

## REZOLUCE RADY BEZPEČNOSTI – LEGALITA, LEGITIMITA A INTERPRETACE

VAKHTANG DARCHIASHVILI

Masaryk University, Faculty of Law, Czech Republic

### Abstract in original language

Nutnost pochopení charakteru rezolucí Rady bezpečnosti Organizace spojených národů (dále jen „RB“ a „OSN“) vyplývá z jejich významu a postavení v mezinárodním právu. RB, jako garant mezinárodní bezpečnosti, má velmi silné pravomoci za účelem „zachování mezinárodního míru“ (jinou otázkou je míra reálné efektivity využití svěřených pravomocí, tento problém je však mimo rozsah toho článku). Sankce, které jsou přijaty právě prostřednictvím rezolucí RB, mají různou intenzitu. Politické prostředí přijímání rezolucí vyžaduje často citelné kompromisy, což se následně odráží v nedokonalosti a nejasnosti samotných rezolucí (myšleno obsahové, jazykové a další problémy) a znesnadňuje správné implementace přijatých sankcí.

Za účelem správného pochopení rezolucí RB je proto důležité, aby se nejdříve vymezily podmínky, za kterých je rezoluce legální a zároveň legitimní (i ve smyslu mezinárodních vztahů). Následně je nutné vytyčit pravidla interpretace rezolucí, které často bývají dvousmyslné a neurčité (k čemuž přispívá i různá jazyková mutace rezolucí).

V rámci první otázky existují dva zásadní aspekty: 1) materiální pojetí legality rezolucí z hlediska pravomocí RB podle kapitoly VII Charty OSN a 2) legalita rezolucí z hlediska procedury jejich přijetí.

Ad.1) OSN je jako mezinárodní organizace vázána normami *ius cogens* a dalšími zásadami mezinárodního práva, jako jakýkoliv jiný subjekt mezinárodního práva. Rozsah pravomocí této organizace byl stanoven v Chartě OSN. Z hlediska možnosti uplatnění sankcí je nejdůležitější kapitola VII (čl. 41 a čl. 42), podle které může RB rozhodnout o použití nevojenských a vojenských prostředků v případě „ohrožení míru, porušení míru a činech útočných“. Postupem času RB vydala rezoluce legislativní a soudní povahy, čímž posunula rozsah svých pravomocí vlastní praxí (nutno říci, že v odborné literatuře existují jisté pochybnosti o legalitě takového postupu).

Ad. 2) druhá složka legality rezoluce RB je otázka samotné procedury přijímání rezolucí. V současné době se již pravidla přijímání rezolucí ustálila (na začátku fungování RB nebyl například jasný efekt absence stálého člena RB, atd.), nicméně během posledních 20 let je problémem spíše legitimita RB z hlediska reprezentativnosti (a také možnosti ovlivnění

nestálých členů při rozhodování ze strany pěti stálých a velmi vlivných členů).

Druhou zásadní, a možná v současné době ještě důležitější otázkou, je způsob interpretace rezolucí RB. Touto otázkou se Charta OSN nezabývá. Přirozeně s tímto souvisí otázky, kdo může vykládat rezoluce RB, jakou má váhu výklad jednotlivých subjektů či orgánů. Neméně je důležitá otázka metody výkladu. Z povahy rezoluce RB, interpretace na základě pravidel zakotvených ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu může být směrodatná, ale nikoliv závazná. Politické prostředí přijímání rezolucí navíc zesiluje nejistotu v tomto ohledu.

Z výše uvedeného je evidentní, že pro pochopení rezolucí RB je potřeba komplexního přístupu, a to zejména s ohledem na její význam a bezprostřední dopad na mezinárodní a vnitrostátní právo.

#### **Key words in original language**

Rezoluce Rady bezpečnosti Organizace spojených národů, legalita, interpretace.

#### **Abstract**

The Security Council is the key body of the United Nations. Within its powers under chapter VII of the UN Charter it adopts inter alia resolutions in order to maintain or restore peace and security. The paper seeks to find out requirements for legality of resolutions under international law, as well as rules and methods of interpretation of adopted resolutions. These issues have very practical impact for subjects of the International Law, which are addressees of resolutions.

#### **Key words**

Resolutions of the United Nations Security Council, legality, interpretation.

### **1. Legalita rezolucí Rady Bezpečnosti OSN**

Na konci druhé světové války bylo jasné, že se musí zřídit mezinárodní mechanismus, který by dokázal udržet světový mír a bezpečnost. Za tímto účelem vítězné mocnosti a další desítky států podepsaly Chartu Organizace spojených národů (dále jen „Charta OSN“), ve které povinnost zajistit světový mír a bezpečnost byla předána Radě Bezpečnosti OSN („RB“)<sup>1</sup>. RB byla zamýšlena jako politický orgán, ve kterém stali členové na základě své vojenské, ekonomické a politické síly, byli schopni realizovat přijatá rozhodnutí.

---

<sup>1</sup> Kromě této povinnosti RB má další povinnosti například doporučení Valné hromadě ke jmenování generálního tajemníka OSN, doporučení Valné hromadě nového člena OSN, atd. Tyto povinnosti RB v tomto článku nebudou projednány.

Pro účely tohoto článku se budou analyzovat rozhodnutí RB, které mají pro OSN a jeho členské státy závazný charakter a jsou vydány v rámci pravomoci RB podle kapitoly VII Charty OSN (název této kapitoly je *Akce při ohrožení míru, porušení míru a činech útočných*).<sup>2</sup> Vžitý název pro taková rozhodnutí je rezoluce RB (dále jen „rezoluce“).

Právní základ pro vydávání závazné rezoluce je článek 24 Charty OSN, podle kterého „svěřují její členové [OSN] Radě bezpečnosti základní odpovědnost za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti“ a při výkonu této funkce se postupuje „podle cílů a zásad Organizace spojených národů“.

V rámci kapitoly VII, článek 39 stanoví, že „Rada bezpečnosti určí, zda došlo k ohrožení míru, porušení míru nebo útočnému činu, a doporučí nebo rozhodne, jaká opatření budou učiněna podle článku 41 a 42, aby byl udržen nebo obnoven mezinárodní mír a bezpečnost.“ Článek 41 umožňuje přijímání nevojenských opatření v případě ohrožení míru a bezpečnosti a deklaratorně uvádí možné sankce (jako například úplné nebo částečné přerušování hospodářských styků, dopravních spojů, přerušování styků diplomatických, atd.). Nejsilnější pravomoc RB je obsažena v článku 42, který umožňuje použití vojenské síly.

Na straně členských států Charty OSN se v článku 25 pro ně stanovuje závazek: „členové Organizace spojených národů se shodují v tom, že přijmou a provedou rozhodnutí Rady bezpečnosti v souladu s touto Chartou“. Zároveň článek 103 Charty OSN uvádí, že „v případě rozporu mezi závazky členů Organizace podle této Charty a jejich závazky podle kterékoli jiné mezinárodní dohody, mají přednost závazky podle této Charty.“

Při aplikaci těchto pravomocí a závazků a na základě zkoumání existujících rezolucí, lze zpozorovat následující prvky rozhodnutí, které jsou běžně přijaty v rámci pravomocí podle kapitoly VII Charty OSN:

- RB operuje v reakci na konkrétní situace nebo krize, kde je nebo hrozí, že bude ohrožen mezinárodní mír a bezpečnost;
- RB operuje v geograficky vymezeném regionu, ve kterém je ohrožený mezinárodní mír a bezpečnost;
- RB aplikuje míry podle článků 41 a 42 Charty OSN s omezenou dobou platnosti (buď implicitně, podle vývoje situace, anebo s konkrétním datem, kdy přijaté míry pozbývají platnosti);

---

<sup>2</sup> Kromě toho, se můžou rozhodnutí RB týkat organizačních záležitostí OSN. RB přijímá taktéž rekomendační, nezávazné rezoluce. Nezávazné ustanovení také můžeme najít v rezolucích, které mají závazný charakter. Většinou takové ustanovení v anglickém verzi rozhodnutí začínají slovy *calls upon, encourages, recognises*, atd.

- RB přijímá míry z důvodů prosazení existujících mezinárodněprávních závazků (ať už RB vytvořených nebo již existujících) v rámci existující situace nebo krize;
- Rezoluce je „šitá na míru“ pro danou situaci nebo krizi a nezakládá závazný právní precedens.<sup>3</sup>

Nutno podotknout, že proces a prostředí přijímání takových rezolucí je více politický, než právní. Tento fakt se odráží v procesu přípravy rezolucí, ve kterém není obligatorní účast právníků, což následně může způsobit a působí nekonzistenci v právním výkladu rezolucí (viz níže).<sup>4</sup>

## 2. Sporné typy rezolucí RB

Výše byl vymezen *stricto sensu* právní rámec a podmínky, za kterých jsou rezoluce RB legální a legitimní. Nicméně existují rezoluce, u kterých není jasné, zda mají právní základ v Chartě OSN, resp. zda jsou legální. Celkem jsou známy tři typy takových rezolucí:

1. rezoluce, které jsou v rozporu s mezinárodními právními normami;
2. tzv. legislativní rezoluce (tj. rezoluce které, vydávají obecně závazná pravidla platná pro členské státy);
3. tzv. soudní rezoluce (tj. rezoluce, které jsou výsledkem soudních nebo kvazi-soudních aktivit RB).

