

# Konflikt na Ukrajině z pohledu mezinárodního práva, část I. uznání tzv. lidových republik a legalita použití síly

➤ [iir.cz/konflikt-na-ukrajine-z-pohledu-mezinarodniho-prava-cast-i-uznani-tzv-lidovych-republik-a-legalita-pouziti-sily](https://iir.cz/konflikt-na-ukrajine-z-pohledu-mezinarodniho-prava-cast-i-uznani-tzv-lidovych-republik-a-legalita-pouziti-sily)

## Policy publikace

15. 3. 2022 15min.



## Reflexe

### Veronika Bílková

#### Mezinárodní právo Ukrajina Rusko

Konflikt, který od 24. 2. 2022 probíhá na Ukrajině, lze analyzovat z mnoha úhlů pohledu. Tato reflexe nabízí pohled mezinárodněprávní. Ačkoli by se ze záběrů, které každodenně vidíme v televizi či na sociálních sítích, mohlo zdát, že platí staré latinské rčení *Inter arma silent leges*, tj. že ve válce zákony (a právo obecně) mlčí, není tomu tak. Konflikt na Ukrajině se neodehrává v právním vakuu. Dopadá na něj řada pravidel mezinárodního práva, a právě díky jejich existenci dokážeme posoudit legalitu, resp. nelegalitu útoku na Ukrajinu,

rozhodnout, která jednání spáchaná během konfliktu naplňují znaky válečných zločinů, nebo říci, kdo a před jakým orgánem by za takové zločiny mohl být postížen.

**Bílková Mezinárodní právo a válka na Ukrajině I.pdf 142.19 KB**

Tato reflexe se zabývá první z uvedených otázek, tj. hodnotí konflikt na Ukrajině z hlediska

pravidel regulujících použití ozbrojené síly. Vyjadřuje se také k uznání tzv. lidových republik na východě Ukrajiny ze strany Ruské federace, neboť tato otázka úzce souvisí s jedním z argumentů, jimiž se Rusko pokouší útok na Ukrajinu právně ospravedlnit.



**Uznání tzv. lidových republik ze strany Ruské federace**

---

Ozbrojenému útoku na Ukrajinu předcházelo uznání tzv. lidových republik – Doněcké a Luhanské lidové republiky (DLR, LLR) – ze strany Ruské federace. K uznání došlo 21. 2. 2022 dekrety prezidenta Putina, které krok zdůvodňují údajným projevem vůle lidu DLR a LLR a odmítnutím Ukrajiny řešit konflikt mírovou cestou v souladu s Minskými dohodami. Dekret předpokládá navázání „diplomatických vztahů“ s DLR a LLR, uzavření dohody o přátelství, spolupráci a vzájemné pomoci mezi Ruskem a oběma entitami a okamžité rozmístění ruských ozbrojených sil na území DLR a LLR za účelem „udržování míru“. Ke všem těmto krokům skutečně v řádu hodin od přijetí dekretu došlo. Je důležité doplnit, že i když dekrety samy nemluví o tom, v jakých hranicích se obě entity uznávají, Rusko dalo jasně najevo, že se jedná o hranice administrativních oblastí tak, jak je zavedla Ukrajina. Doněchtí a luhanští povstalci přitom v okamžiku uznání kontrolovali cca jednu třetinu území těchto dvou oblastí (tj. Doněcké a Luhanské oblasti).

K uznání tzv. lidových republik ze strany Ruska se nepřipojil žádný stát. Dne 25. 2. 2022, tedy den po zahájení útoku na Ukrajinu, uznání DLR a LLR oznámila Abcházie, to je ovšem další, s pomocí Ruska vytvořená de facto entita, která se sama netěší širšímu uznání (kromě Ruska ji uznaly jen Nauru, Nikaragua, Sýrie a Venezuela). Totéž platí pro druhý separatistický region Gruzie, Jižní Osetii, která DLR a LLR uznala dokonce již v roce 2014. Ze států tvořících mezinárodní společenství k uznání nepřistoupil nikdo. Několik zemí sice ruský postoj podpořilo, popř. pro něj vyjádřilo pochopení (mj. Bělorusko, Sýrie či Venezuela) a pár dalších zaujalo ne zcela jasný postoj (např. Čína, Indie a Brazílie), popř. situaci nekomentovalo (mnohé státy Afriky), všechny ostatní státy ale uznání podrobily kritice. Do této poslední skupiny patří také Česká republika, která uznání důrazně odsoudila coby „*zjevné porušení Charty OSN, Minských dohod a Budapešťského memoranda z roku 1994*“. Lítost nad uznáním tzv. lidových republik vyjádřilo ve své rezoluci k Ukrajině, přijaté na mimořádném zasedání 3. 3. 2022 velkou většinou hlasů (141 pro, 5 proti, 35 zdržení se), také Valné shromáždění OSN (VS OSN), které jej označilo za „*porušení územní celistvosti a suverenity Ukrajiny a jednání neslučitelné s principy Charty OSN*“ (para 5).

