

SANKCE, RETORZE A REPRESÁLIE V MHP

Veronika Bílková a Petra Ditrichová

ÚVOD

Sankce, retorze a represálie představují různé typy donucovacích opatření, jimiž stát může reagovat na porušení mezinárodního humanitární práva (MHP) či nevládný akt ze strany jiného státu, resp. jiného aktéra. Vzhledem k tomu, že mezinárodní právo vzniklo jako horizontální systém bez ústřední vynucovací autority, byly státy historicky odkázány na různé formy svépomoci. Tak jako celé mezinárodní právo i tyto prostředky prošly v mezinárodním právu určitým vývojem. Platí to zvláště pro represálie, jejichž proměna zahrnovala zejména oddělení válečných represálií, využívaných specificky v rámci MHP, od tzv. protiopatření. Retorze coby mimoprávní institut MHP neupravuje, i ony ale mohou být v rámci ozbrojeného konfliktu užity. Častým nástrojem se v poslední době staly sankce, byť tento institut není specificky zakotven v MHP (a prolíná se s represáliemi, resp. protiopatřeními).

VYMEZENÍ POJMŮ

Retorze lze definovat jako opatření, která *ohrožují faktické zájmy donucovaného státu a jsou způsobilá tento stát citelně poškodit*.¹ Na rozdíl od represálií zahrnují retorze jednání, která jsou mezinárodním právem dovolená. Protistranou ovšem mohou být vnímány jako tzv. nevládné akty (unfriendly acts). Retorze coby mimoprávní institut nejsou upraveny MHP, resp. mezinárodním právem obecně. Z tohoto důvodu neexistuje právně závazná definice retorze. Retorze náležejí do sféry volnosti určované primárně politickými a nikoli právními hledisky. Klasickým příkladem retorzi je odvolání velvyslance nebo prohlášení cizího velvyslance za *personu non grata*. Retorze lze využít také v rámci ozbrojeného konfliktu či v souvislosti s ním, příkladem by mohlo být ukončení dobrovolné humanitární pomoci straně v konfliktu masivně porušující MHP.

Represálie představují donucovací prostředek, kterým stát reaguje na předchozí porušení mezinárodního práva ze strany jiného státu jednáním, jež by za jiných okolností bylo také protiprávní.² Protiprávnost je ale zhojena právě tím, že represálie samy odpovídají na porušení mezinárodního práva a jejich cílem je přimět druhý stát k tomu, aby ono porušení ukončil a zhojil.³ Jedná se tedy o jednu z okolností vylučujících protiprávnost (viz článek 22 Návrhu článku o odpovědnosti státu za mezinárodně protiprávní chování).

- Legalita represálií je vázána na splnění několika podmínek, mezi něž se tradičně řadí: předchozí protiprávní jednání, marná výzva k ukončení a odčinění tohoto jednání a proporcionalita. Po roce 1945 k těmto podmínkám dále přistoupil zákaz represálií porušujících kogentní normy mezinárodního práva a zákaz ozbrojených represálií.

¹ Návrh článků o odpovědnosti států za protiprávní chování s komentářem, A/56/10, str. 128, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf (navštíveno dne 20. 11. 2019).

² Ondřej/Šturma/Bílková/Jílek a kolektiv, *Mezinárodní humanitární právo*, C.H. Beck 2010, str. 408.

³ Represálie jsou „*akt svépomoci poškozených států, jimiž tyto odpovídají, po neuspokojené žádosti o nápravu, na porušení mezinárodního práva jinými státy. /.../ Byly by protiprávní, pokud by k nim neposkytlo příčinu předchozí porušení mezinárodního práva. Jejich cílem je přinutit provinilý stát, aby poskytl reparace za protiprávní jednání nebo se vrátil k dodržování práva vyhnul se dalším porušováním*“. Naulilaa Incident Arbitration (1928), Portugal v. Germany, 8 Trib Arb Mixtes 422-5.

