



**Kapitoly z dejín
a súčasnosti
medzinárodnej
správy**

**a budovania
štátu**

Ivan Halász

ŮSTAV	STĀTU
A	PRĀVA

Akademie věd ČR

ŮSTAV	STĀTU
A	PRĀVA

Akademie věd ČR

**Kapitoly z dejín a súčasnosti
medzinárodnej správy
a budovania štátu**

Ivan Halász

Vzor citace

HALÁSZ, Ivan. Kapitoly z dějin a současnosti
mezinárodní správy a budování státu.
Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2023, 216 s.
ISBN 978-80-87439-65-4

*Publikace vznikla s podporou na dlouhodobý
konceptní rozvoj výzkumné organizace
Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., RVO: 68378122.*

*Publikace byla vydána s podporou
Akademie věd České republiky.*



Akademie věd
České republiky

Odborní recenzenti

doc. PhDr. Daniel Klimovský, PhD.
JUDr. Jan Bárta, CSc.

Vydavatel

Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i.
Národní 18, 116 00 Praha 1, Česká republika
www.ilaw.cas.cz

© Ivan Halász, 2023
© Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i., 2023
Fotografie © Ivan Halász

ISBN 978-80-87439-65-4
ISBN 978-80-87439-67-8 (e-kniha)

Obsah

Úvod

9

Budovanie mieru a štátu – terminologické otázky

12

Štátoveda a budovanie štátu

12

Pojem moderného štátu

15

Kolaps štátu, jeho príčiny a formy

21

Štátna idea v procese budovania štátu

29

Československo, Poľsko a Maďarsko

29

Balkánske národy a štáty

32

Situácia po roku 1989: prípad Bosna a Hercegovina

34

Kosovo

37

Východný Timor

41

Medzinárodná krízová správa, jej komponenty a fázy

46

Situácia pred rokom 1918

46

Medzivojnové obdobie a krízová správa

60

Vznik OSN a medzinárodná krízová správa

69

Naplánované, ale nerealizované misie OSN

72

Uskutočnená dočasná medzinárodná správa v časoch studenej vojny

74

Východné Slavónsko a Mostar	76
Vojna, medzinárodná správa a obnova štátnosti v Bosne a Hercegovine	80
Misia UNMIK a medzinárodná správa v Kosove	89
Východný Timor a UNTAET	100
Asistenčná misia OSN v Afganistane	105
Haiti – medzinárodná asistencia v tieni prírodnej katastrofy	111
Budovanie štátu a ústavodarný proces v postkrízových situáciách	113
Klasifikácia asistovaných ústavodarných procesov	114
História asistovaných ústavodarných procesov v dlhom 19. storočí	115
Východná Rumélie a Bulharsko	119
Albánsky organický štatút na začiatku 20. storočia	122
Spoločnosť národov a medzivojnové asistované ústavodarné pokusy	124
Vývoj po roku 1945 – ústavodarné procesy v porazených štátoch a bývalých kolóniách	125
Rok 1989 a prechod k demokracii	127
Prijatie novej ústavy v Kambodži	129
Budovanie štátu a ústavodarný proces za medzinárodnej asistencie v Bosne a Hercegovine	131
Kosovský ústavodarný proces	137
Zrod ústavy nezávislého Východného Timoru	142

Afganistan	
149	
Irak	
152	
Medzinárodná participácia na ústavodarných procesoch, OSN a všeobecné poznámky na záver	
155	
Zahraniční panovníci, medzinárodné organizácie a personál krízovej správy v procese budovania štátu	
157	
Noví panovníci a dynastie na Balkáne v dlhom 19. storočí – grécky príklad	
158	
Rumunsko a jeho dynastia	
162	
Bulharsko a Východná Rumélie	
164	
Vznik samostatného Albánska	
170	
Medzinárodná správa a jej personál v medzivojnovom období – Spoločnosť národov	
173	
Gdańsk, Sársko a Letizia	
181	
Vývoj po roku 1945	
182	
Záver: dilemy a problémy medzinárodnej správy a budovania štátu	
193	
Obrazová príloha	
200	
Resumé	
202	
O autorovi	
205	
Zoznam skratiek	
206	
Zoznam použitej literatúry	
207	

Úvod

Cieľom publikácie, ktorá sa práve dostáva do rúk čitateľa, je predstaviť niekoľko čiastkových problémov, ktoré súvisia s frekventovanou a intenzívne skúmanou problematikou budovania mieru a nových štátnych štruktúr, ako aj s medzinárodnou prechodnou krízovou správou v postkonfliktných oblastiach sveta. Táto téma má v súčasnosti už pomerne bohatú českú a slovenskú odbornú literatúru, nehovoriac o nespočetných knihách a štúdiách, ktoré sa doteraz zrodili vo svetových jazykoch. Ceľ problematiky sa vo svojich dokumentoch intenzívne venujú aj rozličné medzinárodné organizácie a s nimi spojené výskumné inštitúcie. Tento fakt vôbec neprekvapuje, lebo spomínané organizácie zohrávajú veľmi dôležitú úlohu v procesoch budovania modernej štátnej identity a infraštruktúry v postkonfliktných situáciách.

Daná publikácia sa však nesnaží o komplexnosť, skôr by len chcela načrtnúť niekoľko problematických bodov z histórie a súčasnosti danej otázky. Jej ambíciou je taktiež historická kontextualizácia danej problematiky. Medzinárodná krízová správa a s ňou súvisiace procesy budovania štátu majú totiž podstatne hlbšie historické korene, ktoré siahajú až do dlhého 19. storočia. Osobitne na Balkáne vtedy vzniklo niekoľko nových štátov, ktoré si svoju novodobú štátnosť vybudovali už podľa dobových dominantných európskych vzorov. Napriek tomu sa odborná spisba otázky plánovaného a medzinárodne asistovaného budovania štátnych identít a štruktúr intenzívne a komplexne venuje predovšetkým od začiatku 90. rokov 20. storočia.

Tento fakt jednak súvisí s procesom dokončenia povojnových dekolonizačných procesov, ktorému predtým vo viacerých prípadoch zabránila studená vojna, a jednak s medzinárodnými výzvami, ktoré so sebou prinieslo zmiernenie napätia po dočasnom konci bipolárneho sveta na prelome 80. a 90. rokov 20. storočia. Svoju úlohu tu zohrala aj relatívna veľmocenská dominancia USA a s nimi spojených západných krajín v dvoch desaťročiach na prelome tisícročia (1989–2009).¹ Táto

1 Toto obdobie pre autora ohraničuje už spomínaný pád komunistických režimov na jednej strane a dozvuky veľkej finančno-ekonomickej krízy z rokov 2007/2008. Zároveň sa v týchto rokoch začala prejavovať určitá bezradnosť po amerických (resp. spojeneckých) zásahových akciách v Afganistane a Iraku, ako aj dôsledky procesu, ktorý do histórie vošiel ako tzv. arabská jar.

dominancia so sebou na určitý čas priniesla aj prioritu západného modelu štátu pred ostatnými možnosťami.

Netreba zabudnúť ani na rozšírenie pojmu mierových misíí, ktoré sa vo svojej druhej alebo tretej generácii už nesústreďujú len na udržiavanie prímeria, ale stávajú sa čoraz komplexnejšími. Chcú teda riešiť nielen dôsledky, ale aj príčiny jednotlivých konfliktov, resp. zabezpečiť integráciu postkonfliktných oblastí do širšieho svetového poriadku. Dôležitý impulz predstavuje aj problematika tzv. humanitárnej intervencie,² ktorá sa postupne stala čoraz častejším zdôvodnením otvoreného zasahovania do konfliktných situácií.³

Jednotlivé kapitoly knihy sa teda zaoberajú parciálnymi otázkami problematiky budovania štátu a medzinárodnej krízovej správy. Po krátkom terminologickom úvode nasleduje otázka foriem a vnútornej štruktúry medzinárodnej krízovej správy, na konci ktorej sa obvykle zrodila nová medzinárodná entita štátneho typu. Dôležitá je aj úloha štátnej myšlienky v celom „štátnobudovateľskom“

2 Podrobnejšie pozri PIKNA, B.: *Mezinárodní terorismus a bezpečnost Evropské unie*. Praha: Linde, 2006, s. 74–78. a SÚLYOK, G.: *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata*. Budapest: Gondolat, 2004, s. 65–68. Medzinárodné záväzná definícia humanitárnej intervencie dodnes neexistuje. Odborná literatúra zväčša len vymenúva kritériá a podmienky humanitárneho zásahu štátov voči iným štátom. Takýto zásah by mal mať spravodlivú príčinu, mal by byť použitý ako posledná možnosť, mala by ho charakterizovať dočasnosť a proporčnosť, resp. primeranosť použitých prostriedkov. V optimálnom prípade by jeho legalitu v rámci súčasného medzinárodného poriadku mala zabezpečiť Bezpečnostná rada OSN. Viac PIKNA, B. cit. op. s. 75–76. Jej subjektom, hlavným aktérom môže byť síce aj jeden štát, ale je to možné, zasahujúce štáty by v regióne nemali mať vlastné záujmy, postupovať by teda mali v rámci možností neutrálne. Príčinou humanitárnej intervencie by v každom prípade malo byť len skutočne hrubé porušovanie základných ľudských práv širokých vrstiev obyvateľstva dotknutého štátu (teda objektu intervencie). Cieľ zásahu by mal byť obmedzený a použitie násilia by malo byť len ultima ratio. Samotný humanitárny charakter zásahu ho môže síce legitimizovať, ale neznamená ešte legalitu. Najspornejšou otázkou – osobitne po zákroku v Kosove – je potreba schválenia takejto akcie BR OSN. Pozri SÚLYOK, G. cit. op. s. 65–67.

3 Pri zásahu USA a ich spojencov v Afganistane v roku 2001 zohrala kľúčovú úlohu deklarovaná sebaobrana USA po útoku teroristov na jej vlastnom území. Prezident George Bush nie náhodou stále zdôrazňoval, že jeho krajinu napadli na vlastnom území a preto je vo vojne. Problematickejšie bolo zdôvodnenie zásahu USA a Veľkej Británie v Iraku, kde sa v podstate odvolávali na sporné preventívne príčiny. O rozličných formách zasahovania a intervencie pozri EGEDY, G.: *Bevezetés a nemzetközi kapcsolatok elméletébe*. Budapest: HVG-ORAC, 2011. s. 148.

processe. Nasledujúce časti sa v historickom i súčasnom kontexte sústreďujú na postkonfliktné krízové správy a potom na ústavodarné procesy realizované s medzinárodnou podporou. Nakoniec sa publikácia vo svojej poslednej kapitole zaoberá personálnymi otázkami zabezpečenia skúmaných akcií a misií. Prirodzene aj tu sa pokúša nájsť paralely medzi minulosťou a súčasnosťou.

Publikácia nevenuje všetkým teritoriálnym prípadom rovnakú pozornosť. Sústreďuje sa hlavne na modelové situácie, ktoré znamenali určitý kvalitatívny posun vpred. Hlavná pozornosť je venovaná priestoru juhovýchodnej Európy, ako aj niektorým vzdialenejším konfliktným regiónom z obdobia prelomu tisícročí (Afganistan, Východný Timor, čiastočne Irak). Občas sa tu však vyskytnú aj iné príklady, ktorých výber súvisí hlavne s ich špecifickou historickou úlohou v skúmaných procesoch (napríklad Slobodné mesto Gdaňsk, Krakovská republika, Sársko, neskôr Kongo, Kambodža, Namíbia atď.) Problematike dekolonizácie sa však daná publikácia vyhýba, lebo ide o samostatnú, veľkú a komplexnú otázku, pre ktorú tu nebol priestor. Občas uvádzané československé súvislosti a príklady súvisia predovšetkým s jazykom a cieľovou čitateľskou skupinou danej publikácie.

Budovanie mieru a štátu – terminologické otázky

Vznik a proces formovania štátu patrí medzi frekventované otázky štátovedy, ústavného, správneho i medzinárodného verejného práva. Prirodzene problematike sa venujú aj iné spoločenské vedy, ako napríklad ekonómia, sociológia, politická filozofia atď. Cieľom danej publikácie nie je komplexný výskum. Skôr sa chce venovať len niektorým špeciálnym otázkam a prípadom budovania štátnych štruktúr v postkrízových – väčšinou povojnových – situáciách. V zásade tu pôjde o také prípady, v ktorých dôležitú úlohu konsenzuálnym spôsobom zohralo medzinárodné spoločenstvo. Hoci hlavné ťažisko bude na spôsobe budovania mierových štátnych štruktúr v období po roku 1989, občas sa bude potrebné obzrieť aj do minulosti. V procese medzinárodne asistovaného budovania štátu totiž prekvapivo viac dominuje kontinuita než diskontinuita. Osobitne to platí v prípade Balkánu, ale paralely sa dajú nájsť aj v iných regiónoch sveta.

Štátoveda a budovanie štátu

Pojem budovanie štátu dlho nebol priveľmi frekventovaný v klasickej štátovednej literatúre, hoci samotným javom sa táto veda prirodzene zaoberala. Jej základné dielo z prelomu 19. a 20. storočia, ktorého autorom bol rakúsko-nemecký vedec Georg Jellinek, tento výraz používalo vlastne len jedenkrát a to v kapitole venovanej vzniku a zániku štátov.⁴ Jellinek vychádzal z toho, že štát nemôže stanoviť právny rámec pre svoj vlastný vznik, lebo najprv musí vzniknúť a až potom môže utvárať právo. Zároveň však vzniknutý štát nikdy nemôže byť posudzovaný podľa práva iného štátu. Jellinek štát považoval predovšetkým za historicko-sociálny útvar, ku ktorému právo len pristupuje, ale nemôže ho vytvoriť, lebo práve štát tvorí základ práva.⁵

Jellinek sa nepriamo vyjadril aj k otázke medzinárodne asistovaného vzniku štátu. Jednoznačne vychádzal z toho, že trvanie štátu sa môže zakladať len na jeho vlastnej vôli. „*Stát nemůže nikdy býti právně utvořen jiným, byť měl některý*

4 JELLINEK, J.: Všeobecná státověda. Přeložil Dr. Břetislav Foustka. Praha: Nakl. Jana Laichtera na Král. Vinohradech, 1906, s. 291.

5 Ibid., s. 288.

stát nebo několik států sebe větší podíl na procesu jeho ustavení. Stát je totiž státem jen existencí bezprostředních orgánů, státní funkce konajících. Tyto orgány musejí však vždy tyto funkce dobrovolně vykonávat. Donucení k organizaci nějakého státu jest nemyslitelné a donucení nejvyšších orgánů, aby obstarávali ústavní úkony, zbavilo by je povahy orgánů státních... I tam, kde státu dostane se jeho dějinná existence a organizace od některého nebo několika států jiných, není právní souvislosti mezi státem utvářejícím a utvořeným. Novému státu mohou býti uloženy mezinárodní povinnosti právní, jež však předpokládají již jeho existenci a nedají se odvoditi z aktu založení. Leč řád nového státu, ať si odkudkoli pochází svým obsahem, zakládá se právně vždy jen na jeho vlastní vůli.“⁶

Jellinek v poznámke pod čiarou ako príklady odvodu štátnosti a štátnej organizácie od iných štátov uviedol Slobodné mesto Krakov, Bulharsko a Jónske ostrovy. Autor *Všeobecnej štátovedy* však v roku 1900 nemohol ešte poznať prípad vzniku štátu Izrael, o ktorom v roku 1948 hlasovalo Valné zhromaždenie OSN. Izraelský prípad mohol čiastočne relativizovať jeho názor, ale v historickej perspektíve išlo skôr len o výnimku potvrdzujúcu pravidlo.

Samotný pojem budovanie štátu Jellinek použil v kontexte otázky právnej kontinuity v procese utvárania štátov. *„Také v těchto případech, kde zdanlivě jeví se zřejmá kontinuita právní, provádí se akt utváření státu postupem, jenž náleží mimo obor práva. Ústřední moc, jež posud neomezeně vládla nad těmito územími, ustupuje, aby zjednala možnost budování států. Netvoří tudíž států, nýbrž připouští jejich zakládání. Akt utvoření státu nezáleží na vůli centrální moci, nýbrž na vůli konstituujícího shromáždění, jehož jednání před zřízením státu právně vůbec nemohou býti kvalifikována, protože není právního řádu, jimž by se dala měřit.“⁷*

Jellinek však „neprávny“ charakter vzniku štátu obmedzil len na samotný akt jeho zrodu. Všetky ostatné kroky, ktoré mu predchádzali, už podľa jeho názoru mohli byť posudzované podľa platného práva, lebo osoby, ktoré daný vznik iniciovali, pravdepodobne podliehali nejakému právnemu poriadku. Ich činy preto mohli byť na jednej strane v súlade s týmto platným právom, alebo naopak, v konflikte s ním. *„Proto dělí se způsoby založení v takové, jež platná práva porušují anebo jich dbají. Důležitým důsledkem toho jest, že tam, kde založení provedlo se za šetření platných řádů právních, nově vzniklý stát nepotřebuje zvláštního uznání států dotčených*

6 Ibid., s. 288–290.

7 Ibid., s. 291.

jím v jejich okruhu právním, nýbrž toto uznání platí naopak za samozřejmé, kdežto při porušení platných práv třeba jest zvláštního aktu uznávacího států tím dotčených, ať již jest závazek z práva mezinárodního k takovému uznání, čili nic, a ať se toto uznání stane výslovně nebo mlčky.“⁸ Dobrým príkladom na tento stav je práve otázka uznania samostatnej existencie Kosova, ako aj jej odmietanie zo strany niektorých veľmocí a európskych štátov.

Podľa Jellineka však proces vzniku štátu nekončí len jeho vyhlásením: „Nový útvar státní jest dokončen, když všechny podstatné stránky státu v tom kterém případě bez pochybnosti jsou skutečněny, a obec tak utvořena může projevovati se jako stát. To však nastává, když jeho orgány skutečně vykonávají vládu, když dostává se jim poslušnosti. Na tento fakt navazuje však ihned zase právo.“⁹ Budovanie štátu je teda práve o tejto fáze vzniku štátu, keď sa jeho myšlienka realizuje aj v praktickej rovine. Nejde tu už len o budovanie novej štátnej identity, ale aj efektívnej štátnej infraštruktúry.

V bývalom československom duchovnom priestore pravdepodobne najznámejšie dielo o budovaní štátu priamo pod týmto názvom napísal známy medzivojnový publicista Ferdinand Peroutka.¹⁰ Peroutka síce pútavo a pomerne podrobne opísal prvé roky budovania československej štátnosti, zároveň však nedefinoval samotný pojem budovania štátu. V prvej vete svojho diela len jednoducho poznamenal, že cieľom jeho knihy je „...zobrazovat a vykládat politiku samostatného československého státu...“.¹¹ Napriek absencii presnej definície predstavuje Peroutkovo štvorzväzkové dielo významný prínos pre pochopenie jedného veľmi zaujímavého procesu vzniku konkrétneho (československého) štátu.

Pojem budovanie štátu nebol síce v 20. storočí príliš frekventovaný, ale občas sa predsa len vyskytol. Väčšinou však nešlo o krízový management a postkonfliktné situácie. Pravdepodobne najčastejšie sa používal v Sovietskom zväze, ktorého vedenie od bolševickej revolúcie vedomo a deklarovane budovalo novú spoločnosť a v súvislosti s tým aj nový typ socialistického štátu. V tomto období sa o danej téme zrodilo niekoľko publikácií, vznikali osobitné katedry a výskumné ústavy.¹²

8 Ibid., s. 292.

9 Ibid., s. 292–293.

10 PEROUTKA, F.: Budování státu I–IV. Praha: LN, 1991.

11 PEROUTKA, F.: Budování státu I. Praha: LN, 1991, s. 5.

12 Pozri napríklad publikáciu Zakonomernosti razvitija socialističeskovo gosudarstva. Moskva: Juridičeskaja literatura, 1983, na ktorej participovali aj viacerí autori zo socialistického Československa (napríklad V. Knapp, K. Fabian, J. Mrázek,

Tento trend sa neskôr prejavil aj v ostatných socialistických štátoch. Osobitne to súviselo s chruščovovskou teóriou všeludového štátu populárnou v 60. rokoch 20. storočia. V súvislosti s tým začali na pražskej právnickej fakulte pod vedením profesora Pavla Levita vyučovať predmet *Spoločenská a štátní výstavba*, ktorý sa zaoberal reálnym fungovaním štátu. Jeho výskumu napomohol aj slobodnejší vývoj spoločenských vied, predovšetkým histórie a sociológie.¹³ Preto sa vtedy mohlo zrodiť hneď niekoľko vydaní rovnomennej učebnice.¹⁴ Nakoľko išlo o predmet, ktorý v mnohom súvisel s vtedajším reformným procesom a spochybňoval niektoré súdobé dogmy, v období husákovskej normalizácie bol rozhodnutím fakultnej vedeckej rady nakoniec zrušený.¹⁵

Pojem moderného štátu

V prípade výskumu problematiky budovania štátu si je však najskôr potrebné ujasniť, o aký typ štátu tu vlastne ide. Väčšina štátovedných prác totiž rozlišuje rozličné vývojové štádiá, ktorým historicky zodpovedali rozdielne formy štátu a štátnosti.¹⁶ Pre potreby danej publikácie, ktorá sa zaoberá vývojom po Veľkej francúzskej revolúcii, stačí definovať len pojem moderného štátu, ktorý sa sformoval v novovekej Európe a od 19. storočia sa postupne rozširoval aj do iných častí sveta. V 20. storočí sa dokonca stal hlavnou všeobecne uznávanou formou teritoriálnej správy.¹⁷

K. Svoboda, J. Grospič, K. Ondříš a pod.). O socialistickej náuke o štáte pozri podrobnejšie aj PAVLÍČEK, V. – JIRÁSKOVÁ, V. a kol.: Ústavní právo a státověda I. díl. Obecná státověda. Praha: Leges, 2021, s. 25–35.

13 Ibid., s. 32.

14 LEVIT P. a kol.: Společenská a státní výstavba. Praha: UK, 1966, 1967, 1970. Pozri aj PAVLÍČEK, V. (Ed.): Vybrané kapitoly ze společenské a státní výstavby. Část I. Praha: Univerzita Karlova, 1966.

15 PAVLÍČEK, V. – JIRÁSKOVÁ, V. a kol. cit. op. s. 33, pozn. č. 70.

16 Zhretnutie týchto vývojových štádií je dostupné už aj v citovanom diele Georga Jellineka. Novým aspektom tejto problematiky sa venuje aj ŠEJVL, M.: Technický stát? Aneb Necessitas legem non habet. In: AGHA, P. (Ed.): Budoucnost státu? Praha: Akademie, 2017, s. 19–36.

17 BUBEN R.: Stát, jeho kapacity, státnost a demokratizace: Reflexe nejenom z tzv. třetího světa. In: AGHA, P. (Ed.): Budoucnost státu? Praha: Akademie, 2017, s. 200.

Podľa všeobecne známej koncepcie Maxa Webera musí moderný štát vyhovieť niekoľkým základným kritériám. V prvom rade sa musí jednať o centralizovaný a byrokraticky organizovaný celok s vlastným právnym poriadkom, ktorý pomáha realizovať administratívny aparát. Tento celok musí mať kapacitu vynútiť si na svojom území výkon svojich rozhodnutí, na to však musí mať monopol na použitie sily. Podľa Petra Aghu základné stavebné kamene Weberovho moderného štátu teda predstavujú hierarchia a presne stanovené pravidlá.¹⁸

Princíp demokracie sa pôvodne zvlášť neexponoval. Hoci jedným z deklarovaných cieľov medzinárodne podporovaného budovania štátov v posledných dvoch-troch desaťročiach bolo okrem vytvorenia efektívnych štátnych inštitúcií a kapacít aj budovanie demokracie, možno súhlasiť s názorom Radka Bubena, ktorý v rámci svojho výskumu teoreticky uprednostnil budovanie štátu pred budovaním demokracie. *„Východiskem je předpoklad, že stávající reálně existující demokracie nemohou uspokojivě fungovat bez zastřešující státní entity, jež má silné kapacity, je relativně autonomní na společnosti, zejména na ekonomických nerovnostech a dominantních skupinách či třídách, a která si též dokázala vybudovat (či od společnosti získat) legitimitu ve formě existující státní/národní identity. Přítomnost těchto jevů je zastřešena konceptem státnosti (stateness). Státnost je zde chápána jako existence relativně autonomního státu s jasně vymezenými hranicemi a s určitými kapacitami, který je akceptován populací, jež má internalizovanou a většinově nezpochybňovanou státní či národní identitu, uznávanou též daným státem.“*¹⁹

Práve citovaný autor pritom nespochybňuje fakt, že môžu existovať aj iné, na štát menej naviazané demokracie. Zároveň však tvrdí, že existencia štátu s vysokou mierou štátnosti je dôležitá pre fungovanie akéhokoľvek politického režimu, hoci nedemokratické režimy v slabých štátoch majú často tendenciu vyústiť do najhorších foriem, „... totiž v režimy vysoce personalistické, neopatrimonialní, predátorské či sultanistické, jež kromě násilí svým občanům nic nepřinášejí“.²⁰

Definíciu moderného štátu sformulovala aj Šárka Waisová, ktorá sa v českom prostredí intenzívne venuje problematike slabých štátov, krízového managementu a budovaniu štátnosti. Podľa jej názoru *„(S)oučasný koncept moderního státu je založen na produkci a schopnosti kombinovat kapitálovou, infrastrukturní*

18 AGHA, P.: Úvod: Poznámky k budoucnosti moderního státu v době globalizace. In: AGHA, P. (Ed.): *Budoucnost státu?* Praha: Akademie, 2017, s. 11.

19 BUBEN, R. cit. op. s. 194.

20 Ibid., s. 194–195.

a donucovací mobilizaci zdrojů. Je spojen s existencí efektivní vlády, autority, centralizované správy a legislativních orgánů. Disponuje vnitřní i vnější suverenitou a naplňuje institucionální i funkcionální dimenzi. Úlohou moderního státu je distribuovat decentralizovaným způsobem politické (veřejné) statky na vlastním území, zejména pořádek, bezpečnost, do určité míry vzdělání, zdravotní péči, fungující dopravní tepny a další fyzickou infrastrukturu, komunikační strukturu (telefony, pošta), bankovní a peněžní systém včetně fungování centrální banky apod. V moderním státě existuje úzké sepětí mezi společností a státem a společnost vykazuje vysokou míru loajality a tolerance vůči státním institucím“.²¹

Samotný výraz budovanie štátu (*state-building*) sa napriek občasným skorším pripomienkam do širšieho odborného povedomia dostal až po páde stredo- a východoeurópskych komunistických režimov v roku 1989 a potom ešte intenzívnejšie po ukončení etnicky motivovanej vojny na území bývalej Juhoslávie (1991–1995). Pre jeho popularizáciu veľa urobil americký politológ a mysliteľ Francis Fukuyama vo svojej knihe *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*.²² Fukuyama však nepojednával budovanie štátu len v kontexte postkonfliktného medzinárodného krízového managementu a prechodnej správy (*transitional administration*), ale v širšom zmysle.

Prvému spomínanému chápaniu danej problematiky je preto bližšia skôr zásadná kniha Simona Chestermana *You, The People. The United Nations, Transitional Administration and State-Building*²³ z toho istého roku ako Fukuyamova publikácia. Základný rozdiel medzi Fukuyamovým a Chestermanovým prístupom spočíva v tom, že Fukuyama sa venoval budovaniu štátu hlavne v kontexte budovania štátnych kapacít v slabých, resp. málo funkčných alebo upadajúcich štátoch. Tieto štáty podľa jeho názoru porušujú ľudské práva, spôsobujú humanitárne katastrofy a s nimi spojené migračné vlny. Občas dokonca aj vojensky napádajú svojich susedov.²⁴ Preto sa im treba venovať a nenechať ich napospas osudu.

21 WAISOVÁ, Š.: Úvod. Rozpadlé a rozpadajúci sa štáty ako vývojová vetev štátnosti. In: WAISOVÁ, Š. a kol.: *Slabé štáty. Selhání, rozpad a obnova štátnosti*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.s., 2007, s. 11.

22 FUKUYAMA, F.: *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca – New York: Cornell University Press, 2004.

23 CHESTERMAN, S.: *You, The People. The United Nations, Transitional Administration and State-Building*. New York: Oxford University Press, 2004.

24 FUKUYAMA, F. cit. op. s. 121.

Fukuyama sa však nesústredil len na spoločnosti oslabené ozbrojenými konfliktami, ale chcel svojím dielom prispieť aj k prípadnému rozkvetu celkovo málo rozvinutých štátov. Pomôcť im chcel rozvíjaním vládnych, exekutívnych kapacít (v zmysle pojmu *governance*), zvyšovaním ich demokratickej legitimacy a šance na sebaudržanie sa. Američania takýto proces často označujú pojmom budovanie národa (*nation-building*), ktorý však pre Európanov znamená niečo iné a širšie. Citovaný autor rozdiel v terminológii vysvetľoval rozdielnou minulosťou a mentalitou. Pojem budovanie národa totiž viac vystihuje americkú historickú skúsenosť, v ktorej ústavnosť a demokracia intenzívnejšie formovali kultúrnu a historickú identitu než v Európe. Naopak, Európania viac oddeľujú pojmy národa a štátu. V ich prípade budovanie národa znamená širší, hlbší a všeobecnejší proces ako v prípade Američanov. Ide v ňom totiž aj o formovanie komunitnej kultúry a spoločnej historickej identity, a nielen o rozvoj štátnych a administratívnych kapacít. Američan Fukuyama súhlasil skôr s európskym chápaním problematiky, lebo aj podľa neho možno vedome a cielene sformovať len štát. To, či sa tento štát neskôr stane aj kolískou národa, závisí od mnohých iných faktorov, ako aj od šťastia.²⁵

Chesterman sa venoval užšiemu spektru otázok. Išlo predovšetkým o riešenie konkrétnych krízových situácií s pomocou medzinárodnej dočasnej správy, ktorej súčasťou mohlo (ale nemuselo) byť aj budovanie novej štátnej identity a infraštruktúry. Chestermanovo chápanie budovania štátu a medzinárodnej krízovej správy má blízko skôr k problematike budovania mieru (*peace-building*) známemu z dokumentu Agenda pre mier (*Agenda for Peace*) od bývalého generálneho tajomníka OSN Boutrusa-Boutrusa Ghálího.

Spomínaný dokument bol publikovaný v roku 1992. Podľa vtedajšieho generálneho tajomníka tu išlo o „*nový koncept, jehož hlavním cílem je zabránit znovuvypuknutí ozbrojených konfliktů tím, že se snaží řešit hlavní ekonomické, sociální, kulturní a humanitární příčiny i následky konfliktu. Výsledkem by mělo být prostředí, které by nejen zabránilo opakování konfliktu, ale také zvýšilo důvěru a prospěch lidí a vedlo k trvalému míru a udržitelnému rozvoji*“.²⁶ Terminologický slovník pojmov a definíc

25 FUKUYAMA, F. cit. op. s. 129.

26 GHALI BOUTROS, B.: *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping* [online]. Report of the Secretary-General, A/RES/47/277, United Nations Security Council, 1992 [cit. 2008-03-09]. Dostupné z <http://www.un.org/docs/SG/agpeace.html>>. Preklad textu pozri ZAVIČÁKOVÁ, L.: Komise OSN pro budování míru – byla skutečně krokem k reformě OSN? In: *Obrana*

NATO z roku 2008 sformuloval svoju definíciu nasledovne: „*Mírová operace pro řešení základních příčin konfliktu a pro dlouhodobé zabezpečení potřeb obyvatelstva, která využívá vzájemně se doplňující diplomatické, civilní, a v případě nutnosti vojenské prostředky. Tato mírová operace vyžaduje závazné a dlouhodobé vynakládání úsilí a může probíhat souběžně s jinými typy mírových operací.*“²⁷

Celá koncepcia vychádza z toho, že postkonfliktné prostredie charakterizuje nestabilita a extrémna zraniteľnosť, čo so sebou prináša rad problémov a výziev. Podľa analytičky Lucie Zavičákovéj „*Mezi ty hlavní patří politická nestabilita, absence legitimní vlády, špatná administrativa, nekvalitní soudnictví, nejistota, atmosféra strachu, vzájemná nedůvěra a napětí uvnitř společnosti, zničená infrastruktura, nefunkční policie, návrat uprchlíků, závislost na humanitární pomoci, malá naděje na získání zahraničních investic aj. Všechny tyto výzvy, nejsou-li v praxi efektivně řešeny, představují vážnou hrozbu a zvyšují riziko znovuvypuknutí konfliktu... Řešení těchto problémů je třeba hledat v oblasti: bezpečnostní (demobilizace, demilitarizace a reintegrace bývalých vojáků, reforma armády a policejních sil, likvidace min...), politické (obnovení státní autority, vybudování institucí, ustavení odpovědné vlády, uspořádání voleb...), ekonomické (obnova finančních institucí, stabilizace národní měny, dostatečné financování), sociální (obnova společnosti, usmíření, posilování vzájemného respektu, tolerance a spolupráce, odbourávání předsudků, začlenění navracejících se uprchlíků nebo vysídlených lidí).*“²⁸

Proces budovania štátu skutočne často úzko súvisí s problematikou kolapsu štátu a štátnosti. V súčasnosti existuje pomerne bohatá literatúra, ktorá sa zaoberá problematikou kolapsu civilizácií, spoločností a v súvislosti s tým aj s rozpadom štátu alebo aspoň otázkou málo efektívnych „slabých“ štátov. V českom jazykovom prostredí sa tejto otázke podrobne venoval autorský kolektív pod vedením Šárky Waisovej ešte v roku 2007. Waisová tzv. slabé štáty považovala za protiklad

a strategie, 2008, č. 1, s. 59–80. https://www.obranaastrategie.cz/redakce/index.php?lanG=cs&clanek=27845&slozka=31340&xsekce=26869&as4uOriginalDomain=www.obranaastrategie.cz&as4u_protocol=https&

27 Terminologický slovník pojmů a definic NATO, AAP-6: 2008. <https://www.mvcr.cz/clanek/operace-pro-budovani-miru.aspx>

28 ZAVIČÁKOVÁ, L.: Komise OSN pro budování míru – byla skutečně krokem k reformě OSN? In: *Obrana a strategie*, 2008, č. 1, s. 59–80. https://www.obranaastrategie.cz/redakce/index.php?lanG=cs&clanek=27845&slozka=31340&xsekce=26869&as4uOriginalDomain=www.obranaastrategie.cz&as4u_protocol=https&

k pojmu moderný štát, ktorý by mal byť inštitucionálne a funkčne silným štátom. Slabý štát je teda podľa nej ne-moderným štátom. „*Slabé štáty nemajú dostatek mocenského potenciálu včetně zdrojů, případně nejsou schopny jich využívat a mobilizovat obyvatelstvo, nemají dostatek infrastrukturních kapacit a vykazují značnou neefektivitu a slabost při zajišťování a distribuci veřejných statků, vlastní autoritu vynucují násilím a vykazují slabou národní identitu a sociální soudržnost.*“²⁹

Tzv. slabý štát však stále ešte môže byť medzinárodne uznávaným štátom a vôbec nemusí ísť hneď o rozpadajúci sa alebo už rozpadnutý štát. Ten je podľa Waisovej skôr veľmi slabým štátom. „*Za rozpadající se štáty jsou považovány takové politické entity, které trpí chronickou vnitřní slabostí a kde většina obyvatel preferuje a respektuje paralelní (nestátní) instituce. Státní instituce jsou schopny vykonávat jen některé funkce, a to pouze na části území, zpravidla v okolí hlavního města. Rozpadající se štáty procházejí hlubokými vnitřními konflikty, v nichž se střetávají vládní síly s opozičními ozbrojenými skupinami. Vlády těchto států čelí vnitřním povstáním a vzpourám, občanským nepokojům a rozpadu společnosti. Protože stát není schopen zajistit společenský konsensus, jednotlivé skupiny se brání použitím násilí jak proti vládě, tak proti ostatním skupinám. Rozpadající se štáty nejsou schopny efektivně kontrolovat své vlastní hranice, ztrácejí postupně exekutivní i legislativní schopnosti, rozpadá se soudní systém i legitimní monopol na násilí. Občané se spoléhají na alternativní ekonomické struktury, což podporuje růst organizovaného zločinu, obchodu s drogami a zbraněmi, korupci apod. Zdroje státu, včetně oficiální rozvojové pomoci, jsou rozkrádány vládnoucí elitou.*“³⁰

Citovaná autorka na základe definície vytvorila aj poradie nefunkčnosti štátu od slabého štátu cez rozpadajúci sa štát až po rozpadnutý štát. Podrobnejším kritériám a taxonómii slabej štátnosti, ako aj terminologickému rozlíšeniu rozličných foriem slabej a kolabujúcej štátnosti sa v citovanej knihe venovala štúdia Jana Jihlavca. Autor sa tu sústredil okrem iného aj na rozlíšenie slabosti štátu v línii *weak – failing – failed – collapsed state*. Po tejto línii je pohyb možný oboma smermi,

29 WAISOVÁ, Š. cit. op. s. 12.

30 Ibid., s. 12–13. Autorka sa pri sformulovaní definície opierala o nasledovné diela: OTTAWAY, M.: Rebuilding State Institutions in Collapsed States. In: *Development and Change*. 33. 2002. No. 5, s. 1001–1023., ako aj ROTBERG, R.: Failed States in a World of Terror. In: *Foreign Affairs*, 81, 2002. No. 4, s. 127–140. Taktiež pozri ROTBERG, R.: Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators. https://www.brookings.edu/wpcontent/uploads/2016/07/statefailureandstateweaknessinatimeofterror_chapter.pdf

podobne ako je možná aj dlhodobá stagnácia. Krajným bodom na tejto škále je skolabovaný štát (*collapsed state*), ktorý už predstavuje dokonca určité mocenské vákuum, ktoré je potrebné rýchle zaplniť alebo nahradiť.³¹

Kolaps štátu, jeho príčiny a formy

V danej publikácii nie je priestor na ďalšie podrobné rozpracovanie tejto otázky. Pre jej potreby si stačí ujasniť potenciálne príčiny, ako aj formy kolapsu tej-ktorej štátnosti, lebo od týchto faktorov sa odvíja aj otázka konkrétnej formy budovania novej štátnosti, či už vo forme jej identity alebo infraštruktúry. Príčiny kolapsu, rozpadu štátnych štruktúr a prípadne aj celej štátnosti zväčša treba hľadať v ozbrojených konfliktoch. Tu rovnako môže ísť o medzištátnu vojnu, ako aj o etnicky alebo politicky motivovanú občiansku vojnu, resp. kmeňové konflikty alebo boj zločineckých gangov. Kolaps štátu však môže spôsobiť aj prírodná katastrofa, ako napríklad zemetrasenie na Haiti v roku 2010, alebo dokonca aj niekoľko zle zorganizovaných ekonomických opatrení, resp. štátom nekontrolovaná pyramidová hazardná hra, ako napríklad v Albánsku koncom 90. rokov 20. storočia. Všetky tieto katastrofy alebo problémy môžu mať totiž pustošivý potenciál. Prirodzene, veľa závisí aj od toho, nakoľko rozvinutú, organizovanú, alebo práve naopak, dezorientovanú, oslabenú spoločnosť postihnú tieto výzvy.³²

Kolaps možno rozlíšiť aj podľa toho, či postihuje celú infraštruktúru, prípadne jej časť (verejnú správu a služby, celkovú bezpečnosť, sociálne štruktúry atď.), alebo sa týka len identity daného štátu. V českých krajinách došlo koncom roku 1918 totiž predovšetkým ku kríze identity dovtedajšej rakúskej (habsburskej) štátnosti. Vtedajšie politické elity však urobili všetko preto, aby sa proces rozpadu nerozšíril aj na celú policajnú, administratívnu, ekonomickú a spoločenskú infraštruktúru.

Svedčia o tom aj prvé dokumenty nového štátu, ktorý bol vyhlásený 28. októbra 1918. Jeho prvý zákon, ktorý vošiel do histórie ako recepčný zákon, v záujme

31 JIHlaveC, J.: Taxonomie slabé štátnosti. In: WAISOVÁ, Š. a kol.: *Slabé štáty. Selhání, rozpad a obnova štátnosti*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.s., 2007, s. 30–31.

32 O problematike rozličných foriem kolapsu štátu pozri podrobnejšie JOHAIS, E. BAYER, M. – LAMBACH, D.: How do states collapse? Towards a model of casual mechanism. In: *Global Change, Peace and Security*, 32, 2020. No. 2. s. 179–197. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14781158.2020.1780204?journalCode=cpar20>

zachovania pokoja a „každodennej štátnosti“ (t. j. relatívne normálneho fungovania administratívnych, samosprávnych a spoločenských štruktúr) prehlásil, že všetky dovtedajšie zemské a ríšske zákony a nariadenia zostávajú v platnosti. Národnému výboru zároveň podriadiť všetky samosprávne, štátne a župné úrady, ako aj zemské, okresné, župné a obecné ustanovizne, inštitúcie, ktoré mali dočasne úradowať a jednať podľa dovtedy platných právnych noriem.³³ Vo vtedy vydanom manifeste, v ktorom Národný výbor prehlásil československú samostatnosť, sa pateticky hovorilo o tom, že československý ľud nesklame očakávania celého kultúrneho sveta a pokiaľ možno si udržaním disciplíny zachová čistý štít. *„Na počátku velikého dne ukládá Ti Národní výbor, ode dneška Tvá vláda, aby Tvé chování a Tvá radost byly důstojny veliké chvíle nyní! Naši osvoboditelé Masaryk a Wilson nesmějí býti zklamáni v přesvědčení, že dobyli svobody lidu, který dovede sám sobě vládnouti. Ani jediným rušivým činem nesmějí býti zkaleny nyníší veliké okamžiky, ani jediný z Vás nesmí se dopustiti ničeho, co by mohlo vrhnouti stín na čisté jméno národa! Každý z Vás musí bezvýhradně šetřiti všeho, co jinému je svato. Svobody osobní i majetku soukromého nesmí býti dotčeno.“*³⁴

Podľa Peroutku nová sloboda nemala byť využívaná búrlivejšie, ako bola nadobudnutá. Okrem toho sa vtedajšie československé vedenie obávalo, že protinemecké výtržnosti skomplikujú jeho pozície na mierových rokovaníach, protižidovské násilie zase mohlo mať negatívny dopad na verejnú mienku v anglosaských štátoch. Okrem toho všetci – Dohoda aj československí politici – sa báli rozvratu dovtedajšieho spoločenského poriadku, bolševického násillia a ruského revolučného vplyvu.³⁵ V tomto kontexte vôbec neprekvapilo, že sa Národný výbor vcelku úspešne (aspoň v českých krajinách) pokúsil prevziať dovtedajšiu rakúsku verejnú správu a policajné orgány spolu s ich personálom.

Druhým príkladom zmeny identity štátu bez radikálnej zmeny jeho infraštruktúry je vývoj v postsovietskych republikách po rozpade Sovietskeho zväzu koncom roku 1991. Vo všetkých dovtedajších zväzových republikách totiž existovala základná infraštruktúra, ktorá bola vybudovaná v rámci bolševickej (dobovýchmi slovami povedané „leninskej“) národnostnej politiky. Tá bola postavená na princípe národnostného federalizmu a autonomizmu. Všetky zväzové republiky mali preto podobnú štátnu infraštruktúru pozostávajúcu z vládnych inštitúcií,

33 PEROUTKA, F. cit. op. l. s. 80.

34 Ibid., s. 83.

35 Ibid., s. 83.

vlastného parlamentu, ústredného štatistického úradu, národnej akadémie vied a univerzity a pod. Okrem toho sovietska moc v rámci tzv. politiky „korenizácie“ od 20. rokov 20. storočia postupne vychovala aj národnostné riadiace kádre, ktoré mali na periférii ríše zastávať viditeľné vedúce pozície. Veľká časť týchto neskoro sovietskych kádrov potom počas gorbačovovskej prestavby (po rusky *perestrojky*) zamenila komunistickú ideológiu na ideológiu nacionalistickú (resp. dočasne aj demokratickú) a vďaka tomu úspešne transformovala svoju dovtedajšiu moc. Začiatkom roku 1992 preto väčšina vedúcich politikov a riadiacich kádrov zostala na mieste a štátne štruktúry pracovali naďalej v obvyklom režime. Ten sa potom menil len postupným vývojom v rámci vnútornej dynamiky nových systémov, často aj pod vplyvom medzinárodných organizácií typu OSN, EU alebo OECD. Základná právna, štrukturálna a inštitucionálna kontinuita však bola skoro všade zachovaná.³⁶

K zmene štátnej infraštruktúry bez zásadnej zmeny identity štátu vyjadrenej jeho menom, hranicami, platidlom a občas aj symbolmi dochádza zväčša po prehraných vojnách alebo v dôsledku vnútorných revolúcií. Tie často nasledujú neúspešné vojenské konflikty.³⁷ K výraznej infraštruktúrálnej zmene došlo napríklad v Japonsku po druhej svetovej vojne, ale bez toho, aby sa symbolicky zmenilo jeho monarchistické štátne zriadenie na čele s cisárom Hirohitom, ktorý bol panovníkom aj počas predchádzajúcej vojny. Spomenút však možno aj povojnové Nemecko (presnejšie oba nemecké štáty) a Taliansko. K veľkej zmene vnútornej štátnej infraštruktúry došlo v tomto období taktiež v krajinách, ktoré sa dostali pod vplyv komunistickej Moskvy. Ďalším príkladom budovania postkonfliktnej a od predchádzajúceho systému sa výrazne líšiacej infraštruktúry sú štáty ako „daytonská“ Bosna a Hercegovina alebo tranzičná Kambodža začiatkom 90. rokov 20. storočia. Do tejto kategórie možno zaradiť aj veľkú misiu OSN, ktorá síce vznikla na Haiti v dôsledku prírodnej katastrofy, avšak mala výraznú administratívnu a policajnú dimenziu.

36 Výnimku predstavovali a dodnes predstavujú tri pobaltské republiky (Estónsko, Litva, Lotyšsko), ktoré sa skôr pokúsili nadviazať na svoju medzivojnovú štátnosť.

37 Dobrým príkladom sú obe ruské revolúcie zo začiatku 20. storočia. Prvá vypukla po prehranej rusko-japonskej vojne, druhá v dôsledku veľkého strádania spôsobeného prvou svetovou vojnou. Nemecká a maďarská revolúcia v roku 1918 až 1919 taktiež začala až po prehranej vojne.

Najväčšou výzvou, ktorá podstatne sťažuje proces budovania mieru a štátu, je kombinácia identického a štrukturálneho kolapsu. Jedným z najlepších príkladov bola bývalá cárska ríša, ktorá sa postupne v rokoch 1917–1924 transformovala na Sovietsky zväz. Miera dvojitého kolapsu v revolučnom roku 1917 tu síce mala aj svoje objektívne príčiny (staršie spoločenské a mentálne problémy ríše, veľké strádanie obyvateľstva spojené s prvou svetovou vojnou, etnické napätia a územný rozpad dovtedajšej ríše, následne dlhá občianska vojna, odmietanie bolševického prevzatia moci zo strany predchádzajúceho štátneho aparátu atď.), ale svoju úlohu to zohrali aj globálne revolučné ambície komunistickej (predtým bolševickej) strany pod vedením Vladimíra Iljiča Lenina.

Radikálni socialistickí revolucionári totiž chceli vytvoriť úplne nový typ štátnej organizácie, ktorý by čerpal čiastočnú inšpiráciu z príkladu Parížskej komúny. Jeho hlavnou charakteristikou mala však byť otvorenosť svetovej revolúcii a budovaniu novej globálnej, internacionalistickej socialistickej štátnosti. V každom prípade vo vyššie spomínaných rokoch došlo v priestore bývalého cárskeho Ruska k prevratným zmenám, ktoré si vyžiadali obrovské obete a zároveň radikálne zmenili celý svet.

Paralelné budovanie novej štátnej identity a infraštruktúry v dôsledku predchádzajúceho dvojitého kolapsu často charakterizovalo dekolonizačný proces po druhej svetovej vojne. Východiskové pozície jednotlivých regiónov boli prirodzene odlišné. V inej situácii boli napríklad bývalé britské a francúzske mandátne územia na Blízkom a Strednom východe, kde už bolo na čom stavať (napríklad na osmanskom alebo mandátnom dedičstve), a úplne iná bola situácia bývalého Belgického Konga, z ktorého sa po roku 1960 sformovalo súčasné Kongo.³⁸ Hoci v Kongu išlo o obrovské a na nerastné suroviny bohaté územie, belgickí kolonizátori vykonali len veľmi málo na poli rozvoja jeho administratívnej a spoločenskej infraštruktúry. Okrem toho ich odchod sprevádzal chaos, etnické napätie a občianska vojna, v dôsledku ktorej čoskoro zabili aj prvého prezidenta Patricea Lumumbu. Po odchode kolonizátorov a ich kolaborantov na území Konga panoval zmätok, násilie, chudoba a všade bol nedostatok odborníkov. Situáciu preto musela čiastočne riešiť OSN, ktorá v Kongu v rokoch 1960 až 1964 vytvorila vlastnú misiu ONUC (*Opération des Nations Unies au Congo*).³⁹

38 Tento štátny útvar sa dlho nazýval aj Zaire (1971–1997).

39 Skratka trochu netradične pochádza z francúzskeho výrazu *Opération des Nations Unies au Congo*. Po anglicky jej názov znel *United Nations Operation in the Congo*. <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/past/onucB.htm>

Misia mala sídlo v dnešnej Kinshase, ktorá sa vtedy volala ešte Leopoldville, ale operovala na území celej obrovskej krajiny. ONUC dostala pôvodne mandát na to, aby dozerala na odchod belgických jednotiek z Konga. Zároveň mala pomáhať konžskej vláde pri nastolení poriadku a v procese budovania vlastných riadiacich a iných kapacít. Mandát bol však postupne rozšírený aj na iné dimenzie. Jej úlohou sa teda postupne stalo garantovanie politickej nezávislosti a územnej integrity Konga, zabránenie občianskej vojne, ako aj dozor nad odchodom rozličných skupín cudzincov, medzi inými aj zahraničných poradcov a žoldnierov. Rodiaci sa štát však potreboval aj množstvo civilných odborníkov, ktorí by mu pomohli zabezpečiť základné služby, vybudovať školstvo a zdravotníctvo a pod.⁴⁰ Po odchode Belgičanov a ich miestnych spojencov, prisluhovačov bol totiž v krajine dramatický nedostatok kvalifikovaných ľudí, nehovoriac o tom, že – na rozdiel od neskoršieho rozpadu Sovietskeho zväzu – tu v podstate ešte ani neexistovala štátna administratívna infraštruktúra. ONUC sa preto postupne stala misiou, ktorá dovtedy svojou veľkosťou, zložením a nákladnosťou v histórii OSN nemala obdobu. V roku 1961 v jej rámci slúžilo 19 828 osôb, z ktorých zahynulo 245 vojakov a 5 civilných pracovníkov. Náklady na misiu činili 400 130 793 amerických dolárov, čo bola dovtedy nebývalá suma.⁴¹ OSN a jej členské štáty aj po odchode misie ONUC z Konga pokračovali v organizovaní podpory, napríklad vysielaním rozličných potrebných odborníkov, školením konžských študentov v zahraničí a pod.⁴²

OSN zohralo v rokoch 1989–1990 dôležitú úlohu aj v procese dokončenia dekolonizácie Namíbie, ktorej územie tvorilo pred prvou svetovou vojnou nemeckú kolóniu. V medzivojnovom období sa bývalá nemecká Juhozápadná Afrika stala mandátnym územím, ktoré spravovala Juhoafrická únia, neskôr Juhoafrická republika (JAR). Tá sa odtiaľ nechcela stiahnuť ani po druhej svetovej vojne, keď v Afrike rýchlo začali vznikať nové nezávislé štáty. Kolonialistické správanie JAR, ako aj boj s tamojšími partizánmi združenými v hnutí SWAPO, mali veľkú a negatívnu odozvu v celom svete, ale do konca studenej vojny boli pozície Južnej Afriky

40 Podrobnejšie o histórii celej misie pozri United Nations Operation in the Congo (ONUC). In: *The Blue Helmets. A Review of United Nations Peace-Keeping*. Third Edition. New York: UN, 1996, s.175–199.

41 ONUC. In: *The Blue Helmets. A Review of United Nations Peace-Keeping*. Third Edition. New York: UN, 1996, s. 709–719.

42 Podrobnejšie pozri MYINT-U, T. – SCOTT, A.: *The UN Secretariat. A Brief History (1945 – 2006)*. New York: International Peace Academy, 2007, s. 36. a TISOVSZKY, J.: *Az ENSZ és a békefenntartás*. Budapest: MENSZT, 1997, s. 59.

v Namíbii pomerne silné. Situáciu komplikovalo jednak to, že išlo o veľmi bohaté územie, a jednak to, že otázka Namíbie bola súčasťou studenej vojny a pozičného súperenia kapitalistických a socialistických štátov v Afrike.

Zmiernenie napätia preto nastalo až koncom 80. rokov 20. storočia po uvoľnení pomerov v Európe a začiatku demokratizačných procesov, ktoré mali vplyv aj na Južnú Afriku, kde sa režim rasovej segregácie (apartheid) stal postupne neudržateľným. Pretória už nemala energiu bojovať v Namíbii. Nakoniec medzi aprílom 1989 a marcom 1990 OSN vytvorila asistenčnú misiu UNTAG (*United Nations Transition Assistance Group*), ktorá mala Namíbii pomôcť dokončiť dekolonizáciu a začať svoju samostatnú existenciu.

V porovnaní s neskoršími tranzičnými misiami mala UNTAG ešte pomerne obmedzené úlohy a kompetencie. Predovšetkým mala podporovať proces získania nezávislosti a pripraviť, resp. realizovať prvé postkonfliktné voľby. Okrem toho dozerala aj na stiahnutie juhoafrických jednotiek, na organizovanie miestnej polície a monitorovala ozbrojené zložky SWAPO. Pomáhala aj pri návrate utečencov a registrovala potenciálnych voličov. Nakoľko kulminačným bodom jej činnosti boli voľby, najvyšší početný stav misia dosiahla práve v mesiaci volieb, teda v novembri 1989. Vtedy v jej rámci slúžilo 2000 civilných pozorovateľov, 1500 policajtov a 4500 vojakov. Akcia stála 368 584 324 amerických dolárov.⁴³ Napriek krátkemu trvaniu misia UNTAG slúžila ako príklad pre neskoršie akcie, počas ktorých dôležitú úlohu zohrali viac-menej demokratické voľby a kreovanie nových mocenských orgánov.⁴⁴

Z jej príkladu o niekoľko mesiacov neskôr čerpala inšpiráciu tranzičná misia v Kambodži a potom obe veľké misie z prelomu tisícročia (Kosovo, Východný Timor). Rozdiel bol hlavne v tom, že v prípade Kambodže nebolo potrebné vybudovať novú štátnu identitu, lebo jej samostatnú štátnu existenciu nespochybnil ani Vietnam, ktorý tu zasiahol proti hrôzovláde režimu Pol Potom vedených Červených Kmérov a potom krajinu na dlhé roky okupoval. Riešenie aj tu umožnil koniec studenej vojny a ostrého súperenia komunistickej Číny, Sovietskeho zväzu, resp. Ruska a USA v regióne.⁴⁵

43 TISOVSZKY, J. cit. op. s. 60.

44 Podrobnejšie o misii pozri UNTAG. In: *The Blue Helmets. A Review of United Nations Peace-Keeping*. Third Edition. New York: UN, 1996, s. 219–227.

45 Cambodia. In: *The Blue Helmets. A Review of United Nations Peace-Keeping*. Third Edition. New York: UN, 1996, s.449–451.

OSN už v novembri 1991 spustila v oblasti svoju prípravnú misiu UNAMIC (*United Nations Advance Mission in Cambodia*), ktorá mala pomôcť štyrom miestnym znepriateleným stranám udržať prímerie a pripraviť obyvateľstvo na to, ako sa vyhnúť mŕtvam. Vtedy išlo predovšetkým o vojenskú pozorovateľskú misiu. V marci 1992 však UNAMIC nahradil tranzitný úrad OSN pre Kambodžu, t. j. UNTAC (*United Nations Transitional Authority in Cambodia*) s podstatne širším mandátom a právomocami.

Mandát UNTAC síce pochádzal od orgánov OSN, ale vznik misie súvisel s mierovou dohodou medzi rozličnými znepriatelenými kambodžskými skupinami, ktorú tieto podpísali 23. októbra 1991 v Paríži s pomocou svojich zahraničných patrónov. V zmysle dohody vznikla Najvyššia národná rada, ktorá konkrétnou realizáciou dohody poverila OSN. Kompetencie UNTAC sa preto dotýkali veľkej škály záležitostí. Okrem dodržiavania prímeria mala napríklad na starosti aj odmiňovanie, prípravu a organizáciu volieb, reformu civilnej správy, návrat utečencov, informovanie verejnosti, rozličné školenia, ľudskoprávne otázky, ako aj zabezpečenie základných verejných služieb.⁴⁶

Primerane tomuto širokému záberu v jej rámci pracovalo približne 22 000 zahraničných vojakov, policajtov a civilných zamestnancov. Počas volieb si zúčastnené štáty rozdelili Kambodžu na niekoľko obvodov, v ktorých daný vojenský kontingent riadila vždy jedna krajina. Vlastné obvody takto získali Bangladéš, Bulharsko, Francúzsko, Ghana, Holandsko, India, Indonézia, Malajzia, Pakistan, Tunis a Uruguay.⁴⁷

OSN a medzinárodné spoločenstvo štátov zohralo po roku 1999 kľúčovú úlohu aj v procese budovania štátnej identity a infraštruktúry Kosova a Východného Timoru. Obe oblasti sa v spomínanom roku dostali pod dočasnú medzinárodnú správu s tým, že po určitom čase bude vyriešené aj ich konečné medzinárodnoprávne postavenie. V prípade Východného Timoru, ktorý bol politicky menej sporným, k tomu v rámci dokončenia jeho dekolonizácie došlo už v roku 2002. Vyhlásenie kosovskej nezávislosti sa pre odpor Srbska pretiahlo. Konsenzus neexistoval ani medzi stálymi členmi BR OSN a dokonca ani v rámci EU. Kosovský parlament napriek tomu v roku 2008 vyhlásil nezávislosť, ktorú zatiaľ uznala

46 Ibid. s. 453–456.

47 O UNAMIC a UNTAC pozri podrobnejšie UNAMIC-UNTAC. In: *The Blue Helmets. A Review of United Nations Peace-Keeping*. Third Edition. New York: UN, 1996, s. 465 a s. 474–480.

väčšina západných a iných štátov. V oboch prípadoch OSN, a v prípade Kosova aj EU, OBSE a Rada Európy, zohrali dôležitú úlohu v procese infraštruktúrneho budovania štátnosti, vytvorenia nového právneho poriadku a prípravy personálu pre nové štátne inštitúcie. O oboch procesoch bude podrobne reč v nasledujúcej kapitole.

Štátna idea v procese budovania štátu

Dôležitou súčasťou procesu budovania štátu je zdôvodnenie jeho existencie. Oso-
bitne to platí v prípade úplne nových štátov, ale aj vtedy, keď dôjde k obnoveniu
už zaniknutej štátnosti, ktorá v minulosti síce mohla suverénne existovať, avšak
medzičasom ju pohltila iná štátnosť. Zdôvodnenie existencie vzniku novej štát-
nosti je rovnako dôležité z hľadiska jeho medzinárodného, resp. geopolitického
zakotvenia, ako aj z pohľadu vnútornej integrácie daného štátotvorného politic-
kého spoločenstva.

Československo, Poľsko a Maďarsko

Učebnice štátovedy a ústavného práva sa síce venujú štátnej myšlienke, ale len
občas vedia sformulovať, čo pod týmto výrazom vlastne rozumejú. Nepriamo sa
o to v prípade prvorepublikového Československa pokúsila pražská učebnica
ústavného práva štátovedy z roku 2011. *„Československá štátní idea, na jejímž vy-
tváření se v souvislosti se vznikem Československa ve velké míře podílel T. G. Masaryk,
se rodila postupně již v 19. století. T. G. Masaryk ji formuloval s ohledem na vnitropo-
litické i zahraničněpolitické souvislosti zejména ve své práci Nová Evropa: stanovisko
slovanské, kterou publikoval ještě během války v Rusku i v USA, a v tzv. Washingtonské
deklaraci. Měla přispět k legitimování nové moci, nový stát ideově integrovat a nahra-
dit dřívější ideu státu rakouského, která ztroskotala. Navazoval na Palackého pojetí
dějin a v tomto smyslu na české historické štátní právo. Zdůrazňoval pro českou stát-
nost také význam Velké Moravy a další historické kořeny existence českého státu...
Masarykovo pojetí podpořilo široké spektrum politických sil a představitelů české po-
litiky a vzdělanosti, osobnosti, které se podíleli na vzniku Československa. Propagáto-
rem této štátní ideje byla výrazná část české inteligence, která ji uplatňovala především
v oblasti vzdělávání. K hlavním nositelům ideje československé štátnosti patřili legio-
náři, kteří ozbrojeným bojem a značnými obětmi na životech přispěli rozhodující mírou
k vytvoření tohoto státu. Vyjádřena byla ve Washingtonské deklaraci i v prvních do-
kumentech představitelů československé štátnosti na území republiky. Z hlediska his-
torického zdůrazňovala společné kořeny československé štátnosti již od sedmého století
a opírala se o tradice cyrilometodějské, husitské, českoobrozenské a národní obrození.
Československá štátní idea tak naplňovala hodnoty plně obnovené štátnosti české,*

„starobylé české státnosti“ a obohacovala ji o nové rysy tak, aby pro nově vzniklý stát získala další skupiny obyvatelstva. Československá státní idea byla uznána také mezi-národně-právně státy Dohody.“¹

V prípade vzniku medzivojnového Československa a sformovania jeho štátnej myšlienky, ktorá mala zdôvodniť jeho existenciu a integrovať obyvateľstvo, zohralo pozitívnu úlohu niekoľko dôležitých faktorov. Predovšetkým tu išlo o taký štátny útvar, ktorý v minulosti v takejto podobe nikdy neexistoval. Preto bolo potrebné zdôvodneniu jeho existencie venovať väčšiu pozornosť a energiu, než tomu bolo v prípade štátov, ktoré sa vedeli oprieť o svoje tzv. historické zdôvodnenie. Zároveň išlo o štát mnohonárodnostný, ktorého občanmi sa stali aj také skupiny, ktoré si jeho existenciu predtým ani nevedeli predstaviť.² Zároveň netreba zabudnúť, že napriek snahám mnohých aktivistov, v otázke vzniku novej československej štátnosti mali rozhodujúce slovo víťazné dohodové mocnosti. Okrem toho medzivojnové Československo malo šťastie v tom, že jeho zakladajúcim prezidentom bol človek s dlhou spoločenskovednou univerzitnou praxou, ako aj s citom pre politickú filozofiu a geopolitické myslenie. Prezident Masaryk si nielen uvedomoval silu myšlienok, ale vedel ich na primeranej intelektuálnej úrovni aj sformulovať. Tento fakt určite uľahčil akceptáciu novej štátnej myšlienky aspoň širšími intelektuálnymi vrstvami väčšinového národa.

Polsko, ktoré obnovilo svoju nezávislú štátnosť taktiež v dôsledku tektonických zmien spôsobených prvou svetovou vojnou, bolo v roku 1918 ideovo v trochu ľahšej situácii. Tzv. poľská otázka bola totiž permanentne prítomná v európskej politike od posledného rozdelenia poľsko-litovského štátu koncom 18. storočia a poľská emigrácia nikdy nenechala túto problematiku upadnúť do zabudnutia. Väčšina súčasníkov vtedajších prevratných udalostí preto vznik druhej Poľskej republiky vnímala vcelku prirodzene ako obnovu starého poľského štátu, hoci jeho hranice mali len málo spoločného s hranicami pred začiatkom rozpadu starej štátnosti.

Predstavy vtedajších hlavných politických protagonistov obnovy poľskej štátnosti, t. j. bývalého socialistu Józefa Piłsudského a národného demokrata Romana

1 PAVLÍČEK, V. a kol.: Ústavní právo a státověda II. díl. Ústavní právo České republiky. Praha: Leges, 2011, s. 41.

2 Išlo predovšetkým o pôvodné dominantné národy v rámci Rakúsko-Uhorska, t. j. o Nemcov a Maďarov. Pozri PETRÁŠ, R.: Menšinová otázka v prvním československé republice a medziválečná mezinárodněprávní ochrana menšin. In: PETRÁŠ, R. – PETRŮV, H. – SCHEU, H. Ch. (Eds): *Menšiny a právo v České republice*. Praha: Auditorium, 2009. s. 63. a s. 66.

Dmowského sa diametrálne líšili v otázke konkrétnej podoby staronového štátu. Pokiaľ prvý menovaný chcel obnoviť pod poľským vedením širšiu národnostne tolerantnú federáciu stredo- a východoeurópskych národov,³ druhý protagonista uvažoval skôr o trochu menšom, ale jednoznačne poľskom národnom štáte, kde mali byť inonárodné menšiny časom úplne asimilované alebo vytlačené.⁴ Nakoniec sa v medzivojnovom období uskutočnila neúplná a kompromisná kombinácia oboch koncepcií, ktorá spôsobila novému štátu mnoho problémov. V každom prípade však nosnú časť štátnej myšlienky obnoveného Poľska predstavovala idea druhej Poľskej republiky. O druhú republiku išlo v nadväznosti na tzv. prvú, t. j. šľachtickú poľsko-litovskú Rzeczpospolitą z raného novoveku, ktorá zanikla rozdelením medzi susedné veľmoci na konci 18. storočia.

Teritoriálne výrazne zredukované medzivojnové Maďarsko admirála Miklósa Horthyho zase našlo svoju novú nosnú štátnu ideu v zdôrazňovaní štátoprávnej kontinuity s obdobím pred rozpadom historického Uhorska. Táto koncepcia jednak vyhovovala vnútropolitickým potrebám vtedajšieho kontrarevolučného režimu, ktorý negoval skoro všetko, čo bolo možné spojiť s demokratickými a socialistickými revolúciami v rokoch 1918/1919, jednak zodpovedal revizionistickému zahraničnopolitickému kurzu. Zároveň však treba pripomenúť, že svätoštetfanská tradícia mala v uhorskom a špeciálne maďarskom prostredí vždy veľmi hlboké korene, preto si jej obnovenie a zdôrazňovanie v prostredí obyvateľstva nevyžadovalo výnimočnú energiu.⁵ Naopak, medzivojnové „zvyškové“ Rakúsko sa pokúsilo odpútať od monarchistických a habsburských tradícií a svoju novú existenciu položiť – aspoň dočasne – na ideu demokratickej republiky a v dlhodobej perspektíve v spojení s Nemeckom.

3 Piłsudski okrem Poliakov myslel predovšetkým na integráciu Bielorusov, Litovcov a Ukrajincov. Pozri KORNAT, M.: Die Wiedergeburt Polens als multinationaler Staat in den Konzeptionen von Józef Piłsudski. In: *Forum für osteuropäische Ideen und Zeitgeschichte*. 15, 2011. No. 1. s. 11–42.

4 <https://dzieje.ol/postacie/roman-dmowski>

5 O tejto problematike pozri podrobnejšie HALÁSZ, I.: *Republika so Svätou korunou? Svätá koruna, idea republiky a historická ústava v maďarskom právnom poriadku*. Praha: ÚSP AV ČR, 2020.

Balkánske národy a štáty

Väčšina balkánskych kresťanských národov, ktoré sa postupne vymanili spod osmanskej nadvlády a vytvorili svoju vlastnú národnú štátnosť v dlhom 19. storočí (t. j. v období 1789 až 1914), sa taktiež usilovala nadviazať na tradície svojej stredovekej štátnosti. Osobitne to platilo v prípade Bulharska a Srbska. Oba štáty totiž predstavovali dôležité kráľovstvá regiónu v predosmanskom období. Grécke národné hnutie svoje korene dokonca hľadalo v ešte hlbšej a slávnejšej minulosti (Byzancia a staroveká grécka kultúra). Idea samostatného a neskôr v rámci Uhorska autonómneho Chorvátskeho kráľovstva bola vždy prítomná v ideológii moderného chorvátskeho nacionalizmu.⁶

Rumunské národné hnutie našlo svoju nosnú ideu v zjednotení Rumunov žijúcich v dvoch rumunských kniežatstvách (Moldavsko a Valašsko), ktoré boli po storočia vazalmi okolitých silnejších panovníkov a od raného novoveku autonómne žili v rámci Osmanskej ríše. Dlhodobu sa chceli spojiť aj s Rumunmi zo stredo-európskeho Sedmohradska, ktoré bolo súčasťou Uhorska a neskôr Habsburskej ríše. V roku 1859 pod počiatočným názvom Zjednotené kniežatstvá vznikol prvý moderný rumunský štát. Sedmohradsko, Bukovinu, Dobruďu a Besarábiu sa však Rumunom podarilo pripojiť až v roku 1918.⁷

Moderné albánske národné hnutie (tzv. Prizrenská liga) sa zrodilo po Berlínskom kongrese v roku 1878, ktorý sa ale ešte touto otázkou nezaoberal. Albáncov, pôvodne zastávajúcich dôležité posty v osmanskej administratíve a v rámci ozbrojených zložiek, naplášil postupný úpadok Osmanskej ríše, ako aj vznik nových slovanských kresťanských štátov, ktoré k nim mali nepriateľský vzťah. Albánska národná myšlienka musela prekonať nielen kmeňový partikularizmus, ale aj náboženské rozdiely. Postupne sa aj albánski intelektuáli začali viac zaoberať svojou stredovekou minulosťou a v štátnobudovateľskej tradícii sa do popredia dostala postava Skanderbega.⁸

6 RYCHLÍK, J.: Chorvatsko, Jugoslávie a chorvátska státní idea. In: RYCHLÍK, J. a kol.: *Mezi Terstem a Istanbulem. Balkánské národy ve 20. století*. Praha: Vyšehrad, 2020. s. 43.

7 BOIA, L.: *România elrománosodása*. Cluj-Napoca: Koinónia, 2016, s. 9.

8 DEGOVICS-DEGOVICS, K.: *Az albán nemzetté válás kezdetei (1878–1913)*. Budapest: ELTE BTK, 2010, s. 142–158.

Pravdepodobne najkomplikovanejšia bola a dodnes je problematika hľadania macedónskej štátnej myšlienky. Tento proces sa začal viac-menej na začiatku 20. storočia, keď sa macedónske územia stali predmetom súperenia medzi Bulharskom a Srbskom. Zároveň však v multietnickom regióne stále ešte vládli Turci a miestne slovanské ortodoxné obyvateľstvo nemalo výraznejšiu etnickú identifikáciu. Nároky si robilo taktiež Grécko, ktoré malo v oblasti svojich krajanov. Vplyv samostatnej slovansko-macedónskej identity sa začal výraznejšie prejavovať až na úplnom konci 19. storočia.⁹

Jednou z prvých historických udalostí, ktorá sa aspoň čiastočne viazala na novú formu rodiacej sa identity, a ktorú neskôr macedónske národné hnutie využívalo v procese budovania vlastného historického naratívu, bolo protiturecké ilindenské povstanie z roku 1903.¹⁰ Vtedy totiž došlo k pokusu vytvoriť tzv. Kruševskú republiku. Tá síce dlho neexistovala, ale neskôr sa bolo možné odvolávať na jej tradície.¹¹ Konkrétne atribúty štátnosti nakoniec Macedónsko získalo počas existencie titovskej Juhoslávie, ktorá takto chcela dlhodobo vyriešiť bulharsko-srbské napätie v tejto otázke a zároveň si získať priazeň miestneho slovanského obyvateľstva.¹² Po vyhlásení nezávislosti v roku 1991 sa v Macedónsku síce pokúšajú pestovať aj kult Alexandra Veľkého (Macedónskeho), ten však jednak naráža na nevôľu Grécka, a jednak nemá veľa spoločného s historickou realitou a politickou súčasnosťou. Táto tendencia má zároveň potenciál narušiť doterajší dominantný naratív o vzniku slovanského (dnes Severného) Macedónska.¹³

9 KOUBA, M.: Formování a dotváření makedonské národní identity v průběhu 20. a 21. století. In: RYCHLÍK, J. a kol.: *Mezi Terstem a Istanbulem. Balkánské národy ve 20. století*. Praha: Vyšehrad, 2020. s. 187–189.

10 Ibid., s. 192–194.

11 SERES, A.: A „Kruševói Köztársaság” megalakulásának és hatalmi szerkezetének főbb történeti problémái. In: ÁRVAY, V. – BODNÁR, E. – DEMETER, G. (Eds): *A Balkán és a nemzeti kérdés a nagyhatalmi politikában*. Budapest: Hungarovox, 2005. s. 144–145.

12 KOUBA, M. cit. op. s. 207–208.

13 Ibid., s. 210.

Situácia po roku 1989: prípad Bosna a Hercegovina

Neskoršie štátoprávne zmeny (okupácie a obnova štátnosti, prípadne federalizácia, potom rozpad socialistických federácií atď.) súviseli v strednej a východnej Európe už skôr s politickým a spoločenským vývojom v komplikovanom 20. storočí. Prímerane duchu doby sa väčšina preambúl nových demokratických ústav prijatých po roku 1989 odvolávala na svoju predchádzajúcu (t. j. predsocialistickú) štátnu minulosť a to nezávisle od toho, či išlo o nejakú formu skutočnej historickej štátnosti alebo len mýty. Nakoľko však ani staršia minulosť nebola úplne bez problémov, šikovnejšie a perspektívnejšie uvažujúce politické elity (napríklad české a poľské) zostali skôr vo všeobecnej rovine a minulosť spomínali viac-menej len všeobecne. Tento fakt a trend však nesúvisel s procesom budovania nového štátu, skôr len zo zmenou dizajnu daného politického režimu.

