

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta

Petra Urbanová

**Význam Rady bezpečnosti OSN a právní závaznost
rezolucí při zajišťování mezinárodního míru a bezpečnosti**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Jan Ondřej, CSc., DSc.

Katedra mezinárodního práva

Datum vypracování práce: září 2016

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracovala samostatně, a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

V Praze dne _____

Petra Urbanová

Ráda bych poděkovala panu doc. JUDr. Janu Ondřejovi, CSc., DSc. za vedení této práce a čas strávený během odborných konzultací.

Zvláště poděkovat bych na tomto místě chtěla mé rodině, za jejich velkou podporu a trpělivost, kterou mi poskytovali po celou dobu mých studií.

Poděkování za podporu patří i mému příteli.

**Význam Rady bezpečnosti OSN a právní závaznost
rezolucí při zajišťování mezinárodního míru a bezpečnosti**

Importance of United Nations Security Council and binding effect
of resolutions in maintenance of international peace and security

1. Obsah

Úvod	8
1. Historický kontext předcházející vzniku, vznik Organizace spojených národů a Rady bezpečnosti.....	11
1.1 Formování myšlenky systému mezinárodního míru a kolektivní bezpečnosti v období do 1. světové války	11
1.2 Společnost národů	13
1.2.1 Orgány a činnost Společnosti národů.....	15
1.3 Vznik OSN	19
1.3.1 Návrhy ze strany jednotlivců a skupin soukromého sektoru	20
1.3.2 Plánování experty.....	22
1.3.3 OSN součástí prohlášení světových státníků týkajících se válečných cílů.....	22
1.3.4 Konference v Dumbarton Oaks.....	25
1.3.5 Jaltský kompromis	26
1.3.6 Zakládající konference v San Franciscu	27
2. Složení Rady bezpečnosti	32
2.1 Stálí členové	32
2.2 Nestálí členové	33
2.3 Další zástupci.....	34
2.4 Reformní návrhy.....	35
3. Funkce a pravomoci Rady bezpečnosti	38
3.1 Nástroje Rady bezpečnosti pro zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti.	40
3.1.1 Všeobecná pravomoc Rady bezpečnosti při udržování mezinárodního míru a bezpečnosti	41
3.1.2 Období ochromení činnosti Rady bezpečnosti.....	59

3.1.3	Jiné zvláštní pravomoci Rady bezpečnosti	65
3.1.4	Pomocné orgány Rady bezpečnosti	68
4.	Způsob usnášení Rady bezpečnosti	70
4.1	Rozlišení procedurálních otázek a věcí ostatních.....	70
4.1.1	Právo veta.....	72
4.2	Jednací řád Rady bezpečnosti.....	79
4.2.1	Veřejné schůze Rady bezpečnosti	80
4.2.2	Neveřejné schůze Rady bezpečnosti	82
5.	Rozhodnutí Rady bezpečnosti	85
5.1	Výklad pojmu „rozhodnutí Rady bezpečnosti“	85
5.2	Rezoluce Rady bezpečnosti“	87
5.3	Právní závaznost rezolucí Rady bezpečnosti.....	88
5.3.1	Význam pojmu rozhodnutí „decision“ v článku 25	89
5.3.2	Význam pojmu „v souladu s touto Chartou“	92
5.3.3	Adresáti právně závazných rozhodnutí	95
5.3.4	Právní závaznost opatření přijatých podle kapitoly VI. a VII. Charty.....	97
5.3.5	Praxe Rady bezpečnosti v kontextu problematiky čl. 25 Charty OSN.....	102
Závěr	109
Seznam použité literatury a pramenů.....		111
Abstrakt - Význam Rady bezpečnosti OSN a právní závaznost rezolucí při zajišťování mezinárodního míru a bezpečnosti		122
Abstract - Importance of United Nations Security Council and binding effect of resolutions in maintenance of international peace and security		123
The topic of thesis – English.....		124
Klíčová slova.....		124

Keywords 124

Úvod

Za téma své diplomové práce jsem si zvolila význam Rady bezpečnosti OSN a právní závaznost rezolucí při zajišťování mezinárodního míru a bezpečnosti, jelikož jsem měla příležitost v rámci studia na Právnické fakultě Univerzity Karlovy absolvovat několik předmětů na katedře mezinárodního práva, v rámci nichž jsem se blíže seznámila s Chartou Organizace spojených národů (dále jako „OSN“), jejíž myšlenky mne silně zaujaly. To navíc v kontextu doby, kdy o činnosti OSN, či Radě bezpečnosti jako takové, slyšíme z médií zpravidla jen sporadicky, v porovnání například s informacemi pojednávajícími o problematice Evropské unie, Severoatlantické aliance, případně i o organizacích OSN, ale pouze povahy typu Organizace pro vzdělání vědu a kulturu (UNESCO) či Dětského fondu OSN (UNICEF).

Zajímalo mne tedy, proč není OSN, jako významnému světovému a historickému hráči na poli bezpečnosti, a Radě bezpečnosti, jako výkonnému orgánu OSN, věnována větší pozornost, nebo alespoň pozornost jiná, než vysoce skeptická, pojednávající pouze o nefunkčnosti tohoto orgánu a předmětné organizace. Organizace, jíž je Česká republika členským státem a spolu s dalšími 192 členy tak na sebe přijetím Charty vzala mimo jiné povinnost řešit své mezinárodní spory pokojnými prostředky tak, aby ani mezinárodní mír a bezpečnost, ani spravedlnost nebyly ohrožovány, za předpokladu vystříhání se ve svých mezinárodních stycích hrozby nebo použití síly způsobem s cíli Charty neslučitelným.

Vyvstala tedy základní otázka, proč v dnešním světě, ve kterém jsou až na ojedinělé výjimky všechny státy členem Organizace spojených národů a svým začleněním tak přijaly hodnoty a cíle Charty, která prohlašuje úctu k základním lidským právům, důstojnosti a hodnotě lidské osobnosti, rovnoprávnosti mužů i žen a svrchované rovnosti všech členských států, hlásící se k odhodlání vytvoření poměrů pro zachování spravedlnosti a úcty k závazkům plynoucím z mezinárodních smluv, spolu se snahou o podporu hospodářské a sociální úrovně všech národů, dochází dnes a denně k intenzivním bojům, masivní migraci a teroristickým útokům, které přinášejí každý den stovky až tisíce civilních obětí po celém světě, následovány neustálým a hrubým porušováním lidských práv spolu s ničivými dopady ustavičného znečišťování životního prostředí?

Tento bezpečnostní rozklad, ve kterém se aktuálně nacházíme, spolu s nedostatkem zájmu médií i společnosti o tuto světovou organizaci, již jsme všichni členi, vede k úvaze o funkčnosti tohoto historického tělesa, jehož základním kamenem efektivity, převážně v oblasti zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti, je právě Rada bezpečnosti.

Mým cílem v rámci této práce je analýza funkcí a pravomocí, které byly Radě OSN Chartou svěřeny, spolu s rozбором právní závaznosti rezolucí, jako nástrojů, jimiž Rada bezpečnosti provádí svou nikoli pouze bezpečnostní politiku. Nejen pro účely této práce však shledávám jako nezbytné nezapomínat na skutečnost, ať se mnohým líbí nebo ne, že Rada bezpečnosti je orgánem z povahy politickým, což odráží a vysvětluje nejen její aktuální ne/činnost, ale převážně také její vznik a důvody, proč disponuje právě těmi konkrétními pravomocemi a funkcemi, zakotvenými v Chartě. Vždyť Charta samotná je výplodem intenzivních politických jednání a významných kompromisů, které probíhaly před více než sedmdesáti lety a jejichž následky pocítujeme intenzivně také v současnosti.

Rovněž proto věnuji v této práci dostatečný prostor historickým okolnostem vzniku a formování Charty, kterou můžeme považovat za ústavu OSN a která dala vznik také Radě bezpečnosti. Jelikož jak Charta samotná, tak i veškeré dění, které nás dnes obklopuje, jsou zkrátka výplodem mocenského a politického boje.

V první kapitole této práce si tedy dovoluji rozebrat historický kontext předcházející vzniku a samotný vznik Organizace spojených národů jako takové, začínajíc samotným formováním myšlenky systému mezinárodního míru a kolektivní bezpečnosti. Důležité postavení má v této kapitole také Společnost národů, jako bezprostřední předchůdce a velká inspirace právě OSN. Na společnost národů plynule navazují vznikem Organizace spojených národů, a to od úplně prvních diskusí otevírajících práci na výstavbě této organizace, přes intenzivní politická vyjednávání v průběhu druhé světové války až po samotnou zakládající konferenci v San Franciscu.

Druhá kapitola je věnována složení Rady bezpečnosti, pojednávajíc blíže o postavení členů stálých a nestálých a jejich vzájemných rozdílech, spolu s výčtem dalších zástupců, kteří se mohou zasedání Rady bezpečnosti účastnit. Své místo zde mají také reformní návrhy uvažující o různých možnostech zvýšení reprezentativnosti Rady s ohledem na geografické i mocenské změny ve světě.

Třetí kapitola pojednává o funkcích a pravomocích Rady bezpečnosti, konkrétně o jejích nástrojích pro zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti, jdoucích od pravomocí všeobecných až k zvláštním. V této kapitole je rovněž obsaženo i období ochromení činnosti Rady a krátce jsou shrnuty také její pomocné orgány.

Ve čtvrté kapitole je podrobně rozebrán způsob usnášení Rady bezpečnosti v celé své šíři, spolu se stěžejní otázkou této kapitoly, a to rozlišením otázek procedurálních od věcí ostatních, která zahrnuje také pasáž věnující se problematice veta stálých členů Rady. Na závěr této kapitoly je pojednáno o jednacím řádu Rady.

Pátá kapitola, pro tuto práci významná, nejdříve pojednává obecně o rozhodnutích Rady bezpečnosti jako takových. Na výklad pojmu „rozhodnutí“ navazují další kapitoly, které už rozebírají samotné rezoluce Rady a jejich právní závaznost. V závěru této kapitoly má své místo také několik příkladů nastiňujících konkrétní problematiku a praxi Rady, která je v této kapitole obsažena.

1. Historický kontext předcházející vzniku, vznik Organizace spojených národů a Rady bezpečnosti

Tato práce je zaměřena na Radu bezpečnosti a její rezoluce. Vzhledem k tomu, že je Rada bezpečnosti jedním z šesti orgánů Organizace spojených národů shledávám jako nezbytné, pro správné pochopení důvodu vzniku Rady bezpečnosti, jejího poslání, cílů, jejího fungování, jako všeho následujícího, co bude v této práci uvedeno, zasazení tohoto mezinárodního orgánu do celkových historických a politických souvislostí a do kontextu Organizace spojených národů jako takové. Nebudu zde však dopodrobna pojednávat o funkcích a pravomocích Organizace spojených národů v celé její šíři, ale omezím se pouze na ty informace, které se týkají sice OSN, avšak jsou relevantní a nezbytné pro správné pochopení meritů této práce.

1.1 Formování myšlenky systému mezinárodního míru a kolektivní bezpečnosti v období do 1. světové války

Idea vzniku mezinárodní organizace, která by usilovala o udržení mezinárodního míru a nepřipuštění vojenských střetů mezi státy, případně o jejich včasné potlačení a za tímto účelem zřízení zvláštního orgánu, který by úsilí členů takové mezinárodní organizace koordinoval, má bohatou historii. K průkopnickým návrhům své doby a k jednomu z prvních projektů tohoto druhu a formátu obecně, patří mírový projekt českého krále Jiřího z Poděbrad z roku 1464, ve kterém měla být jedním z hlavních orgánů zamýšlené organizace zvláštní rada, v níž měli být zastoupeni členové osobně svými vladaři (Potočný, 1978, str. 8). I jiné projekty věčného míru z pozdější doby, s autory jako například J. J. Rousseau, počítaly se zřízením zvláštního orgánu pro koordinaci snah členů o mírové urovnávání sporů mezi státy a řešení konfliktů mezi nimi. Tyto náměty však byly ve své době neuskutečnitelné, protože neexistovaly potřebné hospodářské, politické ani technické předpoklady pro jejich realizaci (Potočný, 1978, str. 9).

Tyto projekty vznikaly hlavně v souvislosti s ničivými válkami, kdy se obyvatelstvo, válkou postihováno nejvíce, spolu s osobnostmi tehdejší doby, domáhalo takového uspořádání vztahů mezi státy, které by vyloučilo další likvidační válečné

konflikty. Jistý zájem na ustavení takových organizací mívaly i vítězné mocnosti. Ty v nich však spatřovaly hlavně vhodný prostředek pro zajištění svého vojenského vítězství a udržení nově nabytého *statutu quo* (Potočný, 1978, str. 8). Mezinárodněprávní instituty, jako např. mírová smlouva nebo anexe, pouze stvrzovaly to, co bylo vydobyto silou zbraní (Ondřej, 2008, str. 35).

Období konce třicetileté války, spojené s Vestfálskou mírovou konferencí v roce 1648, můžeme považovat za zlom ve vývoji vztahů mezi státy, jelikož přibližně od tohoto období se formuje tzv. *tradiční mezinárodní systém*. Podle A. Hobzy můžeme tuto konferenci označit za obecně první mezinárodní kongres. Poprvé se zde sešli zástupci různých států, aby se smluvili na společných normách pro určité vzájemné styky, a také zde byla poprvé uznána myšlenka mezinárodního společenství a rovnosti členů (Ondřej, 2008, str. 34).

Mírové konference, přestože sloužily zejména k zakotvení dosaženého stavu, byly výrazem rozvoje vztahů mezi státy, které se snažily společně řešit otázky pro ně významné. Zejména v 19. století je stále více zřejmá tendence států řešit otázky spojené s mírovou smlouvou, tj. se skončenou válkou, a mírové konference se stávají základem pro organizaci mezinárodního společenství, jak je patrné i v případě Vídeňského kongresu. Tento kongres, uspořádaný ke konci napoleonských válek, se konal v letech 1814-1815. Jeho výsledkem nebyla pouze mírová smlouva, ale i nový teritoriální status pro Evropu a nový právní řád pro různé mezinárodní otázky. Státy si stále více uvědomovaly, že vzájemné vztahy nemohou řešit pouze prostředky mimoprávními, tj. s použitím síly, a vzrůstá potřeba mírového urovnávání sporů, tedy preventivních opatření pro předcházení válkám (Ondřej, 2008, str. 35). Toto se projeví i o čtyřicet let později na Pařížské mírové konferenci roku 1856, ukončující krymskou válku, kde byl mimo jiné přijat Dokument o zprostředkování, ve kterém je však pokojné řešení sporů v podobě mediace pouze alternativou použití síly.

Dalším důležitým mezníkem týkajícím se mezinárodního míru a bezpečnosti bylo svolání mezinárodní konference na návrh ruského cara Mikuláše II. Tato konference se měla podle ruského memoranda z roku 1898 zabývat nejúčinnějšími prostředky k zajištění a dodržování skutečného a trvalého míru pro národy a předem položit meze stoupajícímu vývoji tehdejšího zbrojení (Ondřej, 2008, str. 36). Mírová konference se sešla roku 1899 v Haagu. Jednalo se o první mírovou konferenci, které

se neúčastnily pouze vedoucí mocnosti, nebo pouze evropské země, ale byla to konference světového rázu, za účasti rovněž i států amerických a asijských, a všem těmto státům byla bez rozdílu velikosti a stupně vývoje zásadně přiznána rovnost hlasů. Oproti předchozím konferencím jí bezprostředně nepředcházela ani žádná válka, ani jiný ozbrojený konflikt. Byla to také první konference, na které došlo ke kodifikaci norem mezinárodního práva, v tomto případě práva válečného. Za její největší přínos můžeme z našeho pohledu považovat přijetí Úmluvy o pokojném řešení mezinárodních sporů (Ondřej, 2008, str. 37-38).

I přes všechny tyto snahy, podpořené dále například také založením Červeného kříže v roce 1863, jako první smluvní mezinárodní organizace, byla výsledkem paradoxně ještě nestabilnější situace. Dominantní vlády se ujalo několik tehdejších mocností, které mezi sebou soutěžily o vliv v koloniích, vládly silnou imperiální vládou, což vedlo k závodům ve zbrojení a všechn tento tlak vyústil v první světovou válku. I přes to však můžeme obecně v tomto období (až do roku 1914) pozorovat vzrůstající praxi sdružování velmocí do spolků, a to do spolků vystavených na principu solidarity a nedělitelnosti bezpečnosti jejich členů, což jednoduše znamená, že každý člen takového spolku je povinen vyhlásit válku v případě, že bude jeho spojenec ohrožen. Základy principu kolektivní obrany, na kterém je dnes vystavěna například Severoatlantická aliance (Kennedy, 2009, str. 18-20).

1.2 Společnost národů

Teprve koncem první světové války vznikají jisté předpoklady pro ustavení světové organizace k udržení mezinárodního míru a bezpečnosti (Potočný, 1978, str. 9). Zlomovým mezníkem je Pařížská mírová konference, uskutečněná roku 1919, na které se střetlo americké uvažování o zahraniční politice s evropskými diplomatickými tradicemi a zásadně se tak projevil rozdíl v historické zkušenosti¹. *„Ve svých proslulých čtrnácti bodech Woodrow Wilson² oznámil Evropanům, že mezinárodní*

¹ Evropské vůdce se snažili pomocí známých metod obnovit existující systém, zatímco američtí míroví vyjednavci byli přesvědčeni, že světová válka nevznikla z neřešitelných geopolitických konfliktů, nýbrž z chybných evropských praktik

² Thomas Woodrow Wilson, 28. Prezident Spojených států amerických

system bude napříště založen na etnickém sebeurčení a nikoli na rovnováze moci, že jejich bezpečnost by neměla záviset na vojenských aliancích, nýbrž na kolektivní bezpečnosti a že jejich diplomacie by neměla být napříště založena na tajném vyjednávání odborníků, nýbrž na otevřených dohodách, k nimž se dospěje otevřenou diplomacií. Je zřejmé, že spíše než o diskusi o podmínkách ukončení války či o obnovení existujícího mezinárodního pořádku šlo Wilsonovi o zásadní změnu celého systému mezinárodních vztahů, jak byl praktikován téměř po tři staletí.“ (Kissinger, 1999, str. 13).

Dochází ke zřízení první organizace vybudované na těchto základech, Společnosti národů (dále také jako „SN“), a její Rady (Potočný, 1978, str. 9). K tomu došlo přijetím Paktu Společnosti národů (dále také jako „Pakt“) podepsaného dne 28. 6. 1919, který byl součástí Versailleské smlouvy z roku 1919, jako výsledku politických jednání vítězných spojeneckých mocností na Pařížské mírové konferenci. Pakt tak nebyl samostatnou smlouvou v právním slova smyslu a nabyl platnosti současně s Versailleskou mírovou smlouvou. Pakt bývá autory označován za akt povahy právní a politické, kdy se nejedná o soubor přesných právních norem, které by řešily jasně a určitě všechny příslušné otázky. Obsahuje úmyslně neurčitá ustanovení, a to právě ve věcech nejdůležitějších. Tato konstrukce má jednak umožnit politické, praktické řešení sporných otázek, aniž by bylo třeba zřejmě porušovat platnou normu a nemá ani bránit vzniku pevné tradice budované podle skutečné situace a podle poměrů, jak se teprve v budoucnosti vyvinou. To vedlo k celkovému odporu Společnosti národů proti přesnějšímu vymezení některých předpisů. Většina členů dávala přednost textu neurčitému, který umožňoval širší nebo užší výklad se zřetelem ke zvláštnostem konkrétních otázek a případů. Příkladem může být například vývoj ve 20. letech 20. století, který vedl k přijetí Briand-Kelloggova paktu v roce 1928, jenž poprvé zakazoval válku, jelikož Pakt jako takový zákaz války neobsahoval (Ondřej, 2008, str. 39). Společnost národů tak byla od počátku koncipována jako instituce závislá na faktickém mezinárodním vývoji, přístupu jednotlivých států a na vzájemném poměru sil mezi nimi.

Jednalo se o první realizovaný pokus, i když neúspěšný, o ustavení trvalé mezistátní organizace sdružující všechny tehdejší státy, jejímž cílem mělo být zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti (Potočný, 1978, str. 9). K realizaci této myšlenky

byla zdůrazněna potřeba, aby státy přijaly závazky, že se neuchýlí k válce a budou dodržovat předpisy mezinárodního práva, jako závazné normy jednání vlád. Vedle toho Společnost národů plnila i další úkoly v sociální a kulturní oblasti (Ondřej, 2008, str. 39). I když se jednalo o pokus neúspěšný, tato organizace má v historii OSN důležité místo, jelikož se jednalo o její přímou předchůdkyni, na jejíchž základech byla OSN vystavěna a jejíchž chyb se při tom snažila vyvarovat. Cílem Společnosti národů podle její zakládající listiny, Paktu, bylo zajistit mezinárodní mír a bezpečnost. Příslušnými orgány k uskutečňování tohoto úkolu byly Shromáždění a Rada.

1.2.1 Orgány a činnost Společnosti národů

Hlavním orgánem bylo shromáždění, do jehož pravomoci spadaly všechny otázky dotýkající se světového míru. Bylo složeno ze zástupců všech členů Společnosti. Jeho usnesení, jež měla ve věcech politických povahu právně nezávazných doporučení, vyžadovala jednomyslnost všech členů. Shromáždění se scházelo jednou ročně (Potočný, 1978, str. 9-10). Rada se mohla, stejně jako Shromáždění, zabývat všemi otázkami, které se dotýkaly světového míru. Tím, že Rada zasedala častěji než Shromáždění, nejméně čtyřikrát do roka, projednávala převážně konkrétní otázky mezinárodního míru. Také Rada se usnášela jednomyslně a její usnesení měla povahu nezávazných doporučení. Rada byla však orgánem menším, složeným ze stálých a nestálých členů. Měla mít původně jen devět členů, počet se však v roce 1934 navýšil až na šestnáct. Mezi stálé členy mělo patřit pět vítězných mocností první světové války, tedy Francie, Velká Británie, Itálie, Japonsko a USA. Spojené státy, ač Společnost národů spoluzakládaly, se nikdy členem nestaly. Itálie, Japonsko a Německo ze Společnosti národů ve třicátých letech vystoupily. Naopak Rusku bylo přiznáno místo stálého člena při jeho vstupu do Společnosti v roce 1934, s trváním členství až do roku 1939. Měnil se také počet ostatních členů. Nejvíce členů měla Společnost v roce 1937, a to 58. O tři roky později však již jen 43, z toho pouze dvě velmoci, Francii a Velkou Británii (Potočný, 1978, str. 10).

Mezi zásadní slabiny tohoto systému patřil fakt, že Společnost nikdy nenabyla univerzální povahy, což je nezbytný znak světové organizace pro udržení míru (Potočný, 1978, str. 10). Členem SN se sice tehdy mohl stát kterýkoli stát bez ohledu na jeho velikost nebo význam, (samozřejmě s výjimkou všech států kolonizovaných),

nově se tedy nejednalo pouze o elitní členství samotných velmocí, což byl již sám o sobě velký krok dopředu. Nicméně skutečnou váhu měla prakticky pouze tehdejší Rada SN. Za jeden z hlavních nedostatků můžeme označit skutečnost, že tato organizace nebyla skutečně světová, jelikož půlka světa byla stále ve stavu koloniální závislosti bez vlastní reprezentace (Kennedy, 2009, str. 23).

Za další nedostatky Paktu SN můžeme považovat skutečnost, že útočná válka zde nebyla zcela zakázána. Legální byla válka proti členovi, který nepřijal rozhodčí nebo soudní nález anebo jednomyslnou zprávu Rady. Nebyla-li zpráva Rady o řešení sporu schválena jednomyslně, mohli členové jednat tak, jak uznali za nutné k zachování práva a spravedlnosti, tedy i vést válku proti druhé straně. Toto podstatně snižovalo účinnost systému kolektivní bezpečnosti. Co se týče šetření a hájení územní celistvosti a politické nezávislosti států, ani tento závazek se nevztahoval na všechny státy. Týkal se pouze členů Společnosti.

Článek 10 Paktu SN pojednává pouze o vnějším útoku a vylučuje, že by Společnost národů musela učinit nějaké donucovací opatření při vnitřním rozvratu státu nastalém revolucí nebo občanskou válkou. Členové Společnosti musí v tomto případě zachovávat zvláštní neutralitu vůči státu prožívajícímu vnitřní krizi. Podle původního výkladu čl. 10 se připouštěly územní změny, které však musely být provedeny zákonnými prostředky, a to dokonce i válkou v případě vyčerpání pokojných prostředků podle předpisů Paktu.

Toto bylo několikrát aplikováno již ve 20. letech 20. století. Například v roce 1925 obsadilo Řecko v reakci na zavraždění vojína 20 km široké pohraniční území Bulharska. To se obrátilo na Společnost národů, která vzápětí vyzvala řeckou a bulharskou vládu, aby neprodleně zastavily pohyby vojsk a stáhly své oddíly zpět za hranici. Na místo konfliktu pak byla vyslána zvláštní komise složená z vojenských složek jednotlivých velmocí a konflikt se podařilo zlikvidovat. Řecko se tehdy snažilo ospravedlnovat své jednání poukazem na zákonitou sebeobranu. Tento přístup byl však kritizován samotným Briandem, podle něhož se nesmí pod záminkou sebeobranu přidávat drobnému pohraničnímu konfliktu ráz skutečného boje (Ondřej, 2008, str. 40-41).

Jak bylo již výše zmíněno, Pakt Společnosti národů válku nezakázal. Původní dělení války na spravedlivou a nespravedlivou však změnil na válku legální a nelegální.

Smluvní státy měly povinnost vyčerpat prostředky pokojného řešení sporů podle Paktu, než sáhly k válce. Tato legální válka se však překrývala s případy ozbrojených represálií, a také sebeobrany. Posouzení legálnosti nebo nelegálnosti sebeobrany pak bylo věcí jednotlivých států bez účinnější úlohy Společnosti národů. V případě, že se některý člen Společnosti uchýlil k válce, aniž by splnil předchozí podmínky, mělo se za to, jako by se dopustil válečného činu proti všem členům Společnosti. Členové se podle čl. 16 odst. 1 Paktu zavázali, že v takovém případě s ním přeruší ihned všechny obchodní a finanční vztahy a zakáží všechny vztahy mezi svými příslušníky a příslušníky státu, který porušil Pakt. Rada měla podle tohoto článku rovněž doporučit jednotlivým státům poskytnout vojenské síly k vynucení závazků Společnosti. Článek však už nestanovil, kdo závazně konstatuje porušení Paktu, toto bylo opět záležitostí každého jednotlivého státu. Jediným případem aplikace čl. 16 Paktu byla opatření učiněná proti Itálii v návaznosti na její agresi proti Etiopii v roce 1935. Donucovací opatření však nebylo provedeno orgány Společnosti národů, ale bylo svěřeno ad hoc vytvořenému koordinačnímu výboru, složenému jen z některých členských států. Daný výbor kromě opatření ekonomické povahy navrhl pouze embargo na vývoz zbraní do Itálie. Tento článek podle M. A. Zimmermanna nicméně částečně vyjadřuje pojem bezpečnosti, která podle něj v širším slova smyslu znamená organizaci kolektivního donucení a překonání anarchického stavu individuální svépomoci (Ondřej, 2008, str. 41/42).

Problémem Paktu se ukázala i ta skutečnost, že sice zakazoval útočnou válku, nikoli však použití síly v obecnosti. To mělo za důsledek, že několik států uskutečnilo vojenské akce, ale neprohlásilo je za válku a samozřejmě se dovolávaly toho, že se nedopustily porušení Paktu. O tom svědčí například chování Čínské republiky a Japonského císařství v letech 1931 a 1937, států, jež uskutečnily vzájemné rozsáhlé vojenské operace s výsledkem značných ztrát na životech i na majetku, ale oba státy trvaly na tom, že mezi nimi neexistoval válečný stav, což ilustrovaly na nepřerušovaných diplomatických stycích (Ondřej, 2008, str. 42). S Briand-Kelloggovým paktem byla spojena také myšlenka vybudování organizace souběžné se Společností národů, a to za použití systému arbitrážních smluv. Hlavním nedostatkem bylo, že dodržování Briand-Kellogova paktu nebylo zajištěno donucovacím mechanismem, ani zde nebyla obsažena žádná další praktická opatření, např. v podobě odzbrojovacích závazků. Společnost

národů měla jen omezené pravomoci svého působení na státy, které se ještě zúžily s vystoupením některých států ze Společnosti před první světovou válkou (Ondřej, 2008, str. 42).

Další problém se týkal kolektivních akcí proti útočníkovi, tedy vojenských sankcí, kdy Rada mohla tyto členům pouze doporučit, členské státy však nebyly povinny se jich účastnit. Obligatorní byly pouze sankce hospodářské, které však v praxi pro členy nebylo složité obejít. Rada tak neměla potřebné prostředky k obhájení mezinárodního míru a bezpečnosti. Dalším z nedostatků této organizace bylo její směšování funkcí Shromáždění a Rady na poli udržování mezinárodního míru. To vedlo k faktickému podřízení Rady Shromáždění a Rada se tím přeměnila v pomocný orgán, který se tak zabýval jen některými konkrétními případy porušování mezinárodního míru. Rada tedy neměla ani potřebné monopolní postavení, ani výlučné pravomoci při obraně mezinárodního míru. Pakt Radě nepřisoudil ani nepřetržité zasedání tak, jak jej známe dnes a jak závažnost udržení mezinárodního míru určitě vyžaduje. Tím se rovněž snížila možnost operativnosti Rady. Co se týče její nedostatečné reprezentativnosti, ta je v souvislosti s Radou bezpečnosti velice často skloňována i dnes, tehdy však došlo k naprostému opomenutí kontinentů jako Afrika nebo Asie. V neposlední řadě zde máme požadavek jednomyslnosti všech členů Rady při jejím usnášení o politických otázkách, který se rovněž příliš neosvědčil. Jednalo se o požadavek, který zcela nerefletoval různý stupeň odpovědnosti jednotlivých členů za udržení míru a právo veta každého, tedy i nestálého člena Rady, umožňovalo zmařit jakékoli vážnější politické usnesení třeba záporným hlasem některého nestálého člena, který případně ani neměl přímý zájem na projednávané věci (Potočný, 1978, str. 11-12).

Nahromadění těchto nedostatků vedlo bezpochyby také k selhání Rady v zabránění vypuknutí druhé světové války a poukázalo na naléhavost vytvoření účinnější mezinárodní politické organizace pro udržení světového míru a bezpečnosti, v níž by hrál rozhodující úlohu malý efektivní orgán, vybavený potřebnými pravomocemi k udržení mezinárodního míru a bezpečnosti (Potočný, 1978, str. 11-12). Takový orgán, Organizaci spojených národů, se spojenci rozhodli vytvořit na konferenci v Teheránu, v roce 1943.

Činnost Společnosti národů byla ukončena se zahájením druhé světové války. Její poslední schůze však byla až v dubnu roku 1946 (Scott, 1973, str. 404), a to za

účelem formálního rozpuštění společnosti a převedení majetku ve výši 22 milionů amerických dolarů na nástupnickou Organizaci spojených národů (S. Herald-American, 1946, str. 12).

Profesor Kennedy popsal Společnost národů jako unikátní moment, kdy se mezinárodní záležitosti poprvé institucionalizovaly (Kennedy, 1987, str. 850). Britský diplomat Lord R. Cecil na závěr schůze prohlásil: „*Společnost národů je mrtvá. Ať žije Organizace spojených národů!*“ (Scott, 1973, str. 404).

1.3 Vznik OSN

Název Spojené národy navrhl americký prezident Franklin D. Roosevelt³ a poprvé byl použit za druhé světové války v Deklaraci Spojených národů 1. ledna 1942, v níž se zástupci 26 států jménem svých vlád zavázali pokračovat ve společném boji proti mocnostem Osy (<http://www.osn.cz/osn/historie/>). Roosevelt představil svou vizi budoucího světa a jeho organizace následovně:

„V budoucnosti, kterou chceme učinit bezpečnou, by svět měl být postaven na čtyřech základních svobodách. První je svoboda projevu – kdekoliv na světě. Druhou je svoboda každého člověka modlit se k Bohu tak, jak bude chtít – kdekoliv na světě. Třetí je svoboda netrpět nedostatky a čtvrtou svoboda nemít strach.“ (Kavan, 2008, str. 173).

Idea zřízení nové organizace, spolu se zvláštním orgánem, který by sjednocoval úsilí členů v boji proti agresi, se formovala postupně již v průběhu druhé světové války (Potočný, 1978, str. 13), konfliktu, při kterém zahynulo okolo sedmdesáti milionů lidí. Cílem tedy hlavně bylo vybudovat společenství stojící na takových základech a principech, které by předešlo další světové válce (Kennedy, 2009, str. 36). Hlavním spouštěčem prvních významných diskusí na toto téma byl vstup USA do války (Simma, 2002, str. 1), ale rychlý spád dostala jednání až se samotným koncem války, kdy se problém poválečného formování míru stal velice aktuálním. První zmínka o zřízení poválečné „širší soustavy všeobecné bezpečnosti“ se objevila již v Atlantické chartě z roku 1941. (Potočný, 1978, str. 13-15).

³ Americký politik a 32. americký prezident v letech 1933-1945

Dobu, která předcházela zrodu Organizace spojených národů, konkrétně dobu před dnem přijetí a ratifikování Charty, můžeme rozdělit do čtyř základních časových období, odrážejících specifitu a vývoj válečných okolností a průběh válečných bojů. První fáze trvala od prosince roku 1941 do léta 1944, tedy do diplomatické přípravné konference v Dumbarton Oaks. Její téměř sedmitýdenní činnost vyústila v zahájení druhé fáze, a sice zrodu Charty. Třetí fáze byla fází prozatímní (interim), sestávající se z intenzivních diplomatických výměn názorů mezi hlavními městy tří nejsilnějších spojenců – Londýnem, Washingtonem a Moskvou. Tato fáze byla především zaměřena na nedořešené otázky z fáze předchozí, tedy na nalezení, objasnění a vyřešení zbylých kontroverzních témat. Tato fáze vyvrcholila v únoru 1945 tzv. Jaltskou konferencí. Čtvrtá a závěrečná fáze byla započata na ustavující konferenci v San Francisku v dubnu roku 1945 a byla slavnostně ukončena podepsáním Charty v červnu roku 1945 (Simma, 2002, str. 2).

Na počátku první fáze byly diskuse vedeny na všech úrovních občanského i politického spektra. Idey soukromých osob či různých skupin o tom, jak by bylo možné nejefektivněji zajistit světový mír, byly často označovány za příliš obecné, až utopické. Souběžně, avšak nezávisle na těchto soukromých iniciativách probíhaly studie této problematiky ze stran různých vládních útvarů složených z expertů, kteří výsledky a závěry formovali do plánovacích dokumentů a národních studií, které pak byly základem oficiálních deklarácí vůdčích spojeneckých státníků. Tyto deklarace pak byly předměty vzájemných výměn na státnických setkáních a konferencích. Během prvních dvou fází bylo však téma budování této mezinárodní organizace zastíněno pozorností a prohlášeními vládních špiček upínajících se většinou na všeobecné válečné cíle spíše než na poválečné mírové uspořádání. Byla to právě až konference v Dumbarton Oaks, která vrhla světlo na toto téma. Tehdy se otázka mezinárodní spolupráce za účelem zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti oddělila, a stala se tak samostatným tématem (Simma, 2002, str. 2).