- Tento druhý zákaz následně vedl k rozpadu původně jednotného institutu na dvě kategorie, na neozbrojené represálie, nově nazývané protiopatření (counter-measures); a ozbrojené, resp. válečné represálie (belligerent reprisals). První kategorie je upravená obecným mezinárodním právem (Návrh článku o odpovědnosti státu za mezinárodně protiprávní chování), druhá MHP (Ženevské úmluvy /1949/ a jejich Dodatkové protokoly /1977/, obyčejové MHP). Příkladem prvního typu jsou ekonomické „sankce“ uvalené USA na Sýrii v reakci na údajný chemický útok v provincii Idlib na jaře 2017, příklady druhého typu budou uvedeny níže.

Sankce je v nejširším slova smyslu možno definovat jako „jednání vedené jedním či více státy vůči jinému státu s cílem přinutit ho dodržovat své právní závazky“.⁴ V užším slova smyslu bývá pojem omezován na donucovací opatření přijímaná ze strany mezinárodních organizací, popř. výlučně ze strany OSN.⁵

- Sankce OSN podléhají autonomnímu režimu zakotvenému v kapitole VII Charty OSN. Jejich uložení se tak odvíjí od kvalifikace určitého jednání jako ohrožení míru, porušení míru či útočného činu ve smyslu článku 39 Charty OSN, nikoli od porušení mezinárodního práva.⁶ OSN, resp. její Rada bezpečnosti, přitom může sankce uložit jak vůči některému státu, tak vůči jednotlivcům či nestátním aktérům (tzv. chytré či cílené sankce). Příkladem jsou sankce uvalené na některé osoby a ozbrojené frakce účastníci se somálské občanské války mj. za bránění přístupu humanitární pomoci (rezoluce 1844 z roku 2008).
- Sankce vyhlášené jinými mezinárodními organizacemi, např. Evropskou unií, by mimo toho, že odpovídají právnímu rámci příslušné organizace, měly splňovat náležitosti legálních protiopatření. Příkladem jsou sankce uvalené EU na osoby podezřelé z výroby a použití chemických zbraní v Sýrii z ledna 2019.⁷

VÁLEČNÉ REPRESÁLIE

Z předloženého výkladu je zřejmé, že jediný donucovací prostředek, který je upraven specificky v MHP, jsou válečné represálie. Válečné represálie jsou „porušení práva ozbrojeného konfliktu jako odpověď za porušení tohoto práva protivníkem s cílem donutit ho, aby od takového jednání upustil“;⁸ v novější definici Flecka pak „donucovací opatření, která by za jiných okolností byla v rozporu s mezinárodním právem, ale ve formě odvetného opatření jedné strany v konfliktu jsou užity s cílem zastavit porušování mezinárodního práva druhou stranu v konfliktu“.⁹ Válečné represálie představují specifický nástroj svépomoci, využívaný výlučně v rámci ozbrojeného konfliktu. V aktuální praxi je uchýlení se k nim spíše výjimečné. Právní úpravu využití válečných represálií najít ve smluvních pramenech i v obyčejových normách MHP. Režim úpravy se liší v závislosti na typu ozbrojeného konfliktu

A) Válečné represálie v mezinárodním ozbrojeném konfliktu

V mezinárodním ozbrojeném konfliktu platí, že represálie mohou být užity, pokud nejsou výslovně MHP zakázány. Výslovně zakázány, a to bez výjimky a za všech okolností, jsou

⁴ How does law protect in war? – online casebook, ICRC, <https://casebook.icrc.org/glossary/sanctions> (navštíveno dne 22. 11. 2019).

⁵ T. Ruys, Sanctions, Retorsions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework, in L. Herik (ed.), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, Edward Elgar Publishing, 2017, str. 19-51.

⁶ Srov. J. D. Fry, The UN Security Council and the Law of Armed Conflict: Amity or Enmity?, *George Washington International Law Review*, Vol. 38, 2006, str. 327-348; M. Roscini, The United Nations Security Council and the Enforcement of International Humanitarian Law, *Israel Law Review*, Vol. 43(2), 2010, str. 330-359.

⁷ EU sanctions 9 individuals over use of chemical weapons. Online na <https://www.aa.com.tr/en/europe/eu-sanctions-9-individuals-over-use-of-chemical-weapons/1370657> (navštíveno dne 22. 11. 2019).

⁸ F. de Mulinen, *Příručka práva ozbrojeného konfliktu pro ozbrojené síly*, MO ČR: Praha, 2017, str. 57.

