

Mezinárodněprávní aspekty aktuálního vývoje na Krymu

VERONIKA BÍLKOVÁ

KATEDRA MEZINÁRODNÍHO PRÁVA PRÁVNICKÉ FAKULTY UNIVERZITY KARLOVY
A ÚSTAV MEZINÁRODNÍCH VZTAHŮ

Ve svém usnesení z 25. března 2014 odmítla Poslanecká sněmovna PČR „násilnou anexi části území Ukrajiny – Krymu ze strany Ruské federace“ a označila ji za „porušení mezinárodního práva“.¹ Evropský parlament v rezoluci 2014/2627 z 13. března mluví v téže souvislosti dokonce o aktu agrese a hrubém porušení Charty OSN.² Oba orgány a spolu s nimi i většina států a odborníků se tak shodují v názoru, že vývoj na Ukrajině, resp. na Krymu je z pohledu současného mezinárodního práva problematický. Čeho přesně se ale problémy týkají? A který aktér za ně nese odpovědnost? Ačkoli na důkladné zhodnocení událostí je i proto, že informace z oblasti nejsou vždy zcela jednoznačné, ještě brzy, tento příspěvek se pokouší dát na dané otázky alespoň předběžnou odpověď. Zaměřuje se přitom na dvě události, a to odtržení Krymu od Ukrajiny a jeho připojení k Ruské federaci (1) a nasazení ruské armády na území Ukrajiny (2). Nejedná se o jediné události posledních týdnů, k nimž má mezinárodní právo co říci,³ právě ony ale vzbudily největší pozornost, a proto je vhodné věnovat se jim přednostně.

Odtržení Krymu a jeho připojení k Ruské federaci

První okruh otázek se týká odtržení poloostrova Krym od Ukrajiny a jeho začlenění do Ruské federace. Na úvod malé historické ohlédnutí.

Krym byl k Ruskému impériu připojen v 18. století a po vzniku Sovětského svazu patřil do Ruské sovětské federativní socialistické republiky. Z té jej vyčlenil Nikita S. Chruščov v roce 1954, kdy byl poloostrov s ohledem na blízké ekonomické a kulturní vztahy s Ukrajinou předán pod její správu. Součástí Ukrajiny zůstal i po rozpadu Sovětského svazu v roce 1991, byť již tehdy v oblasti existovaly separatistické tendence. Ty byly ale s ohledem na uplatnění zásady *uti possidetis* (při rozpadu ko-

loniálních říší či federativních států se vnitřní hranice automaticky mění v hranice vnější)⁴ oslyšeny a promítly se jen v relativně silné autonomii, kterou Krym získal. Postavení tzv. Autonomní republiky Krym v rámci Ukrajiny vymezila kapitola X Ústavy Ukrajiny z roku 1996, která uvádí, že „Krym je nedílnou součástí Ukrajiny a otázky týkající se svých pravomocí musí řešit v rámci této pravomoci, stanovené Ústavou Ukrajiny“ (článek 134). Zvláštní územní status mělo také město Sevastopol, jehož námořní základna byla v roce 1997 pronajata Rusku.

Dne 11. března 2014 přijala Nejvyšší rada Krymu Vyhlášení nezávislosti Autonomní republiky Krym a města Sevastopol.⁵ Deklarace se dovolává práva národů na sebeurčení a stanoví, že pokud se v referendu konaném o pět dní později většina obyvatel Krymu vysloví ve prospěch připojení k Rusku, Krym se odtrhne od Ukrajiny a stane se nezávislým státem, jenž následně požádá o přijetí za nový subjekt Ruské federace. V referendu konaném dne 16. března 2014 se skutečně většina, tj. 96 % voličů při volební účasti 85 %, vyslovila pro tuto alternativu. Druhá alternativa, která se v referendu nabízela, tj. setrvání v rámci Ukrajiny spojená s návratem k Ústavě Krymu z roku 1992 garantující poloostrovu širší autonomii, získala pod-

¹ Poslanecká sněmovna České republiky, *Usnesení ke Krymu*, 25. března 2014, par. 2.

² European Parliament, *Resolution 2014/2627*, 13 March 2014.

³ Obdobně by bylo možné analyzovat např. to, zda cílená střelba do demonstrantů na Majdanu naplnila znaky některého ze zločinů podle mezinárodního práva a zda ti, kdo k zásahu vydali rozkaz, mohou být stíháni před Mezinárodním trestním soudem; jestli ruští vojáci oblečení v uniformách krymské domobrany mají právo na status legálního kombatanata; nebo, z jiného soudku, zda sankce uvalené Evropskou unií a USA nejprve na ukrajinské a později na ruské politiky mají oporu v současném mezinárodním právu.

⁴ Viz Malcolm N. Shaw, *Peoples, Territorialism and Boundaries*, *European Journal of International Law*, Vol. 8, No. 3, 1997, str. 478–507.

⁵ Верховный Совет Автономной Республики Крым, *Декларация о независимости Автономной Республики Крым и города Севастополя*, 11. марта 2014 года.

poru 3% voličů. Nejvyšší rada Krymu v reakci na výsledky referenda prohlásila Krym za samostatný stát a požádala o začlenění tohoto státu do Ruské federace na základě Federálního ústavního zákona RF o postupu při přijímání nových subjektů do Ruské federace a zřizování nových subjektů v rámci Ruské federace z roku 2001.⁶ Dne 18. března podepsali prezident Putin a zástupce Krymu Smlouvu o přijetí Republiky Krym do Ruské federace a vytvoření nových subjektů v rámci Ruské federace⁷ potvrzující, že Krym bude nadále součástí Ruska. O tři dny později byla „smlouva“ ratifikována a vstoupila v platnost. Od té doby Ruská federace pohlíží na Krym jako na součást svého území.