1.3.1 Návrhy ze strany jednotlivců a skupin soukromého sektoru

Intelektuální prostředí, ve kterých se poválečné diskuse odehrávaly, se na stranách Atlantiku lišila. Až do japonského útoku na Pearl Harbor byla americká

veřejnost rozdělena na dva tábory, pokud šlo o otázku intervence do „evropské války“. Protipóly byly v zásadních otázkách, jako zachování americké neutrality oproti podpoření kolektivní bezpečnosti, či volba izolacionismu oproti vítězství mezinárodní solidarity. Bylo to právě událostmi prosince 1941, kdy došlo k zániku této polarizace a americkou společností zavládl jednotný konsensus, sjednocující národ ve snaze zahnat nepřítele. Na druhé straně stály evropské národy, které byly příliš zaneprázdněny probíhající válkou vyprovokovanou agresí zeměmi Osy, na to, aby věnovaly pozornost problémům budoucího poválečného období. Vlády těchto zemí ještě stále byly členy Společnosti národů, která sice ještě existovala, avšak ve formě pouhého pozůstatku její dřívější podoby (Simma, 2002, str. 2), přesněji řečeno v troskách.

Nicméně ani takřka pouhá formální existence Společnosti národů nezabránila Evropanům, aspoň v míře, ve které jim v tom nebránila fašistická nadvláda, vytvářet návrhy nové poválečné organizace, a to nejčastěji právě z řad sympatizantů a zastánců této ztroskotané instituce. První rezoluce a manifestace vznikaly nezávisle na sobě ve skupinách Švédské a Švýcarské asociace pro Společnost národů. Jediným mezinárodním seskupením, které převzalo v této oblasti iniciativu, byl výbor právníků (Committee of Jurists), který byl ustaven Inter-Americkou konferencí ministrů zahraničí v Riu de Janeiru v roce 1942, na které byly zastoupeny všechny americké státy (zde již tedy může jít stěží o soukromou iniciativu) a byl zde dohodnut program o 14 bodech, vztahující se k poválečnému světovému řádu (Simma, 2002, str. 3).

Za nejdůležitější přínos soukromé sféry můžeme s jistotou označit memorandum navrhované v průběhu dvou let zhruba 200 prominentními členy amerických právních profesí, nazvané „*Postuláty, principy a návrhy mezinárodního práva budoucnosti*“ (Postulates, Principles and Proposals for the International Law of the Future). I když nelze prokázat přímou spojitost mezi konečným zněním Charty a tímto dokumentem, je jisté, že v rámci následně zakládajících zemí Organizace spojených národů se jednalo o významný příspěvek, který přípravné práce silně ovlivnil. I přes publikované práce mnohých evropských intelektuálů a učenců, převážně z okolí švýcarských juristů a politologů, dominovala v tomto období předmětná aktivita převážně na americké scéně (Simma, 2002, str. 3).

1.3.2 Plánování experty

Souběžně s aktivitami uvedenými v předchozím odstavci se začala této problematice věnovat také různá uskupení expertů. Právě na této úrovni ministrů a byrokratů ministerstev v Londýně a Washingtonu, pod vedením „US Department of State“ a „British Foreign Office“ se postupně začaly rýsovat první náčrty nové organizace. Během dvou a půl let tito vládní experti vyprodukovali množství rozličných prací a memorand, které měly za cíl primárně osvětlit jejich vlastní postoje a zkoumat politické cíle jejich vlastních vlád, a zajišťovat jim politickou podporu. Během druhé fáze se tyto dokumenty staly předmětem diplomatické výměny mezi spojenci, a konečně také náplní konference v Dumbarton Oaks (Simma, 2002, str. 4).

1.3.3 OSN součástí prohlášení světových státníků týkajících se válečných cílů

Vzhledem k probíhající těžké válce byly spojenecké národy plně vytíženy koncentrací na řešení akutních situací s válkou bezprostředně spojených, než aby se zabývaly otázkou obrazu poválečného světa a vytvoření mezinárodní organizace lépe zabezpečující mezinárodní mír a bezpečnost, než tomu bylo před započítím tohoto konfliktu. Bylo to až na sklonku války, kdy tomuto problému byla věnována významnější pozornost. Nejdříve se projektem spojených národů zabývaly panely expertů a začátkem roku 1943 se tato otázka začala objevovat také na úrovni diplomatických komuniké, v protokolech z konferencí a setkání zahraničních ministrů a hlav států. Je obtížné, téměř nemožné, určit jednotlivého, konkrétního státníka či experta, kterého by bylo možno označit za jakéhosi „intelektuálního otce“ Charty, některé její instituce, či OSN jako takové. Na druhou stranu je faktem, že důležitou roli bezesporu sehrál prezident F. D. Roosevelt (avšak více jako propagátor této myšlenky jako celku, než tvůrce konkrétních nápadů a forem), který již před druhou světovou válkou v říjnu roku 1937 ve své slavné řeči „Karanténa“ (Quarantine Speech) v Chicagu mimo jiné prohlásil, že je žádoucí vytvořit novou mírovou organizaci – opravdu světovou a efektivnější, než jaká byla ženevská Společnost národů (v proslovu označena jako „League of Geneva“). I přesto, že Roosevelt následně čelil velké vlně kritiky z řad

zastánců americké politiky izolacionismu, nikdy nepřestal vyvíjet tlak tímto směrem, což za několik let vyústilo v přesvědčení lídrů spojeneckých velmocí, konkrétně W. Churchilla⁴ a Stalina⁵, spolu se zástupci menších spojeneckých mocností (Simma, 2002, str. 6).

Je známo, že W. Churchill byl sympatizantem Rooseveltova konceptu „mocné čtyřky“, která by nesla vůdčí úlohu mezi národními státy a direktivně zajišťovala jejich mírumilovné chování. Nicméně jeho vlastní vize poválečného uspořádání se v některých věcech od té americké lišila. Churchill chtěl totiž svěřit udržování míru oblastním organizacím (regional organizations) Evropské a Asijské radě, a to pod společným zaštitěním světové organizace (Simma, 2002, str. 6). Churchill rovněž kladl důraz na formování regionálních skupin, protože byl přesvědčen, že se bezpečnost v budoucnu nejlépe zajistí právě za pomoci regionálních skupin vedených jednou z velmocí. Vycházel z předpokladu, že spolehlivější důvod k zastavení agrese je agrese bezprostředně ve svém okolí, než zasáhnutí proti vzdálenému porušení míru (Kennedy, 2009, str. 40).

Stalinův zájem byl na druhé straně uchovat nezávislé mocenské postavení Sovětského svazu, prosté omezení suverenity a chráněné jak proti intervencím a dohledu jakékoli mezinárodní autority, tak rovněž proti většinovému hlasování kapitalistických států, tedy vybavit Sovětský svaz dostatečně silným hlasovacím potenciálem. Aby zajistil tento poslední bod, Stalin požadoval hlasovací právo pro všech 16 republik, ze kterých se Sovětský svaz tehdy skládal (Simma, 2002, str. 6).

Z hlediska entusiasmu lze všeobecně říci, že role spojeneckých vládních špiček nemohla být srovnávána s odhodláním k závazkům projeveným prezidentem W. Wilsonem na Pařížské mírové konferenci v roce 1919. Byla to až Jaltská konference, na které byli tito vůdci na jednom krátkém setkání vzájemně konfrontováni ohledně projektu OSN, jehož náplní byl především hlasovací kompromis pro procedury v rámci Rady bezpečnosti. Na jejich dřívějších setkáních zazníval pojem Organizace pouze jako jeden z mnohých poválečných cílů a vztahující se ustanovení byla cíleně formulována velice vágním jazykem (Simma, 2002, str. 6, 7).

⁴ Winston Churchill, britský politik a premiér v letech 1940-1945 a 1951-1955.

⁵ Josif Vissarionovič Džugašvili (Stalin), Generální tajemník Komunistické strany Sovětského svazu v letech 1922-1952.

Také v Atlantické Chartě, společném prohlášení Roosevelta a Churchilla ze srpna roku 1941, která je často označována jako jakýsi základní kámen pozdější OSN, je tato otázka zmíněna pouze v jediné klauzuli, ve svém osmém bodě, kde uvádí, že *„všechny národy světa musí z důvodů věcných i z důvodů duchovních dospět k tomu, že upustí od používání síly ... dokud nebude zřízena širší a trvalá soustava všeobecné bezpečnosti, je nezbytné takové národy (které hrozí nebo by mohly hrozit útokem mimo své hranice) odzbrojit“* (<http://www.moderni-dejiny.cz/clanek/atlanticka-charta-14-8-1941/>).

Prvním o něco zřetelnějším vyjádřením záměru ustanovit novou světovou poválečnou mírovou organizaci byla tzv. Moskevská deklarace čtyř mocností o všeobecné bezpečnosti (Declaration of Four Nations on General Security) z října roku 1943, sjednána ministry zahraničí států Velké Británie, Spojených států amerických, Čínské republiky a Sovětského svazu, kde ve čtvrté sekci Deklarace je uvedeno, že je záměrem stran *„nutnost ustavení, jak nejrychleji to bude možné, mezinárodní organizace budované na zásadě svrchované rovnosti všech mírumilovných států s cílem zachování mezinárodního míru a bezpečnosti“* (Potočný, 1978, str. 13-15). Tento text byl dohodnut nejdříve mezi Rooseveltem a Churchillem a následně byl přijat také Moskvou, to však s výhradou přidání slova „mírumilovný“ do části „všech států“. Takto bylo zavedeno specifické kritérium kvalifikace států pro členství, které mohlo být zneužíváno – a také následně bylo – jako nástroj politické manipulace (Simma, 2002, str. 7).

V komuniké sepsaném mezi USA, Velkou Británií a Čínou na závěr Káhirske konference v prosinci roku 1943 nebylo o projektu poválečné mezinárodní organizace žádné zmínky (Simma, 2002, str. 7). Formulace prvních konkrétních návrhů týkajících se vytvoření zvláštního orgánu pro udržení míru v rámci chystané nové mezinárodní organizace proběhla na konferenci v Teheránu, již bez účasti Číny, koncem roku 1943. Ze strany USA zde byl návrh na zřízení jakéhosi policejního výboru, složeného ze čtyř velmocí, který by dohlížel na dodržování míru a v případě agrese by rychle zasáhl. Nová organizace měla mít však jen doporučovací moc, účinnost tohoto orgánu tedy byla značně pochybná. Britský návrh spočíval v ustavení mezinárodní organizace se třemi oblastními radami pro Evropu, Dálný východ a Ameriku, kdy nad oblastními radami měla stát rada světová. I tento návrh se však ukázal nereálným (Potočný, 1978, str. 13-

15). Tento summit vyústil v sepsání deklarace v prosinci roku 1943, ve které bylo učiněno následující, opět poněkud nekonkrétní, prohlášení: *„Pokud jde o mír, jsme přesvědčeni, že naše shoda zajistí mír trvalý. Plně uznáváme odpovědnost, která na nás a na všech národech světa dlí, zažehnat hrůzy války na celé generace dopředu.“*

Jasněji se vyjádřil premiér Britského Commonwealthu v květnu roku 1944, který uvedl: *„Prohlašujeme, že po válce bude zřízena světová organizace pro zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti, obdařena potřebnou mocí a autoritou pro předejití agrese a násilí.“* (Simma, 2002, str. 7).

Když se „Velká Trojka“ sešla na závěrečné konferenci v Jaltě v únoru 1945, rozhovory o poválečných záměrech již značně pokročily. Obecná shoda týkající se projektu Organizace byla dosažena na konferenci v Dumbarton Oaks. Jaltské komuniké znovu potvrdovalo, že: *„Jsme odhodláni co nejdříve s našimi spojenci ustanovit mezinárodní organizaci pro udržení mezinárodního míru a bezpečnosti. Věříme, že toto je nezbytné pro předejití agrese a odstranění politických, ekonomických a sociálních příčin války prostřednictvím úzké spolupráce všech mírumilovných národů.“* (Simma, 2002, str. 7, 8).

1.3.4 Konference v Dumbarton Oaks

Nejdůležitějším stadiem přípravného procesu předcházejícího ustavující konferenci OSN v San Francisku byla dvojitá konference v Dumbarton Oaks v létě roku 1944, kde se anglo-saské mocnosti nejdříve setkaly se sovětskou delegací a následně s delegací čínskou, a to z důvodu velice rezervovaného vztahu Sovětského svazu k čínské Čankajškově vládě, kterou neuznával jako partnera pro jednání. Sovětská pozice vycházela ze situace, kdy Sověti udržovali přátelské vztahy s Japonskem, a tak nemohli spolupracovat s čínskou vládou, která vedla s Japonskem válku.

Předpoklad a poslání Dumbartonské konference byl takový, že „Velká čtyřka“ měla za účelem ustavení Organizace uplatnit svůj vliv a podniknout společné akce. Záhy však bylo evidentní, že taková kooperace by byla provázena značnými obtížemi. Na druhou stranu cílem této konference nebylo navrhnout doslovné znění Charty, ale pouze nalézt shodu na základních principech a tyto poté ukotvit v písemné podobě. Takový dokument byl vydán v říjnu roku 1944 pod názvem *„Návrhy k ustanovení obecné mezinárodní organizace“* (Proposals for the Establishment of a General

International Organization). Z těchto návrhů je patrné, že velká část ušlechtilých idejí⁶ diskutovaných v ranějších fázích rozhovorů vymizela a převážily myšlenky pragmatictějšího rázu. Toto však mnozí účastníci rozhovorů hlasitě kritizovali (převážně veteráni Společnosti národů, kteří byli slabostí návrhů velice zklamáni) a označovali plánovanou Organizaci jako „Alianci velmocí“, symbolizovanou hlasovací procedurou v Radě bezpečnosti. Dále si stěžovali také na dobrovolný charakter procedur pro mírové uspořádání sporů. Na druhou stranu neuspěly ani některé návrhy z řad realistů, jako například Churchillova vize regionálních zastupitelství pro zachování míru, nebo americký návrh, aby Valné shromáždění studovalo a doporučovalo opatření na podporu dodržování lidských práv. Nad tím vším se vznášel ještě jeden základní bod, který byl neustále předmětem zásadních rozepří. Stále totiž zůstávala otevřená otázka, zda mají mít velmoci možnost použít institut veta také v případech, kdy jsou do sporu samy zapojeny. Tato otázka zůstala nedořešena i závěrem konference, a byla tedy odložena k dojednání na nadcházející Jaltské konferenci, a to na nejvyšší úrovni (Simma, 2002, str. 8, 9).

1.3.5 Jaltský kompromis

V únoru roku 1945 se konala v krymském letovisku Jalta konference představitelů Velké trojky pod krycím názvem Argonaut (<http://www.reflex.cz/clanek/historie/61969/jaltska-konference-urcila-pred-70-lety-na-dlouha-desetileti-podobu-evropy.html>). Jaltská konference byla nejdůležitějším krokem v mezidobí mezi přípravnými konferencemi a konferencí ustavující. Návrhy z Dumbarton Oaks byly publikovány a byly předmětem intenzivní veřejné diskuse. Vládní experti po celém světě byli zcela zaneprázdněni vytvářením jejich vlastní analýzy a stanovisek, které byly následně vládami prezentovány na zakládající konferenci v květnu roku 1945. Mnoho z nich bylo popuzeno právě kompromisem, který „Velká Trojka“ uzavřela v Jaltě (Simma, 2002, str. 9).

Tato formule vyplynula z velmi zdlouhavého sporu mezi USA a Velkou Británií na jedné straně, jejichž vlády byly přesvědčeny, že obdaření stálých členů Rady bezpečnosti institutem veta v takřka neregulovaném rozsahu je neslučitelné

⁶ Utopická vize světové vlády s přímým zastoupením národů ve světovém shromáždění a podporované mezinárodní policií tomuto orgánu podléhající.

se základními principy Organizace, a Sovětským svazem na straně druhé, který byl plně odhodlán bránit zakotvení procedurálních ustanovení, která by stanovovala povinnost předložit většinovému hlasování také otázky zásadního významu.

V prosinci roku 1944 Roosevelt Stalinovi v dopise předložil kompromis, který se stal základem tzv. *Jaltské formule*, (Potočný, 1978, str. 13-15) a sice, že výsadou veta bude disponovat jen pět velmocí, nikoli všichni členové, jak tomu bylo ve Společnosti národů, jmenovitě Sovětský svaz, USA, Čína, Velká Británie a Francie, a to při hlasování o všech neprocedurálních otázkách. Pokud by se stálý člen stal stranou určitého sporu, nebude smět při rozhodování o řešení sporu veto použít. Z toho vyplývá, že by se stát měl v takové věci zdržet hlasování, neboť nikdo nemůže být soudcem ve vlastní věci. Stalinův souhlas s výše uvedeným si však vyžádal vysokou cenu. Podařilo se mu v rámci vyjednávání prosadit ústupek, jehož následky poznamenávají poválečný svět dodnes, že stálý člen smí veta užít tehdy, kdy se na půdě Rady bezpečnosti rozhoduje o opatřeních donucovacích, tedy o sankcích, mířících jak proti jinému státu, tak proti němu samotnému v případech, kdy by byl ohrožen či porušen mezinárodní mír a bezpečnost. Jinými slovy: „stálý člen nesmí být soudcem ve vlastní věci, ale smí zabránit svému potrestání“ (Malenovský, 2015). Jaltská formule tak legitimizovala jakousi dvojí spravedlnost, protože hrozba vetem nebo jeho použitím ze strany stálých členů může spolehlivě znemožnit, aby Rada bezpečnosti mohla vůbec konstatovat ohrožení či porušení mezinárodního míru a bezpečnosti tím či oním státem. To je však pro rozhodnutí o sankcích proti viníkovi nezbytné (Malenovský, 2015). Po zdlouhavém vyjednávání Stalinovi oponenti mimo jiné také přislíbili přiznání stálého členství dvěma státům sovětského svazu – Ukrajině a Bělorusku, to však ze Stalinem požadovaných šestnácti.

Není tedy překvapením, že tato dohoda byla mnohými státy na konferenci v San Franciscu odporována (Simma, 2002, str. 9).

1.3.6 Zakládající konference v San Franciscu

Ustavující konferencí byla konference v San Francisku, která zasedala v době od dubna do června roku 1945 za účasti padesáti států (Potočný, 1978, str. 13-15). V průběhu dvou měsíců účastníci konference (na 300 oficiálních delegátů) vydělili

z obecně formulovaných principů, zásad a instrukcí z Dumbarton Oaks návrh smlouvy, který měl sice z právního hlediska k dokonalosti daleko, ale který posloužil světové Organizaci jako právní základ a ústavní rámec, a slouží tak dodnes (Simma, 2002, str. 9). Organizační struktura konference se skládala z mnohých výborů a komisí, diskuse probíhaly na několika úrovních, což se odrazilo i v systému. Vypracované návrhy textů výbory složenými z právníků a různých zástupců delegací postupně putovaly až ke komisím, složeným z jednotlivých hlav delegací. Tyto vyšší stupně se pak zaměřovaly na jazyk textu, odstranění případných rozporuplností a kontradikcí, sjednocení terminologie a všeobecně převáděly text do technického právního jazyka. Pokud však zástupci dospěli k názoru, že by mělo dojít k nějaké větší, obsahové změně, posílali text na přepracování zpět do počátečního výboru. V případě, že návrh textu doputoval až na konec této hierarchie, byl na plenárním shromáždění předložen k hlasování o přijetí. Takové shromáždění bylo veřejné, zatímco práce ve výborech a komisích nikoli. Nezbytná většina pro přijetí konkrétních návrhů byla vždy dvoutřetinová, a to na všech úrovních systému. Jednacími jazyky bylo v procesu několik, výsledné texty však byly autorizovány vždy pouze v anglické podobě (Simma, 2002, str. 9-10).

Otázkami Rady bezpečnosti se zabývala komise III, která měla čtyři výbory: pro strukturu a proceduru Rady bezpečnosti, pro pokojné řešení sporů, pro donucovací opatření a pro oblastní akce. Většinově byly návrhy velmocí týkající se Rady bezpečnosti ostatními účastníky akceptovány, problémem však opět byl návrh hlasovací procedury. Menší mocnosti se snažily zúžit sféru aplikace zásady jednomyslnosti stálých členů a předkládaly tak různé návrhy. Z toho důvodu došlo 7. června ve společném prohlášení velmocí k podrobnému vyložení takzvané jaltské hlasovací formule, kdy velmoci vyjádřily názor, že zásada jednomyslnosti se má uplatnit při hlasování v Radě bezpečnosti pokaždé, kdy nepůjde o úzce procedurální otázku. Dojde-li ke sporu, zda projednávaný návrh usnesení je procedurální nebo podstatné povahy, bude třeba i takovou otázku rozhodnout kladnými hlasy stálých členů (Potočný, 1978, str. 13-15).

Je důležité uvést, že vedle oficiální struktury existovala i linie neoficiální, která provázela celý proces a zásadně jej ovlivňovala. Během konference bylo více než patrné, že nejvýznamnější prvky v tomto procesu jsou formovány vzájemnou dohodou pěti největších mocností (Five Powers). Jejich vliv byl viditelný téměř ve všech sférách.

Kdykoli došlo při řešení problematik k patové či vyeskalované situaci, byli si všichni účastníci vědomi skutečnosti, že veto, byť jen jediné z pěti mocností, by mohlo celý projekt zhatit. Toto vědomí vytvářelo silný tlak vedoucí k naléhavé nutnosti vytvořit konsensus, který, navzdory všem obavám a pochybnostem převážně národů na konferenci v Dumbarton Oaks nezastoupených, přispěl k přijetí a uzákonění návrhu vyjednaného velmocemi právě tam, a to bez možnosti uplatnění jinak skloňovaných pozměňovacích návrhů nebo regulérní opozice.

Tento tlak byl nakonec nejpatrnější v té asi nejcitlivější oblasti, tedy v boji nad Jaltskou formulí upravující hlasovací proceduru v Radě bezpečnosti. Hnání obavami, že tato formule by umožnila kterékoli z velmocí zabránit diskusím o konkrétních sporech na půdě Rady bezpečnosti, předložila výborová majorita seznam 23 otázek, které měly být předloženy k diskusi jak komisím, tak nejlépe přímo autorům této formule. Záhy však došlo ke změně stanoviska Moskvy, které hovořilo ve prospěch udržení přesně takového práva, kterého se výbory obávaly. Sovětský argument totiž upozornil mocnosti na pravděpodobnost, s jakou by diskuse o konfliktech vedená v Radě bezpečnosti mohla uvést do pohybu řetězec událostí, který by mohl nakonec vyvrcholit až v přijetí donucovacího opatření – důsledek, který by Sovětský svaz sám vůči sobě nepřijal za žádných okolností. Další tři západní mocnosti byly však neméně odhodlány bránit se jakýmkoli opatřením omezujícím svobodu diskuse v Radě bezpečnosti. Po osobních intenzivních vyjednáváních amerických ambasadorů se Stalinem se nakonec podařilo vymoci sovětský ústup v této otázce. Cenou bylo ujištění Moskvy ambasadorů, že při rozhodování Rady bezpečnosti o předběžných otázkách, konkrétně o určení, zda se v tom kterém případě bude jednat o otázku procedurální, či podstatnou, bude zapotřebí jednomyslnosti všech pěti stálých členů (Simma, 2002, str. 10-11).

Na rozdíl od Rady Společnosti národů, ve které možnost použití veta připadala každému jejímu členu, tedy jak stálému, tak nestálému, v Radě bezpečnosti touto možností měli disponovat pouze členové stálí. I tak byla výsledná podoba veta v celé jeho šíři povahově ústupkem, který však byl minimálně z tehdejšího pohledu ústupkem potřebným. *„Z nedávné historie již totiž bylo zřejmé, že je nezbytné do konstrukce závazků začlenit všechny silné světové mocnosti, konkrétně USA a SSSR, protože pokud tyto mocnosti stojí vně organizace, dochází k zásadnímu oslabení fungování i vlivu organizace jako takové“*. Předpokládalo se, že je lepší mít veškeré mocnosti vzájemně

provázané vetem, než nemít žádné OSN. Plánovači si totiž byli vědomi toho, že pokud by institut veta v Chartě obsažen nebyl a velmoc by se chtěla vzepřít dodržení rozhodnutí RB, šlo by tomu stejně jen těžko zabránit, a zároveň by bylo obtížnější takovou velmoc vůbec k členství v této organizaci přimět. Institut veta tak zásadně snížil pro velmoci hrozbu případného oslabení vlivu spojeného s členstvím v demokratické mezinárodní organizaci, a stal se tak pro ně jakousi bezpečnostní pojistkou. Zakladatelé také doufali, že dvě předcházející krvavé války povedou ke globálnímu nátlaku a ne k vojenským řešením konfliktů (Kennedy, 2009, str. 38).

Je třeba si rovněž uvědomit statut quo tehdejší doby, tedy že na světě vždy existovaly velmoci, které určovaly chod dějin a vyjednávaly poválečné uspořádání. Nikoho tedy až tak nepřekvapilo, že má pět mocností privilegium v podobě veta (Kennedy, 2009, str. 57). Při formování základů OSN byl vzat zřetel i na důležitý poznatek, že hospodářský a sociální kolaps tržního systému vede k politickému neklidu a extremismu a přichází myšlenka, kterou můžeme podle Kennedyho označit jako "*socioekonomická rekonstrukce*". OSN se tehdy formovala na principu jakési trojnožky, ve které první nohou jsou prostředky k udržení mezinárodní bezpečnosti, druhou nohou je hospodářský pokrok, bez kterého je vojenská bezpečnost neúčinná a třetí nohou je politické a kulturní porozumění, jelikož jak pravil Churchill, válka začíná v hlavách lidí (Kennedy, 2009, str. 40).

V závěrečné fázi se konference dostala do časového tlaku. Konec války v Evropě vyvolal naléhavou potřebu států se na tomto procesu podílet. Spojené státy měly velký zájem na předložení Charty svému Senátu ještě před letními prázdninami. Pomocí rychlé ratifikace zamýšleli eliminovat případné obavy z navrácení politiky zpět do fáze izolacionismu tak, jak se v minulosti stalo v případě, kdy americkému senátu byla předložena Charta (Covenant) Společnosti národů. Tento spěch byl důvodem, proč mnohé nedostatky a nejasnosti zůstaly zachovány, jelikož na jejich zahlazení již nezbyl patřičný čas.

V průběhu konference také vyvstaly různé otázky, jejichž řešení se neustále odkládalo. Takto kupříkladu nebyl připraven text preambule k Chartě. Namísto vlastního textu existovalo mnoho návrhů a připomínek na rozšíření a pozměnění Cílů a zásad, které byly zmíněny v prvních dvou kapitolách dokumentu „Návrhy z

Dumbarton Oaks“. Tento a další⁷ nedostatky však státy od přijetí Charty neodradily a Charta, jako zakládající listina Organizace spojených národů vstoupila, v platnost 25. 10. 1945. K tomuto datu se splnila podmínka jejího vstupu v platnost, totiž uložení její ratifikační listiny všemi pěti velmocemi a většinou ostatních signatářských států (čl. 110 odst. 3 Charty). Faktickou činnost zahájila OSN teprve 20. 1. 1946. Tehdy proběhlo první zasedání Valného shromáždění, které ustavilo ostatní orgány, zejména Radu bezpečnosti a vyřešilo základní otázky vnitřního života OSN (Potočný, Ondřej; 2011, str. 296).

Charta OSN je právem označována za obdivuhodný dokument⁸, jehož cíle bývají autory označovány za srovnatelné s americkou Deklarací nezávislosti, či s britskou Magna Chartou (Kavan, 2008, str. 172).

Přípravná komise vypracovala v listopadu a prosinci návrh prozatímního jednacího řádu Rady bezpečnosti, již se týkají kapitoly V. – VIII. Charty. Rada bezpečnosti OSN se sešla k prvnímu zasedání 17. ledna 1946.

⁷ Dále také například problematika volby Generálního tajemníka.

⁸ Originál Charty byl považován za tak důležitý, že když s ním vysoký úředník amerického ministerstva zahraničních věcí letěl do Washingtonu, tak dokument, na rozdíl od ministra, dostal vlastní padák (Kavan, 2008, str. 174).

2. Složení Rady bezpečnosti

Článek 24 Charty stanoví, že aby byla zajištěna rychlá a účinná akce OSN, svěřují její členové Radě bezpečnosti základní odpovědnost za udržení mezinárodního míru a bezpečnosti. Za tímto účelem, a v porovnání s Valným shromážděním i jinými orgány OSN, je Rada bezpečnosti koncipována jako orgán kompaktní a početně omezený, který by měl být schopný jednat rychle a účinně (Simma, 2012, str. 437). Ke dni svého ustanovení měla Rada bezpečnosti 11 členů na tehdejších 50 zakládajících státech. K rozšíření na dnešních 15 členů došlo v roce 1965, kdy proběhla doposud jediná reforma RB OSN, a to pod silicím globálním tlakem v důsledku procesu dekolonizace a následného zřejmého nepoměru počtu členů Rady OSN vůči celkovému počtu členů OSN (v roce 1963 se jednalo již o 114 států).

2.1 Stálí členové

Jak je stanoveno v čl. 23 Charty, Rada bezpečnosti má dnes 15 členů, z nichž pět členů je stálých a zbývajících deset členů je nestálých. Členové stálí jsou považováni za základní jádro Rady. Jsou jimi vítězné mocnosti druhé světové války, jmenovitě Čínská lidová republika, Francouzská republika, Ruská federace, Spojené státy americké a Spojené království Velké Británie a Severního Irska. Toto obsazení zaznamenalo pouze dvě dílčí změny, a to v případě změny názvu Sovětského svazu na Sovětskou federaci vzhledem k proběhlé změně politického režimu v regionu v roce 1991. K formální změně došlo pouhým zasláním oznámení o nástupnictví nového prezidenta Ruské federace Radě bezpečnosti. V této záležitosti nevzešla mezi členy žádná námítka či požadavek na přezkum, zda Ruská federace je oprávněným nástupcem Sovětského svazu. Oproti tomu otázkou budící mnohé rozpory byla problematika zástupce čínské delegace, kdy v roce 1971 došlo k nahrazení delegace Čínské republiky zástupci z Čínské lidové republiky, a to jako následek změny režimu v roce 1949 a postupného navázání diplomatických vztahů s vítězem občanské války, což vyústilo ve vykázání zástupce Čínské republiky z Valného shromáždění (Pellet, 2005, str. 868).

V tyto velmoci, které v rozhodující míře přispěly k porážce fašistických mocností, byla vkládána velká naděje, že právě ony budou zárukou úspěšného fungování nové mezinárodní organizace a jejich společný postup účinně zajistí, že

nedojde k porušení světového míru, a pokud by se tak stalo, že útočník bude patřičně potrestán a mír obnoven. Určení těchto mocností za stálé členy bylo provedeno také s ohledem na velikost jejich území, počet obyvatelstva, stupeň hospodářského a technického rozvoje a vojenský potenciál, a především také jejich odpovědnost za udržení poválečného míru a bezpečnosti (Potočný, 1978, str. 34). Tyto předpoklady však musíme zasadit do historického kontextu doby vzniku tohoto mezinárodního orgánu. Skutečnost, že v dnešní době tyto předpoklady a podmínky již zcela dokonale nereflktují aktuální stav, je v současnosti již holým faktem.

Významným atributem vyplývajícím ze stálého členství v Radě je tzv. *institut veta*. Ten těmto velmocím garantuje, že o podstatných otázkách nebudou moci ostatní členové rozhodovat proti jejich hlasu, s výjimkou záležitosti čistě procedurálních. Stejný režim se vztahuje také na hlasování o tom, zda je konkrétní otázka onou záležitostí podstatnou, či pouze procedurální, což bývá nazýváno jako institut tzv. *dvojitého veta*. Blíže viz kapitola 4. 1. 1. Zároveň každý z těchto států má povinnost pomáhat při zajišťování normální činnosti Rady bezpečnosti a usilovat o dosažení řešení v otázkách týkajících se udržení mezinárodního míru.

Speciální postavení stálých členů dále vyplývá také z těchto ustanovení Charty: čl. 47 odst. 2, který stanoví, že Vojenský štábní výbor se skládá z náčelníků štábů stálých členů Rady bezpečnosti nebo jejich zástupců; čl. 108 a 109 týkající se případného procesu změny ustanovení Charty; čl. 110 odst. 3 určující okamžik nabytí účinnosti Charty a čl. 106 obsahující ustanovení přechodná a závěrečná (Simma, 2002, str. 439).

2.2 Nestálí členové

Druhou skupinou členů jsou vedle stálých členů členové nestálí, voleni Valným shromážděním z řad všech členů OSN na dvouleté funkční období (každý rok po pěti státech). Volba nestálých členů by měla probíhat s ohledem na příspěvek dotyčných kandidátů k udržení mezinárodního míru a bezpečnosti, a zároveň by mělo být dodržováno spravedlivé zeměpisné zastoupení (Potočný, Ondřej; 2011, str. 298-299). Koncept volby je snahou o zajištění rovnováhy mezi stálými a nestálými členy. Zpočátku byla místa v Radě bezpečnosti rozdělována podle dohody z roku 1946 tak, že dvě místa připadla státům z Latinské Ameriky a po jednom místě náleželo zemím

západní Evropy, Blízkého východu, zemím Commonwealthu a zemím východní Evropy. Schopnost přispívat k udržení mezinárodního míru se pak posuzovala následně, až při vybírání konkrétních zemí z daného regionu na základě tohoto klíče. Na přelomu padesátých a šedesátých let se počet nových členů OSN prudce zvýšil, a to z řad afrických a asijských zemí, které do té doby byly v závislém, koloniálním postavení. Tyto státy se domáhaly přerozdělení míst nestálých členů ve svůj prospěch, a protože se jejich návrh neseťkal s úspěchem, vystoupily s požadavkem rozšíření počtu nestálých členů v Radě a jejich nového rozdělení mezi jednotlivé zeměpisné oblasti. Valné shromáždění schválilo změnu Charty o rozšíření počtu nestálých členů v roce 1963, spolu se stanovením nového schématu rozdělení takto: pět nestálých členů ze států Asie a Afriky, jeden z východní Evropy, dva z Latinské Ameriky a dva ze západní Evropy a ostatních zbývajících zemí. Pět míst přidělených asijským a africkým státům se dělí pak tak, že se střídají funkční období v poměru přidělů států na tři a dvě místa. Toto rozhodnutí a následná praxe pak vedly k tomu, že princip zeměpisného zastoupení se postupně přeměnil na princip zastoupení oblastního a nestálými členy jsou tak od té doby voleny takové státy, které si získají jako kandidáti podporu jejich příslušné regionální skupiny (Potočný, 1978, str. 34-36).

2.3 Další zástupci

Každý člen Rady bezpečnosti je na schůzích Rady zastoupen svým akreditovaným zástupcem. Pověřovací listiny akreditovaného zástupce je člen povinen zaslat generálnímu tajemníkovi nejméně dvacet čtyři hodin před tím, než zástupce začne zasedat v Radě. Předseda vlády a ministr zahraničních věcí členského státu Rady jsou oprávněni na jejích schůzích zasedat bez předložení takových listin. Akreditovaný zástupce není pouze jeden, ale jedná se o skupinu dvou až šesti delegátů (Potočný, 1978, str. 37).

Rigidní ustanovení Charty týkající se jejího složení nezamezují tomu, aby RB přizvala k jednání také další členy, či dokonce nečleny Organizace spojených národů, avšak bez práva hlasování. Ve speciálním ustanovení čl. 44 Charty je zakotveno, že dokonce i státy nezastoupené v Radě bezpečnosti mají za specifických okolností hlasovací právo. Zatím toto právo, označováno za tzv. *ad hoc navýšení počtu členů Rady bezpečnosti*, využito nebylo (Simma, 2002, str. 438).

