

LEGALITA OZBROJENÉ INTERVENCE NA OCHRANU KRAJANŮ

VERONIKA BÍLKOVÁ

Abstract: Legality of Armed Interventions to Protect Compatriots

The paper considers the legality of armed interventions to protect compatriots under current international law. The first chapter shows that such interventions come about from time to time, or that countries at least threaten to undertake them (e.g. Turkish intervention in Cyprus in 1974, intervention by the Russian Federation in Georgia in 2008, intervention by the Russian Federation in Ukraine in 2014, etc.). The second chapter documents that interventions to protect compatriots cannot be subsumed under the right to self-defence; nor do they constitute as autonomous exception to the prohibition on the use of force and threat of force enshrined in the UN Charter. Interventions might only be lawful if the kin-state has been given authorisation by the UN Security Council. However, this has never happened in practice; interventions to protect compatriots are thus legally problematic.

Key words: interventions, threat of force, Charter of the United Nations, UN collective actions, compatriots, international law, citizens, use of force, the UN Security Council, self-defence

Klíčová slova: Intervence, hrozba silou, Charta OSN, kolektivní akce OSN, krajané, mezinárodní právo, občané, použití síly, Rada bezpečnosti OSN, sebeobrana

Státy mívají specifický vztah ke svým krajanům, tj. lidem stejné etnické příslušnosti, jakou má jejich většinové obyvatelstvo, kteří trvale žijí na území jiného státu.¹ Zvláště aktuální je toto téma již po desetiletí ve střední a východní Evropě, kde hranice států často neodpovídají etnickým hranicím, a mnohé státy tak na svém území mají menšiny etnicky spřízněné s většinovým obyvatelstvem státu sousedního. Existuje shoda v tom, že státy mají právo zajímat se o osudy krajanů v zahraničí, udržovat s nimi

¹ Jednotná právní definice pojmu krajané na mezinárodní scéně neexistuje. Liší se rovněž termíny, jež jsou v této souvislosti používány: např. čeština pracuje s termínem krajané, angličtina mluví o kin-minority, francouzština o minorité de souche, ruština zná termín соотечественник. Tyto termíny obvykle nemají zcela jasný význam. V některých státech nicméně existuje legislativa, která krajany definuje. Např. Zákon No. 99 o státní politice Ruské federace vůči krajanům v zahraničí z roku 1999 vymezuje krajany jako „osoby, které se narodily v jednom státě, žijí nebo žily v něm a vyznačují se společným jazykem, náboženstvím, kulturním dědictvím, tradicemi a zvyky, a také potomci těchto osob v přímé linii“ (článek 1, odst. 1).

styk a poskytovat jim podporu.² Konsensus se naopak neustálil v tom, jak rozsáhlá tato podpora může být, aniž by došlo k zásahu do vnitřních záležitostí druhého státu a k narušení jeho územní suverenity. A též v tom, zda v extrémní situaci, kdy je krajan-ská menšina vystavena závažnému porušování lidských práv svých příslušníků, může spřízněný stát zasáhnout za pomoci ozbrojené síly a zjednat pořádek. Právě nad touto otázkou – tedy nad legalitou ozbrojené intervence na ochranu krajanů v zahraničí – se zamýšlí následující příspěvek. První kapitola stručně mapuje mezinárodní praxi v dané oblasti, druhá nabízí mezinárodně právní analýzu problému.

INTERVENCE NA OCHRANU KRAJANŮ – MEZINÁRODNÍ PRAXE

Intervence na ochranu krajanů není jen teoretický koncept, který by si z dlouhé chvíle vymyslela právní nauka. Situace, kdy se státy dovolávaly práva použít ozbrojenou sílu na ochranu krajanů v zahraničí, se v praxi za poslední cca dvě století objevovaly opakovaně. Někdy zůstalo u hrozby vojenského zásahu, jindy státy přešly od slov k činům a ve jménu ochrany krajanů ozbrojenou sílu na území cizího státu skutečně použily. Intervence na ochranu spřízněných menšin probíhaly již v 19. století. Standardně měly podobu vojenských akcí evropských států (Francie, Velké Británie, Ruska apod.) namířených proti Osmanské říši. Cílem těchto akcí nebyla ochrana krajanů v dnešním slova smyslu. Chráněné skupiny byly definovány spíše na náboženském základě, tj. primárně šlo o křesťanské komunity žijící na území muslimských států. Národnostní prvek, např. v podobě ideje panslavismu a ochrany malých slovanských národů ve střední a východní Evropě ze strany carského Ruska, se zde ale již objevoval také.³ Zásahem na ochranu menšin v 19. století byly intervence evropských států v Řecku v letech 1827–1830 (na ochranu Řeků), Francie na území dnešního Libanonu v roce 1860 (na ochranu místní komunity křesťanských maronitů), nebo Ruska a západních států na Balkáně (na ochranu místních křesťanských národů).⁴

Ochrana krajanů, zde již v dnešním významu tohoto pojmu, se stala velkým tématem v období mezi dvěma světovými válkami. Tehdy, pod patronátem Společnosti národů, vznikl rozsáhlý mezinárodní systém smluv zaměřených na ochranu menšin v nově vzniklých zemích střední a východní Evropy, mezi něž se vedle Polska, Jugoslávie či pobaltských států řadilo i Československo.⁵ Smlouvy ukládaly státům, aby s národnostními (a rovněž náboženskými) menšinami na svém území zacházely slušně, nediskriminovaly je a dokonce poskytly jejich příslušníkům určité výhody. Státům spřízněným

² Např. Benátská komise Rady Evropy ve své Zprávě o přednostním zacházení s národnostními menšinami ze strany spřízněných států z roku 2001 konstatuje, že: „spřízněné státy [...] hrají určitou roli při ochraně a zachování svých krajanů v zahraničí s cílem zajistit, aby jazykové a kulturní vazby mezi nimi zůstaly zachovány.“ Venice Commission, *Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-States*, Study 168/2001, CDL-INF(2001)19, 22 October 2001, s. 22.