Z pohľadu danej publikácie je preto zaujímavá hlavne problematika štátnej myšlienky v postkonfliktných situáciách a krízových oblastiach, ktoré súviseli s problémami spojenými s rozpadom bývalej Juhoslávie po krvavej vojne v rokoch 1991–1995 a následne po kosovskej kríze v roku 1999. Pre lepšie pochopenie situácie je tu potrebné spomenúť aj prípad vzniku samostatnej štátnosti vo vzdialenom Východnom Timore, ktorý vykazuje mnoho paralel s budovaním samostatného kosovského štátu. V kosovskom i timorskom prípade totiž išlo o budovanie štátu nielen v infraštruktúrnom zmysle, ale aj o zrod úplne novej štátnosti a štátnej myšlienky.

Celý proces sa začal mierovou operáciou v Bosne a Hercegovine po podpísaní daytonskej mierovej dohody v roku 1995. V danom prípade však oficiálne nešlo o vznik novej štátnej identity (štátnosti), ale o dôkladnú rekonštrukciu už existujúcej (postsocialistickej) bosensko-hercegovinskej štátnosti. Západné veľmoci, ktoré si v roku 1995 vynútili prerušenie vojny v priestore bývalej Juhoslávie, totiž počas predchádzajúceho procesu uznávania samostatnej štátnosti (1991–1992) vychádzali z princípu *uti possidetis*. Nové republiky preto uznali v hraniciach spred rozpadu, teda v územnej podobe, v akej existovali ešte počas existencie juhoslovanskej federácie.¹⁴ Táto politika vyhovovala väčšine bývalých juhoslovanských

14 HOFFMANN, T.: Jugoszlávia felbomlása és a népek önrendelkezési joga, avagy a képzeltörő diadala a realitás fölött. In: *Dayton, 10 év után*. Budapest: MTA JTI – MTA TK, 2006. s. 43–62.

republik s výnimkou srbského národa. Približne tretina etnických Srbov totiž žila mimo územia Srbska, ktoré sa preto v prípade neúspechu záchrany zväzového štátu pokúsilo získať pre seba aspoň Srbmi obývané územia. Osobitne to platilo pre východ Chorvátska, resp. pre sever a východ Bosny a Hercegoviny.

Táto politika však nakoniec po skoro päťročnej vojne stroskotala. Západné veľmoci so súhlasom vtedy ešte kooperatívneho Ruska a za tichej tolerancie Číny, ktorá sa v tom čase sústreďovala na vlastné ekonomické reformy, v roku 1995 nakoniec prinútili zúčastnené strany sadnúť si za rokovací stôl.¹⁵ O budúcnosti Bosny a Hercegoviny sa rokovalo na americkej vojenskej leteckej základni Dayton (štát Ohio) v USA, samotná zmluva však bola podpísaná v decembri 1995 v Paríži. Daytonská mierová zmluva obsahovala niekoľko dôležitých a záväzných príloh.¹⁶ Štvrtá príloha (annex) mierovej zmluvy obsahovala komplexný text ústavy, ktorý pre krajinu vypracovali medzinárodní odborníci. Signatári zmluvy svojím podpisom rozhodli zároveň aj o prijatí tejto ústavy.¹⁷ Išlo tu teda svojím spôsobom o oktrojanú ústavu.

Koncepciu povojnovej štátnosti, ako aj nové usporiadanie pomerov v štáte sformulovala preambula a prvá časť ústavy, ktorá mala názov Bosna a Hercegovina. Hneď prvý normatívny článok ústavného textu v prvom bode deklaroval, že *„Republika Bosna a Hercegovina, jejíž oficiální název je nadále ‚Bosna a Hercegovina‘, právně trvá jako stát podle mezinárodního práva, se svým vnitřním uspořádáním upraveným, jak je zde stanoveno, a se svými současnými mezinárodně uznanými hranicemi. Zůstává členským státem Organizace spojených národů a jako Bosna a Hercegovina může udržovat členství v organizacích uvnitř systému Organizace spojených národů a ostatních mezinárodních organizací nebo se o ně ucházet.“*¹⁸

Preambula sa na svojom začiatku odvolávala na rozhodujúce princípy budovania nového poriadku, ako napríklad úcta k ľudskej dôstojnosti, sloboda

15 JUHÁSZ, J. – MÁRKUSZ, L. – TÁLAS, P. – VALKI L.: *Kinek a békéje? Háború és béke a volt Jugoszláviaiban*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 2003. s. 136–137.

16 Spolu ich bolo 11. Pozri COUSENS, E. – HARLAND, D.: *Post-Dayton Bosnia and Herzegovina*. In: DURCH, W. J. (Ed.): *Twenty-First-Century Peace Operations*. Washington D.C.: US Institute of Peace – The Henry L. Stimson Center, 2006. s. 64.

17 ADEMOVIĆ, N. – MARKO, J. – MARKOVIĆ, G.: *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, 2012. s. 31.

18 Ústava Bosny a Hercegoviny. In: PAVLÍČEK, V. – JIRÁSKOVÁ, V. a kol.: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. Texty ústav zemí střední a východní Evropy a stati*. III. část. Praha: PF UK, 2001, s. 70.

a rovnoprávnosť, oddanosť mieru, spravodlivosti, znášanlivosti a zmiereniu, ako aj presvedčenie, že demokratické ústavné zriadenie a spravodlivé postupy najlepšie vytvárajú mierové vzťahy v rámci pluralitnej spoločnosti. Preambula sa odvolávala na základné medzinárodné právne dokumenty, ktoré vznikli v rámci OSN, ďalej na medzinárodné humanitárne právo, ako aj na základné zásady, ktoré boli dojednané bosenskými, chorvátskymi a srbskými zástupcami na septembrových (1995) rokovaníach v Ženeve a v New Yorku.¹⁹

Dôležitým symbolom kontinuity „daytonskej“ štátnosti so štátnosťou postjuhoslovanskej Bosny a Hercegoviny,²⁰ ktorá svoju nezávislosť vyhlásila už 15. októbra 1991,²¹ bolo aj to, že daytonská ústava nevyhlásila za neplatnú predchádzajúcu ústavu z 25. februára 1974, pokiaľ jej ustanovenia neodporovali novému textu.²² Na druhej strane štrukturálne „daytonská“ Bosna a Hercegovina už nemala veľa spoločného s predchádzajúcou bosensko-hercegovinskou štátnosťou, hoci oficiálne aj tá vychádzala z bratského spolumažiarstva miestnych Bosniakov, Chorvátov a Srbov. Predchádzajúca ústava totiž vychádzala z princípu jednoty a nedeliteľnosti územia. V Daytone bola naopak – pod medzinárodným tlakom – dohodnutá federatívna štruktúra obnoveného štátu.

Všetky miestne štátne orgány museli preto v rámci svojej kreačnej činnosti rešpektovať princíp troch štátotvorných národov a dvoch územných entít s pomerne veľkou autonómiou. Občianstvo existovalo na dvoch úrovniach, lebo všetci občania danej entity, teda územnej jednotky, boli zároveň aj občanmi spoločného štátu Bosna a Hercegovina. Pasy im vydávali podľa pôvodného znenia ústavy orgány danej územnej jednotky, ale spôsobom upraveným spoločným Parlamentným zhromaždením. V prípade, ak by orgány danej jednotky pas nevydali,

19 Ibid., s. 70.

20 STEINER, Ch.: *Friedenskonsolidierung durch Verfassungsgerichtsbarkeit in Bosnien und Herzegowina*. Baden-Baden: Nomos, 2015. s. 62–63.

21 Nezávislosť potvrdilo 63,4 %-nou väčšinou aj referendum z 29. februára 1992, ktoré však bojkotovala väčšina miestnych Srbov a ich Srbská demokratická strana. Bosenský Srbi začiatkom roku 1992 nakoniec vyhlásili samostatnú Srbskú republiku Bosny a Hercegoviny. Miestni Chorváti zase v júli 1992 vytvorili Spoločenstvo Hercegovina-Bosna, ktoré bolo taktiež namierené proti spoločnej multietnickej štátnosti a perspektívne uvažovali – podobne ako Srbi – so spojením so svojou „materskou“ krajinou (t. j. s Chorvátskom). Ibid., s. 67.

22 Text poslednej socialistickej ústavy „juhoslovanskej“ Bosny a Hercegoviny bol pre podmienky samostatnej štátnosti prispôbený veľkou novelou z 24. februára 1993. Ibid., s. 70.

mohli ho vydať aj orgány spoločného štátu. Daytonská ústava zároveň umožnila občanom disponovať aj štátnym občianstvom iného štátu, pokiaľ o tom bola podpísaná a parlamentom schválená dvojstranná zmluva. Toto ustanovenie umožnilo mnohým miestnym Chorvátom a Srbom ponechať si už existujúce, alebo nanovo získať občianstvo susedného Chorvátska a Srbska.²³

Dvojité občianstvo mali taktiež ústavou zabezpečené právo participovať na bosensko-hercegovinských voľbách na federatívnej aj republikovej úrovni vtedy, ak mali na území Bosny a Hercegoviny trvalý pobyt. Ústava zároveň nebránila miestnym občanom zúčastňovať sa volieb v susedných štátoch. Osobitne to platí o Chorvátsku, ktoré obvykle počas svojich prezidentských a parlamentných volieb organizuje špeciálne volebné okrsky pre niekoľko stotisíc svojich občanov žijúcich v susednej krajine. Chorvátska ústredná volebná komisia dokonca občas robí kontroly priamo na mieste – teda na území susedného štátu.

Daytonská Bosna a Hercegovina si nakoniec vytvorila vlastnú štátnu symbolickú identitu, ktorá nemala veľa spoločného s predchádzajúcimi štátnymi znakmi. Aj tu sa teda prejavil princíp diskontinuity.²⁴ V každom prípade nová štátna idea vychádzala z princípu multietnickej štátnosti a z princípu deľby moci medzi jednotlivými štátotvornými národmi a územnými entitami. Na rozdiel od medzivojnového Československa pod vedením Tomáša G. Masaryka sa tu však zatiaľ ani čiastočne nepodarilo zakoreniť silnejšiu spoločnú štátnu identitu. Väčšina miestneho obyvateľstva sa stotožňuje so svojím národom a územnou jednotkou, prípadne kantónom. Na druhej strane však vďaka medzinárodnej prítomnosti a podporám v regióne už viac ako štvrtstoročie panuje mier, resp. nie je otvorená vojna a ozbrojený konflikt.

Kosovo

Situácia od roku 2008 nezávislého Kosova je odlišná. Rozhodujúce západné veľmoci a medzinárodné organizácie v tomto prípade radikálne zmenili svoju dovtedajšiu politiku a odklonili sa od princípu *uti possidetis*. Kosovo bolo totiž pred rozpadom

23 ADEMOVIĆ, N. – MARKO, J. – MARKOVIĆ, G. cit. op. s. 103–105.

24 Ibid., s. 104–105. Nakoľko sa miestne politické sily nedokázali dohodnúť o spoločnej štátnej symbolike, túto otázku nakoniec rozhodla medzinárodná správa. Súčasnú symboliku teda zaviedol vysoký predstaviteľ medzinárodného spoločenstva 3. februára 1998.

Juhoslávie síce autonómnou, ale predsa len integrálnou súčasťou Srbska, podobne ako autonómna multietnická Vojvodina.²⁵ O správnosti jednostranného vyhlásenie nezávislosti Kosova neexistoval v prvých rokoch po prelome tisícročí konsenzus dokonca ani v rámci EU, ktorá zohrala a dodnes zohráva dôležitú úlohu na juhovýchode Európy. Kosovskú nezávislosť stále ešte oficiálne neuznáva Cyprus, Grécko, Rumunsko, Slovensko a Španielsko. Etnické pomery v Kosove boli taktiež úplne iné – t. j. menej vyvážené – ako v Bosne a Hercegovine. Zároveň medzi kosovskými Albáncami existuje na národnom základe už niekoľko desaťročí afinita pre spojenie s blízkym Albánskom. Táto myšlienka si však zatiaľ v prostredí veľmocí nenašla priveľa podporovateľov.

Podobne ako v prípade Bosny a Hercegoviny aj v Kosove pri vytváraní novej štátnej identity a myšlienky zohrala dôležitú úlohu koncepcia multietnickej demokratickej štátnosti.²⁶ Prvý ústavný rámec od srbskej nadvlády oslobodeného Kosova vznikol oktrojovaným spôsobom ešte počas medzinárodnej správy OSN nad provinciou v máji roku 2001. Tento rámec zaviedol v rámci svojich širokých kompetencií vtedajší špeciálny predstaviteľ generálneho tajomníka OSN. Už v roku 2001 sa uskutočnili prvé voľby do vtedy vytvoreného parlamentu.

Rokovania o konečnom postavení Kosova a jeho nezávislosti sa začali koncom roku 2005, keď generálny tajomník OSN Kofi Annan poveril bývalého fínskeho prezidenta Martti Ahtisaariho rokovať so zúčastnenými stranami o tejto otázke. Napriek 17 kolám rokovaní zúčastnené strany nakoniec nedospeli k dohode, podobne ako sa konsenzus nepodarilo nájsť ani tzv. trojke pozostávajúcej z predstaviteľov USA, EU a Ruska. Nakoniec kosovské volené orgány dostali možnosť jednostranne vyhlásiť svoju nezávislosť vo februári 2008 s tým, že do 120 dní mali prijať novú ústavu.²⁷

Nad návrhom ústavy začala pracovať ústavná komisia pozostávajúca z predstaviteľov kosovského parlamentu, prezidenta a jednotlivých menšinových spoločenstiev už v marci 2007. Komisia dostala podporu aj od expertov medzinárodných

25 DZIEDZIC, M.: Kosovo. In: DURCH, W. J. (Ed.): *Twenty-First-Century Peace Operations*. Washington D.C.: US Institute of Peace – The Henry L. Stimson Center, 2006. s. 320–325.

26 Koncepcia multietnického Kosova zohrala dôležitú úlohu aj v prípade zdôvodnenia akcie NATO proti Juhoslávii v roku 1999. Pozri MOJŽITA, M.: *Diplomacia s modrým golierom. Spätne pohľady*. Bratislava: Artis Omnis, 2022. s. 168.

27 MARCINKOWSKA, P.: *Kosowo jako suwerenne państwo. Teoria i praktyka*. Warszawa: Scholar, 2016. s. 26–30.

organizácií. Koncom roka bol návrh novej ústavy, ktorý v mnohom vychádzal z koncepcie predchádzajúceho ústavného rámca z roku 2001, už hotový. Vtedy bolo možné začať verejnú diskusiu. Kosovský parlament novú ústavu prijal už po vyhlásení nezávislosti v apríli 2008 a ústava nadobudla účinnosť 15. júna 2008.

Kosovská ústava, primerane predchádzajúcemu vývoju a cieľom medzinárodnej správy, vychádzala z princípu rešpektovania práv menšín a umožnila participáciu predstaviteľov rozličných etnických komunít na rozhodovaní. Kosovo však na rozdiel od Bosny a Hercegoviny nebolo federalizované a ústava nepoužívala výraz štátotvorný národ. Jej preambula bola sformulovaná v mene ľudu Kosova, ktorý chcel v jej zmysle budovať slobodnú, demokratickú a mierumilovnú krajinu, ako vlasť všetkých občanov. Kosovo sa chcelo stať uznávaným členom rodiny mierumilovných štátov a participovať na procese euro-atlantickej integrácie.²⁸ Prvý normatívny článok ústavy zároveň Kosovskú republiku deklaroval ako nezávislý, suverénny, demokratický, jednotný a nedeliteľný štát. Na svojom konci spomínaný článok vyhlásil, že Kosovo nemá voči nikomu územné požiadavky a nechce sa spojiť s iným štátom, alebo jeho časťou. Tretí článok ústavy o rovnosti pred zákonom vo svojej prvej vete prehlásil, že Kosovo je multietnickou spoločnosťou pozostávajúcou z Albáncov a iných komunít. Oficiálnym jazykom sa stala okrem albánčiny aj srbčina. Na municipálnej úrovni získali postavenie úradného jazyka aj turečtina, bosenský a rómsky jazyk. Symboly kosovského štátu mali podľa ústavy taktiež reflektovať jeho multietnický charakter.²⁹

Do kosovskej štátnej symboliky sa preto nakoniec nedostali prvky súvisiace s albánskym národným hnutím. Autonómne Kosovo v juhoslovanských časoch nemalo vlastnú symboliku. Hnutie kosovských Albáncov už niekoľko desaťročí pred eskaláciou konfliktu cítilo a pestovalo spolupatričnosť so susedným Albánskom. Jeho symboly však boli v Juhoslávii dlho nežiaduce osobitne na podujatiach a demonštráciách miestnych Albáncov, požadujúcich väčšiu autonómiu. Na túto otázku boli z preventívnych dôvodov po roku 1999 citliví aj americkí diplomati, ktorí mali inak pre kosovskú nezávislosť spomedzi veľmocí asi najväčšie pochopenie. Vedúca americkej misie v Prištine Tina Kaidanow napríklad občas veľmi hrubým spôsobom prikázala miestnym kosovským inštitúciám stiahnuť albánsku zástavu a okamžite

28 Preamble, Kosovo s Constitution of 2008 with Amendments through 2016. Constitute, constituteproject.org, 2022.

29 Pozri Kosovo's Constitution of 2008 with Amendments through 2016. constituteproject.org, 2022.

ju nahradiť etnicky neutrálnou vlajkou, resp. symbolikou.³⁰ Tu prirodzene z jej strany nešlo o nejaký zásadný krok, ale prílišné zdôrazňovanie albánskej súdržnosti a v prípade možnosti vytvorenie veľkého Albánska mohlo naplašiť aj inak kooperatívnych predstaviteľov západných európskych veľmocí a inštitúcií.

Počas medzinárodnej správy pred rokom 2008 sa teda na miestnych ustanovizniach zväčša používala symbolika OSN. Konkurz na vypracovanie kosovskej zástavy vypísali predstavitelia medzinárodnej správy ešte v roku 2007 s tým, že nová zástava sa nemôže podobáť na albánsku alebo srbskú vlajku, nemôže byť na nej zobrazený orol a mala by vyjadrovať európske a euroatlantické aspirácie Kosova. Spomedzi 993 návrhov nakoniec poverená komisia vybrala tri a o finálnej verzii rozhodol už kosovský parlament vo februári 2008. Parlament neskôr rozhodol aj o texte kosovskej hymny, ktorá však nemala text. Dovtedy sa v oblasti pri slávnostných príležitostiach najčastejšie používala európska hymna.³¹

Etnické a národnostné komunity síce nedostali právo veta, ale ústava sformulovala koncepciu ich vitálnych záujmov. Zároveň jednotlivé komunity dostali v 120-člennom jednokomorovom parlamente spolu 20 vopred vyhradených mandátov – z toho 10 pre srbskú komunitu a 10 mandátov pre ostatných. Realita v regióne však zďaleka nie je ružová. O tom svedčia intenzívne protisrbské násilnosti z roku 2004, ale aj súčasné problémy so štátnymi poznávacími značkami, ako aj existencia paralelných srbských štruktúr v Kosove.³²

Nakoľko spolužitie väčšinových Albáncov a menšinových miestnych Srbov, ktorých prakticky dodnes financuje a riadi Belehrad, je veľmi problematické, až skoro nefunkčné, len ťažko možno v Kosove hovoriť o skutočnej realizácii myšlienky multietnického štátu, ktorý by nebol len jednoduchým zdvojením albánskej štátnosti v podobe vedľa seba existujúceho Albánska a Kosova. Zatiaľ však ešte stále platia ustanovenia kosovskej ústavy o zákaze pripojenie sa k inému štátu, ako aj konsenzus USA a EU v tejto otázke. Budúcnosť je prirodzene otvorená. V Kosove je stále citeľná výrazná zahraničná prítomnosť, lebo bez medzinárodnej pomoci by miestne orgány pravdepodobne len veľmi ťažko zvládali

30 MÁRKUSZ, L.: *Kosovó története. Dardániától a brüsszeli dialógusig*. Budapest: Ludovika, 2022, s. 463.

31 MARCINKOWSKA, P. cit. op. s. 61–62.

32 Ibid., s. 152–156. O postavení menšin pozri podrobnejšie Ibid., s. 157–170.

svoju neutešenú ekonomickú situáciu. Avšak ani situácia Albánska nie je príťažlivá. O víťazstve a dôslednej realizácii myšlienky multietnickej štátnosti v Kosove v každom prípade možno hovoriť len s veľkými výhradami.

Východný Timor

Proces budovania mieru a samostatnej štátnosti sa na východe ostrova Timor začal – podobne ako v prípade Kosova – v lete roku 1999. Na rozdiel od bývalej juhoslovanskej, resp. srbskej provincie však v otázke jeho samostatnej štátnosti od začiatku panoval konsenzus medzi veľmocami a zainteresovanými medzinárodnými organizáciami. Východný Timor preto mohol svoju nezávislosť deklarovať už v roku 2002. Tento krok bol totiž medzinárodným spoločenstvom chápaný ako završenie procesu dekolonizácie, ktorý v roku 1975 spustili ešte odchádzajúci Portugalci, avšak na niekoľko desaťročí ho prerušili intervenční vojaci blízkej Indonézie. Tá si totiž ako bývalá kolónia Holandska robila nárok nielen na západnú časť ostrova, ktorá už oddávna patrila Holanďanom, ale aj na jeho portugalskú východnú časť.

Portugalci sa na ostrove, ktorý potrebovali predovšetkým na logistické zabezpečenie svojich obchodných lodných trás, usadili už v 16. storočí. Táto vzdialená a viac-menej chudobná kolónia však pre nich zďaleka nebola taká dôležitá ako africká Angola, Mozambik alebo do 19. storočia Brazília. Ich prienik do miestneho obyvateľstva a jeho života bol preto taktiež pomerne limitovaný. Obmedzoval sa hlavne na pobrežie a niekoľko tam sa nachádzajúcich väčších usadlostí. Po páde salazarovskej diktatúry v Portugalsku a po ukončení koloniálnych vojen sa nové lisabonské vedenie rozhodlo poskytnúť samostatnosť aj Východnému Timoru.

Na prevzatie moci sa na ostrove chystali miestni odchovanci portugalských škôl, ktorí väčšinou patrili k rímsko-katolíckemu vierovyznaniu. Hlavnými stúpenkami samostatnosti boli ľavicovo zmýšľajúci politici, ktorí sa najprv združili v Asociácii timorských sociálnych demokratov, avšak v septembri 1974 si zmenili meno na Revolučný front nezávislosti Východného Timoru (*Frente Revolucionária de Timor Leste Independente*, *FRETILIN*). Na rozdiel od proportugalskej streďopravej autonomistickej Demokratickej timorskej únie (*União Democrática Timorense*, *UDT*) presadzovali okamžité vyhlásenie nezávislosti. Naopak, Timorské

ľudovo-demokratické združenie (*Associação Popular Democratica Timorese*, *APODETI*) obhajovalo prechodnú autonómiu v rámci Indonézie.³³

Okupáciu pripravujúca Indonézia začala s pomocou svojich domácich podporovateľov politikov FRETILIN obviňovať zo sympatií ku komunizmu. Medzitým sa portugalská administrácia začala sťahovať a medzi FRETILIN a UDT vypukla krátka občianska vojna. Väčšina bývalých portugalských vojakov timorského pôvodu podporovala FRETILIN, pre ktorý aj zorganizovali Ozbrojené sily národného oslobodenia (*Forças Armadas de Libertação Nacional de Timor-Leste*, t. j. *FALINTIL*). Vďaka tomu sily FRETILIN/FALANTAS od konca septembra 1975 až do jednostranného vyhlásenia nezávislosti 28. novembra 1975 dokázali prevziať kontrolu skoro nad celým územím rodiaceho sa štátu. Vodcovia APODETI však spolu s niekoľkými politikmi UDT podpísali Deklaráciu z Balibo presadzujúcu snahu integrovať sa s Indonéziou, ktorá potom 7. decembra 1975 spustila celoplošnú okupáciu bývalej portugalskej kolónie, ktorú neskôr anektovala a vyhlásila za svoju 27. provinciu.³⁴

Celé štvrtstoročie trvajúca indonézska okupácia sa pre Východný Timor ukázala ako problematickejšia než predchádzajúca, po stáročia trvajúca portugalská koloniálna správa, ktorá do miestnych pomerov zasahovala len sporadicky. Indonézia sa totiž pokúsila na úkor kresťanstva rozšíriť islam a taktiež začala parcelovať pôdu medzi vlastnými miestnymi stúpenkami, resp. kolonistami z iných častí veľkej materskej krajiny. Tieto snahy spolu s faktom nezákonnej okupácie vyvolali silný miestny odpor hlavne medzi timorskými kresťanmi vychovanými v portugalských školách a na východe ostrova. Hlavnou organizačnou silou ozbrojeného odporu sa stal FRETILIN, ktorý mal taktiež svoju exilovú zložku v Portugalsku a v Mozambiku.³⁵

Domáci odpor riadil neskorší prezident Kay Rala Xanana Gusmão (1946), ktorý sa v roku 1983 pokúsil dosiahnuť prímerie s indonéžskou armádou. Neskôr založil Národnú radu timorského odporu (*Conselho Nacional da Resistencia Timorese*, *CNTR*), ktorá sa pokúsila spojiť všetky miestne odbojové sily a viac presadzovať

33 WALLIS, J. E.: Cut and Paste. Constitution-Making in Timor-Leste. In: *The Chinese Journal of Comparative Law*, 7., 2019. No. 2. s. 335–336.

34 WALLIS, J. E. cit. op. s. 335–336. a AUCCOIN, L. – BRANDT, M. cit. op. s. 247.

35 SMITH, M. G. – DEE, M.: East-Timor. In: DURCH, W. J. (Ed.): *Twenty-First-Century Peace Operations*. Washington D.C.: US Institute of Peace – The Henry L. Stimson Center, 2006. s. 391–393.

politický boj za nezávislosť. Stúpencom tejto politiky bola aj miestna rímsko-katolícka cirkev. Gusmão síce dlhé roky strávil v indonézscom väzení, ale postupne sa stal hlavným symbolom timorského hnutie odporu doma aj v zahraničí. Jeho vzťahy s FRETILIN však zoslabli. Po vyhlásení nezávislosti sa stal prvým východotimorským priamo zvoleným prezidentom (2002–2007) a dodnes je aktívny v miestnej politike (neskôr napríklad aj ako premiér).³⁶

Otázka násilne prerušenej dekolonizácie Východného Timoru napriek zeme-
pisnej vzdialenosti a geopolitickej marginálnosti celého regiónu nikdy neupadla
do zabudnutia. O to sa postaral jednak miestny ozbrojený odpor, ďalej brutalita
indonézskej armády, ako aj neustále protesty bývalej koloniálnej mocnosti Portu-
galska, Vatikánu a voči proamerickému indonézskeму režimu generála Suharta
vždy kritického Sovietskeho zväzu. Netreba zabudnúť ani na to, že vojna vo vzdia-
lenej provincii si dve desaťročia vyžiadala viac ako 200 000 obetí.³⁷ Austrália bola
jedinou krajinou, ktorá oficiálne uznala indonézske anexiu.

Bezpečnostná rada OSN v rezolúcii číslo 384 už v roku 1975 odsúdila Indoné-
ziu, ktorú v roku 1976 v rezolúcii číslo 389 opätovne vyzvala na stiahnutie svojich
ozbrojených síl. Valné zhromaždenie OSN zasa od roku 1981 prijímalo uznesenia,
ktoré deklarovali právo Východného Timoru na sebaurčenie. V roku 1996 dvaja
hlavní protagonisti boja za nezávislosť Jose Ramos Horta a biskup Carlos Filipo
Ximenes Belo spoločne dostali Nobelovu cenu mieru.³⁸

Východný Timor sa do pozornosti medzinárodnej verejnosti intenzívne dostal
znovu spolu s európskym Kosovom v roku 1999. Indonézia sa vtedy ocitla násled-
kom ázijskej finančno-ekonomickej krízy vo veľkých vnútorných problémoch,
separatistické hnutia začali rásť aj v dôležitejších regiónoch krajiny a timorský
miestny odpor sa taktiež zintenzívnili. Okrem toho medzi globálnymi veľmo-
cami stále ešte panoval určitý konsenzus, v rámci ktorého chceli vyriešiť počas
studenej vojny zamrznuté konflikty a spory. Oslabená Indonézia bola nakoniec
pod vplyvom tripartitných rokovaní s OSN a Portugalskom prinútená v auguste
1999 vyhlásiť medzinárodne kontrolované referendum (oficiálne: ľudovú konzul-
táciu), v rámci ktorého viac ako tri štvrtiny voličov odmietli širokú autonómiu

36 <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2013/timor/pdf/KRala.pdf>

37 AUCOIN, L. – BRANDT, M.: East Timor's Constitutional Passage to Independence.
In: MILLER, L. E. (Ed.): *Framing the State in Times of Transition: Case Studies
in Constitution Making*. Washington D. C.: US Institute of Peace Press, 2010, s. 246.

38 Ibid., s. 246–248.

v rámci Indonézie a vyslovili sa radšej za plnú nezávislosť. Nad hlasovaním dohliadala Misia OSN vo Východnom Timore (*UN Mission in East Timor, UNAMET*), ktorú zriadila BR OSN v rezolúcii 1246 z roku 1999. V zmysle predbežných trojstranných dohôd mala zodpovednosť prejsť na OSN, ktorá mala v rámci prechodného obdobia pripraviť sporný región na nezávislosť.³⁹

Po referende v oblasti prepuklo násilie, čiastočne podporované odchádzajúcou indonézske armádou, ktorá ešte predtým vyzbrojila proindonézske miestne milície. Ich metódou bola „taktika spálenej zeme,“ v dôsledku čoho bola v priebehu niekoľkých týždňov zničená značná časť aj tak slabej timorskej infraštruktúry. Pod vplyvom udalostí sa mnohí obyvatelia dali na útek a hrozila širšia destabilizácia celého regiónu. Vtedy americký prezident Bill Clinton vcelku úspešne intervenoval u nového prezidenta Indonézie Habibieho vo veci zastavenia násilia. Zároveň BR OSN v septembri 1999 svojou rezolúciou číslo 1264/1999 zriadila Medzinárodné sily vo Východnom Timore (*International Forces in East Timor, INTERFET*), ktoré pozostávali hlavne z austrálskych vojakov a pôsobili pod austrálskym vedením. Misia mala predovšetkým nastoliť bezpečnosť v krízovej oblasti. To sa vojenskej misii do konca októbra 1999 viac-menej aj podarilo. Následne začala organizovať dočasnú správu. Táto úloha nakoniec pripadla komplexne ponímanej novej tranzitnej misii OSN (*UN Transitional Authority in East Timor, UNTAET*), ktorú zriadila BR OSN svojou rezolúciou číslo 1272/1999 v októbri toho roku.⁴⁰

O štruktúre a činnosti misie UNTAET bude reč neskôr, podobne ako aj o celom východotimorskom ústavodarnom procese. Tu je však potrebné spomenúť tie časti ústavy z roku 2002, ktoré sa pokúsili sformovať základy novej štátnej identity. Preambula ústavy je nezvykle dlhá a podrobná. Príčinu treba hľadať predovšetkým v ambícii ústavodarcu zdôvodniť existenciu nového štátu, ako aj objasniť proces jeho vzniku. Preambula sa preto pomerne veľa venovala dekolonizačnému procesu a boju za nezávislosť. Už v jej prvej vete sa spomína boj hnutia FRETILIN za slobodu, ako aj prvé vyhlásenie nezávislosti 28. novembra 1975. Tento deň spomína aj ods. 2. článku 1. normatívneho textu. Preambula okrem horeuvedených faktov rozlíšila tri fronty miestneho odboja a to jednak ozbrojené sily FALINTIL, jednak diplomatický front a nakoniec spomenula aj katolícku cirkev. V texte je spomenutý aj Boh. Okrem hnutia FRETILIN a ozbrojených síl FALINTIL preambula spomenula

39 SMITH, M. G. – DEE, M. cit. op. s. 394–396.

40 AUCOIN, L. – BRANDT, M. cit. op. s. 249.

ešte aj CNRT. Jej prvá polovica je teda viac-menej venovaná obdobiu pred rokom 1999. Až v druhej polovici textu sa spomína referendum o nezávislosti a ústavné zhromaždenie, ktoré nakoniec prijalo celú ústavu.⁴¹

V prípade Kosova dekolonizačný naratív známy z Východného Timoru nefungoval. Príčinu treba hľadať v zemepise. Dekolonizačný naratív sa totiž od jeho vzniku tradične a dôsledne nepoužíva v prípade európskych štátov. Neuplatnil sa teda ani v prípade rozpadu Československa, Juhoslávie a Sovietskeho zväzu. Politické elity a prípadne aj preambuly niektorých európskych ústavných dokumentov sa síce občas odvolávali na právo (vlastných) národov na sebaurčenie, ale nespomínala sa v nich dekolonizácia. O ťažkom koloniálnom dedičstve v súčasnosti najčastejšie možno počuť na Ukrajine, ale ani tam sa vyhlásenie samostatnosti v roku 1991 oficiálne nespájalo s dekolonizáciou. Netreba totiž zabudnúť, že väčšina bývalých členských štátov všetkých troch socialistických federácií mala už pred ich rozpadom svoju vlastnú štátnu identitu. Nemali však nezávislosť a suverenitu.

41 Timor-Leste's Constitution of 2002. [constituteproject.org](https://www.constituteproject.org), 2022.

Medzinárodná krízová správa, jej komponenty a fázy

S problematikou budovania štátu úzko súvisí otázka medzinárodnej prechodnej, resp. krízovej správy. V dlhom 19. storočí išlo o citlivý problém, lebo zahraničná správa často súvisela s koloniálnymi ambíciami jednotlivých európskych štátov. Mnohé štáty mimoeurópskeho sveta preto dodnes pristupujú k takejto správe veľmi opatrne a nedôverčivo. Daná publikácia sa z tohto dôvodu zaoberá len takými prípadmi, v ktorých viac-menej panovala zhoda medzi hlavnými aktérmi medzinárodnej politiky a v ktorých sa veľmoci usilovali postupovať konsenzuálne. Väčšina takýchto misií mala zároveň deklarované dočasný charakter.

Situácia pred rokom 1918

Napriek mnohým vzájomným prienikom a spoločným bodom medzi medzinárodnou správou a budovaním novej štátnosti nejde o totožné pojmy. Cieľom medzinárodnej dočasnej správy totiž často bolo a aj dnes býva oddialenie alebo aspoň spomalenie vybudovania vlastnej štátnosti. Môže ísť taktiež aj o nevyjasnenosť konečného postavenia niektorých sporných území, ktorá sa rieši medzinárodnou dočasnou správou. Občas sa zasa stane, že medzinárodná prechodná správa slúži na reintegráciu určitých území do ich pôvodných krajín. Dochádza k tomu hlavne vtedy, ak hrozí, že by bezprostredná a rýchla integrácia týchto území mohla spôsobiť nové napätia. Z týchto dôvodov teda medzinárodná krízová správa viac súvisí s procesom budovania mieru, než s budovaním štátu. Okrem toho v rámci mierových operácií často slúži ako prostriedok realizácie dlhodobých cieľov a nie ako samostatný cieľ.¹

Napriek zásadným odlišnostiam nemožno medzinárodné krízové a administratívne akcie úplne oddeliť od starších foriem zahraničného riadenia určitých území. V oboch prípadoch totiž ide o obmedzenie suverenity. Z tohto pohľadu je zaujímavá klasifikácia území s obmedzenou suverenitou, ktorú zhrnul vo svojom diele

1 CHESTERMAN, S.: *You, The People. The United Nations and State-Building*. Oxford – New York: Oxford University Press, 2004. s. 11–12.

z roku 1961 Méir Ydit. Autor najprv spomenul kmeňové územia pod cudzou zvrchovanosťou, na ktorých došlo k rozdeleniu moci medzi zahraničnou mocnosťou a jej vplyvnými miestnymi vazalmi. Nakoľko sa Yditovo dielo zrodilo na konci koloniálnej éry, osobitne spomenul korunné kolónie a domíniá. (Použitie prídavného mena „korunné“ tu signalizovalo štátny charakter týchto území.) Netreba zabudnúť, že v 17. až 19. storočí boli niektoré kolónie vlastníctvom hospodárskych spoločností, korporácií typu Východoindickej spoločnosti alebo súkromným majetkom kráľa (napríklad v prípade belgického Leopolda II. a Konga pred jeho poštátnením). Na treťom mieste Ydit spomenul územné záväzky, resp. ťarchy (*servitudes*), ktoré znamenali zmluvné obmedzenia určitých území v záujme zahraničných aktérov. Po nich nasledovali tzv. kapitulačné práva, ktoré si európske mocnosti vymohli na Osmanskej ríši. Piatu kategóriu predstavovali exteritoriálne práva a privilégiá, s ktorými viaceré európske štáty a USA disponovali na pobreží Číny pred vypuknutím 2. svetovej vojny. Nasledujúcu kategóriu tvorili protektoráty, teda územia s vlastnou štátnou identitou, právnym poriadkom i úradným aparátom, ktoré však stáli pod ochranou niektorej silnejšej mocnosti a mali obmedzené medzinárodnoprávne, zahraničnopolitické a vojenské možnosti. V minulosti neboli zriedkavými ani spoločne riadené kondomíniá, ako napríklad Andorra alebo britsko-egyptský Sudán. Nakoniec treba spomenúť ešte mandátne územia v časoch existencie Spoločnosti národov a neskôr poručenské (zverené) územia v rámci OSN.²

Ydit od horeuvedených entít dôrazne oddelil tzv. internacionalizované územia pod medzinárodnou kontrolou. Hlavný rozdiel videl v tom, že ich postavenie sa nezakladalo na dvojstranných zmluvách alebo na okupácii, ale za svoju existenciu vďačili predovšetkým multilaterálnym dohodám. Okrem toho v ich prípade často nešlo o dočasné riešenie, ale skôr o dlhodobejší kompromis. Oblasti pod medzinárodnou správou zároveň mali zväčša špeciálny charakter a v mnohom sa líšili od obvyklých štátnych útvarov, v ktorých sa aspoň formálne uplatňoval princíp suverenity. Suverenitu týchto území so špeciálnym režimom zväčša neobmedzovala len prítomnosť medzinárodných (zahraničných) vojakov a úradníkov, ale aj právne dokumenty (tzv. štatúty, dočasné charty alebo dohody) prijaté zainteresovanými veľmocami alebo medzinárodnými organizáciami.³

2 YDIT, M.: *Internationalised Territories. From the „Free City of Cracow“ to the „Free City of Berlin“*. Leyden: Sythoff, 1961, s. 19–20.

3 SALAMUN, M.: *Democratic Governance in International Territorial Administration*. Baden-Baden: Nomos, 2005, s. 15–17. O problematike suverenity pozri tu *Ibid.*, s. 31–40.

Medzi prvé internacionalizované územia v modernej histórii⁴ pravdepodobne patrila Krakovská republika, resp. Krakovské slobodné mesto, ktoré vytvoril Viedenský kongres v roku 1815. Staršia i novšia poľská historiografia preferuje prvý názov, ktorý viac evokuje princíp samostatnej štátnosti, avšak na kongrese prijaté dokumenty hovorili skôr o slobodnom meste.⁵ Na kongrese predsa len hrali rozhodujúcu úlohu práve tie mocnosti, ktoré si koncom 18. storočia medzi sebou rozdelili poľsko-litovský štát (Prusko, Rakúsko, Rusko) a z tohto dôvodu nemali záujem na zdôrazňovaní poľskej štátnosti. Krakov získal špeciálne postavenie preto, lebo sa veľmoci nevedeli dohodnúť na tom, komu má vlastne patriť. Berlín, Petrohrad a Viedeň teda našli kompromisné riešenie vo forme samosprávneho mesta s obmedzenou autonómiou pod dohľadom ich diplomatických zástupcov.

Právne postavenie Krakova síce zainteresované veľmoci dohodli na Viedenskom kongrese, ale právne túto otázku 3. mája 1815 ošetrili vo forme troch bilaterálnych dohôd (rakúsko-ruská, rusko-pruská, prusko-rakúska dohoda) a jedného doplnkového protokolu, ktorý sa vzťahoval vyslovene len na práve vznikajúci mestský štát. Krakov a okolie vtedy prehlásili za „slobodné, nezávislé a neutrálne“ územie pod ochranou (protektorátom) troch mocností.⁶ Všetky tri veľmoci mali v meste svojho rezidenta, ostatné štáty tam však nemohli mať svoje diplomatické zastupiteľstvá. Tento zákaz sa vzťahoval dokonca aj na Britov a Francúzov.⁷

Krakovská republika s rozlohou 1164 km² nepozostávala len zo samotného mesta, ale aj z prilahlých obcí, medzi ktoré patrili aj tri menšie mestá (Chrzanów, Trzebinia, Nowa Góra) a 224 dedín. Spolu tam v roku 1843 žilo približne 145 000 obyvateľov. Väčšinu tu mali poľskí katolíci, menšinu tvorili židia. Krakov hraničil so všetkými veľmocami, ktoré si rozdelili bývalý poľsko-litovský štát. Viacerí jeho obyvatelia mali majetky i mimo územia vlastnej republiky, ktorá sa postupne stala strediskom čulého medzinárodného obchodu a pašovania. Mesto, ktoré netvorilo samostatnú colnú jednotku, nemalo vlastnú valutu a bolo ekonomicky otvorené všetkým svojim susedom, preto ekonomicky začalo prekvitať.⁸

4 Pod týmto pojmom autor rozumie obdobie po veľkej francúzskej revolúcii v roku 1789.

5 GRODZISKI, S.: *Rzeczpospolita Krakowska. Jej lat i ludzie*. Kraków: Universitas, 2012, s. 22.

6 WITKOWSKI, W.: *Historia administracji w Polsce 1764–1989*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2012, s. 258–259.

7 GRODZISKI, S. cit. op. s. 24.

8 DAVIES, N.: *Lengyelország története*. Budapest: Osiris, 2006, s. 685.

Krakovskú bezpečnosť garantovalo 500 pešiakov a 50 jazdcov, ktorí pod vedením 11 dôstojníkov spolu tvorili miestnu poriadkovú milíciu. Nešlo teda o armádu v klasickom zmysle, lebo tá nebola v záujme veľmocí. V zásade ani tie nemali právo umiestniť v meste svoje vojsko, avšak situácia sa zmenila po neúspešnom poľskom povstaní proti cárovi v rokoch 1830/1831. Najprv do mesta podporujúceho povstalcov prišli ruskí vojaci a v roku 1836 ich nasledovali aj pruské a rakúske jednotky.⁹ V roku 1841 síce veľmoci svojich vojakov stiahli, ale rakúska jednotka zostala veľmi blízko, len prešla na druhý (vlastný) breh rieky Visly. Keď v roku 1846 vypuklo krakovské povstanie, Rakúšania odtiaľto vedeli pohotovo reagovať a celú akciu – spolu s Rusmi – potlačili. Cisár a cár potom podpísali dvojstrannú zmluvu, v zmysle ktorej sa Krakov a okolie stali súčasťou Habsburskej ríše a jej panovník získal titul krakovského veľkovojvodu. Nakoniec sa oblasť stala súčasťou rakúskej Haliče.¹⁰

Prirodzene s nárastom cudzieho vojska v meste postupne rástol aj vplyv do-
tknutých veľmocí. Krakovská republika mala preto najväčšiu mieru autonómie
práve v prvých 15 rokoch svojej existencie. Na jej čele stál riadiaci Senát (*Senat Rządzący*) s exekutívnymi právomocami, ktorý zároveň slúžil aj ako horná komora
miestneho zastupiteľského orgánu. Spolu mal 13 členov. Dvaja senátori zastupovali
biskupskú kúriu, dvaja Jagellonskú univerzitu, štyria volení členovia mali doži-
votný mandát a štyria mandát len na dobu určitú.¹¹ Prvého predsedu miestneho
Senátu, ktorý bol zároveň aj predsedom celého mesta, vymenovali na tri roky rezi-
denti troch veľmocí, avšak medzi rokmi 1818 a 1824 ho už volilo miestne, pôvodne
41-členné zastupiteľské zhromaždenie (*Zgromadzenie Reprezentantów*). To občania
volili na základe cenzového volebného práva, hlasovať však mohli len kresťania,
početní židia ešte nie.

V roku 1833 sa počet členov zhromaždenia zmenšil na 30 osôb.¹² So zmenšova-
ním počtu poslancov sa zmenšovali aj kompetencie tohto zboru a primerane tomu
sa zvyšoval vplyv rezidentov na miestnu politiku. V roku 1827 rezidenti napríklad

9 Ibid., s. 24–26.

10 GRODZISKI, S. cit. op. s. 55. Pôvodne malo v Krakove najväčší vplyv cárske Rusko, avšak po roku 1831 sa do popredia začalo dostávať Rakúsko. Jeho rezidenti mali najpozitívnejší vzťah k mestu, kde sa ich vojaci správali najdisciplinovanejšie. Popularitu Rakúšanov v meste zvyšoval aj spoločne zdieľaný katolicizmus. Ibid., s. 25–26 a s. 59–60.

11 WITKOWSK, W. cit. op. s. 264.

12 WITKOWSKI, W. cit. op. s. 261 a s. 268, ako aj CIECHOŃ, P.: *Krakkó Szabad Város központi közigazgatás 1815-től 1846-ig*. In: *Jogtörténeti Szemle*, 2013, No. 3–4., s. 7–8.

anulovali rozhodnutie miestneho parlamentu o voľbe predsedu a ponechali vo funkcii pôvodného predsedu, ktorý viac vyhovoval ich záujmom. Stanisław Wodzicki mal totiž svoje statky prevažne na území tzv. Kongresového Poľska, ktoré patrilo pod vládu cára, čo vcelku logicky ovplyvňovalo jeho správanie a politiku. Od roku 1827 až do konca Krakovskej republiky v roku 1846 teda všetkých hlavných predstaviteľov mestského štátu vyberali už rezidenti,¹³ ktorí boli zväčša diplomatmi strednej úrovne. Skoro vždy však išlo o odborníkov na poľskú a krakovskú otázku. Rusko dokonca pôvodne zastupoval cársky diplomat poľského pôvodu, to však nemalo väčší vplyv na jeho politiku. Po roku 1831 sa postoj Ruska ku krakovskej otázke zmenil a stal sa voči Poliakom veľmi podozrievavým. Rezidenti spoločne tvorili *konferenciu rezidentov*, ktorá postupne preberala iniciatívu v správe mesta. Významnú úlohu mali nielen v procese vymenovania a odvolania miestnych hodnostárov, sudcov, ale aj v ústavodarnej oblasti. Od roku 1842 sa mohol miestny parlament zísť len vtedy, keď ho rezidenti zvolali. Naposledy k tomu došlo v roku 1844.¹⁴

Na druhej strane mali Poliaci a poľská politika v Krakove predsa len viac možností, ako inde na území záborových veľmocí. Okrem už spomínaných zastupiteľských a exekutívnych inštitúcií, v ktorých zasadali miestni činitelia a úradníci, mali aj vlastnú univerzitu, ktorá zabezpečovala kvalifikované kádre pre vlastnú verejnú správu. Ako už o tom bola reč vyššie, Jagellonská univerzita mala po istý čas aj vlastné (virilné) zastúpenie v mestských orgánoch. Hoci základné dokumenty upravujúce život mesta boli primerane vtedajším diplomatickým zvykom napísané po francúzsky, poľština tu bola úradným jazykom. V Krakove sa dlho dalo vcelku otvorene aj politizovať. Postupne sa tu sformovali dve strany – konzervatívci s podporou šľachty a zemianstva na jednej strane, liberáli s podporou miestneho meštianstva a univerzitných študentov na strane druhej. Na čele liberálov stál dlho rektor univerzity, právnik Walenty Litwiński. K moci sa síce nikdy nedostali, ale dokázali ovplyvňovať udalosti v meste. Neskôr v Krakove vznikli aj rozličné konšpiratívne krúžky, ktoré zastupovali tretí – radikálny – smer vtedajšej poľskej politiky. Ich prítomnosť však znepokojila protektorské veľmoci, čo nakoniec spečatilo osud celej krakovskej „samostatnosti.“¹⁵

13 Ibid., s. 7–9.

14 CIECHOŇ, P. cit. op. s. 13.

15 GRODZISKI, S. cit. op. s. 47. a s. 60–61.

Pod čiastočnú medzinárodnú správu európskych veľmocí sa v roku 1878 dostala aj Východná Rumélie. V rusko-tureckej vojne v rokoch 1877/1877 za veľkých obetí jednoznačne zvíťazilo cárske Rusko, v dôsledku čoho získala formálnu alebo aspoň reálnu nezávislosť väčšina balkánskych pravoslávnych štátov. Ruská armáda došla až pod Istanbul (Carihrad), kde sa pod diplomatickým tlakom ostatných veľmocí zastavila. Vysoká Porta však v marci 1878 v mierovej zmluve zo San Stefana musela prijať veľmi nevýhodné podmienky, ktoré ohrozovali dovtedajšie *status quo* na Balkáne. Musela uznať nezávislosť zväčšenej Čiernej Hory, Srbska a Rumunska, a zároveň musela súhlasiť zo vznikom pomerne veľkého Bulharska, ktoré síce malo zostať pod jeho oficiálnou zvrchovanosťou, ale hrozilo, že na juhu Balkánu čoskoro vznikne veľký a samostatný slovanský štát.¹⁶

Nárazom ruského vplyvu naplašené európske veľmoci o štyri mesiace zvolali Berlínsky kongres, ktorý v mnohom revidoval závery zo San Stefana. Zmeny boli nevýhodné pre Rusko, ako aj pre vznikajúce Bulharsko. To bolo rozdelené na dve časti, t. j. na samotné Bulharské kniežatstvo, kde sa počítalo s intenzívnym ruským vplyvom, a na Východnú Ruméliu, ktorú predovšetkým britská a rakúsko-uhorská diplomacia dlhodobo chceli nechať mimo samostatného Bulharska s autonómiou v rámci Osmanskej ríše. Preto chceli pod kuratelou medzinárodnej správy zachovať multietnický charakter regiónu. Uvažovali aj nad prijatím liberálnej ústavy, ktorá by oslabil ruský vplyv a zabezpečila im lepšie možnosti zasahovať.¹⁷

Východná Rumélie mala približne 33 000 km² a žil tam necelý milión obyvateľov. Sídlným mestom sa stal Plovdiv. Z jej územia sa mali stiahnuť ruské jednotky. Vypracovaním novej ústavy – t. j. organického štatútu – a usporiadaním miestnych financií bola Berlínskym kongresom poverená Európska komisia na čele s rakúsko-uhorským delegátom Béni Kállayom, ktorý predtým slúžil ako generálny konzul v Belehrade a dobre ovládal slovanské jazyky.¹⁸

16 JELAVICH, B.: *A Balkán története*. Budapest: Osiris Kiadó – 2000, 1996, s. 322–323.

17 Ibid., s. 324–325.

18 Béni Kállay pochádzal so strednej statkárskej rodiny zo Sedmohradska a už od svojich univerzitných rokov sa zaujímal o hnutia balkánskych Slovanov. Na juhovýchode Európy videl veľké možnosti pre monarchiu. Vyštudoval právo a prímernane svojej dobe mal pomerne liberálne názory. Väčšinu svojej kariéry však strávil v rakúsko-uhorskej diplomacii a vysokej štátnej správe. DIÓSZEGI, I.: *Ausztria-Magyarország és Bulgária a San Stefanó-i béke után*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1961, s. 41. Pozri aj RESS, I.: *Kapcsolatok és kereszttutak*. Budapest, L'Harmattan, 2004.

Na splnenie svojich úloh mala komisia deväť mesiacov. V komisii zasadali okrem predstaviteľov Ruska a Osmanskej ríše aj britskí, francúzski, nemeckí, talianski a rakúsko-uhorskí zástupcovia. Okrem dotknutých štátov tu najaktívnejšie vystupovala britsko-rakúsko-uhorská aliancia, ktorá chcela maximálne neutralizovať ruský vplyv a zisky. Predovšetkým chcela čo najskôr dosiahnuť odchod ruských vojsk z regiónu. Svoje ciele väčšinou prezentovala ako spoločné európske záujmy.¹⁹

Mandát komisie sa vyslovene nevťahoval na prechodnú správu dotknutých území, hoci na prvom rokovaní odznela aj takáto interpretácia. Francúzsky delegát totiž úlohy komisie videl jednak vo sfére prípravy nového organického zákona, jednak vo sfére kontroly miestnej správy. Ruský delegát túto interpretáciu odmietol, avšak britský zástupca ju podporil s tým, že dohovory z Berlína nedávajú administratívne práva ani ruským vojenským úradom, ktoré by ich preto mali okamžite odovzdať Európskej komisii a turecký sultán by mal čo najskôr vymenovať svojho generálneho guvernéra. Takto by však Rusi stratili aj tých deväť mesiacov na vybudovanie svojej bázy, ktoré im garantoval kongres. Diskusia o otázke bola preto veľmi impulzívna a hrozila zablokovaním činnosti celej komisie. Situáciu zachránila rakúsko-uhorská diplomacia, ktorá – vychádzajúc z dikcie berlínskej zmluvy – nakoniec dala za pravdu Rusom, hoci záujmovo mala bližšie k britskej verzii. Po tomto spore sa veľmoci viac zamerali na svoju primárnu úlohu – t. j. na vypracovanie organického štatútu a jeho prostredníctvom na zorganizovanie verejnej správy v regióne do budúcnosti.²⁰

Na túto úlohu mali tri mesiace, avšak tento termín museli raz predĺžiť na ďalšie tri mesiace. Nakoniec sa im úlohu podarilo splniť. Na čele tamojšej správy stál hlavný guvernér, ktorého vymenoval sultán, avšak len so súhlasom veľmocí združených v komisii. Východná Rumélia viac už nebola obyčajnou tureckou provinciou, t. j. villajetom, ale oblasťou so špecifickým postavením. Sultán tu bol síce naďalej suverénom, v jeho mene sa prijímali rozsudky, jemu patrila tretina miestnych príjmov a práve on mal za úlohu chrániť provinciu v prípade vonkajšieho napadnutia, avšak reálne oblasť už riadil so súhlasom veľmocí ním vymenovaný paša. Rovnoprávnym úradným jazykom sa popri turečtine stala aj bulharčina a gréčtina, resp. radikálne sa zmenili miestne etnické a majetkové pomery. Veľká časť tureckého obyvateľstva ušla a pôdu tureckých statkárov si rozdelili bulharskí roľníci.

19 DIÓSZEGI, I.: *Ausztia-Magyarország és Bulgária a San Stefanó-i béke után* (1878–1879). Budapest: Akadémiai Kiadó, 1961, s. 44.

20 Ibid., s. 49–51.

Miestne obyvateľstvo disponovalo pomerne veľkým množstvom zbraní, čo potenciálne vytváralo možnosť pomerne rýchlo vytvoriť početné bulharské (proruské) milície. Finančná konsolidácia oblasti, ktorú chcela realizovať Európska komisia okrem iného aj v záujme zahraničných veriteľov Turecka, sa stretla s veľkým odporom obyvateľstva a prívlemlí nepostupovala. Turecké irregulárne sily museli opustiť región a prítomnosť regulárnej armády mala taktiež rozličné podmienky.²¹

Moc hlavného guvernéra bola prakticky obmedzená zahraničnou prítomnosťou, ako aj existenciou stálej komisie oblastného zastupiteľského zboru, ktorý pozostával hlavne z poslancov bulharskej národnosti. Stálu komisiu (*Permanent Comité*) v tejto podobe s právomocami limitujúcimi moc guvernéra presadila ruská diplomacia. S jej pomocou chcela hlavne obmedziť vymenovanie kompetenciu hlavného guvernéra. Jednotlivých vedúcich funkcionárov miestnej správy totiž podľa berlínskych ustanovení mal pôvodne menovať výlučne hlavný guvernér predstavujúci tureckého sultána. Komisia sa postupne sformovala v paralelný exekutívny orgán.²²

V prvých mesiacoch po oslobodení, keď sa vo Východnej Rumélii ešte zdržiavala ruská armáda, sa v oblasti sformovala nová miestna správa a to väčšinou z osôb, ktoré mali dôveru ruských vojenských veliteľov. Tieto štruktúry nebolo možné odstrániť bez veľkých konfliktov a ani sa to tureckým guvernérom úplne nepodarilo. Okrem toho v oblasti hlavne vo sfére justície a financií pracovali aj zahraniční odborníci, ktorých verbovala Európska komisia a potom úrady hlavného guvernéra pod velmocenským vplyvom. Ako o tom bude reč neskôr, v radoch zahraničných právnikov sa s podporou Rakúsko-Uhorska uplatnili aj vtedajší významní českí právnici ovládajúci francúzštinu, nemčinu a slovanské jazyky.

Napriek všemožnému úsiliu britskej a rakúsko-uhorskej diplomacie zabrániť spojeniu dvoch bulharských štátnych útvarov jednotný bulharský štát čoskoro predsa len vznikol. Východná Rumélia sa totiž v roku 1885 spojila s Bulharskom, čo znamenalo krach tureckého pokusu o jej zachovanie. Viedenskú a čiastočne aj petrohradskú diplomaciu však mohol upokojiť fakt, že sa zároveň zmenila dovedty jednoznačne proruská orientácia bulharského štátu, ktorý sa začal viac orientovať na stredoeurópske veľmoci.

21 Ibid., s. 55–58.

22 Ibid., s. 58–59.

S postupným úpadkom Osmanskej ríše a starej tureckej štátnosti úzko súvisela aj mierová misia európskych veľmocí na ostrove Kréta v rokoch 1897/1898. Na Kréte, ktorá ešte stále patrila pod zvrchovanosť tureckého sultána, totiž v roku 1896 postupne eskalovalo etnicky motivované napätie medzi miestnymi väčšinovými Grékmi a menšinovými Turkami, za ktorými stáli osmanské úrady. Situáciu chcelo využiť Grécko, ktoré poslalo na ostrov svoju flotilu a vojakov. Pôvodne vnútorný konflikt začal prerastať do medzinárodnej vojny, ktorej chceli európske veľmoci zabrániť. Na konferencii ich istanbulských veľvyslancov sa preto z poverenia svojich vlád dohodli na ozbrojenom zásahu s cieľom zabrániť ďalšiemu krviprelievaniu a otvorenej vojne. Ku Kréte preto priplávali ich vojenské lode a na pobrežie vstúpili zahraniční vojaci. Právny základ pre ich zásah vytvoril turecký guvernér Kréty paša Berovič, ktorý 12. februára 1897 pozval európske jednotky s cieľom mierovou cestou urovnať konflikt. Následne vznikla Rada admirálov, ktorá vyzvala grécke vojsko na stiahnutie sa z ostrova.²³

Spomínaná Rada veľvyslancov sa stala špecifickým novým dočasným „suverénom“ nad ostrovom. Na mieste však konala predovšetkým Rada konzulov, ktorá pripravila nový štatút pre medzinárodnú vojenskú a civilnú prítomnosť. V jeho zmysle vznikla pozícia hlavného guvernéra, ktorý dostal právo veta v prípade rozhodnutí miestnych zastupiteľských a iných orgánov. Nad dodržiavaním ustanovení štatútu dozerala práve Rada veľvyslancov v Istanbule a Komisia európskych konzulov na ostrove.²⁴

Grékmi prenasledované turecké obyvateľstvo sa Európania pokúsili sústrediť do pobrežných prístavných miest, kde ho vedeli lepšie ochrániť. 1. marca 1897 predstavitelia Francúzska, Nemecka, Talianska, Rakúsko-Uhorska, Ruska a Veľkej Británie prijali vyhlásenie o prevzatí miestnej verejnej správy. Vedúcim dočasnej medzinárodnej správy sa stal rakúsko-uhorský konzul Gyula Pintér, ktorý viedol konzulát práve v meste Canea, kde vypuklo povstanie. Po príchode dvoch rakúsko-uhorských lodí a výsadku 30 námorníkov na pevninu dal konzul príkaz na vytvorenie ozbrojeného kordónu medzi miestnymi Grékmi a Turkami. Týmto krokom zabránil etnickým čistkám a pogromom.²⁵

23 STAHN, C.: *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, s. 54–55.

24 Ibid., s. 55, pozn. č. 39.

25 KISS, Z. L.: *Magyarok a békefenntartásban*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 2011, s. 63.

Čoskoro na pevninu vstúpili aj vojaci ostatných veľmocí. Vojenský kontingent spočiatku tvorilo približne 100 vojakov za každú veľmoc. Pri Kréte sa objavilo spolu 68 lodí, ktoré navonok reprezentoval taliansky admirál Conte Canevaro, ako služobne najstarší dôstojník. Zanedlho na ostrov vstúpilo ešte 570 zahraničných námorníkov, ktorých však v apríli 1897 nahradilo už 2400 európskych vojakov – každá veľmoc totiž na Krétu poslala približne 600 vojakov. Tí ostrov rozdelili na šesť sektorov, ktoré potom postupne prečesávali a v rámci možností aj demilitarizovali.²⁶ Okrem toho sa pokúsili rozdeliť znepriatelené obyvateľstvo, dohliadnuť na odchod gréckych vojakov, demobilizáciu povstalcov, ako aj na dodržiavanie embarga na dodávky zbraní. V poslednom polroku medzinárodnej prítomnosti vznikol aj medzinárodný vojenský súd a vojenská polícia, ktorú viedol jeden francúzsky dôstojník.²⁷

Zahraničná prítomnosť na ostrove trvala približne jeden rok. Po konsolidácii pomerov konzul Pintér odovzdal civilnú správu do rúk tureckého guvernéra a spolu s vojenskými jednotkami opustili ostrov. Turecká zvrchovanosť nad ostrovom formálne existovala až do roku 1913, ale po zahraničnej intervencii sa hlavným guvernérom ostrova stal so súhlasom veľmocí grécky princ Juraj. Kréta v oblasti medzinárodných vzťahov čoraz častejšie vystupovala ako samostatný subjekt. Samostatne sa pripojila napríklad k Univerzálnej poštovej únii (UPU) a Medzinárodnej telegrafnej únii (ITU). Miestny zastupiteľský zbor vyhlásil pripojenie ku Grécku už v roku 1908, ale formálne sa otázka štátnej príslušnosti Kréty vyriešila v roku 1913.

Medzinárodný vojenský zásah a medzinárodná dočasná správa na Kréte znamenali dôležitý míľnik v histórii medzinárodnej krízovej správy. Počas tejto akcie sa sformovalo niekoľko princípov a praktík, ktoré dodnes charakterizujú podobné mierové akcie. Ide napríklad o spoločný konsenzuálny postup rozličných veľmocí, prísne dodržiavaný dočasný charakter zásahu, ďalej snaha nielen lokalizovať konflikt, ale nájsť aj dlhodobejšie riešenie pre krízovú oblasť, ako aj participácia a spolupráca medzinárodných ozbrojených a civilných zložiek. Dlhodobým riešením sa ukázalo aj vytváranie územných alebo funkčných sektorov, ktoré si rozdelili veľmoci medzi sebou. Zásahy v záujme ochrany života a bezpečnosti miestneho obyvateľstva, ktoré občas prekračujú pôvodný mandát misie, boli taktiež do určitej

26 Békemissziók magyar módra. *Múlt-kor*, 13. október 2003. <https://mult-kor.hu/cikk.php?id=5669&print=1>

27 KISS, Z. L. cit. op. s. 66.

miery novinkou. Akciu na Kréte v každom prípade charakterizoval komplexný prístup ku kríze a snaha o jej skoré prekonanie.²⁸ Zároveň však treba pripomenúť, že na Kréte sa mnohé problémy riešili za pochodu, a podobne sa hľadali aj konkrétne riešenia. Vlastne aj medzinárodná prechodná správa na ostrove vznikla skôr spôsobom *de facto*, než ako vopred dôkladne premyslený krok.²⁹

Reformná alebo inak povedané policajná akcia v Macedónsku sa v mnohom podobala na dnešné mierové misie s prvkami asistovanej medzinárodnej správy. Vo viacerých krokoch vychádzala z krétskych skúseností. Etnicky a konfesiónálne zmiešané Macedónsko bolo na začiatku 20. storočia stále ešte integrálnou súčasťou Osmanskej ríše, ale na jeho územie si robili nároky aj všetci jeho kresťanskí susedia. Osobitne aktívne bolo Bulharsko, ktoré miestnych ortodoxných Slovanov považovalo na Bulharov. V oblasti sa však prelínali aj záujmy ostatných okolitých štátov, ako aj geopolitické predstavy v regióne zainteresovaných veľmocí. Napätie sa nedotýkalo len územia súčasného Macedónska, ale aj susedných kosovských oblastí a čiastočne aj okolia gréckeho Solúna.³⁰ Gréci chceli región pogrécťiť, Bulhari získať pre seba, Srbi a Albánci zasa uvažovali o jeho rozdelení. Turecko o túto zmiešanú oblasť prirodzene taktiež nechcelo prísť. Spomedzi veľmocí tu osobitne aktívnymi boli cárské Rusko a Rakúsko-Uhorsko. Začiatkom 20. storočia sa však obaja tradiční balkánski súperci usilovali o konsolidáciu pomerov a mierové spolunažívanie. Preto ich znepokojil vývoj situácie v Macedónsku, ktoré smerovalo k otvorenému etnickému konfliktu, partizánskej vojne a následnej intervencii okolitých štátov, ktorá mohla prerásť do širšej balkánskej vojny.

Rakúsko-uhorská a ruská diplomacia využila na rokovanie návštevu mladého ruského panovníka Mikuláša II. u svojho staršieho kolegu Františka Jozefa I. v roku 1903. Počas návštevy sa ministri zahraničných vecí stretli na zámku v Mürzstegu, kde sa dohodli na ďalších krokoch. Dokument, ktorý sa pokúsil vyriešiť krízu v Macedónsku, neskôr vošiel do dejín ako body z Mürzstegu. Spoločný plán predpokladal vymenovanie jedného rakúsko-uhorského a jedného ruského diplomata pri miestnom tureckom guvernérovi. Obaja vysoko postavení diplomati mu mali pomôcť zvládnuť situáciu, ako aj napomôcť administratívnym a finančným reformám, od ktorých Viedeň a Petrohrad očakávali zlepšenie bezpečnostnej

28 Ibid., s. 66–67.

29 STAHN, C. cit. op. s. 56.

30 SULYOK, G.: Nagyhatalmi intervenciók és Magyarországa a XIX–XX. században. In: Állam- és Jogtudomány, 41., 2000, No. 1–2, s. 21–56.

situácie. Súčasťou reformného programu bola aj reorganizácia a reforma miestneho žandárstva pod vedením európskych dôstojníkov. Reforma verejnej správy mala dosiahnuť zlepšenie situácie miestneho kresťanského obyvateľstva, ktoré bolo dlho diskriminované. Dôležitým cieľom bolo taktiež umožniť návrat kresťanských utečencov a náhrada im spôsobených škôd, resp. opätovné vybudovanie ich kostolov a škôl, ktoré im počas nepokojov zničili. Nakoniec ministri chceli dosiahnuť aj odchod a demobilizáciu miestnych iregulárnych ozbrojených milícií.³¹

Svoje predstavy rakúsko-uhorská a ruská diplomacia predstavila vo forme nóty, ktorú tureckému sultánovi odovzdali veľvyslanci oboch štátov v Istanbule 22. októbra 1903. V tomto dokumente Petrohrad a Viedeň oficiálne vyzvali tureckú vládu, aby stiahla z regiónu svoju armádu a umožnila tam príchod medzinárodnej misie, ktorá mala zabezpečiť odzbrojenie povstalcov a konsolidáciu pomerov pomocou reforiem. K nóte sa začiatkom roku 1904 pridali aj ostatné európske veľmoci a Istanbul preto musel ustúpiť spoločnému tlaku.³² Mandát macedónskej akcie spočíval jednak na konsenze medzi veľmocami, jednak na formálnom, resp. vynútenom súhlase tureckého panovníka. Mandát misie mal trvať do roku 1914, ale reálne existovala len do roku 1908.

Veľmoci si macedónske územie rozdelili medzi sebou a poslali tam svojich žandárskych a policajných dôstojníkov. Nakoľko Nemecku už nezostal vlastný sektor, dostali za úlohu zorganizovať vzdelávanie miestnych bezpečnostných odborníkov. Zahraniční civilní, ako aj uniformovaní odborníci síce boli formálne pridelení k tureckým hodnostárom, ale v zásade napriek žiadostiam istanbulskej vlády nepatrili úplne pod jej jurisdikciu.³³ Vyslaní žandárski dôstojníci, ktorí boli vzájomne v rovnoprávnom postavení, síce oficiálne podliehali pašovi Degiorgisovi, ale prakticky pracovali nezávisle. Rakúsko-Uhorsko malo v kosovskom regióne, ktorý mu pripadol, spolu šesť dôstojníkov. Neskôr prišlo ešte šesť nových dôstojníkov, pod ktorých podliehalo 30 tureckých dôstojníkov a 650-členné mužstvo. Na čele civilnej správy stál rakúsko-uhorský konzul Heinrich Ritter Müller von Roghoj, po jeho smrti nastúpil na tento post generálny konzul Oppenheimer.³⁴

31 BALANYI, G.: *A Balkán-probléma fejlődése*. Budapest: 1920, s. 175.

32 KISS, Z. L. cit. op. s. 72.

33 RUCHTI, J.: *Die Reformaktion Österreich-Ungarns und Russlands in Mazedonien 1903–1908. Die Durchführung der Reformen*. Gotha: 1918, s. 11. a BALANYI, G. cit. op. s. 178–180.

34 KISS, Z. L. cit. op. s. 72–73.

Na svojom území sa jednotlivé kontingenty snažili lokalizovať a minimalizovať konflikty, ako aj pomôcť utečencom.³⁵ Rakúsko-uhorská misia preto napríklad prevádzkovala vlastný utečenecký tábor a zdravotnú službu. Napriek tomu celá akcia dosiahla len čiastočný úspech. Kooperujúcim veľmociam sa skutočne na určitý čas podarilo oddialiť celobalkánsku vojnu, ale tá v roku 1912 predsa len vypukla a o rok neskôr ju nasledovala druhá balkánska vojna. Príčinou dlhodobého neúspechu bola určite zmena veľmocenskej politiky, mladoturecká nacionalistická revolúcia, ako aj neusporiadanosť miestnych politických pomerov. Prejavil sa tu aj nedostatok širšej a komplexnejšej medzinárodnej organizácie, ktorá by organizácie zastrelila misiu a zvýšila jej legitimitu. Určitou novinkou tejto misie bola deklarovaná snaha vybudovať s medzinárodnou pomocou miestne bezpečnostné kapacity a zlepšiť ekonomiku regiónu.

Poslednou významnou akciou „koncertu európskych veľmocí“ predtým, ako začali sebazničujúcu prvú svetovú vojnu, bola misia vo vznikajúcom Albánsku, ktoré sa tiež začalo osamostatňovať od Istanbulu. Albánci predstavovali dobre integrovanú zložku celorišskej spoločnosti a mnohí z nich slúžili Osmanskej ríši na rozličných vysokých postoch. Po rusko-tureckej vojne v roku 1877/1878 sa však postupne začali obávať o svoj osud v prostredí vznikajúcich slovanských a ortodoxných štátov, ktoré neboli naklonené albánskym moslimom. Osud albánskych etnických území osobitne zaujímal blízke Taliansko, ktoré si začalo hľadať vlastné kolónie, ako aj Rakúsko-Uhorsko, ktorému Balkán nikdy nebol ľahostajný. Medzi balkánskymi moslimami mala práve táto európska veľmoc najlepšiu povest, za ktorú mohla vďačiť predovšetkým svojej vyváženej politike v Bosne a Hercegovine. Okrem toho ani Viedeň si neželala ďalšie posilňovanie slovanských štátov.³⁶ Spolu s Nemeckom si dobre vedeli predstaviť samostatný albánsky štát pod medzinárodnou kontrolou. Západné štáty by sa uspokojili aj s trvalou medzinárodnou správou regiónu, bez vlastnej štátnosti, prípadne s rozdelením albánskych území medzi susedov.

Veľmoci o albánskej otázke rokovali v rámci londýnskej konferencie veľvyslancov v rokoch 1912–1913. V Londýne totiž prebiehali mierové rokovania, ktoré uzavreli prvú balkánsku vojnu. Londýnska mierová zmluva bola podpísaná 30. apríla

35 Ibid., s. 75.

36 O vzniku albánskeho štátu pozri podrobnejšie BOBEV, B.: Albánie: historický osud, národní a národnostní politika ve 20. století. In: RYCHLÍK, J. a kol.: *Mezi Terstem a Istanbulem. Balkánske národy ve 20. století*. Praha: Vyšehrad, 2020, s. 227–229.

1913, ale rokovania veľvyslancov pokračovali aj neskôr. Diplomati v Londýne spoločne vypracovali organizačný štatút pre nový štát. Jeho text predstavoval posledný ústavný dokument tohto druhu pred vypuknutím 1. svetovej vojny. Tu si taktiež ujasnili spoločný postup pri budovaní albánskej štátnosti, ktorej vyhlásenie sa už nedalo donekonečna odkladať. Najprv malo dôjsť k vytvoreniu dočasnej albánskej vlády, potom chceli s pomocou zahraničných (v danom prípade holandských) odborníkov zorganizovať miestne žandárstvo a takto nastoliť v oblasti poriadok.

