

STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

Interpretace článku 51 charty OSN

s ohledem na právo na preventivní sebeobranu

Vakhtang Darchiashvili*

ÚVOD

V souvislosti s válkou v Iráku se v posledních letech často v odborné literatuře používá pojem „preventivní sebeobrana“. Tento zdánlivě jasný termín vyvolává nemálo otázek, které nejsou zcela jednoznačně zodpovězeny, což dává prostor pro další zkoumání tohoto institutu mezinárodního práva. Tématem tohoto článku je místo preventivní sebeobranu v Chartě OSN, resp. v článku 51 tohoto dokumentu. Za hlavní metodu zkoumání slouží různé obecně známé interpretační metody norem mezinárodního práva.

TERMINOLOGICKÉ PROBLÉMY

Při zkoumání literárních pramenů pro tento článek bylo zjištěno, že různí autoři používají odlišné

výrazy pro stejné instituty. Terminologickou nejasnost způsobují výrazy „preventivní“ a „preemptivní“ sebeobrana.¹ Tyto výrazy se často mnohými autory zaměňují, přitom mají kvalitativně rozdílný význam:

*Preventivní sebeobrana resp. právo na preventivní (předběžnou) sebeobranu*² – představuje právo, na jehož základě může stát použít sílu, jestliže nutnost toho jednání je „naléhavá, neodvratitelně nutná, jež neponechává žádnou možnost volby prostředku ani okamžik k úvaze.“³ V případě, že je hrozba bezprostřední, mají státy možnost použít sebeobranu jako prostředek k odvrácení takovéto hrozby.

Podle „preemptivní sebeobranu“⁴ („zábrana“ sebeobrana⁵) na rozdíl od preventivní sebeobranu, stačí obecné ohrožení státu, aby mohlo být použito právo na sebeobranu. Ostatní podmínky jsou totožné. Je to tedy pojem s jinou (širší) intenzí, než preventivní sebeobrana. Existence tohoto institutu mezinárodního

* Mgr. Vakhtang Darchiashvili, student doktorského studijního programu na Právnické fakultě Masarykovy univerzity. Specializuje se na mezinárodní právo veřejné.

¹ Např.: E. KENNEDY používá tyto termíny v opačném smyslu, než tomu je v tomto článku. KENNEDY E.: *The Bush Doctrine of Pre-Emption*, 2002, on-line text (<http://www.antiwar.com/orig/kennedy1.html>).

² Při označení tohoto práva se používají i jiné anglické termíny než „preventive“: například „anticipatory self-defence“ (BROWNLIE, I.: *Principles of Public International Law*, 6th ed., New York, Oxford University Press, 2003, str. 701), „preemptive self-defence“ (CASEY, L.A., RIVKIN, D. B.: „*Anticipatory self-defence against terrorism is legal*“, 2001, on-line text (<http://www.wlf.org/upload/casey.pdf>)).

³ SHEWMAKER, K. E.: *The papers of Daniel Webster: Diplomatic Paper 1841-1843*, vol. 1, 1983, str. 62. Citováno podle SOAFER, A. D.: *On the Necessity of Pre-emption*, *European Journal of International Law* 14, 2003, číslo 2, str. 218, on-line text (<http://www.ejil.org/journal/Vol14/No2/art1.pdf>).

⁴ S pojem preemptivní sebeobranu často setkáváme v médiích pod názvem „bushovy doktriny“. Například on-line časopis *The Nation*: FALK, R.: *The New Bush Doctrine*, 2002 (<http://www.thenation.com/doc.mhtml?i=20020715&s=falk>); on-line noviny *Washingtonpost*: WRIGHT, R.: *Iraq Occupation Erodes Bush Doctrine*, 2004 (<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A10539-2004Jun27.html>), atd.

⁵ D. JÍLEK používá místo anglického termínu „preemptive“ výše uvedený český ekvivalent. *Měsíčník Masarykovy University: Mezinárodní právo je řádem formálně anarchického společenství-rozhovor s Daliborem Jílkem, profesorem na Právnické fakultě MU v Brně*, číslo 3, 2005, on-line text (<http://info.muni.cz/brezen/5.pdf>).

práva jako platného práva je většinou států a odborníků popřena.

V teoretické rovině lze říci, že na základě *argumentum a maiori ad minus*, co platí pro preventivní sebeobranu, tím spíše bude platit pro preemptivní sebeobranu.

POJEM PREVENTIVNÍ SEBEOBRANY

Skoro všichni autoři, kteří pracovali s pojmem preventivní sebeobranu, poukazovali na případ *Caroline* z roku 1837, který se stal základním bodem pro definování institutu preventivní sebeobranu. Podle tohoto případu se za oprávněnou preventivní sebeobranu považovala situace, kdy *nutnost* jednání naplňuje následující podmínky: 1) časovou naléhavost; 2) neodvratitelnou nutnost a potřebnost; 3) vyčerpání všech jiných prostředků řešení situace; 4) neexistence časového prostoru pro další úvahy či plánování; 5) proporcionalitu. Tyto podmínky by pak měly být posuzovány případ od případu, podle konkrétního stavu a vývoje. Souhrn těchto podmínek tvořil tzv. test preventivní sebeobranu neboli *Websterův test*. „Tato doktrína [preventivní sebeobranu] se pak stala součástí mezinárodního obyčejového práva.“⁶

Právo na sebeobranu v době ustavení za normu mezinárodního obyčejového práva v sobě obsahovalo jak právo na sebeobranu v klasickém smyslu (tedy sebeobranu na ozbrojený útok), tak právo na preventivní sebeobranu, v rozsahu tzv. *Websterova testu*.

Po přijetí Charty OSN v roce 1945 právo na sebeobranu vedle obyčejového práva začala regulovat také Charta OSN resp. článek 51. Vznikla tedy situace, kdy stejný institut byl regulován v různých pramenech mezinárodního práva. Ve věci *Vojenských a polovojenských činností v Nikaragui a proti ní* z roku 1986⁷ (dále jen případ *Nikaragua*) Mezinárodní soudní dvůr (dále jen MSD) uznal, že mezinárodní obyčejové právo na sebeobranu existuje i dále, vedle smluvní úpravy.