⁹ D. Fleck eds., *The Handbook of International Humanitarian Law*, 2nd edition, 2008, str. 232.

represálie proti: raněným, nemocným, trosečníkům, civilním osobám,¹⁰ zdravotnickému a duchovnímu personálu, civilním objektům¹¹ a budovám nebo materiálu chráněných ŽÚ,¹² válečným zajatcům,¹³ a také kulturním statkům, objektům nezbytným pro přežití civilního obyvatelstva,¹⁴ životnímu prostředí,¹⁵ a zařízením obsahujícím nebezpečné síly.¹⁶ Užití represálií proti ostatním osobám či objektům zakázáno není. Z obyčejového práva ovšem vyplývá, že tyto represálie podléhají následujícím podmínkám:¹⁷

- Represálie lze užít pouze v reakci na předchozí vážné porušení MHP a pouze s cílem přimět protivníka jednat v souladu s právem. To znamená, že předběžné užití represálií je striktně zakázáno, stejně tak jejich užití ve formě odplaty či trestu.
- Represálie lze užít pouze jako poslední prostředek, pokud předchozí opatření selžou (např. diplomatická jednání). Spuštění represálií by zároveň mělo předcházet varování.
- Užití represálie by neměly být nepřiměřené ve vztahu k původnímu porušení MHP.
- O užití represálií má být rozhodnuto na nejvyšších politických místech (např. vláda).
- Represálie musejí skončit, jakmile protistrana ustoupí od svého protiprávního jednání.

Každému užití represálií by v praxi mělo předcházet jejich detailní zhodnocení z hlediska právních aspektů (zda je MHP nezakazuje) a teprve následně zhodnocení jejich užití z hlediska politického, vojenského atd. Právní zhodnocení zahrnuje aplikaci výše uvedených podmínek, přičemž je zřejmé, že v praxi bude zhodnocení vždy jednostranné a subjektivní, což s sebou nese veškerá rizika omylu, nesprávného vyhodnocení či přímo zneužití.

B) Válečné represálie ve vnitrostátním ozbrojeném konfliktu

Mezinárodní společenství se jednoznačně neshoduje, zda lze legálně užít institut represálií ve vnitrostátním ozbrojeném konfliktu. I když společný článek 3 Ženevských úmluv ani Druhý dodatkový protokol výslovně o zákazu represálií nehovoří, obyčejová studie MVČK v pravidle č. 148 uvádí, že „*strany nemezinárodního konfliktu nemají právo užít represálií*“. Pro MVČK neexistuje dostatek důkazů, že by užití institutu represálií ve vnitrostátním ozbrojeném konfliktu mělo podobu legálního prostředku v mezinárodním právu, neboť praxe a podmínky užití represálií se vždy týkaly mezistátních konfliktů.¹⁸ ICTY se problematice represálií věnoval zejména v případech Martić a Kupreškić. V případě Kupreškić se ICTY věnoval právní povaze represálií v mezinárodním právu. V případě Martić se ICTY sice nevyjadřoval k obecné otázce dovolenosti či zakázanosti tohoto institutu ve vnitrostátním ozbrojeném konfliktu, ale vyjádřil se k jejich konkrétnímu způsobu užití v daném typu konfliktu. Apriorní neaplikovatelnost institutu za vnitrostátních konfliktů přitom odmítl. Mezinárodněprávní doktrína je v tomto ohledu taktéž rozdělená – část autorů se k využití válečných represálií za vnitrostátních ozbrojených konfliktů staví skepticky,¹⁹ část nechává možnost otevřenou.²⁰

¹⁰ Článek 51/6 DPI. Některé státy, které neratifikovaly DPI (např. USA), neuznávají zákaz užití represálií vůči civilním osobám. Z obavy z eskalace konfliktu se ovšem i tyto státy v předchozích konfliktech zdráhaly nařídít jejich užití vůči civilním osobám. Více viz. J-M. Henckaerts, L. Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, Vol I: Rules, ICRC, Cambridge, 2005, str. 522.

¹¹ Články 52/1, 53, 54/4 a 55/2 DPI.

¹² Článek 46 ŽÚI, Článek 47 ŽÚII, Článek 33 ŽÚIV.

