace – záleží na odpovědi na otázku v názvu podkapitoly) logicky i zpětnou účinnost. Jestliže se přistupuje ke zpětnému právnímu konstruování jako originálně-normotvorné činnosti, pak jeho použití v praxi utváří retroaktivní normy.³ Panuje obecná shoda, že retroaktivita právních norem je zásadně nepřipustná, protože vážným způsobem narušuje právní jistotu, která patří mezi základní principy právního státu – jedné z nejdůležitějších podmínek moderního demokratického politického zřízení. (Fisch, 1997: 1063) Dokonce je možné tvrdit, že v rámci retroaktivního účinku vůbec nejde o právní normu, nýbrž právní fikci, že něco v minulosti bylo či nebylo po právu, ačkoliv tomu podle tehdy účinných norem bylo naopak. (Knapp, 1995: 208 – 209) Podle tohoto závěru tak zpětné zkonstruování právní normy je teoreticky možné, ale muselo by se tak dít jen s výhledem do budoucna. Jestliže ale zamýšleným účelem zpětného konstruování je právní ospravedlnění či odsouzení nějakého jednání v minulosti, logicky lze vyvodit, že jeho výstupem musí být něco odlišného od právní normy.

Knapp dále označuje zákaz retroaktivity za „zásadní požadavek právní politiky“ (1995: 209), kterou ale dříve definuje zdánlivě nepřiliš „politicky“, totiž jako: „[obor právní vědy, který] se zabývá právními jevy *de lege ferenda*, tzn. z hlediska potřeby budoucích právních norem pro ovlivňování společenského vývoje“. „Ovlivňování společenského vývoje“ ovšem může uspokojivě posloužit jako velmi zobecněný a zjednodušený popis politiky ve smyslu policy,⁴ proto by Knappova definice mohla navodit dojem, že retroaktivita právních norem je principiálně i politicky nežádoucí. Šlo by o dojem mylný, neboť politický zájem na užití platného práva nemusí být zcela absolutní. Domnívám se naopak, že politická interpretace

³ Retroaktivitou právní normy se rozumí její aplikace na právní vztahy a právní skutečnosti, které se uskutečnily dříve, než právní norma nabyla účinnosti. (Knapp, 1995: 208)

⁴ Politiku ve smyslu policy lze popsat jako její obsah, program či výsledek. Jde např. o konkrétní zákony, nařízení, programy, opatření apod., a to buď již uskutečněné, nebo zamýšlené. Existuje tedy namátkou politika sociální, politika fiskální, z pohledu adresátů politika dobrá, politika špatná, politika nepopulární aj. (Rosůlek, 2004: 54 – 55)

práva může být záměrně neobjektivní. Zejména v nedemokratických režimech si vládnoucí elita drží monopol nad výkladem práva, čímž se logicky tento výklad subjektivizuje, ale i obecně lze ztotožnění politického a formálního výkladu zpochybnit. Demokratické státy s širokým pojetím politických svobod garantují svým občanům nastavování hranic politicky relevantního chování takřka výhradně pomocí právních předpisů. Ve společnosti ovšem existují také další hranice chování *de facto*, jejichž případné porušení může být předmětem nenásilné soutěže o dominanci a případné posunutí hranic chování jinam. Naproti tomu v režimu nedemokratickém mají volnější charakter právní normy definující hranice politicky relevantního chování, protože záleží především na jejich interpretaci vládnoucí elitou. (Linz, 2000: 58 – 59) Existuje tak vlastně velmi široká neoficiální diskreční pravomoc režimu, která buď využívá zpětného konstruování práva (ve smyslu interpretace), nebo z pozice autority zcela odmítá právně argumentovat. (např. Cvrček, 2003: 56) K tomu však elita drží kontrolu i nad některými společenskými oblastmi, ve kterých je nastavení hranic chování v demokratických režimech ponecháno společnosti samotné. Nedemokratický režim pro udržení svého charakteru musí mít nad hranicemi politicky relevantního chování určitou kontrolu. (Linz, 2000: 58 – 59)

Knapp (1995: 207, 211) hovoří o možnosti prolomit zásadu zákazu retroaktivity z důvodu nutnosti, přičemž specifikuje onu „nutnost“ právně-politicky, což ukazuje na určitý terminologický rozpor. Vidí retroaktivitu, resp. právní fikci retroaktivity právní normy, jako výjimečně přípustnou z právně-politického hlediska (odlišné od reálné politiky, viz výše), tedy v případech, kdy by se právní jistota dostala do přímého rozporu s právním vědomím ve smyslu sociální či obecné spravedlnosti. Právní jistota tak není v právně-politickém smyslu pojímána absolutně, na platné právo lze spoléhat jen s oprávněnými dobrými úmysly. Lze tak říci, že právní politika v případě neoprávněného spoléhání na platné právo s nedobrymi úmysly nadřazuje obecné blaho právní jistotě. (Knapp, 1995: 211) Definování obecného blaha a dobrých úmyslů je však, podle mého názoru, apriorně neobjektivní záležitostí. Existuje řada teorií, jak má obecné blaho vypadat, obvykle bývá součástí určité širší filosofie, popř. ideologie či diskurzu v konstruktivistickém smyslu. Kromě čistě idealistických představ o obecném blahu a dobru však panuje shoda, že jde ve větší či menší míře o záležitost politickou. Finálně tak je reálná podoba tvorby, interpretace a aplikace právních norem odvozena spíše od identity normotvůrce než od právních principů. (Fisch, 1997: 1057 – 1058) Syntézou těchto úvah dospívám

k tvrzení, že retroaktivita právních norem je sice *a priori* nepřípustná, ovšem praxe přináší mimořádné případy jejího politického využití pod záštitou dosažení obecného blaha.

Vzhledem k tomu, že se dosavadní argumentace pro označení zpětného konstruování práva za způsob originální normotvorby ukázala být relativně slabší než tvrzení svědčící ve prospěch začlenění zpětného konstruování mezi způsoby interpretace práva, je potřeba objasnit strukturu tohoto možného výkladu pro obhajobu daného tvrzení. Hledisek, jak členit výklady právních norem, je několik. Pro svou práci využiji ta, která uvádí Knapp (1995: 169 – 171), tedy hlediska subjektu (vykladatele), rozsahu a metody. Nejproblematictější se jeví hledisko subjektu, které je v mezinárodním právu velmi specifické, tudíž se jím budu výrazněji zabývat až v následující podkapitole. Teoretický podklad pro pojetí subjektu zpětného konstruování práva v mé práci tvoří tvrzení, že samotný text právní normy (za předpokladu, že je psaná) není tolik důležitý, neboť samotná právní norma může být více vůlí autority než skutečným obsahem textu. Tento názor má základ v právním realismu. (Cvrček, 2003: 57 – 58; srov. Fisch, 1997: 1057 – 1058) Naproti tomu začlenění zpětného konstruování práva podle hlediska rozsahu se zdá být jednoznačné – nemůže jít o výklad doslovný, neboť smyslem konstruování je něco nového, dosud neexistujícího či neukotveného vytvořit. Výklad zužující (restriktivní) by se mohl jevit jako možný, ale naráží na shodný terminologický problém, tedy pojem „konstruování“. Zbývá tedy výklad rozšiřující (extenzivní), který spočívá, ať už to je v právní normě předpokládáno či není, ve využití jejich vágních ustanovení pro právní ospravedlnění její aplikace v konkrétním případě, kdy není zcela zjevné, že by se aplikovat měla. V případě zpětného právního konstruování jde o případ, kdy právní norma extenzivní výklad nepředpokládá. Extenze tak musí být odůvodněna teleologicky (účelově) či právně-politicky. (Knapp, 1995: 170) Podle hlediska metody, podle mého názoru, nelze zpětné konstruování práva spolehlivě zařadit. Vykladatel normy, který používá zpětnou konstrukci, rétoricky využívá některé obvyklé metody výkladu, aby svůj výklad legitimizoval. Vychází tak z tvrzení, že interpretace bývá sice označována jako finální složka procesu poznání práva, ale tato finalita je vzhledem k nemožnosti interpretaci někdy definitivně uzavřít jen relativní. (Gerloch, 2003: 13) Zpětnou konstrukci používající vykladatel typicky interpretuje text normy

velmi extenzivně z hlediska gramatických pravidel, systematického zařazení i logických argumentů (vše v případě psaného textu⁵ právní normy), případně pracuje i s údajným předpokládaným úmyslem normotvůrce (rovněž extenzivně, samozřejmě) a snaží se o využití právní analogie, aby výsledný právní konstrukt oficiální oporu v normě skutečně měl. Celkově však chápu právní konstruování spíše jako samostatnou specifickou metodu interpretace právních norem, nikoliv tedy jako sumu či kombinaci obvyklých výkladových metod.

Je-li možné považovat zpětné konstruování práva za relevantní metodou interpretace, je na místě krátce otevřít otázku, zda v rámci výkladových metod existuje určitá hierarchie či nikoliv. Novák (2003: 46) se přiklání k názoru, že by se měly metody výkladu používat všechny a považovat se za rovnocenné. Otázka legitimacy zpětného konstruování však je sama o sobě velmi sporná, zvláště pokud je využívána příliš často a má nedemokratický či případně demokraticko-defektní charakter (viz výše). Pro obhájení zpětného konstruování práva je často zapotřebí i tzv. morálních interpretačních pravidel (viz např. Kišš, 1993: 103 – 104), které ale mají hlavně normativní funkci a přináší tudíž paradigmatický spor pozitivismu s normativní teorií, který je příliš komplexní na to, abych jej ve své práci mohl podrobně rozvádět. Jistou argumentační sílu ve prospěch obhajoby pozice zpětného konstruování jako zcela relevantní metody interpretace práva má také jednoduchý utilitární model interpretace, který naznačují O'Hara a Ribstein (2000: 1156). Spočívá v předpokladu, že efektivita právní normy se odvíjí od vhodnosti pro aplikaci na její adresáty. Pokud se tedy právní norma ukáže jako nevhodná pro řešení situací, které mezi adresáty nastávají, její interpretace se promění tak, aby sloužila svému účelu. Výsledné účinky normy tedy ani nemusí nutně mít oporu v psaném právu – jejich formální původ v konečném důsledku není relevantní. Celkově ale v právní teorii převažuje názor, že určitá nerovnost v důvěryhodnosti jednotlivých metod interpretace existuje. S určitým naznačením hierarchie metod a logických argumentů v rámci interpretace právních norem pracuje Knapp (1995: 170 – 173), např. označuje tzv. historický výklad (přihlédnutí k okolnostem vzniku normy) za „méně spolehlivý a teoreticky pochybný“ a tzv. argument *a fortiori* (uvažování od silnějšího ke slabšímu) „nemá spolehlivý logický základ“. Argumenty *a fortiori* a *reductio ad*

⁵ Psaný text je principiálně nejednoznačný, proto je jeho interpretace, pokud jde o text právní, „problematikou“ či „problémem“. (Novák, 2003: 44)

absurdum (odmítnutí zjevně absurdních a nesmyslných závěrů) a celkově také právní analogii dokonce někteří autoři vůbec nechápou jako logické, protože jsou jen rétorickým obratem. (Cvrček, 2003: 51 – 53) Domnívám se, že v případě nahlížení na zpětné konstruování je třeba oba přístupy zkombinovat. Novák (2003: 46) tvrdí, že jen stěží lze dovozovat hierarchii významu a důležitosti jednotlivých metod výkladu práva, zejména ve vztahu ke konkrétním individuálním případům, s čímž souhlasím do té míry, pokud je připuštěna univerzálnost některých metod a naopak pomocný a podpůrný charakter těch, které by v případě automatického využívání byly skutečně nespolehlivé, méně přesvědčivé apod.

Závěrem podkapitoly jsem nucen částečně ustoupit z pozic právního realismu a připustit, že na otázku položenou v jejím názvu nejen nelze odpovědět zcela jednoznačně, ale je i třeba zapochybovat o její smysluplnosti. Na základě představené argumentace vyznívá, že zpětné konstruování práva je záležitostí náležící spíše do oblasti problematiky interpretace práva, protože jeho výsledkem není nová či upravená právní norma (s výjimkou tzv. autentického výkladu), nýbrž nějaký právní institut, se kterým se při tvorbě normy, ze které se jeho existence dovozuje, nepočítalo či pravděpodobně nepočítalo. Při posunutí celé debaty o úroveň výše je ale viditelné, že právní normotvorba a interpretace právních norem je natolik komplexní záležitost, že už samotné odlišování originální tvorby právních norem od jejich vykládání (a případně aplikace v praxi) je minimálně velmi nejednoznačné. Právní normu lze pojímat teoreticky jako předmět i výsledek výkladu, ale v obou případech limitovaně celou řadou sociálních souvislostí. (Cvrček, 2003: 57 – 58) Zpětné konstruování práva je tak samo o sobě sice velmi specifickou záležitostí, která navíc obvykle nebývá v teoreticko-právní literatuře výslovně řešena, ale evidentně není dostatečně specifická, aby narušila komplexní pojmání procesu normotvorby, tedy včetně interpretace jako nedílné součásti dotváření právní normy. Výzkum zpětného konstruování práva v sobě obsahuje také určitou míru nutnosti dekonstrukce tradiční doktríny retroaktivity, která vybočení ze striktního zákazu chápe jako výjimky a nedokáže tak reflektovat normativní konsekvence mezi identitou normotvůrce a jeho reálnými kapacitami platné právo měnit. (Fisch, 1997: 1058)

1.2 Specifika zpětného konstruování práva mezinárodní bezpečnosti

Po naznačení teoretických východisek v předchozí podkapitole je na místě objasnit, proč se ve své práci v souvislosti se zpětným konstruováním práva zaměřuji hlavně na poměrně specifickou oblast – právo mezinárodní bezpečnosti. Systematicky je právo mezinárodní bezpečnosti řazeno mezi odvětví mezinárodního práva veřejného. (např. Čepelka – Šturma, 2003: 657; Ondřej, 2009: 215)

1.2.1 Obecné předpoklady mezinárodního práva veřejného pro použití zpětného konstruování práva

O charakteru právního systému, resp. jeho odvětví, mnohé napovídá již jeho definice. V odborné literatuře je možné se setkat se dvěma základními definicemi mezinárodního práva veřejného, a to v prvním případě podle hlediska předmětu právní úpravy a v druhém případě podle hlediska účelu právní úpravy. Příkladem prvního způsobu je definice představená Janem Ondřejem:

„(...) mezinárodní právo veřejné [lze] definovat jako soubor právních norem, upravujících z největší části vztahy mezi svrchovanými státy a dále upravujících vztahy států k jiným subjektům mezinárodního práva veřejného, jakož i vztahy mezi těmito subjekty navzájem.“

(Ondřej, 2009: 24)

Primárními⁶ subjekty mezinárodního práva veřejného jsou tedy státy. Díky jejich postavení subjektů vyplývá, že mají nějaká mezinárodněprávní subjektivní práva a povinnosti. Právo být účastníkem mezinárodněprávních vztahů (možno vnímat jako

⁶ Hovořím záměrně o subjektech „primárních“, neboť v současnosti lze již zřejmě prohlásit, že výlučné postavení států jako subjektů mezinárodního práva je definitivně překonáno (což vyplývá i z uvedené Ondřejovy definice). Celkový trend v posledních desetiletích je rozšiřující, ovšem neexistuje jednota v právní teorii, koho lze v současnosti za subjekt mezinárodního práva považovat a koho nikoliv. Neshody panují především ohledně subjektivity různých adresátů norem mezinárodního práva veřejného – jejich subjektivita se často kvalitativně i kvantitativně liší. (Malenovský, 2002: 7)

složku tzv. státní suverenity⁷) lze bezesporu zařadit mezi tzv. práva základní. Pojem základních mezinárodních práv pochází z přirozenoprávní školy, protože *de facto* až do vzniku OSN (1945) neexistoval žádný světově uznávaný mezinárodněprávní předpis garantující státům bez rozdílu právo na existenci a tudíž i na mezinárodněprávní subjektivitu. Pozitivněprávní škola protiargumentovala existencí právního obyčeje, který zakládá právo na existenci států, od kterého se ostatní práva včetně zmíněné subjektivity odvozovala. (Potočný – Ondřej, 2003: 15 – 16) Subjektivní právo států, kterým je nyní třeba se podrobněji zabývat, je právo mezinárodní normotvorby. Státy jsou zároveň tvůrci i adresáty mezinárodněprávních norem. Aby norma byla pro stát závazná, musí sám projevit vůli být jí vázán, což s sebou nese riziko, že v budoucnu po přijetí normy nastane situace, kdy z různorodých politických důvodů (odvislých od ideologických, bezpečnostních, ekonomických, sociálních, expanzivních, vnitropolitických či jiných politicky relevantních faktorů) tato vůle zmenší či zcela zmizí. Stát tak již nebude ochotný se normou řídit a bude hledat cestu, jak se plnění svých závazků vyhnout. Tomu lze teoreticky zabránit efektivním sankčním mechanismem v případě, že státy postupují naznačeným způsobem, avšak protože mezinárodní právo veřejné je, jak bylo popsáno, pouze odrazem vůle států a nikoliv nějaké jim nadřazené autority, vzniká zde dilema v oblasti právně-politické. Není-li tedy mezinárodní právo veřejné pouze čistou politikou, argumentovat je třeba také účelem samotného mezinárodního práva veřejného, který je základem definic druhého výše uvedeného způsobu. Ten používá např. Malenovský:

Mezinárodním právem [se rozumí] soubor právních norem, které zajišťují mírovou existenci a plynulý vývoj mezinárodního společenství.“

(Malenovský, 2002: 7)

Jestliže je tedy dosažení míru hlavním účelem mezinárodního práva veřejného a státy jsou těmi, kdo mají tvořit právní normy pro jeho dosažení, mohlo by se zdát, že existuje velká volnost ve tvorbě celkové koncepce a prostředcích k jejímu provedení

⁷ Státní suverenitu lze definovat jako nezávislost státní moci na jakékoliv jiné moci (Potočný – Ondřej, 2003: 14), vrcholnou a výlučnou moc na příslušném státním území (Malenovský, 2002: 9), případně moc státu, která je tu nejvyšší, tj. eliminuje každou jinou konkurující moc v daném prostoru, a vůči jiným suverénům je nezávislá. (Čepelka – Šturma, 2003: 83)

používaných. Mírovou existenci mezinárodního společenství (zjednodušeně – společenství států) by totiž jistě teoreticky bylo možné např. právním zakotvením absolutní vojenské a ekonomické dominance hegemonního státu. Jak jsem ale předjímal výše, nezbytnou složkou platnosti nějaké mezinárodněprávní normy je souhlas státu jako jejího adresáta být jí vázán. Jde o jeden z projevů státní suverenity a z ní plynoucí tzv. zásady svrchované rovnosti států, tedy rovnosti členství mezinárodního společenství bez ohledu na své odlišnosti a práva svobodně řídit své vnitřní záležitosti a povinnosti respektovat toto právo ostatních států. Oficiálně byla zásada svrchované rovnosti přijata Valným shromážděním OSN v rámci Deklarace zásad mezinárodního práva v roce 1970 všeobecným konsensem. (Potočný – Ondřej, 2003: 2, 10; Malenovský, 2002: 10)

Už úplné základy charakteru normotvorby v mezinárodním právu veřejném, které jsem zmínil, tedy vypovídají o tom, že jde více o záležitost vůle adresátů než autority. Toto omezení má vliv především na počet skutečně funkčních a závazných mezinárodněprávních norem, ne už ale tolik na formy vzniku a interpretace těchto norem. Co se formálních náležitostí norem týče, považuji mezinárodní právo veřejné za teoreticky poměrně flexibilní, ale v realitě naopak spíše rigidní, především v oblasti uzavírání mezinárodních smluv. Prostor pro flexibilitu je tak potřeba hledat v interpretaci mezinárodněprávních norem. Jak jsem zmínil v předchozí podkapitole, Knapp (1995: 169 – 170) v případě interpretace normy subjektem s normotvornou pravomocí (tzv. autentického výkladu) odmítá, že by šlo o výklad. Protože, jak zdůrazňuje Malenovský (2002: 12), mezinárodní právo veřejné nepředpokládá nadřazenou centralizovanou výkonnou a soudní moc, státy vedle normotvorby a vázanosti normami chápou jako jim příslušící i jejich závaznou interpretaci a jde tedy o typický případ autentického výkladu. Z tohoto poznatku vyplývají pro mou práci dva zásadní závěry, a to:

- 1) Protože autentický výklad právní normy je *de facto* originální normotvorbou a státy jako adresáti a zároveň vykladaelé mezinárodněprávní normy jsou vždy minimálně dva, výsledná podoba normy se v případě rozdílné interpretace liší. To zakládá absurdní stav, kdy oficiálně jedna norma shodně zavazující její adresáty stanoví z pohledu každého adresáta (který je zároveň interpretátorem) něco jiného, což implikuje existenci několika norem, kdy

každou z nich je ochoten se řídit jen jejich vlastní tvůrce, adresát a interpretátor zároveň.

- 2) V případě, že k rozdílné interpretaci norem dojde, může nastat situace, že se státy na společně uznávané závazné interpretaci nedohodnou ani dodatečně, nastane právní spor a ve výsledku budou státy tvrdit, že se právní normou řídí a protistrany sporu nikoliv. Díky rovnosti mezi státy v mezinárodním právu veřejném a neexistenci interpretační autority bude výsledkem vznik či přetrvání nežádoucího stavu, kterému měla norma původně zabránit, resp. jej odstranit.

V nastíněném imaginárním stavu ztrácí mezinárodněprávní norma často svůj smysl a je tedy třeba se mu vyhnout, pokud lze předpokládat, že vyvolání interpretačního sporu bez možnosti vyřešení (s výjimkou ustoupení protistranám) nebylo politickým záměrem či obecně nesouladem vůle státu a jejího vnějšího projevu, tj. přistoupení k mezinárodněprávní normě, což bylo státem vykalkulováno jako výhodnější než k normě nepřistoupit. Mají-li státy skutečný zájem na platnosti a funkčnosti mezinárodněprávní normy, kterou společně vytváří, jsem přesvědčen, že k dispozici mají nástroje, jak riziko nestejně následné interpretace minimalizovat či jej dokonce zcela vyloučit, ale z určitých důvodů tak často neučiní. Těmito důvody může být vzájemná nedůvěra, skryté partikulární zájmy, obava ze ztráty suverenity apod., které by ale v případě společné vůle měla překonat společně uznávaná legitimita právní normy. Obecně uznávaným původem legitimacy právních norem je garance jejich spravedlnosti (a tedy spravedlnosti celého právního systému) a vymahatelnosti funkční justicí a efektivním sankčním mechanismem. (Fisch, 1997: 1084 – 1085) Mezinárodní právo veřejné však dosud zůstává především právem hmotným bez dostatečných procesněprávních garancí. To by mohlo znamenat, jak tvrdí Malenovský (2002: 15), že v řadě oblastí ještě nevznikla potřeba tvorby procesněprávní úpravy a řešení sporů bylo ponecháno diplomacii. Neshodují se s použitím slova „potřeba“, z pohledu právního realismu se jeví jako vhodnější použít slovo „vůle“. V podstatě ale na použité terminologii v tomto případě tolik nezáleží, neboť i z pohledu méně právně-realistického, který nabízí Malenovský, je zvyšování počtu procesněprávních norem garančního charakteru v mezinárodním právu

veřejném chápáno jako pozitivní trend. (např. Malenovský, 2003: 37) Podpoření hmotněprávní úpravy dostatečnou procesněprávní garancí přesouvá obvykle příslušnost rozhodovat o správné interpretaci na třetí subjekt (např. soud, rozhodce aj.). Aby byla zachována podmínka legitimacy i pro procesněprávní normy, měl by takový subjekt být nezainteresovaný a tudíž nestranný. (Malenovský, 2002: 15)

Přestože lze tedy tvorbu procesněprávních garancí považovat za vhodné opatření snižující riziko interpretačním sporům vedoucím k nefunkčnosti mezinárodněprávní úpravy, nemyslím si, že by šlo o dostatečně uspokojivý nástroj, protože i procesněprávní normy podléhají primárně autentické interpretaci států. Za nejdůležitější opatření pro funkčnost dané úpravy pokládám dostatečnou rigiditu samotné právní normy. V dalších částech práce detailně vysvětlím, co mě k tomuto názoru vede. Nejprve však dokončím myšlenku o nástrojích vhodných pro snížení rizika nefunkčnosti mezinárodněprávní normy. Předestřel jsem, že nutnou součástí legitimacy mezinárodněprávní normy je mimo jiné efektivní sankční mechanismus. I když totiž existuje její závazná interpretace (státy se na ní shodly, případně o ní rozhodl příslušný třetí subjekt), nejobvyklejší sankce v mezinárodním právu veřejném, tedy retorce,⁸ represálie⁹ a sebeobrana,¹⁰ obecně mají hlavně retaliční

⁸ Retorzí se rozumí způsobení faktické (nikoliv právní) újmy státu, proti kterému směřuje. Typicky jde o jednostranné přerušení diplomatických styků, zavedení či zvýšení cel, neposkytnutí hospodářské pomoci, odvolání oficiální návštěvy apod. Retorce může být používána i pro vynucení závazků nepravního charakteru. (Malenovský, 2002: 220; Ondřej, 2009: 205)

⁹ Represálie spočívá v přerušení dodržování mezinárodněprávního závazku vůči státu, proti kterému směřuje, a to za účelem jej donutit splnit jeho mezinárodněprávní závazky, a to maximálně do doby, kdy je splní. Použití represálií je omezeno zásadami mezinárodního práva veřejného (zejména zákazem použití síly), nutností respektovat základní lidská práva (neměly by způsobit např. humanitární katastrofu či narušit nedotknutelnost diplomatických a konzulárních zástupců). Nejčastěji mají represálie ekonomickou povahu, uplatňují se např. vývozní embarga, bojkot dovozu zboží či zmrazení bankovních účtů. (Malenovský, 2002: 221 – 223; Ondřej, 2009: 205 – 207)

¹⁰ Sebeobrana je především právem napadeného státu bránit se ozbrojenému útoku. Za formu mezinárodní sankce ji lze považovat, neboť jejím účelem je donutit agresora vrátit se k dodržování povinnosti nepoužívat sílu ukončením jejího používání. (Čepelka – Šturma, 2003: 644) Stejně dobře je možné sebeobranu považovat za okolnost vylučující protiprávnost použití síly dočasného a subsidiárního charakteru, tedy za oprávnění přiměřeně používat sílu po dobu trvání ozbrojeného útoku, je-li to pro obranu státu nezbytně nutné. (Ondřej, 2009: 207 – 208) Je také třeba správně posuzovat „agresi“, proti které je sebeobrana možná. Definici agrese přinesla Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 14/12/1974. Obecně zformulována je v čl. 1: *Agrese je použití síly jedním státem*

(odvetný) charakter. (Čepelka – Šturma, 2003: 626 – 627, 643) Státu, který neplní své mezinárodněprávní závazky, tak hrozí především to, že ostatní státy jako adresáti mezinárodněprávní normy, ze které daný závazek vyplývá, je vůči němu rovněž přestanou plnit a případně učiní další opatření, která ale spíše zostří vztahy mezi státy, než donutí stát svůj závazek splnit. Je patrné, že zde selhává teorie rovnosti států v mezinárodním právu, protože možnost uplatnit efektivně sankci vůči jinému státu se značně liší v závislosti na velikosti a významu (hlavně ve smyslu vojenském a ekonomickém) státu, který sankci uplatňuje. Aby byla sankce skutečně efektivní i v případě, že směřuje vůči státu, kterého lze označit za mocnost, musí být zaštitěna nějakou vyšší autoritou. Tou může být mezinárodní prostředí celkově (spíše ovšem symbolicky, např. sankce veřejným odsouzením praktik státu, kterými porušuje mezinárodní právo) nebo mezinárodní organizace, které hájí zájmy státu, který o sankcionování jiného usiluje. Je logické, že sankce bývají účinnější, pokud je uplatní proti porušiteli mezinárodněprávních norem větší množství subjektů.