Teorie mezinárodního práva veřejného na takové situace pamatuje a řeší je následovně: „Jde-li o konflikt mezi obecně pojatou normou a normou zjevně konkrétnější, předpokládá se, že obecné pravidlo ponechává prostor pro detailnější úpravu (použije se pravidlo *lex specialis derogat generali*)“.⁸ Použije-li se tato teoretická úvaha, dospěje se k následujícímu výsledku: mezinárodní obyčejové právo na sebeobranu v sobě zahrnovalo před přijetím Charty OSN právo na sebeobranu a právo na preventivní sebeobranu. Avšak po přijetí Charty OSN se rozsah obyčejového práva na

sebeobranu dostal do konfliktu se zněním článku 51, který připouští jen sebeobranu proti ozbrojenému útoku (viz níže). Článek 51 v tomto případě stanoví konkrétnější rozsah práva na sebeobranu a dostává se do pozice *lex specialis* vůči obecnějšímu mezinárodnímu obyčejovému právu na sebeobranu. V důsledku této skutečnosti v roce 1945 právo na preventivní sebeobranu bylo a dodnes je mimo rozsah článku 51 a proto po přijetí Charty OSN preventivní sebeobrana nebyla použitelná pro členy Organizace spojených národů. Jelikož valná většina států jsou členy OSN a jsou vázány Chartou OSN, je pro ně rozhodující, zda článek 51 podporuje právo na preventivní sebeobranu či ne. Proto zbytek tohoto příspěvku bude věnován zjišťování obsahu článku 51 s ohledem na právo preventivní sebeobranu.

CHARTA OSN

Po katastrofálních dopadech druhé světové války mezinárodní společenství jako nikdy předtím bylo odhodláno „uchránit budoucí pokolení metly války“ a nastolit takový systém světové kolektivní bezpečnosti, který by zaručil, že se do budoucna nic podobného nebude opakovat. Proto byla v roce 1945 slavnostně přijata Charta Organizace spojených národů, která má kvazi-ústavní povahu a je základním dokumentem pro dnešní mezinárodní systém.

Základním kamenem nového mezinárodního systému je čl. 2 odst. 4 Charty: „Všichni členové se vystríhají ve svých mezinárodních stycích hrozby násilím neb použití násilí ať proti územní celistvosti nebo politické nezávislosti kteréhokoli státu, ať jakýmkoli jiným způsobem neslučitelným s cíli Spojených národů.“⁹

Charta obsahuje jen dvě výjimky ze zákazu použití síly a to podle kapitoly VII (akce Rady bezpečnosti při ohrožení míru, porušení míru a činech útočných) a druhou výjimku představuje článek 51, tj. právo na individuální a kolektivní sebeobranu (který je zařazen také v kapitole VII, ale pro svou důležitost je vždy uváděn zvlášť). Pro tento článek je rozhodující výjimka druhá. Článek 51 Charty OSN: „Dojde-li k ozbrojenému útoku proti některému členu Spojených národů, nic v této chartě není na překážku přirozenému právu na individuální nebo kolektivní sebeobranu, dokud Rada bezpečnosti neučiní opatření pro zachování mezinárodního míru a bezpečnosti. Opatření, učiněná členy při výkonu tohoto práva sebeobranu, oznámí se ihned Radě bezpečnosti a nedotýkají se nikterak touto chartou stanovené pravomoci a odpovědnosti Rady bezpečnosti,

⁶ *Encyclopedia of Public International Law*, volume 1., „The Caroline“, 1st edition, Elsevier Science B.V., 2000, str. 538.

⁷ Reports of Judgments, advisory opinions and orders: *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. USA)*, International Court of Justice, 1986.

⁸ MALENOVSKÝ, J.: *Mezinárodní právo veřejné a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště právu českému*. 4. vydání, Brno, Doplněk, 1993, str. 170.

⁹ Vyhláška ministra zahraničních věcí, č. 30/1947 Sb., Charta OSN, článek 2 odst. 4.

aby kdykoli podnikla takovou akci, kterou považuje za potřebnou k zachování nebo obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti.“¹⁰

Mechanismus kolektivního systému bezpečnosti je založen na člancích 2 odst. 4, 51 a kapitoly VII Charty. Sousední „systém kolektivní bezpečnosti“ jednoznačně vyjadřuje preference řešení bezpečnostních otázek společnými silami, což na druhé straně zmenšuje úlohu státu jako samostatného subjektu. Tedy multilateralismus je preferován na úkor unilateralismu v přesvědčení, že je efektivnější řešit problémy bezpečnostního rázu společně, než samostatně. Řešení bezpečnostních otázek podle Charty je prerogativou Rady bezpečnosti, která by měla reagovat jak na porušení míru a útočné činy, tak na jeho ohrožení. Tedy působnost Rada bezpečnosti je všeobecná. Na rozdíl od Rady bezpečnosti, státům je ponechána na první pohled okrajová a dočasná funkce sebeobranu jen proti „ozbrojenému útoku“, a to „dokud Rada bezpečnosti neučiní opatření pro zachování mezinárodního míru a bezpečnosti“. Zjednodušeně lze říct, že čl. 2 odst. 4 Charty koresponduje s kapitolou VII, kdežto článek 51 je omezen na reakci na „ozbrojený útok“.

Tato výjimka z použití síly v sebeobraně měla tím větší význam, čím menší byla akceschopnost Rady bezpečnosti plnit svou primární úlohu, tedy zachovat mezinárodní mír a bezpečnost. Právě kvůli neschopnosti tohoto orgánu reálně plnit uložené úkoly, se ustanovení článku 51 jevílo jako téměř jediný způsob pro legálně ospravedlnitelné použití síly. Právo na sebeobranu se stalo obětí své důležitosti, a proto bylo a je nejruznějším způsobem interpretováno. K tomu přispívá nejednoznačnost pojmů v tomto článku Charty. V zásadě se vytvořily dva protichůdné doktrinární tábory, z kterých jeden obhajuje restriktivní interpretaci článku 51 a tím vylučuje existenci práva na preventivní sebeobranu, druhý směr interpretuje stejný článek extenzivně a vidí v tom prostor pro uplatnění institutu předběžné sebeobranu.