Prvé kroky urobili albánski politici už 28. novembra 1912, t. j. po vypuknutí prvej balkánskej vojny. Do ich krajiny totiž vstúpili čiernohorské, grécke a srbské vojská, ktoré si robili nárok aj na albánske etnické územia. Albánski vodcovia preto zvolali do mesta celonárodné zhromaždenie, ktoré jednothlasne vyhlásilo samostatnosť a vytvorilo dočasnú vládu pod predsedníctvom Ismaila Kemaliho. Jeho kabinet nemal síce reálnu moc, ale dokázal medzinárodnému spoločenstvu predložiť albánsku otázku. Veľmoci skutočne zareagovali a 29. júla 1913 uznali nezávislosť Albánska. Otázka hraníc však zostala otvorená.

V každom prípade sa v roku 1913 sformoval zárodok novodobej albánskej štátnosti s rozlohou približne 28000 km² a asi s 800000 obyvateľmi. Albánsko sa malo stať štátom pod dohľadom európskych veľmocí zastúpených v Medzinárodnej kontrolnej komisii s desaťročným mandátom. Nakoľko malo ísť o monarchiu, veľmoci prijali rozhodnutie o tom, že albánske knieža môže byť vybrané len s ich súhlasom. Pre vyriešenie otázky hraníc vytvorili dve medzinárodné komisie, z ktorých jedna pôsobila na severe, druhá na juhu krajiny.³⁷

Šesť veľmocí rokujúcich na úrovni veľvyslancov v Londýne pre potreby vznikajúceho albánskeho štátu ako potenciálneho panovníka vybrali nemeckého protestanta Wilhelma von und zu Wieda, ktorý bol príbuzným pruskej panovníckej dynastie. Výhodou jeho protestantského vierovyznania bolo to, že mohol zostať vcelku neutrálny, lebo kresťanskí Albánci boli rozdelení medzi katolicizmus a pravoslávie. Jeho výber bol hlavne dôsledkom kompromisu medzi Rímom a Viedňou. Do nového hlavného mesta Drač (Durrës alebo Durazzo) prišiel 7. marca 1914. O tri dni neskôr bol už pripravený aj nový organický štatút, ktorý počítal s voleným Národným zhromaždením ako zákonodarným orgánom, a s kniežatom a vládou ako predstaviteľmi exekutívy.³⁸

37 Ibid., s. 228.

38 Ibid., s. 229.

V krajine však panovali chaotické pomery sprevádzané množstvom konfliktov. Dokonca ani osoba nového panovníka nebola v bezpečí. Veľmoci preto do Albánska poslali holandskú misiu, ktorá mala pomôcť vybudovať miestne žandárske zložky. Medzi Holanďanmi a panovníkom neboli úplne harmonické vzťahy. Dôstojníci prišli do krajiny už skôr – v októbri roku 1913, podobne ako predstavitelia medzinárodných hraničných komisií. Iní zahraniční civilní, policajní a vojenský činitelia na území vznikajúceho štátu nepôsobili. V prípade Albánska pred rokom 1914 teda nemožno úplne jednoznačne hovoriť o medzinárodnej prechodnej správe. Reálnemu vzniku albánskeho štátu zabránilo vypuknutie prvej svetovej vojny. V lete 1914 krajinu opustilo nielen knieža, ale aj Holanďania a členovia spomínaných komisií. Skutočne nezávislé Albánsko preto vzniklo až po 1. svetovej vojne.

Medzivojnové obdobie a krízová správa – prípad mesta Gdaňsk

Novú kapitolu a kvalitatívny posun v histórii medzinárodnej prechodnej správy predstavuje medzivojnové obdobie, v ktorom vznikla prvá univerzálna organizácia so všeobecnými a širokými kompetenciami v podobe Spoločnosti národov. Veľmoci v jej podobe získali možnosť svoje ciele presadzovať v diskretnejšej forme. Jej deklarovaným cieľom bolo okrem iného prostredníctvom obmedzovania zbrojenia a rozličných preventívnych rokovacích mechanizmov udržať medzinárodný mier a bezpečnosť. Bezpečnostné a mierové otázky mala teda Spoločnosť národov takpovediac v rodnom liste, a to napriek tomu, že o medzinárodnej krízovej správe vyslovene jej základné dokumenty nepojednávali. Spoločnosť národov určite znamenala taktiež mílnik v procese rozvoja medzinárodných administratívnych kapacít a to nielen v Ženeve, ale aj v jednotlivých krízových a sporných oblastiach.³⁹

Najznámejšou a najpremyslenejšou administratívnou akciou Spoločnosti národov bolo pravdepodobne vytvorenie Slobodného mesta Gdaňsk (po nemecky Danzig) na brehu Baltického mora. Krásne mesto sa však okrem iného stalo známym aj tým, že 1. septembra 1939 práve tu vypukla druhá svetová vojna.⁴⁰ Mesto s prevažne nemeckým obyvateľstvom pred rozdelením poľsko-litovského štátu koncom 18. storočia patrilo pod korunu poľských kráľov. Po rozdelení pri-

39 CHESTERMAN, S. cit. op. 2004, s. 13–24.

40 Presnejšie, tu odzneli jej prvé výstrely. Delá nemeckej vojnovej lode Schleswig-Holstein práve tu začali ostreľovať malú poľskú posádku v pevnosti Westerplatte.

padlo Prusku, ale v rokoch 1807–1815 malo vďaka Napoleonovi postavenie „nezávislej mestskej republiky“. Francúzi ho totiž nechceli k pripojiť k Varšavskému veľkovojvodstvu.⁴¹ Po roku 1815 bolo znovu pripojené k Prusku a koncom 1. svetovej vojny bolo účasťou druhého Nemeckého cisárstva. Novovzniknuté Poľsko, ktoré malo úplne iné hranice ako dnes, v roku 1918 potrebovalo prístup k Baltskému moru a dobrý prístav. Miestne nemecké obyvateľstvo sa však nechcelo pripojiť k novému slovanskému štátu. Tejto otázke sa preto venovala mierová zmluva s Nemeckom podpísaná v roku 1919 vo francúzskom Versailles a to vo svojej XI. kapitole.

Slobodné mesto malo rozlohu 1893 km² a na jeho území žilo približne 350 000 obyvateľov. Ich počet dynamicky narastal a na konci medzivojnového obdobia dosiahol už 400 000 osôb. Z nich približne polovica žila v samotnom meste, ostatní žili v štyroch menších mestách v blízkom okolí a v 250 dedinách. Väčšina z nich mala nemecký pôvod a výraznú skupinu tu predstavovali aj oddávna tam žijúci Kašubovia.⁴²

V zmysle spomínanej mierovej zmluvy sa Nemecko v prospech Spoločnosti národov vzdalo svojich práv na Gdaňsk. Spoločnosť národov sa zasa zaviazala, že regiónu poskytne postavenie slobodného mesta pod vlastným patronátom. Miestne obyvateľstvo malo dostať možnosť prijať vlastnú ústavu, ale len so súhlasom Spoločnosti národov, ktorá mala garantovať jej dodržiavanie. Hlavný komisár organizácie vymenovaný pre slobodné mesto dostal za úlohu na prvej úrovni riešiť vzniknuté spory medzi Gdaňskom a Poľskom, ktoré potenciálne vyplývali z mierovej zmluvy, ako aj z dvojstrannej dohody podpísanej medzi oboma stranami. Odvolať voči jeho rozhodnutiam sa bolo možné k Výkonnej rade Spoločnosti národov alebo k Stálemu medzinárodnému súdnemu dvoru v Haagu. Gdaňsk túto možnosť aj využíval.

Poľsko a slobodné mesto malo podpísať dvojstrannú zmluvu, ktorá by upravovala podrobnosti ich vzájomného vzťahu. Táto zmluva, ktorá bola podpísaná 9. novembra 1919, podliehala schváleniu v Rade Spoločnosti národov. K tomu došlo 15. novembra 1919. V medziobdobí medzi začiatkom formovania nového mestského štátu s obmedzenou suverenitou pod dohľadom svetovej organizácie a prijatím práve spomínanej parížskej zmluvy, ako aj prijatím a schválením miestnej

41 ROZENKRANZ, E.: *Napoleónskie Wolne Miasto Gdańsk. Ustrój, prawo, administracja*. Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1980, s. 39–43.

42 WITKOWSKI, W. cit. op. s. 355.

ústavy, sa v Gdańsku nachádzali britské a francúzske jednotky. Potom však mesto opustili, lebo okrem malej poľskej posádky v pevnosti Westerplatte a miestnej poriadkovej polície v meste nemohli byť iné ozbrojené zložky. Pravda, mestská štátna polícia pozostávala z 2000 mužov a bola dobre vyzbrojená. V prístave, ktorý patrila pod spoločnú správu Poľska a slobodného mesta, sa nachádzala zvláštna 120-členná policajná jednotka, ktorá bola súčasťou mestskej polície, ale od roku 1934 predstavovala už samostatný útvar.⁴³

Parížskou zmluvou, ktorej základné ciele načrtla už mierová zmluva z Versailles, Poľsko získalo právo využívať miestny prístav. Gdaňsk sa stal zároveň autonómnou súčasťou poľského colného územia. Mestský štát musel Poľsku poskytnúť voľný prístup k potrebným vodným komunikáciám, k dokom, skladom a iným zariadeniam, ako aj možnosť kontroly nad železnicou v ústí rieky Visly. Miestne železnice a električky však zostali pod kontrolou mesta. Mesto muselo Poľsku umožniť aj vytvorenie vlastnej poštovej, telegrafnej a telefónnej služby. Zároveň museli mestské úrady garantovať, aby v meste nedochádzalo k diskriminácii poľských občanov a osôb poľskej národnosti, ktorých počet sa v Gdańsku a na okolí pohyboval medzi 5–9 %. Národnostné práva poľskej menšiny garantoval aj 4. článok miestnej ústavy.⁴⁴

Zahraničné veci mestského štátu malo spravovať Poľsko prostredníctvom svojich zastupiteľských orgánov. Do ich kompetencie patrilo aj zastupovanie miestnych občanov v zahraničí, pokiaľ sa dostali do problémov. Poľský štát bol teoreticky povinný zapojiť do svojej zahraničnej služby aj občanov Slobodného mesta Gdaňsk, ale tejto povinnosti sa úspešne vyhýbal. Miestni úradníci dostali len možnosť participovať na činnosti konzulátu v Hamburgu. Miestnych predstaviteľov Poliaci nechceli integrovať ani do svojich delegácií na rozličných dôležitých medzinárodných konferenciách. Takýmto podujatím bola napríklad medzinárodná konferencia o železničnej doprave v Berne v roku 1923 alebo zasadnutie UPU v Štokholme v roku 1924.⁴⁵

Spornou otázkou bolo aj právne postavenie poľských zamestnancov prístavu, pošty, skladov a iných ustanovizní, agentúr alebo firiem, ktoré reprezentovali poľský štát a záujmy, ale nemali diplomatickú imunitu. Tú malo len približne 60 pracovníkov poľského diplomatického zastupiteľstva vo forme hlavného

43 YDIT, M. cit. op. s. 202.

44 Ibid., s. 209–210.

45 Ibid., s. 199.

komisariátu (*Commissaire Général de la République de Pologne auprès de la Ville Libre*), spoločného prístavného úradu a vedúcich činiteľov poľskej pošty a colného úradu. V meste však žilo spolu s rodinnými príslušníkmi ďalších približne 13 000 poľských občanov bez diplomatického postavenia, avšak pracovne podliehajúcich poľským orgánom. V meste sa nachádzalo s rodinami ešte približne 2000 až 3000 poľských obchodníkov, obchodných agentov a iných odborníkov, ktorí žili z vlastného podnikania, ale neboli miestnymi príslušníkmi. Postavením sa teda líšili od miestnych autochtónnych Poliakov a Kašubov. Poľsko síce chcelo získať pre tieto skupiny svojich občanov exterritorialitu, ale hlavný komisár Spoločnosti národov s tým nesúhlasil. Všetci zostali preto v tejto pomerne citlivej situácii, ktorá poskytovala veľa možností na vznik konfliktov.⁴⁶

Slobodné mesto Gdaňsk malo relatívne prepracovanú a modernú ústavnú a správnu štruktúru. Hlavným legislatívnym orgánom bolo 120-členné Ľudové zhromaždenie (*Volkstag*), ktoré si miestni občania volili v slobodných a demokratických voľbách. Zhromaždenie sa mohlo rozpustiť z vlastnej vôle alebo na žiadosť referenda, ktoré mohol iniciovať Senát. Právne normy prijímalo obyčajnou alebo kvalifikovanou (dvojtretinovou) väčšinou. Okrem voľby svojich funkcionárov tento zbor volil aj delegátov na rozličné medzinárodné konferencie a predovšetkým predsedu a členov Senátu, ktorí mali v rukách výkonnú moc. Prirodzene, Senát sa za svoju činnosť zodpovedal miestnemu parlamentu, ktorý mu mohol odhlasovať aj nedôveru. Časť senátorov tvorili politici, druhú časť odborníci. V medzivojnovom období v ňom ani raz nesedel miestny občan poľskej národnosti.⁴⁷ Senát mal právo suspenzívneho veta a mohol vypísať aj referendum.

Súdnicstvo pozostávalo zo štyroch prvostupňových súdov (*Amstgericht*), nad nimi stál Odvolací súd (*Landesgericht*) a na čele celej justičnej hierarchie bol Vrchný súd (*Obergericht*). Polícia mala vlastný súd, ktorý konal aj vo veciach menších priestupkov. Gdaňsk disponoval taktiež vlastnou prokuratúrou.⁴⁸ Slobodné mesto pozostávalo z dvoch mestských a troch vidieckych okresov. Do prvej kategórie patrili samotný Gdaňsk a blízke Sopoty. Samospráva pracovala na lokálnej a okresnej úrovni.⁴⁹

46 Ibid., s. 209–210.

47 WITKOWSKI, W. cit. s. 356.

48 YDIT, M. cit. op. s. 193.

49 WITKOWSKI, W. cit. op. s. 357.

Gdańská politika viac-menej nasledovala celonemecké trendy a mala taktiež podobnú stranícku štruktúru. Do roku 1933 v miestnych zastupiteľských zboroch dominovala Nemecká národná ľudová strana (*Deutschnationale Volkspartei*), po nej nasledovali národní socialisti (nacisti), centristi, sociálni demokrati a komunisti. Nacisti, ktorých riadili z Nemecka, absolútnou väčšinou zvíťazili vo voľbách v roku 1933 a viac už moc z rúk nepustili. Na rozdiel od blízkeho Nemecka však ich možnosti obmedzovala prítomnosť hlavného komisára Spoločenosti národov v meste. Preto napríklad nevedeli rozpustiť opozičné strany.⁵⁰

Hlavný komisár sídlil v samotnom meste, kde pracoval aj jeho medzinárodný aparát, ktorý však nebol nejako zvlášť početný. Menovacie dekréty a výplaty dostávali z rozpočtu Spoločenosti národov. Jeho hlavnou úlohou bolo garantovať dohodnuté postavenie mestského štátu a miestnu ústavu. Voči jeho rozhodnutiam sa bolo možné odvolať k Rade Spoločenosti národov, ktorá väčšinou dala za pravdu komisárovi. Hlavný komisár nebol v ľahkej situácii. To osobitne platilo po roku 1933, keď sa začala postupná nacistická správa mesta pod medzinárodnou správou. Pre situáciu a „popularitu“ komisárov v nacisticky zmýšľajúcom meste bolo charakteristické, že posledný komisár dostal 1. septembra 1939 od nemeckej armády len dve hodiny na opustenie Gdańska.⁵¹

V porovnaní s Krakovom z prvej polovice 19. storočia Slobodné mesto Gdańsk disponovalo výraznejšími symbolmi vlastnej štátnosti. Malo vlastnú štátnu i obchodnú zástavu, ďalej erb, ako aj vlastnú peňažnú menu. Jej kurz bol naviazaný na anglickú menu, a to v pomere 24 miestnych guldenov k jednému fonu. Nad finančnou stabilitou dohliadala od roku 1924 miestna štátna banka (*Danziger Bank*). Celkovo možno povedať, že Slobodné mesto Gdańsk spravovalo svoje vlastné záležitosti autonómne a hlavný komisár v tomto procese zohrával len dozornú a občas arbitrážnu funkciu.⁵²

Druhým dôležitým príkladom medzinárodnej správy pod hlavičkou Spoločenosti národov bola dočasná správa nemeckého regiónu Sársko. Išlo o územie s rozlohou necelých 1000 km², na ktorom žilo približne 650 000 osôb.⁵³ O jeho osude

50 YDIT, M. cit. op. s. 194.

51 BUCKHARDT, C. J.: *Meine Danziger Mission*. Zürich – München: 1960.

52 WILDE, R.: From Danzig to East Timor and Beyond. The Role of International Territorial Administration. In: *The American Journal of International Law* 95, 2001, No. 3, s. 596.

53 RUSSELL, F. M.: The Saar Basin Governing Commission. In: *Political Science Quarterly*, 36, 1921, No. 2 (June), s. 169.

taktiež rozhodla mierová konferencia po prvej svetovej vojne a predovšetkým mierová zmluva podpísaná s porazeným Nemeckom vo Versailles. Na rozdiel od Gdaňska, ktoré bolo ako slobodné mesto vytvorené bez časového obmedzenia, Sársko sa dostalo pod medzinárodnú správu len dočasne, a to na 15 rokov.⁵⁴ Vojnou zničené Francúzsko by si síce vedelo predstaviť aj dlhšie obdobie alebo dokonca anexiu, ale ostatní spojenci nechceli toto nemecké územie bohaté na uhlie úplne a naveky odovzdať Francúzsku. Išlo tu teda o kompromisné riešenie, v rámci ktorého Francúzi dostali exkluzívne právo na ekonomické využívanie nerastných zdrojov bohatého regiónu (predovšetkým uhoľných baní), ten bol však dočasne odovzdaný do správy práve vzniknutej novej medzinárodnej organizácie. Colne patrilo územie dočasne k Francúzsku a voľne tu mohla obiehať aj francúzska mena. Francúzsko poskytovalo miestnym obyvateľom diplomatickú a konzulárnu ochranu v zahraničí.⁵⁵

Na čele dočasnej správy stála Riadiaca komisia (*Governing Comission*), ktorá pozostávala z piatich členov vymenovaných Radou Spoločnosti národov. Jeden člen tu zastupoval Francúzsko, druhý mal byť rezidentom zo Sárska a traja členovia mali byť neutrálni. Preto nemohli byť francúzski alebo nemeckí občania. Prví vymenovaní cudzinci pochádzali teda v záujme neutrality z Belgicka, Dánska a Kanady.⁵⁶ Všetci mali mandát na jeden rok, ale ten bolo možné predĺžiť. Problematickým bodom bolo to, že práve francúzsky člen sa stal predsedom komisie. Komisia vznikla 13. februára 1920 a čoskoro po svojom príchode na svoje nové pôsobisko (t. j. do mesta Saarbrücken) vydala deklaráciu, v ktorej vyzývala miestne obyvateľstvo, aby sa nebránilo jej autorite. Potom si členovia medzi sebou rozdelili jednotlivé rezorty a začali pracovať. Týmto krokom sa v regióne skončilo obdobie vojenskej správy, ktorú realizovali francúzske jednotky.⁵⁷

Komisia zdedila svoje úlohy a právomoci po Nemeckej ríši, Prusku a Bavorsku. Zároveň mala možnosť zmeniť dovtedy platné právne normy. Taktiež mohla odvolávať starých a vymenovať nových úradníkov. Komisia pomerne skoro novelizovala pôvodné pruské volebné právo založené sa systéme troch kúrií a zaviedla všeobecné, tajné a proporčné volebné právo, ktoré viac zodpovedalo duchu medzivojnovkej doby. Novela bola dôležitá aj preto, lebo Komisia mala podľa mierovej

54 SALAMUN, M. cit. op. s. 87.

55 RUSSELL, F. M. cit. op. s. 170–172.

56 Ibid., s. 174–175.

57 Ibid., s. 176–177.

zmluvy územie riadiť po konzultácii s miestnymi volenými zástupcami. To isté sa vzťahovalo aj na daňové otázky.

Jej exekutívne kompetencie sa vzťahovali okrem správy územia aj na riadenie miestnej železnice, kanálov a rozličných verejných služieb.⁵⁸ Právomoci boli teda široké a obmedzovali ich len prípadné príkazy orgánov Spoločnosti národov, či exkluzívne práva, ktoré dostalo Francúzsko v rámci konkrétnych sfér administrácie a ekonomiky.⁵⁹ Podobne ako v prípade Gdaňska Poľsko, aj Francúzsko malo v regióne množstvo vlastných úradníkov a zriadencov. Nie všetci z nich patrili pod Riadiacu komisiu, ktorej aparát závisel od vymenovania a výplaty od Spoločnosti národov.

V Sársku taktiež existovali miestne legislatívne, exekutívne a justičné orgány, ktoré pozostávali prevažne z miestnych politikov a zamestnávali miestne odborné kádre. Osobitne to platilo o miestnej volenej krajinskej rade (*Landesrat*). Na čele sárskeho Najvyššieho súdu však už napríklad stál švajčiarsky právnik a občas sa cudzinci objavili aj medzi sudcami a inými vyššími hodnosťarmi. Neskôr Komisia vytvorila päť centrálnych úradov, ktoré viac-menej zodpovedali štruktúre ministerstiev.⁶⁰ V miestnych štruktúrach postupne narastal vplyv nacistov a územie sa v dôsledku plebiscitu konaného v januári 1935 nakoniec vrátilo k Nemecku. Išlo vlastne o prvý územný zisk nového nacistického režimu.

Jedinou významnejšou mierovou akciou spojenou s dočasnou správou územia mimo Európy bola misia Spoločnosti národov v Južnej Amerike medzi Kolumbiou a Peru. Centrom sporného územia bolo prihraničné mestečko Leticia. Spory o príslušnosť tohto územia v Amazonskom pralese sa ťahali už roky. 1. septembra 1932 na toto územie vstúpili iregulárne peruánske sily, resp. dobrovoľnícke skupiny a začal sa ozbrojený konflikt s Kolumbiou. Potom sem prišlo aj regulárne peruánske vojsko. Konflikt, ktorý trval až do konca apríla 1932, vyvolal v Kolumbii vlnu patriotického nadšenia, napriek tomu sa bojov zúčastnili skôr len menšie jednotky. Nakoniec sa „incident v Leticii“ skončil pomocou sprostredkovateľov. Dôležitú úlohu tu zohrala hlavne brazílska diplomacia. Medzitým sa peruánsky prezident stal obeťou atentátu. V zmysle dohody mali Peruánci do určitého času

58 SALAMUN, M. cit. op. s. 88.

59 Ibid., s. 88.

60 HERRMANN, H. W.: The Saar Basin under the Administration of the League of Nations. In: *The League of Nations. 1920–1946*. New York-Geneva: United Nations, 1996, s. 56–57.

opustiť oblasť, ktorá bola potom reintegrovaná do Kolumbie. V tomto procese pomáhala Spoločnosť národov.⁶¹

Právny základ pre prítomnosť delegátov svetovej organizácie poskytla bilaterálna dohoda medzi Kolumbiou a Peru. Na jej základe vznikla Komisia Spoločnosti národov pre Leticiu pozostávajúca z amerického, brazílskeho a španielskeho občana. Komisia dostala na spornom území administratívne riadiace kompetencie. Pre svoje potreby si vytvorila tri sféry činnosti a každú z nich riadil jeden z troch komisárov. Išlo o sféry dotýkajúce sa bezpečnosti, právneho a verejného poriadku, verejného zdravia, ochrany života a majetku. Samotná bilaterálna dohoda o tomto však nepojednávala, preto je ťažké určiť presný mandát komisárov. Misia sa skončila v roku 1934. Išlo o malú akciu, ktorá si vyžiadala účasť len niekoľkých cudzincov.⁶² Misia Spoločnosti národov tu zohrala skôr mediátorskú než riadiacu úlohu.⁶³

Zvláštny prípad medzinárodnej správy, ktorá nesúvisela so Spoločnosťou národov predstavovalo v medzivojnovom období marocké mesto Tanger blízko Gibraltáru. Prítomnosť niektorých európskych mocností tu bola citeľná už aj v 19. storočí. V roku 1830 tam mali svoj konzulát Američania, Briti, Dáni, Francúzi, Holanďania, Portugalci, Španieli, Švédi a spomedzi talianskych štátov Sardínia a Toskánsko. V druhej polovici 19. storočia si tam niektoré európske veľmoci vytvorili vlastnú poštu a marocký sultán vymenoval svojho osobitného predstaviteľa pre styk s cudzími konzulmi v meste. Koncom storočia tu vznikla sultánom menovaná spoločná Hygienická komisia, v ktorej zasadali zahraniční diplomatickí alebo konzulárni predstavitelia. Predsedníctvo rotovalo medzi nimi každé tri mesiace a to v abecednom poradí. Vtedy vznikla aj myšlienka slobodného a neutrálneho prístavu pod patronátom, resp. kontrolou veľmocí. Začiatkom 20. storočia o tejto otázke prebiehali intenzívne rokovania. V roku 1912 došlo k dohode medzi Francúzskom a Španielskym Marokom o špeciálnom postavení Tangeru, avšak pre vypuknutie prvej svetovej vojny ho už nebolo možné úplne realizovať. V roku 1922 prebiehali intenzívne rokovania vo francúzskom meste Cannes, kde sa nakoniec zrodila konečná dohoda. V mnohom sa podobala na staršie kapitulačné zmluvy a vychádzala z toho, že sultán umožní zástupcom medzinárodného spoločenstva

61 CHESTERMAN, S. cit. op. 2004. s. 24–25.

62 SALAMUN, M. cit. op. s. 88.

63 https://www.photius.com/countries/colombia/national_security/colombia_national_security_the_leticia_conflict.html

širokú administratívnu samosprávu. Medzivojnové Maroko, ktorého sultán bol oficiálne suverénom tohto dôležitého prístavného mesta, bolo vtedy ešte pod španielskym protektorátom.

V zmysle dohody dosiahnutej medzi Britmi, Francúzmi a Španielmi v decembri 1923 sa Tanger s okolím (s rozlohou 373 km²) stal neutrálnou zónou bez cudzej vojenskej prítomnosti a riadenou spoločnou správou.⁶⁴ Konvencia bola zmenená v roku 1928, keď sa k nej pripojilo Belgicko, Holandsko, Portugalsko, Taliansko a Švédsko. Hlavné slovo tu však tradične mali Francúzi. Všetci medzivojnoví administrátori boli francúzski úradníci (medzi ich zástupcami boli aj Briti), len v roku 1940 tento post dočasne zaujali Španieli. V roku 1940 totiž po nemeckej okupácii Francúzska do mesta vošli španielske jednotky a okupovali ho až do konca druhej svetovej vojny. V roku 1945 bolo obnovené medzinárodné postavenie celej zóny, ako aj medzinárodný charakter miestnej správy.⁶⁵ Odvtedy sa uplatňoval rotačný princíp a tento post zastávali aj belgickí, holandskí a portugalskí zástupcovia.

Väčšina miestneho moslimského a židovského obyvateľstva však naďalej patrila pod jurisdikciu marockého sultána. Tieto segmenty miestneho obyvateľstva mali svoje zastúpenie v legislatívnom zhromaždení, ktoré pracovalo pod dozorom medzinárodnej kontrolnej komisie pozostávajúcej zo zahraničných konzulov. Francúzi a Španieli disponovali štyrmi mandátmi, Briti a Taliani tromi, ostatní (Belgici, Holanďania, Portugalci) mali po jednom mandáte. V zbore sedelo aj šesť zástupcov moslimskej a traja zástupcovia miestnej židovskej komunity. Na vrchole miestnej justície stál zmiešaný súd, ktorého päť sudcov menovali nasledovné európske veľmoci: Belgicko, Francúzsko, Taliansko, Španielsko a Veľká Británia. Tento orgán fungoval dokonca aj počas druhej svetovej vojny pod španielskou okupáciou. Nakoniec treba zdôrazniť, že medzinárodná správa nepatrila pod Spoločnosť národov.⁶⁶

64 SPENCER, C.: *The zone of international administration of Tangier*. London: SOAS, 1993. <https://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?uin=uk.bl.ethos.324606>

65 Reestablishment of the International Regime in Tangier. <https://archive.org/details/departementofstat131945unit/page/613/mode/1up?view=theater>

66 Tangier International Zone https://en.wikipedia.org/wiki/Tangier_International_Zone

Vznik OSN a medzinárodná krízová správa

Kvalitatívne nové obdobie v histórii medzinárodnej krízovej a tranzičnej správy sa začalo v roku 1945 po založení Organizácie spojených národov (OSN). Charta OSN síce otvorene nespomínala tie mierové operácie, s ktorými dnes väčšina ľudí na svete spája túto organizáciu, ale postupne sa práve mierová činnosť stala jednou z jej hlavných profilových aktivít.⁶⁷ Paul Kennedy vo svojej aj po česky dostupnej monografii píše: „*Nejvíce udivující je přitom fakt, že v Chartě OSN absolutně žádná zmínka o mírových misích není, takže neposkytuje žádný návod pro tuto formu kolektivní reakce. To je nejlepší příklad pružnosti, postupního vývoje a toho, jak různé vlády a jedinci interpretovali a přizpůsobovali původní pravidla potřebám nepředvídaných a neodkladných událostí.*“⁶⁸

Práve citovaný autor vysvetľoval fakt absencie mierových misií v Charte OSN predovšetkým tým, že pri vzniku tejto svetovej organizácie väčšina jej zakladateľov uvažovala predovšetkým v kategórii medzištátnych vojen a neriešili konflikty v rámci jednotlivých krajín. Pritom tie sa v procese dekolonizácie stali čoraz častejšími. Okrem toho k intervencii do vnútorných záležitostí iných štátov sa v prvých povojnových rokoch v tieni 2. svetovej vojny pristupovalo veľmi opatrne.⁶⁹ Z tohto dôvodu boli prvé – väčšinou ešte len pozorovateľské – misie OSN kompetenčne obmedzené, neozbrojené a viac-menej len prieskumné. Zlom nastal v roku 1956, keď VZ OSN poverilo generálneho tajomníka a sekretariát svetovej organizácie, aby poslal v súvislosti so suezskou krízou do oblasti egyptsko-izraelského konfliktu početnejšie a lepšie vyzbrojené zbory. Pohotovostné sily OSN (*United Nations Emergency Force*, *UNEF I.*, neskôr *UNEF II.*) mali teda už kapacity postaviť sa medzi znepriatelené strany a efektívne ich rozdeliť.⁷⁰ Vtedy začali príslušníci misie používať modré prilby.⁷¹

67 KENNEDY, P.: *Parlament světa. OSN a hledání světové vlády*. Praha: Nakladatelství LN, 2009, s. 80.

68 Ibid., s. 80.

69 Ibid., s. 81.

70 V misií UNEF I. ktorá existovala v rokoch 1957 až 1967 slúžilo v čase jej vrcholu viac ako 6000 ozbrojencov z rozličných členských štátov OSN. Pozri First United Nations Emergency Force. In: *The Blue Helmets. A Review of United Nations Peace-keeping*. Third Edition, New York: UN, 1996, s. 693.

71 KENNEDY, P. cit. op. s. 82–84.

Do konca 90. rokov 20. storočia boli pre OSN typické tzv. prvogeneračné misie, ktoré pôsobili s obmedzeným mandátom, prevažne neutrálne a v každom prípade so súhlasom konfliktných strán. Sústreďovali sa hlavne na rozdelenie bojujúcich strán a na dozeranie prímeria. Výnimky prirodzene vždy existovali. Takou bola napríklad už spomínaná misia ONUC v Kongu alebo tranzitná správa Západného Iránu, o ktorej ešte bude reč.

Mandát a operačný rádius mierových misií sa začal rozširovať koncom studenej vojny a v prvých rokoch demokratickej tranzície, keď sa v svete znížilo medzinárodné napätie. Postupne sa sformovali misie druhej generácie, ktoré občas už nedisponovali jednoznačným súhlasom zúčastnených strán, mali podstatne širší mandát, vyššie početné stavy a lepšie zbrane. Ich činnosť sa nezameriavala len na rozdelenie strán, ale aj na vynucovanie, dodržiavanie prímeria a často aj na budovanie mieru. Tieto misie mali taktiež výraznú humanitárnu dimenziu. Tá sa najprv začala prejavovať v africkom Somálsku, ale postupne nadobúdala na intenzite.⁷²

Na novú situáciu reagoval vyššie už citovaný dokument vtedajšieho generálneho tajomníka OSN Boutrusa-Boutrusa Gháliho, ktorý v roku 1992 rozlíšil nasledovné typy mierových operácií: preventívna diplomacia (*preventive diplomacy*), vytváranie mieru (*peace-making*), udržiavanie mieru (*peace-keeping*) a nakoniec budovanie mieru (*peace-building*). Tieto pojmy viac-menej vyjadrujú aj logické poradie mierových misií, zásahov. O rok neskôr generálny tajomník už spomenul aj vynucovanie mieru (*peace-enforcement*), ktoré na rozdiel od vytvárania alebo „robenia“ mieru (*peace-making*) už nemuselo prebehnúť len formou mierového sprostredkovania a rokovaní.⁷³

V tom istom období sa v okolí námestníka generálneho tajomníka OSN zodpovedného za mierové operácie zrodila aj nová klasifikácia jednotlivých typov misií. Marrack Goulding okrem klasického udržiavania mieru a dodržiavania prímeria spomenul aj ochranu humanitárnych konvojov, podporu široko chápaných mierových a konsolidačných plánov (ako napríklad v Kambodži a Namíbii), potom tzv. preventívnu prítomnosť, ktorou mala OSN zabrániť v nechcenom zapojení konkrétneho štátu do konfliktu v susedstve (takouto misiou bola prítomnosť v Macedónsku počas vojny v bývalej Juhoslávii) a nakoniec tzv. „natieranie na modro“,

72 TISOVSZKY, J.: *Az ENSZ és a békefenntartás*. Budapest: MENSZT, 1997, s. 22–28.

73 *Ibid.*, s. 23.

ktorého cieľom bola pomoc takým štátom a regiónom, kde v dôsledku konfliktu skolaboval štát, došlo k veľkej prírodnej katastrofe a podobne.⁷⁴

V rámci OSN sa po roku 1945 faktickou cestou vyvinula nielen teória a prax mierových operácií, ale v súvislosti s nimi aj rozličné formy medzinárodnej krízovej správy. Väčšinou išlo a dodnes ide o riešenie krízových situácií a postkonfliktnej obnovy, ale aj v histórii OSN došlo k občasným pokusom prostredníctvom medzinárodnej správy oddialiť konečné riešenie konkrétnej spornej územnej otázky. Pomerne skorý začiatok studenej vojny a nezmieriteľný postoj rozhodujúcich supervelmocí bipolárneho sveta však nakoniec zabránili tomu, aby sa v rámci novej svetovej organizácie dlhodobo vedeli udržať také spoločne spravované územné entity, akými boli predtým Gdańsk alebo Sársko.

Podobne ako v prípade mierových operácií, existuje aj klasifikácia rozličných foriem medzinárodnej správy v rámci OSN a súdobých medzinárodných organizácií. Odborná literatúra rozlišuje tzv. asistenčné misie (*governance assistance*), v rámci ktorých medzinárodní aktéri viac-menej radami, teda nepriamo pomáhajú riadiť krízovú oblasť. V druhej – intenzívnejšej – forme sa z poverenia miestnych síl alebo na ich pozvanie už priamo zúčastňujú na riadení daného štátu alebo regiónu. Vtedy môže na nich prejsť aj značná časť kompetencií miestnych aktérov, ale nie všetky. V tretej, hlbšej forme medzinárodnej správy riadiace kompetencie síce len dočasne, ale úplne prechádzajú na medzinárodných aktérov (typicky na medzinárodné organizácie), ktorí sa pokúšajú znovuvybudovať a obnoviť skola-bované regióny, krajiny.⁷⁵ V poslednom uvedenom prípade medzinárodné krízové správy nemusia odvodzovať svoju legitimitu z miestneho pozvania, na legitimizáciu ich činnosti stačí poverenie zo strany rozhodujúcich orgánov OSN.

Charta OSN podobne ako mierové operácie vyslovene nespomína ani medzinárodnú správu. Presnejšie, tejto otázke sa venuje v častiach o medzinárodnej poručenskej sústave, avšak tá bola – napriek mnohým paralelám – vytvorená predovšetkým pre potreby správy bývalých mandátnych území a kolónií, teda pre realizáciu dekolonizácie. Okrem toho Poručenská rada OSN od roku 1994 už

74 Podrobnejšie pozri GOULDING, M.: The evolution of United Nations peacekeeping. In: *International Affairs*, 69, 1993, No. 3, s. 451–464.

75 STAHN, C.: International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead. In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 26, 2001, s. 129–130. Autor sa opiera hlavne na predchádzajúcu prácu HELMAN, G. B. – RATNER, S. R. In: *Saving Failed States*. In: *Foreign Policy*, 89 (1992–1993).

nepracuje. Hans Kelsen vo svojom komentári taktiež zužujúcim spôsobom interpretoval ustanovenia Charty smerom k dočasnej medzinárodnej správe.⁷⁶

Ods. 7. článku 2. Charty OSN deklaruje nasledovné: „*Žiadné ustanovení této Charty nedává Organizaci spojených národů právo, aby zasahovala do věcí, která podstatně patří do vnitřní pravomoci státu, ani nezavazuje členy, aby takové věci podrobili řešení podle této Charty; tato zásada však nebrání, aby se použilo donucovacích opatření podle kapitoly VII.*“⁷⁷ Citovaný text síce nespomína možnosť medzinárodnej krízovej správy, ale ani ju nevylučuje. Zároveň BR OSN v záujme zachovania mieru a medzinárodnej bezpečnosti disponuje širokými diskrečnými právomocami, ktoré v sebe môžu zahŕňať aj zavedenie dočasnej správy. Koniec-koncov 98. článok Charty OSN hovorí o generálnom tajomníkovi organizácie nasledovné: „*Generální tajemník působí na této funkci na všech schůzích Valného shromáždění, Rady bezpečnosti, Hospodářské a sociální rady i Poručenské rady a vykonává všechny ostatní úkoly, které mu tyto orgány svěří. Generální tajemník podává Valnému shromáždění výroční zprávu o činnosti Organizace.*“⁷⁸ Citované ustanovenia teda nepriamo taktiež umožňujú medzinárodnú správu.

Naplánované, ale nerealizované misie OSN

Bezprostredne po druhej svetovej vojne, teda v časoch, keď ešte rozhodujúce veľmoci charakterizoval kooperatívnejší prístup, sa rysovala možnosť podobnej medzinárodnej správy a to hneď v dvoch prípadoch. Veľmi komplikovaná situácia vznikla na Blízkom východe, kde Valné zhromaždenie OSN rozhodlo o tom, že na mieste bývalého britského mandátneho územia v Palestíne majú vzniknúť dva štáty (arabský a židovský). Najväčší problém predstavovala otázka Jeruzalema, ktoré je svätým mestom hneď pre tri hlavné monoteistické náboženstvá. VZ OSN už v roku 1947 vytvorilo špeciálnu komisiu, ktorá mala vypracovať návrh na riešenie postavenia tohto mesta. Komisia chcela v súvislosti s dovtedajšími existujúcimi právami zachovať špeciálne postavenie tamojších „svätých miest“. Jeruzalem mal teda v budúcnosti existovať ako špeciálne územie pod dozorom medzinárodného spoločenstva a to ako enkláva v rámci arabského štátu. Jeruzalem mal mať

76 KELSEN, H.: *The Law of the United Nations*. London: 1950, s. 651.

77 Text Charty OSN, KENNEDY, P. cit. op. s. 284.

78 Ibid., s. 305.

v zmysle rozhodnutia VZ OSN vlastné územie spojené ekonomickou úniou s ostatnými časťami Palestíny, vlastné občianstvo pre všetkých svojich obyvateľov, spoločnú políciu dozerajúcu na sväté miesta a celkový poriadok, ako aj spoločný justičný systém. Volená Legislatívna rada mala zastupovať všetkých miestnych občanov. Nad celým usporiadaním mal dozeráť medzinárodný guvernér a v rámci OSN Poručenská rada, ktorá mala vypracovať plány na najbližších desať rokov.⁷⁹ Guvernér mal pôsobiť ako najvyšší administratívny úradník, ako aj ochranca svätých miest a verejného poriadku. Zaväzovať ho mali len ustanovenia štatútu a príkazy Poručenskej rady OSN. Legislatívnu činnosť mal vykonávať v súlade s Legislatívnou radou. Pre prípad potreby mohol mať aj špeciálne právomoci.⁸⁰ V roku 1950 nakoniec boli prijaté potrebné dokumenty, ale medzitým prišlo k takým politickým zmenám, ktoré ich urobili zbytočnými. O osude mesta totiž rozhodla prvá arabsko-izraelská vojna v roku 1948, počas ktorej došlo k jeho rozdeleniu. Celý Jeruzalem sa dostal pod izraelskú správu v roku 1967.

Spornou a citlivou sa ukázala aj otázka mesta Triest, na ktoré si robili okrem Talianov nároky aj Juhoslovania. Oblasť v roku 1945 oslobodili juhoslovanské vojská, západní spojenci sa však pokúsili zvrátiť situáciu. Mesto a okolia boli preto rozdelené na severnú A-zónu pod vedením Američanov a Britov, a taktiež na južnú B-zónu pod kontrolou Juhoslávie. Nakoniec bola v roku 1954 severná zóna pripojená k Taliansku, čo rozhodlo aj o juhoslovanskom osude južnej zóny.⁸¹ Aj tu teda malo dôjsť k dočasnej medzinárodnej správe, nakoniec však v roku 1954 celé mesto reálne pripadlo Taliansku. Pritom mierová zmluva podpísaná medzi víťaznými spojencami a Talianskom v roku 1947 vytvorila Triestske slobodné územie (*Free Territory of Trieste*). Jeho integritu a nezávislosť mala garantovať BR OSN. Mierová zmluva vo svojej VII. prílohe obsahovala aj inštrukcie pre dočasný režim, ale neskôr mal nadobudnúť účinnosť stály štatút, ktorý mohol byť zmenený len so súhlasom BR OSN avšak bez toho, aby ohrozil integritu a nezávislosť Triestu s okolím. Guvernér Triestu s mandátom na päť rokov mal na rozdiel od hlavného komisára v medzivojnovom Gdaňsku pôsobiť ako hlava triestskeho štátneho územia. To znamenalo, že mal mať právo priamo menovať najvyšších miestnych úradníkov, ako aj

79 *The Status of Jerusalem*. New York: UN, 1997, s. 6. <https://www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2016/07/The-Status-of-Jerusalem-English-199708.pdf>

80 SALAMUN, M. cit. op. s. 90–91.

81 <https://www.britannica.com/place/Free-Territory-of-Trieste>

udeľovať milosť. Mal mať aj špeciálne právomoci, s ktorými by vedel riešiť sporné kauzy, prípady. Nemal mať však charakter, prípadne postavenie hlavného mediátora. Arbitrážna úloha totiž pripadla konferencii veľvyslancov štyroch hlavných spojeneckých mocností. Taliansko a Juhoslávia nemali disponovať signifikantným vplyvom na tamojšie udalosti a v internacionalizovanom meste nemali pôsobiť ani také organizácie, ustanovizne, aké mala pôvodne Poľská republika v Slobodnom meste Gdaňsk. Avšak podobne ako v prípade Jeruzalema, aj tu došlo len k formálnemu vzniku práve opísanej konštrukcie, reálne sa plán rozdelenia pre horeuvedené príčiny nepodarilo realizovať.⁸²

Uskutočnená dočasná medzinárodná správa v časoch studenej vojny

Po druhej svetovej vojne a vzniku OSN v roku 1945 sa začal približne dvadsaťročný proces dekolonizácie, ktorý sa dotýkal predovšetkým afrických a ázijských kolónií. Európske štáty totiž vyšli z vojny veľmi oslabené. Nové dominantné veľmoci, ktoré boli zainteresované na znovurozdelení sveta, taktiež nepriali koloniálnym ríšam. Cieľom dekolonizácie bolo realizovanie práva na sebaurčenie národov a nie zavedenie medzinárodnej správy. Väčšina národov sveta si totiž svoje záležitosti chcela riešiť samostatne.

Aj v tomto období sa však vyskytlo niekoľko prípadov, keď si situácia predsa len vyžiadala zásah medzinárodného spoločenstva a aspoň dočasnú medzinárodnú správu. O Kongu už bola reč skôr, ale tu si treba uvedomiť, že mandát misie ONUC sa sformoval postupne a nebol vopred úplne premyslený. Zároveň išlo skôr o pomoc pri budovaní základných štátnych štruktúr a nie o vedomú medzinárodnú krízovú správu. Tá by pravdepodobne vtedy ani nebola možná v takej veľkej krajine, akou sa po roku 1960 stalo samostatné Kongo.

Typickým príkladom asistencie a dočasnej medzinárodnej správy v procese dekolonizácie sa preto stal Západný Irián (inak povedané Západná Nová Guinea, pre Indonézanov *Irian Barat*), ktorý bol pôvodne holandskou kolóniou, avšak nárok naň si robila aj čerstvo nezávislá Indonézia. Miestne elity pritom dúfali vo vlastnú samostatnosť, ktorú Indonézia rázne odmietala. OSN tu zohrala úlohu

82 SALAMUN, M. cit. op. s. 89.

určitého časového nárazníkového pásma medzi odchodom holandských kolonizátorov a príchodom indonézskych štátnych štruktúr.

Indonézia si robila nároky na Irián už v roku 1949, bezprostredne po svojom vzniku. Holandsko sa však bránilo rýchlemu odchodu z regiónu a medziiným argumentovalo aj tým, že tamojší obyvatelia nie sú príbuzní s indonézskou väčšinou, ale majú papuánsky pôvod. Holanďanom sa skutočne podarilo o niekoľko rokov predĺžiť svoj vplyv v oblasti, ale od roku 1954 sa už aj OSN zaujímala o dokončenie tamojšej dekolonizácie. V rámci Valného zhromaždenia svetovej organizácie sa o tom rokovalo na zasadnutiach v rokoch 1954 až 1957, a potom ešte aj v roku 1961. Nakoniec obe strany museli zasadnúť za rokovací stôl. Mediátorom bol okrem generálneho tajomníka OSN a jeho štábu aj jeden bývalý americký veľvyslanec. V roku 1962 sa nakoniec v New Yorku podarilo podpísať dvojstrannú dohodu, v zmysle ktorej mali Holanďania opustiť krajinu, ale Indonézania museli ešte chvíľu počkať so svojím príchodom. V tomto medziobdobí administratívna správa a riadenie oblasti prešlo na administrátora OSN, ktorého poveril generálny tajomník tejto organizácie. V práci mu mal pomáhať Dočasný výkonný úrad OSN (*United Nations Temporary Executive Authority, UNTEA*) a bezpečnosť mali zabezpečiť Bezpečnostné sily OSN (*United Nations Security Force, UNSF*). Obe misie mali právny základ v bilaterálnej dohode a v rezolúciách OSN.⁸³

Vláda nad oblasťou prešla na OSN 1. októbra 1962 a mala trvať do 1. mája 1993. Na čele misie stál hlavný administrátor pôvodom z Iránu. Väčšinu vojakov mierovej vojenskej misie (približne 340 osôb) však tvorili Pakistanci, ktorým logistickú podporu poskytli USA a Kanada. Tie mali v regióne 60 a 16 vojakov.⁸⁴ Vojenskú pozorovateľskú misiu viedol indický generál a pozostávala z 21 členov, ktorí prišli zo šiestich krajín. Domáce policajné a dobrovoľnícke sily (Papuánsky dobrovoľnícky zbor), ktoré pôvodne slúžili pod holandským velením, prešli pod kontrolu UNTEA a na konci mandátu pod indonézske úrady. Administrátor vytvoril pre konzultačné a legislatívne úlohy Radu Novej Papuy a 11 miestnych (regionálnych) rád. Spolu v rámci UNTEA pracovali pracovníci z 32 členských krajín OSN. Filipínci napríklad zohrali dôležitú úlohu v medziobdobí, keď holandskí dôstojníci už začali opúšťať svoje posty v miestnych (domorodých) poriadkových a ozbrojených

83 United Nations Security Force (UNSF)/United Nations Temporary Executive Authority (UNTEA). In: *The Blue Helmets. A Review of United Nations Peace-keeping*. New York: UN, 1996, s. 641–643.

84 Ibid., s. 644.

zložkách, avšak Indonézia ešte nemohli operovať priamo. Náklady na obe misie OSN si medzi sebou rozdelili Holandsko a Indonézia.⁸⁵

Misia UNTEA mala na svoju dobu veľmi široké administratívne úlohy a právomoci. Riadila sporné územie, menovala jeho funkcionárov, zabezpečovala justičné orgány, garantovala práva miestneho obyvateľstva, ktoré sa pomocou osvetly a propagandy zároveň pokúšala pripraviť na novú štátoprávnú situáciu. Okrem toho mala na starosti tamojšie financie a verejné zdravie. V boji proti epidémiám pomáhali hlavne odborníci z WHO. Nešlo o ľahké úlohy, lebo región bol veľmi zostatý a chudobný. Vedúci misie poverený generálnym tajomníkom mal pod sebou približne 1500 ozbrojencov pozostávajúcich z domácich poriadkových síl, z odchádzajúcich holandských vojakov a prichádzajúcich Indonézanov. Pripočítať treba aj sily, ktoré mali mandát OSN a taktiež civilných úradníkov svetovej organizácie.⁸⁶

Východné Slavónsko a Mostar

Misia OSN vo Východnom Slavónsku, Srijemsku a Západnej Baranji, ktorá existovala v rokoch 1996–1998 mala do určitej miery podobný charakter, ako UNTEA v Západnom Iriáne. Jej cieľom nebolo totiž neskoršie vyhlásenie nezávislosti, ale skôr zabezpečenie mierového prechodu konkrétneho územia spod suverenity jedného štátneho útvaru (tzv. autonómne srbské krajiny v Chorvátsku, za ktorými stála „malá“ alebo „zvyšková“ Juhoslávia a Srbsko) pod zvrchovanosť štátu druhého (Chorvátsko, ktorému právne toto územie patrilo pred rokom 1991). Situáciu komplikovalo to, že veľká časť domáceho srbského obyvateľstva územia v predchádzajúcich rokoch bojovala práve za to, aby nemusela žiť v chorvátskom štáte. Chorvátska ofenzíva v roku 1995 spolu s tlakom západných veľmocí však situáciu zvrátila a postupne zo svojho východného územia vyhnala srbské ozbrojené sily, s ktorými ušli aj státisíce miestnych Srbov. Tí sa totiž obávali chorvátskej pomsty a dobré historické spomienky nemali ani na nezávislý chorvátsky štát z obdobia druhej svetovej vojny.

Obavy z rýchleho a medzinárodnými organizáciami nekontrolovaného obnovenia chorvátskych štátnych štruktúr na tomto území však mali aj západné veľmoci

85 Ibid., s. 645–646.

86 Ibid., s. 642. a s. 646.

a medzinárodné organizácie. Na etnicky zmiešaných územiach, ktoré sa znovu dostali pod chorvátsku zvrchovanosť v zmysle chorvátsko-srbskej mierovej zmluvy z 2. novembra 1995, preto BR OSN svojou rezolúciou 1037 (1996) z 15. januára 1996 na 12 mesiacov vytvorila misiu s názvom Prechodná správa OSN vo Východnom Slavónsku, Baranji a Západnom Sirmii (United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium, UNTAES). Jej mandát bolo možné predĺžiť na ďalších 12 mesiacov.

Misia so sídlom vo vojnou zničenom Vukovare mala civilný aj vojenský komponent. Na jej čele stál v pozícii hlavného administrátora generál Jacques Paul Klein z USA. Ozbrojeným silám velil belgický generál, vojenským pozorovateľom bol generál z Indonézie a policajné sily riadil švédsky odborník. Na akcii sa zúčastnilo približne 5000 vojakov z rozličných štátov (t. j. z 33 participujúcich krajín, okrem iného aj z Českej republiky a Slovenska), 100 vojenských pozorovateľov a 600 policajtov. OSN pre potreby misie autorizovala aj 480 civilných zamestnancov, ktorým mali pomáhať domáce sily v počte približne 720 osôb. Okrem toho misia mohla využívať služby približne stovky dobrovoľníkov OSN.⁸⁷

Ozbrojený komponent misie mal za úlohu participovať na demilitarizácii oblasti, pomáhať pri návrate utečencov, spolupracovať na implementácii mierovej základnej zmluvy a celkovo zabezpečovať mier a bezpečnosť. Úlohou civilného komponentu bolo vytvoriť dočasné policajné sily, pre budúcnosť pripraviť ich štruktúry, organizovať školenia pre policajných odborníkov, monitorovať väzenský systém, pomáhať pri obnove verejných služieb, vzdelávacieho systému, pripraviť a zorganizovať voľby, overiť ich výsledky a celkovo sa zúčastniť na príprave ekonomickej a sociálnej obnovy územia. V jej rámci bolo potrebné asistovať pri príprave rozvojových projektov, pomáhať vytvoriť atmosféru väčšej dôvery medzi jednotlivými etnickými komunitami, ako aj spolupracovať s *ad hoc* medzinárodným súdnym tribunálom vytvoreným pre bývalú Juhosláviu so sídlom v holandskom Haagu. Počas svojich aktivít mali pracovníci misie vždy brať do úvahy aj otázku ľudských práv a humanitárne právo.⁸⁸

Počas svojej činnosti mala misia UNTAES v prípade potreby konať v súčinnosti s jednotlivými národnými a regionálnymi aktérmi. Išlo predovšetkým o NATO, prípadne EU, OBSE a Radu Európy. Hlavné mala spolupracovať s ozbrojenou

87 UNTAES. In: *The Blue Helmets...* s. 760.

88 Ibid., s. 760.

implementačnou misiou medzinárodných síl IFOR v Bosne a Hercegovine. Generálny tajomník OSN zároveň od misie očakával aj vytvorenie prechodnej, prípadne tranzickej rady pozostávajúcej z predstaviteľov chorvátskej vlády, miestnych Srbov, Chorvátov a iných národností. Rada mala medzinárodným silám poskytovať rady a spolupracovať pri implementácii ich úloh. Predsedom rady bol sám hlavný administrátor, teda šéf misie UNTAES, ktorý si vo svojich rukách ponechal výkonné kompetencie.⁸⁹

Hlavnou špecifickou vlastnosťou misie UNTAES bolo, že mala okrem svojich mierových úloh aj síce široké právomoci potrebné pre dlhodobejšiu medzinárodnú správu, ale jej cieľom nebolo budovanie nového štátu, ani oddialenie prijatia trvalého riešenia na území, kde sa na budúcnosti nevedeli dohodnúť hlavní aktéri. Jej jednoznačným cieľom bolo napomôcť v dohľadnom čase reintegrácii daného územia do ústavného a administratívneho systému Chorvátska a zároveň zabrániť tomu, aby bezprostredne po vojne došlo k pomste Chorvátov na svojich srbských občanoch, ktorí k nim nemali vrúcny vzťah. Misia svoju úlohu nakoniec úspešne splnila.

Zvláštny prípad v dejinách medzinárodnej teritoriálnej krízovej správy predstavuje misia EU v etnicky zmiešanom bosenskom meste Mostar, ktorá vznikla v roku 1994 s mandátom na dva roky. Jej cieľom bolo taktiež napomôcť vzniku mierovej, multietnickej a efektívnej správy v meste obývanom rozličnými národnosťami. Pod administrátora EU patrilo sedem rezortov – mestská administrácia, financie a dane, obnova, ekonomická a dopravná infraštruktúra, vzdelávanie a kultúra, verejný poriadok, ako aj zdravotníctvo a sociálne veci. Všetky mali hybridný charakter – na ich čele teda stáli spoločne predstavitelia EU a jeden alebo dvaja miestni občania. V meste zaviedli taktiež systém troch poradcov, po jednom z každej hlavnej etnickej komunity.⁹⁰

V Mostare síce platili právne normy moslimsko-chorvátskej Federácie Bosna a Hercegovina, ale administrátor EU mal právo v prípade potreby tieto právne predpisy zmeniť a zaviesť vlastné normy, avšak len po konzultácii so svojím poradným zborom. V tom sedeli aj miestni predstavitelia. Inak nemal veľký vplyv na miestne politické sily. V poradnej rade zasadali piati Bosniaci, piati Chorváti a päť predstaviteľov iných národností, medzi nimi aj traja Srbi. Všetci mali poverenie

89 Ibid., s. 555.

90 SALAMUN, M. cit. op. s. 96–97 a s. 100–101.

od administrátora EU. Hoci svoje rozhodnutia mali prijímať konsenzom, čo veľmi sťažilo praktické fungovanie tohto orgánu, posledné slovo mal vždy administrátor EU. Ten mal okrem rady povinnosť konzultovať s predstaviteľmi miestnych politických strán, ako aj s vládou moslimsko-chorvátskej federácie. Po ukončení misie EU v meste úlohu poradnej rady prevzala demokraticky zvolená miestna samospráva. Princípy jej volieb však stanovil ešte zástupca EU. Miestny zastupiteľský zbor mal spolu 48 členov, z čoho polovicu volili v meste a polovicu delegovali obvodné rady.⁹¹

91 Ibid., s. 96–97 a s. 100–101.

Vojna, medzinárodná správa a obnova štátnosti v Bosne a Hercegovine

Misia UNTAES a administrátor EU v meste Mostar súviseli s vojnou v bývalej Juho-slávii v rokoch 1991–1995. Táto vojna patrila medzi najtragickejšie udalosti obdobia procesu demokratickej transformácie po páde komunistických režimov v strednej a východnej Európe. Vojna ukázala, aké nebezpečné je hrať sa s národným cítením, netolerovať etnické rozdiely a nebrať do úvahy ľudské práva. Podobné konflikty prebiehali síce po roku 1989 aj v iných častiach sveta (napríklad konflikt vo Východnom Timore, v sudánskom Darfúre atď.), predsa sa však Európanov asi najviac dotkla práve juhoslovanská vojna, t. j. vojna na ruinách štátu, ktorý si predtým mnohí oblúbili, ako turisti ho dobre poznali, a ktorý po dlhé obdobie slúžil ako príklad pozitívneho riešenia národnostnej otázky.

V prípade tzv. juhoslovanskej vojny si treba uvedomiť, že tu vlastne išlo o sériu paralelných, resp. vzájomne sa prelínajúcich konfliktov. Ozbrojené zrážky sa v roku 1991 na prekvapenia mnohých pozorovateľov nezačali v Kosove, ktoré odborníci považovali už niekoľko rokov za typický balkánsky sud s pušným prachom, ale práve v najbohatšom a najvyspelejšom štáte juhoslovanskej federácie a to vo vyspelom Slovinsku. Juho-slovansko-slovinský konflikt sa skončil síce po niekoľkých dňoch, avšak predsa si len vyžiadal niekoľko desiatok mŕtvych. Zanedlho sa začali boje na Srbmi obývaných územiach Chorvátska, ktoré prerástli do dlhotrvajúcej chorvátsko-srbskej vojny, ktorá sa skončila v roku 1995. V roku 1992 sa začala najkrvavejšia kapitola celého konfliktu – komplikovaná vojna v multietnickej Bosne a Hercegovine, ktorá sa skončila až pod tlakom medzinárodného spoločenstva v roku 1995 mierovou zmluvou z amerického Daytonu.

Bosensko-hercegovinská vojna pozostávala taktiež z viacerých paralelných konfliktov. Začala sa bojmi medzi miestnymi Srbmi na jednej strane a Chorvátmi a moslimskými Bosniakmi na strane druhej, o niečo neskôr prerástla aj do vzájomného konfliktu dvoch posledne menovaných etníc a nakoniec ju skomplikovala vnútorná vojna medzi jednotlivými bosensko-moslimskými frakciami.

Konflikt na území bývalej Juhoslávie mal veľký vplyv na medzinárodné právo. Išlo totiž o konflikt, ktorý prebiehal takpovediac pod drobnohľadom a za asistencie mnohých medzinárodných organizácií a spoločenstva štátov. V rokoch rozpadu federácie sa napríklad znovu začalo intenzívnejšie hovoriť o formách uznania nových štátov medzinárodným spoločenstvom. Odborná literatúra znovuobjavila

otázku humanitárnej intervencie, intenzívne sa diskutovalo o obsahu a mantineloch mierových operácií, ako aj o formách medzinárodnej správy v krízových a postkonfliktných oblastiach. Dôležitú otázku predstavovali rozličné formy vysporiadania sa s humanitárnymi dôsledkami vojny a etnických konfliktov. Ľudskoprávna problematika a problém nastolenia aspoň čiastočnej spravodlivosti sa taktiež dostala do centra pozornosti, veď bez toho nebolo možné uvažovať o dlhodobjšom mierovom súžití národov a etník.

Napriek tomu, že mierové sily OSN boli vo forme UNPROFOR (*United Nations Protection Force*) prítomné na území bývalej Juhoslávie už od roku 1992, mierovú zmluvu si nakoniec nevynútilo úsilie OSN, ale zmena v balkánskej politike USA, silový tlak NATO a podpora, ktorej sa dostalo chorvátskym a moslimsko-bosnian-ským silám¹ zo strany západných spojencov. Predovšetkým išlo o podporu zo strany USA. Iniciatíva v mierovom procese postupne prešla z rúk OSN a EU do kompetencie tzv. kontaktnej skupiny pozostávajúcej z hlavných zahraničných mocností zainteresovaných na vyriešení konfliktu.² Po podpise daytonskej zmluvy sa jej signatári obrátili na Bezpečnostnú radu OSN so žiadosťou o to, aby svetová organizácia poverila členské štáty a regionálne medzinárodné organizácie založením implementačných síl, t. j. známeho mierového vojenského kontingentu IFOR (*Implementation Force*) a neskôr SFOR (*Stabilization Force*). Misia IFOR/SFOR vznikla pod priamym vedením Rady NATO a napriek tomu, že medzi vojakmi boli taktiež jednotky z nečlenských štátov NATO, celá vojenská misia podliehala vojenskému

1 Tieto sily však bolo najprv potrebné uzmierniť a to hlavne v Bosne, k tomu v roku 1994 aj došlo, taktiež pod nátlakom západných mocností vo forme tzv. washingtonskej zmluvy, na základe ktorej v tom istom roku vznikla bosensko-chorvátska federácia. Táto sa o rok neskôr stala jednou z dvoch „entít“ štátu Bosna a Hercegovina.

2 Tzv. kontaktná skupina vznikla v roku 1994 na základe plánu Davida Owena. Z právnej stránky bola rozhodujúcim činiteľom pri riešení juhoslovanského problému naďalej Bezpečnostná rada OSN, ale fakticky jej rozhodnutia pripravovali veľmoci vo forme kontaktnej skupiny, pozostávajúcej konkrétne z USA, Veľkej Británie, Francúzska, Nemecka, Ruska a z jedného predstaviteľa EU. Neskôr „pribrali do hry“ aj Taliansko. Čína sa nestala členom skupiny, ale podľa dostupných informácií sa o to ani nejaká zvlášť nesnažila. V princípe začala kontaktná skupina fungovať ako dobre známy starý „veľmocenský koncert“. Takto skupina pracovala až do marca 1999, keď jej úlohu prevzala skupina G8. Pozri podrobnejšie: JUHÁSZ, J. – MÁRKUSZ, L. – TÁLAS, P. – VALKI, L.: *Kinek a békéje? Háború és béke a volt Jugoszláviában*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 2003, s. 136–137.

vedeníu tejto medzinárodnej bezpečnostnej organizácie. Pre participáciu Ruska boli vytvorené špeciálne orgány.³

Nakoľko rozhodujúce veľmoci neboli spokojné s predchádzajúcou mierovou činnosťou OSN, podriaďiť priamo vedúcim orgánom tejto organizácie odmietli nielen vojenských mierotvorcov, ale aj vysokého predstaviteľa medzinárodného spoločenstva (*High Representative*), ktorý mal za úlohu koordináciu činnosti jednotlivých medzinárodných organizácií⁴ na území Bosny a Hercegoviny, ako aj vykonávanie dozoru nad civilnými aspektmi mierového procesu. Vysoký predstaviteľ bol zodpovedný *Rade pre implementáciu mieru (Peace Implementation Council)*,⁵ ktorá dohliadala nad celým procesom.

Horeuvedená rada vznikla ako nástupkyňa predchádzajúcej *Medzinárodnej konferencie o Juhoslávii* 8. decembra 1995. Jej členmi boli všetky štáty a medzinárodné organizácie v nejakej (politickej, vojenskej, finančnej atď.) forme podporujúce mierový proces. Paralelne s Radou pre implementáciu mieru vznikol jej *riadiaci zbor, resp. riadiace teleso (Steering Board)*, pozostávajúci zo zástupcov USA, Francúzska, Japonska, Kanady, Nemecka, Talianska, Ruska, Veľkej Británie, ako aj z predsedu EU, zo zástupcu Európskej komisie a z predstaviteľov Turecka, ktoré tu zastupovalo Organizáciu islamskej konferencie.⁶

Vysokého predstaviteľa nominoval práve tento riadiaci orgán. Úloha Bezpečnostnej rady OSN spočívala len v tom, že schvaľovala túto nomináciu. Postupne, od roku 2003 začala zodpovednosť za mierový proces v Bosne a Hercegovine preberať EU, v súvislosti s čím sa vysoký predstaviteľ stal zároveň aj špeciálnym predstaviteľom EU v Bosne a Hercegovine. Rada pre všeobecné záležitosti EU poverila touto úlohou vysokého predstaviteľa najprv vo februári 2002. V tejto funkcii špeciálny predstaviteľ radil aj Vysokému predstaviteľovi EU pre zahraničnú a bezpečnostnú politiku a zároveň Európskej komisii.⁷

3 Problém predstavovali len ruské jednotky, ktoré sa do IFOR integrovali v zvláštnom režime.

4 Mierového procesu sa zúčastnili také organizácie a inštitúcie ako Vysoký predstaviteľ OSN pre utečencov, Medzinárodný výbor Červeného kríža, OBSE, Rada Európy, EU, Svetová banka a samotná OSN. Úlohou poslednej menovanej univerzálnej organizácie bolo zorganizovanie medzinárodných policajných síl.

5 Táto Rada pozostáva z 55 členských štátov a medzinárodných organizácií, zainteresovaných na mierovom procese. www.ohr-int/ohr-info/gen-info/

6 JUHÁSZ, J. – MÁRKUSZ, L. – TÁLAS, P. – VALKI, L. cit. op. s. 228.

7 Funkciu vysokého predstaviteľa vždy zastávali politici a diplomati z európskych krajín. Bol ním aj Slovák Miroslav Lajčiak, ktorý bol v poradí šiestym vysokým

Právny základ mierového procesu predstavovala už viackrát spomínaná daytonská mierová zmluva, dojednaná za asistencie medzinárodného spoločenstva a veľmocí v americkom Daytone a slávnostne podpísaná v Paríži všetkými zúčastnenými stranami juhoslovanského konfliktu.⁸ Okrem toho, rozhodujúcu úlohu tu zohrala aj počiatočná prítomnosť skoro 60 000 vojenských mierotvorcov, množstva medzinárodných organizácií, peňažná podpora od donorských štátov a rozsiahla medzinárodná civilná administratíva.

Jednoznačne medzinárodným orgánom dohliadajúcim nad všetkými civilnými aspektmi mierového procesu bol Úrad vysokého predstaviteľa medzinárodného spoločenstva (*Office of the High Representative*, ďalej len OHR). Funkciu Vysokého predstaviteľa oficiálne vytvoril 10. doplnkový protokol k daytonskej mierovej zmluve. Pôvodne mal OHR dohliadať nad mierovým procesom a koordinovať činnosť jednotlivých medzinárodných organizácií. Keď však v roku 1997 vysvitlo, že vývoj v krajine sa napriek slobodným voľbám, veľkej finančnej podpore⁹ zo Západu a prítomnosti vojenských mierotvorcov NATO a jeho spojencov neuberá smerom k stabilnému mieru, Rada pre implementáciu mieru na svojom zasadnutí v Bonne značne rozšírila právomoci vysokého predstaviteľa,¹⁰ ktorý sa vďaka tomuto stal svojim spôsobom kvázi protektorom celej Bosny a Hercegoviny. V krajine teda podľa mnohých odborníkov došlo k vytvoreniu tzv. tichého medzinárodného protektorátu.¹¹

predstaviteľom. Jeho predchodcami boli napríklad Carl Bildt, Carlos Wentendorp, Wolfgang Petritsch, Paddy Ashdown alebo Christian Schwarz-Schilling.

8 Zmluvu podpísali jednotlivé strany bosenského konfliktu, ako aj susedné štáty Chorvátsko a Juhoslovanská zväzová republika.

9 Svetová banka a Európska komisia v rámci svojich programov venovali v prvých rokoch na obnovu Bosny a Hercegoviny 5,1 miliardy dolárov, čo nie je malá suma. www.ohr.int/ohr-info/gen-info/

10 V zmysle zmien z Bonnu získal možnosť zmeniť hociktorý zákon alebo inú právnu normu prijatú na centrálnej úrovni alebo na úrovni entít, môže prijať vlastné povinné právne normy, má právo odvolať miestnych funkcionárov hociktorej úrovne (vrátane ministrov a premiérov), ak títo ohrozujú mierový proces atď. V rámci Bosny a Hercegoviny neexistuje fórum, ku ktorému by sa bolo možné odvolať voči jeho rozhodnutiam.

11 JUHÁSZ, JÓZSEF – MÁRKUSZ, LÁSZLÓ – TÁLAS, PÉTER – VALKI, LÁSZLÓ, cit. op. s. 239–240.

V radoch OHR pracovalo v určitých obdobiach okolo 700 pracovníkov.¹² Činnosť OHR podporovali aj ostatné medzinárodné organizácie a orgány, pôsobiace v krajine ako napríklad OBSE, Misia OSN v Bosne a Hercegovine (UNBIH), Rada Európy, Medzinárodné policajné sily (IPTF) a EU. Organizačne možno OHR považovať za takú *ad hoc* medzinárodnú inštitúciu, ktorá mala v Bosne a Hercegovine štatút diplomatickej misie. Tvorili ju diplomati zo štátov tvoriacich Radu pre implementáciu mieru, zmluvní medzinárodní experti a domáci personál. Ešte v januári 2007 tu zamestnávali 46 medzinárodných expertov (19 osôb v rámci systému *secondment*¹³ a 27 zmluvných odborníkov) a 204 domácich pracovníkov. Od roku 2002 sa stala väčšina postov dostupná aj pre miestne kádre. Činnosť OHR v roku 2007 financovala už predovšetkým EU (53 %), potom USA (22 %), Japonsko (10 %), Rusko (4 %), Kanada (3,03 %), Organizácia islamskej konferencie (2,5 %) a ostatní (5,47 %).¹⁴

Dôležitou súčasťou mierového procesu v postkonfliktných situáciách je otázka nápravy krívd a dôslednej ochrany ľudských práv. Tento problém zohral dôležitú úlohu aj v Bosne. O to viac, že masové porušovanie základných ľudských práv bolo jedným z najsmutnejších sprievodných javov tohto konfliktu. Veľké množstvo ľudí prišlo o život¹⁵ alebo sa stalo obeť iných násilných činov. Státisíce občanov museli opustiť svoje domovy a hľadať útočisko za hranicami krajiny alebo na území, kde ich etnikum tvorilo väčšinu obyvateľstva.

Prvé súdne fórum, ktoré sa začalo zaoberať kauzami súvisiacimi s juhoslovan-skou vojnou, bol špeciálny *ad hoc* medzinárodný trestný tribunál, ktorý vytvorila Bezpečnostná rada OSN svojím rozhodnutím číslo 827 ešte v roku 1993, teda dlho pred ukončením konfliktu. Jeho úlohou bolo konanie v kauzách, ku ktorým došlo na území bývalej Juhoslávie od roku 1991. V daných prípadoch muselo ísť o hrubé porušenie medzinárodného humanitárneho práva, vojnové zločiny a zločiny proti

12 MASENKÓ-MAVI, V.: A Daytoni egyezmény és az emberi jogok Bosznia és Hercegovinában. In: Állam- és Jogtudomány, 2001, No. 3-4, s. 276.

13 *Secondment* znamená to, že daného pracovníka medzinárodnej správy platí jeho vlastný štát a nemá pracovnoprávnú zmluvu s medzinárodnou organizáciou. Na druhej strane pracovník reálne pôsobí v rámci medzinárodnej organizácie, prípadne jej misie a realizuje jej ciele.

14 www.ohr.int/ohr-info/gen-info/

15 Podľa údajov Výskumného a dokumentačného centra Bosny a Hercegoviny, ktoré sa snaží zostaviť menný zoznam obetí vojny v Bosne a Hercegovine si tento konflikt vyžiadalo 97 207 mŕtvych. In: *Týždeň*. 10. septembra 2007, s. 18–19.

ľudskosti. Nakoľko vojna vtedy ešte trvala, štáty neurčili konečný termín pre kauzy, ktorými sa tribunál chcel zaoberať. Toto bolo neskôr možné využiť na to, aby sa súd venoval aj zločinom súvisiacim s udalosťami v Kosove v rokoch 1998–1999.¹⁶

Cieľom medzinárodného spoločenstva bolo vplývať na potenciálnych páchatelov vojnových zločinov a zločinov proti ľudskosti v juhoslovanskom konflikte a to formou vybudovania inštitúcie, ktorá by na spôsob norimberského tribunálu „visela nad hlavami“ potenciálnych aj skutočných zločincov. Tribunál pracuje dodnes v Haagu. Obvinených z vojnových zločinov preto vždy dopraví do Holandska, odsúdených potom prijímajú jednotlivé európske krajiny do svojich väzníc. Podobne pracuje aj *ad hoc* trestný tribunál OSN v tanzánijskej Arushi, ktorý vyšetruje zločiny, ku ktorým došlo v Rwande počas genocídy v roku 1994.