Uznání určité entity za stát představuje jednostranný akt, jímž existující stát dává najevo, že daná entita podle jeho názoru též naplňuje znaky státu, a obvykle signalizuje i ochotu s touto entitou navázat diplomatické vztahy. Uznání lze realizovat výslovně, tedy formou prohlášení, i určitým jednáním, např. navázáním diplomatických vztahů, nebo uzavřením mezinárodní smlouvy. V obou případech platí, že státy mají velkou volnost v tom, zda k uznání přistoupí, nebo se jej zdrží – ani jedno z toho nepředstavuje porušení mezinárodního práva. Tak je tomu ovšem pouze tehdy, když jsou splněny tři podmínky. Zaprvé, uznávaná entita vykazuje (resp. spíše vykazuje, než nevykazuje) čtyři konstitutivní znaky státu tak, jak jsou tyto zakotveny v Montevidejské úmluvě o právech a povinnostech států z roku 1933. Má tedy území, obyvatelstvo, veřejnou moc a

schopnost vstupovat do mezinárodních vztahů. Zadruhé, pokud nový stát vzniká odtržením od státu jiného (tzv. secese), původní suverén by měl s odtržením souhlasit, popř. by alespoň neměl konat aktivní kroky proti němu. Zatřetí, vznik nového státu by nemělo provázet rozsáhlé porušování klíčových norem mezinárodního práva, např. v podobě nelegálního vojenského zásahu třetího státu, aktu genocidy, nebo masivního a systematického porušování lidských práv.

V případě, kdy některý z těchto prvků absentuje, a zejména absentují-li všechny – tj. entita nevykazuje všechny znaky státu, původní územní suverén podniká aktivní kroky k jejímu udržení a dochází k porušování klíčových norem mezinárodního práva –, měly by si státy uznání takové entity za stát dobře rozmyslet. Jeho realizace totiž může být kvalifikována jako tzv. předčasné uznání (*premature recognition*), které již není ponecháno čistě na úvaze jednotlivých států, ale představuje – přesně, jak to ve své rezoluci k Ukrajině uvádí VS OSN – zásah do územní celistvosti a suverenity původního územního suveréna a jednání neslučitelné s principy Charty OSN. Uznání tzv. lidových republik ze strany Ruské federace lze považovat za právě takové předčasné uznání. Rusko k němu přistoupilo bez ohledu na to, že DLR a LLR znaky státu spíše nevykazují, neboť zde chybí efektivní vláda i schopnost vstupovat do mezinárodních vztahů; že územní suverén, tj. Ukrajina, se vůči separatistickým snahám obou oblastí jasně vymezuje; a že tyto snahy provází dlouhodobé vojenské angažmá jiného státu, tj. Ruska, na území Ukrajiny. Toto angažmá započalo již v roce 2014, v únoru 2022 ale nabylo podoby otevřeného útoku, jehož legalita bude předmětem zájmu další části této Reflexe.