¹³ Článek 13 ŽÚIII

¹⁴ Článek 54/4 DPI

¹⁵ Článek 55/2 DPI

¹⁶ Článek 56/4 DPI

¹⁷ J-M. Henckaerts, L. Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, Vol I: Rules, ICRC, Cambridge, 2005, str. 513-518.

¹⁸ Tamtéž, str. 527.

¹⁹ Viz V. Bílková, *Belligerent Reprisals in Non-International Armed Conflicts*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 63, 2014, str. 31-65.

²⁰ Viz F. Kalshoven, *Belligerent Reprisals*, Brill Academic Publisher, 2nd edition, 2005, str. 289-321.

C) Příklady použití válečných represálií

- Během 2. světové války se předmětem represálií stali zejména civilisté (bombardování německých měst v reakci na bombardování anglických měst).
- V období studené války byly represálie užity v některých mezistátních konfliktech (např. válka ve Vietnamu či Irácko-iránská válka, kdy docházelo k bombardování civilistů).
- V případě *Martić* (ICTY) obhajoba uváděla, že ostřelování Záhřebu představuje dovolenou represálii, jejímž cílem je ukončit porušování MHP páchaného protistranou v konfliktu (chorvatskými vojenskými a policejními silami). ICTY dospěl k závěru, že užití represálií v tomto případě nenaplnilo zákonné podmínky pro jejich užití. Konkrétně v tomto případě nebyly vyčerpány všechny možnosti nápravy, tj. represálie nebyly užity jako poslední prostředek a zároveň nebylo před jejich užitím dáno varování.²¹
- V případě *Kupreškić* (ICTY) se jednalo o zodpovědnost za etnické čistky a masakr více než 100 civilistů v údolí Lašva. Obhajoba nepřímou a implicitně spoléhala na aplikaci principu *tu quoque*, tj. legitimizaci spáchání porušení MHP v odpovědi na porušení MHP, což lze chápat jako snahu užít represálií. ICTY tento argument odmítl, neboť závazky MHP jsou bezpodmínečné, a tudíž nespočívají na reciproční zásadě.²²

ZÁVĚR

V mezinárodním právu platí, že porušení jeho norem vzniká odpovědnost spojená s povinností protiprávní jednání ukončit. Pokud se tak nestane, mohou se státy uchýlit k donucení. Retorze, represálie a sankce představují různé typy donucovacích opatření. Všechny tyto typy lze využít v kontextu ozbrojených konfliktů, jen represálie, resp. válečné represálie jsou ale specificky upraveny v MHP. Retorze spadají do mimoprávní oblasti. Neozbrojené represálie, známé jako protiopatření, jsou upraveny obecným mezinárodním právem. Povahu protiopatření mají také „sankce“ mezinárodních organizací s výjimkou sankcí OSN, jež jsou samostatně upraveny v Chartě OSN. Válečné represálie se uplatňují v mezinárodních ozbrojených konfliktech, o možnostech jejich použití za konfliktů vnitrostátních panují pochyby. Válečné represálie proti určitým osobám a objektům jsou zakázány (např. ranění a nemocní, váleční zajatci, kulturní statky). Nezakázané válečné represálie podléhají sérii podmínek (např. přiměřenost). V praxi jsou dnes válečné represálie využívány spíše výjimečně.

Veronika Bílková

Výzkumná pracovnice Ústavu mezinárodních vztahů a vedoucí Centra mezinárodního práva.

bilkova@iir.cz

Petra Ditrichová

Odborná asistentka projektu Aktuální výzvy mezinárodního práva, Ústav mezinárodních vztahů. ditrichova@iir.cz

Poděkování

Tento policy brief je výsledkem aplikovaného výzkumu Ústavu mezinárodních vztahů, v.v.i., v rámci projektu TA ČR BETA 2, č. TIRVMZV814 nazvaného „Aktuální výzvy mezinárodního práva“. Koncovým uživatelem tohoto výstupu je aplikační garant projektu MZV ČR.

²¹ ICTY, *Prosecutor v. Milan Martić*, Judgment, IT-95-11-T, 12 June 2007, par. 464-468.

²² ICTY, *Prosecutor v. Zoran, Mirjan and Vlatko Kupreškić, Drago Josipović, Dragan Papić, Vladimir Santić*, IT-95-16-T, 14 January 2000, par. 515 a 765.