Tým, že OSN vytvorila takýto špeciálny súd na území mimo bývalej Juhoslávie, sa viac-menej podarilo vytvoriť objektívne prostredie na vyšetrovanie udalostí a potrestanie vinníkov. Sudcovia a prokurátori pochádzali z viacerých štátov, išlo tu teda jednoznačne o svojím zložením medzinárodný súd, ktorý posudzoval zločiny predovšetkým na základe medzinárodných dohôd a konvencií. Skúmal hlavne otázku dodržania alebo porušenia tzv. ženevských konvencií z roku 1949, otázku porušenia vojnového práva a zvyklostí, problematiku genocídy a zločinov proti ľudskosti.¹⁷

Ďalším orgánom, ktorý sa zaoberal problematikou dodržiavania ľudských práv s pôsobnosťou pre Bosnu a Hercegovinu, bola okrem inštitútu ombudsmana Komora pre ľudské práva (*Chamber for the Human Rights*). Konkrétne mechanizmy sformulovali právnici v 6. protokole daytonskej rámcovej zmluvy, ktorého obsah tvorila vlastne dohoda o ľudských právach podpísaná tromi signatármi, t. j. Bosnou a Hercegovinou, ako aj jej štátnymi entitami. Protokol obsahoval katalóg rôznych medzinárodných ľudskoprávných dokumentov – spolu ich bolo 16. Pravdou však je, že väčšina z nich je aplikovateľná len vtedy, keď dôjde k diskriminácii. Na rozdiel od tohto obmedzenia medzinárodné spoločenstvo predpísalo ako povinný a záväzný dokument pre Bosnu a Hercegovinu tzv. Rímsku konvenciu Rady Európy o ľudských právach z roku 1950 spolu s jej doplňujúcimi protokolmi.¹⁸ Ústava Bosny

16 Podrobnosti pozri ŠTURMA, P.: *Mezinárodní trestní soud a stíhání zločinů podle mezinárodního práva*. Praha: Univerzita Karlova – Karolinum, 2002, s. 77–82.

17 BUERGENTHAL, T.: *Nemzetközi emberi jogok*. Budapest: Helikon Kiadó, 2001, s. 221.

18 MASENKÓ-MAVI, V. cit. op. s. 277–278.

a Hercegoviny taktiež deklarovala, že práva a slobody, sformulované v tomto dokumente platia na území štátu a majú prednosť pred ostatnými zákonmi.

6. protokol vytvoril aj už spomínané mechanizmy na ochranu týchto práv a slobôd. Mechanizmus čiastočne vychádzal zo vzoru Rady Európy a jej skúseností. Bolo totiž jasné, že Bosna a Hercegovina sa ešte určitý čas nebude vedieť pripojiť k Rade Európy, a preto bolo potrebné vytvoriť mechanizmy ochrany ľudských práv, ktoré by aspoň čiastočne zodpovedali európskym štandardom zodpovedajúcim orgánom v Strasbourgu. Tak trochu tu išlo o nepresné kopírovanie tzv. štrasburského systému ochrany ľudských práv. Ombudsman sa mal podobáť Európskemu výboru pre ľudské práva, Komora zase Európskemu súdu pre ľudské práva. Inštitút ombudsmana sa nakoniec vyvíjal úplne iným smerom.¹⁹

Pri kreovaní oboch spomínaných inštitúcií zohralo dôležitú úlohu medzinárodné spoločenstvo a to konkrétne dve európske regionálne organizácie zaoberajúce sa aj ochranou ľudských práv: Rada Európy a OBSE. Ombudsmana menoval aktuálny predseda OBSE spomedzi kandidátov, ktorí nemohli byť občanmi Bosny a Hercegoviny. Prvý aj druhý medzinárodný ombudsman pre ľudské práva bol švédskej národnosti (Gret Haller a Frank Orton). Úlohou ombudsmana a jeho úradu bolo vyšetrovanie porušovania ľudských práv a potom o svojich zisteniach a poznatkoch zostavoval hlásenia a odporúčania pre vládne orgány. Podobne ako iní ombudsmeni, ani ten v Bosne a Hercegovine nemal možnosť prijímať povinné a záväzné rozhodnutia. Inštitút ombudsmana existoval a dodnes existuje aj na úrovni entít.²⁰

Komoru pre ľudské práva, ktorá pracovala v období rokov 1996–2003 v Sarajeve, tvorilo 14 sudcov – 2 zastupovali Bosniakov, 2 Chorvátov, 2 Srbov (týchto sudcov delegovali entity) a 8 sudcovia pochádzali z iných štátov. Zahraničných členov menoval Výbor ministrov Rady Európy na 5 rokov – ich mandát sa mal pôvodne skončiť koncom roku 2000, ale bol predĺžený o 3 roky.²¹ Zahraniční členovia súdu mali diplomatickú imunitu a nebolo ich možné vziať na zodpovednosť. Ich činnosť podporoval asi 30-členný sekretariát súdu, ktorý pozostával zo zahraničných a miestnych pracovníkov.

19 Ibid., s. 279–280.

20 Obe entity mali po troch ombudsmanoch. Pozri www.ohro.ba/articles/policy.php?id=12

21 MASENKÓ-MAVI, V. cit. op. s. 279.

Komora pre ľudské práva sa zásadne nezaoberala problémom vojnových zločinov, ku ktorým došlo ešte pred decembrom 1995, lebo tieto patrili do kompetencie súdu v Haagu. Jej úlohou bolo predovšetkým napomôcť vyriešeniu iných narušení ľudských práv, dodržiavanie zákonnosti a dominancie práva. Z tohto dôvodu sa súd veľa zaoberal problémom dôchodkov, vlastníctva bytov a nehnuteľností, náhradami za spôsobenú škodu a samozrejme antidiskriminačnými záležitosťami. V prípade narušení ľudských práv sa vždy prihliadalo na to, či k týmto došlo pred alebo po 14. decembri 1995, lebo súd mohol vyšetrovať len tie neskoršie. V prípade prvých bolo najprv potrebné dokázať, že narušenie práva spred 14. decembra 1995 trvalo i po tomto dátume.²²

Finančné prostriedky na prácu Komory pre ľudské práva zabezpečovali spoločne EU a USA, ku koncu jej existencie v pomere približne 60% : 40%. USA však postupne začali strácať záujem o súd, čo čiastočne spôsobilo, že jeho činnosť po roku 2003 nebola predĺžená. Po roku 2000 celkovo začalo dochádzať k znižovaniu priamej zahraničnej prítomnosti v krajine. Vznikla síce myšlienka „postupnej nacionalizácie“ súdu, k tomu by však bolo potrebné novelizovať daytonskú ústavu. Na to nemali odvahu miestni činitelia a ani medzinárodné spoločenstvo. Vysoký predstaviteľ preto vyvinul nátlak na bosenské orgány, aby situáciu vyriešili bez novely ústavy, pokiaľ možno cestou prijatia osobitného zákona. Riešenie nakoniec vypracoval OHR, ale prijali ho všetky bosenské orgány, rovnako na úrovni štátu aj entít. Podstatou riešenia bolo to, že Komora pre ľudské práva ukončila svoju činnosť 31. decembra 2003 a nevyriešené veci (bolo ich okolo 9000 z celkových 15000 podaní) mala odovzdať Ústavnému súdu Bosny a Hercegoviny. Ten potom vo svojom rámci vytvoril Výbor pre ľudské práva. Členov tohto výboru menoval predseda Ústavného súdu – po jednom spomedzi príslušníkov všetkých troch národov a dvoch zahraničných sudcov.²³

Ústavný súd zostal teda po roku 2003 poslednou takou súdnou inštanciou v Bosne a Hercegovine, ktorá si zachovala zmiešané – domáce a medzinárodné – zloženie. Tvorí ho naďalej 9 členov, spomedzi ktorých 2-2-2 predstavujú jednotlivé štátotvorné národy krajiny a sú volení, resp. delegovaní parlamentami jednotlivých entít (Poslaneckou snemovňou Federácie a Národným zhromaždením Republiky

22 MASENKÓ-MAVI, V.: Konfliktusok és emberi jogok: a jogsértések orvoslásának módszerei. In: *Dayton, 10 év után*. Budapest: MTA Jogtudományi Intézet – MTA Társadalomkutató Központ, 2006, s. 104–105.

23 Ibid., s. 94–95.

Srbskej).²⁴ Troch sudcov, ktorí nemôžu byť občanmi Bosny a Hercegoviny ani okolitých susedných krajín, menuje predseda Európskeho súdu pre ľudské práva po konzultácii s Predsedníctvom Bosny a Hercegoviny. Mandát všetkých sudcov je 5 rokov. Súd sám volí spomedzi svojich členov predsedu a podpredsedov na tri roky. Sídlo Ústavného súdu je v Sarajeve.²⁵

Mierová operácia v Bosne a Hercegovine a následná medzinárodná krízová a postkonfliktná správa znamenala pomerne dôležitý míľnik v histórii medzinárodného krízového managementu. Medzinárodné spoločenstvo sa v Bosne a Hercegovine mnohému naučilo, medzi iným si zdokonalilo svoje organizačné a administratívne schopnosti. O efektívnosti celej akcie a vytvoreného modelu sa v odbornej literatúre dodnes vedú spory, ale viac-menej možno súhlasiť s bývalým veľvyslancom Slovenskej republiky v Sarajeve Miroslavom Mojžitom, ktorý situáciu zhodnotil nasledovnými slovami: „*Ale prakticky vzaté, ide o veľmi úspešný pokrízový manažment. S pomocou Daytonskej dohody bola zastavená vojna, ktorá priniesla vyše stotisíc obetí na ľudských životoch a dva milióny obyvateľov vyhnaných z vlastných domovov. Od podpisu dohody sa nestal žiadny vážny bezpečnostný incident napriek tomu, že medzinárodná vojenská prítomnosť v štáte je už len symbolická.*“²⁶

Positívne a negatívne skúsenosti z Bosny a Hercegoviny medzinárodné spoločenstvo využilo hlavne pri vytvorení medzinárodnej správy a mechanizmov ochrany ľudských práv v Kosove. Tu vo forme misie UNMIK vytvorilo podstatne centralizovanejší a hierarchickejší systém správy. Okrem toho v posledných dvoch desaťročiach došlo aj k rozsiahlym akciám mimo Európy. Spomenúť treba hlavne Východný Timor a Afganistan. Tieto oblasti, ktoré mali logicky svoje špecifiká, do určitej miery taktiež „profitovali“ z bosensko-hercegovinskej skúsenosti, hoci v menšej forme než Kosovo.

24 V súčasnosti však má ústavný súd reálne len sedem členov. Medzi nimi stále pôsobia zahraniční členovia – jedna aktuálna sudkyňa pochádza z Nemecka, druhá zo Švajčiarska a jeden sudca z Albánska. <https://www.ustavnisud.ba/en/composition>

25 www.ccba/eng/article.php?pid=1181at=503kat09

26 MOJŽITA, M. cit. op. s. 117.

Misia UNMIK a medzinárodná správa v Kosove

Po mierovom urovnaní juhoslovanského konfliktu v roku 1995 medzinárodné spoločenstvo viac-menej zabudlo na kosovských Albáncov, ktorí sa pritom počas juhoslovanskej vojny správali vzhľadom na vlastné tradície tak trochu netypicky: pokúsili sa totiž o pasívnu rezistenciu. Otvorenému konfliktu sa však nakoniec predsa len nevyhli a kosovská kríza v rokoch 1998/1999 sa stala epilógom rozpadu federatívnej Juhoslávie. Dayton a urovnanie chorvátsko-srbského konfliktu vyvolali totiž značné sklamanie v Kosove, ktoré má svojim vekovým zložením jednu z najmladších populácií v Európe. Tá je však zväčša bez práce a životnej perspektívy, čo radikálne zvyšuje napätie v spoločnosti.²⁷

Eskalácia obojstranného násillia v regióne, ktorá sa začala v rokoch 1997/1998, postupne prerástla do humanitárnej intervencie krajín NATO v roku 1999. Intervenciu západné mocnosti iniciovali v záujme miestnych prenasledovaných Albáncov proti miloševičovskému Srbsku, ktoré ich utláčalo. Akcia však nemala súhlas Číny a Ruska, preto mnohí politici a odborníci dodnes spochybňujú jej legalitu. O zásahu proti bývalej Juhoslávii v záujme kosovských Albáncov sa totiž nehlasovalo v BR OSN.²⁸

Najdôležitejším dôsledkom tejto intervencie bolo prevzatie provincie Kosovo pod medzinárodnú správu riadenú OSN, ktorá po predchádzajúcich zlyhaniach postupne znovuzískala svoju prestíž. Západné veľmoci združené v NATO potrebovali OSN aj na zastrešenie a dodatočné legitimizovanie svojho zásahu, ktorý nemal oporu v konkrétnej rezolúcii BR OSN. Medzinárodná správa mohla taktiež oddialiť konečné a vyriešenie kosovského albánsko-srbského sporu, ako aj zodpovedanie senzitivnej otázky nezávislosti bývalej juhoslovanskej autonómnej provincie.

Medzinárodná dočasná administratívna misia OSN v Kosove (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, UNMIK) bola vytvorená na základe rozhodnutia BR OSN 1244/1999, ktoré odhlasovali aj pôvodní odporcovia humanitárnej intervencie (Ruská federácia a Čína). Oba spomínané štáty boli totiž demokratickým Západom postavené pred hotovú vec. Osobitne Rusko však nechcelo ostať

27 MÁRKUSZ, L.: *Kosovó története. Dardániától a brüsszeli dialógusig*. Budapest: Ludovika, 2022. s. 370–371.

28 HEIBECKER, P.: Kosovo. In: MALONE, D. M. (Ed.): *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*. Boulder – London: Lynne – Rienner Publishers, 2004. s. 537.

úplne bokom neskoršieho usporiadania pomerov. Nie náhodou práve jeho vojaci prišli ako prví na hlavné letisko v oblasti.²⁹

Avšak ešte pred schválením rezolúcie došlo 24. marca 1999 k bombardovaniu Juhoslávie, ktorá nechcela opustiť Kosovo a začala tam represie voči albánskemu obyvateľstvu. Tie si – spolu s partizánskou činnosťou Kosovskej oslobodzovacej armády (UCK) – vyžiadali mnoho obetí na životoch a státisíce albánskych utečencov. Všeobecné zásady politického riešenia kosovskej krízy prijali ministri zahraničných vecí skupiny G-8 na svojom zasadnutí 6. mája 1999, t. j. pred spomínaným zásadným rozhodnutím BR OSN. Vtedy ešte trvalo bombardovanie Juhoslávie. V zmysle týchto zásad malo dôjsť k okamžitému ukončeniu násillia, demilitarizácii UCK, ako aj k stiahnutiu juhoslovanských, prípadne srbských vojenských, policajných a paramilitárnych jednotiek z provincie. Následne mali byť v oblasti rozmiestnené medzinárodné civilné a ozbrojené zložky pod záštitou OSN, vytvorená dočasná medzinárodná správa na základe rozhodnutia BR OSN, zabezpečený návrat utečencov, činnosť humanitárnych organizácií, ako aj vytvorenie politického rámca pre neskoršiu skutočnú samosprávu Kosova pri rešpektovaní dohôd z Rambouillet o zachovaní územnej celistvosti Juhoslávie. Juhoslovanská vláda nakoniec 2. júna 1999 prijala spomínané zásady vynútené intervenciou NATO. BR OSN preto mohla 10. júna toho istého roku prijať svoju rezolúciu, ktorá potom na skoro jedno desaťročie predurčila osud Kosova.³⁰

V dobe svojho vzniku patrili UNMIK medzi najväčšie a najsilnejšie misie OSN. Misia existuje dodnes, ale v podstatne zmenšenej podobe.³¹ Ako o tom bola už reč, Kosovo totiž v roku 2008 s podporou USA a väčšiny západných štátov vyhlásilo svoju nezávislosť, čo radikálne zmenilo postavenie a poslanie celej misie. Nakoľko však v rámci BR OSN v otázke nezávislosti Kosova neexistuje konsenzus medzi rozhodujúcimi veľmocami, nemohlo dôjsť ani k zrušeniu rozhodnutia 1266/1999

29 MÁRKUSZ, L. cit. op. s. 431–432.

30 O procese rokovaní v rámci G-8, NATO a BR OSN pozri podrobnejšie HEINBECKER, P.: Kosovo. In: MALONE, D. M. (Ed.): *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*. Boulder- London: Lynne Rienner Publisher, 2004, s. 537–549.

31 V polovici roku 2021 mala táto pôvodne niekoľkotisícová misia už len 374 zahraničných a lokálnych zamestnancov. Z toho bolo len 18 uniformovaných príslušníkov (8 vojenských pozorovateľov a 10 medzinárodných policajtov). <https://unmik.unmissions.org/mandate>.

a následne ani k zrušeniu misie UNMIK. Plnohodnotný konsenzus v tejto otázke neexistuje ani v rámci EU.³²

Podobne ako predtým v Bosne a Hercegovine aj v Kosove došlo v roku 1999 k dôraznému oddeleniu vojenskej a civilnej časti mierovej misie. Za mier a bezpečnosť zodpovedala vojenská misia NATO v Kosove (*Kosovo Force*), do ktorej sa cez osobitné mechanizmy zapojilo aj Rusko. V misii KFOR slúžilo na začiatku približne 20 000 mierotvorcov. Rozhodujúce západné veľmoci participujúce na riešení krízy si – podobne ako na začiatku 20. storočia v Macedónsku – územie Kosova rozdelili na vlastné sektory. Vlastný sektor neznamenal síce ešte národnostne jednotliaty vojenský kontingent, ale skôr jednoznačnú dominanciu vlastných vojakov a vlastné hlavné velenie. Nakoľko Briti mali pôvodne v Kosove najviac mierotvorcov, mohli si vybrať svoj sektor. Nie náhodou ich voľba padla na Prištinu a okolie. Nemci sa vzhľadom na svoju minulosť nechceli exponovať na územiach, kde žila srbská menšina, preto dostali juhozápadnú časť okolo mesta Prizren. Američania v nijakom prípade nechceli územie priamo hraničiace so Srbskom, preto sa na sever Kosova po dohode vybrali francúzski vojaci, ktorí mali okrem iného na starosť aj garantovanie bezpečnosti v etnicky zmiešanom meste Mitrovica. Američania sa so svojimi 6 000 vojakmi nakoniec usadili v sektore blízko macedónskych hraníc, ktorý mal pritom z hľadiska celého Balkánu veľký logistický význam. Nie náhodou tam časom vznikla najväčšia americká vojenská základňa na Balkáne. Nakoniec Taliani dostali sektor v tej časti Kosova, kde žilo najviac rímskych katolíkov. Rusko nedostalo svoj vlastný sektor. Väčšinu vojakov nakoniec poslalo do severného sektoru vedeného Francúzskom. Svojich vojakov však malo aj v americkom a nemeckom sektore.³³

Civilné záležitosti mala na starosť už spomínaná misia UNMIK, ktorá pozostávala zo štyroch pilierov. Prvé dve patrili pod OSN, tretia pod Organizáciu pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OBSE) a štvrtá bola v kompetencii EU.³⁴ Každý pilier mal svoje vlastné úlohy. Prvý pilier bol zodpovedný za policajné a justičné úlohy. V úplne prvej fáze misie UNMIK mal tento pilier pôvodne za úlohu predovšetkým humanitárnu pomoc a participáciu na návrate utečencov. Túto dimenziu

32 MOJŽITA, M. cit. op. s. 163.

33 MÁRKUSZ, L.: cit. op. s. 437.

34 DZIEDZIC, M. J.: Kosovo. In: DURCH, W. J. (Ed.): *Twenty-First-Century Peace Operations*. Washington D. C.: United States Institute of Peace – The Henry L. Stimson Center, 2006, s. 362–372.

však v lete 2000 postupne zrušili a jej úlohy transformovali. Druhý pilier misie dostal na starosť dočasnú civilnú správu. Tretí pilier pod vedením OBSE pomáhal pri budovaní štátnych a demokratických štruktúr, prípadne vzdelávaní ich pracovníkov. Okrem iného mal v kompetencii aj prípravu miestnych policajných síl v rámci ním založenej policajnej školy. Nakoniec štvrtý pilier pod vedením EU zodpovedal za ekonomicko-sociálnu obnovu a hospodársky rozvoj Kosova.³⁵

Činnosť všetkých pilierov koordinoval špeciálny predstaviteľ generálneho tajomníka OSN (*Special Representative of Secretary General, SRSG*),³⁶ ktorý dostal podobné exekutívne a legislatívne právomoci, akými disponoval v Bosne a Hercegovine tamojší vysoký predstaviteľ. V Kosove teda taktiež došlo k vytvoreniu tzv. tichého medzinárodného protektorátu, ktorý bol priamo podriadený generálnemu tajomníkovi a BR OSN. Prirodzene, pole pôsobnosti a kompetencie medzinárodných aktérov sa tu taktiež dynamicky vyvíjali, hoci ich smerovanie a časovanie bolo trochu iné než v Bosne a Hercegovine.

Zaujímavé je, že v Kosove sa nevytvoril podobný špeciálny súdny orgán ochrany ľudských práv, aký do roku 2003 existoval v Bosne a Hercegovine. Inštitút medzinárodného ombudsmana však vznikol aj tu. Zahraniční sudcovia a prokurátori nevytvorili zvlášťne justičné telesá, ale priamo sa podieľali na činnosti miestnych súdov, ku ktorým boli v záujme dodržiavania neutrality a nestrannosti zaraďovaní.

Kosovo pre predchádzajúcu srbskú diskriminačnú politiku na začiatku medzinárodnej správy trpelo veľkým nedostatkom vlastných justičných odborníkov. V roku 1999 spomedzi 756 miestnych sudcov a prokurátorov malo len 30 osôb albánsky pôvod. UNMIK preto potrebovalo rýchlo pripraviť nový personál pre miestne justičné orgány, dovtedy však museli vo zvýšenej miere zamestnávať zahraničných odborníkov.³⁷ Miestni sudcovia a úradníci spočiatku riešili len menej závažné kauzy a hlavne sa nemohli zaoberať záležitosťami s etnickým pozadím.

Nový justičný systém však mal viacero nedostatkov. V rámci misie UNMIK sa neuplatňovala zásada rozdelenia moci a nezávislosti súdnictva. Vedúci činitelia misie – síce zväčša v záujme vyhnutiu sa konfliktom s miestnymi Albáncami –

35 BULL, C.: *No entry without strategy. Building the rule of law under UN transitional administration*. Tokyo- New York – Paris: UN University Press, 2008, s. 179–180.

36 O tejto inštitúcii pozri podrobnejšie PECK, C.: *Special Representatives of the Secretary-General*. In: MALONE, D. M. (Ed.): *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*. Boulder- London: Lynne Rienner Publisher, 2004, s. 325–340.

37 BULL, C. cit. op. s.123.

občas až príliš aktivistickým a oportunistickým spôsobom intervenovali u sudcov. Viaceré konania proti albánskym politikom s minulosťou v rámci UCK boli preto v záujme mieru zastavené. Mnohé – hoci skôr technické – problémy v činnosti justície spôsobil aj fakt, že srbské úrady si pri svojom odchode so sebou zobrali väčšinu registrov a dokumentov. Išlo hlavne o také dôležité veci ako osobná evidencia obyvateľstva alebo miestne katastrálne úrady a ich dokumentácia.³⁸

Kosovské súdnictvo a systém prokuratúry spočiatku viac-menej pracovali v inštitucionálnom rámci, ktorý vznikol ešte v predchádzajúcich rokoch. Celý systém pozostával z Najvyššieho súdu, z piatich oblastných súdov a 18 municipálnych, prípadne nižších súdov. Jeho činnosť charakterizoval rad nedostatkov, slabá evidencia, málo advokátov a neujasnenosť aplikovateľných právnych noriem. V Kosove bol formálne stále ešte v platnosti juhoslovanský, resp. srbský trestný zákonník, avšak v zmysle rozhodnutí SRSG platil len vtedy, pokiaľ jeho ustanovenie neodporovali medzinárodným ľudskoprávnym štandardom. Väčší problém spočíval v tom, že miestne obyvateľstvo, justícia a úrady ho nechceli aplikovať, lebo pre nich znamenal pozostatok nenávidenej starej éry. Z tohto dôvodu bolo potrebné rýchlo vypracovať nový (aspoň dočasný) trestný a trestný procesný zákonník. Obe sa preto zrodili ešte v podmienkach správy UNMIK v roku 2004 a platia dodnes.³⁹

V kosovskom prípade je veľmi dobre možné skúmať vnútornú dynamiku medzinárodnej krízovej správy a osobitne postupné odovzdávanie právomocí miestnym orgánom. Tejto otázke odborná literatúra venuje pomerne veľkú pozornosť. V úvode už citovaný Francis Fukuyama napríklad rozlišoval tri fázy. Prvú predstavuje základná obnova, rekonštrukcia oblasti bezprostredne po ukončení konfliktu, ktorá je osobitne dôležitá tam, kde skrachovali nielen inštitúcie, ale aj celá autorita štátu. V druhej fáze budovania štátu je dôležité vytvoriť také štátne a riadiace štruktúry, ktoré budú po odchode medzinárodnej správy schopné prevziať zodpovednosť. V tretej fáze sa zasahujúce veľmoci, štáty alebo organizácie aj po svojom odchode snažia posilniť kapacity štátu, kde práve zasiahli. To je osobitne dôležité v prípade slabých a zle fungujúcich štátov.⁴⁰

Viacfázovú koncepciu postkonfliktnej rekonštrukcie sformulovala aj Šárka Waisová, ktorá rozlíšila počiatočnú, transformačnú a podpornú fázu rekonštrukcie. V prvej sa formulujú stratégie a pripravuje celá akcia, v druhej sa posilňuje

38 MÁRKUSZ, L. cit. op. s. 439–440.

39 Ibid., s. 124–125. a s. 133–134.

40 FUKUYAMA, F. cit. op. s. 130–131.

legitimita a vytvárajú kapacity miestnych spoločností, vo fáze tretej ide nakoniec o udržanie už spustených procesov v chode a zabezpečenie dlhodobej funkčnosti nových mechanizmov.⁴¹

Práve citovaná autorka sformulovala aj hlavné tematické okruhy postkonfliktnej rekonštrukcie, ktoré na seba bezprostredne nadväzujú. Najprv vychádzala z potreby zaistenia bezpečnosti ako základnej podmienky pre všetky ostatné kroky. Potom mohla nastúpiť fáza nastolenia spravodlivosti a uzmierenia sa, po ktorej sa bolo možné venovať aj zabezpečeniu sociálneho a ekonomického blahobytu. Nakoniec Waisová spomenula vládnutie a politickú participáciu ako podmienku úspešnej rekonštrukcie.⁴² Tieto fázy predstavujú vzájomne zviazaný celok. Do určitej miery sú síce variabilné, ale prvú fázu určite nie je možné obísť alebo preskočiť.

Fukuyamovo a Waisovej členenie reflektuje skôr dlhodobé aspekty. V prípade relatívne bezprostrednej intervencie a krátkodobej medzinárodnej správy však taktiež možno rozlíšiť aspoň tri fázy. V prvej musí dôjsť k prerušeniu násillia, potom k základnej stabilizácii pomerov a vytvoreniu aspoň minimálnej bezpečnosti. V tomto období prirodzene zohrávajú rozhodujúcu úlohu ozbrojené zložky zasahujúcich aktérov, ktoré preto občas musia na seba prevziať aj iné, všeobecnejšie organizačné povinnosti. Takúto úlohu zohrali v prvých dňoch po svojom príchode vojaci misie KFOR. Významnejší rozvoj miestnych riadiacich kapacít môže nastať až po tejto základnej stabilizácii. Väčšinou sa deje ešte za administratívnej, vzdelávacej a finančnej podpory medzinárodného spoločenstva. V optimálnom prípade však treba postupne zabezpečiť aj vlastné materiálne zdroje, aby sa daný región stal časom organizačne sebestačným. Tretia fáza pozostáva už z hľadania trvalého, prípadne konečného riešenia, usporiadania. Hlavným cieľom tu je nájsť pre dotknutý región taký trvalý a hlavne funkčný model, ktorý by zodpovedal miestnej histórii, kultúre, tradíciám, politickým realitám a taktiež miestnym hospodárskym, prípadne riadiacim kapacitám.

Primerane týmto výzvam a požiadavkám sa zväčša vyvíja aj vnútorná štruktúra jednotlivých zásahových misií a konkrétnej medzinárodnej správy. V Kosove prvá fáza trvala približne polroka a začala sa príchodom vojakov KFOR, ako aj úradníkov misie UNMIK a nariadením tamojšieho SRSG 1/1999 o základných

41 WAISOVÁ, Š.: *Řešení konfliktů v mezinárodních vztazích*. Praha: Portál, 2005, s. 100.

42 *Ibid.*, s. 100–101.

rysoch krízovej správy. V tomto období misia UNMIK prevzala a vykonávala všetky legislatívne, exekutívne a justičné funkcie. Misia UNMIK mala teda právo vydávať vlastné právne normy a iné normatívne akty. Okrem toho prevzala kontrolu nad všetkým hnutelným a nehnuteľným majetkom federatívnej Juhoslávie a Srbska, ktoré sa nachádzali na území Kosova. K tomuto došlo jednostranným aktom a bez konzultácie so srbskými orgánmi. Počas celého spomínaného obdobia hrali rozhodujúcu úlohu zahraniční odborníci, vojaci, policajti atď. Miestne sily boli v úplne podriadenej pozícii.⁴³

Druhá fáza sa začala vo februári 2000 a trvala približne do mája tohto roku. Rozhodujúci vplyv na udalosti a riadenie mali stále ešte medzinárodní hodnostári a úradníci misie UNMIK, avšak postupne začali vťahovať do dôležitých procesov aj miestnych činiteľov. Toto obdobie preto vošlo do histórie ako Dočasná zmiešaná administratívna štruktúra (*Joint Interim Administrative Structure, JIAS*). JIAS nahradila všetky dovtedy legálne, pololegálne alebo ilegálne fungujúce štruktúry. Niektoré z nich sa pokúsila úplne eliminovať, iné len integrovať do vlastných štruktúr. Celý nový systém mal v zmysle nariadenia SRSG číslo 1/2000 existovať dovtedy, pokiaľ sa v dôsledku demokratických volieb nevytvoria legítimne miestne riadiace štruktúry. Podľa spomínaného nariadenia mali kosovské miestne sily a organizácie realizovať svoje úlohy v úzkej spolupráci s UNMIK, avšak konečné slovo si ešte vo svojich rukách ponechal SRSG. Všetky administratívne rozhodnutia už mali zodpovedať v Kosove uplatňovaným právnym predpisom. Kosovské komunity mali získať zastúpenie v nových orgánoch, ktoré už mali pod vedením misie UNMIK participovať v riadiacich procesoch.⁴⁴

JIAS pozostávala z troch dôležitých prvkov. Jej centrom bol úrad SRSG, teda hlavného zahraničného administrátora s výnimočnými právomocami. V Prištine pracovali rozličné rezortné oddelenia tohto úradu, na mieste zase municipálni administrátori, o ktorých ešte bude reč. Vedeniu misie mali pomáhať dva konzultatívno-poradné orgány a to jednak Kosovská administratívna rada (*Kosovo Administrative Council*), ako aj Kosovská prechodná rada (*Kosovo Transitional Council*). Prvá rada mala skôr výkonný, prípadne vládny charakter, druhá bola zase typom reprezentatívneho orgánu. Administratívna rada mala osem členov, ktorých menoval SRSG. Miesta si rozdelili medzinárodná a miestni predstavitelia. Medzi

43 DZIEDZIC, M. J. cit. op. s. 333–335.

44 Ibid., s. 365–366.

prvých patrili všetci zástupcovia SRSG, ktorí stáli na čele jednotlivých pilierov. To znamená, že v zbore zasadal aj predstaviteľ OBSE a EU. Miestne sily reprezentovali traja Albánci a jeden Srb. Nariadenie SRSG síce umožnilo rozšírenie tohto orgánu, ale len na základe konsenzu. SRSG mal právo pozvať na zasadnutia rady ešte dvoch ďalších členov. Jeden z nich mal v rámci misie na starosti humanitárne záležitosti, druhý reprezentoval kosovské nevládne organizácie.⁴⁵

Kosovská prechodná rada, ktorá ako konzultatívny orgán existovala už aj pred prijatím spomínaného nariadenia, mala 36 členov, ktorí tu zastupovali široké spektrum politických a spoločenských síl. Medzi jej členov automaticky patrili kosovskí členovia Administratívnej rady, ktorí tam referovali o činnosti svojho výkonného orgánu. Prechodná rada však nemala právo veta a nemala možnosť vysloviť výkonným orgánom nedôveru. Aj v jej prípade platilo, že posledné slovo má vždy SRSG.⁴⁶

V tomto prechodnom období sa v Kosove postupne sformovali zárodky neskorších ministerstiev. Na čele každého rezortu stáli dvaja vedúci – jeden z nich bol medzinárodným úradníkom UNMIK-u, druhý zástupcom miestnych odborníkov. Rozhodnutia prijímali spoločne, v prípade rozdielnych názorov rozhodoval kompetentný zástupca SRSG, t. j. cudzinec. Jednotlivé rezorty totiž patrili pod kontrolu niektorého zo zástupcov SRSG, teda pod niektorý z vyššie už uvedených štyroch organizačných pilierov.

Tretia fáza medzinárodnej správy v Kosove sa začala po prijatí ústavného rámca pre dočasnú kosovskú samosprávu (*Constitutional Framework for Provisional Self-Government*). Išlo o oktrojovaný dokument, ktorý bol zverejnený v mene SRSG. Zodpovedal viac-menej kritériám modernej ústavy, len niektoré ustanovenia týkajúce suverenity tu neboli príliš exponované. Zároveň tento dokument nezbažil medzinárodných vedúcich činiteľov misie ich hlavných právomocí. Dokument však v každom prípade umožnil vznik volených kosovských zborov, ako aj im zodpovedných exekutívnych orgánov. Na jeho základe bol čoskoro zvolený 120-členný jednokomorový parlament so zabezpečeným zastúpením menšín, potom vznikla kosovská vláda, vrcholné súdne orgány, ústavný súd, ombudsman atď. V tejto samosprávnej fáze, keď došlo k tzv. kosovizácii tamojšej správy, existovalo Kosovo vlastne až do vyhlásenia svojej nezávislosti v roku 2008. Kompetencie a úlohy

45 CHESTERMAN, S. cit. op. 2004. s. 133.

46 Ibid., s. 133–134.

miestnych orgánov sa neustále rozširovali, ale medzinárodné orgány mali stále ešte zabezpečenú možnosť zvrátiť vývoj, pokiaľ by sa uberal nebezpečným smerom pre mier v celej oblasti.⁴⁷

Po vyhlásení samostatnosti a prijatí novej – už trvalej – ústavy sa Kosovo síce stalo nezávislým a suverénnym štátom, avšak jeho ústava stále ešte upravovala aj postavenie niektorých medzinárodných ustanovizní. Misia UNMIK stratila svoju predchádzajúcu „všemohúcu“ pozíciu, ale existuje dodnes, lebo v BR OSN nie je konsenzus vyriešiť jej konečný štatút po tom, ako v administratívnom zmysle stratila svoje opodstatnenie.⁴⁸ Zároveň EU v procese postupného exitu (odchodu) vytvorila v Kosove svoju vlastnú misiu EULEX (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo*), ktorá pôsobí hlavne vo sfére verejnej bezpečnosti, teda v princípe sa koncentruje na oblasti policajných kapacít, colné problémy, väzenstvo a miestnu justíciu. Misia má operatívny aj monitorovací pilier.⁴⁹ O jej mandáte rozhoduje Európska rada, ktorá naposledy predĺžila jej mandát do polovice roku 2023. Zatiaľ má autorizáciu na zamestnávanie približne 420 osôb.⁵⁰ EULEX však už nie je klasickou medzinárodnou správnou misiou, skôr patrí do kategórie *governance mission*, resp. medzi tzv. asistenčné misie, ktoré síce môžu mať prípad od prípadu veľký vplyv, ale pôsobia skôr „zboku“ a nie z nadriadenej pozície.

Medzinárodná správa v Kosove nebola prítomná len na centrálnej úrovni, ale svojich municipálnych administrátorov mala rozmiestnených aj v regiónoch a v konkrétnych lokalitách. Situácia bola teda podobná ako v Bosne a Hercegovine, prípadne vo Východnom Slavónsku. Prítomnosť civilných administrátorov na mieste mala viacero dôvodov. Medzinárodnú správu v rozvrátenej spoločnosti jednoducho nie je možné realizovať len v centre oblasti. Na miestach totiž často nefungujú legitímne orgány moci a nechať všetko len na miestne tradície a spoločenské štruktúry môže byť dlhodobo nebezpečné. Napríklad sa tam veľmi rýchlo môžu zorganizovať paralelné štruktúry (pokiaľ tam už neexistujú dlho), ktoré môžu ohroziť úspech celej operácie.⁵¹

47 DZIEDZIC, M. J. cit. op. s. 366–367.

48 MARCINKOWSKA, P. cit. op. s. 34–36.

49 Ibid., s. 37–38.

50 <https://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,16>

51 O tejto problematike po pozri podrobne DVOŘÁK, M.: *Kosovo na vlastní kůži*. Havlíčkův Brod: Studio No-Ban, 2002, s. 175.

V Kosove dlho prežívali hneď dve paralelné štruktúry, ktoré znepokojovali UNMIK. Jednak išlo o srbské štruktúry na severe Kosova okolo mesta Mitrovica, ktoré priamo a dlho financoval Belehrad, a jednak o štruktúry kosovského „paralelného štátu“, ktorý sa sformoval po faktickom zrušení kosovskej autonómie pod vedením Ibrahima Rugovu.⁵² Najnebezpečnejšie však boli novšie paralelné štruktúry, ktoré sa sformovali v tieni Kosovskej oslobodzovacej armády (UCK), ktorá medzinárodnému spoločenstvu spôsobila mnohé problémy.⁵³ Na rozdiel od prvých, viac-menej pacifistických štruktúr, boli totiž podstatne násilnejšie. Odchod Srbov len ďalej posilnil ich pozície. Pod tlakom medzinárodného spoločenstva došlo síce k určitej transformácii týchto skupín, ale pôvodné metódy sa úplne nestratili.

V každom prípade sa prvému SRSR misie UNMIK Bernardovi Kouchnerovi z Francúzska koncom roku 1999 podarilo prinútiť miestnych Albáncov podpísať dohodu o rozpustení ich paralelných „štátnych“ štruktúr. Tento úspech relativizoval fakt, že k tomu malo dôjsť s platnosťou do 31. januára 2000. Symbolicky však bolo dôležité, že Ibrahim Rugova po poslednom zasadnutí kosovského – paralelného – parlamentu 2. februára 2002 oznámil, že ako hlava štátu ruší všetky orgány Kosovskej republiky, a to vrátane svojej funkcie. Čoskoro aj Hashim Thaci ako hlava samozvanej kosovskej vlády s podporou UCK oznámil zrušenie tejto vlády a sľúbil, že bude participovať na vytvorení nových demokratických orgánov. Jeho ozbrojené sily sa postupne začali transformovať do politickej strany.⁵⁴

Situáciu municipálnych administrátorov na mieste v prvých mesiacoch medzinárodnej správy plasticky opísal vo svojich spomienkach bývalý primátor Hradca Králové Martin Dvořák, ktorý bol na jeseň 1999 a v roku 2000 miestnym administrátorom približne päťdesiatitisícového mesta Istog. Pôsobil tam do prvých miestnych volieb, potom sa stal riaditeľom odboru miestnej samosprávy pre západné Kosovo.⁵⁵ Na mieste pracovala väčšia skupina zahraničných odborníkov pôvodom

52 BULL, C. cit. op. s. 166–167.

53 O vzniku, motivácii a charaktere tejto – inak vcelku voľnej – organizácie mali pochybnosti mnohí aktéri vtedajších udalostí. V Českej republike medzi hlavných skeptikov patrili bývalý minister zahraničných vecí Jiří Dienstbier, ale pochybnosti mal aj neskorší maďarský veľvyslanec v Prištine. Pozri DIENSTBIER, J.: *Daň z krve*. Praha: Nakl. LN, 2002, s. 218–221 a MÁRKUSZ, L.: *Kosovó története*. Budapest: Ludovika, 2022, s. 446–448. Určite nebolo náhodné, že aj západné veľmoci určitý čas otáľali s uznaním UCK. Neskôr príslušníci tejto organizácie a ich spojenci terorizovali a vyhánali zbytky kosovských Srbov.

54 DIENSTBIER, J. cit. op. s. 217.

55 DVOŘÁK, M. cit. op. s. 175.

z Indie, Francúzska, Írska, Kene, Konga, Gambie, Ghany, Burundi, Talianska, Švédska, Iraku, Venezuely, Maroka, Kirgizska a Litvy.⁵⁶ Komplikovanosť situácie na začiatku misie dobre charakterizuje nasledujúca ukážka: „*Na začátek jako roz-cvičku jsme se měli pokusit najít model pro fungování budoucího ‚Municipal Boardu‘, což je jakási provizorní obecní rada do voleb. Ono je to dost zašmodrchaný, protože dřív, než do vesnic dorazil se svojí vládou UNMIK, už tam osvobozenecká povstalecká armáda UCK, tedy přesněji řečeno, Thaciho vláda, ustavila svoje ‚starosty‘. Prozatím jsou UN-MIK-em akceptováni, ale jak se postupně oslabuje pozice UCK a narůstá vliv dalších sil, hlavně Rugovy LDK, je stále větší tlak na to, že tihle Thaciho starostové jsou samozvanci a že to není demokratické atd... Aby to nebylo tak snadný, je tu ještě další ‚vláda‘, tentokrát Bukoshiho, a ta nárokuje posty pro sebe, ačkoli je stejně málo legitimní jako ta první (Thaciho).*“⁵⁷

Podľa Dvořáka fakt, že albánske obyvateľstvo Kosova bolo už dlhé roky zvyknuté na existenciu paralelných štruktúr, vrátane polície, školstva, ekonomiky a výberu daní nielen pre Belehrad, ale aj pre svoje inštitúcie, do veľkej miery komplikovalo činnosť medzinárodnej misie na vidieku. UNMIK a KFOR sa však pokúšali túto situáciu zmeniť: „*Jednoho rána nám KFOR připravil trošku dobrodružství, když se rozhodli zavřít budovu paralelní policie UCK, která tady stejně jako jiné paralelní struktury vesele fungovala dávno před UNMIK-em a nevidí důvod na tom něco měnit, když tu místo Srbů je UNMIK. KFORáci tam posbírali asi 20 lidí, 7 pistolí a dělali z toho velikou kovbojku, ačkoli ten barák fungoval po celé 3 nebo 4 měsíce docela veřejně, neutajeně a tamní policajti se starali o bezpečnost ve městě (???)*“⁵⁸

Civilná správa sa na mieste často zaoberala okrem budovania správnych orgánov, organizovania volieb aj takými praktickými otázkami, akou bolo budovanie školstva, zabezpečovanie školskej dochádzky a občas aj so spornými bytovými otázkami.⁵⁹ OSN a jej partnerské organizácie v každom prípade v Kosove vytvorili mnohostupňovú medzinárodnú administratívnu štruktúru, ktorá napriek všetkým nedostatkom predsa len pomohla vytvoriť v Kosove znesiteľnejšie podmienky na život miestneho obyvateľstva. Postupne aj tu došlo k „nacionalizácii“ správy, ktorá je vlastne znakom jej dlhodobého úspechu. Prirodzene, Kosovo sa podobne ako Bosna a Hercegovina aj dnes borí s mnohými problémami, nemá

56 Ibid., s. 17.

57 Ibid., s. 18.

58 Ibid., s. 22.

59 Ibid., s. 24–26.

zabezpečené samostatné financovanie a v oblasti panuje nadpriemerná kriminalita, ale predsa je tam už viac ako poldruha desaťročia aký-taký pokoj.

Východný Timor a UNTAET

Paralelne so zásahom medzinárodného spoločenstva v Kosove prebehla mierová tranzičná akcia OSN vo Východnom Timore, ktorá – napriek prvotným problémom v plánovaní a v rozmiestňovaní vlastných síl – zatiaľ patrí medzi najúspešnejšie misie svetovej organizácie tohto druhu. Pravdepodobnou príčinou úspechu bolo to, že misia mala pomerne veľkú legitimitu medzi miestnym obyvateľstvom, pre ktoré znamenala veľký pokrok oproti predchádzajúcej indonézskej okupácii, ako aj to, že od začiatku mala jasno vo veci nezávislosti Východného Timoru. Jeho právo na samostatnú existenciu skoro nikto relevantný nespochybňoval. Formálne tu totiž išlo o dokončenie procesu dekolonizácie, ktorý bol spustený ešte v polovici 70. rokov 20. storočia, ale Indonézia ho násilím prerušila. Netreba zabudnúť ani na to, že misia vo Východnom Timore patrila vzhľadom na tamjšie podmienky a rozmery medzi dobre financované akcie.⁶⁰

Mandát, kompetencie a organizačná štruktúra tranzičnej misie UNTAES boli veľmi podobné, ako v Kosove. Základom celého usporiadania bola rezolúcia BR OSN 1272/1999. Rozdiel spočíval skôr v geografickej vzdialenosti Východného Timoru, v jeho celkovej zaostalosti, ako aj v tom, že tento vzdialený ostrov nie je tak dobre pokrytý rozličnými medzinárodnými organizáciami ako európske krízové oblasti. Na čele misie stál taktiež SRSG, pod ktorého patrili tri organizačné komponenty s nasledovnými označeniami: vláda a verejná správa (*Governance and Public Administration, GPA*), humanitárna pomoc a rehabilitácia (*Humanitarian Assistance and Emergency Rehabilitation, HAER*) a vojenské sily.⁶¹ Vojenská misia INTERFET (*International Force in East Timor*) pod vedením austrálskeho generála, ktorá prišla na ostrov ešte pred vznikom misie UNTAES, mala – podobne ako KFOR v Kosove – osobitné postavenie. Našťastie šéf civilnej misie Sergio Vieira de Mello

60 SMITH, M. G. – DEE, M.: East Timor. In: DURCH, W. J. (Ed.): *Twenty-First-Century Peace Operations*. Washington D. C.: United States Institute of Peace – The Henry L. Stimson Center, 2006, s. 454.

61 Ibid., s. 427.

z Brazílie⁶² a austrálsky generál Peter Cosgrove mali veľmi dobré vzájomné vzťahy, ktoré pomohli preklenúť mnohé problémy.⁶³ Prirodzene pomohlo aj to, že INTERFET nemala civilné kompetencie.

Misia UNTAES bola naplánovaná ako plnoprávna tranzičná administratívna misia, ale v prvých mesiacoch pôsobila skôr dojemom klasickej mierovej misie kombinujúcej prvky udržiavania a budovania mieru. Postupne však takpovediac „dorástla“ do očakávanej pozície. Treba si uvedomiť, že štátne, vládne a administratívne kapacity Východného Timoru boli podstatne menej rozvinuté než v Kosove. Vzhľadom na situáciu bolo v regióne veľmi potrebné aj rozmiestnenie početnej medzinárodnej policajnej misie. BR OSN počítala v oblasti s približne 8000–9000 vojenskými mierotvorcami a presnejšie neurčeným počtom civilných a policajných úradníkov. Počet ozbrojencov potom postupne klesal a v čase vyhlásenia nezávislosti v máji 2002 ich už bolo len približne 5000.⁶⁴

Väčšina vojenských mierotvorcov slúžila najprv v rámci misie INTERFET, ktorá v oblasti pôsobila od septembra 1999 do februára 2000. Po jej stiahnutí sa síce radikálne nezmenšil počet medzinárodných ozbrojencov, ale – na rozdiel od Kosova – bol celý vojenský komponent zintegrovaný pod vedenie SRSG. Prevažnú väčšinu vojakov INTERFET-u poskytla blízka Austrália, ktorá v jesenných mesiacoch roku 1999 pomohla zastaviť násilie a stabilizovať situáciu. Počet Austrálčanov bol aj neskôr najvyšší. V oblasti mali v januári 2001 napríklad stále ešte 1600 vojakov a 102 civilných policajtov. Postupne však prichádzali aj iné národné kontingenty. Začiatkom roku 2001 mali nasledovné krajiny v oblasti viac ako 500 vojakov: Bangladéš, Filipíny, Jordánsko, Nový Zéland, Pakistan, Portugalsko a Thajsko. Vzhľadom na celkový počet vlastných obyvateľov aj 191 vojakov z Fidži predstavovalo veľkú silu. Južná Kórea tam mala taktiež 440 vojakov. Najviac (t. j. viac ako 100) policajtov do regiónu v tom čase poslalo Jordánsko (222), Filipíny (105) a Portugalsko (165). Vysoký počet Jordáncov a Portugalcov súvisel okrem iného s tým, že práve tieto krajiny poskytli väčšinu školiacich dôstojníkov pre prípravu budúcich miestnych policajtov.⁶⁵

62 Išlo o jedného z najkúsenejších krízových manažerov OSN. Krátky čas bol šéfom misie (SRSG) v Kosove, ale veľmi rýchlo bol preradený do Východného Timoru.

Neskôr viedol ešte nebezpečné misie v Afganistane a v Iraku, kde v dôsledku bombového útoku v roku 2004 nakoniec aj tragicky skončil.

63 Ibid., s. 433.

64 Ibid., s. 432.

65 Ibid., s. 434–435.

Medzinárodná inštitucionálna prítomnosť vo Východnom Timore mala taktiež svoju vnútornú dynamiku. Na základe dohôd z 5. mája 1999 sa v oblasti už v lete 1999 (jún–október) objavila misia UNAMET (*United Nations Mission in East Timor*), ktorá mala na starosti zorganizovať a dozeráť referendum o budúcnosti ostrova, resp. jeho časti. V septembri do oblasti prišla už spomínaná vojenská misia INTERFET, ktorá tam zostala do februára 2000. Od októbra 1999 sa postupne formovala a budovala tranzitná misia UNTAET, ktorá v tejto podobe pracovala až do vyhlásenie nezávislosti Východného Timoru v máji 2002. Potom sa začal proces postupného sťahovania medzinárodných mierotvorcov a úradníkov z regiónu. Tento proces od mája 2002 do mája 2005 riadila viac-menej asistenčná misia UNMISSET (*United Nations Mission for Support in East Timor*), ktorá už takpovediac nemala plnú moc nad novým štátom, ale skôr mu len intenzívne pomáhala. Po jej odchode vo Východnom Timore zostala už len kancelária OSN (*United Nations Office in Timor-Leste, UNOTIL*).⁶⁶

V prvých mesiacoch po zásahu medzinárodných síl bola pozícia svetovej organizácie úplne dominantná. Vlastné kapacity Východného Timoru boli totiž veľmi obmedzené, jeho vlastná riadiaci infraštruktúra skoro vôbec neexistovala a mnohí členovia hnutia za nezávislosť sa ešte nachádzali v emigrácii. Na druhej strane v oblasti existovalo silné hnutie protiindonézskeho odporu pod menom *Revolučný front pre nezávislý Východný Timor (FRETELIN)*, s vodcami zocelenými v predchádzajúcich desaťročiach bojov a s pomerne veľkou popularitou. O tej napokon svedčili aj prvé parlamentné voľby v oblasti. Okrem toho ešte v roku 1998 vznikla *Národná rada timorského odporu (Conselho Nacional de Resistencia Timorense, CNRT)*, ktorá reprezentovala široké spektrum miestnej spoločnosti a ako politická, resp. nenásilná organizácia mala aj podporu medzinárodného spoločenstva.⁶⁷

Logika postupného presúvania úloh a právomocí na miestne sily bola podobná ako v Kosove, ale dynamika bola úplne iná, t. j. podstatne rýchlejšia. V prvých štyroch mesiacoch zohrávala rozhodujúcu úlohu vojenská misia INTERFET s mandátom, ktorým ju poverila rezolúcia BR OSN 1264/1999. Jej úlohou bolo v regióne nastoliť mier, bezpečnosť a poriadok. Na jej čele stál austrálsky generál a na jej podporu bol vytvorený špeciálny fond, do ktorého finančne prispelo hlavne Japonsko, ako aj Brunejský sultanát, Luxembursko, Portugalsko a Švajčiarsko. Personálne

66 Ibid., s. 389–390, s. 449 a s. 455.

67 Ibid., s. 398.

z krajín regiónu – okrem tradične dominantnej Austrálie – odborníkmi prispeli na začiatku hlavne Filipíny a Thajsko, ale časom na misii personálne participovalo 22 štátov.⁶⁸ Misia plnila nielen vojenské, ale aj civilné humanitárne úlohy a od októbra 1999 pomáhala budovať kapacitu UNTAES.

Podobne ako na Balkáne aj tu si jednotlivé štáty oblasť sektorálne rozdelili medzi sebou. Za centrálny sektor bolo zodpovedné Portugalsko, na juhu dominovala Austrália a Nový Zéland, avšak svoj oddiel tu mali taktiež Nepál, Fidži, Írsko a Singapur. Východný sektor mali zasa pod kontrolou východoázijské štáty (Thajsko, Filipíny, Južná Kórea) a nakoniec za sektor Oecusse zodpovedalo Jordánsko.⁶⁹

Od októbra 1999 do júla 2000 mali v centre oblasti, ako aj v jej regiónoch rozhodujúce slovo pracovníci misie UNTAES. Vtedy však začala radikálna reorganizácia prvého komponentu zodpovedného za vládnutie a verejnú správu. Na jej konci prešla správa na zmiešanú Tranzičnú administráciu Východného Timoru (*East Timor Transitional Administration*). Prechodný kabinet mal deväť členov, z ktorých piati boli miestni predstavitelia. Zároveň došlo k transformácii orgánu zabezpečujúceho zastúpenie miestnych politických síl. Hlavný administrátor OSN v pozícii SRSG si už na jeseň vytvoril blízky pracovný vzťah s prestížnym východotimorským politikom a odbojárom Xanana Gusmaom, ktorý stál na čele už spomínanej Národnej rady odporu (CNRT). Tá sa 2. decembra 1999 transformovala na Národnú konzultatívnu radu (*National Consultative Council*) reprezentujúcu väčšinu domácich politických síl, vplyvnú katolícku cirkev, ako aj rozličné záujmové skupiny. UNTAES sa do jej činnosti pokúsila zapojiť aj niektoré kooperatívne proindonézske skupiny.⁷⁰

Konzultatívna rada primerane svojmu názvu mala len obmedzené právomoci. V lete 2000 však nakoniec došlo k jej transformácii na Národnú radu na čele s Gusmaom. Vtedy miestne kádre začali nahrádzať zahraničných administrátorov na miestach, Falintil ako vojenská organizácia odporu začala svoju transformáciu na oficiálne timorské ozbrojené zložky. Celý proces „timorizácie“ však ešte neznamenal úplnú marginalizáciu medzinárodných zložiek prechodnej správy, ktoré síce oficiálne pôsobili už viac „zboku“ a logisticky, ale stále ešte mali rozhodujúce slovo. To sa napríklad prejavilo pri realizácii volieb do ústavodarného

68 Ibid., s. 412–413.

69 Ibid., s. 437.

70 CHESTERMAN, S. cit. op. 2004, s. 136–138.

zhromaždenia alebo pri forsírovaní transformácie ozbrojených síl na politické strany. Xanana Gusmao bol nakoniec zvolený za prezidenta v apríli 2002, čiže približne mesiac pred vyhlásením samostatnosti.⁷¹

Pomerne ťažko sa na ostrove vytvárala justičná infraštruktúra, ktorú komplikoval totálny nedostatok miestnych odborníkov,⁷² absencia univerzity, nejasnosť aplikovateľného práva, rôznorodosť miestnych jazykov ako aj celková zaostalosť oblasti. UNTAES – podobne ako UNMIK v Kosove – aj tu pôvodne ponechalo v platnosti indonézske právo, pokiaľ neodporovalo medzinárodným ľudskoprávnym štandardom. Trest smrti prirodzene zrušili a čo najskôr sa usilovali kodifikovať hlavné právne odvetvia pre Východný Timor.⁷³ Misia UNTAES napríklad pomerne skoro prijala vlastné trestné procesné pravidlá.⁷⁴

Súdnictvo sa vytváralo postupne a najprv vznikli dve paralelné trestnoprávne štruktúry. Týmito záležitosťami sa síce zaoberalo všeobecné súdnictvo, avšak v závažnejších veciach konal špeciálny panel pre závažné trestné činy. Tento systém nesúvisel len s charakterom spomínaných činov, ale aj s personálnymi nedostatkami na miestnej úrovni.⁷⁵ V rámci špeciálneho panelu sa totiž podarilo sústrediť viacerých skúsených zahraničných sudcov.⁷⁶ Situácia bola osobitne komplikovaná mimo hlavného mesta Dili. Medzinárodných sudcov a prokurátorov bolo pomerne málo a nevedeli ich poslať všade. Nový justičný systém vytvorilo rozhodnutie UNTAET 11/2000. V jej zmysle malo vzniknúť osem obvodných súdov a jeden odvolací (apelačný) súd. Nakoniec sa podarilo vytvoriť len štyri obvodné sudy. Vznikol aj úrad verejného žalobcu a prvých šesť žalobcov vymenovali v máji roku 2000.⁷⁷ Intenzívnou prípravou miestnych sudcov a prokurátorov sa zaoberalo justičné vzdelávacie centrum, ktoré bolo vytvorené po vyhlásení samostatnosti. Avšak už predtým bolo potrebné v zrýchlenom konaní pripraviť a vymenovať miestnych odborníkov. Ich príprava väčšinou prebiehala po portugalsky, ale na súdoch sa pracovalo prakticky v štyroch jazykoch – okrem portugalčiny aj v hlavnom domorodom jazyku (tetum), po anglicky a občas aj v indonézscom jazyku bahasa.⁷⁸

71 SMITH, M. G. – DEE, M. cit. op. s. 439–440.

72 BULL, C. cit. op. s. 199.

73 BULL, C. cit. op. s. 194.

74 Ibid., s. 197.

75 Ibid., s. 196–197.

76 Ibid., s. 200.

77 Ibid., s. 198.

78 Ibid., s. 201.

Akt voľby prvého prezidenta symbolizoval ukončenie medzinárodnej prechodnej správy Východného Timoru v jej koncentrovanej podobe. Vďaka tomu sa mohla začať fáza nezávislej existencie s podpornou asistenciou zahraničia, ktorú realizovala misia UNMISSET vytvorená rezolúciou BR OSN 1410/2002. Na jej čele stál Kamallesh Sharma z Indie, ktorý nahradil pôvodného, inak veľmi úspešného SRSG z Brazílie. Jednou z jej úloh bola aj príprava postupného odchodu z oblasti. Podobne ako EULEX v Kosove, aj UNMISSET mala pomáhať rozvoju policajných síl s cieľom zabezpečiť bezpečnosť a poriadok. Podporovala a čiastočne aj naďalej financovala miestne administratívne štruktúry. Misia pracovala s podstatne redukovaným personálom, ale v regióne bolo stále ešte prítomných niekoľko tisíc zahraničných vojakov a 1250 policajtov, ktorí pôsobili v rámci UNPOL (*UN Police*). Ich počet sa však každý rok radikálne znižoval.⁷⁹ V súčasnosti už Východný Timor funguje ako samostatný štát, s vlastnými zdrojmi prameniacimi predovšetkým z ťažby ropy a bez výraznejšej medzinárodnej spolupráce. Dokonca má za sebou už aj prvý pokus o štátny prevrat a nepokoje z roku 2006.⁸⁰

Asistenčná misia OSN v Afganistane

Afganistan nepredstavuje z pohľadu danej publikácie typický prípad konsenzuálne riadenej medzinárodnej krízovej správy a budovania štátu. V prvom rade tu nejde o to, že pokus o vybudovanie moderného štátu v jeho socialistickej alebo západnej podobe sa už po druhý raz za štyridsať rokov skončil neúspechom alebo preto, že sa krajina po dvadsaťročnom západnom angažmáne a vynaložení obrovských prostriedkov vrátila tam, kde bola začiatkom roku 2001. Afganistan totiž už od začiatku tamojšej medzinárodnej operácie predstavoval špecifický problém, ktorý po všetkých stránkach vyčnieval z radu akcií tohto typu.

Väčšina zvláštností v Afganistane súvisí jednak s jeho objektívnymi danosťami, a jednak s formou medzinárodného zásahu (intervencie) v roku 2001. Novoveká afganská štátnosť sa zrodila pomerne neskoro a súvisela s britsko-ruským súperením v strede ázijského kontinentu. Tzv. „veľká hra“ potom v 20. storočí pokračovala vo forme americko-sovietskeho súperenia. Afganistan čiastočne trpel a zároveň

79 SMITH, M. G. – DEE, M. cit. op. s. 450–452.

80 BULL, C. cit. op. s. 186.

čiasťočne profitoval z týchto procesov. V každom prípade sa doteraz ani jednej svetovej veľmoci nepodarilo toto územie si trvale podmaniť a udržať.

V prvých dvoch tretinách 20. storočia sa Afganistan pod vedením kráľovskej dynastie začal postupne modernizovať. V poslednej tretine sa však stal obeťou studenej vojny. Najprv vojaci pučom odstránili opatrného, vyváženú zahraničnú politiku realizujúceho kráľa a začalo sa kolísanie medzi americkým a sovietskym vplyvom.⁸¹ Celý proces pokračoval sovietskou inváziou, ktorá sa síce pre Moskvu v roku 1989 skončila potupným odchodom, ale Afganistan beznádejne prepadol do obdobia občianskej vojny medzi rozličnými klanmi a skupinami mudžahedínov. V chaotických pomeroch sa objavilo ultrakonzervatívne islamistické hnutie Taliban, ktoré sa pokúsilo o svoju stabilizáciu, avšak nakoľko poskytlo svoje územie teroristickým skupinám, ktoré v roku 2001 zaútočili na USA v New Yorku, nakoniec bolo zvrhnuté zásahom USA a ich spojencov ešte koncom toho roku.⁸²

Zásahová akcia mala vtedy veľkú morálnu i logistickú podporu väčšiny civilizovaného sveta. Zahraničný zásah, ktorý USA a ich spojenci realizovali na základe svojho práva na sebaobranu, nepriamo schválila aj rezolúcia BR OSN 1378/2001 zo 14. novembra 2001. Vychádzala z toho, že Afganistan síce priamo nenapadol USA, ale poskytol k tomu svoje územie, t. j. nezabránil tam sa nachádzajúcim teroristickým skupinám, aby odtiaľ organizovali svoj útok. Afganistan nebolo teda možné potrestať pre vlastné agresívne správanie, ale preto, že neurobil zadosť svojim medzinárodnoprávnym povinnostiam. Túto argumentáciu vtedy nespochybnila ani jedna relevantná svetová veľmoc.⁸³

Zvrhnutie Talibanu však ešte neznamenalo jeho úplnú elimináciu, o čom svedčí jeho návrat k moci v roku 2021. Hnutie vlastne nikdy nebolo totálne porazené a na celom území Afganistanu za posledné dve desaťročia nikdy nebol úplný mier. To bola vlastne jedna z hlavných zvláštností afganistanskej mierovej misie, ktorá sa nerealizovala v postkonfliktných podmienkach, ale počas viac-menej otvoreného konfliktu s rozličnou vnútornou dynamikou. Okrem toho podpora obyvateľstva taktiež nebola jednoznačná. V Kosove a vo Východnom Timore sa

81 THIER, J. A.: Afghanistan. In: DURCH, W. J. (Ed.): *Twenty-First-Century Peace Operations*. Washington D. C.: United States Institute of Peace – The Henry L. Stimson Center, 2006, s. 469–471.

82 Ibid., s. 471–475.

83 HYNEK, N. – EICHLER, J. – MAJERNÍK, L.: *Konflikt a obnova v Afganistánu. Kontext, prostředí a zájmy*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2012, s. 37–38.

predsa len väčšina obyvateľstva tešila zásahu medzinárodného spoločenstva, ktorý ich oslobodil spod cudzej nadvlády. Afganci, ktorí majú medzi sebou mnoho sporov, sa väčšinou netešia prítomnosti zahraničných vojakov v ich krajine a často sa voči nim spoja.

Do úvahy treba zobrať aj veľkosť a iné zemepisné, prípadne kultúrne charakteristiky Afganistanu, ktorý bol a dodnes je podstatne väčšou a heterogénnejšou krajinou než Kosovo alebo Východný Timor. Jeho územie tvorí 652 225 km² v hornatej časti ázijského kontinentu a žije tam približne tridsať miliónov obyvateľov.⁸⁴ K obsadeniu a kontrole takéhoto veľkého a ľudnatého územia sú potrebné úplne iné vojenské útvary, ako tomu bolo v prípade už spomínaných európskych krízových oblastí.⁸⁵ Väčšina Afgancov nie je len ozbrojená, ale tradične vie so zbraňami aj narábať. Okrem toho ide o málo urbanizovanú a pomerne hornatú krajinu. Skoro všetci jej obyvatelia vyznávajú islamské náboženstvo, čo na prelome tisícročí nezjednodušilo situáciu intervenujúcich západných krajín.⁸⁶

Nakoniec netreba zabudnúť ani na afganské tradície pri výstavbe a „prevádzkovaní“ vlastného štátu. V Afganistane má totiž silné tradície a hlboké korene voľná organizácia štátu so slabými centrálnymi štruktúrami. Panovník v Kábule bol v minulosti prevažne len koordinátorom rozličných regiónov. Krajina je zemepisne a kultúrno-mentálne veľmi heterogénna a typický je pre ňu silný regionalizmus. Centrálna moc tu teda doteraz vládla vždy takpovediac len „na diaľku“. Tohto systému riadenia sa Afganci nikdy nechceli vzdať a to ani vtedy, keď do ich krajiny prúdila pomerne veľká materiálna podpora najprv od ZSSR, potom od USA a ich spojencov. Tí však väčšinou distribúciu obrovských zdrojov chceli vidieť

84 *Földrajzi a politikai világtatlasz*. Budapest: Athenaeum, 2007.

85 MARTON, P.: Az újjáépítés sorrendisége és az afganisztáni bonyodalmak. In: *Külügyi Szemle*, 2009, tavasz, s. 36. Citovaný autor sa tu odvolával jednak na sovietske prepočty, ako aj na odhady prestížneho amerického think-tanku RAND Corporation. V partizánskej vojne by totiž na jedného miestneho bojovníka mali pripadnúť minimálne dvaja vojaci na 100 miestnych obyvateľov. To by v prípade Afganistanu predstavovalo skoro 600 000 vojakov, čo si nemôže dovoliť skoro ani jedna súčasná veľmoc. ZSSR mal napríklad v Afganistane 150 000 vojakov, z čoho zomrela približne jedna desatina. Pritom Washington pod vedením Georgea Busha ml. vtedy nechcel poslať do oblasti veľa vojakov a pokiaľ to bolo možné, chcel využívať predovšetkým miestnych protivníkov Talibanu združených v Severnej koalícii. USA mali v decembri 2001 v Afganistane len 2500 vojakov. Tento počet neskôr výrazne narástol. Pozri WHITLOCK, C.: *Afganisztán iratok*. Budapest: Park, 2022, s. 31–32, a s. 35.

86 THIER, J. A. cit. op. 2006, s. 468–470.

v jednotných a preto aj viac kontrolovateľných rukách. Američania pravdepodobne aj z tohto dôvodu presadzovali v Afganistane pôvodne silnú centrálnu moc.⁸⁷

Zároveň nemožno tvrdiť, že by si vedúci činitelia a plánovači zasahujúcich veľmocí neuvedomovali tieto úskalia. Minimálne vo sfére civilnej rekonštrukcie a budovania štátnych štruktúr si preto od začiatku zvolili opatrnú taktiku „chodenie po špičkách“. To znamenalo, že komplikovanú a ťažko skúšanú krajinu nechceli riadiť úplne priamo a otvorene cez medzinárodné organizácie a ich úradníkov, ale skôr pomocou dôkladne vybraných a zároveň spoľahlivých miestnych aktérov, ktorým chceli poskytnúť všemožnú materiálnu, logistickú a v prípade potreby aj vojenskú pomoc. Bezpečnosť a poriadok v krajine (minimálne aspoň v hlavnom meste a jeho okolí) mali síce zabezpečiť zahraničné vojenské sily, ale rozľahlý vidiek už chceli riadiť prostredníctvom otvorených alebo tichých kompromisov uzavretých s vplyvnými miestnymi aktérmi.⁸⁸

Realizácia tejto taktiky sa začala už na jeseň 2001 v západonemeckom Bonne, kam USA a ich spojenci pozvali rozhodujúce protitalibanské organizácie, frakcie a skupiny.⁸⁹ V Bonne sa potom pod taktovkou USA, ale za participácie spomínaných síl a OSN, ako aj za prítomnosti predstaviteľov Indie, Iránu, Pakistanu a Ruska zrodil akčný plán postupu v Afganistane. Dočasným prezidentom Afganistanu sa mal stať Hamid Karzai, ktorý pochádzal z väčšinovej paštúnskej rodiny a mal za sebou aj dlhodobý pobyt na západe. Rokovalo sa aj o neskoršom ústavodarnom procese a približnom rozdelení síl medzi rozličnými skupinami. USA v Kábule zastupoval diplomat afganského pôvodu Zalmay Chalilzad, ktorý neskôr pôsobil aj ako veľvyslanec v Iraku a zástupca USA v OSN. Podstatné však je, že išlo o človeka

87 Pozri podrobnejšie STARR, S. F.: *Sovereignty and Legitimacy in Afghan Nation-Building*. In: FUKUYAMA, R. (Ed.): *Nation Building Beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore: The John Hopkins University, 2006, s. 107–124.

88 CHESTERMAN, S.: *Tipping Through Afghanistan: The Future of UN State-Building*. New York: International Peace Academy, s. 3–4. www.ipacademy.org.

89 Nepozvali sem však nikoho z Talibanu a jeho okolia, čo sa podľa niektorých neskorších analytikov ukázalo chybou. Craig Whitlock napríklad nepovažoval za dobré, že USA v roku 2001 nevideli rozdiel medzi organizáciou Al-Kaida a Talibanom. Predsa len väčšina členov prvej menovanej organizácie nepochádzala z Afganistanu. Okrem toho Taliban bol vtedy oslabený a z tohto dôvodu sa dala od neho očakávať väčšia kooperatívnosť. V každom prípade však predstavoval dôležitú a hlboko zakorenenú miestnu silu, bez ktorej nebolo možné v dohľadnom čase upokojiť situáciu.

miestneho pôvodu a islamského vierovyznania. I to svedčí o opatrnosti amerických plánovačov.