³ Viz např. VLČEK, R.: Ruský panslavismus a krymská válka. *Slovanský přehled*, 1999, roč. 85, s. 13–30.

⁴ Viz MURPHY, S. D.: *Humanitarian Intervention. The United Nations in an Evolving World Order*. Philadelphia, 1996, s. 49–57.

⁵ Více viz SCHEU, H. Ch.: *Ochrana národnostních menšin podle mezinárodního práva*. Praha, 1998, s. 10–22.

s menšinami nevyplývala ze smluv žádná zvláštní privilegia. Na dodržování smluv měla dohlížet Rada Společnosti národů a spory z nich rozhodoval Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti. Reálně se ovšem státy ve prospěch krajanů v zahraničí angažovaly velmi aktivně. Projevilo se to již v rámci samotné Společnosti národů, na jejíž orgány se ve věci menšin obracely většinou právě spřízněné státy. Např. Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti vydal ve 20. a 30. letech několik rozsudků a posudků iniciovaných spřízněnými státy, třeba k postavení německé menšiny v Polsku,⁶ polské menšiny v Gdaňsku,⁷ nebo k výměně obyvatelstva mezi Řeckem a Tureckem.⁸

Pro tento příspěvek má větší význam skutečnost, že během meziválečného období se objevily snahy dovolávat se ochrany krajanů jako možného titulu k použití ozbrojené síly. Neaktivněji si v tomto směru počínalo nacistické Německo. Hitler označoval ochranu práv etnických Němců žijících na území sousedních států, mj. Československa, Polska a Rakouska, za životní zájem Německa a dával najevo, že tuto ochranu je Německo připraveno zajistit za použití všech dostupných prostředků, včetně ozbrojené síly. To se potvrdilo již připojením Rakouska (tzv. anšlus) v březnu roku 1938, při němž došlo k obsazení rakouského území německou armádou. Obsazení proběhlo pokojně, bez obětí. V září 1938 byly pod hrozbou použití ozbrojené síly k Německu připojeny pohraniční oblasti Československa, a to na základě Mnichovské dohody podepsané zástupci Německa, Itálie, Francie a Velké Británie. Americký právník Quincy Wright, který jako jeden z mála expertů komentoval zábor Sudet již před druhou světovou válkou, označil případné použití síly ze strany Německa – bez ohledu na jeho zdůvodnění potřebou chránit krajany – za porušení mezinárodního práva, konkrétně Briand-Kelloggova paktu z roku 1928.⁹

Navzdory tomu, že anšlus Rakouska či zábor Sudet ze strany nacistického Německa jsou dnes považovány za nelegální, je třeba říci, že až do poloviny 20. století neexistovala na mezinárodní scéně jasná pravidla regulující použití ozbrojené síly. Po staletích, kdy státy v této sféře disponovaly volností jednání, tj. mohly používat sílu, jak uznaly za vhodné, začaly od přelomu 19. a 20. století postupně sílit tlaky na to, aby tato volnost byla omezena. Pakt Společnosti národů z roku 1919 ještě žádné výrazné limity nepřinášel. Konstatoval sice, že „každá válka nebo hrozba válkou, ať se dotýká některého člena Společnosti přímo či nepřímě, dotýká se zájmů celé Společnosti, jejíž povinností je učinit vhodná opatření, aby mír mezi národy byl účinně uchráněn“ (článek 1, odst. 1), zákaz použití síly ale neobsahoval. Pouze upravoval proceduru, kterou státy musely projít dříve, než se směly uchýlit k vyhlášení války.¹⁰ Briand-Kelloggův pakt z roku 1928

⁶ PCIJ, *Access to German Minority Schools in Upper Silesia*, Advisory Opinion, 15 May 1931.

⁷ PCIJ, *Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory*, Advisory Opinion, 4 February 1932.

⁸ PCIJ, *Exchange of Greek and Turkish Populations*, Advisory Opinion, 21 February 1925.

⁹ WRIGHT, Q.: *Munich Settlement and International Law*. *American Journal of International Law*, 1939, Vol. 33, s. 28.

¹⁰ Článek 12 odst. 1 Paktu Společnosti národů: „Členové Společnosti jsou zajedno v tom, že vyskytne-li se mezi nimi spor, který by mohl vést k roztržce, předloží věc buď rozhodčímu nebo soudnímu řízení nebo k přezkoumání Radě. Jsou dále zajedno v tom, že se v žádném případě neuchýlí k válce dříve, než uplynou tři měsíce od nálezu rozhodčích nebo soudu neb od zprávy Rady.“

již zacházel dále, přinesl totiž zákaz útočné války.¹¹ Nepanovala ale shoda v tom, jaké výjimky tento zákaz připouštěl a zda by jednou z oněch výjimek mohla být intervence na ochranu krajanů v zahraničí.

Situace se výrazně změnila s přijetím Charty OSN v roce 1945. Charta zakotvila zásadu nepoužití síly a hrozby silou, která bude podrobněji rozebrána ve druhé kapitole. Intervence zdůvodňované právem na ochranu krajanů ale z mezinárodní praxe nevymizely ani po druhé světové válce. Příklad nabízí vojenské zásahy Turecka na Kypru v letech 1964 a 1974. K prvnímu zásahu došlo několik let po ustavení nezávislého kyperského státu, v reakci na omezování práv kyperských Turků ze strany místní prořecké vlády. Zásah měl podobu leteckého úderu na cíle kontrolované kyperskými Řeky a trval pouze jeden den (8. srpna). Rada bezpečnosti OSN v rezoluci 193 vyzvala strany k uzavření příměří, tureckou akci ale explicitně neodsoudila.¹² Druhý zásah se odehrál v roce 1974. Tentokrát Turecko reagovalo na vládní převrat na Kypru, jímž se k moci dostala prořecká vojenská junta, která plánovala připojení Kypru k Řecku. K převratu došlo 15. července, o sedm dní později se turecké ozbrojené síly vylodily na ostrově a obsadily jeho severní část obydlenou kyperskými Turky. Rada bezpečnosti opět zpočátku reagovala spíše zdrženlivě.¹³ Jasného odsouzení se vojenská akce, resp. následná okupace dočkala až v roce 1983, kdy byl na severu ostrova vyhlášen údajně nezávislý stát tzv. Turecké republiky Severního Kypru.¹⁴