---

<sup>3</sup> Duijzentkunst, B. S.: *Interpretation of legislative Security Council resolutions*. Vol. 4, No. 3, Utrecht Law Review. December 2008, str. 192.

<sup>4</sup> Podle Wooda je obvykle je celkem 5 stadií přípravy rezoluce: nejprve na popud centrální vlády mise konkrétního státu v OSN připraví první návrhu rezoluce a zkoordinuje jej s centrální vládou. Dále je návrh rezoluce projednán se státy, které mají k dané věci aktivní politiku a primární zájem. V další fázi se návrh neformálně projednává v rámci států reprezentovaných v RB. V rámci všech předchozích fází se návrh postupně dostává do podoby, ve které její přijetí bude odpovídat primárně zájmům iniciátora rezoluce a pak co nejširšího počtu států (nejlépe významných států-jako jsou stálí členové RB). Ve čtvrtém stadiu přípravy je návrh rezoluce článek po článku a detailně projednán mezi členy RB. Po této fázi není obvyklou praxí, že v návrhu jsou provedeny zásadní změny. Po těchto jednotlivých fázích přípravy se z neoficiálního návrhu stává oficiální návrh rezoluce RB, o kterém se provádí hlasování. Tento proces je důležitý z hlediska možnosti jeho využití při interpretaci nejasnosti ve fázi implementace přijatých rezolucí (viz. níže). Wood, M. C.: *The Interpretation of Security Council Resolutions*. Vol. 2. Max Planck Yearbook of United Nations Law. 1998, str. 80

## 2.1. Rezoluce, které jsou v rozporu s mezinárodně-právními závazky

Pro rozbor tohoto typu rezolucí je důležitá celá řada otázek, jako například: zda RB může ze své pravomoci přijmout rozhodnutí, které by bylo v rozporu s mezinárodně právní normou? Jaké má právní účinky takové porušení? Atd.

*Porušení závazku, vyplývajících z norem smluvního nebo obyčejového mezinárodního práva*

OSN je subjektem mezinárodního práva, kterému na základě uzavřené smlouvy (tj. Charty OSN) státy propůjčily určité pravomoci. Z toho vyplývá, že OSN je vázáno mezinárodními právními normami, stejně jako jakýkoliv subjekt mezinárodního práva (viz článek 1. odst. 1 Charty OSN). Přesto se musí brát v potaz fakt, že RB má unikátní pravomoc zavázat členy OSN v případě, že je nutné udržet mezinárodní mír a bezpečnost. Tedy je na jedné straně OSN vázáno normami mezinárodního práva a na straně druhé v určitých situacích má pravomoc vázat své členy svými rozhodnutími (článek 25 Charty OSN).

V literatuře se často uvádí dva konkrétní případy, které odpovídají situaci, kdy rezoluce RB porušila závazek, vyplývající z norem smluvního nebo obyčejového mezinárodního práva:<sup>5</sup>

První případ se týká rezoluce 687 týkající se odzbrojení Iráku, přijatá v roce 1991 (po ozbrojeném konfliktu mezinárodního společenství proti Iráku, kvůli předchozí irácké agresi vůči Kuvajtu). Konkrétně rezoluce zavázala Irák ke zničení všech elementů chemických a biologických zbraní a také jejich vývoje, stejně jako zničení všech balistických raket s doletem větším než 150 Km, atd. Přestože ženevský Protokol o zákazu užívat ve válce dusivých, otravných nebo podobných plynů a bakteriologických prostředků zavazuje státy (včetně Iráku) jen „nepoužívat“ chemické zbraně, RB rozhodla, že Irák musí zničit tyto zbraně, tedy zavázala Irák nad míru existujícího závazku.

Druhý případ, který je považován za porušení závazku vyplývajícího z norem smluvního nebo obyčejového mezinárodního práva na základě rezoluce RB, je rezoluce 748, která stanovila, že Libye nesplnila povinnost extradice podezřelých ze spáchání teroristického útoku na civilní letadlo (případ Lockerbie). Libye na základě *Úmluvy o potlačování protiprávních činů ohrožujících bezpečnost civilního letectví* (tzv. Montrealská úmluva z roku 1971) předtím argumentovala, že aplikovala svou jurisdikci vůči podezřelým osobám, a tedy nebyl důvod k extradici (tento úkon byl

---

<sup>5</sup> Někteří autoři tyto případy přiřazují k příkladům legislativní činnosti RB. Např.: Harper, K.: *Does the United Nations Security Council have the competence to act as court and legislature?* Vol. 27. No. 1. New York University Journal Of International Law And Politics. 1994

proveden před přijetím rezolucí 731 a 748). Tedy RB zavázala Libyi v rozporu s mnohostrannou mezinárodní smlouvou.

V tomto případě, je hlavní otázkou: kde je hranice, kdy můžeme rezoluce považovat za nelegální?

Jedna z možných argumentačních linií, která se objevuje hovoří o tom, že normy mezinárodního práva jsou založeny na souhlasu. Obyčejové normy jsou založeny na souhlasu (*opinio iuris*) států a smluvní normy na základě souhlasu smluvních stran. Tedy souhlas států stačí (a v případě obyčejové normy musí existovat taktéž prvek *usus longaevus*), aby působnost dříve přijaté normy byla nahrazena působností normy nové. V tomto světle takovým generálním souhlasem se jeví Charta OSN. „Jelikož normy dispozitivního práva mohou být rušeny na základě souhlasu států, je možno usoudit, že přijetí Charty jako právního systému reprezentuje nebo nahrazuje generální souhlas tykající se rezolucí RB, které ruší normy dispozitivního mezinárodního práva.“<sup>6</sup> S takovou argumentací nelze souhlasit, jelikož takový přístup by znamenal nahrazení limitované pravomoci RB neomezenou pravomocí (což neznámá, že Charta je rigidní, ale takovou argumentací nelze legalizovat rezoluce, které jsou v rozporu s mezinárodně-právním závazkem nebo rezoluce *ultra vires*).

Jak už bylo výše zmíněno, Charta předpokládá činnost RB v rámci prostředí mezinárodního práva s tím, že musí zároveň odpovídat za dodržování míru a bezpečnosti. Soudce Mezinárodního soudního dvora Jennings v souvislosti s projednáváním případu Lockerbie stanovil, že pravomoc přijímat legální rozhodnutí je odvozena z práva a tedy musí být řízena a limitována právem. Není logicky možné nárokovat prosazení moci a autority práva a zároveň být nad právem.<sup>7</sup> Jak stanovil Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii „v každém případě ani text, ani duch Charty nepojímá RB jako *legibus solutus* (nevázaný právem).“<sup>8</sup> Uvedené právní nezávazné názory nabízejí silné argumenty, které ve své podstatě vykládají pravomoc RB *stricto sensu*. Z tohoto pohledu ve výše zmíněných případech RB svou pravomoc překročila.

Nicméně to je jen jeden z pohledů, který je založen jen na právním pohledu na orgán, jehož základ je politický, stejně jako jeho rozhodování. V případě,

---

<sup>6</sup> Slovo dispozitivní je v textu článku používáno jako protiklad k normám *ius cogens*. viz Doehring, K.: *Unlawful Resolutions of the Security Council and their Legal Consequences*. Vol. 1. Max Planck Yearbook of United Nations Law.1997, str. 108.

<sup>7</sup> Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom) Jennings, International Court of Justice Reports (1998)

<sup>8</sup> Prokurátor v. Dusko Tadic, případ č.: IT-94-1-AR72. Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii (1995), Para 26.

že tento argument bude brán v potaz (a měl by být brán v potaz, jinak bychom ignorovali objektivní realitu) nemusíme dospět k názoru, že RB ve výše zmíněných případech svou pravomoc překročila. Obecně, při akceptaci tohoto přístupu, případy nebudou být možny posuzovány plošně *stricto sensu* (ve smyslu Charty), ale případ od případu (viz. níže kapitola 2. 3).