Poslední možností minimalizace rizika nefunkčnosti mezinárodněprávních norem, kterou zde uvedu, je přesun části státní suverenity v určité tematické oblasti na mezinárodní organizaci. Jde v podstatě o prolomení nedotknutelnosti státní suverenity za účelem zvýšení efektivity právního systému, což značí, že půjde pravděpodobně o nástroj vůbec neúčinnější (v případě zachování zákazu použití síly samozřejmě). Pokud stát učiní vstřícný krok a vzdá se části své suverenity ve prospěch nadnárodního subjektu, dává tím najevo, že v rámci určitých otázek důvěřuje ostatním členům tohoto společenství natolik, že bude preferovat efektivitu řešení vzájemných interpretačních sporů nad svými partikulárními zájmy. Někteří teoretici (především z řad tzv. realistů, viz níže) však popírají, že by vstup do mezinárodní organizace nadnárodního charakteru nebyl rovněž pouze určitou utilitaristickou kalkulací. Nejtypičtějším příkladem postoupení části suverenity mezinárodní organizaci je v současnosti členství států v Evropské unii.¹¹ Problematika členství v EU a státní suverenity je natolik rozsáhlá a komplikovaná, že ji zde nemohu z prostorových a tematických důvodů rozvádět ani ve stručnosti, proto

proti svrchovanosti, územní celistvosti nebo politické nezávislosti druhého státu nebo jakýmkoliv jiným způsobem neslučitelným s Chartou OSN, jak je to stanoveno v této definici.

¹¹ Česká republika se zavázala k možnosti přesunout část své státní suverenity na mezinárodní organizaci nebo instituci ústavněprávně v čl. 10a Ústavy ČR.

formuluji následující myšlenky obecně. V oblasti mezinárodního práva veřejného je, podle mého názoru, smyslem postoupení části suverenity nadnárodní instituci spíše snížit počet sporů samotných, a to pomocí sjednocení některých oblastí, které by jinak náležely každému státu zvlášť. Je pak ovšem otázkou, zda případné spory, které mezi státy v těchto oblastech vznikají, jsou stále otázkou mezinárodního práva veřejného. Pokud skupina států přenesla podstatnou část své suverenity na vyšší úroveň, lze polemizovat o tom, zda nadnárodní instituce, která suverenitu přebírá, je ještě mezinárodní organizací, či už nedokonalou federací. Pokud bychom považovali takovou mezinárodní organizaci za jakýsi superstrát, kde pravomoci členských zemí v oblasti mezinárodního práva veřejného jsou marginální, přesun státní suverenity na její orgány by znamenal rekvalifikaci sporů mezinárodních na spory *de facto* vnitrostátní se všemi specifickými pravidly a teoretickoprávními i praktickými důsledky.

V předchozích odstavcích jsem naznačil, že mezinárodní prostředí vykazuje celou řadu specifíků, lze na něj nahlížet celou řadou možných způsobů, nicméně prakticky z hledisek všech různých přístupů je zřejmé, že mezinárodní právo veřejné jako prostředek pro zajištění mírového soužití států je účinné jen v případě jejich vzájemné důvěry a ochoty dodržovat závazky. Mechanismy k posílení funkčnosti norem mezinárodního práva veřejného však mají svá úskalí, lze také polemizovat o tom, zda k nim vůbec existuje všeobecná ochota. Mezinárodněprávní úprava je také obecně velmi roztržštěná, není vždy zcela jasné, kdo čím je vlastně vázán a kdy. Neexistuje navíc všeobecně uznávaná autorita pro řešení sporů, interpretace mezinárodněprávních norem jejich vlastními tvůrci a adresáty je vysoce riziková a politika a faktická nerovnost subjektů má v mezinárodním právu veřejném velmi výrazný vliv. Všechny tyto faktory vytvářejí prostor pro nestandardní metody interpretace právních norem. V systému, kde velmi často dochází k politickému zablokování situace, nefunkčnosti právních norem, faktické nevymahatelnosti splnění závazku a neúčinnosti uplatnění právní odpovědnosti, získávají alternativní a právně-teoreticky obtížně vysvětlitelné aktivity, jako je např. zpětné konstruování práva, směřující k překonání těchto komplikací často značnou legitimitu. Existuje tak často poměrně vysoká naděje, že zpětné zkonstruování nějakého právního institutu v prostředí mezinárodního práva bude obecně přijato a v praxi používáno, a to i s vědomím, že pro to reálná právní opora nebude existovat.

1.2.2 Zpětné konstruování práva mezinárodní bezpečnosti

Malenovského teleologický přístup k definici mezinárodního práva veřejného (viz str. 13) v sobě již přímo zahrnuje právo mezinárodní bezpečnosti, ale jen jestliže připustíme, že mezinárodní bezpečnost spočívá právě v posilování zajištění míru. Mezinárodní bezpečnost lze definovat jako „*stav mezinárodních vztahů, kdy nejsou ohroženy zájmy bezpečnosti jednotlivých států a není ohrožován mezinárodní mír.*“ (Ondřej, 2008: 11) Právo mezinárodní bezpečnosti Ondřej (2009: 215) charakterizuje jako „*soubor norem, jež mají zajistit mírový život států, zejména ochranu jejich územní celistvosti a politické nezávislosti v souladu s Chartou OSN, a vytvářet základní právní podmínky pro mírové soužití, které předpokládá rozsáhlou a rovnoprávnou mezinárodní spolupráci.*“ Předpoklad uvedený na konci této definice dává správně najevo, že tvorba norem práva mezinárodní bezpečnosti patří mezi velmi choulostivé otázky v mezinárodním prostředí. Ochota států řídit se právní normou v této oblasti je odvozena od politických faktorů zřejmě nejvýrazněji vůbec. Vznik nějakého právního institutu v oblasti mezinárodní bezpečnosti by tedy logicky měl mít původ v normě státy výslovně a jednoznačně schválené (míněno široce, tedy i ratifikované, vyhlášené, závazné atd.). Jde však o natolik citlivou a pro stát důležitou oblast, že snaha normy interpretovat co nejvíce ve svůj prospěch je výrazně posílena. Lze dokonce vyslovit hypotézu, že zajištění vlastní bezpečnosti je pro všechny státy (či minimálně výraznou většinu) důležitější a v pomyslném žebříčku výše postavenou hodnotou než striktní dodržování mezinárodněprávních závazků. Celou situaci kolem vůle a ochoty dodržovat právo mezinárodní bezpečnosti navíc komplikuje další fakt, totiž že zpětné konstruování neprovádí v mezinárodním prostředí pouze státy, navíc nemusí jít ani o aktivitu aktéra, kterému se v teorii mezinárodního práva přisuzuje status subjektu.¹² Jak bylo podotknuto, v mezinárodním právu obecně a v právu mezinárodní bezpečnosti obzvlášť je často velmi nejasné, kdo či co vlastně garantuje objektivitu posuzování spravedlnosti. Otevírá se tak prostor nejen pro nejasné vykládání samotných norem (z rozmanitých důvodů, viz níže), ale také pro pokusy o zpětné konstruování práva – pravděpodobnost úspěchu je v prostoru (mimo jiné) s nejasnými garancemi objektivit interpretace právních norem výrazně zvýšena.

¹² Typickým příkladem je zde právě *peacekeeping*, kterým se budu zabývat v dalších kapitolách práce.

Potřeba mezinárodněprávní legitimizace chování subjektů v oblasti mezinárodní bezpečnosti je vysoká, zvláště pokud stát hodlá pro zajištění své bezpečnosti či obecně míru použít prostředků, které by se snadno mohly dostat do kolize se základními zásadami mezinárodního práva. Jako příhodné by se jevilo právně upravit tuto oblast co nejpodrobněji, aby o oprávněnosti či neoprávněnosti použitých prostředků k zajištění bezpečnosti a míru nemohlo být pochyb. Paradoxně je ale celkový počet široce uznávaných a závazných norem upravující pravidla zajišťování mezinárodní bezpečnosti spíše nízký (v podstatě všechny se nachází v Chartě OSN a v dalších předpisech, jejichž původ je třeba hledat na půdě OSN) a navíc jde často o normy poměrně vágní, tedy vysoce rizikové z hlediska jednotnosti interpretace a naopak vhodné pro použití metody zpětného konstruování práva. Tvorba vágních norem v oblasti práva mezinárodní bezpečnosti je však při bližším pohledu poměrně logickým jevem – potřeba jejich existence je sice vysoká, ale ochota se jimi řídit naopak nízká díky vysoké citlivosti regulovaných témat, což vede k jejich formulování takovým způsobem, aby byly přijatelné pro co největší počet států. Zjednodušeně tak lze říci, že normy práva mezinárodní bezpečnosti jsou často vágní záměrně, protože by je jinak málokdo akceptoval.

Protože se ve své práci postupně posouvám od právní teorie a právně-politického pohledu na problematiku směrem k empirické studii, je již na místě podrobněji vysvětlit, proč vlastně politické elity států často nejsou ochotné participovat na rozvoji mezinárodního práva, dodržovat závazky pramenící z mezinárodního práva veřejného, potažmo práva mezinárodní bezpečnosti. Empirickým důkazem několikrát naznačovaného tvrzení, že zajištění vlastní bezpečnosti je pro státy velmi citlivou otázkou (zvláště, pokud jde o bezpečnost vojenskou), je prostý fakt, že vlastnictví účinné zbraně bylo a převážně stále je chápáno jako jediný spolehlivě účinný způsob k zajištění vlastní existence a ke zvýšení svého mezinárodního významu. (Waisová, 2003: 119 – 120) Až na výjimky (např. Japonsko po druhé světové válce) také suverénní stát rozhoduje výhradně sám o svém rozpočtu na zbrojení. V rámci právních aktivit OSN a jejích přidružených organizací, agentur, komisí atd. v oblasti odzbrojení, o kterých je možno uvažovat jako o splňujících předpoklad ochoty států participovat, se nachází pouze právní kroky k regulaci vlastnictví, výroby a používání některých bojových prostředků (obvykle vysoce nebezpečných, typicky jaderných, chemických a biologických zbraní). (Ondřej, 2008: 144 – 151) Mezinárodněprávní pokusy plošně omezovat

výdaje států na zbrojení lze spatřovat snad jen v některých rezolucích Valného shromáždění OSN. Ta však mají pouze charakter doporučení, netýkají se jen rozpočtů zemí na zbrojení a jsou vydávána bez výrazných změn takřka každoročně, proto mají minimální efekt. (Ondřej, 2008: 147) Dokud tedy zajištění vlastní bezpečnosti pro státy bude chápáno jako existenční otázka, nebude, podle mého názoru, existovat ochota k přesunu suverenity států na nadnárodní orgány v této oblasti, proto veškerá mezinárodněprávní úprava bezpečnosti zůstane na mezistátní úrovni (kterou považuji za rizikovou pro efektivitu mezinárodněprávních norem, viz výše). Výjimkou nejsou ani mezinárodní organizace pracující na principu kolektivní obrany,¹³ které mají rovněž čistě mezistátní charakter a nelze tedy hovořit o přesunu suverenity v záležitostech bezpečnosti.

1.2.3 Postoj politických elit k mezinárodní bezpečnosti

V předchozím odstavci byly rozebrány hlavně příčiny odmítavého stanoviska politických elit k výraznější a přesnější mezinárodněprávní úpravě bezpečnosti, které souvisejí s charakterem samotného tématu mezinárodní bezpečnosti. Existují však i příčiny další, které pramení hlavně z charakteru samotných politických elit států. I v demokratických režimech je totiž často hlavní prioritou elit (v tomto případě zejména politických stran) udržet se u moci. Naplnění politického programu či v širším pojetí dosažení obecného blaha tak může být až druhotnou záležitostí. (Kubát, 2004: 238 – 240) V chování politických elit reprezentujících stát v mezinárodním prostředí se v podobném duchu projevuje dilema mezi kladením důrazu na vlastní bezpečnost a snahou dosáhnout světového míru (svépomoc vs. spolupráce) – nikoliv shodou okolností jde o dva klíčové znaky výše zmíněné definice mezinárodní bezpečnosti. Pro stručné objasnění různých přístupů k tomuto dilematu považuji za vhodné využít terminologii politologickou, konkrétně tzv. teorie mezinárodních vztahů.

¹³ Kolektivní obrana neboli aliance je dominantní formou spolupráce skupin států za účelem zajištění bezpečnosti. Jde o formální uskupení, které členskými státy umožňuje společně vojensky čelit případnému agresorovi. Nejtypičtějším uskupením tohoto druhu je Severoatlantická aliance (též Organizace severoatlantické smlouvy, NATO). (Waisová, 2003: 77)

Jednou z nejstarších a dosud hojně využívanou teorií je tzv. realismus. Vychází z tvrzení, že mezinárodní systém má anarchistický charakter, kde spolu soupeří státy za účelem svého přežití. Svou bezpečnost se snaží zajistit svépomocí, především neustálou přípravou na válku. Vojenskou moc státu chápou realisté jako jasně dominantní a jakýkoliv zisk jednoho považují automaticky za ztrátu druhého. (Waisová, 2003: 38 – 39) V oblasti práva mezinárodní bezpečnosti se realisté zabývají neochotou států vytvářet mezinárodněprávní normy, nestabilitou norem stávajících, neúspěchy pokusů mezinárodních organizací a institucí dosáhnout autonomního charakteru a nemožností vzniku mezinárodní vlády, která by bezpečnost zajišťovala pro všechny. Na mezinárodní organizace nahlíží jako na pouhé nástroje států pro zajištění jejich přežití a mezinárodní mír, ať už regionálně či celosvětově, zajišťují podle realistů hegemonní státy, tedy ty, které jsou dostatečně mocné, aby donutily ostatní státy dodržovat pravidla jimi nastavená. (Drulák, 2003: 54 – 55; Waisová, 2008: 112 – 113) Realistický pohled na zpětné konstruování práva je tedy zřejmý – pokud jej praktikuje stát a přináší mu to prospěch, je přímo žádoucí. Vliv právního konstruktů na celý systém, který se snažím vyhodnotit, je tak realistickým pohledem nerelevantní – systém zůstane vždy anarchický. Antagonním směrem vůči realismu je liberalismus (je možno se setkat také s názvem idealismus), jehož vyznavači odmítají princip anarchie mezinárodního prostředí a staví se pozitivně k možnosti zajistit mezinárodní mír vzájemnou spoluprací aktérů mezinárodních vztahů, mezi nimiž státy nemají tolik výlučné postavení, jak tvrdí realisté. Nestátní aktéři, především mezinárodní organizace, mají na zajištění mezinárodní bezpečnosti v teorii liberalismu velmi důležité postavení, protože pomáhají státům řešit vzájemné konflikty mírovou cestou. V mezinárodním systému, kde státy a ostatní aktéři na co nejvíce věcech spolupracují, není třeba pro zajištění míru hegemon. Vojenské otázky bezpečnosti navíc liberálové nechápou jako hierarchicky nadřazené ostatním. Spoluprací mají všichni aktéři něco získávat. (Drulák, 2003: 72 – 73; Waisová, 2008: 117 – 120) Právo mezinárodní bezpečnosti celkově a také jeho zpětné konstruování lze z liberálního pohledu posoudit jako relevantní a pozitivní tehdy, pokud na spolupráci států v této oblasti existuje společný zájem a přinese jim všeobecný prospěch. Vzhledem k tomu, že by ale aktéři v případě skutečné ochoty na dané právní záležitosti spolupracovat zřejmě použili spíše standardní právní normotvorbu, pohledem liberální teorie mezinárodních vztahů vyznívá právní konstruování spíše negativně.

Třetí velkou teorií mezinárodních vztahů tvoří kritické teorie. Kritických teorií existuje velké množství, řadí se mezi ně např. neomarxismus, feminismus či konstruktivismus. Všechna tato odvětví mají celou řadu dalších konkrétních podoborů a pojetí, proto se jimi nebudu zabývat do podrobností a stručně popíši jen jejich základní paradigmatu. Neomarxistický¹⁴ pohled na mezinárodní vztahy vychází z jejich hlavního předmětu zájmu, tj. společensko-třídních vztahů. Konflikty v mezinárodních vztazích tedy podle neomarxistů pramení převážně z materiální nerovnosti světa, kde bohatí a mocní aktéři vykořisťují chudší a slabší. (Drulák, 2003: 112 – 117) Feministická interpretace mezinárodních vztahů vidí ozbrojené i jiné konflikty jako důsledek nerovného postavení žen a mužů celkově a v mezinárodních vztazích obzvláště. Protože o mezinárodní politice, právu, bezpečnosti atd. rozhodují převážně muži, jsou mezinárodní vztahy maskulinním prostředím, kterému je podle feministických teorií přirozeně vlastní konkurence, násilí, války apod. Řešení konfliktů dohodou, konsensem a bez užití násilí, smysl pro mír a spolupráci a schopnost se dohodnout na kompromisu jsou naopak pokládány za feminní záležitosti, vlastní spíše ženám. (Drulák, 2003: 129 – 131) Konstruktivisté se shodují na tom, že veškeré jevy v mezinárodních vztazích jsou závislé pouze na interpretaci aktérů, tudíž sociálně zkonstruované. Mezinárodní bezpečnost tedy není pro konstruktivisty pouze určitý objektivní stav (ten předpokládá definice mezinárodní bezpečnosti, str. 18 – 19), nýbrž také subjektivní vjem každého aktéra. Konstruktivisté částečně přijímají realistické tvrzení o anarchii v mezinárodních vztazích, ale domnívají se, že jde čistě o produkt jejich chování, nikoliv nějakou danost či přirozenost. V centru pozornosti konstruktivistů ohledně problematiky mezinárodní bezpečnosti stojí státy, jsou považovány za primární aktéry. (Drulák, 2003: 123 – 126; Waisová, 2003: 46 – 47) Interpretaci zpětného konstruování práva mezinárodní bezpečnosti z neomarxistické a feministické perspektivy lze jen velmi složitě vyhledat, logiku má spíše presumpce, že jde o zcela nerelevantní nástroj, neboť konflikty je třeba řešit od základu, tedy snižováním materiálních nerovností ve světě (neomarxismus), resp.

¹⁴ Je na místě zde poznamenat, že neomarxistické interpretace mezinárodních vztahů mají jen velmi málo společného s ideologií marxismu-leninismu, resp. s jejím praktickým uplatňováním v podobě reálného socialismu v zemích bývalého východního bloku. Nejznámější a nejuznávanější neomarxisté, kteří se zabývají mezinárodními vztahy (např. Immanuel Wallerstein, Raúl Presbich), pochází z liberálně-demokratických zemí s tržní ekonomikou.

posílení vlivu žen a ženského uvažování v prostředí mezinárodních vztahů (feminismus). V konstruktivistickém pojetí je zpětné konstruování práva mezinárodní bezpečnosti jedním z jevů v mezinárodních vztazích, který je, stejně jako všechny ostatní, sociálním konstruktem. V podstatě tedy z tohoto pohledu nemá smysl rozlišovat standardní a nestandardní způsoby interpretace právních norem, když jsou všechny *a priori* zkonstruované.

Mohlo by se zdát, že znění této podkapitoly směřuje spíše k vyvrácení mé hypotézy č. 1, že zpětné konstruování v právu mezinárodní bezpečnosti nenese nutně negativní konotace a může mezinárodní bezpečnosti naopak prospívat. Aby bylo zpětné konstruování v oblasti mezinárodního práva veřejného chápáno alespoň neutrálně, je nutné připustit, že nemusí být využíváno aktéry výhradně s cílem získat vlastní prospěch. Na příkladu práva mezinárodní bezpečnosti, tedy systému s obecně nízkou měrou vlastní vůle a iniciativy aktérů ve prospěch funkčnosti celého systému, ale zároveň s velkou potřebností právní regulace, jsem poukázal na znatelné riziko situace, kdy by aplikovat právní úpravu bylo pro zajištění jejího účelu nezbytné, ale díky chybějící vůli aktérů k tomu nedojde. Zpětné právní konstruování lze sice právně-normativním pohledem považovat za obcházení práva pokoušejíc se o legitimizaci takového postupu, což vyznívá jednoznačně negativně, avšak pohledem některých teorií mezinárodních vztahů už zpětné právní konstruování negativní hodnocení za velmi specifických podmínek nemusí mít (liberalismus) či dokonce ani nemůže mít (konstruktivismus).

1.3 Využití právních konstruktů při řešení konfliktů v mezinárodních vztazích

Než přistoupím k praktickému příkladu zpětného konstruování v právu mezinárodní bezpečnosti v druhé kapitole práce, pokládám za nezbytné krátce nastínit, jak probíhají mezinárodní konflikty a jak se přistupuje k jejich řešení, a to především z teoretického pohledu. Účelem podkapitoly je zejména vyhodnotit možnost využít zpětné konstruování práva mezinárodní bezpečnosti jako nástroj řešení mezinárodních konfliktů. Řešením konfliktů v mezinárodních vztazích se zabývá množství uznávaných autorů, např. expert na mírová studia Peter Wallensteen, strukturální marxista Johan Galtung, teoretik mírových operací Paul Diehl či teoretik

války Edward Luttwak, z českých autorů zejména Šárka Waisová. Teorie řešení konfliktů v mezinárodních vztazích je pro mou práci důležitá hlavně pro ověření hypotéz a pro kvalitnější přípravu empirické a normativní části práce.

Výzkum míru a hlavně způsobů řešení konfliktů nenásilnými prostředky zažil velký vzestup v 90. letech minulého století. Během studené války většina ozbrojených konfliktů skončila vítězstvím jedné strany, nikoliv kompromisem. (Wallensteen, 2007: 3 – 4).

„Řešení konfliktu lze definovat jako „situaci, kde strany konfliktu přijímají dohodu, která řeší jejich hlavní neshody, vzájemně akceptují pozici rovnocenné protistrany a zastaví veškeré vzájemné násilnosti.“

(Wallensteen, 2007: 8; přel. autor)

Důležitým předpokladem teorie řešení konfliktů v mezinárodních vztazích je, že konflikty jsou vždy řešitelné. Nejde nutně o idealistické tvrzení, Wallensteen (2007: 12) dokonce tvrdí, že jde spíše o realistický názor, protože hledání mírového řešení v řadě případů je natolik obtížné, že konflikt nakonec je nutné vyřešit vojensky. Řešení konfliktu je něco, co logicky přichází až po vzniku konfliktu. (Wallensteen, 2007: 8) Za široce uznávanou definici konfliktu lze považovat Wallensteenovu (2007: 15):

„Konflikt je sociální situace, ve které minimálně dva aktéři ve stejnou dobu usilují o získání co největšího podílu na omezeném množství zdrojů.“

V této podobě (s marginálními odlišnostmi) reprodukuje definici konfliktu také Waisová (2011: 39). Zdroje nejsou v tomto případě míněny pouze ekonomicky, je třeba je pojímat extenzivně. Za zdroj tak lze označit prakticky vše, o co má aktér zájem, tedy kromě peněz a přírodního bohatství také např. území, mezinárodní uznání a respekt či zadostiučinění. (Wallensteen, 2007: 15)

Řešení konfliktů v mezinárodních vztazích má za úkol v širší perspektivě to samé, jako právo mezinárodní bezpečnosti – usilovat o mezinárodní mír. V terminologii řešení konfliktů tento cíl je interpretován jako snaha o vyřešení konfliktů v mezinárodních vztazích, aby nedocházelo k jejich eskalaci až do podoby

konfliktu ozbrojeného.¹⁵ (Waisová, 2011: 24) Během studené války byly v centru pozornosti konflikty mezistátní, čemuž byly uzpůsobeny i prostředky jejich řešení, avšak v 90. letech minulého století došlo k vzestupu konfliktů vnitrostátních a po 11. září 2001 dostaly nový rozměr konflikty spojené s terorismem, čemuž se logicky řešení konfliktů bylo nuceno přizpůsobit. Vzrostla zejména potřeba důkladného prozkoumání charakteru daného konfliktu, konkrétně pomocí identifikace jeho aktérů, vyhodnocení jeho dynamiky a dohledání jeho příčin. (Wallensteen, 2007: 31 – 32)

V teorii řešení konfliktů v mezinárodních vztazích se obvykle rozlišují tři fáze konfliktu – fáze před násilím, fáze násilná a fáze postkonfliktní. Stav, kdy mezi aktéry existuje jistý konfliktní potenciál ohledně určité otázky, ale téma nepatří aktuálně mezi hlavní politická témata a existuje jistý *modus vivendi*, nicméně definitivně vyřešen konflikt není, se nazývá latentní konflikt, resp. latentní fáze konfliktu. (Waisová, 2011: 58) Na základě určitých specifických podnětů (např. změna politické reprezentace stran sporu, vzestup medializace potenciálně konfliktního tématu, demografický trend, vzrůst potřeby určité suroviny, změna bezpečnostní situace aj.) může dojít k narušení latentní podoby konfliktu, tzv. manifestaci, kdy se napětí mezi stranami se zvýší a v případě selhání použitých smírčích nástrojů řešení konfliktů daný konflikt projde eskalací. Násilná fáze konfliktu začíná propuknutím ozbrojených bojů. Pokud i v této fázi selžou nástroje používané pro řešení konfliktů v mezinárodních vztazích a žádná ze stran si nedokáže vynutit dostatečnou převahu pro rozhodující vítězství, časem dospějí strany sporu do kulminačního („mrtvého“) bodu – vyčerpání ozbrojeným bojem. Následkem je deeskalace průběhu konfliktu, po které dojde, obvykle za mezinárodní asistence jako nástroje řešení konfliktu, k zastavení násilí či, opět v případě zmíněného selhání, k přeskupení sil aktérů a opětovné eskalaci (reeskalaci) konfliktu. Pokud k zastavení násilí dojde, následuje fáze postkonfliktní, během které buď dojde k vyřešení konfliktu, posunu konfliktu zpět do latentní fáze či reeskalaci – v závislosti na úspěchu tzv. postkonfliktní

¹⁵ Pojem „ozbrojený konflikt“ je vyšší množinou než válka. Jejich identifikace a rozlišování je problematikou natolik složitou a roztříštěnou, že se jí nehodlám ve své práci zabývat. Existuje totiž velké množství parametrů, podle kterých jsou ozbrojené konflikty klasifikovány (např. počet obětí celkově, počet obětí v posledních letech, politická motivovanost, účast armády atd.) a zároveň velké množství vědeckých institutů, které různá pojetí ozbrojeného konfliktu tvoří (SIPRI, Wallensteenovo působiště UCDP, COW, AKUF, PRIO aj.). Blíže např. Wallensteen, 2007: 16 – 27; Waisová, 2011: 46 – 47.

rekonstrukce.¹⁶ (Waisová, 2011: 58 – 71) Průběh konfliktu je dobře znatelný na následujícím grafu:

Obr. č. 1: Dynamika konfliktu v mezinárodních vztazích



Zdroj: Waisová, 2011: 56; upravil autor

Různorodé nástroje řešení konfliktů v mezinárodních vztazích, jimiž se, ať už s pomocí nezúčastněného aktéra zvnějšku či bez, zasahuje do konfliktu, má smysl nasazovat prakticky ve všech fázích konfliktu, jen se samozřejmě liší jejich vhodnost a účinnost v závislosti na aktuální fázi konfliktu. Při manifestaci a eskalaci konfliktu důležitou roli mají hlavně diplomatické prostředky řešení konfliktů, např. arbitráže, vyjednávání, mediace, smírčí řízení apod. V násilné fázi konfliktu se jako nejvhodnější nástroj, kterým mohou vnější aktéři zasáhnout, jeví vynucení míru. Poté, co se bojující strany vyčerpají nebo je zastavení násilí vynuceno, přichází priorita udržování míru, dokud nedojde k dostatečné deeskalaci konfliktu. Následovat

¹⁶ Postkonfliktní rekonstrukcí se rozumí dlouhodobý proces, který začíná ukončením násilné fáze konfliktu a jehož záměrem je především konsolidace míru a prevence opětovné eskalace konfliktu. (Waisová, 2009: 26 – 27)

by měly aktivity vnějších aktérů na podporu vybudování trvalého míru. (Waisová, 2011: 71)

Zbývá dořešit pozici zpětného konstruování práva mezinárodní bezpečnosti jako nástroje řešení konfliktů v mezinárodních vztazích. Na tomto příkladě je dobře znatelná ambivalence zpětného konstruování práva – může být stejně dobře jedním z podnětů k porušení latentní fáze konfliktu a jeho eskalaci jako naopak vhodným způsobem pro zabránění eskalaci konfliktu, pro jeho deeskalaci i snížení pravděpodobnosti jeho reeskalace. Obecně lze předpokládat, že negativní důsledky by přineslo zpětné konstruování práva aktérem, který je stranou sporu, a naopak pozitivní vliv by měla logicky přinést zpětná konstrukce práva nezúčastněným aktérem, který usiluje o nenásilné vyřešení konfliktu. Protože se, jak jsem výše předestřel, zpětné konstruování práva mezinárodní bezpečnosti stranami sporu může jednoduše stát podnětem k eskalaci konfliktu, teoreticky nejpravděpodobnější je tedy jejich využití stranami sporu během fáze před násilím. Naopak jeho využití vnějšími aktéry by mělo smysl spíše až po ukončení násilí, neboť v jejich případě by šlo o reakci až na vzniklou nežádoucí situaci, což je v podstatě základní vlastností samotného jevu zpětného konstruování práva. Strany sporu sice také reagují, ovšem nežádoucnost situace u nich spočívá ve frustraci z nedosažení chtěného podílu na omezených zdrojích, o které usiluje i protistrana. Zpětným konstruováním se strany sporu tudíž nesnaží o naplnění oficiálního účelu práva mezinárodní bezpečnosti, tedy míru. Naproti tomu možnost jeho využití ve prospěch dosažení míru chápu jako teoreticko-argumentační potvrzení své první hypotézy práce.