INTERPRETACE ČLÁNKU 51 CHARTY OSN

Interpretace článku 51 bude prováděna různými obecně známými metodami výkladu a budou poskytnuty argumenty pro a proti právu na preventivní sebe-

obranu. Výkladová pravidla mezinárodního smluvního práva jsou obsažena ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu z roku 1969, která představuje kodifikaci již dříve platných obyčejových norem. Pro účely tohoto článku jsou důležité ustanovení 31 a 32 Úmluvy¹¹, kde jsou obsaženy obecné a doplňkové prostředky výkladu smluv. Přestože článek 31 Vídeňské úmluvy neurčuje pořadí metod, jež by se měly používat přednostně, nejprve bude představen jazykový výklad.

1.1. JAZYKOVÁ INTERPRETACE ČLÁNKU 51 CHARTY OSN

„...nic v této chartě není na překážku přirozenému právu na individuální nebo kolektivní sebeobranu...“¹²

Jednu z nejzávažnějších diskusí k článku 51 vyvolává termín „přirozené právo“,¹³ který je hojně využíván jako argument zastanců práva na preventivní sebeobranu. Na základě extenzivního výkladu termín „přirozené právo“ („*inherent right*“) působí jako „most do minulosti“, který převádí do současnosti právo na sebeobranu v rozsahu, ve kterém existovalo v mezinárodním obyčejovém právu, tedy včetně práva na preventivní sebeobranu. Koncepce, která ospravedlňuje zachování práva na sebeobranu v rozsahu před Chartou na základě termínu „přirozené právo“, se objevila podle L. Henkina v době Suezské krize. Tzv. „koncepce přirozeného práva“ sloužila jako ospravedlnění použití síly proti Egyptu, když Násirova vláda znárodnila Suezský průplav.¹⁴

Zajímavou se jeví varianta článku 51 ve francouzské („*droit naturel*“) autentické verzi. Formulace ve francouzské verzi může být dokonce považována za přímý odkaz na přirozené právo. Přirozené právo se v tomto kontextu dá pochopit jako podpora domněnky, že podoba práva na sebeobranu, která existovala před Chartou nepotřebuje vysvětlení a je věčné, jelikož své základy má v přirozeném právu. Tím pádem přirozené právo, resp. odkaz na ně znamená existenci práva na sebeobranu, ve stejné podobě jako před Chartou. „Přesto v přípravných pracích není ani zmínka o tom, že by tvůrci Charty měli v úmyslu vztahovat článek 51 k ideji přirozeného práva a proto se takové interpretace nejeví jako věrohodné.“¹⁵ Navíc k tomu ani anglická, ani španělská verze tohoto termínu nijak nepotvrzují souvislost s přirozeným právem, i když anglický termín

¹⁰ Vyhláška ministra zahraničních věcí č.30/1947 Sb., Charta OSN, článek 51.

¹¹ Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 15/1988 Sb., Vídeňská úmluva o smluvním právu, čl. 31.

¹² Přesto že znění článku 51 Charty v českém jazyce začíná jinak, považují za účelné interpretovat tento článek v pořadí podle jednoho z oficiálních jazyků Charty, konkrétně podle anglické varianty Charty.

¹³ Vyhláška ministra zahraničních věcí č.30/1947 Sb., Charta OSN, článek 51. V originálním anglickém znění jako „*inherent right*“, ve francouzské verzi „*droit naturel*“, v ruské verzi „*неотъемлемое право*“, ve španělské verzi „*derecho immanente*“.

¹⁴ O'CONNELL, M.: *The Myth of Preemptive Self-Defense*, The American Society of International Law – Task Force on Terrorism, 2002, str. 12. On-line text (<http://www.asil.org/taskforce/oconnell.pdf>).

¹⁵ ULFSTEIN, G.: *Pre-emptive self-defence and weapons of mass destruction*, 2003, str. 14, on-line text (<http://wo.uio.no/as/WebObjects/theses.woa/wa/these?WORKID=9890>).

„inherent“ svým doslovným významem působí jako podporující minulost a chránící právo na sebeobranu v rozsahu mezinárodního obyčejového práva.

Podle jiného názoru termín „přirozené právo“ má zaručit jiným nečlenským státům stejný rozsah práva podle článku 51 jako členským státům OSN a členským státům dává možnost poskytnout pomoc nečlenským zemím, v případě ozbrojeného útoku.¹⁶

„OZBROJENÉMU ÚTOKU“

Interpretační názory extenzivního charakteru v předchozí podkapitole jsou spíše chybné, a to zejména v důsledku sousloví „ozbrojený útok“. „Poskytovat sebeobranu podle Charty OSN význam přirozeného práva je možné jen v případě odtrženého čtení první věty článku 51 (myšleno autentické varianty článku 51 Charty OSN) od následujících ustanovení tohoto článku a celé Charty...“¹⁷ Toto sousloví je základem pro restriktivní interpretaci. Představitelé tzv. restriktivní školy tvrdí, že použití práva na sebeobranu požaduje, aby ozbrojený útok už byl uskutečněn. Na základě takového přístupu nemá preventivní sebeobrana své opodstatnění v článku 51 Charty OSN.

Termín „ozbrojený útok“ postrádá na jednoznačnosti, a to je důvodem jeho různých interpretací. V této souvislosti vznikají dva „problémové výklady“. Podle prvního termín „ozbrojený útok“ je jen příkladem toho, k čemu lze použít práva na sebeobranu. Tedy ozbrojený útok není jediná nutná podmínka pro zahájení sebeobrany a stačí například hrozba ozbrojeného útoku, aby mohlo být uskutečněno právo na sebeobranu. Tento výklad není příliš opodstatněný, jelikož výraz „ozbrojený útok“ v ustanovení článku 51 automaticky dává najevo, že je to absolutní podmínka pro zahájení sebeobrany. Navíc výklad sousloví „ozbrojeného útoku“ jako jediné podmínky pro realizaci práva na sebeobranu je plně v souladu s článkem 2 odst. 4 Charty, který stanoví nejširší zákaz použití síly.¹⁸

Druhá problémová interpretace se týká rozsahu termínu „ozbrojený útok“. Nejdřív se pokusím objasnit, které akty jsou považovány za ozbrojený útok. „Charta o tom mlčí, ale lze z ní vyvodit, že jsou to jed-

naní ozbrojeného charakteru překračující státní hranice jednoho státu ozbrojenými složkami státu jiného,¹⁹ tj. sebeobrana by nebyla legální, nepřekročili-li útočník hranice s nepřátelským úmyslem.“²⁰ Podle takové interpretace dokonce odpálení rakety z území jednoho státu na území státu druhého, do té doby než raketa nepřekročí státní hranice posledního, neznamená ozbrojený útok.