OSN v Afganistane nedostalo takú kľúčovú úlohu, ako predtým na Balkáne a vo Východnom Timore. Misia UNAMA (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*)⁹⁰ teda nemala tranzičný a administratívny charakter, skôr len „zboku“ pomáhala Afgancom a spojencom. Na jej čele taktiež stál muslim a to bývalý alžírsky minister zahraničných vecí Lakhdar Brahimi, ktorý patrilo medzi veľmi dôležitých odborníkov na krízové situácie. Medzi iným bol jedným z účastníkov a dôležitých aktérov rokovaní v Bonne. Neskôr na čele misie už stáli aj predstavitelia neislamského sveta, napríklad aj slovenský špičkový diplomat Ján Kubiš. Brahimi patrilo medzi presadzovateľov politiky tzv. „ľahkej stopy“ v Afganistane.⁹¹

Dynamika budovania mieru a štátu v Afganistane bola podobná, ako v prípade už predstavených misií. Najprv bol výkon moci v rukách dočasného úradu (*Interim Authority*), avšak medzinárodné spoločenstvo sa usilovalo s pomocou miestnych síl čo najskôr vytvoriť vnútornú legitimitu pre výkon moci v Afganistane. Už v lete 2002 sa preto zišla dočasná alebo predbežná Loya Jirga (*Emergency Loya Jirga*), ktorá mala za úlohu legitimovať dovedajšie kroky. Išlo o reprezentatívny orgán pozostávajúci z rozličných segmentov miestnej spoločnosti. Spôsob jej voľby bol dvojfázový a nepriamy. 1051 poslancov zastupovalo 390 volebných obvodov, na ktoré rozdelili 39 afganských provincií. Nasledujúcich 500 členov vymenovala špeciálna komisia v rámci zhromaždenia po konzultáciách s predstaviteľmi nomádov, utečencov a rozličných spoločenských organizácií. 160 mandátov vyhradili pre ženy, lebo vytvorenie parlamentného zastúpenie žien v ultrakonzervatívnej krajine patrilo medzi dôležité ciele americkej a západnej politiky. Na proces volieb a výberu sa pokúšala dohliadať misia UNAMA a Asia Foundation. Prirodzene, v zastupiteľskom orgáne dostali významné pozície aj rozliční vojenski vodcovia, ktorí včas prešli na stranu vtedajších víťazov.⁹²

Dočasná Loya Jirga potom zvolila prezidenta a vytvorila základy novej administratívnej štruktúry. Počas jej mandátu sa začal aj ústavodarný proces, ktorý potom dokončila ústavodarná Loya Jirga. Tá mala 502 členov, z ktorých 340 poslancov zastupovalo svoje provincie, 110 osôb rozličné spoločenské skupiny a 52 členov

90 <https://unama.unmissions.org/>

91 CHESTERMAN, S. cit. op. 2004, s. 89–90.

92 O tomto orgáne pozri podrobnejšie THIER, J. A. cit. op. 2006, s. 519–521.

vymenoval prezident.⁹³ Do procesu prípravy ústavy občas aktívne zasiahol aj americký veľvyslanec a vedúci misie UNAMA.⁹⁴

V Afganistane boli vojenské a civilné, prípadne politické aktivity pomerne jasne rozdelené. V krajine jednak pôsobili americké vojenské sily pod vlastným velením, jednak Medzinárodné bezpečnostné pomocné sily vo forme misie ISAF (*International Security Assistance Force*). Ich mandát zabezpečila rezolúcia BR OSN 1386/2001. Na starosti mali zaistenie bezpečnosti a poriadku predovšetkým v hlavnom meste a na jeho okolí. Na vidieku pôsobili provinčné rekonštrukčné tímy (*Provincial Reconstruction Team, PRT*), ktoré pozostávali z väčšiny vojakov a taktiež z civilných odborníkov na rozličné otázky súvisiace s obnovou a rekonštrukciou. Konceptia PRT vychádzala jednak z požiadavky získať dôveru na vidieku a vytvoriť si tam potrebné kontakty, ako aj zo spomínanej koncepcie riadenia krajiny „na diaľku“. ISAF a PRT tímy patrili od roku 2003 pod velenie NATO.⁹⁵

Hlavným „pilierom“ civilnej prítomnosti bola už spomínaná misia UNAMA, ktorá v čase svojho rozkvetu koordinovala činnosť 16 agentúr a špecializovaných ustanovizní svetovej organizácie. Vlastné zastúpenie mala aj v Indii a v Pakistane. V porovnaní s inými už spomínanými misiami mala pomerne málo pracovníkov. Pôvodne mala v Afganistane len niekoľko stoviek pracovníkov, ale v prvej polovici druhého desaťročia tretieho tisícročia ich ešte nebolo viac ako 1800. UNAMA vykonávala svoju činnosť v rámci dvoch organizačných pilierov pod vedením zástupcov SRSG. Prvý pilier sa zaoberal politickými záležitosťami, druhý zase obnovou, rekonštrukciou a koordináciou pomoci. Misia mala aj svoje operačné centrum.⁹⁶

V Afganistane sa taktiež uplatnil princíp rozdelenia na sektory a to nielen v prípade PRT, ktoré boli prítomné vo väčšine provincií a každý tím mal dominantný štát. Princíp sektorov sa použil aj pri rozdelení dôležitých úloh. Veľká Británia mala napríklad za úlohu bojovať proti obchodu s narkotikami, Taliansko pomáhalo budovať justičný systém a Japonsko dohliadalo na odzbrojenie, demobilizáciu a spoločenskú reintegráciu demobilizovaných vojakov. Nemecko – podobne

93 Ibid., s. 521–523.

94 THIER, J. A.: The making of a constitution in Afghanistan. In: *New York Law School Law Review*, 51, 2006, s. 558–579.

95 THIER, J. A. cit. op. 2006, s. 496–502.

96 Ibid., s. 513–515.

ako na začiatku 20. storočia v Macedónsku – pomáhalo zorganizovať vzdelávanie miestnych policajných dôstojníkov.⁹⁷

Budovanie štátu a krízová správa v Afganistane určite nepatrí medzi veľké úspechy medzinárodného spoločenstva. Prvé príznaky neúspechu sa objavili pomerne skoro a v druhom desaťročí po začiatku akcie už mnohí rozhodujúci činitelia (medzi nimi aj neskorší americký prezident Joe Biden) uvažovali o odchode z krajiny. Na taký radikálny a chaotický ústup, k akému došlo v augustu 2021, však myslel len málokto.

Haiti – medzinárodná asistencia v tieni prírodnej katastrofy

Osobitnú kapitolu v dejinách medzinárodnej krízovej správy predstavuje frankofónne a mimoriadne chudobné Haiti, ktoré v roku 2010 postihlo ničivé zemetrasenie. To úplne ochromilo už aj tak slabé štátne štruktúry. Medzinárodné organizácie (predovšetkým OSN a OAS, t. j. Organizácia amerických štátov) boli vtedy už niekoľko rokov prítomné v krajine, ktorá sa borila s ťažkým dedičstvom diktatúry rodiny Duvalierovcov, trvajúcej niekoľko desaťročí. Svetová organizácia sa v krajine preto objavila už v roku 1990 a vytvorila tam svoju misiu ONUVEH na pozorovanie volieb a overenie ich výsledkov (*United Nations Observer Group for the Verification of the Election in Haiti*).⁹⁸ O tri roky neskôr OSN spolu s OAS na Haiti spustili medzinárodnú civilnú misiu MICIVIH, avšak do regiónu čoskoro prišla nová misia UNMIH (*United Nations Mission in Haiti*) s cieľom udržať mier. V roku 1994 BR OSN schválila mandát novej misie, resp. misií, ktorých cieľom malo byť napomôcť návratu legítimnej vlády a vytvoreniu stabilných podmienok pre upevnenie mieru a právneho poriadku. Vtedy vznikli tri misie OSN – jedna podporná, druhá prechodná (tranzičná) a tretia policajná. Všetky tri spoločne postupne pomohli stabilizovať situáciu.⁹⁹

V roku 2004 však znovu došlo k obnoveniu násillia, preto BR OSN schválila novú dočasnú mnohonárodnostnú ozbrojenú misiu a Stabilizačnú misiu OSN na Haiti (MINUSTAH), ktorá pomáhala v procese ekonomickej, sociálnej a politickej

97 MARTON, P. cit. op. s. 28.

98 Skratka pochádza z francúzskeho názvu misie. Haiti je totiž frankofónna krajina.

99 Podrobnejšie o histórii tejto akcie pozri Haiti. In: *The Blue Helmets. A Review of United Nations Peace-Keeping*. Third Edition. New York: UN, 1996, s. 611–613–636.

stabilizácie. Nakoniec v roku 2010 došlo k už spomínanému zemetraseniu, ktoré si vyžiadalo približne 200 000 obetí. Medzi nimi bol aj vedúci misie OSN a jeho zástupca. Na mieste katastrofy sa čoskoro objavili rozličné záchranné tímy a humanitárni pracovníci. Na Haiti sa však zrútila skoro celá štátna štruktúra a zanikla verejná bezpečnosť. OSN preto začala rozširovať početné stavy misie MINUSTAH. Nakoniec v jej rámci pracovalo 8940 vojakov a 4391 policajtov. Okrem toho zamestnávala aj množstvo civilných a humanitárnych pracovníkov. Spoločne pomáhali nastoliť poriadok, vybudovať štátne a spoločenské kapacity, resp. znovu pomáhali zorganizovať voľby.¹⁰⁰

Haiti je dobrým príkladom rozpadu základných štátnych štruktúr, ku ktorému nie je potrebná ani vojna alebo vnútorný ozbrojený konflikt. Takéto situácie sú štáty v lepšej organizačnej kondícii a s väčšími štátnymi kapacitami zväčša schopné vyriešiť. O tom svedčí okrem iného aj situácia v Indonézii, na Srí Lanke a v Thajsku po pustošivom cunami v roku 2004.

100 Ibid. s. 767–769.

Budovanie štátu a ústavodarný proces v postkrízových situáciách

Na prelome 18. a 19. storočia sa v dôsledku osvietenstva a veľkej francúzskej revolúcie v Európe zrodila myšlienka národných štátov, ktorá postupne nahradila dovtedajšie formy legitímovania štátnej moci. Zároveň prebiehal aj proces vzniku štátov s ústavným zriadením, vychádzajúcim z myšlienky suverenity ľudu a rozdelenia moci. V dôsledku týchto procesov a trendov sa zmenilo nielen nazeranie na štát, ale aj očakávania, ktoré mala nová doba a ľudia na moderný štát. Pri jeho vzniku sa totiž už neočakávalo len vyriešenie mocenskej (prevažne dynastickej) otázky a zaradenie novej entity do existujúcich zahraničnopolitických súradníc, ale aj prijatie základných ústavných dokumentov, ktoré mali primerane duchu doby garantovať jeho každodenné fungovanie. V praktickej rovine mala štátnu každodennosť reprezentovať aj moderná verejná správa a ozbrojené zložky garantujúce vonkajšiu a vnútornú bezpečnosť.

Existencia ústavy patrí v Európe a v západnom civilizačnom okruhu k atribútom moderného štátu len v posledných dvoch storočiach. Priekopnícku úlohu tu zohrala americká vojna za nezávislosť, ako aj veľká francúzska revolúcia z roku 1789. V ich dôsledku sa zrodila ústava USA z roku 1787, ako aj prvá francúzska ústava z roku 1791. 3. mája toho istého roku bola taktiež prijatá ústava poľsko-litovského štátu, ktorá však nezabránila jeho rozpadu. Trend potom posilnil proces vzniku samostatných štátov na troskách španielskej koloniálnej ríše v Latinskej Amerike v prvých desaťročiach 19. storočia, prijatie cádzskej ústavy z roku 1812 v Španielsku, zrod nórskej ústavy v roku 1814, ako aj európsky vývoj po Viedenskom kongrese v rokoch 1814/1815.¹

Jeho nepriamou súčasťou bol aj vznik nezávislého Belgicka, ktoré bolo po kongrese štátoprávne ešte spojené s Holandskom. V roku 1830 tu však vypukli protiholandské nepokoje, ktoré prerástli do úspešného povstania za nezávislosť deklarovanú v tom istom roku. V celom procese zohrali dôležitú úlohu náboženské

1 O vývoji v dlhom 19. storočí pozri podrobnejšie FRANKENBERG, G. *Constitutional transfers and experiments in the nineteenth century*. In: FRANKENBERG, G. (Ed.): *Order from Transfer. Comparative Constitutional Design and Legal Culture*. Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA): Edward Elgar Publishing, 2013, s. 279–305.

rozdiely medzi južnými katolíkmí a severnými protestantmi, resp. jazykové rozdiely medzi flámskym a valónskym obyvateľstvom. Belgickú nezávislosť zmluvne garantovali blízke európske veľmoci. Celý proces vzniku nového samostatného štátu na mape Európy ukončilo prijatie liberálno-konzervatívnej belgickej ústavy z roku 1831, ktorá sa čoskoro stala vzorom pre väčšinu ústav novovzniknutých štátov na juhovýchode Európy.²

Klasifikácia asistovaných ústavodarných procesov

Vzájomné ovplyvňovanie jednotlivých ústav a ústavných systémov ešte neznamená priamu zahraničnú spoluúčasť na zrode novej ústavy. Tento jav odkazuje skôr na situáciu, keď ku vzniku novej ústavy došlo nielen pod vplyvom zahraničného modelu, ale aj za priamej alebo nepriamej asistencie cudzieho štátu alebo medzinárodnej organizácie (resp. aspoň ich odborníkov). Prirodzene v takomto procese sa k slovu dostávajú vždy mnohé pojmy a javy právnej komparatistiky. Mnohokrát tu dochádza k migrácii právnych riešení a inštitútov, ktorá sa potom prejavuje v takzvanej transplantácii určitých riešení do iného právneho prostredia a týmto spôsobom sa vytvárajú nové právne transplantáty. Celý proces sa niekedy nazýva aj právnym transferom.³

Zahraničná, medzinárodná asistencia môže mať viacero motívov a taktiež aj rozmanité podoby. Môže ísť napríklad o poskytnutie odborníkov alebo vopred vyžiadaných rád, ale môže ísť aj o priame či nepriame dozorovanie a monitorovanie ústavodarných procesov. Avšak za asistovanie pri vzniku ústavy – hoci veľmi hrubé – možno považovať aj medzinárodné oktrojovanie ústavy alebo aspoň jej častí. Tu však „asistent“ už do určitej miery prekračuje hranice pojmu „asistencia“. V tejto oblasti taktiež treba rozlišovať medzi transplantátmi a transfermi, pričom posledné si väčšinou vyžadujú aktívnejšiu politiku zasahujúceho okolia.⁴

2 Ibid., s. 288–290.

3 O podrobnejšej charakteristike týchto javov a pojmov pozri PERJU, V. Constitutional Transplants, Borrowing and Migrations. In: ROSENFELD, M. – SAJÓ, A. (Eds): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 1304–1327.

4 Pozri podrobnejšie FRANKENBERG, G.: Constitutions as commodities: notes on a theory of transfer. In: FRANKENBERG, G. (Ed.): *Order from Transfer. Comparative*

Najnovšia odborná literatúra rozlišuje tri kategórie externého – čiže zahraničného alebo medzinárodného – vplyvu na ústavodarný proces: 1) veľký alebo dokonca totálny vplyv na podobu novej ústavy; 2) čiastočný, parciálny vplyv; a nakoniec 3) marginálny vplyv na miestneho ústavodarcu.⁵ Ako príklad totálneho vplyvu sa v literatúre zväčša uvádza tzv. daytonská ústava pre postkonfliktnú Bosnu a Hercegovinu. Sem možno zaradiť aj viaceré oktrojované ústavy a organické štatúty z 19. storočia, ako aj povojnovú japonskú ústavu. Príkladom parciálneho vplyvu je príprava ústavy Východného Timoru z roku 2002, novej irackej ústavy z roku 2005, ako aj novej sudánskej ústavy po ukončení dlhoročnej občianskej vojny po prelome tisícročí. Viac-menej sem možno priradiť aj ústavodarný proces v Kosove po vyhlásení samostatnosti v roku 2008. V týchto prípadoch bol síce vplyv zahraničných, resp. medzinárodných aktérov značný, ale ústavu si pre seba nakoniec pripravili a odhlasovali v rámci určitých mantinelov a limitov miestni činitelia. Na konci tejto pomyselnej škály sa nachádza marginálny alebo len veľmi mierny zahraničný (medzinárodný) vplyv na ústavodarný proces. V odbornej literatúre sa v tomto prípade ako príklad uvádza príprava novej ústavy pre Južnú Afriku po zrušení systému apartheidu, ako aj proces prípravy nových ústav v strednej a východnej Európe po páde komunizmu.⁶

História asistovaných ústavodarných procesov v dlhom 19. storočí

Jedna z prvých moderných ústav sa v Európe zrodila v roku 1791 v rozpadajúcom sa poľsko-litovskom štáte. Napriek tomu, že k jej skutočnej realizácii vlastne ani nedošlo, sa ústava z 3. mája hlboko zapísala do poľského politického povedomia ako jeden zo symbolov štátnosti. Z tohto dôvodu sa mnoho Poliakov tešilo aj oktrojovanej ústave, ktorú „daroval“ Napoleon Bonaparte ako francúzsky cisár Varšavskému veľkovejvodstvu existujúcemu v rokoch 1807 až 1815. Bola to po francúzsky

Constitutional Design and Legal Culture. Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA): Edward Elgar Publishing, 2013, s. 1–28.

- 5 DANN, P. International influence on post-conflict constitution-making. In: FRANKENBERG, G. (Ed.): *Order from Transfer. Comparative Constitutional Design and Legal Culture*. Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA): Edward Elgar Publishing, 2013, s. 244.

- 6 Ibid., s. 245.

napísaná ústava, ktorá však po cisárovej porážke stratila platnosť,⁷ hoci niektoré jej riešenia prežili v základných dokumentoch tzv. Kongresového Poľska, ktoré sa znovu stalo súčasťou cárskeho Ruska.

Po Viedenskom kongrese bolo totiž Poľsko opäť rozdelené. Jedine Krakov a okolie, na trvalej príslušnosti ktorého sa záborové veľmoci nevedeli dohodnúť, si zachoval niektoré atribúty štátnosti. Veľmoci nechceli vytvoriť zárodok novej poľskej dynastie, preto – proti svojim všeobecným štátoprávnym predstavám – mestský štát sformovali ako aristokratickú republiku. Jej vnútorné usporiadanie upravila v roku 1815 Viedenským kongresom schválená prvá ústava Slobodného mesta Krakov. Na príprave jej textu participoval aj priateľ vtedajšieho ruského cára Alexandra I. a po určitý čas jeho minister zahraničných vecí knieža Adam Czartoryski, ktorý sa neskôr po roku 1831 stal vodcom konzervatívnej poľskej emigrácie. V roku 1815 bol však ešte súčasťou ruského establishmentu, ktorý bol ochotný experimentovať s limitovaným liberalizmom. Podobne ako napoleonská ústava Varšavského veľkoveľkovoľvodstva, aj prvá krakovská ústava bola napísaná po francúzsky. Netreba zabudnúť, že 3. mája 1815 ju schválil Viedenský kongres, ktorého jazykom bola tiež francúzština. Obe spomínané ústavy sa podobali. Krakovský základný zákon vychádzal z princípu rovnoprávnosti, sedliakom garantoval osobnú slobodu a zaviedol nezávislosť súdnictva. Počítal aj s voleným legislatívnym zborom. V podstate išlo o ústavu oktrojovanú medzinárodným spoločenstvom.⁸

Druhá krakovská ústava sa zrodila v roku 1818. Nad ňou síce už pracovali aj miestni poľskí odborníci-právnicki, ale v konečnom dôsledku jej schválenie bolo znovu úlohou rezidentov, zastupujúcich patronátne veľmoci. Viac-menej vychádzala z textu prvej ústavy a zásadné ustanovenia nezmenila. Išlo opäť o ústavu aristokratickej republiky, v ktorej sa volilo na základe cenзовého volebného práva a myšlienka občianskej slobody sa prelínala s rozličnými stavovskými a konfesionálnymi privilégiami. Židia napríklad nemali volebné právo. Stále však ešte išlo o umiernený liberálny dokument počítajúci s volenými a zodpovednými orgánmi.⁹

Tretí základný zákon Krakova bol pripravený rakúskymi odborníkmi v roku 1833. Po neúspešnom poľskom povstaní v rokoch 1830/1831 sa v meste výrazne

7 DZIADZIO, A.: The Constitution of Duchy of Warsaw 1807. Some remarks on occasion of 200 years of anniversary of its adoption. In: *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*, 2008, No. 2, s. 163–174.

8 WITKOWSKI, W. cit. op. s. 258.

9 Ibid., s. 261. a s. 268.

zmenila atmosféra a záborové veľmoci sa stali opatrnejšími. Novú ústavu prirodzene znovu schválili ich rezidenti. Priniesla so sebou menší počet senátorov, elimináciu Jagellonskej univerzity ako „liberálneho hniezda“, ako aj obmedzenú pozíciu legislatívneho zboru. Negatívny trend pokračoval aj neskôr a obe nasledujúce novely ústavy (1837, 1842) mali reštriktívny charakter. V roku 1833 sa do ústavného textu priamo dostali aj rezidenti s konkrétnymi právomocami. V budúcnosti mohli teda už aj podľa ústavy vystupovať ako nadriadení miestnych orgánov.¹⁰

Jedným z prvých ústavodarných pokusov na kresťanskom Balkáne bojujúcim za osamostatnenie sa od Osmanskej ríše bolo prijatie prvej – inak dočasnej – gréckej ústavy v meste Epidaurus v roku 1822.¹¹ Vtedy však prakticky ešte neexistovalo samostatné a medzinárodne uznané Grécko. Samotný text ústavy sa zrodil bol vplyvom americkej ústavy a francúzskych vzorov z konca 18. storočia. Prvou skutočnou ústavou samostatného Gréckeho kráľovstva pod vedením kráľa Otona (pôvodne Otta) z bavorskej dynastie bola ústava z roku 1844, ktorej predchádzalo povstanie vojakov a obyvateľov hlavného mesta voči svojmu kráľovi. Ten bol pod tlakom nútený sľúbiť zavedenie konštitučnej monarchie. Text novej ústavy bol ovplyvnený francúzskym a belgickým vzorom z rokov 1830 – 1831. Kráľovi zostalo legislatívne veto a právo menovať ministrov. Dvojkomorový parlament pozostával z poslaneckej snemovne volenej na základe všeobecného volebného práva a zo senátu, ktorý menoval panovník.¹²

Podobné vzory ovplyvnili neskôr aj ústavodarný proces v ostatných osamostatňujúcich sa balkánskych štátoch v druhej polovici 19. storočia. Belgická a francúzska ústavná kultúra teda ovplyvnila aj prvú rumunskú, čiastočne srbskú a nakoniec bulharskú ústavu. Miera asistencie zahraničných mocností a ich odborníkov v tomto procese sa však značne líšila. Pravdepodobne najautonómnejší bol srbský ústavný vývoj. V rámci Osmanskej ríše dostal Belehradský pašalik od sultána limitovanú samosprávu už v roku 1793, to však neznamenalo utlmenie srbskej túžby po samostatnosti. Základy novej srbskej štátnosti sa začali formovať v rokoch 1804–1813 povstania. V tomto procese hrali dôležitú úlohu vzdelanejší uhorskí Srbi a čiastočne aj ruský vplyv. Vtedy však ešte neexistovala zákonodarná skupština. Tá bola skôr len nevoleným zhromaždením starešin. Občas riešila aj

10 Ibid., s. 262–263.

11 Po grécky možno jej text nájsť <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/syn06.pdf>

12 <https://www.britannica.com/place/Greece/Building-the-nation-1832-1913#ref297975>

súdne spory. V podobnej situácii bola aj vládnuca rada. Prvá písaná srbská ústava (*Sretenjski ustav*) sa zrodila v roku 1835 počas národného zhromaždenia v Kragujevací a to bez konzultácií so spojeneckým Ruskom a tureckým sultánom, ktorý bol oficiálne stále ešte suverénom nad srbskými územiami. Srbské knieža preto jej relatívne liberálny text asi po mesiaci stiahlo, v dôsledku čoho v srbskej politike vznikol antagonizmus medzi centralistami okolo panovníka a tzv. „obrancami ústavy“ z radov opozície. V roku 1838 bola prijatá tzv. turecká ústava, ktorá sa v záujme integrity celej ríše pokúsila obmedziť rastúcu moc srbského kniežata.¹³

Trvanlivejšia a modernejšia ústava v liberálnom duchu bola nakoniec prijatá v roku 1869 počas vlády dynastie Obrenovičovcov, ktorí mali blízko k Rakúsku-Uhorsku. Srbsko vtedy oficiálne ešte nebolo úplne nezávislé, ale viac-menej existovalo už ako samostatný štát. V procese prípravy tejto liberálnej ústavy zohrala dôležitú úlohu aj rakúsko-uhorská diplomacia, ale napriek tomu nešlo len o jednoduchý preklad západných vzorov. Srbsko vtedy predsa len už malo svoju krátku, ale vlastnú ústavnú históriu.¹⁴ Jej trvanlivosť však taktiež mala svoje limity. Po prevrate v roku 1888 bola totiž nahradená ústavou novou, ktorá teoreticky viac zodpovedala požiadavkám ústavnej monarchie so silným parlamentom. Politická realita bola prirodzene primerane miestnym podmienkam úplne iná.¹⁵

Moderný rumunský ústavný vývoj sa začal tzv. organickými štatútmi, ktoré si na Osmanskej ríši vynútilo cárské Rusko počas okupácie dvoch rumunských kniežatstiev v prvej tretine 19. storočia. Oficiálne však obe boli ešte súčasťou Osmanskej ríše. Valašsko dostalo svoj štatút v roku 1831, Moldavsko o rok neskôr. Na ústavodarný proces dozeral ruský generál Pavel Kiseljov a zúčastnili sa ho ním poverené výbory za spoluúčasti rumunských konzervatívnych politikov. Liberálnemu pojmu ústava sa síce vyhýbali, ale oba organické štatúty obsahovali niekoľko dôležitých modernizačných reforiem. Zaviedli napríklad nový daňový systém, verejnú správu a systém evidencie obyvateľstva, ďalej zrušili vnútorné clá, upravili základy dopravy a miestneho zdravotníctva a pokúsili sa vytvoriť trojstupňový justičný systém s možnosťou odvolať sa, ako aj s relatívne nezávislými sudcami. Panovníka doživotne malo voľiť zhromaždenie bojarov, ale pri výkone funkcie mu mali pomáhať ministri. Na prijatie rozpočtu vytvorili osobitný zastupiteľský legistatívny orgán. Nakoniec však oboch panovníkov na návrh ruskej diplomacie

13 HÉKA L.: *Szerbia állam- és jogtörténete*. Szeged: Bába Kiadó, 2005, s. 113–114.

14 Ibid., s. 119–122.

15 Ibid., s. 126–130.

formálne vymenoval turecký sultán v Istanbule. Ekonomicky a sociálne bol nový systém výhodný predovšetkým pre veľkostatkárov a nezrušil poddanské povinnosti sedliakov. Miestne liberálne sily s ním vôbec neboli spokojné. Jeho výhodou bolo len niekoľko technických modernizačných opatrení.¹⁶ Z druhej strany napomohlo postupnému sa oddeleniu rumunských kniežatstiev od Turkov a ich vzájomnému zblížovaniu sa, ktoré sa v roku 1859 skončilo ich zlúčením do jedného štátneho celku.

Prvá ústava samostatného Rumunska (Zjednotených kniežatstiev) bola prijatá v roku 1866 na konci panovania kniežaťa Alexandra Cuzu (1859–1866). V podstate išlo o preklad belgickej ústavy z roku 1831, ktorý bol na niektorých miestach pozmenený. Zákonodarná moc patrila v jej zmysle do rúk panovníka a dvojkomorového parlamentu. Základný zákon deklaroval aj občianske práva, ale do zavedenia všeobecného volebného práva mal ešte veľmi ďaleko. Viac-menej aj táto ústava bola dôsledkom pomerne mechanického preberania západných, predovšetkým frankofónnych právnych vzorov vtedajšími rumunskými liberálnymi elitami.¹⁷

Východná Rumélia a Bulharsko

Východná Rumélia predstavuje prípad krízovej oblasti, ktorej ústavný dokument sa zrodil úplne pod taktovkou európskych veľmocí a to bez formálnej participácie miestnych faktorov. Berlínsky kongres poveril úlohou sformulovať a prijať organický štatút Európsku komisiu zloženú z predstaviteľov šiestich európskych veľmocí. Britská a rakúsko-uhorská diplomacia uvažovali o prijatí takého liberálneho dokumentu, ktorý by rešpektoval aj práva miestnych moslimov a dlhodobo by sťažil zjednotenie dvoch bulharských štátov. Do textu chceli zakomponovať aj garancie voči negatívnym javom z minulosti.¹⁸ Zároveň chceli sťažiť ruskú agitáciu a uľahčiť opätovné inkorporovanie oblasti do Osmanskej ríše. Rusko naopak chcel dosiahnuť rýchlu integráciu bulharských území do jedného štátneho celku. Nešlo teda o ľahkú úlohu, lebo jednotlivé veľmocenské ciele sa čiastočne vylučovali.

16 SZÁSZ, Z.: *A románok története*. Budapest: Bereményi Könyvkiadó, b. r., s. 64–65.

17 RAFFAY, E.: *A vajdaságoktól a birodalomig. Az újkori Románia története*. Szeged: JATE Kiadó, 1989, s. 19–21.

18 DIÓSZEGI, I. cit. op. s. 45.

Kľúčovú úlohu v celom procese zohral už spomínaný rakúsko-uhorský delegát Béni Kállay, ktorý bol v civile odborníkom na slovanský Balkán. Jeho elaborát ako východiskový bod akceptovali aj ostatné veľmoci. Liberál Kállay úprimne uvažoval o prijatí pokiaľ možno čo najliberálnejšieho textu. Chcel totiž dosiahnuť, aby sa Východná Rumélia postupne vedela pridať k rozvinutej a civilizovanej Európe. Preto chcel garantovať slobodu a majetok, menšinové práva a slobodu tlače, ako aj zabezpečiť nezávislé súdnictvo a moderný finančný systém. Uvažoval aj nad vytvorením vcelku moderného zastupiteľského zboru.¹⁹ Pripravovaný dokument sa venoval aj vzťahu autonómnej provincie k Osmanskej ríši. Tento fakt vyvolal mnoho sporov medzi diplomatmi, podobne ako otázka úradného jazyka. Delegáti po dlhých diskusiách však väčšinou akceptovali Kállayho kompromisné návrhy.

Francúzsky delegát pôvodne presadzoval turečtinu ako úradný jazyk, s tým, že používanie bulharčiny a gréčtiny na úradoch a súdoch by bolo fakultatívnou možnosťou. Tento návrh bol však neprijateľný nielen pre ruskú diplomaciu, ale aj pre miestnych kresťanov. Kállay preto úspešne navrhol rovnocenné postavenie všetkých troch úradných jazykov. Komplikovanejšou otázkou bol návrat moslimských utečencov, ktorému sa bránilo miestne bulharské obyvateľstvo i ruská diplomacia, podobne ako ich odškodneniu. Britská a rakúsko-uhorská diplomacia naopak chcela zohľadniť práva a nároky moslimskej časti obyvateľstva. V tejto otázke však zvíťazila skôr ruská pozícia, ktorá vychádzala z povojnových reálií.²⁰

Intenzívne diskusie prebiehali o zložení, postavení a spôsobe kreovania provinčného zastupiteľského zboru. Rusi chceli tento zbor maximálne emancipovať od vplyvu tureckého sultána a jeho hlavného guvernéra, ktorému chceli niektoré západné veľmoci dať právo menovať polovicu členov zastupiteľstva. Paradoxne Rusi, ktorí doma nemali volený parlament, presadzovali čo najširšie zákonodarné možnosti voleného zboru. Britskí a rakúsko-uhorskí diplomati znovu prišli s kompromisným návrhom, ktorý chcel robiť rozdiel medzi legislatívnymi záležitosťami podľa ich dôležitosti, ako aj zaviesť limitovaný termín pre schvaľovanie zákonov sultánom, po ktorého vypršaní by tieto nadobúdali automatickú účinnosť. Podobné diskusie prebiehali aj o postavení tureckého hlavného guvernéra, ktorého možnosti chcelo Rusko obmedziť s pomocou stálej komisie zastupiteľského zboru.²¹ V týchto otázkach sa presadila skôr vôľa niektorých západných

19 Ibid., s. 51.

20 Ibid., s. 54–57.

21 Ibid., s. 58–59.

a stredoeurópskych štátov, ktoré nechceli ďalej oslabovať moc sultána v regióne. Tento fakt chceli Rusi vyvážiť podporou pre početnú miestnu bulharskú ozbrojenú milíciu. Tej sa však veľmi bránili Briti aj viedenská diplomacia.²²

Konečný text sa podarili prijať až po predĺžení mandátu Európskej komisie. Nakoniec sa diplomati dohodli a spolu vycestovali do Istanbulu, kde 26. apríla 1879 došlo k podpisu záverečného textu organického štatútu. Išlo o vcelku vyrovnaný dokument, ktorý čiastočne reštauroval sultánovu suverenitu, ale nedal mu príliš veľký samostatný priestor. O osude provincie však napriek očakávaniám nerozhodla miera liberalizmu alebo turkofilizmu tohto textu, ale vývoj v provincii a v susednom Bulharsku. Národný vývoj sa totiž už nepodarilo trvale zvrátiť. Kompromis bol viac-menej víťazstvom rakúsko-uhorskej a britskej diplomacie. Ukončenie ústavodarného procesu so sebou prinieslo postupnú evakuáciu ruských vojsk z regiónu, ale náladu medzi bulharským obyvateľstvom sa už nedalo zmeniť. Východná Rumélia sa preto v roku 1885 s konečnou platnosťou pripojila k Bulharskému kniežatstvu.²³

Bulharské kniežatstvo vytvorené Berlínskym kongresom prijalo svoju prvú ústavu v roku 1879. Išlo o liberálny dokument vytvorený podľa vzoru už spomínanej belgickej ústavy z roku 1831. Hlasovalo o ňom síce zhromaždenie volených zástupcov bulharského ľudu vo Velikom Tarnove (odtiaľ pochádza aj pojem „tarnovská ústava“), ale v procese ich výberu, ako aj prípravy samotného textu zohrali dôležitú úlohu ruskí diplomati a právnici. Paradoxne teda cárské Rusko, ktoré do roku 1906 nemalo nijaký celoštátny zastupiteľský orgán a zďaleka nebolo ešte ústavným štátom, pomáhalo pre svojho nového „klienta“ na Balkáne vytvoriť na svoju dobu liberálny ústavný dokument.²⁴ Tento fakt súvisel predovšetkým so zahraničnopolitickými záujmami cárskej ríše a snahou stať sa populárnou v prostredí oslobodzovaných balkánskych Slovanov. Tarnovská ústava vydržala s určitými zmenami až do roku 1947, keď bola nahradená tzv. ústavou Georgi Dimitrova, ktorý bol novým komunistickým vodcom krajiny.

22 Ibid., s. 59–60.

23 Ibid., s. 67–68.

24 O tomto procese pozri podrobnejšie VINKOVETSKY, I.: Strategists and Ideologues: Russians and the Making of Bulgaria's Tarnovo Constitution, 1878–1879. In: *The Journal of Modern History*, 90, 2018, No. 4, s. 751–791.

Albánsky organický štatút na začiatku 20. storočia

Albánsko bolo posledným balkánskym štátom, ktorý sa pred 1. svetovou vojnou pokúsil osamostatniť od Osmanskej ríše. S tou sa väčšina moslimských Albáncov síce emocionálne stotožňovala, ale po Berlínskom kongrese a ešte viac po dvoch balkánskych vojnách v rokoch 1912 a 1913 sa začali báť o svoj osud v tieni formujúcich sa balkánskych kresťanských a slovanských štátov. Oficiálne nezávislé Albánsko vzniklo už v lete 1913, ale reálne sa dotvorilo až po 1. svetovej vojne. Albánsky prípad viac-menej zodpovedal choreografii vzniku nových štátov na juhovýchode Európy v dlhom 19. storočí. Jeho vznik teda aj tu schválili veľmoci zastúpené svojimi veľvyslancami na konferencii v Londýne.

Londýnska konferencia vypracovala aj posledný organický štatút z dlhého radu podobných dokumentov tohto obdobia. Išlo teda znovu o medzinárodným spoločenstvom oktrojovaný dokument, ktorý síce mal byť časom nahradený vlastnou ústavou, k tomu však pred vypuknutím prvej svetovej vojny už nedošlo. Na rozdiel od organického štatútu Východnej Rumélie sa albánsky štatút vo svojich 14 bodoch viac zaoberal medzinárodnými otázkami ako vnútorným usporiadaním ústavných pomerov v rodiacej sa krajine.

Organický štatút pre Albánsko bol napísaný primerane diplomatickým zvykom svojej doby po francúzsky (*Statut de l'Albanie*). V decembri 1912 veľmoci rozhodli len o hlavných otázkach, akou bolo napríklad zachovanie zvrchovanosti sultána nad albánskym územím, zároveň s paralelnou existenciou protektorátu európskych mocností. Východiskový dokument sa zrodil počas bilaterálnych rokovaní medzi Viedňou a Rímom. Tieto rokovania slúžili ako základ pre celé riešenie albánskej otázky, vrátane spôsobu výberu a voľby panovníka, formálnosti tureckej zvrchovanosti a spôsobu vytvárania miestnych administratívnych a bezpečnostných štruktúr. V tomto prípade – podobne ako pred viac ako 30 rokmi Rusko v otázke Východnej Rumélie – práve Rakúsko-Uhorsko chcelo dosiahnuť pre Albánsko a jeho väčšinové obyvateľstvo maximálnu mieru nezávislosti. Stará monarchia mala pre svoju predchádzajúcu, moslimom naklonenú bosensko-hercegovinskú politiku totiž najväčšie sympatia miestneho obyvateľstva. Viedeň preto odmietala aj dlhodobé riadenie územia prostredníctvom medzinárodnej veľmocenskej komisie.²⁵

25 CSAPLÁR-DEGOVICS, K.: *Az albán nemzettévlás kezdetei (1878–1913)*. Budapest: ELTE BTK, 2012. s. 302–303.

Veľmoci v organickom štatúte Albánsko deklarovali ako autonómnu, neutrálnu a zároveň suverénnu krajinu pod medzinárodným protektorátom. Na čele štátu malo stáť dedičné knieža a následníctvo trónu malo byť riešené podľa princípu primogenitúry. Nad konkrétnym vznikom štátu a organizáciou verejnej správy mala dohliadať sedemčlenná medzinárodná komisia s mandátom na 10 rokov. Jej členom mal byť okrem zástupcov vtedajších európskych veľmocí aj jeden albánsky delegát. Dokument spomenul aj medzinárodných žandárov, ktorí mali pomôcť vytvoriť miestne bezpečnostné zložky a zároveň pomáhať udržiavať poriadok vo vznikajúcej krajine. Nakoľko medzi veľmocami v lete 1913 ešte neexistoval úplný konsenzus o osobe nového kniežaťa, voľbu prvého panovníka dokument dočasne odložil. Organický štatút síce spomenul, že medzinárodná komisia sa bude zaoberať administratívnymi aj finančnými otázkami, jej konkrétne právomoci ale nešpecifikoval. Záverečný text neznamenal úplné víťazstvo rakúsko-uhorskej diplomacie, ale nebol ani jej porážkou. Skôr mal kompromisný charakter.²⁶ V každom prípade zo štatútu chýbali ustanovenia, ktoré by upravili otázku občianskych práv, postavenie vlády a zastupiteľského zboru, pravidiel jeho volieb atď. Tieto otázky mali byť vyriešené neskôr a to pomocou spomínanej medzinárodnej komisie.

Na druhej strane treba zdôrazniť, že v dobe zrodu štatútu v Albánsku už existovala dočasná vláda a dokonca aj národné zhromaždenie. Obe však mali obmedzenú legitimitu a slabé postavenie medzi domácim obyvateľstvom. Napriek tomu zabezpečovali aspoň obmedzenú subjektivitu a reprezentáciu albánskych záujmov. Na čele vlády so sídlom vo Valone stál vplyvný Ismail Kemali, ktorý sa osobne na čele albánskej delegácie usiloval ovplyvniť aj rokovanie londýnskej konferencie. Alternatívne mocenské centrum, prípadne klan predstavovali Syrja a Eqrem Vlora, ktorí mali taktiež vlastné predstavy o vybudovaní modernej správy a ozbrojených síl. Vychádzali viac-menej zo súdobých európskych vzorov.²⁷ Väčšinu ozbrojencov v oblasti však mali pod kontrolou vplyvné klany a niekoľko bohatých veľkostatkárov. Mnohí z nich zaujali dočasne vyčkávaciu pozíciu ohľadne plnej samostatnosti Albánska. Netreba zabudnúť, že nielen veľká časť miestneho obyvateľstva, ale aj jeho elity sa stále ešte nerozišli s myšlienkou osmanskej štátnosti, ktorá im zabezpečovala pomerne výhodné pozície na mieste i v centre ríše.²⁸

26 Ibid., s. 304–305. Text organického štatútu po francúzsky pozri taktiež Ibid., s. 381.

27 Ibid., s. 319–321.

28 Ibid., s. 334.

Mandát dočasnej vlády schválilo aj národné zhromaždenie, ktoré však ešte nebolo klasickým voleným orgánom. Jeho členov skôr delegovali rozličné skupiny. Hlavnou úlohou tohto orgánu bolo deklarovať nezávislosť. Nakoľko išlo o pomerne veľký a neoperatívny zbor, zo svojich radov si zvolil 18-členný senát. Po jeho zvolení sa národné zhromaždenie rozpustilo. Ani jeden z týchto zborov nerozhodol o zásadných otázkach rodiaceho Albánska. Neprijal teda rozhodnutie o forme štátu, osobe panovníka, vládnom zriadení, územnom členení atď.²⁹ Tieto otázky – s výnimkou osoby panovníka – zostali otvorené až do medzivojnového obdobia.

Spoločnosť národov a medzivojnové asistované ústavodarné pokusy

Najznámejším prípadom ústavodarného procesu pod kuratelou Spoločnosti národov bolo prijatie ústavy Slobodného mesta Gdaňsk v roku 1920. Nakoľko víťazné veľmoci počítali s dlhodobou existenciou samostatného Gdaňska, už v mierovej zmluve predpísali prijatie miestnej ústavy, ktorú mala potom garantovať Spoločnosť národov. Príprava textu novej ústavy prebiehala v ústavodarnom zhromaždení, ktoré pripravila dočasná štátna rada pod predsedníctvom neskoršieho senátneho predsedu H. Sahma. Text ústavy bol prijatý v auguste 1920, teda ešte v prechodnom období pred konečným sformovaním sa gdaňského verejnoprávného poriadku. Prvý hlavný komisár Sir Reginald Tower potom jej text poslal na schválenie do Ženevy. Rada Spoločnosti národov urobila v texte niekoľko menších zmien a potom ho v novembri toho roku odhlasovala. Po tomto akte mohla Konferencia veľvyslancov 17. novembra 1920 vyhlásiť vznik Slobodného mesta Gdaňsk.³⁰

Právo novelizovať ústavný text dostalo miestne legislatívne Ludové zhromaždenie, teda parlament. K zmene ústavy bola potrebná dvojtretinová väčšina pri dvojtretinovej prítomnosti všetkých poslancov. Rada Spoločnosti národov si však ponechala právo veta v prípade takých ústavných zmien, ktoré mohli ohroziť celú konštrukciu vytvorenú medzinárodným spoločenstvom. Text ústavy viac-menej vychádzal zo vzoru nemeckej demokratickej weimarskej ústavy z roku 1919, ktorá

29 Ibid., s. 336.

30 YDIT, M. cit. op. s. 191–193.

sa najprv venovala otázkam štátu, potom ľudským a občianskym právam. Túto štruktúru mala aj gdaňská ústava.³¹

Vývoj po roku 1945 – ústavodarné procesy v porazených štátoch a bývalých kolóniách

V prípade Slobodného mesta Krakova bol hlavnou príčinou oktrojovania ústavného poriadku nedostatok suverenity daného územia a neurčitost jeho budúcnosti, ktorá úplne závisela od susedných veľmocí. Inú príčinu malo *de facto* oktrojovanie japonskej ústavy z roku 1947. Japonsko sa po svojej porážke v druhej svetovej vojne nachádzalo pod spojeneckou – predovšetkým americkou – správou, ktorú ako hlavný veliteľ (*Supreme Commander for the Allied Powers*, skrátené SCAP) riadil generál Douglas MacArthur. SCAP vypracovaním návrhu demokratickej ústavy pôvodne poveril komisiu japonských právnikov. Neskôr vidiac ich nemohúcnosť, generál MacArthur zvolal amerických právnikov, ktorí slúžili pod jeho velením a prikázal im pripraviť text liberálno-demokratickej ústavy. Právnici-vojaci svoju úlohu v krátkom čase aj splnili. Samotné formálne schválenie ústavy však už bolo úlohou Japoncov. Nový parlament síce zvolili ešte v roku 1946, k schváleniu ústavy však došlo až v roku 1947.³²

Podstatne ohľadupľnejšie prebehol ústavodarný proces v západných okupačných zónach Nemecka, z ktorých sa vytvorila Spolková republika Nemecko. Tieto územia sa v prvých povojnových rokoch taktiež nachádzali pod správou víťazných (západných) spojencov. Svoju úlohu tu zohralo aj naplánovanie a časovanie celého procesu. Zatiaľ čo sa text novej japonskej ústavy reálne zrodil v roku 1946, teda tesne po druhej svetovej vojne a ešte pred vypuknutím studenej vojny, k vypracovaniu a prijatiu nemeckého Základného zákona došlo až v roku 1949. Vtedy už začala studená vojna, čo radikálne poznačilo postoj okupačných mocností voči Nemcom, v ktorých začali vidieť potenciálnych spojencov. Základný zákon teda vypracovali už nemeckí právnici a prijali ho v špeciálnom nemeckom zastupiteľskom zbore, ktorý sa nazýval Parlamentnou radou. Tá pozostávala z delegátov jednotlivých nemeckých krajín. Prirodzene, aj vtedajší nemecký ústavodarca

31 Ibid., s. 192–193.

32 BURUMA, I.: *Zrod moderného Japonska*. Bratislava: Slovart, 2004, s. 123–124.

musel zohľadniť predstavy a požiadavky spojencov – tí však neboli celkom jednotní a nechceli ísť do veľkých podrobností. V každom prípade chceli spojenci vidieť nové Nemecko ako demokratickú, denacifikovanú a decentralizovanú (federalizovanú) krajinu.³³

Zvláštnu kapitolu predstavujú ústavodarné procesy v tzv. ľudovodemokratických a socialistických krajinách po roku 1948, keď sa už skoro všade upevnila moc komunistických strán. Nové režimy museli počúvať príkazy v Moskvy, ktoré sa týkali okrem iného aj ústavného práva. Predsa však len nové ústavné dokumenty prijímali aspoň formálne suverénne parlamenty stredo- a východoeurópskych krajín, čiže nešlo tu o takú priamu zahraničnú asistenciu ako v prípade horeuvedených dvoch hlavných porazených krajín. Sovietsky vplyv sa tu presadzoval skôr cez vlastných komunistických politikov alebo teoretikov, prípadne prostredníctvom sovietskych poradcov. Prípad prijatia poľskej ľudovodemokratickej ústavy z roku 1952, text ktorej si v ruskom preklade predbežne prečítal Josif Vissarionovič Stalin, je preto skôr len výnimkou a to napriek tomu, že si sovietsky vodca urobil v texte vlastné poznámky, ktoré vtedajší poľskí komunisti prirodzene nemohli ignorovať.³⁴

V desaťročiach po druhej svetovej vojne vo svete prebehol taktiež proces dekolonizácie, ktorý so sebou priniesol potrebu prijať množstvo nových ústav. Väčšina nových štátov nepotrebovala zahraničnú asistenciu, veď cieľom dekolonizácie bolo práve zbavenie sa cudzích vplyvov. Preto boli tieto štáty veľmi citlivé na vonkajšie zasahovanie. To neznamenaá, že by sa na ich ústavách neprejavili zahraničné vplyvy a trendy, tie však boli skôr dôsledkom aktuálneho vývoja, koloniálnej minulosti, prípadne predchádzajúceho vzdelania hlavných aktérov ústavodarných procesov. Svoju úlohu tu mohla zohrať taktiež geopolitická situácia, podpora zo strany nových patrónov, spojencov či ideologické výzvy. Viaceré postkoloniálne ústavy preto v sebe integrovali viacero vplyvov a vrstiev. Dobrým príkladom bola vtedy prijatá indická ústava. Táto problematika však nepredstavuje výskumnú otázku danej publikácie.

33 MARÓTI, D.: Németszág újjáépítése a II. világháború után. In: *Acta Humana*, 2017, No. 5, s. 65–66.

34 Text prekladu návrhu poľskej ústavy z roku 1952 spolu so Stalinovými poznámkami sa nachádza v múzeu poľského parlamentu.

Rok 1989 a prechod k demokracii

Zahraničné vplyvy a medzinárodná asistencia v ústavodarnom procese sa viac prejavili v období demokratickej tranzície po roku 1989. Hlavným vzorom pre nové demokracie strednej a východnej Európy totiž boli vyspelé západné krajiny spolu s ich ústavným usporiadaním. Priama účasť zahraničných expertov však aj v týchto prípadoch bola skôr výnimkou, ktorá potvrdzovala pravidlo. Takouto výnimkou bola napríklad komisia zahraničných ústavných a medzinárodných právnikov, ktorá na základe pozvania vtedajších československých vedúcich činiteľov poskytovala rady v procese plánov na reformu federatívneho zriadenia. Porevolučné Rumunsko sa taktiež počas prípravy svojej novej demokratickej ústavy obrátilo na odborníkov Rady Európy. Vždy však išlo o nepriame vplyvy.

V tomto období nepreběhla demokratická tranzícia len na východe Európy, ale aj v Juhoafrickej republike, ktorá sa síce pod medzinárodným tlakom, ale v zásade z vlastných síl pokúšala zbaviť ťažkého dedičstva apartheidu. Proces prijatia novej ústavy tu prebehol v dvoch až troch fázach. Najprv sa predstavitelia dovtedajšieho beloškého režimu dohodli s predstaviteľmi černošskej väčšiny na 34 základných princípoch demokratického prechodu, ktoré spísali v dokumente Konvencia pre demokratickú Južnú Afriku (*Convention for Democratic South Africa*). Potom bola v roku 1993 prijatá nová prechodná ústava, ktorá predpísala prijatie konečnej ústavy do dvoch rokov od prvého zasadnutia nového všeludového, čiže všetky rasy zastupujúceho Národného zhromaždenia (National Assembly). Prechodná ústava zároveň do svojho textu prevzala spomínaných 34 hlavných zásad demokratického prechodu. V roku 1995 sa nakoniec zrodila nová konečná ústava a vznikol aj prvý ústavný súd, ktorý mal garantovať proces demokratizácie Južnej Afriky a dodržiavanie dohodnutých princípov.³⁵

Prekvapujúcim problémom juhoafrického demokratického prechodu a ústavodarného procesu bol nedostatok ústavných právnikov a odborníkov na ľudské práva. Už počas prípravy dočasnej ústavy len ťažko našli päť miestnych právnikov do tzv. Technickej komisie, ktorá okrem iného kodifikovala katalóg ľudských práv.³⁶ S týmto problémom súvisela aj ďalšia zaujímavosť a to možnosť nových juhoafrických súdov priamo sa odvolávať na medzinárodné a zahraničné právo

35 HALMAI, G.: *Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja*. Budapest: L Harmattan, 2013, s. 46 a s. 164–165.

36 Ibid., s. 164, pozn. 494.

v procese interpretácie juhoafrického práva a ústavy. 39. článok konečnej ústavy totiž predpísal, že v procese výkladu práva majú sudy, tribunály a iné právne fóra napomôcť realizácii hodnôt otvorenej a demokratickej spoločnosti založených na ľudskej dôstojnosti, rovnosti a slobode. Pritom musia zobrať do úvahy medzinárodné právo a to (v zmysle neskoršieho výkladu ústavného súdu) aj vtedy, ak jeho normy priamo neboli súčasťou juhoafrického právneho poriadku. Okrem toho môžu prihliadať aj na zahraničné právo.³⁷ Proces prijímania juhoafrickej ústavy teda právom vzbudil záujem medzinárodnej a zahraničnej verejnosti, viacerí renomovaní právnici sa k nemu v rozličnej forme aj vyjadrovali, hoci v zásade išlo o vnútornú juhoafrickú záležitosť.

Rok 1989 teda znamenal kvalitatívne novú kapitolu v dejinách takých ústavodarných procesov, na ktorých viac či menej intenzívne participovalo medzinárodné spoločenstvo. Okrem práve spomínaných prípadov prechodu od diktatúry (prípadne autoritarizmu) k demokracii sa to najviac prejavilo v postkonfliktných oblastiach, kde riešenie umožnilo zmiernenie napätia medzi rozhodujúcimi veľmocami. Tento trend sa najprv prejavil v Kambodži, potom pokračoval na európskom Balkáne, ďalej vo Východnom Timore a prejavil sa aj v Afganistane. K prijatiu novej ústavy v podmienkach medzinárodnej asistencie došlo síce aj v Iraku, tam však nešlo o spoločnú a konsenzuálnu akciu medzinárodného spoločenstva.

V každom prípade po skončení studenej vojny došlo pod vedením OSN alebo aspoň jej rozhodujúcich členov k toľkým prípadom asistovaného zrodu ústavy, že svetová organizácia už vedela z tohto procesu vyvodiť dôsledky, kľúčové princípy a do určitej miery aj sformulovať spoločné metódy. Dokonca dokázala vytvoriť aj nové organizačné jednotky a kapacity, ktoré pomáhali realizovať postkonfliktnú obnovu vrátane ústavodarného procesu.³⁸

37 Ibid., s. 165.

38 Takouto organizačnou jednotkou je v rámci OSN napríklad už dávno existujúce Hlavné oddelenie pre politické záležitosti (*Department of Political Affairs, DPA*) a v jeho rámci pracujúce Oddelenie pre volebnú asistenciu (*Electoral Assistance Division, EAD*), ktoré si vytvorilo kontakty aj s mnohými akademickými, nevládnymi a odbornými aktérmi mimo organizačného rámca OSN. Tu treba spomenúť taktiež Hlavné oddelenie mierových operácií (*Department of Peacekeeping Operation, DPKO*). Postupne sa sformovalo aj Hlavné oddelenie humanitárnych záležitostí (*Department of Humanitarian Affairs, DHA*). Všetky spomínané organizačné jednotky participujú na krízových akciách svetovej organizácie. Pod vplyvom výziev z milénárneho obdobia sa v jej rámci v roku 2005 sformoval ešte poradný a konzultatívny Výbor pre budovanie mieru (*Peacebuilding Commission*). V rámci

Prirodzene neexistujú úplne rovnaké asistované postkonfliktné ústavodarné procesy, lebo každý konflikt a región má svoje špecifiká. Odborná literatúra považuje v takýchto procesoch za kľúčové nasledujúce prvky: jasný mandát a právny základ, vyjasnenie si hlavných cieľov a princípov, pokiaľ možno jednoznačný a reálny harmonogram činnosti, výber vhodného orgánu pre vypracovanie a následne pre schválenie nového ústavného dokumentu, primerane personálne vybavené asistenčné aparáty, sekretariáty, transparentnosť ich činnosti, dostatočná finančná podpora pre celý proces a prípadne aj informačno-vzdelávacia kampaň pre miestne obyvateľstvo.³⁹ Dôležité je aj nájdenie primeraného pomeru medzi vplyvom medzinárodného spoločenstva a očakávaniami relevantných domácich aktérov politických udalostí. Určitým problémom je fakt, že medzinárodní aktéri typu OSN a regionálnych organizácií sa často usilujú o rýchly výsledok a pomerne skorý odchod z oblasti. To však neskôr môže celú akciu poškodiť, lebo potom nemá kto dozerať na implementáciu nového ústavného textu. K tomu došlo napríklad v Kambodži, kde mnoho ustanovení novej demokratickej ústavy nebolo implementovaných ani po prvom desaťročí jej platnosti. OSN sa totiž veľmi rýchlo stiahla z tejto krajiny. Ústavodarná asistencia sa teda zväčša nekončí prijatím novej ústavy.⁴⁰

Prijatie novej ústavy v Kambodži

Misia UNTAC v Kambodži patrila medzi prvé akcie OSN, v ktorých sa svetová organizácia otvorene pokúsila asistovať v rámci ústavodarného procesu. Jeho základným dokumentom bola Parížska mierová zmluva z roku 1991, ktorá vytvorila právny rámec a politický plán pre prijatie novej kambodžskej ústavy. Zmluva predpokladala voľby 120-členného ústavodarného zboru (*Constituent Assembly*), ktorý mal v priebehu troch mesiacov pripraviť a prijať novú ústavu. Potom sa tento zastupiteľský zbor mal premeniť na regulárne legislatívne teleso. Na voľby dohliadala samotná OSN. Vlastná dohoda nehovorila nič o účasti širšej verejnosti

Rady Európy zase v oblasti právnych reforiem a ústavodarných procesov zohráva kľúčovú úlohu tzv. Benátska komisia pozostávajúca z profesorov ústavného, komparatívneho a medzinárodného práva.

39 BRANDT, M.: *Constitutional Assistance in Post-Conflict Countries*.

The UN Experience: Cambodia, East Timor and Afghanistan. UNDP, 2005, s. 2–3.

40 Ibid., s. 5–7.

na ústavodarnom procese, predpísala však dvojtretinovú väčšinu v parlamente. Zároveň obsahovala kľúčové prvky pripravovaného dokumentu, ako napríklad zvrchovanosť ústavy, možnosť zmeniť ju len kvalifikovanou väčšinou alebo referendum, deklarovanie základných ľudských práv, suverénny, nezávislý a neutrálny charakter Kambodže, periodické voľby a nezávislé súdnictvo.⁴¹ Proces v krajine nesprevádzala širšia edukačná kampaň pre obyvateľstvo. Určite však bola potrebná demobilizácia veľkej časti ozbrojencov. Volebnej kampane sa v roku 1993 nezúčastnili Červení Kméri, preto sa nakoniec na ústavodarnom procese a kreovaní nových mocenských štruktúr podieľali skôr provietnamskí politici z Kambodžskej ľudovej strany, ako aj zo Zjednoteného národného frontu pre nezávislú, neutrálnu, mierumilovnú a kooperatívnu Kambodžu a z okolia princa Sihanuka, ktorý sa následne stal kráľom so slabými kompetenciami.⁴²

Nakoľko mierová dohoda o tom nič nehovorila, na ústavodarnom procese sa nezúčastnili ani predstavitelia rozličných segmentov miestnej spoločnosti, ktorí inak v neskorších podobných procesoch dostali slovo. Išlo o zástupcov menšín, ženských a nevládných organizácií atď. 14 takýchto organizácií a občianskych združení vytvorilo preto koalíciu (*Ponleu Khmer*), ktorá sa pokúšala sformovať vlastné stanoviská a takto aspoň čiastočne a nepriamo participovať na udalostiach. V prvý deň zasadnutia ústavodarného zboru zorganizovali demonštráciu s cieľom získať aspoň postavenie pozorovateľov, avšak hlavný predstaviteľ OSN v regióne nepodporil ich snahy. Pre potreby prípravy samotného textu vznikla prípravná komisia, ktorá mala 12 členov zastupujúcich tri rozhodujúce politické strany. Komisia viac-menej pracovala neverejne a dlho boli jej návrhy tajné. Pomerne skoro sa na návrh francúzskych expertov dohodli na obnovení monarchie. Budúci kráľ preto taktiež získal možnosť vyjadriť sa k návrhom, ktoré nakoniec parlament po krátkej diskusii prijal veľkou väčšinou (113 poslancov bolo za, 5 proti a 2 neboli prítomní). Hlavný predstaviteľ OSN opustil krajinu päť dní po prijatí ústavy. OSN totiž nemala v pláne dohliadať na konkrétnu implementáciu ústavného textu.⁴³

41 Ibid., s. 8.

42 Ibid., s. 8–9.

43 Ibid., s. 11–12.

Budovanie štátu a ústavodarný proces za medzinárodnej asistencie v Bosne a Hercegovine

Novú vlnu asistovaného zrodu moderných ústav so sebou priniesli etnické konflikty z konca 20. storočia, ktoré boli čiastočne vyriešené v období krátkej ideovej a mocenskej hegemonie západných veľmocí po páde komunistických režimov na východe Európy. V tomto období sa naplno vedeli rozvinúť kapacity medzinárodných organizácií, ktoré presadzovali predovšetkým západný demokratický ideál a problémy sa pokúsili vyriešiť v duchu tolerancie a multikulturalizmu. Prirodzene, zvyčajne nezabúdali ani na vlastné ekonomické a politické záujmy. Najkrvavejšou epizódou prvých rokov po páde železnej opony v Európe bola vojna na území bývalej juhoslovanskej federácie v rokoch 1991–1995, a osobitne vojna v multietnickej Bosne a Hercegovine. Táto vojna bola prerušená pod tlakom medzinárodného spoločenstva vedeného USA a ich európskymi spojencami.

Medzinárodné spoločenstvo reprezentované tzv. kontaktnou skupinou rozhodujúcich mocností a organizácií koncom roku 1995 nechcelo nič neponechať na náhodu. Jednotlivé strany konfliktu boli pod vonkajším tlakom prinútené v americkom Daytone (štát Ohio) parafovať a potom v Paríži aj slávnostne podpísať mierovú zmluvu, ktorá obsahovala viacero príloh a dodatkov. Jej štvrtá príloha obsahovala kompletný text novej federálnej ústavy pre štát s menom Bosna a Hercegovina. Text daytonskej ústavy bol teda pripravený mimo bosenského územia a za aktívnej účasti zahraničných odborníkov.⁴⁴ Veľmoci totiž nechceli čakať, kým sa na novom základnom zákone krajiny dohodnú znepriatelené strany, v kompromisné schopnosti ktorých oprávnené priveľmi neverili.

Miestni politickí aktéri vo vtedajšom ústavodarnom procese preto nemali priestor vyjadriť svoj súhlas alebo nesúhlas s daytonskou ústavou. Tá bola záväzne prijatá tým, že pôvodne znepriatelené strany podpísali mierovú dohodu spolu so všetkými jej integrálnymi prílohami. Svedkami podpisu mierovej zmluvy boli predstavitelia EU, Francúzska, Nemecka, Ruska, Veľkej Británie a USA. Svojím spôsobom tu išlo o novú formu medzinárodným spoločenstvom oktrojovanej

44 ADEMOVIĆ, N. – MARKO, J. – MARKOVIĆ, G.: *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, 2012, s. 31–32.

ústavy.⁴⁵ Pôvodným jazykom mierovej zmluvy a taktiež aj daytonskej ústavy bola angličtina. Prirodzene existuje aj bosenská, chorvátska a srbská jazyková verzia.⁴⁶

Text ústavy vychádzal z mnohých návrhov a koncepcií, ktoré sa zrodili počas predchádzajúcich vojnových rokov a po dlhom období neúspešných rokovaní o ukončení konfliktu.⁴⁷ Dokument obsahoval niekoľko hlavných princípov, ktoré sa veľmi pravdepodobne zrodili počas rokovaní medzi rozhodujúcimi medzinárodnými aktérmi. Takýmto bola napríklad idea federalizácie krajiny, ako aj vytvorenia relatívne etnicky homogénnych kantónov s veľkou mierou samosprávy. Sem patrila aj myšlienka uznania troch štátotvorných národov (moslimských Bosniakov, katolíckych Chorvátov a pravoslávnych Srbov) a vytvorenie paritného systému medzi nimi. Okrem toho daytonská ústava vychádzala aj z ustanovení washingtonskej zmluvy medzi bosensko-hercegovinskými Chorvátmi a moslimami, v rámci ktorej sa obe spomínané komunity dohodli na uzmiernení a vytvorení spoločného chorvátsko-moslimského štátu s menom Federácia Bosna a Hercegovina. Tento štát (podľa zmluvy entita) potom v zmysle daytonského mieru vytvoril spolu s Republikou srbskou federatívny štát Bosna a Hercegovina.

V Bosne a Hercegovine existujú teda okrem federatívnej (daytonskej) ešte minimálne dve ústavy. Ide o ústavy dvoch územných entít, ktoré spoločne tvoria federálny štát Bosna a Hercegovina – čiže o už spomínanú Republiku srbskú a moslimsko-chorvátsku Federáciu Bosna a Hercegovina, ktorá sa ešte ďalej člení na 10 samosprávnych kantónov.⁴⁸ Obe spomínané ústavy sa zrodili ešte pred podpísaním daytonskej mierovej zmluvy. Srbská ústava bola dokonca prijatá ešte na začiatku juhoslovanskej vojny. Základný zákon moslimsko-chorvátskej federácie, ktorej vznik podporovali predovšetkým USA, bol síce v roku 1994 prijatý aspoň čiastočne v súlade s tými koncepciami a predstavami, ktoré sa sformovali na vtedajších mierových rokovaniach, ako aj pod vplyvom konzultácií s rozličnými od-

45 Občas odborná literatúra označuje daytonské usporiadanie aj ako informálne porúčenie. Pozri CHANDLER, D.: *Empire in Denial. The Politics of State-Building*. London- Ann Arbor: Pluto Press, 2006, s. 126–128.

46 Ibid., s. 32–33.

47 Po česky je dostupný PAVLÍČEK, V. – JIRÁSKOVÁ, V.: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. III*. Praha: PF UK, 2001, s. 67–103.

48 Federácia BaH predstavuje 51 % celej rozlohy Bosny a Hercegoviny. Z 10 kantónov sú národnostne zmiešané viac-menej len dva, ostatné sú prevažne moslimské alebo chorvátske. Pozri podrobnejšie: MEMIŠEVIĆ, T. – STRÁŽAY, T.: *Problematika budovania efektívnej štátnej správy v Bosne a Hercegovine*. 11. 2006. www.sfpa.sk

borníkmi, ale nakoniec o nich predsa len hlasovali miestni politici.⁴⁹ Postupne bolo preto potrebné tieto verejnoprávne dokumenty zosúladiť s ústavným poriadkom celého spoločného štátu. O toto sa pokúšali – viac-menej úspešne – predstavitelia medzinárodného spoločenstva, ktorých predtým vyzbrojili veľkými právomocami. Teritoriálne entity sa dlho bránili prijať tieto medzinárodné rady, preto ich nakoniec medzinárodné spoločenstvo taktiež svojím spôsobom (čiasťočne) oktrojovalo a to s odvolaním sa na tzv. bonnské kompetencie.⁵⁰

Obe územné entity pozostávajú z viacerých území, ktoré nie sú vždy súvislé. Osobitne to platí pre srbskú entitu, ktorej časti oddeľuje autonómny obvod v Brčku.⁵¹ Okrem toho daytonská ústava priznala štatút štátotvorných alebo konštitutívnych národov trom národnostným celkom: Bosniakom, Srbom a Chorvátom. Toto rozdelenie na dve územné entity a tri národy predstavuje dodnes problém, lebo vytvára veľmi komplikovaný systém riadenia ekonomicky aj tak nie úplne životaschopnej a sebestačnej krajiny. Na druhej strane má tento systém delenia mandátov medzi etnicko-konfesionálne skupiny v krajine svoje storočné tradície.⁵²

49 O procese zrodu týchto ústav pozri ADEMOVIĆ, N. – MARKO, J. – MARKOVIĆ, G. cit. op. s. 329–332 a s. 385–388.

50 CHANDLER, D. cit. op. s. 131–135.

51 O postavení dištriktu Brčko pozri ADEMOVIĆ, N. – MARKO, J. – MARKOVIĆ, G. cit. op. s. 321–322.

52 Ako zaujímavosť tu možno spomenúť prvý moderný ústavný dokument Bosny a Hercegoviny, ktorý krajine oktrojoval 17. februára 1910 predposledný rakúsko-uhorský panovník František Jozef. Išlo o krajiniskú ústavu (krajiniské zriadenie alebo inak povedané štatút) a s ňou spojený balík dopĺňujúcich volebných a správnych zákonov. Vrchná moc naďalej zostala v rukách spoločného ministerstva financií, resp. jeho miestnych agentúr a ním menovanej krajiniskej vlády. Toto ministerstvo totiž riadilo Bosnu a Hercegovinu počas jej rakúsko-uhorskej okupácie v rokoch 1878–1908. V roku 1908 došlo k právnej anexii celého územia, ktoré si však zachovalo špeciálne postavenie (*territorium separatum*), lebo nebolo pripojené ani k rakúskej a ani k uhorskej časti spoločnej monarchie. V tomto akte vlastne spočívala príčina ústavnoprávnej reformy z roku 1910. Vtedy vznikol bosenský Sabor a komplikovaný volebný systém, ktorý sa pokúsil zohľadniť etnickú a konfesionálnu rôznorodosť regiónu, ako aj záujmy bohatých virilistov. Občania voliči boli preto rozdelení do troch národnostných kúrií a sformoval sa aj zastupiteľský systém podľa sociálneho zaradenia do roľníckej, mestskej a veľkostatkárskej, resp. intelektuálnej kúrie. Okrem toho postavenie virilistov mali hlavní predstavitelia moslimskej, katolíckej, ortodoxnej a židovskej (sefardskej) konfesie, ako aj čelní predstavitelia bosensko-hercegovinskej justície, advokátskej komory, obchodnej komory a samosprávy. Spolu ich bolo 20.V rámci volebného

Pri analýze daytonského mocenského systému, ktorý sa v Bosne a Hercegovine vytvoril po decembri 1995 treba zobrať do úvahy nielen štvrtú prílohu obsahujúcu ústavu, ale celú daytonskú zmluvu so všetkými jej prílohami.⁵³ Za každou prílohou stála jedna alebo viac medzinárodných, prípadne supranacionálnych organizácií, ktoré ich mali realizovať. Ich činnosť koordinoval OHR. Daytonský model riadenia krajiny po vojnovom konflikte predstavoval komplexný celok, ktorý nepozostával len z miestnych ústavných orgánov, ale aj z masívnej zahraničnej prítomnosti, a to aspoň v prvých rokoch.

V Bosne a Hercegovine totiž v roku 1996 vznikli tri druhy mocenských štruktúr a orgánov: tzv. voľbami legitimované národné, t. j. miestne bosensko-hercegovinské orgány, potom spoločné alebo inak povedané zmiešané orgány, v ktorých napriek tomu, že išlo o formu štátnych orgánov, pôsobili okrem miestnych kádrov aj zahraniční odborníci, a nakoniec medzinárodné orgány, v ktorých hrali rozhodujúcu úlohu zahraniční činitelia a miestne kádre im v lepšom prípade len pomáhali na nižších úrovniach.

Ústrednú úroveň mocenskej štruktúry Bosny a Hercegoviny tvorí Predsedníctvo Bosny a Hercegoviny, ktoré je vlastne kolektívnou hlavou štátu, pozostávajúcou z troch členov, pričom každý z nich patrí k inej štátotvornej národnosti a je priamo volený na území svojho etnika. Vedúca funkcia v Predsedníctve rotuje, ale rozhodnutia musia prijímať spolu. Bosniackeho a chorvátskeho člena volia vo Federácii, srbského zase v Republike srbskej. Dvojkomorovú zákonodarnú moc na ústrednej úrovni predstavuje Poslanecká snemovňa pozostávajúca z 42 poslancov

systému na prvú kúriu pripadlo 18 mandátov, z ktorých štyri patrili katolíkom, šesť moslimom a osem pravoslávny Srhom. V druhej a tretej kúrii mali katolíci 12 mandátov, moslimovia 18 a Srbi 23 mandátov. V druhej (mestskej) kúrii jeden mandát patrili židom. Pozri IMAMOVIĆ, M.: *Pravni položaj i unutrašnje-politički razvitak BiH od 1878. do 1914*. Sarajevo: Magistrat i Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2007, s. 268–276.

- 53 Prvá príloha sa venovala vojenským aspektom a regionálnej stabilizácii, druhá medzihraničným otázkam a líniám, tretia voľbám, štvrtá už spomínanej ústave, piata arbitráži, šiesta ľudským právam, siedma utečencom, ôsma ochrane národných pamiatok, deviata verejným korporáciám a ekonomickej obnove, rekonštrukcii krajiny, desiatu civilnej implementácii mierových riešení a jedenásta medzinárodným policajným silám a ich úlohám. Pozri COUSENS, E. – HARLAND, D.: *Post-Dayton Bosnia and Herzegovina*. In: DURCH, W. J. (Ed.): *Twenty-First-Century Peace Operations*. Washington D. C.: US Institute of Peace – The Henry L. Stimson Center, 2006, s. 64.

(28 poslancov volia vo Federácii, 14 v Republike Srbskej) a Snemovňa národov,⁵⁴ ktorá má 15 členov – 5 Bosniakov, 5 Chorvátov a 5 Srbov. Ústrednú výkonnú moc reprezentuje Rada ministrov pozostávajúca z predsedu a 6 ministrov. Jednu tretinu ministrov deleguje Republika srbská, zvyšok (t. j. dve tretiny) Federácia. Minister a jeho zástupca však nemôže byť príslušníkom toho istého štátotvorného národa.⁵⁵

Ústredné orgány však mali od začiatku len veľmi obmedzené právomoci, čo sa síce v posledných rokoch začalo radikálne meniť, ale proces posilňovania centrálnej úrovne sa dodnes ešte úplne neskončil. Na tejto úrovni dlho neexistovala jednotná súdna sústava, polícia a jednotná armáda. Ich jednota je dodnes relatívna. Podľa daytonskej ústavy patrí do kompetencie spoločného štátu zahraničná politika a obchod, colná politika, financie, financovanie spoločných medzinárodných nákladov alebo výdavkov, ktoré pripadli na Bosnu a Hercegovinu, regulácia výstavaľníctva a problematika utečencov, právna pomoc v trestnoprávných veciach na medzinárodnej úrovni a medzi entitami, spolupráca s Interpolom, vytvorenie spoločných a medzinárodných komunikačných možností, regulácia dopravy v rámci entít a kontrola leteckej dopravy. Všetky ostatné, taxatívne nevymedzené úlohy a právomoci patrili do kompetencie jednotlivých entít, ktoré mali a majú vlastné ústavy, mocenskú štruktúru a vlastne skoro všetky atribúty samostatnej štátnosti.⁵⁶

Obe entity majú teda nielen vlastnú ústavu, ale aj špecifickú štruktúru štátnych orgánov. Komplikovanejšia je štruktúra Federácie Bosna a Hercegovina, ktorej Predsedníctvo pozostáva znovu z troch členov – z prezidenta a z dvoch viceprezidentov, pričom všetci patria k inému štátotvornému národu. Predsednícky post aj tu rotuje, podobne ako na celoštátnej úrovni. Zákonodarná činnosť prebieha v dvojkomorovom parlamente, ktorý pozostáva z 98-člennej Poslaneckej snemovne a z 58-člennej Snemovne národov, kde sú zastúpení predstavitelia všetkých národov a národností v nasledujúcich počtoch: 17 poslancov zastupuje Bosniakov, 17 poslancov Chorvátov, 17 poslancov Srbov a 7 poslancov tu majú iné národnosti. Vládu Federácie nominuje Predsedníctvo Federácie a zodpovedná je Snemovni poslancov. Tento orgán tvorí 16 ministrov – 8 Bosniaci, 5 Chorváti a 3 Srbi. Okrem

54 V danom prípade by, vychádzajúc z anglického výrazu House of Peoples, možno bolo vhodnejšie hovoriť o Snemovni ľudu, ale tento pojem by bol v českom a slovenskom kontexte zavádzajúci a v konečnom efekte obsahovo nepresný.