2. Mírové operace OSN: právní konstrukt v praxi

V této kapitole své práce se zaměřím na vysílání mírových bezpečnostních operací OSN (tzv. *peacekeeping*) a jejich právní základ, které se staly alespoň částečně funkční alternativou velmi komplikovaně schvalovaných a často kritizovaných donucovacích misí OSN při řešení mezinárodní bezpečnosti situace. Při analýze forem mírových operací se také nevyhnu problematice chybějících vlastních vojenských prostředků OSN a s tím související (a velmi rizikové) potřebě

delegovat vedení vojenských akcí na někoho, kdo vojenskými prostředky disponuje. Vedle cílů předestřených v úvodu práce se pokusím také zodpovědět otázku, jak právní zakotvení mírových operací OSN ovlivňuje efektivitu jejich používání a jak výrazná je dichotomie původních záměrů mezinárodněprávních norem a jejich reálných následků v dané oblasti.

2.1 Definice a materiální prameny *peacekeepingu*

2.1.1 Pojem *peacekeeping*: terminologické ujasnění

V akademické i praktické rovině existují značné definiční a terminologické problémy ohledně *peacekeepingu*. Pokusů o jeho definici existuje velmi mnoho, avšak z většiny z nich je znát určitá nesystematičnost a chybějící reflexe jeho evoluce. (Bureš, 2007: 16, 19) Pokusím se tedy o nastínění způsobu, jakým bude s pojmem „*peacekeeping*“ nakládáno v textu mé práce. Přestože je už z dosavadního znění mé práce zřejmé, že pro správné uchopení pojmu *peacekeeping* nebude dostačovat, je třeba začít s doslovným překladem. Slovo *peacekeeping* má původ v anglickém jazyce a doslova znamená „udržování míru“ (podstatné jméno) či „mír udržující“ (přívlastek). Překlad vypovídá především o účelu dané činnosti a jejím propojení s problematikou míru. Chybí ale několik podstatných informací pro vytvoření jasné definice, konkrétně kdo a jak udržování míru provádí a vůči komu tato aktivita směřuje. Zcela jednoznačný také není samotný význam pojmu „mír“. V myšlenkové tradici mezinárodního práva a vztahů je chápán dvěma způsoby, a to jako „negativní mír“ a „pozitivní mír“. Negativní mír znamená absenci organizovaného fyzického násilí, nepřítomnost války. Základním předpokladem negativního míru je strach z ostatních aktérů, rovnováha sil (bližší realistickému paradigmatu). Naproti tomu pozitivní mír znamená situaci, kdy aktéři mezinárodních vztahů nejsou ničím ohroženi a spolupracují spolu (bližší idealistickému/liberálnímu paradigmatu). (Waisová, 2003: 71)

Běžně dostupné výkladové slovníky nabízí určitý posun směrem k zodpovězení důležitých otázek a tudíž i k použitelné definici *peacekeepingu*.

Definice *peacekeepingu*: zachovávání míru; zejména: mezinárodní vynucení a dohled nad příměřím mezi znepřátelenými státy či komunitami

(Merriam-Webster Encyclopædia Britannica Copany, <http://www.merriam-webster.com>; přel. autor)

Peacekeeping; Definice: aktivita směřující k zabránění válce a násilí, zejména použitím ozbrojených sil nezúčastněných v konfliktu pro zabránění bojům v dané oblasti.

Cambridge Dictionaries Online, <http://www.dictionary.cambridge.org>; přel. autor)

Uvedené definice pomáhají zodpovědět hlavně otázku, vůči komu udržování míru směřuje (znepřátelení aktéři mezinárodních vztahů). Dále částečně objasňuje, kdo a jak jej provádí (nezúčastněné ozbrojené síly, vynucením nebojování a dohledem na tuto situaci), avšak získané poznatky stále nejsou dostačující pro zformulování definice. Je nutné jednoznačné odlišení *peacekeepingu* od některých zdánlivě velmi podobných a snadno zaměnitelných aktivit (viz níže) a bližší specifikace provádějícího subjektu. Poměrně snadno – panuje na tom vzácná shoda – lze v odborné literatuře¹⁷ najít údaj o tom, kdo (pojímáno široce) institut *peacekeepingu* vytvořil a tudíž i zaštiťuje jeho praktické provádění. Jasně také vyplývá i z dosavadního znění mé práce, že se jedná o Organizaci spojených národů (OSN, UN). Vzhledem k tomu, že i v dokumentech OSN lze nalézt pokusy o definici *peacekeepingu*, mohlo by se zdát, že terminologické komplikace jsou bezpředmětné, když jej konceptualizuje i sám původce a realizátor. Prvořadným problémem je však mnohost definic *peacekeepingu* v dostupných materiálech OSN. První uvedená pochází ze zprávy Agenda pro mír (*An Agenda for Peace*) Generálního tajemníka OSN Butruse Butruse-Ghálího z roku 1992. Další dvojici definic uvádí Bureš (2007: 17), a to s původem v různých dokumentech OSN z let 1996 a 2004:

„Peace-keeping je rozmístění přítomnosti OSN v oblasti, doposud s konsensem zúčastněných stran, obvykle zahrnující vojenské nebo policejní složky OSN a často také civilisty. Peace-keeping je technikou, která rozšiřuje možnosti prevence konfliktu a tvorby míru.“ (Burtus Butrus-Ghálí, 1992; přel. autor)

¹⁷ O původu *peacekeepingu* na půdě OSN se zmiňují namátkou Bureš (2007: 13); Malenovský (2002: 232); Ondřej (2008: 92 – 93); Waisová (2003: 97); Wallensteen (2007: 244) a mnoho dalších.

„Operace zahrnující vojenský potenciál, nicméně bez donucovacích pravomocí, realizované Organizací spojených národů za účelem pomoci udržet či obnovit mezinárodní mír a bezpečnost v oblastech konfliktu.“

„Peacekeeping je způsob, jak pomoci konflikty souženým zemím s vytvářením podmínek udržitelného míru. Účastníci operací OSN – vojáci a vojenští důstojníci, příslušníci civilní policie z mnoha zemí – monitorují a pozorují mírové procesy, které se objevují v postkonfliktních oblastech, a pomáhají ex-bojovníkům s implementací mírových dohod, které podepsali. Tato pomoc přichází v mnoha formách, včetně opatření na posílení důvěry, mechanismů sdílení moci, podpory organizace voleb, posílení vlády zákona, a ekonomický a sociální rozvoj.“

Už při zběžném posouzení jsou jasně viditelné nedostatky všech definic. První, Butrus Butrus-Ghálíova definice příliš spoléhá na zkušenosti s mírovými operacemi OSN, znalost odpovědí na otázku, co vlastně je účelem *peacekeepingu* a jak se provádí, předem předpokládá. Druhá definice postrádá dostatečnou specifikaci adresáta *peacekeepingu*, neboť „oblasti konfliktu“ lze vykládat velmi široce. Zcela zodpovězena není také otázka, jakým způsobem pomoc udržet či obnovit mezinárodní mír má probíhat. Prezence vojenského potenciálu a absence donucovacích pravomocí neimplikují nic konkrétního. V tom by se mohla zdát třetí uvedená definice kvalitnější, ovšem označení adresáta i popis způsobu provedení, a tím i celá definice, odpovídají spíše *peace-buildingu* při postkonfliktní rekonstrukci než *peacekeepingu*. Nejnovější oficiální pokus orgánů OSN definovat *preacekeeping* je k nalezení v dokumentu Capstone Doctrine (2008: 18):

„Peacekeeping je technika navržená k zachování míru (nicméně křehká tam, kde bylo násilí zastaveno) a k pomoci při uskutečňování mírových dohod dosažených peacemakery. Časem se peacekeeping vyvinul z primárně vojenské podoby dozoru nad příměřím a oddělení bojujících stran po mezistátních válkách do komplexní podoby čítající mnoho složek – vojenské, policejní a civilní – pracujících společně za účelem pomoci položit základy pro trvale udržitelný mír.“

Přestože tato definice poměrně obstojně odpovídá na všechny klíčové otázky, její relevance je snížena příliš viditelným idealismem, který realitě ve většině případů neodpovídá.

Ani v odborné literatuře definice *peacekeepingu* nejsou konzistentní ani exaktní. Bureš (2007: 19) si všímá faktu, že je různými autory používán prakticky volně k označování mnoha postupů při řešení konfliktů v mezinárodních vztazích, navíc během všech fází konfliktu. Někteří autoři (např. Goulding, 1993: 452) na exaktní definici *peacekeepingu* zcela rezignují. Podle mého názoru celková abstraktnost dané problematiky včetně používané terminologie podtrhuje komplikovanost právního hodnocení a posuzování mírových operací OSN a je otázkou, zda skutečně existuje vůle k obecnému přijetí univerzální definice. Během vzestupu oboru řešení konfliktů v mezinárodních vztazích v 90. letech minulého století se objevil nápad vyřešit terminologický chaos kategorizací všech možných druhů operací pro udržení míru, které se v praxi používají. (Bureš, 2007: 19) Propracovanou typologii operací pro udržení míru sestavili Diehl, Druckmann a Wall, rozlišují celkem 12 jejich různých typů. Tradiční *peacekeeping* (1) spočívá v rozmístění lehce vyzbrojených neutrálních jednotek se souhlasem hostujícího státu za účelem separace bojujících stran. Pokud účelem těchto jednotek není separace stran konfliktu, nýbrž jen sběr informací a monitoring situace v potenciálně konfliktní oblasti, hovoří se o Pozorování (2). Dalším typem je Kolektivní donucení¹⁸ (3), které odpovídá donucovacím vojenským akcím, jejichž cílem je porážka agresora a obnovení míru (blíže viz dále). Volební dozor (4) je specifickou formou pozorování se zaměřením na bezproblémový průběh demokratických voleb v konfliktní oblasti. Do typologie byla zařazena také Humanitární asistence během konfliktu (5), jež se provádí obvykle ve spolupráci s nevládními organizacemi a jejím smyslem je distribuce základních životních potřeb konfliktem ohroženým skupinám obyvatel. Samostatný typ tvoří Budování státu/budování národa (6). Zjednodušeně jde o zvyšování místní státní autority a budování infrastruktury a bezpečnostních složek. Smyslem Pacifikace (7) je uklidnění občanských nepokojů, obvykle porážkou a odzbrojením lokálních skupin bojovníků. Pokud se hovoří o Preventivním rozmístění¹⁹ (8), jde o rozmístění ozbrojených sil v oblasti, kde hrozí vypuknutí nebo

¹⁸ Kolektivní donucení osobně za operaci pro udržení míru striktně nepovažuji, donucování (*enforcement*) totiž nemá mírový charakter, jeho účelem je bojovat, použít vojenskou sílu agresivním způsobem.

¹⁹ Wasová (2003: 96) vyčleňuje preventivní rozmístění vojenských jednotek jako samostatný typ managementu konfliktu.

rozšíření násilného konfliktu mezi nepřátelenými aktéry. Typ operace s názvem Ověření kontroly zbrojení (9) zahrnuje hlavně dohled nad demobilizací a inspekce vojenských objektů. Ochrannými službami (10) se má na mysli např. zřízení bezletových zón, chráněných oblastí před nepřáteli apod. Předposledním typem operací je Intervence na podporu demokracie²⁰ (11), tedy vojenská akce za účelem svržení nedemokratické vlády či ochrany stávající demokratické vlády před svržením. Na závěr je uveden jako typ operace Vynucování sankcí (12), při kterém dochází k potrestání aktéra mezinárodních vztahů, který se dopustil mezinárodního zločinu, popř. k provedení jiných druhů sankcí (např. zabavení nedovolených zbraní). (Diehl – Druckmann – Wall, dle Bureš, 2007: 19 – 20) Domnívám se, že ani tato typologie, byť poměrně uznávaná, nepomohla terminologické nejasnosti ohledně *peacekeepingu* definitivně vyřešit, a to ani rámcově. Jednak totiž vykazuje sama určité pojmové nesrovnalosti (hlavně typy č. 3 a 11) a jednak se jednotlivé typy operací, které autoři uvádí, mohou často překrývat. Určitý přínos ovšem typologii přiznávám, zachycuje totiž modernizační trendy, které během existence institutu *peacekeepingu* proběhly.²¹ Za dostatečně široké pojetí mírových operací OSN by se dalo považovat rozšíření typu č. 1 (Tradičního *peacekeepingu*) o ostatními typy s výjimkou č. 11 (Intervence na podporu demokracie) a jen některými aspekty typu č. 3 (Kolektivní donucení). S pokusem o typologizaci mírových operací přišel také Goulding (1993: 456 – 460), ovšem s podobným výsledkem, proto nepovažuji za důležité jeho typologii rovněž podrobně rozvádět.

Jako možné řešení terminologických komplikací se mi jeví zjednodušit samotný výsledek pokusu definovat *peacekeeping*, a to pomocí vyjmenování charakteristických znaků *peacekeepingu* v bodech. Tento postup je k nalezení na oficiálních internetových stránkách OSN. Je zde ve stručnosti naznačeno, co si je třeba pod *peacekeepingem* zjednodušeně představit (nástroj OSN, jehož účelem je pomoci zemím zasaženým konfliktem vytvořit podmínky pro trvalý mír), kdo operace provádí (v širším smyslu OSN, v užším smyslu lehce vyzbrojené vojenské jednotky a

²⁰ I zde s autory nemohu souhlasit se zařazením tohoto typu operací mezi „mírové“. Tentokrát ještě silněji než v případě Kolektivního donucování, neboť především v případě svržení režimu nemusí být vůbec jasné, zda to skutečně přispěje ke světovému míru. Nehledě na to, že na daný akt lze pohlížet jako porušení základních zásad mezinárodního práva (nevměšování se, zákaz použití síly aj.).

²¹ K vývoji podoby *peacekeepingu* více v podkapitole 2.3.

policie), komu jsou adresovány (státům zasaženým konfliktem, kde prioritou je ochrana civilistů) a konečně jak se provádí (flexibilně, ovšem na základě určitých principů,²² kterými jsou konsensus stran konfliktu, nestrannost a nepoužívání síly s výjimkou sebeobrany či obrany účelu operace).²³

Pro účel mé práce dostačující vyřešení terminologických nesrovnalostí ohledně pojetí *peacekeepingu* je potřeba ještě uvést jeho odlišení od některých zdánlivě podobných postupů a aktivit, se kterými se je v rámci zajišťování světového míru možno setkat. Ve své práci už jsem narazil tzv. post-násilnou fázi konfliktu, během které probíhá postkonfliktní rekonstrukce. Postkonfliktní rekonstrukcí se rozumí dlouhodobý proces, který začíná ukončením násilné fáze konfliktu a jehož záměrem je především konsolidace míru a prevence opětovné eskalace konfliktu. Aktivity směřující ke konsolidaci míru a prevenci konfliktu, nikoliv ale výhradně v průběhu postkonfliktní rekonstrukce, bývají souhrnně označovány jako *peace-building*. (Capstone Doctrine, 2008: 18) Lze tak říci, že *peace-building* je souhrnným pojmem, množinou aktivit, jejíž je *peacekeeping* součástí vedle několika dalších. (Greig – Diehl, 2005: 621) To ovšem platí pouze za předpokladu, že není mírová mise OSN vyslána tam, kde by bylo na místě využít donucovací misi, což se během existence institutu *peacekeepingu* opakovaně stalo.²⁴ Skutečně univerzálně nadřazeným pojmem v oblasti řešení konfliktů v mezinárodních vztazích je „kolektivní management konfliktů“. V rámci OSN kolektivní management konfliktů zahrnuje všechny formy nevojenských akcí, *peacekeepingu* i vynucení míru. (Waisová, 2003: 95 – 96) Donucovací mise vychází z institutu tzv. *peace-enforcementu*, který má svou oporu v kapitole VII Charty OSN a bude o něm řeč níže. Dalším pojmem, se kterým je možné se v literatuře zabývajícím se dosahováním míru běžně setkat, je *peacemaking*. Objevil se v již výše zmíněné zprávě Generálního tajemníka OSN Butruse Butruse-Ghálího Agenda pro mír. Popisuje jej jako akci, která má dovést zneprátelené strany k dohodě, a to zásadně pomocí mírových prostředků podle

²² V literatuře je možno se setkat s pojmem „svatá trojice“ pravidel používání mírových operací OSN, kterými se myslí právě princip souhlasu, princip nestrannosti a princip minimálního užití síly. (Bureš, 2007: 29; Capstone Doctrine, 2008: 31)

²³ *What is peacekeeping?*. United Nations Peacekeeping, (<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peacekeeping.shtml>, 5. 3. 2012)

²⁴ Blíže viz následující podkapitoly.

kapitoly VI Charty OSN. Butrus Butrus-Ghálí (1992) vidí jako rizika neúspěchu *peacemakingu* nedostatek politické vůle a prostředků k uplatnění zmíněných prostředků, tudíž je třeba zdůraznit zkušenosti a zdroje OSN a předpokládanou vyšší akceschopnost Rady bezpečnosti po skončení studené války (viz níže). Pojem *peacekeeping* nelze zcela ztotožnit ani s mírovými operacemi OSN. (srov. Bureš, 2007: 18) Rozdíl zde spočívá v tom, že v případě mírových operací OSN jde o aplikaci *peacekeepingu* v praxi. *Peacekeeping* samotný je tedy určitým konceptem, způsobem, přístupem či, jak jej pojímám v mé práci, mezinárodněprávním institutem (byť zpětně zkonstruovaným, viz podkapitola 2.2).

2.1.2 Historický původ mírových operací OSN

Je potřeba zmínit, proč vlastně *peacekeeping* jako nástroj řešení konfliktu vznikl a proč je používán mnohem častěji, než *peace-enforcementové* mise s jasným právním základem a silnějším mandátem (blíže k *peace-enforcementu* viz dále). Již jsem ve své práci narazil na problém politických sporů a efektivity fungování mechanismů práva mezinárodní bezpečnosti pro udržení mezinárodního míru. Waisová (2003: 97) hovoří o třech hlavních příčinách vzniku *peacekeepingu*: komplikovanosti práce Rady bezpečnosti OSN, obtížnosti nalezení konsensu ohledně řešení konfliktů v mezinárodních vztazích a politických podmínkách bipolární konfrontace (studené války). Tyto příčiny se samozřejmě do značné míry překrývají, nicméně z nich budu vycházet při podrobnějším popisu okolností, které lze považovat za materiální prameny *peacekeepingu* jako právního institutu.

Když Organizace spojených národů po druhé světové válce vznikala, ozbrojené konflikty a potřeba je řešit byly otázkou budoucnosti, neexistoval jasně identifikovatelný nepřítel a závazky členských států a potažmo orgánů OSN se vytvářely ve vakuu, bez modelové situace mezinárodně-politické reality. (Bloomfield, 1970: 548) Po založení OSN byla její práce prakticky okamžitě zbrzděna v důsledku znepřátelení členů válečné protihitlerovské koalice, a to na základě ideologických, mocenských a zájmových rozdílů. Spory se nejvíce projevíly v orgánu s nejsilnějšími pravomocemi a největším vlivem na podobu světového uspořádání – Radě

bezpečnosti OSN.²⁵ Znepřátelené velmoci totiž byly ustanoveny stálými členy Rady bezpečnosti disponujícími právem veta, což vedlo k promítání ideologicko-mocenského sporu východního a západního bloku do zamýšlené nejdůležitější činnosti OSN – udržování světového míru; resp. nejdůležitějšího cíle – uchránit budoucí pokolení další světové války. (Waisová, 2003: 91; Potočný – Ondřej, 2003: 249) Rada bezpečnosti byla zamýšlena jako malý a efektivní orgán schopný pohotovému zásahu v případě ohrožení mezinárodního míru (Potočný – Ondřej, 2003: 251), což se v realitě studené války ukázalo jako příliš idealistické. Charta OSN pojem „právo veta“ sice nezná, nicméně používá se běžně pro vyjádření faktu, že je pro přijetí usnesení nutné, aby žádný ze stálých členů Rady bezpečnosti nehlasoval proti. Ustálenou praxí se zároveň stanovilo, že zdržení se hlasování některého ze stálých členů překážkou pro přijetí usnesení není. (Ondřej, 2009: 209)

Základní dokument OSN, zmíněná Charta OSN, pro udržování světového míru nabízela (a stále nabízí) teoreticky velmi efektivní nástroje zahrnující použití vojenské síly. Výslovně umožňuje použít vojenskou sílu jen ve dvou situacích. První je sebeobrana. Každý stát má podle článku 51 Charty garantováno právo na přiměřené použití síly, pokud byl napaden ozbrojenou silou, a to až do doby, kdy Rada bezpečnosti, která musí být neprodleně upozorněna, učiní opatření potřebná k udržení mezinárodního míru. Charta však nijak neupřesňuje otázku tzv. preventivní a preemptivní sebeobrany.²⁶ Článek 51 Charty bývá poměrně častým argumentem států snažících se zneužít institut sebeobrany pro ospravedlnění použití svých ozbrojených sil proti jinému státu. Sebeobranná vojenská akce napadeného státu ale

²⁵ Rada bezpečnosti je patnáctičlenný (do r. 1965 jedenáctičlenný) orgán, který má primární odpovědnost za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti. Má pět stálých členů, kterými jsou Čína, Francie, Ruská federace (dříve Sovětský svaz), Spojené království Velké Británie a Severního Irska a Spojené státy americké. Zbýlých 10 členů je voleno na dvouleté funkční období Valným shromážděním podle zásady spravedlivého geografického zastoupení. K přijetí neprocedurální rezoluce je potřeba 9 hlasů a žádný výslovný nesouhlas stálého člena. (Potočný – Ondřej, 2003: 251; Wallensteen, 2007: 223, 225)

²⁶ V případě preemptivní sebeobrany, tedy použití síly proti bezprostředně hrozícímu útoku (např. proti armádě stojící na hranicích), se obvykle argumentace článkem 51 Charty OSN připouští (např. Izraelský úder proti Egyptu v roce 1967). Sebeobrana preventivní je definována jako použití síly proti pouze pravděpodobně hrozícímu útoku. Protože však nejde o bezprostřední ohrožení, považuje se takové jednání za protiprávní. (Ondřej, 2009: 207 – 208) Typickým příkladem použití preventivní obrany z poslední doby je válka v Iráku v roce 2003.

není operací OSN, jde pouze o operaci, která je Chartou OSN explicitně posvěcena. O její legálnosti však opět rozhoduje Rada bezpečnosti. Článek 51 Charty rovněž umožňuje napadenému státu zažádat o možnost použít tzv. kolektivní sebeobranu. Napadenému státu mohou následně pomoci ostatní státy buď dobrovolně, nebo na základě spojenecké smlouvy. (Ondřej, 2009: 207) Existují i případy vojenských operací, které sice jsou mnohdy označovány jako mise OSN, ale ve skutečnosti jen prošly schválením Radou bezpečnosti. Takovým případem byl vojenský zásah vojsk pod vedením generála MacArthura ve válce v Koreji (1950). Šlo v podstatě právě o případ Radou bezpečnosti schválené kolektivní sebeobranu. (Fakta a čísla OSN, 2005: 65; Wallenstein, 2007: 246)

Druhým případem, kdy Charta OSN výslovně umožňuje použití vojenské síly, jsou tzv. opatření s použitím síly v kap. VII. Jde o krajní prostředek řešení konfliktů. K opatřením s použitím síly se zásadně přistupuje až po vyčerpání všech nenásilných možností, jak konflikt řešit. (Ondřej, 2009: 211) Jak již bylo zmíněno, zásadní roli při řešení eskalovaného konfliktu hraje Rada bezpečnosti. Právě ona totiž určuje, zda došlo k ohrožení míru, narušení míru či přímo k útočnému činu (podle článku 39 Charty) a rozhodne, k jakým opatřením bude přikročeno. K donucovacím akcím se obvykle přistupuje až poté, co strany sporu (obvykle jen agresor) odmítnou doporučená opatření k mírovému vyřešení situace. Nastává situace, kdy aktér sporu (chápáno stát – Charta OSN v bezpečnostních otázkách nezachází pod státní úroveň) praktikuje chování ohrožující mezinárodní mír. (Ondřej, 2009: 209) Od této chvíle lze hovořit, že Rada bezpečnosti přistupuje k *peace-enforcementu*, tedy vynucení míru. Charta OSN zakládá povinnost, aby členské státy poskytly prostředky pro donucovací akce. Není také třeba souhlasu státu, na jehož území se tyto donucovací akce konají. Než však dojde k vyslání mír vynucující vojenské mise, musí Rada bezpečnosti použít rozhodnutí (případně jen doporučení, pokud nehrozí bezprostředně ozbrojený konflikt) o opatřeních bez použití síly. Rozhodnutí jsou vynutitelná i proti nečlenům OSN, doporučení nikoliv. Veškerá tato opatření se zakládají na článku 41 Charty, ve své práci se jimi nebudu zabývat podrobně. *Peace-enforcementovou* operaci může Rada bezpečnosti schválit pouze za předpokladu, že se mírnější opatření minula účinkem. (čl. 42 Charty OSN) Jde ze své podstaty o operaci ofenzivní, což s sebou nese také možnost neukončit akci hned, jakmile je úspěšně přerušena ozbrojený konflikt. Modelovým příkladem vyčerpání všech dostupných nevojenských prostředků pro vynucení míru a

následného vojenského zásahu byla akce v Iráku v roce 1991. Rada bezpečnosti schválila řadu sankcí vůči Iráku, který vojensky okupoval sousední Kuvajt. Sankce vygradovaly do podoby ultimáta v Rezoluci č. 678. Irák Rezoluci nerespektoval, proto počátkem roku 1991 byly zahájeny vojenské operace a na základě Rezoluce Rady bezpečnosti č. 687 byly určeny podmínky ukončení násilí po porážce Iráku. (Wallensteen, 2007: 247) Akce může pokračovat až do okamžiku, kdy aktér konfliktu splní požadavky určené Radou bezpečnosti. Když dojde k rozhodnutí o zahájení vojenské operace, nastává problém, kdo vlastně zásah provede. Článek 43 Charty OSN hovoří o potřebě utvořit speciální dohody o tom, jaké vojenské prostředky a kolik členské země OSN poskytnou. (Ondřej, 2009: 210 – 212) V kontextu bipolárního konfliktu a jeho doznívání ani není příliš překvapivé, že žádná taková dohoda nikdy nebyla uzavřena, proto pro praxi dosud postrádají smysl i ustanovení o zřízení a fungování Vojenského štábního výboru ve člancích 45, 46 a 47 Charty. OSN tedy využívá možnosti delegovat právo provést vojenskou operaci, a to buď na mezinárodní společenství států, nebo na regionální bezpečnostní dohody či orgány. Delegace vojenské akce na mezinárodní společenství již proběhla, a to v případě zmíněného Iráku 1991. Naproti tomu delegace *peace-enforcementové* mise na regionální dohody a orgány ještě nikdy neproběhla. (Ondřej, 2009: 211) Mezinárodním společenstvím lze rozumět sumu států ochotných se na vojenské akci podílet, ovšem není nijak předem určeno jejich velení – záleží opět na dobrovolnosti.