Od skončení studené války mívají intervence na podporu krajanů v zahraničí spíše skrytou podobu. Např. do občanské války v Bosně a Hercegovině zasahovaly oba sousední státy, jejichž menšiny se na tomto území nacházely, tj. Svazová republika Jugoslávie (později Srbsko a Černá Hora) a Chorvatsko.¹⁵ Zásahy měly většinou nepřímou povahu, jejich základem tedy byly dodávky zbraní a vojenského materiálu, poskytování politické podpory, zajišťování potřebného zázemí pro vedení útoků apod. Otevřeně se na ochranu krajanů v zahraničí vojensky angažovala Ruská federace během války s Gruzii v roce 2008. Válka trvala necelý týden, od 7. do 12. srpna 2008, a došlo při ní ke vstupu ruských jednotek na území separatistických gruzinských provincií Abcházie a Jižní Osetie. Operace, která vyústila ve faktické osamostatnění obou provincií, vzbudila širokou mezinárodní kritiku. Expertní Nezávislá mezinárodní zjišťovací mise pro konflikt v Gruzii, která byla do oblasti vyslána krátce po celé operaci, dospěla k závěru, že „konflikt v Gruzii v létě 2008 prokázal jasně tendence části politických aktérů opustit obecně přijaté zásady mezinárodního práva, jako je respektování územní celistvosti“.¹⁶

Zatím poslední akcí, která vykazuje znaky intervence na ochranu krajanů, je zapojení Ruské federace do současného konfliktu na Ukrajině. Zapojení proběhlo ve dvou fá-

¹¹ Článek 1 Briand-Kelloggova paktu: „Vysoké smluvní strany slavnostně prohlašují jménem svých národů, že odsuzují válku jako prostředek k vyřešení mezinárodních neshod a zřikají se jí jako prostředku národní politiky ve svých vzájemných vztazích.“

¹² UN Doc. S/RES/193 (1964), *The Cyprus Question*, 9 August 1964. Pro přijetí rezoluce hlasovalo devět z tehdejších jedenácti členů Rady bezpečnosti, dva členové (SSSR a Československo) se hlasování zdržely.

¹³ Viz UN Doc. S/RES/360 (1974), *Cyprus*, 16 August 1974.

¹⁴ UN Doc. S/RES/541 (1983), *Cyprus*, 18 November 1983.

¹⁵ Viz též BURG, S. L. – SHOUP, P. S.: *The War in Bosnia-Herzegovina: Ethnic Conflict and International Intervention*. Armonk and London, 1999.

¹⁶ Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, *Report*, Volume I, September 2009, s. 36.

zích. Nejprve se Ruská federace vojensky angažovala na poloostrově Krym, kde jednak využila zde již dříve rozmístěné síly Černomořské flotily, jednak do oblasti infiltrovali příslušníci ruských ozbrojených sil v neidentifikovatelných uniformách (tzv. malí zelení muži – little green men).¹⁷ Akce vyústila v odtržení Krymu od Ukrajiny a jeho začlenění do Ruské federace, jež se dočkaly širokého mezinárodního odsouzení.¹⁸ Druhou fází vojenského angažmá Ruské federace na Ukrajině tvoří ozbrojená podpora ruskojazyčným povstaleckým jednotkám operujícím na východě země. Tato podpora má zatím, obdobně jako tomu bylo v Bosně a Hercegovině, skrytou podobu a její rozsah není jednoznačný. Zdá se nicméně, že nezůstává omezena na dodávky zbraní a vojenského materiálu a na politické spojenectví, ale zahrnuje přímé, byť nepřiznané nasazení ruských ozbrojených sil na území východní Ukrajiny. V této chvíli nelze říci, jaké důsledky ruský zásah na Ukrajině bude mít a jakou roli v něm ještě sehráje argument ochrany krajanů v zahraničí.

INTERVENCE NA OCHRANU KRAJANŮ – MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ ANALÝZA

Předchozí kapitola ukázala, že ozbrojené intervence na ochranu krajanů v zahraničí se v mezinárodní praxi opakovaně objevují. Tato kapitola se zamýšlí nad tím, nakolik mají dané intervence oporu v současném mezinárodním právu. Jak již bylo řečeno, od přijetí Charty OSN v roce 1945 je v mezinárodním právu pevně ukotvena zásada nepoužití síly a hrozby silou, podle níž se „*všichni členové vystříhají ve svých mezinárodních stycích hrozby silou nebo použití síly jak proti územní celistvosti nebo politické nezávislosti kteréhokoli státu, tak jakýmkoli jiným způsobem neslučitelným s cíli Organizace spojených národů*“ (článek 2, odst. 4 Charty OSN). Zásada má nejen smluvní, ale také obyčejový charakter a podle obecně přijímaného názoru tvoří součást *jus cogens*. To znamená, že se řadí mezi pravidla, která chrání nejvýznamnější hodnoty mezinárodního společenství jako celku, jsou mezinárodním společenstvím jako taková uznána, státy se od nich nemohou jednostranně odchýlit a jejich změna je možná jedině se souhlasem všech států.¹⁹

Zásada nepoužití síly a hrozby silou není zcela absolutní. Sama Charta OSN připouští dvě výjimky. První tvoří kolektivní akce OSN, schválené Radou bezpečnosti podle kapitoly VII Charty v případě „*ohrožení míru, porušení míru nebo útočného činu*“ (článek 39). Dané pojmy nemají pevné vymezení a jejich výklad se postupem doby rozšířil: zatímco původně Rada bezpečnosti pod článek 39 podřazovala jen mezistátní konflikty, v posledních dvou desetiletích jako ohrožení míru, popř. jeho porušení kvalifikovala mj. závažná porušování lidských práv, humanitární krize, nebo teroristické činy. Z tohoto hlediska nic nebrání tomu, aby masivní potlačování základních lidských práv přísluš-

¹⁷ Více viz BÍLKOVÁ, V.: The Use of Force by the Russian Federation in Crimea. *Heidelberg Journal of International Law*, 2015, č. 1, s. 27–50.