Podle některých názorů, ale takové pojetí je nesprávné a argumentem je francouzská verze Charty OSN, která místo „armed attack“ používá termín „aggression armée“. „To umožňuje širší a volnější výklad termínu ozbrojený útok ve srovnání s anglickou verzí a lze tak dokonce ospravedlnit použití práva na sebeobranu i v případě jiných skutečností než je ozbrojený útok“,²¹ například bezprostřední hrozbu ozbrojeného útoku. „Tento argument vycházející z interpretace francouzské verze Charty OSN je zřetelně chybný. Výraz 'aggression armée' ve francouzštině má podobný význam jako výraz 'armed attack' v anglickém jazyce. Etymologie francouzského slova *aggression* pochází z latinského *aggredi*, který v překladu znamená sloveso 'útočit'. Agrese může mít podobu jak fyzickou, tak verbální, kdežto výraz 'aggression armée' jasně předpokládá fyzické jednání: verbální agrese nemůže být ozbrojená (tedy vyhlášení války bez ozbrojeného útoku, nedává možnost k použití práva na sebeobranu).“²² Navíc je dost nepravděpodobné, aby tvůrci Charty ponechali takové jazykové rozdíly v ustanoveních, kdyby si nebyli jisti, že všechny autentické jazyky skýtají stejný význam.

Konflikt mezi zněním autentických jazyků Charty OSN se nedá jednoznačně vyřešit jen analýzou textu, jelikož podle článku 33 Vídeňské úmluvy o smluvním právu,²³ každá autentická verze smlouvy má stejnou váhu a žádná z verzí nemůže být nadřazená nad verzi v jiném jazyce. Proto rozsah „ozbrojeného útoku“ musí být určen pomocí jiných metod interpretace.

Pro vyjasnění rozsahu termínu „ozbrojeného útoku“ je významným vodítkem případ *Nikaragua*. V odstavci 195 případu *Nikaragua* MSD se spojuje ozbrojený útok s překročením státních hranic. Větou „akce pravidelných ozbrojených sil přes mezistátní

¹⁶ Edited by SIMMA, B.: *The Charter of the United Nations: a commentary, Article 51*. 1st edition, New York, Oxford University Press, 1995, str. 667; *Encyclopedia of Public international law*, volume 4., „use of force“, 1st edition, Elsevier B.V., 2000, str. 1253.

¹⁷ SKAKUNOV, E. I.: *Semooborona v meždunarodnom pravu*, 1. vydání, Moskva, Meždunarodnie otnošenie, 1973, str. 84.

¹⁸ „Podle našeho názoru, správná interpretace může být dosažena jen v případě plného zohlednění článku 2 odst. 4 ve vztahu k článku 51“. BOWETT, W.D.: *Self-Dedence in International Law*, Manchester University Press (1958), str. 184. Citováno podle ULFSTEIN, G.: *Pre-emptive self-defence and weapons of mass destruction*, 2003, str. 16, on-line text (<http://wo.uio.no/as/WebObjects/theses.woa/wa/these?WORKID=9890>).

¹⁹ Podle mého názoru, stejný účinek by měl i útok ozbrojených sil jednoho státu na ozbrojené síly jiného státu i mimo jeho území. Avšak tento ozbrojený útok musí mít větší intenzitu, než přeshraniční incident.

²⁰ ULFSTEIN, G.: *Pre-emptive self-defence and weapons of mass destruction*, 2003, str. 16, on-line text (<http://wo.uio.no/as/WebObjects/theses.woa/wa/these?WORKID=9890>).

²¹ *Ibid.*

²² ROUILLARD, L. F.: *The Caroline Case: Anticipatory Self-defence in Contemporary International Law*, číslo 2, 2004, on-line text (<http://epa.oszk.hu/00200/00294/00002/20042rouillard1.htm>).

²³ Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 15/1988 Sb., Vídeňská úmluva o smluvním právu. Čl. 33.

hranice“²⁴ MSD zdůrazňuje dva aspekty. První se týká subjektů, které jsou schopny provést ozbrojený útok. Pro tento článek je však důležitější druhý aspekt zmíněné věty, konkrétně spojení ozbrojeného útoku s překročením státních hranic: z toho lze totiž vyvodit, že ozbrojený útok vyžaduje alespoň nějakou míru nerespektování státních hranic. resp. jejich překročení.

Závěrem této podkapitoly lze shrnout, že existence „ozbrojeného útoku“ je jediná podmínka použití práva na sebeobranu podle Charty OSN. Na základě výše zmíněných argumentů útok musí mít ozbrojený charakter a nadto musí dojít k porušení státních hranic v důsledku takového jednání. To znamená, že právo na preventivní sebeobranu podle výše zmíněného výkladu nenachází podporu v ustanovení článku 51 Charty OSN.

„...DOJDE-LI...“

Článek 51 předpokládá aktivní chování (ozbrojený útok) a určitý časový okamžik, od kdy je možné uplatnit právo na sebeobranu. Okamžik možnosti legálního použití práva na sebeobranu je vyjádřen právě slovem „dojde“. Takže je tu zřejmá spojitost s časem.

Významnou otázkou pro tento článek je, *kdy* lze ozbrojený útok považovat za zahájený? Odpověď na otázku úzce souvisí s právem na preventivní sebeobranu. Pokud by se za útok pokládala pouhá vojenská příprava nebo vývoj zbraní hromadného ničení, tak by formulace článku 51 podporovala právo na preventivní sebeobranu. Ale jestli útok není považován za zahájený předtím, než ozbrojené síly překročí státní hranice, tak ustanovení článku 51 vylučuje legalitu tohoto práva.