Jak bylo ukázáno, *peace-enforcementová* vojenská akce je velmi výjimečným opatřením, nicméně nikoliv z důvodu, že by k jejímu použití neexistovaly důvody, nýbrž díky procedurální a především politické složitosti jejího povolení a také uskutečnění. *Peace-enforcement* jako způsob řešení konfliktů byl i skutečně zamýšlen spíše pro menší ozbrojené střety, s bipolární konfrontací velmocí se při jeho implementování do Charty OSN jednoduše nepočítalo a logicky nebyl ani uzpůsoben k vyřešení sporů velmocí. (Bloomfield, 1970: 549) Nelze tedy hovořit o neúspěšnosti operací mír vynucujících, protože chyba není v jejich samotném charakteru. Přestože vojenský donucovací zásah jistě patří mezi nejúčinnější mechanismy, kterými lze zastavit násilný konflikt a tím pomáhat udržovat světovou bezpečnost, politická situace ve světě jejich efektivní vysílání téměř znemožnila. *Peacekeeping* se stal možností, jak obejít zablokovanou Radu bezpečnosti a pokusit se mír co nejefektivněji zajistit, protože v politických podmínkách studené války poptávka po řešení konfliktů značně převyšovala nabídku efektivních mechanismů

OSN k jejich provedení. Potřeba řešit konflikty vyplývala zejména ze situace na Blízkém východě a z nastupující hlavní vlny dekolonizace. (Bloomfield, 1970: 551; Bureš, 2007: 50) Způsob jednání Rady bezpečnosti zaktivoval další orgány OSN, které mají v popisu práce zajišťovat mezinárodní mír a bezpečnost, byť nikoliv primárně. Jde o Valné shromáždění a Generálního tajemníka. Půdu pro zahájení vysílání mírových operací připravila Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 377 z roku 1950, která dostala název Sjednocení pro mír (*Uniting for Peace*), již Valné shromáždění samo sebe zplnomocnilo k doporučování bezpečnostních opatření, když se Rada bezpečnosti nedokáže shodnout a její rezoluce jsou vetovány. (Bureš, 2007: 49, Waisová, 2011: 164 – 165)

Závěrem je nutné podotknout, že původ *peacekeepingu* neleží jen v široce zapříčiněných problémech s použitím operací mír vynucujících, nýbrž také v neefektivitě nesilových nástrojů, které má OSN pro řešení konfliktů v mezinárodních vztazích k dispozici (zejména podle kap. VI Charty OSN). Různé doporučení stranám konfliktu, jak jej urovnat, bylo už od počátku existence OSN převážně ignorováno, a to s rostoucí tendencí. (Bloomfield, 1970: 563 – 564)

2.2 Právní podklad *peacekeepingu*

Peacekeeping je velmi zajímavým fenoménem na poli mezinárodních vztahů i v mezinárodním právu. Není totiž zcela jasné, jaký je skutečný právní základ tzv. mírových misí OSN. Obecně lze říci, že právní zakotvení *peacekeepingu* je problematické hlavně proto, že s ním Charta OSN vůbec nepočítá. Je tedy otázkou, zda lze v případě mírových operací OSN vůbec hovořit o pramenech práva. Vycházím z předpokladu, že to možné je, neboť, jak ukázala předchozí podkapitola, nepochybně existují materiální prameny *peacekeepingu*. Pokusím se tedy shrnout různé pohledy na formální právní zakotvení *peacekeepingu* a verifikovat hypotézu, že jde o typický zpětný právní konstrukt. Obecně přijímaná a nejčastěji používaná argumentace je taková, že právní zakotvení *peacekeepingu* leží v Chartě OSN, konkrétně především v kapitolách VI a VII, a to s ohledem na efektivní plnění cílů OSN stanovených v článku 1. (např. Waisová, 2011: 21 – 22, 162 – 163)

Při hledání právního podkladu *peacekeepingu* je nutné vzít v potaz mimo jiné hledisko dobrovolnosti – státy mohou *peacekeepingovou* misi odmítnout. K legitimizaci a oficiální legalizaci *peacekeepingu* charakter dobrovolnosti přijímání mírových operací značně pomohl. Pokud stát s vysláním *peacekeepingové* mise na jeho území souhlasí, nemá ani obvykle zablokovaná Rada bezpečnosti problém s jejím schválením. Ondřej (2008: 93) se domnívá, že právní opora *peacekeepingu* spočívá právě souhlasu teritoriálního státu a následná proměna charakteru mise již náleží výhradně Radě bezpečnosti. Z politických důvodů je rovněž velice důležité, že pro vyslání *peacekeepingové* mise není potřeba určit agresora. Z toho lze odvodit, že nejde o donucovací akci, což znamená, že by mělo jít o opatření podložené kapitolou VI Charty OSN. Čepelka a Šturma (2003: 663) se domnívají, že právní opora *peacekeepingu* a tudíž i mandát mírových operací pochází výhradně z kapitoly VI Charty OSN. Bohužel svou úvahu už dále nerozvádí. Lze se však důvodně domnívat, že hlavním argumentem pro zakotvení *peacekeepingu* v kapitole VI Charty OSN je fakt, že výčet mírových nástrojů, o jejichž použití může být rozhodnuto, je ve článku 33 jen demonstrativní. Na druhou stranu vzhledem k faktu, že *peacekeepingová* mise je stále misí primárně vojenskou,²⁷ by se mohl *peacekeeping* považovat za zatímní opatření podle článku 40 v kapitole VII Charty OSN, které Rada bezpečnosti vyzvala daný stát dodržovat, protože to považuje za nutné nebo žádoucí. (Ondřej, 2009: 212) Obě tyto právní interpretace ale naráží na ten samý logický nedostatek – vůbec první mise (dostala název UNEF = *United Nations Emergency Force*), o které se hovoří jako o skutečně *peacekeepingové*, totiž byla vytvořena již v roce 1956 na základě doporučení tehdejšího Generálního tajemníka OSN Daga Hammarskjölda z rezoluce Valného shromáždění, nikoliv z výzvy Rady bezpečnosti.²⁸ (Bureš, 2007: 46; blíže viz případová studie).

Spor o právní základ *peacekeepingových* operací se pro neoficiální příležitosti zjednodušuje pomocí vyjádření „mise podle kapitoly VI a ½“. (Waisová, 2011: 162 – 163) Reálně žádná taková kapitola Charty OSN samozřejmě neexistuje, což samo o sobě naznačuje užití zpětného právního konstruování. K tvrzení, že *peacekeeping* je

²⁷ *Peacekeepingové* mise se kromě vojenských jednotek mohou účastnit také policisté a civilní pracovníci. (Ondřej, 2009: 213)

²⁸ V žádném případě však nesmí Valné shromáždění rozhodovat o vyslání *peace-enforcementové* mise. (Čepelka – Šturma, 2003: 663; Ondřej, 2009: 212)

zcela typickým zpětně vytvořeným právním institutem, mě vede také Bloomfieldův názor, že veškeré snahy OSN zapojit se aktivně do řešení konfliktů v mezinárodních vztazích byly vedeny primárně za účelem zabránit světovým velmocím do konfliktů intervenovat, aniž by bylo prokazatelně jasné, že následně bude konflikt vyřešen lépe. (Bloomfield, 1970: 559) Smysl právního konstrukt „kapitola VI a ½ Charty OSN“ je zřejmý – vytvořit prostor mezi mírovými a silovými nástroji řešení konfliktu. Tento přístup sice měl původ uvnitř struktur OSN, jež se (teoreticky) snažily prosadit její ideály a cíle i přes nevoli velmocí, ale nakonec konstrukt 6 a ½ vyhovoval i právě velmocím, protože činil příslib možnosti využít vojenské donucení navzdory mírové rétorice. (Bloomfield, 1970: 560) Použití síly však i gramaticky odporuje pojmu „mírové operace“, proto jestliže se v souvislosti s *peacekeepingem* využívají i články 42 a 43 Charty OSN, pak je na místě hovořit spíše o zakotvení v kapitole 6 a ¾. (Bloomfield, 1970: 561) Posilování mandátu *peacekeepingových* misí podle kapitoly VII Charty vedlo k zavedení pojmu „robustní *peacekeeping*“. (Waisová, 2011: 169) Vytváření šedé zóny mezi *peacekeepingem* a *peace-enforcementem* je však potenciálně velmi rizikové, a to z právního (už samotný *peacekeeping* je nejasně právně ukotvený), politického (vyšší riziko neschválení operace přijímající zemí) i vojenského (nejasný mandát ohledně používání síly). (Goulding, 1993: 461) Východisko, tedy zařazení *peacekeepingu* „někam mezi“ kapitoly VI a VII Charty OSN, vypovídá mimo jiné také o určitém mezinárodně-politickém dilematu. Při odkazování výhradně na článek 33 Charty OSN by hrozilo riziko zneužití volného výkladu demonstrativního výčtu opatření, neboť by bylo částečně připuštěno použití vojenské síly i podle „mírové“ kapitoly VI. Naopak v případě výhradního odkazování na kapitolu VII Charty OSN (čl. 40, popř. 42) by *peacekeeping* čelil stejným problémům jako *peace-enforcement* – časté zablokovanosti Rady bezpečnosti – a nebyl by tedy pro řešení konfliktů v mezinárodních vztazích žádným přínosem.

Další z možných právních pojetí *peacekeepingu* nabízí právní fikcionalismus.²⁹ Pro přijetí této myšlenky by bylo potřeba otevřeně přiznat, že operace OSN pro udržení míru nemají přímou viditelnou oporu v pozitivním právu, ale zároveň se

²⁹ Nemám zde na mysli fikcionalismus v nejširším pojetí, jak jej představuje např. Sobek (2010: 376), tedy až téměř nihilistickém pojetí normativní složky práva. Na základě tohoto pojetí je, s výjimkou absolutního demoralizovaného pozitivismu, celé právo pouhou fikcí, který se *de facto* neliší např. od náboženství.

v praxi chovat, že tomu tak je. Právní fikce by tedy zde spočívala přímo v odvolávání se na mezinárodněprávní dokumenty za současného účelového ignorování faktu, že v těchto dokumentech právní zakotvení *peacekeepingu* chybí, ovšem za zachování právních důsledků, jako by reálně existovaly. Typickou právní fikcí je tak odvození *peacekeepingových* aktivit OSN od kapitoly VI a 1/2 Charty OSN. Dokonce i kdyby bylo připuštěno tvrzení, že tvůrci Charty OSN skutečně předpokládali, že opatřením podle kap. VI či VII může být i mírová operace, existuje pádný protiargument. V mezinárodním právu má totiž historický výklad norem obecně pouze doplňkovou funkci, což je poměrně logické vzhledem k charakteru jeho subjektů a k oblastem, které jsou jím upraveny. Používá se hlavně v případech, kdy ostatní metody výkladu vedou k nejasnému nebo jednoznačně nesmyslnému závěru. (Tryzna, 2003: 84) O nejasnosti či absurditě výkladu kapitol VI a VII Charty OSN nelze, podle mého názoru, hovořit. Problém jejich užívání nespočívá s jejich nedostatečné exaktnosti, nýbrž v politické neochotě (hlavně kap. VII) či neúčinnosti daných opatření (kap. VI a čl. 41 a 42 kap. VII).

Samotná OSN se k problematice nejasného právního ukotvení *peacekeepingu* postavila čelem až v roce 1962, kdy Mezinárodní soudní dvůr (v poradním posudku *Certain Expenses*) došel k závěru, že v článku 24 Charty je sice zdůrazněna jednoznačně primární role Rady bezpečnosti v otázce udržování mezinárodního míru, avšak nikde není uvedeno, že jde o roli výlučnou. Valnému shromáždění, Generálnímu tajemníkovi a dokonce i regionálním mezinárodním organizacím tedy bylo v podstatě povoleno podílet se na řešení bezpečnostních otázek, a to formou pravomoci doporučovat vyslání mírové operace. (Ondřej, 2008: 92) Poradní posudek *Certain Expenses* svěřil pravomoc o vyslání mírové operace kromě Rady bezpečnosti také Valnému shromáždění OSN. Reálně s výjimkou nejstarších případů však rozhodovala a stále rozhoduje o výzvě k *peacekeepingu* Rada bezpečnosti. (Ondřej, 2008: 93; Ondřej, 2009: 212) Částečně vyřešena byla také otázka odpovědnosti za mírové operace OSN. Generální tajemník OSN, který formálně mise řídí (Fakta a čísla OSN, 2005: 65 – 66), byl postaven do role, kdy jeho vliv byl značně omezen nutností zmocnění k provedení mírové mise Radou bezpečnosti, popř. Valným shromážděním. Praxe prvních mírových misí OSN totiž ukázala, že stanovení mandátu a reálné provedení mise mohou být velmi odlišné záležitosti, zvláště pokud Generální tajemník sám aktivně zasahuje do politické oblasti konfliktu. (Michalak, 1967: 301 – 303) Na druhou stranu na něm ovšem stále leží odpovědnost

za zachování důvěryhodnosti mírových operací OSN, proto by náplní jeho práce v oblasti *peacekeepingu* mělo být hlavně vyhodnocování rizik a zajištění, aby mírové operace byly vysílány tam, kde mají šanci na úspěch. (Goulding, 1993: 464) Odpovědnost za případné protiprávně způsobené škody mírovými operacemi OSN byla dořešena až sérií rezolucí Valného shromáždění OSN v roce 1998, a to v reakci na některé akce mise UNOSOM II v Somálsku. Rezolucemi bylo připuštěno limitované³⁰ finanční odškodnění poškozených, jehož provedení bylo svěřeno Generálnímu tajemníkovi OSN. (Shraga, 2000: 409 – 410)

Pokud tedy uznáme, že *peacekeeping* nemá jasnou oporu v pozitivním právu, je na místě se pokusit hledat jeho původ v mimoprávních normativních systémech, jako jsou morálka či spravedlnost, jak je definuje Viktor Knapp (např. 1995: 82). Na oprávněnosti *peacekeepingu* v konkrétních případech nikdy neexistovala obecná shoda, což by ukazovalo, že jde o institut morální. Morálku lze totiž pojímat jak obecně, tak si partikulárně či individuálně. V konstruktivistickém pojetí není morálka nějaká danost, nýbrž konstrukt, produkt často zdánlivě nesouvisející praktické lidské činnosti. (Sobek, 2010: 13) Není tedy i *peacekeeping* spíše morálním konstruktem než institutem se základem v právních normách? Morální normy nebývají výslovně publikovány, nejsou vždy podmnožinou práva³¹ ani se nedají vždy pokládat za právní obyčej. (Knapp, 1995: 85) Tím ale možnost pojímat *peacekeeping* jako povinnost danou morálními normami zřejmě končí. V prvních mírových operacích jistě morální zájem na světovém míru a záchraně lidských životů nepochybně převažoval, nicméně postupem času se stále více politizoval – jeho původem se staly vedle morálky také partikulární zájmy aktérů v mezinárodním prostředí. Problém je také se sankcí jako náležitostí morální normy. Přestože sankcionování nesplnění morální povinnosti spočívá jen v tzv. morálním donucení veřejným míněním (opovržení, odsouzení, znechucení, faktická sociální exkluze apod.), v prostředí soupeřících

³⁰ Finanční strop kompenzace ekonomických škod i odškodnění za zranění či zabití byl stanoven na 50 000 Amerických dolarů na osobu. Vyšší odškodnění bylo připuštěno pouze pro škody na nemovitostech. Psychické újmy byly z možnosti finančního odškodnění zcela vyjmuty. (Shraga, 2000: 411)

³¹ Georg Jellinek tvrdí, že lze mechanismus práva jako množiny a morálky jako podmnožiny obrátit, tudíž právo bude vždy morální, ale morálka nikoliv vždy zakotvená v právu (viz slavný Jellinkův výrok „právo je minimem morálky“). Knapp, dle mého soudu správně, nesouhlasí – právo je často morálně zcela neutrální, resp. neposouditelné, případně může být i zcela nemorální. (Knapp, 1995: 85 – 86)

velmocí, bipolárního konfliktu a spojeneckých paktů je veřejné mínění příliš partikularizovanou záležitostí, především díky politické determinaci morálky samotné. Morální odsouzení neparticipování některého soupeřícího bloku na mírové operaci se tak posouvá spíše do pozice politické povinnosti než reálného sankčního mechanismu s potenciálním vlivem na adresáta.

Poslední problematikou, kterou v souvislosti s právním zakotvením *peacekeepingu* zmíním, bude otázka faktického provedení mírové mise. Realizace mírových misí byla koncipována jako dobrovolná. Až do sedmdesátých let minulého století se na mírových operacích nepodílely světové velmoci – stálí členové Rady bezpečnosti OSN (viz také výše). Za skutečné „*peacekeepers*“ byly považovány země, které vysílaly vojenský a civilní personál na mírové mise a předpokládalo se, že nemají své partikulární zájmy (odveta, zájem na vítězství jedné ze stran konfliktu apod.), nýbrž jim jde o spravedlnost, světový mír a bezpečnost. Šlo většinou o malé neutrální státy. V posledních desetiletích je také více respektován princip „naši lidé nám rozumějí“, který lze chápat tak, že by se na *peacekeepingu* měl podílet především personál ze zemí ze stejného kulturního prostředí. Méně striktní jsou požadavky na financování mírových misí, které byly vždy zcela dobrovolné a prakticky neomezené. (Waisová, 2011: 166) Na velmoci se pohlíželo v realitě studené války tak, že jejich cíle jsou apriorně odlišné, přičemž tehdejší politika „strategie kontroly konfliktů“ zejména USA a SSSR tomuto názoru dávala za pravdu. (Bloomfield, 1970: 551) Přestože Spojené státy byly oficiálně ochotnější podporovat mezinárodní multilaterální přístup k řešení konfliktů, nikdy pro ně nebylo navýšení kapacit *peacekeepingových* operací skutečnou prioritou. USA podporovaly mírové operace jen selektivně, často v situacích, kdy selhalo nebo nebylo politicky průchodné řešení, které by jejich zájmům vyhovovalo více. (Bloomfield, 1970: 556)

Podobně jako u *peace-enforcementových* operací může znamenat problém jejich velení, neboť stále jde o převážně vojenské mise, které mají pro státy vždy velmi citlivý význam. Jak již bylo uvedeno, řízení *peacekeepingových* misí přísluší oficiálně Generálnímu tajemníkovi OSN, ale od smrti Daga Hammarskjölda³² si Rada bezpečnosti vyhradila větší kontrolu nad ustanovováním velení mírových operací (Groom, 1971: 348 – 349) a praxe ukazuje, že pro provedení operace jsou, zejména

³² Hammarskjöld byl díky svým personálním intervencím do provádění mírových operací s nadsázkou nazýván také „Generálem-tajemníkem“ (*Secretary-Generalissimo*). (Bloomfield, 1970: 557)

v posledních dvou desetiletích, často zmocňovány tzv. oblastní dohody vhodné pro provedení oblastních akcí. (Bloomfield, 1970: 557; Waisová, 2011: 175) Oblastním dohodám se věnuje kapitola VIII Charty OSN, která dovoluje vytvářet oblastní dohody a orgány³³ pro řešení otázek týkajících se mezinárodního míru a bezpečnosti. Je tak připuštěna určitá decentralizace při řešení konfliktů v mezinárodních vztazích. Problémem je, že podmínkou pro považování regionální bezpečnostní organizace (případně organizace se širší agendou) za oblastní dohodu je nutné přihlásit se ke kapitole VIII Charty OSN ve svých stanovách. Toto však mnohé regionální organizace s širokými cíli, které OSN již někdy zmocnila pro provedení mírové mise, nesplňují. (mj. třeba NATO, někdejší Organizace Africké jednoty³⁴ či Evropská Unie, srov. Ondřej, 2008: 96, 98) Operativním řešením je tak posuzování jejich reálné schopnosti plnit úkoly ve smyslu kapitoly VIII Charty OSN. Politická ochota k výraznějšímu zapojení oblastních dohod do řešení konfliktů v mezinárodních vztazích přišla až po skončení studené války. Roli v tom sehrála výzva k většímu využívání oblastních dohod v Agendě pro mír (Butrus Butrus Ghálí, 1992) a Rezoluce Rady bezpečnosti č. 787 z roku 1992, ve které byly pokusně státy vyzvány, aby aplikovaly uvalené sankce na jiné státy i prostřednictvím oblastních dohod, jejichž jsou členy. (Ondřej, 2008: 108 – 109)

Posouzení „oblastí“, ve které mají oblastní dohody a orgány působit, se rovněž díky absenci úpravy v Chartě OSN řeší operativně. (Ondřej, 2008: 97) Benevolentní přístup s sebou samozřejmě nese určitá rizika, hlavně v případě, že se za oblastní dohodu prohlásí nebo je považována organizace kolektivní obrany, která ze své povahy logicky není kompetentní řešit ozbrojené konflikty mezi členskými státy (např. NATO). Na velmi volné vykládání Charty OSN ukazuje také fakt, že k uspořádání mírové mise (v roce 1958 v Libanonu) byla vyzvána i Liga arabských států, která dlouhá léta usilovala především o zničení státu Izrael. Členské země však měly více

³³ Rozlišení oblastních dohod a orgánů sice nemá žádné právní důsledky, nicméně pro terminologickou jasnost práce jej uvádím. Ve smyslu čl. 52 Charty OSN jsou oblastní dohodou zejména mezinárodní organizace s bezpečnostní agendou a oblastním orgánem v podstatě to, co se jím prohlásí a zároveň má reálnou schopnost plnit bezpečnostní funkce podle Charty OSN. Status oblastního orgánu byl přiznán Konferenci o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (KBSE). (Ondřej, 2008: 96)

³⁴ Nástupce OAJ, Africká unie (vznikla v roce 2000), se již ke kapitole VIII Charty OSN výslovně hlásí. (Okoth, 2008: 30 – 33; Ondřej, 2008: 99 – 100)

starostí s vlastní bezpečností, než aby dokázaly dát k dispozici vojenská kapacita pro *peacekeeping*.³⁵ Vzhledem k tomu, že úkolem oblastních dohod podle Charty OSN je řešit spory v dané oblasti a počítá-li se za oblast pouze území členských států, v praxi by tedy teoreticky nemohl existovat případ, kdy by taková oblastní dohoda řešila ozbrojený konflikt mezi zemí členskými a nečlenskými, případně pouze nečlenskými. Interpretace pojmu „oblast“ se tak v těchto případech rozšiřuje, je za ní pokládáno území geograficky blízké členským státům oblastní dohody. (Ondřej, 2008: 100 – 101) Nejasný právní podklad *peacekeepingu* dovoluje při zmocňování oblastních dohod k provedení mírové mise větší volnost než u vojenských misí se silnějším mandátem, což může vést k politickému zneužití (např. mírové mise provedené organizacemi ECOWAS a SADC bez předchozího souhlasu Rady bezpečnosti, viz níže). (Fakta a čísla OSN, 2005: 67 – 68) Důvodem je článek 33 ods. 1 Charty OSN, kde je mimo jiné zmíněno, že ve sporu, který by mohl ohrozit mezinárodní mír a bezpečnost, se bude nejprve usilovat o jeho řešení (...) použitím oblastních orgánů. V podstatě se tak dává povolení oblastním orgánům, aby provedly mírová opatření pro vyřešení sporů, což je v případě částečně vojenského charakteru *peacekeepingu* potenciálně zneužitelné. Je také otázkou, zda se i na tato „použití oblastních orgánů“ vztahuje zásada teritoriality (posouzení „oblasti“) či je lze používat univerzálně bez územního omezení. Až pokud mírové řešení pomocí použití oblastních orgánů selhává, státy rozhodování o řešení sporu převedou podle čl. 37 ods. 1 Charty na Radu bezpečnosti OSN, případně Rada bezpečnosti sama usoudí, že spor převezme (čl. 37 ods. 2 Charty). Poté ale Rada bezpečnosti může použít čl. 36 Charty a doporučit postup podle čl. 33 Charty, tudíž *de facto* opět i zmocnit oblastní dohodu k pokusu urovnat spor mírově. Vzhledem k tomu, že *peacekeeping* je chápán alespoň částečně jako mírový nástroj urovnávání sporů a ustálená praxe velí, že mírové operace nespádají pod čl. 53 Charty OSN, tedy nejsou použitím oblastních dohod pro provedení donucovací akce (Ondřej, 2008: 105), postup podle článků 33 – 37 Charty OSN lze použít mimo jiné pro zmocňování oblastních dohod (definovaných podle kap. VIII Charty) pro provádění mírových operací.

