

ZAVŘETE OČI, ODCHÁZÍM! USA OPOUŠTĚJÍ RADU OSN PRO LIDSKÁ PRÁVA

VERONIKA BÍLKOVÁ

ABSTRAKT

V polovině června 2018 oznámily USA svůj odchod z Rady OSN pro lidská práva. V tomto orgánu zasedaly od jeho zřízení v roce 2006 již potřetí, tentokrát ale svůj tříletý mandát (2017–2019) nedokončily. Příspěvek analyzuje čtyři hlavní argumenty, o něž USA své rozhodnutí opustit Radu opřely. Ukazuje, že i když některé z těchto argumentů mají svou relevanci, zcela přesvědčivé nejsou. Příspěvek také odmítá jakékoli přehodnocování současné kandidatury ČR do Rady.

ZAVŘETE OČI, ODCHÁZÍM! USA OPOUŠTĚJÍ RADU OSN PRO LIDSKÁ PRÁVA

V polovině června 2018 oznámily USA svůj odchod z Rady OSN pro lidská práva. V tomto orgánu zasedaly od jeho zřízení v roce 2006 již potřetí, tentokrát ale svůj tříletý mandát (2017–2019) nedokončily. Jak USA svůj krok zdůvodnily? Jsou jejich argumenty relevantní a oprávněné? A co odchod znamená pro Českou republiku, která momentálně vede kampaň za znovuzvolení do Rady na období 2019–2021?

1) USA v Radě OSN pro lidská práva

Rada OSN pro lidská práva (UN Human Rights Council) je hlavní lidskoprávní orgán OSN. Vznikl v roce 2006, kdy nahradil Komisi OSN pro lidská práva (UN Commission on Human Rights) zřízenou v roce 1946, která byla dlouhodobě kritizována za svou zpolitizovanost a nízkou efektivitu. Rada je o něco menší než Komise (47 členů, Komise měla 53 členy), schází se častěji (tříkrát a ne jen jednou ročně), může pozastavit členství státům hrubě porušujícím lidská práva a má silnější pravomoci (např. se zaměřuje na lidská práva ve všech státech světa, ne jen ve státech vybraných). Rada se Komisi podobá v tom, že je to orgán politický, tj. tvořený státy a nikoli experty. Tím se obě odlišují od smluvních výborů, např. Výboru OSN pro lidská práva (UN Human Rights Committee), které mají odbornou povahu. To je u nich kompenzováno užším mandátem, zaměřeným vždy na konkrétní smlouvu (např. u Výboru pro lidská práva je to Mezinárodní pakt o občanských a politických právech z roku 1966).

Přístup USA k Radě pro lidská práva prošel postupem doby několika fázemi. Hlavní mezníky vždy představoval nástup nové prezidentské administrativy. USA patřily mezi nejhlasitější kritiky Komise pro lidská práva a největší podporovatele její reformy. Kompromisní podoba této reformy realizovaná v roce 2006 je ale neuspokojila, a proto patřily k menšině pouhých čtyř států, jež ve Valném shromáždění OSN hlasovaly proti rezoluci 60/251 zřizující Radu (stejně hlasovaly Izrael, Marshallovy ostrovy a Palau; dva státy, Bělorusko a Venezuela, se hlasování zdržely; ostatní státy včetně České republiky hlasovaly pro). John Bolton, který tehdy působil jako velvyslanec USA při OSN, postoj USA zdůvodnil¹ „*absencí silnějšího mechanismu, jenž by zajistil důvěryhodné členství /v Radě/*“. Malý zájem o činnost Rady a o zapojení do ní trval v USA zhruba tři roky.

Situace se změnila s nástupem nové administrativy prezidenta Baracka Obamy v roce 2009. Na jaře téhož roku USA do Rady poprvé kandidovaly a se ziskem 167 hlasů byly zvoleny (pro zajímavost: stejný počet hlasů získala Čína, Kuba měla o čtyři hlasy méně, uspěla i Saúdská Arábie se 154 hlasy). Mandát jim vypršel v roce 2012, ale hned v témže roce se o místo v Radě ucházely znova a opět úspěšně, byť tentokrát je podpořilo jen 131 států (i tak šlo o nejlepší výsledek ve skupině Západní Evropy a jiných států, kam USA patří). USA tak byly členem Rady po dobu dvou na sebe navazujících funkčních období (2009–2015). Delší souvislé členství v Radě možné není, proto si následně daly USA kratší pauzu. Již v roce 2016 ale oznámily novou kandidaturu a v říjnu téhož roku se jim ve volbách podařilo potřetí uspět, a to zatím s nejlepším výsledkem (175 hlasů). Členství ale v tomto případě nemělo dlouhého trvání. V polovině června 2018, tj. po uplynutí zhruba půlky mandátu, USA z Rady – coby první stát v historii – vystoupily. Jaké důvody je k tomu vedly?