Jak Vyhlášení nezávislosti Krymu, tak rusko-krymská „smlouva“ opírají odtržení poloostrova od Ukrajiny a jeho začlenění do Ruské federace o právo národů – zde obyvatel Krymu – na sebeurčení a o možnost nezávislého státu – zde Republiky Krym – připojit se k některému z již existujících států. V obou případech má argumentace poměrně závažné trhliny.

Právo na sebeurčení obyvatel Krymu

Právo na sebeurčení je obecně uznávanou zásadou mezinárodního práva, která je zakotvena v Chartě OSN, Deklaraci zásad přátelských vztahů (rezoluce Valného shromáždění OSN 2625) z roku 1970 a Mezinárodních paktech o lidských právech z roku 1966.⁸ Dané právo má ale své limity. Sebeurčovat se podle klasické koncepce můžou pouze národy (peoples). Mezinárodní právo sice přesnou definici národa nezná, panuje ale shoda v tom, že za národ nelze považovat národnostní menšiny žijící na území jiného státu (např. krymské Rusy, nebo kosovské Albánce). Dále platí, že právo na sebeurčení mimo koloniální kontext nezahrnuje automatické právo na odtržení (*right to secession*) a na vytvoření vlastního státu. Mezinárodní právo, které je ze své podstaty konzervativní a státocentrické, dává přednost tomu, aby se národy sebeurčovaly v hranicích již existujících států. To potvrdil Nejvyšší soud Kanady v rozhodnutí týkajícím se možného odtržení provincie Québec, kde uvedl, že za běžných podmínek „se očekává, že národy dosáhnou sebeurčení v rámci svého stávajícího státu“.⁹

O tom, zda z tohoto pravidla existují výjimky, se mezi státy i v právní doktríně vedou spory. Nejčastěji se mluví o tzv. právu na nápravné odtržení (*right to remedial secession*),¹⁰ podle něhož by národ, popř. i jiná skupina mohly aspirovat na odtržení od určitého státu, ovšem jedine v extrémních případech, kdy by byla dlouhodobě a systematicky porušována základní lidská

práva jejich členů a všechny jiné prostředky, včetně vyjednávání, by selhaly. Nejvyšší soud Kanady mluví v této souvislosti o situaci, ve které „je „národu,, upřen jakýkoli smysluplný výkon jeho práva na sebeurčení uvnitř státu, jehož součástí tvoří“.¹¹ Právo na nápravné odtržení není všeobecně přijímáno, dovolávaly se ho ale některé státy, např. Velká Británie, v řízení před Mezinárodním soudním dvorem ve věci legality jednostranného vyhlášení nezávislosti Kosova.¹² Vedle toho mají státy možnost přiznat svým územním jednotkám právo na odtržení ve svých ústavách. Toto řešení není v praxi příliš časté, za studené války jej nicméně využívaly socialistické federace (např. Jugoslávie) a i v současné době se s ním lze setkat (např. Nizozemí přiznává právo na odtržení karibské Arubě). Zde jde ale o záležitost vnitrostátního práva, jež nemá přímé dopady v mezinárodní rovině. Mezinárodní právo může odtržení legitimizovat pouze v situacích uvedených výše (sebeurčení národů, popř. právo na nápravné odtržení).

V případě Krymu o žádný z těchto případů nešlo. Obyvatelstvo poloostrova netvořilo národ v tradičním slova smyslu, šlo nanejvýš o národnostní menšinu, která je sama o sobě vnitřně heterogenní (rusky mluvící obyvatelé, ukrajinsky mluvící obyvatelé, Krymští Tataři aj.). Takové menšině právo na sebeurčení nepřísluší, byť má samozřejmě nárok na ochranu vyplývající z práva lidských práv a z práv menšin. Sporná je též možnost uplatnění práva na nápravné odtržení. Ruské i krymské orgány naznačovaly, že právě toto právo je v rámci vývoje na Krymu relevantní, neboť ruský mluvící obyvatelstvo poloostrova bylo údajně po svržení prezidenta Janukovyče vystaveno násilným útokům a cílené persekuci ze strany nové ukrajinské vlády.¹³ Dostupné prameny tento výklad nepotvrzují. Na Ukrajině sice po událostech na Majdanu nastala anarchie a nová vláda přijala některá kontroverzní opatření (pokus o zrušení jazykového

⁶ Федеральный конституционный закон № 6-ФКЗ О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации, 2001.

⁷ Договор о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов, 18. марта 2014 года.

⁸ Viz též Joshua Castellino, *International Law and Self-Determination: The Interplay of the Politics of Territorial Possession with Formulations of Post-Colonial 'National' Identity*, Martinus Nijhoff Publishers, 2000.

⁹ Supreme Court of Canada, *Re Secession of Québec*, [1998] 2 S.C.R. 217, str. 222.

¹⁰ Viz Jure Vidmar, *Remedial Secession in International Law: Theory and (Lack of) Practice*, *St. Antony's International Review*, Vol. 6, No. 1, 2010, str. 37–56.