Člen OSN, který není členem Rady bezpečnosti, se může účastnit rozpravy v případě, že Rada jedná o tématu, při kterém jsou zvláště dotčeny jeho zájmy, a to pouze pokud to Rada uzná za vhodné. Takový stát může předkládat návrhy rezolucí, o nichž se hlasuje, pouze pokud o to požádal některý člen Rady. Samotný předkládající stát však hlasovacím právem nedisponuje. Za stejných podmínek se může dočasně účastnit jednání Rady bezpečnosti i takový člen OSN, který Radu upozornil na situaci nebo spor, který by mohl vést k mezinárodním konfliktům nebo ohrozit udržení mezinárodního míru a bezpečnosti.

Rada bezpečnosti dále může sama přizvat k účasti na rozpravě o sporu, který projednává, členu i nečlenu OSN, je-li ten stranou konkrétního sporu. Ani v tomto případě takový člen nedisponuje hlasovacím právem. Konečně v případě, že Rada bezpečnosti rozhoduje o použití síly, může ke svému rozhodování pozvat také nečlena Rady, jehož ozbrojených jednotek hodlá použít, jestli si to takový stát sám přeje. Jeho postavení se v tomto případě bude podobat postavení nestálého členu. Jak bylo již uvedeno na začátku této kapitoly, jedná se zde o jediný Chartou předvídaný případ rozšíření počtu členů Rady bezpečnosti o jednoho ad hoc členu při jejím usnášení (Potočný, 1978, str. 38).

A nejsou to jen státy, které může Rada bezpečnosti přizvat ke svému jednání. Dále jsou do této kategorie zahrnuti také zaměstnanci sekretariátu OSN nebo jiné kompetentní osoby, o nichž se Rada domnívá, že by jí mohly poskytnout informace nebo jinou pomoc při projednávání otázek, které má na programu. Schůzí Rady bezpečnosti se v neposlední řadě účastní i generální tajemník nebo jeho zástupce, z titulu svého postavení jako vedoucího sekretariátu OSN, který může podávat ústní nebo písemná stanoviska k jakékoli otázce, kterou Rada bezpečnosti projednává. (Potočný, 1978, str. 37-39)

2.4 Reformní návrhy

Rada bezpečnosti vznikla spolu s OSN před více než sedmdesáti lety a za tu dobu došlo ve světě k zásadním změnám, které volají po pružnějším přizpůsobování se měnícímu prostředí. Potřeba reformy se tedy netýká pouze Rady bezpečnosti, ale Organizace spojených národů téměř ve všech aspektech její činnosti, tedy od

zřizování orgánů, jejich fungování, zlepšování chodu Sekretariátu až po zefektivnění fungování celého systému OSN.

Co se týče reformy samotné Rady bezpečnosti, tak za tímto účelem byla v roce 1993 vytvořena Otevřená pracovní skupina. Ta však o reformě jednala bez úspěchu. V lednu roku 2009 byla nahrazena mezivládními jednáními neformálního pléna Valného shromáždění OSN k reformě RB OSN (Ministerstvo zahraničních věcí, 2012).

Mezi oblasti vyžadující reformu patří jak počet stálých a nestálých členů, a s tím spojený procedurální způsob hlasování, tak také problém otevřenosti hlasování. To je potřeba posílit ve dvou směrech. Zaprvé navenek ve vztahu k nezúčastněným členům OSN a k veřejnosti, prostřednictvím způsobu a množství zveřejňovaných informací, ale také zadruhé mezi zúčastněnými aktéry sporů, poskytovateli vojenských jednotek atp., se kterými je potřebné v různé míře komunikovat již během samotného rozhodování. Co se týče způsobu informování veřejnosti⁹, ten je dnes již na velmi vysoké úrovni, a proto se probíhající diskuse zaměřují spíše na téma zapojování dalších aktérů do samotného procesu rozhodování. Debatuje se o tom, kdy a za jakých okolností mají být státy nezastoupené v Radě přizvány k jednání, jakou váhu mají mít jejich připomínky a návrhy regionálních uskupení, či států poskytujících jednotky mírových misí (Papajanovský, 2015, str. 8). Případné reformy můžeme dělit na reformy vyžadující změnu Charty, jako jsou změna počtu členů Rady, změny mechanismu volby, funkční období volených členů a institut práva veta a reformy změnu Charty nevyžadující. Zde řadíme změny důležité, nicméně neovlivňující samotnou podstatu fungování orgánu. Jde tedy spíše o úpravy procesního charakteru, úpravy zasahující do jednacího řádu Rady bezpečnosti (Papajanovský, 2015, str. 12-14).

V současné době existují tři základní skupiny, reformní proudy, které se vzájemně v konkrétních představách o změnách složení a fungování Rady značně odlišují, mnohdy až vylučují. První skupinou je reformní iniciativa „In Larger Freedom“ pojmenovaná podle zprávy generálního tajemníka OSN Kofiho Annana z roku 2005, ve které Annan hodnotil plnění cílů definovaných v roce 2000 v Deklaraci tisíciletí. V rámci tohoto dokumentu navrhl dvě varianty reformy Rady. Obě požadují navýšení počtu členů Rady na 24 a zrušení stávajícího systému regionálních skupin, který by měl

⁹ K dispozici jsou záznamy z jednání i jejich přepisy, schválené i předkládané dokumenty a jmenné záznamy o hlasování

být nadále koncipován výhradně podle kontinentů. Varianty se odlišují způsobem obsazení oněch devíti nových křesel.

Další iniciativou je koaliční „Skupina G4“, složená ze čtyř států Brazílie, Indie, Japonska a Německa, které usilují o získání stálého členství v Radě bezpečnosti a vzájemně se za tímto účelem podporují. Proti těmto snahám se však vytvořila poměrně silná opozice. Obecně proti tomuto konceptu vystupuje dále zmíněná skupina „Uniting for Consensus“ jako celek. Jednotlivé státy ucházející se o stálá křesla pak mají také své vlastní odpůrce, především z řad regionálních rivalů v čele s Čínou, Pákistánem, Argentinou, Mexikem a Itálií. (Papajanovský, 2015, str. 9-12).

Poslední zájmovou reformní skupinou je „Uniting for Consensus“, která vznikla na počátku 90. let, tedy v okamžiku, kdy se začalo o nutných změnách v Radě významněji jednat. Skupina je charakteristická tím, že se významně staví proti návrhům výše uvedených iniciativ na zvýšení počtu stálých členů v Radě. Domnívá se totiž, že návrhy na rozšíření skupiny stálých členů neřeší zásadní problém, který spatřuje v charakteru Rady jako nereprezentativního elitního klubu, který je zapotřebí výrazně rozšířit v základně členů nestálých, a tím jej demokratizovat. Nikoli posilovat členy nadřazené (Papajanovský, 2015, str. 9-12).

Česká republika opakovaně vyjádřila svoji podporu reformní skupině G4. Zároveň se snaží prosazovat požadavek dodatečného nestálého křesla pro východoevropskou regionální skupinu, do které se Česká republika z historických důvodů řadí (Ministerstvo zahraničních věcí, 2012).

Závěrem lze shrnout, že vedle obecného požadavku kompaktnosti a akční efektivnosti Rady je v dnešní době zapotřebí také její dostatečně vysoká reprezentativnost a legitimnost. Na způsob, kterým se má tohoto dosáhnout, však existují významné a zásadní rozdíly napříč celosvětovým spektrem (Simma, 2012, str. 441-442).

3. Funkce a pravomoci Rady bezpečnosti

Rada bezpečnosti byla zřízena spolu s Valným shromážděním, Ekonomickou a sociální radou, Poručenskou radou, Mezinárodním soudním dvorem a Sekretariátem za účelem naplňování základních posláních a cílů OSN, stanovených v čl. 1 Charty takto:

1. *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 a aby pokojnými prostředky a ve shodě se zásadami spravedlnosti a mezinárodního práva bylo dosaženo úpravy nebo řešení těch mezinárodních sporů nebo situací, které by mohly vést k porušení míru;*
2. *rozvíjet mezi národy přátelské vztahy, založené na úctě k zásadě rovnoprávnosti a sebeurčení národů, a činit jiná vhodná opatření k posílení světového míru;*
3. *uskutečňovat mezinárodní součinnost řešením mezinárodních problémů rázu hospodářského, sociálního, kulturního nebo humanitního a podporováním a posilováním úcty k lidským právům a základním svobodám pro všechny bez rozdílu rasy, pohlaví, jazyka nebo náboženství;*
4. *být střediskem, které by uvádělo v soulad úsilí národů o dosažení těchto společných cílů.*

Výše je vyjmenováno šest hlavních orgánů a čtyři hlavní cíle OSN. A je to právě první odstavec čl. 1, který je primární náplní činnosti Rady bezpečnosti. Jak je v Chartě dále uvedeno, konkrétně v článku 24 V. kapitoly, pojednávající blíže o Radě bezpečnosti, „aby byla zajištěna rychlá a účinná akce Organizace spojených národů, svěřují její členové Radě bezpečnosti základní odpovědnost za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti a jsou zajedno v tom, že Rada bezpečnosti, vykonávajíc své úkoly, jež vyplývají z této odpovědnosti, jedná jejich jménem“. Rada bezpečnosti je povinna při vykonávání těchto úkolů postupovat podle cílů a zásad OSN a je za účelem plnění takových úkolů nadána zvláštními pravomocemi, které stanovuje Charta v kapitolách VI, VII, VIII a XII.

Základem pro poskytnutí možnosti Radě udržovat mezinárodní mír a bezpečnost je zásada obsažená v čl. 2 odst. 4 Charty, která stanovuje povinnost všech členů vystříhat se 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 OSN. Samotný zákaz hrozby silou či jejího použití je v současnosti označován za pravidlo obyčejového mezinárodního práva, což znamená, že je jako takový závazný pro všechny státy bez ohledu na faktor členství v mezinárodní organizaci. Toto stanovisko bylo zároveň vyjádřeno Mezinárodním soudním dvorem v jeho rozsudku *Nikaragua vs. Spojené státy americké* ze dne 27. 6. 1986 (*Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, I.C.J. Reports 1986, p. 14).

Vedle výše uvedeného patří mezi další domény Rady bezpečnosti také úkoly organizační a správní. *Některé z nich vykonává společně s Valným shromážděním, jako je doporučování žádostí států o členství, společná volba soudců Mezinárodního soudního dvora nebo jmenování generálního tajemníka* (Potočný/Ondřej, 2011, str. 301, č. 348). Sama je pak povinna předkládat Valnému shromáždění pravidelné zprávy o své činnosti.

Konkrétní funkce a pravomoci Rady bezpečnosti vyplývající z Charty tedy můžeme shrnout následovně:

- „Udržovat mezinárodní mír a bezpečnost v souladu se zásadami a cíli Organizace spojených národů;
- formulovat plány na vytvoření systému omezení zbrojení;
- vyzývat strany konfliktu, aby vzájemné spory řešily mírovou cestou;
- zabývat se konflikty a situacemi, jež by mohly vést k mezinárodnímu napětí, a doporučovat způsoby řešení těchto sporů či podmínky pro uzavření dohody;
- určovat, zda dochází k ohrožení míru či aktu agrese, a doporučovat opatření, jež by měla být učiněna;
- vyzývat strany sporu k přijetí prozatímních opatření, která jsou nezbytná nebo vhodná k zabránění dalšímu zhoršování situace;
- vyzývat členské státy, aby se při naplňování rozhodnutí Rady bezpečnosti uchýlovaly k opatřením vylučujícím použití ozbrojené síly (kupříkladu k sankcím);

- schvalovat použití síly v zájmu udržení nebo obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti;
- podporovat mírová řešení místních sporů prostřednictvím regionálních mechanismů a využívat je k prosazování svých pravomocí;
- doporučovat Valnému shromáždění jmenování generálního tajemníka a společně s Valným shromážděním volit soudce Mezinárodního soudního dvora;
- vyžádat si od Mezinárodního soudního dvora odborná stanoviska k právním záležitostem;
- doporučovat Valnému shromáždění přijetí nových zemí do OSN.“
(<http://www.archiv.osn.cz/system-osn/organizacni-struktura/?sub=184>).

3.1 Nástroje Rady bezpečnosti pro zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti

Charta OSN svěřuje RB nástroje pro zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti v článcích 33 až 42 Charty, a to v poslušnosti od prostředků pokojného řešení sporů, přes účelně omezující nástroje a opatření přijatá vůči straně sporu, až po nástroje opravňující k použití legální síly. Je důležité zde zmínit, že jak samotné označení dané situace jako mír a bezpečnost ohrožující, tak volba nástrojů a jejich případné ne/použití, je zcela na úvaze a rozhodnutí Rady bezpečnosti. Tento záměr jasně vyplývá z Charty, která při formulaci daných článků ponechala RB široké diskreční pole působnosti, jelikož ve většině případů referuje o postupech a nástrojích pouze jako o možnostech, kdy RB "může" provést šetření, "může" učinit doporučení, které považuje za "přiměřené" a podobně.

Konkrétnější nebyli tvůrci Charty ani při formulaci ustanovení kapitoly VII. Charty, vztahující se k akcím při ohrožení míru, porušení míru a činech útočných. Zde je to opět a pouze RB, která určuje, zda došlo k ohrožení míru, porušení míru nebo útočnému činu, a doporučí nebo rozhodne, jaká opatření budou učiněna, aby byl udržen nebo obnoven mezinárodní mír a bezpečnost. Neméně důležitá je skutečnost, že v Chartě nenalezneme ani definici těchto základních pojmů, tedy co je "ohrožení míru" (threats to the peace) a co už je "porušení míru" (breaches of the peace) a jaké prvky a náležitosti zakládají označení aktu jako "činu útočného" (act of aggression). Tyto

pojmy byly dodatečně vykládány spolu s definicí pojmu „agrese“ jak v judikatuře Mezinárodního soudního dvora¹⁰, tak prostřednictvím postupného přijímání rezolucí¹¹.

Ať už RB označí danou situaci jako hrozbu pro mezinárodní mír nebo bezpečnost, či nikoli a rozhodne se přijmout jakékoli nebo žádné opatření v dané situaci, učiní tak přijetím "rezoluce", což je pojem označující každé rozhodnutí Rady bezpečnosti, blíže viz kapitola 5.2. Tato rozhodnutí Rady bezpečnosti se významně odlišují od usnesení ostatních orgánů OSN tím, že jedině rozhodnutí RB je pro ostatní státy závazné a státy se při vstupu do OSN přijetím Charty zavázaly k jejich dodržování. Ostatní orgány OSN mohou činit státům pouhá doporučení (<http://www.un.org/en/sc/about/>). Nyní blíže k jednotlivým nástrojům.

3.1.1 Všeobecná pravomoc Rady bezpečnosti při udržování mezinárodního míru a bezpečnosti

OSN si udržování mezinárodního míru a bezpečnosti vytyčila jako svůj hlavní cíl. Plnění tohoto úkolu bylo Chartou svěřeno Radě bezpečnosti a vedle ní zčásti i Valnému shromáždění. Tyto orgány, Chartou označovány jako hlavní, jsou však konstituovány jako na sobě nezávislé a liší se podstatně svou povahou a svými pravomocemi. Rada bezpečnosti zastává v tomto systému kolektivní bezpečnosti pozici malého a operativního orgánu s rozsáhlými pravomocemi, který funguje trvale a bez přestávky. V době svého vzniku v ní byly zastoupeny všechny tehdejší velmoci (Potočný, 1978, str. 16). Jak bylo uvedeno v předchozí kapitole, dnes již nelze považovat složení RB z tohoto pohledu za reprezentativní. RB jedná jménem všech členů OSN. Za hlavní funkci RB označuje Potočný koordinaci spolupráce států při udržování míru a v krajním případě podniknutí ozbrojené akce proti útočníkovi.

Valné shromáždění je oproti tomu složeno ze všech členských států OSN a zabývá se širokou škálou otázek odzbrojení, hospodářské, sociální a kulturní spolupráce, ochrany lidských práv, kodifikace mezinárodního práva, rozpočtu a jinými otázkami vnitřního života OSN.

¹⁰ rozsudek ve věci Nikaragua vs. USA z roku 1986

¹¹ rezoluce 3314 (XXIX) Valného shromáždění OSN, blíže viz podkapitola 3.1.1.2.; rezoluce S/RES/82 (1950) Rady bezpečnosti OSN a další

Všeobecná pravomoc Rady bezpečnosti na poli zajištění světového míru plyne z její základní odpovědnosti za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti. Při jejím výkonu je povinna postupovat podle cílů a zásad Charty OSN s tím, že její zvláštní pravomoci při plnění tohoto úkolu jsou stanoveny v kapitolách Charty o pokojném řešení sporů, o akcích při ohrožení míru, porušení míru a činech útočných a o oblastních dohodách.

Udržování mezinárodního míru a bezpečnosti není doménou výlučně Rady bezpečnosti. Charta svěřuje jisté pravomoci i Valnému shromáždění, ačkoli pravomoci podstatně omezené ve prospěch Rady bezpečnosti. Valné shromáždění sice může jednat o sporech nebo situacích, které by mohly mezinárodní mír a bezpečnost ohrozit, nesmí ale projednávat otázky, kterými se již zabývá Rada bezpečnosti. Valné shromáždění tak může jednat o veškerých otázkách, týkajících se udržování míru, které mu předloží státy (power of initiative) dle ustanovení čl. 35 Charty, či Rada samotná. Pokud však Rada v jakémkoli sporu či situaci vykonává své pravomoci, které jí jsou uloženy Chartou, nesmí Valné shromáždění dle čl. 12 odst. 1 v tomto činit žádná doporučení. Výjimkou by mohly být takové případy, kdy jej o to Rada bezpečnosti, ve smyslu stejného ustanovení, sama požádá.

Tím, že Rada zasedá stále, zatímco Valné shromáždění jednou za rok¹², je více než pravděpodobné, že převážnou většinu takových problémů bude projednávat právě Rada bezpečnosti. Vedle toho je Valné shromáždění povinno Radě postoupit každou záležitost, v níž je zapotřebí akce vojenské nebo jiné povahy. Rada bezpečnosti je tak podle Charty jediným orgánem, který může rozhodnout o hospodářských nebo vojenských sankcích proti narušitelům mezinárodního míru a bezpečnosti a její rozhodnutí tohoto druhu jsou pro všechny členy závazná. Valné shromáždění naopak může o otázkách týkajících se této domény činit členským státům jen právně nezávazná doporučení (Potočný, 1978, str. 17-18).

Jak bylo již uvedeno výše, aby mohla Rada vykonávat a naplňovat Chartou přidělené funkce a pravomoci, vychází nejen z ustanovení těch kapitol, které činnost Rady bezprostředně upravují, ale opírá se zároveň o ustanovení, která její činnost jako

¹² Na základě rezoluce 377 Valného shromáždění ze dne 3. Listopadu 1950, přijaté pod názvem „Uniting for peace“, se Valné shromáždění může sejít na naléhavém zvláštním zasedání během 24 hodin a může členům doporučit podniknutí kolektivních akcí. Blíže odstavec 3.1.2. této kapitoly.

takovou umožňují a legitimují, jako čl. 2 odst. 3 a 4., který stanovuje státům povinnost chovat se tak, aby nebyl ohrožován mezinárodní mír a bezpečnost, prostřednictvím řešení sporů mírovou cestou a vystříhání se hrozby silou či jejího použití.

Státy mají povinnost řešit mírovými prostředky všechny mezinárodní spory, což znamená, že každý spor, který vznikne mezi státy, musí být řešen za užití výlučně pokojných prostředků, tedy i ty, které by mohly ohrozit mezinárodní mír a bezpečnost, s výjimkou případů, kdy je povolena ozbrojená síla. Tento článek se však nevztahuje nejen na spory mezi státy, ale rovněž na spory také s jinými subjekty mezinárodního práva. Simma zde uvádí (2002, str. 108) nejen mezinárodní organizace, ale také etnické komunity požívající status podle mezinárodního práva, národněosvobozené hnutí a také *de facto* režimy. Tomuto konvenuje také samotná praxe Rady bezpečnosti, jak lze demonstrovat například její rezolucí č. 186 z března roku 1964, ve které se obrací nejen na kyperskou vládu, kterou vyzývá, aby přijala opatření nezbytná k zastavení násilí a krveprolití na Kypru, ale i na kyperské komunity a jejich vůdce, aby jednali s maximální zdrženlivostí (*to act with the utmost restraint*). Vedle toho také dále doporučuje, aby generální tajemník za účelem nalezení mírového řešení kyperského problému jmenoval mediátora, který by vyvinul úsilí s cílem navázání dialogu právě se zástupci komunit (S/RES/186, 1964).

Jak bylo již uvedeno výše, zásada pokojného řešení mezinárodních sporů byla potvrzena jako obyčejová Mezinárodním soudním dvorem ve věci *Nikaragua vs. Spojené státy americké* z roku 1986. Tato povinnost se však vztahuje pouze na spory mezinárodní povahy, a *contrario* lze tedy dovodit, že čl. 2 odst. 3 se na čistě vnitřní spory nevztahuje, což je zakotveno také v tzv. zásadě nevměšování.

Tato zásada, jak uvádí Ondřej (2008, str. 57), představuje právo každého suverénního státu řídit své záležitosti bez zasahování zvenčí a jako taková byla rovněž v rozsudku *Nikaragua Mezinárodním soudním dvorem* označena za zásadu obyčejovou. Dvůr v tomto rozsudku dále konstatoval, že se však zakázaná intervence musí týkat takových záležitostí, ve kterých je každému státu dovoleno se svobodně rozhodovat. Za protiprávní intervenci tak označuje zásah, který používá metod donucení v těch možnostech volby¹³, které musí zůstat svobodné. Zde je důležité zdůraznit, že Charta

¹³ Jedná se o volbu politického, ekonomického, sociálního a kulturního systému a formulace jeho zahraniční politiky.

ve svém čl. 2 odst. 7 výslovně vylučuje donucovací opatření podle kapitoly VII. ze zákazu vměšování, tedy akce při ohrožení míru, porušení míru či činech útočných, které tak za vměšování považovat nelze.

Za další kategorii, stojící rovněž mimo zásadu vměšování, můžeme považovat praxi Rady, která se začala formovat zhruba na počátku 90. let 20. století, kdy začala jako ohrožení míru klasifikovat například také hrubé porušování lidských práv na území určitého státu. Jedná se o situaci, která postrádá postavení mezinárodního konfliktu a může se jevit jako záležitost vnitrostátní. Jedná se však o snahu pomoci obětem porušování lidských práv a vývoj v mezinárodních vztazích potvrzuje, že chování státu vůči vlastnímu obyvatelstvu již není jeho vnitřní záležitostí, nýbrž předmětem mezinárodního zájmu. Za zlomovou je v tomto směru považována rezoluce Rady č. 688 z roku 1991 týkající se represe iráckého civilního obyvatelstva, nejčastěji v oblastech osídlených Kurdy. Rada bezpečnosti v tomto případě vyjádřila hluboké znepokojení nad touto represí, která vedla k masivnímu odlivu uprchlíků přes mezinárodní hranice, jež označila za ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti. Rovněž vyslovila své intenzivní zneklidnění (deeply disturbed) nad mírou lidského utrpení, které tato celá situace přináší. Na základě toho Rada tuto represí odsoudila, požadovala, aby Irák toto utlačování okamžitě ukončil a aby neprodleně umožnil přístup mezinárodním humanitárním organizacím do postižených regionů (S/RES/0688, 1991). Tato rezoluce byla schválena deseti hlasy oproti třem, spolu se dvěma státy, které se hlasování zdržely, a to s kritikou, že se jednalo o vnitřní záležitost státu. Nicméně v současnosti případy, kdy Rada přijme rezoluci týkající se hrubého porušování lidských práv na území určitého státu, které považuje za ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti, již zpravidla spory nevyvolávají, nelze je však vyloučit (Ondřej, 2008, str. 60- 61).

Jak vyplývá z výše uvedeného, státy jsou povinny dodržovat lidská práva a respektovat své mezinárodní závazky. V případě, že je nerespektují, či hrubě porušují lidská práva, může Rada danou situaci shledat jako mír ohrožující a činit v tomto směru nejen doporučení, ale také přijmout příslušná opatření, včetně rozhodnutí o sankcích podle kapitoly VII. Jako příklad zde můžeme uvést rezoluci Rady č. 1199/1998, týkající se zhoršení situace v Kosovu, zapříčiněné akcemi bezpečnostních sil Federativní republiky Jugoslávie, které byly rovněž označeny za hrozbu míru a bezpečnosti v regionu. Rada bezpečnosti zde tedy jednala podle kapitoly VII. Charty, a mimo jiné

požadovala ukončení všech akcí jugoslávských bezpečnostních sil, které měly vliv na civilní obyvatelstvo a stáhnutí jednotek používaných pro jeho represí. Dále Rada rozhodla o tom, že pokud nebudou splněny konkrétní požadavky této rezoluce, bude zvážena další akce a dodatečná opatření k udržení a obnově míru a stability regionu a za tímto cílem rozhodla rozmístit v Kosovu pod dohledem OSN mezinárodní civilní a bezpečnostní síly, kdy zároveň uložila členským státům a odpovídajícím mezinárodním organizacím, aby vytvořily v Kosovu potřebné mezinárodní bezpečnostní sbory (S/RES/1199,1998).

3.1.1.1. Postup Rady bezpečnosti při mírovém urovnávání sporů

K ohrožení mezinárodního míru často dochází z neřešených mezistátních sporů, nebo napjatých situací. Urovnání takových situací nebo sporů je záležitostí sporných stran samotných, jelikož v mezinárodním právu státy převzaly povinnost řešit všechny své spory pokojnými prostředky (Potočný, 1978, str. 20).

Rada bezpečnosti může do takového sporu zasáhnout až ve chvíli, kdy se státům vlastními silami spor vyřešit nepodaří, jakožto mezinárodní orgán, kterému členové OSN svěřili základní odpovědnost za udržení mezinárodního míru a bezpečnosti. Tyto pravomoci a funkce Rady bezpečnosti při urovnávání mezinárodních sporů jsou obsaženy v kapitole VI. Charty. Přitom se toto netýká všech mezinárodních sporů, ale pouze takových, jejichž trvání by mohlo ohrozit mezinárodní mír a bezpečnost. Spory jiného druhu jsou tedy a contrario věcí pouze dotyčných států. V praxi se jen poměrně velmi malé procento sporů mezi státy může stát předmětem jednání Rady bezpečnosti (Potočný, 1978, str. 20).

S tímto pravidlem počítá i Charta OSN, která stanovuje v čl. 33, že strany jsou v každém sporu, jehož trvání by mohlo ohrozit udržení mezinárodního míru a bezpečnosti, vázány usilovat o jeho vyřešení samy, za použití pokojných prostředků. Tyto prostředky jsou pak v Chartě blíže vypočítány takto:

- vyjednávání, šetření, zprostředkování;
- smírčí, rozhodčí nebo soudní řízení;
- použití oblastních orgánů nebo ujednání;

- nebo jiných pokojných prostředků podle vlastní volby (<http://www.un.org/en/sc/about/>).

Pokud se stranám takového sporu nepodaří jej urovnat vlastními silami s použitím prostředků v čl. 33 Charty, mohou jej vznést na Radu bezpečnosti, jak je stanoveno v čl. 37 Charty. Zda se stranám spor vyřešit nepodařilo, je třeba posuzovat obecně. Za neúspěch nelze označovat například to, že se stranám nepodařilo urovnat spor za použití jediného konkrétního prostředku z čl. 33 odst. 1 Charty. Simma uvádí (2002, str. 631), že v praxi států bývá zpravidla obvyklé, že se strany snaží využít hned několika prostředků uvedených v čl. 33 odst. 1. Na druhou stranu však státy nejsou povinny vyčerpat veškeré způsoby řešení sporů. Případem nezdaru tak může být situace, kdy strany neústupně trvají na svých pozicích bez možnosti dosáhnout konsensu, nebo když jedna ze stran trvá na aplikaci metod, které nejsou jako prostředky pokojného řešení sporů přípustné. Dále se za neúspěšné urovnání sporů považuje situace, kdy státy neúspěšně aplikují proceduru doporučenou Radou bezpečnosti podle čl. 36 Charty, nebo když jedna ze stran sporu odmítne vyjednávat, či pokračovat v jednáních (Ondřej, 2008 str. 76-77).

V případě, že tedy strany dojdou k závěru, že se jim urovnat spor nepodařilo, mají dle čl. 37 odst. 1 povinnost jej předložit Radě bezpečnosti. Ustanovení však již neupravuje, zda tak sporné strany musí učinit společně, či předložení postačí pouze jednou stranou konfliktu. Jak uvádí Ondřej tamtéž, již na konferenci v San Francisku bylo zdůrazněno, že závazek vznést spor na Radu bezpečnosti je závazkem jednotlivé strany a dohoda mezi stranami tedy není nezbytná. Toto lze dovodit také a contrario z článku 38 Charty, který stanoví, že Rada může činit doporučení pro pokojné řešení sporů, jestliže o to žádají všechny strany. Na rozdíl od čl. 37 odst. 1 pokud strany chtějí, aby se na spor aplikoval čl. 38 Charty, je třeba, aby tak učinily výslovně.

Jako případ jednostranného prohlášení zde lze uvést například situaci v iránsko-sovětském sporu, kdy Írán Radě bezpečnosti v lednu roku 1946 sdělil, že se v souladu s čl. 33 Charty snažil opakovaně jednat s vládou Sovětského svazu, leč bezúspěšně. Za další příklad jednostranného oznámení státu lze považovat americký dopis z listopadu roku 1979, který byl adresován předsedovi Rady bezpečnosti a informoval, že veškeré úsilí o propuštění rukojmích zadržovaných na diplomatické misi v Teheránu selhalo (Ondřej, 2008 str. 77-78).

V případě, že Rada bezpečnosti dojde k závěru, že by konkrétní spor opravdu mohl mezinárodní mír a bezpečnost ohrozit, může stranám doporučit vhodné řízení nebo postup při jeho urovnání, případně i podmínky, které považuje za přiměřené. V praxi se takové podmínky a doporučení zpravidla projeví těmito způsoby:

- stanoví zásady a podmínky postupu stran sporu vedoucí k uzavření dohody;
- zprostředkuje vyšetřování, mediaci a vyjednávání mezi stranami;
- vyšle misi či jmenuje zvláštní vyslance;
- požádá generálního tajemníka, aby využil svých možností a vlivu k dosažení pokojného urovnání sporu (<http://www.un.org/en/sc/about/>).

Pokud o to sporné strany společně požádají, může jim Rada bezpečnosti doporučit i samotné obsahové vyřešení sporu, v takovém případě vystupující jako smírčí nebo rozhodčí orgán. Tuto funkci pak může Rada plnit v jakémkoli sporu, tedy i v takovém, který podle Rady bezpečnosti mezinárodní mír a bezpečnost ještě neohrožuje, avšak strany mu přikládají zvláštní význam. Vedle sporných stran může na jakoukoli situaci nebo spor, jež by mohl vést k ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti, dle čl. 35 odst. 1 Charty upozornit jak každý člen OSN, tak také nečlenské státy, pokud jsou jeho stranou. Vedle států jako takových to může být rovněž i sám generální tajemník, který je oprávněn Radu bezpečnosti upozornit na každou věc, která je podle jeho názoru schopna udržení mezinárodního míru a bezpečnosti ohrozit.

Jak je uvedeno v tomto článku, stát si může sám vybrat, zda upozorní na danou situaci Radu bezpečnosti, nebo Valné shromáždění. Rozdíly, jak bylo uvedeno výše, jsou mezi těmito dvěma orgány jak například v četnosti schůzí, kdy Rada na rozdíl od Valného shromáždění zasedá nepřetržitě, tak také v procedurálních ustanoveních, kdy stát při předložení věci Valnému shromáždění nemusí podstupovat riziko, že bude věc zamítnuta vetem jedné z pěti mocností, jelikož Valné shromáždění se ve věcech týkajících se doporučení ohledně udržování mezinárodního míru a bezpečnosti usnází dvoutřetinovou většinou hlasů přítomných a hlasujících států (čl. 18 odst. 2), a převážně z hlediska právní závaznosti přijatých rezolucí, jak bude blíže rozebráno níže.

V praxi OSN byla většina případů upozornění podle čl. 35 Charty státy předložena Radě bezpečnosti. Pro ilustraci ze 181 upozornění v období mezi roky 1946 až 1978 jich bylo 179 adresováno Radě bezpečnosti. Příkladem může být například upozornění ze dne 21. srpna 1968, kdy státy Dánsko, Francie, Kanada, Paraguay, USA

a Velká Británie daly podnět Radě bezpečnosti, týkající se intervence pěti států Varšavské smlouvy vůči Československu (Ondřej, 2008, str. 76).

Z procedurálního hlediska je sice stát, který dané upozornění předkládá, vystaven hrozbě použití veta ze strany stálých členů, nicméně i za takových okolností lze stále procedurálním hlasováním Radou věc předložit k posouzení Valnému shromáždění. K tomuto došlo kupříkladu rezolucí Rady bezpečnosti č. 462, přijaté v lednu roku 1980, která se zabývala sovětskou intervencí v Afghánistánu. Rada bezpečnosti zde konstatovala, že vzhledem k nejednomyslnosti stálých členů byl znemožněn její výkon základní odpovědnosti za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti a v důsledku toho se rozhodla svolat zvláštní zasedání (emergency meeting) Valného shromáždění (S/RES/462/1980).

Konečně i Rada samotná může vstoupit do sporu mezi státy, a to v okamžiku, kdy spor přerůstá v ohrožení mezinárodního míru nebo vyvolává napjatou mezinárodní situaci. Tehdy se totiž sporná otázka začíná dotýkat také zájmů jiných států, které Radu bezpečnosti dohledem nad uchováním míru pověřily. Rada, Potočným v této souvislosti označována za centrální orgán systému kolektivní bezpečnosti OSN, tak nemusí čekat, až ji sporné strany nebo jiné zainteresované státy na situaci nebo spor upozorní, či na jejich předchozí pokus urovnat spor ve smyslu čl. 33 odst. 1 Charty. Může se sama začít zabývat sporem, třebaže jsou dotčené státy jiného názoru. Tyto státy totiž nemusí mít vždy objektivní a správnou představu o konečných důsledcích situace nebo sporu vůči stabilitě míru a bezpečnosti jak v oblasti, kde žijí, tak i v celosvětovém měřítku (Potočný, 1978, str. 20-21).

Příkladem, kdy Rada nečekala na předchozí pokus stran o urovnání sporu, může být případ Korfského průlivu (Corfu Channel Case) mezi Albánií a Velkou Británií. V říjnu roku 1946 najely dva anglické torpédoborce na miny v albánských pobřežních vodách Korfského průlivu, což mělo za následek úmrtí a zranění desítek anglických námořníků. Anglie v listopadu stejného roku, s výslovným nesouhlasem Albánie, v rámci tzv. „Operace Retail“ nechala průliv prohledat a našla dalších 22 min, které v zápětí zneškodnila. Mezi Velkou Británií a Albánií zavládlo značné napětí (Šturma a kol., 2015, str. 28). Rada bezpečnosti tehdy zařadila tento spor na svůj pořad jednání, a to i navzdory námitkám Sovětského svazu, že by se měly strany nejdříve pokusit vyřešit spor samy. Pro doporučení Rady bezpečnosti je však limitující pouze ta

okolnost, že se nesmí jednat o výslovně vnitřní záležitost státu ve smyslu čl. 2 odst. 7 Charty (Ondřej, 2008, str. 71). Rada v této věci tehdy stranám doporučila předložení věci Mezinárodnímu soudnímu dvoru, což následně vyústilo v rozsudek z dubna roku 1949 (Corfu Channel Case; I.C.J. Reports 1949).