55 COUSENS, E. – HARLAND, D. cit. op. s. 97.

56 MASENKÓ-MAVI, V.: A Daytoni egyezmény és az emberi jogok Bosznia és Hercegovinában. In: Állam- és Jogtudomány, XLII, 2001, No. 3–4, s. 275.

toho Federácia je rozdelená na 10 kantónov, na čele ktorých stoja priamo volené kantónálne zhromaždenia. Tieto delegujú členov Snemovne národov Federácie.⁵⁷

Mocenská štruktúra Republiky Srbskej je jednoduchšia, lebo v tragickom dôsledku vojny sa tu vytvorili etnicky podstatne homogénnejšie územia a značne centralizovaný systém orgánov moci. Predsedníctvo aj tu tvoria traja členovia, ktorí zastupujú všetky tri štátotvorné národy, ale priamo volený je len predseda-prezident. Ten je stále Srb. Dvoch viceprezidentov volí Národné zhromaždenie, kde sú v dominantnej pozícii väčšinoví srbskí poslanci, ktorí volia samozrejme takých kandidátov chorvátskej a bosenskej národnosti, ktorí vyhovujú ich záujmom.⁵⁸ Národné zhromaždenie pozostáva z 83 priamo volených poslancov. Vláda je zodpovedná tomuto orgánu. Zo 16 ministrov sú 8 srbskej, 5 bosniackej a 3 chorvátskej národnosti. Reprezentáciu záujmov všetkých troch štátotvorných národov zabezpečuje teoreticky Rada národov, v ktorej sedí 8 zástupcov Srbov, 8 reprezentantov Chorvátov, 8 Bosniakov a 4 predstavitelia iných národností. Členov tohto orgánu však deleguje Národné zhromaždenie.⁵⁹

Zaujímavá je štruktúra tzv. zmiešaných orgánov, ktoré dlho pracovali za účasti medzinárodných a miestnych domácich síl. Typickým orgánom bol Ústavný súd Bosny a Hercegoviny, ktorý mal a doteraz má 9 členov – 2 Bosniakov, 2 Chorvátov, 2 Srbov a 3 miesta tu dostali aj zahraniční sudcovia. Obdobne aj na čele Centrálnej banky Bosny a Hercegoviny stál pomerne dlhé obdobie novozélandský odborník, ktorého vymenoval Medzinárodný menový fond. Okrem neho Generálne riaditeľstvo tejto inštitúcie tvorili predstavitelia troch štátotvorných národov.⁶⁰ Svojím zložením bola zmiešaným orgánom dnes už neexistujúca Komora pre ľudské práva, ktorá mala 6 miestnych členov (po dvoch z každej komunity) a 8 zahraničných sudcov. V prvých rokoch aj ombudsmana menovali v rámci OBSE na päť rokov a to predovšetkým spomedzi zahraničných odborníkov.⁶¹

Po podpísaní daytonskej mierovej zmluvy v Bosne a Hercegovine vznikol veľmi komplikovaný viacvrstvový systém vládnutia a reprezentácie záujmov.

57 ADEMOVIĆ, N. – MARKO, J. – MARKOVIĆ, G. cit. op. s. 341–365.

58 MEMIŠEVIĆ, T. – STRÁŽAY, T.: Problematika budovania efektívnej štátnej správy v Bosne a Hercegovine. 2006, s. 18. www.sfpa.sk

59 Pri opise ústavnej štruktúry Bosny a Hercegoviny a jej orgánov sa daný článok opieral hlavne o webovú stránku: www.ohr.int. ako aj ADEMOVIĆ, N. – MARKO, J. – MARKOVIĆ, G. cit. op. s. 404–418.

60 MASENKÓ-MAVI, V. cit. op. s. 274.

61 COUSENS, E. – HARLAND, D. cit. op. s. 73–75.

V posledných dvoch desaťročiach síce došlo k čiastočnému stiahnutiu masívnej zahraničnej prítomnosti a k určitej „nacionalizácii riadenia“, avšak diskkrétnejšia medzinárodná kontrola ešte úplne neskončila. Celý systém je veľmi nákladný, a to hlavne vtedy, keď sa zohľadnia potenciálne miestne zdroje. Na druhej strane je v krajine už viac ako štvrtstoročie mier. Medzinárodnému spoločenstvu, ktoré v súčasnosti v krajine už viac-menej predstavuje EU a jej misie, sa pravdepodobne táto konštrukcia stále ešte vyplatí. Mier v bezprostrednom susedstve je predsa len veľkou výhodou.

Kosovský ústavodarný proces

Inú ústavodarnú cestu si zvolilo po roku 1999 medzinárodné spoločenstvo reprezentované OSN v Kosove. Kosovo síce formálne až do roku 2008 zostalo súčasťou „zvyškov“ Juhoslávie, ale žilo pod prísnu medzinárodnou správou. Osobitný predstaviteľ generálneho tajomníka OSN (SRSG) získal podobné kompetencie, ako mal jeho kolega v Bosne a Hercegovine. V rámci týchto kompetencií SRSG v roku 2001 svojím rozhodnutím prijal ústavný rámec kosovskej samosprávy (*Constitutional Framework for Provisional Self-Government*). Tento komplikovaný názov vlastne znamenal dočasnú oktrojovanú ústavu pre bývalú srbskú autonómnu provinciu pod správou OSN. Hoci si Kosovčania po vyhlásení nezávislosti v roku 2008 pripravili a potom v priamo a slobodne zvolenom parlamente aj odhlasovali vlastnú konečnú ústavu, táto v mnohých štrukturálnych ustanoveniach vychádzala z toho, čo predtým zaviedol osobitný predstaviteľ generálneho tajomníka OSN.

Dočasný ústavný rámec sa ako na nepriamy zdroj svojej legitimity odvolával na rezolúciu BR OSN 1244/1999. Oficiálne bol prijatý vo forme nariadenia alebo dekrétu SRSG. Zaoberal sa väčšinou ústavných otázok, ale niektoré problémy nechal otvorené. SRSG si zároveň ponechal právomoc dočasný rámec novelizovať. Kosovo tento dokument – v súlade so skutočnosťou – definoval ako územie nachádzajúce sa pod dočasnou medzinárodnou správou. Nespomenul však jeho príslušnosť k Juhoslávii a v jej rámci k Srbsku. Naopak, vyslovene deklaroval nedeľiteľnosť a integritu kosovského územia, ktorá prirodzene nevylučovala možnosť existencie samosprávnych územných jednotiek. Miestne (municipálne) samosprávy mali pracovať podľa už skôr prijatých noriem z dielne misie UNMIK.

Dokument vychádzal z tradičného princípu delby moci, ktorá sa mala realizovať v trojuholníku legislatívy, exekutívy a justície. Okrem toho na úrovni hlavných

ústavných princípov spomenul ešte demokraciu, ideu právneho štátu, ľudských práv, ako aj potrebu zmierenia sa. Tretia veľká kapitola ústavného rámca sa zaoberala katalógom ľudských a občianskych práv. Tu SRSG vymenoval všetky tie medzinárodné a európske ľudskoprávne dokumenty (dohovory, konvencie atď.), ktorými sa dočasné kosovské orgány mali riadiť počas realizácie svojej moci. Týmto spôsobom ich urobil súčasťou kosovského právneho poriadku, v ktorom zostali dodnes. Osobitnú pozornosť SRSG venoval ochrane práv etnických spoločenstiev, ale nie špeciálnych etnoregionálnych územných jednotiek. V nasledujúcich kapitolách vymenoval kosovské štátne orgány, ich kompetencie a upravil ich vzájomné vzťahy. Týmto spôsobom vytvoril jednokomorový parlament, inštitút parlamentom voleného prezidenta, výkonnú vládu a súdny systém, ktorý viac-menej dodnes určuje politický život v krajine. Parlament mal 120 členov, z ktorých 20 malo zastupovať národnosti, vrátane Srbov, ktorí však nedostali právo veta, čiže systém ich nechránil pred majorizáciou. Právomoci, úlohy a kompetencie jednotlivých orgánov boli v dokumente väčšinou taxatívne vymedzené. Dočasný ústavný rámec sa osobitne nevenoval zahraničnopolitickým a vojenským otázkam, tie si totiž v roku 2001 SRSG ponechal vo vlastných rukách. Jednu kapitolu napriek tomu venoval aj problematike kosovských obranných síl, do ktorých sa medzinárodné spoločenstvo pokúsilo integrovať bývalých bojovníkov UCK. Kosovská polícia, ktorá vtedy pracovala v priamom podriadení misie UNMIK, taktiež dostala v dokumente svoje miesto. Nakoniec dokument obsahoval aj všeobecnú klauzulu, v zmysle ktorej výkon právomocí dočasných kosovských orgánov nemohol ohroziť, prípadne limitovať autoritu SRSG v procese implementácie úloh, ktoré pramenili z rezolúcie BR OSN 1244/1999. SRSG si taktiež ponechal právo rozpustiť miestne volené orgány, ako aj vypísať nové voľby. Novelizácia dokumentu bola možná v dvoch prípadoch – jednak z vôle SRSG, jednak na žiadosť dvojtretinovej väčšiny kosovského parlamentu. Jej rozhodnutie však k ničomu nezaväzovalo SRSG. V tejto podobe dočasný ústavný rámec existoval do roku 2008.⁶²

Prvé parlamentné voľby sa v Kosove konali ešte v roku 2001. Vyhrali ich umiernené sily vedené Ibrahimom Rugovom, postupne sa však aj kosovská politika radikalizovala. Nasledujúce voľby sa konali už o rok a ďalšie v roku 2004. Tie organizovali už kosovské orgány.⁶³ V roku 2005 sa začali rokovania o finálnom riešení

62 O ústavnom rámci pozri BULL, C. cit. op. s. 127–129.
a <https://www.esiweb.org/pdf/bridges/kosovo/12/1.pdf>

63 <https://constitutionnet.org/country/europe-kosovo>

postavenia Kosova a o procese jeho úplného osamostatnenia. Nakoľko sa konsenzus nenašiel ani v BR OSN, ani v rámci EU a ani medzi Srbskom a kosovskými Albáncami, nakoniec 17. februára 2008 v kosovskom parlamente došlo – s tichým súhlasom rozhodujúcich západných veľmocí – k jednostrannému vyhláseniu nezávislosti. V nasledujúcich 120 dňoch mala byť prijatá nová ústava, nad ktorou však odborníci pracovali od marca 2007. Pätnásť albánskych členov komisie vymenoval kosovský prezident, traja zastupovali srbských členov parlamentu a traja ostatné národnosti zastúpené v zastupiteľskom zbore. Do ústavodarného procesu boli zapojení aj odborníci medzinárodného spoločenstva. Koncom roka bol už k dispozícii kompletný návrh, ktorý viac-menej vychádzal z Ahtisaariho plánov. Po vyhlásení nezávislosti bol návrh zverejnený a začala sa verejná diskusia. Niektoré návrhy z diskusie boli zakomponované do konečného textu, o ktorom potom parlament rokoval a hlasoval v apríli 2008. Ústava nadobudla účinnosť 15. júna 2008.⁶⁴

Kosovská ústava z roku 2008 v hlavných bodoch vychádzala z dočasného ústavného rámca, na ktorý sa síce v preambule a v základných ustanoveniach priamo neodvolávala, ale ani sa od neho nepokúšala nejako zvlášť odpútať. Srbskej menšine negarantovala územnú autonómiu, ale pomerne podrobne sa venovala komunitným právam jednotlivých národností a etník. Srbi mali v 120-člennom jednokomorovom parlamente znovu garantovaných 10 mandátov a 10 mandátov pripadlo ostatným národnostným a etnickým komunitám. Oficiálnym jazykom sa stala albánčina a srbčina. Turecký, bosenský a rómsky jazyk mohli získať úradné postavenie na municipálnej úrovni. Pre Kosovo boli vytvorené úplne nové symboly, ktoré nemali veľa spoločného so susedným Albánskom.

Kosovo sa v ústave definovalo ako sekularizovaný štát s trhovou ekonomikou. Dvadsiaty druhý článok ústavy konkrétne vymenoval medzinárodné a európske ľudskoprávne, antidiskriminačné a menšinové zmluvy, ktoré sa takto stali priamou súčasťou kosovského právneho poriadku. Situácia bola teda podobná ako v Bosne a Hercegovine. Samotná ústava taktiež venovala veľkú pozornosť týmto otázkam a výpočtu rozličných práv. Dokonca v ústave deklarovali, že zloženie kosovského parlamentu bude rešpektovať medzinárodne uznaný princíp genderovej rovnosti. Prezidenta republiky v Kosove dodnes volia nepriamo, t. j. v parlamente. Za výkonnú moc zodpovedá vláda a jej premiér. Kandidáta na premiéra navrhuje prezident po konzultáciách s politickými stranami. Vláda musí disponovať

64 <https://constitutionnet.org/country/europe-kosovo>

dôverou parlamentu. Aspoň jeden člen vlády musí reprezentovať srbskú menšinu a jeden ostatné komunity. Kosovská ústava už pozná aj inštitút samostatného ústavného súdu. Jeho deväť členov menuje prezident na návrh parlamentu. Pri výbere dvoch sudcov majú parlamentný zástupcovia menšín právo veta. Veľkú pozornosť ústava venuje aj rozličným iným nezávislým inštitúciám, ako napríklad ombudsmanovi, najvyššiemu kontrolnému úradu, prokuratúre, centrálnej banke, nezávislej komisii pre médiá a iným nezávislým agentúram.

Zaujímavé boli aj záverečné ustanovenie novej ústavy, ktoré sa odvolávali na návrhy ohľadne postavenia Kosova z marca 2007⁶⁵ a upravovali kontinuitu medzinárodných zmlúv a iných aplikovateľných právnych noriem, ktoré boli v Kosove prijaté pred vyhlásením nezávislosti. Záverečné ustanovenia sa zaoberali aj problematikou novelizácie ústavy. Po nich nasledovala posledná veľká kapitola o prechodných ustanoveniach. Časť z nich v súčasnosti už neplatí, alebo platí len v zmenenej podobe. K najväčším zmenám došlo v roku 2012. Na rozdiel od väčšiny moderných ústav išlo o jednu z najdôležitejších častí celého textu, ktorý upravoval postavenie orgánov medzinárodného spoločenstva v oblasti. Najprv ústava spomenula medzinárodného civilného predstaviteľa (*International Civilian Representative, ICR*) a jeho autoritu, potom sa venovala dočasným pravidlám fungovania kosovského parlamentu, ako aj dočasnému zloženiu Kosovskej justičnej rady. Medzinárodného predstaviteľa vymenovala medzinárodná kontaktná skupina pozostávajúca z 25 štátov podporujúcich nezávislosť Kosova. Išlo predovšetkým o európske štáty, USA a Turecko. Jeho úlohou bolo dohliadať na celý proces realizácie samostatnosti a kosovské orgány nemali možnosť revidovať jeho stanoviská a príkazy. Dokonca mohol anulovať právne normy, ktoré narúšali princíp demokracie a plány medzinárodného spoločenstva. Vo svojej kompetencii menoval zahraničných členov ústavného súdu, najvyššieho súdu, ďalej vedúcich a členov rozličných iných kontrolných, dozorných, daňových, colných a podobných orgánov. Mal dokonca aj právo odvolať niektorých miestnych funkcionárov. Toto právo však nevyužíval.⁶⁶ Špeciálny predstaviteľ EU (*European Union Special Representative, EUSR*) mal byť pôvodne aj šéfom misie EULEX, ale pre nezhody v rámci

65 <https://gjk-ks.org/en/the-constitutional-court/composition/>

66 MARCINKOWSKA, P.: *Kosowo jako suwerenne państwo*.
Warszawa: Scholar, 2016, s. 32.

EU k tomu nedošlo. Neskôr došlo k rozdeleniu oboch funkcií a EUSR sa stal šéfom úradu EU v Kosove. Vtedy sa posilnila pozícia šéfa misie EULEX.⁶⁷

Súčastou Kosovskej justičnej rady stále ešte zostali aj predstavitelia medzinárodného spoločenstva. Podobná bola situácia aj v prípade ústavného súdu, ktorý mal deväť členov. Šesť z nich menoval na návrh parlamentu kosovský prezident spomedzi miestnych právnikov, troch medzinárodných členov zasa medzinárodný civilný predstaviteľ po konzultácii s predsedom Európskeho súdneho dvora pre ľudské práva. Títo členovia nemohli byť kosovskými občanmi ani občanmi susedných štátov. V súčasnosti už ústavný súd nemá zahraničných sudcov. Väčšina kosovských členov však má za sebou štúdiá v zahraničí alebo prácu v rozličných medzinárodných a zmiešaných inštitúciách.

Prechodné ustanovenia nezabudli ani na medzinárodnú vojenskú prítomnosť a na Kosovské obranné zbory, nad ktorými si medzinárodný civilný predstaviteľ po určitý čas ešte ponechal vplyv.⁶⁸ Taktiež tu bola reč o niektorých otázkach štátneho občianstva, o utečencoch, hlavnom kontrolórovi, ako aj o úrade špeciálneho prokurátora a špeciálnych komorách. Zaujímavosťou je, že tieto ustanovenia sa do textu ústavy dostali len v roku 2015. Súviseli hlavne s plnením medzinárodných záväzkov, ktoré Kosovo na seba prijalo. Nakoniec ústava obsahovala a dodnes obsahuje text jednotlivých noviel, ktoré súviseli s koncom priameho medzinárodného dozoru v Kosove, ako aj s fungovaním parlamentu, vytvorením práve spomínaných špeciálnych orgánov atď. Na záver možno konštatovať, že väčšina prechodných ustanovení kosovskej ústavy z roku 2008 súvisela s postupným stiahnutím sa medzinárodných inštitúcií z Kosova, prípadne so zmenou ich pozície z riadiacich a dozeraajúcich orgánov na asistenčné orgány. Išlo teda o súčasť tzv. exit stratégie.⁶⁹

67 Ibid., s. 33–34.

68 O vývoji ozbrojených a policajných síl pozri podrobnejšie Ibid., s. 119–130.

69 O neskoršej pozícii medzinárodných orgánov a misií EU, OBSE atď. v Kosove pozri súhrnné Ibid., s. 41–46.

Zrod ústavy nezávislého Východného Timoru

Východný Timor predstavuje pravdepodobne najčistejší a najúspešnejší prípad budovania štátu a nového ústavného poriadku za asistencie medzinárodného spoločenstva stelesneného OSN v celej histórii tejto organizácie. Prirodzene ani tento proces neobišli spory. Vcelku však možno konštatovať, že miera nezávislosti miestnych politických síl bola v rámci ústavodarného procesu v oblasti asi najväčšia, a to rovnako v porovnaní s Balkánom, ako aj s Afganistanom.

UNTAET patrila medzi misie OSN s najširším mandátom, ktorý v sebe zahŕňal nielen dočasné administratívne, ale aj legislatívne, exekutívne a justičné právomoci. Oficiálne mala pôsobiť v úzkej spolupráci s miestnym obyvateľstvom,⁷⁰ ktoré však ešte nemalo svoje volené orgány. Najreprezentatívnejším miestnym orgánom bola už spomínaná CNRT, ktorá zastrešovala väčšinu organizácií a skupín vystupujúcich za nezávislosť Východného Timoru. Ambície a ciele CNRT neboli úplne totožné s predstavami FRETILIN, hoci vďaka spoločným koreňom zakladateľov ani tieto organizácie neboli navzájom dramaticky vzdialené.

Východný Timor v modernej dobe nikdy nemal vlastnú ústavu, lebo bol vždy len vzdialenou kolóniou alebo periférnou provinciou silnejších štátov. V časoch indonézskej príslušnosti nemal dokonca ani taký autonómny štatút, akým disponovalo Kosovo v časoch socialistickej federatívnej Juhoslávie. Na druhej strane však intervenujúce medzinárodné spoločenstvo reprezentované OSN malo v roku 1999 úplne jasno v otázke nezávislosti oblasti. Východný Timor sa teda v dohľadnom čase mal stať suverénnym nezávislým štátom. OSN totiž chcelo dokončiť dekolonizačný proces, ktorý sa začal vyhlásením timorskej nezávislosti ešte v roku 1974. Súčasná timorská ústava preto nie náhodou spomína na svojom úplnom začiatku práve tento symbolický dátum. Súčasťou modernej politickej kultúry a budovania nezávislosti štátu je už automaticky aj otázka prijatia novej, pokiaľ možno demokratickej ústavy.

Východotimorská ústava sa zrodila podstatne skôr ako ústava Kosova, ktoré svoju nezávislosť získalo pre absenciu konsenzu medzi rozhodujúcimi medzinárodnými činiteľmi až o niekoľko rokov neskôr. Medzinárodný konsenzus v tejto otázke teda urýchlil ústavodarný proces, ktorý bezprostredne predchádzal vyhláseniu nezávislosti v máji 2002. V prípade Východného Timoru išlo o proces, v ktorom

70 Ibid., s. 249.

dôležitú úlohu zohrali miestni aktéri, t. j. domáce politické sily a spoločenské inštitúcie. Miestny ústavodarný proces bol okrem toho relatívne jednoduchý a prijatie konečnej ústavy nepredchádzala fáza dočasného ústavného zriadenia oktrojovaného medzinárodným spoločenstvom. Zároveň ústavodarný proces neupravovala ani mierová dohoda medzi domácimi znepriatelenými stranami, ako napríklad predtým v Kambodži a potom v Afganistane.⁷¹ Celý proces mierovej operácie a budovania nového samostatného štátu v oblasti trval len tri roky.

OSN vo Východnom Timore do určitej miery čerpalo zo svojej predchádzajúcej ústavodarnej skúsenosti v Kambodži. Mala teda podobný plán postupu a časový harmonogram.⁷² V každom prípade chcela svetová organizácia najprv vytvoriť legítimny (teda volený) ústavodarný orgán a až potom prijať ústavu. Zároveň pre ústavodarný proces stanovila pomerne krátky – trojmesačný – časový limit, resp. termín.⁷³ Rozdiel medzi Kambodžou a Východným Timorom spočíval hlavne v tom, že v prípade Východného Timoru išlo jednak o úplne nový štát a jednak tu existovala jednoznačná dominantná politická sila, ktorá mala veľkú podporu obyvateľstva. Východný Timor nemal skúsenosť so skutočnou vnútornou vojnou. Boj proti indonézskej okupácii väčšina politicky aktívneho obyvateľstva neinterpretovala ako občiansku vojnu, ale skôr ako boj za vlastnú slobodu proti cudzím okupantom.

Východný Timor nemal skúsenosť s vlastnou štátnosťou a nemal ani tzv. národnú dynastiu. Väčšina vodcov stúpencov nezávislosti vychádzala z antikolonialistickej a ľavicovej politickej tradície, čo súviselo prevažne s ich portugalskou politickou socializáciou v 70.–80. rokoch 20. storočia. Z tohto dôvodu tu napríklad nebolo potrebné riešiť otázku formy štátu a monarchie. Prirodzene obyvatelia Východného Timoru ani predtým nežili vo vzduchoprázdne. Hoci Portugalci boli na ostrove prítomní už niekoľko storočí, Východný Timor sa oficiálne stal súčasťou portugalského štátu až v roku 1951. Napriek tomu mala väčšina miestneho obyvateľstva sporadickú priamu skúsenosť s portugalským právom a administráciou. Na druhej strane časť obyvateľstva získala možnosť vzdelávať sa v portugalských školských ustanovizniach. Počas salazarovskej diktatúry len ťažko možno hovoriť o konkrétnej ústavnoprávnej skúsenosti, avšak po portugalskej revolúcii v roku 1974 aj miestni obyvatelia dostali možnosť združovať sa v spoločenských a politických organizáciách. Sľubný vývoj však prerušila indonézska okupácia. Odhliadnuc

71 BRANDT, M. cit. op. s. 8–9.

72 Ibid., s. 13.

73 BRANDT, M. cit. op. s. 8–9.

od toho, práve v tomto krátkom medziobdobí sa sformovala väčšina timorských politických síl.⁷⁴

Mnohí politickí lídri boja za slobodu a nezávislosť ušli z ostrova bezprostredne pred indonézsou okupáciou do Portugalska alebo afrického Mozambiku, ktorý sa taktiež len prednedávnom oslobodil z portugalského koloniálneho jarma. Kultúrne a jazykovo však išlo o krajinu používajúcu portugalský jazyk. Značná časť východotimorskej politickej elity v emigrácii sa do vlasti vrátila v prvých mesiacoch medzinárodnej správy a potom sa aktívne zapojila do politického života. Ich portugalská a čiastočne mozambická politická a právna skúsenosť preto zohrala dôležitú úlohu v timorskom ústavodarnom procese. Inú skúsenosť totiž ani nemali, s výnimkou indonézskej skúsenosti, ale od tej sa chceli práve odpútať. Nie náhodou zohrala úlohu hlavného vzoru v tomto procese práve portugalská ústava v znení z roku 1989 a mozambická ústava z roku 1990.⁷⁵

Dominancia portugalského jazyka a právnej kultúry v prostredí staršej generácie bojovníkov za slobodu a emigrantov dokonca do určitej miery spôsobila technické problémy v ústavodarnom procese. Nakoľko UNTAES vopred nestanovila procedúru prijímania novej ústavy, veteráni FRETILIN-u vrátiaci sa z európskeho exilu v ústavodarnom zbore presadili procedúru podobnú pravidlám prijímania portugalskej demokratickej ústavy z roku 1975. Nakoľko väčšinou ešte išlo o odchovancov portugalských koloniálnych škôl, o odborných otázkach medzi sebou komunikovali prevažne po portugalsky. Mladšia generácia bojovníkov za slobodu, často s partizánskou minulosťou, však už väčšinou chodila do indonézskeho škôl a ich portugalčina bola podstatne slabšia. Niekedy dokonca mali problémy s pochopením textov v portugalčine, o ktorých v ústavodarnom zhromaždení diskutovali. Z tohto dôvodu bolo potrebné dôležité texty začať prekladať aj do domorodého alebo dominantného indonézskeho jazyka.⁷⁶ Pre staršiu generáciu odbojárov pôvodne nepodstatná jazyková otázka začala postupne nadobúdať nový význam, ktorý sa neskôr prejavil aj v texte schválenej ústavy.

Tieto skutočnosti zohrali v timorskom ústavodarnom procese dôležitú úlohu okrem iného aj preto, lebo OSN a UNTAES ponechali – v porovnaní s Bosnou a Hercegovinou, ako aj Kosovom – miestnym politickým silám pomerne veľký priestor

74 WALLIS, J. E.: Cut and Paste. Constitution-Making in Timor-Leste.
In: *The Chinese Journal of Comparative Law*, Vol. 7, 2019, No. 2, s. 335.

75 Ibid., s. 341.

76 Ibid., s. 341–343.

na formovanie vlastnej národnej ústavy.⁷⁷ Zároveň tento proces prebehol prekvapujúco rýchlo. Dokument generálneho tajomníka OSN o pomoci tejto svetovej organizácie v procese prijímania nových ústav, ktorý bol publikovaný v roku 2009, napríklad spomína ako obvyklý čas potrebný na vypracovanie novej ústavy minimálne 22 mesiacov.⁷⁸ Vo Východnom Timore k tomu bolo potrebných menej ako pol roka. Toto tempo pravdepodobne súviselo s jednoznačnou dominanciou hlavnej timorskej politickej sily (FRETILIN) v ústavodarnom zhromaždení, ktorá zase súvisela s popularitou tejto sily medzi miestnym obyvateľstvom.

CNRT ako reprezentatívna organizácia východotimorského hnutia odporu vznikla už v roku 1987 ako dáždík zastrešujúci viacero politických síl, ktoré boli za nezávislosť. Vodcovia FRETILIN sa k nej pripojili v roku 1989. V ilegality, prípadne v exile prežila síce desať rokov, ale predsa len nebola vhodná na automatickú transformáciu v miestny zastupiteľský orgán. Spoločnosť bola totiž politicky viac fragmentovaná.

Misia UNTAES najprv väčšinu vecí riešila vo vlastnej réžii, resp. s spolupráci s konzultatívnymi miestnymi orgánmi. Postupná „timorizácia“ miestnej správy a politiky sa začala v lete 2000. V októbri 2000 dovtedajšiu Národnú konzultatívnu radu (*National Consultative Council*),⁷⁹ vymenovanú ešte cez SRSG, nahradila 36-členná Národná rada (*National Council*), ktorá mala právo iniciovať, modifikovať a odporúčať medzinárodnej správe rozličné právne úpravy, normy. Jej členovia sa taktiež mohli s otázkami obracať na prechodnú vládu. Väčšina členov tohto zboru, ako aj vlády, pochádzala z prostredia CNRT, avšak medzitým došlo k jej postupnému rozchodu s FRETILIN.

Národná rada, kde mal veľký vplyv zakladateľ CNRT Gusmão, mala od UNTAES poverenie navrhnúť harmonogram ústavodarného procesu. Gusmão a CNRT presadzovali pomerne rýchle prijatie ústavy, pokiaľ možno v trojmesačnom časovom horizonte. Národná rada zohľadňujúca viacero pohľadov na vec však bola opatrnejšia a chcela umožniť vyjadriť sa aj miestnym nevládnym organizáciám, ako aj katolíckej cirkvi, ktorá zohrala dôležitú úlohu počas boja za nezávislosť. Obom

77 Tento postup odborná literatúra označovala pojmom „hands-off policy“. Pozri AUCOIN, L. – BRANDT, M.: *East Timor's Constitutional Passage to Independence*. In: MILLER, L. E. (Ed.): *Framing the State in Times of Transition. Case Studies in Constitution Making*. Washington: US Institute of Peace Press, 2010, s. 265.

78 UN Secretary General. *Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Assistance to Constitution-making Process*. April 2009.

79 Táto rada mala 15 členov, medzi ktorými boli aj cudzinci z radov misie OSN.

spomínaným faktorom pripadal krátky časový limit na prijatie novej ústavy neopodstatnený. Vtedy viaceré spoločenské organizácie napísali list BR OSN, kde vyjadrili svoje znepokojenie. Predtým však písali aj predstaviteľom misie UNTAES.⁸⁰

Predstavitelia OSN vo Východnom Timore po počiatočnom kolísaní presadzovali rýchle voľby do ústavodarného zhromaždenia, ktoré malo najprv vypracovať návrh ústavy, potom ho prediskutovať a odhlasovať. Otázke sa intenzívne venovalo Hlavné oddelenie UNTAES pre politické, ústavné a volebné záležitosti, ktoré viedol Peter Galbraith. CNRT pod vedením budúceho prvého timorského prezidenta Gusmãa skôr uvažovalo o rozdelení procesu prípravy ústavy a jej prijatia. Návrh ústavy mala teda vypracovať ústavná komisia vytvorená ešte pred prvými slobodnými voľbami, a následne malo jej text schváliť demokraticky zvolené ústavodarné zhromaždenie.⁸¹ Pomerne veľa sa diskutovalo aj o zapojení širšej verejnosti do procesu prípravy ústavy.

Konečné riešenie otázok diskusie nakoniec prijalo vedenie misie UNTAES, ktoré 16. marca 2001 pod číslom 2001/2 stanovilo pravidlá volieb do 88-členného ústavodarného zhromaždenia. To malo nielen pripraviť, ale následne aj odhlasovať ústavu. Po jej schválení sa tento zbor mal premeniť na klasický parlamentný orgán. Podľa volebných predpisov mali 75 mandátov rozdeliť medzi kandidujúcimi stranami na základe pomerného zastúpenia a 13 poslancov malo byť zvolených väčšinovým systémom v 13 územných jednotkách Východného Timoru. Na prípravu návrhu ústavy mal tento zbor 90 dní. K jej finálnemu schváleniu bola potrebná dvoj tretinová väčšina, t. j. najmenej 60 hlasov.⁸²

Hlavný administrátor OSN v regióne a zároveň SRSG misie UNTAES, ktorá mala aj svoje genderové oddelenie, presadzoval väčšiu účasť žien vo volebnom procese. Intenzívna diskusia o tejto otázke prebehla už v Národnej rade, ktorej misia odporúčala prijať 25 %-nú kvótu pre ženy. Hoci predstavitelia viacerých strán v rade voči tomuto riešeniu protestovali, nakoniec strany poskytli ženským kandidátkam zvoliteľné miesta na svojich kandidátnych listinách. Poslankyne-ženy nakoniec dosiahli v ústavodarnom zhromaždení 27 %-né zastúpenie.⁸³

80 BRANDT, M. cit. op. 14.

81 AUCOIN, L. – BRANDT, M.: East Timor's Constitutional Passage to Independence. In: MILLER, L. E. (Ed.): *Framing the State in Times of Transition. Case Studies in Constitution Making*. Washington: US Institute of Peace Press, 2010, s. 251.

82 Ibid., s. 257.

83 BRANDT, M. cit. op. s. 16.

Voľby, ktoré sa konali v auguste 2001, jednoznačne vyhralo hnutie FRETILIN, ktorého lídri sa väčšinou vrátili z emigrácie.⁸⁴ Hnutie na základe portugalských a mozambických vzorov už v roku 1998 vypracovalo svoj prvý návrh ústavy.⁸⁵ Pôvodne mal k nemu blízko aj Gusmão, ale ich cesty sa neskôr rozišli a v ústavodarnom procese vo viacerých otázkach stáli na iných pozíciách. Nakoľko mal Gusmão pomerne veľké šance stať sa prvým prezidentom, v diskusiách presadzoval silného prezidenta s rozšírenými právomocami. Naopak FRETILIN, ktoré po voľbách vďaka svojmu víťazstvu dalo krajine svojho premiéra, sa skôr usilovalo ohraničiť budúce prezidentské právomoci. Pritom jednoduchí voliči nie vždy vedeli presne rozlíšiť obe strany tohto politického konfliktu. Pre mnohých sa totiž oba symboly boja za nezávislosť spájali alebo aspoň prelínali.⁸⁶ Nie náhodou sa v konečnom dôsledku vo Východnom Timore vytvorila exekutíva opierajúca sa o prezidenta aj o premiéra.

Očakávané veľké víťazstvo hnutia FRETILIN zmobilizovalo jeho kritikov, ako aj časť občianskej spoločnosti a katolíckej cirkvi. Tieto sily taktiež chceli ovplyvňovať ústavodarný proces, na čo sa pokúsili využiť celonárodnú verejnú diskusiu o návrhu ústavy. Hoci OSN s ňou pôvodne nepočítalo a v minulosti ho nepresadzovalo ani CNRT, ktoré chcelo pripraviť vlastný návrh ústavy, predsa len pod nátlakom nevládných a spoločenských organizácií, ako aj zmenenej pozície CNRT, ku konzultáciám došlo a to dokonca ešte pred samotnými voľbami. UNTAES poverilo 77 komisárov, aby medzi 18. júnom a 14. júlom 2001 za podpory politického oddelenia misie zorganizovali verejné diskusie v jednotlivých provinciách. Na popularizačnom procese sa podieľali aj delegáti amerického Národného demokratického inštitútu (NDI). Spolu zorganizovali 205 verejných zhromaždení, na ktorých sa zúčastnilo približne 38000 voličov. Viaceré verejné akcie navštívilo viac ako 1000 zúčastnených, ktorí sa vyjadrovali k rozličným otázkam. V zásade však tento konzultačný proces nemal veľký vplyv na konečnú podobu ústavy.⁸⁷

84 Volieb 30. augusta 2001 sa zúčastnilo 16 kandidujúcich strán. Pôvodne sa zaregistrovalo 775 602 voličov, z ktorých sa k urnám dostavilo približne 91 %. Do parlamentu sa nakoniec dostalo 12 politických strán a jeden nezávislý kandidát. Samotné hnutie FRETILIN však získalo 55 mandátov. K ústavodarnej väčšine mu chýbalo len šesť hlasov, ktoré malo šancu získať od menších strán. AUCOIN, L. – BRANDT, M. cit. op. s. 257.

85 Ibid., s. 255.

86 Ibid., s. 270–271.

87 Ibid., s. 261–263.

Procesu prípravy prvej východotimorskej ústavy sa v pozícii odborných poradcov zúčastnili aj piati zahraniční odborníci – jeden Kanadan a štyria Portugalci. Väčšinou išlo o odborníkov na prácu parlamentu a parlamentné procedúry. Technickú podporu koordinovala misia UNTAES a jej kompetentné a príslušné oddelenia. Procesu sa zúčastnila aj nadácia Asia Foundation, UNDP a Interparlamentná únia (IPU).⁸⁸ Ich úloha však nebola rozhodujúca, lebo hlavné slovo – čiastočne aj z vôle OSN – mali v celom procese miestni politici.

Prvý návrh ústavy, ktorý vychádzal z pôvodného návrhu hnutie FRETILIN, bol pripravený už začiatkom roku 2002 a parlamentná väčšina 65 poslancov ho odhlasovala 9. februára toho istého roku. Poslanci potom ešte umožnili týždenné ľudové konzultácie, na základe ktorých urobili v texte menšie zmeny a o konečnej verzii hlasovali 22. marca 2002. 72 poslancov hlasovalo za, 14 bolo proti, jeden sa zdržal hlasovania a jeden nebol prítomný. Takto prijatá ústava nadobudla účinnosť v deň vyhlásenia východotimorskej nezávislosti a to 20. mája 2002. V ten deň totiž vládni politici oslavovali 28. výročie založenie predchodkyne hnutia FRETILIN.⁸⁹

Na záver niekoľko slov o prijatej ústave Východného Timoru. Jej normatívny text obsahuje množstvo základných princípov typických pre moderné ústavy. Východný Timor deklaroval ako demokratický, nezávislý, suverénny právny štát založený na vôle ľudí, ako aj ľudskej dôstojnosti. Spomína sa tu aj princíp decentralizácie a pluralitný politický systém. Osobitnú pozornosť text venuje zahraničným vzťahom, ako aj recepcii medzinárodného práva. Takú konkrétnu taxáciu záväzných medzinárodných ľudskoprávných dokumentov, akú obsahuje bosensko-hercegovinská a kosovská ústava základný zákon Východného Timoru nepozná. Spomína taktiež väzby s ostatnými portugalskojazyčnými štátmi. Základný zákon priznal postavenie úradného jazyka portugalčine a miestnemu jazyku tetum, avšak štát môže rozvíjať aj iné národné jazyky. Druhá veľká kapitola je venovaná základným ľudským a občianskym právam. Tu sa spomína aj inštitút ombudsmana, ktorého volí národný parlament absolútnou väčšinou hlasov. Tretia veľká kapitola sa zaoberá organizačnou štruktúrou štátu. Ako orgány suverenity definoval prezidenta republiky, parlament, vládu a súdnictvo. Moc musí byť medzi nimi rozdelená. Prezidenta ako hlavu štátu volí priamo timorský ľud. Pri prezidentovi pracuje konzultatívna Štátna rada, v ktorej okrem bývalých prezidentov

88 WALLIS, J. E. cit. op. s. 342.

89 AUCOIN, L. – BRANDT, M. cit. op. s. 256.

zasadá aj premiér, predseda parlamentu, päť občanov zvolených parlamentom, ako aj päť občanov menovaných prezidentom. Národný parlament zvolený na päť rokov musí mať minimum 52 a maximum 65 členov. Jeho kompetencie sú v ústave taxatívne vymenované. Premiéra designuje strana alebo koalícia, ktorá získala väčšinu a poveruje ho prezident po konzultáciách s politickými stranami zastúpenými v parlamente. Vláda je zodpovedná nielen parlamentu, ale aj prezidentovi. Parlament jej teda môže odhlasovať nedôveru. Na čele justície stojí najvyšší súd, ktorý má aj ústavné a volebné kompetencie. Osobitný ústavný súd timorská ústava nepozná. V zvlášťnej časti však spomína právnikov a garancie ich aktivít. Osobitnú kapitolu ústava venuje národnej obrane a bezpečnosti. Podrobne sa venuje aj otázke svojej novelizácie. Podobne ako v prípade Kosova aj tu sú zaujímavé prechodné a záverečné ustanovenia, ktoré upravujú otázku záväzných medzinárodných zmlúv, pracovných jazykov (t. j. indonézštiny a angličtiny), ktoré je možné používať dotedy, pokiaľ to bude potrebné. Zvlášť sa tu spomínajú ťažké zločiny z obdobia rokov 1974–1999, ako aj potreba nastoliť spravodlivosť. Medzinárodní sudcovia sa spomínajú v článku o prechodnej justičnej organizácii. Text obsahuje aj klauzulu o platnosti predchádzajúceho práva, ako aj o transformácii ústavodarného zhromaždenia na regulárny parlament. Jeho 88-členná zostava však mala zostať len výnimkou.⁹⁰

Afganistan

Ústavodarný proces v Afganistane, ktorý sa v kontexte udalostí z roku 2021 už nejaví ako prípad skutočného úspechu, sa viac podobal na Kambodžu ako na balkánske alebo východotimorské ústavodarné procesy. Právny základ pre celý ústavodarný proces vytvorila dohoda afganských frakcií zo západonemeckého Bonnu, ktorá bola podpísaná 5. decembra 2001. Na jej príprave sa nezúčastnili predstavitelia Talibanu. Dohoda vychádzala z plánu relatívne dlhej trojfázovej prípravy novej ústavy a kreovania celého systému. Ešte v decembri 2001 sa sformovali afganské dočasné vládne štruktúry (*The Afghan Interim Authority*), ktoré mali pôvodne

90 Timor-Leste's Constitution of 2002. Constituteproject.org. 27. 04. 2022.

polročný mandát. Exekutívne funkcie potom dva roky vykonávala prechodná vláda (*Transitional Authority*).⁹¹

Komisia pre prípravu ústavy sa z poverenia dočasnej prechodnej administrácie zrodila do dvoch mesiacov po vytvorení ústavodarnej veľkej rady (*Constitutional Loya Jirga*).⁹² Komisii mala v celom procese pomáhať asistenčná misia OSN pod názvom UNAMA. V porovnaní s predchádzajúcimi procesmi afganskú prípravu novej ústavy charakterizovalo niekoľko špecifických vlastností. Predovšetkým išlo o to, že ústavodarný proces rozdelili medzi dva orgány: medzi ústavnú komisiu poverenú vtedajším prezidentom Hamidom Karzaim a ústavodarnú veľkú radu, ktorá mala byť taktiež zvolaná na základe prezidentského dekrétu. Prvý orgán mal vypracovať návrh, druhý ho mal prediskutovať a odhlasovať. Samotná dohoda z Bonnu nešpecifikovala spôsob voľby a zloženie ústavodarného orgánu. Taktiež nespomenula kľúčové princípy novej ústavy a len lakonicky konštatovala, že cieľom afganského prechodu je budúcnosť v súlade s princípmi islamu, demokracie, pluralizmu a sociálnej spravodlivosti.⁹³

Vedúci predstavitelia prechodnej správy a misie UNAMA si spolu s prezidentom Karzaim ponechali v rukách široké možnosti ovplyvňovania. Vplyv medzinárodných a zahraničných faktorov v afganskom ústavodarnom procese bol teda väčší a otvorenejší než v prípade Kambodže alebo Východného Timoru. V prípade nezhody medzi afganskými frakciami a politikmi zastúpenými v ústavnej komisii a neskôr v ústavodarnej Loya Jirge, občas zasahoval aj americký veľvyslanec, ktorý si jednotlivých aktérov spolu so šéfom misie UNAMA pozýval na konzultácie.⁹⁴

Afganský ústavodarný proces mal širší časový limit, než viaceré predchádzajúce podobné akcie. Na vypracovanie ústavy totiž rozhodujúci činitelia dostali 18 mesiacov, ale ústavná Loya Jirga nemala pevne stanovený termín na schválenie základného zákona. Celý proces sa začal v októbri 2002, keď dočasný prezident Karzai vymenoval deväťčlennú prípravnú komisiu a vytvoril pre jej potreby pomerne početný sekretariát. Prvý návrh prezident od komisie obdržal už v marci 2003.

91 O tzv. bonnskej konferencii pozri THIER, J. A. cit. op. 2006. s. 479–484.

92 Pojem Loya Jirga viac-menej zodpovedá reprezentatívne poradnému alebo inak povedané konventuálnemu zboru, ktorý rieši spory a určuje dlhodobé smerovanie kmeňa, prípadne krajiny. FUDAŁA, P. – FYDEREK, Ł. – KURPIEWSKA-KORBUT, R.: *Budowanie parlamentaryzmu. Doświadczenia z Afganistanu, Iraku i Kurdystanu Irackiego*. Kraków: Księgarnia Akademicka, 2012, s. 18.

93 BRANDT, M. cit. op. s. 10.

94 Ibid., s. 10, s. 21 a s. 31.

Na návrhu bolo cítiť výrazný vplyv staršej afganskej ústavy z roku 1964.⁹⁵ V nasledujúcom mesiaci (teda v apríli 2003) prezident vymenoval ústavnú komisiu, ktorá mala už 35 členov. Sedem z nich boli ženy. Išlo hlavne o právnych expertov, kmeňových vodcov a rozličných náboženských predstaviteľov.⁹⁶ V lete prebehla v krajine mesačná osvetová kampaň, počas ktorej trojčlenné skupiny delegátov komisie v zložení dvaja muži a jedna žena vyhľadali jednotlivé provincie a vidiecke mestá, kde oboznámili záujemcov s celým projektom.⁹⁷ Potom prezident prijal dekrét o zložení a spôsoboch voľby delegátov ústavnej Loya Jirgy. Boli medzi nimi delegáti provincií, kočovníkov, členovia vymenovaní priamo prezidentom, ako aj utečencov z Iránu a Pakistanu. Spolu mal tento orgán 502 členov.⁹⁸ V neskorú jeseň začalo návrh ústavy prerokúvať ústavodarné zhromaždenie. Po jej schválení ju prezident Karzai začiatkom roka 2004 podpísal a následne nadobudla účinnosť.

Počas ústavodarného procesu boli najviac diskutovanými otázkami problematika centralizmu a decentralizácie, ako aj postavenia prezidenta republiky. Skupine okolo bývalého panovníka sa totiž nepodarilo presadiť obnovenie monarchie a ústava priznala Zahir-šachovi len symbolické (a hlavne nededičné) postavenie „otca národa“. Výkonná moc a veľká väčšina kreačných právomocí sa sústredili v rukách Hamida Karzaiho, ktorý pochádzal z väčšinového paštúnskeho etnika. Rozličné národnosti a etniká, zastúpené okrem iného aj v bývalej Severnej koalícii preto chceli – spolu s monarchistami – presadiť skôr decentralizovaný systém riadenia krajiny, ako aj parlamentnú formu vlády. Islamské sily a ich právnici zase chceli dosiahnuť kasačné právomoci najvyššieho súdu, spolu s možnosťou odvolávať sa na islamské právo. Washington však nepodporoval podobné plány. Nová ústava dokonca neumožnila ani vytváranie politických strán na konfesionalnom, jazykovom a regionálnom princípe.⁹⁹ Prirodzene, realita v krajine so silnými kmeňovými väzbami a vplyvnými vojenskými pánmi (*warlords*) bolo trochu iná. V neskoršom procese budovania mieru a moderného štátu v Afganistane takto prijatá a relatívne moderná ústava síce zohrala dôležitú legitimačnú úlohu, ale na miestne mocenské pomery a politický vývoj v krajine nemala zásadný vplyv.

95 FUDAŁA, P. – FYDEREK, Ł. – KURPIEWSKA-KORBUT, R. cit. op. s. 19.

96 BRANDT, M. cit. op. s. 18.

97 Ibid., s. 18–19.

98 Ibid., s. 20.

99 FUDAŁA, P. – FYDEREK, Ł. – KURPIEWSKA-KORBUT, R. cit. op. s. 17–20.

Irak

Zaujímavú kapitolu asistovaného ústavodarného procesu predstavuje prijatie irackej ústavy v roku 2005. USA a ich nepočetní spojenci v roku 2003 realizovali (podľa ich zdôvodnenia) preventívnu intervenciu proti režimu Saddáma Husajna v Iraku,¹⁰⁰ na ktorú síce nemali splnomocnenie BR OSN, avšak tá po ukončení vojenskej fázy akcií v máji 2003 prijala rezolúciu 1483, ktorá explicitne uznala obe intervenujúce štáty za okupačné mocnosti so všetkými ich povinnosťami.¹⁰¹ Tento právny stav potom trval do konca roku 2004.

Iracký ústavodarný proces preto prebiehal v dvoch časových fázach s rozdielnym právnym režimom. Zároveň išlo o proces, ktorý veľmi pravdepodobne nemal podporu väčšiny domáceho obyvateľstva. Prvá fáza sa začala bezprostredne po invázii intervenčných síl v marci 2003 a skončila sa voľbami do Prechodného národného zhromaždenia (*Transitional National Assembly, TNA*) v januári 2005. Počas tejto fázy došlo k príprave návrhu novej ústavy a to pod silným vplyvom okupačných veľmocí, ale zároveň so zapojením viacerých irackých politických síl. Druhá fáza sa začala voľbami už spomínaného zhromaždenia 30. januára 2005 a skončila sa referendum o ústave 15. októbra 2005.

Počas okupačného stavu Irak v princípe riadil Koaličný dočasný úrad (*Coalition Provisional Authority, CPA*), ktorý bol okrem iného zodpovedný aj za prípravu návrhu ústavy.¹⁰² Podľa pôvodného plánu jeho šéfa Paula Bremera mala najprv vzniknúť národná konferencia pre prípravu spomínaného dokumentu a až neskôr malo dôjsť k demokratickým voľbám. Avšak nakoniec pod tlakom OSN a irackých (predovšetkým šiítskych) náboženských predákov CPA akceptovala potrebu skorších volieb a zapojenie nového zboru do celého procesu.¹⁰³

Vodcovia šiítskej komunity, ktorá sa dostala vďaka svojej početnosti a napriek predchádzajúcej diskriminačnej politike husajnovského režimu po roku 2003 do dominantnej politickej pozície, totiž chceli dosiahnuť pokiaľ možno takú ústavu,

100 O situácii v Iraku pred intervenciou v roku 2003 pozri HLAVÁČEK, P.: Rozpad a budovanie štátu: prípadová štúdie Iráku. In: WAIISOVÁ, Š. (Ed.): *Slabé štáty. Selhání, rozpad a obnova státnosti*. Plzeň: Vyd. a nakl. Aleš Čeněk, 2007, s. 123–131.

101 DANN, P. – AL-ALI, Z.: The Internationalised Pouvoir Constituant – constitution-making under external influence in Iraq, Sudan and East Timor. In: *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2006, No. 10, s. 423–463.

102 Ibid., s. 436.

103 FUDAŁA, P. – FYDEREK, Ł. – KURPIEWSKA-KORBUT, R. cit. op. s. 67–68.

ktorá by nielen zohľadňovala ich priority, ale zároveň by pôsobila legitímnym dojmom. Američania zase potrebovali dosiahnuť kooperatívnu aspoň časti irackej spoločnosti. Jej sunnitská časť, ktorá pádom Saddáma Husajna stratila svoje predchádzajúce zvýhodnené postavenie, bola totiž nepriateľská voči západnej okupácii. Problémom tohto zrýchleného ústavného procesu však bolo niekoľko takých kompromisov, za ktorými nestála väčšina obyvateľstva a niekoľko technických problémov. O legitimitu celého procesu a zahraničných vplyvoch existujú rozličné názory.¹⁰⁴

Keď sa Američania a spojenecká správa rozhodli ustúpiť šiítskemu predákovvi Ali al-Sistánu vo veci ústavodarného harmonogramu a vzdali sa plánu na prijatie novej ústavy ešte pred slobodnými voľbami, pokúsili sa aspoň o prijatie dočasného dokumentu. Vhodným orgánom na túto úlohu sa ukázala pôvodne nevýznamná Iracká vládnuca rada (*Iraqi Governing Council, IGC*), ktorá pozostávala z 13 šiítov, 6 sunnitov, 5 Kurdov a jedného zástupcu kresťanov.¹⁰⁵ Nešlo ešte o volený orgán, jeho členov spomedzi miestnych komunít vymenovala okupačná správa. Pôvodne nemal ani významné právomoci, skôr mal len reprezentovať kooperatívnu miestnych politických síl.

Text dočasnej ústavy pripravený za pomoci zahraničných odborníkov prijali členovia IGC 1. marca 2004. V záujme spolupráce so šiítskou komunitou a Al-Sistánim tento dokument nenazývali ústavou, ale dočasným administratívnym zákonom (*Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period, TPA*). Napriek improvizácii a náhľenu sa tento právny dokument ukázal byť dôležitým pre budovanie novej irackej štátnosti. Zrodil sa v duchu kompromisu väčšinových šiítskych a autonomistických kurdských politických síl. Kurdi totiž chceli dosiahnuť federalizáciu celej krajiny, voči ktorej sa najviac bránili sunnitské sily a svetskí nacionalisti. Al-Sistáni a jeho stúpenci nesympatizovali s komplexnou federalizáciou, ale vedeli si predstaviť špeciálne postavenie pre Kurdov a prípadne v dlhohodobej perspektíve aj pre svoju komunitu na juhu Iraku.

Toto riešenie uspokojilo aj spojeneckú správu. Podľa 43. článku haagskej konvencie z roku 1907 nemali síce okupačné mocnosti právo zmeniť ústavné usporiadanie nimi okupovanej krajiny, ale dočasné administratívne riešenie mohli

104 Ibid., s. 72–73.

105 Ibid., s. 67.

prijat.¹⁰⁶ Zároveň mohli deklarovať, že konečnú ústavu prijmú až po demokratických voľbách. Nový zákon okrem toho umožnil postupnú konsolidáciu pomerov a prípravu volieb do dočasného parlamentu koncom roku 2005. Tento časový harmonogram prijala väčšina relevantných činiteľov.

Na základe TLA sa začiatkom leta 2004 sformovala dočasná vláda pod vedením Ijada Allaviho. Paul Bremer jej za niekoľko týždňov oficiálne odovzdal svoje právomoci a zrušil koaličnú správu. BR OSN túto vládu uznala za suverénneho a legálneho predstaviteľa Iraku. Vláda pripravila prvé voľby do 275-členného Dočasného národného zhromaždenia (*Transitional National Assembly*), ktoré sa konali v januári 2005. Zúčastnilo sa na nich 58 % oprávnených voličov, čo sa považovalo za veľký úspech. Dominantné postavenie získala koalícia šiítskych síl a taktiež zástupcovia Kurdov. Svojich poslancov tu mali aj stúpenci svetského a relatívne liberálneho Iraku. Málo mandátov získali sunniti, ktorých väčšina voľby bojkotovala. Tento fakt skomplikoval vytvorenie parlamentnej komisie pre prípravu ústavy. Americká diplomacia preto naliehala, aby toto 55-členné grémium v záujme reprezentatívnosti doplnili aj o 15 predstaviteľov sunnitskej komunity. Takto delegovaní predstavitelia síce získali aj hlasovacie právo, ale ich legitimita bola sporná.¹⁰⁷ Nevedeli dostatočne vyvažovať predstavy väčšinových šiítov a Kurdov, pre ktorých bola prioritná federalizácia a relatívne svetský charakter novej štátnosti. Naopak, šiíti viac zdôrazňovali islamské princípy a nedeliteľnosť Iraku, hoci nie v takej radikálnej podobe ako sunniti.¹⁰⁸ Konkrétne rokovania prebiehali v pomerne úzkom kruhu politických lídrov jednotlivých frakcií. Plenárne zasadnutia sa viackrát konali v rezidencii amerického veľvyslanectva.¹⁰⁹

Hoci zahraniční experti neboli členmi komisie a nemohli v jej rámci priamo zasadať, ich myšlienky a návrhy si predsa len našli cestu k irackým politikom. Experti OSN vedeli diskusie ovplyvňovať cez kanceláriu ústavnej pomoci (*Office of Constitutional Support*) a hlavne cez odborné pripomienkovanie jednotlivých návrhov.¹¹⁰ Americkí diplomati presadzovali taktiež niekoľko návrhov, ktoré boli dôležité z pohľadu americkej vnútornej politiky. Takouto otázkou boli napríklad práva

106 CHESTERMAN, S.: Occupation as Liberation. International Humanitarian Law and Regime Change. In: *Ethics and International Affairs*, Vol. 18, 2004, No. 3, s. 51–64.

107 Miesto tam dostalo aj ďalších 10 sunnitov, ale len s poradným hlasom. Pozri DANN, P. – AL-ALI, Z. cit. op. s. 439.

108 FUDAŁA, P. – FYDEREK, Ł. – KURPIEWSKA-KORBUT, R. cit. op. s. 70–71.

109 DANN, P. – AL-ALI, Z. cit. op. s. 439.

110 Ibid., s. 440.

žien a úloha islamu. Občas však na ich žiadosť vynechali z textu aj niektoré príliš sporné ustanovenia. Z pohľadu medzinárodnej asistencie išlo teda o zmiešaný ústavodarný proces.¹¹¹

Text ústavy publikovali pre potreby širšej diskusie koncom augusta 2005. Najmenej odrážal sunnitské predstavy, preto sa americká diplomacia znovu pokúsila o čiastočné zohľadnenie niektorých ich požiadaviek. Washington totiž nechcel, aby sunniti bojkotovali ústavné referendum, lebo to mohlo zmenšiť legitimitu prijatého kompromisného riešenia. Referendum sa nakoniec konalo na jeseň 2005 a to za rekordnej, viac ako 78 %-nej účasti. Podobná bola účasť aj na nasledujúcich parlamentných voľbách v decembri 2005. Sunnitskí poslanci sa vďaka nim dostali do parlamentu. Najviac mandátov stratili nadkonfesionálne svetské a relatívne liberálne sily.¹¹² V každom prípade sa však novým elitám pomocou spojencov aspoň dočasne podarilo zabrániť otvorenému násiliu, prípadne občianskej vojne. O niekoľko rokov neskôr síce prišla hrozba zo strany Islamského štátu a nová vlna terorizmu, ale vtedy prijatá ústava dodnes slúži ako základ irackého politického usporiadania.

Medzinárodná participácia na ústavodarných procesoch, OSN a všeobecné poznámky na záver

V posledných troch desaťročiach sa dovtedy nebývalým spôsobom zintenzívnila účasť svetovej organizácie OSN, prípadne iných regionálnych alebo supranacionálnych organizácií na ústavodarnom procese. To sa časom muselo prejavovať aj na dokumentoch OSN a iných partnerov. V posledných dvoch desaťročiach sa preto v rámci spomínanej svetovej organizácie zrodilo viacero, na seba navzájom nadväzujúcich dokumentov, ktoré sa zaoberajú problematikou ústavnoprávnej asistencie v rámci ústavodarných procesov.

Smerodajná nóta generálneho tajomníka OSN z roku 2020, ktorá patrí medzi najčerstvejšie dokumenty tohto druhu, považuje ústavodarný proces za ústredný aspekt prevencie konfliktov, budovania mieru, rozširovania ľudských práv a trvalo udržateľného ľudského rozvoja. Dokument rozlišuje tri fázy ústavných procesov:

111 Ibid., s. 441–442.

112 Ibid., s. 71–72.

najprv prípravnú agendu, potom konzultácie, rokovania a prijatie riešenia, nakoniec implementáciu prijatých riešení.

Dokument spomína taktiež základné princípy a stratégie ústavodarnej asistencie. Medzi tie patrí podpora budovania mieru a udržateľného rozvoja, snaha o reflexiu, zohľadnenie miestneho kontextu, ako aj podpora dominancie národného (miestneho) elementu v celom procese. Ďalej tu ide aj o presadzovanie medzinárodných noriem a štandardov, podporu inkluzivity, participatívности a transparentnosti, ako aj mobilizáciu, prípadne zapojenie širokej škály expertov. Dbať treba aj o efektívnu implementáciu dosiahnutých, vyjednaných riešení.¹¹³

Zahraničná asistencia v ústavnom procese môže pozostávať z politickej a strategickej podpory, ale aj z technickej asistencie, budovania kapacít a rozvoja inštitúcií. V rámci OSN sa tejto otázke môžu venovať rozličné organizačné jednotky, samostatne alebo spolu s partnerskými inštitúciami. Zvláštnu pozornosť tejto otázke venuje v rámci štruktúry OSN UNDP, ktorá má aj vlastné smernice, alebo rozličné iné regionálne, prevažne európske supranacionálne organizácie (AU, EU, OAS, OBSE, Rada Európy a jej Benátska komisia atď).¹¹⁴

113 https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SG%20Guidance%20Note%20on%20Constitutional%20Assistance_2.pdf

114 <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Constitution-Making-Support-Guidance-Note.pdf>

Zahraniční panovníci, mezinárodní organizace a personál krízové správy v procese budování státu

Mezinárodní krizová správa a budování státu so zahraničnou pomocou si vyžaduje dostatočný počet ľudských zdrojov a primerane pripraveného personálu. V kontexte udalostí posledných dvoch storočí rovnako mohlo ísť o nových panovníkov, ako aj o vyšších, stredných či nižších úradníkov, právnikov, vojakov, policajtov alebo humanitárnych pracovníkov. Ich výber, príprava a právne postavenie sa líšili v závislosti od toho, či išlo ešte o dobu, keď neexistovali medzištátne medzinárodné organizácie, alebo o dobu po ich vzniku. Vznik a rozvoj medzinárodných organizácií totiž spôsobil nielen kvantitatívne, ale aj kvalitatívne zmeny.

Najprv si však treba ujasniť pojem „občan“ a „cudzinec“ v minulosti a dnes. Hoci postavenie občana v nejakej podobe upravuje právo už od staroveku,¹ predsa len pred modernou dobou, ktorá sa z pohľadu danej štúdie začala veľkou francúzskou revolúciou v roku 1789, mala otázka štátneho občianstva úplne iný kontext. Osobitne to platilo pre feudálnu Európu, pre ktorú bola až do prelomu 18. a 19. storočia typická dynastická forma štátu. Hoci aj vtedajšie právo poznalo pojem indigenátu a príslušnosti ku konkrétnemu panovníkovi (napríklad pojem „British subject“ alebo „poddaný cisára pána“), v tomto období bola predsa len rozhodujúca vazalská väzba a osobná lojalita k panovníkovi. Preto sa mohol princ Eugen Savojský, ktorý najprv ponúkol svoju služby francúzskemu kráľovi, stať jedným z najúspešnejších vojvodcov Habsburskej ríše, a preto mohol byť podstatne neskôr Friedrich Ferdinand von Beust v rokoch 1866–1871 ministrom zahraničných vecí cisára a kráľa Františka Jozefa. Pritom pred prusko-rakúskou vojnou v roku 1866 bol v politickom zmysle ešte saským štátnym príslušníkom a v rokoch 1849–1866 dokonca aj saským ministrom zahraničných vecí, neskôr dokonca premiérom. Rakúsky minister obchodu a poľnohospodárstva v roku 1871 Albert Eberhard Friedrich Schäffle bol zase württemberským štátnym príslušníkom.²

1 Tu si stačí spomenúť len na občanov antických gréckych mestských štátov (polis), ako aj na postavenie rímskych občanov. Pozri VAVERKA, P.: *Vznik řeckých poleis a počátky řeckého práva*. Brno: Tribun EU, 2017, s. 62–63.

2 KOUDELKA, Z.: Külföldiek és a politikai tisztségek Csehországban, Morvaországban és Sziléziában. In: HALÁSZ, I. (Ed.): *A migránsok politikai integrációja a visegrádi államokban*. Budapest: NKE, 2014, s. 109.

Situácia sa radikálne zmenila v dlhom 19. storočí. Jednotlivé štáty začali prijímať svoje štátnoobčianske zákony alebo túto otázku upravovali v občianskych zákonníkoch. V štátnej správe sa postupne začala uplatňovať požiadavka štátnej príslušnosti a na štátne občianstvo sa začalo prihliadať aj pri výbere medzinárodných úradníkov. Tento pojem sa však začal až koncom 19. storočia.

V období existencie Slobodného mesta Krakov (1815–1846) určite ešte neexistoval pojem medzinárodnej verejnej služby a dokonca neexistovali ani medzivládne medzinárodné organizácie. Preto tam nemohli ešte pôsobiť spoloční medzinárodní úradníci v dnešnom zmysle. Každá záborová veľmoc mala síce v meste svojho rezidenta, ale ten bol vždy vymenovaným diplomatom danej krajiny. V rámci jeho misie pôsobili taktiež menovaní klasickí diplomati. V prípade potreby boli do mesta vyslané vojenské jednotky, ktoré tvorili súčasť rakúskej alebo ruskej armády. O spoločnej mierovej ozbrojenej alebo civilnej administratívnej misii tu preto ešte nemožno hovoriť. Tento stav pretrval viac-menej až do konca 19. storočia.

Noví panovníci a dynastie na Balkáne v dlhom 19. storočí – grécky príklad

Prevažná väčšina nových európskych štátov 19. storočia vznikla na Balkáne v prostredí tamojších národov ortodoxného vierovyznania, ktoré sa postupne začali oslobodzovať spod moci Osmanskej ríše. K tomuto procesu došlo pod silným vplyvom myšlienok liberalizmu a nacionalizmu prichádzajúcich zo západnej časti Európy, ako aj za výraznej asistencie európskych veľmocí. O vzniku nových štátov sa totiž nerozhodovalo len na bojisku, ale aj pri rokovacích stoloch európskych štátnikov a diplomatov rozličnej úrovne. Mohlo ísť o stretnutie viacerých panovníkov, ako napríklad počas viedenského kongresu v roku 1815, ale aj o rokovanie na úrovni veľvyslancov v Londýne, ako napríklad začiatkom 20. storočia v prípade vzniku samostatného Albánska. Svoju úlohu tu zohrala taktiež práve sa formujúca liberálna tlač, ktorá občas dokázala vyvinúť primeraný tlak na oficiálne mocenské štruktúry vlastného štátu, aj konfesiónalna a etnická solidarita medzi národmi.

Vplyv a silu medzinárodného faktora na proces vzniku nových balkánskych štátov názorne demonštroval vznik Gréckeho kráľovstva na konci prvej tretiny 19. storočia. Predchádzal mu krvavý konflikt medzi gréckymi povstalcami a tureckou armádou. Konflikt si na oboch stranách vyžiadaval veľa civilných obetí a pre svoje dlhé trvanie hrozil prerásť do väčšej medzinárodnej krízy, v ktorej by sa už

križovali záujmy rozhodujúcich európskych veľmocí.³ Tie však boli vtedy ešte stále unavené z dvadsať rokov trvajúcich tzv. francúzskych, resp. napoleonských vojen (1795–1815). Vtedajší európski štátnici preto neboli nadšení z gréckeho povstania, ktoré však bolo relatívne populárne v celej Európe.⁴ Jednotlivé európske vlády sa preto postupne dostali pod tlak vlastnej verejnej mienky a museli v prospech Grékov niečo urobiť. Obávali sa taktiež aj toho, že ich ostatné veľmoci predbehnú a získajú geopolitické výhody. Z týchto dôvodov sa nakoniec tri európske veľmoci (Veľká Británia, Francúzsko a Rusko) rozhodli pre koordinované vystúpenie, ktoré zlepšilo grécke pozície a zvýšilo šance povstalcov na úspech.

Európske veľmoci sa najprv ponúkli ako sprostredkovatelia, to však osmanská vláda nechcela akceptovať. Potom vytvorili námornú blokádu, ktorá sťažila spojenie medzi gréckymi územiami a Egyptom, odkiaľ Turci očakávali podporu. Grécke šance sa zvýšili po tom, ako spojenecké lode v roku 1827 v zálive pri Navarine zničili veľkú časť tureckej flotily. Grécke politické a vojenské sily však boli tradične rozdrobené a navzájom súperili o moc a vplyv. Dokonca aj počas protitureckého povstania medzi nimi prebehla občianska vojna. Svoje ústavné a správne reformy ovplyvnené západnými konštitučnými vzormi začali Gréci realizovať už v roku 1821, ale skutočne efektívny politický systém a verejnú správu sa im nepodarilo vytvoriť. Okrem toho rozličné grécke skupiny mali rozličných zahraničných patrónov. V roku 1828 sa do čela gréckej vlády postavil Joannis Kapodistrias, ktorého však v roku 1831 zabili grécki atentátnici.⁵ Organizáciou modernej gréckej armády a flotily boli v tomto období poverení dvaja britskí stúpenci samostatného Grécka (Richard Church a Alexander Cochrane). Väčší úspech však vo vojensky rozdrobenej a spoločensky zaostalej krajine so silnými miestnymi ozbrojenými skupinami nedosiahli.⁶

3 MEŠKO, M.: Boj Grékov za slobodu 1821. In: *Historická revue*, 5, 2021, No. 1, s. 6–13.

4 Veľa pre propagáciu gréckeho povstania urobil aj britský romantický básnik George Gordon Byron, ktorý v Grécku dokonca aj zomrel. Pozri KUNEC, P.: Najslávnejší filhelén. Básnik Byron zomrel ešte pred prvým bojom. In: *Historická revue*, 5, 2021, No. 1, s. 14–24.

5 MEŠKO, M. cit. op. s. 13. Kapodistrias bol pôvodne ruským úradníkom s veľkými skúsenosťami. Pred svojím príchodom do Grécka žil už mimo cárskej služby vo Švajčiarsku. Vo svojej novej vlasti chcel vytvoriť moderný centralizovaný správny model osvieteného typu.

6 JELAVICH, B.: *A Balkán története. 18. és 19. század*. Budapest: Osiris, 1996, s. 201.

Tri európske veľmoci, ktoré diplomaticky pripravili grécku samostatnosť, dobre videli vnútorný chaos v krajine. Z tohto dôvodu postupne prevzali ochranu (skôr patronát) nad celým gréckym vnútorným vývojom. Nakoľko medzi miestnymi silami neexistovala zhoda o osobe potenciálneho panovníka a vlastne ani vhodný, pre monarchistickú a stále ešte aristokratickú Európu akceptovateľný kandidát, veľmoci vzali hľadanie gréckeho panovníka do vlastných rúk. Najväčšie šance mal spočiatku Leopold von Saxen-Coburg, ktorý však túto neistú pozíciu neprijal a čoskoro sa stal belgickým kráľom. Nakoniec voľba padla na druhorodeného syna filhelénskeho bavorského kráľa Ľudovíta I. Wittelsbacha, t. j. na Otta Wittelsbacha.⁷ Bavorsko bolo dostatočne neutrálne vo vzťahu troch rozhodujúcich mocností a prijateľné bolo aj pre Viedeň a Berlín. Panovník „importovaný“ z tejto krajiny preto mohol byť politicky i spoločensky prijateľným pre všetkých zainteresovaných zahraničných partnerov.

Otto Wittelsbach však v čase nástupu na trón nebol ešte plnoletý. Do práve sformovaného samostatného Grécka, ktoré bolo podstatne menšie než to dnešné, prišiel v roku 1833 a čoskoro si pogrčtil krstné meno na grécky znejúce Othon. V jeho mene dočasne vládli traja regenti z Bavorska, ktorých vymenoval jeho otec. Hlavným regentom bol bavorský vládny úradník barón Josef von Armanšperg. Profesor práva Ľudwig von Maurer mal v regentskej rade na starosti kodifikačné práce, cirkevné záležitosti a školstvo, generál Karl von Heideck zase budovanie gréckej armády. V rámci rady pracovali aj rozliční vplyvní poradcovia, ktorí mali taktiež svoje rezorty – napríklad vnútornú, zahraničnú a ekonomickú politiku. Hoci bavorský kráľ pôvodne vyslovil len niekoľko neurčitých sľubov ohľadne konštitučnej vlády, regenti a ich poradcovia sa snažili vládnuť skôr v duchu osvieteného absolutizmu. V tomto duchu realizovali svoje úlohy, ktorými bolo vybudovanie funkčnej verejnej správy, justície, polície, armády a úprava pozemkových pomerov.⁸

Nakoľko protektorské veľmoci mali veľmi zlú mienku o morálnej úrovni a disciplíne gréckych ozbrojených síl, ktoré pozostávali z rozličných autonómnych a mentálne anarchistických oddielov, rozhodli o vytvorení regulárnej armády pozostávajúcej približne z 3 500 zahraničných vojakov. Išlo prevažne o Nemcov a Švajčiarov, ktorí dostávali grécky žold. Tento fakt zaťažil grécku štátnu pokladnicu a vyvolal nevôľu miestnych ozbrojencov. Bez tejto armády by však nový panov-

7 Ibid., s. 202. a s. 207.

8 Ibid., s. 227–229.

ník pravdepodobne nebol v bezpečí. V samostatnej krajine pôsobili len dočasne a koncom 30. rokov 19. storočia opustili Grécko. Tí čo zostali, sa stali gréckymi občanmi, ale armáda sa vtedy už úplne pogrécčila. Primerane tomu ju začala ovplyvňovať vnútorná politika, do ktorej potom grécki vojaci viackrát aj zasiahli.⁹

Bavorská misia do určitej miery zohrala v postkonfliktnom Grécku podobnú úlohu, akú dnes zohrávajú v regiónoch pod dočasnou medzinárodnou správou orgány medzinárodných organizácií a medzinárodné ozbrojené sily s mandátom OSN. Regenti, ktorí pôsobili na svojich postoch len niekoľko rokov, skutočne vytvorili základy moderného Grécka. Ich pozíciu však sťažila vzájomná rivalita, nepriateľstvo okolia, ako aj to, že Othon sa v roku 1835 stal plnoletým a dlhodobo si ako poradcu ponechal len skúseného Armansperga. Aj toho neskôr nahradil Ignaz von Rudhart. Mladý panovník totiž čoraz intenzívnejšie vládol sám.

