

STATI

Několik poznámek k vládě práva ve vnitrostátním a v mezinárodním právu (zejména v oblasti mezinárodní bezpečnosti)

Jan Ondřej*

Abstrakt: V současnosti jsou tendence dodržovat pravidla právního státu, vlády práva (*rule of law*), jak na úrovni jednotlivých států (zde se však jedná pouze o demokratické státy), tak i na úrovni mezinárodního společenství. Vzhledem k odlišnostem mezinárodního práva na rozdíl od práva vnitrostátního není a nemůže být pojetí vlády práva stejné. V základních rysech, zejména pokud jde o závazky států dodržovat normy mezinárodního práva i ve vztahu k jednotlivcům, je koncepce vlády práva alespoň po formální stránce naplněna. Mnohem větším problémem ve srovnání s vnitrostátním právem je dodržování norem mezinárodního práva v praxi vzhledem k neexistenci jednotné výkonné moci, která by byla pod soudní kontrolou. Státy na jedné straně často proklamují dodržování norem mezinárodního práva, ne vždy je však v praxi skutečně dodržují nebo normy mezinárodního práva často účelově vykládají. Vláda práva na mezinárodní úrovni se projevuje zejména v oblasti mezinárodní ochrany lidských práv. Vliv mezinárodního práva je zřejmý zvláště v regionálních úpravách lidských práv. Na druhé straně lze pochybovat o vládě práva v oblasti zákazu použití ozbrojené síly. Důležitost vlády práva je zdůrazňována jako jeden z klíčových prvků v otázkách mírových operací, předcházení konfliktů, budování míru apod. Vláda práva v rámci systému mezinárodního práva se projevuje i v dalších oblastech, na které však není tento článek zaměřen.

Klíčová slova: vláda práva, lidská práva, Rada bezpečnosti OSN

Úvod

V současnosti jsou tendence dodržovat pravidla právního státu, vlády práva (*rule of law*), jak na úrovni jednotlivých států (zde se však jedná pouze o demokratické státy), tak i pravidlo *rule of law* na úrovni mezinárodního společenství. Potřeba univerzálního dodržování a provádění vlády práva na národní a mezinárodní úrovni byla schválena všemi státy OSN v dokumentu ze Světového summitu.¹ Myšlenka vlády práva je výslovně uvedena v preambuli Deklarace zásad mezinárodního práva týkajících se přátelských vztahů a spolupráce ve vztazích mezi státy v souladu s Chartou OSN.² Ve své zprávě z roku 2005 bývalý generální tajemník OSN Kofi A. Annan konstatoval, že je přesvědčen o tom, že každý stát, který proklamuje (*proclaims*) *rule of law* doma, musí jej také respektovat

* Prof. JUDr. Jan Ondřej, CSc., DSc., AMBIS, vysoká škola v Praze a Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: ondrej@prf.cuni.cz. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5330-6922>.

1 A/RES/60/1 2005, World Summit Outcome, Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005, odst. 134.

2 A/RES/25/2625, z 24. října 1970.

navenek (*abroad*) a každý stát, který na tom trvá, navenek musí prosazovat vládu práva i doma.³

1. Vláda práva (rule of law) ve vnitrostátním právu

Původ teorie vlády práva může být zaznamenán ve starověkém Římě během vytváření republiky. Později byla vláda práva prosazována několika středověkými mysliteli v Evropě jako byl Hobbes, Locke a Rousseau. Indičtí filozofové jako Chanakya také používali teorii vlády práva v tom smyslu, že král by se měl řídit právem.

Ve Velké Británii teorie vlády práva je, přinejmenším historicky, spojena s A. V. Diceyem. Diceyovo vnímání vlády práva je obsaženo v jeho *Úvodu do studia ústavního práva* (*Introduction to the Study of the Law of the Constitution* z roku 1885). Dicey věřil, že existují dvě zásady, které jsou obsaženy v nepsané britské ústavě. První a primární zásada se týkala suverenity nebo primátu Parlamentu. Druhá zásada, která zmírňuje první, byla vláda práva. Dicey proto považoval vládu práva za omezení teoreticky neomezené moci státu nad jednotlivcem. Podle jeho názoru zásada *rule of law* byla výsledkem existujícího *common law*. Podle Diceyho existují tři koncepce vlády práva. *První aspekt* naznačuje, že žádný člověk nemůže být trestán nebo nemůže být nucen strádat s výjimkou zjevného porušení zákona běžným způsobem, o kterém rozhodl obecný soud. Existuje také absolutní nadřazenost nebo dominance práva (zákona) nad svévolnou mocí a stát by neměl jednat svévolným způsobem, který je protiprávní.

Druhý aspekt Diceyho koncepce vlády naznačuje, že v pojmech rovnosti před zákonem (*equality before the law*) není žádný člověk nad zákonem. Bez ohledu na individuální hodnota nebo stav podléhá platnému právu dané země a je vázán jurisdikcí obecných soudů. Úředníci státu nepožívají speciální privilegia nebo ochranu. Thomas Fuller to vyjádřil slovy: „*At již jsi jakkoli vysoko, zákon je nad tebou.*“

Třetí aspekt vyjadřuje, že zásady ústavy jsou výsledkem platného práva země (*the results of the ordinary law of the land*). Dicey uváděl, že Británie má ústavu založenou na tom, že rozhodnutí soudců přímo vyplývají ze zásad ústavy, které se týkají práv soukromých osob. To vyjadřuje Diceyho víru, že *common law* poskytuje větší ochranu občanům než psaná ústava.⁴ Zejména Diceyho třetí rys vlády práva nemohl najít odezvu v současnosti. Nicméně první aspekt (legalita a jistota) a druhý (rovnost) jsou jádrem konceptu *rule of law*. Diceyho názor na právní jistotu nebyl univerzálně přijat v tom smyslu, že věřil, že jakákoliv diskreční moc by mohla vést k svévolnému výkonu moci.⁵

Problematikou vlády práva (*rule of law*) se v současnosti zabývá Benátská komise (Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva). V roce 2011 přijala zprávu o vládě práva.⁶ Ve zprávě se konstatuje, že moderní koncepci vlády práva vypracoval britský

³ UNITED NATIONS. *In larger freedom. Towards Development, Security and Human Rights for All*. New York: United Nations, 2005, s. 48.

⁴ Dicey and the Rule of Law. In: *lawteacher.net* [online]. November 2013 [cit. 2022-05-04]. Dostupné z: <<https://www.lawteacher.net/free-law-essays/constitutional-law/dicey-rule-of-law-8355.php>>.

⁵ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION). *Report on the Rule of Law, adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session*. Venice, 25–26 March 2011. Study No. 512/2009. Strasbourg: Council of Europe, 4 April 2011. Dostupné z: <<http://www.venice.coe.int/docs/2011/>>, odst. 10.

⁶ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION). *Report on the Rule of Law, adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session*. Venice, 25–26 March 2011. Study No. 512/2009. Strasbourg: Council of Europe, 4 April 2011. Dostupné z: <<http://www.venice.coe.int/docs/2011/>>.

ústavní právník A. V. Dicey v díle *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* z roku 1885.