¹⁸ Viz např. UN Doc. A/RES/68/262, *Territorial integrity of Ukraine*, 27 March 2014; a European Parliament, *Resolution 2014/2627*, 13 March 2014.

¹⁹ Viz článek 53 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

niků určité krajanské menšiny bylo Radou bezpečnosti vyhodnoceno jako situace spadající pod článek 39, aby Rada poskytla mandát k vojenskému zásahu v oblasti a aby tento mandát získal spřízněný stát. Za těchto podmínek by vojenská intervence tohoto státu byla, pokud by nedošlo k překročení mandátu OSN, legální. V praxi ale dosud Rada bezpečnosti zásah spřízněného státu na ochranu krajanů neautorizovala, jde tedy o čisté teoretickou možnost.

Zajímavější pro tento příspěvek je druhá obecně uznaná výjimka ze zásady nepoužití síly a hrozby silou, kterou představuje *sebeobrana*. Článek 51 Charty OSN říká, že „*dojde-li k ozbrojenému útoku proti některému členu Spojených národů, nic [...] neomezuje přirozené právo na individuální nebo kolektivní sebeobranu, dokud Rada bezpečnosti neučiní opatření nezbytná pro zachování mezinárodního míru a bezpečnosti*“. Výkon sebeobrany je tak vázán na akt ozbrojeného útoku a má subsidiární povahu vůči opatřením Rady bezpečnosti přijatým podle kapitoly VII Charty. Vedle toho podléhá obyčejově zakotveným principům nezbytnosti a proporcionality.²⁰ Pojem ozbrojený útok nemá v mezinárodním právu jasnou definici.²¹ Obvykle se má za to, že se jedná o zvláště závažné formy použití ozbrojené síly jedním státem proti státu jinému.²² Mezi tyto formy bývají standardně řazena jednání uvedená v rezoluci Valného shromáždění OSN 3314 z roku 1974,²³ která vymezuje pojem útočný čin (agrese) podle článku 39 Charty. Za útočný čin se podle rezoluce považuje např. přímý útok ozbrojených sil na území jiného státu, vojenská okupace cizího území či jeho anexe, blokáda přístavů, nebo vyslání nestátních ozbrojených skupin podřízených cizímu státu.

Někdy bývá výraz ozbrojený útok chápán širěji tak, že zahrnuje jakékoli ozbrojené zásahy proti některé ze složek státu, včetně zásahů proti jeho obyvatelům, resp. občanům, k nimž dojde v zahraničí. Např. americký právník Thomas Franck se domnívá, že „*systém [...] adaptoval koncept sebeobrany podle článku 51 v tom smyslu, že pod něj podřadil právo použít sílu v odpověď na útok proti občanům, a to za předpokladu, že zjevně existuje extrémní nutnost a že zvolené prostředky jsou přiměřené*“.²⁴ Práva na sebeobranu v reakci na útok proti občanům v zahraničí se příležitostně dovolávají také některé státy. Např. Belgie intervenovala v letech 1960–1964 několikrát na území belgického Konga, odkud se snažila evakuovat své občany ohrožené občanskou válkou v zemi. Obdobně se na africkém kontinentě několikrát během studené války i po jejím skončení angažovala Francie – stalo se tak např. v Mauretánii v roce 1977, v Gabunu a ve Rwandě v roce 1990, v Čadu v roce 1992, nebo ve Sředoafriické republice v roce 1996. Intervence měly standardně podobu záchranné mise zaměřené na transfer občanů zpět do vlasti.

²⁰ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgment, 27 June 1986, par. 176.

²¹ Mezinárodní soudní dvůr sice v případě Nikaragua uvedl, že „*there appears now to be general agreement on the nature of the acts which can be treated as constituting armed attacks*“ (Tamtéž, par. 195), toto tvrzení se ale zdá přehnaně optimistické, neboť o vymezení pojmu se dlouhodobě vedou spory.

²² Vice viz RUYSS, T.: *'Armed Attack' and Article 51 of the UN Charter*. Cambridge, 2010.

²³ UN Doc. A/RES/3314 (XXIX), *Definition of Aggression*, 14 December 1974.

²⁴ FRANCK, T. M.: *Recourse to Force. State Action Against Threats and Armed Attacks*. Cambridge, 2002, s. 96.

Zřejmě nejznámější akce na ochranu občanů zdůvodněná právem na sebeobranu proběhla v roce 1976 na území Ugandy. Teroristické komando palestinské Lidové fronty pro osvobození Palestiny tehdy uneslo letadlo francouzské letecké společnosti Air France letící na pravidelné lince z Tel Avivu do Paříže a přistálo s ním v ugandském městě Entebbe. Zde teroristé propustili většinu cestujících a jako rukojmí si ponechali pouze občany státu Izrael, jejichž osvobození podmiňovali propuštěním 54 Palestinců vězněných v Izraeli a v západní Evropě. Izrael vyslal do Entebbe komando, které rukojmí osvobodilo a odvezlo z Ugandy. Dalším státem, který se během posledních desetiletí opakovaně hlásil k právu na sebeobranu na ochranu občanů, jsou Spojené státy americké. Např. v roce 1983 intervenovaly vojenské jednotky USA na karibském ostrově Grenada s odůvodněním, že musejí poskytnout ochranu americkým občanům ohroženým novým vojenským režimem v zemi. V letech 1985–1986 zasáhly USA letecky v Egyptě a v Libyi, a to v reakci na teroristické útoky, při nichž zahynuli jejich občané (únos lodí Achille Lauro v prvním a bombový útok na diskotéku v Západním Berlíně ve druhém případě). Ačkoli akce byly ospravedlňovány ochranou občanů, šlo spíše o protiopatření či odvetu. Argument ochrany občanů se objevil také v souvislosti s vojenským zásahem USA v Panamě v roce 1989 či v Afghánistánu a Súdánu v roce 1998.²⁵