Rada bezpečnosti není vždy schopna na základě informací, které obdrží od států, Valného shromáždění, nebo generálního tajemníka, jednoznačně určit, zda konkrétní situace, na níž byla upozorněna, může vést k takovému ohrožení. Za účelem získání potřebného podkladu pro rozhodnutí může Rada bezpečnosti činit šetření o každém takovém sporu nebo situaci, a to i přes rozdílný názor jedné nebo všech stran sporu. Toto nadřazené postavení vychází z širokých oprávnění Rady předcházet tomuto ohrožení a napomáhat k pokojnému řešení sporů, ze kterých by mohly vzniknout nebezpečné situace a mezinárodní třenice (Potočný, 1978, str. 22).

Pravomoc Rady konat šetření o každém sporu nebo každé situaci, která by mohla vést k mezinárodním třenicím nebo vyvolat spor, aby určila, zda by trvání sporu nebo situace mohlo ohrozit udržení mezinárodního míru a bezpečnosti je zakotvena v čl. 34 Charty, v její VI. kapitole. Na rozdíl od ostatních ustanovení této kapitoly, ve kterých Rada činí státům pouhá doporučení, má tento článek specifické postavení, jelikož jediný disponuje atributem právní závaznosti, blíže viz kapitola 5.3. Rada může takové šetření provádět sama, nebo za tímto cílem může ustavit vyšetřovací komisi jako pomocný orgán ve smyslu čl. 29 Charty.

Simma uvádí (2002, str. 596) dva případy nařízení vyšetřování Radou bezpečnosti, které provázely výslovný odkaz na čl. 34 spolu se založením vyšetřovací komise pro tyto účely. Prvním je rezoluce č. 15 z prosince roku 1946, která vycházela ze situace, kdy se na Radu obrátili jednotlivě zástupci vlád Řecka, Jugoslávie, Albánie a Bulharska s ohledem na konflikt týkající se hranic a odehrávající se na severu Řecka. Rada vzhledem k obdrženým podnětům došla k závěru, že je zapotřebí situaci údajného porušování hranic (alleged border violations) prošetřit před tím, než učiní ve věci jakýkoli závěr, a za tímto cílem zřídila vyšetřovací komisi v režimu ustanovení čl. 34 Charty (S/RES/15, (1946). Druhým případem ustavení vyšetřovací komise v předmětném režimu je rezoluce č. 39 z ledna roku 1948, vztahující se k indicko-pákistánské otázce, známé také jako „Kašmírský konflikt“ (S/RES/39, 1948).

Rada bezpečnosti může v každém období sporu nebo situace obdobné povahy stranám doporučit vhodné řízení nebo způsoby postupu, za přihlížení ke každému řízení a opatření pro řešení sporu, které již strany přijaly. Toto ustanovení řadíme mezi články poskytující Radě možnost určitého chování, nikoli povinnost, zároveň za předpokladu, že Rada bude brát v úvahu pouze taková řízení a opatření, která povedou k řešení sporů, nebo alespoň ke zklidnění situace a vztahů mezi státy. Takto například Rada bezpečnosti vzala v úvahu arbitrážní klauzuli, která byla obsažena ve vzájemné dohodě mezi Nizozemím a Indonésií a státům doporučila, aby strany vyřešily spor arbitráží nebo jinými mírovými prostředky (Ondřej, 2008, str. 72).

Při činění těchto doporučení RB přihlíží rovněž k tomu, že spory právní povahy by měly strany vznášet zpravidla na Mezinárodní soudní dvůr podle ustanovení jeho statutu, to vše podle článku 36 Charty. Takový odkaz v ustanovení Charty vybavuje dle Simmy (2002, str. 626) Radu pravomocí činit doporučení státům, které doposud jurisdikci Mezinárodního soudního dvora nepřijaly. Rada jim tak může doporučit, aby pro konkrétní spor jurisdikci přijaly a dvoru záležitost předložily, jelikož samotné doporučení nebo rozhodnutí Rady tuto jurisdikci nezakládá (Simma tamtéž, odst. 36). Taková doporučení se mohou týkat také států nečlenských, jak vyplývá také z praxe Rady, která v případě Korfského průlivu doporučila stranám předložit spor ke dvoru, i když Albánie ani nebyla členem OSN, ani do té doby jurisdikci Mezinárodního soudního dvora neuznávala (Ondřej, 2008, str. 72).

Všechna usnesení Rady bezpečnosti o pokojném řešení sporů mají povahu nezávazných doporučení, státy tedy mohou, ale nemusí podle těchto postupovat. Státy si tak ponechaly při řešení vzájemných sporů právo vybrat si vhodný prostředek podle povahy věci nebo charakteru situace samy. Jsou vázány povinností pokojně urovnat spor, volba prostředku je však věcí sporných stran. Potočný (1978, str. 22) dodává, že *„je-li ovšem doporučení schváleno jednomyslně všemi členy Rady bezpečnosti a požívá podpory celé členské základny OSN, budou se jím v důsledku značné politické a morální váhy takového doporučení sporné strany zpravidla řídit“*.

3.1.1.2. Akce při ohrožení míru, porušení míru a činech útočných

Tyto akce jsou upraveny v kapitole VII. Charty, úvodními články jsou čl. 39 a 40, které stanovují, že Rada bezpečnosti určí, zda došlo k ohrožení míru, porušení míru nebo útočnému činu, a doporučí nebo rozhodne, jaká opatření budou učiněna, aby byl udržen nebo obnoven mezinárodní mír a bezpečnost. Aby předešla zhoršení situace, Rada bezpečnosti může, dříve než učiní doporučení nebo rozhodne o opatřeních stanovených v článku 39, vyzvat zainteresované strany, aby splnily taková zatímní opatření, které považuje za nutná nebo žádoucí. Dále Charta určuje, že taková zatímní opatření nejsou na újmu práv, nároků nebo postavení stran, o které jde. Pokud strany taková zatímní opatření nesplní, Rada bezpečnosti k tomu náležitě přihlédně.

Zabraňování mezinárodním konfliktům a předcházení ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti z různých situací a sporů mezi státy je hlavní a nejčastější činností Rady bezpečnosti, která při ní usiluje o nevybočení situace nebo sporu z pokojných mezí a o urovnání sporů mírovými prostředky. I přes tuto snahu se však může stát, že se situace mezi státy zhorší a spor eskaluje natolik, že dojde k ohrožení mezinárodního míru, jeho porušení nebo dokonce k aktům agrese. V takové situaci by pouhé výzvy Rady bezpečnosti k pokojnému urovnání nemusely být dostatečně účinné, a Rada tak disponuje diskreční pravomocí podle vážnosti situace. Může vyzvat strany k zatímním opatřením nebo rozhodnout o vyslání mírových jednotek do ohrožené oblasti nebo o podniknutí nevojenských nebo ozbrojených akcí. Rozhodnutí o těchto akcích jsou na rozdíl od doporučení vedoucích k pokojnému urovnání sporu pro členské státy OSN závazná a musí podle nich postupovat. Toto ustanovení Charty OSN opravňující Radu bezpečnosti k donucovacím akcím je v systému kolektivní bezpečnosti ustanovením klíčovým, i když dle Potočného se předpokládalo, že uplatnění sankčních prostředků bude spíše výjimečné, jelikož „*k porušení míru nebo útočným činům dochází obvykle po delších přípravách, po předchozí napjaté situaci nebo vážném sporu mezi státy. Během této doby bude moci Rada bezpečnosti vyvinout dostatečné úsilí k předejití možného ozbrojeného konfliktu pokojným urovnáním takového sporu nebo situace. Většina potenciálních střetů skončí tudíž v důsledku preventivních kroků Rady urovnáním, aniž propukne válečný požár.*“ (Potočný, 1978, str. 23-24).

V rámci donucovacích akcí Rady bezpečnosti zmíněných výše zde existuje možnost uplatnění tzv. *konzervační funkce*. Rada je oprávněna vyzvat strany sporu, aby

konflikt zmrazilo, tedy aby splnily určitá opatření zatímního charakteru, směřující k zastavení konfliktu. To vše v případě, že hrozí jeho bezprostřední vypuknutí nebo byli konflikt již zahájen. Pokud tedy ve sporu či situaci nedojde k pokojnému urovnání a tyto přerostou v ohrožení, porušení míru nebo dokonce v agresi, Rada bezpečnosti může rozhodnout nebo doporučit opatření která je třeba, za účelem udržení či obnovení mezinárodního míru, učinit. Dle povahy sporu nebo situace, které byly příčinou přímého ohrožení míru nebo porušení míru, může Rada kombinovat různá opatření směřující k zastavení ozbrojeného konfliktu, k oddělení válčících stran a k pokojnému urovnání předmětného sporu (Potočný, 1978, str. 24).

V případě, že daná situace či spor vedou již přímo k násilnostem, či ozbrojeným střetům mezi stranami, je hlavním zájmem RB učinit tomu přítrž, a to v co nejkratším časovém rámci. RB za tímto účelem zpravidla:

- vydá pokyn nařizující klid zbraní za účelem prevence eskalace konfliktu
- vyšle na místo konfliktu vojenské pozorovatele nebo mírové jednotky, aby snížily napětí, oddělily proti sobě stojící strany a nastolily stabilní atmosféru nezbytnou pro zajištění konstruktivních debat vedoucích k uzavření mírových dohod (<http://www.un.org/en/sc/about/>).

„Mezi doporučeními Rady k pokojnému řešení sporu, jejími výzvami k provedení prozatímních opatření nebo rozhodnutími o vyslání nárazníkových či pořádkových jednotek existuje úzká věcná spojitost a mohou být současně v různé míře používány v jednom případě.“ (Potočný, 1978, str. 24). Pokud se situace značně zhorší nebo spor přeroste v ozbrojený konflikt, Rada může strany sporu vyzvat, aby splnily zatímní opatření¹⁴ k udržení nebo obnovení míru, která považuje za nutná a žádoucí. Jak bylo uvedeno již v úvodu této podkapitoly, dle čl. 40 taková opatření nesmějí být na újmu postavení stran a pokud státy požadavek nesplní, Rada k tomu přihlédne při rozhodování o dalším postupu. Například tedy stát, který by i přes výzvu k zastavení palby pokračoval v postupu na území dalšího státu, by se tím vystavil nebezpečí označení Radou bezpečnosti za útočníka s možností stát se rovněž objektem donucovacích akcí (Potočný, 1978, str. 24).

¹⁴ Mezi tato zatímní opatření řadíme nejčastěji výzvy, aby se válečné akce zastavily, strany v konfliktu oddělily a vložily se mezi ně mírové síly OSN, aby byly vyslány jednotky OSN k udržení vnitřního pořádku v zemi atp.

Rozhodování o tom, zda došlo k agresi, patří výlučně do pravomocí Rady bezpečnosti. Při svém rozhodování by se však Rada měla opírat o rezoluci č. 3314 jednomyslně schválenou Valným shromážděním v roce 1974, která definici agrese obsahuje, a to následovně: „*Za agresi se podle této rezoluce považuje použití ozbrojené síly jednoho státu proti svrchovanosti, územní nedotknutelnosti nebo politické nezávislosti jiného státu*“ (Maňásková, 2009, str. 19). Dále rezoluce vyjmenovává konkrétní činy, které se považují za agresivní, jako například invaze nebo útok ozbrojených sil jednoho státu na území druhého státu nebo vojenská okupace, byť i dočasná, která je důsledkem takové invaze nebo útoku, anebo jakékoliv připojení území jiného státu nebo jeho části, při němž bylo použito síly a další¹⁵. Uvedený výčet však nemá taxativní charakter a Rada bezpečnosti může v rámci své pravomoci rozhodnout, že zakládat agresi mohou i jiné skutkové podstaty než výše uvedené (Potočný, 1978, str. 25-26).

Rada se však nezabývá případy ohrožení či porušení mezinárodního míru pouze ve vztazích mezi státy, jelikož jak bylo řečeno úvodem této kapitoly, s rozvojem mezinárodního práva se v praxi Rady bezpečnosti začaly považovat za ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti také případy systematického a masového nerespektování základních lidských práv vládami některých států, politika apartheidu, provádění genocidy, nebo z posledních let také mezinárodní terorismus. Porušování lidských práv v uvedeném měřítku se Rada zabývala například ve svých rezolucích č. 1160, 1199 a 1203 z roku 1998, týkajících se situace v Kosovu. Co se týče teroristických činů, které v určitých případech mohou ohrozit mezinárodní mír a bezpečnost, Rada v rezoluci 731/1992 konstatovala, že činy mezinárodního terorismu právě takovou hrozbu vytvářejí. Tato rezoluce byla přijata v souvislosti s případem známým jako „případ Lockerbie“. Rada zde kritizovala Lybii za nesplnění požadavku vydat osoby podezřelé z atentátu na letadlo společnosti Pan Am, které se zřítilo nad skotským městem Lockerbie v roce 1988. Rezoluce zastává jasný názor, že terorismus

¹⁵ bombardování území druhého státu nebo použití jakýchkoli zbraní proti jeho území; blokáda přístavů nebo pobřeží druhého státu; útok ozbrojených sil na pozemní, námořní nebo letecké síly jiného státu; použití ozbrojených sil jednoho státu, které se nacházejí na území druhého státu s jeho souhlasem v případě, že nedodržely dohodnuté podmínky pobytu nebo délku přítomnosti; povolení jednoho státu druhému, aby použil jeho území ke spáchání agresivního činu proti třetímu státu; vyslání státem nebo jeho jménem ozbrojených skupin, band, nepravdělných ozbrojených sil nebo žoldnéřů proti jinému státu v takové míře, že se to rovná předchozím činům.

může být příčinou pro to, aby Rada bezpečnosti podnikla akce v režimu kapitoly VII. Charty, uložením závazných opatření vůči státu, který poskytuje možnou podporu takové činnosti (S/RES/731, 1992). Tato praxe byla následně potvrzena rezolucí Rady bezpečnosti č. 1070 (1996), jejímž prostřednictvím Rada uložila sankční opatření vůči Súdánu rovněž za podporu terorismu. Vzhledem ke zvýšení intenzity a masovosti teroristických útoků na přelomu 20. a 21. století a v přímé návaznosti na teroristické útoky 9/11 roku 2001 v USA, vedle rezolucí tyto činy odsuzujících, vydala Rada z jistého pohledu přelomovou rezoluci č. 1373 (2001). Touto rezolucí Rada potvrdila, že jakýkoli akt mezinárodního terorismu zakládá hrozbu pro mezinárodní mír a bezpečnost. Přelomová zde byla skutečnost, že se jednalo o první rezoluci, která se nevztahovala na konkrétní případ či spor, ale na každý akt mezinárodního terorismu jako takový. Tím, že Rada v této rezoluci výslovně zmínila kapitolu VII. Charty jí přiřkla povahu normotvorného aktu závazného pro všechny státy. Otázka legálnosti této rezoluce a překročení pravomocí Rady v daném případě byla a stále je mnohými podrobně rozebírána, blíže například viz Darchiashvili, COFOLA 2010.

Dalšími významnými rezolucemi Rady týkajícími se problematiky terorismu jsou č. 1368 a č. 1373, které obsahují uznání práva na individuální nebo kolektivní sebeobranu v souladu s Chartou OSN vůči jiným státům terorismus podporujícím, z důvodu ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti. Své místo zde má také rezoluce č. 1267 (1999), týkající se Afghánistánu, kterou se Rada obrací na afghánské hnutí Taliban, aby bezodkladně dodržovalo její předchozí rezoluce včetně dalších opatření, jako zmrazení jeho finančních zdrojů či požadavku vydání Usamy bin Ladina (Ondřej, 2008, str. 80-84).

Navazující články 41 a 42 Charty stanovují, že proti narušiteli mezinárodního míru může Rada bezpečnosti podniknout donucovací akce. Tyto se dělí na akce nevojenské, tedy bez použití síly, v režimu čl. 41 a akce vojenské, s použitím síly, zakotvené v čl. 42 Charty. Při akcích nevojenské povahy může Rada bezpečnosti vyzvat členy, aby s označeným státem přerušily úplně nebo částečně hospodářské styky, spoje železniční, námořní, letecké, poštovní, telegrafní, rádiové a jiné, jakož i styky diplomatické.

Například Rada bezpečnosti rozhodla v rezoluci č. 1160 (1998), která se týkala situace v Kosovu, že všechny státy musí za účelem zachování míru a stability zabránit

svým příslušníkům, aby prodávali, dodávali, či jinak poskytovali Federativní republice Jugoslávie zbraně a příslušný materiál, jako munice, vojenská vozidla, vybavení apod.

Vedle předchozích sankčních opatření je pod článek 41 řazeno na základě jeho dispozitivní povahy také zřízení mezinárodních tribunálů, k čemuž došlo rezolucí Rady č. 827 (1993) v případě zřízení Mezinárodního tribunálu pro zločiny bývalé Jugoslávie, či rezolucí č. 955 (1994) při zřízení Mezinárodního tribunálu pro Rwandu. Otázka, zda měla Rada bezpečnosti vůbec pravomoc zřídit mezinárodní trestní tribunály, byla řešena právě jedním z nich, konkrétně Mezinárodním trestním tribunálem pro bývalou Jugoslávii, v rozsudku Tadic (Prosecutor vs. Dusko Tadic) z října roku 1995. V tomto rozsudku odvolací komora předmětného tribunálu na námitku žalovaného, že založení takového tribunálu nepatří mezi opatření podle kapitoly VII. Charty, dovodila výkladem ustanovení Charty pravomoc Rady bezpečnosti zřídit tento tribunál jako opatření, přijaté podle čl. 41 Charty. *„Pokud organizace může přijmout opatření, která musí být provedena prostřednictvím jejích členů, může a fortiori přijmout opatření, která mohou být provedena přímo jejími orgány, když se podaří mít k tomu prostředky (...)“* (Šturma a kol., 2015, str, 201-202).

Dále se zde řadí také tvorba různých fondů pro uhrazení škod, které vznikly například jako výsledek invaze (<http://www.un.org/en/sc/repertoire/actions.shtml>). K takovému plnění může Rada bezpečnosti vyzvat i státy nečlenské, s odvoláním na ustanovení čl. 2 Charty, podle kterého OSN zajistí, aby i státy, které nejsou jejími členy, jednaly podle zásad Charty, pokud to bude nutné k udržení mezinárodního míru a bezpečnosti.

Uvedený výčet opatření v čl. 41 má pouze demonstrativní povahu, opatření podle čl. 41 tedy nemusí mít výhradně sankční povahu, nemusí být ani namířeno výlučně proti narušiteli, nýbrž může být aplikováno na kohokoli za předpokladu, že může přispět k udržení mezinárodního míru a bezpečnosti. Příkladem může být rezoluce Rady č. 1199 (1998), která se rovněž týkala situace v Kosovu a ukládala Federativní republice Jugoslávie, aby učinila bezodkladný a ověřitelný konec represí v Kosovu a stáhla z tohoto území všechny policejní a vojenské síly.

Kdyby se ukázalo, že nevojenská donucovací opatření nejsou v dané situaci dostačující, může Rada bezpečnosti nařídit proti útočnickovi podniknutí akcí leteckých, námořních nebo pozemních, nezbytných k udržení nebo obnovení mezinárodního míru

a bezpečnosti. Takové akce mohou dle čl. 42 zahrnovat demonstrace, blokádu a jiné operace leteckými, námořními nebo pozemními silami členů OSN.

Mezi hlavní cíle RB při přijímání výše uvedených opatření a doporučení zároveň patří cílení jejich dopadu pokud možno výlučně na subjekty zodpovědné za politiku a praxi, která byla mezinárodním společenstvím odsouzena. Rada bezpečnosti a také další orgány OSN se tak snaží minimalizovat přímé dopady sankčních kroků na obyvatelstvo zainteresovaných států a jeho ekonomiku (<http://www.un.org/en/sc/about/>).

Rozhodnutí Rady bezpečnosti o uvalení hospodářských nebo vojenských akcí jsou pro všechny členy OSN závazná, a ti jsou povinni taková rozhodnutí plnit. Vzniknou-li však některému členovi OSN hospodářské problémy z provádění nařízených opatření, má právo se poradit s Radou bezpečnosti o řešení těchto problémů. Potočný dále uvádí, že *„povinnost účasti členských států na ozbrojených kolektivních akcích se měla konkretizovat ve zvláštních dohodách, které měly státy jednotlivě nebo ve skupinách uzavírat s Radou bezpečnosti. V dohodách se měl stanovit počet, druh, stupeň pohotovosti ozbrojených jednotek a podmínky pomoci a služeb, které měl členský stát poskytnout Radě bezpečnosti na její výzvu“*. Plány na použití ozbrojených sil poskytnutých Radě členskými státy, měl vypracovat vojenský štábní výbor, složený z náčelníků vojenských štábů stálých členů Rady bezpečnosti nebo zástupců těchto náčelníků. Tento výbor měl odpovídat za strategické řízení všech ozbrojených sil, které měly být Radě poskytnuty. Ke sjednání takových dohod však nedošlo. Za ozbrojené síly OSN podle Charty je tedy možno považovat pouze takové jednotky, jejichž poskytnutí členskými státy si Rada bezpečnosti vyžádá pro konkrétní akci na základě zvláštních dohod, a které jsou pod strategickým řízením vojenského štábního výboru. Charta OSN ustavování jiných ozbrojených sil nezná a ani nepředvídá (Potočný, 1978, str. 28).

Charta dále poskytuje Radě bezpečnosti možnost pro donucovací akce využít pod svým vedením také oblastních dohod a orgánů, jejichž zřízení Charta předvídá podle kapitoly VIII. Chápe zde oblastní organizace jako instituce vytvářené státy v určité územní oblasti, které mají přispívat k zajišťování míru a k rozvoji mezinárodní spolupráce v daném regionu. Tyto oblastní organizace mohou použít vlastních ozbrojených sil k oblastní akci jen po předchozím souhlasu Rady, nebo na její výzvu. Rada má být zároveň informována o každé činnosti pro udržení mezinárodního míru

a bezpečnosti, která se podniká, nebo se podle oblastních dohod oblastními orgány zamýšlí (Potočný, 1978, str. 29). Ke kapitole VIII. Charty se hlásí a za oblastní dohody a orgány jsou zpravidla považovány OAS (Organizace amerických států), AU (Africká unie), LAS (Liga arabských států) nebo OBSE (Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě). Některé z těchto organizací jsou smíšeného charakteru a obsahují i prvky kolektivní sebeobrany (Ondřej, 2008, str. 98).

V souvislosti s mírovým urovnáváním sporů zde vyvstává problematika, týkající se toho, zda se činnosti oblastních dohod a Rady bezpečnosti nebudou překrývat. Jejich vzájemný vztah je alespoň částečně upraven v čl. 52 odst. 3, ve kterém je stanoveno, že Rada bezpečnosti povzbuzuje mírové urovnávání místních sporů s použitím oblastních dohod a orgánů. Příkladem může být rezoluce Rady č. 199 (1964) z prosince roku 1964, ve které se Rada obrátila na Organizaci africké jednoty s povzbuzením, aby pokračovala ve své činnosti pomáhání vládě Konžské demokratické republiky dosáhnout národního usmíření. Článek 52 Charty je však zapotřebí vykládat v souvislosti s kapitolou VI. o mírovém urovnávání sporů, ve které je použití oblastních orgánů zařazeno do výčtu mírových prostředků v čl. 33 odst. 1 této kapitoly. V případě, že by však povaha sporu začala představovat skutečnou hrozbu pro mír, jednalo by se o situaci patřící již do režimu kapitoly VII. Charty OSN, a byla by tedy dána základní odpovědnost Rady bezpečnosti. Spor by tak již nebyl řešen v rámci ustanovení kapitoly VI. a ke konkurenci v jurisdikci oblastních dohod a Rady bezpečnosti by tak nedošlo (Ondřej, 2008, str. 102-103).

Z uvedených pravidel kolektivní bezpečnosti, podle kterých se státy zavazují vystříhat hrozby nebo použití síly proti politické nezávislosti nebo územní celistvosti jiného státu, a zároveň svěřují právo používat ozbrojené síly proti narušitelům a státům ohrožujícím světový mír Radě bezpečnosti, je vyňat případ *sebeobrany dočasné povahy* proti ozbrojenému napadení, a to do doby, než Rada bezpečnosti zasáhne. Charta ve svém článku 51 výslovně stanoví, že žádné její ustanovení neomezuje přirozené právo na individuální nebo kolektivní sebeobranu v případě ozbrojeného útoku na některého člena OSN. Jedná se o nezbytnou výjimku z obecného zákazu použití síly v mezistátních vztazích v rámci systému kolektivní bezpečnosti OSN. Důvodem tohoto ustanovení je skutečnost, že obecná účinnost bezpečnostního systému předvídaného Chartou a podniknutí bezpečnostních akcí závisí na rozhodnutí Rady, které vyžaduje

kladné hlasy všech stálých členů. V případě neshody mezi stálými členy by tak bez zavedení institutu dočasné sebeobrany mohla nastat situace, ve které by Rada bezpečnosti vzhledem k okolnostem zasáhla proti agresi opožděně, nebo také vůbec. Zde vidíme, že všeobecný a plošný zákaz použití zbraní není reálný a k posílení mezinárodního míru a bezpečnosti by vedl pouze stěží. Charta proto počítá, dojde-li k ozbrojenému útoku, s možností výkonu práva sebeobrany, avšak pouze s výkonem dočasným a podpůrným do takové doby, než Rada bezpečnosti sama podnikne účinná opatření k udržení nebo obnovení mezinárodního míru. Členský stát aplikující právo sebeobrany je rovněž povinen ihned informovat Radu o všech podniknutých obranných opatřeních (Potočný, 1978, str. 30).

Prvním případem použití autorizovaných vojenských sil bylo odvrácení agrese jednoho státu proti druhému v kontextu Korejské války v roce 1950. Rezoluce k tomuto opravňující mohly být schváleny jen díky neúčasti zástupce Sovětského svazu na zasedáních Rady bezpečnosti, jak je blíže rozepsáno v kapitole 3.1.2, a s tím spojené nové praxe, že neúčast či zdržení se stálého člena neznámá veto. Jednalo se o první případ rezolucí podle čl. 42 Charty a vzhledem ke zhoršení vztahů mezi USA a Sovětským svazem, které ve výsledku významně paralyzovalo činnost Rady bezpečnosti, také rezolucí tohoto charakteru až do roku 1990 poslední. K výrazné změně v panujících politických poměrech došlo až v 90. letech 20. století, a to na základě rozpadu Sovětského svazu, kdy se začaly formovat předpoklady pro zlepšení činnosti a fungování Rady. Tento posun se projevil poprvé v roce 1990, kdy bylo po dlouhé době opět možné přijetí rezoluce opravňující k použití síly podle čl. 42 Charty, týkající se agrese proti Iráku. Následoval rok 1995, kdy byla znovu použita příslušná ustanovení kapitoly VII. Charty, i když za mírně odlišných podmínek, kdy došlo k přeměně původně mírové operace na operaci podle této kapitoly a na základě rezoluce č. 1031 (1995) byly v Bosně rozmístěny síly IFOR. Hned následující rok zmocnila Rada svou rezolucí č. 1080 (1996) členské státy k použití všech nezbytných prostředků k dosažení humanitárních cílů ve Východním Zaire. Následující rezoluce č. 1160, 1199 a 1203 z roku 1998 týkající se situace v Kosovu, patří z hlediska interpretace k těm sporným a zároveň nejdiskutovanějším z posledních let, a to konkrétně ve spojení se zásahem ozbrojených sil Severoatlantické aliance. Faktem je, že tyto rezoluce k použití

ozbrojené síly nezmocňovaly výslovně, ani implicitně, mohly jedině ospravedlnit jednání NATO v souladu s cíli mezinárodního společenství (Ondřej, 2008, str. 86-87).

Mezi další rezoluce vedoucí ke sporným následkům bezpochyby patří rezoluce Rady č. 1441 (2002), týkající se opět situace v Iráku. Rada zde rozhodovala v režimu kapitoly VII. Charty kdy rozhodla, že nepravdivá oznámení nebo opomenutí v deklaracích předložených Irákem a případ, kdy by Irák nejednal v souladu s touto rezolucí a plně nespolupracoval při jejím provádění, zakládá materiální porušení závazků a v případě pokračování v takovém porušování by Irák čelil závažným důsledkům. V březnu následujícího roku došlo údajně na základě neplnění této rezoluce k vojenskému zásahu USA a jejich spojenců v Iráku. Spojené státy mimo jiné uváděly, že došlo k porušení příměří ze strany Iráku tím, že dostatečně nespolupracoval s inspektory a nezničil všechny zbraně hromadného ničení, jejichž existence se dodnes oficiálně nepotvrdila. Zde je patrné, že se ze strany USA jednalo o zásah nelegální, jelikož i kdyby došlo k tvrzenému porušení, bylo by zapotřebí rezoluce nesoucí nové výslovné zmocnění Rady bezpečnosti ve smyslu ustanovení 42 Charty. K tomu však nedošlo a interpretace, kterou podaly USA tedy nelze považovat za přijatelnou (Ondřej, 2008, str. 86-91).

3.1.2 Období ochromení činnosti Rady bezpečnosti

Primární odpovědnost Rady za udržení mezinárodního míru a bezpečnosti je nezpochybnitelná. V historii však nalezneme období, kdy Rada nemohla svou funkci za tímto účelem efektivně vykonávat, jelikož byla nadměrným užíváním veta paralyzována více, než je v tomto orgánu obvyklé, což vrhlo pozornost na Valné shromáždění a jeho sekundární odpovědnost za udržení mezinárodního míru a bezpečnosti, která nepřímo vychází z článku 24 Charty. Jeho výkladem se došlo k závěru, že pokud má Rada v této otázce odpovědnost primární, náleží Valnému shromáždění v otázce celosvětové bezpečnosti a míru odpovědnost sekundární.

Tato interpretace Charty vyplynula ze specifických podmínek, konkrétně z období války v Koreji v padesátých letech, kdy byla činnost Rady prakticky znemožněna z důvodu nadužívání práva veta Sovětským svazem ve snaze blokovat přijetí jakýchkoli opatření navržených Radou ve prospěch Korejské republiky, která byla vystavena agresi ze strany Severní Korey. Na úplném počátku sporu v červnu roku

1950 se Radě bezpečnosti podařilo přijmout rezoluci (83/1950) nabádající státy k poskytnutí veškeré pomoci Korejské republice, která bude nezbytná k odvrácení ozbrojeného útoku a obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti v této oblasti. Rezoluce mohla být schválena jedině díky tomu, že Sovětský svaz v té době bojkotoval schůze Rady bezpečnosti za účelem přepřidělení čínského místa stálého člena Rady zástupci komunistické vlády v Pekingu. Předpokládal totiž, že ve smyslu ustanovení článku 27 odst. 3 nebude bez jeho přítomnosti možné se usnést na jakékoli rezoluci, která vyžaduje souhlasné stanovisko všech stálých členů. Praxe Rady se však v té době zformovala jiným směrem, jelikož většina tehdejších členů Rady byla toho názoru, že absence jediného zástupce v zasedací místnosti Rady nesmí znemožnit fungování klíčového orgánu Organizace spojených národů a vyložila dané ustanovení tak, že absence stálého člena neznamena automaticky jeho nesouhlas. Interpretace, která byla následně posvěcena Mezinárodním soudním dvorem (ICJ – South West Africa¹⁶). Sovětský svaz následně navrátil svého zástupce zpět a v reakci začal blokovat veškerá usnesení směřující k odsouzení činů Severní Korey či přijetí jakýchkoli opatření v této problematice (Tomuschat, 1950, str. 1).

3.1.2.1. koncept „Uniting for Peace“

Došlo tak ke snaze o převod kompetencí z Rady na Valné shromáždění. Tento proud byl reprezentován Deanem Achesonem, kritikem monopolu Rady bezpečnosti na rozhodování o donucovacích opatřeních ve smyslu kapitoly VII Charty (Koštoval, 1995, str. 89-90). Acheson byl jedním z amerických autorů, kteří Valnému shromáždění diskutovanou sekundární odpovědnost přisuzovali. Oproti tomu stál tábor ruských autorů, kteří tuto sekundární odpovědnost Valného shromáždění odmítali, jelikož vycházeli z toho, že v oblastech, které by mohly zahrnovat případné použití síly, je kompetentní rozhodovat pouze Rada bezpečnosti a Valné shromáždění tak musí Radě postoupit každé rozhodnutí, které vyžaduje použití síly (Paul, 2013, str. 31).

Na pátém zasedání Valného shromáždění v listopadu roku 1950 byl k ruské nechuti zařazen zvláštní bod pod názvem „problematika Sjednocovací činnosti ve prospěch míru“. Jednalo se o americký návrh, který byl pojmenován podle jeho autora

¹⁶Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J Reports 1971, p. 16, at para. 22

Achesonův plán. Tento návrh byl následně schválen jako rezoluce 377 pod názvem „Uniting for peace“. Podle této rezoluce může Valné shromáždění projednávat každý případ ohrožení či porušení mezinárodního míru a bezpečnosti za podmínek, ve kterých Rada sama nemůže vykonávat svou primární povinnost a odpovědnost v rámci této agendy v důsledku nejednomyslnosti stálých členů. Nově také přináší do Charty mimořádné zasedání Valného shromáždění. To se sejde do 24 hodin od chvíle, kdy generální tajemník obdrží požadavek na jeho svolání od kteréhokoli ze stálých členů Rady, anebo od většiny členských států OSN. Valné shromáždění na takovém zasedání posoudí vzniklou situaci a přijme vhodné doporučení pro kolektivní opatření, zahrnující v to možnost použití ozbrojených sil, jestliže se bude jednat o případ porušení míru nebo o agresi (Koštoval, 1950, str. 90).

Většina rezolucí přijatých takto Valným shromážděním je formulována za použití termínů „doporučuje“ či „vyzývá“. Nejedná se tedy o rezoluce stejné povahy jako ty, které jsou přijímané Radou bezpečnosti. Pokud bychom následovali restriktivní interpretaci ustanovení Charty, jakou předkládají odpůrci konceptu Uniting for peace, a sice, že je to pouze Rada bezpečnosti, která může jednat v rámci kapitoly VII. Charty a vzali bychom v úvahu tehdejší velice omezené možnosti Rady vykonávat svou primární odpovědnost za účelem udržování mezinárodního míru a bezpečnosti, která je rovněž primárním účelem Charty a OSN jako takové, dostali bychom se do pozice, kdy by takový výklad znemožnil naplňování primárního cíle této organizace. S ohledem na to, že Charta je mezinárodní smlouvou, nepovažuji takovou interpretaci, znemožňující její hlavní funkci, za platnou. Přikláním se tedy k výkladům teleologickým, podporujícím koncept Uniting for peace jako takový. Netvrdím však, že mezi přijatými rezolucemi Valného shromáždění nenalezneme hned několik rezolucí značně kontroverzního charakteru¹⁷.

I přesto byla tato rezoluce, jak uvádí Koštoval (1950. str. 90), terčem nesčetných kritik, jelikož přes sebelepší úmysl umožnit správné fungování Rady, a zabezpečení tak obnovení narušeného míru a bezpečnosti v regionu, nelze neoznačit použitý prostředek za přinejmenším kontroverzní. Valné shromáždění disponuje určitými pravomocemi v oblasti zajišťování mezinárodního míru a bezpečnosti, jeho usnesení však mají pouze

¹⁷ Například rezoluce UNGA Res 498 (1951), která doporučuje donucovací opatření v záležitosti Korejské krize.

doporučující charakter a nejsou tedy právně závazná. V době přijetí této rezoluce rovněž ve Valném shromáždění převažovali zástupci západních států, což umožnilo přijetí této rezoluce jako takové a poskytlo Západu dočasnou výhodu. S nárůstem počtu členů OSN se však tato výhoda začala obracet ve prospěch rozvojových zemí, což také následně vedlo k navrácení těchto pravomocí zpět Radě bezpečnosti OSN (Koštoval, 1950. str. 90).