#### *Porušení norem ius cogens*

Situace v případě norem *ius cogens* je více jednoznačná. Podle článku 53 Vídeňské úmluvy o smluvním právu z roku 1969 (dále jen „Vídeňská úmluva“) *ius cogens* je norma „obecného mezinárodního práva norma přijatá a uznaná mezinárodním společenstvím států jako celkem za normu, od níž není dovoleno se odchýlit a která může být změněna pouze novou normou obecného mezinárodního práva stejné povahy.“ Sice předmětem regulace Vídeňské úmluvy jsou smlouvy, nicméně definice *ius cogens* je založena na univerzálním přístupu subjektů mezinárodního práva k normám *ius cogens*, tedy platí i pro OSN.

Povinnost dodržovat *ius cogens* bez ohledu na pravomoci RB vyplývá mimo jiné přímo z Charty<sup>9</sup>:

a) konkrétně podle článku 24 a 25 a následně s odkazem na Cíle a zásady Charty je jasné, že RB musí konat, jak již bylo výše uvedeno, mimo jiné podle mezinárodního práva. Mezinárodní právo v sobě zahrnuje mimořádné postavení norem *ius cogens*. Tedy RB je povinna dodržovat mezinárodní právo, včetně všeobecně akceptovaného přístupu k *ius cogens*.

b) Charta jako mezinárodní smlouva se řídí pravidly smluvního práva, které byly kodifikovány ve Vídeňské úmluvě. Jak již bylo zmíněno, součástí úmluvy je ustanovení o *ius cogens*. Je logické, že při uzavření mezinárodní smlouvy, státy, které musejí dodržovat *ius cogens*, nemohou založit organizace, které by byla oprávněny porušovat *ius cogens*.

c) *Ius cogens* má přímou a autonomní působnost. Ve smluvním právu dle Vídeňské úmluvy platí nulitnost smlouvy v případě rozporu s normou *ius cogens*. Stejně tak nemůže vzniknout mezinárodní právní obyčej, který by byl v rozporu s normou *ius cogens* (není přestavitelné, že by státy mohly mít kladnou *opinio iuris* a dlouhodobě aplikovat chování, který by bylo v rozporu s imperativními mezinárodními normami). Z kvalitativní povahy a z právního postavení norem *ius cogens* ve srovnání s běžnými normami mezinárodního práva vyplývá, že *ius cogens* jsou vyšší, jelikož normy *ius cogens* jsou pilířem pro světové soužití. Podle Orakhelashviliho, bez ohledu na právní závazky vzešlé z jakéhokoliv zdroje

---

<sup>9</sup> Výčet je inspirován z článku: Orakhelashvili, A.: *The Impact of Peremptory Norms on the Interpretation and Application of United Nations Security Council Resolutions*. Vol. 16, No. 1, [European Journal of International Law](#). 2005, str. 67-70.

v mezinárodním právu (smluvní, z mezinárodního obyčeje, z rezoluce), v případě, že jsou v rozporu s *ius cogens* jsou nulitní *ab initio*. Takové působení je součástí samotné *ius cogens* a nelze ho nahradit speciálními institucionálními režimy<sup>10</sup> (míněno ve smyslu opravného prostředku a domáhání se rozporu u mezinárodního soudního nebo jiného podobného orgánu v případě rozporu *ius cogens* s dalšími závazky).

## 2.2. Tzv. legislativní rezoluce<sup>11</sup>

Někteří autoři uvádí, že RB během svého působení vykonávala legislativní činnost.<sup>12</sup> Nicméně bezpochybnou legislativní činností, kterou RB vykonala, bylo přijetí rezolucí 1373 (1999) týkající se mezinárodního terorismu a rezoluce 1540 (2004) ukládající povinnost zabránit obdržení zbraně hromadného ničení ze strany nestátních aktérů. Obě rezoluce byly přijaty na základě kapitoly VII Charty OSN. Pro určení legality těchto rezolucí, resp. rezoluce, je potřeba provést zkoumání relevantních článků Charty OSN, zda taková pravomoc z těchto ustanovení vyplývá.

Podle článku 39 RB určuje, zda došlo k ohrožení míru, porušení míru nebo útočnému činu a doporučí nebo rozhodne, jaká *opatření* přijmout. Deklaratorní výčet opatření pak najdeme v člancích 41. a 42. Za účelem „testování“ výše zmíněných tzv. legislativních rezolucí je tedy potřeba určit, zda mezinárodní terorismus nestátních aktérů je ohrožením míru a zda legislativu proti tomuto fenoménu lze pojmout jako „opatření“ ve smyslu kapitoly VII Charty.

---

<sup>10</sup> *Ibid*

<sup>11</sup> Některé autoři za rezoluci *ultra vires* považují taktéž tzv. soudní rezoluci, tj. rozhodnutí RB, které má prvky soudního rozhodování na bázi RB. Jako příklad takových rezolucí se uvádí rezoluce 687 týkající se Iráku. Tyto rezoluce mimo jiné rozhodly hraniční spor mezi Irákem a Kuvajtem a taktéž zavázaly Irák k nahrazení způsobené škody. Viz Harper, K.: *Does the United Nations Security Council have the competence to act as court and legislature?* Vol. 27. No. 1. New York University Journal Of International Law And Politics. 1994. Dále k takovým rezolucím patří rezoluce 448 z roku 1979 prohlašující Smithův režim v Jižní Rhodesii za nelegální a prohlašující v něm konané volby za neplatné. Rezoluce 476 z roku 1980 prohlašující veškerá legislativní opatření Izraele týkající se Jeruzaléma za nicotné nebo rezoluce vyzývající k náhradě škody způsobené akty agrese (např.: rezoluce 387 z roku 1976, rezoluce 474 1980, rezoluce 487 z roku 1981) viz. Sonnenfeld, R.: *Resolutions of the United Nations Security Council*, Martinus Nijhoff Publisher, 1988 Str. 102. Hlavní linií argumentace pro považování takových rezolucí za *ultra vires* je následující: RB podle Charty nemá explicitní pravomoc judikovat, RB nemá právní kapacitu rozhodovat o sporech, které mají povahu právního sporu, RB nemá procedury, který by zajišťovaly základní principy soudního jednání a v rámci Charty existuje možnost řešit spory právního charakteru u Mezinárodního soudního dvora (i když v omezené míře-viz kapitola 2.4) nebo zřídit speciální soudní orgán (v rámci článku 29 Charty OSN).

<sup>12</sup> Například R. Sonnenfeld chápe některé antikoloniální rezoluce, které uznávají přítomnost Jižní Afriky v Namibii za nelegální jako příklad formování obecných norem ze strany RB. Sonnenfeld, R.: *Resolutions of the United Nations Security Council*, Martinus Nijhoff Publisher, 1988, Str. 144.



Podle Duijzentkunsta pojem “mezinárodní terorismus” je abstraktní a podle článku 39 Charty RB nemůže přijímat rozhodnutí *in abstractio*. Stejně tak slovo „opatření“ nemůže znamenat možnost legislativní opatření. Další argumentace stejného autora taktéž probíhá prostřednictvím toliko jazykové interpretace a uvádí, že slovo „opatření“ v článcích 41. a 42. je spojeno se sankcí, které nemají charakter obecně závazných norem a naopak, jsou zaměřeny na konkrétní situace.<sup>13</sup> Přestože z hlediska obvyklého významu lze souhlasit s interpretací slova „opatření“, lze celkem úspěšně polemizovat, zda mezinárodní terorismus je či není konkrétní hrozba.

Tedy při akceptaci výkladu *stricto sensu* lze dospět k názoru, že v současné době RB nemá oprávnění vydávat tzv. legislativní rezoluce. Nicméně takový pohled by neodpovídal dnešnímu vývoji mezinárodního práva (viz. níže kapitola 2. 3).

### **2.3. Charta OSN a pravomoci RB ve světle doktríny implikovaných pravomocí (Implied Powers), pod vlivem pozdější praxe a zásady legitimacy**

Legalitu rezolucí, které byly přijaty bez toho, aniž by se opíraly o explicitně vymezenou pravomoc v Chartě, lze odůvodnit na základě doktríny implicitních pravomocí. Tento názor je podpořen v jednom z prvních rozhodnutí Mezinárodního soudního dvora, podle kterého „by OSN měla mít takové pravomoci, které jsou nutné ve svém důsledku pro plnění jeho povinností, přestože takové pravomoci nebyly výslovně zakotveny v Chartě.“<sup>14</sup> Poradní posudek Mezinárodního soudního dvora z roku 1962 (tzv. *Certain Expenses case*) dále stanoví, že „pokud OSN podniká kroky, které potvrzují, že jsou nutné pro plnění stanovených cílů OSN, předpokládá se, že takové kroky nejsou *ultra vires*.“<sup>15</sup>

Charta OSN byla přijata před více než 60 lety s neomezenou časovou platností. V této souvislosti Sonnenfeld uvádí: „stanovy společnosti, které vznikly bez časového omezení nemůžou předpovědět a regulovat všechny situace, které mohou vzniknout v měnícím se a v komplexním světě. Přirozeně v základajícím dokumentu organizace vždy existují nějaké mezery a v případě potřeby tyto mezery mohou být vyplněny příslušnou interpretací.“<sup>16</sup> Chartu jako mezinárodní smlouvu, lze interpretovat dle

---

<sup>13</sup> Duijzentkunst, B. S.: *Interpretation of legislative Security Council resolutions*. Vol. 4, No. 3, *Utrecht Law Review*. December 2008, str. 197.

