

Oplácet zlo zlem?

Použití chemických zbraní v Sýrii a útok USA

12. dubna 2017

Ve čtvrtek 6. dubna 2017 provedly USA raketový útok na Sýrii. Učinily tak v reakci na chemický útok, který se odehrál o dva dny dříve ve městě Chán Šejchún, v povstalec kontrolované provincii Idlib, při němž bylo zabito 80 a zraněno více než 200 civilistů. Chemický útok byl všeobecně odsouzen. Americký útok USA si naopak vysloužil nejen kritiku, ale i podporu a uznání. Je to překvapující, vezmeme-li v úvahu, že každý z útoků porušil jednu k nejzákladnějším norem mezinárodněprávního řádu. Útok USA navíc nepředstavuje pro stabilitu tohoto řádu a pro hodnoty, které chrání, o mnoho menší hrozbu než útok první.

Použití chemických zbraní v Sýrii

Chemické zbraně, společně s jadernými a biologickými zbraněmi, patří mezi zbraně hromadného ničení (ZHN). Tyto zbraně mohou usmrtit velké množství lidí najednou, šíření jejich účinků lze těžko omezit či kontrolovat a tyto zbraně způsobují zbytečné útrapy a nadměrná zranění. První masové nasazení chemických zbraní, k němuž došlo během první světové války, způsobilo tak vysoké ztráty a vyvolalo takové zděšení na mezinárodní scéně, že se následně podařilo dosáhnout jejich zákazu.

Protokol o zákazu použití plynů a bakteriologických zbraní ve válce, podepsaný v Ženevě v roce 1925 (známý také jako [Ženevský protokol](#)) potvrdil, že zákaz bude „všeobecně uznán jako součást mezinárodního práva [...], který si vynucuje stejně svědomí jako praxe národů“ (odstavec 3 preambule). Během druhé světové války a studené války byl zákaz použití chemických zbraní vcelku respektován, s několika výjimkami (např. plynové bomby používané během občanské války v Jemenu v 60. letech, nasazení chemických zbraní ve válce Iráku a Íránu v 80. letech) a kromě případů, kdy byly použity chemické látky, jež nejsou definované jako chemické zbraně (např. napalm použitý USA během válek v Koreji v 50. letech a ve Vietnamu v 60.–70. letech).

V roce 1993 byl přijat nový nástroj, a to *Úmluva o zákazu vývoje, výroby, hromadění zásob a použití chemických zbraní a jejich zničení* (také známá jako [Úmluva o chemických zbraních](#), CWC). Úmluva potvrdila absolutní zákaz používání chemických zbraní a doplnila jej o zákaz vývoje, výroby, získávání, hromadění či předávání těchto zbraní. Vytvořila také mezinárodní organizaci, Organizaci pro zákaz chemických zbraní (OPCW), která má zajišťovat implementaci CWC a dohlížet na její dodržování. Úmluva má 192 smluvních stran, pouze čtyři státy (Egypt, Izrael, Jižní Súdán a Severní Korea) jí vázány nejsou (Izrael podepsal úmluvu v roce 1993, avšak dodnes ji neratifikoval).

Sýrie ratifikovala Ženevský protokol v roce 1968 a smluvní stranou Úmluvy o chemických zbraních se stala 14. října 2013. Její přistoupení k Úmluvě bylo výsledkem mezinárodního nátlaku následujícím po prvních případech, kdy údajně došlo k použití chemických zbraní syrskými ozbrojenými silami během občanské války v Sýrii (případ v Chán Al-Asal v březnu a v Ghoutě v srpnu 2013). Během procesu přistoupení k Úmluvě o chemických zbraních Sýrie přiznala, že má ve svém držení 1040 tun

těch nejnebezpečnějších chemických látek. Tyto chemické látky byly následně údajně zničeny pod dozorem OPCW na základě zrychleného rozvrhu navrženého USA a Ruskou federací a podpořeného [rezolucí 2118](#) Rady bezpečnosti OSN.

V dubnu 2014 ustavila OPCW Vyšetřovací misi pro Sýrii (Fact-Finding Mission, FFM) a pověřila ji úkolem prošetřit podezření z použití chemických látek v Sýrii. V letech 2014–2016 zveřejnila FFM několik zpráv, ve kterých potvrdila, že během občanské války v Sýrii došlo k opakovanému použití chemických látek, neoznačila ale původce jednotlivých činů.