¹¹ *Re Secession of Québec*, op. cit.

¹² ICJ, *Kosovo Advisory Opinion Proceedings, Written Statement of The United Kingdom*, 17 April 2009, str. 92.

¹³ Viz Official Site of the President of Russia, *Address by the President of the Russian Federation*, 18 March 2014.

zákonu aj.), o cíleném či dlouhodobém potlačování lidských práv obyvatel Krymu se ale mluvit nedalo. Tím spíše, že Krym se krátce po převratu na Ukrajině ocitl *de facto* mimo kontrolu ukrajinských úřadů. Pokud jde o vnitrostátní úpravu, Ústava Ukrajiny sice Krymu poskytuje autonomii, právo na odtržení ale nezakotvuje. Článek 2 odst. 3 Ústavy jasně uvádí, že „území Ukrajiny v jejích stávajících hranicích je nedělitelné a neporušitelné“. Článek 157 pak řadí zásadu územní nedělitelnosti do materiálního jádra Ústavy, které nemůže být žádným způsobem legálně změněno.

Právní konstrukce opřená o právo na sebeurčení či právo na nápravné odtržení je tedy v kontextu vývoje na Krymu těžko udržitelná.¹⁴ Nezbyvá tak než konstatovat, že odtržení poloostrova od Ukrajiny neproběhlo v souladu s mezinárodním právem. Kdo – který aktér – ale za toto jednání nese odpovědnost? Samotný Krym se podle všeho zásahu do mezinárodního práva nedopustil. Vyhlášení nezávislosti, uspořádání referenda a následná snaha o připojení k Ruské federaci sice porušují vnitrostátní právo Ukrajiny, včetně její Ústavy,¹⁵ právo mezinárodní jimi ale nutně dotčeno není. V posudku týkajícím se legality jednostranného vyhlášení nezávislosti Kosova (2010) Mezinárodní soudní dvůr uvedl, že „obecné mezinárodní právo neobsahuje zákaz vyhlášení nezávislosti“,¹⁶ a tento závěr je v plné míře aplikovatelný i vůči Krymu. Je to vcelku logické, neboť „Krym“ coby nestátní entita (autonomní jednotka uvnitř státu) není subjekt mezinárodního práva, a sotva tak může toto právo porušit.¹⁷ V odlišné právní pozici se nacházejí státy, zejména pak Ruská federace, o čemž bude pojednáno dále.

Připojení Krymu k Ruské federaci

Ruská federace aktivně podporovala právo na sebeurčení obyvatel Krymu, poloostrov po vyhlášení nezávislosti a po referendu uznala za samostatný stát a následně jej začlenila do svého území. Učinila tak s odůvodněním, že nepřipojuje část území náležející cizímu státu (Ukrajíně) bez jeho souhlasu, ale celé území samostatného státu (Krymu) s jeho souhlasem. Vzhledem k tomu, že Krym se neodtrhl od Ukrajiny po dohodě s ní či z důvodů uznaných mezinárodním právem, představuje postup Ruské federace porušení hned několika zásad mezinárodního práva – zásad územní celistvosti, svrchované rovnosti a nevměšování do vnitřních záležitostí státu. Nejhrubší formu zásahu tvoří začlenění Krymu do Ruské federace.¹⁸ Mezinárodní právo nevyklučuje cesi (postoupení) území jedním státem státu jinému, platnost cesie ale podmiňuje

je souhlasem obou států.¹⁹ Otázku jistě může vzbuzovat, kdo tento souhlas měl dát za Ukrajinu, neboť sesazení prezidenta Janukovyče neproběhlo podle procedury předvídané článkem 111 Ústavy Ukrajiny (článek předpokládá parlamentní vyšetřování a rozhodnutí Ústavního soudu). I kdyby ale Janukovyče dále bylo možno považovat za legitimního zástupce Ukrajiny, těžko by za situace, kdy pobývá na území Ruska a převážná část ukrajinské reprezentace jej neuznává, mohl dát platný souhlas k tak zásadnímu kroku, jakým je postoupení části území jinému státu.

Přičlenění Krymu k Ruské federaci, k němuž došlo bez souhlasu Ukrajiny a mimo rámec uplatnění práva na sebeurčení, tak představuje porušení mezinárodního práva. Dotčeny jsou zmíněné zásady mezinárodního práva, jež jsou mj. zakotveny v Chartě OSN, a také několik mezinárodních dohod uzavřených v 90. letech. Jde hlavně o tzv. Budapeštské memorandum z roku 1994 (Memorandum o bezpečnostních zárukách),²⁰ které bylo přijato Ruskou federací, Velkou Británií a USA u příležitosti přistoupení Ukrajiny k Úmluvě o nešíření jaderných zbraní. V memorandu velmoci přislíbily, že budou „respektovat nezávislost, suverenitu a existující hranice Ukrajiny“ (článek 1). Relevantní je i dvoustranná Smlouva o přátelství, spolupráci a partnerství mezi Ruskou federací a Ukrajinou,²¹

¹⁴ Viz též rezoluce Valného shromáždění OSN nazvaná *Teritoriální integrita Ukrajiny*, která byla přijata dne 24. března 2014 (pro hlasovalo 100 států, proti 11 států, 58 států se zdrželo). V Radě bezpečnosti obdobná rezoluce neprošla vzhledem k uplatnění práva veta Ruskou federací (pro hlasovalo 13 členů, Čína se zdržela).