<sup>14</sup> *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, International Court of Justice Reports (1949), str. 12.

<sup>15</sup> *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*, International Court of Justice Reports (1962), str. 168

<sup>16</sup> Sonnenfeld, R.: *Resolutions of the United Nations Security Council*, Martinus Nijhoff Publisher, 1988, Str. 129.

článku 31 a 32 Vídeňské úmluvy, kde jsou obsaženy obecné a doplňkové prostředky výkladu smluv. Odstavec 1 článku 31. Vídeňské úmluvy stanoví, že „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.“ Tedy smluvní právo umožňuje s ohledem na měnící se světové výzvy reagovat RB podle současných potřeb pro udržení mezinárodního míru a bezpečnosti. Podle některých autorů je Charta živý dokument, který se vyvíjí s dobou.<sup>17</sup>

Dále, Vídeňská úmluva ve stejném článku (odst.3 písm. b) stanovuje, že spolu s celkovou souvislostí při výkladu smlouvy musí být brán zřetel *inter alia* na jakoukoliv pozdější praxi při provádění smlouvy. Příkladem využití takové interpretace v rámci Charty je praxe zdržení se hlasování stalých členu RB.<sup>18</sup> Tedy na základě tohoto příkladu lze tvrdit, že Charta je pružná absorbovat změny, které členské státy přijaly s výslovným nebo tacitním souhlasem a potvrdily následnou praxí.

Kromě výše uvedeného, při rozhodování zda rezoluce RB je legální nebo v souladu s Chartou OSN (při existenci pochybností) je důležitá otázka legitimacy. Koncept legitimacy pro účely tohoto článku znamená za prvé: dodržování jasných a ustálených pravidel Charty OSN (např.: procedury hlasování) a za druhé: mezinárodní legitimita, která předpokládá, že RB postupuje spravedlivě a mezinárodní společenství na základě existujících podmínek akceptuje konkrétní rozhodnutí RB. Zde je nutné uvést, že na základě článku 39 Charty RB rozhoduje o ohrožení míru, porušení míru nebo útočném činu. Útočný čin je pojem, o kterém se dlouhodobě debatuje a lze jej právně identifikovat,<sup>19</sup> ale co týče pojmů „ohrožení míru“ a „porušení míru“, tak tyto pojmy mají politickou povahu. Každý stát vnímá ohrožení nebo porušení míru subjektivně a podle svého politického přesvědčení v konkrétní otázce (z toho důvodu většinou pochybnosti legitimacy vznikají u rezoluce, u které lze dle různých výkladových metod dospět k různým závěrům ve vztahu k její legalitě - např.: rezoluce zmíněná v kapitole 2.1. nebo příklady tzv. legislativních rezolucí). Z toho vyplývá, že

---

<sup>17</sup> Talmon, S.: *The Security Council as World Legislature*. Vol. 99, No. 1. American Journal of International Law. 2005. Lavallo, R.: *A Novel, if Awkward, Exercise in International Law-Making: Security Council Resolution 1540*. Vol. 51. No. 3. Netherlands International Law Review. 2004

<sup>18</sup> Podle Baileyho, kdy RB zahájila svou práci, obecně platilo, že v případě, že se stalý člen zdrží hlasování, bude to mít stejný efekt, jako naložení veta. V roce 1946 přestože se sovětská delegace na protest neúčastnila zasedání RB, RB přijala rezoluci ohledně Iránu. Bailey, S. D.: *New Light on Abstentions in the UN Security Council*. Vol. 50, No. 4. International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944). October 1974, str. 567. Následná praxe, zdržení se hlasování stalých členů RB, bylo obecně aplikováno na mnoho rezolucí.

<sup>19</sup> Například se tímto zabývá rezoluce Valné hromady OSN č. 3314, která definuje agresi. Statut mezinárodního trestního soudu předpokládá jurisdikci tohoto soudu nad zločiny agrese.

legitimita v rámci rozhodování RB není právní pojem, ale spíše quasi-právní resp. neprávní pojem.

Absence legitimacy se může projevit například v odmítnutí podpory rozhodnutí RB na základě vnitrostátního politického tlaku, což v důsledku může vést ku příkladu k neudělení souhlasu v otázce možnosti tranzitu vojenské síly přes území státu, když zároveň použití vojenské síly je oprávněno na základě rezoluce. Dalším možným projevem může být odmítnutí vyslání vojenské síly nebo odmítnutí financování realizace rezoluce.<sup>20</sup> Obecně nelegitimní rezoluce mohou vážně poškodit autoritu OSN.<sup>21</sup>

Problém v koncepci legitimacy ve vztahu k rezolucím RB je měřitelnost tohoto pojmu. Zde lze použít spíše sociologické metody: konkrétně čím větší je míra používání výše zmíněných kroků proti rozhodnutí, tím více lze považovat rezoluce za nelegitimní (směrodatným znakem je velký počet států z různých kontinentů světa, podpora velkých států nebo států, které jsou považovány za demokratické a respektující mezinárodní právo). Nicméně z právního pohledu je důležité, jaké právně relevantní kroky byly přijaty proti rezoluci (viz níže kapitola 2.4).

Ve světle této kapitoly se vrátíme k výše zmiňovaným případům: rezoluce 687 tykající se odzbrojení Iráku a rezoluce 748 tykající se Libye podle výkladu Charty *stricto sensu* neměly právní základ pro přijetí, nicméně doktrína implikovaných pravomocí dovolila RB v těchto případech přijmout rezoluce 687 a 748. V případě Iráku, který provedl útočný čin proti Kuvajtu a tedy prokázal svou nebezpečnost vůči okolnímu světu, krok RB byl, a který umožnil zničit irácké biologické a chemické zbraně, a zdá se být v souladu se zajištěním primárního úkolu tohoto orgánu. Tomu odpovídala legitimace ze strany mezinárodního společenství. Rezoluci tykající se Libye, se dostalo projednání v rámci případu Lockerbie u Mezinárodního soudního dvora, který ve svém rozhodnutí o předběžném opatření z roku 1992 stanovil, že *prima facie* rezoluce 748 je závazná a ve své podstatě má přednost před závazky Montrealské úmluvy.<sup>22</sup> Přestože se jedná o mezitímní rozhodnutí Mezinárodního soudního dvora, argumentace indikuje, že rezoluce je legální a závazná. Za samotný důvod legality rezoluce může být považována taktéž doktrína implikovaných pravomocí. Na situaci, kdy RB přijala rezoluci, podle které měly být vydány podezřelí ze spáchání údajně

---

<sup>20</sup> Caron, D. D.: *The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council*. Vol. 87, No. 4. American Journal of International Law. October 1993, str. 558.

<sup>21</sup> I bez toho kvůli konstelaci RB, která má 5 stálých členů majících právo veta, je OSN dlouhodobě kritizována

<sup>22</sup> Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom) Jennings, International Court of Justice Reports (1998)

státem podporovaného terorismu, lze nahlížet jednak na plnění primárního úkolu RB a taktéž jako na vývoj v nahlížení zajištění mezinárodního míru a bezpečnosti (ve smyslu vývoje Charty: konkrétně prostřednictvím rezoluce byly omezeny případy, ve kterých by podezřelí ze spáchání teroristického činu nebyli neextradováni do jiného místa z důvodu použití existujících mezinárodních závazků).