¹ <http://www.passblue.com/2018/04/01/reform-eludes-the-human-rights-council-as-bolton-returns-to-the-scene/>

2) Proč USA Radu OSN pro lidská práva opouštějí?

Své rozhodnutí opustit Radu OSN pro lidská práva opřely USA o čtyři hlavní důvody. První se váže ke složení Rady. Druhý se týká její údajné nefunkčnosti. Třetím je proti-izraelské zaměření Rady. A konečně čtvrtý souvisí s otázkou americké suverenity. První tři argumenty dominují v oficiálním prohlášení,² které v souvislosti s odchodem z rady učinili ministr zahraničních věcí USA Mike Pompeo a stávající velvyslankyně USA při OSN Nikki Haleyová. Poslední argument zdůrazňuje³ výše zmíněný John Bolton, který v současné době působí jako poradce pro národní bezpečnost. Podívejme se nyní na jednotlivé důvody blíže.

3) Mezi členy Rady jsou notoričtí porušovatelé lidských práv

Pochyby o tom, nakolik je Rada schopná zajistit, aby mezi jejími členy nebyli notoričtí porušovatelé lidských práv, vyjadřují USA již od vzniku orgánu v roce 2006. Právě tyto pochyby je ostatně, jak jsme viděli, vedly k tomu, že hlasovaly proti zřízení Rady. Argument se během let periodicky vracel, stále silněji pak zaznívá od nástupu prezidenta Donalda Trumpa. Sám Trump v projevu⁴ k Valnému shromáždění ze září 2017 označil „skutečnost, že v Radě OSN pro lidská práva sedí i zástupci vlád, které se dopouštějí odporných porušování lidských práv“, za ostudnou. Na problematičnost členství některých států se v prohlášení oznamujícím odchod USA z Rady odvolávají také Pompeo a Haleyová.

Je pravda, že v průběhu let se členy Rady staly některé státy, jež čelí dlouhodobé kritice za porušování lidských práv. Patří mezi ně mj. Burundi, Čína, Demokratická republika Kongo, Kuba, Saúdská Arábie nebo Venezuela. Rezoluce 60/251, jíž byla Rada zřízena, státy vyzývá k tomu, aby při volbě členů vzaly v úvahu „přínos kandidátů k podpoře a ochraně lidských práv“ (článek 8). Reálně ale mnohdy převáží politické zájmy. V praxi se příliš nevyužívá ani možnost pozastavení členství v Radě u států, jež se dopouštějí závažného a systematického porušování lidských práv, kterou rezoluce rovněž předvídá. Do dnešního dne byla tato možnost využita jen jednou, a to v roce 2011 v případě Libye (během občanské války v zemi).

To vše se zdá dávat USA za pravdu. Je ale třeba říci, že i když notoričtí porušovatelé lidských práv v Radě jsou, byla a je jich výrazná menšina. Například podle tzv. indexu svobody (Freedom Index) americké nevládní organizace Freedom House, který měří stav demokracie a lidských práv, figuruje dlouhodobě cca polovina členů Rady v kategorii „svobodní“ a další čtvrtina v kategorii „částečně svobodní“. Jistě je možné mít za to, že zástupci poslední kategorie, „nesvobodní“, by v Radě neměli být zastoupeni vůbec. U orgánu, mezi jehož členy nepatří experti, ale státy, a kde tedy při volbě, která je navíc tajná, hrají silnou roli politické ohledy, lze tohoto stavu těžko dosáhnout. Tím spíše, že samo hodnocení toho, kdo je vážným lidskoprávním porušovatelem, není samo o sobě nutně zcela apolitické.

Další otázkou je, jaké důsledky má členství několika problematických států pro činnost Rady. V předchůdkyni Rady, Komisi pro lidská práva, měli členové možnost uchránit sebe či své spojence před přezkumem a kritikou stavu lidských práv na svém území. V Radě taková možnost neexistuje. Díky novému nástroji univerzálního periodického přezku-

² <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/06/283341.htm>

³ <https://www.unwatch.org/john-bolton-u-s-left-un-human-rights-council/>

⁴ <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/trump-un-speech-read-in-full-transcript-north-korea-general-assembly-a7956041.html>

mu (Universal Periodic Review) podstupují nyní lidskoprávní přezkum v pravidelných čtyř - až pětiletých intervalech všechny státy světa bez výjimky. Menšina členů také nedokáže zablokovat rozhodnutí většiny např. při přijetí rezoluce či zřízení vyšetřovací komise. Zapojení několika problémových států může tedy sice poznamenat reputaci Rady, její činnost ale zásadním způsobem neohrožuje.