¹⁵ Viz Venice Commission, *Opinion on „whether the decision taken by the Supreme Council of the Autonomous Republic of Crimea in Ukraine to organise a referendum on becoming a constituent territory of the Russian Federation or restoring Crimea’s 1992 constitution is compatible with constitutional principles“*, Opinion no. 762/2014, CDL-AD(2014)002, 21 March 2014.

¹⁶ ICJ, *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, Advisory Opinion, 22 July 2010, par. 84.

¹⁷ MSD v posudku ke Kosovu uvádí, že jednostranná vyhlášení nezávislosti mohou být stížena protiprávností, jsou-li „spojena s protiprávním použitím síly a jinými závažnými porušeními norem obecného mezinárodního práva, zvláště norem imperativní povahy (*ius cogens*)“ (*ibid.*, par. 81). Někteří z toho vyvozují, že Vyhlášení nezávislosti Krymu, jehož přijetí bylo spojeno s protiprávním použitím síly Ruskem, porušuje mezinárodní právo. Tato konstrukce je problematická, neboť není jasné, jak by protiprávní jednání státu (zde Ruska) mohlo mít vliv na právní postavení nestátního aktéra (zde Krymu) a jeho možnost porušit mezinárodní právo.

¹⁸ Srov. Venice Commission, *Opinion on „Whether Draft Federal Constitutional Law No. 462741-6 On Amending the Federal Constitutional Law of the Russian Federation on the Procedure of Admission to the Russian Federation and Creation of a New Subject Within the Russian Federation is compatible with International Law“*, Opinion No. 763/2014, CDL-AD(2014)004, 21 March 2014.

¹⁹ Oliver Dörr, *Cession*, in Rüdiger Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Volume II, Oxford University Press, 2012, str. 66.

²⁰ Ukraine, *Memorandum on Security Assurances*, Budapest, 5 December 1994.

²¹ *Treaty on Friendship, Cooperation, and Partnership between Ukraine and the Russian Federation*, Kiev, 31 May 1997, anglický text je k dispozici in *Harvard Ukrainian Studies*, Vol. 20, 1996, str. 319–329.

podepsaná dne 31. května 1997 v Kyjevě, v níž se strany zavázaly „respektovat svou územní celistvost a (...) neporušitelnost hranice mezi nimi“ (článek 2).

Jak bylo uvedeno v úvodu, Poslanecká sněmovna PČR označila připojení Krymu k Ruské federaci nejen za protiprávní jednání, ale přímo za anexi.²² Anexe je v mezinárodním právu standardně definována jako „násilné připojení území jedním státem na úkor státu jiného“.²³ Zatímco v minulosti představovala anexie běžný způsob nabývání nového území, od půlky 20. století, kdy byl v Chartě OSN zakotven zákaz použití ozbrojené síly (článek 2 odst. 4), je považována za nelegální.²⁴ O nedovolenosti rozšiřování území za pomoci ozbrojené síly opakovaně mluví rezoluce Rady bezpečnosti a Valného shromáždění OSN.²⁵ Naplnilo připojení Krymu znaky anexie? Mezi odborníky na mezinárodní právo na tuto otázku neexistuje jednotná odpověď. Zatímco např. Marko Milanović z Nottinghamu bere (bez bližšího zdůvodnění) za zjevné, že o anexi šlo,²⁶ Reinhard Merkel z Hamburgu, který akceptuje ruskokrymskou konstrukci opřenou o právo na sebeurčení, klasifikaci odmítá.²⁷

Určení skutečně není zcela jednoduché, zejména proto, že mnohé záleží na tom, jakou roli při připojení Krymu sehrálo použití ozbrojené síly Ruskem. Pokud by se prokázalo, že mezi oběma událostmi je přímá vazba, o anexi by se jednalo. Naopak jestliže by role ruských ozbrojených sil byla spíše marginální, znaky anexie by naplněny nebyly. Dostupné informace nedovolují dospět k jednoznačnému závěru. Na straně jedné je nesporné, že ruská vojska na území Krymu reálně operovala (viz kapitola 2). Na straně druhé není zřejmé, zda by se vývoj na Krymu bez jejich přítomnosti vydal jinou cestou, např. by zde došlo k zásahu centrální vlády v Kyjevě, nebo – vzhledem k silnému proruskému smýšlení na poloostrově – by byl průběh událostí obdobný. Bez ohledu na to, zda připojení Krymu představovalo přímo akt anexie, nebo „jen“ porušení výše uvedených zásad mezinárodního práva, jeho protiprávnost je zjevná. Z ní pak vyplývá povinnost všech ostatních států změnu statusu Krymu neuznávat a dále na Krym pohlízet jako na součást území Ukrajiny.