Tzv. legislativní rezoluce, tj. rezoluce 1373 (1999) týkající se mezinárodního terorismu a rezoluce 1540 (2004) ukládající povinnost zabránit obdržení zbraně hromadného ničení ze strany nestátních aktérů, lze jednak považovat za výsledek implikovaných pravomocí RB ze stejných důvodů jako v případě výše zmíněných rezolucí týkajících se Iráku a Libye. Zároveň odezva legitimacy těchto rezolucí byla velmi silná ze strany mezinárodního společenství. Tyto rezoluce do budoucna a s odkazem na výkladovou metodu pozdější praxe, mohou sloužit jako argument pro přijetí dalších legislativních rezolucí.<sup>23</sup>

Je jasné, že v budoucnosti v rámci své pravomoci, RB bude muset rozhodovat o věcech a způsobem, které Charta OSN explicitně neobsahuje. Při každém takovém rozhodování je důležité, aby RB zachovala svou institucionální a mezinárodní legitimitu. Tento cíl může být dosažen výjimečným přijetím rezoluce, u které lze dospět nejednoznačným výsledkům při výkladu její legality a maximální mírou transparentnosti a otevřenosti v procesu jednání.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Například Duijzentkunst uvádí 9 podmínek, za kterých RB může přijímat legislativní rezoluce: 1. takové rezoluce musejí být odpovědí na velmi závažnou globální hrozbu mezinárodního míru a bezpečnosti. 2. takové rezoluce se musejí přijímat jako výjimky jen za mimořádných podmínek. 3. musí existovat jasná spojitost s existujícím právem tak, že rezoluce buď přidává závaznost již existujícím nezávazným normám nebo naplňuje mezery v existujících normách. 4. Legislativní norma nesmí porušovat základní mezinárodní normy jako *ius cogens*. 5. Přijaté rezoluce musejí mít bezprostřední účinek v boji proti hrozbám, které jsou důvodem přijetí rezoluce. 6. přestože obsah rezoluce musí být jasný, musejí zanechat určitou diskreci členských států při implementaci přijatých norem do vnitrostátního právního řádu s ohledem na jednotlivé právní kultury. 7. jednání o přijetí takových rezolucí musejí být transparentní a otevřené pro státy. 8. musí být zachována institucionální rovnováha mezi hlavními orgány OSN (tj. RB, Mezinárodním soudním dvorem a Valní shromážděním). 9. rezoluce nesmí obsahovat sankční mechanismus a případné sankce za porušení musí být předmětem nové rezoluce. viz Duijzentkunst, B. S.: *Interpretation of legislative Security Council resolutions*. Vol. 4, No. 3, Utrecht Law Review. December 2008, str. 204-205. Kromě určitých výhrad k bodům 3., 6., a 9. se seznamem podmínek pro přijetí legislativní rezoluce lze souhlasit.

<sup>24</sup> Přestože struktura RB v sobě obsahuje významnou míru politické garance, že 5 stálých a další nestálí členové nepřijmou rezoluci *ultra vires*, moderní svět si s takovou garancí nemůže vystačit. V současné době (na rozdíl od roku 1945) existují další mezinárodní subjekty, které mají velkou váhu v mezinárodním prostředí (např.: velké státy, které jsou potencionálními kandidáty stálého členství v případě rozšíření RB: Brazílie, Indie, Japonsko, Mezinárodní vládní a nevládní organizace, atd.).

#### 2.4. Otázka „opravného prostředku“ proti rezolucím, které jsou v rozporu s mezinárodně-právními závazky a rezolucím *ultra vires*

Jak bylo výše uvedeno, v praxi mohou nastat situace, kdy rezoluce mohou být v rozporu s mezinárodně-právními závazky anebo *ultra vires*. Vystává otázka jaké mají státy opravné prostředky proti takovým rezolucím?

V rámci OSN Mezinárodní soudní dvůr (dále jen „MSD“) je hlavní soudní orgán a tedy jeho účast v procesu posouzení rezolucí přirozeně připadá v úvahu. Ve vztahu k této otázce existují dva protikladné názory: první názor, se kterým autor tohoto článku souhlasí, říká, MSD nemá pravomoc přezkoumat platnost rezolucí.<sup>25</sup> Hlavní argumenty pro takový názor nalezneme přímo ve statutu MSD, podle které RB, resp. OSN nemůže být účastníkem řízení u MSD. V případě, že v rámci sporu mezi státy se bude projednávat rezoluce a její platnost, stejně, výsledky jednání nemohou mít bezprostřední právní účinky mimo státy-účastníky řízení. Dalším argumentem, který má politický charakter je to, že tím by se mohly narušit základy práce RB, která je založena hlavně na politickém prvku. Sice MSD byl blízko k soudnímu přezkumu rezoluce (např.: případ *Certain Expenses*, případ *Namibie* anebo případ *Lockerbie*), ale zatím ze strany MSD nikdy k přímému přezkumu a k vyjádření ohledně platnosti rezoluce nedošlo. Tedy zatím neexistuje obecně akceptovaný právní důvod pro tvrzení, podle kterého by bylo možné MSD považovat za orgánem s pravomocí soudního přezkumu rezolucí.

Podle opačného názoru pravomoc RB dle kapitoly VII Charty není neomezená a normy, které by ji omezovaly, může určit MSD. RB má sice autonomii v rámci své pravomoci, ale MSD určuje hranice její ústavnosti a legality.<sup>26</sup> Navíc podle Orakhelashviliho Charta a Statut MSD, který opravňuje tento soud, aby rozhodoval o jakékoliv otázce mezinárodního práva, výslovně nevylučuje soudní přezkum a taková výjimka nemůže existovat také z důvodu, že RB není *legibus solutus* (nevázaný právem).<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Duijzentkunst dále k tomu dodává, že i kdyby MSD přezkoumal rezoluci, tak stejně by přezkumovací pravomoc nebyla moc efektivní. viz Duijzentkunst, B. S.: *Interpretation of legislative Security Council resolutions*. Vol. 4, No. 3, *Utrecht Law Review*. December 2008, str. 200. S takovým názorem nelze souhlasit, jelikož právní názor MSD (přestože názor bude právně závazný jen pro strany sporu) je relevantní pro státy pro vytvoření *opinio iuris* ve sporných otázkách (což v důsledku může vést k minimu vytvoření názorů, že rezoluce je nelegitimní se všemi vyplývajícími důsledky-viz. výše. Teoreticky není vyloučena autoremedura ze strany RB.

<sup>26</sup> Bernhardt: *Ultra Vires Activities of International Organisations*. in Makarczyk, J. (ed.): *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century*. Kluwer Law International, 1996, str. 606-607.

<sup>27</sup> Orakhelashvili, A.: *The Impact of Peremptory Norms on the Interpretation and Application of United Nations Security Council Resolutions*. Vol. 16, No. 1, [European Journal of International Law](#). 2005, str. 87

Dalším možným opravným prostředkem nebo spíše prostředkem, kterým by členské státy OSN mohly vystoupit proti rezoluci, která je v rozporu s mezinárodně-právními závazky a rezolucí *ultra vires*, je samotná její činnost. Taková činnost může mít různé podoby, například: protesty oficiálních představitelů vlád, neposkytnutí vojenské, finanční a politické podpory při implementaci rezoluce, žádost na ústavní soud o vyjádření k rezolucím, diplomatické kroky proti provedení rezoluce, atd. Sice tyto kroky nemají za následek právní neplatnost z nich vyplývajících závazků, ale vyjadřují, zda mezinárodní společnost ji považuje za legitimní (v případě, že „protestujících“ států je mnoho a jejich mezinárodní váha je velká). „Praxe států není pomoc při interpretaci Charty, ale je to nezávislý zdroj platnosti sama o sobě. Zde argumentem je to, že praxe států kombinovaná s jejím vnímáním právních závazků vytváří základ platnosti rezoluci RB.<sup>28</sup>“ S takovým názorem lze souhlasit (s výjimkou části, ve které je uvedeno, že praxe států není považována za „pomoc“ při interpretaci Charty OSN) s tím, že dlouhodobá praxe států a jejich *opinio iuris* je předpoklad pro vznik normy obyčejového práva, která by dovozovala neplnit závazky vyplývající z rezoluce. Zde však vyvstává zásadní riziko: individuální posouzení rezolucí ze strany států a jejich následná činnost může znamenat pohřbení systému OSN. Zatím situace, za které by byla rezoluce považována ze strany většiny států za nelegitimní (zejména těch významných a velkých) v praxi nenastala a nejsou úplně jasné možné důsledky platnosti závazků vyplývajících z rezoluce v době od jejího přijetí do možného formování normy obyčejového práva (s tím, že lze předpokládat, že u každé rezoluce situace bude jedinečná a bude se muset posuzovat případ od případu).

V případě norem *ius cogens* je situace odlišná, jelikož jak již bylo výše zmíněno (viz kapitola 2.1), rezoluce, resp. závazky z rezoluce, které by byly v rozporu s imperativní normou by byly od počátku neplatné. V takových případech lze taktéž očekávat aktivní kroky států, které by byly zaměřeny na neplnění z rezolucí vyplývajících závazků.<sup>29</sup>

Shrneme-li tuto kapitolu, lze říci, že závazky z rezoluce, které jsou v rozporu s mezinárodně-právními závazky anebo *ultra vires*, můžou být zrušeny další rezolucí RB anebo příslušnou autentickou interpretací rezoluce (v případě, že to samotná rezoluce dovoluje z pohledu výkladových

---

<sup>28</sup> Duijzentkunst, B. S.: *Interpretation of legislative Security Council resolutions*. Vol. 4, No. 3, Utrecht Law Review. December 2008, str. 200.

