

PŘIJÍMANÍ REZOLUCÍ RADY BEZPEČNOSTI VE SVĚTLE LIBYJSKÉ KRIZE

TOMÁŠ STOLINA

Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně

Abstract in original language

Příspěvek se věnuje pozici Rady bezpečnosti v aktuálních otázkách mezinárodní bezpečnosti, konkrétně pak v konfliktu v Libyi. Situace v Libyi je z pohledu mezinárodního práva velkou výzvou vůči mezinárodnímu společenství v otázkách vojenské intervence a užití síly jako takovém. Příspěvek dále zmiňuje rozdílné názory vůči postupu Rady bezpečnosti v konfliktu v Libyi. Zabývá se i argumenty zpochybňujícími rozsah pravomocí přijatých rezolucí v otázce likvidace plukovníka Kaddáfího.

Key words in original language

Organizace spojených národů, Rada bezpečnosti, rezoluce, hlasování, použití síly, Charta, princip proporcionality, adekvátnost, lidská práva

Abstract

Situation in Libya is a great challenge for international community and particularly for United Nations as the key organization, responsible for maintaining of international peace. However, military intervention of UN members seems to be widely accepted, some legal experts discuss scope and main aim of passed resolution. Therefore, it is highly arguable, whether resolution no. 1973 can be accepted as an authorization of colonel Gaddafi's liquidation.

Key words

United Nations, Security Council, International peace, military intervention, resolution, UN Charter, coercive measures, threat to international peace, use of force

Přijímání rezolucí Rady bezpečnosti ve světle Libyjské krize

Soudobé mezinárodní právo prochází v současné době turbulencemi a musí čelit mnohým výzvám, zejména pak v otázkách mezinárodní bezpečnosti. Otázkou však stále zůstává, jaká je role norem mezinárodního práva

v těchto oblastech, a zejména také, jaká je jeho vynutitelnost či právní síla napříč mezinárodním společenstvím.

Monopol v otázkách užití síly a přijímání kolektivních opatření drží Organizace spojených národů skrze svůj klíčový orgán - Radu bezpečnosti. Charta OSN, jako základní pramen mezinárodního práva v otázkách udržování míru a mezinárodní bezpečnosti, ve svém článku 24 totiž přisuzuje základní odpovědnost právě Radě bezpečnosti.

Jak známo, činnost Rady bezpečnosti je ovlivněná rozhodováním pěti stálých členů, kterým Charta přiznává právo vetovat přijímaná rozhodnutí. V důsledku toho, je přijímací procedura vybraných rezolucí bojem s nejistým koncem, neboť kterýkoliv z pěti členů může přijímání rezoluce zablokovat. Je proto nadmíru důležité hledat v rezolucích takovou formulaci, která poskytne záruky všem stranám a zvýší šanci na její přijetí.

Aktuální situace v arabském světě staví Radu bezpečnosti v otázkách použití síly před nelehký úkol. Po zkušenostech s vojenskou operací v Iráku, kdy byly rezoluce Rady bezpečnosti (č. 1373, 1483, 1500 a 1511) účelově interpretovány ve prospěch vojenské akce, bylo nutné formulovat rezoluce tak, aby poskytovaly dostatek oprávnění k provedení svého cíle, ale zároveň si nesvázaly ruce příliš rozsáhlým mandátem, který by je pak odsoudil k zániku během hlasování v Radě bezpečnosti.

Všechny zmíněné aspekty musely být proto zohledněny i při přípravách rezolucí Rady bezpečnosti týkajících se konfliktu v Libyi. Rada bezpečnosti v otázce Libye postupovala zcela v intencích Charty, která stanovuje několik zcela zásadních předpokladů pro případy použití síly.

Prvním předpokladem pro užití donucovacích opatření Rady bezpečnosti je označení dané situace jako hrozby pro mír.¹ Ačkoliv světová média přinášela pravidelně informace o celé řadě protiprávních jednání, teprve rezoluce č. 1970² závazně stanovila, že násilí proti obyvatelstvu, vedené vojskem plukovníka Kaddáfího, může mít charakter zločinů proti lidskosti a vede také k porušování lidských práv³. První libyjská rezoluce však kromě odsouzení jednání Kaddáfího jednotek přinesla i donucovací opatření předvídané článkem 41 Charty, tedy opatření neozbrojené povahy. Pomineme-li kritické hlasy, které možná místy oprávněně volaly po okamžitém účinném opatření ozbrojené povahy, které by bylo způsobilé