Zhodnocení vývoje na Krymu z pohledu platného mezinárodního práva (*de lege lata*) vyznívá vcelku jasně.²⁸ Z pohledu širšího (*de lege ferenda*) se již situace takto jevit nemusí. Lze si klást otázku, zda mezinárodní právo se svým důrazem na udržení *statu quo* a zajištění teritoriální integrity nepůsobí v některých případech jako až příliš těsná svěrací kazajka, která určité skupiny osob nutí žít ve státech, kam se dostaly

vlastně jen souhrou historických náhod. A která jim říká, že pokud se jim nepodaří přesvědčit daný stát o tom, aby „je nechal jít“, je jejich jedinou šancí tento stát vyprovokovat k takové míře násilí, která by legitimizovala nápravné odtržení. Takový stav jistě není ideální. Na druhou stranu každý systém, včetně mezinárodního, musí udržovat určitou míru stability a jen těžko si může dovolit zcela rozvolnit pravidla, která chrání jeho základní aktéry, zde státy. Navíc svět, ve kterém by se národy nebo i jiné skupiny mohly „sebeurčovat“ bez omezení, by nutně nebyl lepší a spravedlivější než svět současný. Je zřejmé, že téma staví před mezinárodní společenství složitá dilemata. Stejně tak je zřejmé, že tato dilemata bude třeba co nejdříve řešit, neboť plány na odtržení nechoval či nechová jen Krym (a v minulosti Kosovo), ale např. i Skotsko, Katalánsko, nebo Benátky.

Nasazení ruské armády na území Ukrajiny

Druhý důležitý tematický okruh se týká nasazení ruské armády na území Ukrajiny. Informace o tom, do jaké míry byly a jsou na Ukrajině přítomny ruské síly, se různí (ukrajinské zdroje mluví o masivní přítomnosti, a to i mimo Krym; ruské zdroje naopak nasazení popírají). Vcelku dobře zdokumentovány jsou dva aspekty, na které se zaměří další rozbor, a to širší využití ruských jednotek dislokovaných na Krymu na základě smlouvy mezi Ruskou federací a Ukrajinou (1) a využití tzv. krymské domobrany, reálně zahrnující nejen místní obyvatele, ale i ruské vojáky (2). Prezident Putin si navíc vyžádal povolení k použití síly na území Ukrajiny, které zdůvodnil potřebou chránit vlastní občany, resp. osoby stejné národnosti žijící na Ukrajině. Ačkoli toto povolení nebylo v praxi (zatím) využito, je vhodné se u něj rovněž zastavit (3). Příspěvek nediskutuje možné ospravedlnění

²² Poslanecká sněmovna České republiky, *Usnesení ke Krymu*, 25. března 2014, par. 2.

²³ Rainer Hofmann, *Annexation*, in Rüdiger Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Volume 1, Oxford University Press, 2012, str. 408.

²⁴ Legality anexie začala být problematická již během meziválečného období, mj. v důsledku přijetí Briand-Kellogova paktu (1928), který zakázal útočnou válku. V tomtéž období byla také zformulována tzv. Stimsonova doktrína, která zakazuje uznání územních zisků získaných agresí za legální. Tato doktrína, původně aplikována pouze ze strany USA, se později stala součástí platného mezinárodního práva.

²⁵ Viz UN Docs S/RES/242 (1967) of 22 November 1967 and A/RES/3314 (XXIX) of 14 December 1974.

²⁶ Marko Milanović, Yanukovych Confirms He Invited Russian Intervention, *EjilTalk*, 2 April 2014.

²⁷ Reinhard Merkel, Kühle Ironie der Geschichte, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7 April 2014.

²⁸ Viz též Anne Peters, Sense and Nonsense of Territorial Referendums in Ukraine, and Why the 16 March Referendum in Crimea Does Not Justify Crimea's Alteration of Territorial Status under International Law, *EjilTalk*, 16 April 2014.

použití síly souhlasem svrženého prezidenta Janukovyče; důvody, proč tento není oprávněn takový souhlas dát, byly uvedeny výše.

Využití ruských jednotek dislokovaných na Krymu

V květnu 1997 uzavřely Ukrajina a Ruská federace sérii dohod týkajících se rozdělení Černomořské flotily a dislokace její ruské části na Krymu.²⁹ Flotila byla mezi oba státy rozdělena v poměru 81,7 % (Ruská federace) ku 18,3 % (Ukrajina). Ruská část flotily měla nadále zůstat v přístavu Sevastopol na Krymu, spolu s ruskou posádkou (až 25 000 vojáků a vojenská technika) – šlo o dlouhodobý pronájem, za který ukrajinské straně náležela sjednaná odměna. Dohody měly původně platit 20 let, do roku 2017, v dubnu 2010 byly ale tzv. Charkovským paktem,³⁰ podepsaným prezidenty Medveděvem a Janukovyčem, prodlouženy až do roku 2042 výměnou za rozsáhlou hospodářskou pomoc Ukrajině. V této souvislosti stojí za zmínku, že podle ukrajinské Ústavy „není umístění cizích vojenských základen na území Ukrajiny dovoleno“ (článek 17 odst. 7); je tak otázkou, jaký právní status vlastně ruská posádka na Krymu měla a z jakých důvodů se na ni neaplikovala ústavní úprava. Pro úplnost lze dodat, že v návaznosti na připojení Krymu předložil prezident Putin Radě federace RF návrh, aby všechny uzavřené dohody, společně s několika dalšími rusko-ukrajinskými smlouvami, byly prohlášeny za skončené na základě článků 61 a 62 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969 (dodatečná nemožnost plnění, podstatná změna okolností – *rebus sic stantibus*).³¹