<sup>29</sup> Například Doebling předpokládá, že státy musejí oznámit RB v případě záměru neplnění závazků vyplývajících z rezolucí z důvodů porušení *ius cogens*. V takovém případě by RB musela konzultovat se státy další postup a dokonce jako *de lege ferenda* nabízí povinnost RB vyžádat stanovisko MSD v takových sporných případech. Doebling, K.: *Unlawful Resolutions of the Security Council and their Legal Consequences*. Vol. 1. Max Planck Yearbook of United Nations Law. 1997, str. 100 a str. 108. Sice takové závazky nejsou v Chartě zakotveny, ale v případě zavedení takové praxe by otázky legality a legitimacy rezolucí mohly být efektivněji řešeny nejen v případech porušujících normy *ius cogens*.

metod). Tento nástroj je bezpochyby možný a právně správný. Nicméně v případě, že RB nezruší svou dřívější rezoluci, MSD prozatím nemá jasně uznanou pravomoc soudního přezkumu. V případě rezoluce, o které se státy domnívají, že nejsou legitimní, mohou být podniknuty jednostranné kroky ze strany protestujících států. Mezinárodně-právní relevance tyto kroky může získat přes vytvoření normy obyčejového práva a s odstupem času, mezinárodně politickou relevanci mohou získat okamžitě. Tedy za jediný objektivní opravný prostředek lze považovat činnost samotného autora rezoluce, tj. RB. Činnost států v tomto případě může mít právní relevanci, nicméně důsledky chování států budou posuzovány případ od případu.

### **3. Interpretace rezolucí**

Rezoluce, jak již bylo vše uvedeno, jsou texty politické povahy s právní závazností. Jelikož jsou přijímány politickým orgánem (tj. RB) a ohledně mezinárodního míru a bezpečnosti, právním jazykem vyžadována jasnost jde na úkor hledání kompromisního znění, které by uspokojilo co nejširší počet států za účelem zajištění mezinárodní legitimacy. Jelikož výsledkem je často závazné (rezoluce nebo jejich části nemusí být vždy závazné) rezoluce podle kapitoly VII Charty, je důležité aby pochopení závazku bylo správné. Zde vyvstávají dvě zásadní otázky: 1. kdo může s právními účinky vykládat rezoluce? 2. jaké výkladové metody se používají při výkladu rezoluce?

#### **3.1. Kdo může s právními účinky vykládat rezoluce?**

Rezoluce jsou předmětem interpretace hlavně subjektů, které potřebují implementovat její účinky do praxe. Přes mnohost subjektů vykládající rezoluce, jen RB má možnost autentického výkladu. Obecně platí, že čím je vykládající orgán organizačně blízko k RB, tím je větší relevance tohoto výkladu. Například v RB se pro účely výkladu občas používá tzv. stanovisko prezidenta RB (prezidential statement), dopisy prezidenta RB ke generálnímu tajemníkovi OSN, rozhodnutí sankční komise RB, tiskové prohlášení, atd. V rámci systému OSN, jsou rezoluce taktéž vyloženy s ohledem na zprávy generálního tajemníka ke konkrétní problematice (často rezoluce odkazují na tyto zprávy). Samozřejmě velkou relevanci pro teoretický rámec metod výkladu mají případy projednané v MSD a soudních orgánech, které byly zřízeny v rámci systému OSN (například Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii).

Dalším velmi důležitým zdrojem výkladu je výklad samotných států implementujících závazky vyplývající z rezolucí. Takový výklad má dvojitý výsledek. Prvním výsledkem je výklad závazku při recepci rezoluce ve vnitrostátním právu (např.: do norem podzákoné povahy) a pak výklad vztahující se k jejich následné aplikaci. Druhý výsledek výkladu ze strany států má za účel dát najevo jeho chápání konkrétních závazků z rezoluce směrem k mezinárodnímu společenství. Obvyklý způsob tohoto výkladu je oficiální prohlášení státu na úrovni ministerstev zahraničí nebo stalých misí v OSN. Často prohlášení zaznívají i ze strany hlav států a hlav vlád.

Dobrým příkladem takového výkladu je rezoluce 1929 z 9. května 2010, která uvalila na Irán nové sankce v souvislosti s jeho jaderným programem. Tato rezoluce zavazuje členské státy, aby nedodávaly přímým či nepřímým způsobem Iránu mimo jiné „rakety a raketové systémy definované pro účely rejstříku konvenčních zbraní OSN.“<sup>30</sup> Ruská federace měla na základě dřívější dvoustranné dohody závazek dodat Iránu raketové systémy S-300 (považované za obranný raketový systém). Po přijetí rezoluce 1929 přestavitel ministerstva zahraničí Ruské federace zdůraznil, že raketové systémy S-300 nespádají pod zákazovou sankci, jelikož tento typ zbraní není v rejstříku konvenčních zbraní OSN.<sup>31</sup> Ve vnitrostátním právu se s výkladem rezolucí lze také setkat u vnitrostátních soudů, např.: výklad rezoluce 1441 z roku 2002 o Iráku byl proveden v rozhodnutí Federálního správního soudu SRN z roku 2005.<sup>32</sup>

### 3.2. Jaké se mají vykládat rezoluce?

#### *Struktura rezolucí*

Než se dostaneme ke konkrétním výkladovým metodám je potřeba popsat obvyklou strukturu rezolucí. Na základě dlouhodobé praxe rezoluce již mají ustálenou formu. Konkrétně obsahují preambuli a operativní část (také mají občas i přílohy). Pro interpretační účely preambule je velmi důležitá, jelikož jednak indikuje cíl a důvod rezoluce a zároveň zmiňuje minulé rezoluce ve stejné věci. Takto v minulosti přijaté rezoluce jsou integrovány a zůstávají závazné (samozřejmě jen ty části, které nejsou řešeny novou rezolucí a jsou aplikovatelné podle aktuálního stavu věci) a nutné pro výklad nové rezoluce. Na rozdíl od preambule operativní část je číslována a dělí se na závazné a doporučující články.<sup>33</sup> Co se týče jazyku rezoluce, jelikož tak má OSN šest oficiálních jazyků, rezoluci nalezneme ve všech oficiálních jazycích. Nicméně ve valné většině, návrhy rezoluce jsou připraveny v angličtině a pak přeloženy do ostatních oficiálních jazyků.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Článek 8, Rezoluce 1929 (2010)

<sup>31</sup> Из-за резолюции против Ирана в России запутались, отправлять ли туда ракетные комплексы С-300. informační portál [www.newsru.com](http://www.newsru.com) ([http://www.newsru.com/world/10jun2010/c\\_300.html](http://www.newsru.com/world/10jun2010/c_300.html)) 11. červen 2010

<sup>32</sup> Schultz, N.: *Was the War on Iraq Illegal? – The German Federal Administrative Court's Judgement of 21st June 2005*. Vol. 07 No. 01 German Law Journal. 2005

<sup>33</sup> Nejčastějším znakem závazných článků je slovo „decides“, kterým obvykle takový článek začíná. Co se týče nezávazných článků viz. poznámka pod čarou č.2.

<sup>34</sup> Wood, M. C.: *The Interpretation of Security Council Resolutions*. Vol. 2. Max Planck Yearbook of United Nations Law. 1998, str. 88



### *Vídeňská úmluva a případová studia*

Vídeňská úmluva vymezuje svou působnost na mezinárodní smlouvy uzavřené mezi státy, tedy výkladové metody obsažené v člancích 31. až 33. jsou určeny pro smlouvy. Nicméně tato smlouva vznikla na základě kodifikace norem obyčejového práva a v ní obsažené výkladové metody jsou všeobecně přijaty v mezinárodním právu. Otázkou je, do jaké míry lze aplikovat tyto výkladové metody na rezoluce, jejichž povaha je rozdílná od všech smluv.