¹ Srov. čl. 39 Charty OSN

² Rezoluce Rady bezpečnosti č. 1970 ze dne 26.2. 2011

³ In: Wings over Libya: The No-Fly Zone in Legal Perspective [online], Yale Journal of International Law, 2011 [cit. 2011-26-4]

Dostupné z: <http://www.yjil.org/docs/pub/o-36-schmitt-wings-over-libya.pdf>

zastavit násilí proti vlastním obyvatelům, je z pohledu systematiky Charty zřejmé, že snahy Organizace spojených národů by měly vést primárně mírovou cestou. Z tohoto pohledu se jeví postup Rady bezpečnosti v souladu s Chartou a jejími cíli. Na druhou stranu má však Rada bezpečnosti pravomoc, pokud dojde k názoru, že neozbrojené opatření by nebylo účinné, přistoupit rovnou k donucení ozbrojené povahy.⁴

Je otázkou, do jaké míry byla předvídatelná reakce libyjského režimu na první přijatou rezoluci. Informace, které se hned z počátku objevovaly v médiích, nebylo možné zaručeně ověřit a postavit na nich právně závazné rozhodnutí. Činnost zahraničních novinářů byla zásadně omezena, jelikož byli pod přísným dozorem libyjské tajné policie a nemohli tak sdělovat potřebné informace. Právě proto, že na počátku neexistovaly podložené konkrétní důkazy o protiprávním jednání libyjského režimu, a také proto, že Charta sama ve své hierarchii hovoří nejdříve o donucení neozbrojené povahy, se jeví postup a donucení skrze čl. 41 jako adekvátní. Opačný postup, tedy okamžité užití síly podle článku 42 Charty, by navíc Radu bezpečnosti vystavil patrně mezinárodní kritice (viz. výzvy Indie či Ruska k mírovému řešení situace) a její postup by byl označován jako aktivistický. Zmražení účtu vybraným představitelům libyjského režimu, či omezení jejich pohybu a rozšíření embarga uvaleného na dovoz zbraní, bylo v tomto smyslu první vlaštkou, nutnou pro přikročení k vojenské akci v případě, že by neozbrojená opatření této rezoluce nevedla k nápravě.

Jelikož výzvy mezinárodního společenství ani předchozí rezoluce č. 1970 neměly vážnější dopad na stále eskalující se násilí, byla Rada bezpečnosti nucena použít síly k jejímu zastavení. Rada bezpečnosti tak 17. března 2011 přijala rezoluci č. 1973⁵, kterou zřídila tzv. „bezletovou zónu“ a zaujala tak tvrdý postoj vůči krvavému libyjskému povstání. Rezoluce č. 1973 byla tedy v tomto kontextu dlouho očekávanou odpovědí mezinárodního společenství na rostoucí násilí v Libyi. Stejně jako řada předchozích rezolucí Rady bezpečnosti, i tato rezoluce čelí kritice a má svá specifika.

Mezi úskalí, které druhá „libyjská rezoluce“ obsahuje, patří zejména vymezení rozsahu oprávnění, která rezoluce uděluje ke své realizaci. Mezi nejpodstatnější otázky, dotýkající se vojenské akce, patří zejména její oprávněnost, charakter a rozsah. Aktuálně diskutovanou otázkou je také možnost odstranění Muamara Kaddáfího za účelem ochrany obyvatelstva na základě oprávnění, poskytovaných přijatou rezolucí č. 1973.

⁴ srov. čl. 42 Charty OSN

⁵ Rezoluce Rady bezpečnosti č. 1973 ze dne 17.3. 2011

Zákaz vměšování se do vnitřních pravomocí jako překážka pro ozbrojenou akci ?

Evergreenem mezi argumenty, které kritizují donucení ozbrojené povahy nejen na základě rezolucí OSN, se opakovaně stává ustanovení článku 2. odst 7 Charty OSN. Nvměšování se do vnitřních pravomocí státu patří z hlediska systematiky Charty do výčtu hlavních zásad činnosti OSN. Z tohoto důvodu se objevují poněkud účelové námitky (například ze strany stávajícího libyjského režimu), že OSN a také státy mezinárodního společenství se musí takového jednání v daných případech vyvarovat⁶. Při pozorném čtení, však musíme dojít k závěru, že na konci sedmého odstavce si Charta ponechává možnost použití donucovacích opatření tak, jak je upravuje její sedmá kapitola.