Mohlo by se zdát, že problematika sebeobranu na ochranu občanů přímo nesouvisí s tématem tohoto příspěvku, jímž je intervence na ochranu krajanů, nikoli občanů. Souvislost zde ale existuje. Je tomu tak proto, že mnohé státy, jejichž významné krajské menšiny žijí mimo jejich území, mívají tendenci příslušníkům těchto menšin čas od času udělit státní občanství *en bloc*, nebo pro ně zavádějí zvláštní, zjednodušenou proceduru nabytí státního občanství. V posledních letech takto postupovalo mj. Maďarsko a Ruská federace. Maďarsko přijalo Zákon o právech národnostních menšin v roce 2011.²⁶ Zákon umožnil získat maďarské občanství všem osobám maďarského původu a jejich potomkům, kteří mluví maďarsky, bez ohledu na to, v jakém státě žijí. Podle dostupných informací takto maďarské občanství již získalo cca 500 000 lidí, převážně z krajských menšin v Rumunsku, Srbsku a na Ukrajině.²⁷ Ruská federace přijala Zákon o občanství v roce 2002, v dalších letech jej ale několikrát novelizovala, mj. v období konfliktů v Gruzii (2008) a na Ukrajině (2014). Novely usnadnily možnost ruskojazyčných osob žijících mimo území Ruské federace získat ruské občanství.²⁸

Udělení občanství velkým skupinám krajanů v zahraničí by, ve spojení s doktrínou sebeobranu na ochranu občanů, mohlo vytvořit právní rámec pro ospravedlnění intervencí na ochranu krajanů. Aspoň tak se to může jevit na první pohled. Na druhý je již zřejmé, že situace je složitější, a to hned z několika důvodů. Zaprvé, úprava státního občanství je sice primárně záležitostí jednotlivých států, ty ale nedisponují absolutní volností jednání v této oblasti. Jak uvedl Mezinárodní soudní dvůr v případě *Nottebohm*, ostatní státy mají povinnost respektovat udělení občanství pouze tehdy, pokud k němu došlo na základě existence skutečného pouta (*genuine link*) mezi státem a jed-

²⁵ Tamtéž, s. 76–96.

²⁶ Pro kritické zhodnocení zákona viz Venice Commission, *Opinion on the Act on the Rights of Nationalities of Hungary*, Opinion 671/2012, CDL-AD(2012)011-e, 19 June 2012.

²⁷ Viz THORPE, N.: Hungary creating new mass of EU citizens. *BBC News*, 7 November 2013.

²⁸ Госдума упростила процедуру получения гражданства РФ для русскоязычных соотечественников, *ТАСС*, 4 апреля 2014.

notlivcem.²⁹ Je otázkou, nakolik je národnostní spřízněnost dostatečným základem pro vznik takového skutečného pouta. Pokud by tomu tak nebylo, mohly by státy považovat hromadné udělení občanství příslušníkům určité menšiny na jejich území ze strany cizího, s touto menšinou spřízněného státu za vměšování do svých vnitřních záležitostí a nemusely by druhé občanství uznávat.³⁰ Spřízněný stát by se pak stěžl mohl dovolávat tohoto (neplatně uděleného) občanství jako titulu k intervenci.

Zadruhé, navzdory tomu, že k intervencím na ochranu občanů dochází na mezinárodní scéně poměrně často, jejich legalita zůstává dlouhodobě sporná. Praxe je omezena na několik málo států (primárně Belgie, Francie, Izrael, Ruská federace a USA). Ostatní státy se k ní staví opatrně, popř. ji přímo odmítají.³¹ Rozdělena je rovněž doktrína. Za legální intervence na ochranu občanů považují např. D. W. Bowett,³² Thomas Franck,³³ nebo Tarcisio Gazzini.³⁴ Tito autoři se nicméně liší v názoru na to, zda je právním titulem k takovým intervencím sebeobrana (Franck, Bowett), nebo se jedná o samostatnou výjimku ze zákazu použití síly (Gazzini). Existuje také početná skupina autorů, která legalitu intervencí odmítá. Sem spadá Ian Brownlie,³⁵ Josef Mrázek,³⁶ nebo Tom Ruys.³⁷ Poslední zmíněný autor, který se tématem zabýval poměrně nedávno, dospěl po důkladném studiu pramenů a praxe k závěru, že „není možné tvrdit, že de lege lata existuje obyčejové právo na ochranu občanů“.³⁸ Je-li sporná legalita doktríny sebeobrany na ochranu občanů, o to problematičtější je využití této doktríny k ochraně krajanů.

Zatřetí, i ti, kteří vojenské zásahy na ochranu občanů považují za legální, uznávají, že tyto zásahy musejí naplňovat určité podmínky. Tyto podmínky vymezil již v 50. letech britský autor C. H. M. Waldock.³⁹ Musí zde existovat bezprostřední ohrožení občanů; stát, na jehož území se občané nacházejí, musí být neochotný nebo neschopný zajistit jim ochranu; a akce zasahujícího státu se musí omezit na záchranu občanů a musí skončit, jakmile je tohoto cíle dosaženo. V zásadě by akce měla mít povahu chirurgického řezu, kdy stát vyšle na území cizího státu své síly, ty vyhledají jeho občany a dopraví je zpět do vlasti.⁴⁰ Jako modelový příklad zde standardně slouží operace Entebbe, jejíž

²⁹ ICJ, *Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala)*, Judgment, 6 April 1955.