Důvodem zmocňování oblastních dohod a orgánů k provedení ozbrojených misí OSN je jednak zmíněné problematiku velení jednotkám na centrální úrovni

³⁵ UNOGIL Background (<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unogilbackgr.html>, 13. 3. 2012)

OSN a jednak také přesvědčení, že oblastní dohody budou lépe rozumět lokální situaci. Praxe ukazuje, že ani toto řešení nepatří mezi nejúčinnější. Patrné je to zejména na africkém kontinentu, kde se role oblastní dohody zhostila Organizace africké jednoty (později Africká unie). Prakticky všechny mírové mise OSN, na kterých se podílela (mise MONUC, která měla řešit občanskou válku v Demokratické republice Kongo, mise UNAMIR, která měla zabránit etnické čistce ve Rwandě, mise UNOSOM I a II v Somálsku aj.), skončily neúspěšně (Okoth, 2008: 24; viz také případové studie a kapitola č. 3). Mimo rámec OSN prováděla Organizace africké jednoty také mírovou misi v Čadu v roce 1981, která byla rovněž velmi neúspěšná, míru nebylo vůbec dosaženo. (Okoth, 2008: 25) V posledních letech se k *peacekeepingu* ochotně hlásí především organizace ECOWAS (Západoafrické hospodářské společenství) a SADC (Jihoafrické rozvojové společenství), které ale *peacekeeping* využívají spíše ke svým partikulárním mocenským zájmům. ECOWAS disponuje jednotkami ECOMOG, které mají zajišťovat stabilitu regionu, jsou ovšem spíše zneužívány pro udržování lokálních nedemokratických režimů u moci, což ukázalo potlačení protivládního povstání v Libérii. Jednotky ECOMOG, převážně nigerijské, byly vyslány v roce 1990 do Libérie řešit občanskou válku. Údajně *peacekeepingová* mise působila spíše jako ochrana stávajícího politického režimu pomocí opevnění hlavního města země Monrovia, přičemž zbytek země byl převážně ovládnut protivládními rebely v čele s Charlesem Taylorem – osobností značně nepohodlnou Nigérii díky jeho aktivitám v regionu. Rezolucí č. 788 z roku 1992 Rada bezpečnosti *ex post* schválila³⁶ operaci ECOWAS v Libérii a posílila její mandát, avšak s předpokladem, že jde o mírovou misi. Použití síly proti rebelům schváleno nebylo, přesto k němu došlo i ofenzivním způsobem (k vyhnání rebelů z ovládaného hlavního města). Mírová dohoda (tzv. Abujská) byla uzavřena až v roce 1995, ovšem ke konečnému příměří došlo až v roce 1996, poté vládu převzali rebelové a o dva roky později proběhly prezidentské volby, ve kterých zvítězil Taylor.

³⁶ Riziko potenciálního zneužití mírových operací zvyšuje fakt, že výslovný předběžný souhlas Rady bezpečnosti není vyžadován, pokud se mírová mise posoudí jako postup podle čl. 33. Oblastní dohody se tak vystavují mnohem menšímu riziku, že ponесou za politické zneužití *peacekeepingu* odpovědnost, neboť případný nesouhlas Rady bezpečnosti *ex post* s provedením mírové operace by byl pravděpodobně chápán spíše jako postup podle čl. 37 ods. 2 Charty OSN, tedy převzetí řešení konfliktu Radou bezpečnosti.

(Howe, 1996: 146, 155 – 160, 166) Kromě Libérie působily jednotky ECOMOG také v Sierra Leone, Pobřeží Slonoviny či Guineji-Bissau. (Fakta a čísla OSN, 2005: 69; Ondřej, 2008: 105 – 107, 119; Waisová, 2011: 175 – 177) SADC na konci 90. let minulého století vytvořilo Orgán pro politiku, obranu a bezpečnost, jenž disponuje vojenskými jednotkami. Podobně jako v organizaci ECOWAS ale slouží hlavně pro potlačování občanských nepokojů ve státech s autoritativním politickým režimem. Zasahovaly zatím v Lesothu a Demokratické republice Kongo. (Wallensteen, 2007: 202)

2.3 Evoluce vysílání mírových operací OSN

Vzhledem k faktu, že mírových misí bylo vysláno již poměrně hodně,³⁷ lze je rozdělit do historických etap, hovoří se o tzv. generacích *peacekeepingu*. V následujícím textu jsem se rozhodl pro použití rozdělení *peacekeepingu* do tří generací, jak jej předkládá Waisová (2011: 166 – 170) Existují ovšem i jiné způsoby jeho etapizace. Například Greig a Diehl (2005: 621 – 622) vidí *peacekeeping* pouze jako dvougenerační, rozlišují tradiční *peacekeeping*, který odpovídá první a druhé generaci dle Waisové a je založen primárně na udržování stavu bez násilí, a *peacekeeping* druhé generace, který je obsahově rozsáhlejší, plní řadu komplexních úkolů *peace-buildingu*.

2.3.1 První generace *peacekeepingu*

První generace *peacekeepingu* se nesla v duchu obcházení zablokované Rady bezpečnosti v důsledku studené války. Šlo o akce z vůle Generálního tajemníka OSN nebo Valného shromáždění OSN, které probíhaly v právně těžko uchopitelných formách již od konce 40. let 20. století. Někdy se mise z konce 40. a první poloviny 50. pokládají za předchůdkyně *peacekeepingu*. Jako příklady lze uvést

³⁷ K únoru 2012 bylo vysláno celkem 66 operací OSN, které OSN označuje za mírové. Během nich byly nasazeny statisíce vojáků a desetitisíce policistů z celkem 120 států. Celkem 2986 osob sloužících v mírových misích pod vlajkou OSN zahynulo. (History of Peacekeeping, <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/history.shtml>, 10. 3. 2012)

vyšetřovací misi UNSCOB zahájenou v roce 1947, jež měla za úkol vyšetřit údajné zahraniční vměšování se do řecké občanské války, pozorovatelskou misi UNTSO³⁸ utvořenou v roce 1948 v souvislosti s arabsko-izraelským konfliktem či misi UNMOGIP, která působí dodnes a má za úkol dohlížet na příměří v oblasti Kašmíru (sporné území mezi Indií, Pákistánem a Čínou). První operací OSN, která je bez výrazných pochybností nazývána *peacekeepingovou*, byla až výše zmíněná mise UNEF, která dohlížela na egyptsko-izraelskou hranici. (Bureš, 2007: 46 – 49; Ondřej, 2008: 92) Mírové mise byly koncipovány jako morální autorita, která měla odradit strany konfliktu od násilí, nikoliv jako skutečná hrozba, která by je byla schopna významně vojensky ohrozit. Z toho důvodu tedy mírové jednotky měly být jen lehce ozbrojené, a to spíše pro případ jejich napadení, aby se mohly bránit. (Waisová, 2011: 165)

Případová studie: Mírová operace UNEF I³⁹

UNEF (*United Nations Emergency Force*), první skutečná mírová mise OSN, byla zřízena na základě rezoluce Sjednocení pro mír Valného shromáždění OSN jako reakce na tzv. Suezskou krizi.⁴⁰ Na mimořádném jednání Valného shromáždění OSN v listopadu 1956 s odkazem na rezoluci Společně pro mír byl tehdejší Generální tajemník OSN Dag Hammarskjöld zmocněn dojednat vyslání mise pod vlajkou OSN na Sinajský poloostrov (území státu Egypt), kde měla zajistit mírový stav. Detaily a mandát mise byly ponechány k dopracování Hammarskjöldovi, který s pomocí

³⁸ Mise UNTSO je OSN považována za předchůdce *peacekeepingu* i oficiálně. (History of Peacekeeping, <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/history.shtml>, 10. 3. 2012)

³⁹ Přízvisko „I“ získala mise UNEF až dodatečně, neboť v roce 1973 byla na stejné místo vyslána další mírová operace, která dostala název UNEF II. (Bureš, 2007: 174)

⁴⁰ Suezskou krizí byl nazván sled událostí v roce 1956, kdy vojenské jednotky Izraele, Francie a Spojeného království obsadily značnou část území Egypta v reakci na znárodnění Suezského průplavu egyptskou vládou v čele s prezidentem Násirem, který si od znárodnění sliboval zvýšení příjmů do státní pokladny za účelem dostavby Asuánské přehrady. Neakceschopnost právem veta zablockované Rady bezpečnosti měla za následek hledání jiných cest, jak obnovit suverenitu Egypta a nastolit v oblasti mír.

(UNEF I Background, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unef1backgr2.html>, 14. 3. 2012)

tehdejšího kanadského ministra zahraničí a někdejšího předsedy Valného shromáždění OSN Lestera Pearsona stanovil pětici pravidel, kterými se měla mise UNEF řídit. Byly jimi závislost na souhlasu stran konfliktu, nedonucovací charakter, striktní omezení vojenských akcí, zákaz ovlivňování politicko-vojenských sil mezi stranami a dočasnost operace. Tato pravidla se stala základem i pro následující mírové operace OSN. (Bureš, 2007: 29, 51) Mandátem mise bylo zajišťovat a pozorovat zastavení násilností a odchod ozbrojených sil Francie, Izraele a Spojeného království z egyptského teritoria. Poté měly jednotky UNEF působit jako nárazník mezi Izraelem a Egyptem a nestranně dohlížet na dodržování příměří.⁴¹ Velení operace příslušelo neutrálnímu důstojníkovi, kterého jmenoval Generální tajemník OSN, což bylo významným posunem oproti operacím nazývaným předchůdci *peacekeepingu*. Dalšími odlišnostmi byly striktní neutralita mise, výzbroj dostačující pro působení jako fyzická bariéra pro případ eskalace konfliktu a neúčast jednotek žádné ze světových velmocí.⁴² (Bureš, 2007: 51 – 52) Celkově však postavení a úkoly mírové operace UNEF měly velmi obecnou a vágní podobu, což Generální tajemník Hammarskjöld vítal. Důvodem bylo zejména to, že šlo o zcela nový počín OSN a nebylo vůbec jisté, s jakými problémy se mise setká, jak přesně bude organizována a které aktivity bude muset provádět pro splnění svých úkolů. (Garvey, 1970: 246) Nástupce Daga Hammarskjölda ve funkci Generálního tajemníka, U Thant, si naopak potrpěl na přísnou exaktnost všech rezolucí orgánů OSN vydávaných v souvislosti s mírovými operacemi. V oblasti působení mise UNEF však napětí trvalo, nebylo dosaženo žádné oficiální mírové dohody a příprava na ozbrojený konflikt mezi Izraelem a Sjednocenou arabskou republikou (krátkodobá federace Sýrie a Egypta) byla jasně znatelná. Když v červnu roku 1967 propukla tzv. Šestidenní válka, mise UNEF nebyla schopna ani oprávněna efektivně reagovat. Lze spekulovat, zda by v případě, že by Generálním tajemníkem byl v roce 1967 stále Dag Hammarskjöld, jednotky OSN by sehrály daleko významnější roli. (Garvey, 1970: 261 – 266)

⁴¹ UNEF I Mandate (<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unef1mandate.html>, 14. 3. 2012)

⁴² Reálně ovšem jako „bariéra“ mise UNEF zcela selhala, viz níže. V 60. letech už navíc vojenský kontingent mise UNEF byl spíše symbolický. (Garvey, 1970: 261)

Mírová operace UNEF byla ukončena, když U Thant na žádost Egypta *peacekeepingové* jednotky UNEF z oblasti působení odvolal. Ukázal tak, že nemíní k řízení mírových operací OSN přistupovat tolik autoritativně jako jeho předchůdce a dal přednost striktní gramatické interpretaci právní formulace principu souhlasu přijímajícího státu s přítomností mírové operace na jeho území před pokusem o udržení míru. (Garvey, 1970: 241 – 244, 266) Někteří autoři se dokonce domnívají, že by Šestidenní válka v případě zachování a posílení mandátu mírové operace UNEF pravděpodobně vůbec nepropukla. (Čepelka – Šturma, 2003: 663)

Případová studie: Operace ONUC v Kongu

Po hektické dekolonizaci (zejména) na počátku 60. let získala nezávislost a postavení suverénního státu většina zemí afrického kontinentu, což otevřelo prostor mimo jiné ozbrojeným konfliktům v nově vznikajících státech. Řada nových afrických vlád se odmítala obracet na OSN ohledně řešení vzájemných a vnitřních konfliktů, což logicky vylučovalo použití mírových operací odvislých od souhlasu hostitelských zemí. (Ondřej, 2008: 98 – 99) Takovým případem bylo po určitou dobu i bývalé belgické Kongo, pozdější Zair a dnešní Demokratická republika Kongo, ovšem zdejší problémy vycházely z aktivit centrální vlády jen částečně. Po získání nezávislosti totiž zdejší vláda prezidenta Lumumby čelila neuznání ze strany některých regionů a odcházející koloniální pán – Belgie – zanechala na území Konga vojenské oddíly za účelem prosazování svých přetrvávajících zájmů a za tímto účelem otevřeně podporovala separatistickou provincii Katanga. V situaci, kdy hrozilo propuknutí občanské války, se Lumumba obrátil na OSN přímo s prosbou vyslání mírové operace, již bylo na nátlak Generálního tajemníka OSN Daga Hammarskjölda vyhověno Rezolucí Rady bezpečnosti č. 143. (Bureš, 2007: 52; Gibbs, 2000: 362 – 363)

Případ mírové operace ONUC ukázal, že stanovené základní principy *peacekeepingu* nemají pevnou pozici, a to ani u jejich spoluvůdce. Ve skutečnosti se o vyslání mírové operace OSN, která dostala název ONUC, do Konga nejvýrazněji zasloužil již několikrát výše zmíněný Generální tajemník OSN Dag Hammarskjöld, jenž byl také zmocněn k řízení operace a sám aktivně působil v Kongu a okolních zemích osobním vyjednáváním se zástupci stran konfliktu a doprovázením mírových jednotek. Jeho aktivní postup se často neseťkával s pochopením stálých členů Rady

bezpečnosti, ale předpokládal, že jde jen o samoučelné politikaření, které brzy oslabí. (Michalak, 1967: 312 – 313) Princip závislosti mírové mise na souhlasu hostitelské země byl v Kongu patrně prolomen. Hammarskjöld chtěl situaci ohledně separatistické provincie Katanga řešit přesvědčením Belgie ke stažení svých jednotek a posílením autonomie Katangy, což vyvolalo nespokojenou reakci Lumumby, který byl přesvědčen o tom, že dal souhlas k přijetí mírové operace za účelem udržení územní celistvosti země. (Gibbs, 2000: 361, 363, 366 – 368) Generální tajemník OSN však odmítl následnou výzvu konžské vlády ke stažení mise ONUC ze země s argumentem, že daná vláda stále neovládá území pozdější Demokratické republiky Kongo natolik, aby se dalo hovořit o její suverenitě.⁴³ (Bloomfield, 1970: 559) Další velmi spornou otázkou byla nestrannost mise ONUC. Hammarskjöld s podporou řady vládních představitelů zemí participujících na mírové operaci se mnohokrát vyjádřil ve smyslu, že Lumumbu je třeba z prezidentské funkce v Kongu odvolat, a podporoval Lumumbova politického konkurenta Kasavubua. Důvodem nebylo pouze Lumumbovo odmítavé stanovisko vůči Hammarskjöldově postupu, nýbrž také obava západních velmocí z politických důsledků Lumumbova dřívějšího přijetí materiální pomoci od SSSR. V těchto podmínkách za tichého souhlasu Generálního tajemníka OSN a materiální podpory západních velmocí provedl vojenský převrat v Kongu pozdější dlouholetý diktátor Mobutu. (Gibbs, 370 – 374; Urbanovská, 2008: 78) V případě mise ONUC lze hovořit také o narušení principu minimálního užití síly ve smyslu používání síly jen pro sebeobranu a obranu účelu mise, neboť se jednak na misi podílelo téměř 20 000 vojáků a jednak byly síly OSN nasazeny do poměrně tvrdých bojů, při kterých utrpěly na poměry mírových misí OSN velké ztráty. Podle oficiálních údajů OSN přišlo během mise ONUC o život jejích 245 vojenských a 5 civilních příslušníků.⁴⁴ Nutno ovšem poznamenat, že k použití síly byly jednotky OSN zmocněny posílením mandátu mise Rezolucemi Rady bezpečnosti č. 161 a 169.⁴⁵

⁴³ Hammarskjöld se snažil ospravedlnit odmítnutí výzvy Konžské vlády ke stažení mise ONUC také odlišnou interpretací principu souhlasu přijímajícího státu, než se zdála být do té doby zcela jasná. Odmítl názor, že přítomnost mírové mise je trvale pouze otázkou dobré vůle státu, a prosazoval názor, že souhlas státu s vysláním mírové mise znamená akceptování mírové mise jako celku, tedy s veškerou její činností a prováděním všech úkolů, které jí stanoví orgány OSN. (Garvey, 1970: 248)

⁴⁴ ONUC Fact and Figures (<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onucF.html>, 12. 3. 2012)

⁴⁵ ONUC Mandate (<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onucM.htm>, 12. 3. 2012)

Hammarskjöldova éra *peacekeepingu* skončila v roce 1961, kdy sice nejprve obdržel Nobelovu cenu za mír, ale 18. září zahynul při leteckém neštěstí na cestě za dalším vyjednáváním o situaci v Kongu.⁴⁶ Mise ONUC s podporou Mobutua překonala odpor provincie Katanga v roce 1963 a o rok později byla ukončena, rozhodně však nelze hovořit o její úspěšnosti ve smyslu udržení míru. Násilné nepokoje v Zairu, jak byl stát později pojmenován, probíhaly se střídající se intenzitou i nadále a trvají v podstatě dodnes, i přes působení další mírové mise OSN s názvem MONUC (vyslána r. 1999). Vzhledem k tomu, že navíc šlo o finančně velmi náročnou operaci s velkými ztrátami, lze misi ONUC považovat za jeden z milníků *peacekeepingu*, který výrazně ovlivnil následnou podobu dalších mírových operací a nadlouho odradil OSN od využívání *peacekeepingu* ve velkém rozsahu.

2.3.2 Druhá generace *peacekeepingu*

V době studené války byl svět politicky rozdělen, proto politický rozměr *peacekeepingu* byl rozsáhlejší a světové velmoci (chápáno jako stálí členové Rady bezpečnosti) se vojensky na mírových misích zásadně nepodílely. Stejně tak byly vyloučeny státy s mocenskými zájmy v daných konfliktech. (Jackson – Popper, 1970: 2; Ondřej, 2008: 94) Prolomení zásady neúčasti světových velmocí přišlo až během 2. generace *peacekeepingu*, konkrétně v misi UNFICYP na Kypru, ve které se aktivně angažovaly jednotky Spojeného království. (James, 1989: 487) Hovoří se o ní zhruba od poloviny 60. let 20. století, kdy již mírové operace OSN získaly částečný (ač zkonstruovaný) oficiální právní rámec. Od fiaska (srov. Goulding, 1993: 452) mise ONUC v Kongu (1964) je začala výhradně navrhopvat a schvalovat Rada bezpečnosti,⁴⁷ což se po deeskalaci studené války po karibské krizi⁴⁸ ukázalo jako

⁴⁶ Dag Hammarskjöld and UN Peacekeeping

(<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/dhanniversary.shtml>, 12. 3. 2012)

⁴⁷ Rada bezpečnosti si uzurpovala rozhodování o vysílání mírových misí na základě čl. 34 a 37 ods. 2 Charty OSN.

⁴⁸ Karibskou (někdy též kubánskou) krizí je nazýván dvoutýdenní sled událostí (15. – 28. října 1962), kdy americké špionážní letectvo zjistilo, že sovětská armáda rozmisťuje na Kubě rakety s jadernými hlavicemi. Loďstvo USA přistoupilo k námořní blokádě Kuby a svět stál na pokraji jaderné války. Po diplomatické přestřelce nakonec Sovětský svaz a USA přistoupily ke kompromisu (stažení sovětských

jediné průchodné řešení. Nicméně schvalovány byly zejména takové mírové operace, které se týkaly konfliktů malého rozsahu s malým politickým významem pro bipolární uspořádání světa. (Pelcovits – Kramer: 1976: 549) Poté, co se po stažení mise ONUC v Kongu usídlil nedemokratický režim, na Blízkém východě propukla Šestidenní válka, přičemž mise UNEF místo efektivního zásahu byla odvolána, a Turecko provedlo ozbrojenou intervenci na Kypru, i přes přítomnost mírové mise UNFICYP (viz případová studie), se mírové operace OSN staly terčem kritiky, posměchu a cynismu. Celá krize *peacekeepingu* a OSN vůbec kolem situace v Kongu však byla spíše příznakem nastupující světové politické „nemoci“ a ironické poznámky adresované mírovým operacím tak byly přinejmenším zkreslené. (Groom, 1971: 343; Harbottle, 1974: 544 – 545, 550 – 552) Zejména sovětský pohled na *peacekeeping* byl totiž determinován předpokladem, že veškeré akce s původem v multilaterálních mezinárodních organizacích zahrnujících země západního bloku jsou převážně maskovaným projevem imperialismu či snahou šířit západní politickou doktrínu. (Bloomfield, 1970: 554 – 555; Groom, 1971: 343 – 344) Velmi důležitým se stalo také ekonomické hledisko, OSN se již sama nechtěla pouštět do příliš nákladných operací, kde úspěch vůbec není jistý, jako se tomu stalo právě ve zmíněném Kongu. (Bureš, 2007: 54) Reálně veškerá důležitá činnost Rady bezpečnosti během období druhé generace *peacekeepingu* vypadala, jako by platila určitá nepsaná dohoda, že OSN do vnitrostátních konfliktů nebude jakkoliv zasahovat, dokud nebudou znamenat ohrožení mezinárodního míru, čímž se oficiálně zbavila velké části odpovědnosti. Projevilo se to např. na nezasáhnutí proti masovému zabíjení statisíců obyvatel Kambodži během trvání režimu Rudých Khmérů. (Waisová, 2011: 15)

Mírové mise 2. generace trvaly až do ukončení bipolární konfrontace. Jejich úspěšnost byla poměrně solidní, ovšem i díky tomu, že byly nasazovány především v místech, kde měly značnou naději na úspěch (např. v Namibii). Stejně jako u první generace mírové mise měly především pozorovací charakter, jejich činnost měla spíše monitorovat mírovou situaci. (Waisová, 2011: 167) V očích některých teoretiků je 2. generace *peacekeepingu* chápána silně realisticky (ve smyslu teorií mezinárodních vztahů), např. Bloomfield (1970: 562) chápe její počátek jako snahu

raket z Kuby výměnou za stažení amerických raket z Turecka) a začala první jednání mezi oběma velmocemi o omezení jaderného arzenálu. (blíže např. Kennedy, 1999: 12 – 50)

velmocí udělat z *peacekeepingu* další „frontu“ studené války, nástroj velmocenské politiky.

Případová studie: Mírová operace UNFICYP na Kypru

Řešení konfliktní situace na Kypru je dodnes aktuální otázkou. OSN se v konfliktu mezi řeckým a tureckým obyvatelstvem na Kypru angažuje již od 50. let minulého století a zvláště od let 70. se ukazuje být skutečným testem efektivity *peacekeepingu* a celkového potenciálu OSN budovat světový mír. Na příkladu Kypru lze také dobře pozorovat, jak se vývoj studené války promítal ve přístupu velmocí vůči *peacekeepingu* a celkově kolektivnímu managementu konfliktů pod záštitou OSN. (Coufoudakis, 1976: 457) Původ konfliktu na Kypru má velmi dlouhou historii. Obyvatelstvo Kypru je tvořeno etnickými Řeky a Turky, přičemž třenice mezi nimi po dlouhou dobu limitovala nadvláda Osmanské říše a následně Britského impéria po jejím rozpadu. V roce 1959 bylo dojednáno předání vlády do rukou Kypřanů a vytvoření samostatného suverénního státu Kypr se souhlasem Spojeného království, Řecka, Turecka i zástupců obou kyperských etnik. Stabilitu Kypru měla zaručovat tzv. Garanční smlouva. O rok později byla vydána ústava, která zaručila turecké menšině širokou autonomii a právo veta ve všech důležitých vládních návrzích. Jen tři roky po zisku nezávislosti však prezident Makarios navrhl změny ústavy, které by tureckou autonomii značně omezily, což mělo za následek rozsáhlé protesty a vypuknutí násilností mezi kyperskými Turky a Řeky koncem roku 1963. Kyperská vláda se obrátila na Radu bezpečnosti s obviněním Turků z agrese. (Boyd, 1966: 2 – 4; Coufoudakis, 1976: 460 – 462) Po dobu rozhodování Rady bezpečnosti na Kypru byla vytvořena na základě Garanční smlouvy provizorní vojenská mise složená z britských, tureckých a řeckých jednotek, která částečně obnovila v zemi mírový stav. Kyperskou vládou byl přijat⁴⁹ návrh jednomyslně schválený Radou bezpečnosti

⁴⁹ Před souhlasem s mírovou misí v textu popsané podobě Rada bezpečnosti OSN odmítla několik předchozích návrhů. Mezi ně patřilo i svěřením provedení mírové mise jednotkám NATO, neboť Řecko i Turecko jsou jeho členskými zeměmi a zájem NATO na vyřešení konfliktu tak byl eminentní. (James, 1989: 485) Je zřejmé, jak se v období druhé generace *peacekeepingu* začal projevovat vliv studené války i na aktivity OSN, které vznikly právě navzdory bipolární konfrontaci. Souhlasný postoj SSSR s vysláním mírové operace vyjádřený v Rezoluci Rady bezpečnosti č. 186 lze interpretovat také jako preferenci řešení situace bez zapojení NATO, ovšem jinak bez zásadního zájmu na výsledku konfliktu.