V srpnu 2015 vznikl z iniciativy Rady bezpečnosti OSN Společný vyšetřovací mechanismus OPCW-OSN (Joint Investigative Mechanism, JIM, viz [rezoluce 2235](#)). JIM, vedený tříčlenným panelem, dostal za úkol „*identifikovat v co největší možné míře osoby, subjekty, skupiny či vlády, které byly pachatelé, organizátory či podporovateli použití chemických látek, včetně chloru či jakýchkoliv jiných toxických chemických látek užitých jakožto zbraní v Syrské arabské republice, [...] pokud Vyšetřovací mise Organizace pro zákaz chemických zbraní (OPCW) rozhodne nebo rozhodla, že při konkrétním incidentu v Syrské arabské republice došlo k použití chemických látek jakožto zbraní, nebo že je pravděpodobné, že k jejich použití došlo*“ (odstavec 5). JIM vyšetřil celkem devět případů. Tři z nich se mu podařilo připsat Syrským ozbrojeným silám, jeden tzv. Islámskému státu. Ve zbývajících pěti případech nebyl JIM schopen určit viníka kvůli nedostatečným důkazům. Mandát JIM vypršel v listopadu 2016, avšak Rada bezpečnosti OSN jej prodloužila o další rok (viz [rezoluce 2319](#)).

Jak FFM, tak JIM tedy nadále fungují a mohou, a také by měly, být pověřeny vyšetřením incidentu v Chán Šejchúnu. Podle informací na webových stránkách [OPCW](#) již FFM skutečně takové vyšetřování zahájila.

Použití chemických zbraní či nasazení chemických látek proti civilistům je vždy porušením mezinárodního humanitárního práva, odvětvím mezinárodního práva aplikovaného při válečných konfliktech, které se snaží tyto konflikty zlidštit. Tyto případy jsou také považovány za válečné zločiny, jež zakládají individuální trestní odpovědnost jednotlivců, kteří uskutečnili, plánovali nebo nařídili daný útok.

To ovšem neplatí jen pro použití chemických zbraní. Jakékoliv závažné porušení mezinárodního humanitárního práva – tj. použití jiných zakázaných prostředků vedení války (biologické zbraně, zbraně způsobující nadměrné utrpení, oslepující laserové zbraně), použití zakázaných způsobů vedení války (úmyslné útoky na civilisty, úmyslné útoky na nemocnice), nebo nerespektování chráněných osob (vražda či mučení válečných zajatců nebo zajatých civilistů nepřátelské strany) – vyvolává stejné následky. V mezinárodním právu neexistuje žádná „červená linie“ pro chemické zbraně. Jediná „červená linie“, kterou mezinárodní právo zná, vede mezi závažnými porušeními tohoto práva, tj. válečnými zločiny, a jinými (legálními či nelegálními) válečnými činy.

Závažná porušení mezinárodního humanitárního práva, zahrnující použití chemických zbraní, vyvolávají odpovědnost příslušné strany v konfliktu, ať už se jedná o stát nebo nestátní (povstaleckou) skupinu. Odpovědná strana musí porušení ukončit, poskytnout záruky, že se nebude opakovat, a zajistit plné odškodnění za újmu způsobenou porušením. Pokud odpovědná strana těmto závazkům nedostojí, může na něj kterýkoli další stát, bez ohledu na to, zda je sám zapojen do konfliktu, uvalit individuální sankce. Rada bezpečnosti OSN, jednající na základě kapitoly VII Charty OSN, může uvalit kolektivní sankce, jež mají všechny státy povinnost implementovat. Rada bezpečnosti může také autorizovat použití síly proti odpovědné straně. Jednostranné použití síly, neautorizované Radou bezpečnosti, není legální, leda by příslušný stát jednal v reakci na předchozí ozbrojený útok odpovědného státu (tj. v sebeobraně).

Jednotlivci zodpovědní za použití chemických zbraní či jiná závažná porušení mezinárodního humanitárního práva (válečné zločiny) mohou být hnáni k odpovědnosti a stíhání před vnitrostátními soudy v jakékoliv zemi. V některých případech mohou čelit soudnímu stíhání před Mezinárodním trestním soudem (MTS) založeným v roce 1998.

Není pochyb o tom, že během občanské války v Sýrii byla spáchána mnohá závažná porušení mezinárodního humanitárního práva i porušení jiných důležitých pravidel mezinárodního práva (zločiny proti lidskosti, porušení lidských práv atd.). Není také pochyb o tom, že i když všechny strany konfliktu, včetně států intervenujících na podporu současné syrské vlády či různých povstaleckých skupin, mají na těchto porušeních podíl, největší díl odpovědnosti připadá na syrskou vládu.

