

Začátek konce privilegií stálých členů Rady bezpečnosti?

13. 2. 2018

Je autorita stálých členů Rady bezpečnosti OSN (tzv. velká pětka), získaná v polovině 20. století, v úpadku? Začala již Velká pětka ztrácet některá neformální privilegia, která požívala po dobu více než sedmdesáti let? Dojde následně k omezení, či dokonce úplnému zrušení, i privilegií formálních? Dát na tyto otázky kladnou odpověď by bylo příliš troufalé. Přesto existují náznaky toho, že privilegovaná pozice členů Velké pětky již není přijímána bez výhrad.

První mezi rovnými

Podle článku 2 odstavce 1 Charty OSN je Organizace spojených národů, a mezinárodní společenství obecně, založena na zásadě svrchované rovnosti všech jejích členů. V praxi byli ovšem vždy někteří členové o něco rovnější než jiní – a to nejen na základě faktické moci, ale i na základě jistých právních privilegií. Je to především případ takzvané Velké pětky, tedy pětice hlavních vítězů druhé světové války – Číny, Francie, SSSR/Ruska, USA a Velké Británie.

Tyto státy se těší v OSN jistým privilegiím již více než sedmdesát let. Některá privilegia jsou formální povahy a mají jasný právní základ v Chartě OSN nebo v jiných smlouvách. Nejtypičtější a nejnámější z těchto privilegií je stále místo v Radě bezpečnosti OSN, hlavním výkonném orgánu Organizace spojených národů odpovědném za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti. Zatímco deset z patnácti členů Rady se každé dva roky střídá, pět členů – Velká pětka – zůstává v Radě přítomno trvale.

Další dobře známé privilegium, související se stálým členstvím v Radě bezpečnosti, je právo veta. Podle článku 27 odstavce 3 Charty OSN jsou rozhodnutí Rady OSN jiné než procesní povahy přijímána „*kladnými hlasy devíti členů včetně hlasů všech stálých členů*“. Ačkoliv byl požadavek kladného hlasování Velké pětky (tj. všichni stálí členové hlasují pro) postupně nahrazen požadavkem, aby žádný z jejích členů nehlasoval proti (tj. stálí členové hlasují pro nebo se zdrží hlasování), kterýkoliv stát Velké pětky má stále možnost zablokovat přijetí rezoluce prostým hlasováním proti.

Charta OSN není jediným nástrojem, který uděluje státům Velké pětky formální výsady. Třeba Smlouva o nešíření jaderných zbraní (NPT) z roku 1968 rovněž zaujímá ke státům nerovný přístup. NPT rozlišuje mezi dvěma kategoriemi států, státy jadernými a nejadernými, které se vzájemně liší svými právy a povinnostmi. Kategorie jaderných států odpovídá Velké pětce.

Kromě formálních privilegií se Velká pětka tradičně těší i jistým výsadám neformálním. Ty nevyplývají z psaných pravidel, ale vyvinuly se v praxi a s malými odchylkami jsou respektovány již desetiletí. To nicméně neznamená, že tvoří součást obyčejového práva. Jejich základem není přesvědčení o právní závaznosti, ale spíše uznání faktické síly Velké pětky a ústupek této síle. Neformální výsady zahrnují „vyhrazené“ místo pro soudce Velké pětky u Mezinárodního soudního dvora či téměř automatickou volbu států Velké pětky nebo jejich jednotlivých zástupců do rozličných politických nebo odborných orgánů OSN (Rada OSN pro lidská práva atd.).

Zpochybnění neformálních privilegií?

V nedávné době se ovšem objevilo několik případů, které naznačují, že neformální výsady by již státům Velké pětky nemusely být garantovány se stejnou samozřejmostí, jako se to dělo dosud.

V roce 2016 se Ruská federace znovu ucházela o členství v Radě pro lidská práva OSN, hlavním orgánu OSN zaměřujícím se na lidská práva. Členem Rady se Rusko stalo v roce 2013 a nyní mělo zájem si členství podržet na další tři roky. To se mu ale nepodařilo. Během voleb ve Valném shromáždění OSN prohrála Ruská federace o dva hlasy s Chorvatskem (112 a 114 hlasů) a o 32 hlasů s Maďarskem (144 hlasů). Chorvatsko a Maďarsko byly dalšími zeměmi kandidujícími za východoevropskou skupinu, do které stále patří všechny bývalé socialistické země.