³⁰ V tomto duchu některé státy reagovaly na národní legislativu popsanou v předchozím odstavci, viz např. stanovisko Rumunska podle Hungary and Romania face off over an ethnic dispute, *EurActiv*, 21 February 2013.

³¹ Vice viz GRAY, Ch.: The Protection Of Nationals Abroad: Russia's Use Of Force In Georgia. In CONSTANTINIDES, A. – ZAIKOS, N.: *The Diversity of International Law: Essays in Honour of Professor Kalliopi K. Koufa*. Leiden, 2009, s. 133–151.

³² BOWETT, D. W.: *Self-defence in International Law*. The Lawbook Exchange, 1958, s. 87–105.

³³ FRANCK, T. M.: *Recourse to Force. State Action Against Threats and Armed Attacks*. Cambridge, 2002.

³⁴ GAZZINI, T.: *The Changing Rules on the Use of Force in International Law*. Manchester, 2005, s. 173.

³⁵ BROWNLIE, I.: The Principle of on-Use of Force in Contemporary International Law. In BUTLER, W. E. (ed.): *The Non-use of Force in International Law*. Dordrecht, 1989, s. 19–21.

³⁶ MRÁZEK, J.: Prohibition on the Use and Threat of Force: Self-Defence and Self-Help in International Law. *Canadian Yearbook of International Law*, 1989, Vol. 27, s. 81.

³⁷ RUYSS, T.: *'Armed Attack' and Article 51 of the UN Charter*. Cambridge, 2010, s. 213–249.

³⁸ Tamtéž, s. 243.

³⁹ WALDOCK, C. H. M.: *The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law*. Recueil Sirey, 1953, s. 467.

⁴⁰ Viz též UN Doc. A/CN.4/506, *First report on Diplomatic Protection by Mr. John R. Dugard, Special Rapporteur*, 7 March and 20 April 2000, par. 46–51.

průběh byl stručně popsán výše. Většina intervencí na ochranu krajanů těmto podmínkám neodpovídá. Např. turecký zásah na Kypru vyústil v dlouhodobou okupaci severní části ostrova, ruský zásah v Gruzii vedl k *de facto* odtržení separatistických regionů Abcházie a Jižní Osetie a zásah téhož státu na Ukrajině měl (zatím) za následek odtržení Krymu a jeho začlenění do Ruské federace.

Na základě uvedených skutečností lze konstatovat, že intervence na ochranu krajanů v zahraničí není možné považovat za výkon práva na sebeobranu. Na mezinárodní scéně neexistuje shoda na tom, že by sebeobrana zahrnovala vojenské zásahy na ochranu občanů, kteří se stanou předmětem útoku, popř. čelí hrozbě útoku na území jiného státu. I ty státy a ti autoři, kteří takové pojetí sdílejí, navíc trvají na tom, že intervence na ochranu občanů musejí mít omezený charakter a nesmějí vyústit v trvalou okupaci či anexi cizího území. Konečně, je otázkou, zda se krajané nacházejí ve stejném právním postavení jako občané, a to i za situace, kdy jim spřízněný stát masově udělí občanství, resp. nakolik je takové udělení z pohledu mezinárodního práva platné.

Vzhledem k tomu, že kolektivní akce Rady bezpečnosti a sebeobrana jsou jediné obecně akceptované výjimky ze zásady nepoužití síly a hrozby silou, zdálo by se, že v této chvíli analýza končí. Již od přijetí Charty OSN se ale objevují názory, že se postupem doby obyčejovou cestou mohly zformovat ještě výjimky jiné, které Charta explicitně nepodchycuje. Jednou z takových výjimek by mohla být právě intervence na ochranu krajanů v zahraničí.⁴¹ Vznik obyčejové normy, která by umožňovala takovou intervenci coby *samostatnou výjimku* ze zásady nepoužití síly a hrozby silou, by vyžadoval přítomnost obou tradičních prvků mezinárodního obyčejce.⁴²

Prvním, materiálním prvkem je dlouhodobá, stejnorodá a dostatečně rozšířená mezinárodní praxe (tzv. *usus longaevus*). Jde o jakýsi soubor precedentů, které zahrnují shodné jednání ze strany států – zde konkrétně by šlo o vedení vojenských zásahů na ochranu krajanů mimo vlastní území. Druhým, subjektivním prvkem je právní přesvědčení o tom, že příslušná praxe je v souladu s mezinárodním právem (tzv. *opinio iuris sive necessitatis*). Toto přesvědčení lze vyvodit ze způsobu, jakým státy ospravedlňují své akce, jak určité téma upravují ve svých vnitrostátních či zahraničněpolitických dokumentech a jak komentují jednání jiných států. Vzhledem k tomu, že zásada nepoužití síly a hrozby silou má kogentní povahu, muselo by k přesvědčení o obyčejové povaze pravidla umožňujícího intervenci na ochranu krajanů navíc ještě přistoupit přesvědčení o tom, že toto pravidlo dovoluje odchylku od *jus cogens*.

Mezinárodní praxe a názory doktríny ukazují, že ani jeden z prvků není přítomen. Případy, kdy státy použily sílu na ochranu svých krajanů v zahraničí, popř. takovým použitím hrozily, se sice čas od času objevují, sotva lze ale mluvit o praxi, která by byla výrazněji rozšířená a reprezentativní. Podobně jako u intervencí na ochranu občanů, i zde se aktivně angažuje několik málo států (Ruská federace, Turecko, před druhou

⁴¹ Příspěvek se nezabývá otázkou, zda by ozbrojená intervence na ochranu krajanů mohla eventuálně naplnit znaky některé z dalších možných obyčejových výjimek ze zákazu použití síly a hrozby silou, které se podle některých názorů na mezinárodní scéně zformovaly (např. humanitární intervence či intervence na podporu sebeurčení národů). Rozbor všech těchto možných variant by příspěvek neúměrně prodloužil. Navíc tyto další tituly nejsou nijak specifické ve vztahu ke krajanským menšinám.