4) Rada je neefektivní a nepřispívá k ochraně lidských práv

Druhý důvod, na němž USA postavily své rozhodnutí opustit Radu, spočívá v údajné neefektivitě tohoto orgánu. Slovy velvyslankyně Haleyové je Rada „pokryteckou organizací, která slouží jen sama sobě a lidská práva vystavuje posměchu“. Ministr Pompeo soudí, že „jediná věc, která je horší než rada, jež nedělá na ochranu lidských práv téměř nic, je rada, která porušování lidských práv kryje, čímž se stává překážkou pokroku a změny“. Pro Johna Boltona je Rada „bezzubým debatním spolkem, který nemá žádný vliv na dění mimo Ženevu“ (kde sídlí).

Lze souhlasit s tím, že Rada zcela nenaplnila očekávání, jež byla s jejím vznikem v roce 2006 spojena. Nestala se orgánem, který by pružně a rychle reagoval na závažná porušování lidských práv páchaná kdekoli ve světě, popř. by přímo dokázala tato porušování zastavit. Je ovšem sporné, nakolik byla tato očekávání, s ohledem na již zmiňovaný politický charakter orgánu i jeho poměrně omezené kompetence, realistická.

Poněkud překvapivě v tomto ohledu působí to, že za alternativní platformu, kam by USA po odchodu z Rady mohly přenést lidskoprávní agendu v zájmu jejího zefektivnění, označuje velvyslankyně Haleyová Radu bezpečnosti. Tento orgán má sice oproti Radě výrazně silnější mandát. Na státy, které ohrožují mír a bezpečnost např. masivním porušováním lidských práv, může uvalit sankce, popř. může dokonce autorizovat použití síly proti nim. Těžko však lze tvrdit, že by tyto pravomoci využívala častěji či s menší dávkou selektivity než Rada pro lidská práva. Z pohledu USA, jež v Radě bezpečnosti na rozdíl od Rady pro lidská práva disponují právem veta, je orientace na první orgán logická, záruku reálného zlepšení dohledu nad stavem lidských práv ve světě ale neposkytuje.

Sama Rada pro lidská práva si ostatně v této oblasti nevede zdaleka tak špatně, jak naznačují prohlášení amerických politiků. Na její půdě v současnosti probíhá třetí cyklus univerzálního periodického přezkumu a s jedinou výjimkou (Izrael 2013) se do něj zatím zapojují všechny státy světa. Míra implementace doporučení, jež z přezkumu vzejdou, se sice u jednotlivých států liší, již samotný fakt, že poprvé v historii zde je k dispozici nástroj, který se uplatňuje zcela univerzálně, je ale významným posunem.

Státům, ve kterých dochází k zvláště závažným porušováním lidských práv, může navíc Rada věnovat zvýšenou pozornost. Může k nim - v mezích svého mandátu - konat mimořádná zasedání, vyjádřit kritiku v samostatné rezoluci či zřídit komisi k prošetření a zdokumentování zásahů do lidských práv. Mimo kontroverzního případu Izraele (viz další sekce) se v posledních letech zvýšené pozornosti Rady dostalo např. Demokratické republice Kongo, KLR, Myanmaru, Srí Lance, Súdánu či Sýrii. V mnoha případech se tak stalo mj. z podnětu USA. Ty rovněž do agendy Rady prosadily některá nová témata, o nichž dosud nebyla vůle diskutovat, např. téma práv sexuální menšin (LGBT).

Tvrzení, že Rada skutečné lidskoprávní problémy přehlíží, nebo je dokonce účelově kryje, je tak přinejmenším silně nadsazené. Působení Rady má své limity, které se z velké části odvíjejí od složení a omezeného mandátu tohoto orgánu, to ovšem neznamená, že bez Rady či mimo ni by se dala ochrana lidských práv zajistit snáze a lépe než s ní a v ní.