Dohody o Černomořské flotile uvádějí maximální počet osob, lodí, letadel a jiné vojenské techniky náležejících Ruské federaci, které se mohou nacházet na území Ukrajiny. Stanoví také pravidla, za nichž může ruská posádka na území Ukrajiny působit. Tato pravidla mj. zahrnují povinnost ruských vojenských sil „vykonávat svou činnost v místech dislokace v souladu se zákonodárstvím Ruské federace, respektovat suverenitu Ukrajiny, dodržovat její zákonodárství a nedopouštět se vměšování do vnitřních záležitostí Ukrajiny“ (článek 6 odst. 1 Dohody o statusu a podmínkách pobytu). Z pohledu mezinárodního práva platí, že pobyt cizích vojsk na území určitého státu je legální, pokud k němu dochází se souhlasem příslušného státu. Souhlas musí být dán předem a být vážně myšlený a svobodný. Současně platí, že vojska mohou na území cizího státu vyvíjet jen takovou činnost, ke které mají ze strany daného státu povolení. Pokud tyto mantinely překročí,

jedná se o porušení dohody mezi oběma státy. Jestliže by navíc daná vojska začala na území cizího státu aktivně používat ozbrojenou sílu, mohlo by takové jednání naplnit znaky útočného činu (aktu agrese), jak ve své rezoluci uvedl Evropský parlament.³²

Agrese byla nekomplexněji vymezena v rezoluci Valného shromáždění OSN 3314 z roku 1974,³³ která mezi akty agrese řadí mj. „použití ozbrojených sil jednoho státu, které jsou na území jiného státu se souhlasem tohoto státu, v rozporu s podmínkami uvedenými v souhlasu, nebo jakékoli prodlužování jejich přítomnosti na tomto území po odebrání souhlasu“ (článek 3 písm. e)). Rezoluce není právně závazná, považuje se ale za autoritativní výklad Charty OSN. Ta o „aktu agrese“ mluví v článku 1, který mezi cíle OSN řadí „udržovat mezinárodní mír a bezpečnost a za tím účelem konat účinná kolektivní opatření, aby se předešlo a odstranilo ohrožení míru a byly potlačeny útočné činy nebo jiná porušení míru“ (odst. 1); a v článku 39, jenž opravňuje Radu bezpečnosti spustit v případě ohrožení míru, porušení míru a útočného činu (aktu agrese) mechanismus kolektivních akcí podle kapitoly VII Charty a přijmout sankce, popř. povolit použití síly. Je nicméně vcelku jasné, že pokud by za útočný čin nesl odpovědnost jeden ze stálých členů Rady bezpečnosti disponujících právem veta, není využití kapitoly VII pravděpodobné.

Informace o tom, co přesně vojáci Černomořské flotily během posledních týdnů na Krymu dělali a nakolik se podíleli na udržování kontroly nad oblastí a na silových zásazích proti ukrajinským jednotkám, se různí. Vše ale nasvědčuje tomu, že podmínky dané dohodami mezi Ruskou federací a Ukrajinou nebyly dodrženy, neboť ruští vojáci svou činnost zjevně nomezili jen na území ruských základen, ale vyvíjeli i aktivity mimo ně, někdy ve spolupráci s místní domobranou. Je zřejmé, že podpora separatistických skupin je těžko sluchitelná se závazkem respektovat suverenitu Ukrajiny a neměšovat se do jejích vnitřních záležitostí. Navíc, vzhledem k nasazení ruských vojsk mimo zá-

²⁹ Viz *Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины о взаиморасчетах, связанных с разделом Черноморского флота и пребыванием Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины*, Киев, 28 мая 1997; a *Соглашение между Российской Федерацией и Украиной о статусе и условиях пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины*, Киев, 28 мая 1997.

³⁰ *Соглашение между Российской Федерацией и Украиной по вопросам пребывания Черноморского флота Российской Федерации на территории Украины*, Харьков, 21 апреля 2010.

³¹ President of Russia, *A proposal to terminate a number of Russian-Ukrainian agreements submitted to the State Duma*, 28 March 2014.

³² European Parliament, *Resolution 2014/2627*, 13 March 2014.

³³ UN Doc. A/RES/3314 (XXIX), *Definition of Aggression*, 14 December 1974.

kladny, došlo zřejmě alespoň v některých fázích vývoje i k porušení zákazu použití síly zakotveného v článku 2 odst. 4 Charty OSN. Zda toto použití dosáhlo intenzity aktu agrese, závisí na míře použití síly, tj. na tom, nakolik se vojska dislokovaná na Krymu zapojila do obsazování ukrajinských základen aj. Dostupné informace nasvědčují spíše tomu, že míra zapojení byla omezená a že tedy práh aktu agrese překročen nebyl, na konečné posouzení je ale ještě brzy.

Další vojenské akce včetně využití tzv. krymské domobrany

Do vývoje na Krymu nezasáhli na proruské straně jen vojáci Černomořské flotily. Angažovali se zde, zřejmě v podstatně větší míře, i příslušníci tzv. krymské domobrany a příslušníci speciálních sil vyslaní přímo z Ruské federace. Rozlišení obou skupin není zcela jednoduché, protože část příslušníků ruských sil operovala v oblasti v uniformách místní domobrany. Domobrana měla dvě úlohy – udržovala oblast pod kontrolou a obsazovala objekty pod ukrajinskou správou. Např. během první poloviny března napadla domobrana několik ukrajinských základen; dne 20. března dokonce obsadila velení ukrajinské flotily v Sevastopolu a zajala jejího velitele. Ruské speciální síly se podle všeho primárně soustředily na obsazování velkých ukrajinských základen. Není pochyb o tom, že činy příslušníků speciálních sil – ať již operovali ve svých uniformách, nebo v uniformách domobrany – jsou přičitatelné Ruské federaci, která za ně nese odpovědnost.³⁴ Pro činy domobrany samotné by mohlo platit to samé, ovšem pouze pokud by se prokázalo, že ji buď přímo vytvořila Ruská federace, nebo že nad ní tato alespoň dlouhodobě vykonávala tzv. efektivní kontrolu (tj. udílela rozkazy jejím bojovníkům, plánovala její akce apod.).³⁵