Zda lze připsat k porušením MHP syrskou vládou též nedávný, zjevně nelegální, chemický útok v Chán Šejchúnu, by mělo být stanoveno nezávislými orgány, tj. FFM a JIM. Avšak i kdyby výsledek těchto vyšetřování dokázal, že útok není dílem syrského letectva, moc by to nezměnilo na tom, že po šesti letech občanské války má syrský režim na svých rukou mnoho nevinné krve

vlastního lidu a že už sama tato skutečnost plně ospravedlňuje uložení sankcí popsaných výše. Současně, i kdyby výsledek vyšetření ukázal, že útok je dílem syrského letectva, nebylo by to *per se* právním základem pro letecký úder USA.

Útok USA proti Sýrii

Systém současného mezinárodního práva je založen na zákazu použití síly. Tento zákaz, zakotvený v článku 2(4) Charty OSN, říká, že „*všichni členové se vystříhají ve svých mezinárodních stycích hrozby silou nebo použití síly jak proti územní celistvosti nebo politické nezávislosti kteréhokoli státu, tak jakýmkoli jiným způsobem neslučitelným s cíli Organizace spojených národů*“. Zákaz povoluje dvě výjimky – kolektivní akce OSN podle kapitoly VII Charty OSN (tj. použití síly s mandátem Rady bezpečnosti OSN) a individuální či kolektivní sebeobrana (tj. použití síly v reakci na ozbrojený útok provedený jiným státem, popř. nestátním aktérem).

Žádná z těchto výjimek není aplikovatelná na útok USA na Sýrii. Tento útok nebyl autorizován Radou bezpečnosti OSN a nemůže být považován za akt sebeobran.

Je pravda, že Rada bezpečnosti OSN se občanskou válkou v Sýrii od jejího vypuknutí zabývala několikrát. Je také pravda, že Rada opakovaně projevila připravenost uvalit sankce podle kapitoly VII v případě neplnění rezolucí. V důsledku hrozby nebo uplatnění veta Čínou a Ruskou federací ale Rada nikdy tyto ekonomické sankce nepřijala a už vůbec neautorizovala použití síly.

Sebeobrana je možná jen jako reakce na předchozí ozbrojený útok. Těžko je ovšem možno tvrdit, že chemický útok v Chán Šejchúnu byl ozbrojeným útokem proti USA.

USA prozatím pro svůj útok neposkytly právní odůvodnění. Výroky amerických politiků – prezidenta [Donald Trumpa](#) a ministra zahraničí [Rexe Tillersona](#) – nicméně ukazují, že USA nevnímá útok ani jako čin autorizovaný Radou bezpečnosti OSN, ani jako akt sebeobran. Odkazy na „*nezbytný bezpečnostní zájem USA zabránit a odstranit šíření chemických zbraní*“ (Trump), „*výzvu všem civilizovaným zemím, aby se připojily ke snaze USA ukončit masakr a krveprolití v Sýrii a také terorismus všech druhů a typů*“ (Trump) a na „*čin [...] vykonaný ve jménu mezinárodního společenství, který dává jasně najevo, že použití chemickým zbraní je stále považováno za porušení mezinárodních norem*“ (Tillerson), evokují spíše doktríny preventivní sebeobran, humanitární intervence, nebo, ze všeho nejvíce, ozbrojených protiopatření (či také ozbrojených represálií).

Preventivní sebeobrana je definovaná jako použití síly proti hrozbám, které nejsou bezprostřední, ale mohou nastat v budoucnu, většinou se jedná o potenciální budoucí útok s použitím ZHN. Humanitární intervence je ozbrojená intervence snažící se zastavit závažné porušování lidských práv spáchané jinou zemí. Ozbrojená protiopatření jsou opatření svépomoci přijatá v reakci na předchozí protiprávní chování jiného státu, jejichž cílem je přimět daný stát, aby opět začal dodržovat mezinárodní právo. Tyto doktríny, ač se jich občas některé státy, zejména vojenské mocnosti, dovolávají, jsou dlouhodobě odmítány velkou většinou mezinárodního společenství (viz [zde](#)). Zákaz ozbrojených represálií je explicitně potvrzen v *Deklaraci zásad mezinárodního práva týkající se přátelských vztahů a spolupráce mezi státy*, přijaté Valným shromážděním OSN v [rezoluci 2625](#), která se obecně považuje za autoritativní výklad Charty OSN.