Od roku 1950 bylo na základě této rezoluce svoláno 10 mimořádných schůzí (<http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e568?prd=EPIL>). Poslední se konala v roce 1996 a zabývala se problematikou izraelsko-palestinského konfliktu. Jako typický příklad rezoluce přijaté v tomto režimu zde lze uvést rezoluci Valného shromáždění č. 2793 z prosince roku 1971, zabývající se indicko-pákistánským konfliktem. Valné shromáždění zde uvádí, že je značně znepokojeno ozbrojenými střety, které vypukly mezi těmito dvěma státy a které označují jako bezprostřední hrozbu mezinárodního míru a bezpečnosti, zároveň vyzývá indickou a pákistánskou vládu k přijetí bezodkladných opatření k zastavení bojů a ke stažení ozbrojených sil zpět na své vlastní území. Dále vyzývá ostatní státy k plné kooperaci s generálním tajemníkem ve věci usnadnění a zabezpečení dobrovolného návratu pákistánských uprchlíků zpět do svých domovů. Posledním bodem (7) této rezoluce Valné shromáždění vyzývá Radu bezpečnosti, aby přijala vhodná opatření ve světle této rezoluce (UNGA Res 2793/1971).

Dále Valné shromáždění v rezolucích přijatých v duchu *Uniting for peace* například vyzvalo generálního tajemníka k zřízení mírových sil v případě Suezské krize¹⁸, vyzvalo členské státy, aby poskytly humanitární pomoc¹⁹ či aby přestaly poskytovat vojenskou pomoc²⁰ a další.

Vedle těchto příkladů rezolucí Valného shromáždění, přijatých podle konceptu *Uniting for Peace*, ať už výslovně nebo implicitně, je třeba uvést rezoluci, která sice byla přijata výslovně jako doporučující, tedy podle ustanovení kapitoly VI. Charty, nicméně v návaznosti na specifické okolnosti, které tomuto předcházely, konkrétně opět jistý způsob nenáležitě funkčnosti Rady bezpečnosti při zajišťování mezinárodního míru

¹⁸ K tomuto došlo například při Suezské krizi (Suez Canal crisis UNGA Res 1000 (1956))

¹⁹ UNGA Res 1004 (1956)

²⁰ UNGA Res 1474 (1960)

a bezpečnosti, ji lze tematicky přiřadit do této kapitoly pojednávající o ochromení činnosti Rady a následného přijetí rezolucí Valným shromážděním.

Jedná se o rezoluci A/RES/68/262 týkající se teritoriální integrity Ukrajiny, přijatou v odpovědi na několik předcházejících schůzí Rady bezpečnosti, které se touto otázkou intenzivně zabývaly a čelily opakované aplikaci veta ze strany Ruské federace, která se odmítala označit za stranu zúčastněnou ve sporu a hlasování se zdržet. V této rezoluci Valné shromáždění daný konflikt odsuzuje, a mimo jiné označuje proběhlé krymské referendum za Ukrajinou neautorizované, a tudíž vyzývá státy, aby k jeho výsledku nepřihlížely a zdržely se jakékoli akce přispívající k částečnému nebo úplnému narušení národní jednotnosti a územní celistvosti, zahrnujíc v to jakékoli pokusy pozměnit hranici Ukrajiny prostřednictvím hrozby použití síly nebo jiných nezákonných prostředků. Rovněž vyzývá sporné strany, aby bezprostředně zahájily politický dialog vedoucí k mírovému řešení celé situace a zdržely se jednostranných akcí a vyhrocené rétoriky, vedoucí k zvýšení napětí ve vzájemných vztazích. Závěrem (6) vyzývá všechny státy, mezinárodní organizace a specializované agentury, aby neuznaly jakoukoli statusovou změnu Krymské autonomní republiky a města Sevastopol na základě výše uvedeného referenda a zdržely se jakéhokoli jednání, které by mohlo být interpretováno jako uznání tohoto statutu. Rezoluce byla přijata v poměru 100 hlasů pro (včetně České republiky), 11 hlasů proti a 58 hlasů zdržel se (A/RES/68/262).

3.1.2.2. Mírové operace

Další důsledek, který vyplynul z nefunkčnosti Rady bezpečnosti během politicky rozděleného světa a neschopnosti OSN zajistit udržení mezinárodního míru podle kapitoly VII. Charty OSN, bylo zřizování mírových operací. Na rozdíl od donucovacích akcí Rady jsou mírové operace ustavovány pouze se souhlasem zainteresovaných stran, avšak nejsou v Chartě výslovně upraveny. Vystává tedy otázka, jaký je jejich právní základ.

V poradním posudku „Certain expenses“²¹ z července roku 1962 se Mezinárodní soudní dvůr touto otázkou zabýval a zaujal stanovisko, že ačkoli Rada bezpečnosti má primární odpovědnost za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti

²¹ Certain Expense of United Nations, Advisory Opinion, ICJ Reports 1962, str. 151

podle čl. 24 Charty, je tato pravomoc primární, nikoli však výlučná, a přiznal tak pravomoc zřizovat mírové operace Valnému shromáždění OSN. To však může mírové operace pouze doporučovat, nemůže ale rozhodnout o donucovací akci, která je stále ve výlučné pravomoci Rady. Z počátku byl rozdíl mezi mírovou operací a donucovací akcí podle kapitoly VII. Charty zřetelný, nicméně mírové operace jako takové pokrývají široký rozsah a rozdíl mezi nimi se tak začal postupem času a praxe stírat. Jak vyplývá z poradního posudku *Certain expenses*, Valnému shromáždění byla uznána kompetence zakládat mírové operace, nicméně jak z tohoto posudku dále vyplývá, nejedná se o jeho výlučnou kompetenci, a tudíž i Rada bezpečnosti může mírové operace zřídit. K nárůstu této činnosti došlo po obnovení jejího řádného fungování Rady v průběhu 90. let 20. století a v posledních letech dochází až k monopolizaci zakládání mírových operací Radou (Ondřej, 2008, str. 91).

Vedle mírových operací zřizovaných orgány OSN dochází také ke zřizování těchto operací oblastními organizacemi, které jsou však OSN zaštiťovány. Příkladem takového rozmístění sil oblastní organizace jsou síly západoafrické organizace ECOWAS v Libérii, jejíž úkoly byly vymezeny rezolucí Rady bezpečnosti č. 788 (1992), což značí o jasné provázanosti těchto organizací.

Charta OSN (nebo regionální smlouva) však není základem pro vnější legitimitaci těchto operací a jejich právní základ tak vždy spočívá v souhlasu daného státu. Tuto konsensuální povahu operace pak může Rada bezpečnosti transformovat na již nekonsensuální donucovací akci, a to změnou mandátu mírových sil (peace enforcement), jak k tomu došlo například v Jugoslávii či Somálsku.

Za předchůdkyni mírových operací je považována pozorovatelská mise UNTSO (UN Truce Supervision Organization), která byla zřízena v roce 1948, a to v souvislosti s první izraelsko-arabskou válkou. Další podobná mise, která působí až dodnes, byla zřízena rok následující v návaznosti na indicko-pákistánský konflikt a provádí dohled nad příměřím v oblasti Kašmíru pod názvem UNMOGIP (Military Observer Group in India and Pakistan). Jako první mírová operace je označována operace UNEF (UN Emergency Force) založená Valným shromážděním v roce 1956 v Egyptě po francouzsko-britské intervenci do oblasti Suezského průplavu. Byla založena se souhlasem hostitelského státu, který jej však v roce 1967 odvolal a mise tak musela být ukončena. Zásady, na kterých byla tato operace založena, obsahují směrnice

(guidelines) pro budoucí operace. Obecně mají být mírové operace nestranné, lehce ozbrojené, nepoužívající síly (s výjimkou sebeobrany) a operující se souhlasem hostitelského státu s mandátem většinou pouze na monitorování příměří, nebo hranic. Po konci studené války byly tyto funkce Radou postupně rozšiřovány, což vedlo ke vzrůstajícímu počtu debat o jejich povaze (Ondřej, 2008, str. 93).

Tento tradiční model se setkal s negativními výsledky například v Jugoslávii, kde mírová operace pod názvem UNPROFOR, vytvořená zprvu v Jugoslávii, následně také v Bosně-Hercegovině, nevedla ke spolupráci stran, ani k zastavení palby (ceasefire). Z tohoto důvodu byl také mandát této operace sérií rezolucí Rady bezpečnosti postupně rozšiřován podle kapitoly VII. Charty až k výslednému mandátu vynucení bezletových zón, ochraně bezpečných přístavů a bosenských muslimů v Bosně-Hercegovině. Členské státy však nebyly ochotny poskytovat dostatek jednotek pro provádění tohoto širokého mandátu a OSN se tak musela obrátit na síly NATO, aby provedly donucovací akce podle kapitoly VII. Charty (Ondřej, 2008, str. 91-94).

Mírové operace dále sehrály úlohu při urovnávání konfliktů prakticky na všech světových kontinentech. Od roku 1946 proběhlo dohromady 71 mírových operací, z nichž 16 je stále aktivních (<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/>). Mezi operace z posledních let patří mírová operace UNSMIS z roku 2012, která dohlížela na příměří v Sýrii a operace v Demokratické republice Kongo, v Jižním Súdánu a Libyi, které v současnosti stále probíhají.

3.1.3 Jiné zvláštní pravomoci Rady bezpečnosti

Vedle primárního úkolu zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti jsou Radě Chartou svěřeny i další pravomoci, které plynou z jejího postavení jako základního orgánu kolektivní bezpečnosti a jako jednoho z hlavních orgánů, který se podílí na řešení závažných otázek týkajících se vnitřního života Organizace.

První oblastí zvláštních pravomocí Rady bezpečnosti je otázka úpravy zbrojení. Rada byla Chartou povolána k vypracování plánů na zavedení systému úpravy zbrojení, za pomoci svého vojenského štábního výboru, a k jejich předložení členům OSN. Oproti tomu Valné shromáždění mohlo podle Charty projednávat jen obecné zásady, jimiž se má úprava zbrojení a odzbrojení řídit a mohlo o nich činit doporučení Radě i všem

členům OSN. V období studené války však vzhledem k ochromení činnosti Rady bezpečnosti došlo, spolu s dalšími doménami, k přenesení i této pravomoci na Valné shromáždění. Hlavním místem jednání o odzbrojovacích otázkách se stalo Valné shromáždění a jeho pomocné orgány (Potočný, 1978, str. 31).

Rada bezpečnosti je také nositelem další důležité politické funkce, a sice přijímání nových členů, suspendování práv stávajících členů a jejich vylučování z OSN. V článku 4. Charty je uvedeno, že „za členy Organizace spojených národů mohou být přijaty všechny ostatní²² mírumilovné státy, které přijmou závazky obsažené v této Chartě a podle úsudku Organizace jsou způsobilé a ochotné tyto závazky plnit. Přijetí každého takového státu za člena Organizace spojených národů se děje rozhodnutím Valného shromáždění na doporučení Rady bezpečnosti“. Zda žadatel splňuje předepsané podmínky, zejména zda se jedná o mírumilovný stát, zkoumá Rada bezpečnosti. Pokud Rada dojde ke kladnému závěru, doporučí Valnému shromáždění žadatele k přijetí za člena. Bez kladného doporučení Rady bezpečnosti Valné shromáždění stát jako člena OSN přijmout nemůže. Hlasoval-li by tak například některý stálý člen proti návrhu na doporučení, Rada by nemohla takový návrh schválit a Valné shromáždění by se proto samo žádostí zabývat nemohlo.

Výkonu členských práv a výsad může Valné shromáždění dle čl. 5 Charty zbavit člena, proti kterému Rada bezpečnosti podnikla preventivní nebo donucovací akci, a to na doporučení Rady bezpečnosti. Obnovení výkonu těchto práv a výsad může činit již Rada bezpečnosti sama. Vyloučit člena OSN může Valné shromáždění na doporučení Rady bezpečnosti v případě, že by takový člen soustavně porušoval zásady Charty OSN, to podle ustanovení čl. 6 Charty (Potočný, 1978, str. 31-32).

Další politická pravomoc Rady bezpečnosti spadá do oblasti volby Generálního tajemníka, upravené v čl. 97 Charty. Ten je jmenován Valným shromážděním po předchozím kladném doporučení kandidáta Radou bezpečnosti. Generální tajemník OSN je nejen hlavním správním úředníkem OSN, ale jak uvádí Potočný (1978, str. 33), plní i různé politické funkce při urovnávání mezistátních sporů a konfliktů, při udržování míru a bezpečnosti i rozvoji mezinárodní spolupráce. Má-li být úspěšný ve

²² Tímto jsou myšleni členové jiní, než původní (za původní článek 3 označuje státy, které zúčastnily se konference v San Franciscu, nebo podepsaly předtím Deklaraci Spojených národů, zároveň následně podepsali a ratifikovali Chartu.

své činnosti, musí požívat důvěry a podpory ze stran všech členů a orgánů OSN, zejména pak stálých členů Rady bezpečnosti. Ta projednává kandidaturu na neveřejných schůzích. Generální tajemník je volen na pět let a může být volen opětovně. Toto pravidlo nenalezneme v žádném z ustanovení Charty, jelikož podrobnosti týkající se volby a funkčního období Generálního tajemníka patřily mezi problematiku, které v Chartě v době jejího spěšného dokončování chyběly, a již nezbyl prostor pro jejich dopracování. K zakotvení těchto pravidel došlo až rezolucí Valného shromáždění 11(1), která stanoví, že funkční období Generálního tajemníka by mělo být pětileté, obnovitelné na dalších pět let. Jedná se o ustanovení velice ojedinělé, kdy volební období orgánu není stanoveno fixně. V rezoluci je výslovně uvedeno, že „Valné shromáždění a Rada bezpečnosti jsou oprávněny toto období upravit na základě budoucích zkušeností“ a jedná se tedy o funkční období diskreční²³ (Zpráva RB z října roku 2015, str. 4).

Rada bezpečnosti také spolupůsobí s Valným shromážděním při volbě soudců Mezinárodního soudního dvora. Soudcem je jmenován ten kandidát, který získal většinu hlasů jak ve Valném shromáždění, tak i v Radě bezpečnosti. Funkční období soude trvá devět roků s tím, že se volí pět soudců každé tři roky, aby byla zajištěna kontinuita soudu. Tento proces volby spolu s dalšími navazujícími procesními požadavky je upraven v I. kapitole Statutu Mezinárodního soudního dvora.

Mezi poslední pravomoci patří funkce Rady bezpečnosti spolupůsobit s Valným shromážděním při svolávání obecné konference členů OSN pro revizi Charty podle ustanovení čl. 109 Charty. Takovou konferenci lze svolat v době a místě, které určí hlasy dvou třetin Valného shromáždění a hlasy kterýchkoli devíti členů Rady bezpečnosti. Případné změny Charty, na kterých by se usnesla revizní konference nebo Valné shromáždění, by nabyly účinnosti až po ratifikování dvěma třetinami členů OSN, včetně všech stálých členů Rady. Jakákoli změna Charty OSN je tak podmíněná jednomyslností všech velmocí. Jediné dvě změny Charty, které doposud proběhly, byly rozšíření počtu nestálých členů Rady bezpečnosti z šesti na deset a rozšíření počtu členů Hospodářské a sociální rady z původních 18 na 27 a nakonec 54, a to z důvodu

²³ Což vyplývá i z historie Generálních tajemníků, kdy GT Trygve Lie byl v roce 1950 znovuustaven do funkce jen na pouhé tři roky a U Thant byl do této funkce zvolen na čtyřleté funkční období.

podstatného zvýšení členské základny OSN, zejména z řad nově vzniklých států Afriky a Asie (Potočný, 1978, str. 32-34).

3.1.4 Pomocné orgány Rady bezpečnosti

Aby mohla Rada řádně naplňovat vykonávat své funkce a pravomoci, je podle ustanovení čl. 29 Charty oprávněna zřizovat si takové pomocné orgány, které považuje za nutné k výkonu svých funkcí, ať už se jedná o problematiku mezinárodního míru a bezpečnosti, věci procesní, či záležitosti týkající se pouze vlastního fungování. Všechny výbory, komise a pracovní skupiny Rady jsou tvořeny jejími patnácti členy. Zatímco v čele stálých výborů stojí Předseda Rady, mění se s jedno měsíční pravidelností, ostatní komise a pracovní skupiny jsou předsedány pověřenými členy Rady.

Mandát pomocných orgánů, ať už výborů, komisí, nebo pracovních skupin se může pohybovat od čistě procedurálních záležitostí (dokumentace, jednací řád, výjezdní schůze) až k otázkám podstatným (otázky sankcí, boj proti terorismu, mírové urovnávání sporů). Mezi pomocné orgány v režimu čl. 29 Charty řadíme také mezinárodní trestní tribunály²⁴, které jsou tak v otázkách administrativních a finančních závislé na OSN, i když jako soudní instituce by měly být nezávislé na jakémkoli státu či instituci, a to včetně Rady bezpečnosti.

Mezi nejdůležitější pomocné orgány řadíme Vojenský štábní výbor, Výbor proti terorismu, Výbor pro nešíření zbraní hromadného ničení (také nazýván jako Výbor 1540, podle rezoluce S/RES/1540 (2004) o nešíření jaderných, chemických a biologických zbraní), sankční výbor spolu s výbory stálými (jako například výbor pro přijímání nových členů) a výbory ad hoc (<http://www.un.org/en/sc/about/structure.shtml>).

Vojenský štábní výbor Charta zřizuje ve svém článku 47, aby *radil a pomáhal Radě bezpečnosti ve všech otázkách týkajících se vojenských potřeb Rady bezpečnosti při udržování mezinárodního míru a bezpečnosti, při použití sil jí poskytnutých a jejich velení, úpravě zbrojení a případném odzbrojení* (Potočný, 1978, str. 54). Výbor rovněž odpovídá za strategické řízení všech ozbrojených sil, které byly Radě bezpečnosti

²⁴ Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii (ICTY) a Mezinárodní trestní tribunál pro Rwandu (ICTR)

poskytnuty, a to pod její pravomocí (čl. 47 odst. 3). Výbor se skládá z náčelníků štábů stálých členů Rady bezpečnosti nebo jejich zástupců. Jeho práce se může zúčastnit i jiný člen ²⁵OSN, pokud to vyžaduje účinné provádění úkolů a výbor jej vyzve k účasti (čl. 47 odst. 2). Výbor se schází dvakrát měsíčně.

Výbor pro přijímání nových členů je složen ze zástupců všech členů Rady bezpečnosti. Rada výboru postoupí žádost každého státu, který si přeje stát se členem OSN. Výbor takovou žádost posoudí a následně předloží Radě bezpečnosti návrhy dalšího postupu (Potočný, 1978, str. 55).

Mezi dočasné orgány, zřízené pro plnění nejrůznějších úkolů spojených s funkcí Rady udržet mezinárodní mír a bezpečnost, které jsou obvykle složené z několika členů Rady bezpečnosti, řadíme mnohé zvláštní výbory RB pro kontrolu nad plněním uvalených sankcí, mise vysílané do států za účelem podání zprávy o tamější situaci a podobně (Potočný, 1978, str. 55).

Vedle výborů je významným pomocným orgánem Rady bezpečnosti rovněž generální tajemník, stojící v čele sekretariátu OSN, jehož služeb je využíváno nejrůznějším způsobem. *Generální tajemník s částí sekretariátu, vyděleného pro potřeby Rady bezpečnosti, plní různé sekretářské a technické práce, bez nichž by Rada bezpečnosti nemohla plynule plnit své funkce. Primární odpovědnost generálního tajemníka dlí v přípravě dokumentů, o něž Rada požádá. Vedle toho jej Rada může pověřit, aby byl zpravodajem pro určitou otázku, či plnil dobré služby ve sporu mezi státy nebo smírčí úkoly, či aby dohlížel na plnění Radou schválené rezoluce, nebo aby jmenoval členy různých ad hoc orgánů (Potočný, 1978, str. 56).*

²⁵ Toto je praktické v případě, kdy se bude jednat o použití ozbrojených kontingentů daného státu.

4. Způsob usnášení Rady bezpečnosti

Rada bezpečnosti OSN se usnáší kladnými hlasy devíti svých členů, na rozdíl od Rady Společnosti národů, ve které platila zásada jednomyslnosti (Potočný, 1978, str. 39). Pravidla jejího usnášení jsou zakotvena v článku 27 Charty. V prvním odstavci tohoto článku je uvedeno základní pravidlo, tedy že každý člen Rady má jeden hlas (a to bez ohledu na to, zda se jedná o člena stálého, či nestálého). O procedurálních otázkách rozhoduje Rada kladnými hlasy nejméně devíti ze svých členů (čl. 27 odst. 2). O podstatných otázkách, tj. o všech ostatních věcech, rozhoduje Rada také kladnými hlasy devíti členů včetně hlasů všech členů stálých (čl. 27 odst. 3). Tento princip je označován jako *zásada jednomyslnosti stálých členů* (Potočný, Ondřej, 2011, str. 302). Pro funkčnost této zásady jsou pak stálí členové obdařeni zásadním procedurálním a také mocenským nástrojem – *vetem*.

Ukotvení zásady jednomyslnosti vychází z poznatku z doby před druhou světovou válkou a během ní, a sice že mezinárodní mír a bezpečnost mohou v případě ohrožení nebo porušení zajistit jen společně postupující velmoci. Předpokládalo se, že právo veta bude znesnadňovat v Radě bezpečnosti vytváření bloků mezi velmocemi a zneužívání OSN ve prospěch jediné skupiny států, i když historie později v rámci studené války ukázala, že tento systém k vytváření bloků spíše nahrává (Potočný, 1978, str. 39-41).

4.1 Rozlišení procedurálních otázek a věcí ostatních

Jak je uvedeno výše, článek 27 Charty rozlišuje mezi procedurálními otázkami, u kterých postačuje souhlasný projev jakýchkoli devíti členů Rady (dále jako „prostá většina“) a ostatními záležitostmi, u které je zapotřebí shody všech stálých členů a nejméně čtyř členů nestálých (dále jako „kvalifikovaná většina“). Tento článek, ani žádné jiné ustanovení Charty však již neobsahuje výklad pojmu „procedurální otázka“, jež je stěžejní rovněž pro vymezení pojmu „všechny ostatní věci“. Navazující články 28 až 32 jsou označeny jako „řízení“ (procedure), teleologickým výkladem lze tedy dovodit, že tato ustanovení budou řazena mezi otázky procedurální. Nicméně ani v těchto ustanoveních nenalezneme bližší kritéria stanovující rozlišení otázek

procedurálních a ostatních tak, jak je předpokládáno v článku 27 Charty (Simma, 2002, str. 483).

Stěžejní problematikou pro samotnou aplikaci článku 27 je proces rozlišení, zda projednávaný návrh má či nemá procedurální povahu. Tento proces je realizován formou rozhodování o předběžné otázce. Článek 27 však neobsahuje ani žádné konkrétní ustanovení týkající se klasifikace předběžné otázky při rozhodování Rady bezpečnosti. Oproti tomu Valné shromáždění se s tímto vypořádalo v čl. 18 odst. 2 a 3 Charty, ve kterých je nejdříve uvedeno, které otázky patří k otázkám důležitým, a dále je stanoveno, že rozhodnutí o jiných otázkách (zahrnujíc v to určování dalších druhů otázek, o nichž má být rozhodováno dvoutřetinovou většinou), se činí většinou členů přítomných a hlasujících. Simma (tamtéž) však dovozuje, že takové ustanovení nelze pojmout za obecné pravidlo, podle kterého by mohla prostá většina rozhodovat o tom, zda je kvalifikovaná většina zapotřebí, jelikož i ve výše uvedeném článku 18 je toto pojmuto pouze jako ustanovení speciální při určování důležitých otázek.

Procedurální otázky jsou rozhodovány prostou většinou devíti kladných hlasů kterýchkoli členů. Za procedurální otázky jsou považovány například otázky spojené s výkonem předsednické funkce, se svoláváním schůzí Rady bezpečnosti, se stanovením jejího jednacího pořadu, se zřizováním pomocných orgánů, s přizýváním nečlenů Rady bezpečnosti k jejímu jednání nebo s rozhodováním o tom, zda určitá situace nebo spor se má v Radě projednat (Simma, 2002, str. 486).

Veškeré ostatní otázky jsou považovány za neprocedurální, tedy za podstatné. Potočný (1978, str. 39) zde uvádí otázky týkající se zejména doporučení směřujících k pokojnému urovnání sporů nebo situací a rozhodnutí o ohrožení míru, odstranění hrozby míru a o potlačení případů porušení mezinárodního míru. K jejich přijetí se vyžaduje kvalifikovaná většina devíti hlasů, ovládnutá zásadou jednomyslnosti všech stálých členů. Stálé státy tak disponují tzv. *právem veta*, kdy i v důsledku jediného záporného hlasu stálého člena se Rada bezpečnosti nemůže usnést na žádném neprocedurálním návrhu.

Simma rozděluje odstavec 3 článku 27, tedy otázky podstatné, dále na neprocedurální rozhodnutí v režimu kapitol VI a VII a neprocedurální rozhodnutí v režimu mimo tyto kapitoly, jak bude dále uvedeno níže (Simma, 2002, str. 482-483).

Rozhodnutí a doporučení státům podle kapitoly VI. a VII. nemají dopad výlučně na vnitřní řízení Rady bezpečnosti, a jsou tak řazena mezi otázky podstatné. Jako takové jsou vždy předmětem kvalifikované většiny²⁶ dle článku 27 odst. 3. Stejně bude schvalováno např. i rozhodnutí Rady o konání šetření podle článku 34²⁷, a to i v případě, že je zapotřebí provést předběžná šetření o podstatě sporu²⁸ (Simma 2012, str. 484).

Jako neprocedurální lze výkladem ustanovení 27 odst. 3 označit také některé záležitosti upravené mimo kapitoly VI a VII, a to podle jejich povahy a obsahu, jelikož taková ustanovení jsou srovnatelná s podstatnými rozhodnutími v rámci rozmezí kapitoly VI a VII. Mezi tato můžeme řadit například přijetí nového člena (čl. 4), zbavení člena výkonu členských práv (čl. 5), vyloučení člena (čl. 6), problematika neplnění závazků z rozsudku Mezinárodního soudního dvora (čl. 94 odst. 2), žádost Rady Mezinárodního soudního dvora o posudek (čl. 96 odst. 1), doporučení Rady Valnému shromáždění na jmenování generálního tajemníka (čl. 97), (Simma, 2012, str. 483-485).

4.1.1 Právo veta

Toto právo, kterým disponují stálí členové Rady bezpečnosti, se netěší mezi ostatními členy OSN velké oblibě. Tato výsada se z principu a povahy věci zkrátka nelíbí každému státu, který jí nedisponuje. To nic nemění na tom, že je tento institut většinově akceptován jako pochopitelný výsledek druhé světové války. Vedle toho má i své pragmatické ospravedlnění, a to, že zabráňuje OSN dostat se do závažného konfliktu s předními nukleárními mocnostmi, což by samozřejmě mohlo vést až ke katastrofickým důsledkům. (Kavan, 2008, str. 178) Tato zásada na jedné straně nutí velmoci, aby hledaly řešení, která jsou přijatelná pro všechny stálé členy, na druhé straně však svévolné používání práva veta může zabránit schválení návrhu, který je

²⁶ A to i v případě, že členské státy doporučí přijetí postupu pro pokojné řešení sporů mezi státy, tedy otázku na první pohled procedurální.

²⁷ Čl. 34: Rada bezpečnosti může konat šetření o každém sporu nebo každé situaci, která by mohla vést k mezinárodním třenicím nebo vyvolat spor, aby určila, zda trvání sporu nebo situace by mohlo ohrozit udržení mezinárodního míru a bezpečnosti.

²⁸ To lze dle Simmy vyvodit z pozice článku 34 v kapitole VI., na kterou je v třetím odstavci článku 27 učiněn obecný odkaz (... rozumí se však, že se při rozhodování podle kapitoly VI ...) v rámci neprocedurálních záležitostí.

jinak v souladu s Chartou a pro který hlasuje většina členů Rady bezpečnosti (Potočný, 1978, str. 39-41).

Právo veta a sním předpokládaná zvýšená odpovědnost velmocí, však nutně neznamená automatické znehodnocení role nestálých členů v Radě bezpečnosti. Žádné usnesení Rady totiž není možné bez kladného hlasu nejméně čtyř nestálých členů, kteří tak mají ve svých rukou tzv. *kolektivní veto*. Pokud se tedy alespoň sedm nestálých členů hlasování zdrží, či hlasuje proti, nemůže se Rada bezpečnosti na návrhu v projednávané věci usnést. Nejsilnější postavení mají nestálí členové v procedurálních otázkách, kde mohou rozhodovat prakticky sami, bez jakékoli podpory stálých členů (Potočný, 1978, str. 42).

4.1.1.1. Historické okolnosti vzniku

Návrhy z Dumbarton Oaks neobsahovaly žádná ustanovení týkající se hlasovací procedury. To však neznamená, že by se zásadní procedurální otázky na této konferenci zcela neprojednávaly. V prvním kole rozhovorů panovaly největší názorové rozdíly v otázce postupu, který by se měl zaujmout v případě, ve kterém stálý člen bude nějakým způsobem zapojen do sporu, nebo bude přímo jeho stranou. Velká Británie byla zastáncem obecné povinnosti zdržet se v takovém případě hlasování (abstention). Zcela opačné stanovisko zaujímal v této problematice Sovětský svaz, který požadoval striktní dodržování zásady jednomyslnosti stálých členů. Spojené státy se připojily s kompromisem, který drží se zásady jednomyslnosti ve věcech donucovacích akcích, požadoval povinnou abstenci stran účastnících se konfliktu při mírovém urovnávání sporů. Shoda byla nakonec mezi těmito stranami dosažena až na konferenci v Jaltě, dnes známá jako Jaltský kompromis²⁹, blíže viz kapitola 1. 3. 5. Ostatním stranám účastnícím se vyjednávání, tedy hlavně čínské a francouzské vládě, byla tato formule následně

²⁹ Výsadou veta disponuje jen pět velmocí, nikoli všichni členové, jak tomu bylo ve Společnosti národů, jmenovitě Sovětský svaz, USA, Čína, Velká Británie a Francie, a to při hlasování o všech neprocedurálních otázkách. Možnost použití veta se vztahuje i na rozhodování o předběžné otázce, která se týká rozhodnutí, zda projednávaný návrh má či nemá procedurální povahu. Pokud by se stálý člen stal stranou určitého sporu, nebude smět při rozhodování o řešení sporu veto použít. Možnost použití veta se vztahuje i na rozhodování o předběžné otázce, která se týká rozhodnutí, zda projednávaný návrh má či nemá procedurální povahu.

pouze oznámena v podobě dodatku k Návrhům z Dumbarton Oaks, zaslaného spolu s pozvánkou na následující konferenci v San Franciscu (Simma, 2002, str. 481).

Také na této konferenci se rozebíraly procesní otázky týkající se hlasování a samotná Jaltská formule byla podrobena bližší analýze za účelem vyjasnění zbývajících nedořešených právních otázek. Komise, která byla tímto úkolem pověřena, vypracovala dokument o 23 otázkách. Také velká pětka následně zhotovila společné prohlášení, tzv. San Franciskou deklaraci, týkající se hlasování v Radě bezpečnosti. Tato deklarace se vypořádávala převážně s problematikou rozlišování rozhodnutí procesních od ostatních, tedy s odstavcem 27 Charty. Uvedený odstavec je jeden ze stěžejních, ovlivňujících chod a působnost Rady bezpečnosti, a tedy i mocenské rozložení sil jejích členů. Společné prohlášení mocností nad touto otázkou bylo tedy dokumentem významným.

Při odhlédnutí od politického významu deklarace a zaměření se na její právní závaznost je však zapotřebí konstatovat, že deklarace jako taková není autentickou interpretací uvedených ustanovení Charty. K závaznosti takové interpretace by bylo zapotřebí souhlasného vyjádření všech smluvních stran, nebo alespoň takové většiny, která je zapotřebí pro schválení pozměňovacího návrhu Charty. Tuto listinu nelze označit ani za dokument dotvářející celkové souvislosti Charty ve smyslu ustanovení čl. 31 odst. 2 písm. b³⁰ Vídeňské úmluvy o smluvním právu (dále jako „VÚSP“). Jedná se tedy pouze o doplňkový prostředek výkladu podle ustanovení čl. 32 VÚSP, který by měl být vzat v úvahu pouze v případě, že význam ustanovení Charty se stane nejednoznačným nebo nejasným, či povede k výsledku, který je zřejmě protismyslný nebo nerozumný (Simma, 2002, str. 481-482).

Jaltský kompromis byl v Radě bezpečnosti často napadán řadou malých a středně velkých států. Při mnohých příležitostech však velmoci daly jasně najevo, že přijetí Jaltské formule jako celku je podmínkou *sine qua non* pro přijetí Charty a uvedení organizace do chodu jako takové. Jaltská formulace byla záměrně velice

³⁰ Čl. 31 VÚSP, odst. 1: Smlouva musí být vykládána v dobré víře, v souladu s obvyklým významem, který je dáván výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti, a rovněž s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy. Odst. 2: Pro účely výkladu smlouvy se kromě textu, včetně preambule a příloh, celkovou souvislostí rozumí: a) každá dohoda vztahující se ke smlouvě, k níž došlo mezi všemi stranami v souvislosti s uzavřením smlouvy; b) každá listina vyhotovená jednou nebo více stranami v souvislosti s uzavřením smlouvy a přijatá ostatními stranami jakožto listina vztahující se ke smlouvě.

striktní, vztahující se prakticky na veškeré právní akty Rady bezpečnosti. Úzká interpretace pojmu rozhodnutí (decision) tak, jak bylo zvykem ve Společnosti národů³¹, byla záměrně vyloučena (Simma, 2002, str. 482).

4.1.1.2. Předběžná otázka a princip dvojitého veta

V předchozí podkapitole byla popsána problematika neurčitosti článku 27, konkrétně nedostatečného výkladu a určení procedurálních otázek pro jejich bezpečné rozlišení od všech ostatních věcí. Kromě některých takto výslovně v Chartě označených ustanovení tedy obecné kritérium pro definici procedurálních otázek zůstává nejasné.

Součástí Jaltského kompromisu je i princip, že v případech pochybností musí být rozhodnutí učiněno podle obecného pravidla, tedy kvalifikovanou většinou. Zásada jednomyslnosti se tak vztahuje i na rozhodování o předběžné otázce, která se týká rozhodnutí, zda projednávaný návrh má či nemá procedurální povahu. I o takové otázce je třeba se usnášet jako o podstatné. Její rozhodnutí je určující pro další kroky a opatření, která mohou vyústit až v rozhodnutí o podniknutí donucovacích akcí Rady bezpečnosti (Potočný, 1978, str. 39-41). Což v tomto konkrétním případě znamená, že stálí členové si mohou sami rozhodovat o svém právu veta (Simma, 2002, str. 489). Tento jev je v literatuře označován jako princip „*dvojitého veta*“.