Jednání ruských speciálních sil a popř. domobrany realizovaná na území Ukrajiny, obdobně jako činy ruských sil dislokovaných na Krymu jdoucí nad rámec rusko-ukrajinských dohod, porušily obecné zásady mezinárodního práva i bilaterální mezinárodní smlouvy. Mezi dotčené zásady se vedle nevměšování do vnitřních záležitostí státu a územní celistvosti řadí hlavně zákaz použití síly, který patří ke klíčovým postulátům mezinárodního práva. Tentokrát by navíc vzhledem k intenzitě násilných střetů bylo možno kvalifikovat jednání přičitatelné Ruské federaci jako útočný čin (akt agrese) ve smyslu článků 1 a 39 Charty OSN. Toto jednání by též mohlo naplnit znaky ozbrojeného útoku (*armed attack*), který podle článku 51 Charty OSN spouští právo napadeného státu na sebeo-

branu. Obecně se má za to, že práh ozbrojeného útoku je vyšší než práh použití síly a aktu agrese, což znamená, že jen některé případy, ve kterých stát použije ozbrojenou sílu proti druhému státu, zakládají právo druhého státu se bránit. Tento přístup bývá kritizován, neboť státům ponechává omezenou paletu nástrojů, s jejichž pomocí mohou odvracet násilné akty nedosahující intenzity ozbrojeného útoku. Udržitelnost přístupu, stejně jako obecné vyjasnění vztahu mezi použitím síly, aktem agrese a ozbrojeným útokem, je dalším úkolem, který před mezinárodním společenstvím stojí a jehož naléhavost připomněly události na Ukrajině.

Vojenské akce na ochranu vlastních občanů a etnicky spřízněných skupin v zahraničí

Dne 1. března 2014 požádal prezident Putin Radu federace Ruské federace, aby mu v souladu s článkem 102 Ústavy RF poskytla svolení k použití ruských ozbrojených síly na území Ukrajiny. Žádost odkazuje na „ohrožení životů občanů Ruské federace, našich spoluobčanů, personálu vojenského kontingentu Ozbrojených sil Ruské federace, dislokovaných /.../ na území Ukrajiny“.³⁶ Rada federace prezidentovi ještě v tentýž den vyhověla a souhlasila s použitím sil na Ukrajině „do normalizace sociálně-politické situace v této zemi“.³⁷ Použitá dikce vyvolává pochyby o tom, koho by ruské síly na Ukrajině vlastně měly chránit. Nejužší čtení, které zřejmě nejlépe odráží text, by omezilo ochranu na vojáky Černomořské flotily a jejich rodiny. Širší výklad by mezi chráněné osoby zařadil i další ruské občany pobývající na Ukrajině. Nejextenzivnější pojetí by povolení vztahovalo na celé ruskojazyčné obyvatelstvo Krymu, resp. obecně Ukrajiny. Takovéto čtení sice neodpovídá textu, v diskursu představitelů Ruské federace ale bylo přítomno.³⁸ Je třeba dodat, že rozdíl mezi druhou a třetí skupinou není až tak velký, neboť Ruská federace má, podobně jako jiné státy (např. Maďarsko), ten-

³⁴ Používání uniforem domobrany, popř. blíže neidentifikovatelných uniforem může mít vliv na právní status ruských vojáků v rámci režimu mezinárodního humanitárního práva. Vojáci by mohli ztratit nárok na status komatanta, popř. by mohli být stíháni za válečný zločin proradnosti (vydávání se za chráněné osoby).

³⁵ ICJ, *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Merits)*, Judgment, 27 June 1986, par. 105–115.

³⁶ Telegraph, *Vladimir Putin prepares authorisation of military force in Ukraine*, 1 March 2014.

³⁷ *Постановление Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации Об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации на территории Украины*, 1. марта 2014.

³⁸ Reuters, *Russia reserves right to protect compatriots in Ukraine*, 14 March 2014.

denci rozšiřovat své občanství i na ruský mluvící osoby žijící v zahraničí.³⁹

Použití síly na ochranu vlastních občanů ohrožených v zahraničí není na mezinárodní scéně neznámým jevem. Tohoto titulu se na ospravedlnění ozbrojeného zásahu v cizí zemi opakovaně dovolávaly např. USA (Dominikánská republika 1965, Grenada 1983, Egypt 1985–86, Libye 1986, Panama 1989 aj.), Izrael (Uganda 1976), Belgie (Belgické Kongo 1960 a 1964), nebo Turecko (Kypř 1974).⁴⁰ Sama Ruská federace podobný argument použila během války s Gruzii v roce 2008, ve které údajně intervenovala na ochranu „svých“ občanů žijících v Abcházii a Jižní Osetii.⁴¹ Legalita ozbrojených intervencí tohoto typu zůstává dlouhodobě sporná. I ti, kteří je podporují, navíc zastávají názor, že použití síly na ochranu vlastních občanů, je-li vůbec akceptovatelné, musí být striktně omezené na odvrácení ohrožení, na něž reaguje. Mělo by tak mít podobu „chirurgického řezu“, který by odstranil nebezpečí a občany převezl zpět do vlasti. Za vzorový příklad bývá považován izraelský zásah proti teroristům zadržujícím izraelské letadlo v ugandském Entebbe v roce 1976.⁴² Ruská angažovanost na Krymu tomuto scénáři neodpovídá, zřejmě proto také se Rusko snažilo ji spíše popírat než hájit z titulu ochrany práv občanů. Svolení dané Radou federace ale zůstává v platnosti, nelze tedy vyloučit, že se jej Rusko pokusí dovolat jinde (např. na Východní Ukrajině).