Určitou odpověď na tuto otázku dává poradní posudek MSD v případě Namibia (který zkoumal efekt rezoluce 276), podle které vzhledem k charakteru otázka, zda následky článku 25 nastaly musí být posouzeny případ o případů s tím, že při výkladu se musí brát ohled „na termíny rezoluce, diskuse vedoucí k přijetí rezoluce, na články Charty na které se rezoluce odkazuje a obecně na všechny okolnosti, které by mohly pomoci v určení právních konsekvencí rezoluce RB.“<sup>35</sup>

Dalším směrodatným rozhodnutím je již zmíněný rozsudek odvolacího senátu Mezinárodního soudního dvora pro bývalou Jugoslávii v případě Tadić, který posuzoval otázku interpretace statutu soudního dvora přijatého rezolucí RB. Při posouzení byla nejdříve využita jazyková interpretace, následně teleologická interpretace a v poslední řadě logická a systémová interpretace.<sup>36</sup>

Případy zmiňované výkladovou metodou jsou obsaženy ve Vídeňské úmluvě. Tedy zdá se, že Vídeňská smlouva je dokumentem, ze kterého lze vycházet, ale jen za podmínek reflexe zvláštnosti rezoluce. Níže budou probírány možnosti aplikací vhodných výkladových metod vymezených ve Vídeňské úmluvě na rezoluci:

- Výše zmíněné případy zdůrazňují, že rezoluce musejí být vyloženy v souladu s **obvyklým významem** slov a termínů v něm použitých. Jak již bylo zdůrazněno, politická povaha rezolucí, diplomatický jazyk a v něm obsažené kompromisy často znesnadňují přesné pochopení závazku vyplývajících z rezoluce. K tomu při výkladu rezoluce se musí dávat pozor na obvykle vžitá termíny, které jsou použity RB. Dobrým příkladem je termín „všechny nezbytné prostředky“ (all necessary means), který znamená, že státy můžou

---

<sup>35</sup> Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276. International Court of Justice Reports (1971), str. 53

<sup>36</sup> Prokurátor v. Dusko Tadic, případ č.: IT-94-1-AR72. Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii (1995), Para. 71-78.

využít vojenskou sílu proti určité hrozbě<sup>37</sup>. Je bezpochyby, že rezoluce se musí číst v jejím obvyklém významu, ale možnost, že bude potřeba dalších metod při jejích interpretaci je vysoká.<sup>38</sup>

- To, že podle Vídeňské úmluvy se smlouvy musejí vykládat **v celkové souvislosti**, má velkou relevanci i v rámci interpretace rezolucí. Týká se to preambule rezolucí a zejména pak v preambuli zmíněných rezolucí a eventuálních příloh k rezoluci. Tedy při výkladu v rezoluci zmíněné dokumenty musejí být považovány za její integrální součást. Důležitou roli mohou hrát také výstupy různých orgánů RB (např.: stanovisko prezidenta RB)-viz. kapitola 3.1.
- Dalším velmi důležitým nástrojem pro výklad rezoluce je metoda interpretace na základě **přihlédnutí k předmětu a účelu rezoluce**. Častým pomocníkem v takových případech bývá preambule rezoluce, která se zaměřuje na vysvětlení důvodů přijetí rezolucí. Taktéž jsou důležitá prohlášení nebo vyjádření různých relevantní aktérů, kteří iniciovaly nebo se aktivně zúčastnili procesu přijetí rezoluce (např.: členy RB nebo orgány RB).
- Neméně důležitou výkladovou metodou je **pozdější praxe** při implementaci a provádění rezolucí ze strany členských států. Tato praxe může dokonce změnit obsah závazků vyplývajících z rezoluce (viz. kapitola 2.4). Z hlediska interpretace na základě pozdější praxe má relevanci taktéž praxe orgánů RB (sankční nebo kompenzační komise).
- „Vzhledem k důležitosti historického pozadí pro výklad rezoluce, jakákoliv vážná interpretace rezoluce musí být provedena s ohledem na okolnosti přijetí rezoluce a s ohledem na přípravné práce k tomu provedé.“<sup>39</sup> V případě rezoluce může být málo rozdílů mezi kontextem nebo předmětem a účelem a zkoumáním **travaux préparatoires**. Za *travaux préparatoires* lze považovat všechny dokumenty, které jsou zmiňovány v rezoluci samotné nebo které byly projednány v rámci jednání v procesu přijetí rezolucí. Za takové dokumenty lze považovat zprávy generálního tajemníka, různé

---

<sup>37</sup> Tento termín je například použit v rezoluci 678 z roku 1991 opravňující použití síly proti Iráku a rezoluci 1846 z roku 2008 opravňující použití síly proti pirátům v somálských pobřežních vodách.

<sup>38</sup> Podle *Guiding Principles applicable to unilateral declarations of States capable of creating legal obligations* (UN Doc. A/61/10), přijatého Komisi pro mezinárodní právo v roce 2006 unilaterální akty států musejí být restriktivně vykládány a větší váha musí být přidána do textu deklarace spolu s kontextem a okolnostmi přijetí takové deklarace. Tento dokument je důležitý pro výklad deklarace států v souvislosti s jejím vyjádřením k rezolucím RB. Obecně také dokument dává přehled k výkladu závazků vyplývajících z nesmluvních základů (kam také lze zařadit rezoluce, přestože pravomoc přijímat rezoluce na půdě RB a povinnost je dodržovat ze strany členských států je založena na smlouvě, na Chartě OSN).

<sup>39</sup> Wood, M. C.: *The Interpretation of Security Council Resolutions*. Vol. 2. Max Planck Yearbook of United Nations Law. 1998, str. 93

oficiální dopisy tykající se návrhu rezoluce, návrhy změn rezolucí nebo alternativní rezoluce ve stejné záležitosti, stenografický záznam jednání, prohlášení při hlasování, atd. Na druhou stranu politický charakter jednání o rezolucích a související neveřejná jednání a diskretnost států způsobuje, že často velice významné informace pro výklad rezoluce zůstávají tajné.<sup>40</sup> Výklad s ohledem na **okolnosti** rezoluce často splývá s výkladem na základě předmětu a účelu rezoluce.

Z výše uvedeného je patrné, že metody výkladu podle článků 31. a 32. Vídeňské úmluvy, z důvodu jejich všeobecného akceptování jsou aplikovatelné i na rezoluce. Nicméně aplikační hierarchie vzhledem k charakteru rezoluce není stejná. U rezoluce je mnohem silný vliv výkladu na základě subsidiárních prostředků výkladu (výklad za základě *travaux préparatoires* a výklad s ohledem na okolnosti přijetí rezoluce), proto rozdíl stanovený ve Vídeňské úmluvě mezi primárními a subsidiárními metodami se ve větší míře stírá. Zvláštností výkladových metod rezolucí taktéž je, že rozdíl mezi výkladem s ohledem na jeho předmět a účel, výklad s ohledem na okolnosti přijetí rezoluce a výklad na základě *travaux préparatoires*, často nelze poznat a odlišit.

#### 4. Závěr

Otázka legality a interpretace rezolucí RB je komplexní otázkou s mnoha nezodpovězenými dotazy. Charta dává základní rámec práv a povinností RB a členských států, ale tento rámec není a nemůže být dost přesný, aby odpovídal na všechny výzvy, které vznikají ve měnícím se světě. Tedy Charta nemůže být vyložena *stricto sensu*. Proto během existence OSN na základě použití obecně akceptovaných metod jako je metoda implikovaných pravomocí, pod vlivem pozdější praxe a zásady legitimacy, byly přijaty rezoluce, pro jejichž přijetí Charta explicitně nedává pravomoc. Takový přístup umožňuje flexibilně reagovat na nové hrozby světovému míru a bezpečnosti a zároveň přináší riziko, že státy RB bude uplatňovat větší pravomoci, než jim státy udělily v Chartě OSN. Z pohledu opravných prostředků proti rezolucím, které jsou považovány za nelegální, resp. *ultra vires*, není situace příznivá pro státy, které například nemohou efektivně využívat MSD pro řešení otázek legality rezolucí. Jediným reálným opravným prostředkem pro státy se jeví jejich činnost proti rezoluci, která je z jejich strany považována za nelegální, resp. *ultra vires*. Stejně jako u RB zde vzniká riziko, že taková možnost ohrozí systém OSN. Z toho důvodu by RB měla přijímat rezoluce, které by mohly být považovány za nelegální, resp. *ultra vires* jen výjimečně, v odůvodněných případech, v souladu s normami *ius cogens* a s co největší podporou mezinárodního společenství. Přestože *prima facie* rezoluce jsou považovány za legální, v případě mále legitimacy a následné činnosti států, závazky z rezolucí vyplývajících nemusí

---

<sup>40</sup> Ibid str. 93-94

být plněny. Jelikož neexistuje přesná hranice legality či legitimacy rezolucí, každá situace se bude zkoumat zvlášť.

V otázce interpretace rezolucí je důležitá Vídeňská úmluva, která obsahuje základní metody výkladu. Nicméně vzhledem povaze rezolucí (které jsou výsledkem politických jednání o konkrétní situace vzniklé na mezinárodní úrovni), při jejich výkladu kromě primárních metod výkladu dle Vídeňské úmluvy se musí využít doplňkové metody jako je *travaux préparatoires* a výklad s ohledem na okolnosti přijetí rezoluce.