### **Ozbrojený útok Ruské federace na Ukrajinu**

---

Dne 24. 2. 2022 zaútočila Ruská federace na Ukrajinu. Oproti stavu před tímto datem se jedná o přímé nasazení ruských ozbrojených sil na ukrajinském území, jež ruská strana nepopírá, byť jej eufemisticky označuje jako „zvláštní vojenskou operaci“ (специальная военная операция). Kromě Ruské federace se na území Ukrajiny vojensky

angažuje ještě jeden stát, Bělorusko, které jednak poskytuje své území jako základnu pro vedení bojových akcí ze strany ozbrojených sil Ruské federace, jednak podle dostupných informací samo vyslalo na Ukrajinu některé jednotky. Běloruské vojenské angažmá je nicméně výrazně omezenější než to ruské a Bělorusko navíc zatím nenabídlo žádné právní zdůvodnění svého jednání, naopak se svou roli v konfliktu snaží ne-li popírat, tedy aspoň označovat za minimální. Proto bude v tomto textu pozornost soustředěna na jednání ruské.

Současné mezinárodní právo vychází ze zákazu použití ozbrojené síly. Tento zákaz tvoří součást obyčejového práva a vedle toho je obsažen v Chartě OSN, konkrétně v jeho čl. 2 odst. 4. Podle něho se státy „*vystříhají ve svých mezinárodních stycích /.../ použití síly jak proti územní celistvosti nebo politické nezávislosti kteréhokoli státu, tak jakýmkoli jiným způsobem neslučitelným s cíli OSN*“. Zákaz použití síly je řazen mezi hlavní zásady mezinárodního práva, jak byly tyto vyjádřeny v rezoluci VS OSN 2625 z roku 1970 (*Deklarace zásad mezinárodního práva týkajících se přátelských vztahů a spolupráce mezi státy*). Tvoří také jednu z mála obecně uznávaných imperativních norem mezinárodního práva (tzv. *ius cogens*). Existenci zákazu dlouhodobě uznávají všechny státy světa, včetně Ruské federace.

Zákaz použití síly ovšem není absolutní. Sama Charta OSN zná dvě výjimky, za kterých lze ozbrojenou síly vůči jinému státu použít. První výjimku tvoří kolektivní donucovací akce OSN, tedy ozbrojené zásahy, k nimž dá mandát Rada bezpečnosti OSN (RB OSN) podle kapitoly VII Charta OSN. Takovým zásahem byla třeba operace Pouštní bouře (*Desert Storm*) realizovaná v roce 1991, během níž byl osvobozen Irákem napadený a okupovaný Kuvajt. Druhou výjimku představuje sebeobrana, tedy použití ozbrojené síly státem, který se stal předmětem ozbrojeného útoku, a to podle čl. 51 Charty OSN. Takový stát se buď může bránit sám (individuální sebeobrana), nebo může využít přímé vojenské pomoci jiných států (kolektivní

sebeobrana). Poskytnutí takové pomoci není pro jiné státy právní povinností, pokud nemají s napadeným státem sjednanu zvláštní dohodu, jež by takovou povinnost zakládala, popř. nejsou členy stejné organizace kolektivní sebeobrany (takovou organizací je mj. NATO). Příkladem státu vykonávajícím sebeobranu je dnešní Ukrajina, jež žádného smluvního či aliančního spojence nemá, a proto zůstává odkázána na vlastní síly.

Kromě uvedených dvou případů může dojít k použití ozbrojené síly jednoho státu na území státu druhého tehdy, pokud k tomu tento druhý stát dá souhlas. Jedná se o tzv. intervenci na pozvání (*intervention by invitation*) a někteří čtenáři si jistě vybaví, že takto byl po určitou dobu ospravedlňován vstup vojsk Varšavské smlouvy do Československa v roce 1968. Takové ospravedlnění ovšem nebylo na místě, protože legalita intervence na pozvání je podmíněna tím, že pozvání je dáno předem, je vážně míněné, veřejně učiněné a vyjadřuje svobodnou vůli zvacího státu. K naplnění těchto podmínek naproti tomu došlo např. při vojenských akcích západních i některých dalších států proti tzv. Islámskému státu realizovaných se souhlasem územních suverénů, tj. Iráku (USA, Velká Británie aj.) a Sýrie (Rusko, Írán aj.).