Vyvstává však v této souvislosti legitimní otázka, jaký druh vměšování vlastně toto ustanovení zakazuje. Historickým výkladem lze dovodit, že odstavec sedmý měl vytyčit hranici mezi otázkami spadajícími čistě do vnitrostátní pravomoci států a mezi otázkami, které podléhají pravomoci OSN. V době vzniku Charty tak měl tento článek posílit vnitrostátní pravomoci členského státu a dát mu určitou suverenitu v některých oblastech. Z dnešního pohledu se však mezinárodní právo stále globalizuje a okruh otázek, které spadají výlučně do vnitrostátní pravomoci, se rapidně zmenšuje⁷.

Aktuálně lze mezi oblasti, které spadají výlučně do pravomoci členských států zahrnout například mezinárodní obchodní vztahy či ekonomické sankce, státní zřízení, systém voleb, či státní politiku vůči tzv. vyhoštěným osobám.⁸ Odděleně však stojí problematika lidských práv, která podle některých členů také původně spadala do vnitrostátní pravomoci členských států. Tento postoj však byl mezinárodním společenstvím rychle odmítnut⁹ (jelikož by tímto byly popřeny samotné základní principy OSN) a byla potvrzena pravomoc OSN i v lidskoprávních otázkách a jejich dodržování.

⁶ V minulosti skrze toto ustanovení argumentovala například Indie, proti ozbrojenému zásahu NATO na území bývalé Jugoslávie, ve snaze uplatnit analogicky ochranu před vměšováním se do vnitřních pravomocí státu i proti jednání cizího státu či organizace (a nikoliv pouze před jednáním OSN).

⁷ Příkladem může být posilování pravomocí jednotlivých institucí či jejich vznik, v rámci Evropské unie na úkor pravomoci členských států.

⁸ In: Simma B., *The Charter of the United Nations a commentary*. 2. Vyd. New York: Oxford University Press Inc., 2002, s. 156-168

⁹ Rozhodnutí Valného shromáždění OSN č. 616 a 721 ve věci Jihoafrické republiky a politiky apartheidu

Na základě těchto argumentů je pak nutné posuzovat situaci v Libyi, a právě v násilí páchaném na obyvatelstvu a s tím spojeným porušováním lidských práv, vidět klíčový prostor pro akci Rady bezpečnosti. Ta v tomto smyslu koná svou povinnost, kterou jí svěřili signatáři Charty. Druhým, podpůrným argumentem budiž fakt, že i kdyby se v případě Libye jednalo o vměšování se do vnitřních pravomocí, stále není dle Charty vyloučena možnost vojenského zásahu, pokud budou naplněny předpoklady pro ozbrojenou akci uvedené v kapitole sedm. Hrozba pro mír byla v tomto případě jasně stanovena tzv. první libyjskou rezolucí (č. 1970) a bylo by i tak možné, z pohledu mezinárodního práva, k vojenské akci přistoupit. V návaznosti na tuto rezoluci je zřízení bezletové zóny bezesporu akcí ozbrojené povahy, která je předvídána kapitolou sedm Charty¹⁰. V tomto světle jsou argumenty představitelů libyjského režimu, že Rada bezpečnosti jedná v rozporu s článkem 2. odst. 7 a snaží se tímto postupem účelově změnit politický režim v zemi, zcela liché neboť dodržování mezinárodního míru a otázka lidských práv jsou v současném mezinárodním právu nejdůležitějšími hodnotami.

Rezoluce č. 1973 jako povolení k likvidaci plukovníka Kaddáfího

Vymezení pravomocí, které přináší „druhá libyjská rezoluce“ i její samotný cíl se zdá být pro většinu veřejnosti stále nevyřešenou hádankou. O to horší je fakt, že cíl není pravděpodobně znám ani samotným členům Rady bezpečnosti či organizacím (NATO, Liga arabských států), které za prováděním rezoluce stojí. Rezoluce č. 1973 přinesla nejasný a poměrně široký mandát, jehož účelem je primárně ochrana civilistů.¹¹ Cílem rezoluce však není pouze obecná ochrana civilistů, ale také ochrana obydlených měst a oblastí, před potenciální hrozbou útoku. Ačkoliv rezoluce vysloveně vylučuje vojenskou přítomnost (okupaci) koaličních vojsk v Libyi, opravňuje koaliční síly k útoku nejen na přímo útočící jednotky Muammara Kaddáfího, ale také na veškeré jednotky, ale i vojenské objekty, které jsou v budoucnu způsobilé ohrozit či napomoci k ohrožení civilního obyvatelstva.