Ve svém základu je vláda práva (*rule of law*) spojena s anglosaským pojetím, zatímco v kontinentálním právu jde o pojetí právního státu (*Rechtsstaat, état de droit*). Oba pojmy obsahují řadu stejných prvků. Podle K. Šimáčkové „*v současnosti však dochází k propojování kontinentálního chápání právního státu s anglosaským rule of law, z právního státu se tak stává vláda práva*“.⁷ Projevuje se to i v textech mezinárodních dokumentů, kde je obsažen výraz *rule of law*. Například v preambuli anglického textu Statutu Rady Evropy je obsažen výraz *rule of law*,⁸ v českém překladu se mluví o právním státu.⁹ Podobně čl. 2 Smlouvy o Evropské unii obsahuje v čl. 2 anglického textu výraz *rule of law*,¹⁰ český překlad ve sbírce mezinárodních smluv používá výraz právní stát.¹¹

Ve zprávě Benátské komise¹² je konstatováno, že vláda práva (*rule of law*) byla různě interpretována, ale musí být odlišena od čistě formalistické koncepce, podle které naplňuje požadavky vlády práva jakýkoli akt veřejného činitele, který je autorizován zákonem. V některých státech byla vláda práva zkrácena na vládu právem (*rule by law*) nebo vládu zákonem (*rule by the law*) apod. Dané interpretace však neodráží význam vlády práva v současnosti.

Vláda práva v pravém slova smyslu je přirozenou součástí demokratické společnosti a vyžaduje, aby s každým bylo zacházeno rozhodovacími orgány na základě důstojnosti, rovnosti a rozumnosti v souladu s právem a aby měl možnost námítky (protestu) proti rozhodnutí před nezávislými a nestrannými soudy pro jejich nezákonnost. Vláda práva se tak týká výkonu moci a vztahu mezi jednotlivcem a státem.¹³ Koncept vlády práva můžeme nalézt jak ve vnitrostátním, tak v mezinárodním právu. Pojem vlády práva je jako hlavní rys státu obsažen v ústavách řady zemí. V Ústavě České republiky je pojem právní stát obsažen v čl. 1 odst. 1. Většinou je vláda práva zmíněna v preambuli nebo v dalších obecných ustanoveních. Existují však i konkrétnější ustanovení. Například ve španělské ústavě, podle které „*soudy kontrolují moc vydávat nařízení a zajišťují, aby vláda práva převládala v správních aktech. Soudy, stejně jako státní zástupci, podléhají vládě práva*“ (odst. 32).

Rovněž v Evropské unii je vláda práva obsažena jednak v preambuli Smlouvy o Evropské unii a dále také v čl. 2, podle kterého „*Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu (rule of law) a dodržování lidských práv včetně práv příslušníků menšin*.“

Ve zprávě Benátské komise se dospívá k definici, která je založena na různých systémech práva a státu. Zdá se, že konsensus byl nalezen na základních prvcích vlády práva (*rule of law*) stejně jako na prvcích právního státu (*Rechtsstaat*), které nejsou pouze formální, ale podstatné či materiální. Jedná se o: 1) zákonnost (legalita, primát zákona).

⁷ ŠIMÁČKOVÁ, K. Právní stát, nebo vláda práva? In: GERLOCH, A. – KYSELA, J. a kol. *20 let Ústavy České republiky. Ohlédnutí zpět a pohled vpřed*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 169.

⁸ Statute of the Council of Europe. London 5. 5. 1949. Council of Europe. European Treaty series – No. 1.

⁹ Český text Statutu rady Evropy in: Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 123/1995 Sb.

¹⁰ Úplné znění Smlouvy o Evropské unii uveřejněné v Úředním věstníku C 191 ze dne 29. července 1992 (Celex 1199M).

¹¹ Český text Smlouvy o Evropské unii in: Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 111/2009 Sb. m. s.

¹² EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION). *Report on the Rule of Law, adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session*, odst. 15.

¹³ Ibidem, odst. 16.

Důležitost zásady legality byla podtržena Diceyem. V první řadě vyjadřuje, že právo musí být dodržováno. Tento požadavek se nepoužije pouze na jednotlivce, ale také na orgány (úřady) veřejné a soukromé. 2) právní jistotu, 3) zákaz libovůle, svévole či arbitrárnosti, 4) přístup ke spravedlnosti, tj. k nezávislým a nestranným soudům, 5) úctě k lidským právům, 6) rovnosti před zákonem a nediskriminací¹⁴.

Pojem práva použitý v těchto zásadách směřuje primárně k národní legislativě a ke *common law*. Ve zprávě je konstatováno, že rozvoj mezinárodního práva stejně jako důležitost přikládána mezinárodním organizacím z hlediska dodržování vlády práva vede k tomu uplatňovat vládu práva i na mezinárodní úrovni. Je zde konstatováno, že zásada *pacta sunt servanda* je způsobem, kterým mezinárodní právo vyjadřuje zásadu legality.¹⁵

V roce 2016 přijala Benátská komise kontrolní zprávu, která se týká *rule of law*.¹⁶ Ve zprávě je konstatováno, že vláda práva je koncept, který má univerzální platnost. Je zde uvedeno, že potřeba univerzálního dodržování (adherence) lpění na vládě práva na národní i univerzální úrovni byla schválena všemi členskými státy OSN v dokumentu světového summitu z roku 2005. Vláda práva, jak je vyjádřena v Preambuli a v čl. 2 Smlouvy o Evropské unii, je jednou ze základních hodnot zastávaných Evropskou unií a jejími členskými státy.¹⁷ V roce 2014 v dokumentu *New Framework to Strengthen the Rule of law* Evropská komise připomněla, že vláda práva se stala dominantním organizačním modelem moderního ústavního práva a mezinárodních organizací k regulaci veřejných mocí.¹⁸

Ve zprávě Benátské komise je zdůrazněno, že vláda práva musí být aplikována veřejnou mocí na všech úrovních. Zásady vlády práva jsou rovněž aplikovány ve vztazích soukromého práva. Vláda práva je spojena nejen s lidskými právy, ale také s demokracií.

Historicky se vláda práva vyvinula jako prostředek pro omezení vládní mocí. Lidská práva byla považována za práva proti zasahování držitelů mocí. Postupně se chápání lidských práv v řadě států změnilo, stejně jako v evropském a v mezinárodním právu. Existují určité rozdíly, ale celkový trend směřuje k rozšiřování občanských a politických práv, obzvláště uznáním pozitivních závazků státu garantovat efektivní právní ochranu lidských práv v souvislosti se soukromými aktéry.¹⁹

Vláda práva je spojena nejen s lidskými právy, ale také s demokracií. Demokracie se týká zahrnutí lidí (občanů) do rozhodovacího procesu ve společnosti. Lidská práva chrání jednotlivce od svévolného a rozsáhlého zasahování do jejich svobod a zachování jejich lidské důstojnosti. Vláda práva se zaměřuje na omezení a na nezávislé posuzování výkonu veřejných mocí. Vláda práva podporuje demokracii zavedením odpovědnosti těch, kteří mají veřejnou moc, a chráněním lidských práv, které chrání menšiny proti svévoli pravidel většiny.²⁰

¹⁴ Ibidem, odst. 41.

¹⁵ Ibidem, odst. 43.

¹⁶ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION). *Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th plenary session*. Venice, 11–12 March 2016. Study No. 711/2013. Strasbourg: Council of Europe, 18 March 2016. Dostupné z: <<http://www.venice.coe.int/docs/2016/>>.

¹⁷ Ibidem, odst. 9.

¹⁸ Ibidem, odst. 9.

¹⁹ Ibidem, odst. 35.

²⁰ Ibidem, odst. 33.