Obecně vzato, otázka časového určení momentu zahájení ozbrojeného útoku je zdrojem neshody. Ta či ona pozice je obhajovaná podle toho, jaký výsledek je vyhovující pro konkrétní stát v konkrétní situaci. Jeden z nejsilnějších argumentů obhajující právo na preventivní sebeobranu, je vývoj vojenských technologií. „Je tvrzeno, že určení momentu zahájení ozbrojeného útoku záleží na prostředku, nosiči prostřednictvím kterého je realizován útok. Například útok se zbraní hromadného ničení bude mít vždy nenapravitelné následky, kdežto útok s konvenčními zbraněmi takovou škodu může jen stěží způsobit. Je možné tvrdit, že v případě zbraní hromadného ničení by měl být útok považován za zahájený dříve, než je tomu u konvenčních zbraní, protože jinak by právo na sebeobra-

nu nemělo smysl nebo dokonce by nemohlo být fyzicky uplatněno kvůli zničujícím účinkům zbraní hromadného ničení.“²⁵

Avšak Vídeňská úmluva o smluvním právu v článku 31 má jasně formulovaný pokyn, podle kterého se slova mají číst v obvyklém významu a celkové souvislosti. Právě čtení formulace „dojde-li“ a „ozbrojený útok“ takovým způsobem dává jasně najevo, že pro uplatnění práva na sebeobranu ozbrojený útok musí již být zahájen a musí mít přeshraniční charakter. Tento názor je podpořen MSD v případě Nikaragua, kde je stanoveno, že právo na sebeobranu přísluší státu „který se stal obětí ozbrojeného útoku.“²⁶ Tato formulace v minulém čase zásadně potvrzuje názor, který předpokládá restriktivní výklad článku 51.

SHRNUTÍ VÝSLEDKU JAZYKOVÉ INTERPRETACE

Vzhledem k výše učiněné jazykové interpretaci článku 51, považuji za správné a rozumné podpořit v této části článku restriktivní interpretaci tohoto ustanovení. Takové řešení má opodstatnění i ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu. Na přípravné konferenci o návrhu Úmluvy o smluvním právu většina států podporovala názor, podle kterého „obvyklý význam slov je nejlepším nástrojem pro identifikaci úmyslu stran.“²⁷ Takový přístup je kompatibilní se zásadami suverenity státu. Podle teorie suverenity, svrchovanost nemůže být omezena bez souhlasu státu, kterého se omezení týká, ale když stát podepíše a ratifikuje smlouvu, která omezuje jeho suverenitu, pak je to naprosto v pořádku. Z toho vyplývá, že státy upírají velkou pozornost k textu smlouvy, protože slova textu předvídatelně určují rozsah suverenity, které se státy vzdaly.

1.2 HISTORICKÁ A TELEOLOGICKÁ INTERPRETACE

Článek 51 resp. Charta OSN musí být vykládána podle obvyklého významu výrazů a v celkové souvislosti. Je také nutné interpretovat Chartu OSN z hlediska jejího předmětu a účelu. Hlavní otázka této kapitoly je, měli-li tvůrci Charty úmysl vyloučit nebo upravit právo na sebeobranu v rozsahu, ve kterém existovalo před Chartou?

Nejprve je však nutno popsat všeobecné historické okolnosti přijetí tohoto dokumentu. Zároveň použiji

²⁴ *Ibid.*

²⁵ ULFSTEIN, G.: *Pre-emptive self-defence and weapons of mass destruction*, 2003, str. 19, on-line text (<http://wo.uio.no/as/WebObjects/theses.woa/wa/these?WORKID=9890>).

²⁶ Reports of Judgments, advisory opinions and orders: *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. USA)*, International Court of Justice, 1986, str. 93, odstavec 195.

²⁷ „Text smlouvy je hlavním pramenem pro zjištění záměrů stran, jelikož tyto záměry jsou zařazeny ve slovech, na kterých se dohodly strany“. Conference of the Law of Treaties, 1. session, 1968, str. 175 odstavec 39. Citováno podle ULFSTEIN, G.: *Pre-emptive self-defence and weapons of mass destruction*, 2003, str. 19, on-line text (<http://wo.uio.no/as/WebObjects/theses.woa/wa/these?WORKID=9890>).

jiné doplňkové metody výkladu, které budou napomáhat k přesnější odpovědi na výše položenou otázku. Konkrétně je možno použít doplňkovou metodu výkladu – tzv. *travaux préparatoires*, spolu se zohledněním různých výroků a prohlášení účastníků přípravných prací Charty OSN.

HISTORICKÉ OKOLNOSTI PŘIJETÍ CHARTY OSN A JEJÍ PŘEDMĚT A ÚČEL

Ničivá světová válka se chýlí ke konci, ale nechávala nevyhlášené rány a obrovskou zkázu, která byla způsobena právě použitím síly. Druhá světová válka byla velice „trpkým poučením“, a proto z obavy opakování této tragédie muselo být omezeno vše, co by mohlo znovu vyvolat válku. Právě těmto historickým okolnostem odpyčovaly nálady autorů Charty OSN.

Odhodlání k uložení zákazu použití síly bylo tak silné, že lze těžko podpořit názor, podle kterého tvůrci Charty měli v úmyslu zachovat právo na sebeobranu v podobě, ve které existovalo před Chartou. Takové odhodlání lze spatřit přímo v preambuli, tak v Chartě celé: článek 2 odst. 4 Charty v tomto smyslu nelze vykládat jinak, než jako odpor časově prvnímu použití síly za účelem preventivní sebeobrany.

K tomu vítězné mocnosti chápaly, že tento konflikt nebyl posledním v dějinách lidstva a proto musely čelit budoucím hrozbám společnými silami. Autoři Charty považovali spolupráci za nejlepší způsob řešení mezinárodních konfliktů, a právě proto nastolili kolektivní bezpečnostní systém, který ve své podstatě funguje na úkor unilaterálního použití síly. Vytvoření systému kolektivní bezpečnosti dal jednotlivým státům velice omezený prostor pro použití síly – právo na sebeobranu při ozbrojeném útoku. Avšak i toto právo by bylo omezené, a to do doby než by zasáhla Rada bezpečnosti OSN.