Na základě takto široce dané pravomoci mohou koaliční síly zaměřovat také kasárna či jiná vojenská zařízení stávajícího vládního režimu, aniž by překračovaly pravomoc udělenou touto rezolucí. V tomto smyslu, lze tedy vidět ambici rezoluce oslabit výrazným způsobem Kaddáfího režim a podpořit tak nepřímou povstalecké hnutí. To sebou může přinést i pravděpodobnou změnu vlády uvnitř země.

¹⁰ Srov. čl. 42 Charty OSN

¹¹ Srov. Rezoluce Rady bezpečnosti č.1973 ze dne 17. 3. 2011

Neméně důležitou otázkou, kterou rezoluce č. 1973 obsahuje, je otázka zda na základě rezoluce může dojít i k odstranění Muammara Kaddáfího. Zdrojem nejasností je na tomto místě formulace, opravňující členské státy k ochraně civilistů a jimi obývaných oblastí „všemi nezbytnými prostředky“.¹² Nebývale široce stanovené pravomoci této rezoluce proto přispívají k úvahám o možném odstranění Kaddáfího, za předpokladu, že se tento postup bude jevit jako jediná možná cesta k ochraně civilního obyvatelstva.¹³ Potíže, které sebou tato rezoluce nese, tkví také v tom, že dosud nebyl vhodně vymezen rozsah rezoluce ani samotnou OSN a chybí tak autentický výklad.¹⁴

Z povahy věci a také z obecně platného principu proporcionality vyplývá, že provádění rezoluce musí korespondovat s bezpečnostním rizikem a reálnými hrozbami, které v danou chvíli libyjský režim představuje. Těžko si lze představit bombardování institucí státní správy, které by přímo nesouvisely s vojenskými operacemi proti civilnímu obyvatelstvu. V tomto kontextu, by patrně nebylo možné zaměřit palác či bydliště Muammara Kaddáfího aniž by bylo předem jasné, že jeho odstraněním dojde skutečně k zastavení vojenských akcí. Jestli je však cílem rezoluce ochrana obyvatelstva před vojenskými útoky, těžko bude zárukou jejich zastavení právě smrt libyjského vůdce. Vojenské jednotky jsou v daném případě i pod velením jeho synů, což snižuje pravděpodobnost zastavení násilí v případě odstranění Kaddáfího. Princip proporcionality a adekvátnosti by tu proto zcela jistě nebyl naplněn.

Širokým mandátem se Rada bezpečnosti jednoznačně postavila proti ozbrojeným útokům na civilní obyvatelstvo a také proti soustavnému porušování lidských práv. Pravomoc nejen chránit civilisty před aktuálními útoky, ale také možnost zasáhnout proti hrozbě útoků posouvá Radu bezpečnosti z dříve kritizované pozice statisty do role orgánu, který skutečně naplňuje svou základní odpovědnost za udržování míru, tak jak mu ukládá Charta OSN.

¹² Srov. odst. č. 4 Rezoluce č. 1973

¹³ Srov. What does UN Security Council Resolution 1973 permit ? [online], [cit. 2011-26-4]

Dostupné z: <http://www.ejiltalk.org/what-does-un-security-council-resolution-1973-permit/>

¹⁴ Viz. Our panel of legal experts discuss UK's basis for military action in Libya [online], [cit. 2011-27-4]

Dostupné z: <http://www.guardian.co.uk/law/2011/mar/21/international-law-panel-libya-military>

Literature:

- David, V. Sankce v mezinárodním právu. 1. vyd. Brno: Universita J. E. Purkyně v Brně- právnická fakulta, 1976. s. 152
- Čepelka, Č., Šturma, P. Mezinárodní právo veřejné. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. s. 751
- Chesterman, S., Franck, M. T., Malone, M. D. Law and Practice of the United Nations. 1. vyd. New York: Oxford University Press, 2008, s. 342
- Simma, B. The Charter of the United Nations a commentary. 2. Vyd. New York: Oxford University Press Inc., 2002. s. 895

- What does UN Security Council Resolution 1973 permit ? [online], [cit. 2011-26-4]
- Dostupné z: <http://www.ejiltalk.org/what-does-un-security-council-resolution-1973-permit/>

- Our panel of legal experts discuss UK`s basis for military action in Libya [online], [cit. 2011-27-4]
- Dostupné z: <http://www.guardian.co.uk/law/2011/mar/21/international-law-panel-libya-military>

- Wings over Libya: The No-Fly Zone in Legal Perspective [online], Yale Journal of International Law , 2011 [cit. 2011-26-4]
- Dostupné z: <http://www.yjil.org/docs/pub/o-36-schmitt-wings-over-libya.pdf>

Contact – email

stolina@karneval.cz