2. Vláda práva v mezinárodním právu a její srovnání s vnitrostátním pojetím

Analýza vlády práva v mezinárodním právu ve srovnání s vnitrostátním právem přináší určité složitosti spojené s tím, že mezinárodní právo se od vnitrostátního práva odlišuje v řadě rysů. Někteří autoři vycházejí z toho, že vláda práva v mezinárodním právu je komplikovaná skutečnost. Například J. Waldron uvádí, že a) neexistuje žádná zastřešující celosvětová vláda, od které bychom potřebovali ochranu, b) mezinárodní právo se týká v první řadě států spíše než jednotlivců, pro které obvykle trváme na požadavcích vlády práva.²¹

Tím se dostáváme k podobným znakům a rozdílům ve vnitrostátním a v mezinárodním právu z hlediska vlády práva. Je zřejmé, že pojetí *rule of law* v mezinárodním právu nemůže mít úplně stejný obsah jako v právu vnitrostátním a nelze jej jednoduše přesadit do mezinárodních vztahů.²² Pokud však chceme uvažovat o vládě práva i v mezinárodním právu, měly by být zejména podstatné znaky shodné. V jistém přeneseném smyslu reprezentuje většinu států světa Organizace spojených národů, která má v současnosti 193 členských států. OSN vyjadřuje zájmy a hodnoty celosvětového společenství a snaží se je chránit. Charta OSN je někdy označována za „Ústavu světa“. V tomto směru konstatuje J. Mrázek,²³ že koncept *rule of law* byl již vtělen do preambule Charty OSN. Podle ní jsme „*my, lid Spojených národů, jsouce odhodláni prohlásit znovu svou víru v základní lidská práva, v důstojnost a hodnotu lidské osobnosti, v rovná práva mužů i žen a národů velkých i malých, vytvořit poměry, za nichž mohou být zachovány spravedlnost a úcta k závazkům plynoucím ze smluv a jiných pramenů mezinárodního práva.*“

OSN nelze považovat za celosvětovou vládu, nicméně preambule Charty OSN vyjadřuje dva prvky zahrnuté v konceptu vlády práva a to *dodržování práva* a *ochranu základních lidských práv*. V konceptech právního státu, i klasického pojetí *rule of law*, lze nalézt určité shodné prvky s tímto konceptem v mezinárodním právu. Společný rys je zvláště výrazný v otázkách vázanosti právem, kdy státy, mezinárodní organizace, ale i jednotlivci mají povinnost dodržovat normy mezinárodního práva. Dalším rysem, který můžeme vidět jako společný s pojetím právního státu a vládou práva, je snaha prosazovat dodržování lidských práv na univerzální mezinárodní úrovni. Tato tendence souvisí s požadavkem dodržování mezinárodního práva jako takového. Je to nepochybně výrazem humanizace a demokratizace mezinárodního práva.

Pokud jde o mezinárodní dokumenty, zmínka o vládě práva (*rule of law*) je obsažena v preambuli Všeobecné deklarace lidských práv z roku 1948. Dokumenty mezinárodního práva obsažené ve zprávě Benátské komise se hlavně týkají problematiky mezinárodní ochrany lidských práv. Vedle výše zmíněných dokumentů je ve zprávě uvedena také preambule zakládajícího statutu Rady Evropy, která také obsahuje pravidlo *rule of law*, nebo preambule Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách z roku 1950, která rovněž zahrnuje pravidlo *rule of law*. V žádném z těchto dokumentů však není

²¹ WALDRON, J. Are Sovereigns Entitled to the Benefit of the International Rule of Law? *The European Journal of International Law*. 2011, Vol. 22, No. 2, s. 315.

²² HIGGINS, R. The ICJ and the Rule of Law. Speech Given at the United Nations University on 11 April 2007.

²³ MRÁZEK, J. The Modern Concept of State Sovereignty in International Law. In: *Czech Yearbook of International Law*. 2019, Vol. X. State Sovereignty, s. 175.

obsažena definice vlády práva (*rule of law*). Více lze k vládě práva nalézt v *case law* Evropského soudu pro lidská práva. Soud považuje vládu práva za koncept prolínající všechna ustanovení Úmluvy o lidských právech a základních svobodách.²⁴ Mezi dalšími organizacemi vedle Rady Evropy můžeme zmínit zejména Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě. Základní prvky doktríny vlády práva byly shrnuty v dokumentu této organizace *Závazky vztahující se k vládě práva (Commitments relating to the rule of law)*.²⁵ Rovněž organizace OECD se pokusila přijít s definicí vlády práva. Podle této definice „vláda práva je tvořena následujícími základními prvky, které musí působit společně: 1) existence základních pravidel a hodnot, které lidé sdílejí a se kterými souhlasí, že jimi budou vázáni. Toto může být aplikováno jak k nepsané, tak i k psané ústavě. 2) Právo musí být upraveno vládou. 3) Nezávislé a nestranné soudnictví interpretuje právo. 4) Ti, kteří provádějí právo, tak musí činit důsledně bez nespravedlivé diskriminace. 5) Právo je transparentní a přístupné všem obzvláště těm nejzranitelnějším, kteří potřebují ochranu. 6) Aplikace práva je včasná a efektivní. 7) Právo chrání práva, obzvláště lidská práva. 8) Právo může být změněno v důsledku procesu, který je transparentní, odpovědný a demokratický.“

V pojetí vlády práva v mezinárodním právu lze však spatřovat na první pohled i určité odlišnosti. Mezinárodní právo je ve vztahu ke státům neutrální, nepožaduje výslovně, aby stát byl demokratický. Ze zásady svrchované rovnosti, jak je vyjádřena v Chartě OSN a v Deklaraci zásad mezinárodního práva, vyplývá právo státu svobodně si vybrat a rozvíjet svoje politické, sociální, hospodářské a kulturní zřízení. Rovněž ze zásady práva národů na sebeurčení, která je považována za výraz obecného mezinárodního práva, vyplývá právo každého národa svobodně se rozhodnout o svém politickém postavení, jakož i o svém hospodářském, společenském a kulturním zřízení. J. Malenovský v tomto směru kritizuje text zásady rovných práv a sebeurčení národů, jak je obsažen v Deklaraci zásad, protože „hovoří o povinnosti všech respektovat svobodnou volbu národů zvolit si své politické uspořádání, aniž by jakkoli dával přednost demokratickému zřízení, čímž se legitimují v očích zásady všechny nedemokratické politické režimy“.²⁶ K této otázce se vyjádřil Mezinárodní soudní dvůr (MSD) v případě *Nikaragua vs. USA* v rozsudku z roku 1986. V tomto rozsudku reagoval MSD na tvrzení USA, že vláda Nikaragui je totalitním komunistickým diktátorským režimem. MSD však konstatoval, že příklon k jakékoli doktríně nezakládá porušení obyčejového mezinárodního práva. V opačném případě by se základní princip státní suverenity spočívající ve svobodné volbě politického, společenského, ekonomického a kulturního systému státu, na kterém spočívá celé mezinárodní právo, stal nesmyslným.²⁷ Obecné mezinárodní právo tudíž nepreferuje určitý druh státního zřízení. Po kolapsu Sovětského svazu v 90. letech 20. století, prosazovaly západní státy model liberální, pluralitní demokracie.²⁸ Demokratické zřízení sehrává v pojetí právního státu, ale i vlády práva ve vnitrostátním pojetí nezbytnou úlohu. Vzhledem k tomu, že zdaleka všechny státy nejsou demokratické, je otázka, zda to má vliv na pojetí „vlády práva“ v mezinárodním právu. Například ČLR argumentuje rozdílným přístupem k vládě práva

²⁴ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION). *Report on the Rule of Law, adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session*, odst. 23.

²⁵ Dostupné z: <http://www.osce.org/documents/odihr/2009/01/36062_en.pdf>.

²⁶ MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné*. 4. vydání. Brno: Doplněk, 2004, s. 214.

²⁷ PETERS, A. *Humanity as the A and Q of Sovereignty*. *The European Journal of International Law*. 2009, Vol. 20, No. 3, s. 520.