Útok Ruské federace na Ukrajinu zahájený 24. 2. 2022 nepochybně naplňuje znaky použití síly ve smyslu čl. 2 odst. 4 Charty OSN. Nabízí se tedy otázka, zda jej lze ospravedlnit na základě některé z výjimek z tohoto zákazu. Poměrně snadno můžeme vyloučit kolektivní donucovací akce OSN. Rada bezpečnosti OSN Rusku mandát k útoku na Ukrajinu neudělila. Hlasování, které v ní proběhlo den po útoku (25. 2. 2022), naopak ukázalo, že většina členů zastává vůči ruské akci velmi kritické stanovisko. Návrh rezoluce, která měla tuto akci odsoudit jako akt agrese, získal podporu 11 z 15 členů RB OSN, a kdyby nedošlo k uplatnění práva veta ze strany Ruska, byla by rezoluce přijata. Ruský útok na

Ukrajinu také zjevně nepředstavuje případ tzv. intervence na pozvání. Představa, že by Ukrajina souhlasila s tím, aby někdo napadl její území a zabíjel její obyvatele, je dosti absurdní.

Ze tří možných titulů pro použití síly proti jinému státu zbývá sebeobrana – a právě té se Rusko dovolává. Přesněji řečeno na ni ve svém projevu z 24. 2. 2022 odkázal prezident Putin a mluvil o ní také ruský zástupce při OSN Vasilij Něbenzja na zasedání RB OSN. Z obou projevů vyplývá, že Rusko neargumentuje klasickou individuální sebeobranou, tj. netvrdí, že Ukrajina na něj zaútočila a ono se brání. Argumentace se opírá o jiné formy sebeobrany – konkrétně kolektivní sebeobranu na podporu Ruskem uznaných tzv. lidových republik a preventivní sebeobranu proti hrozbě, kterou údajně pro ruskou bezpečnost potenciálně představuje, mj. s ohledem na své jaderné ambice, Ukrajina. Podívejme se na obě formy podrobněji.

Jak již bylo zmíněno výše, kolektivní sebeobranu mezinárodní právo skutečně zná. Její výkon je ale vázán na to, že dojde z ozbrojenému útoku na určitý stát, tento stát se deklaruje napadeným a požádá o pomoc a jiný stát či skupina států žádosti vyhoví. Odvetná akce navíc musí naplnit znaky nezbytnosti a přiměřenosti. Rusko tvrdí, že napadenými byly DLR a LLR, ozbrojený útok na ně vedla Ukrajina, DLR a LLR se obrátily o pomoc Ruskou federací a ta přišla oběma tzv. lidovým republikám na pomoc v rámci kolektivní sebeobrany. Je vcelku evidentní, že tato argumentace trpí několika základními vadami. DLR a LLR nejsou státy, nemohou se tedy stát předmětem ozbrojeného útoku ve smyslu čl. 51 Charty OSN. Ostatně k žádnému útoku proti nim či komukoli jinému ze strany Ukrajiny ani nedošlo. Ruská „sebeobranná“ akce je navíc zjevně nepřiměřená vůči jakékoli akci, kterou měla údajně vůči DLR a LLR realizovat či chystat Ukrajina. Kolektivní sebeobrana na podporu DLR a LLR tedy jako právní základ ruského útoku na Ukrajinu neobstojí.

Totéž platí, pokud jde o preventivní sebeobranu. Velvyslanec Něbenzja se v RB OSN dovolával „*práva na sebeobranu před režimem, snažícím se znovu získat přístup k jaderným zbraním*“. Prezident Putin ve svém projevu věc postavil ještě dramatičtěji: Ukrajina podle něj ohrožuje ruskou bezpečnost tím, že na svém území umožňuje působení sil NATO a že aktivně zbrojí, a navíc si prý činí nároky na celou řadu ruských území. Střet mezi Ukrajinou (popř. šířeji Ukrajinou a NATO) a Ruskem je tak neodvratný. „*Je to jen otázka času: oni se připravují, čekají na vhodný moment. Teď se ještě snaží získat jaderné zbraně.*“ Chce-li Rusko tento vývoj zvrátit, musí podle Putina udeřit, než bude příliš pozdě. Musí se tedy uchýlit k tzv. preventivní sebeobraně. Část čtenářů si možná vzpomene, že na stejný koncept odkazovaly v roce 2003, ve snaze odůvodnit svůj záměr zaútočit na Irák, USA. Právě tehdy proběhla mezi státy i odborníky na mezinárodní právo o možné legalitě tzv. preventivní sebeobraně živá debata, která skončila většinovým odmítnutím konceptu. Samy USA pak tuto argumentační linii raději opustily a útok na Irák se pokoušely, byť opět nepříliš úspěšně, odůvodnit jinak. Ke konceptu preventivní sebeobraně se nyní vrátilo Rusko, je ale zřejmé, že odmítavý postoj výrazné většiny států i expertů vůči němu zůstává nezměněn.