OSN v rámci rezoluce č. 186 vytvořit mírovou misi pod velením Generálního tajemníka OSN, jejíž složení vojenského kontingentu bude konzultováno s kyperskou, řeckou, tureckou a britskou vládou. (Boyd, 1966: 6 – 7; Coufoudakis, 1976: 463 – 464) Mandát mise UNFICYP byl zformulován Radou bezpečnosti, mise měla zabránit násilí mezi řeckou a tureckou komunitou a v případě potřeby přispět k obnovení pořádku návratu země k normálním podmínkám.⁵⁰

Mírová mise UNFICYP začala v roce 1964 a za první rok své činnosti dosáhla podle Generálního tajemníka OSN U Thanta pozoruhodných výsledků, ovšem hlavní cíl – zajistit trvalý mír v oblasti – zůstal stále příliš obtížným. (Boyd, 1966: 1) V současnosti, v roce 2012, lze o efektech stále probíhající mise UNFICYP v postatě prohlásit stále totéž. Misi se sice podařilo již během prvních let odzbrojit část civilního obyvatelstva, zmenšit počet opevněných pozic a obnovit částečně fungování ekonomických a sociálních mechanismů, ale napětí mezi stranami zůstalo vysoké. (Boyd, 1966: 10 – 11) Když Generální tajemník OSN ohlašoval Radě bezpečnosti prvotní úspěchy, fakt, že byly jednotky poslány do akce až v době, kdy násilí opadlo, nebyl pro Radu bezpečnosti rozhodující, stejně jako poměrně časté porušování zásady použití síly jen pro sebeobranu. Pozitivně hodnoceno bylo především to, že boje ustaly a jednotky mírové mise bránily nové eskalaci konfliktu. Řešení samotného konfliktu však spíše vážlo. Bylo *de facto* jisté, že případný odchod mírových jednotek by znamenal téměř okamžité obnovení násilí. (Boyd, 1966: 11 – 14) Mírová operace byla pravidelně prodlužována a mír se dařilo udržet, proto také byla po dlouhou dobu hodnocena jako hladce probíhající a vůbec neefektivnější vojenská operace OSN. V roce 1974 se však naplno projeví dva rizikové faktory, které *peacekeeping* ovlivňují – neochota států OSN poskytovat mírovým misím dostatek prostředků a udržování míru za cenu konzervování konfliktu. Zejména tureckým Kypřanům se za deset let od předchozí eskalace konfliktu podařilo spíše konsolidovat své pozice a místo trvalého vyřešení konfliktu existovala reálná hrozba propuknutí násilí ještě ve větší míře než v roce 1964. (Coufoudakis, 1976: 466 – 467) Průlom v situaci přišel

(Coufoudakis, 1976: 463 – 464) Zcela bez vlivu však NATO nezůstala, na misi UNFICYP se podílely hned po jejím vyslání jednotky tří členských států – Spojeného království, Kanady a Dánska. (Jackson – Popper, 1970: 2)

⁵⁰ UNFICYP Mandate (<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unficyyp/mandate.shtml>, 18. 3. 2012)

v červenci roku 1974, kdy byla s pomocí armády kontinentálního Řecka vojenským převratem svržena kyperská vláda prezidenta Makariose a nastolena vláda vojenské junty, která preferovala spojení Kypru s Řeckem. Tento akt se stal záminkou pro Turecko, které s argumentem, že jde o porušení Garanční smlouvy, vojensky intervenovalo na Kypru. Vojenská junta na Kypru padla, stejně jako vláda kontinentálního Řecka (tehdy rovněž vojenská junta), čímž už tak kontroverzní mezinárodněprávní ospravedlnění ozbrojené intervence skončilo, přesto Turecko ve vojenských akcích nadále pokračovalo a obsadilo severní část ostrova.⁵¹ Rada bezpečnosti sice reagovala na vojenský převrat a tureckou invazi výzvou k respektování státní suverenity, nezávislosti a územní integrity Kypru, ovšem bez turecké odezvy. (Coufoudakis, 1976: 469 – 470)

To, co bylo prezentováno po 10 let jako úspěchy mise UNFICYP při řešení konfliktu na Kypru, bylo během několika týdnů v roce 1974 zničeno. Vinit z toho mírovou misi samotnou ovšem není na místě, násilí mezi etniky zabránit dlouhodobě dokázala. Avšak s ohledem na různé politické zájmy stálých členů Rady bezpečnosti OSN a preference vojenského řešení situace Turecka a řecké vojenské junty byla *de facto* jediným aktérem konfliktu, který měl zájem na mírovém řešení konfliktu pomocí mezinárodních institucí, Makariosova vláda. (Coufoudakis, 1976: 473; Harbottle, 1974: 553) Mandát mise UNFICYP byl po událostech v roce 1974 změněn, nově měly mírové jednotky dohlížet na vytvořené tzv. nárazníkové pásmo – různě širokou linii mezi severní (tureckou) a jižní (řeckou) částí ostrova a efektivně tak oddělit od sebe znepřátelené strany. Kromě toho také dostala mise za úkol podílet se na humanitární pomoci uprchlíkům z obou částí ostrova. (James, 1989: 484 – 485) Konflikt v popsané podobě trvá dodnes, stejně jako mírová operace UNFICYP. Díky absenci formálního uzavření příměří je narušení nárazníkového pásma, a to i civilisty, stále chápáno jako incident, který musí mírové jednotky řešit, což je, zejména pokud „narušiteli“ jsou civilisté, poměrně komplikované. (Bureš, 2007: 56)

Co se týče naplňování svého mandátu, mise UNFICYP lze po celou dobu jejího fungování označit za úspěšnou. Zejména v letech 1964 – 1974, kdy byla situace mezi oběma kyperskými etniky zvláště napjatá, dokázala bránit násilnostem a

⁵¹ V roce 1983 byla kyperskými Turky jednostranně vyhlášena samostatná Turecká republika na Kypru. Byla však dosud uznána pouze Tureckem a hned po jejím vyhlášení byla prohlášena za nelegální Radou bezpečnosti OSN. (James, 1989: 483, 486)

zachránila tak potenciálně velké množství životů. Po opětovné eskalaci konfliktu v roce 1974 se mise stala důležitým stabilizátorem situace, oddělila od sebe strany sporu fyzicky, ovšem nelze hovořit o vyřešení konfliktu, což dokazuje přetrvání mise až do současnosti bez výhledu na změnu v dohledné době. I samotná OSN několikrát deklarovala, že *status quo*, tedy oddělení stran sporu, není považováno za konečný stav. Neexistuje žádná formální mírová dohoda, příměří je stále nepsané a obě strany se teoreticky mohou kdykoliv rozhodnout jej znovu porušit, čímž by konflikt prošel novou eskalací. V případě Kypru je tedy na místě hovořit spíše o dlouhodobém zakonzervování konfliktu *peacekeepingem*. (James, 1989: 481 – 482; Bureš, 2007: 56 – 57) Schválení vyslání mírové operace UNFICYP Radou bezpečnosti OSN považuji za typický příklad konfliktní situace, kterou žádný z jejích stálých členů z pozice velmoci nevyhodnotil jako natolik důležitou pro samotné bipolární soupeření, aby v ní prováděl zásadní politické kalkulace a použil práva veta.

2.3.3 Třetí generace *peacekeepingu* a současnost

Ukončením světové bipolarity na přelomu 80. a 90. let minulého století nastala 3. generace *peacekeepingu*, která se musela vyrovnat s fenoménem značného nárůstu počtu vnitrostátních konfliktů. Charta OSN totiž, jak jsem již zmínil, v bezpečnostních otázkách nezachází pod státní úroveň. Po skončení studené války téměř vymizely mezistátní ozbrojené konflikty,⁵² avšak celkový počet konfliktů přechodně výrazně narostl. Logicky tedy většina nových konfliktů byla vnitrostátního charakteru. Největší podíl na tomto náhlém nárůstu počtu ozbrojených konfliktů měly rozpad SSSR a Jugoslávie. (Tomeš, 2007: 95 – 96) I když celkový počet ozbrojených konfliktů podle dlouhodobě používaných měřítek od druhé poloviny 90. let začal významně klesat, proměna jejich charakteru přetrvala. Údajný pokles počtu násilných konfliktů se tedy stal předmětem zpochybňování, mezi ozbrojené konflikty začaly být řazeny nově se objevující střety nestátních aktérů, teroristické akce apod. Celkově

⁵² Od roku 1989 proběhlo pouze mírně nad 10 mezistátních konfliktů (posuzování je nejednotné), nejvyšší počet obětí přinesla válka mezi Etiopií a Eritreou, největšího rozsahu dosáhl internacionalizovaný konflikt v Demokratické republice Kongo a největší politický význam měly oba konflikty v Iráku (1991 a 2003 – současnost). (Tomeš, 2007: 95)

Ize konstatovat, že situace po dokončení rozpadu Jugoslávie přinesla snížení počtu závažných konfliktů a nárůst konfliktů méně závažných (opět až na výjimky, např. konflikt v Dárfúru), které souvisí s posílením etnonacionalismu, tedy úsilí etnopolitických skupin o emancipaci, větší autonomii, nezávislost atd., jehož příčinou byl rozvoj moderních komunikačních technologií, usnadnění mobility lidí a zvýšení potřeby tvorby identity, zejména v rozvojových zemích. (Mullenbach, 2005: 540 – 541; Tomeš, 2007: 98 – 99; Wallensteen, 2007: 23 – 24) Wallensteen (2007: 122), vědom si politických důsledků světové bipolární konfrontace, upřesňuje tvrzení o nárůstu počtu vnitrostátních konfliktů tvrzením, že se nepochybně po skončení studené války zvýšil počet vnitrostátních konfliktů, ve kterých se OSN angažovala.

V důsledku proměny charakteru celé problematiky ozbrojených konfliktů přišla potřeba systematicky navyšovat mandát *peacekeepingových* misí podle potřeby (vychází se tedy hlavně z článku 40 Charty OSN) a také značně navýšit jejich počet, neboť právě *peacekeeping* byl chápán jako vhodný nástroj k řešení konfliktů nízké závažnosti. V důsledku ukončení studené války se značně snížily také obtíže se schvalováním mírových operací, přestože definice agrese v rámci vnitrostátních konfliktů je mnohem obtížněji použitelná a její interpretace stálými členy Rady bezpečnosti se může lišit. Určitá shoda ale panuje na zařazení genocidy či etnických čistek pod pojem agrese. (Wallensteen, 2007: 122, 224 – 225) Celkově větší ochota stálých členů Rady bezpečnosti OSN se shodnout na vyslání mírové operace odsunula do pozadí dosud stále poměrně významnou roli Valného shromáždění a Generálního tajemníka v tomto ohledu, zejména co se týče nastolování témat k projednání, tzv. *agenda settingu*. Rada bezpečnosti vyslala signál, že hodlá sama rozhodovat, o kterých konfliktech bude jednat, resp. které bude považovat za ohrožující mezinárodní mír a bezpečnost. (Wallensteen, 2007: 225 – 226, 230 – 231) Konec studené války znamenal pro mírové operace OSN snížení jejich strategického významu pro světové velmoci. Jejich participace, zvláště v misích v zemích z bezpečnostního hlediska v širším smyslu málo důležitých, se stala méně odvislá od vzájemného politického soupeření a naopak více odvislá od lidové podpory. (Burk, 1999: 57 – 58, blíže ve třetí kapitole).

Od roku 1989 byl vyslán téměř trojnásobek počtu mírových misí vyslaných v letech 1956 – 1989. Hovoří se o tzv. masivním *peacekeepingu*, do jehož agendy se dostává i postkonfliktní rekonstrukce, budování národů, různé humanitární programy aj. (Wallensteen, 2007: 244) Podle mého názoru se ale ukázalo, jak moc OSN

podcenila stabilizační roli studené války. Některé mírové mise z 90. let totiž byly velmi neúspěšné⁵³ a strategie masivního *peacekeepingu* zdaleka nefungovala podle představ. Na příkladech Somálska a Rwandy (mise UNOSOM⁵⁴ a UNAMIR) se ukázal špatný odhad vážnosti situace a malé kontingenty vojáků se slabým mandátem neměly šanci zabránit etnickým čistkám a samy se dostaly do značného ohrožení. (Wallensteen, 2007: 221) I tento problém se instituce OSN pokoušely řešit, a to tzv. posilováním *peacekeepingu*, což se ovšem rovněž obecně neseťkalo s úspěchem. S velkými problémy se potýkaly i mírové mise posílené o některé prvky kapitoly VII Charty OSN, např. MONUC prováděná v Demokratické republice Kongo v roce 1999 během nové eskalace občanské války či UNAMID prováděná OSN a Africkou unií v Súdánu v oblasti Dárfúr před jeho nedávným rozdělením. (Gibbs, 2000: 360; Ondřej, 2008: 123 – 124) Od přelomu tisíciletí se celkový počet mírových operací začal znovu snižovat, rostl však podíl misí prováděných regionálními organizacemi. (Mullenbach, 2005: 541, 549 – 550) V současnosti ve světě probíhá 16 mírových operací, z toho nejvíce v Africe (7) a na Blízkém východě (3).⁵⁵

⁵³ K otázkám kritérií hodnocení blíže kapitola č. 3 – ne všichni autoři se shodují na obecné neúspěšnosti masivního *peacekeepingu*.

⁵⁴ Somálsko v důsledku občanské války stihl v roce 1991 velký hladomor, proto Rada bezpečnosti na návrh Generálního tajemníka Butruse Butruse-Ghálího rozhodla o vyslání mírové operace UNOSOM I, která měla dohlížet na zastavení bojů a distribuci humanitární pomoci. Mise byla vojensky značně poddimenzována, proto docházelo běžně k rozkrádání potravin ozbrojenými skupinami, na což reagovala vláda USA, která misi posílila. Mise následně dosáhla částečných úspěchů a OSN připravila misi následovnickou s názvem UNOSOM II. Reakcí byly masové protesty jedné z válčících stran pod vedením Mohammeda Faraha Aidida, že *peacekeepingové* síly pomáhají jeho politickým rivalům. Poté, co bylo zabito několik příslušníků mírových jednotek, intervenovala Rada bezpečnosti a zmocnila misi k dopadení Aididy. Operací se zhostily speciální jednotky USA, které ale skončily fiaskem v podobě velkých vlastních a civilních ztrát a dokonce porušování Ženevských konvencí braním civilních rukojmí, aniž by Aidida byl dopaden. Podpora americké veřejnosti značně poklesla a prezident Clinton se rozhodl bez konzultace s Generálním tajemníkem jednotky ze Somálska v březnu roku 1994 odvolat a ponechat tak zemi svému osudu. (Burk, 1999: 62 – 63; Shraga, 2000: 407; Thakur, 1994: 388 – 390, 395, 400, 408)

⁵⁵ Current Peacekeeping Operations (<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml>, 19. 3. 2012)

Případová studie: Mírová operace UNPROFOR v bývalé Jugoslávii

Zřejmě nejmarkantněji se neefektivnost strategie masivního a robustního *peacekeepingu* v 90. letech projevila na území bývalé Jugoslávie, ve které po smrti Josefa Broze Tita začaly postupně eskalovat dlouhodobě zakořeněné, ale režimem po dlouhou dobu v latentní fázi úspěšně držené národnostní a náboženské konflikty. První signifikantní ozbrojené střety vypukly v roce 1991 poté, co Slovinsko a Chorvatsko jednostranně vyhlásily nezávislost na Jugoslávii. Mimo jiné díky aktivitám Evropských společenství však bylo brzy dosaženo křehkého příměří. Konfliktního potenciálu v Jugoslávii si následně začala všimnout také OSN, Generální tajemník Javier Pérez de Cuéllar byl Radou bezpečnosti pověřen vypracovat plán vyslání mírové operace.⁵⁶ Počátkem roku 1992 byla do funkce Generálního tajemníka OSN zvolena rozhodnější osobnost – Egyptan Butrus Butrus Ghálí, který neváhal doporučit Radě bezpečnosti vyslat co nejdříve mírovou operaci, neboť rizika jejího nepřijetí stranami sporu a nedostatečné kooperace byla marginální ve srovnání s hrozícími následky blížící se masivní eskalace konfliktů v Jugoslávii. Mírová operace byla vyslána na základě Rezolucí Rady bezpečnosti č. 762 a 769 záhy, dostala název UNPROFOR a byla zaměřena na udržování míru mezi Srbskem a Chorvatskem. Již během roku 1992 však bylo schváleno rozšíření jejího působení i na území nově osamostatněných států Makedonie a Bosny a Hercegoviny.⁵⁷ Příměří mezi Srbskem a Chorvatskem bylo od roku 1992 pravidelně porušováno, od roku 1993 lze hovořit spíše o otevřené válce. Na území Bosny díky národnostní a náboženské rozmanitosti obyvatelstva docházelo po vyhlášení nezávislosti k nejostřejším bojům a aktivity mise UNPROFOR se postupně přesouvaly hlavně tam.⁵⁸ Celkově mise UNPROFOR působila na území dnešních pěti samostatných států – Chorvatska, Bosny a Hercegoviny, Srbska, Černé hory a Makedonie. Nebyla ale celkově příliš efektivní – násilí se zastavit nedařilo prakticky vůbec, proto svou činnost reálně směřovala hlavně na ochranu civilního obyvatelstva. Rada bezpečnosti postupně přistupovala k posilování mandátu mise podle kapitoly VII Charty OSN, a to pomocí série rezolucí v letech 1992 až 1994 (např. Rezoluce č. 776

⁵⁶ UNPROFOR Background (http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unprof_b.htm, 23. 3. 2012)

⁵⁷ Tamtéž, 23. 3. 2012

⁵⁸ Tamtéž, 23. 3. 2012

udělila misi právo použít sílu při distribuci humanitární pomoci), která vyvrcholila Rezolucí č. 836, jež *de facto* proměnila UNPROFOR na misi donucovací a jejím hlavním úkolem se stala ochrana bosňáckého obyvatelstva, čímž se dostala do četných konfliktů s etnickými Srby v Bosně. Rezolucemi Rady bezpečnosti (č. 819, 820, 824) bylo vytvořeno šest tzv. bezpečných zón, které měly pod ochranou mírových jednotek sloužit jako bosňácké enklávy. (Ondřej, 2008: 94; Ondřej, 2009: 213; Wallensteen, 2007: 221)

Mise UNPROFOR sice získala díky rezolucím Rady bezpečnosti silný mandát, ale chyběly jí zdroje pro jeho naplnění, státy, částečně pod vlivem neúspěšného *peacekeepingu* v Somálsku, nejevily ochotu poskytnout dostatek vojáků a vojenského materiálu pro mírovou operaci nebývale velkého rozsahu. Nakonec mise UNPROFOR nedokázala zabránit např. masakrům civilistů ve Srebrenici,⁵⁹ Goražde a Žepě a do značné míry zapříčinila rozšíření konfliktu do Makedonie. Také z pohledu výše ztrát⁶⁰ nepatřila mezi nejúspěšnější. Těmito nezdary ztratily mírové operace OSN značnou část svého kreditu. (Wallensteen, 2007: 247; Waisová, 2011: 102) Důvod neúspěšnosti mise UNPROFOR zpětným pohledem je zcela zřejmý – mírová mise byla totiž vyslána dohlížet na dodržování příměří do oblasti, kde místo

⁵⁹ Bezpečná zóna Srebrenica měla být podle Rezoluce Rady bezpečnosti č. 819 demilitarizována, Bosenští Srbové se měli vzdát a obě strany konfliktu měly odevzdat zbraně činitelům mise UNPROFOR. Díky nedůslednosti prosazování těchto opatření se neuskutečnilo zcela ani jedno. V zóně se nadále zdržovala malá část bosenské národní armády (Bosňáků, muslimů), která byla 6. července 1995 napadena jednotkami Bosenských Srbů vedenými generálem Mladićem. Srebrenica byla (kromě zbytku bosňáckých jednotek) chráněna pouze nepočetným a lehce vyzbrojeným kontingentem mírových jednotek, převážně z Nizozemska, který by ani v případě postavení se na odpor nemohl proniknutí Mladićových jednotek zabránit. Mírové jednotky raději ustoupily a po dobytí Srebrenice 12. června vydaly Mladićovi muslimské civilní obyvatelstvo. Srbské jednotky následně zabily podle různých odhadů cca 8000 mužů a chlapců. Útok na Srebrenici neměl žádný zvláštní vojenský význam, šlo o strategický tah, demonstraci etnické nenávisti. Události ve Srebrenici byly řešeny také u Mezinárodního trestního tribunálu pro Jugoslávii, kde je v současnosti souzen generál Mladić. Celá situace kolem masakru ve Srebrenici je obestřena řadou nejasností, nicméně je prakticky jisté, že zde došlo k výraznému pochybení mírové operace OSN. (Bureš, 2007: 81; Dvořák, 2011; Srebrenica 1995, <http://forum.valka.cz/viewtopic.php/t/28958>, 23. 3. 2012)

⁶⁰ Během trvání mise UNPROFOR přišlo o život celkem 167 jejích příslušníků, což je na poměry mírových operací vysoké číslo. Na druhou stranu šlo o dosud zdaleka nejrozsáhlejší mírovou operaci, celkový počet příslušníků dosahoval téměř 45000.

(UNPROFOR Profile, http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unprof_p.htm, 23. 3. 2012)

příměří probíhala válka, což ostatně později, už ve funkci Generálního tajemníka OSN, přiznal i tehdejší tajemník pro *peacekeeping* Kofi Annan. (Bureš, 2007: 82) V prosinci 1995 Rada bezpečnosti zmocnila Rezolucí č. 1031 státy OSN, aby jednaly v souladu s NATO a učinily nezbytná opatření pro dohled nad dodržováním mírové dohody v Bosně a Hercegovině, čímž byly pravomoci a odpovědnost mise UNPROFOR přeneseny na misi IFOR pod velením NATO. (Ondřej, 2008: 109)

Případová studie: Mírová operace UNAMIR ve Rwandě

Rwandský konflikt, který eskaloval do velmi násilné podoby v roce 1994, má původ v etnickém složení země. Dvě velká etnika, Hutuové a Tutsiové, k sobě necítily náklonnost již během trvání koloniálního období, kdy byli evropskými kolonizátory početnější Hutuové považováni za podřadné a Tutsiové naopak za civilizovanější. Po zisku nezávislosti (1959) se poměry ve Rwandě změnily, do pozice utlačovaného etnika se dostali minoritní Tutsiové. Kontinuální násilnosti mezi oběma etniky vyvrcholily propuknutím občanské války při invazi dříve uprchlých Tutsiů ze sousední Ugandy v roce 1990. (Bureš, 2007: 71) Obě strany uzavřely dohodu z Arushy, kterou se zavázaly k mírovému řešení vzájemných sporů a zákazu násilí. Na dodržování dohody z Arushy měla dohlížet malá pozorovatelská mise NMOG vyslaná Organizací africké jednoty. V roce 1993 se však objevily nové násilnosti, proto k zajištění míru a asistenci při plnění závazků ze smlouvy z Arushy byly v roce 1993 vyslány dvě mírové mise OSN: pozorovatelská s názvem UNOMUR na hranice s Ugandou a asistenční s názvem UNAMIR, která měla vedle udržování míru podporovat vytvoření demokraticky zvolené vlády.⁶¹ I přes růst napětí mezi etniky byly stavy misí na začátku roku 1994 Radou bezpečnosti stále nižší, než měly podle původních plánů být. Násilí propuklo na jaře roku 1994, záminkou se stalo úmrtí rwandského prezidenta Habyarimana při leteckém neštěstí. Nešlo o typickou občanskou válku, nýbrž o pokus o masovou genocidu tutsijského obyvatelstva. Během dvou měsíců byly zabity statisíce lidí, převážně Tutsiů. (Waisová, 2011: 73) Mezi prvními oběťmi byly také členové teprve vznikající vlády a několik příslušníků mírové operace, na což zareagovaly některé vysílající státy okamžitým stažením

⁶¹ UNAMIR Background (<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamirS.htm>, 24. 3. 2012)

svých kontingentů ze země (roli v tom sehrály také problémy mírové mise v Somálsku). Rada bezpečnosti následně Rezolucí č. 912 snížila počet příslušníků mise UNAMIR na pouhých 270. Až v polovině května pochopila závažnost situace a stanovila počet příslušníků na 5500. Násilnostem ve Rwandě se také snažily uniknout statisíce lidí uprchnutím ze země, nejvíce do Tanzanie a Zairu.⁶² (Urbanovská, 2008: 81)

OSN v případě Rwandy selhala především díky tomu, že její adekvátní zásah byl příliš opožděný. Rada bezpečnosti reagovala pomalu a i přes okamžité žádosti velení mise UNAMIR byl její mandát posilován jen postupně. Až po více než měsíci etnických čistek, kterým málo početné, slabě vyzbrojené a k použití síly na obranu Tutsiů neoprávněné mírové jednotky nedokázaly efektivně bránit, byly oficiálně vyslány posily. Reálného uskutečnění rozšíření vojenského personálu se však mise dočkala až po dlouhých šesti měsících, tedy v době, kdy už byla genocida prakticky u konce. (Evans – Sahnoun, 2001: 23 – 24; Urbanovská, 2008: 74, 81; Waisová, 2011: 73) Mezitím se podařilo tutsijským ozbrojencům zvítězit v obnovené občanské válce a chopit se vlády, na což reagovaly uprchnutím ze země, hlavně do Zairu, tentokrát Hutuové, jen v ještě daleko větším rozsahu (cca 2 miliony lidí). (Bureš, 2007: 73) Po zbylou dobu svého trvání mise UNAMIR zajišťovala ve Rwandě stabilitu, bezpečnost, odminování země, znovusídlení uprchlíků a rozdělování humanitární pomoci. V roce 1996 byly jednotky OSN na přání rwandské vlády ze země odvolány a mise UNAMIR oficiálně ukončena. Za zmínku stojí zřízení Mezinárodního trestního tribunálu pro Rwandu, jehož úkolem je vyšetřovat a případně obžalovat a odsoudit zodpovědné činitele genocidy.⁶³ Osobně považuji postup orgánů OSN v situaci kolem Rwandy za vůbec největší selhání *peacekeepingu* v jeho historii, které jednak stálo statisíce⁶⁴ lidských životů a jednak značně demotivovalo státy OSN od výraznější participace na mírových operacích a kolektivním managementu konfliktů obecně.

⁶² Tamtéž (24. 3. 2012)

⁶³ Tamtéž (24. 3. 2012)

⁶⁴ Skutečný počet obětí rwandské genocidy je dosud nejasný, spekuluje se nejčastěji nad čísly 500 000 – 800 000. (Bureš, 2007: 72)

3. Perspektivy *peacekeepingu*: normativní pohled

Hlavním smyslem následujících odstavců bude zjištění, zda *peacekeeping* je „správným“ v normativním smyslu, tedy morálně přijatelným, eticky ospravedlnitelným, humánním apod. prostředkem pro řešení konfliktů v mezinárodních vztazích. V širším kontextu tedy hodlám také potvrdit či vyvrátit hypotézu, že zpětné konstruování práva, jehož je (jak jsem ukázal v předchozí kapitole) *peacekeeping* produktem, nemusí být v právu mezinárodní bezpečnosti nutně pojímáno jako negativní jev. Pod normativním pohledem na *peacekeeping* si představuji také hlavně hledání odpovědi na otázku, jaké by měly mírové operace být (*de lege ferenda*), resp. co by jim mohlo pomoci pro zlepšení jejich výsledků. Vzhledem k účelu kapitoly se zaměřím také na hodnocení *peacekeepingu* a jednotlivých mírových operací a pokusím se naznačit, jaké jsou perspektivy tohoto mezinárodněprávního institutu v budoucnosti řešení konfliktů v mezinárodních vztazích.