²⁸ *Ibidem*, s. 521.

na mezinárodní a národní úrovni. Pokud jde o mezinárodní úroveň, vychází z toho, že demokratizace mezinárodních vztahů by měla být podporována jako předpoklad a základ pro vládu mezinárodního práva (*rule of international law*) a měla by být zajištěna jednotná aplikace mezinárodního práva. Ve vztahu k vládě práva na národní úrovni, zejména v postkonfliktních situacích, ČLR zdůrazňuje plné respektování suverenity států a nezasahování do vnitřních záležitostí. Vláda práva na národní úrovni by měla podle ČLR být rozvíjena na základě specifické situace v daném státě.²⁹ V této souvislosti J. Mrázek konstatuje, že „*mezinárodní vláda práva by zřejmě nemohla existovat bez vlády práva na národní úrovni. Vzájemné propojení a závislost pojmů právního státu a vlády práva na mezinárodní a vnitrostátní úrovni však neznamená, že všechny státy světa nutně splňují podmínky demokratického právního státu.*“³⁰

Ve zprávě Benátské komise z roku 2016 je konstatováno, že na mezinárodní úrovni požadavky uplatnění vlády práva odráží partikularismy mezinárodního právního systému. V mnoha ohledech je mezinárodní právo méně rozvinuto než národní ústavní a právní systémy. S výjimkou speciálních regionálních právních systémů, jako je Evropská unie, mezinárodní systémy nemají stálého zákonodárce a v mnoha případech žádné soudnictví s obligatorní jurisdikcí. Prvky demokracie v rozhodování jsou tak stále velmi slabé.³¹

Ve formální rovině je vláda práva vyjádřena v řadě dokumentů OSN. Do značné míry se jedná o doporučení, čeho by mělo být v jednotlivých státech v rámci vnitrostátního práva nebo v rovině mezinárodního práva dosaženo. Definice vlády práva byla obsažena ve zprávě bývalého generálního tajemníka OSN Kofi A. Annana z roku 2004.³² Podle této zprávy *rule of law* odkazuje k zásadě vládnutí (*principle of governance*), podle které všechny osoby, instituce a entity, veřejné a soukromé, včetně státu samotného, podléhají zákonům, které jsou veřejně vyhlášeny, stejně vynucovány a nezávisle soudně posuzovány a které jsou v souladu s normami mezinárodních lidských práv a standardů. Požadují opatření k zajištění dodržování zásad nadřazenosti práva (*supremacy of law*), rovnosti před zákonem, žádají rovnost při aplikaci práva, oddělení moci, podíl na rozhodovací moci, právní jistotu, vyhnutí se svévoli a procedurální a právní transparentnost.

Na úrovni OSN byla v roce 2012 přijata Valným shromážděním Deklarace o vládě práva na národní a mezinárodní úrovni.³³ Bylo zde konstatováno, že vláda práva se aplikuje stejně na všechny státy a na mezinárodní organizace včetně OSN a jeho hlavních orgánů. V dokumentu je zdůrazněno, že lidská práva, vláda práva a demokracie jsou vzájemně propojeny a vzájemně se posilují a podléhají univerzálním a nedělitelným hodnotám a zásadám Spojených národů.³⁴ V roce 2015 přijalo Valné shromáždění dokument o transformaci našeho světa, agendu 2030 pro udržitelný rozvoj.³⁵ Rezoluce obsahuje řadu cílů pro udržitelný rozvoj, které předpokládají svět, ve kterém demokracie, dobrá vláda a vláda

²⁹ HIGGINS, R. *The ICJ and the Rule of Law. Speech Given at the United Nations University on 11 April 2007*, s. 14.

³⁰ MRÁZEK, J. Síla, moc a mezinárodní právo. *Právník*. 2020, č. 3, s. 215.

³¹ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION). *Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th plenary session*, odst. 40.

³² The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies. Report of the Secretary-General. Doc. S/2004/616, 23 August 2004, para. 6.

³³ Declaration of the High-level Meeting of the general Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels. Resolution adopted by the General Assembly. UN Doc. A/RES/67/1, Sixty-seventh session, 30 November 2012, odst. 2.

³⁴ *Ibidem*, odst. 6.

³⁵ Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. UN Doc. A/RES/70/1, Seventieth session, 21 October 2015.

práva stejně jako životní prostředí na národní a mezinárodní úrovni jsou základní pro udržitelný rozvoj. Cíl 16 pověřuje státy k podpoře mírové a vše zahrnující společnosti pro udržitelný rozvoj včetně přístupu ke spravedlnosti pro všechny a budování účinných, odpovědných a všezahrnujících (*inclusive*) institucí na všech úrovních.

2.1 Vliv mezinárodního práva na úpravu lidských práv v jednotlivých státech

Koncepce vlády práva v mezinárodním právu má velmi blízko k vnitrostátnímu pojetí zejména v oblasti mezinárodní ochrany lidských práv, kde je i zřejmý vliv mezinárodního práva na vnitrostátní právo jednotlivých států.

Důležitou úlohu v oblasti mezinárodní ochrany lidských práv sehrávají kogentní normy mezinárodního práva. V mezinárodním právu existují vedle smluvních norem a obyčejových dispozitivních norem také normy, které mají kogentní povahu a od kterých je státům zakázáno se odchýlit. Tyto kogentní normy vyjadřují hodnoty a zájmy společné celému mezinárodnímu společenství. Dá se říci, že slouží k ochraně celého mezinárodního společenství. Kogentní normy zavazují všechny státy a jsou obsaženy ve formě mezinárodních obyčejů, které vznikají živelně v praxi států. V tomto směru se vláda práva (*rule of law*) v mezinárodním právu v jistém smyslu blíží k pojetí vlády práva v právu Anglie. V pojetí anglického práva se může jevit, že platné právo není výtvozem státu, ale vzniká nezávisle na něm. „*Pravidla obyčejového práva vznikají spontánně na základě dlouhodobé tradice a obecné akceptace veřejnosti a státem, netvoří se cílevědomě*“.³⁶ V mezinárodním právu vznikají obyčejové normy také živelně. Vznikají na základě opakované praxe států ve větším počtu případů, kdy po určité době státy dospějí k přesvědčení o jejich právní závaznosti. Kogentní normy v mezinárodním právu zavazují všechny státy a jsou ve formě mezinárodních obyčejů. Daná pravidla však mohou být vyjádřena zároveň i v mezinárodních smlouvách.

Mezi kogentní normy mezinárodního práva patří zákaz použití síly a hrozby silou a také základní lidská práva. Hrubé porušování práv jednotlivců ve velkém rozsahu, vedou k páchání zločinů proti lidskosti, válečným zločinům apod. Za tyto zločiny byli stíháni hlavní váleční zločinci po druhé světové válce a rovněž i dnes jsou stíháni mezinárodními trestními tribunály.

Mezinárodní ochrana lidských práv na evropské úrovni, ale i na dalších regionálních úrovních a také na úrovni univerzální, se rozvíjí zejména po druhé světové válce pod vlivem hrubého porušování lidských práv před druhou světovou válkou a za druhé světové války. Státy mají povinnost dodržovat lidská práva jednotlivců, nesmí již svévolně upravit postavení jednotlivců. Jedná se o závazky, které výrazným způsobem omezují výkon jejich suverenity. Tím se se i v mezinárodním právu prosazuje prvek vázanosti státu vůči jednotlivcům. Nejedná se tudíž o závazky, které stát může, ale nemusí převzít, ale o závazky, které je povinen dodržovat.