⁴² ICJ, *North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany/Netherlands)*, Judgment, 20 February 1969.

světovou válkou také Německo), zatímco většina mezinárodního společenství se tohoto jednání zdržuje. Důvodem samozřejmě nemusejí být jen pochyby o legalitě akce. Některé státy, včetně České republiky, žádné větší krajanské menšiny v zahraničí nemusejí, popř. se tyto menšiny neocitly v situaci, která by vyžadovala ozbrojený zásah, nebo konečně státy takové situace řešily s využitím jiných prostředků než vojenské síly (např. organizovaným návratem krajanů do vlasti, jehož – byť v méně extrémních situacích – využila opakovaně i Česká republika⁴³). To ovšem nic nemění na skutečnosti, že k zásahům na ochranu krajanů dochází relativně zřídka. Materiální prvek obyčejové normy tedy podle všeho k dispozici není.

Absentuje rovněž prvek subjektivní. Jen minimum států se k doktríně intervence na ochranu krajanů otevřeně hlásí ve své legislativě, popř. v zahraničněpolitických dokumentech. Opatrnost zachovávají dokonce i státy, které mají zvláštní právní předpisy upravující vztahy ke krajanům. Např. Zákon o Slovácích žijících v zahraničí (č. 474/2005 Sb.) z roku 2005 mezi oblasti státní podpory poskytované Slovenskou republikou krajanům v zahraničí řadí výlučně vzdělávání, vědu a výzkum, kulturu, informace a média (§ 5). O případné vojenské pomoci zde není ani slovo. Dále zachází Zákon o Bulharech žijících mimo Bulharskou republiku z roku 2000, který v článku 5 říká, že „*Bulhaři žijící mimo území Bulharské republiky mají právo na ochranu ze strany Bulharského státu, který, v souladu se zásadami mezinárodního práva a s mezinárodními smlouvami, chrání jejich práva a zájmy*“ (odst. 1). Ustavení je otevřeno různým výkladům, podle systematického zařazení se nicméně zdá, že primárně odkazuje k institutu diplomatické ochrany.

Nejblíže k přímé podpoře doktríny intervence na ochranu krajanů má zřejmě Ruská federace. Zákon o státní politice Ruské federace ve vztahu ke krajanům v zahraničí z roku 1999 v článku 14 říká, že „*nedodržení ze strany cizí vlády obecně uznaných principů a norem mezinárodního práva v oblasti základních práv a svobod člověka a občana ve vztahu ke krajanům představuje dostatečný základ pro to, aby orgány státní moci Ruské federace přijaly opatření na ochranu zájmů krajanů předvídaná normami mezinárodního práva*“ (odst. 5). Ustanovení neupřesňuje, jaká by tato opatření měla být. Část ruských autorů mezi ně ale explicitně řadí vojenské zásahy na území cizích států, a to včetně zásahů bez mandátu Rady bezpečnosti OSN. Např. předseda Ústavního soudu Valerij Zorkin v souvislosti s konfliktem mezi Ruskou federací a Gruzii v roce 2008 napsal, že v případě ohrožení životů krajanů na území cizích států se Ruská federace může vojensky angažovat bez ohledu na postoj OSN.⁴⁴ Potřeba „*zajištění komplexní ochrany práv a legitimních zájmů ruských občanů a krajanů žijících v zahraničí*“ je zdůrazněna na několika místech také v Koncepci zahraniční politiky Ruské federace z roku 2013.⁴⁵ Tento přístup je ovšem na mezinárodní scéně menšinový.

Zajímavá je argumentace, kterou státy intervenující na ochranu krajanů v zahraničí využívají k ospravedlnění svého jednání. Zatím se neobjevil případ, kdy by se některý

⁴³ Srov. Ministerstvo vnitra ČR, *Nová pravidla pro návrat krajanů do vlasti*, online na <http://www.mvcr.cz/clanek/nova-pravidla-pro-navrat-krajanu-do-vlasti.aspx> (navštíveno 21. února 2015).

⁴⁴ ЗОРЬКИН, В.: Пройти по лезвию бритвы. Принуждение к миру и права человека. *Российская газета*, 13 августа 2008.

⁴⁵ *Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation*, Approved by President of the Russian Federation V. Putin, 12 February 2013, body 4-g), 39-d) a e), 45 a 100.

stát opřel výlučně o doktrínu intervence na ochranu krajanů. Turecko po invazi na Kypr v roce 1974 se sice v rámci debat v Radě bezpečnosti OSM dovolávalo „*nesnesitelných podmínek uvalených na tureckou menšinu*“,⁴⁶ právně ale zásah prezentovalo jako mírovou operaci realizovanou při plnění „*právní odpovědnosti Turecka coby spolugaranta nezávislosti a ústavního pořádku Kypru*“.⁴⁷ Ruská federace své vojenské angažmá na území Gruzie v roce 2008 také opřela hned o několik právních titulů, mezi nimiž vedle ochrany krajanů figurovala ochrana občanů (na základě rozšíření ruského občanství na osoby žijící na území Abcházie a Jižní Osetie), regionální mírová akce a sebeobrana v reakci na údajný předchozí ozbrojený útok Gruzie.⁴⁸ (Potenciální) vojenský zásah na Ukrajině, především na Krymu, v letech 2014–2015 byl ze strany Ruskou federací odůvodněn ochranou krajanů, ochranou občanů, podporou práva na sebeurčení a pozváním svrženého ukrajinského prezidenta Janukoviče.⁴⁹ Pluralita právních titulů, jichž se státy dovolávají k ospravedlnění použití síly, není na mezinárodní scéně nijak výjimečná. Vždy ovšem nasvědčuje tomu, že stát si není příliš jistý legalitou své akce, popř. silou právního argumentu, kterým tuto akci ospravedlňuje.