Tedy širší historické okolnosti přijetí a samotný účel Charty podporuje názor, že právo na použití preventivní sebeobrany v jeho unilaterální podobě nenáleželo své místo v tomto rozhodujícím dokumentu.

VÝKLAD TRAVAUX PRÉPARATOIRES

Avšak k velice překvapivým výsledkům se dostáváme, když k výkladu Charty OSN použijeme metodu *travaux préparatoires*. Je známou skutečností, že v návrhu znění Charty OSN, předloženém na konferenci v Dumbarton Oaks v roce 1944, nebylo ještě žádné

ustanovení o právu na sebeobranu. Jeho zařazení do návrhu prosadily latinsko americké státy až na závěrečné konferenci v San Franciscu v roce 1945.²⁸

Tento historický fakt dává prostor pro obhajobu extenzivního výkladu článku 51. Podle této argumentace záměrné vynechání ustanovení o právu na sebeobranu v Chartě byla způsobeno tím, že úprava tohoto práva byla ponechána na mezinárodním obyčejovém právu. To by znamenalo, že by státy měly právo na sebeobranu jak v případě ozbrojeného útoku, tak právo na preventivní sebeobranu, jestliže byly naplněny podmínky časové naléhavosti, neodvratitelné nutnosti, vyčerpání všech jiných prostředků řešení situace a neexistence časového prostoru pro další úvahy či plánování. Podle přívrženců extenzivního výkladu, jiná interpretace by znamenala omezení suverenity, jelikož právo na sebeobranu je právem „přirozeným“ a neodlučnou součástí existence státu. K tomu ještě dodávají, že sice státy mají možnost vytvářet a měnit mezinárodní právo, přesto o změně nebo zákazu takového důležitého práva, jako je právo na sebeobranu, není v přípravných pracích ani zmínka. To prokazuje, že tvůrci chtěli ponechat právo na sebeobranu v rozsahu potvrzeným mezinárodním obyčejovým právem. Ve prospěch takového výkladu mluví i skutečnost, že v době, kdy se diskutovalo o návrhu Charty OSN bylo právo na sebeobranu nezpochybnitelné a všeobecně uznáváno, a to včetně práva na preventivní sebeobranu.

Jak je možno vidět oba směry výkladu (restriktivní, tak extenzivní interpretací Charty OSN) mají argumenty, kterými se dokazuje správnost toho či onoho názoru. Lze pozorovat historické okolnosti přijetí Charty a účel Charty odmítají právo na preventivní sebeobranu. Výklad *travaux préparatoires* paradoxně poukazuje na skutečnost, že do poslední fáze přípravných prací na Chartě OSN, si státy nejspíše chtěly ponechat právo na sebeobranu v její širší podobě. Avšak podle mého názoru, tím že přijaly nyní platnou verzi článku 51, tak v zásadě odmítly právo na preventivní sebeobranu. Je na místě uvést pozici bývalého guvernéra státu Minnesota H. Stassena, který byl zástupcem vedoucího delegace Spojených států amerických na konferenci v San Franciscu: „[My] jsme nechtěli hájit právo na sebeobranu před tím, než by došlo k ozbrojenému útoku.“²⁹ Koneckonců je takový postoj států slučitelný s historickými okolnostmi vzniku Charty OSN a s vytvořením systému kolektivní bezpečnosti. Přesto interpretace *travaux préparatoires* zůstává častým argumentem pro širší výklad článku 51.

²⁸ Latinsko-americké státy se obávaly toho, že jejich regionální systém kolektivní bezpečnosti, vytvořený smlouvou z Chapultepec v roce 1945, se významně zeslabí, když všechna mocenská opatření budou vyžadovat souhlas Rady Bezpečnosti, jak bylo dojednáno v Dumbarton Oaks. ČEPELKA, Č., DAVID, V.: *Úvod do mezinárodního práva*, Brno, Univerzita Jana Evangelisty Purkyně, 1978, str. 148.

²⁹ CASEY, L. A., RIVKIN, D. B.: „*Anticipatory self-defence against terrorism is legal*, 2001, on-line text (<http://www.wif.org/upload/casey.pdf>).

SHRNUTÍ HISTORICKÉHO A TELEOLOGICKÉHO VÝKLADU

Z výše uvedených kapitol lze shrnout, že výklad podle obvyklého významu slov, teleologický výklad a všeobecné historické okolnosti, nepodporují právo na preventivní sebeobranu. Výklad *travaux préparatoires* není jednoznačný, potvrzuje-li restriktivní interpretaci zmíněného článku. Každopádně jako vodítko slouží text Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Článek 31 této Úmluvy, kde jsou vyjmenovány hlavní metody výkladu, explicitně nestanoví přednost toho či onoho způsobu výkladu. Nicméně článek 32 Úmluvy, ve kterém má interpretační metoda *travaux préparatoires* oporu, je vůči článku 31 jen doplňkový. Přednost mají výsledky jazykového výkladu s přihlédnutím k předmětu a účelu Charty OSN. Proto na základě výše uvedených výkladů v této části článku podporují restriktivní výklad článku 51 Charty OSN.

Přestože jsem dospěl k takovému závěru, jsem si vědom, že mezinárodní právo veřejné je dynamické právní odvětví. Chování hlavních aktérů mezinárodního společenství je zásadně rozhodující pro vytvoření, změnu nebo zánik pravidel mezinárodního práva. Zároveň výklad podle *pozdější praxe*³⁰ států je potvrzenou a důležitou obecnou interpretační metodou. Tedy na základě relevantní praxe států, stav, kdy právo na preventivní sebeobranu nemá opodstatnění v článku 51 Charty OSN, nemusel zůstat neměnný. Z toho důvodu považuji za nezbytné uvést praxi států od roku 1945 a její vliv na výklad článku 51 Charty OSN.

1.3. PRAXE STÁTŮ OD ROKU 1945

Existuje jen málo případů a incidentů v praxi států, které by ovlivnily výklad článku 51 Charty OSN ve prospěch doktríny preventivní sebeobrany.³¹ Avšak nejčastějším případem, kterým se autoři snaží potvrdit právo na preventivní sebeobranu, je tzv. šestidenní válka z roku 1967.