Othonovu situáciu skomplikoval fakt, že nemal potomka, ako aj to, že zostal horlivým katolíkom v pravoslávnej krajine. Podľa dohody totiž Othon ešte nemusel konvertovať na ortodoxiu, ale syna mal už vychovávať v pravoslávnom duchu. Panovníka nepodporovala ani vlastná bavorská strana, lebo taká v Grécku na rozdiel od tzv. anglickej, francúzskej a ruskej strany ani neexistovala. V armáde taktiež nemal pevnú oporu. Kráľ musel preto neustále lavírovať medzi rozličnými skupinami. V roku 1843 voči kráľovi prebehol prvý štátny prevrat, v rámci ktorého musel sľúbiť zavedenie ústavnej vlády a prepustenie posledných bavorských poradcov.¹⁰ Nasledujúce povstanie voči bezdetnému a nepopulárnemu kráľovi vypuklo v roku 1862. Znovu išlo v podstate o vojenský puč. Kráľ, ktorý bol práve na mori, sa nemohol vrátiť domov a dočasná vláda začala hľadať nového panovníka a pripravovať novú ústavu. Veľmoci sa dohodli, že nový panovník nemôže pochádzať z ich dynastií a nakoniec voľba padla na Wilhelma Georga von Glücksburg, ktorého potom potvrdilo aj grécke ústavodarné zhromaždenie. Kráľ, ktorého si obľúbili v Londýne, sa oženil s veľkokňažnou Oľgou Romanovovou, takže nastala určitá rovnováha medzi záujmami veľmocí. Nová ústava znovu vychádzala z belgického vzoru z roku 1831.¹¹

9 Ibid., s. 229–230.

10 Ibid., s. 234–235.

11 Ibid., s. 233–236. V rokoch 1864–1881 malo Grécko 13 vlád a konalo sa tam 9 volieb. Nový kráľ si síce priniesol niekoľko dánskych poradcov, ale tí pod tlakom okolností a miestnej nespokojnosti museli čoskoro opustiť Grécko. Korupcia a vplyv rozličných klanov sa nezmenšil ani v novej, liberálnejšej ére.

Rumunsko a jeho dynastia

V nasledujúcich desaťročiach druhej tretiny 19. storočia postupne získali samostatnosť aj ďalšie balkánske krajiny, a to Srbsko, Rumunsko a Čierna Hora. Vo všetkých prípadoch tu mali rozhodujúci vplyv Habsburská ríša a cárske Rusko. Zahraničnú dynastiu v prípade tejto skupiny štátov dostalo len zjednotené Rumunsko. Srbsko a Čierna Hora si v tejto otázke zachovali väčšiu autonómiu a na ich čelo sa dostali miestne – t. j. národné – dynastie.¹²

Priame aktivity zahraničných úradníkov, vojakov a iných poradcov v týchto dvoch krajinách boli taktiež podstatne obmedzenejšie, ako v Grécku. V dvoch rumunských kniežatstvách mali ruskí dôstojníci a úradníci po určitý čas veľký vplyv. Rumunsko vzniklo v roku 1859 zjednotením dvoch rumunských kniežatstiev, ktoré boli dovtedy v područí Turkov, od ktorých ich postupne začali odpútať Rusko a Rakúsko-Uhorsko.¹³

Prvým panovníkom – kniežaťom – zjednoteného rumunského štátu (vtedy ešte bez Sedmohradska) bol Alexander Ioan Cuza, s ktorého menom sú spojené aj prvé zásadné reformy modernizačného a liberálneho charakteru. Cuza panoval v krajine v rokoch 1859–1866 a jeho vládu ukončil štátny prevrat, v rámci ktorého ho predstavitelia tzv. monštruózneho spojenectva pozostávajúceho z rumunských konzervatívnych a liberálnych politikov zbavili moci. Knieža muselo pod hrozbou podpísať svoju abdikáciu. Moc vtedy prevzala miestodržiteľská rada, ktorá vymenovala dočasnú vládu. Rumunský snem ešte v deň prevratu zvolil za panovníka Filipa, grófa z Flandrie a zároveň brata belgického kráľa Leopolda II. Filip však nakoniec neprijal trón v Bukurešti a rumunskí politici sa preto museli rozhliadnuť inde v Európe. Vtedy už boli pod vplyvom prechádzajúcich gréckych udalostí a uvedomovali si, aký kandidát má časom šancu získať medzinárodné uznanie. Nakoniec sa do ich pozornosti dostal Karl von Hohenzollern-Sigmaringen, ktorého

12 V prípade malej a patriarchálnej Čiernej Hory išlo o vladyku Mikuláša, ktorý pochádzal z miestnej vladárskej rodiny. Narodil sa v roku 1841, panovať začal v roku 1860, avšak kráľovský titul používal len od roku 1910. Počas svojho panovania realizoval s pomocou svojich 12 detí – na pomery svojho štátu – mimoriadne úspešnú dynastickú politiku. V Srbsku zase o trón tradične súperili dve vplyvné rodiny – Obrenovičovi a Karađorđevićovi. Pozri podrobnejšie ARONSON, T.: *Zwaśnieni monarchowie. Europejskie trony w przeddzień katastrofy 1914 roku*. Kraków, Wydawnictwo Literackie, 2014, s. 139–147.

13 SZÁSZ, Z.: *A románok története*. Budapest: Bereményi Kiadó, bez dátumu, s. 64–67.

osobu nechali odsúhlasiť na ľudovom hlasovaní, ktoré sa skončilo 20. apríla 1866. Skoro 700 000 voličov hlasovalo za Karola a len 224 voličov bolo proti.¹⁴

Osobu nového panovníka (kniežata) prirodzene podporili jeho príbuzní v Berlíne, ale vyhovoval aj francúzskemu cisárovi Napoleonovi III., ktorý bol s novým rumunským panovníkom taktiež v príbuzenskom vzťahu. Toto riešenie, ktoré predbehlo konferenciu siedmich veľmocí v Paríži, však nenadchlo Viedeň ani Petrohrad. Vo funkcii však Karola podporilo rumunské ústavodarné zhromaždenie, čo im do určitej miery zväzovalo ruky.

Pôvodne bol Karol I. kapitánom pruskej jazdy, preto si musel ku svojej novej funkcii vypýtať súhlas pruského kráľa. Do krajiny svojho nového pôsobiska sa pre nezhody jeho vlasti s Rakúšanmi (Prusi sa totiž práve pripravovali na vojnu s Rakúskom) dostal potajomky ako švajčiarsky občan pod nepravým menom Karl Hettingen. Kapitán rakúskej lode, ktorá ho prepravovala, ho však spoznal, preto musel nakoniec veľmi rýchlo vystúpiť, doslova vyskočiť na rumunskú pôdu. Tam ho už čakali jeho rumunskí stúpenci, ktorí mu pomohli dostať sa do Bukurešti. Po príchode okamžite zložil prisahu pred snemom, v zmysle ktorej mal panovať ústavným spôsobom. Na druhý deň parlament odhlasoval zákon o naturalizácii Hohenzollernovcov a mladý, len 27-ročný panovník vymenoval svojho prvého ministerského predsedu, ktorý potom viedol liberálno-konzervatívnu koaličnú vládu.¹⁵

Spôsob príchodu a prevzatia moci nesvedčil o širokom konsenze medzinárodného spoločenstva – teda rozhodujúcich európskych veľmocí – vo veci rumunského trónu. Veľmi ostro túto zmenu odmietlo Turecko. Novému kráľovi však výrazne prospela podpora francúzskej diplomacie v Istanbule. Všetky zainteresované vlády na parížskej konferencii akceptovali nové mocenské a dynastické pomery v Rumunsku len 21. októbra 1866, t. j. už po prusko-rakúskej vojne. V novembri fermánom uznal Karolov nárok na trón aj turecký sultán, ten však musel sultánovi zložiť vazalskú prisahu. Zjednotené Rumunsko vtedy totiž nebolo ešte úplne suverénnym štátom – tým sa stalo až po nasledujúcej rusko-tureckej vojne a po Berlínskom kongrese v roku 1878. Francúzsko, Nemecko a Veľká Británia uznali rumunskú nezávislosť v roku 1880 a parlament v Bukurešti vtedy rozhodol o vyhlásení kráľovstva.

14 RAFFAY, E.: *A vajdaságoktól a bírodalomig. Az újkori Románia története.* Szeged: JATE, 1989, s. 30–31.

15 Ibid., s. 28–31.

Karola von Hohenzollern-Sigmaringen potom v bukureštskej bazilike korunovali za prvého rumunského kráľa.¹⁶

Bulharsko a Východná Rumélia

Jednou z najväčších balkánskych udalostí poslednej tretiny 19. storočia bola už spomínaná rusko-turecká vojna v rokoch 1876–1878. Vojna sa skončila veľkým ruským víťazstvom a mierovou zmluvou zo San Stefana, ktorú potom ostatné európske mocnosti modifikovali na mierovom kongrese v Berlíne, kde bolo ich hlavným cieľom okresať ruské vojenské a diplomatické zisky. To sa im vcelku aj podarilo. Integrálnou súčasťou tohto procesu bolo rozdelenie oslobodených bulharských území do dvoch útvarov. Vtedy vznikol samostatný bulharský štát vo forme Bulharského kniežactva pod vládou kniežaťa zahraničného pôvodu.¹⁷ Na južnom zbytku bulharských území sa v roku 1878 sformoval útvar, ktorý sa na návrh britských diplomatov nazýval Východná Rumélia.¹⁸ K Bulharskému kniežatstvu sa jeho obyvatelia vedeli pripojiť až v roku 1885.¹⁹

Bulharské národné zhromaždenie najprv zvolilo za knieža mladého Alexandra von Battenberg z Hessenska, ktorý bol synovcom vtedajšej ruskej cárovnej a príbuzným britského kráľovského dvora. O jeho kandidatúre rozhodli veľmoci, avšak pomerne skoro stratil popularitu. V roku 1886 sa voči nemu uskutočnil štátny prevrat, ktorý ho s ruskou podporou zbavil moci. Po dlhom hľadaní sa bulharskí politici rozhodli pre Ferdinanda I. von Sachsen-Coburg und Gotha, ktorý však nemal jednoznačnú podporu všetkých zainteresovaných veľmocí. Tie ani neschválili jeho voľbu. Na bulharský kniežací trón zasadol síce už v auguste 1887, ale jednoznačné uznanie získal až v roku 1896, keď normalizoval vzťahy svojej krajiny s Ruskom.²⁰

16 Ibid., s. 43–44.

17 Titul kráľa alebo skôr cára začal Ferdinand používať len v roku 1908, keď sa Bulharsko zbavilo aj posledných väzieb na Osmanskú ríšu. Pozri ARONSON, T. cit. op. s. 159–160.

18 VASILEVA, N. V.: Russia, Britain and the Establishment of the Province of Eastern Rumelia. In: *Valaküvis International Journal of Historical Researches* 2018, No. 3, s. 451.

19 O tomto procese pozri Ibid., s. 449–467.

20 JELAVICH, B. cit. op. s. 326–327.

Pred štátoprávnym spojením Bulharska a Východnej Rumélie v oblasti došlo k zaujímavému procesu medzinárodnej krízovej správy a budovania vlastnej štátnosti. Tento proces sprevádzalo ostré veľmocenské súperenie, ktoré prebiehalo v rámci už spomínanej Európskej komisie vytvorenej na vyriešenie ešte otvorených otázok týkajúcich sa Východnej Rumélie. V tomto zbore stredoeurópsku monarchiu zastupoval jeden z jej najlepších odborníkov na juhovýchodnú Európu Béni Kállay, neskorší spoločný minister financií. Vzniknuté riešenie v mnohom realizovalo práve jeho myšlienky.²¹

V bulharskej štátnej správe zohrali od začiatku dôležitú úlohu ruskí odborníci, ktorých tam poslala vláda. Na čele dočasnej správy stál Vladimír Čerkaskij a po jeho smrti Alexander Dondukov-Korsakov. Okrem ministerstva osvetu všetky ostatné bulharské rezorty viedli v prvých mesiacoch ruskí úradníci.²² Bulharská „nacionalizácia“ riadiacich kádrov začala až o niekoľko mesiacov neskôr. Historik Jan Rychlík o tom v jednom rozhovore povedal: *„A byl tam i vnitřní ideologický boj. Část konzervativních politiků chtěla, aby inteligence přišla z Ruska, ale byla tam protireakce, která vítala inteligenci z Rakouska-Uherska, což byl také slovanský stát. My si dnes málo uvědomujeme, že Slované tvořili převahu v rakousko-uherské monarchii. Byl v tom také kalkul z Vídně, která se snažila omezit ruský vliv na Balkáně. Proto podporovala stěhování Čechů do Bulharska.“*²³

Vo Východnej Rumélii bol zahraničný vplyv ešte väčší, avšak zároveň bol mocensky viac diverzifikovaný. Tento fakt súvisel hlavne s činnosťou veľmocenskej Európskej komisie. Veľmoci si tu medzi sebou rozdelili jednotlivé úlohy. Rakúsko-uhorská diplomacia sa venovala hlavne organizačným otázkam a organizačnému štatútu. Francúzi zase chceli presadiť za generálneho guvernéra svojho diplomata. Britská a rakúsko-uhorská diplomacia chcela pokiaľ možno čo najviac natiahnuť existenciu dvoch bulharských štátnych útvarov. V záujme toho chceli vytvoriť efektívnu miestnu správu, ktorá by zohľadnila aj záujmy miestnych Turkov a Grékov. Zároveň chceli zabezpečiť pre oblasť relatívne liberálnu ústavu, ktorá

21 DIÓSEGLI, I.: *Ausztia-Magyarország és Bulgária a San Stefanó-i béke után*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1961, s. 38–68.

22 DOROVSKÝ, I.: *Konstatin Jireček: život a dílo*. Brno: UJEP, 1983, s. 107–128. https://digilib.phil.muni.cz/bitstream/handle/11222.digilib/121850/SpisyFF_241-1983-1_9.pdf?sequence=1, s. 108.

23 RYCHLÍK, J.: Češi pomáhali budovat moderní Bulharsko, jejich emigraci podporovala Vídeň. <https://plus.rozhlas.cz/cesi-pomahali-budovat-moderni-bulharsko-jejich-emigraci-podporovala-viden>

by zabránila etnickej homogenizácii – t. j. úplnému pobulharčeniu – Východnej Rumélie. Posilnenie bulharského charakteru bolo totiž skôr v záujme Ruska.²⁴ Turci zasa chceli zachovať maximum svojho predchádzajúceho vplyvu.

Veľmocami vypracovaný organický štatút formálne síce posilnil tureckú suverenitu v regióne, na druhej strane ju v mnohých bodoch podmienil takým spôsobom, ktorý posilňoval medzinárodný administratívny charakter. Východná Rumélia teda zostala pod zvrchovanosťou sultána, v ktorého mene sa prijímali rozsudky a ktorému patrila aj tretina príjmov z provincie. Na druhej strane prijaté riešenie vytlačilo z oblasti turecké irregulárne ozbrojené sily a zároveň stanovilo prísne podmienky, za akých tam mohli vstúpiť turecké regulárne vojská. Generálneho gubernátora síce formálne menoval sultán, ale len s podporou európskych veľmocí. Guvernérovu moc ohraničil stály výbor miestneho zastupiteľského zhromaždenia.²⁵ Britskej a rakúsko-uhorskej diplomacii sa podarilo síce presadiť, že v provincii deklarovali tri úradné jazyky (bulharčinu, gréčtinu a turečtinu), nepodarilo sa im však dosiahnuť repatriáciu Turkov, ktorí pod vplyvom vojny a neskorších udalostí opustili svoje domovy.²⁶

Rusom sa taktiež podarilo zabrániť tomu, aby sa tureckým guvernérom stal osmanský úradník paša Rustem (1825–1895), ktorý bol albánskeho pôvodu a katolíckeho vierovyznania, čo mu nepridalo na popularite v očiach Rusov. Tí ho celkovo považovali za predstaviteľa panturkizmu a zároveň albánskeho nacionalizmu. Neskôr sa stal guvernérom Libanonu.²⁷ Ruská diplomacia chcela pôvodne presadiť, aby sa guvernérom stal cudzinec, hoci aj s tureckou podporou a bulharskou dôverou. Cudzinec na tomto poste však nebol prijateľný pre sultána. Nakoniec sa zrodil kompromis, v zmysle ktorého mal byť síce generálny guvernér sultánovým poddaným, ale s pravoslávnyim náboženským pozadím a bulharským etnickým pôvodom. Takto sa do čela Východnej Rumélie nakoniec dostal paša Aleko (vlastným menom Aleksandar Bogoridi, 1822–1910), ktorý mal čiastočne bulharský pôvod a zároveň osmanskú administratívnu prax.²⁸ Neskôr ho nahradil Gavrila Krastevič (1817–1898), ktorý bol taktiež bulharského pôvodu a – podobne ako

24 DIÓSZEGI, I. cit. op. s. 49–52.

25 Ibid., s. 67–68.

26 Ibid., s. 55–56. Pozri aj VASILEVA, N. V. cit. op. s. 458–460.

27 Ibid., s. 68. O živote pozri <https://www.arcnum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-a-pallas-nagy-lexikona-2/q-15D1C/ruszttem-pasa-16B61/>

28 Ibid., s. 464.

Rustem a Aleko – predtým roky slúžil v tureckej administrácii a diplomacii. Ich pôvod naznačoval, že aj pre veľmoci vtedy už prichádzali do úvahy hlavne tureckí úradníci kresťanského vierovyznania.

V každom prípade v bulharskom a rumelskom vývoji zohrali dôležitú úlohu aj odborníci z českých krajín, ktorých miestne angažmán bolo jednak v súlade s ich slovanským presvedčením, jednak vyhovovalo už spomínaným veľmocenským záujmom Viedne.²⁹ Účasť Čechov v tomto procese súvisela predovšetkým s vysokým počtom humanitnej inteligencie, ktorá bola prinútená hľadať si uplatnenie v zahraničí. Rodiace sa Bulharsko malo, naopak, nedostatok vzdelaných ľudí. Českí emigranti sa vtedy uplatňovali aj inde – napríklad v cárskom Rusku, Srbsku, v južných častiach spoločnej monarchie. Bulharsko bolo výnimočné skôr tým, tam mnohí Česi dosiahli významné postavenie a vysoké funkcie.³⁰

Najznámejšia je kariéra významného slavistu a balkanistu Konstantína Jirečku, vnuka Pavla Jozefa Šafárika a syna viedenského ministerského úradníka, neskôr dokonca rakúskeho ministra školstva Josefa Jirečku. Jirečka bol niekoľko rokov na základe pozvania bulharskej vlády tamojším ministrom školstva. V tejto pozícii pomáhal budovať bulharský vzdelávací systém a vedeckú infraštruktúru. Neskôr pôsobil ako riaditeľ bulharskej Národnej knižnice.³¹

Okrem Jirečku v novom Bulharsku žili aj iní českí (resp. poľskí, slovenskí a ukrajinskí) migranti z Monarchie, ktorí do svojej novej vlasti prišli vo viacerých vlnách. Ešte počas tureckých čias prišli českí inžinieri a technici pomáhajúci budovať železnicu. Po oslobodení prišla druhá vlna, v ktorej bolo viac členov už spomínanej humanitnej inteligencie, stredoškolských a univerzitných profesorov, hudobníkov, ale aj podnikateľov, pivovarníkov, remeselníkov a nakoniec aj poľnohospodárov, ktorých prilákala vidina lacnej pôdy. Českí a slovenskí poľnohospodári tvorili predovšetkým tretiu vlnu z konca 19. storočia.³²

Z hľadiska medzinárodnej správy predstavuje jednu z najzaujímavejších kapitol českej imigrácie do bulharských oblastí participácia českých právnikov na budovaní justičného a správneho systému vo Východnej Rumélii. Právnici z českých

29 RYCHLÍK, J. cit. op. s. 2.

30 Ibid., s. 2–3.

31 DOROVSKÝ I.: Konstatin Jireček: život a dílo. Brno, UJEP, 1983, s. 107–128.
https://digilib.phil.muni.cz/bitstream/handle/11222.digilib/121850/SpisyFF_241-1983-1_9.pdf?sequence=1

32 STROHSOVÁ, K.: Migrace Čechů do Bulharska – tzv. „česká invaze.“
Antropowebzin, 2012, No. 1, s. 33–36.

krajín sa taktiež zúčastnili na kodifikácii rodiaceho sa bulharského a hlavne rumel-ského práva. Najvyšší post z nich dosiahol knieža Rudolf Thurn-Taxis, zaujímavá postava vtedajšieho českého národného života a radikálneho demokratického tá-bora.³³

Časopis *Právnick* uverejnil 25. júla 1879 článok „*Právníci ve Východní Rumelii*“. Išlo o výzvu vlády Východnej Rumélie na obsadenie miest v tamojšej justícii a ve-rejnej správe erudovanými zahraničnými právnikmi. Prihlásiť sa mohli vedecky a prakticky vzdelaní právnici, ktorí by si v čo najkratšom čase osvojili bulharčinu. Na tento cieľ sa skutočne hodili predovšetkým slovanskí, teda aj českí právnici. Okrem toho sa očakávala znalosť francúzskeho alebo talianskeho jazyka. Dôležitou podmienkou bola aj morálna bezúhonnosť a miestnym mravom primerané vystu-povanie. „*Na východě totiž mnohem více nežli na západě záleží na osobnosti a důstojné representaci úřadu.*“³⁴

Vypísané posty generálneho prokurátora, jeho zástupcu, šiestich krajských pro-kurátorov, dvoch predsedov najvyššieho súdu mali byť obsadené na dva roky. Prijatí chceli aj šesť radných sekretárov. Od uchádzačov, ktorí mali pôsobiť aj ako odborní radcovia, sa vyžadovalo pevné zdravie a ochota podstúpiť ťažšie podmienky. Platy boli určené vo frankoch a pohybovali sa od 7 500 po 13 000 frankov ročne. Prihlášky sa mali posielat na meno riaditeľa východorumelskej justície. Oznámenie zároveň upozornilo uchádzačov, že v prípade zborových súdov budú pracovať viac-menej s laikmi bez právnického vzdelania a súdiť budú predovšetkým na základe prekla-dov francúzskych zákonov, ako aj na základe starších, ale ešte platných právnych predpisov a taktiež na základe noriem, ktoré vypracovala Európska komisia.³⁵

33 Princ Rudolf Thurn-Taxis (1833–1904) pochádzal z vplyvnej českej, resp. ríšskej šľachtickej rodiny talianskeho pôvodu. Od mladosti sa profiloval ako český národovec a radikálny demokrat, čo mu komplikovalo kariéru. Niekoľko týždňov strávil aj vo väzení v Mladej Boleslave. Vyštudoval právo a usiloval sa o vedeckú kariéru. Neskôr pôsobil ako advokát, predovšetkým sa však venoval spoločenským aktivitám. V roku 1880 prijal ponuku vlády Východnej Rumélie na vysoký post v tamojšej justícii. Následne niekoľko rokov strávil spolu s rodinou v Plovdive. V poslednom desaťročí 19. storočia sa vrátil domov do strednej Európy. V roku 1894 sa dištancoval od svojej urodzenej rodiny a panovník mu na vlastnú žiadosť zmenil meno, resp. priznal titul slobodného pána z Troskova. Dostal aj nový erb. Patril medzi zakladateľov českého prestížneho právnického časopisu *Právnick*. Pozri Rudolf Thurn-Taxis. Dobrovice – oficiálne stránky mesta. <https://dobrovice.cz/rudolf-thurn-taxis/d-153415>

34 Právníci do Východní Rumelie. In: *Právnick*, 25. 07. 1879, s. 503.

35 Ibid., s. 503–504.

Pôvodne mal Rudolf Thurn-Taxis dostať post generálneho prokurátora, ktorý však medzičasom veľmoci už obsadili. Namiesto toho dostal post generálneho advokáta pri Vrchnom súde. Od roku 1886 bol už generálnym prokurátorom pri Vrchnom súde v Plovdive. Onedlho prišiel za ním aj jeho priateľ barón Anton Bernkopf, ktorý sa stal okresným prokurátorom v meste Stará Zagora. Obaja sa zúčastnili kodifikácie trestného práva, za čo dostali aj vyznamenania.³⁶ V Burgase pôsobil ako krajský prokurátor ďalší Čech – Inocenc Mráček, v Slivene zase Karel Svoboda. Pri Vrchnom súde pôsobil taktiež v pozícii zástupcu generálneho prokurátora František Chytil, ktorý participoval na tamojších kodifikačných prácach.³⁷

Poslednými medzinárodnými akciami na juhovýchode Európy pred vypuknutím dvoch balkánskych vojen (1912, 1913) a potom prvej svetovej vojny boli akcie na Kréte (1897–1898) a v Macedónsku (1903–1908). O oboch bola podrobne reč už vyššie. V oboch prípadoch išlo o koordinované vystúpenie všetkých šiestich európskych veľmocí, počas ktorého použili vojenskú silu. Civilní diplomati a úradníci v oboch prípadoch zohrali svoju úlohu, ale ich početný pomer k vojakom bol zanedbateľný.³⁸ Zároveň v oboch prípadoch európskych vojakov o pomoc oficiálne požiadali turecké orgány. To znamenalo legalizáciu ich prítomnosti.

Určitý rozdiel medzi misiou na Kréte a v Macedónsku (spolu s Kosovom) existoval v tom, že pokiaľ na ostrove išlo skôr o rozdelenie znepriatelených strán, v Macedónsku sa európske veľmoci viac sústredili na budovanie základných štruktúr s cieľom dlhodobo zlepšiť situáciu miestneho obyvateľstva a takto predísť budúcim konfliktom. Z tohto faktu pramenil aj nepomer medzi použitými silami. Na akcii na Kréte sa zúčastnilo spolu 2 400 vojakov, námorníkov a niekoľko civilov.³⁹ V Macedónsku a Kosove začiatkom 20. storočia spolu s priľahlými oblasťami slúžilo len niekoľko desiatok európskych vojenských a žandárskych dôstojníkov. Jednotlivé regióny (sektory) si medzi sebou rozdelilo päť veľmocí. Nemci, ktorí nedostali vlastný sektor, zorganizovali potom výuku nových policajných a žandárskych

36 TROSKOV V.: Čeští právníci Rudolf Thurn-Taxis a Anton Bernkopf v Bulharsku. In: *Pozitivní noviny*, 26. 06. 2007. <https://www.pozitivni-noviny.cz/cz/clanek-2007060060>

37 STROHSOVÁ, K. cit. op. s. 34.

38 BITERA, L. – PAPP, D. – RAVASZ, I. – VASTAGH, L.: *Misszió*. Budapest: HM, 2002 a RAVASZ, I.: Krétai tűzoltási hadművelet. In: *Magyarország az első világháborúban. Lexikon A-Zs*. Budapest: Petit Real, 2000, s. 395.

39 KISS, Z. L. cit. op. s. 66–67.

veliteľov.⁴⁰ Za úlohu mali vychovať profesionálne pripravených, etnicky neutrálnych a efektívnych policajných dôstojníkov. V záujme finančnej sebestačnosti celej akcie sa zainteresované mocnosti pokúsili aj o reformu daňového a správneho systému a preto do Macedónska poslali aj svojich civilných odborníkov. V tejto oblasti boli aktívni hlavne rakúsko-uhorskí a ruskí diplomati. Na čele medzinárodnej civilnej správy stál rakúsko-uhorský konzul Heinrich Ritter Müller von Roghoj, ktorého po jeho smrti nahradil generálny konzul Oppenheimer. Vojaci a žandári zase nominálne patrili pod veliteľstvo pašu Degiorgisa, tvorili však osobitné národné kontingenty.⁴¹ Do oblasti prišlo v prvej vlne 25 zahraničných dôstojníkov. Ich počet bol v roku 1904 navýšený o ďalších 23 osôb. V oboch prípadoch šesť dôstojníkov prišlo z Rakúsko-Uhorska. Pod ich vedením potom pracovalo spolu 30 tureckých dôstojníkov a 650 žandárov.⁴²

Vznik samostatného Albánska

Albánsko bolo posledným balkánskym štátom, ktorý pred prvou svetovou vojnou aspoň formálne získal nezávislosť. Tomuto procesu predchádzala prvá a druhá balkánska vojna (1912–1913) a následne konferencia veľvyslancov rozhodujúcich európskych veľmocí v Londýne, ktorá sa zaoberala aj otázkou albánskej štátnosti.⁴³ Albánsky nacionalizmus sa zrodil po uzavretí mieru v San Stefano a potom v dôsledku rozhodnutí Berlínskeho kongresu na konci 70. rokov 19. storočia. Albánci sa totiž vtedy dostali do viacerých štátov a pochopili, že Osmanská ríša, voči ktorej boli lojálni a mali v nej dobré pozície, ich v budúcnosti už nemusí ochrániť pred nárokmi Srbov a iných slovanských, resp. ortodoxných národov.⁴⁴ Albánski vodcovia pôvodne nechceli úplné odtrhnutie sa od Turkov, ale v každom prípade požadovali autonómnu vládu a efektívnu armádu. Tieto myšlienky reprezentovala

40 RUCHTI, J.: *Die Reformaktion Österreich-Ungarns und Russlands in Mazedonien 1903–1908. Die Durchführung der Reformen*. Gotha: 1918, s. 11.

41 KISS, Z. L. cit. op. s. 72.

42 Ibid., s. 72–73.

43 Konferencia začala v decembri 1912. Zúčastnili sa jej predstavitelia Francúzska, Nemecka, Rakúsko-Uhorska, Ruska, Talianska a Veľkej Británie.

44 JELAVICH, B. cit. op. s. 317–318.

hlavne Prizrenská liga, ktorá síce vtedy ešte nedosiahla úspech, ale ukázala rozhodujúcim veľmociam, že na Balkánskom polostrove žije aj albánsky národ.⁴⁵

Albánske pomery na začiatku 20. storočia charakterizovali skoro všetky príznaky krízových oblastí – vojna v susedstve, strach z rozdelenia národa do viacerých (inonárodných) štátnych útvarov, utečenci, kolaps verejnej bezpečnosti a spoločenského poriadku, ako aj zásahy blízkych veľmocí. V procese riešenia albánskej krízy európska veľmocenská diplomacia znovu prisúdila významnú úlohu panovníkovi z cudzej dynastie, ako aj zahraničným odborníkom. Harmonogram vytvorený londýnskou konferenciou bol nasledovný: vytvorenie dočasnej vlády a miestneho žandárstva, potrebného pre zabezpečenie verejnej bezpečnosti, potom nastolenie minimálneho poriadku a nakoniec prijatie tzv. organického štatútu, ktorý mal zohrať úlohu základného ústavného a správneho dokumentu. Uvažovalo sa tu aj o vytvorení medzinárodnej kontrolnej komisie a o konečnom medzinárodnom postavení práve vznikajúceho Albánska.⁴⁶

Rozhodnutie o organickom štatúte prijali veľvyslanci v lete 1913. V jeho zmysle sa malo Albánsko stať neutrálnym územím pod protektorátom európskych veľmocí. Dovnútra malo ísť o kniežatstvo, kde by sa trón dedil podľa princípu primogenitúry. Praktický dohľad nad vznikom a financiami štátu mala vykonávať sedemčlenná Medzinárodná kontrolná komisia s mandátom na desať rokov. Okrem šiestich reprezentantov mocností v nej mal zasadať aj predstaviteľ Albánov. V záujme zaistenia bezpečnosti a verejného poriadku mal byť vytvorený žandársky zbor pod vedením zahraničných odborníkov. Podľa pôvodných plánov mala byť táto misia zverená švédskym žandárom, ktorí už mali skúsenosti z Perzie, ale Švédsko toto angažmán odmietlo. Nakoniec do oblasti prišli holandskí žandári a dôstojníci.⁴⁷

Otázku výberu a voľby panovníka v Londýne najprv dočasne odložili. Na albánsky trón si totiž robili nároky viacerí pretendenti a zhoda v tejto dôležitej otázke neexistovala ani medzi veľmocami. Významný stredoveký albánsky panovník a protiturecký bojovník Skanderbeg (1443–1468) mal totiž potomkov vo viacerých európskych krajinách. V Španielsku to bol Don Juan Aladro Castriota y Perez y Velasco, vo Francúzsku princ Ferdinand François Bourbon-Orleans de Montpensier

45 Ibid., s. 318–321.

46 CSAPLÁR-DEGOVICS, K.: *Az albán nemzettérválás kezdetei (1878–1913). A Rilindja és az államalapítás korszaka*. Budapest: ELTE BTK, 2010, s. 303–304.

47 Ibid., s. 305.

a v Taliansku príslušníci rodiny Auletta-Kastriota. Do úvahy prichádzali aj niektorí vysokí tureckí hodnostári albánskeho pôvodu ako napríklad paša Ahmed Fuad Khediva. Najaktívnejší bol s podporou svojej vlasti francúzsky princ, ale jadranské mocnosti si ho neželali na tróne. Nového albánskeho panovníka preto nakoniec po vzájomnej dohode navrhli Rakúsko-Uhorsko a Taliansko, ostatné veľmoci zase ich výber ticho schválili. Išlo o Wilhelma von und zu Wied z jednej vetvy početnej pruskej rodiny Hohenzollernovcov.⁴⁸

Samostatný, ale nie úplne suverénny albánsky štát sa nakoniec *de iure* zrodil 29. júla 1913. Mal však podstatne menšie územie, ako má dnes. Ku skutočnej štátnosti však viedla ešte dlhá a strastiplná cesta, ktorá sa skončila až po prvej svetovej vojne. V prvom období budovania štátu, ktoré trvalo od augusta 1913 až po september 1914, sa udialo niekoľko dôležitých a z pohľadu hlavnej témy danej publikácie zaujímavých udalostí. Albánsko síce viedla vlastná dočasná vláda na čele s Ismailom Kemalim, ale za realizáciu londýnskych dohôd zodpovedali predovšetkým medzinárodné komisie. Na severe a juhu krajiny pôsobili komisie zaoberajúce sa stanovením hraníc a sformovala sa aj Medzinárodná kontrolná komisia. Tá svoju činnosť začala v októbri 1913 a do príchodu vybraného kniežata von Wieda viac-menej aj riadila krajinu. Okrem iného sa pokúšala uzmierniť súperiacich miestnych politikov.⁴⁹

Prví holandskí dôstojníci prišli do Albánska v októbri 1913 a začali organizovať miestne žandárske jednotky. Ich činnosť síce nakoniec nekorunoval úspech, ale ešte v januári 1914 svojou prítomnosťou dokázali zabrániť pokusu o puč zo strany mladotureckého hnutia.⁵⁰ Tu treba spomenúť aj fakt, že v severoalbánskom meste Skadar bola prítomná spojenecká vojenská misia, ktorá sa úspešne pokúsila zabrániť tomu, aby srbsko-čiernohorské vojská obsadili toto dôležité mesto. Na obsadenie mesta poskytla najviac vojakov Rakúsko-uhorská monarchia. Jej vojaci boli v meste od jari 1913 do leta 1914. Medzinárodné sily tu taktiež pomáhali organizovať miestne albánske žandárstvo. Operáciu pôvodne riadila medzinárodná Rada admirálov, ktorá sa potom transformovala na kontrolnú komisiu. Komisia sa okrem iného snažila v meste udržať verejnú bezpečnosť a poriadok.⁵¹

48 Ibid., s. 304.

49 Ibid., s. 370.

50 Ibid., s. 372.

51 KISS, Z. L. cit. op. s. 76–77.

Nové albánske knieža nemeckého pôvodu však napriek očakávaniám nepri-
nieslo do krajiny pokoj. Po jeho príchode sa síce sformovala prvá medzinárodne
uznaná albánska vláda pod vedením bývalého tureckého veľvyslanca v Petrohrade
pašu Turhana Përmetihi, avšak nepodarilo sa konsolidovať pomery v krajine a vy-
riešiť čoraz akútnejšiu otázku utečencov. Nový panovník sa čoskoro dostal do kon-
fliktu so svojimi poddanými, čo občas viedlo aj k zatýkaniu. V máji 1914 nakoniec
vypuklo povstanie v strednom Albánsku. V mene kniežata s povstalcami viackrát
rokovala Medzinárodná kontrolná komisia a jej rakúsko-uhorský predstaviteľ
August Kral. Povstanie trvalo ešte aj v lete, súbežne so začiatkom prvej svetovej
vojny. Európske mocnosti už viac nespôlupracovali a začali sebazničujúcu veľkú
vojnu, ktorá znamenala aj koniec tejto prvej fázy budovania samostatnej albánskej
štátnosti. Knieža Wied opustil krajinu v septembri 1914.⁵²

Medzinárodná správa a jej personál v medzivojnovom období – Spoločnosť národov

Procesy budovania novej štátnosti, ako aj rozličné formy aplikovanej medziná-
rodnej krízovej správy na Balkáne v dlhom 19. storočí v mnohom pripomínajú
súčasnú mierovú operáciu OSN a iných medzinárodných organizácií, ktoré majú
zabrániť eskalácii konfliktu, rozdeliť súperiace strany a vybudovať základy neskor-
šieho mierového spolužitia. Základný organizačný rozdiel spočíval v tom, že pred
prvou svetovou vojnou ešte neexistovali inštitucionalizované univerzálne medzi-
národné organizácie typu Spoločenstva národov alebo OSN. Mierotvorné kapacity
jednotlivých štátov boli tiež veľmi odlišné. V každom prípade sa však v spomína-
ných prípadoch usilovali o spoločný postup, relatívnu neutralitu, dočasný mandát
a o to, aby ani jedna zo zúčastnených mocností nezískala pred ostatnými príliš
veľký náskok. Balkánske skúsenosti pred roku 1914 preto nezostali bez odozvy
v modernom svete.

Prvé medzinárodné organizácie (agentúry, inštitúty, únie) vznikli v poslednej
tretine 19. storočia, vtedy však ešte pracovali s pomerne malým personálom, ktorý
zväčša delegovali a platili na ich činnosti participujúce štáty, alebo si najímali

52 CSAPLÁR-DEGOVICS, K. cit. op. s. 372–373. Na mierových rokovaníach po ukončení
prvej svetovej vojny víťazné mocnosti nespochybňovali albánsku samostatnosť
a krajinu v Paríži na rokovaníach zastupovali už vlastní diplomati.

pracovníkov pochádzajúcich z krajiny, kde mali svoje sídla.⁵³ Skutočným prelomovým okamihom v histórii medzivládnych organizácií a medzinárodnej verejnej služby (*International Civil Service*) bol až rok 1919, keď sa víťazné dohodové mocnosti z iniciatívy amerického prezidenta Woodrowa Wilsona rozhodli založiť Spoločnosť národov (*League of Nations*, teda aj *Liga národov*). Išlo o prvú medzivládnu medzinárodnú organizáciu, ktorá mala univerzálne (celosvetové) ambície a veľmi široký záber činnosti. Primárne sa však venovala zabezpečeniu medzinárodného mieru a bezpečnosti, ako aj napomáhaniu medzinárodnej spolupráce. V pozadí jej činnosti po stiahnutí sa USA zo svetovej politiky stáli predovšetkým záujmy Francúzska a Veľkej Británie, ktoré obe chceli stabilizovať povojnový svetový poriadok podľa svojich predstáv.

Spoločnosť národov, ktorá mala pôvodne 27 zakladajúcich členov, medzi ktorých patrilo aj Československo, si vytvorila takú vnútornú štruktúru, ktorá sa potom stala vzorom pre mnohé neskoršie medzinárodné organizácie.⁵⁴ Najreprezentatívnejším orgánom bolo Valné zhromaždenie, ktoré zasadalo aspoň raz do roka. Boli tu zastúpené všetky členské štáty, ktorých počet sa časom vyšplhal na 59. Nikdy však neboli jej členmi všetky relevantné veľmoci zároveň, čo do značnej miery sťažilo efektivitu jej činnosti. Valné zhromaždenie Spoločnosti národov malo síce všeobecnú právomoc, ale podstatne vplyvnejším orgánom celej konštrukcie bola Rada, ktorá mala v niektorých záležitostiach výlučné kompetencie. Podobne ako dnes Bezpečnostná rada OSN aj Rada Spoločnosti národov mala stálych a volených členov. Nakoľko volených členov bolo možné – na rozdiel od súčasnosti – znovu zvoliť bezprostredne po uplynutí ich mandátu, niektoré väčšie štáty sa stali takpovediac „polostálymi“ členmi. Zo stredoeurópskeho regiónu sa to napríklad podarilo Poľsku. Stále členstvo v zbere mali pôvodne len Francúzsko, Japonsko, Taliansko a Veľká Británia. Neskôr toto postavenie získalo aj Nemecko (1926) a na relatívne krátky čas aj Sovietsky zväz (od roku 1934). Valné zhromaždenie pôvodne volilo do Rady len štyroch členov, neskôr ich počet vzrástol na 11.

53 GRAM-SKJOLDAGER, K.: From the Leagues of Nations to the United Nations. Milestones for the International Civil Service. In: *100 Years of International Civil Service*, 2019, No. 3. Dag Hammarskjöld Foundation, s. 3. Available from: https://www.daghammarskjold.se/wpcontent/uploads/2019/09/ics_100_no_3_karin-gs.pdf

54 BLAHÓ, A. – PRANDLER, Á.: *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Budapest: Aula, 2005, s. 54.

Tretím ústredným orgánom Spoločnosti národov bol jej Sekretariát na čele s generálnym tajomníkom a jeho zástupcom. O osobe prvého generálneho tajomníka rozhodla ešte príloha zakladajúceho paktu, druhého tajomníka už vymenovala Rada so súhlasom Valného zhromaždenia.⁵⁵ Stály medzinárodný súdny dvor vtedy ešte netvoril organickú súčasť novej svetovej organizácie, hoci o jeho vzniku rozhodli už v roku 1919 a jeho štatút vypracovala Rada Spoločnosti národov. Rada a Valné zhromaždenie vždy mohli požiadať súdny dvor o názor, hoci hlavnou úlohou súdu bolo rozhodovať medzištátne spory.⁵⁶

Vznik prvej skutočnej medzinárodnej verejnej služby a jej princípov patrí medzi hlavné dlhodobé zásluhy Spoločnosti národov.⁵⁷ V pozadí tohto vývoja stála myšlienka založenia takej organizácie, ktorá by dokázala spoločný cieľ dosiahnuť aj vtedy, pokiaľ by niektorý členský štát sľúbenú spoluprácu nerealizoval vôbec alebo nie v takej forme, ako sa pôvodne predpokladalo. *„Tuto společnou vůli organizace ztělesňují mezinárodní úředníci organizace a jako orgán pak osobnost stojící na jejím vrcholu, většinou generální tajemník. Tomuto orgánu přísluší přinejmenším právo koordinovat činnost členských států a právo kontroly. V praxi však vliv mezinárodních úředníků nebyl omezen pouze na takovou administrativní činnost. Takto získaný politický význam vedl na jedné straně k opatřením, která měla vyloučit ovlivňování sekretariátu některým z členských států (povinnost výlučné loajality vůči organizaci, imunita, poměrné zastoupení na nejširší zeměpisné základně se snahou vyhnout s, dědičným údělem‘ na určitých postech), na druhé straně k úpravě práv generálního tajemníka.“*⁵⁸

V procese formovania princípov medzinárodnej verejnej služby zohral rozhodujúcu úlohu prvý generálny tajomník organizácie, britský diplomat škótskeho pôvodu Sir James Eric Drummond, ktorý predtým 19 rokov (teda už od roku 1900) pracoval na britskom ministerstve zahraničných vecí. Väčšinou však bol osobným tajomníkom mnohých vtedajších významných politikov a ministrov.

55 Ibid., s. 56.

56 Ibid. s. 56–58.

57 Autor danej publikácie o tejto otázke publikoval nasledovné HALÁSZ, I.: Vznik a principy medzinárodnej verejnej služby pred rokom 1945. In: *Veřejná správa a sociální politika*. 1, 2021, No. 1, s. 45–57.

58 SEIDL-HOHENVELDERN, I.: *Mezinárodní právo veřejné*. 3. vydání. Praha: ASPI, 2006, s. 162.

Drummond si z prostredia britskej verejnej služby priniesol ideál nestranných a politicky neutrálnych úradníkov.⁵⁹ Zároveň od zakladajúcich otcov Spoločnosti národov dostal relatívne voľnú ruku pri formovaní jej sekretariátu. Ten mal byť predovšetkým pomocným a technickým aparátom vznikajúcej prvej komplexnej svetovej organizácie. Napriek tomu, že jej oficiálnym sídlom sa stala frankofónna Ženeva v neutrálnom Švajčiarsku, prípravné práce nad vznikom sekretariátu prebiehali v Londýne. Drummond si v budúcnosti ním vedený úrad predstavoval ako medzinárodný orgán, avšak medzinárodný nielen svojimi úlohami a zodpovednosťou, ale aj personálnym zložením. Pracovníci sekretariátu sa prirodzene mohli regrutovať zo štátneho aparátu rozličných krajín, ale slúžiť mali predovšetkým cieľom Spoločnosti národov. Tam teoreticky nemali reprezentovať bezprostredné záujmy svojich materských štátov – namiesto toho sa mali správať neutrálne.⁶⁰

Drummond bol zároveň realistom a „*Pri výbere členov Sekretariátu si dal generálny tajomník veľmi záležať na tom, aby každý kandidát bol prijateľný pre svoju vládu, no nebol ňou vybraný. Prirodzene sa očakávalo, že najvyššie posty v Sekretariáte budú rezervované pre najmocnejšie členské štáty Spoločnosti národov. Niektorí členovia to chápali ako ústupok myšlienke nezávislého Sekretariátu, pre iných to bol nebezpečný kompromis, ktorý bol dokonca jednou z príčin úpadku v neskorších rokoch.*“⁶¹ Drummond sa v každom prípade maximálne snažil držať zásady, že pracovníkov Sekretariátu menuje práve generálny tajomník s dodatočným schválením v Rade. To bol model, ktorý vytvoril 6. článok Paktu o otázke Sekretariátu.

Drummond spolu s Monnetom vytvorili diferencovanú štruktúru Sekretariátu, ktorý pozostával z 12 oddelení, ktoré viedli jednotliví riaditelia. Všetky mali vlastný profil, počnúc otázkami odzbrojenia, ekonomiky, práva, informácií atď.⁶² Spolu tu pracovalo približne 700 medzinárodných úradníkov, ktorí v roku 1938 pochádzali už z 43 krajín. V medzivojnovom období sa princíp primeraného zemepisného rozdelenia vedúcich postov a úradníckych funkcií medzi všetky participujúce štáty a zastúpenia pre všetky veľké civilizačné oblasti ešte neuplatňoval

59 MYINT-U, T. – SCOTT, A.: *The UN Secretariat. A Brief History (1945–2006)*. New York: International Peace Academy, 2007, s. 2.

60 GRAM-SKJOLDAGER, K.: From the Leagues of Nations to the United Nations. Milestones for the International Civil Service. In: *100 years of International Civil Service*, 2019, No. 3. Dag Hammarskjöld Foundation, s. 3. Dostupné zo: https://www.daghammarskjold.se/wp-content/uploads/2019/09/ics_100_no_3_karin-gs.pdf

61 KRÁLIK, J.: *Kariérny diplomat*. Bratislava: Iura Edition, 2006, s. 161.

62 MYINT-U, T. – SCOTT, A. cit. op. s. 1.

v tej miere, ako po druhej svetovej vojne v rámci OSN. V Spoločnosti národov mali preto po dlhé roky väčšinu hlavne Briti a čiastočne Francúzi, ako aj „domáci“ Švajčiari.⁶³ Stredné a menšie štáty tu zväčša mali len niekoľko úradníkov.

Prácu a právne postavenie celého aparátu Sekretariátu upravili v roku 1922 vnútornými predpismi (*Staff Regulation*). Nasledujúcim dôležitým míľnikom v histórii aparátu Spoločnosti národov bolo uzatvorenie dohody medzi svetovou organizáciou a Švajčiarskom, ktoré jej poskytlo sídlo na svojom území. V zmysle dohody získali pracovníci organizácie na švajčiarskom území rovnaké postavenie a prerogatíva ako diplomatické misie v Berne. Priestory aj archívy Spoločnosti národov sa stali nedotknuteľnými, podobne ako rezidencia generálneho tajomníka, jeho zástupcu a podtajomníkov. Riaditelia jednotlivých sekcií aparátu sa dostali na jednu úroveň s vedúcimi diplomatických misií. Všetci úradníci nad určitú úroveň dostali trestnoprávnu imunitu, ako aj oslobodenie spod platenia miestnych daní. Autá vedúcich činiteľov mohli byť označené symbolom CD (*Corps Diplomatique*). Problémom bolo však to, že táto bilaterálna dohoda zaväzovala len Švajčiarsko a nie všetky členské štáty Spoločnosti národov. Neskôr, už počas druhej svetovej vojny to spôsobilo problémy úradníkom, ktorí chceli opustiť Európu, avšak Francúzsko a Španielsko nerešpektovali ich diplomatický štatút.⁶⁴ Taký medzinárodno-právny dokument, akým je dnes multilaterálny dohovor o výsadách a imunitách OSN, sa ešte v časoch existencie Spoločnosti národov nepodarilo prijať.

Veľmi citlivou sa stala otázka lojality úradníkov pochádzajúcich z rozličných krajín, ktoré mali odlišný politický systém alebo postavenie v svetovej organizácii. To spoluurčovalo aj ich rozdielny prístup k problematike lojality. Drummondovým cieľom bolo maximálne pripútať úradníkov Sekretariátu práve k tomuto orgánu ako k ich skutočnému zamestnávateľovi. Zo strany členských štátov však často dochádzalo k pokusom ovplyvňovať svojich občanov pracujúcich pre Spoločnosť národov. Osobitne otvorene sa o to snažilo so svojím postavením nespokojné Taliansko a neskôr aj Nemecko. Oba štáty sa preto cez svoje ministerstvá zahraničných vecí ovplyvňovali svojich občanov- medzinárodných úradníkov.⁶⁵

Vedenie Sekretariátu Spoločnosti národov sa tento problém snažilo vyriešiť jednak zavedením služobnej prísahy úradníkov, jednak dobrými platovými podmienkami a jednak aj prostredníctvom upresnenia pojmu lojalita v rámci

63 GRAM-SKJOLDAGER, K. cit. op. s. 3.

64 Ibid., s. 5.

65 Ibid., s. 5.

medzinárodnej organizácie. Sľub alebo prísahu lojality k Spoločnosti národov museli medzinárodní úradníci skladať od roku 1932. V podstate museli úradníci sľúbiť, že nebudú brať do úvahy príkazy a nariadenia vlád a iných externých autorít, ktoré sa ich prípadne mohli pokúšať ovplyvňovať. Konať mali vždy v záujme Spoločnosti národov.⁶⁶

Dôležitým prostriedkom zabezpečenia lojality a vernosti pracovníkov bolo a dodnes je ich finančné ohodnotenie. Vyšší plat zväčša zlepšuje imunitu a stabilitu danej organizácie. V časoch vzniku Spoločnosti národov však mnohé otázky ešte neboli upravené. Otázne bolo aj to, čo možno považovať v medzinárodnom prostredí za dobrý plat. Nakoľko dohodové veľmoci chceli obsadiť kľúčové posty svojimi občanmi, museli pre nich zabezpečiť minimálne také platové podmienky, aké mali doma, lebo inak by neboli zainteresovaní na práci v medzinárodnom prostredí. Touto otázkou sa preto zaoberala špeciálna komisia Spoločnosti národov pod vedením francúzskeho diplomata Georgea Noblemaira (1867–1923), ktorej logické odporúčanie nakoniec vošlo do histórie ako Noblemairov princíp. V zmysle tohto princípu treba v rámci medzinárodných sekretariátov prispôbiť platy pokiaľ možno úradníckym platom v najbohatších členských štátoch, lebo inak ich občania nebudú mať záujem na práci v zahraničí v medzinárodnom prostredí.⁶⁷ V medzivojnovom období sa v podmienkach Spoločnosti národov za takéto motivačné ohodnotenie považovali platy v britskej verejnej správe.

Spoločnosť národov začala logickým spôsobom vyžadovať od svojich zamestnancov aktívnu lojalitu k cieľom a princípom organizácie, pre ktorú pracovali. Toto očakávanie však nebolo v tom čase ešte úplne zrejmé a prirodzené – etatizmus a egoizmus národných štátov bol totiž práve v medzivojnovom období na svojom vrchole. Očakávať úplný odklon od politiky vlastných štátov v prípade vysokých štátnych úradníkov, ktorí zväčša dočasne opustili svoje národné ministerstvá v záujme kontraktu s medzinárodnou organizáciou, nebolo celkom realistické. Koniec-koncov aj autor celej konštrukcie Drummond sa nakoniec po rezignácii vrátil na britské ministerstvo zahraničných vecí a čoskoro bol vymenovaný za britského veľvyslanca v Ríme. Pravdepodobne aj z tohto dôvodu sa postupne vytvorila koncepcia dvojitej lojality – aktívnej smerom k medzinárodnej organizácii (zamestnávateľovi) a pasívna smerom k pôvodnej vlasti medzinárodných úradníkov.

⁶⁶ Ibid., s. 5.

⁶⁷ BLAHÓ, A. – PRANDLER, Á. cit. op. s. 99.

V zmysle aktívnej lojality nemali medzinárodní úradníci prijímať príkazy a odporúčania od svojich vlád a iných autorít. Zastupovať národné záujmy bola totiž úloha pre ich diplomaciu a stále misie v Ženeve. Realizovať mali predovšetkým ciele organizácie, ktorá ich zamestnávala. Aktívna lojalita nevylučovala lojalitu smerom k štátu, ktorého boli občanmi – táto však mala byť skôr pasívna a mohla sa manifestovať len v obmedzenej forme.⁶⁸ Medzinárodný úradník napríklad prirodzene mohol sledovať politický vývoj vo svojej vlasti, mohol byť dokonca členom politickej strany, ale nemal už kandidovať do parlamentu alebo na nejakú inú dôležitú funkciu.⁶⁹

Od pracovníkov medzinárodnej verejnej služby sa už vtedy očakávala určitá „detribalizácia“ („*detribalization*“, teda „*odpútanie sa od vlastného kmeňa*“). Počas pôsobenia v medzinárodnej organizácii nemuseli teda plniť domáce občianske povinnosti, zúčastňovať sa na práci súdnych porôt, slúžiť vo vlastnej armáde, uplatňovať svoje volebné právo, platiť domáce štátne dane a podobne. Prirodzene všetky tieto možnosti a povinnosti sa mohli obnoviť po návrate domov, do národnej verejnej správy.⁷⁰

Od medzinárodných úradníkov sa v každom prípade očakávala nestrannosť (impartiality) a neutralita pri výkone ich pracovných povinností v rámci medzinárodnej organizácie. Počas práce ich nemalo ovplyvňovať to, odkiaľ pochádzajú a aké majú ideologické alebo politické názory. Okrem iného to však znamenalo aj to, že štátne alebo iné organizačné vyznamenania (prirodzene s výnimkou vlastnej medzinárodnej organizácie) mohli prijímať len so súhlasom svojich nadriadených, alebo ich nemohli prijímať vôbec.

Táto požiadavka nestrannosti úzko súvisela s princípom nezávislosti, ktorý mal teoreticky charakterizovať činnosť celých medzinárodných sekretariátov. Nezávislosť sa mala realizovať nielen vo vzťahu k štátu, kde mala medzinárodná organizácia vlastné sídlo, ale mala sa uplatňovať aj vo vzťahu k štátu, ktorého bol daný úradník štátnym občanom. Za názory a postoje počas činnosti vykonanej v rámci medzinárodnej organizácie nemali byť medzinárodní úradníci sankcionovaní

68 WILSON, J. V.: Problems of an International Secretariat. *International Affairs*, Vol. 20, October 1944, No. 4, s. 545 (Chatham House – Royal Institute of International Affairs).

69 BLAHÓ, A. – PRANDLER, Á. cit. op. s. 96.

70 CROCKER, W. R.: Some Notes on the United Nations Secretariat. In: *International Organization*, Vol. 4, November 1950, No. 4, s. 612.

nielen počas trvania ich pracovnej zmluvy, ale ani neskôr, po ich rezignácii.⁷¹ Prirodzene, v praxi tieto očakávania vyzerali inak v očiach demokratických právnych štátov a inak v prípade štátov nedemokratických.

Hoci sa OSN intenzívne snažila o prekonanie chýb, ktoré na konci 30. rokov 20. storočia priviedli k úpadku a marginalizácii úlohy Spoločnosti národov v medzinárodnej sfére, práve vo sfére organizácie medzinárodného sekretariátu a zamestnávania jeho personálu sa skôr snažila využiť originálne skúsenosti tejto organizácie. Týkalo sa to predovšetkým hlavných princípov práce medzinárodných sekretariátov a ich úradníkov. Pritom víťazné antifašistické mocnosti, ktoré stáli za jej vznikom, boli ideologicky a kultúrne podstatne heterogénnejšie než pôvodné európske dohodové veľmoci. Vplyv posledných na globálne udalosti sa po roku 1945 radikálne zmenšil.

OSN vznikla ako podstatne ambicióznejší projekt, než akým bola Spoločnosť národov. Pokiaľ mala Spoločnosť národov vo svojom vrcholnom období približne 700 zamestnancov (plus Medzinárodný úrad práce asi 400 pracovníkov), v OSN už v prvom roku jej existencie pracovalo približne 4000 osôb. Tieto proporčné rozdiely sa vzťahovali skoro na všetky sekcie a oddelenia. Napríklad osobný sekretariát prvého generálneho tajomníka OSN zamestnával 54 osôb, čo bolo nepomerne viac ako približne štvor- až päťčlenný aparát generálneho tajomníka Spoločnosti národov. Na pôvodnom oddelení verejných informácií OSN už v prvých rokoch pracovalo približne 300 zamestnancov oproti 33 osobám tvoriacich informačno-technický personál Spoločnosti národov.⁷² V sekciách medzivojnovnej svetovej organizácie pracovalo približne 60 osôb, čo bolo väčšinou o polovicu alebo dve tretiny menej ako neskôr v rámci OSN (v prvých rokoch existencie).

Vznik Spoločnosti národov a jej medzinárodného aparátu určite znamenal jeden z najdôležitejších míľnikov vo vývoji moderného medzinárodného práva a osobitne jeho exekutívnych nástrojov. Prax tejto svetovej organizácie vo veľkej miere ovplyvnila neskoršiu teóriu medzinárodných administratívnych aparátov. V jej rámci sa totiž sformovalo niekoľko dôležitých princípov, ktoré dodnes platia a dokonca nadobúdajú čoraz viac na aktuálnosti. Osobitne ide o otázku dosiahnutia skutočne medzinárodného charakteru aparátu svetových organizácií, ďalej o citlivú otázku lojality jeho pracovníkov, ktorá zase úzko súvisí s problematikou

71 BLAHÓ, A. – PRANDLER, Á. cit. op. s. 96–97.

72 CROCKER, W. R. cit. op. s. 608–609.

správneho nastavenia ich materiálneho ohodnotenia. Komplikovaná je aj problematika nastolenia vnútorných noriem činnosti v prostredí, v ktorom sa stretávajú rozličné kultúry a mentality. Spoločnosť národov síce nevedela ešte zodpovedať všetky tieto otázky, ale poskytla dobrý základ pre ich neskoršie riešenie a zdokonalovanie. Možno povedať, že v súčasnosti väčšina medzinárodných organizácií pracuje na základe skúseností tejto organizácie.

Gdaňsk, Sársko a Letizia

Hlavné princípy práce medzinárodných úradníkov sa nevzťahovala len na pracovníkov v centre (t. j. v Ženeve), ale aj na pracovníkov misií na mieste, prípadne v krízových oblastiach. Spoločnosť národov v medzivojnovom období vytvorila tri také misie, ktoré mali za úlohu výkon prechodnej medzinárodnej správy na mieste. Počtom pracovníkov bola najväčšia správa nemeckého Sárska, potom Slobodného mesta Gdaňsk a najmenšia bola akcia v oblasti mesta Letizia v Južnej Amerike.

Hlavný komisár Spoločnosti národov v Gdaňsku mal trojročný mandát od svojej organizácie, od ktorej dostával plat. To isté platilo aj pre medzinárodných pracovníkov jeho aparátu so sídlom v Slobodnom meste. Hlavný komisár mal diplomatickú imunitu, ktorú potreboval k výkonu svojej citlivej misie. Hoci mandát bol trojročný, na tomto poste sa za 20 rokov postupne vystriedalo desať osôb. Z nich štyria mali britské a dvaja talianske občianstvo. Okrem toho v Gdaňsku pôsobil v pozícii hlavného komisára ešte jeden dánsky, holandský, írsky a švajčiarsky občan. Prvým komisárom bol vzhľadom na nevykryštalizovanosť celej situácie, ako aj rodiacej sa medzinárodnej služby britský diplomat Sir Reginald Tower, posledným zasa švajčiarsky diplomat Carl Jacob Burckhardt, ktorý bol po roku 1945 niekoľko rokov prezidentom Medzinárodného výboru Červeného kríža.⁷³

Zvláštnosťou Sárska oproti Gdaňsku bola výraznejšia úloha Francúzov, čo súviselo hlavne s ich veľmocenským postavením a konkrétnymi ekonomickými záujmami. V prvých povojnových rokoch sa celkovo viac a priamejšie presadzoval vplyv dvoch víťazných veľmocí, a to nielen v ženevskej centrále práve sa formujúcej Spoločnosti národov, ale aj v problematických regiónoch. O tom svedčia obe práve spomenuté prechodné správy. Briti, Francúzi a Taliani hrali rozhodujúcu úlohu aj

73 YDIT, M. cit. op. s. 196.

v rozličných plebiscitných komisiách, ktoré v roku 1921 dohliadali na ľudové hlasovania o sporných regiónoch. Z tohto pohľadu bola situácia v Hornom Sliezsku, v rakúskom Korutánsku a v maďarskom prihraničnom meste Sopron navzájom vcelku podobná. Poriadok na mieste udržiavali väčšinou britskí a francúzski, prípadne talianski vojaci a tieto štáty mali taktiež dominantné zastúpenie v plebiscitných komisiách.⁷⁴

V rámci Spoločnosti národov porazené štáty spočiatku nehrali významnejšiu úlohu. Osobitne to platí o Maďarsku na začiatku 20. rokov 20. storočia. Jednou z mála výnimiek, keď dostal maďarský politik možnosť zúčastniť sa na misii novej svetovej organizácie, bol prípad tzv. Mosulského výboru, ktorý mal podať správu o etnickej, náboženskej a hospodárskej situácii v Mosulskom vilájete. Na ten si robili nárok Turecko a pod britským patronátom sa práve formujúci Irak. Spoločnosť národov predtým, ako prijala svoje rozhodnutie, do regiónu najprv koncom roku 1924 vyslala spomínanú špeciálnu komisiu, ktorá mala troch členov. Jej predsedom sa stal švédsky diplomat a dôstojník Carl Einar Thure af Wirsén, ktorý pochádzal z neutrálnej krajiny. Bývalé dohodové Belgicko tu zastupoval dôstojník a podnikateľ Albert Paulis, Maďarsko zase bývalý premiér Pál Teleki. Rada Spoločnosti národov si ho však nevybrala pre jeho premiérske skúsenosti, ale preto, lebo bol vynikajúcim odborníkom na zemepis. Delegátov na ich expedíciu sprevádzali ešte dvaja tajomníci z aparátu Spoločnosti národov, dvaja stenografi, ako aj jeden holandský profesor, ktorý bol tlmočníkom Mosulskej komisie.⁷⁵ Prirodzene, nešlo tu o mierovú alebo administratívnu misiu, jej zloženie však svedčilo o snahe svetovej organizácie o zapojenie do jej činnosti aj menších a stredných štátov.

Vývoj po roku 1945

Rok 1945 a vznik OSN predstavuje dôležitý medzník vo vývoji medzinárodných organizácií a ich personálneho obsadenia. Zmena oproti predchádzajúcemu obdobiu Spoločnosti národov bola viditeľnejšia v kvantitatívnej sfére než v oblasti kvality. Ako už o tom bola reč vyššie, základné pravidlá a princípy medzinárodnej verejnej

74 O rakúskom pohľade na tieto záležitosti pozri FIZIKER, R.: *Az osztrák Trianon. In: Világtörténet*, 2013, No. 4, s. 441–442.

75 NYÁRY, G.: *Nemzetisési és vallási jogok kontra politikai és gazdasági érdekek. In: International Relations Quarterly*, 7, 2016, No. 1, s. 4–5.

služby sa totiž sformovali v medzivojnovom období. Pravdepodobne najvýznamnejšou zmenou v tomto smere bolo dôslednejšie uplatňovanie princípů spravodlivého zemepisného zastúpenia všetkých veľkých regiónov sveta v nadnárodných štruktúrach. Prirodzene aj tu išlo o proces, ktorý sa začal pomaly a postupne sa zrýchľoval, okrem iného i v dôsledku rapídneho nárastu počtu nezávislých štátov po ukončení dekolonizácie. Nakoľko prevažná časť týchto nových štátov vstúpila do OSN, v rámci svetovej organizácie začal postupne slabnúť vplyv západných štátov, prípadne ich protivníkov z východu Európy, ktorí boli taktiež súčasťou európskeho kultúrneho okruhu, a posilnil sa vplyv tzv. tretieho sveta. To sa prirodzene muselo časom prejavíť aj na zložení medzinárodného personálu, a to rovnako v jeho centre, ako aj na mieste, t. j. v rámci jednotlivých mierových misií.

Mierové operácie a misie sa postupne stali jedným z hlavných „poznávacích znakov“ činnosti OSN. Vojaci rozličných národností slúžiaci v konfliktných oblastiach, ktorých spájal spoločný mandát od BR OSN a modré prilby na hlavách, sa zasa stali symbolom týchto misií. Proces ich vzniku a personálneho obsadzovania na začiatku poznal jeden dôležitý fakt. Prvé mierové operácie sa totiž zrodili v časoch začínajúcej sa studenej vojny, v rámci ktorej sa skoro každý, hoci aj úplne lokálny konflikt, „spolitizoval“ a „zideologizoval“, t. j. postupne sa stal súčasťou globálneho súperenia supervelmocí (USA, ZSSR). Z tohto dôvodu, keď v niektorých z konfliktných zón sveta predsa len došlo k upokojeniu situácie, resp. podpisu prímeria, ktoré si vyžadovalo umiestnenie pozorovateľskej misie OSN, optimálnou silou na rozdelenie znepriatelených strán sa stali na globálnom súperení nezúčastnené neutrálne štáty. V tom čase ich však nebolo až tak veľa, preto musela svetová organizácia čerpať aj z iných zdrojov. *„Vlády svolné sveržit své vojenské jednotky pod mezinárodní vedení byly obvykle ze Skandinávie a dalších evropských zemí, jako bylo Irsko, Polsko, Nizozemsko a někdy Itálie. Francie poskytla jednotky do Libanonu a do krizových míst v Africe a Británie nabídla většinu mírových sil pro Kypr. Latinskoamerické státy jako Brazílie a Kolumbie byly rovněž důležitými podílíky. Své vojenské složky však především poskytovaly země britského commonwealthu. Znovu a znovu se objevují mírové jednotky z Kanady, Austrálie, Nového Zélandu, Indie, Fidži, Jamajky, Ghany Pákistánu a Nigérie, což svědčí o tom, že pro jejich armády, jako pro složky větších koaličních uskupení v obou světových válkách bylo strukturálně a psychologicky snadné přizpůsobit se mezinárodním mírovým operacím.“*⁷⁶

76 KENNEDY, P. cit. op. s. 85.

Na vôbec prvej misii OSN nového typu, ktorá vznikla na Blízkom východe už v roku 1948 v dôsledku arabsko-izraelského konfliktu pod názvom UNTSO (*United Nations Truce Supervision Organization*), participovalo len niekoľko stoviek vojenských pozorovateľov a zamestnancov svetovej organizácie. Táto organizácia však nebola ešte úplne typickým príkladom. Na jej čele pôvodne stáli mediátori z neutrálneho Švédska, ale aj zo zaangažovaných USA. Samotný personál misie však väčšinou viedli dôstojníci z už spomínaného Švédska, ako aj z neutrálneho Fínska a Ghany. Občas sa do čela misie dostali aj vojaci z Dánska, Írska, Kanady a Nórska, ktoré boli a dodnes sú členmi NATO. Pozorovateľov spočiatku poskytlo hlavne Belgicko, Francúzsko, Švédsko a USA, neskôr sa regrutovali aj z ďalekej Argentíny, Austrálie, Číny, Kanady, Rakúska, Ruska (predtým Sovietskeho zväzu) a mnohých iných krajín.⁷⁷

Požiadavka neutrality a nezúčastnenosti na globálnom súperení sa výraznejšie uplatnila na misiách UNEF I. a II. (*United Nations Emergency Force*), ktoré v čase studenej vojny väčšinou viedli generáli z Indie, Brazílie a Juhoslávie. Len prvý veliteľ UNEF I. (1956–1967) bol predstaviteľom členského štátu NATO, a to Kanady. Vojakov do misie v tomto období okrem už spomínaných štátov poskytovalo ešte Dánsko, Fínsko, Indonézia, Kolumbia, Nórsko a Švédsko. V rámci misie UNEF II. (1973–1979) sa okrem už spomínaných škandinávskych a iných západných krajín už viac presadili aj vojaci z tretieho sveta (Ghana, Indonézia, Nepál, Panama, Peru, Senegal), ale aj z Poľska.⁷⁸ Rezolúcia BR OSN 998/1956, ktorá vytvorila túto misiu, bola veľmi dôležitým medzníkom vo vývoji OSN. Rezolúcia totiž poverila generálneho tajomníka, aby vyslal do oblasti mierové zbory a na ich čelo vymenoval neutrálneho vojenského veliteľa. Týmto sa vytvoril precedens medzi rozhodujúcimi orgánmi OSN. O misiách väčšinou rozhoduje VZ OSN, ale ich šéfa už menuje generálny tajomník.⁷⁹

V rámci misie UNDOF (*United Nations Disengagement Observer Force*) na pomedzí medzi Izraelom a Sýriou sa v časoch neskorej studenej vojny (od roku 1973) uplatňovali vo vedúcich funkciách, aj v radoch vojakov okrem škandinávskych krajín hlavne Rakúšania, Peruánci, a občas aj Poliaci. Členov kontingentu poskytol taktiež

77 UNTSO. In: *The Blue Helmets. A Review of United Nations Peace-keeping*. Third Edition. New York: UN, 1996. s. 691–692.