Zejména v dokumentech a rozhodnutích soudních orgánů, zejména na regionální úrovni, tak dochází ke sjednocení výkladu toho, co chápat pod vládou práva. Mezinárodní úprava má tak vliv na právní úpravu v jednotlivých státech. Takovým výrazným příkla-

³⁶ GERLOCH, A. *Teorie práva*. 7. aktualizované vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 85.

dem je preambule Statutu Rady Evropy, ve které jsou uvedeny tři zásady: svoboda jednotlivce, politické svobody a vláda práva (v českém překladu Statutu se mluví o právním státu), na kterých je založena opravdová demokracie.³⁷ V čl. 3 Statutu je přímo vyjádřeno, že každý člen Rady Evropy musí uznávat zásadu vlády práva (právního státu) a zaručuje všem osobám pod jeho jurisdikcí dodržování lidských práv a základních svobod. Je zde přímo vyjádřena souvislost mezi vládou práva a lidskými právy. K porušení čl. 3 Statutu Rady Evropy obsahující závazek dodržovat vládu práva došlo ze strany Ruské federace, v důsledku jejího ozbrojeného zásahu proti Ukrajině v únoru 2022. Z tohoto důvodu Výbor ministrů Rady Evropy ukončil Ruské federaci dne 16. března 2022 s okamžitou platností její členství v této organizaci.³⁸ Již den předtím, tj. 15. března 2022, Rusko formálně oznámilo Radě Evropy, že opouští tuto organizaci. Rusko tento krok udělalo ve snaze zabránit tomu, aby samo bylo z Rady Evropy vyloučeno kvůli invazi na Ukrajinu.³⁹ Lze konstatovat, že tím i končí mezinárodní ochrana Rusů v rámci evropské úpravy ochrany lidských práv, dosud existovala alespoň formálně.

Co se týče soudních rozhodnutí, například Evropský soud pro lidská práva vymezil závazky států ve vztahu k čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech a základních svobodách. Soud v nich rozvinul závazky států, které nebyly výslovně odvozeny z vlády práva.⁴⁰ V oblasti lidských práv je tak zřejmý vliv mezinárodního práva na právo jednotlivých států.

3. Vláda práva v oblasti mezinárodního míru a bezpečnosti

Mezi hlavní cíle OSN patří udržování mezinárodního míru a bezpečnosti, jak je vyjádřeno v čl. 1 Charty OSN. Zákaz hrozby silou a použití síly je výslovně vyjádřeno v čl. 2 odst. 4 Charty OSN. Tento zákaz má i povahu obyčejového obecně závazného závazku pro všechny státy mezinárodního společenství, jak bylo vyjádřeno v rozsudku Mezinárodního soudního dvora v případě *Nikaragua*⁴¹ z roku 1986. Zákaz použití ozbrojené síly se považuje i za kogentní normu mezinárodního práva závaznou pro všechny státy, od které je zakázáno se odchýlit ve smyslu chovat se v rozporu s touto normou nebo dohodnout si smluvní úpravu v rozporu s ní. Na druhé straně však existují určité případy dovoleného užití ozbrojené síly vyjádřené přímo v Chartě OSN. Jedná se o akce Rady bezpečnosti ve smyslu čl. 42 Charty OSN, zmocnění oblastních dohod a orgánů Radou bezpečnosti podle čl. 53 a zejména také právo na individuální a kolektivní sebeobranu podle čl. 51 Charty OSN. V praxi států jsou někdy uplatňovány i další důvody pro legální použití síly nezminěné v Chartě OSN. Jedná se např. o výjimečné případy dovolávání se případů krajní nouze nebo o případy humanitární intervence.

V obecnosti lze konstatovat, že zákaz hrozby a použití síly jako takový státy mezinárodního společenství nezpochybňují. Jako důvod pro použití ozbrojené síly, ke kterým

³⁷ Statute of the Council of Europe. London 5. 5. 1949. Council of Europe. European Treaty series – No. 1.

³⁸ Rusko bylo s okamžitou platností vyloučeno z Rady Evropy/Stálá mise České republiky při Radě Evropy ve Štrasburku in: <<https://www.mzv.cz/Coe.strasbourg/cz/aktuality/>> z 16. 3. 2022 [cit. 2022-05-04].

³⁹ Rusko oznámilo, že formálně vystupuje z Rady Evropy in: <<https://www.ceskenoviny.cz/zpravy/rusko-oznamilo-ze-formalne-vystupuje-z-rady-evropy/2178014>> z 15. 3. 2022 [cit. 2022-05-04].

⁴⁰ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION). *Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th plenary session*, odst. 36.

⁴¹ Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (*Nicaragua v. United States of America*). Merits, Judgment. I. C. J. Reports, 1986.

v praxi dochází, státy nejčastěji uvádějí právo na sebeobranu ve smyslu čl. 51 Charty OSN, a to často i v případech, které nesplňují podmínky, které musí být v případě sebeobrany splněny.

Mezinárodní právo není centralizovaně uspořádáno, není zde hierarchie moci známá z práva vnitrostátního. Není zde jednotná zákonodárná, výkonná a soudní moc. Přesto byl v mezinárodním společenství vytvořen orgán, který má výkonnou pravomoc a jeho rozhodnutí jsou závazná pro všechny státy. Jedná se o Radu bezpečnosti OSN, která má hlavní odpovědnost za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti ve smyslu čl. 24 Charty OSN. Problémem Rady bezpečnosti je však to, že se jedná o politický orgán složený z 15 států, z nichž pět stálých členů má tzv. veto. Znamená to, že v případě záporného hlasování některého z nich nemůže být přijata příslušná rezoluce Rady bezpečnosti. Rozhodování Rady bezpečnosti je tak výrazně zpolitizováno a vede to k tomu, že zejména v období tzv. studené války bylo veto často uplatněno. Je tomu však i v posledních třiceti letech, zejména v posledním desetiletí, kdy se zvyšuje počet případů uplatnění veta. Souvisí to i se zhoršením vztahů mezi některými stálými členy Rady bezpečnosti, zejména mezi USA a Ruskem. Samotná možnost uplatnění veta některým ze stálých členů Rady bezpečnosti tak relativizuje vládu práva v oblasti mezinárodního míru a bezpečnosti. V poslední době bylo veto uplatněno Ruskou federací v Radě bezpečnosti dne 25. února 2022 po zahájení ozbrojeného zásahu Ruska na Ukrajině. Z důvodu veta bylo Radou bezpečnosti na základě rezoluce č. 2623/2022 svoláno naléhavé zvláštní zasedání Valného shromáždění OSN. Jedná se o procedurální rezoluci, kdy se veto stálého člena neuplatňuje. Rezoluce byla přijata 11 hlasy proti hlasu Ruska se třemi zdrženími se hlasování (ČLR, Indie, Spojené Arabské Emiráty). Rezoluce Valného shromáždění OSN byla přijata dne 2. března 2022 (141 států hlasovalo pro rezoluci, 5 bylo proti a 35 států se zdrželo). V rezoluci VS OSN, která však není právně závazná, bylo mimo jiné vyjádřeno, že agrese Ruské federace proti Ukrajině je porušením čl. 2 odst. 4 Charty OSN. Přes vysoký počet států, které podpořily rezoluci, se na druhé straně celá řada států zdržela při hlasování, např. ČLR, Indie, Írán atd.