Z rozboru vyplývá, že ani jeden z právních titulů, jimiž Rusko ospravedlňuje útok na Ukrajinu, neobstojí. Tento útok proto představuje porušení zákazu použití síly zakotveného v čl. 2 odst. 4 Charty OSN. Jedná se navíc o porušení kvalifikované, jež dosahuje intenzity aktu agrese podle čl. 39 Charty OSN a ozbrojeného útoku ve smyslu čl. 51 Charty. Akt agrese (*act of aggression*), jehož bližší definici obsahuje rezoluce VS OSN 3314 z roku 1974, je jedna ze situací, na něž Charta váže možnost spuštění mechanismu kolektivního donucení podle kapitoly VII Charty OSN. V rámci tohoto mechanismu pak může RB OSN vyhlásit globálně platné sankce či dát mandát k použití síly. To za předpokladu, že mechanismus nezablokuje svým vetem některý stálý člen RB OSN, jak je tomu v současné době. Označení ruského útoku na Ukrajinu za



akt agrese, jež obsahuje třeba rezoluce VS OSN z 3. 3. 2022, přesto není zcela bez významu. Přípravuje totiž vhodnou půdu pro trestní stíhání individuálních pachatelů zločinu agrese (*crime of aggression*), který lze spáchat jedině v kontextu aktu agrese. Obdobně má právní důsledky rovněž kvalifikace ruského aktu jako ozbrojeného útoku (*armed attack*), byť tento výraz v rezoluci VS OSN obsažen není. Právě na ozbrojený útok je totiž vázán výkon práva na sebeobranu podle čl. 51 Charty. Je nepochybné, že Ukrajině toto právo svědčí.

## Závěry

---

Ruská federace se na konci února 2022 dopustila (přínejmenším) dvou jednání, která nejsou slučitelná s mezinárodním právem. Prvním bylo, dne 21. 2. 2022, uznání dvou tzv. lidových republik (tzv. Doněcká a Luhanská lidová republika) za samostatné státy a navázání „diplomatických“ vztahů s nimi. Tento akt vykazuje znaky tzv. předčasného uznání, neboť se týká entit, u nichž lze mít vážné pochyby o naplnění čtyř konstitutivních znaků státu, územní suverén s odtržením obou entit nesouhlasí a pokusy o jejich odtržení provází vojenské angažmá jiného státu. Předčasným uznáním tzv. lidových republik se Rusko dopustilo zásahu do územní celistvosti a suverenity Ukrajiny.

Druhým, ještě vážnějším porušením mezinárodního práva ze strany Ruska je útok na Ukrajinu, který započal 24. 2. 2022 a ve chvíli psaní této reflexe stále trvá. Rusko útok ospravedlňuje kolektivní sebeobranou na podporu DLR a LLR a preventivní sebeobranou, ani jeden z těchto titulů ovšem v daném případě neobstojí. Kolektivní sebeobranu sice mezinárodní právo zná, situace na Ukrajině ale nesplňuje podmínky, na něž je její legalita vázána (chybí napadený „stát“, chybí ozbrojený útok aj.). Preventivní sebeobrana je pak výraznou většinou mezinárodního společenství i expertů považována za neslučitelnou se zákazem použití síly. Právě porušení tohoto zákazu, který se řadí mezi klíčové zásady současného mezinárodního práva,

se dopustila Ruská federace. Ruský útok na Ukrajinu navíc naplňuje znaky aktu agrese a ozbrojeného útoku, a dává tak prostor jak pro uplatnění mechanismu kolektivního donucení OSN (který je ovšem zablokován právem veta ze strany Ruska), tak pro využití sebeobrany ze strany Ukrajiny (individuální sebeobrana) i ze strany jiných států, jež by případně byly ochotny přijít Ukrajině na pomoc (kolektivní sebeobrana).