78 UNEF I. a UNEF II. In: *The Blue Helmets...* s. 693–695.

79 KENNEDY, P. cit. op. s. 84.

Irán, Japonsko, Peru a Kanada.⁸⁰ Vcelku podobná bola situácia aj v prípade pozorovateľských a rozdeľujúcich misií v iných častiach sveta (v zóne medzi Indiou a Pakistanom, v Jemene alebo na Cypre). Na Cypre napríklad dlhé roky vedúce posty na úrovni SRSG zastávali predstavitelia latinsko-amerických štátov.⁸¹

Zaujímavý prípad predstavuje misia UNIFIL (*United Nations Interim Force in Lebanon*) v Libanone, ktorá tam pôsobí od roku 1978 až dodnes. Patrí medzi najväčšie misie tohto druhu. Jej úlohou je rozdeliť znepriatelený Izrael a Libanon. Všetci jej velitelia z obdobia studenej vojny pochádzali z neutrálnych krajín (Ghana, Írsko, Fínsko a Švédsko). Po páde železnej opony sa veliteľom najprv stal Nór, ktorého potom vystriedal Poliak. Jeho krajina vtedy už smerovala do NATO. Medzi vojakmi boli okrem občanov západných štátov prítomní aj predstavitelia Iránu, Nepálu, Nigérie, Senegalu, neskôr aj vzdialenej Indonézie a pod. V posledných dvoch desaťročiach sa na poste hlavného veliteľa misie často striedajú generáli z Francúzska, Talianska, Španielska a Írska. To svedčí o zvýšenom záujme európskych stredozemských štátov o región. V súčasnosti tam má svojich vojakov 48 krajín. Viac ako 500-členný kontingent má Ghana, Francúzsko, India, Malajzia, Nepál a Španielsko. Len Taliansko a Indonézia disponujú v oblasti s viac ako tisíc vojakmi. Spolu tam začiatkom roku 2023 slúžilo 10122 mierotvorcov.⁸²

Tento trend orientovaný na relatívnu neutralitu participujúcich štátov však nebol vždy jednoznačný. Občas sa totiž v rámci jednotlivých misií prejavili aj partikulárne záujmy bývalých koloniálnych mocností alebo iné zisťné veľmocenské aspekty. Misia ONUC v Kongu, ktoré bolo začiatkom 60. rokov 20. storočia dejiskom globálneho súperenia veľkých politických blokov, bývalých kolonizátorov a ich susedov, napríklad najprv pôsobila pod velením predstaviteľa USA. Prvých dvoch Američanov na čele misie čoskoro vystriedal úradník pôvodom z Indie a potom zo Sudánu. V jej radoch pôsobilo skoro 20 000 zahraničných vojakov a odborníkov. Vojenski velitelia v rokoch 1960–1964 pochádzali z nasledujúcich krajín: Švédsko, Írsko, Etiópia, Nórsko a Nigéria. Misie sa zúčastnilo veľa krajín, avšak pechotu poskytl predovšetkým africké krajiny (Etiópia, Ghana, Guinea, Libéria, Mali, Maroko, Sierra Leone, Sudán a Tunis). Okrem nich tam mali pechotu aj Indovia,

80 UNDOF. In: *The Blue Helmets...* s. 696–697.

81 UNFICYP. In: *The Blue Helmets...* s. 706–708.

82 <https://unifil.unmissions.org/unifil-troop-contributing-countries>

Spojené arabské emiráty a Indonézia. Európske a iné západné krajiny poskytli hlavne leteckú a logistickú podporu.⁸³

Kvalitatívne nové entity predstavovali druhogeneračné mierové misie z obdobia konca studenej vojny, ktoré mali podstatne širší mandát zameraný často na komplexný prechod k mierovým podmienkam existencie, resp. občas aj na budovanie štátu. V týchto misiách sa totiž okrem vojakov výraznejšie vedeli prejavíť aj policajní a civilní zamestnanci. V prípade policajtov netreba zabudnúť, že majú síce uniformy a zbrane, ale ich činnosť sa v mnohom viac podobá na civilnú správu než na klasické vojenské rozdeľovanie znepriatelených strán konfliktu. Paralelná existencia týchto troch komponentov sa preto v posledných troch desaťročiach stala prirodzenou súčasťou fungovania väčších misií s komplexným mandátom. V rámci misie UNTAG v Namíbii v rokoch 1989/1990 napríklad okrem približne 4500 vojakov slúžilo už aj 1500 policajtov a približne 2000-členný civilný personál, ako aj približne 1000 volebných odborníkov. Misiu po sebe viedli predstavitelia dvoch (na studenej vojne) nezúčastnených štátov, Rakúska a Indie. V pozícii SRSG ju zastrešoval Fín Martti Ahtisari, ktorý oveľa neskôr hral dôležitú úlohu pri rokovaní o budúcnosti Kosova.⁸⁴

Na misii UNTAC v Kambodži v rokoch 1992/1993 participovalo ešte viac zahraničných účastníkov. Mandát misie do regiónu umožnil vyslať 15 547 vojakov na udržiavanie mieru a bezpečnosti, potom 893 vojenských pozorovateľov a až 3500 policajtov. Medzinárodný civilný personál predstavovalo 1149 odborníkov a 465 dobrovoľníkov OSN. Cudzincom pomáhal aj domáci personál platený z rozpočtu OSN v počte 4830 osôb. Počas samotného hlasovania v rámci miestneho personálu pracovalo približne 50 000 Kambodžanov a 900 cudzincov, ktorých v rámci secondmentu do oblasti vyslali ich vlády. Na čele misie stál v pozícii SRSG diplomat z Japonska, vojakom velil generál z Austrálie a policajtov riadil Holanďan a jeho zástupca z Bangladéšu.⁸⁵

V rámci tranzičnej administratívnej misie UNTAES vo Východnom Slavónsku pôsobilo v roku 1996 spolu 4481 vojakov, 99 vojenských pozorovateľov a 257 policajtov. Okrem toho mala misia približne 480 medzinárodných civilných úradníkov

83 ONUC. In: *The Blue Helmets...* s. 709–710.

84 UNTAG. In: *The Blue Helmets...* s. 711.

85 UNTAC. In: *The Blue Helmets...* s. 741–742.

a 720-členný miestny personál. Na jej čele stál generál z USA, vojakom priamo velil Belgičan a policajtom Švéd.⁸⁶

Charakteristickou črtou ostatných veľkých tranzičných misií na Balkáne sa stala ich zmiešaný charakter, ako aj spolupráca OSN s inými európskymi a medzinárodnými organizáciami. V Bosne a Hercegovine OSN predstavovala len jeden z komponentov tamjšej správy. BR OSN ešte v decembri 1995 vytvorila Medzinárodné policajné sily (*United Nations Police Task Force, IPTF*) a svoj civilný úrad v Sarajeve. Operácia nakoniec dostala názov UNMIBH (*United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina*). Aktivity svetovej organizácie v krajine riadil jej koordinátor vymenovaný generálnym tajomníkom. Misia mala úlohy v oblasti humanitárnej pomoci, pri napomáhaní návratu utečencov, odminovaní, budovaní miestnej polície, pri obnove infraštruktúry a vôbec celkovej rekonštrukcii. Pre svoju činnosť mala stanovených autorizovaných 1721 policajtov, 5 vojenských styčných dôstojníkov a približne 380 medzinárodných civilných úradníkov, ktorým malo pomáhať 900 miestnych pracovníkov. Tieto počty stanovené v roku 1995 sa časom zvýšili, neskôr zase radikálne znížili.⁸⁷ Množstvo vlastných pracovníkov v regióne však mala aj OBSE, Rada Európy, EU, ako aj Medzinárodný výbor Červeného kríža, ktorý pomáhal pri hľadaní stratených osôb a pri návrate utečencov.

Situácia a pomery v rámci rozdelenie práce medzi rozličnými organizáciami na mieste sa začala meniť po prelome tisícročia, keď sa začala postupná „europeizácia“ medzinárodnej prítomnosti v Bosne a Hercegovine. EU odvtedy zastupuje špeciálny predstaviteľ (*European Union Special Representatives in BiH, EUSR*), potom Sily EU (*European Force in BiH, EUFOR*), ako aj Policajná misia EU v Bosne a Hercegovine (*European Union Police Mission in BiH, EUPM*). EU patrila a dodnes patrí medzi najväčších donorov – len v rokoch 1996–2001 poslala do oblasti 2,5 miliardy euro, ktoré členské štáty doplnili ešte o 1,8 miliardy euro.⁸⁸ Misia EUFOR v roku 2004 nahradila medzinárodnú misiu SFOR pod vedením NATO. Jednotky EUFOR mali v polovici prvého desaťročia nového tisícročia ešte 7 000 vojakov, dnes je to však už len približne 1100 ozbrojencov.⁸⁹

86 UNTAES. In: *The Blue Helmets...* s. 760.

87 UNMIBH. In: *The Blue Helmets...* s. 758.

88 STOJAROVÁ, V.: Evropská unie a západní Balkán. In: ZÁVĚŠICKÝ, J. (Ed.): *Evropská unie a její bezpečnost*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 187.

89 <https://euforbih.org/index.php/about-eufor/background>

V Kosove bola situácia veľmi podobná len s tým rozdielom, že tam už SRSG vymenovaný generálnym tajomníkom svetovej organizácie hral kľúčovú a vedúcu úlohu a to aj smerom k pracovníkom z partnerských organizácií. V roku 2006 v rámci misie pracovalo 509 civilných zamestnancov zo zahraničia, ako aj 1870 policajtov a 1907 vojakov.⁹⁰ Tretí a štvrtý pilier misie UNMIK viedli už spomínané európske organizácie OBSE a EU, ktoré mali v Kosove vlastné misie zintegrované do systému pod vedením OSN. O ich postavení a úlohách uzavreli jednotlivé organizácie vzájomné dohody. Prirodzene, o misiách rozhodovali hlavné orgány dotknutých organizácií. Misiu OMiK (*OSCE Mission in Kosovo*) v Kosove napríklad vytvorilo rozhodnutie Stálej rady OBSE 305/1999. OMiK potom pomáhala v procese budovania demokratických inštitúcií, pri organizovaní volieb, ako aj v sfére ochrany ľudských práv.⁹¹ SRSG nemal úplne voľnú ruku pri riadení tretieho komponentu, ale aj OMiK musela pri realizácii svojich úloh spolupracovať s inými organizáciami (napríklad s Radou Európy alebo s UNHCR). Vedúceho misie OMiK menoval aktuálny predseda OBSE a o svojej činnosti musel referovať okrem neho aj už spomínanaj Stálej rade.

Pracovníci a delegáti OBSE okrem už spomínaných profilových činností svojej misie vykonávali aj poradné a konzultatívne funkcie pre vznikajúce kosovské štátne orgány. Pri kosovskom zastupiteľskom zhromaždení napríklad vznikla organizačná jednotka ASI (*Assembly Support Initiative*). Odborníci tejto organizácie ako poradcovia pôsobili taktiež pri vládnych štruktúrach, okrem iného aj pri úrade premiéra. Spolu s pracovníkmi Svetovej banky a Rady Európy vypracovali protikorupčný plán, genderový akčný plán alebo pripravili základné antidiskriminačné právne normy. Svojou činnosťou vlastne napomáhali postupnej „nacionalizácii“ miestnej správy a politiky.

EU a jej pracovníci mali na mieste na starosti hlavne hospodársku obnovu a rekonštrukciu oblasti. Na čele štvrtého piliera stál predstaviteľ vymenovaný orgánmi EU, ktorý bol zároveň – podobne ako šéf OMiK-u – zástupcom SRSG v Kosove. Samotnú EU v Prištine zastupoval Európsky úrad (*European Office*), ktorý sa nachádzal v styčnom bode medzi miestnymi orgánmi, UNMIK-om a EU. Jeho delegovaní odborníci spočiatku pomáhali aj pri riadení jednotlivých hospodárskych a infraštruktúrnych rezortov v rámci miestnej kosovskej administrácie. Misia EU

90 *Annual Review of Global Peace Operations*. London: Lynne Rienner Publishers, 2007, s. 216–217.

91 *Annual Report on OSCE Activities 2002*. Vienna, s. 19–20.

participovala taktiež na riadení Kosovskej banky a Platobného úradu. V prvých rokoch celý miestny finančný systém, ako aj väčšina verejných služieb, stála pod kontrolou EU a jej misie. Tá však taktiež musela spolupracovať s inými organizáciami a agentúrami, ako napríklad so Svetovou bankou, americkou rozvojovou agentúrou USAID alebo aj s firmou KPNG Barents. Po vyhlásení nezávislosti Kosova v roku 2008 došlo k spusteniu asistenčnej misie EULEX.

Dominantné postavenie SRSG v rámci celého systému bolo charakteristické aj pre Východný Timor, avšak s tým rozdielom, že na tamojšej misii sa menej podieľali zamestnanci iných medzinárodných organizácií, lebo jeho územie (podobne ako celý širší východoázijský a pacifický priestor) bol menej integrovaný do siete medzinárodných organizácií. Na akcii vo Východnom Timore taktiež v podstatne väčšej miere participovali krajiny z jeho okolia. Nie náhodou väčšinu vojakov misie INTERFET poskytla Austrália a Japonsko bolo jedným z hlavných finančných donorov. Mnohí policajti prišli z Filipín, Fidži alebo Thajska. Významná tu bola aj úloha Portugalska, ktoré tu bolo v minulosti koloniálnou mocnosťou a indonézska okupácia zlepšila spomienky na portugalské obdobie.

Regionálne a kultúrno-historické aspekty často hrajú dôležitú (praktickú i symbolickú) úlohu pri výbere vedúcich úradníkov jednotlivých misií. Pre OSN bolo pravdepodobne výhodnejšie poslať do Východného Timoru skúseného brazílskeho diplomata Sergia Vieira de Mello, než priamo Portugalca. Brazília má tradične špeciálne väzby so svojou bývalou kolóniou v Južnej Amerike, ale v oblasti pôsobila predsa len neutrálnejším dojmom, hoci obe krajiny používajú ten istý jazyk a ich kultúra ma veľa spoločných prvkov. Určite nebolo náhodné vymenovanie bývalého alžírkeho ministra Lakhdera Brahimiho do Afganistanu. Išlo jednoznačne o moslima, ale z pomerne sekularizovanej islamskej krajiny.

V prípade Bosny a Hercegoviny, ako aj Kosova, sa výrazne prejavil fakt, že intervenujúci Američania chceli úlohy spojené s finančným zabezpečením misie a obnovou konfliktom zničeného územia prenechať predovšetkým Európanom. Na poste vysokého komisára koordinujúceho činnosť rozličných medzinárodných organizácií v Bosne a Hercegovine sa preto doteraz striedali výlučne len európski diplomati a politici. Prvým v rade bol bývalý švédsky premiér Carl Bildt, ktorý tu medzinárodné spoločenstvo zastupoval v rokoch 1995–1997. Neskorší komisári pochádzali z nasledujúcich krajín: dvaja z Rakúska, dvaja z Nemecka, po jednom

zo Španielska, Veľkej Británie a taktiež zo Slovenska.⁹² Zaujímavé je, že obaja rakúski diplomati⁹³ mali slovinské etnické korene, pravdepodobne preto sa aj stali špecialistami svojej krajiny na bývalú Juhosláviu a Balkán. Vo svojom predchádzajúcom živote najvyššiu (t. j. premiérsku) pozíciu dosiahol už spomínaný Carl Bildt, ale viacerí z nich mali ministerskú skúsenosť. Brit Paddy Ashdown bol vo svojej vlasti dokonca lídrom tretej najvýznamnejšej strany (liberálnych demokratov).⁹⁴

Situácia v Kosove bola podobná. Prvým SRSG v regióne bol síce veľmi krátko už viackrát spomínaný krízový predstaviteľ OSN Vieira de Mello z Brazílie, ale už po mesiaci ho vystriedal bývalý francúzsky minister Bernard Kouchner.⁹⁵ Premiérsku skúsenosť mal aj neskorší fínsky SRSG Harri Hermann Holkeri. Medzi ostatnými šéfmi UNMIK-u mali taktiež viacerí ministerskú skúsenosť, alebo predtým stáli na čele medzinárodných organizácií, ako napríklad bývalý generálny tajomník OBSE Talian Lamberto Zannieri. Okrem spomínaných SRSG dvaja pochádzali z Nemecka a dvaja z Dánska. Prevažne išlo o špičkových diplomatov alebo vysokopostavených politikov.

Po vzniku samostatného Kosova však už SRSG nebol všemohúcim činiteľom, lebo v podmienkach nezávislosti sa radikálne zmenšili jeho kompetencie. Pravdepodobne z tohto dôvodu sa osobitným predstaviteľom generálneho tajomníka v Kosove mohol stať dlhoročný pracovník OSN Farid Zarif pôvodom z Afganistanu, ako aj prvá žena na tomto poste, bývalá libanonská diplomatka Caroline Ziadeh, ktorá zastáva tento post od roku 2021.⁹⁶ Spomínaní diplomati a politici sa na poste SRSG striedali zväčša každé dva alebo tri roky. Výnimkou bol len Rakúšan Valentin Inzko, ktorý v Bosne a Hercegovine zastupoval medzinárodné spoločenstvo rekordných jedenásť rokov. Farid Zarif zastával vedúci post v Kosove tiež skoro päť rokov, ale v jeho prípade už išlo o kompetenčne „utlmenú“ pozíciu.⁹⁷

92 Miroslav Lajčák bol predtým ako mladý diplomat veľvyslancom SR v Japonsku, neskôr sa stal ministrom zahraničných vecí vo vláde Roberta Fica a následne Petra Pellegriniho.

93 Wolfgang Petritsch a Valentin Inzko.

94 <http://www.ohr.int/about-ohr/hr-and-his-deputies/>

95 Pôvodným vzdelaním lekár Bernard Kouchner v minulosti spoluzakladal známu medzinárodnú humanitárnu organizáciu Lekári bez hraníc. Väčšinou sedel v socialistických vládach, v ranej mladosti bol komunistom. TRAUB, J. A: *Statesman Without Borders*. <https://www.nytimes.com/2008/02/03/magazine/03kouchner-t.html?pagewanted=1&ref=magazine>.

96 <https://unmik.unmissions.org/leadership>

97 <https://unmik.unmissions.org/former-unmik-srsgs>

Zaujímavý prípad zamestnávania cudzích štátnych príslušníkov na vysokých exekutívnych pozíciách po ich rýchlej naturalizácii predstavuje Ukrajina po euro-majdanskej kríze a po začiatku ozbrojeného konfliktu v roku 2014. V tomto prípade však nešlo a nejde o miestne angažmán celého medzinárodného spoločenstva a dokonca ani dôležitých európskych supranacionálnych organizácií. Odborne erudovaní cudzinci dostali možnosť rýchlej naturalizácie a následne zastávali vysokých postov v ukrajinskej exekutive na požiadanie ukrajinských mocenských orgánov. Prvou urgentne naturalizovanou ukrajinskou ministerkou financií pôvodom z USA bola Natalie Ann Jaresko. Jaresko síce mala ukrajinské korene, ale narodila sa už v Amerike, tam vyštudovala prestížnu Harvardskú univerzitu a neskôr pôsobila na americkom ministerstve zahraničných vecí, resp. jeden čas viedla ekonomické oddelenie amerického veľvyslanectva v Kyjeve. Pozíciu ministerky financií ukrajinskej vlády zastávala v rokoch 2014–2016.⁹⁸

Aivaras Abromavicius pôvodom z Litvy taktiež zastával ministerský post vo vtedajšej ukrajinskej vláde. Diplomý získal v Estónsku a USA, neskôr pôsobil vo sfére investícií na severe Európy. Pred získaním ministerskej funkcie taktiež musel prejsť procesom urýchlenej naturalizácie. V Kyjeve viedol rezort ekonomického rozvoja a obchodu, resp. veľa pozornosti venoval otázke daní.⁹⁹ Posledným rýchlo naturalizovaným cudzincom vo vtedajšej ukrajinskej vláde bol Gruzinec Alexander Kvitašvili, ktorý viedol ministerstvo zdravotníctva. Pôvodným vzdelaním bol historik, neskôr si v USA doplnil vzdelanie o verejnú správu a pôsobil ako konzultant pre rozličné organizácie, agentúry a think-tanky. V Gruzínsku pred svojím kyjevským poverením zastával funkciu ministra zdravotníctva a sociálnych vecí v reformných vláдах prezidenta Michaila Saakašviliho. Neskôr bol rektorom Tbiliskej štátnej univerzity.¹⁰⁰

V prvých rokoch po druhom kyjevskom Majdane v ukrajinskom hlavnom meste pôsobilo ešte niekoľko gruzínskych odborníkov na vnútorné záležitosti a boj s korupciou. Zastávali síce vysoké štátne funkcie, ale išlo väčšinou o zástupcov a námestníkov.¹⁰¹ Väčšia časť z nich mala skúsenosti s reformným procesom počas vlády už spomínaného prezidenta Michaila Saakašviliho, ktorý paradoxne

98 <https://www.weforum.org/people/natalia-ann-jaresko>

99 <https://forumkyiv.org/en/speakers/ajvaras-abromavichu>

100 <https://www.ug.edu.ge/en/honor/AlexanderKvitashvili>

101 Konkrétne išlo o nasledujúcich špecialistov na problematiku vnútra a spravodlivosti: Gizo Ugulava, Gia Getsadze, Ekaterina Zguladze.

nezastával post v ukrajinskom hlavnom meste, ale jedno obdobie bol guvernérom problematickej odeskej oblasti. V mladosti študoval v Kyjeve, tam sa spoznal so svojím neskorším šéfom, teraz už bývalým ukrajinským prezidentom Petrom Porošenkom.¹⁰² Porošenko vtedy taktiež vytvoril medzinárodnú poradnú skupinu pre reformy, v ktorej sedeli aj rozliční bývalí ministri a reformisti, medzi iným aj zo Slovenska.¹⁰³ V tomto prípade však nešlo o také netradičné riešenie, akým bolo zamestnávanie reformistov-cudzcov vo vláde po urgentnej naturalizácii. Nakoľko tu nešlo o exekutívny orgán, jeho členovia nemuseli riešiť otázku štátneho občianstva.

Na práve opísanú ukrajinskú situáciu z rokov 2014–2016 sa čiastočne podobal prípad dvoch francúzskych generálov, ktorý po vzniku prvej Československej republiky pomáhali v rokoch 1919–1920 organizovať československú armádu.¹⁰⁴ Divízny generál Maurice César Joseph Pellé prišiel do formujúceho sa Československa na základe dvojstrannej medzistátnej dohody ako vedúci francúzskej vojenskej misie s tým, že bude pomáhať organizovať hlavné štruktúry vznikajúcej československej armády. Zároveň sa stal šéfom generálneho štábu tejto armády a od júna 1919 aj jej veliteľom.¹⁰⁵ Neskôr ho vo funkcii šéfa francúzskej misie a československého generálneho štábu vystriedal generál Eugéné Desit  Antoine Mittelhauser, ktorý zostal v Československu až do roku 1926.¹⁰⁶ V ich prípade – na rozdiel od Ukrajiny – však išlo len o veľmi špeciálnu odbornú úlohu a to v podmienkach budovania základov nového spojeneckého štátu. Hoci tu treba uznať, že aj americkí, litovskí a gruzínski exekutívni odborníci mali na Ukrajine v rokoch 2014–2016 veľmi konkrétne a špeciálne úlohy a to stabilizáciu finančného systému, zefektívnenie výberu daní a boj so všadeprítomnou korupciou.

102 KOŚCIŃSKI P. – ZASZTOWT, K.: Foreigners in the Ukrainian Government: A Unique Solution for Challenging Times. *Policy Paper* 2015, No. 28. (130), september, PISM (the Polish Institute of International Affairs. 2).

103 Napríklad bývalý premiér Mikul š Dzurinda a bývalý minister Ivan Miklo .

104  APLOVI , M. – PETRUF, P.: Francúzska vojenská misia v Československu 1919–1938. vojenská história.  asopis pre vojensk  históriu, m zejn ctvo a arch vn ctvo. Bratislava: Vojenský historický  stav, 2001, Vol. 5, No. 4, s. 85–102.

105 HOLECEK, O.: *French General Pellé, born 150 years ago, founded General Staff in Prague*. 22. 4. 2013. <https://www.army.cz/en/ministry-of-defence/newsroom/news/french-general-pelle-born-150-years-ago-founded-general-staff-in-prague-82349/>

106 <https://www.generals.dk/general/Mittelhauser/Eug%C3%A8ne-D%C3%A9sit%C3%A9-Antoine/France.html>

Záver: dilemy a problémy medzinárodnej správy a budovania štátu

V súčasnosti existuje nielen bohatá skúsenosť, ale aj rozsiahla literatúra venujúca sa práve skúmaným otázkam budovania štátu a medzinárodnej krízovej správy. Už z doterajšieho prehľadu vidieť, že mnohé zo súčasných riešení majú svoje korene v minulosti. Základný rozdiel spočíva hlavne v tom, že pred rokom 1918 neexistovali ešte také medzinárodné organizácie so všeobecnou kompetenciou, ktorých cieľom by bolo garantovať medzinárodný mier a bezpečnosť. Štáty so záujmom na zmiernení napätia museli preto zasahovať priamo. Medzi subjektom a objektom zásahu (intervencie) teda neexistoval pomyselný „vankúš“, ktorý by zmiernoval vzájomný „dotyk“ dvoch strán. Tento fakt mal taktiež dopad na uvažovanie o legitímnosti jednotlivých zásahov, ako aj na štrukturálne problémy jednotlivých misií.

Otázka, či ide o zásah štátov pod krytím medzinárodnej organizácie alebo len spojených do voľnej koalície, je z pohľadu úspechu akcie viac-menej irelevantná. Prvá alternatíva má síce v očiach modernej svetovej verejnosti väčšiu legitimitu, ale základné štrukturálne otázky nerieši. Preto občas i dnes dochádza k situáciám, keď zasahujúce štáty obchádzajú dominantné svetové organizácie, ktoré si vyžadujú širší konsenzus. Najznámejší prípad predstavuje Bosna a Hercegovina v roku 1995. Zodpovednosť za riešenie krízy vtedy prevzala tzv. kontaktná skupina a neskôr ňou vytvorená Rada pre implementáciu mieru (*Peace Implementation Council*). Irak v roku 2003 nie je dobrým príkladom, lebo vtedajší zásah USA a ich najbližších spojencov nemal plnú podporu dokonca ani v rámci demokratického sveta a okrem toho vcelku nemal ani humanitárne ciele. Spojenci totiž využívali skôr naratív preventívnej vojny.

Úspech každej konkrétnej mierovej a administratívnej misie nezávisle od toho, či je jej cieľom budovanie nového štátu alebo len dočasná správa územia, vždy závisí od viacerých faktorov. V prvom rade je dôležitým faktorom história, vyspelosť a kultúrno-spoločenská mentalita tej krajiny, kde práve prebieha zásah. Potom má na úspešnosť akcie vplyv aj charakter a hĺbka konkrétneho konfliktu, pre ktorý k zásahu vlastne dochádza. Nakoniec vždy veľa závisí aj od toho, pokiaľ sú zasahujúce štáty a organizácie ochotné zájsť, akú silu vedia uplatniť a koľko materiálnych prostriedkov sú ochotné (a schopné) obetovať. Podstatný je aj prístup

k vlastným princípom a ich záväznosti. Občas totiž aj od toho závisí miera odstránenia, ktorú dokážu preukázať. Netreba zabudnúť ani na časový faktor, prípadne na postoj na akcii nezainteresovaných štátov. Občas môže dokonca dôležitú úlohu zohrať aj náhoda.

Prevažná časť kríz posledných dvoch-troch storočí vznikla v prostredí multietnických a konfesionalne zmiešaných oblastí. Samotná spoločenská heterogenita nemusí síce automaticky sama o sebe znamenať zvýšenú konfliktnosť, ale tam, kde sa spojí so sociálnymi nerovnosťami, je prepuknutie krízy časom nevyhnutné. Otázka je len jej miera. Nie každá kríza musí totiž prinútiť medzinárodné spoločenstvo konať. Dokonca väčšina konfliktov k takýmto zásahom ani nevedie. Prirodzene ku kríze môže dôjsť i v relatívne etnicky a sociálne homogénnych oblastiach, prípadne spoločnostiach. Občas sa môže zdať, že tamojšie riešenia sú trvanlivejšie, a preto úspešnejšie. Netreba však zabudnúť, že budovanie viac-menej demokratického štátu v povojnovom porazenom Nemecku a Japonsku prebehlo v podmienkach jednoznačnej okupácie, prítomnosti odstrašujúcej okupačnej sily a hlavne v krajinách, ktoré mali silné tradície vlastnej štátnosti. Preto tu svojím spôsobom ani nešlo o budovanie novej štátnosti, ale skôr o jej transformáciu, zmenu jej vnútornej štruktúry a vonkajšieho dizajnu. V oboch prípadoch sa na to vynaložili obrovské prostriedky, nepočítajúc už tamojšie mobilizovateľné ekonomické kapacity. Tieto krajiny preto nepredstavujú typický príklad.¹⁰⁷

Na úspech konkrétnej mierovej a administratívnej misie nevplýva len charakter predchádzajúceho konfliktu, ale aj spôsob jeho ukončenia. Vôbec totiž nie je jedno, či väčšina dotknutej spoločnosti považuje svoju novú situáciu po medzinárodnom zásahu za lepšiu než bola predtým, alebo skôr ľutuje, že si problém nemohla vyriešiť sama. Veľa závisí aj od celkového postoja k vonkajšiemu zasahovaniu do vnútorných vecí. Z tohto pohľadu sa pomerne zásadne líšila situácia v Kosove a vo Východnom Timore od situácie v Afganistane. V prípade Bosny a Hercegoviny netreba zabudnúť ani na to, že tam vlastne išlo o zvonku prerušený konflikt, ktorý mala jedna z bojujúcich strán (Srbi) šancu vyhrať. Tento fakt dodnes komplikuje situáciu, hoci od zásahu už ubehlo 28 rokov.

Odhodlanie a vojenská, prípadne materiálna „obetavosť“ zasahujúcich organizácií a za nimi stojacich štátov môže byť veľmi odlišná. Po druhej svetovej vojne

107 GERGELY, A.: Amerikai nemzetépítés tegnap és ma. In: MARTON, P. (Ed.): Államok és államkudarcok a globalizálódó világban. Budapest: TLI – KTK, 2006, s. 50.

bola takáto ochota pod vplyvom strachu pred novou vojnovou hrôzou určite väčšia než po ukončení studenej vojny. Na druhej strane, po roku 1989 bolo k dispozícii viac voľných zdrojov, než v povojnovom zruinovanom svete. Zároveň je evidentné, že menšie a vzdialenejšie územie si logicky vyžaduje menej zdrojov, preto tam môžu byť medzinárodní aktéri často subjektívne veľkorysejší a odvážnejší. Dobrým príkladom je Východný Timor.

Veľa závisí aj od toho, aké má globálna ekonomika očakávania voči tomu-ktorému regiónu. Tento aspekt sa napríklad veľmi výrazne prejavil po irackej invázii do susedného Kuvajtu v roku 1990. Ekonomika však nemusí byť vždy tou najdôležitejšou. Do úvahy treba vziať napríklad aj hrozbu danej oblasti pre globálnu alebo aspoň regionálnu bezpečnosť. Typickým prípadom v tomto smere môže byť Afganistan alebo určité časti Balkánu.

Potrebu mierových a krízových humanitárnych, prípadne administratívnych operácií medzinárodného spoločenstva v súčasnosti spochybňuje len veľmi málo odborníkov. Inou otázkou je posudzovanie ich efektivity, legitimity a užitočnosti použitých (vynaložených) prostriedkov. Pomerne často sa objavuje kritika, že medzinárodné spoločenstvo zdôrazňujúce demokratické hodnoty realizuje svoje krízové a mierové operácie „diktátorskou“ alebo v lepšom prípade „osvietenou absolutistickou“ formou. Táto kritika sa objavuje predovšetkým v posledných desaťročiach, keď sa demokratický západný model štátu stal na niekoľko desaťročí etalónom. Druhá vec je, že tento ideál je v posledných rokoch už na ústupe. V minulosti zasahujúce štáty väčšinou neriešili dlhodobú demokratickosť im odporúčaného riešenia. V každom prípade, v súčasnosti existuje určité napätie medzi vytýčenými demokratickými a ústavnými cieľmi na jednej strane a medzi používanými prostriedkami na strane druhej. Jeden z najlepších odborníkov na danú problematiku Simon Chesterman tento paradox vyjadril nasledovne: „*Konaj tak, ako ti poviem, a nie tak, ako postupujem ja.*“ („*Do as I say, not as I do.*“) Takéto vládnutie citovaný autor označuje aj formulou „*Do as I say, not as I do Governance.*“¹⁰⁸

Práve citovaný autor zároveň upozornil aj na to, že kontrola personálu medzinárodných organizácií a ich aparátov je relatívna, lebo väčšinou majú v krízovej oblasti imunitu. Organizácie síce vytvárajú orgány pre vyšetrowanie porušenia

108 CHESTERMAN, S.: *The United Nations as Government: Accountability Mechanism for Territories Under UN Administration*. (Paper delivered at the conference Fighting Corruption in Kosovo.) Lessons from the Region. Prishtina, Kosovo, March 2002, s. 4–5.

práva, ako napríklad inštitút ombudsmana v Bosne a Hercegovine alebo v Kosove, ako aj úrad hlavného kontrolóra vo Východnom Timore, ale tieto orgány majú obmedzené pole pôsobnosti a väčšinou sa ich kompetencie vzťahujú len na miestne úrady a sily. Preto najefektívnejšiu kontrolu v krízových oblastiach predstavuje medzinárodný charakter a organizačná viacpólovosť jednotlivých misií a operácií. Jednak činnosť medzinárodných orgánov na mieste môžu kontrolovať ich riadiace orgány v centre, jednak sa jednotlivé organizácie a za nimi stojace štáty môžu kontrolovať navzájom. Prirodzene tu sa veľmi ľahko môžu prejavovať rozpory medzi „donormi“ a „zamestnanými participantmi“ jednotlivých misií, ako aj rozdiely medzi záujmami rozhodujúcich veľmocí. Medzinárodný život je však aj v súčasnosti postavený na veľmociach.

Postavenie „osvieteného absolutistického panovníka“ alebo „všemohúceho proktora“ v procese krízovej správy nie je dôsledkom len subjektívnej vôle zasahujúcich aktérov, ale má aj svoje objektívne príčiny. Tie majú svoje korene v samotnej situácii. Vysoký predstaviteľ medzinárodného spoločenstva v Bosne a Hercegovine, hlavný administrátor vo Východnom Slavónsku alebo osobitný predstaviteľ generálneho tajomníka OSN v Kosove a Východnom Timore predsa len mal riadiť vojnu zničenú, demoralizovanú a vzájomne znepriatelenú krajinu. Je veľmi otázne, či je to aspoň v prvých mesiacoch možné realizovať demokratickým spôsobom. To platí dokonca aj vtedy, ak je tu reč o oficiálne neokupovaných, teda vo vojne neporazených oblastiach, ktorým chce medzinárodné spoločenstvo hlavne pomôcť. Všade totiž existujú aj aktéri, ktorí majú pocit porážky alebo ignorovania ich záujmov. Okamžitá samospráva a príliš skoré voľby môžu preto radikálne skomplikovať situáciu a relativizovať dovtedy vynaložené materiálne a vojenské prostriedky. Nie náhodou vo viacerých spracovaných krízových oblastiach začalo medzinárodné spoločenstvo obnovu miestnych riadiacich inštitútov voľbami samosprávy a nie celoštátneho parlamentu. Aj postkonfliktná krízová oblasť totiž potrebuje čas na učenie a medzinárodné spoločenstvo zase na postupnú identifikáciu tých miestnych aktérov, o ktorých sa bude vedieť v budúcnosti efektívne opierať.

Tento krok je potrebný aj pre prípravu postupného odchodu z krízovej oblasti. Súčasná medzinárodná krízová správa je totiž vždy len dočasná, v tom spočíva aj základný rozdiel medzi ňou a (neo)kolonializmom. Odísť bez vyriešenia základných otázok nemá zmysel, lebo vtedy sa stratí vynaložený materiálny, ľudský aj morálny potenciál. Medzinárodné spoločenstvo musí teda riešiť aj korene problémov, nielen ich symptómy. Tento prístup môže dočasne ospravedlniť dočasný „absolutistický“ spôsob riadenia krízovej oblasti.

Odborná literatúra si často kladie otázku legitimacy zasahovania medzinárodného spoločenstva do záležitostí jednotlivých štátov a národov. Potreba takýchto zásahov sa v tieni druhej svetovej vojny, prípadne v dôsledku genocídy v Rwande a etnickej vojny na území bývalej Juhoslávie spochybňuje len málokedy. Častejšie ide o kritiku formy a efektívnosti takýchto zásahov. Občas sa objavuje aj kritika určitej jednostrannosti medzinárodného spoločenstva, ktoré v posledných troch dekádach viac-menej zastupoval demokratický Západ. Takúto kritiku napríklad sformuloval vo svojej knihe *Daň z krve* bývalý československý minister zahraničných vecí Jiří Dienstbier, ktorý mal pocit, že sa po ukončení ozbrojeného konfliktu na Balkáne len veľmi málo zohľadňovali srbské záujmy a pozície. Okrem toho bol Dienstbier veľmi skeptický smerom k albánskej politike v Kosove. Už predtým kritizoval užitočnosť bombardovania „zbytkovej“ Juhoslávie od marca do júna 1999.¹⁰⁹

Na abstraktnejšej odbornej úrovni sa táto otázka objavuje aj ako konflikt „neo-kantiánskeho“ a „neo-imperiálneho“ prístupu. Stúpenci častých zásahov zväčša argumentujú univerzálnymi hodnotami, demokraciou pre všetkých a spoločnou zodpovednosťou za lepší svet. Kritici príliš častého zasahovania zase zdôrazňujú, že západné štáty stojace za väčšinou humanitárnych zásahov nie sú až také nestranné, ako sa prezentujú. Ich kritike sa nevyhli ani rozličné nevládne a neziskové NGO organizácie, ktoré občas prispievajú k „privatizácii“ budovania mieru. Jednoznačná odpoveď na tieto dilemy neexistuje, lebo každé stanovisko môže mať kus pravdy. Najvýhodnejšie je preto každú krízu a pomocnú misiu skúmať prípad od prípadu.¹¹⁰

Nakoniec sa treba ešte krátko venovať problematike šírky mandátu a celkového zmyslu mierových, krízových a administratívnych akcií. Nakoľko ich ambície nie sú rovnaké, aj tu je potrebné realizovať diferencovaný prístup. Logicky je úplne iná situácia krátkych zásahov s cieľom upokojenia situácie (Východné Slavónsko) ako v prípade misií, ktorých cieľom je budovanie novej formy štátnosti (Bosna a Hercegovina, Kosovo, Východný Timor, Afganistan). V ideálnom prípade sa buduje taký systém, ktorý bude dlhodobo funkčný, udržateľný a pokiaľ možno aj demokratický. Prirodzene vznikajúci systém by mal predovšetkým vyhovovať požiadavkám a mentalite domáceho obyvateľstva, a zároveň neohrozovať svoje geopolitické

109 DIENSTBIER, J. cit. op. s. 228–232.

110 GOODHAND, J.: *Aiding Peace? The Role of NGO-s in Armed Conflict*. Boulder – London: Lynne Rienner Publishers, 2006, s. 83–84.

okolie. Do celého procesu preto časom treba zapojiť aj domáce obyvateľstvo a konzultovať so susednými štátmi.

Otvorenou otázkou však je, nakoľko hlboko by malo medzinárodné spoločenstvo zasahovať do vnútorných pomerov domácej spoločnosti. Má právo napríklad radikálne zmeniť pomery medzi mužmi a ženami? Kam až má zájsť vo sfére ochrany menšín? Ako majú byť ženy a príslušníci menšín zastúpení v rámci polície? Nakoľko má prípadne právo zmeniť základná ekonomické pomery? Má vôbec medzinárodné spoločenstvo právo v záujme efektivity a dlhodobej udržateľnosti nastoleného riešenie privatizovať miestne ekonomické zdroje? Môže zmeniť výrobné tradície?

Medzinárodné spoločenstvo totiž taktiež nie je hodnotovo úplne neutrálne. V období studenej vojny jeho podobu spoluurčovali západné životné hodnoty, ale čiastočne aj socialistický ideál presadzovaný ZSSR a jeho spojencami. Po ukončení studenej vojny sa západné demokratické hodnoty dočasne stali dominantnými v rámci väčšiny globálnych organizácií. Škoda, že trendy po veľkej finančno-ekonomickej kríze v roku 2008 a ešte viac súčasná tragická vojna na Ukrajine tento stav radikálne menia a relativizujú. Stále však ešte ako-tak trvá.

Svojím spôsobom pritom ide o objektívnu situáciu – súčasnú medzinárodnú sústavu a pravidlá správania predsa len vytvorili v posledných dvoch storočiach západné a európske mocnosti (vrátane ZSSR alebo Ruska, ako jeho predchodcu a nástupcu zároveň). Medzitým však prebehol proces dekolonizácie, ktorý radikálne zvýšil počet neeurópskych štátov. Niektoré z nich sa postupne stávajú novými supervelmocami (Čína, India). Každé historické obdobie malo svojich hegemonov, ktorí určovali globálne trendy, či už išlo o čínskych cisárov, mongolského Džingischána, osmanských sultánov alebo neskoršie európske koloniálne štáty.

Na horeuvedené – inak mimoriadne senzitívne – otázky neexistujú jednoznačné odpovede. Bez stanovenia si konkrétnych cieľov totiž nemá zmysel začínať nejaký zásah, osobitne pokiaľ ho sprevádza aj ozbrojené násilie. Totálna hodnotová neutralita jednoducho neexistuje. Konzervovanie tých štruktúr a spoločenských pomerov, ktoré už raz vyvolali konflikt, logickým spôsobom určite nemôže byť cieľom pomerne nákladných mierových operácií a krízových zásahov. Západný svet ku koncu svojej hegemonie nakoniec po mnohých úskaliach a dvoch svetových vojnách vytvoril model, ktorý by mohol byť inšpiráciou aj pre ostatných. Inou otázkou je jeho udržateľnosť a všeobecná aplikovateľnosť. Každá akcia si preto vyžaduje osobitný prístup a veľkú zdržanlivosť zo strany medzinárodného spoločenstva a jeho aktérov. Osobitne to platí pre ekonomiku a disponovanie s prírodnými

zdrojmi. Na druhej strane, medzinárodný zásah bez určitého humanistického morálneho étosu viac škodí, ako pomáha. Existujú totiž také sféry života úzko súvisiace s ľudskou existenciou a dôstojnosťou, ktoré si môžu vyžadovať aj hlbší zásah do existujúcich spoločenských štruktúr. Ten by však nikdy nemal byť násilný, ale skôr postupný a opatrný.

Obrazová príloha



Vojnou zničené
domy na
severe Bosny
a Hercegoviny



Muslimské
centrum
Sarajeva



Moslimský
cintorín
v Sarajevu
v zime



Budova OHR
v Sarajevu

Chapters in the history and present of international transitional administration and state-building

The main aim of this publication is to present a number of partial issues related to the frequent and intensively researched issue of peacebuilding and state-building, as well as to international transitional crisis governance (crisis management) in post-conflict areas. The present publication does not attempt to be complex and comprehensive; rather, it would merely like to outline a few problematic points from the history and present of the issue.

These will be mainly cases in which the international community has played an important role in a consensual manner. The basic difference between the past and the present is that, before 1918, there were no such international organisations with general competence whose aim was to guarantee international peace and security. States with an interest in easing tensions therefore had to intervene directly in the form of alliances or the so-called 'concert of European powers'. The situation changed significantly in the 20th century, especially after the creation of the League of Nations and the United Nations.

Although the main focus of the present publication will be on the way in which peaceful state structures were built in the post-1989 period, its ambition is also to contextualise the issue historically. Indeed, international crisis management and related processes of state-building have deep historical roots that go back to the long 19th century (1789–1914). Particularly in the Balkans, several new states emerged at that time, which had already built their modern statehood according to the dominant European state models of the time.

The chapters of the book deal with partial issues of state-building and international crisis management. A brief terminological introduction is followed by the question of the forms and structure of international crisis governance. The role of the state idea in the whole state-building process is also important. The following sections focus on individual and specific post-conflict crisis administrations in both historical and contemporary contexts, and then on constitution-making processes carried out with international support. Finally, in its last chapter, the publication deals with the personnel issues of securing the actions and missions under review. Naturally, here too it attempts to find parallels between the past and the present.

The publication does not give equal attention to all territorial cases. It concentrates mainly on model situations that marked a certain qualitative advance.

The main attention is paid to the area of South-Eastern Europe, as well as to some of the more distant conflict regions of the turn of the millennium (Afghanistan, East Timor, partly Iraq). Occasionally, however, there are other examples, the choice of which is mainly related to their specific historical role (e.g. the Free City of Gdansk, the Republic of Cracow, the Saarland, later the post-colonial Congo, Cambodia, Namibia, etc.). However, the issue of decolonisation is avoided in this publication because it is a separate, large and complex issue for which there was no space here. The occasional Czechoslovak context and examples given are primarily related to the language and target readership of the publication.

The success of any particular peacekeeping and international transitional administrative mission, regardless of whether its aim is the building of a new state or merely the temporary administration of a territory, always depends on a number of factors. First and foremost, the history, maturity and cultural and social mentality of the country where the intervention is taking place is an important factor. Then the nature and depth of the particular conflict for which the intervention is actually taking place also has an impact on the success of the action. Finally, a great deal also always depends on how far the intervening states and organisations are willing to go, how much force they are able to exert and how much material resources they are willing to sacrifice. The success of a particular peacekeeping and temporary administrative mission is influenced not only by the nature of the previous conflict, but also by the way in which it was ended.

The need for peacekeeping and crisis humanitarian or transitional operations by the international community is now questioned by very few experts. Assessing their effectiveness, legitimacy and the usefulness of the means used (applied) is another matter. Quite often there is criticism that the international community, emphasising democratic values, carries out its crisis and peacekeeping operations in a 'dictatorial' or, at best, 'enlightened absolutist' manner. The position of the 'enlightened absolutist monarch' or 'omnipotent protector' in the process of crisis management is not only the result of the subjective will of the intervening actors, but also has its objective causes. These have their roots in the situation itself.

Current international crisis management is always only temporary. Therein lies the fundamental difference between it and (neo)colonialism. To leave without resolving the underlying issues that led to the conflicts makes no sense, because then the material, human and moral potential expended is lost. The international community must therefore also address the roots of the problems, not just their symptoms. This approach can justify a temporary absolutistic mode of crisis management.

Finally, the issue of the breadth of the mandate and the overall sense of peace-keeping, crisis and administrative action needs to be addressed briefly. Since their ambitions are not the same, a differentiated approach is also needed here. Logically, the situation is quite different for short-term interventions aimed at calming the situation (Eastern Slavonia) than for missions aimed at building a new forms of statehood (Bosnia-Herzegovina, Kosovo, East Timor, Afghanistan).

It is an open question, however, how deeply the international community should interfere in the internal affairs of domestic society. The international community is not completely value-neutral. During the Cold War, its shape was co-determined by Western values of life, but also partly by the socialist ideal promoted by the USSR and its allies. After the end of the Cold War, Western democratic values temporarily became dominant within most global organisations. There are extremely sensitive questions. Indeed, there is no point in launching an intervention without setting specific objectives, especially if it is accompanied by armed violence. Nor is there total value neutrality. Each action therefore requires a specific approach and great restraint on the part of the international community and its actors. This is particularly true of the economy and the disposal of natural resources. On the other hand, international intervention without a certain humanistic moral ethos does more harm than good.

O autorovi

Prof. Ivan Halász, DSc. (nar. 1971) – právnik, historik a slavista. Univerzitné vzdelanie získal na Univerzite Eötvösa Lóránda (ELTE) v Budapešti a na Katolíckej univerzite Pétera Pázmánya v Pilíšskej Čabe. Titul Ph.D. z histórie získal na ELTE a z práva na Karlovej univerzite v Prahe. Habilitoval sa v obore štátoveda a právo (Budapešť) a slavistika (Praha). Titul doktor vied (DSc.) získal v rámci Maďarskej akadémie vied. V súčasnosti pôsobí ako vedecký pracovník Ústavu štátu a práva AV ČR v Prahe a prednáša ústavné právo na Fakulte verejnej správy UPJŠ a na Univerzite pre verejnú službu – Spoločenskovedné výskumné centrum v Budapešti. Okrem ústavného práva sa venuje právnej komparatistike, štátnym symbolom, menšinovým právam a medzinárodnej krízovej správe. Je autorom viacerých monografií, učebníc a vedeckých štúdií.

Zoznam skratiek

BR OSN – Bezpečnostná rada Organizácie spojených národov
CPA – Coalition Provisional Authority
EUFOR – European Union Force
EULEX – European Union Rule of Law Mission in Kosovo
EUSR – European Union Special Representative
IFOR – Implementation Force
INTERFET – International Force in East Timor
ISAF – International Security Assistance Force
KFOR – Kosovo Force
MICIVIH – Mission Civile Internationale in Haïty
OHR – Office of the High Representative
ONUC – Opération des Nations Unies au Congo (United Nations Operation in Congo)
PIC – Peace Implementation Council
SFOR – Stabilisation Force
SN – Spoločnosť národov
SRSG – Special Representative of the Secretary-General
UNAMA – United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNAMIC – United Nations Advance Mission in Cambodia
UNEF – United Nations Emergency Force
UNIFIL – United Nations Interim Force in Lebanon
UNMIBH – United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina
UNMIH – United Nations Mission in Haïty
UNMIK – United Nations Mission in Kosovo
UNPREDEP – United Nations Preventive Deployment Force
UNPROFOR – United Nations Protection Force
UNSF – United Nations Security Force in West New Guinea (West Irian)
UNTAC – United Nations Transitional Authority in Cambodia
UNTAG – United Nations Assistance Group (Namibia)
UNTAET – United Nations Transitional Administration in East Timor
UNTAES – United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and West Sirmium
UNTEA – United Nations Temporary Executive Authority
UNTSO – United Nations Truce Supervision Organization
VZ OSN – Valné zhromaždenie Organizácie spojených národov

Zoznam použitej literatúry

- ADEMOVIĆ, N. – MARKO, J. – MARKOVIĆ, G.: *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*. Sarajevo: Konrad Ademauer Stiftung, 2012.
- AGHA, P.: Úvod: Poznámky k budúcnosti moderného štátu v dobe globalizácie. In: AGHA, P. (Ed.): *Budoucnost státu?* Praha: Akademie, 2017, s. 9–18.
- Annual Report on OSCE Activities 2002*. Vienna
- Annual Review of Global Peace Operations*. London: Lynne Rienner Publishers, 2007.
- ARONSON, T.: *Zwańsieni monarchowie. Europejskie trony w przeddzień katastrofy 1914 roku*. Kraków: Wydawnictwo Literackie, 2014.
- AUCOIN, L. – BRANDT, M.: East Timor's Constitutional Passage to Independence. In: MILLER, L. E. (Ed.): *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making*. Washington D.C.: US Institute of Peace Press, 2010. s. 245–274.
- BALANYI, G.: *A Balkán-probléma fejlődése*. Budapest: 1920.
- Békemissziók magyar módra. *Múlt-kor*, 13. október 2003. <https://mult-kor.hu/cikk.php?id=5669&print=1>
- BITERA, L. – PAPP, D. – RAVASZ, I. – VASTAGH, L.: *Misszió*. Budapest: HM, 2002.
- BLAHÓ, A. – PRANDLER, Á.: *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Budapest: Aula, 2005.
- BOIA, L.: *Románia elrománosodása*. Cluj-Napoca: Koinónia, 2016.
- BRANDT, M.: *Constitutional Assistance in Post-Conflict Countries. The UN Experience: Cambodia, East Timor and Afghanistan*. UNDP, June, 2005.
- BUBEN R.: Stát, jeho kapacity, státnost a demokratizace: Reflexe nejenom z tzv. třetího světa. In: AGHA, P. (Ed.) *Budoucnost státu?* Praha: Akademie, 2017, s. 191–209.
- BUCKHARDT, C. J.: *Meine Danziger Mission*. Zürich – München: 1960.
- BUERGENTHAL, T.: *Nemzetközi emberiség jogok*. Budapest: Helikon Kiadó, 2001.
- BULL, C.: *No entry without strategy. Building the rule of law under UN transitional administration*. Tokyo – New York – Paris: UN University Press, 2008.
- BURUMA, I.: *Zrod moderného Japonska*. Bratislava: Slovart, 2004.
- CIECHOŇ, P.: Krakko Szabad Város központi közigazgatás 1815-től 1846-ig. In: *Jogtörténeti Szemle*, 2013, No. 3–4., s. 7–16.
- COUSENS, E. – HARLAND, D.: Post-Dayton Bosnia and Herzegovina. In: DURCH, W. J. (Ed.): *Twenty-First-Century Peace Operations*. Washington D.C.: US Institute of Peace – The Henry L. Stimson Center, 2006, s. 49–140.
- CROCKER, W. R.: Some Notes on the United Nations Secretariat. In: *International*

Organization, Vol. 4, November 1950, No. 4., s. 598–613.

CSAPLÁR-DEGOVICS, K.: *Az albán nemzetiség kezdetei (1878–1913)*. Budapest: ELTE BTK, 2010.

ČAPLOVIČ, M. – PETRUF, P.: Francúzska vojenská misia v Československu 1919–1938. Vojenská história. In: Časopis pre vojenskú históriu, múzejníctvo a archívnicstvo. Bratislava: Vojenský historický ústav, 2001, Vol. 5, No. 4., s. 85–102.

DANN, P.: International influence on post-conflict constitution-making. In: FRANKENBERG, G. (Ed.): *Order from Transfer. Comparative Constitutional Design and Legal Culture*. Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA): Edward Elgar Publishing, 2013, s. 243–260.

DANN, P. – AL-ALI, Z.: The Internationalised Pouvoir Constituant – constitution-making under external influence in Iraq, Sudan and East Timor. In: *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2006, No. 10., s. 423–463.

DAVIES, N.: *Lengyelország története*. Budapest: Osiris, 2006.

DIENSTBIER, J.: *Daň z krve*. Praha: Nakl. LN, 2002.

DIÓSZEGI, I.: *Ausztria-Magyarország és Bulgária a San Stefanó-i béke után (1878–1879)*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1961.

DOROVSKÝ, I.: *Konstatin Jireček: život a dílo*. Brno: UJEP, 1983. s. 107–128. https://digilib.phil.muni.cz/bitstream/handle/11222.digilib/121850/SpisyFF_241-1983-1_9.pdf?sequence=1

DVOŘÁK, M.: *Kosovo na vlastní kůži*. Havlíčkův Brod: Studio No-Ban, 2002.

DZIADZIO, A.: The Constitution of Duchy of Warsaw 1807. Some remarks on occasion of 200 years of anniversary of its adoption. In: *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa*, 2008. No. 2., s. 163–174.

DZIEDZIC, M.: Kosovo. In: DURCH, W. J. (Ed.): *Twenty-First-Century Peace Operations*. Washington D.C.: US Institute of Peace – The Henry L. Stimson Center, 2006, s. 319–388.

EGEDY, G.: *Bevezetés a nemzetközi kapcsolatok elméletébe*. Budapest: HVG-ORAC, 2011.

FIZIKER, R.: *Az osztrák Trianon. Világtörténet*, 2013, No. 4., s. 441–442.

Földrajzi a politikai világatlasz. Budapest: Athenaeum, 2007.

FRANKENBERG, G.: Constitutional transfers and experiments in the nineteenth century. In: FRANKENBERG, G. (Ed.): *Order from Transfer. Comparative Constitutional Design and Legal Culture*. Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA): Edward Elgar Publishing, 2013, s. 279–305.

FRANKENBERG, G.: Constitutions as commodities: notes on a theory of transfer. In: FRANKENBERG, G. (Ed.): *Order from Transfer. Comparative Constitutional Design and Legal Culture*. Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA): Edward Elgar Publishing, 2013, s. 1–28.

FUDAŁA, P. – FYDEREK, Ł. – KURPIEWSKA-KORBUT, R.: *Budowanie parlamentaryzmu. Doświadczenia z Afganistanu, Iraku i Kurdystanu Irackiego*. Kraków: Księgarnia Akademicka, 2012.

FUKUYAMA, F.: *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca – New York: Cornell University Press, 2004.

GERGELY, A.: Amerikai nemzetépítés tegnap és ma. In: MARTON, P. (Ed.): *Államok és államkudarcok a globalizálódó világban*. Budapest: TLI – KTK, 2006, s. 42–67.

GHALI BOUTROS, B.: *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping [online]*. Report of the Secretary-General, A/RES/47/277, United Nations Security Council, 1992 [cit. 2008-03-09]. Dostupné z <http://www.un.org/docs/SG/agpeace.html>

GOODHAND, J.: *Aiding Peace? The Role of NGO-s in Armed Conflict*. Boulder – London: Lynne Rienner Publishers, 2006.

GOULDING, M.: The evolution of United Nations peacekeeping. In: *International Affairs*, 69, 1993, No. 3., s. 451–464.

GRAM-SKJOLDAGER, K.: From the Leagues of Nations to the United Nations. Milestones for the International Civil Service. In: *100 Years of International Civil Service*, 2019. No. 3. Dag Hammarskjöld Foundation, s. 3. Available from: https://www.daghammarskjold.se/wpcontent/uploads/2019/09/ics_100_no_3_karin-gs.pdf

GRODZISKI, S.: *Rzeczpospolita Krakowska. Jej lat i ludzie*. Kraków: Universitas, 2012.

HALÁSZ, I.: *Republika so Svätou korunou? Svätá koruna, idea republiky a historická ústava v maďarskom právnom poriadku*. Praha: ÚSP AV ČR, 2020.

HALÁSZ, I.: Vznik a princípy medzinárodnej verejnej služby pred rokom 1945. In: *Veřejná*

správa a sociální politika. 1, 2021, No. 1, s. 45–57.

HALMAI, G.: *Alkotmányjog – emberi jogok – globalizáció. Az alkotmányos eszmék migrációja*. Budapest: L Harmattan, 2013.

HEIBECKER, P.: Kosovo. In: MALONE, D. M. (Ed.): *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*. Boulder – London: Lynne – Rienner Publishers, 2004.

HÉKA L.: *Szerbia állam- és jogtörténete*. Szeged: Bába Kiadó, 2005.

HERRMANN, H. W.: The Saar Basin under the Administration of the League of Nations. In: *The League of Nations. 1920–1946*. New York-Geneva: United Nations, 1996.

HLAVÁČEK, P.: Rozpad a budování státu: případová studie Iráku. In: WAISOVÁ, Š. (Ed.): *Slabé státy. Selhání, rozpad a obnova státnosti*. Plzeň: Vyd. a nakl. Aleš Čeněk, 2007, s. 123–131.

HOFFMANN, T.: Jugoszlávia felbomlása és a népek önrendelkezési joga, avagy a képzelőerő diadala a realitás fölött. In: *Dayton, 10 év után*. Budapest: MTA JTI – MTA TK, 2006. s. 43–62.

HOLECEK, O.: *French General Pellé, born 150 years ago, founded General Staff in Prague*. 22. 4. 2013. <https://www.army.cz/en/ministry-of-defence/newsroom/news/french-general-pelle-born-150-years-ago-founded-general-staff-in-prague-82349>

HYNEK, N. – EICHLER, J. – MAJERNÍK, L.: *Konflikt a obnova v Afganistánu. Kontext, prostředí a zájmy*. Praha: Ústav mezinárodních vztahů, 2012.

CHANDLER, D.: *Empire in Denial. The Politics of State-Building*. London- Ann Arbor: Pluto Press, 2006.

CHESTERMAN, S.: Occupation as Liberation. International Humanitarian Law and Regime Change. In: *Ethics and International Affairs*, Vol. 18, 2004, No. 3, s. 51–64.

CHESTERMAN, S.: *You, The People. The United Nations, Transitional Administration and State-Building*. New York: Oxford University Press, 2004.

CHESTERMAN, S.: *The United Nations as Government: Accountability Mechanism for Territories Under UN Administration*. (Paper delivered at the conference Fighting Corruption in Kosovo.) Lessons from the Region. Prishtina, Kosovo, March 2002.

CHESTERMAN, S.: *Tipping Through Afghanistan: The Future of UN State-Building*. New York: International Peace Academy, s. 3–4. www.ipacademy.org.

IMAMOVIĆ, M.: *Pravni položaj i unutrašnje-politički razvitak BiH od 1878. do 1914*. Sarajevo: Magistrat i Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2007.

JELAVICH, B.: *A Balkán története*. Budapest: Osiris Kiadó – 2000, 1996

JELLINEK, J.: *Všeobecná státověda*. Přeložil Dr. Břetislav Foustka. Praha: Nakl. Jana Laichtera na Král. Vinohradech, 1906.

JIHLAVEC, J.: Taxonomie slabé státnosti. In: WAISOVÁ, Š. a kol.: *Slabé státy. Selhání, rozpad a obnova státnosti*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.s., 2007, s. 19–35.

JUHÁSZ, J. – MÁRKUSZ, L. – TÁLAS, P. – VALKI L.: *Kinek a békéje? Háború és béke a volt Jugoszláviában*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 2003.

KELSEN, H.: *The Law of the United Nations*. London: 1950.

KENNEDY, P.: *Parlament světa. OSN a hledání světové vlády*. Praha: Nakladatelství LN, 2009.

KISS, Z. L.: *Magyarok a békefenntartásban*. Budapest: Zrínyi Kiadó, 2011.

KORNAT, M.: Die Wiedergeburt Polens als multinationaler Staat in den Konzeptionen von Józef Piłsudski. In: *Forum für osteuropäische Ideen und Zeitgeschichte*. 15, 2011. No. 1., s. 11–42.

KOŚCIŃSKI P. – ZASZTOWT, K.: Foreigners in the Ukrainian Government: A Unique Solution for Challenging Times. In: *Policy Paper* (130) No. 28., September 2015, PISM (the Polish Institute of International Affairs) s. 1–7.

KOUBA, M.: Formování a dotváření makedonské národní identity v průběhu 20. a 21. století. In: RYCHLÍK, J. a kol.: *Mezi Terstem a Istanbulem. Balkánské národy ve 20. století*. Praha: Vyšehrad, 2020, s. 187–214.

KOUDELKA, Z.: Külföldiek és a politikai biztonság Csehországban, Morvaországban és Szlovéniában. In: HALÁSZ, I. (Ed.): *A migránsok politikai integrációja a visegrádi államokban*. Budapest: NKE, 2014, s. 107–114.

KRÁLÍK, J.: *Kariérny diplomat*. Bratislava: Iura Edition, 2006.

KUNEC, P.: Najslávnejší filhelén. Básnik Byron zomrel ešte pred prvým bojom. In: *Historická revue*, 5, 2021, No. 1., s. 14–24.

LEVIT P. a kol.: *Spoločenská a štátní výstavba*. Praha: UK, 1966, 1967, 1970.

MARCINKOWSKA, P.: *Kosowo jako suverenne państwo. Teoria i praktyka*. Warszawa: Scholar, 2016.

MÁRKUSZ, L.: *Kosзовó története. Dardániától a brüsszeli dialógusig*. Budapest: Ludovika, 2022.

MARÓTI, D.: Németország újjáépítése a II. világháború után. In: *Acta Humana*, 2017, No. 5, s. 59–73.

MARTON, P.: Az újjáépítés sorrendisége és az afganisztáni bonyodalmak. In: *Külügyi Szemle*, 2009, tavasz, s. 18–40.

MASENKÓ-MAVI, V.: A Daytoni egyezmény és az emberi jogok Bosznia és Hercegovinában. In: *Állam- és Jogtudomány*, 2001. No. 3–4., 271–286.

MASENKÓ-MAVI, V.: Konfliktusok és emberi jogok: a jogsértések orvoslásának módszerei. *Állam- és Jogtudomány*, 2005, No. 1–2., 31–52. Megjelent még itt: In: *Dayton, 10 év után*. Budapest: MTA Jogtudományi Intézet – MTA Társadalomkutató Központ, 2006.

MEMIŠEVIĆ, T. – STRÁŽAY, T.: Problematika budovanja efektivnej štátnej správy v Bosne a Hercegovine. 2006, s. 18. www.sfp.sk

MEŠKO, M.: Boj Grékov za slobodu 1821. In: *Historická revue*, 5, 2021, No. 1. s. 6–13.

MOJŽITA, M.: *Diplomacia s modrým golierom. Spätne pohľady*. Bratislava: Artis Omnis, 2022. s. 168.

MYINT-U, T. – SCOTT, A.: *The UN Secretariat. A Brief History (1945–2006)*.

New York: International Peace Academy, 2007.

NYÁRY, G.: Nemzetiségi és vallási jogok kontra politikai és gazdasági érdekek. In: *International Relations Quarterly*, 7, 2016, No. 1.

OTTAWAY, M.: Rebuilding State Institutions in Collapsed States. In: *Development and Change*. 33. 2002. No. 5, s. 1001–1023.

PAVLÍČEK, V. (ed.): *Vybrané kapitoly ze společenské a štátní výstavby*. Část I. Praha: Univerzita Karlova, 1966.

PAVLÍČEK, V. a kol.: Ústavní právo a státověda II. díl. Ústavní právo České republiky. Praha: Leges, 2011.

PAVLÍČEK, V. – JIRÁSKOVÁ, V. a kol.: Ústavní právo a státověda I. díl. Obecná státověda. Praha: Leges, 2021.

PAVLÍČEK, V. – JIRÁSKOVÁ, V. a kol.: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. Texty ústav zemí střední a východní Evropy a stati*. III. část. Praha: PF UK, 2001.

PECK, C.: Special Representatives of the Secretary-General. In: MALONE, D. M. (Ed.): *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*. Boulder-London: Lynne Rienner Publisher, 2004, s. 325–340.

PERJU, V.: Constitutional Transplants, Borrowing and Migrations. In: ROSENFELD, M. – SAJÓ, A. (Eds): *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 1304–1327.

PEROUTKA, F.: *Budování státu I–IV*. Praha: LN, 1991.

PETRÁŠ, R.: Menšinová otázka v první československé republice a meziválečná mezinárodněprávní ochrana menšin. In: PETRÁŠ, R. – PETRŮV, H. – SCHEU, H. Ch. (Eds): *Menšiny a právo v České republice*. Praha: Auditorium, 2009, s. 63–90.

PIKNA, B.: *Mezinárodní terorismus a bezpečnost Evropské unie*. Praha: Linde, 2006.

Právníci do Východní Rumelie. In: *Právník*, 25. 07. 1879.

RAFFA, E.: *A vajdaságoktól a birodalomig. Az újkori Románia története*. Szeged: JATE Kiadó, 1989.

RAVASZ, I.: Krétai túzoltási hadművelet. In: *Magyarország az első világháborúban. Lexikon A–Zs*. Budapest: Petit Real, 2000.

Reestablishment of the International Regime in Tangier. <https://archive.org/details/departmentofstat131945unit/page/613/mode/1up?view=theater>

RESS, I.: *Kapcsolatok és keresztutak*. Budapest, L'Harmattan, 2004.

ROTBURG, R.: Failed States in a World of Terror. In: *Foreign Affairs*, 81, 2002. No. 4., s. 127–140.

ROZENKRANZ, E.: *Napoleónskie Wolne Miasto Gdańsk. Ustrój, prawo, administracja*. Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1980.

RYCHLÍK, J.: Češi pomáhali budovat moderní Bulharsko, jejich emigraci podporovala Vídeň. <https://plus.rozhlas.cz/cesi-pomahali-budovat-moderni-bulharsko-jejich-emigraci-podporovala-viden>

RYCHLÍK, J. a kol.: *Mezi Terstem a Istanbulem. Balkánské národy ve 20. století*. Praha: Vyšehrad, 2020.

RYCHLÍK, J.: Chorvatsko, Jugoslávie a chorvatská státní idea. In: RYCHLÍK, J. a kol.: *Mezi Terstem a Istanbulem. Balkánské národy ve 20. století*. Praha: Vyšehrad, 2020, s. 43–70.

RUCHTI, J.: *Die Reformaktion Österreich-Ungarns und Russlands in Mazedonien 1903–1908. Die Durchführung der Reformen*. Gotha: 1918.

RUSSELL, F. M.: The Saar Basin Governing Commission. In: *Political Science Quarterly*, 36, 1921, No. 2 (June).

SALAMUN, M.: *Democratic Governance in International Territorial Administration*. Baden-Baden: Nomos, 2005. s. 15–17.

SEIDL-HOHENVELDERN, I.: *Mezinárodní právo veřejné*. 3. vydání. Praha: ASPI, 2006.

SERES, A. A.: „Krise a Krisevői Köztársaság” megalakulásának és hatalmi szerkezetének főbb történelmi problémái. In: ÁRVAY, V. – BODNÁR, E. – DEMETER, G. (Eds): *A Balkán és a nemzeti kérdés a nagyhatalmi politikában*. Budapest: Hungarovox, 2005, s. 144–162.

SMITH, M. G. – DEE, M.: East-Timor. In: DURCH, W. J. (Ed.): *Twenty-First-Century Peace Operations*. Washington D.C.: US Institute of Peace – The Henry L. Stimson Center, 2006, s. 389–466.

SPENCER, C.: *The zone of international administration of Tangier*. London: SOAS, 1993. <https://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?uin=uk.bl.ethos.324606>

STAHN, C.: International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead. In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 26, 2001, s. 129–130.

STAHN, C.: *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

STARR, S. F.: Sovereignty and Legitimacy in Afghan Nation-Building. In: FUKUYAMA, R. (Ed.): *Nation Building Beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore: The John Hopkins University, 2006, s. 107–124.

STEINER, Ch.: *Friedenskonsolidierung durch Verfassungsgerichtsbarkeit in Bosnien und Herzegowina*. Baden-Baden: Nomos, 2015.

STOJAROVÁ, V.: Evropská unie a západní Balkán. In: ZÁVĚŠICKÝ, J. (Ed.): *Evropská unie a její bezpečnost*. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 177–192.

STROHSOVÁ, K.: Migrace Čechů do Bulharska – tzv. „česká invaze.“ In: *Antropowebzin*, 2012, No. 1., s. 33–36.

SULYOK, G.: *A humanitárius intervenció elmélete és gyakorlata*. Budapest: Gondolat, 2004.

SULYOK, G.: Nagyhatalmi intervenciók és Magyarország a XIX–XX. században. In: *Állam- és Jogtudomány*, 41., 2000, No. 1–2, s. 21–56.

SZÁSZ, Z.: *A románok története*. Budapest: Bereményi Könyvkiadó, b. r.

ŠEJVL, M.: Technický stát? Aneb Necessitas legem non habet. In: AGHA, P. (Ed.): *Budoucnost státu?* Praha: Academic, 2017, s. 19–36.

ŠTURMA, P.: *Mezinárodní trestní soud a stíhání zločinů podle mezinárodního práva*. Praha: Univerzita Karlova – Karolinum, 2002.

Tangier International Zone
https://en.wikipedia.org/wiki/Tangier_International_Zone

The Blue Helmets. A Review of United Nations Peace-Keeping. Third Edition. New York: UN, 1996.

The Status of Jerusalem. New York: UN, 1997, s. 6. <https://www.un.org/unispal/wp-content/uploads/2016/07/The-Status-of-Jerusalem-Engish-199708.pdf>

THIER, J. A.: Afghanistan. In: DURCH, W. J. (Ed.): *Twenty-First-Century Peace Operations*. Washington D. C.: United States Institute of Peace – The Henry L. Stimson Center, 2006, s. 467–572.

THIER, J. A.: The making of a constitution in Afghanistan. In: *New York Law School Law Review*, 51, 2006, s. 558–579.

Rudolf Thurn-Taxis. Dobrovice – oficiální stránky města. <https://dobrovice.cz/rudolf-thurn-taxis/d-153415>

Timor-Leste's Constitution of 2002. constituteproject.org, 2022.

TISOVSZKY, J.: *Az ENSZ és a békefenntartás*. Budapest: MENSZT, 1997.

TRAUB, J. A.: *Statesman Without Borders*.

<https://www.nytimes.com/2008/02/03/magazine/03kouchnert.html?pagewanted=1&ref=magazine>

TROSKOV V.: Čeští právníci Rudolf Thurn-Taxis a Anton Bernkopf v Bulharsku. In: *Pozitivní noviny*, 26. 06. 2007. <https://www.pozitivni-noviny.cz/cz/clanek-2007060060>

Týždeň. 10. septembra 2007, s. 18–19.

YDIT, M.: *Internationalised Territories. From the „Free City of Cracow” to the „Free City of Berlin”*. Leyden: Sythoff, 1961.

UN Secretary General. Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Assistance to Constitution-making Process. April 2009.

VASILEVA, N. V.: Russia, Britain and the Establishment of the Province of Eastern Rumelia. In: *Valakiivis International Journal of Historical Researches* 2018, No. 3., s. 449–467.

VAVERKA, P.: *Vznik řeckých poleis a počátky řeckého práva*. Brno: Tribun EU, 2017.

VINKOVETSKY, I.: Strategists and Ideologues: Russians and the Making of Bulgaria's Tarnovo Constitution, 1878–1879. In: *The Journal of Modern History*, 90, 2018, No. 4., s. 751–791.

WAISOVÁ, Š.: *Řešení konfliktů v mezinárodních vztazích*. Praha: Portál, 2005.

WAISOVÁ, Š.: Úvod. Rozpadlé a rozpadající se státy jako vývojová větev státnosti. In: WAISOVÁ, Š. a kol.: *Slabé státy. Selhání, rozpad a obnova státnosti*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.s., 2007, s. 7–18.

WALLIS, J. E.: Cut and Paste. Constitution-Making in Timor-Leste. In: *The Chinese Journal of Comparative Law*, 7., 2019. No. 2., s. 335–336.

WHITLOCK, C.: *Afganisztán iratok*. Budapest: Park, 2022.

WILDE, R.: From Danzig to East Timor and Beyond. The Role of International Territorial Administration. In: *The American Journal of International Law* 95, 2001, No. 3., s. 583–606.

WILSON, J. V.: Problems of an International Secretariat. In: *International Affairs*, Vol. 20, October 1944, No. 4, s. 545 (Chatham House – Royal Institute of International Affairs).

WITKOWSKI, W.: *Historia administracji w Polsce 1764–1989*. Warszawa: Wydawnictwo naukowe PWN, 2012.

ZAVIČÁKOVÁ, L.: Komise OSN pro budování míru – byla skutečně krokem k reformě OSN? In: *Obrana a strategie*, 2008, č. 1, s. 59–80. https://www.obranaastrategie.cz/redakce/index.=31340&xsekce=26869&as4uOriginalDomain=www.obranaastrategie.cz&as4u_protocol=https&

**Kapitoly z dejín a súčasnosti
medzinárodnej správy
a budovania štátu**

Ivan Halász

Odborní recenzenti:

doc. PhDr. Daniel Klimovský, PhD.

JUDr. Jan Bárta, CSc.

Jazyková korektura: Adelaida Mezeiová

Redakce: Bc. Lucie Kuželová

Vedoucí redakce: JUDr. Lenka Vostrá, Ph.D.

Grafická úprava: Studio Marvil

Tisk: Serifa

ISBN 978-80-87439-65-4

ISBN 978-80-87439-67-8 (e-kniha)

Budovanie štátu a medzinárodná krízová správa patria medzi frekventované témy súčasného spoločenskovedného diskurzu. Osobitne aktuálnymi sa stali po roku 1989 a po ukončení vojny v bývalej Juhoslávii. Korene týchto javov sú však hlbšie. Podobné výzvy a otázky totiž rezonovali už aj v dlhom 19. storočí, keď po postupnom oslabení Osmanskej ríše na juhovýchode Európy začali vznikať nové štáty, ako aj v období medzi dvoma svetovými vojnami. Osud niektorých sporných regiónov (napríklad Gdaňska, Sárska, Letície atď.) totiž nebol trvale vyriešený a preto sa hľadali rozličné prechodné riešenia. Nová situácia nastala po vzniku Spoločnosti národov (SN) a neskôr Organizácie spojených národov (OSN). Obe organizácie si totiž postupne vytvorili potrebné kapacity a mechanizmy na riešenie výziev spojených s medzinárodnými krízami a budovaním štátu. Neskôr sa k nim pridali aj regionálne a supranacionálne organizácie. Veľmoci a zainteresované štáty preto už nemuseli všetky prípady riešiť ad hoc spôsobom. Cieľom danej publikácie je predovšetkým poukázať na podobné a odlišné prvky v týchto procesoch a misiách, ako aj na rozdelenie práce medzi štátmi a medzinárodnými organizáciami. Osobitnú pozornosť venuje kniha problematike štruktúry medzinárodnej krízovej správy v jednotlivých historických obdobiach a častiach sveta, pomeru civilných, policajných a vojenských zložiek, ako aj formám budovania novej štátnosti s medzinárodnou pomocou. Jej súčasťou sú okrem iného aj ústavadarného procesy a formovanie novej štátnej myšlienky, ideológie, resp. aj otázka potrebného personálu.