Na samotném fungování Rady bezpečnosti tak vyvstává otázka, zda v této oblasti lze mluvit o vládě práva. Silné postavení Rady bezpečnosti je potvrzeno i v čl. 103 Charty OSN, podle kterého mají závazky podle Charty OSN přednost v případě rozporu podle Charty a podle kterékoli jiné mezinárodní dohody. Rada bezpečnosti OSN je vázána Chartou a tak by měla jednat v jejím souladu. Jedná se o výkonný orgán. Otázkou však je, pokud překročí meze svých pravomocí. Rovněž v takovém případě však bude případná rezoluce Rady bezpečnosti závazná. V pojetí vnitrostátního práva je dána pravomoc soudů přezkoumat rozhodnutí výkonných orgánů zajišťující dodržování vlády práva. V mezinárodním právu však vyvstává otázka v souvislosti s možností přezkoumání rezolucí Rady bezpečnosti Mezinárodním soudním dvorem (MSD). Jak konstatuje R. Higgins,⁴² není plně vyjasněno, zda Mezinárodní soudní dvůr může posuzovat rozhodnutí jiných orgánů OSN, zda je to v jeho kompetenci. Podobně J. F. Murphy⁴³ konstatuje, že se vedou diskuse nad tím, zda má MSD pravomoc posuzovat rozhodnutí Rady bezpečnosti a rozhodnout, že jsou *ultra vires* a tudíž od počátku neplatné.

⁴² HIGGINS, R. *The ICJ and the Rule of Law. Speech Given at the United Nations University on 11 April 2007*, s. 4.

⁴³ MURPHY, J. F. *The United States and the Rule of Law in International Affairs*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, s. 165.

Případ by se mohl dostat před MSD pouze nepřímo v případě sporu mezi státy, který by zahrnoval rozhodnutí Rady bezpečnosti. Případně by mohlo např. Valné shromáždění OSN podat žádost MSD o vydání poradního posudku v určité otázce, která by se týkala i Rady bezpečnosti OSN. Například MSD vypracoval poradní posudek, kdy žádost o jeho vypracování podalo Valné shromáždění ve věci legality jednostranného prohlášení o nezávislosti Kosova. Valné shromáždění podalo žádost na podnět Srbska, důležité je, že posudek obsahuje i výklad rezoluce Rady bezpečnosti č. 1244 z roku 1999.

V oblasti mezinárodního míru a bezpečnosti v případech, kdy dochází k použití ozbrojené síly, se státy často odvolávají na právo sebeobranu podle čl. 51 Charty OSN. Sebeobrana by měla být následně posouzena Radou bezpečnosti, zda byly splněny podmínky pro její legální výkon. Problém nastává v případě, kdy Rada bezpečnosti není schopna se usnést, případně státy zdůvodňují použití síly z jiných důvodů, bez souhlasu Rady bezpečnosti. Jedná se o případy, kdy Rada bezpečnosti nerozhodne v dané věci zejména z důvodu veta některého ze stálých členů nebo ani nedochází k hlasování, protože je zřejmé, že by daná rezoluce nebyla schválena. Jedná se o případy, kdy Rada bezpečnosti nevydala výslovné (explicitní) zmocnění k použití ozbrojené síly.

V této souvislosti vznikají teorie, které fakticky rozšiřují výjimky ze zákazu použití síly nad rámec Charty OSN. Patří sem tzv. neformální regulace, podle které „*je v rozhodnutích Rady bezpečnosti zakotvená přípustná právní forma použití síly, kterou Rada bezpečnosti toleruje, aniž by k jejímu použití ve formě zvláštních ozbrojených intervencí zmocňovala*“.⁴⁴ V této souvislosti se mluví o „implicitním zmocnění“. Za takový příklad se podle některých názorů považuje zásah deseti členských států v Jugoslávii v roce 1999 označovaný jako humanitární intervence. Velmi diskutovaným a sporným případem jsou rezoluce Rady bezpečnosti č. 1160, 1199, 1203 z roku 1998, které se týkaly situace v Kosovu. Je zřejmé, že tyto rezoluce výslovně nezmocňovaly k použití ozbrojené síly.⁴⁵ Podle Ch. Gray,⁴⁶ tři rezoluce Rady bezpečnosti mohou ospravedlnit jednání NATO v souladu s cíli mezinárodního společenství. Nemohou však být považovány za implicitní zmocnění k použití síly proti Jugoslávii. Jiným případem, kdy se mluví o implicitním zmocnění k použití ozbrojené síly, je zásah USA a Iráku v roce 2003. Podle Memoranda⁴⁷ Velké Británie z roku 2003 právním základem pro jakoukoli vojenskou akci proti Iráku je zmocnění (*authorisation*), které Rada bezpečnosti dala členským státům svou rezolucí č. 678/1990 k použití všech nezbytných prostředků (*to use all necessary means*) k obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti v oblasti. Zmocnění bylo suspendováno (*suspended*), ale nebylo ukončeno rezolucí Rady bezpečnosti č. 687/1991 a bylo oživeno (*revived*) rezolucí Rady bezpečnosti č. 1441/2002. Memorandum bylo založeno na rezoluci č. 1441/2002, podle které Irák porušoval a materiálně porušuje své závazky podle relevantních rezolucí včetně rezoluce č. 687/1991.

Tento výklad uvedených rezolucí však naráží na nesouhlas řady jiných států (zejména Ruska, ČLR) a rovněž na část nauky. Je zřejmé, že se nejedná o jednotný výklad a lze tudíž stěžít v tomto směru dospět k nějaké jednotné praxi. Samotné tzv. implicitní zmocnění je pouze výkladem některých států a části nauky. Z praxe Rady bezpečnosti je zřejmé, že

⁴⁴ MRÁZEK, J. *Síla, moc a mezinárodní právo*, s. 213–214.

⁴⁵ ONDŘEJ, J. *Vybrané otázky práva mezinárodní bezpečnosti a odzbrojení*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2021, s. 34.

⁴⁶ GRAY, Ch. *International Law and the Use of Force*. 4th edition. Oxford: Oxford University Press, 2018, s. 365.

⁴⁷ Text Memoranda in: HARRIS, D. J. *Cases and Materials on International Law*. 6th edition. London: Sweet and Maxwell, 2004, s. 1003.

pokud chce tento orgán rozhodnout o použití všech nezbytných prostředků, učiní tak výslovně. Výklad daných rezolucí některými státy i naukou je důsledkem toho, že Rada bezpečnosti není schopna se usnést.

Na daný problém by bylo možné pohlížet také tak, že Charta OSN „derogovala“ obyčejová pravidla mezinárodního práva a nahradila je pravidly použitelnými v rámci OSN. Vzniká tak situace, kdy je mechanismus Charty OSN paralyzován a neuplatní se. Je tak otázkou, zda členské státy budou jen pasivně sledovat zločiny. Podle J. Malenovského⁴⁸ může zjevná pasivita Rady bezpečnosti odůvodnit rozhodnutí členů OSN o nezbytných opatřeních k nápravě. Znamená to, že skupina států mezinárodního společenství by použila všech nezbytných opatření včetně použití ozbrojené síly. Takové řešení však „nese nebezpečí vážného rozkladu závaznosti samotné zásady zákazu použití síly a hrozby silou, neboť připouští a toleruje neautorizované případy mezinárodního použití síly“.⁴⁹ V této souvislosti může vzniknout nebezpečný problém pro mezinárodní společenství, pokud se k nedovolenému použití síly uchýlí některý ze stálých členů Rady bezpečnosti.

Rada bezpečnosti jako výkonný orgán mající hlavní odpovědnost za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti tak není v řadě případů schopna plnit své pravomoci v této oblasti. Někteří autoři dokonce dospívají k závěru, že „*použití síly již není, pokud kdy vůbec bylo, podrobena omezením vyplývajícím z vlády práva (the rule of law)*“.⁵⁰ Dá se říci, že tento závěr je velmi radikální, nicméně o naplňování vlády práva v této oblasti mezinárodního práva lze pochybovat. Je zajímavé, že i v rezoluci Valného shromáždění⁵¹ z roku 2012 o vládě práva, není v souvislosti s otázkami mezinárodního míru výslovně uvedena vláda práva, která je jinak v řadě dalších bodů vyjádřena.