Toto potvrzuje i San Franciská Deklarace, jako doplňkový výkladový prostředek, který označuje předběžnou otázku ve svém druhém článku jako situaci vyžadující hlasování kvalifikovanou většinou, spolu však s komentářem, že je nepravděpodobné, že v budoucnu nastane situace, kdy bude zapotřebí rozhodovat o tom, zda se na otázky zásadního významu bude vztahovat procedurální většina, či nikoli (<http://www.publicinternationallaw.in/sites/default/files/salient/01-General/08-Yalta%20Statement.pdf>). Ke stejnému závěru se přiklonila také zpráva prozatímního výboru obsahující shodné stanovisko a pouze doporučující umírněnost při používání veta v takovém případě. Zde však spatřuji nuanci v rozdílu mezi hlasováním, zda se na

³¹ V Chartě Společnosti národů bylo hlasování z principu nastaveno na jednohlasnost přítomných členů, a to jak v Radě, tak i v Shromáždění. Procesní otázky podléhaly schválení prostou většinou přítomných. Termín rozhodnutí (decision) byl Valným shromážděním definován velmi úzce, což znamenalo, že doporučení a další návrhy nebyly pokryty zásadou jednomyslnosti. Jednací řád Shromáždění dále stanovil, že zástupci členských států, kteří se zdrželi hlasování, se považovali pro tyto účely za nepřítomné, aby možnost dosažení jednomyslnosti nebyla ohrožena. Pokud se některý ze států účastnil projednávaného sporu, k jeho hlasu se nepřihlíželo.

otázku zásadního významu vztahuje procedurální hlasování a rozebíranou problematikou, tedy určování v případě panujících nejasností, zda se jedná o návrh procedurální povahy, či věci ostatních. Tento rozdíl je viditelný také v samotném způsobu hlasování o předběžné otázce, který je vzhledem k formulaci ustanovení čl. 27 nastaven tak, že se hlasuje o tom, zda má konkrétní návrh procedurální charakter. Pokud odpovědí není souhlasné stanovisko všech velmocí, automaticky se návrh považuje za neprocedurální – tedy v režimu odstavce 3 uvedeného článku za věci podstatné, označené jako „vše ostatní“. Obecně lze tedy říci, že pokud není velmocemi určeno jinak, veškeré návrhy, u kterých panuje nejasnost či neshoda o jejich charakteru, jsou neprocedurálního charakteru.

V případě, že by právní posouzení rozdílu mezi odstavcem druhým a třetím článku 27 zůstalo pouze v rukou Rady bezpečnosti prostřednictvím tohoto dvojitého veta, byla by podstata rozdílu mezi těmito dvěma ustanoveními zredukována ad absurdum. Je zřejmé, že tento proces může být použit pouze v případě nejasností. Problémem však zůstává určení, na základě kterého právního základu je možné předejít použití tzv. dvojitého veta, Simmou označovaného jako nástroje až „nepřípustného“ (2002, str. 489-490).

Simma tamtéž uvádí tři způsoby kontroly, a sice prostřednictvím výkladu výsledku hlasování, také pod názvem „teorie omezeného veta“ (veto limitation theory); prostřednictvím přezkumu možnosti připuštění předběžné otázky jako takové a prostřednictvím požádání o poradní posudek Mezinárodní soudní dvůr.

Teorie omezeného veta předpokládá, že předseda Rady bezpečnosti může každý výsledek hlasování blíže vykládat, tedy určovat, zda se jedná o hlasování o hlavním návrhu, nebo o předběžné otázce. Toto se děje prostřednictvím tzv. předsednického rozhodnutí (presidential ruling) podle ustanovení čl. 30 jednacího řádu Rady bezpečnosti, v jehož druhé větě je stanoveno, že předsedovo rozhodnutí je platné, pokud není přehlasováno prostou většinou. Tento prostředek je efektivní jak v případě, kdy předseda zastává názor většiny (konkrétně tedy umožňuje, aby bylo o hlavním návrhu hlasováno prostou většinou), ale také kdykoli, kdy prostá většina sdílí názor odlišný od předsedy (v tomto kontextu může tedy prostá většina přehlasovat předsedu, pokud jeho stanoviskem je, že by hlavní návrh měl být podstoupen režimu čl. 27 odst. 3). Tato teorie je však předmětem mnohých námitek, konkrétně je označována jako rozporná se

smyslem a obsahem ustanovení Charty. Dále je rozporováno vztáhnutí aplikace ustanovení čl. 30 jednacího řádu Charty na tento případ, kdy článek 30 se vztahuje na situaci nejasností v jednacím pořadu. Tato procedura by tak měla být pouze procedurou speciální vůči obecnému případu nejasností o povaze návrhu (Simma, 2002, tr. 490-491).

Jako příklad tohoto postupu v hlasovací praxi Rady bezpečnosti můžeme uvést hned dva případy, ve kterých předseda Rady nechal hlasovat o předběžné otázce a právně rozporuplným postupem prohlásil hlavní otázku za procedurální, když vykládal výsledky hlasování, a to i přes skutečnost, že stálý člen Rady hlasoval proti. Prvním případem bylo hlasování v kauze Laos (SCOR (1) 57th mtg.), které se týkalo ustavení podřízeného vyšetřovacího orgánu a vedení samotného vyšetřování. Druhým příkladem byla situace na Taiwanu (SCOR (5) 507th mtg.), týkající se otázky pozvání zástupce Čínské lidové republiky. I zde předseda v rámci svých přezkumných pravomocí rozhodl, že otázka, i když vysoce politického významu, bude považována za otázku procedurální, spadající do režimu čl. 27 odst. 2 Charty. Na druhou stranu v souvislosti se Španělskou otázkou (Spanish question) sice předseda Rady reprezentovaný mexickým zástupcem rozhodl o přijetí rezoluce i přes záporný hlas stálého člena, nicméně po námitce Sovětského svazu nechal o svém rozhodnutí hlasovat k případnému přehlasování, a to s dodatkem, že pro ponechání otázky jako procedurální bude zapotřebí všech hlasů stálých členů. Za těchto podmínek samozřejmě potřebné hlasy získány nebyly a předseda konstatoval, že i přes jeho rozhodnutí o povaze návrhu jako procedurálního byl tento přehlasován a návrh je tedy považován za neprocedurální, tedy podstatný (Official records of the public meetings relating to art. 27, http://www.un.org/en/sc/repertoire/46-51/46-51_04.pdf#page=14). Všeobecně lze tedy říci, že praxe záleží na poměru prozíravosti (astuteness) a spravedlnosti konkrétního delegáta v předsednickém křesle (Simma, 2002, str. 450).

Dalším prostředkem je přezkum přípustnosti předběžné otázky jako takové (Control through the Admission *Vel Non* of the Preliminary Question). Pokud v případě jasně procedurálního návrhu bude stálým členem vznesen požadavek předběžné otázky, bude se jednat o porušení ustanovení Charty. Pokud v takovém případě dojde k hlasování, bude se jednat o přímé porušení článku 27. Článek 40 jednacího řádu Rady bezpečnosti stanoví, že hlasování musí probíhat v souladu s ustanoveními Charty.

V takovém případě by měla být předběžná otázka posouzena jako nepřijatelná, a to hlavně u jasně procedurálních záležitostí, tedy těch, které jsou za procedurální označeny Chartou, či San Franciskou deklarací. Interpretací, a s ní spojená rozhodovací pravomoc předsedy Rady, bude v takových případech oprávněná (Simma, 2002, str. 491).

V situaci, kdy prostá většina Rady bezpečnosti shledá otázku jako procedurální oproti vůli stálého člena, bude se jednat o vnitro orgánový konflikt (intra-organ conflict). Tyto konflikty mohou být rozhodnuty výhradně třetí neustrannou autoritou. Posledním prostředkem kontroly je v tomto případě tedy posudek Mezinárodního soudního dvora podle čl. 96 Charty, který má však pouze doporučující charakter, nikoli závazný. Tento postup byl navrhován egyptským delegátem již během Sanfranciské konference, kdy tento zástupce viděl jako řešení rozhodování otázek nejasné povahy jejich předložením před komisi právníků. Tato procesní idea byla následně předložena také prozatímním výborem Valného shromáždění či zástupcem Čínské republiky v kauze Taiwan. Vždy však neúspěšně. (Simma, 2002, str. 491)

4.1.1.3. Postupný vývoj

Požadavek kladných hlasů všech stálých členů Rady bezpečnosti při rozhodování neprocedurálních otázek byl v praxi Rady bezpečnosti postupně zmírněn. V průběhu času se vytvořilo obyčejové pravidlo, podle něhož *zdržení se stálého člena při hlasování o neprocedurální otázce (abstence) nemá stejné účinky jako hlas proti, a tedy nebrání Radě bezpečnosti přijmout navržené rozhodnutí*. Vývoj šel až tak daleko, že se Rada bezpečnosti usnášela na rozhodnutí i v případě abstence dvou, nebo dokonce všech stálých členů³² (Potočný, 1978, str. 42).

S problematikou abstence stálého člena úzce souvisí také výše zmíněná otázka celkové neúčasti stálého člena při hlasování v Radě Bezpečnosti, která byla poprvé vznesena při příležitosti absence čínského zástupce v návaznosti na postavení a statut Čínské lidové republiky v OSN. Bylo dovozeno, že vedle hlasování pro, proti či

³² Např. rezoluci Rady bezpečnosti z 15. prosince 1973 o chystané mírové konferenci o Blízkém východě schválilo 10 členů. Francie, Rusko, USA a Velká Británie se zdržely hlasování a Čína se hlasování neúčastnila.

zdržení se hlasování, jsou účinky celkové neúčasti při hlasování stejné, jako samotná abstence stálého člena, tedy, že toto neznamená hlas proti³³, neboli veto.

Do roku 2016 bylo veto nejčastěji použito Ruskem, a to celkem 103krát, následuje USA se 79 vety (většinou v zájmu Izraele), Velká Británie s 29, Francie s 16 a Čína s 9 (<http://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto>).

Posledním případem použití veta bylo veto ruské, z července roku 2015, týkající se ukrajinského dopisu žádajícího svolání naléhavého zasedání Rady bezpečnosti podle čl. 34 a 35 Charty, ve věci otázky Krymu, spolu s žádostí o účast zástupce ukrajinské vlády na tomto zasedání podle čl. 37 jednacího řádu Rady bezpečnosti. Druhým a posledním vetem předchozího roku bylo rovněž veto ze strany Ruské federace, týkající se otázky Bosny a Hercegoviny. Tento návrh rezoluce k příležitosti uplynutí 20 let od masakru ve Srebrenici připomínal proběhlé masakry, vyzdvihoval důležitou roli mezinárodních trestních tribunálů a blíže pojednával o genocidě, zločinech proti lidskosti, válečných zločinech a dalších formách násilí a potlačování lidských práv, které tímto odsuzoval a vyzýval generálního tajemníka a ostatní členské státy, aby zintenzivnili úsilí jak v předcházení takových činů, tak v jejich potírání, v pomoci obětem takových činů, stíhání těch, kteří se takových ohavností dopustili a dalšímu vyvozování odpovědnosti (<http://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto>).

Dále předcházela veta ruská a čínská, týkající se konfliktu v Sýrii a na Ukrajině. Poslední veto americké bylo uplatněno v únoru roku 2011 ve věci palestinské otázky.

4.2 Jednací řád Rady bezpečnosti

Rada bezpečnosti vykonává své funkce nepřetržitě a je proto nezbytné, aby byl každý její člen trvale zastoupen v sídle OSN. Schůze Rady bezpečnosti jsou svolávány jejím předsedou na požádání některého člena Rady, generálního tajemníka nebo Valného shromáždění. Předseda Rady bezpečnosti schůze také řídí, respektive její členové, a to postupně, střídajíc se po měsíci podle anglického abecedního pořádku

³³ Např. po schválení rezoluce Rady bezpečnosti z října roku 1973 o vyslání vojsk OSN na Blízký východ čínský zástupce prohlásil, že Čína byla vždy proti vyslání tzv. mírových sil OSN. S ohledem na žádost obětí agrese o vyslání takových sil nebude vetovat návrh, nezúčastní se však hlasování o něm. (Potočný, 1978, str. 43)

názvů členských států (Potočný, Ondřej, 2011, str. 302). Podle čl. 48 jednacího řádu jsou zasedání Rady bezpečnosti zpravidla veřejná, pokud Rada nerozhodne jinak.

Článek 30 Charty stanovuje, že *Rada bezpečnosti se usnází na svém jednacím řádu, v němž stanoví také způsob volby svého předsedy*. Jednání v Radě bezpečnosti však do dnešního dne probíhá podle tzv. *Prozatímního jednacího řádu*, jelikož v průběhu jeho přípravných jednání se státy rozdělily na dvě skupiny, kdy první skupina států (v čele s Austrálií a Kanadou) požadovala vypracování řádu podrobného a definitivního, zatímco ta druhá (zastoupena převážně velmocemi) byla proti takové myšlence, jelikož se domnívala, že stanovení strohé procedury a podrobných pravidel by jistě šlo na úkor zamýšlené akceschopnosti, pohotovosti a pružnosti Rady, což by vedlo ke ztížení projednávání konkrétních otázek v tak různorodých a předem jen těžko předvídatelných situacích. V průběhu vyjednávání nakonec převážil názor druhé skupiny a přípravná komise proto doporučila vypracovat pouze rámcový jednací řád, upravující jen základní otázky.

Tento prozatímní jednací řád, obsahující 61 pravidel rozdělených do jedenácti kapitol, byl Radou schválen na její první schůzi v lednu roku 1946. (Potočný, 1978, str. 47) Do dnešního dne zaznamenal pouze 11 dílčích úprav a doplňků s poslední úpravou v roce 1982, přidáním arabštiny do skupiny oficiálních jednacích jazyků (http://www.un.org/en/sc/repertoire/procedural_issues.shtml). Ve své podstatě však změněn nikterak nebyl a zůstal tak prozatímním do dnešních dnů, a to i podle názvu.

4.2.1 Veřejné schůze Rady bezpečnosti

Rada bezpečnosti je uzpůsobena tak, aby mohla vykonávat své funkce nepřetržitě. Schůze Rady svolává její předseda, a to kdykoli, kdy to uzná za vhodné s tím, že přestávka mezi jednotlivými schůzemi by neměla být delší než čtrnáct dnů. Schůzi svolá předseda Rady také v případě, kdy o to požádá některý člen Rady bezpečnosti, je-li Rada upozorněna některým státem na konflikt, který by mohl ohrozit mezinárodní mír a bezpečnost, postoupí-li Valné shromáždění Radě otázku, která vyžaduje akce, nebo upozorní-li generální tajemník Radu na nějakou věc, která podle jeho názoru může ohrozit udržení mezinárodního míru a bezpečnosti. Vedle běžných schůzí by se měla Rada scházet dvakrát do roka na tzv. periodických schůzích,

na kterých mají být členové zastoupeni ministry zahraničí nebo jinými členy vlády (Potočný, 1978, str. 45). Tato procesní pravidla upravující pořádání schůzí jsou upravena v prvních pěti článcích jednacího řádu Rady.

Schůze Rady bezpečnosti se obvykle konají v sídle OSN v New Yorku. Na návrh člena Rady nebo generálního tajemníka se může Rada sejít podle okolností na jiném vhodném místě, a to zpravidla pro usnadnění její činnosti. Tato výjezdní zasedání se však konají spíše výjimečně (Potočný, 1978, str. 45). Pro srovnání v letech 2004-2007 se konalo jediné výjezdní zasedání v Nairobi, které se zabývalo problematikou Súdánu, Somálska a vzájemného vztahu OSN s Africkou unií a trvalo dva dny. V letech 2008-2013 se výjezdní zasedání nekonalo žádné. (Repertoire of the Practice of the Security Council 2004-2013, <http://www.un.org/en/sc/repertoire/rules/overview.shtml#rule1>).

Co se týče funkce předsedy Rady, ta je dle ustanovení článků 18 až 20 jednacího řádu vykonávána postupně členy Rady bezpečnosti stálými i nestálými, a to podle jmen svých zemí v anglickém abecedním pořádku, po dobu jednoho kalendářního měsíce.

Předseda jako orgán OSN reprezentuje Radu bezpečnosti navenek, vystupuje a jedná jejím jménem po dobu své funkce a řídí schůze Rady bezpečnosti. *Domnívá-li se však, že je v zájmu správného plnění předsednických funkcí, aby nepředsedal při projednávání otázky, která se přímo dotýká zájmů člena, jehož sám zastupuje, oznámí to Radě a předsednické křeslo pak připadne po dobu projednávání takové otázky zástupci člena, který následuje v anglickém abecedním pořadí* (Potočný, 1978, str. 46). Pro orientaci v období mezi lety 1993-2013 k tomuto došlo pouze dvakrát, a to v listopadu roku 1993, kdy kapverdský předseda Rady se zdržel výkonu předsednictví při volbě členů Mezinárodního soudního dvora, jelikož byl sám mezi nominovanými. Druhým případem byl prosinec roku 1994, kdy zástupce Rwandy uvolnil předsednické místo při hlasování o otázkách týkajících se situace ve Rwandě. (Repertoire of the Practice of the Security Council 1993-2013, <http://www.un.org/en/sc/repertoire/rules/overview.shtml>).

Schůze jsou zásadně veřejné, pokud Rada bezpečnosti nerozhodne z vážných důvodů o konání schůze neveřejné (čl. 48 jed. ř.). Jako první bod schůze je přijetí jejího pořadu. Ten navrhuje generální tajemník a schvaluje jej předseda Rady. Jednání o bodech schváleného programu se zpravidla zahajuje rozpravou, během níž nebo po jejím skončení předkládají členové návrhy rezolucí, jejich změn nebo jakékoli jiné

návrhy. Toto mohou činit jednotlivě, ve skupinách, nebo společně. Slovo uděluje zástupcům členů předseda. Podle ustanovení čl. 35 jednacího řádu Rady bezpečnosti návrh usnesení či rezoluce může být stažen do té doby, než se o něm začne hlasovat, tedy kdykoli během rozpravy. Pokud takový návrh stažen není, přejde se po rozpravě k hlasování o návrhu. Členové mohou hlasovat pro návrh, proti němu, nebo se hlasování zdržet, vývojem přibyla také možnost se hlasování neúčastnit, jak již bylo uvedeno výše, to vše upraveno v člancích 6-12 jednacího řádu Rady.

Hlasovací procedura zakotvená v článku 27 Charty nijak nerozlišuje z hlediska právních účinků usnesení to, zda byl návrh přijat nezbytnou většinou devíti hlasů, drtivou většinou hlasů, či jednomyslně. Všechna usnesení Rady bezpečnosti tak mají stejnou právní váhu. Vedle právního aspektu usnesení je však potřeba vnímat rovněž aspekt politický a morální, jelikož je neoddiskutovatelné, že jednomyslná usnesení, byť jen doporučující povahy, vybízející například k urovnání sporu či situace, budou mít při jejich uplatňování mnohem větší váhu než ta, která byla schválena proti hlasům některých nestálých členů nebo při abstenci členů stálých (Potočný, 1978, str. 49).

4.2.2 Neveřejné schůze Rady bezpečnosti

Funkce veřejné diplomacie je nepostradatelná a mnohdy účinně přispěje k urovnání sporu nebo situace. Nemůže však plně nahradit k urovnání konfliktu často nezbytné přímé jednání mezi zainteresovanými stranami. Na veřejných sezeních mezi spornými stranami nezbytně dochází ke střetům, jejichž důsledky lze odstranit až formou ústupků, smíření protikladných zájmů a dohod, které se dostatečně účinně na veřejných zasedáních vést nemohou, a proto probíhají právě na neformálních uzavřených schůzích. Neveřejný charakter konzultací umožňuje pružnější jednání, volnější vyjadřování a snazší vyjednávání vedoucí k všestranně přijatelné dohodě. Je však nezbytné, aby mezi veřejnou a tajnou diplomacií byla zachována rozumná rovnováha.

Tyto konzultace jsou obvykle organizovány předsedou Rady bezpečnosti, ať už z vlastní iniciativy, či na výzvu některého z členů. Je pouze na jeho úvaze, zda hodlá napřed konzultovat záležitost s jednotlivými členy a poté kolektivně, či naopak. Předseda se tedy nejdříve radí s členy o postupu, kterým bude otázka projednána, po

dohodnutí procedury připraví po poradě s některými členy pracovní dokumenty nebo návrhy, které jsou pak po revizích oficiálně distribuovány všem členům Rady bezpečnosti.

Již během konzultací se předseda, který si může na pomoc přizvat také generálního tajemníka, snaží nalézt řešení přijatelné pro všechny. Konzultace mohou probíhat jak před zasedáním Rady, tak v jeho průběhu, nebo po jeho skončení. Předseda tak může například přerušit veřejnou schůzi a přejít k neveřejným jednáním. Nevedou-li konzultace k očekávanému výsledku, může předseda znovu svolat schůzi Rady a dále jednat o věci opět veřejně. Zpravidla právě toto prokládání veřejných jednání neveřejnými konzultacemi pak vede ke zdárnému výsledku.

Samotných konzultací, tedy neveřejných jednání, se obvykle účastní zástupci členů Rady spolu se svými poradci. Na takovém jednání se však nehlasuje, ani se o tomto nepožizuje žádný zápis. Jeho posláním je výměna názorů, diskuse o odlišných stanoviscích a hledání společného kompromisu, to vše za účelem nalezení konsensu. *Konsensem se v praxi Rady bezpečnosti rozumí schvalování jejích usnesení, která jsou připravena mimo veřejné schůze, na neformálních mnohostranných konzultacích* (Potočný, 1978, str. 51). Schválení konsensu z neveřejné schůze však nevylučuje možnost případných dílčích výhrad některých členů k ustanovením dohodnutého textu. Ta by však neměla směřovat proti podstatě výsledku konzultací a samotného konsensu. O takovém návrhu se pak hlasuje na schůzi Rady bezpečnosti jako o návrhu rezoluce, nebo o něm může předseda Rady bezpečnosti učinit pouhé prohlášení³⁴, které ostatní členové vezmou na vědomí.

Tato procedura se od té běžné, tedy předkládání návrhů na veřejném jednání Rady, odlišuje tím, že během celého procesu, tedy od vypracovávání až k hlasování o konsensu, nedochází k veřejné debatě. Výjimečně může dojít i k tomu, že předseda schůzi Rady bezpečnosti ani nesvolá a nechá konsensus rovnou publikovat, nebo jej jen oznámí v dokumentu Rady bezpečnosti³⁵, který se následně rozešle všem členům OSN.

³⁴ Při této druhé variantě přijetí konsensu samotná skutečnost nehlasování umožňuje mlčky vyslovit souhlas i těm členům, kteří by nechtěli návrh přímo podpořit zvednutím ruky a umožňuje tak jemnou formu abstinence, při níž se člen od návrhu zčásti distancuje a přitom nebrání ostatním v jeho schválení.

³⁵ Jedná se např. o případy žádosti vlády o umístění dalších pozorovatelů na jejím území, kdy předseda projedná záležitost s generálním tajemníkem a za dané situace nepovažuje za nutné svolat formální schůzi Rady, jelikož členové dosáhli konsensu o vyhovění žádosti, požádali generálního

Taková praxe však někdy bývá následně členy kritizována jako příliš neformální, mající za výsledek snížení váhy usnesení Rady bezpečnosti a jejího významu (Potočný, 1978, str. 49-53). Pro lepší představu lze uvést, že v období mezi lety 2009-2013 došlo ročně v průměru k 363 různým schůzím, z toho bylo 185 schůzí veřejných, 21 schůzí soukromých a 157 konzultací (Repertoire of the Practice of the Security Council, 2012-2013).

Co se týče oficiálních jazyků Rady bezpečnosti, ty jsou totožné s oficiálními jazyky OSN jako takové a jsou vypočteny v čl. 41 jednacího řádu. Patří mezi ně angličtina, čínština, francouzština, ruština a španělština, v osmdesátých letech byly doplněny rovněž o arabštinu (Diplomacie, 2008, str. 173). Záznamy Rady, rezoluce a jiné důležité dokumenty se tak povinně vydávají ve všech šesti jazycích. Z veřejných schůzí se pořizují doslovné nebo stručné zápisy (Potočný, 1978, str. 54). O průběhu neveřejných schůzí je dle čl. 55 jednacího řádu Radou schvalováno tzv. *komuniké* (*communiqué*), které se zveřejňuje namísto doslovného záznamu.

tajemníka, aby další pozorovatele umístil na daném území a aby o vývoji situace Radu dál pravidelně informoval.

5. Rozhodnutí Rady bezpečnosti

V předchozí kapitole je podrobně rozebrána problematika rozlišení procedurálních otázek od otázek ostatních, podstatných, jelikož článek 27 tyto pojmy dále nevykládá a blíže neurčuje, a to ani Charta jako taková. Tento problém se opakuje také v případě výkladu samotného pojmu „rozhodnutí“ (decisions), který zůstává v tomto článku i Chartě blíže nevyložen a pojmu „rezoluce“, který Charta neobsahuje vůbec.

Rozhodnutí (*decisions*) v souvislosti s rozhodovací pravomocí Rady bezpečnosti jsou zakotvena v článku 27 Charty. Při nahlédnutí do jejího českého překladu tato skutečnost není na první pohled patrná, jelikož v předmětných odstavcích 2 a 3 uvedeného článku českého překladu tento termín nenalezneme. Pro porovnání:

O procedurálních otázkách rozhoduje Rada [...] O všech ostatních věcech rozhoduje Rada [...] rozhodování podle kapitoly VI a podle odstavce 3 článku 52 [...]

Decisions of the Security Council on procedural matters [...] Decisions of the Security Council on all other matters [...] Decisions under Chapter VI, and under para. 3 of Art. 52 [...]

Vzhledem k tomu, že pojem „rezoluce“ je označení, které vyplývá pouze ze samotné praxe Rady bezpečnosti a v Chartě obsažen není, je pro jeho vymezení nezbytné nejdříve definovat pojmy původní, v Chartě obsažené, které obsahově označení „rezoluce“ odpovídají. Pro vymezení a definici tohoto termínu je zásadní zaměření se na samotný pojem „rozhodnutí“, ze kterého rezoluce vycházejí.

5.1 Výklad pojmu „rozhodnutí Rady bezpečnosti“

Pro možnost takového výkladu je nutné odpovědět hned na několik otázek – jaký je obecný význam pojmu „rozhodnutí“ uvedeného v tomto článku, tedy rozhodnutí procedurální a rozhodnutí podstatná, a je tento pojem používán ve stejném významu i v ostatních ustanoveních Charty týkajících se Rady bezpečnosti? Je možné blíže vyložit alespoň rozhodnutí týkající se rozhodnutí podstatných jako „všech ostatních věcí“, tedy dle Potočného případných „rezolucí“, která tvoří hlavní náplň činnosti Rady bezpečnosti, tedy naplňování primární odpovědnosti za zachování mezinárodního míru a bezpečnosti? Vzhledem k tomu, že Charta odpověď na tyto otázky neposkytuje, je zapotřebí zkoumat praxi Rady bezpečnosti jako takové zároveň s nápomocí článku 31

Vídeňské úmluvy o smluvním právu, obsahující obecná výkladová pravidla (Simma, 2002, str. 510) spolu s využitím judikatury Mezinárodního soudního dvora.

Co se týče obecného výkladu pojmu „rozhodnutí“ (decisions), zpráva z roku 1950 uvádí:

Pojem „rozhodnutí Rady bezpečnosti“ (decisions of the Security Council) v čl. 27 Charty odkazuje na všechny typy akcí, které může Rada bezpečnosti podniknout, tedy ať už činí procedurální kroky podle kapitoly V., či doporučuje nebo rozhoduje podle kapitoly VI. nebo VII. Tato pozorování ukazují, že pojem „rozhodnutí“ (decisions) v ustanoveních Charty, vztahující se k hlasování, je použit v širokém slova smyslu tak, aby pokryl všechny druhy akcí Organizace spojených národů a primárně Rady bezpečnosti jako takové (Simma, 2002, str. 510).

Výrazně širší výklad poskytuje definice nalezená ve Sborníku činnosti Rady bezpečnosti (Repertoire of Security Council Practice), který uvádí následující:

Pojem „rozhodnutí“ (decisions) byl nezbytně používán jako pojem technický a měl by být chápán výhradně v tomto smyslu, ne ve smyslu, v jakém je používán v Chartě. Tato rozhodnutí zahrnují nejen rozhodnutí, na která odkazují ustanovení Charty, ale všechny podstatné kroky, které Rada učinila, ať už hlasováním, nebo jinak v průběhu zvažování konkrétních otázek (Simma, 2002, str. 510).

Také Simma se tamtéž ve snaze o přiblížení samotného pojmu rozhodnutí soustřeďuje na rozhodnutí podstatná (substantive decisions) ve smyslu ustanovení čl. 27 odst. 3, jelikož spatřuje právě tato rozhodnutí za stěžejní při naplňování primární činnosti a funkcí Rady bezpečnosti. Poskytuje definici podstatných rozhodnutí (substantive decisions) jako „psaného vyjádření společné politické vůle Rady bezpečnosti, kterým Rada vykonává v určitém čase a s ohledem na danou situaci svou primární odpovědnost za udržení mezinárodního míru a bezpečnosti“ (Simma, 2002, str. 511). Při zkoumání praxe Rady bezpečnosti, která zůstává shodná napříč desetiletími, docházím k závěru, že právě tato definice se shoduje s obsahovým vymezením pojmu „rezoluce“ a přikláním se tak k dělení Potočného (1978, str. 39), který nahlíží na rezoluce jako na neprocedurální rozhodnutí Rady, tedy rozhodnutí podstatná, která se zároveň odlišují svou stavbou i psanými náležitostmi.

5.2 Rezoluce Rady bezpečnosti“

Definice pojmu rezoluce se v různých odvětvích práva velmi liší, obecně v kontextu práva mezinárodního veřejného lze říci, že se jedná o „*usnesení přijaté politickým sborovým orgánem, státním sborovým orgánem či shromážděním jako závěr posouzení určitého problému. Rezoluce zpravidla obsahuje vytyčení úkolů a v některých případech i způsob a postup plnění. Rezoluce je závazná pro členy dané organizace. Označení rezoluce může nést také dokument, jímž se určitý kolektiv lidí hlásí k určité myšlence.*“ (Z. Madar, 1988, str. 228).

Při nahlédnutí do ustanovení upravujících činnost a akty Valného shromáždění nalezneme ve výkladu článku 10 Charty komentář vztahující se k označování aktů Shromáždění v praxi pojmy „rezoluce“, „deklarace“, „rozhodnutí“, „doporučení“. Termín „rezoluce“ je vysvětlen velice široce jako společný název pro vyjádření vůle Valného shromáždění. Prostřednictvím rezolucí Valné shromáždění činí specifická doporučení, komunikuje rozhodnutí, činí pozorování, vydává připomenutí (Simma, 2002, str. 267).

Potočný konstatuje, že Charta používá pro všechna usnesení Rady bezpečnosti jeden název „rozhodnutí“, která se vztahují jak na procedurální usnesení, tak na rozhodnutí o podstatných otázkách týkajících se udržení mezinárodního míru. Dále však uvádí, že jak v oficiálních dokumentech, tak v praxi Rady bezpečnosti se výsledek rozhodovací činnosti rozlišuje na *rozhodnutí* v užším smyslu a *rezoluce*, kdy rozhodnutí jsou bez preambule, nemívají zvláštní operativní část a ani nejsou číslována, zatímco rezoluce naopak mívají vše výše uvedené, tedy preambuli, zvláštní operativní část a číslování (Potočný, 1978, str. 39).

Rezoluce schvalované Radou bezpečnosti o neprocedurálních, tedy podstatných otázkách jsou dvojího druhu, a to právně nezávazná doporučení, nebo právně závazná rozhodnutí o akcích. *Doporučení Rady bezpečnosti se mohou týkat pokojného urovnání mezinárodních sporů nebo situací, zatímních opatření nebo různých kroků k udržení nebo obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti.* Takováto doporučení jsou sice právně nezávazná, ale mají značnou váhu jak politickou, tak morální, zejména v případě souhlasného stanoviska všech stálých členů Rady a jednoznačné podpory Valného shromáždění. Strany se je proto zpravidla snaží v takovém případě dodržet.

Oproti nezávazným doporučením zde stojí rozhodnutí Rady bezpečnosti o nevojenských (čl. 41) a vojenských akcích (čl. 42) a o zatímních opatřeních (čl. 39), blíže viz následující kapitola 5.3.

Např. půjde-li o výzvu k zastavení palby nebo o vyslání tzv. mírových sil OSN. O takových rozhodnutích členové v Chartě prohlásili, že je přijmou a provedou (Potočný, 1978, str. 43).

Eichler dále rozlišuje mezi přijetím rezoluce a schválením rozhodnutí (rezoluce). Uvádí právo Rady bezpečnosti při mezinárodní krizi či napětí přijmout opatření zásadní důležitosti a rozděluje rezoluce v režimu podle kapitoly VII. na dvě kategorie. Prvním druhem jsou rezoluce, ve které Rada označí danou zemi, organizaci nebo událost za hrozbu pro mezinárodní mír a bezpečnost. V druhé kategorii jsou pak rezoluce, kterými Rada dává zmocnění užít všech nezbytných prostředků, tedy včetně síly proti organizaci či státu, které byly za hrozbu označeny. Toto dělení je pak stěžejní pro možnost posuzování legality válek v dnešním světě. Pokud takovou rezoluci schválí všichni stálí členové Rady, tedy bez použití veta, pak je taková rezoluce považována za mandát Rady k použití síly, což výslovně znamená, že všechna následující opatření vojenského charakteru jsou považována za legální a jsou tak plně v souladu s mezinárodním právem (Eichler, 2012, str. 17).

5.3 Právní závaznost rezolucí Rady bezpečnosti

Již v počátečních fázích prací na právních základech pro vytvoření světové organizace s cílem udržení mezinárodního míru a bezpečnosti byla souhlasně sdílená a široce rozšířená představa, že některá rozhodnutí budoucího orgánu zajišťujícího mír a bezpečnost budou právně závazná. Plánovačům již tehdy bylo jasné, že za účelem efektivity takového systému bude zapotřebí výrazně zasáhnout do suverenity států, což bylo na tehdejší období pojmání mezinárodního práva velice revoluční myšlenkou. Toto bylo ale možné pouze za příslibení, že velmocím, které na svých bedrech nesou hlavní břemeno plnění úkolů pro udržení míru, bude přiznána možnost veta u takových rozhodnutí, která budou mít závazný charakter. S nevýhodami, které z takového privilegia uděleného velmocím vyplývaly, byli plánovači obecně smířeni. Panovalo tehdy totiž silné přesvědčení, že naplňovat závazné rozhodnutí proti vůli byť i jen jediné

velmoci by nebylo stejně možné. Na druhou stranu bylo uznáno, že zavazující rozhodnutí, na kterém se shodly všechny velmoci, bude mít speciální váhu (Simma, 2002, str. 453).

Podle zakladatelů Charty mělo být základním elementem celého konceptu Organizace spojených národů zřízení zavazující rozhodnutí-tvorné organizace, konkrétně dnešní Rady bezpečnosti. Ustanovení, které tento záměr otců Charty naplňuje, je její článek 25, podle kterého se „*členové Organizace spojených národů shodují v tom, že přijmou a provedou rozhodnutí Rady bezpečnosti v souladu s touto Chartou*“. Tento článek je klíčovým ustanovením systému mezinárodní bezpečnosti, ve kterém je Radě svěřena ústřední role. Bezprostředně vychází z předchozího ustanovení čl. 24, ve kterém členové OSN svěřují Radě hlavní odpovědnost za udržení mezinárodního míru a uznávají, že když se Rada zabývá úkoly, které jí jsou touto odpovědností stanoveny, jedná jejich jménem. Jedná se tedy o funkční nástroj, bez kterého by naplňování úlohy vyplývající z čl. 24 nebylo možné. Článek 25 však otevírá celou řadu otázek, které se týkají jak samotného pojmu „rozhodnutí“ a rozsahu závazků přijatých na základě daných rozhodnutí, tak adresátů těchto závazných norem a s tím spojená otázka případné aplikovatelnosti na nečlenské státy a nestátní entity (Pellet, 2005, str. 909).