TZV. ŠESTIDENNÍ VÁLKA

Podle Vídeňské úmluvy o smluvním právu *pozdější praxe* států může ovlivnit její celkový výklad. Stoupen-

ci širší interpretace článku 51 se snaží najít v chování států prvky preventivní sebeobrany. Pro tento účel se nejhojněji cituje případ tzv. šestidenní války, která se nejvíc přibližuje k podmínkám stanoveným ve *Webs-terově testu*.

„Poté co Sovětský svaz klamně informoval Sjednocenou arabskou republiku, že Izrael plánuje velký útok na tento stát, prezident Násir udělal několik provokativních kroků: Sjednocená arabská republika přemístila síly dostačující na ofenzivní operaci na Sinaji; Násir veřejně prohlásil, že hodlá eliminovat Izrael; Sjednocená arabská republika nechala odejít síly OSN ze Sinaje; Spojené Arabské státy zavřely pro Izrael průliv Tiran. Souběžně s tím palestinské síly pronikly podél hranic Izraele a Sýrie.“³² Izrael měl informace od zpravodajských služeb, že Sjednocená arabská republika a Jordánsko vytvořily vojenskou alianci proti Izraeli s cílem zničit tuto zemi. Proto v červnu roku 1967 zahájil Izrael masivní vzdušné nálety na letiště nepřítele, zároveň pozemní jednotky obsadily Sinaj, Západní břeh a Golanské výšiny. Tento případ se stal předmětem jednání Rady bezpečnosti OSN. Před Radou bezpečnosti Izrael své jednání obhajoval právem na sebeobranu proti aktuálnímu vzdušnému a ozbrojenému útoku ze strany sousedů na území Izraele.³³ Když se případ dostal do Valného shromáždění OSN izraelský ministr zahraničí už nehovořil o aktuálních útocích ze strany Egyptu, ale použití práva na sebeobranu zdůvodňoval jen faktem, že egyptské síly se přiblížily k izraelské státní hranici.³⁴ Tady už lze pozorovat určité prvky charakteristické preventivní sebeobraně, například bezprostřední hrozba.

Ani Rada bezpečnosti, ani Valné shromáždění OSN neodsoudily jednání Izraele. Pro zastánce širokého výkladu článku 51, se tato skutečnost stala důvodem tvrzení, že jak *opinio iuris* mezinárodního společenství, tak praxe států podporuje právo na preventivní sebeobranu.³⁵

Avšak proti tomuto tvrzení se staví také mnoho argumentů. Například to, že Rada bezpečnosti nepřijala odsuzující rezoluci proti Izraeli, může být jednoduše vysvětleno konstelací sil v tomto orgánu OSN. Jako největší spojencem Izraele, USA mohly použít právo veta a tím by se neprosadila žádná rezoluce. Dále je známo, že delegáti států v Radě bezpečnosti „strávili jen hodně málo času v souvislosti s projednáváním otázky

³⁰ Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 15/1988 Sb., Vídeňská úmluva o smluvním právu, článek 31 odst. 3 písm. b): „Spolu s celkovou souvislostí bude brán zřetel: na jakoukoliv pozdější praxi při provádění smlouvy, která založila dohodu stran, týkající se jejího výkladu.“

³¹ Falklandská válka z roku 1982, bombardování Libye ozbrojenými silami USA z roku 1986, bombardování Bagdadu ozbrojenými silami USA z roku 1993 a pravidelné bombardování bezletové zóny v Iráku ozbrojenými silami USA a Velké Británie.

³² VAN DEN HOLE, L.: *Anticipatory Self-Defence under International Law*, American University International Law Review, číslo 19, 2003, str. 100.

³³ *Yearbook of the United Nations 1967*, New York, UN Publications, 1967, str. 175–178.

³⁴ *Ibid.*

práva na preventivní sebeobranu.“³⁶ Z toho lze vyvodit, že členové Rady bezpečnosti se na otázku preventivní sebeobrany v daném kontextu nedívaly vážně. Kdyby tomu tak nebylo, vedly by se velké diskuse, jelikož řešení této otázky by zároveň znamenalo velký zásah do rozsahu článku 51 Charty OSN.

Nakonec Rada Bezpečnosti nechala „potrestání“ Izraele stranou a přijala kompromisní rezoluci, protože odsuzující rezoluce by zřejmě znamenala velké těžkosti pro další mírové řešení blízkovýchodního problému. Takže uvádět rezoluci Rady bezpečnosti jako potvrzení existenci *opinio iuris* práva na preventivní sebeobranu je přinejmenším účelové.

Další otázkou je, zda tzv. šestidenní válka jako *pozdější praxe*, podpořila výklad článku 51 ve prospěch práva na preventivní sebeobranu. Jak již bylo uvedeno, Vídeňská úmluva o smluvním právu stanoví, že spolu s celkovou souvislostí textu smlouvy při výkladu bude brán zřetel „na jakoukoliv pozdější praxi při provádění smlouvy, která založila dohodu stran, týkající se jejího výkladu“.³⁷ Takže, chce-li se, aby *pozdější praxe* byla považována za výklad smlouvy, musí existovat alespoň tacitní dohoda mezi stranami smlouvy o takové interpretaci.

Tady vyvstává zásadní otázka, jestli tento případ opravdu zakotvil široký výklad článku 51? Na tuto otázku odpovídám záporně, a to z následujících důvodů:³⁸

1. V tomto případě nebyly naplněny všechny teoretické podmínky, které jsou vyžadovány proto, aby vzniklo právo na preventivní sebeobranu. Například izraelskou stranou nebyly vyčerpány všechny jiné prostředky řešení situace (Izrael nežádal Radu bezpečnosti o řešení vzniklé situace). I kdyby právo na preventivní sebeobranu bylo obecně uznáno, tzv. šestidenní válka by nebyla příkladem pro jeho potvrzení v praxi.
2. Na výklad smlouvy podle *pozdější praxe* musí být brán zřetel spolu s jinými metodami výkladu. Takže, i kdyby tzv. šestidenní válka byla považována za případ preventivní sebeobrany, širší výklad článku 51 by stejně nezáležel jen na interpretaci podle metody *pozdější praxe*. Musí být zkoumány výsledky všech interpretačních metod a následně vyvozen určitý závěr. Tak tvr-

zení tzv. extenzivní školy, že tento případ základně široký výklad článku 51, je mylné.