Koncept ozbrojených zásahů na ochranu spřízněných národnostních (či jiných) menšin žijících v zahraničí se na mezinárodní scéně těší ještě menší podpoře než intervence na ochranu vlastních občanů. Jejich přípustnost hájily v 19. století některé evropské státy, když intervenovaly na území Osmanské říše, údajně na ochranu místních křesťanů (zásah Anglie, Francie a Ruska v Řecku ve 20. letech 19. století, zásah Francie na území Libanonu v roce 1860 aj.). Ve 30. letech 20. století využilo odůvodnění nacistické Německo při obsazování sousedních zemí, včetně Československa (odtržení Sudet, okupace české části státu). Právě zneužívání konceptu vedlo k tomu, že po druhé světové válce vůči němu převládla skepse. Současné mezinárodní právo použití síly na ochranu spřízněných národnostních menšin nezakotvuje a obecně platí, že tzv. kin-stát (stát s menšinou spojený národností či jiným úzkým znakem) nemá vůči menšině žádná zvláštní práva či povinnosti.⁴³ Jakýkoli zásah, zvláště pak zásah vojenský, na ochranu etnických Rusů žijících mimo území Ruské federace, by tak představoval porušení mezinárodního práva a podle okolností a rozsahu by mohl být kvalifikován jako akt agrese a/nebo ozbrojený útok.

Závěr

Održení Krymu od Ukrajiny a jeho následné připojení k Ruské federaci nemají v současném mezinárodním právu oporu. Obyvatelé Krymu se nemohou dovolávat práva na sebeurčení, neboť toto právo náleží jen národům, nikoli národnostním menšinám, a navíc automaticky nezahrnuje právo na odtržení (secesi). V případě Krymu také nebyly naplněny podmínky tzv. nápravného odtržení, o němž se někdy uvažuje jako o možném právním titulu umožňujícím secesi. Krym svým postupem, tj. vyhlášením nezávislosti, konáním místního referenda a připojením k Ruské federaci, jednal v rozporu s vnitrostátním právem Ukrajiny, včetně její Ústavy; porušení mezinárodního práva se ale jakožto nestátní aktér zřejmě nedopustil a ani dopustit nemohl. Naopak Ruská federace aktivní podporou odtržení Krymu a jeho začleněním do svého území porušila hned několik základních zásad mezinárodního práva (územní celistvost, nevměšování do vnitřních záležitostí státu, svrchovaná rovnost a nepoužití síly) a některé mezinárodní smlouvy (např. smlouva Ruské federace s Ukrajinou z roku 1997).

Sporné z pohledu mezinárodního práva je rovněž nasazení ruské armády na území Ukrajiny. Na základě série smluv uzavřených v roce 1997 a revidovaných v roce 2010 mohla na území poloostrova Krym pobývat ruská část Černomořské flotily a ruská posádka o síle 25000 vojáků. Úkolem této posádky bylo zajišťovat chod základny. Aktivitami na podporu odtržení Krymu posádka překročila své pravomoci, čímž došlo k porušení smluv s Ukrajinou a k nedovolenému použití síly. Obdobné závěry platí pro nasazení speciálních sil vyslaných z Ruské federace na Krymu a využití tzv. domobrany, která dílem zahrnovala ruské vojáky operující v cizích uniformách. V rozporu s mezinárodním právem by byla i ozbrojená operace na ochranu vlastních občanů, která by neměla povahu chirurgického řezu, a akce na ochranu ruský mluvících osob žijících mimo území Ruské federace.

³⁹ Dne 4. dubna 2014 schválila Duma Ruské federace novelu zákona O státním občanství, která zjednodušuje proceduru udělení ruského občanství ruský mluvícím osobám žijícím mimo území Ruské federace.

⁴⁰ Viz Thomas M. Franck, *Recourse to Force. State Action Against Threats and Armed Attacks*, Cambridge University Press, 2002, str. 76-96.

⁴¹ Viz Christine Gray, *The Protection of Nationals Abroad: Russia's Use of Force in Georgia*, in A. Constantinides, N. Zaikos (eds.), *The Diversity of International Law: Essays in Honour of Professor Kalliopi K. Koufa*, Martinus Nijhoff, 2009, str. 133-151.

⁴² Viz Jeffrey A. Sheehan, *The Entebbe Raid: The Principle of Self-Help in International Law as Justification for State Use of Armed Force*, *Fletcher Forum*, Vol. 1, 1977, str. 135-153.

⁴³ Srov. Nicholas Turner a Nanako Otsuki, *The Responsibility to Protect Minorities and the Problem of the Kin-State*, *Policy Brief*, No. 2, 2010, United Nations University Press.