5.3.1 Význam pojmu rozhodnutí „decision“ v článku 25

Charta ve svém čl. 25 stanoví, že je povinností členského státu přijmout a vykonat „rozhodnutí Rady“. Je tedy zapotřebí definovat, o která rozhodnutí se jedná. Jak vyplývá z výše uvedeného, pojem rozhodnutí tak, jak je zakotven v článku 25 a obecně v celé Chartě, nelze jednoznačně vyložit. Usnesení přijatá jak Radou, tak Valným shromážděním, mají napříč Chartou různé adresáty, odlišné účinky a stále stejný název. Například rozhodnutí Valného shromáždění o rozpočtu OSN je zavazující, zatímco jeho rozhodnutí obracející se na členy organizace v otázce mezinárodního míru a bezpečnosti, jsou pouhými doporučeními, a tedy nezavazující. Také RB může podle

článku 36³⁶ Charty přijímat rozhodnutí o mírovém uspořádání sporů ve formě právně nezávazných doporučení.

Simma dále uvádí, že rámec článku 25 je široký, ale pojem „rozhodnutí“ tak, jak je užito v tomto kontextu, se nemůže vztahovat na všechna vyjádření vůle Rady bezpečnosti přijatých za stanovených procedurálních podmínek uvedených v čl. 27. Ještě více matoucí se tato problematika stane za připuštění také ostatních teorií, kdy například podle Kelsena jsou závazná i rozhodnutí Rady bezpečnosti přijatá ve formě doporučení. To za předpokladu, že jejich neplnění by vyvolalo sankce ze strany OSN. Kelsen tak tvrdí, že doporučení jsou, v rozporu s jejich povahou nezávazných deklarací, závaznými rozhodnutími (Simma, 2002, str. 454).

Rezoluce Rady obsahují velké množství formulací obsahujících různá napomenutí nebo příkazy, které je rovněž třeba kvalifikovat podle čl. 25. Na tomto základě Dvůr ve svém poradním posudku ve věci Namibie³⁷ podtrhnul, že je třeba důkladně analyzovat formulaci každé konkrétní rezoluce Rady bezpečnosti před tím, než je možno uzavřít, zdá má závaznou povahu, či nikoli. Je třeba v každém jednotlivém případě zvážit znění rezoluce s ohledem na interpretaci termínů obsažených v rezoluci, na debatu, která přijetí rezoluce předcházela, na ustanovení Charty, kterých se rezoluce dovolává a všeobecně všechny skutečnosti, které by mohly pomoci upřesnit zamýšlené právní následky rezoluce Rady pro možnost následného přiřčení charakteru stanoveného v čl. 25 (Pellet, 2005, str. 914).

Vůle Rady tak, jak ji můžeme odvodit z interpretace rezoluce, je nezbytným elementem, ale samostatně není dostačující pro existenci závazného rozhodnutí ve smyslu čl. 25. Vedle ní je ještě nezbytné, aby bylo vyhověno podmínkám zakotveným přímo v tomto článku. Nezávisle na smyslu slov musí být rezoluce „v souladu s Chartou“, což bude rozebráno níže, a zároveň se musí jednat o „rozhodnutí“ Rady. Tento výraz se nemůže vztahovat na všechny projevy vůle členů Rady, které tvoří základ každé rezoluce. Pokud by to tak bylo, „doporučení“ formulovaná Radou by také měla závazný charakter, což bylo dementováno rozsudkem Mezinárodního soudního

³⁶ Rada bezpečnosti může v každém období sporu povahy míněné v článku 33 nebo situace obdobné povahy doporučit vhodné řízení nebo způsoby postupu při úpravě. ... činíc doporučení podle tohoto článku ...

³⁷ Poradní posudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 21. Července 1971: Právní důsledky přítomnosti Jižní Afriky v Namibii (Jihozápadní Afrika) pokračující bez ohledu na rezoluci 276 (1970) Rady bezpečnosti pro členské státy OSN

dvora již v roce 1949 v případě Korfského průlivu (Détroit de Corfou). Prostřednictvím rezoluce č. 22 (1947) Rada bezpečnosti na základě čl. 36 tehdy doporučila Velké Británii a Albánii, aby předložily svůj spor Mezinárodnímu soudnímu dvoru v souladu s ustanoveními jeho Statutu. Británie ve svém návrhu hledala základ kompetence Dvora podle čl. 25. Dvůr se ve svém závěrečném rozsudku k této otázce samostatně nevyjádřil, ale soudci ve společném individuálním názoru (*opinion individuelle commune*) odmítli anglickou argumentaci, podle které doporučení ve smyslu čl. 36 odst. 3 mohou založit aplikaci čl. 25 Charty. „Rozhodnutí“ předvídané v čl. 25 Charty je od tohoto rozsudku výslovně stanoveno jako zvláštní forma, kterou se Rada obrací na členské státy, a obecně tedy platí, že „doporučení“ nemůže představovat rozhodnutí ve smyslu čl. 25 (Pellet, 2005, str. 915-916).

Další možností rozlišení pojmu rozhodnutí a jeho právní závaznosti v kontextu čl. 25 je odlišný pohled dle rozdílných kapitol Charty, tedy kapitoly VI. (pokojné řešení sporů), kapitoly VII. (akce RB při ohrožení míru, porušení míru a činech útočných) a kapitoly VIII. (oblastní dohody). Mezi dominantní názory této teorie patří, že pouze rozhodnutí přijatá v režimu podle kapitoly VII., tedy rozhodnutí týkající se výlučně donucovacích opatření Charty, jsou právně závazná (Simma, 2002, str. 454). Při bližším pohledu, který je rozebrán níže, lze však dojít k závěru, že tato koncepce není udržitelná.

Na druhé straně nelze ani sdílet názor, který se snaží zakotvit povahu právní závaznosti rozhodnutí – nezávisle na tom, zda je přijato formou rozhodnutí nebo doporučení – na základě skutečnosti, zda je či není spojeno se sankcí za nedodržení. Je totiž faktem, že Charta obsahuje tyto dva odlišné pojmy z více, než sémantického důvodu, a tomu napovídá i to, že Rada bezpečnosti může přijmout buď závazná rozhodnutí, nebo nezávazná doporučení (Simma, 2002, str. 456).

Kelsenovo stanovisko, podle kterého nezávazný (*non-binding*) charakter doporučení je třeba vyvozovat z absence sankcí, které by byly aplikovatelné při nedodržení daného doporučení, je založeno převážně na jeho obecném přístupu k povaze práva jako takového. Kelsen přijímá existenci právní povinnosti jedině tehdy, pokud je s ní spjata sankce za neplnění. Také se domnívá, že nařizování sankce za nedodržení konkrétního doporučení Radou je okamžitý právní následek doporučení jako takového. Vedle tohoto názoru je však zapotřebí vzít v úvahu také to, že uvalení sankcí

na stát, který nepostupuje dle Radou vydaného doporučení, je nezávislým rozhodnutím Rady podle kapitoly VII., jako opatření proti ohrožení míru, spočívajícího v činu nedodržení konkrétních ustanovení vydaného doporučení (non-compliance with the specific terms), (Simma, 2002, str. 456).

Samotná právní závaznost rezolucí Rady bezpečnosti je dále podrobněji rozebrána v navazujících kapitolách.

5.3.2 Význam pojmu „v souladu s touto Chartou“

Podle znění ustanovení čl. 25 Charty, je právní závaznost rozhodnutí přijatých v režimu podle tohoto článku vyvozena ze souhlasu států „přijmout a provést rozhodnutí Rady bezpečnosti v souladu s touto Chartou“.

Základní problém při výkladu čl. 25 nicméně Simma (2002, str. 458) nevnímá ani tak v problematice výkladu pojmu „rozhodnutí“ ve smyslu tohoto článku, ale jako palčivější uvádí interpretaci sousloví „v souladu s touto Chartou“, které je obecně vykládáno dvěma způsoby. První interpretační větev dochází k výkladu, že členské státy OSN nejsou povinny přijmout a provést ta rozhodnutí, která nebyla přijata v souladu s Chartou. Tedy že toto spojení se vztahuje ke způsobu, jakým Rada bezpečnosti rozhodnutí v jednotlivých případech přijala. Podle jiných výkladů se však toto ustanovení nevztahuje k okolnostem přijetí rozhodnutí, ale k samotné povinnosti členů OSN přijmout a provést rozhodnutí způsobem, který je v souladu s ustanoveními a principy Charty.

Prostřednictvím Rady OSN Charta předpokládá zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti. Při vstupu do OSN mají státy obecnou povinnost podpořit cíle Organizace vyjmenované v čl. 1 Charty. Na pozadí této obecné povinnosti by mohl být čl. 25 vykládán tak, že „v souladu s touto Chartou“ charakterizuje tuto obecnou povinnost s ohledem na rozhodnutí, která jsou tohoto zásadního (great) významu pro udržení míru.

Když se zaměříme na první způsob interpretace tohoto sousloví, lze dojít k závěru, že by taková interpretace mohla vést právě k oslabení předmětné obecné povinnosti členů podle čl. 2 odst. 5 a opakované v čl. 25, tedy jednat v souladu s rozhodnutími Rady. Tudíž pokud se přikloníme k výkladu slov „v souladu s touto Chartou“ v souvislosti s procesem přijímání rozhodnutí Radou, mohlo by to znamenat

poskytnutí členům práva na případný přezkum rozhodnutí a na diskreční určení, zda rozhodnutí, podle kterého se má jednat, je v souladu s Chartou, či nikoli.

Jelikož ustanovení Charty jsou do určité míry formulována vcelku širokým jazykem, může být obecný konsensus s ohledem na to, která rozhodnutí jsou v souladu s Chartou, očekáván pouze těžko, především ne v situaci, kdy proti sobě strany stojí ve vzájemném konfliktu. Tudíž takové právo členů zkoumat nebo revidovat konkrétní rozhodnutí Rady by mohlo v daném případě ohrozit právo Rady činit závazná rozhodnutí podle čl. 25 tak, jak je zamýšleno Chartou. Vzhledem ke konečné analýze by tak bylo rozhodnutí, zda státy budou jednat podle konkrétního rozhodnutí Rady, ponecháno zcela na nich, a to pokud jej budou považovat za v souladu s Chartou, či nikoli (Simma, 2002, str. 459).

Pokud by právní závaznost rozhodnutí podle čl. 25 spočívala na ad hoc přijetí jednotlivými členy, obecný a objektivně garantovaný závazný charakter těchto rozhodnutí by byl postrádán. Navíc, vystavět závaznost rozhodnutí Rady pouze na základě ad hoc přijetí by bylo v rozporu s povahou těchto rozhodnutí, která byla přijata kolektivním orgánem. Rozhodnutí přijaté podle čl. 25 nejsou součtem jednotlivých vůlí, ale akt orgánu, který je závazný pro všechny členy OSN, nehledě na to jaká je jejich pozice, nebo jejich stanovisko vůči konkrétnímu rozhodnutí (Simma, 2002, 459).

Také Mezinárodní soudní dvůr vyslovil svůj názor v této věci, kdy v poradním posudku k případu Namibie vyslovil názor, že tato pravomoc členských států nemůže mít za následek zbavení čl. 25 zcela své účinnosti. Dle Dvora tedy nelze připustit, že státům přísluší v souladu s rozhodnutími, které Rada přijímá v souladu s Chartou, pravomoc „zbavit tento hlavní orgán základních funkcí a pravomocí, které mu svěřuje Charta“. V tomto ohledu je dovozováno, že se pravomoc členských států omezuje pouze na verifikaci procesní přesnosti daného rozhodnutí. Jako problém aplikace tohoto kritéria na rezoluce Rady bezpečnosti Pellet (2005, str. 917-918) uvádí, že v souladu s čl. 27 Charty se přijímací procedury rezolucí různí podle pravomocí, které Rada v dané situaci zamýšlí vykonávat. Procedurální validita je tedy jen složitě oddělitelná od validity materiální.

Navzdory výše popsaným možným interpretačním důsledkům je právě tento způsob výkladu převažujícím interpretačním přístupem a zdá se nalezl oporu také v rozsudku výše uváděného případu Namibie, ve kterém Dvůr stanovil, že „pokud Rada

přijme rozhodnutí za podmínek čl. 25 v souladu s Chartou, přísluší členským státům podřídit se takovému rozhodnutí“. Nelze však říci, že by tento rozsudek reprezentoval oficiální stanovisko Dvora směrem k výkladu tohoto článku, jelikož různé kontexty, do kterých se tento článek zasadí, vedou k různým závěrům Dvora, jak lze uvést například v porovnání se zněním rozsudku z dubna roku 1992 k výše uvedenému „případu Lockerbie“. Zde Mezinárodní soudní dvůr zdůraznil, že členové OSN Libye a Velká Británie mají povinnost přijmout a provést rozhodnutí Rady v souladu s čl. 25 Charty (Pellet, 2005, str. 916-917).

Pellet zastává stanovisko, že jak verze anglická, tak verze francouzská daného ustanovení Charty spíše svědčí o tom, že se pojmy „v souladu se současnou Chartou“ vztahují spíše k akceptaci a aplikaci rozhodnutí členskými státy, a tedy upřesňují, jakým způsobem mají členské státy naplňovat své závazky. S ohledem na uvedenou interpretaci spojuje s tímto souslovím také tzv. *effet utile*³⁸, jelikož z něj zároveň dle Pelleta vyplývá odkaz na čl. 48, 49 a 103 Charty. Jako další význam této interpretace uvádí také její využití jako prostředku členských států otevírajícího cestu k vykonávání určité kontroly legality a konformity konkrétních rezolucí vydaných Radou bezpečnosti ve vztahu k Chartě OSN (Pellet, 2005, str. 916-917).

Na druhou stranu při širší aplikaci systematického výkladu čl. 25, tedy jeho zasazení do souvislostí s dalšími ustanoveními Charty, konkrétně s čl. 2 odst. 5, je třeba přiznat, že se prohlášení v čl. 25, interpretované způsobem, podle kterého jsou členové povinni přijmout a vykonat rozhodnutí Rady „v souladu s touto Chartou“, jeví jako nadbytečné, s ohledem na souhlas členů přijmout a vykonat rozhodnutí Rady jako takový.

Pokud bychom tedy přistoupili k čl. 25 z čistě procedurálního interpretačního hlediska, lze formulovat, že rozhodnutí jsou závazná, pokud jsou přijata procedurou tak, jak je stanoveno v Chartě. Přezkoumávání rozhodnutí podle čl. 25 členy by mohlo, pouze pokud by bylo provedeno *bona fide*, umožňovat objektivní posouzení Rezolucí, a to výlučně s ohledem na jejich procedurální nebo formální aspekty. Za těchto předpokladů by taková interpretace nemusela vést k výše uvedeným škodlivým účinkům, kterých se obává ve svém pojednání Dahm (Simma, 2002, str. 459).

³⁸ Účinnost/užitečný účinek

Na druhé straně je nutné následovat Dahma do té míry, že členům nemůže připadnout právo zkoumat rozhodnutí co do jejich obsahu (substance), tzn. prozkoumat tato rozhodnutí, zda jsou konformní s hmotnými ustanoveními Charty, jejichž aplikace často zahrnuje tvorbu hodnotových soudů. Takové extenzivní právo zkoumat rozhodnutí Rady by ve výsledku oslabilo mírotvorný systém OSN, spolu s možností řádného fungování Rady (Simma, 2002, str. 459).

Závěrečnou otázkou zůstává, zda povinnost provést rozhodnutí Rady bezpečnosti mají také nečlenské státy, v souladu s článkem 2 odstavcem 6³⁹ Charty.

5.3.3 Adresáti právně závazných rozhodnutí

Je bezesporu, že z ustavení čl. 25 lze zřetelně dovodit právní závaznost rozhodnutí Rady pro všechny členy OSN. Podle stejného článku však může být závaznost takových rozhodnutí Rady rozšířena také na státy nečlenské. Zaprvé, tento závěr vychází z čl. 2 odst. 6, podle něhož OSN má pravomoc zajistit, že nečlenské státy budou jednat v souladu s principy stanovenými v čl. 2 tak, jak je „nezbytné pro udržení mezinárodního míru a bezpečnosti“. Zadruhé kapitola VI. Charty poskytuje možnost pro nečlenské státy upozornit OSN na jakýkoli spor, jehož jsou stranou. Pokud nečlenské státy profitují z této výhody, pak musí být právně možné je v určitých případech podrobit závazné síle rozhodnutí Rady přijatých v konkrétním případě.

Nicméně jsou zde určitým způsobem stanoveny limity takto širokého výkladu právní závaznosti rozhodnutí Rady směrem k nečlenským státům. Například státy požívající status permanentní neutrality, které by se tak neměly připojit k OSN, by neměly být povinny jednat podle rozhodnutí Rady, převážně těch, které se týkají donucovacích opatření (enforcement measures), pokud nejsou stranou předmětného sporu. V tomto ohledu závazky permanentně neutrálních států podle obecného mezinárodního práva mají převážet před individuálním rozhodnutím Rady (Simma, 2002, str. 460). V současné době je však situace taková, že se poslední neutrální stát, Švýcarská konfederace, stal členem OSN v roce 2002, čímž také tyto státy podléhají čl. 25 a právní závaznosti rezolucí Rady bez rozdílu. Před vstupem Švýcarska do OSN však bylo známo, že se rezolucemi Rady bezpečnosti necítilo být vázáno.

³⁹ Organizace zajistí, aby státy, které nejsou jejími členy, jednaly podle těchto zásad, pokud to bude nutné k udržení mezinárodního míru a bezpečnosti.

Pellet dále uvádí (2005, str. 909-910) formulační rozdíl odlišující členské a nečlenské státy v měřítku právní závaznosti rezolucí Rady bezpečnosti, který označuje jako tzv. *konstruktivní nejednoznačnost* (ambiguïté constructive). V okamžiku, kdy je jasně stanoveno, že rezoluce Rady se vzhledem k ustanovení čl. 2 odst. 6 Charty vztahují také na nečlenské státy a je tedy zřejmé, že pojmem „všechny státy“ užitým v rezolucích jsou zahrnuty i státy nečlenské, Rada nahrazuje formální rozhodnutí apelem, ve kterém „vyzývá všechny státy, včetně států, které nejsou členy OSN“ a kterým zároveň respektuje jejich postavení jako třetích stran.

Tento koncept lze uvést na příkladu případu „Rhodésie“ (affaire rhodésienne), ve kterém Rada obecně vytyčila jasné rozlišení mezi situací členských států předvídanou v čl. 25 a situací těch států, které byly požádány, aby se řídily rezolucemi Rady „s přihlédnutím k principům vyhlášeným v čl. 2 Charty“, jak tomu bylo například v její rezoluci 232 z prosince roku 1966. Dalšími příklady takové formulace jsou rezoluce týkající se invaze Iráku do Kuvajtu a konfliktu v bývalé Jugoslávii. Rada v těchto případech rozhodla, že všechny státy přijmou sankce, které vydá ve smyslu kapitoly VII. Charty a vyzvala všechny státy, včetně států, které nejsou členy OSN, aby jednali způsobem striktně dodržujícím její požadavky (Pellet, 2005, str. 909-910).

Další zajímavou problematikou, která vzbuzuje otázky týkající se právní závaznosti ve vztahu k členství v OSN je situace nových států, které vznikly za okolností, které Rada kvalifikovala jako ohrožení míru. V takovém kontextu bylo rozhodováno Mezinárodním trestním tribunálem v záležitosti spojené s nově vzniklou Socialistickou federativní republikou Jugoslávie. V této záležitosti ICTY v kauze „Milutinovic“⁴⁰ odmítl námitku nepřislušnosti (exception d'incompétence), která byla vystavěna na argumentu, že Socialistická federativní republika Jugoslávie nebyla v době přijetí Římského statutu členem OSN. Tribunál zde judikoval, že „rezoluce OSN přijaté v této věci žádným způsobem nepoškodily kvalitu členství FRJ a nechaly ji nezměněnou pro potřeby kompetence ICTY“ (Pellet, 2005, str. 909-910).

Výkladem lze dovodit, že výše uvedenými rezolucemi jsou například rezoluce A/RES/47/1, ve které Valné shromáždění na doporučení Rady bezpečnosti prohlašuje,

⁴⁰ Milan Milutinovic byl srbský prezident v letech 1997-2002. Po skončení prezidentského úřadu byl v roce 2002 postaven před Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii pro obžalobu z válečných zločinů a zločinů proti lidskosti. Byl však v roce 2009 obžaloby zproštěn, a to ve všech bodech.

že FRJ (Srbsko a Černá hora) nemůže být zcela automaticky považována za nástupnický stát bývalé SFRJ, a tudíž rozhoduje, že FRJ (Černá hora a Srbsko) by měla požádat o členství v OSN a do té doby by se neměla účastnit práce ve Valném shromáždění (<http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r001.htm>).

Následně za připuštění, že RFJ nebyla fakticky členem OSN v době adopce Statutu, však konstatuje, že VII. kapitola i tak svěřuje Radě pravomoci vztahující se také na RFJ. Tribunál dále uvádí, že v podstatě RFJ byla členem OSN, jelikož Rada započala akce týkající se SRFJ a že následné rozpadnutí nemohlo zbavit Radu svých pravomocí. V obecnější rovině dále Tribunál podtrhuje konstituční charakter Charty, kvaziuniverzalitu OSN a primární odpovědnost za udržení míru v mezinárodním společenství (Pellet, 2005, str. 910-911).

Na závěr je třeba zmínit, že rezoluce Rady ve smyslu kapitoly VII. znají i jiné destinátáře než samotné státy. Ve věci mezinárodních a nonetatických organizací sice na ně Rada formálně ustanovení čl. 25 neaplikuje, ale dle Pelleta opět přichází s konceptem tzv. ambiguity (ambiguïté constructive).

Rada tak například žádá (demande) všechny mezinárodní organizace, aby se striktně podřídily její rezoluci č. 1333 (2000) uvalující sankce na Taliban (encontre des Talibans d'Afghanistan). V rezoluci 1193 (1998) se Rada, jednajíc podle kapitoly VII. Charty, obrací přímo na Taliban, jako nonetatickou entitu a zejména stranu konfliktu, který je předmětem akcí Rady a vyzývá jej, aby neprodleně splnil její předcházející rezoluce a zejména aby přestal poskytovat útočiště a výcvik mezinárodním teroristům a jejich organizacím, aby zavedl příslušná vhodná opatření k zajištění toho, že území jím ovládané nebude využíváno pro teroristická zařízení a tábory nebo k přípravě či k organizování teroristických akcí proti jiným státům nebo jejich občanům, a aby spolupracoval ve snaze předvést obviněné teroristy spravedlnosti.

5.3.4 Právní závaznost opatření přijatých podle kapitoly VI. a VII. Charty

Jak bylo již uvedeno výše, jedním z dominantních stanovisek zní, že pouze rozhodnutí Rady bezpečnosti přijatá podle kapitoly VII. Charty disponují právní závazností. Když se však na tuto teorii blíže podíváme, zjistíme, že tato koncepce není udržitelná. Pokud bychom totiž následovali takto restriktivní výklad článku 25, celý

system vybudovaný pro udržování mezinárodního míru a bezpečnosti by byl zásadně oslaben, včetně v něm zakotvené pozice Rady bezpečnosti jako orgánu primární odpovědnosti za udržení míru, a tím se v podstatě dostává tato teorie také do celkového rozporu s konceptem Charty jako takové. Taková interpretace by pak rozhodnutí přijatá v režimu kapitoly VIII. a rozhodnutí o nařízení vyšetřování podle článku 34 Charty, které tvoří jednu z hlavních náplní kompetencí Rady na poli urovnávání sporů, vyňala a limine z působnosti článku 25 jako takového. A taková interpretace by ani nebyla v souladu s umístěním článku 25 v kapitole V. Charty, tedy mezi obecnými ustanoveními týkajícími se pravomocí a úlohy Rady bezpečnosti. Kdyby autoři Charty zamýšleli omezit právní závaznost rozhodnutí Rady pouze na ta, přijatá podle kapitoly VII. Charty, odpovídající ustanovení by bylo se vši pravděpodobností za tímto účelem vloženo do předmětné kapitoly Charty. Samotný článek 25 by se stal navíc nepotřebným, vzhledem k tomu, že právní závaznosti rozhodnutí přijatých podle kapitoly VII. může být dosaženo již podle samotných článků 48 a 49 Charty. Taková interpretace, která činí ustanovení smlouvy bezdůvodnými (musí být pamatováno, že charta je smlouvou podle mezinárodního práva), nemůže být považována za platnou (Simma, 2012, str. 455-456).

Ještě předtím, než Rada učiní doporučení nebo rozhodne o opatřeních stanovených v čl. 39, může Rada bezpečnosti právě podle tohoto čl. 40 vyzvat strany, aby podnikly taková zatímní opatření, jež považuje za nutná nebo žádoucí. Ve znění článku 40 Charty nenalezneme specifikaci, zda jsou opatření učiněná na jeho základě právně závazná, či nikoli. Vzhledem k tomu, že opatření přijatá podle tohoto článku jsou považována za nutná nebo žádoucí (necessary or desirable), lze výkladem dojít k závěru, že se může vedle závazných rozhodnutí jednat také o doporučení. Také v nauce jsou názory, že taková opatření mohou mít jak závazný, tak i doporučující charakter. Příkladem aplikace tohoto ustanovení je rezoluce Rady č. 598 z roku 1987, která se týkala konfliktu mezi Íránem a Irákem. Zde Rada jednala podle čl. 39 a 40 Charty a požadovala, aby státy ihned zastavily palbu, přerušily vojenské akce na zemi, moři a ve vzduchu a bezodkladně stáhly všechny síly na mezinárodně uznávané hranice (Ondřej, 2008, str. 79-80).

Také opatření přijatá podle čl. 41 Charty mohou být právně závazná, nebo mohou mít ve smyslu čl. 39 povahu doporučení (Ondřej, 2008, str. 80). O právní závaznosti opatření přijatých na základě čl. 42 Charty není pochyb.

Pokud Rada bezpečnosti jedná podle ustanovení kapitoly VI. Charty, činí doporučení, tedy opatření, která nejsou závazné povahy. Výjimkou z tohoto pravidla je ustanovení čl. 34, které je umístěno ve stejné kapitole, nicméně je pro státy považováno ve smyslu čl. 25 Charty za závazné (Simma, 2002, str. 584). Podle tohoto ustanovení Rada může nařídit šetření o každém sporu nebo situaci, která by mohla vést k mezinárodním třenicím nebo vyvolat spor. Cílem takového šetření pak tedy bude určit, zda by trvání sporu nebo situace mohlo ohrozit udržení mezinárodního míru a bezpečnosti. Rada může konat takové šetření sama, nebo může zřídit na základě ustanovení čl. 29 Charty pomocný orgán – vyšetřovací komisi (Ondřej, 2008, str. 70).

V případě, že Rada bezpečnosti dojde k závěru, že by trvání takového sporu mohlo skutečně mír a bezpečnost ohrozit, bude se řídit postupem upraveným v čl. 37 odst. 2 a rozhodne, zda bude jednat podle čl. 36 Charty (doporučí vhodné řízení nebo způsob postupu při úpravě, přihlížejíc ke každému řízení pro řešení sporu, které strany již přijaly, a také k tomu, že spory právní povahy by strany měly zpravidla vznášet na Mezinárodní soudní dvůr), nebo zda doporučí stranám sporu takové podmínky úpravy, které považuje za přiměřené. Pravomoci podle čl. 37 odst. 2 jsou zařazeny do kapitoly VI. a jako takové tedy nejsou právně závazné, jak vyplývá z formulace tohoto ustanovení i samotné praxe Rady bezpečnosti. Podle tohoto článku může Rada činit doporučení také státům, které nejsou členy (Simma 645, cit. 3) a může se jednat i o spory pouze mezi nečlenskými státy.

Jako příklad aplikace čl. 37 odst. 2 lze uvést například rezoluci č. 242 z roku 1967, jíž Rada „potvrdila, že nastolení spravedlivého míru na Blízkém východě vyžaduje splnění těchto zásad: stažení izraelských ozbrojených sil z okupovaných území, ukončení válečného stavu (...)“ Dalším příkladem aplikace uvedeného článku může být rezoluce č. 457 z roku 1979, prostřednictvím které Rada bezpečnosti vyzvala Íránskou vládu, aby neprodleně propustila personál velvyslanectví USA zadržovaný v Teheránu. V daných rezolucích však odkaz na postup podle čl. 37 odst. 2 výslovně uveden není. Zpravidla se však konkrétní čísla článků v rezolucích uvádějí výjimečně, a to případně spíše v jejich návrhu (draft resolution) ještě před přijetím, jak tomu

například bylo při jednání o rezoluci týkající se Panamského průplavu. V této souvislosti bylo řečeno, že Rada může při výkonu svých pravomocí podle tohoto článku vyjádřit způsoby, jakými mohou obě strany řešit daný problém (Ondřej, 2008, str. 73).

Jak vyplývá ze znění tohoto článku, jedná se stále pouze o případy nebezpečí ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti. Zhorší-li se však situace natolik nebo se spor vyhroť tak, že dojde k ohrožení mezinárodního míru nebo k jeho porušení či dokonce k agresi, pak může Rada bezpečnosti podle vážnosti situace buď ještě doporučit stranám opatření k udržení nebo k obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti, nebo rozhodnout o podniknutí akcí vojenské nebo nevojenské povahy proti rušitelům mezinárodního míru.

V případě ohrožení nebo dokonce již porušení Rada jedná podle kapitoly VII. Charty, a pokud učiní rozhodnutí, bude se jednat o rozhodnutí závazná pro členské státy ve smyslu čl. 25 a ty je musí plnit.

Tyto závěry však stále neodpovídají na otázku, zda Rada bezpečnosti může přijímat závazná usnesení také podle kapitoly VI. Charty. Argument, že rozhodnutí Rady na poli mírových urovnávání sporů jsou rovněž závazná, protože členské státy jsou vázány článkem 33, tedy povinností uchýlit se k mírovému urovnávání sporů, nijak nepřispívá k vyřešení tohoto konkrétního problému v celé jeho šíři. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí Rady vyzývá strany sporu k jeho vyřešení mírovými prostředky, není povinnost členů uchylovat se k prostředkům mírového urovnávání sporů jako taková daným rozhodnutím vytvořena. Konkrétní rozhodnutí je v tomto rozsahu spíše deklaratorní povahy, a tedy pouze vyzdvihuje povinnost členů, která vyplývá přímo z Charty jako takové.

Postoj, že Rada může vydávat závazná rozhodnutí podle kapitoly VI. v režimu článku 25 této kapitoly (Simma, 2012, str. 457), s výjimkou článku 34, je předmětem dalších nesouhlasů a námitek, jelikož všechny ostatní články této kapitoly výslovně zmiňují kompetenci Rady udělovat pouze „doporučení“ stranám sporu. Toto je také v souladu s článkem 27 odst. 3 Charty, který zavazuje členy Rady v situaci, že se stanou stranou sporu, aby se zdrželi hlasování v případě přijímání rozhodnutí podle kapitoly VI. Jelikož v případě abstinence stálého člena mohou být přijata pouze nezávazná rozhodnutí, je strana sporu žádána (v kontrastu s kapitolou VII.) aby se zdržela účasti na konečném hlasování.

Simma na druhou stranu k názorům, že také rozhodnutí přijatá podle čl. 34 Charty, mají být považována za nezávazná, stejně jako ostatní ustanovení kapitoly VI., dodává (2012, str. 457), že pokud považujeme požadavek neúčasti člena Rady při hlasování o sporu, jehož je takový člen účasten, za vodítko nezávaznosti hlasovaného návrhu, a článek 27 ujednává abstenci při hlasování rozhodnutí podle Charty VI. bez výjimky, je tedy nevyhnutelné, že rozhodnutí Rady nařizující šetření podle čl. 34 je rovněž některými považováno za nezávazné.

Nicméně i k tomuto je nutno dodat, že v článku 34 Charty, na rozdíl od ostatních ustanovení kapitoly VI., není výslovně uvedeno, že Rada vydává pouze nezávazná rozhodnutí (doporučení) v souvislosti s vyšetřováním. Tento článek byl naopak formulován pojmy, které svědčí spíše o jeho závazné povaze rozhodnutí nařídít vyšetřování. Podle čl. 34 Rada bezpečnosti může konat šetření o každém sporu nebo každé situaci, která by mohla vést k mezinárodním třenicím nebo vyvolat spor aby určila, zda trvání sporu nebo situace může ohrozit udržení mezinárodního míru a bezpečnosti.

Dále ustanovení tohoto článku neobsahuje žádnou podmínku, že vyšetřování, které Rada nařídila, vyžaduje souhlas zúčastněného státu. Pouze taková podmínka by dle Simmy mohla naznačovat, že rozhodnutí o nařízení vyšetřování je nezávazné ustanovení. Rozhodnutí nařídít vyšetřování podle čl. 34 Charty je rovněž viděno jako jakýsi přípravný krok před konečným substantivním rozhodnutím Rady o podstatě problému, které může být přijato zpravidla pouze po proběhlém vyšetřování. *Rada bezpečnosti může vyšetřovat jakýkoli spor za účelem rozhodnutí, zda trvání sporu nebo situace může ohrozit udržení mezinárodního míru a bezpečnosti.* I když požadavek směrem k zainteresovanému státu, aby se zdržel hlasování Rady o vyšetřování, tvoří výjimku z výše uvedeného principu v čl. 27 odst. 3⁴¹, je tato teorie kompatibilní s tím principem, že závazné rozhodnutí o vyšetřování je pouze přípravným krokem směrem ke konečnému rozhodnutí Rady (Simma, 2012, str. 457).

Rozhodným argumentem ve prospěch zavazující povahy rozhodnutí Rady podle článku 34 je, že je jeho prostřednictvím zabezpečena účinnost opatření Rady, což tvoří základní nezbytnou podmínku pro možnost řádného vykonávání funkcí Radou. Pokud

⁴¹ Podle kterého povinná abstinence při hlasování se aplikuje pouze v případech nezávazných rozhodnutí.

by pro Radu, jako pro orgán, který má primární odpovědnost za udržení míru, nebylo možné provést šetření sporné záležitosti prostřednictvím vydání závazného rozhodnutí, základní element tohoto míru udržujícího systému by byl ohrožen. Není pochyb, že závazek státu tolerovat vyšetřování vykonávané na jeho území naplňuje značné omezení jeho suverenity. Takové omezení je však nezbytné za účelem efektivní realizace cílů OSN a bylo přijato (accepted) členskými státy spolu s přijetím Charty. Je tak zapotřebí následovat výklad těch autorů, kteří považují rozhodnutí podle čl. 34 za závazná (Simma, 2012, str. 458).

Jak vyplývá z výše uvedeného, můžeme zde tedy dojít k závěru, že to nejsou pouze rozhodnutí přijatá v režimu kapitoly VII., která jsou závazná podle čl. 25 Charty, ale také rozhodnutí na základě ustanovení v jiných částech Charty, jako například ta v ustanovení čl. 34 nebo čl. 94 odst. 3. Nicméně tento závěr neuspokojuje veškeré pochybnosti a neřeší všechny nejasnosti týkající se působnosti čl. 25, jelikož terminologie Charty a ustanovení zmocňující Radu bezpečnosti nejsou jednotná, a tudíž rozhodnutí Rady nemohou být vždy klasifikována podle výše uvedeného kritéria s potřebnou jasností. Dále také praxe Rady ukazuje, že z politických důvodů není konkrétní znění formulací v rozhodnutích Rady vždy konformní s jazykem Charty, který je sám o sobě ještě proměnlivý. Proto je nezbytné posuzovat závaznost rozhodnutí Rady nejen podle formy a obsahu ustanovení Charty, o nichž se rozhodnutí opírá, ale i podle samotného záměru Rady s ohledem na to, zda chtěla vydat závazné doporučení či nikoli. Pravidlem však je, že Rada nemůže vydat rozhodnutí zavazující státy v rozporu s tím, co je zakotveno v ustanoveních Charty, na nichž dané rozhodnutí stojí, a to ani, když záměr Rady učinit takové rozhodnutí závazným je zřetelně obsažen ve znění konkrétního textu (Simma, 2012, str. 458).