Oprávněnost této nejistoty potvrzují reakce jiných států na realizované zásahy, i jejich postoje v právních či politických debatách k tématu. Ve všech třech případech, jež zde byly představeny (Turecko–Kypr 1974, Rusko–Gruzie 2008, Rusko–Ukrajina 2014), se vojenský zásah dočkal mezinárodní kritiky. Tato kritika měla obvykle obecnější charakter, tj. odmítala legalitu zásahů jako takových, aniž by státy rozebíraly jednotlivé tituly předkládané interventy. To, že argument ochrany krajanů nezbudil zásadnější diskusi a nezměnil názor většiny států na právní problematičnost daných intervencí, nicméně ukazuje, že mezinárodní společenství nepřikládá tomuto argumentu velkou váhu. Státy, zejména ty dotčené, rovněž aktivně vystupují proti zákonům či koncepcím, které intervenci na ochranu krajanů explicitně či implicitně umožňují. Dobře vidět je to na reakcích sousedních států na vnitrostátní akty Ruské federace a různá prohlášení jejich zástupců,⁵⁰ která naznačují připravenost Ruska hájit krajany v zahraničí za použití všech prostředků.⁵¹

Přílišnou angažovanost států ve prospěch krajanů odmítly také některé mezinárodní organizace. Např. Benátská komise Rady Evropy ve své Zprávě o přednostním zacházení s národnostními menšinami ze strany spřízněných států z roku 2001 zdůrazňuje, že „*odpovědnost za ochranu menšin je primárně záležitostí domovských států*“.⁵² Spřízněné státy se mohou angažovat též, vždy ale musejí respektovat suverenitu, nezávislost

⁴⁶ S/PV.1781, 20 July 1974, par. 225.

⁴⁷ Tamtéž, par. 224.

⁴⁸ Vice viz ROUDIK, P.: *Russian Federation: Legal Aspects of War in Georgia*. Library of Congress, 2008; a Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, *Report*, Volume I, September 2009.

⁴⁹ BÍLKOVÁ, V.: The Use of Force by the Russian Federation in Crimea. *Heidelberg Journal of International Law*, 2015, č. 1.

⁵⁰ Srov. GOBLE, P.: Moscow Will 'Do Everything Possible' to Defend Compatriots in Baltic Countries, Russian Diplomat Says, *The Interpreter*, 2 October 2014; Putin: Sanctions Won't Stop Russia's Support of 'Compatriots', *Voice of America*, 20 December 2014.

⁵¹ The Baltic Countries Respond to Russian Minorities, *Stratfor*, 21 May 2014.

⁵² Venice Commission, *Report on the Preferential Treatment*, op. cit., s. 22.

a územní celistvost daného státu.⁵³ Identický postoj zaujímá Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE).⁵⁴ Je přitom zřejmé, že pokud na mezinárodní scéně chybí přesvědčení o tom, že by pravidlo dovolující intervenci na ochranu krajanů mohlo mít obyčejovou povahu, o to více zde nemohlo vzniknout přesvědčení, že by takové pravidlo tvořilo výjimku z kogentně zakotvené zásady nepoužití síly a hrozby silou. Absence tohoto dvojího přesvědčení, společně s nedostatečnou mezinárodní praxí, znamenají, že současné mezinárodní právo nezná institut intervence na ochranu krajanů.

ZÁVĚREČNÉ ZHODNOCENÍ

Tento příspěvek se zamýšlel nad otázkou, zda jsou intervence na ochranu krajanů podle současného mezinárodního práva legální. V první kapitole bylo ukázáno, že k takovým intervencím čas od času dochází, popřípadě jimi státy alespoň hrozí. Příkladem z českých, resp. československých dějin je odtržení Sudet v roce 1938, s nímž velmocí a Československo vyslovily souhlas pod tlakem hrozby nasazení armády ze strany nacistického Německa. V období od roku 1945 do současnosti k vojenskému zásahu na území cizího státu, který byl aspoň zčásti ospravedlňován potřebou chránit krajany, přikročilo Turecko (zásah na Kypru v letech 1964 a 1974) a Ruská federace (intervence v Gruzii v roce 2008 a na Ukrajině v letech 2014–2015). Některé vojenské akce měly otevřenou povahu, jiné státy realizovaly skrytě, např. formou poskytování podpory krajanským separatistickým armádám.

Druhá kapitola se zaměřila na vlastní mezinárodně právní analýzu. Viděli jsme, že intervence na ochranu krajanů by mohla být legální tehdy, pokud by zasahující spřízněný stát disponoval mandátem Rady bezpečnosti OSN, která by jej podle kapitoly VII Charty OSN autorizovala k použití ozbrojené síly na území cizího státu. K takové autorizaci ovšem dosud nedošlo. Intervence na ochranu krajanů nelze podřadit pod výkon práva na sebeobranu. Část států i autorů sice pod sebeobranu řadí vojenské akce na ochranu občanů v zahraničí, tento názor ale není jednotně přijímán. Dané akce navíc musejí mít povahu chirurgického řezu, což žádná z intervencí představených v první kapitole nespĺnila. Objevují se názory, že intervence na ochranu krajanů by mohla tvořit samostatnou, obyčejově zakotvenou výjimku ze zásady nepoužití síly a hrozby silou. Vzhledem k nedostatečnosti relevantní praxe i opatrnému či přímo odmítavému postoji většiny států však tyto názory nejsou přesvědčivé. Lze tak konstatovat, že vojenské intervence na ochranu krajanů toho typu, jaké se v mezinárodní praxi příležitostně objevují, postrádají – nejsou-li opřeny o mandát Rady bezpečnosti – právní základ, a jsou tedy nelegální.

⁵³ Tamtéž, s. 23. Viz též *The Protection by National Minorities by Their Kin-state*, Council of Europe, 2002.

⁵⁴ Srov. Sovereignty, responsibility, and national minorities: statement by OSCE minorities commissioner, OSCE, 26 October 2001.