3.1 Kritéria posuzování úspěšnosti a spravedlivosti mírových misí OSN

V předchozí kapitole jsem často naznačoval, že *peacekeeping* jako nástroj OSN pro řešení konfliktů mnohokrát selhal, nepodařilo se nastolit mír a vyřešit konflikt, došlo k velkým ztrátám na životech apod. Nebylo však řešeno, podle kterých kritérií se vyhodnocuje, která konkrétní mírová operace byla či nebyla úspěšná. Z přístupu autorů zabývajících se mj. hodnocením mírových operací lze vyzorovat čtveřici základních⁶⁵ kritérií jejich posuzování:

⁶⁵ Vedle kritérií, která jsem označil jako základní, se lze setkat ještě s dalšími, např. s porovnáním s ostatními mírovými operacemi OSN, úrovní dopadu na důvěryhodnost OSN, úrovní dopadu na stabilitu regionu, mírou posílení hodnoty světového míru a spravedlnosti, vlivem na vzájemný antagonismus stran sporu a ochotu řešení konfliktu, rozsahem dosažené demobilizace a ozbrojení aj. (Druckman – Stern a kol.: 154; Urbanovská, 2008: 72 – 73)

- 1) míra přispění k trvalému vyřešení konfliktu
- 2) počet zachráněných lidských životů
- 3) poměr: dosažené výsledky / výše nákladů a ztrát a doba trvání mise
- 4) úroveň respektování stanoveného mandátu a základních principů *peacekeepingu*

(sestavil autor, vyzporováno především z Druckman – Stern a kol, 1997: 151 – 164; Urbanovská, 2008: 72 – 75; Wallersteen, 2007: 244 – 246)

Pro posouzení úspěšnosti mírové mise je pro mnoho autorů (např. pro Diehla, Durcha, Bratta) klíčové, zda po jejím ukončení v dané oblasti přetrvává konflikt, případně zda znovu eskaluje. (Druckman – Stern a kol., 1997: 151) Peter Wallenstein (2007: 244 – 245) poukazuje na relativní úspěšnost misí po skončení studené války podle daného měřítka, celkově však kritizuje tento systém posuzování. Posuzovat se podle něj má především celá strategie OSN při řešení konfliktů, neboť z negativních důsledků konfliktů by se měly obviňovat především samotné strany konfliktů a z neúspěchu mírových operací v současné příznivější mezinárodní politické situaci zejména Rada bezpečnosti. Právě Rada bezpečnosti totiž synchronizuje vůli velmocí a generuje mezinárodní podporu misí, čímž vysílá stranám konfliktu jasný signál, jaký je postoj světa. Předmětem hodnocení by tak měly být spíše podmínky, za kterých je mírová mise vyslána. (Mullenbach, 2005: 530, 553; Wallenstein, 2007: 246) Nejsilnějším argumentem proti hodnocení mírových misí podle míry přispění k trvalému vyřešení konfliktu je však názor, že jde o žádání něčeho, k čemu nebyl *peacekeeping* původně vůbec určen a nelze to po něm tedy rozumně požadovat. (Druckman – Stern a kol.: 151) Problémem ale zůstává efektivnost mise samotné. Příliš slabý mandát a také obvykle jen lehká výzbroj již několikrát vedly k neúčinnosti *peacekeepingu* a potažmo velkým humanitárním katastrofám (podrobněji viz podkapitola 2.3). Nelze ani obecně prohlásit, že mírová mise je lepší než žádná (srov. Greig – Diehl, 2005: 642), neboť jejím hlavním úkolem je zajistit alespoň minimální konsensus mezi stranami konfliktu, tj. zabránit jejich ozbrojenému střetu a tím umožnit připravit prostor pro mírové řešení, což se rovněž mnohokrát nepodařilo. Přesto (hlavně díky neochotě Rady

bezpečnosti vyslat donucovací misi) byly mírové operace vysílány i tam, kde již byl ozbrojený konflikt v plné síle nebo byl jejich mandát zkrátka nedostatečný pro udržení míru. Nelze ale popřít, že i takové mise zachránily mnoho lidských životů, přestože přetrval značný konfliktní potenciál.

V posledních desetiletích se ohledně účinků *peacekeepingu* rozpoutala velmi polarizovaná akademická debata, kde na jedné straně stojí názory obhajující vhodnost vysílání mírových operací za účelem řešení konfliktů v mezinárodních vztazích a na druhé straně stojí názory, že *peacekeeping* ve stávající podobě je spíše kontraproduktivní či dokonce, že jde o antagonní pojem vůči *peacemakingu*. Debata vznikla v důsledku vydání propracovaných a ideologicky nezabarvených analýz, které potvrdily, že mírové operace OSN sice obvykle po dobu svého trvání dokázaly zastavit a udržet násilí (výjimkou byla např. mise UNAMIR ve Rwandě), avšak málokdy⁶⁶ byly následovány vážně míněnou mírovou dohodou. (Greig – Diehl, 2005: 622, 625) Velmi zajímavým a diskusi o *peacekeepingu* oživujícím příspěvkem byl článek Edwarda Luttwaka *Give War a Chance*⁶⁷ z roku 1999. Nejde sice o text věnující se čistě *peacekeepingu*, Luttwak (1999: 41 – 44) se zaměřuje např. i na humanitární pomoc v uprchlických táborech a mezinárodní ochranu civilistů, nicméně hlavní pointou článku je poukázat na destruktivní vliv některých dobře míněných a v zájmu světového míru, bezpečnosti a blahobytu prováděných aktivit mezinárodního společenství se zaměřením se právě na mírové operace OSN. Luttwakova kritika *peacekeepingu* stojí na poměrně pevných základech a jeho tvrzení, že „válka přináší mír“ (Luttwak, 1999: 36), se tedy jeví být oxymóronem jen zdánlivě. Mírové operace OSN totiž podle Luttwaka příliš často nerespektují jednoduchou poučku, že konflikt pokračuje, dokud není rozhodným způsobem vyřešen, což je činí kontraproduktivními. Nevyjadřuje se však proti *peacekeepingu* celkově, kritizuje hlavně předčasné nasazování mírových operací. Principiálně odmítán je

⁶⁶ Abych rovněž neskouzl k přílišné pesimistické generalizaci, je třeba uvést, že celá řada mírových misí prokazatelných úspěchů dosáhla, a to i diskutovaným přispěním ke konečnému vyřešení konfliktu. Šlo především o některé méně známé mírové operace menšího rozsahu z počátku 90. let minulého století, které měly udržovat mír ve vnitrostátních konfliktech (např. v Kambodži, Salvádoru, Mozambiku). Mullenbach (2005: 530 – 531) se domnívá, že právě ve vnitrostátních konfliktech, resp. takových, kde není zainteresován více než jeden stát, je pravděpodobnost úspěchu *peacekeepingu* podle všech měřítek nejvyšší.

⁶⁷ V překladu „Dejme válce šanci“, přel. autor.

peacekeeping jako nástroj řešení konfliktu např. Zartmanem, jenž tvrdí, že konflikt v mezinárodních vztazích končí výhradně vítězstvím jedné strany nebo úplným vyčerpáním obou stran, proto je nesmyslné jim bránit v boji. (Zartman dle Greig – Diehl, 2005: 628) Na příkladu bývalé Jugoslávie Luttwak (1999: 37 – 38) demonstruje, jak nesmyslné je po skončení studené války, kdy rychlé oddělování bojujících stran bylo ospravedlnitelné rizikem jaderné války mezi mocenskými bloky, nasazovat mírovou operaci ještě předtím, než strany ozbrojeného konfliktu dosáhnou bodu vzájemného vyčerpání (viz. kap. 1). Vynucené zastavení eskalovaného konfliktu jeho strany spíše využijí pro přeskupení a rekrutování nových ozbrojených sil než pro postkonfliktní rekonstrukci, což po čase téměř nevyhnutelně povede k novému rozhoření ozbrojeného konfliktu ve větším rozsahu. Předčasné nasazení mírové operace tak systematicky brání dosažení trvalého míru, neboť dává stranám konfliktu jistotu, že nejsou aktuálně ohroženy rozhodující porážkou. Strany konfliktu jsou tak méně ochotné k vyjednávání, odmítají mediaci sporu a celkově se pravděpodobnost vyřešení konfliktu snižuje. Navíc, zmrazení situace *peacekeepingem* může některým ze stran vyhovovat více než jiným, což je ještě více motivuje k přípravě na pokračování konfliktu. (Greig – Diehl, 2005: 628 – 629; Luttwak, 1999: 36) V době, kdy již nesoupeří dvě světové supervelmoci o vliv v každém státě, je správným řešením nechat malé ozbrojené konflikty „vyhořet“ místo jejich konzervování. (Luttwak, 1999: 36 – 37)

„Mír je udržitelný teprve tehdy, když válka skutečně skončí.“

(Luttwak, 1999: 38, přel. autor)

S argumentem, že *peacekeeping* má především chránit lidské životy, se Luttwak (1999: 38) vypořádává tvrzením, že v případě ponechání malého ozbrojeného konfliktu svému osudu je určitá míra utrpení obyvatelstva celkově sice jistá, ovšem pravděpodobně daleko nižší, než když se konflikt zakonzervuje a je tak dán prostor pro jeho obnovení s daleko vyšší intenzitou. Vliv mírových operací na ochranu životů civilistů je navíc podle Luttwaka přinejmenším pochybný, což se ukázalo na případech Rwandy (genocida Tutsiů) a Bosny (masakr ve Srebrenici). (Luttwak, 1999: 38)

Přestože většina kvantitativních komparativních analýz potvrzuje pravdivost pesimistické logiky luttwakovských argumentů (viz Greig – Diehl, 2005: 622, 636 – 641), optimistický pohled na *peacekeeping* má stále silnou pozici, a to především u normativně smýšlejících autorů. Typickým mezinárodním normativním principem je tzv. odpovědnost za ochranu (*The Responsibility to Protect*), která je považována za překonání realistického smýšlení a tedy odmítnutí argumentů, že se zásahy OSN v zemích, kde hrozí humanitární katastrofa, nevyplatí, narušují státní suverenitu apod. (Evans – Sahnoun, 2001: 15 – 16; Waisová, 2011: 16) Goulding (1993: 456) dokonce připouští, že v řadě případů je úkolem OSN aktivně nahrazovat státní instituce tam, kde jsou nefunkční. Hodnocení mírových operací podle normativních měřítek preferuje Robert Johansen, který zcela odmítá relevanci instrumentálního posuzování mírových operací bez zohlednění transcendentních hodnot, které *peacekeeping* podle něj symbolizuje. Dělení mírových operací na úspěšné a neúspěšné např. podle ekonomické efektivity postrádá smysl, pokud není primárně přihlédnuto k tomu, jak bylo přispěno k realizaci hodnot typu světového míru, obecné spravedlnosti či zabránění lidskému utrpení. (Johansen in Druckman – Stern a kol, 1997: 153 – 154) Vedle možných politických a strategických důvodů pro vyslání mírové mise pro účely nahrazení nefunkčních státních institucí je třeba mnohdy připustit i existenci morálního dilematu. Takovým případem je typicky probíhající genocida. (Greig – Diehl, 2005: 642) Kalkulace pravděpodobnosti naděje na úspěch, výpočty relativního poměru nákladů, ztrát a výsledků či spekulování nad dlouhodobou budoucností konfliktu, pokud jde o vyslání mírové operace do oblasti, kde probíhá genocida, jsou jen velmi složitě morálně obhajitelné. Obzvláště to platí v situaci, kdy různé politické či jiné důvody aktuálně neumožňují jiné, stejně či více efektivní řešení hrozící humanitární katastrofy. Ztráty lidských životů jsou totiž zmíněnými kalkulacemi aj. posouvány na úroveň pouhé statistiky či proměnné ve výpočtech. Představitelným řešením je tak kompromisní (hybridní) přístup, který by především rezignoval na posuzování kvalit *peacekeepingu* jako celku přistupoval ke každému konfliktu jednotlivě, neboť každá mírová operace je svým způsobem specificky odlišná, tudíž má i specificky odlišné účinky. (Greig – Diehl, 2005: 642 – 643) Hybridní přístup k hodnocení úspěšnosti mírových misí OSN však není možné jednoduše ztotožnit s posuzováním jejich spravedlivosti. Problematika spravedlnosti jako normativního systému je ještě složitější než samotné kalkulování s nadějí na úspěch dané mírové operace, a to už vzhledem k množství koncepcí pojetí

spravedlnosti. Spravedlnost v právním smyslu je nejčastěji chápána jako rovnost rozhodování ve stejných případech. (Knapp, 1995: 87) Pak ovšem odpověď na otázku, zda je *peacekeeping* právně spravedlivý, je nutno odpovědět negativně, neboť se během existence institutu mírových operací postup OSN často lišil – mírová mise i přes selhání jiných prostředků řešení konfliktu a prokazatelnou nutnost vyslána v mnoha případech nebyla.⁶⁸ Na druhou stranu pro odbornou i laickou veřejnost může mít určitou váhu fakt, že v roce 1988 mírové síly OSN získaly Nobelovu cenu míru. (Fakta a čísla OSN, 2005: 65)

Jak nízkou prioritu má při hodnocení úspěšnosti *peacekeepingové* operace dodržování určených pravomocí se ukázalo již na misi UNFICYP,⁶⁹ kdy jednotky operovaly už dva týdny po příslušné rezoluci Rady bezpečnosti, zatímco jejich právní postavení a pravomoci se řešily ještě dlouho poté. (Boyd, 1966: 11 – 12) Co se týče respektování tzv. principů *peacekeepingu* stanovených Hammarskjöldem a Pearsonem v roce 1956 (viz kap. č. 2), i zde je možno pozorovat jejich systematické porušování, a to dokonce už od 60. let, např. během mise ONUC v Kongu. Excesy ze základních principů *peacekeepingu* se zde paradoxně odehrávaly z velké části z iniciativy samotného Generálního tajemníka OSN Hammarskjölda. Celkově lze tedy říci, že při posuzování úspěšnosti mírové operace podle úrovně dodržování mandátu a základních principů mírové operace selhávají nejvíce, nicméně jde o kritérium v prostředí mezinárodní politiky velmi idealistické a zjevně nejméně relevantní, pokud misi lze hodnotit pozitivně podle ostatních uvedených kritérií. Domnívám se, že ani konec studené války na tento fakt neměl výrazný vliv. Je totiž otázkou, zda se po ukončení studené války něco podstatného změnilo na tom, že se v Radě bezpečnosti OSN, orgánu s primární odpovědností za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti, rozhoduje podle partikulárních zájmů světových velmocí. Wallenstein (2007: 237) si všímá nedostatku systematických studií nastavování agendy Rady bezpečnosti a staví proti sobě dvojici teoretických argumentů. První naznačuje, že Radu bezpečnosti zajímají jen konflikty, na jejichž výsledku mají někteří ze stálých členů své zájmy. (např. Mullenbach, 2005: 536) Druhý naopak vychází z

⁶⁸ Podíl konfliktů, které byly OSN ponechány bez vojenské odezvy, přestože by při rovném přístupu splňovaly podmínky pro vyslání mírové operace, dosahoval za prvních 20 let existence institutu *peacekeepingu* až 80%. (Pelcovits – Kramer, 1976: 535)

⁶⁹ Blíže v případové studii v předchozí kapitole.

předpokladu, že si stálí členové Rady jsou vědomi pravděpodobnosti veta v případě jednání o konfliktech, kde mají rozdílné zájmy, proto svou činnost Rada zaměřuje na konflikty malého politického významu. Z obou hledisek se však ve strategicky nezbytných případech velmocí chovají shodně – raději rovnou volí strategii řešení konfliktu, který by byl v Radě pravděpodobně vetován, mimo struktury OSN (např. akce USA v Iráku v roce 2003). Nezměnila se také hierarchie faktorů rozhodujících o tom, zda mírová mise bude či nebude vyslána – na prvním místě zůstaly zájmy a postoje velmocí a nižší význam zůstal teritoriální integritě států, ochotě regionálních organizací řešit konflikt, ochotě a požadavkům přijímajícího státu, legalitě vyslání mírové operace a respektu k lidským právům. (Mullenbach, 2005: 535 – 536)

V kontextu takovéto mezinárodně-politické reality je marginalita kritéria úrovně respektování mandátu a základních principů mírových operací velmi zjevná. Jistá proměna charakteru hodnocení úspěšnosti *peacekeepingu* po skončení studené války přesto přišla. Při hodnocení mírových operací OSN je díky značnému politickému rozměru jakýchkoliv mezinárodních vojenských akcí nemožné přehlížet veřejné mínění, a to zejména v případě států, které se rozhodnou na misi participovat aktivně a vyslat své vojenské jednotky. Veřejná podpora takové mírové operace je vždy značně odvislá od počtu případných obětí v řadách mírových jednotek. To se potvrdilo zejména v misích UNOSOM v Somálsku v letech 1992 – 1994, kdy se po zprávách o prvních obětech v řadách vojáků sloužících pod vlajkou OSN veřejná podpora operace určené pro záchranu Somálců přiblížila nulové hodnotě. (Burk, 1999: 54)

Po skončení studené války navíc veřejné mínění ohledně vysílání mírových misí získalo daleko větší důležitost – strategický význam některých misí (typicky právě v Somálsku) byl potenciálně velmi nízký, snaha o naklonění si dané země na stranu východního či západního bloku ztratila smysl. Tím pádem popularita vládních činitelů odpovědných za vysílání mírových misí v žebříčku priorit získala daleko vyšší postavení. V případě ztráty podpory mírové mise veřejností politické špičky některých vysílajících států, zejména mocností, ukončují účast vlastních jednotek daleko ochotněji než během studené války. (Burk, 1999: 55, 57 – 58)

Shodují se s Bloomfieldovým názorem, že *peacekeeping* může být legitimním a potenciálně prospěšným institutem jedině tehdy, pokud nebude chápán jako další pole soupeření velmocí a tudíž nástrojem pro řešení konfliktů v mezinárodních vztazích zcela bezvýznamným. To však nebude možné, dokud s ním bude zacházeno, a to i na půdě OSN, pouze jako s nerovnocennou alternativou pro případ selhání

jiných nástrojů. (Bloomfield, 1970: 565) Vinit z nevyřešení konfliktu mírovou operací má smysl jen tehdy, pokud byla vyslána pouze jako nouzové řešení v situaci, kdy příslušné orgány OSN odmítly efektivnější způsob řešení (např. *peace-enforcement*), její existence je dlouhodobá, nevede k žádnému výsledku a prokazatelně ji strany konfliktu chápou pouze jako příležitost pro klidnou přípravu na další násilí v budoucnu. Pak je na místě použít různé kalkulace, zda znemožnění ozbrojených střetů zneprátelených stran neprodukuje přílišné množství negativních externalit (např. civilní oběti v uprchlických táborech, nepřímé posilování vojenského potenciálu stran konfliktu, ekonomický rozklad země apod.). (Greig – Diehl, 2005: 643) Převažující pesimistické názory na *peacekeeping* tedy sice mají silné argumentační podklady, ale rozhodně mají i své limity, které pramení mimo jiné z elementárních morálních zásad.

3.2 Současné reformy a budoucnost *peacekeepingu*

Diskuse o možné reformě *peacekeepingu* se rozvířila hlavně v 90. letech minulého století, značně díky neúspěchům některých mírových operací, kde OSN selhala jako aktér schopný garantovat lidskou bezpečnost, když tuto roli není schopen plnit stát. Oficiální výzvu k reformě *peacekeepingu* podala Pracovní skupina pro mírové mise OSN vedená Lakhardem Brahimim v roce 2000 (tzv. Brahimiho zpráva). Navrhovala mimo jiné posílení prevenčních mechanismů, prohloubení spolupráce s regionálními vládními i nevládními organizacemi a vládami jednotlivých států, důsledné vzdělávání vojáků účastnících se mírových misí, posílení role civilní policie, výraznější podílení se na postkonfliktní rekonstrukci v oblasti působení, posílení a zjednodušení komunikace mezi Radou bezpečnosti, Sekretariátem (resp. Generálním tajemníkem) a vládami států vysílajícími své jednotky, vytvoření prostředí pro rychlé a akceschopné nasazení mírové operace během co nejkratší doby apod. Lze říci, že současné mírové operace se těmito návrhy viditelně snaží řídit. Roste zejména podíl mírových operací prováděných regionálními organizacemi. (Mullenbach, 2005: 549 – 550; Waisová, 2011: 173 – 174) Důvody k větší ochotě svěřovat provedení mírových operací regionálním organizacím jsou v zásadě dva. Prvním je již v práci několikrát zmíněný pokles zájmu světových velmocí o marginální konflikty z důvodu absence soupeření dvou mocenských bloků a rozmělnění sfér zájmů. (Mullenbach, 2005: 550)

Druhým je ve druhé kapitole práce krátce naznačený fakt, že současné mírové operace více než dříve respektují princip „naši lidé nám rozumějí“, který spočívá v nasazování jednotek ze zemí kulturně blízkých přijímajícímu státu. V podstatě jde o reakci na selhávání vize multikulturního *peacekeepingu*. Mírové operace společně s rostoucí potřebou zapojení se do aktivit postkonfliktní rekonstrukce se stále více setkávají s problémy typu citlivých otázek životů obyvatel zemí stížených konfliktem, např. vlivem koloniální minulosti, náboženské či etnické příslušnosti atd.

Častější svěřování provedení mírových operací regionálním organizacím OSN a obsazování misí vojáky ze zemí regionu, které jsou zároveň v daném konfliktu neutrální, tak lze označit za aktuálně probíhající reformu *peacekeepingu*. (Waisová, 2011: 174 – 175) Naopak za reformu dokončenu již lze považovat značné rozšíření agendy mírových operací o *peace-buildingové* aktivity typu trénování policistů, pomoci s tvorbou legislativy, poskytování humanitární pomoci, zajišťování bezpečnosti mezinárodních pozorovatelů a humanitárních pracovníků apod.⁷⁰ Někteří autoři nazývají zapojení mírových operací do *peace-buildingu* překonáním tradičního *peacekeepingu*. (např. Greig – Diehl, 2005: 621 – 622; Shimizu – Sandler, 2002: 653; Wall – Druckman, 2003: 693) Tuto reformu, tedy posun směrem k *peace-buildingu*, naznačila především Butrus-Ghálíova Agenda pro mír (1992), kde se hovoří mimo jiné o nutnosti přizpůsobit složení a úkoly personálu mírových misí potřebě v místě působení obnovit pořádek, zmenšit počet zbraní v držení obyvatel, vytrénovat lokální pořádkové jednotky aj. Na Agendu pro mír navázal ve svých vyjádřeních a aktivitách také nástupce Butruse Butruse-Ghálího, Generální tajemník OSN Kofi Annan. (Waisová, 2009: 34) Významným pokrokem bylo zapojení personálu mírových misí do mediačních aktivit v oblasti konfliktu, které spočívají především v odděleném vyslechnutí stanovisek stran sporu a vysvětlení nutnosti najít nenásilné řešení. Důležitou výhodou odděleného výslechu stran je možnost bez

⁷⁰ Uvedený výčet *peace-buildingových* aktivit je pouze demonstrativní a navíc velmi stručný. Waisová (2009: 49 – 51) bez souvislosti s *peacekeepingem* uvádí jejich daleko komplexnější seznam, patří mezi ně např. budování legitimacy demokratických institucí, repatriace uprchlíků, rozvoj školství a zdravotnictví, posilování sociálního a ekonomického blahobytu, budování a rekonstrukce infrastruktury, zefektivňování administrativy, umožňování politické participace všem lidem, zakotvení principu vlády zákona, tvorba spravedlivého justičního systému, rehabilitace politických vězňů, odzbrojení a demobilizace bývalých bojovníků a mnoho dalších. Personál mírových operací se může logicky podílet *de facto* na všech.

následků zcela vynechat vyzývání strany k omluvě druhé straně, dávání najevo, že hledisko jedné strany je relevantnější, volání po empatii apod. Díky větší operativnosti a schopnosti mediovat menší konflikty lokálně jde o poměrně úspěšný mechanismus. (Wall – Druckman, 2003: 695 – 696)

Domnívám se, podobně jako Goulding (1993: 463) že budoucí podoba mírových operací OSN záleží hlavně na jejich financování. Jen během prvních let po skončení studené války náklady na mírové mise OSN mnohonásobně vzrostly. Svého vrcholu dosáhly v roce 1994 (cca 3,5 miliardy Amerických dolarů ročně), poté začaly opět klesat, primárně v důsledku snižování počtu misí a zvýšení podílu misí delegovaných na regionální organizace. (Shimizu – Sandler, 2002: 651 – 652) S vysokými výdaji na mírové operace logicky roste a klesá síla názoru zemí, z jejichž státních rozpočtů je do příslušného fondu OSN odváděno nejvíce financí. Vzhledem ke struktuře propočtu se na financování *peacekeepingu* podílí významně jen cca 30 států, převážně ekonomicky vyspělých⁷¹ a tradičně altruistických (jejich příspěvky dohromady tvoří téměř 100% rozpočtu vyčleněného na mírové operace). Vzhledem k obecně velmi nízkým počtům raněných či zabitých příslušníků mírových misí lze prohlásit, že ekonomicky slabší a tudíž finančně téměř nepřispívající státy, které do misí vysílají své vojáky (např. Egypt, Pákistán či Bangladéš), břemeno materiálního zajištění reálně nenesou a vyslání vojáků se jim naopak ekonomicky vyplácí. Činnost a potřeby jednotek jsou totiž placeny ze zmíněného fondu OSN. Udržitelnost tohoto mechanismu není perspektivní, zvláště s ohledem na fakt, že mírové operace neprováděné přímo OSN často nejsou vůbec chráněny žádnými garancemi stabilního financování a jejich případný „návrat“ přímo pod OSN by tak byl velmi složitý. (Shimizu – Sandler, 2002: 654 – 656) Problematika financování poněkud tlumí optimismus ohledně jinak obecně vítaného svěřování provádění mírových operací různým regionálním bezpečnostním uskupením. Důvodem je pokles ochoty stávajících přispěvatelů financovat provádění mírových operací v mezinárodním

⁷¹ Nejde o 30 nejbohatších států světa, hrubý domácí produkt s přispíváním do *peacekeepingového* fondu sice souvisí, ale nemá výhradní a teoreticky ani nepostradatelné postavení. Dlouhodobě největšími nominálními přispěvateli jsou USA, Německo, Francie, Rusko, Japonsko a Spojené království, avšak v procentuálním poměru k HDP vévodí tradičně altruistické země, jako jsou Kanada, Dánsko, Švédsko, Nizozemsko, Belgie či Norsko. Od roku 1997 se řadí mezi relevantní přispěvatele také Česká republika. (Shimizu – Sandler, 2002: 656)

prostředí, kde naprostá většina států, ač na to má řada z nich ekonomické kapacity, přispívat odmítá.⁷² V řadě případů se tak lze domnívat, že zmocňování regionálních organizací k provedení mírových operací je spíše snahou OSN ušetřit než zajistit vyšší kvalitu a úspěšnost mise. Námětem pro zlepšení fungování *peacekeepingu* do budoucna by tak mohlo být zavedení mechanismu rovnoměrnějšího rozložení finanční zátěže, které vysílání mírových misí OSN přináší (Shimizu – Sandler, 2002: 667), a rovněž nevyužívání možnosti zmocnit pro provedení mírové operace regionální organizaci alibisticky.