5.3.5 Praxe Rady bezpečnosti v kontextu problematiky čl. 25 Charty OSN

Počet rozhodnutí Rady, ve kterých výslovně či nepřímou odkazuje na čl. 25, je vysoký. Nicméně rozsáhlá diskuse zabývající se problémy interpretačními a dalšími popsány výše, se odehrála v několika případech, které budou blíže rozebrány v následujících podkapitolách.

Je typickým znakem praxe Rady bezpečnosti, nejen s ohledem na čl. 25 Charty, že Rada nejen neodkazuje na konkrétní ustanovení či kapitoly, podle kterých rozhodnutí přijímá a že nepovažuje za nezbytné definovat rozsah závazků členů podle tohoto konkrétního článku. Během času se tak v praxi Rady bezpečnosti stávalo stále méně zřejmým, podle kterého konkrétního ustanovení či kapitoly Rada akci podnikla. Na druhou stranu je nesmírný (overwhelming) počet rozhodnutí (jako například ta zabývající se problémy vztahující se k Jižní Africe, blízkému východu apod.), která byla přijata s výslovným nebo nepřímým odkazem na kapitolu VII. Charty a obecně lze říci, že otázka rozsahu čl. 25 vzhledem k rozhodnutím nespádajícím pod kapitolu VII. Charty je pokládána stále méně často (Simma, 2002, str. 460).

To však neznamená, že problémy interpretační a další, jak je uvedeno výše, jsou pouze v historické konotaci praxe Rady bezpečnosti. Během prvních let fungování OSN vyvstaly konstituční debaty, které ukázaly, že interpretace čl. 25 již od samého počátku opakovaně vedla k problémům, které měly velký praktický význam. Navíc skutečnost, že se v kontextu vypořádávání s případem Namibie, 25 let po založení OSN, Rada musela dotázat Mezinárodního soudního dvora na poradní stanovisko co do rozsahu a významnosti čl. 25 Charty jasně značí, že i po dlouhých letech praxe se objevovaly interpretační problémy velkého právního i politického významu (Simma, 2002, str. 460).

5.2.1.2. Greek Frontier and Trieste cases

Poprvé byla otázka právní závaznosti rozhodnutí Rady podle čl. 25 Charty kontroverzně diskutována v kontextu sporu o řecké hranice (Greek Frontier dispute). V tomto případě byla předmětem diskusí otázka, zda rozhodnutí Rady č. 12 (1946) zřídit *in loco* vyšetřování mělo právní závaznost. Albánie, Jugoslávie a Bulharsko podporovány Sovětským svazem odmítly povinnost postupovat podle příkazů Komise, která byla zřízena Radou jako její pomocný orgán. I když západní členské státy, převážně USA, zaujaly stanovisko, že to má být závazná síla originálního rozhodnutí Rady z 19. prosince 1946, která je předmětem sporu, Albánie, Jugoslávie a Bulharsko se snažily vykreslit tento spor jako nesouvztažný s otázkou závazné povahy rozhodnutí Rady, ale spíše jako otázku její kompetence.

I když připouštěli, že rozhodnutí Rady jsou závazná podle čl. 25, tento závěr dle nich automaticky nečinil závazná rozhodnutí pomocného orgánu, který neměla Rada pravomoc ustavit hned zpočátku. Převážná většina členů Rady s tímto argumentem nesouhlasila. Je třeba zdůraznit, že většina ne jen že podporovala právní závaznost rozhodnutí Rady mimo kapitolu VII., ale také pocítovala, že instrukce Rady nařídít vyšetřování podle čl. 34 vytvářelo závazné rozhodnutí podle čl. 25. Tento názor byl založen vedle jiných věcí na základní důležitosti přípravného vyšetřování jako takového, umožňujícího Radě naplnování její primární odpovědnosti za udržení míru (Simma, 2002, str. 460-461).

Otázka šíře právní závaznosti vyvstala v Radě bezpečnosti opět během debat týkajících se případů „Trieste case“⁴². Na rozdíl od problematiky uvedené v předchozím odstavci otázka nesměřovala k obecné závaznosti rozhodnutí Rady podle čl. 25 Charty, ale při této příležitosti byla pozornost zaměřena na to, kdo je takovými rozhodnutími vázán. Australský zástupce argumentoval, že Rada nemůže vázat svými rozhodnutími všechny členy OSN. Toto bylo vystavěno na myšlence, že členové zastoupení v Radě v určitém čase jsou vázáni konkrétními rozhodnutími Rady, avšak pokud z ní člen vystoupí, nemůže být takovým rozhodnutím dále vázán⁴³. Tento pohled byl správně rozporován skutečností, že Rada bezpečnosti jedná jako orgán OSN a její rozhodnutí jsou tak závazná pro všechny členské státy OSN jako takové bez ohledu na to, zda jsou tyto státy členy Rady bezpečnosti nebo nikoli (Simma, 2012, str. 461).

5.2.1.3. Jižní Afrika, Zimbabwe, Namíbie

Největší množství rozhodnutí Rady, ve kterých je čl. 25 opakovaně odkazován za účelem vyzdvižení právní závaznosti jejích rozhodnutí, je ve spojení s kauzami apartheidu v Jižní Africe (Republic of South Africa), nezávislosti Zimbabwe (dřívější Jižní Rhodesie) a nejvýznamnější z hlediska právní kazuistiky, nezávislost Namíbie (předchozí jihovýchodní Afrika). V těchto případech se však v drtivé většině jednalo o případy rozhodnutí přijatých v rámci kapitoly VI. Pro interpretaci čl. 25, s ohledem na

⁴² Trieste (Terst) byl městský stát zřízený v září roku 1947 rezolucí Rady bezpečnosti č. 16 (1947) a spravovaný vojenským guvernérem jako výsledek poválečného rozdělování světa a konkrétně Pařížské mírové smlouvy uzavřené s Itálií, s cílem zabezpečení etnicky a kulturně smíšeného obyvatelstva v neutrální zemi, který zanikl rozdělením v roce 1954 a oficiálně byl zrušen v roce 1975.

⁴³ Jednalo se konkrétně o povinnost členských států zabezpečovat integritu Terstu.

jeho vliv dopadající na rozhodnutí přijaté mimo tuto kapitolu, už tato uniformní praxe měla pouze malou hodnotu (Simma, 2012, str. 461).

Rozhodující význam má, v této práci již zmiňovaný, poradní posudek Mezinárodního soudního dvora v případě Namibie. Kromě závěrů význačné důležitosti učiněných majoritou soudců s ohledem na čl. 24 jako právní základ aktivit Rady bezpečnosti, tento poradní posudek potvrdil praxi Rady podle čl. 25, a to v základních bodech. Zprvč Mezinárodní soudní dvůr vyjádřil názor, že je Rada oprávněna přijímat závazná rozhodnutí také mimo kapitolu VII. Charty. Dále dal Dvůr jasně najevo, že při určování závazného charakteru rozhodnutí Rady je nezbytné brát v potaz také ustanovení Charty, na kterých bylo konkrétní rozhodnutí založeno, stejně tak jako záměr Rady vyjádřený formulací dané rezoluce, jako samotné znění rezoluce spolu s kontextem, který přijetí rezoluce doprovázel. Tato interpretační vodítka byla následně obecně přijata odbornou veřejností (Simma, 2012, str. 461).

5.2.1.4. Případ první války v Zálivu a pozdější perzekuce minorit v Iráku (1990-1991)

První případ, ve kterém Rada přijala celou řadu závazných rozhodnutí podle kapitoly VII., se vztahuje k irácké invazi do Kuvajtu, která byla zahájena 2. 8. 1990 a vedla k porážce iráckých vojsk v únoru 1991, a k následným povstáním šíitských a kurdských minorit v Iráku po skončení první války v Zálivu, jež vedly mj. k ustanovení bezletové zóny nad Irákem. Rezolucí č. 662 z 2. 8. 1990 Rada nejprve smyslu ustanovení čl. 39 Charty rozhodla, že byl spáchán akt agrese iráckou vládou a bylo nařízeno okamžité stažení iráckých vojenských sil z kuvajtského území. Rada rovněž vůči Iráku uvalila několik ekonomických sankcí zahrnujíc v to embargo na export zbraní a dalšího vojenského vybavení do Iráku. Dále Rada autorizovala vlády těch států, které byly zahrnuty v systémech kolektivní obrany spolu s Kuvajtem, aby uvedené sankce vynutily, a to i s použitím síly, pokud by to bylo nezbytné. Ani po diplomatických intervencích, ani po aplikovaných sankcích irácká vláda nejednala podle vydaných rezolucí, a Rada tak v odpovědi přijala rozhodnutí č. 678 z 28. 11. 1990, kterým požadovala aplikaci všech nezbytných prostředků k ukončení irácké invaze v Kuvajtu a k obnovení míru a bezpečnosti v oblasti. Toto rozhodnutí Rady nepřímou vyjádřilo autorizaci vojenských sankcí států kooperujících s Kuvajtem proti Iráku podle

čl. 42 a 48 Charty OSN. Díky zcela bezprecedentní kooperaci všech stálých členů v Radě, jež vyústila v realizaci tzv. operace Pouštní bouře od 17. 1. 1991 do 28. 2. 1991, tak bylo možné poprvé vyčerpat všechny nástroje v Chartě obsažené pro vynucení jejích rozhodnutí podle kapitoly VII. V kontextu samotné první války v Zálivu byl dán další precedent tím, že Rada svou další zavazující rezolucí podle kapitoly VII. Charty č. 687 z 3. 4. 1991 určila podmínky příměří, které mělo být po porážce iráckých sil uzavřeno (Simma, 2012, str. 462).

Zatímco závaznost výše uvedených rozhodnutí Rady byla přijata jako nesporná, o rezoluci č. 688 z 5. 4. 1991, jež reagovala na kruté perzekuce menšin v Iráku, toto říci nelze. Rada v této rezoluci odsoudila perzekuce kurdských a šíitských minorit v severní a severovýchodní části Iráku a rozhodla, že následky této perzekuce konstituují hrozbu pro mezinárodní mír a bezpečnost v regionu. I když v ní výslovně na čl. 39 či kapitolu VII. Charty neodkázala, je zřejmé, že znění rezoluce č. 688 bylo právě na této kapitole a článku založeno, a to dle její formulace, která odpovídá jazyku použitému jak v daném článku, tak v celé kapitole. I v samotné uvozující větě preambule se Rada odvolává na závazky odpovědnosti pro udržení mezinárodního míru a bezpečnosti. Je tedy z textu rezoluce evidentní, že Rada zamýšlela jednat podle kapitoly VII. Charty a vydat tak závazné rozhodnutí podle čl. 25 (Simma, 2012, str. 462).

Irácká vláda však tento pohled zpochybnila, poukazujíc na to, že mandát v této věci svěřila Rezoluce generálnímu tajemníkovi a akce na podporu minorit tak musely být založeny na základě Memoranda o porozumění (Memorandum of Understanding) z 18. 4. 1991, které bylo uzavřeno mezi iráckou vládou a OSN a obsahovalo výslovnou klauzuli respektu teritoriální integrity, politické nezávislosti a principu nezasahování. Podle irácké pozice tak přítomnost pomocných humanitárních jednotek podporovaných OSN na iráckém území právně spočívala na souhlasu irácké vlády, ne na závaznosti rezoluce (Simma, 2012, str. 462).

Rada však tyto aktivity, které i po vyslání humanitárních sil pokračovaly, nemohla dle rezoluce č. 688 tolerovat, natož vázat na irácký souhlas, který vzhledem k jeho vojenským aktivitám v dané oblasti evidentně chyběl. Nakonec pokračující perzekuce ze strany irácké vlády vyústily v ustavení bezletových zón spojeneckými státy v rezoluci nikterak nezakotvených. Rezoluce č. 688 tak byla ve výsledku

považována za dostatečný právní podklad pro akce přijaté pro vynucení mandátu Rady k ochraně minorit v Iráku, a to i bez souhlasu irácké vlády (Simma, 2012, str. 462-463).

5.2.1.5. Jugoslávská krize a další případy donucovacích opatření Rady bezpečnosti

Vzhledem k nově vzniklému konsensu a funkčnímu oživení Rady spojenému s koncem studené války na přelomu 80. a 90. let 20. století, byla Rada schopná přijmout velké množství rozhodnutí zahrnujících aktivitu podle kapitoly VII. Charty. Radou bylo nejdříve rezolucí č. 713 ze dne 25. 9. 1990 uvaleno s ohledem rozhořivající se občanskou válku ve Federativní socialistické republice Jugoslávie embargo proti v té době ještě stále existující centrální vládě zanikajícího státu. Embargo bylo po vypuknutí občanské války v bývalé Socialistické republice Bosna a Hercegovina zavedeno rezolucí č. 757 ze dne 30. 5. 1992 také proti zbývajícím srbské a černohorské entitě, Federální republice Jugoslávie. Stejná opatření byla přijata s ohledem na válčící frakce v občanské válce v Somálsku, a to mj. rezolucí č. 733 ze dne 23. 1. 1992 (Simma, 2012, str. 463).

V závěru roku 1992 byla navíc nad územím Bosny a Hercegoviny s ohledem na probíhající boje mezi Srby, Chorvaty a Bosňaky vytvořena bezletová zóna rezolucemi č. 781 ze dne 9. 10. 1992 a č. 786 ze dne 10. 11. 1992. Avšak bezprecedentní a výjimečný případ přijetí donucovacích opatření vůči suverénnímu státu za účelem nastolení demokratické vlády je považována intervence na Haiti, autorizovaná Radou rezolucí č. 940 ze dne 31. 7. 1994 a vykonaná multilaterálními silami pod americkým vedením.

V žádném z těchto případů nebyla zpochybňována právní závaznost rozhodnutí Rady. Zbývajícím otázkou nicméně bylo, zda jsou státy pověřené Radou mandátem poskytnutým v rozhodnutích k vykonání donucovacích opatření, jako v těch zmíněných výše, vázány používat svých národních vojenských složek. Pokud je takový mandát dán na základě čl. 48, který poskytuje oporu pro vykonávání opatření přijatých Radou podle čl. 42 některými nebo všemi členy, je logické, že příslušné rozhodnutí je závazné pro členské státy v konkrétní rezoluci Radou adresované (Simma, 2012, str. 463).

V dané praxi však už většinou není zřejmé, zda byla předmětná rozhodnutí založena na čl. 48. Použitý jazyk například v rezoluci č. 678 z 28. 11. 1990, ve které

konkrétně Rada „*autorizuje členské státy, aby kooperovaly s kuvajtskou vládou... použily všechny nezbytné prostředky pro prosazení a realizaci rezoluce č. 660 (1990) a všech souvisejících přijatých rezolucí a obnovily mezinárodní mír a bezpečnosti v regionu,*“ naznačuje, že Rada měla článek 48 na mysli, jelikož výkon opatření ustanovených podle čl. 42 byl ponechán pouze některým členům OSN, což odpovídá obsahu ustanovení čl. 48. Na druhé straně pojem autorizuje (authorizes) se nejví jako imperativní příkaz závazného mandátu Rady. Majorita autorů se domnívá, že rezoluce č. 678 nevázála členské státy účastnit se donucovacích opatření autorizovaných tímto rozhodnutím, což však neznamená, že lze říct, že rozhodnutí přijatá podle čl. 48 Charty jsou právně nezávazná. Spíše to inklinuje k názoru, že vzhledem k daným okolnostem, obzvláště skutečnosti, že dohody předpokládané v čl. 43 Charty nikdy nebyly přijaty, Rada upustila od ukládání závazného mandátu členským státům v té době již „*kooperujícím s kuvajtskou vládou*“, který v takovou chvíli tedy již nebyl nezbytný vzhledem k tomu, že státy souhlasily s vedením donucovacích akcí podle opatření přijatých Radou vůči Iráku ještě před vydáním tohoto rozhodnutí (Simma, 2012, str. 463-464).

Rozhodnutí autorizovat členské státy k užití jejich sil pro prosazení rozhodnutí Rady přijatých podle čl. 42 Charty je závazné, bezesporu však postrádá *de iure* i *de facto* závaznou sílu donutit členské státy k využití jejich národních ozbrojených sil (Simma, 2012, str. 464).

Závěr

V této práci jsem se zaměřila na význam Rady bezpečnosti z hlediska jejích funkcí a pravomocí, spolu s podrobnou analýzou právní závaznosti jejích rezolucí. V historickém kontextu vzniku Organizace spojených národů jsem podrobným popisem průběhu politických i odborných vyjednávání a vzešlých kompromisů osvětlila pozadí a důvody přiřčení Radě bezpečnosti těch konkrétních funkcí a pravomocí, které dnes nalezneme v Chartě.

Bližším nastíněním tvorby procesu hlasování tak, jak je zakotven v čl. 27 odst. 3 v současné Chartě, jsem zároveň alespoň částečně objasnila problematiku institutu veta, které bylo, a je i dnes, stále palčivým problémem řádného fungování Rady bezpečnosti, jak můžeme aktuálně vidět na procesu projednávání a přijímání rezolucí týkajících se konfliktu na Ukrajině či v Sýrii. Jak z práce vyplynulo, při formování OSN a Rady bezpečnosti byl příslib veta mocnostem nezbytný, jelikož je zřejmé, jak lze demonstrovat také na neúspěšném konceptu Společnosti národů, že je lepší OSN s Radou bezpečnosti a všemi mocnostmi jako jejími členy v této podobě, než v žádné.

Na druhou stranu je již dlouhodobě konstatováno, že aktuální nastavení a složení Rady bezpečnosti je zkrátka neudržitelné a hlavně zcela nereflektující jak mocenské, tak geografické změny, které od první a zároveň i poslední reformy Rady vyvstaly.

Jednou ze základních problematik, která se s ohledem na právní závaznost rezolucí Rady bezpečnosti ukázala být stěžejní, je rozlišení otázek procedurálních a neprocedurálních neboli podstatných, a s tím spojený nástroj předběžné otázky, který také pokládám z mnoha v práci uvedených důvodů za významný. Určení, zda daný návrh nebo situace budou považované za procedurální nebo podstatné, je pro další vývoj situace zcela klíčový, a to hlavně z hlediska volby příslušné hlasovací procedury a s tím odvislé možnosti uplatnění veta ze strany mocností.

Celá tato procedura je založena na čl. 27 Charty, který však shledávám, spolu s některými dalšími ustanoveními Charty, jako formulačně nedostačující. Toto se týká rovněž nesjednoceného pojmosloví, které prostupuje celou Chartou a ve výsledku vede ke značným interpretačním, a také aplikačním obtížím. Příkladem může být pojem „rozhodnutí“ (decision), o jehož interpretaci se vedou obsáhlé akademické spory.

Nedostatečná formulace však nestíhá pouze Chartu, ale také samotnou činnost Rady bezpečnosti, která se projevuje prostřednictvím přijímání rezolucí, ve kterých zpravidla zcela chybí odkaz na jakékoli ustanovení Charty, či výklad závaznosti konkrétní rezoluce, což také při následné aplikaci vede k někdy až zásadním sporům mezi jednotlivými státy.

Vzhledem k tomu, jak bylo v práci podrobně rozebráno, že rezoluce přijaté podle kapitoly VI. Charty mohou být závazné stejně tak, jako rezoluce přijaté podle kapitoly VII. Charty mohou být nezávazné, jeví se zcela nezbytným pro správnou interpretaci konkrétní rezoluce, jak bylo také dovozeno Mezinárodním soudním dvorem v případě „Namibie“, vzetí v úvahu jak okolnosti, za kterých se rezoluce Rady formovala a přijímala, tak samotnou formulaci rozhodnutí Rady a rovněž také intenci Rady, která ze znění dané rezoluce vyplývá.

Také Mezinárodní soudní dvůr má v rámci činnosti Rady spolu s vykládáním a aplikací jejích rezolucí důležité postavení, stejně tak jako Valné shromáždění, na které může být za určitých okolností nahlíženo jako na systém „demokratické protiváhy“ vůči Radě bezpečnosti, která vzhledem k silným mocenským zájmům jednotlivých členů není vždy schopna řádně vykonávat svou primární odpovědnost za udržení mezinárodního míru a bezpečnosti.

Závěrem tedy lze poznamenat, že Rada bezpečnosti stále disponuje významnými pravomocemi při zajišťování mezinárodního míru a bezpečnosti. Vzhledem však k její neschopnosti flexibilně se za uplynulá desetiletí přizpůsobit struktuře světa odlišné od té, která panovala při zrodu Charty a celé OSN, se stala orgánem nereflektujícím aktuální světové rozložení mocenských sil, a kvůli úzkostnému přístupu mocností ve strachu o případné omezení jejich vlivu na světové dění, tak není schopna efektivně využívat veškerých nástrojů a pravomocí, které jí byly Chartou přiřčeny a řádně tak vykonávat odpovědnost za udržení mezinárodního míru a bezpečnosti, která jí byla a stále je celým světem svěřena.

Seznam použité literatury a pramenů

Odborná literatura:

- KAVAN, Jan, Zdeněk MATĚJKA a Alexandr ORT. Diplomacie. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 9788073800796.
- KENNEDY, Paul M. Parlament světa: OSN a hledání světové vlády. Praha: NLN, Nakladatelství Lidové noviny, 2009. ISBN 9788071064237.
- KISSINGER, Henry. Umění diplomacie: od Richelieua k pádu Berlínské zdi. Vyd. 3. Praha: Prostor, 1999. Obzor (Prostor). ISBN 8072600257.
- MADAR, Zdeněk. Právníký slovník. 5. podstat. přeprac. a dopl. vyd. Praha: Panorama, 1988.
- MADAR, Zdeněk. Slovník českého práva. 3. rozšířené a podstatně přepracované vyd. Praha: Linde Praha, 1988. ISBN 8072013777.
- ONDŘEJ, Jan. Odzbrojení: prostředek k zajištění mezinárodní bezpečnosti. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. ISBN 9788073801298.
- POTOČNÝ, Miroslav. Rada bezpečnosti - její funkce a význam. Praha: Svoboda, 1978. Svět v pohybu (Svoboda). ISBN 73/508-21-8.2.
- POTOČNÝ, Miroslav a Jan ONDŘEJ. Mezinárodní právo veřejné: zvláštní část. 6., dopl. a rozš. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011. Beckovy právníké učebnice. ISBN 9788074003981.

- SCOTT, George. The rise and fall of the League of Nations. London: Hutchinson, 1973. ISBN 0091170400.
- SIMMA, Bruno, Hermann MOSLER, Andreas PAULUS a Eleni CHAITIDOU (eds.). The Charter of the United Nations: a commentary. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2002. ISBN 0199253765.
- SIMMA, Bruno., Hermann MOSLER, Andreas. PAULUS a Eleni. CHAITIDOU. The Charter of the United Nations: a commentary. 2nd ed. New York: Oxford University Press, 2002. ISBN 0199253765.
- SOUS LA DIRECTION DE JEAN-PIERRE COT ET ALAIN PELLET, SECRÉTAIRE DE LA RÉDACTION MATHIAS FORTEAU a Javier Pérez de Cuellar. PRÉFACE DE KOFI ANNAN. La Charte des Nations Unies: commentaire article par article. 3e éd. Paris: Economica, 2005. ISBN 9782717850574.
- ŠTURMA, Pavel, Vladimír BALAŠ, Veronika BÍLKOVÁ, et al. Casebook: výběr případů z mezinárodního práva veřejného. 3. vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2015. Scripta iuridica. ISBN 9788087975336.

Prameny:

- EICHLER, Jan, Legitimní a nelegitimní války po roce 1990 (Perský záliv, Afghánistán a Balkán), Vojenské rozhledy, 2012, roč. 21 (53), č. 4, s. 12–24, ISSN 1210-3292.
- Charta Organizace Spojených národů a statut Mezinárodního soudního dvora. Praha: Informační ústředí OSN, 1968.

- Kennedy, David (April 1987). "The Move to Institutions". *Cardozo Law Review*. 8 (5): 841–988. Retrieved 17 May 2008.
- KOŠTOVAL, Daniel. Sankce Rady bezpečnosti OSN a donucení v mezinárodním právu. *Mezinárodní vztahy*. 1995, vol. 30, no. 1, s. 88-94. Dostupný také z WWW: <<https://mv.iir.cz/article/view/948>>. ISSN 0323-1844.
- "League of Nations Ends, Gives Way to New U.N.", *Syracuse Herald-American*, 20 April 1946, p. 12.
- MAŇÁSKOVÁ, Michaela. Definice agrese nebo ozbrojeného konfliktu? [online]. Brno, 2009 [cit. 2016-09-05]. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Vedoucí práce Vladislav David Dostupné z: http://is.muni.cz/th/107677/pravf_m/.
- PAUL, Miloš. Vztah funkcí a pravomocí Valného shromáždění a Rady bezpečnosti OSN a právní povaha jejich usnesení. *Západočeská univerzita v Plzni: Digitální knihovna Západočeské univerzity v Plzni*. [online]. 2013 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: <https://otik.uk.zcu.cz/bitstream/handle/11025/8191/Milos%20Paul,%20Vztah%20funkci%20a%20pravomoci%20Valneho%20shromazdeni%20a%20Rady%20bezpecnosti%20OSN%20a%20pravni%20povaha%20jejich%20usneseni,%202013,%20pravo%20a%20pravni%20veda.pdf?sequence=1>.
- SECURITY COUNCIL REPORT. : Appointing the UN Secretary-General. [online]. říjen 2015 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/research_report_2_secretary_general_appointment_2015.pdf.

- TOMUSCHAT, Christian . UNITING FOR PEACE. .1950 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: <http://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto>.

➤ **Rezoluce:**

- General Assembly resolution 377. Uniting for Peace: A/RES/377(V). [online]. 3. 11. 1950 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/377\(V\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/377(V)).
- General Assembly resolution 2793. Question considered by the Security Council at its 1606th, 1607th and 1608th meetings on 4, 5 and 6 December 1971 : A/RES/2793(XXVI). [online]. 7. 12. 1971 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2793\(XXVI\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2793(XXVI)).
- General Assembly recommendation 47/1. Recommendation of the Security Council of 19 September 1992: A/RES/47/1. [online]. 19. 9. 1992 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/47/1.
- General Assembly resolution 47. FRY (Serbia and Montenegro): A/RES/47/1. [online]. 22. 9. 1992 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r001.htm>.
- General Assembly resolution 68/262. Territorial integrity of Ukraine : A/RES/68/262. [online]. 27. 3. 2014 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/262.

- United Nations General Assembly Resolution 3314 (XXIX). : Definition of Aggression. [online]. 14. 12. 1974 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3314\(XXIX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3314(XXIX)).
- Security Council resolution 15. The Greek Question: S/RES/15(1946). [online]. 10. 12. 1946 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z:[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/15\(1946\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/15(1946))).
- Security Council resolution 39. The India-Pakistan Question: S/RES/39(1948). [online]. 20. 1. 1948 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z:[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/39\(1948\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/39(1948))).
- Security Council resolution 82. Complaint of aggression upon the Republic of Korea: S/RES/82(1950). [online]. 25. 6. 1950 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/82\(1950\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/82(1950)).
- Security Council resolution 83. Complaint of aggression upon the Republic of Korea: S/RES/83(1950). [online]. 27. 6. 1950 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/83\(1950\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/83(1950)).
- Security Council resolution 186. The Cyprus Question: S/RES/186(1964). [online]. 4. 3. 1964 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z:[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/186\(1964\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/186(1964))).
- Security Council resolution 462. International Peace and Security: S/RES/462(1980). [online]. 9. 1. 1980 [cit. 2016-09-04]. Dostupné

z:[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/462\(1980\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/462(1980))).

- Security Council resolution 662. Iraq-Kuwait: S/RES/662(1990). [online]. 9. 8. 1990 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/662\(1990\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/662(1990))
- Security Council resolution 678. Iraq-Kuwait: S/RES/678(1990). [online]. 29. 1. 1990 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/678\(1990\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/678(1990))
- Security Council resolution 688. Iraq: S/RES/688(1991). [online]. 5. 4. 1991 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/688\(1991\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/688(1991))
- Security Council resolution 731. Libyan Arab Jamahiriya: S/RES/731(1992). [online]. 31. 3. 1992 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z:[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/731\(1992\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/731(1992))).
- Security Council resolution 1160. On the letters from the United Kingdom (S/1998/223) and the United States (S/1998/272): S/RES/1160(1998). [online]. 31. 3. 1998 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1160\(1998\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1160(1998))).
- Security Council resolution 1199. Kosovo (FRY): S/RES/1199(1998). [online]. 23. 9. 1998 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z:[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1199\(1998\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1199(1998))).

➤ **Judikatura**

- International Court of Justice. Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter) page 151. [online]. 20. 7. 1962 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: <http://www.icj-cij.org/docket/files/49/9317.pdf>.
- International Court of Justice. Corfu Channel (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania). [online]. 1949 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=cc&case=1&k=cd&p3=0>.
- Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), I.C.J. Reports 1971, p. 16.
- Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, I.C.J. Reports 1986, p. 14.
- Prosecutor v. Dusko Tadic, *Decision on the Defense Motion for Intercutory Appeal on Jurisdiction*; I.C.T.Y.No. IT-94-1-AR 72 reprinted at 35 I.L.M 32, at 48 (1996).

Internetové prameny:

- BINDER, Christina. Max Planck Encyclopedia of Public International Law. : Uniting for Peace Resolution (1950). [online]. červen 2013 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e568?prd=EPIL>
- MALENOVSKÝ, Jiří. . RESPEKT: RUSKO VRACÍ DO RADY BEZPEČNOSTI LOGIKU STUDENÉ VÁLKY. [online]. 28. 1. 2015 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: <https://www.respekt.cz/externi-hlasy/rusko-vraci-do-rady-bezpecnosti-logiku-studene-valky>
- MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ: Reforma OSN. [online]. 2. 12. 2012 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/cr_v_mezinarodnich_organizacich/osn/osn_tematicky/reforma_osn.html
- OSN, INFORMAČNÍ CENTRUM OSN V PRAZE. [online]. 4. 9. 2016 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: <http://www.osn.cz/osn/historie/>
- PAPAJANOVSKÝ, Jan. ASOCIACE PRO MEZINÁRODNÍ OTÁZKY (AMO). [online]. 2015 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: <http://www.amo.cz/wp-content/uploads/2016/01/PSS-Reforma-Rady-bepecnosti-OSN-UNSC1.pdf>
- SOVADINA, Jiří. MODERNÍ DĚJINY: ATLANTICKÁ CHARTA (14. 8. 1941). [online]. 3. 8. 2009 [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: <http://www.moderni-dejiny.cz/clanek/atlanticka-charta-14-8-1941/>
- ŠAJTAR, Jaroslav. REFLEX: Jaltská konference určila před 70 lety na dlouhá desetiletí podobu Evropy. [online]. 2. 2. 2015 [cit. 2016-09-04].

Dostupné z: <http://www.reflex.cz/clanek/historie/61969/jaltska-konference-urcila-pred-70-lety-na-dlouha-desetileti-podobu-evropy.html>

- UNITED NATIONS. DAG HAMMARSKJOLD LIBRARY: Veto List. [online]. [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: <http://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto>
 - UNITED NATIONS. THE REPERTOIRE: Actions with Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression (Chapter VII). [online]. [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: <http://www.un.org/en/sc/repertoire/actions.shtml>
 - UNITED NATIONS. REPERTOIRE: Official records of the public meetings relating to art. 27, 1946-1951. [online]. [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: http://www.un.org/en/sc/repertoire/46-51/46-51_04.pdf#page=14
 - UNITED NATIONS. THE SECURITY COUNCIL: Frequently Asked Questions. [online]. [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: <http://www.un.org/en/sc/about/faq.shtml>
 - UNITED NATIONS. THE SECURITY COUNCIL: Structure. [online]. [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: <http://www.un.org/en/sc/about/structure.shtml>
 - UNITED NATIONS. THE SECURITY COUNCIL: What is the Security Council?. [online]. [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: <http://www.un.org/en/sc/about/>
- UNITED NATIONS. UNITED NATIONS PEACEKEEPING: Peacekeeping operations. [online]. [cit. 2016-09-04]. Dostupné z: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/>

Resumé

This thesis is written on the topic of the Importance of United Nations Security Council and binding effect of its resolutions in maintenance of international peace and security. In first chapter of this paper I widely describe the history of forming of the idea of international peace and collective security, then followed by history of League of Nations as the forerunner of United Nations themselves, whose creation process is described in detail in the second half of this chapter.

The second chapter contains composition of Security Council with information about permanent and non-permanent members, their differences and also very debated reform proposals.

Next chapter depicts Security Council's functions and powers by describing the instruments that Security Council possess to ensure international peace and security through pacific settlement of disputes and actions with respect to threats to the peace, breaches of the peace and acts of aggression, all as general tools of Security Council, followed by period of non-functioning of Security Council. In this part I write about concept "Uniting for peace" and peacekeeping operations.

Fourth chapter describes voting procedure of Security Council. The core of this chapter lies in distinguishing procedural and non-procedural decisions followed by the veto power of permanent members and provisional rules of procedure of Security Council.

One of the most significant chapters of this thesis is the last one describing the issues of decisions of the Security Council. When interpreting the term "decision" I focused on analysis of the notion "resolutions" of Security Council, mainly their binding effect. In closing of this chapter there are few cases from Security Council's practice that I found relevant to demonstrate Security Council' and member state's approach to specific issues.

Abstrakt - Význam Rady bezpečnosti OSN a právní závaznost rezolucí při zajišťování mezinárodního míru a bezpečnosti

Tato práce pojednává o historii předcházející vzniku, a o samotném vzniku OSN a Rady bezpečnosti, na který navazuje kapitola věnující se stálým a nestálým členům Rady s podkapitolou týkající se reformních návrhů z hlediska jejího složení. Podrobně jsou zde rozebrány funkce a pravomoci Rady bezpečnosti, obsahující také pasáž týkající se období ochromení činnosti Rady. V kapitole o způsobu usnášení Rady je věnována pozornost jak zásadní problematice rozlišení otázek procedurálních a neprocedurálních, tak institutu veta. Závěrečná kapitola se věnuje rozhodnutím Rady bezpečnosti se zaměřením na rezoluce a jejich právní závaznost.

Abstract - Importance of United Nations Security Council and binding effect of resolutions in maintenance of international peace and security

This paper depicts the history previous to creation and the creation itself of UN and the Security Council, followed by chapter devoted to the permanent and non-permanent members of the Council with subchapter about reform proposals in terms of its composition. Then there is detailed description of functions and powers of the Security Council, including also a topic relating to the Council's period of paralysis. In the chapter on voting procedure there is stressed the crucial issue of distinguishing procedural and non-procedural resolutions with talking about veto power as well. The final chapter is devoted to the decisions of the Security Council with focus on resolutions and their binding effect.

The topic of thesis – English

Importance of United Nations Security Council and binding effect of resolutions in maintenance of international peace and security

Klíčová slova

- Rada bezpečnosti
- Rezoluce
- Právní závaznost

Keywords

- Security Council
- Resolutions
- Binding effect