Útok USA proti Sýrii nemá základ v mezinárodním právu, a je tak, jak uvádí [Milanović](#) z University of Nottingham, „*jasně nelegální*“. Toto stanovisko sdílí většina autorů z oboru mezinárodního práva, kteří se dosud k útoku vyjádřili (viz [zde](#) nebo [zde](#), pro odlišný názor viz [zde](#)). Je možné tvrdit, že tento útok je aktem agrese a také ozbrojeným útokem ve smyslu článku 51 Charty OSN.

Mluvčí amerického Pentagonu, [Jeff Davis](#), hájil útok tím, že „*byl přiměřenou reakcí na Asadův odporný čin*“. Přiměřenost byla také použita jako argument v [reakcích](#) amerických spojenců, včetně Evropské unie a České republiky. Tento postoj svědčí o určitém nepochopení tomu, jak mezinárodní právo funguje. Test přiměřenosti (proporcionality) se uplatní jedině tam, kde existuje platný právní základ k použití síly. Sebeobrana může být přiměřená, či nepřiměřená. Akt agrese je ale vždy jednoduše jen aktem agrese – agrese je ze své podstaty nelegální, a proto zde použití testu proporcionality nepřichází v úvahu.

Lze oplácet zlo zlem?

V debatě také zazněl argument, že útok USA byl sice možná nelegální, ale současně byl legitimní a morálně správný, protože stávající mezinárodněprávní systém není efektivní a závažná porušení základních norem tohoto systému zůstávají bez postihu. Tento argument byl použit už před útokem, kdy americká velvyslankyně při OSN [Nikky Haley](#) uvedla, že „*když OSN neustále selhává ve svém poslání jednat kolektivně, nastanou chvíle, kdy jsme nuceni jednat samostatně*“.

Tento argument stojí za zvážení. Málo lidí by bylo tak optimistických, nebo spíše naivních, aby věřili, že pravidla mezinárodního práva jsou vždy respektována a všechny případy porušení se dočkají potrestání. Nedokonalé jsou i mezinárodní instituce, jež mají implementaci a prosazování mezinárodního práva na starost, včetně OSN a její Rady bezpečnosti (s právem veta, jímž disponuje pět stálých členů, kteří díky němu mohou zablokovat jakoukoliv kolektivní akci).

Mohou nastat případy, kdy se státy, které čelí neefektivitě mezinárodního právního řádu, rozhodnou tento systém obejít a jednat jednostranně. Jejich činy, ač nelegální, mohou být tou nejlepší – nebo spíše tou nejméně špatnou – volbou. Někteří autoři prohlašují, že právě to je případ amerického útoku na Sýrii. Tento útok by údajně mohl posílit zákaz použití chemických zbraní a vyslat jasnou zprávu, že některé činy jsou nepřijatelné i během ozbrojeného konfliktu, aniž by současně oslabil jiné normy (viz [zde](#)). Tento názor je však poměrně problematický.

Zprvce, norma porušená americkým útokem – zákaz použití síly – je stejně klíčovou součástí mezinárodněprávního systému jako norma, jejíž porušení se útok snažil postihnout, tedy zákaz použití chemických zbraní. Obě normy jsou součástí normativního jádra mezinárodního práva známého jako *jus cogens*. Vymáhat respekt k jedné základní normě porušením jiné základní normy je vždy samo o sobě velmi sporné.

V tomto případě je navíc porušení obzvláště riskantní vzhledem k důsledkům, jež může mít relativizace zákazu použití síly. Taková relativizace vytváří prostor pro širší použití ozbrojené síly a tím i pro další ozbrojené konflikty. Další konflikty také znamenají více lidského utrpení, a to i v případech, že je válka vedena podle pravidel a žádné zakázané způsoby a prostředky vedení války nejsou použity. Během syrské občanské války přišlo o život již 100 000 civilistů. I když mnoho z nich bylo zabito legálně a za použití konvenčních zbraní (mimo jiné v rámci tzv. vedlejších ztrát), jsou to nevinné oběti této války zcela stejně jako oběti útoku v Chán Šejchúnu.