4. Vláda práva v otázkách mírových operací

V Deklaraci Valného shromáždění o Vládě práva na národní a mezinárodní úrovni⁵² z roku 2012 je zdůrazněna důležitost vlády práva jako jednoho z klíčových prvků v prevenci konfliktů, mírových operací, řešení konfliktů a budování míru. Důraz je kladen na spravedlnost, která je základním stavebním kamenem udržitelného míru v zemích, kde probíhají konflikty nebo kde skončily.

Otázkám vlády práva a přechodu ke spravedlnosti (*transitional justice*) v postkonfliktních oblastech je věnována zpráva⁵³ generálního tajemníka OSN z roku 2004. Je zde konstatováno, že konsolidace míru v bezprostředním postkonfliktním období, stejně jako dlouhodobé udržení míru nemůže být dosaženo, jestliže nemá populace důvěru v kladné vyřízení stížností, které může být dosaženo cestou legitimních struktur pokojného řešení sporů a spravedlivým výkonem spravedlnosti.⁵⁴ Koncepty jako spravedlnost, vláda práva

⁴⁸ MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné – obecná část – a poměr k jiným právním systémům*. 7. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, 2020, s. 315.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Citace in: MRÁZEK, J. *Síla, moc a mezinárodní právo*, s. 213.

⁵¹ Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels. Resolution adopted by the General Assembly. UN Doc. A/RES/67/1, Sixty-seventh session, 30 November 2012.

⁵² *Ibidem*, odst. 18.

⁵³ The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies. Report of the Secretary-General, doc. S/2004/616, 23 August 2004, para. 6.

⁵⁴ *Ibidem*, odst. 2.

a přechod ke spravedlnosti (*transitional justice*) jsou základem úsilí pro posílení lidských práv, ochranu osob před strachem a nedostatkem, posílení ekonomického rozvoje, podpory odpovědného vládnutí a mírového řešení konfliktů.⁵⁵ Ve zprávě je vedle pojmu vláda práva (viz výše), vysvětlen také pojem spravedlnost (*justice*) a přechod ke spravedlnosti (*transitional justice*), která vyjadřuje zajištění odpovědnosti sloužit spravedlnosti a dosáhnout usmíření. Toho má být dosaženo judičiálním i nejudičiálním mechanismem.⁵⁶

Podle zprávy je základem pro prosazování vlády práva samotná Charta OSN společně se čtyřmi pilíři moderního právního systému: mezinárodní právo lidských práv, mezinárodní humanitární právo, mezinárodní trestní právo a mezinárodní uprchlické právo. To zahrnuje lidská práva a standardy trestního soudnictví rozvinuté v poslední polovině století. Jedná se o univerzálně aplikovatelné standardy přijaté pod záštitou OSN a musí proto sloužit jako normativní základ pro činnost OSN v podpoře spravedlnosti a vlády práva.⁵⁷ Pokud jde o mírové operace, ne všechny mají mandát zabývat se činnostmi v oblasti přechodného soudnictví (*transitional justice*) a vlády práva. Jedná se např. o dočasnou administrativu v Kosovu (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*) a o Timor-Leste (*United Nations Transitional Administration in East Timor/United Nations Mission of Support in East Timor*). Tyto mise měly přímou odpovědnost za správu soudnictví, policii a vězeňské služby. Jiné, jako v Salvadoru (*United Nations Observer Mission in El Salvador*) a v Guatemale (*United Nations Verification Mission in Guatemala*), na Pobřeží slonoviny nebo na Haiti, obsahovaly prvky vlády práva.

Pokud jde o Kosovo, Rada bezpečnosti OSN se nevyjádřila k legálnosti zásahu deseti členských států NATO v Jugoslávii v roce 1999. Přijala však rezoluci č. 1244,⁵⁸ která řeší situaci a postavení Kosova po skončení zásahu. Rezoluci nelze považovat za legalizaci zásahu, ale za snahu řešit situaci v Kosovu. Na základě rezoluce Rady bezpečnosti č. 1244 z roku 1999 byl generální tajemník OSN zmocněn, aby za pomoci relevantních mezinárodních organizací založil dočasnou civilní správu v Kosovu. Tato správa měla vytvořit předpoklady pro to, aby mohla být vytvořena autonomie Kosova v rámci federativní republiky Jugoslávie. Představovala by tak přechodnou administrativu (*transitional administration*) pro vytvoření a dohled nad rozvojem dočasných demokratických samosprávných institucí k zajištění podmínek pro mírový a normální život všech obyvatel Kosova (odst. 10). Rezoluce obsahuje také základní povinnosti civilní správy v Kosovu, mimo jiné výkon základních administrativních funkcí, a to po dobu, jak bude nutné. Úkolem samosprávy byl také dohled na rozvoj prozatímních (*provisional*) institucí pro demokratickou a autonomní samosprávu v průběhu politického urovnání, včetně konání voleb. Dále bylo úkolem správy podporovat právo a pořádek, včetně zakládání místních policejních sil s přispěním mezinárodního policejního personálu. Úkolem správy byla rovněž podpora lidských práv. Mise je označována jako UNMIK a rezoluce Rady bezpečnosti tak převedla výkon svrchovaných práv nad Kosovem na tuto dočasnou mezinárodní správu OSN. Rezoluce č. 1244 zdůraznila dočasnou povahu mezinárodní správy, kterou ustavila.⁵⁹ Provádění

⁵⁵ Ibidem, odst. 5.

⁵⁶ Ibidem, odst. 8.

⁵⁷ Ibidem, odst. 9.

⁵⁸ S/RES/1244 (1999) 10. June 1999.

⁵⁹ ŠTURMA, P. *Casebook. Výběr případů z mezinárodního práva veřejného*. 4. vydání. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2019, s. 153.

rezoluce č. 1244 pokračovalo přijetím tzv. Ústavního rámce pro samosprávu v roce 2001. Ústavní rámec zřídil přechodné instituce samosprávy. Po všeobecných volbách v roce 2001 UNMIK začal předávat určité části svých kompetencí na místní instituce.

Dne 17. 2. 2008 byla vyhlášena nezávislost Kosova, i poté rovněž UNMIK nadále realizoval svůj mandát podle rezoluce Rady bezpečnosti č. 1244. Problematikou jednostranného vyhlášení nezávislosti Kosova, zda je v souladu s mezinárodním právem, se zabýval Mezinárodní soudní dvůr v poradním posudku ze dne 27. 7. 2010. V souvislosti s rezolucí č. 1244, MSD dospěl k závěru, že předmětem a účelem rezoluce č. 1244 bylo založit dočasný, výjimečný právní režim, který nahradil srbský právní řád a který usiloval o stabilizaci Kosova.⁶⁰ Podle názoru MSD autoři vyhlášení nezávislosti nejednali jako jedna z dočasných institucí samosprávy v rámci Ústavního rámce, ale spíše jako osoby, které jednaly společně jako představitelé lidu Kosova mimo rámec přechodné správy.⁶¹ Nakonec MSD uzavřel, že rezoluce č. 1244 nevyklučuje přijetí vyhlášení nezávislosti ze dne 17. 2. 2008, protože tyto dva instrumenty fungují na různé úrovni a na rozdíl od rezoluce č. 1244 je vyhlášení nezávislosti pokusem o konečné určení statusu Kosova.⁶²

Závěry MSD lze považovat za účelové se snahou podpořit legalitu vyhlášení nezávislosti. Samotnou rezolucí č. 1244 v době jejího přijetí v roce 1999 je nutno považovat za výraz kompromisu. Podle její Přílohy č. 1 budoucí politické uspořádání musí zohlednit „zásady suverenity a územní celistvosti Svazové republiky Jugoslávie“.⁶³ V rezoluci je zdůrazněna autonomie Kosova v rámci Svazové republiky Jugoslávie.