Zkoumání *praxe států* v souvislosti s právem na preventivní sebeobranu přesvědčuje, že od roku 1945 není důvod vykládat článek 51 extenzivním způsobem. Takže lze s poměrnou jistotou říci, že *pozdější praxe* států nepodporuje právo na preventivní sebeobranu.

1.4. VÝSLEDKY INTERPRETACE ČLÁNKU 51 PODLE RŮZNÝCH VÝKLADOVÝCH METOD

Tím, že neexistuje právně relevantní dokument, který by jednoznačně podporoval nebo odmítal právo na preventivní sebeobranu, se vytváří a bude vytvářet prostor pro různé výsledky interpretace článku 51 Charty OSN. Jelikož neexistuje obecně platné hierarchické uspořádání výkladových metod na základě kterého lze upřednostňovat ten či jiný výsledek podle interpretace, jsem nucen sám zvážit preferenci těchto výsledků výkladu.

V kapitole, kde jsem se snažil interpretovat článek 51 metodou „obvyklého významu slov“ jsem jednoznačně dospěl k názoru, že text ustanovení zmíněného článku nepodporuje právo na preventivní sebeobranu. Historické okolnosti přijetí Charty a účel Charty také odmítají právo na preventivní sebeobranu. Na straně druhé výklad s pomocí metody *travaux préparatoires* není jednoznačný při podpoře restriktivní interpretace článku 51. Co se týče výkladu prostřednictvím metody *pozdější praxe*, tam jsem také nenalezl opodstatnění pro extenzivní výklad článku 51 Charty OSN. Když jsou tyto výsledky porovnány, tak jsem přesvědčen, že Charta OSN resp. článek 51 nepodporuje právo na preventivní sebeobranu.

Oficiální potvrzení takového postoje lze také najít v případě *Bombardování jaderného reaktoru v Iráku vzdušnými silami Izraele v roce 1981*. Při projednávání tohoto případu, v Radě bezpečnosti „většina vystupujících odsoudila izraelský útok jako porušení Charty OSN a mezinárodního práva a jako ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti. Nebyl akceptován izraelský argument, podle kterého tato země je náležela v sebeobraně s cílem zabránit jadernému úderu pro-

³⁵ Takový postoj je mimo jiné namítán, tím že mezi Izraelem a Egyptem už existoval *de facto a de jure* válečný stav, proto preventivní akce Izraele neměla žádný právní význam a byla důležitá jen z hlediska získání vojenské převahy. REISMAN, W.M., *Assesing Claims to Revise the Laws of War*, American Journal of International Law 97, číslo 1, 2003, str. 88. Další námitkou výše zmíněného postoje slouží tvrzení, že rozhodnutí Sjednocené arabské republiky o uzavření průlivu Tiran, byl aktem války ze strany tohoto států, izraelský akt sebeobrany byl na místě a o preventivní sebeobraně nemohla být řeč (toto poslední tvrzení ob stojí jen v případě, jestli termín „ozbrojený útok“ bude ztotožněn s termínem „agrese“ podle rezoluce Valného shromáždění č. 3314. Tím že jsem výše odmítl takové ztotožnění těchto termínů, uvádím tuto námitku jen pro zajímavost).

³⁶ VAN DEN HOLE, L.: *Anticipatory Self-Defence under International Law*, American University International Law Review, číslo 19, 2003, str. 101.

³⁷ Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 15/1988 Sb., Vídeňská úmluva o smluvním právu, článek 31 odst. 3 písm. b).

³⁸ Ke stejnému názoru dospívá Ch. Gray, který považuje že „šestidenní válka není příkladem státní praxe podporující preventivní sebeobranu.“ GRAY, CH.: *International Law and the Use of Force*. New York, Oxford University Press, 2000. Citováno podle BILDER, R.: *Recent Books on International Law*. American Journal of International Law 97, číslo 2, 2003, str. 453.

ti Izraeli. Bylo prohlášeno, že *článek 51 Charty OSN omezuje právo na sebeobranu jen na případ ozbrojeného útoku a nepovoluje preventivní akce.*³⁹

Stejný názor má významný rakouský právník H. Kelsen. Tento autor tvrdí, že „článek 51 Charty OSN předvídá použití práva na sebeobranu jen v případě ozbrojeného útoku, což v důsledku vytváří pravidlo, podle kterého veškeré bezprostřední hrozby útoků nebo aktů agrese, které nemají charakter útoků, zahrnující použití ozbrojené síly, neospravedlňuje k uchýlení k síle podle článku 51 Charty OSN.“⁴⁰

ZÁVĚR

V roce 1945 dospěli k světovému rádu, jenž měl zajistit světový mír a bezpečnost. Vytvoření systému kolektivní bezpečnosti se mělo stát zárukou stability

a mírového vývoje světa. Avšak moderní technologie a zlé úmysly některých mezinárodních aktérů vytvořily hrozby, se kterými se existující systém světové bezpečnosti nedokázal z mnoha důvodů efektivně vypořádat. Proto vzniká tendence odůvodňovat chování států proti těmto hrozbám instituty, které jsou přinejmenším sporné z hlediska platného mezinárodního práva.

Úsilí některých států o legalizaci preventivní sebeobrány přes článek 51 se nejvíce jeví jako správná cesta, dokonce se jeví jako cesta nebezpečná. Mezinárodní právo je rádem formálně anarchického společenství a právě proto, je nutno zachovávat dosažené. Interpretace článku 51 jinak, než dovoluje dobrá víra, nemůže přinést stabilitu a bezpečí mezinárodnímu společenství, ba naopak, v konečném důsledku může být kontraproduktivní. Proto je potřeba se vyvarovat nebezpečných interpretací a dbát na multilaterální řešení světových problémů.

³⁹ *Yearbook of the United Nations 1981*, New York, UN Publications, 1981, str. 277.

⁴⁰ KELSEN, H.: *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*, 1950, str. 797–798. Citováno podle SKAKUNOV, E.I.: *Samooborona v mezinárodním právu*, 1. vydání, Moskva, Meždunarodnie otnošenie, 1973, str. 46.