Taktéž v roce 2016 nominovala Francie svého kandidáta do Komise OSN pro mezinárodní právo, odborného orgánu pověřeného kodifikací a progresivním rozvojem mezinárodního práva. Kandidát Mathias Forteau je známý a respektovaný mezinárodní právník, který již v Komisi pět let působil a byl považován za jednoho z neaktivnějších a nekompetentnějších členů. Přesto ve volbách ve Valném shromáždění OSN v listopadu 2016 neuspěl a ve skupině západní Evropy a ostatních států dokonce získal nejnižší počet hlasů (134 hlasů).

Do třetice, v roce 2017 se konaly volby jedné třetiny soudců Mezinárodního soudního dvora, hlavního soudního orgánu OSN. Pomyslný Černý Petr tentokrát připadl Velké Británii, která po 71 letech přišla o soudce, když neuspěla s kandidaturou Christophera Greenwooda. Ve snaze vyhnout se přímému nezvolení Velká Británie kandidaturu nakonec stáhla, a přenechala tak místo soudce soupeři z Indie.

Rovní mezi rovnými?

Výše popsané případy nelze interpretovat zcela jednoznačně. Nabízí se hned několik možných výkladů.

Za prvé je možné, že to, čeho jsme byli v posledních letech svědky, je pouhá shoda okolností, která nepoukazuje na žádný dlouhodobý trend. Nakonec je normální, že ve volbách jsou někteří kandidáti úspěšnější než jiní. Možná jen Ruská federace v Radě pro lidská práva, Francie v Komisi pro mezinárodní právo a Velká Británie u Mezinárodního soudního dvora narazily na velmi silné odpůrci, s nimiž prohrály. Jenže neformální výsady, kterým se státy Velké pětky tradičně těšily, spočívaly mimo jiné právě v tom, že běžná rizika volebního procesu eliminovaly.

Druhou možností je, že neúspěch ve volbách odrážel kritický postoj mezinárodního společenství ve vztahu ke konkrétním činům jednotlivých států Velké pětky, nikoli ve vztahu ke zvláštním výsadám těchto států obecně.

V případě Ruské federace by nezvolení a volba do Rady pro lidská práva bylo reakcí na ruskou politiku na Ukrajině a zejména v Sýrii. Koneckonců volbám předcházela aktivní kampaň občanské společnosti vyzývající státy, aby nehlasovaly pro zemi dopouštějící se krutostí vůči civilistům v Sýrii a podporující syrský režim zodpovědný za hrubé porušování lidských práv.

Velká Británie by ve volbách do Mezinárodního soudního dvora z tohoto pohledu platila daň jak za svou státní politiku, tak za profil svého kandidáta. Volby proběhly několik měsíců po referendu o Brexitu a ačkoli je pravda, že „málo zemí je stejně posedlé Brexitem jako Spojené království“, rozhodnutí opustit Evropskou unii mohlo přidat na pověsti Velké Británie jako země, která se stále častěji odvrací od světových záležitostí k vlastním domácím problémům. Kontroverzní role, kterou britský kandidát Christopher Greenwood sehrál během krize v Iráku v roce 2003, kdy předložil memorandum ospravedlňující vojenský zásah proti režimu Saddáma Husajna, by také sehrála svou úlohu.

Těžší je říci, za co mohla být ve volbách do Komise pro mezinárodní právo sankcionována Francie. Přestože se tato země v posledních letech také zapojila do právně kontroverzních vojenských akcí, zejména zásahu v Libyi v roce 2011, spojení mezi těmito akcemi a volbami v roce 2016 je mnohem volnější než v případě zbylých dvou zemí.

To by mohlo naznačovat, že výše uvedené případy nemusejí nutně odrážet jen kritiku konkrétních kroků jednotlivých států Velké pětky. Mohly by být příznaky obecnějšího trendu postupného omezování neformálních výsad, jimiž se doposud státy Velké pětky těšily, resp. toho, že ony výsady již nejsou poskytovány stejně automaticky, jako tomu bylo dosud.

Tento třetí výklad by byl v souladu se stále sílící kritikou formálních privilegií, která státy Velké pětky mají a která již, jak se mnozí domnívají, neodpovídají mocenským vztahům ve 21. století. Zrušení formálních privilegií je ovšem bez souhlasu států Velké pětky prakticky nemožné. V této situaci mohou být proto ostatní státy v pokušení vyjádřit nespokojenost s pokračující nerovností alespoň v těch oblastech, které mají pod svou kontrolou a kde zvláštní výsady Velké pětky nejsou dány právními pravidly, ale závisejí čistě na dobré vůli mezinárodního společenství. A tato dobrá vůle, jak se zdá, již nadále nemusí být vždy k dispozici.

Veronika Bílková

bilkova@iir.cz