O reformách a celkově budoucnosti *peacekeepingu* samozřejmě uvažuje i samotná OSN, což je znát mimo jiné z mnoha oficiálních dokumentů Sekretariátu OSN a specializovaných komisí zabývajících se tímto tématem vydaných v posledních letech a z probíhající restrukturalizace Oddělení *peacekeepingových* operací Sekretariátu OSN, která má přinést finanční úspory a vyšší efektivitu a flexibilitu administrace mírových operací. Oficiálně také OSN deklarovala do budoucna nulovou toleranci sexuálního zneužívání obyvatel zasažených konfliktem příslušníky mírových operací.⁷³ Ze zmíněných dokumentů je třeba zdůraznit zejména vyjádření Generálního tajemníka Kofiho Annana „*Peace Operations 2010*“ z roku 2006 (spíše opakující obsah Brahmiho zprávy), příručku Oddělení *peacekeepingových* operací OSN zvanou „*Capstone Doctrine*“ z roku 2008 (v práci několikrát citovaná, jde o určitou idealistickou sondou do historie a jakýsi návod, jak mírovou operaci správně provést) a pravidelně aktualizovanou výroční zprávu téhož orgánu s názvem „*A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*“ vydanou v roce 2009 a aktualizovanou v letech 2010 a 2011. Poslední zmíněný dokument se budoucnosti *peacekeepingu* věnuje nejvíce, hovoří se v něm o nutnosti vybudovat nové „partnerství“ pro *peacekeeping*, čímž se myslí posílení oficiální kooperace všech zúčastněných aktérů, tedy orgánů OSN, členských států, významných materiálních přispěvatelů, vysílaných kontingentů mírových misí, představitelů přijímajících států atd. Partnerství má být posíleno a úspěšnost mírových operací tím v budoucnu zvýšena hlavně jasným formulováním strategie a kompaktním plánováním vysílaných misí, zrychlením procesu rozmisťování mírových jednotek, zvýšením připravenosti pro případy krize a prováděním operace s ohledem

⁷² Shimizu a Sandler (2002: 667) nepřispívající ekonomicky silné státy nazývají „černými pasažéry“.

⁷³ Reform of peacekeeping (<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/reform.shtml>, 25. 3. 2012)

na budoucí potřeby země. (A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping, 2009: I – VI) Celková stavba uvedených dokumentů je však značně vágní a zcela odmítající jakýkoliv náznak realistické perspektivy na mezinárodní vztahy a politiku. Upřesnění právního zakotvení *peacekeepingu* např. dodatkem k Chartě OSN tedy je stále v nedohlednu a vzhledem k faktu, že provedení takového kroku není ani v náznaku plánováno i v idealisticky zabarvených dokumentech OSN, jsem přesvědčen o tom, že všichni relevantní aktéři držení mírových operací v právním vakuu spíše vítají.

Alternativní „luttwakovskou“ reformou *peacekeepingu* by mohlo být, i případně za zachování účinnosti opatření z Brahimiho zprávy, rezignování na angažování se ve velkém množství konfliktů a ponechání těch méně rozsáhlých svému osudu a případně dokonce zabránění aktivistům z nevládních organizací jakkoliv zasahovat do konfliktů až do rozhodného vítězství jedné strany či dosažení bodu vyčerpání. Jak Luttwak (1999: 44) poznamenává na závěr svého článku, tato zdánlivě nesmyslná a pro idealisty a humanisty nelidská a odpudivá strategie může při správném pochopení logiky války přinést všemi preferovaný výsledek, tedy trvalý mír.

Závěr

Zpětné konstruování práva je v právní teorii obvykle opomíjeným jevem a celkově je chápáno spíše negativně, jako promítnutí mocenských či jiných tlaků do právní jistoty. Ve skutečnosti jej lze ale chápat i neutrálně, a to jako nestandardní metodu interpretace právních norem, která má ale spíše doplňkovou funkci, pokud na ni nemá být nahlíženo negativisticky. Zpětné konstruování lze popsat jako proces dodatečného ospravedlňování určitého chování, kterým je vytvořen nový právní institut, se kterým právní norma působilně nepočítala. Pokud je interpretace práva pojímána široce, tedy i jako proces dotváření právní normy, lze teoreticky pokládat zpětné konstruování i za součást právní normotvorby. Mezinárodní právo veřejné vykazuje určitá specifika, která zpětné konstruování práva nejen více umožňují, ale také zvyšují pravděpodobnost legitimizace jeho výstupů. Díky relativní neochotě států, tedy primárních subjektů a zároveň tvůrců mezinárodního práva veřejného, nechat se vázat mnohdy materiálně velmi potřebnými mezinárodněprávními normami

a přijaté závazky následně dodržovat vznikají v mezinárodním právu veřejném často velmi vágní normy. Ty jsou pak předmětem interpretačních sporů, jejichž rozhodování následně díky chybějící nadnárodní autoritě a vágnosti či absenci procesních záruk přísluší opět převážně státům. Zvláště znatelný je tento jev v právu mezinárodní bezpečnosti, kde se řešení právních sporů ukazuje být velmi složité, neboť díky suverénnímu postavení států v mezinárodním prostředí a obecně uznávanému principu zákazu použití síly většinou chybí účinný sankční mechanismus, případně schází dostatečná vůle států jej použít. Proto existuje poměrně vysoká naděje, že zpětné zkonstruování nějakého právního institutu, který bude schopen dané problémy řešit, bude obecně přijato a v praxi používáno, a to i s vědomím, že pro to nebude existovat reálná právní opora. Obecné rozpracování problematiky právního sporu v právu mezinárodní bezpečnosti dává tušit, že využití zpětného konstruování pro řešení mezinárodněprávních konfliktů se může za specifických podmínek jevit jako potenciálně užitečné, a to primárně v případě konfliktů z praktického právního hlediska nejobtížněji řešitelných – ozbrojených.

Ozbrojený konflikt je důsledkem jeho tzv. eskalace, tedy zvýšení důležitosti výsledku sporu pro jeho strany na takovou úroveň, že pro prosazení svého zájmu využijí násilí vůči protistraně. V mezinárodním prostředí v případě jakýchkoliv zásahů do konfliktu jde o velmi delikátní otázku, nicméně po druhé světové válce panuje všeobecná shoda na tom, že bránit válkám (resp. ozbrojeným konfliktům) a uchovávat mezinárodní mír je nezbytné. Primárně za účelem zabránění dalším válkám byla v roce 1945 založena Organizace spojených národů a její právní nástroje k tomu určené byly zakomponovány v jejím základním dokumentu – Chartě OSN. Po druhé světové válce byly pravomoci k účinnému a rozhodnému silovému řešení případných násilných mezinárodních konfliktů svěřeny Radě bezpečnosti – orgánu OSN, kde rozhodující vliv dostali stálí členové s právem vetovat schválené rezoluce, kterými se staly vítězné mocnosti druhé světové války. Rozdělení světa do dvou soupeřících ideologických bloků (tzv. bipolární konflikt, též „studená válka“), a tedy i ukončení soudržnosti Rady bezpečnosti, však znamenalo díky existenci práva veta *de facto* zablokování možnosti využít vojenské prostředky pro řešení mezinárodních ozbrojených konfliktů, neboť oba mocenské bloky obvykle měly na výsledku konkrétního konfliktu své partikulární zájmy. Teoreticky velmi účinné právní nástroje k vynucení míru v kapitole VII Charty OSN se tak staly na dlouhou dobu prakticky mrtvou literou. Vzhledem k tomu, že Rada bezpečnosti nebyla schopná

vynucovat dodržování mírového stavu, hledaly ostatní orgány OSN, které sekundárně rovněž mají v popisu své činnosti chránit mezinárodní mír, způsob, jak zajistit, aby OSN svůj nejdůležitější účel reálně naplňovala. Výsledkem jejich aktivit bylo zpětné právní zkonstruování institutu zvaného běžně jako *peacekeeping*, který znamenal možnost vysílat ozbrojené síly pod vlajkou OSN, tzv. mírové operace, do oblastí s vysokým konfliktním potenciálem za účelem udržení příměří. Právní argumentace pro používání mírových operací stála na odvolávání se zároveň na kapitoly VI (mírové prostředky pro urovnávání mezinárodních sporů) a VII (donucovací prostředky včetně vojenských akcí) Charty OSN, přičemž ve skutečnosti v Chartě nikde výslovně mírové operace zakotveny nejsou a při tvorbě Charty ani nebyly zamýšleny.

První operací OSN, která se odvolávala přímo na institut *peacekeepingu*, byla mise UNEF vyslaná v roce 1956 garantovat dodržování příměří na Blízkém východě. K jejímu zřízení a vyslání byl Valným shromážděním OSN zmocněn Generální tajemník OSN Dag Hammarskjöld, který je pokládán za „otce“ *peacekeepingu*. V souvislosti s misí UNEF byly zformulovány její základní právní principy, které nastavily určité zásady pro používání *peacekeepingu* i do budoucna. Jde o neustrannost, používání síly jen v sebeobraně a souhlas přijímajícího státu. Úskalí nejasného právního zakotvení mírových operací se projevilo již na začátku 60. let minulého století na průběhu mise ONUC v Kongu, kde vznikly spory o interpretaci principu souhlasu přijímajícího státu a principy užívání síly pro sebeobranu a neustrannosti byly dokonce otevřeně porušovány, což vedlo Radu bezpečnosti k uzurpování si rozhodování o vysílání mírových operací a zvýšení vlivu na jejich velení. Až do konce studené války tak byly mírové operace OSN vysílány jen sporadicky, navíc velmi selektivně podle politické vůle soupeřících politicko-ideologických bloků. Situace v Radě bezpečnosti OSN se částečně uvolnila po rozpadu východního bloku na přelomu 80. a 90. let minulého století, což vedlo k rapidnímu nárůstu počtu schválených a vyslaných mírových operací (tzv. masivnímu *peacekeepingu*), ovšem se střídavými úspěchy. Mírové operace selhaly zejména tam, kde jejich pravomoci a vojenská síla nebyly dostačující – v Somálsku, Rwandě a bývalé Jugoslávii. Přestože tedy šlo ve všech případech spíše o chybnou strategii Rady bezpečnosti OSN, rozvířila se v druhé polovině 90. let o smysluplnosti a (ne)úspěšnosti mírových operací silně polarizovaná odborná diskuse, kde na jedné straně stojí zastánci mírových operací (většinou normativně orientovaní autoři) a na

straně druhé realisticky smýšlející odpůrci (např. Edward Luttwak) a autoři argumentující kvantitativními empirickými analýzami, které prokazují, že *peacekeeping* jako nástroj řešení konfliktů není úspěšný. V podstatě jde zejména o neshody, podle kterých ukazatelů a měřítek je třeba úspěšnost mírových misí posuzovat. Normativní autoři poukazují především na počet zachráněných lidských životů a morální odpovědnost bránit světový mír a lidská práva všemi dostupnými a politicky průchodnými prostředky, odpůrci *peacekeepingu* naopak poukazují na nutnost posuzovat úspěšnost mírových operací podle míry přispění ke konečnému rozhodnému vyřešení konfliktu a podle poměru vynaložených nákladů a dosažených výsledků.

Závěry uvedené v první a druhé kapitole práce svědčí o potvrzení hypotézy, že *peacekeeping*, resp. mírové operace OSN nemají oporu v pozitivním právu a jsou tedy právním konstruktem, v plném rozsahu. Zjednodušeně se o *peacekeepingu* hovoří také jako o akcích podle kapitoly 6 a ½ Charty OSN, která sice neexistuje, ale ustálenou praxí v zájmu nutnosti řešit násilné konflikty v mezinárodních vztazích jí bylo přiznáno legitimní právní postavení. Z dostupných materiálů, které OSN v posledních letech vydává, byla dokázána též validita hypotézy částečně záměrného udržování mírových operací v právně nejasném postavení. Normotvorba mezinárodního práva na půdě OSN sice již nenáleží pouze státům, existují k ní specializované orgány, nicméně o vstupu normy v platnost a především o efektivním sankcionování jejího nedodržování stále rozhodují suverénní státy se svými partikulárními zájmy. V současnosti již má vysílání mírových operací plně zažitý a v praxi fungující *modus operandi*, jehož narušení pokusem o pozitivněprávní zakotvení zjevně nehodlají riskovat ani idealisticky smýšlející orgány OSN. Budoucnost *peacekeepingu* tedy není řešena z vyložené právního pohledu. V poslední době dokončené, aktuálně probíhající a krátkodobě a střednědobě plánované reformy se týkají spíše snahy o zvýšení úspěšnosti mírových operací za současného snížení jejich nákladnosti. Hypotézu, kterou jsem v úvodu práce stanovil jako první, tedy možnost nahlížet na zpětné konstruování práva mezinárodní bezpečnosti v některých případech i kladně, je nakonec nutno vyhodnotit až jako poslední. Její validitu totiž nehodlám posuzovat výhradně na teoretických závěrech, přestože vyznívají, zejména v teorii řešení konfliktů v mezinárodních vztazích, poměrně jednoznačně. Chci naopak využít i poznatků o konkrétním případě zpětně zkonstruovaného právního institutu – o *peacekeepingu*. Verifikace či falsifikace

tvrzení, že *peacekeeping* jako právní konstrukt je pro mezinárodní bezpečnost a mír prospěšný, závisí na jeho úspěšnosti. Problém značných neshod ohledně metody posuzování úspěšnosti mírových operací jsem již popsal a zastávám názor, že není možné normativní argumenty zkrátka ignorovat. Zvláště patrné je to při uvědomění si, že vyslání mírové operace bylo a evidentně stále často je jediným politicky průchodným způsobem, jak může OSN chránit mír a lidské životy. Přestože by se mnou Luttwak a jeho zastánci zřejmě nesouhlasili, dovozují, že zpětné konstruování práva mezinárodní bezpečnosti může být prospěšné, neboť mírové operace OSN zachránily velké množství lidských životů.

Zdroje

Literatura

- Bloomfield, L. (1970). The United States, the Soviet Union, and the Prospects for Peacekeeping. *International Organization*. 24+3/1970, s. 548-565.
- Boyd, J. (1966). Cyprus: Episode in Peacekeeping. *International Organization*. 20+1/1966, s. 1-17.
- Bureš, O. (2007). *Operace na udržení míru OSN* (Olomouc: Univerzita Palackého).
- Burk, J. (1999). Public Support for Peacekeeping in Lebanon and Somalia: Assessing the Casualties Hypothesis. *Political Science Quarterly*. 114+1/1999, s. 53-78.
- Coufoudakis, V. (1976). United Nations Peacekeeping and Peacemaking and the Cyprus Question. *The Western Political Quarterly*. 29+3/1976, s. 457-473.
- Cvrček, F. (2003). Kritické poznámky k výuce interpretace právních textů. In: Gerloch, A. – Maršálek, P. (eds.), *Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi* (Praha: Eurolex Bohemia). s. 49-62.
- Čepelka, Č. – Šturma, P. (2003). *Mezinárodní právo veřejné* (Praha: Eurolex Bohemia).
- Druckman, D. – Stern, P. a kol. (1997). Evaluating PeaceKeeping Operations. *Mershon International Studies Review*. 41+1/1997, s. 151-165.
- Drulák, P. (2003). *Teorie mezinárodních vztahů* (Praha: Portál).
- Dvořák, V. (2011). Generál Mladić: Srebrenica a lži. *Britské listy*. 3. 6. 2011.
- Evans, G. – Sahnoun, M., eds. (2001). *The Responsibility to Protect* (Ottawa: International Development Research Centre).
- Fisch, J. (1997). Retroactivity and Legal Change: An Equilibrium Approach. *Harvard Law Review*. 110+5/1997, s. 1055-1123.
- Garvey, J. I. (1970). United Nations Peacekeeping and Host State Consent. *The American Journal of International Law*. 64+2/1970, s. 241-269.
- Gerloch, A. (2003). Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi. In: Gerloch, A. – Maršálek, P. (eds.), *Problémy interpretace a*

- argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi* (Praha: Eurolex Bohemia). s. 13-32.
- Gibbs, D. (2000). The United Nations, International Peacekeeping and the Question of 'Impartiality': Revisiting the Congo Operation of 1960. *The Journal of Modern African Studies*. 38+3/2000, s. 359-382.
- Goulding, M. (1993). The Evolution of United Nations Peacekeeping. *International Affairs*. 69+3/1993, s.451-464.
- Greig, M. – Diehl, P. (2005). The Peacekeeping-Peacemaking Dilemma. *International Studies Quarterly*. 49+4/2005, s. 621-645.
- Groom, A. (1971). Peacekeeping: Perspectives and Progress. *International Affairs*. 47+2/1971, s. 340-352.
- Harbottle, M. (1974). Lessons for UN Peacekeeping. *International Affairs*. 50+4/1974, s. 544-553.
- Howe, H. (1996). Lessons of Liberia: ECOMOG and Regional Peacekeeping. *International Security*. 21+3/1996, s. 145-176.
- Jackson, E. – Popper, D. (1970). Lessons of United Nations Peacekeeping in Cyprus. *The American Journal of International Law*. 64+4/1970, s. 1-9.
- James, A. (1989). The UN Force in Cyprus. *International Affairs*. 65+3/1989, s. 481-500.
- Kennedy, R. (1999). *13 dní* (Litomyšl: Paseka).
- Kišš, P. (2003). Neprávní normativní systémy jako součást objektu interpretace podle českého práva. In: Gerloch, A. – Maršálek, P. (eds.), *Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi* (Praha: Eurolex Bohemia). s. 93-104.
- Knapp, V. (1995). *Teorie práva* (Praha: C.H. Beck).
- Kubát, M. (2004). Političtí aktéři – Zájmy a zájmové skupiny. In: Cabada, L. – Kubát, M. a kol. *Úvod do studia politické vědy* (Praha: Eurolex Bohemia), s. 216-241.
- Linz, J. J. (2000). *Totalitarian and Authoritarian Regimes* (London: Lynne Rienner Publishers).
- Luttwak, E. (1999). Give War a Chance. *Foreign Affairs*. 78+4/1999, s. 36-44.
- Malenovský, J. (2002). *Mezinárodní právo veřejné: obecná část* (Brno: Doplněk).
- Michalak, S. (1967). Peacekeeping and the United Nations: The Problem of Responsibility. *International Studies Quarterly*. 11+4/1967, s. 301-319.

- Mullenbach, M. (2005). Deciding to Keep Peace: An Analysis of International Influences on the Establishment of Third-Party Peacekeeping Missions. *International Studies Quarterly*. 49+3/2005, s. 529-555.
- Novák, F. (2003). Interpretace – „správnost“, závaznost, komparatistika (Malé poznámky k velkému tématu). In: Gerloch, A. – Maršálek, P. (eds.), *Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi* (Praha: Eurolex Bohemia). s. 43-48.
- O'Hara, E. – Ribstein, L. (2000). From Politics to Efficiency in Choice of Law. *The University of Chicago Law Review*. 67+4/2000, s. 1151-1232.
- Okoth, P. G. (2008). Conflict Resolution in Africa: The Role of the OAU & the AU. In: Nhema, A. – Zeleza, P. T. (eds.), *The Resolution of African Conflicts* (Pretoria: Unisa Press).
- Ondřej, J. (2009). *Mezinárodní právo veřejné, soukromé, obchodní* (Plzeň: Aleš Čeněk).
- Ondřej, J. (2008). *Odzbrojení: prostředek zajištění bezpečnosti mezinárodní bezpečnosti* (Plzeň: Aleš Čeněk).
- Pelcovits, N. – Kamer, K. (1976). Local Conflict and UN Peacekeeping: The Uses of Computerized Data. *International Studies Quarterly*. 20+4/1976, s. 533-552.
- Potočný, M. – Ondřej, J. (2003). *Mezinárodní právo veřejné: Zvláštní část* (Praha: C.H. Beck).
- Rosůlek, P. (2004). Politika jako předmět zájmu politické vědy. In: Cabada, L. – Kubát, M. a kol., *Úvod do studia politické vědy* (Praha: Eurolex Bohemia).
- Shimizu, H. – Sandler, T. (2002). Peacekeeping and Burden-Sharing, 1994-2000. *Journal of Peace Research*. 39+6/2002, s. 651-668.
- Sobek, T. (2010). *Nemorální právo* (Plzeň: Aleš Čeněk/Praha: Ústav státu a práva AV ČR).
- Shraga, D. (2000). UN Peacekeeping Operations: Applicability of International Humanitarian Law and Responsibility for Operations-Related Damage. *The American Journal of International Law*. 94+2/2000, s. 406-412.
- Thakur, R. (1994). From Peacekeeping to Peace Enforcement: The UN Operation in Somalia. *The Journal of Modern African Studies*. 32+3/1994, s. 387-410.
- Tomeš, J. (2007). Nové války? Proměna charakteru a geografické distribuce ozbrojených konfliktů po konci studené války, In: Tomeš, J. – Festa, D. – Novotný, J. a kol. *Konflikt světů a svět konfliktů* (Praha: P3K).

Tryzna, J. (2003). K pozitivně právním mezím výkladu práva. In: Gerloch, A. – Maršálek, P. (eds.), *Problémy interpretace a argumentace v soudobé právní teorii a právní praxi* (Praha: Eurolex Bohemia). s. 77-86.

United Nations (2005). *Fakta a čísla OSN* (Praha: Informační centrum OSN).

Urbanovská, J. (2008). Hodnocení úspěšnosti operací OSN na udržení míru se zaměřením na Afriku. In: Bureš, O. (ed.), *Teorie a praxe postkonfliktní rekonstrukce* (Plzeň: Aleš Čeněk). s. 71-87.

Waisová, Š. (2008). *Mezinárodní organizace a režimy*. (Plzeň: Aleš Čeněk).

Waisová, Š. (2009). *Post-war Reconstruction and Peace-building* (Ljubljana: Faculty of Social Sciences).

Waisová, Š. (2011). *Řešení konfliktů v mezinárodních vztazích* (Plzeň: Aleš Čeněk).

Waisová, Š. (2003). *Současné otázky mezinárodní bezpečnosti* (Dobrá Voda u Pelhřimova: Aleš Čeněk).

Wall, J. – Druckman, D. (2003). Meditation in Peacekeeping Missions. *The Journal of Conflict Resolution*. 47+5/2003, s. 693-705.

Wallensteen, P. (2007). *Understanding Conflict Resolution: War, Peace, and the Golbal System* (London: Sage).

Právní předpisy a mezinárodněprávní dokumenty

Butrus Butrus-Ghálí. (1992). *An Agenda for Peace*. Report of the Seretary-General, OSN. (<http://www.un.org/docs/SG/agpeace.html>).

Charta Organizace spojených národů.

Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 143/1960

Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 161/1961

Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 169/1961

Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 186/1964

Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 678/1990

Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 687/1991

Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 762/1992

Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 769/1992

Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 776/1992

Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 787/1992

Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 788/1992

Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 819/1993

Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 820/1993

Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 824/1993

Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 836/1999

Rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1031/1995

(Všechny dostupné na <http://www.un.org/documents/scres.htm>).

Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 14/12/1974, Definice Agrese.

Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 377/1950, Sjednocení pro mír.

(Obě dostupné na <http://www.un.org/documents/resga.htm>).

United Nations (2009). *A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping*. (Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support).

United Nations (2008). *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines („Capstone Doctrine“)*. (Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support).

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Internetové zdroje

Merriam-Webster Encyclopædia Britannica Company

(<http://www.merriam-webster.com>).

Cambridge Dictionaries Online (<http://www.dictionary.cambridge.org>).

United Nations. *UNOGIL Background*

(<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unogilbackgr.html>).

United Nations. *History of Peacekeeping*

(<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/history.shtml>).

United Nations. *UNEF I Background*

(<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unef1backgr2.html>).

United Nations. *UNEF I Mandate*

(<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unef1mandate.html>).

United Nations. *ONUC Fact and Figures*

(<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onucF.html>).

United Nations. *ONUC Mandate*

(<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/onucM.htm>).

United Nations. *Dag Hammarskjöld and UN Peacekeeping*
(<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/dhanniversary.shtml>).

United Nations. *UNFICYP Mandate*
(<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unficy/mandate.shtml>).

United Nations. *Current Peacekeeping Operations*
(<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml>).

United Nations. *UNPROFOR Background*
(http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unprof_b.htm).

Valka.cz. *Srebrenica 1995* (<http://forum.valka.cz/viewtopic.php/t/28958>).

United Nations. *UNPROFOR Profile*
(http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unprof_p.htm).

United Nations. *UNAMIR Background*
(<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamirS.htm>).

United Nations. *Reform of peacekeeping*
(<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/reform.shtml>)

Resumé

The backward constructivism of the law is usually supposed to be a very negative phenomenon. In my work, I suggest it might not be true, when it occurs in the international security law as a way to resolve an armed conflict, if the other tools fail to. In the environment of international politics it is quite difficult to create an effective law mechanism, how to prevent the participants using violence in purpose of advancing their interests. Although the UN Charter provides some reliable law-tools to enforce peace if necessary, including the use of military force, the UN Security Council – a body responsible for keeping the international peace and the settlement of armed conflicts – haven't been using them very often. During the Cold war the great powers, who are the permanent members of the Security Council, usually couldn't make an agreement with sending a peace-enforcement military operation. When armed conflict called the Suez Crisis occurred in 1956, the backward law constructivism came into play and the 'UN peacekeeping' has been created by the other bodies of the UN – the General Assembly and the Secretary-General Dag Hammarskjöld. Despite the lack of legal origin, the peacekeeping military mission has been deployed in the Middle-East area to observe and secure the cease-fire. There were some legal principles of the UN peacekeeping operations formed by Hammarskjöld (very limited use of power, the host state consent and strict impartiality in the conflict), but they still haven't been given a proper legal support and it doesn't seem to be likely in the future as well. Since an unsuccessful mission in Congo in the 60's, the Security Council approves the UN peacekeeping operations, which made their use less likely until the cold war ended at the end of the 80's. In the 90's a lot of peacekeeping operations took place and some of them (UNPROFOR in former Yugoslavia, UNOSOM in Somalia, UNAMIR in Rwanda) failed completely. Large academic debate occurred afterwards about the success rate of peacekeeping and some authors (like Edward Luttwak) even considered it contraproductive. In my work, I intend to prove, that the UN peacekeeping – a typical case of backward law construct – should be taken positively, because it managed to save a lot of human lives. I also put in several short case studies of the UN peacekeeping missions to demonstrate, how they work in practice.