Mise UNMIK zůstává i v současnosti přítomna v Kosovu a jejím úkolem je podporovat bezpečnost, stabilitu a dodržování lidských práv v Kosovu a v Regionu.⁶⁴ Otázkou je, do jaké míry se kosovské orgány ztotožňují s přítomností UNMIK. Kosovská vláda přijala dne 31. 12. 2021 deklaraci, ve které byl člen UNMIK označen za „*persona non grata*“.⁶⁵

Prakticky ve stejné době (následující den po přijetí rezoluce č. 1244) byla Radou bezpečnosti OSN přijata rezoluce č. 1246⁶⁶ týkající se Východního Timoru. Rezoluce se odlišuje od „kosovské“ tím, že lid Východního Timoru má rozhodnout o tom, zda přijme navržený ústavní rámec zahrnující speciální autonomii pro Východní Timor v rámci Indonéské republiky, nebo se rozhodne o oddělení od Indonésie. Za tímto účelem byla na základě rezoluce vytvořena mise UNAMET, která měla mimo jiné organizovat za tímto účelem konzultace.

Při volbách, které se konaly dne 30. srpna 1999, voliči ve Východním Timoru odmítli navrhovanou autonomii a byl zahájen proces přechodu k nezávislosti. Následně Rada bezpečnosti na základě rezoluce č. 1272 z roku 1999 vytvořila misi UNTAET, která byla mírovou operací plně odpovědnou za správu Východního Timoru během jeho přechodu k nezávislosti. Rezoluce č. 1272 dávala UNTAET mandát zajišťovat bezpečnost a udržovat právo a pořádek na území Východního Timoru. Jejím úkolem bylo vytvořit efektivní administrativu, pomáhat v rozvoji občanských a sociálních služeb. Mise měla zajišťovat

⁶⁰ Ibidem, s. 157.

⁶¹ Ibidem, s. 157.

⁶² Ibidem, s. 157.

⁶³ S/RES/1244 (1999), Annex 1, 10. June 1999.

⁶⁴ Dostupné z: <<https://unmik.unmissions.org/mandate>>.

⁶⁵ Dostupné z: <<https://unmik.unmissions.org/statement-attributable-spokesperson-secretary-general-%E2%80%93-ko-sovo-government%E2%80%99s-declaration-31-december>>.

⁶⁶ S/RES/1246 (1999) 11 June 1999.

koordinaci a poskytovat humanitární pomoc a dále podporovat vytváření předpokladů pro budoucí samosprávu. Následně dosáhl Východní Timor nezávislosti v květnu 2002.

Po dosažení nezávislosti byla na základě rezoluce Rady bezpečnosti č. 1410 vytvořena nová mise UNMISSET. Mandát mise spočíval v poskytování pomoci základní administrativní struktury pro zajištění politické stability Východního Timoru, zajišťoval dočasné vynucování práva a veřejné bezpečnosti a pomáhal v rozvoji policejních sil. V průběhu následujících dvou let UNMISSET postupně předával svou výkonnou pravomoc na vládu Východního Timoru. UNMISSET se dále podílel na rozvoji policejních sil, otázce udržení práva a pořádku a vnější bezpečnosti. Mandát UNMISSET byl ukončen v květnu 2005 a byla vytvořena nástupnická mise UNOTIL, která pokračovala v podpoře rozvoje základních státních institucí. Jednotky mírové mise byly postupně od října 2012 stahovány a bezpečnostní síly Východního Timoru převzaly odpovědnost za udržování práva a pořádku. Mírová mise OSN ve Východním Timoru byla ukončena v prosinci 2012.

V činnosti misí vyslaných OSN do Kosova a na Východní Timor lze spatřovat snahu OSN a mezinárodního společenství stabilizovat situaci v daných oblastech a vytvořit předpoklady pro fungování příslušných orgánů státu. V tomto směru lze vidět přínos misí OSN. Mezi oběma případy jsou ale rovněž odlišné prvky. Samotné okolnosti, za kterých byla vytvořena správa v Kosovu, jsou problematické. Navíc se zde podle příslušné rezoluce počítalo pouze s autonomií Kosova. Jednostranné vyhlášení nezávislosti Kosova zpochybňuje proces založený na rezoluci č. 1244. Na rozdíl od toho se situace ve Východním Timoru mohla od počátku vyvíjet cestou autonomie nebo nezávislosti. Lid Východního Timoru rozhodl ve volbách o nezávislosti tohoto státu.

Závěr

Dá se konstatovat, že o vládě práva můžeme mluvit i v oblasti mezinárodního práva. Vzhledem k odlišnostem mezinárodního práva na rozdíl od práva vnitrostátního není a nemůže být pojetí vlády práva stejné. V základních rysech, zejména pokud jde o závazky států dodržovat normy mezinárodního práva i ve vztahu k jednotlivcům, je koncepce vlády práva alespoň po formální stránce naplněna. Mnohem větším problémem ve srovnání s vnitrostátním právem je dodržování norem mezinárodního práva v praxi vzhledem k neexistenci jednotné výkonné moci, která by byla pod soudní kontrolou. Státy na jedné straně často proklamují dodržování norem mezinárodního práva, ne vždy je však v praxi skutečně dodržují, nebo normy mezinárodního práva často účelově vykládají. V mezinárodním právu se do určité míry projevují i vnitrostátní poměry v jednotlivých státech. Odlišný přístup k mezinárodním závazkům, výrazně zejména v oblasti lidských práv, mají demokratické státy založené na rozdíl od jiných států na pojetí právního státu nebo vlády práva. Vliv mezinárodního práva je zřejmý zvláště v regionálních úpravách lidských práv. Na druhé straně lze pochybovat o vládě práva v oblasti zákazu použití ozbrojené síly. Důležitost vlády práva je zdůrazňována jako jeden z klíčových prvků v otázkách mírových operací, předcházení konfliktů, budování míru apod. Významnou úlohu v posilování vlády práva na mezinárodní úrovni mají různé mezinárodní orgány, zejména soudní orgány, a to jak Mezinárodní soudní dvůr, tak i další mezinárodní soudní orgány.

Some Remarks on the Rule of Law in International Law (Particularly in the Area of International Security)

Jan Ondřej (<https://orcid.org/0000-0002-5330-6922>)

Abstract: The Rule of Law is currently the dominant concept both on the level of individual states (that is, the democratic states) and on the level of the international community. Considering the differences of international law and domestic law the concept of the Rule of Law cannot be identical in both. In the main features, particularly in the obligation of states to adhere to the norms of the international law in relation to individuals, the concept of the Rule of Law is, at least formally, fulfilled. In comparison to domestic law, the observance of the norms of the international law in the real world, is much more problematic. There is no universally recognized and accepted executive power which would act under court control. The states on the one hand proclaim observance of the international law, on the other they too often do not observe it in praxis and interpret the norms of the international law to suit their purposes. The Rule of Law is particularly reflected in the international protection of human rights. The influence of the international law is evident particularly in regional regulations of human rights. On the other hand, the Rule of Law is problematic in the area of the prohibition of the use of armed forces. The importance of the Rule of Law is stressed as one of the key elements in the area of peace missions, prevention of conflicts, peace keeping, etc. The Rule of Law in the system of international law is present in other areas that, however, are not dealt with in this paper.

Keywords: rule of law, human rights, UN Security Council