**Literature:**

- Charta Organizace spojených národů (1945)
- Vídeňská úmluva o smluvním právu (1969)
- Úmluvy o potlačování protiprávních činů ohrožujících bezpečnost civilního letectví tzv. Montrealská úmluva (1971)
- Rezoluce 387 (1976)
- Rezoluce 448 (1979)
- Rezoluce 474 (1980)
- Rezoluce 476 (1980)
- Rezoluce 487 (1981)
- Rezoluce 687 (1991)
- Rezoluce 731 (1992)
- Rezoluce 748 (1992)
- Rezoluce 1373 (1999)
- Rezoluce 1540 (2004)
- Rezoluce 1846 (2008)
- Rezoluce 1929 (2010)
- Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, International Court of Justice Reports (1949)
- Certain Expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter), International Court of Justice Reports (1962)

- Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276. International Court of Justice Reports (1971)
- Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom) Jennings, International Court of Justice Reports (1998)
- Prokurátor v. Dusko Tadic, případ č.: IT-94-1-AR72. Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii (1995)
- Guiding Principles applicable to unilateral declarations of States capable of creating legal obligations. International Law Commission (2006)

**Odborné články:**

- Bailey, S. D.: *New Light on Abstentions in the UN Security Council*. Vol. 50, No. 4. International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944). October 1974. ISSN 00205850
- Blokker, N.: *Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by Coalitions of the Able and Willing*. Vol. 11, No. 3. European Journal of International Law. 2000, ISSN 0938-5428
- Byers, M.: *The Shifting Foundations of International Law: A Decade of Forceful Measures against Iraq*. Vol. 13, No. 1. European Journal of International Law. 2002, ISSN 0938-5428
- Caron, D. D.: *The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council*. Vol. 87, No. 4. American Journal of International Law. October 1993, ISSN: 0002-9300.
- Doehring, K.: *Unlawful Resolutions of the Security Council and their Legal Consequences*. Vol. 1. Max Planck Yearbook of United Nations Law. 1997, ISSN 1389-4633

- Duijzentkunst, B. S.: *Interpretation of legislative Security Council resolutions*. Vol. 4, No. 3, Utrecht Law Review. December 2008, ISSN 1871515X
- Fassbender, B.: *Uncertain Steps into a Post-Cold War World: The Role and Functioning of the UN Security Council after a Decade of Measures against Iraq*. Vol. 13, No. 2. European Journal of International Law. 2002, ISSN 0938-5428
- Feder, M. N.: *Reading the UN Charter Connotatively: Toward a New Definition of Armed Attack*. Vol. 19. New York University Journal Of International Law And Politics. 1986–1987, ISSN: 0028-7873.
- Franck, T. M.: *What Happens Now? The United Nations After Iraq*. Vol. 97, No. 3, American Journal of International Law. 2003, ISSN: 0002-9300.
- Graving, R. J.: *Iraq War: Legal? Legitimate?* Vol. 48, No. 1. South Texas Law Review, Fall 2006, ISSN 1052-343X
- Gray, Ch.: *From Unity to Polarization: International Law and the Use of Force against Iraq* Vol. 13, No. 1. European Journal of International Law. 2002, ISSN 0938-5428
- Harper, K.: *Does the United Nations Security Council have the competence to act as court and legislature?* Vol. 27. No. 1. New York University Journal Of International Law And Politics. 1994, ISSN: 0028-7873.
- Kirgis, F. L.: *The Security Council's First Fifty Years*. Vol. 89, No. 3. American Journal of International Law. 1995, ISSN: 0002-9300.
- Krisch, N.: *Unilateral Enforcement of the Collective Will: Kosovo, Iraq and the Security Council*. Vol. 3. Max Planck Yearbook of United Nations Law. 1999, ISSN 1389-4633
- Lavalley, R.: *A Novel, if Awkward, Exercise in International Law-Making: Security Council Resolution 1540*. Vol. 51. No. 3. Netherlands International Law Review. 2004, ISSN 0165-070X

- Lobel, J. – Ratner, M.: *Bypassing the Security Council*. Vol. 93, No. 1. American Journal of International Law. 1999, ISSN: 0002-9300.
- Orakhelashvili, A.: *The Impact of Peremptory Norms on the Interpretation and Application of United Nations Security Council Resolutions*. Vol. 16, No. 1, [European Journal of International Law. 2005](#), ISSN 0938-5428
- Papastavridis, E.: *Interpretation of Security Council Resolutions under Chapter VII in the Aftermath of the Iraqi Crisis*. Vol. 56. No. 1. International & Comparative Law Quarterly. 2007, ISSN 0020-5893
- Quigley, J.: *The ‚Privatization‘ of Security Council Enforcement Action: A Threat to Multilateralism*. Vol. 17. Michigan Journal of International Law. 1996, ISSN 1052-2867
- Schachter, O.: *The Quasi-Judicial Role of the Security Council and the General Assembly*. Vol. 58, No. 4. American Journal of International Law. 1964, ISSN: 0002-9300.
- Schultz, N.: *Was the War on Iraq Illegal? – The German Federal Administrative Court’s Judgement of 21st June 2005*. Vol. 07 No. 01 German Law Journal. 2005, ISSN: 2071-8322
- Taubman, J.: *Towards a Theory of Democratic Compliance: Security Council Legitimacy and Effectiveness after Iraq*, Vol. 37. No. 1. New York University Journal of International Law And Politics. October 2005, ISSN: 0028-7873.
- Talmon, S.: *The Security Council as World Legislature*. Vol. 99, No. 1. American Journal of International Law. 2005, ISSN: 0002-9300.
- Wedgwood, R.: *The Enforcement of Security Council Resolution 687: The Threat of Force Against Iraq’s Weapons of Mass Destruction*. Vol. 92, No. 4. American Journal of International Law. 1998, ISSN: 0002-9300.
- Wedgwood, R.: *Unilateral Action in the UN System*. Vol. 16, No. 2, European Journal of International Law. 2000, ISSN 0938-5428

- Wood, M. C.: *The Interpretation of Security Council Resolutions*. Vol. 2. Max Planck Yearbook of United Nations Law. 1998, ISSN 1389-4633.

**Knihy:**

- Bedjaoui, M.: *The new world order and the Security Council: testing the legality of its acts*, Martinus Nijhoff Publisher, 1994, pp.552. ISBN 0792334345
- Blokker N., Schrijver N. (ed.): *The Security Council and the use of force: theory and reality a need for change*, Martinus Nijhoff Publisher, pp. 308, 2005. ISBN 9004146423
- Bruce, C., Hurd, I. (ed.): *The UN Security Council and the politics of international authority*, Routledge, pp.249, 2008. ISBN 0415775280
- Coicaud, J., Heiskanen, V. A. (ed.): *The legitimacy of international organizations*, , United Nations University Press, pp. 578, 2001. ISBN 9280810537
- De Wet. E.: *The chapter VII powers of the United Nations Security Council*, Hart Publishing, pp. 413, 2004, ISBN 1841134228
- *Encyclopedia of Public International Law*, Elsevier B.V., 2000. ISBN: 97804444861405
- Fenton, N.: *Understanding the UN Security Council: coercion or consent*. Ashgate Publishing Limited, pp. 246, 2004. ISBN 0754640922
- Hilaire, M.: *United Nations law and the Security Council*, Ashgate Publishing Limited, pp. 333, 2005, ISBN 0754644898
- Lowe, V., Roberts, A., Welsh, J. (ed.): *The United Nations Security Council and war: the evolution of thought and practice since 1945*. Oxford University Press, pp. 800. 2008, ISBN 0199533431
- Makarczyk, J. (ed.): *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century*. Kluwer Law International, pp. 978, 1996, ISBN 90-11-0296-



- Malenovský, J.: *Mezinárodní právo veřejné: jeho obecná část a poměr k vnitrostátnímu právu, zvláště právu českému*, Brno: Doplněk, pp. 551, 2008. ISBN 9788072392186
- Malone M. D.: *The International Struggle Over Iraq: Politics in the UN Security Council 1980-2005*, Oxford University Press, pp. 424, 2007, ISBN 0199238685
- Manusama, K.: *The United Nations Security Council in the post-cold war era: applying the principle of legality*, Martinus Nijhoff Publisher, pp. 344, 2006. ISBN 900415194X
- Sarooshi, D.: *The United Nations and the development of collective security: the delegation by the UN Security Council of its chapter VII powers*, Oxford University Press, pp. 336, 2000, ISBN 0198299346
- Schweigman, D.: *The authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter: legal limits and the role of the International Court of Justice*, Kluwer Law International, pp. 354, 2001. ISBN 9041116419
- Simma, B. (ed.): *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Oxford University Press, pp. 1576, 2002, ISBN 0199253773
- Sonnenfeld, R.: *Resolutions of the United Nations Security Council*, Martinus Nijhoff Publisher, pp. 168, 1988, ISBN 902473567X
- Wellens, K. (ed.): *Resolutions and statements of the United Nations Security Council (1946-1989): a thematic guide*, Martinus Nijhoff Publisher, pp. 691, 1990. ISBN 0792307968
- White, N. D.: *The United Nations system: toward international justice*, Lynne Rienner Publisher, pp.335, 2002, ISBN 1588260704

**Contact – email**  
[vaxo@seznam.cz](mailto:vaxo@seznam.cz)