Zákaz použití síly není pouze jakousi vedlejší, formalistickou normou, od níž se lze odchýlit pokaždé, když se to státům hodí, popř. když jsou ve hře významné zájmy a hodnoty. Tato norma sama o sobě chrání ty nejdůležitější hodnoty mezinárodního společenství – mír a lidské životy. Státy by se tedy měly velice pečlivě rozmyslet dříve, než se rozhodnou tuto normu porušit, nebo než vyjádří pro takové porušení své pochopení a podporu. Jednorázové odchýlení se od zákazu použití síly by tuto normu pravděpodobně příliš neohrozilo. Pokud ale k jednostranným akcím dochází opakovaně a tyto akce reálně suplují jakékoli snahy o reformu systému kolektivní bezpečnosti, pak jsou tato norma, a s ní i mír a bezpečnost v mezinárodních vztazích, vystaveny velkému riziku.

Zadruhé, použití síly nepředstavuje zázračné řešení všech problémů. Nevede ani k automatickému obnovení dodržování mezinárodního práva. Diskuze by se tedy neměla soustředit pouze na to, jestli jsou ozbrojené zásahy legální či nelegální a legitimní či nelegitimní, ale i na to, zda a za jakých podmínek mohou tyto zásahy dosáhnout sledovaných cílů a zda, a za jakých podmínek, se jim to může podařit, aniž by napáchaly příliš mnoho (byť i nezamýšlených) škod.

Za posledních 15 let byla Sýrie, a Blízký východ obecně, svědkem mnoha ozbrojených intervencí velkého počtu států a dokonce i nestátních aktérů z regionu i z dalších částí světa. Tato oblast se stala místem bez zákona, kde vládne hrubá síla. Je stále těžší uvěřit tomu, že tím, co může zlepšit situaci a obnovit respekt k mezinárodnímu právu, jsou další vojenské zásahy.

Zatřetí, norma zakazující použití síly, ve své současné podobě, není jednou pro vždy daná. Může se změnit. Mohou vzniknout nové výjimky – vedle sebeobrany a kolektivní akce OSN –, a to jak cestou nové univerzální úmluvy, tak prostřednictvím praxe. Ta by nejprve nebyla v souladu se současnými pravidly, ale postupem času, pokud by ji většina států shledala přijatelnou či dokonce žádoucí, by mohla současná pravidla změnit. Jelikož se dnešní porušení mohou stát zítřejšími pravidly, měly by státy, které se odchylují od stávajících pravidel nebo takové odchylky podporují, vždy aplikovat Kantův kategorický imperativ, tj. měly by „*jednat jen podle té maximy, od níž můžeš zároveň chtít, aby se stala obecným zákonem*“. Dále by měly zvážit, jestli bude tento obecný zákon lepší než ten současný.

Pokud situaci hodnotíme z této perspektivy, je útok proti Sýrii velmi problematický. Nový „obecný zákon“, který by ze situace vyplýval, by zněl tak, že stát, který má podezření, že jiný stát závažným způsobem porušil mezinárodní právo, může proti tomuto státu okamžitě a jednostranně použít ozbrojenou sílu. Žádné podmínky, snad až na vágně formulovaný koncept přiměřenosti, by se na toto použití síly nevztahovaly. To znamená, že by nebylo nutné čekat na výsledky vyšetřování týkajícího se původního porušení, resp. by nebylo nutné takové vyšetřování vůbec vést. Kritérium poslední možnosti (last resort), jež bylo součástí úpravy ozbrojených protiopatření v době před přijetím Charty OSN, kdy tato protiopatření byla legální, v nové regulaci také chybí. Posouzení situace by navíc bylo věcí jednotlivých států, bez nutnosti konzultace Rady bezpečnosti OSN nebo jiného mezinárodního orgánu.

Návrhy, i když jen implicitní, směřující k tomu, aby se pravidlo povolující takové ozbrojené útoky stalo součástí mezinárodního práva (popř. aby mezinárodní právo bylo zkrátka ignorováno a nahrazeno jednostrannými rozhodnutími států), jsou potenciálně velmi nebezpečné. Chemický útok v Chán Šejchúnu, přes svou nespornou protiprávnost, nebyl aspoň provázen zpochybňováním normy zakazující použití chemických zbraní. Americký útok, taktéž nesporně protiprávní, byl naopak mnohými vítán a dokonce označován za správný, ne-li přímo legální. Za této situace není nijak přehnané říci, že oba útoky, byť každý svým způsobem, představují závažnou hrozbu pro stabilitu mezinárodněprávního řádu i pro základní hodnoty, které se tento řád snaží chránit, tedy mír a lidské životy.

Veronika Bílková

bilkova@iir.cz