5) Rada je zaměřená proti Izraeli

Třetím důvodem pro odchod z Rady je podle Pompea a Haleyové „*chronická zaujatost /Rady/ proti Izraeli*“. Ani tato výhrada není bez reálného základu. V dlouhodobé agendě Rady od počátku figuruje samostatný bod č. 7 nazvaný *Stav lidských práv v Palestině a na jiných okupovaných arabských územích*. Jde o jediný bod agendy, který se zaměřuje na konkrétní stát. Stav lidských práv ve všech ostatních zemích je projednáván v rámci bodu č. 4 *Lidskoprávní situace, jež vyžadují pozornost Rady*. K bodu č. 7 bylo postupem doby přijato na 80 rezolucí. Je to, pro srovnání, zhruba stejný počet rezolucí, jaký byl přijat ke stavu lidských práv ve všech ostatních státech světa dohromady. Na Izrael se dále zaměřilo osm z 28 dosud uspořádaných mimořádných zasedání Rady a sedm z 27 vyšetřovacích komisí či jiných expertních orgánů, jež Rada během svého působení zřídila.

Izrael jistě má své lidskoprávní problémy, které ještě k tomu, s ohledem na desetiletí trvající okupaci palestinských a jiných území, vykazují jasný přeshraniční prvek. Kritika v Radě i v některých dalších orgánech, třeba Valném shromáždění, může též do jisté míry kompenzovat „imunitu“, již Izrael naopak disponuje v orgánech jiných, typicky v Radě bezpečnosti. Ani jeden z těchto faktorů ovšem neplatí pouze ve vztahu k Izraeli. Pozornost, kterou mu Rada věnuje, tak sice není nezasloužená, lze ji ale označit za přehnanou a disproporční.

Během doby se situace nicméně přece jen mění. Bod č. 7 sice zůstává v agendě přítomen a jsou k němu nadále přijímány (v podstatě stále totožné) rezoluce, Rada se ale v rostoucí míře zabývá i situací v jiných státech. Počínaje rokem 2016 začala navíc část států projednávání bodu č. 7 bojkotovat⁵ tím, že se jednání k němu neúčastní, nebo zde aspoň nevystupují a také nehlasují pro přijetí „tradičních“ rezolucí. Ambicí je postupně získat pro bojkot další státy a nakonec dosáhnout toho, aby byl bod č. 7 z agendy vypuštěn. Velký podíl na dvou uvedených posunech měly, během svého působení v Radě, právě USA. I když tedy odchod USA z Rady působí jako triumf izraelské zahraniční politiky a proizraelské lobby v USA, ve skutečnosti se z něj mohou radovat spíše odpůrci Izraele, jejichž pozice v Radě nyní opět posílí.

6) Členství v Radě ohrožuje suverenitu USA

Poslední důvod, na němž staví zejména Bolton, souvisí s otázkou suverenity USA. Odchod z Rady vyjadřuje podle Boltona⁶ „*odmítnutí toho, že by multilaterální organizace byly v lepším postavení, aby hodnotily vlády typu USA, nebo aby se jim snažily vnutit svůj pohled na to, co lze považovat za dostatečné zajištění lidských práv*“. Rada je v tomto pojetí součástí širší snahy „*připravit /USA/ o to, co garantuje Ústava, a nahradit suverenitu /.../ jakýmsi nadnárodním rámcem*“. Tento názor není ani nový, ani překvapivý. USA na svou suverenitu a na to, že o svých vnitřních záležitostech si chtějí rozhodovat samy, podle pravidel obsažených ve svém ústavním pořádku, odkazují v diskusích o závaznosti mezinárodního práva a roli mezinárodních institucí poměrně pravidelně (více např. zde⁷).

⁵ <https://www.jpost.com/Israel-News/Politics-And-Diplomacy/Western-nations-boycott-UNHRCs-Agenda-Item-7-debate-in-which-countries-discuss-Israel-457907>

⁶ <https://www.unwatch.org/john-bolton-u-s-left-un-human-rights-council/>

⁷ <https://academic.oup.com/icon/article/13/4/873/2450819>

Takový postoj je ale dvojsečný. Má-li být ze závazků podle mezinárodního práva a z dohledu mezinárodních institucí vyňat s ohledem na svou suverenitu jeden stát, není jasné, proč by jim měly být podřízeny státy jiné. Argument, že suverenity by měly mít právo se dovolávat jen státy, kde skutečně rozhoduje lid, není v tomto ohledu příliš užitečný jednak proto, že na vůli lidu odkazuje v současné době většina států světa, jednak proto, že porušení lidských práv, včetně porušení vážných a rozsáhlých, se někdy dopouštějí i zavedené demokracie. Suverenita proto není ani tak argumentem proti Radě v její současné podobě jako proti mezinárodnímu systému lidských práv obecně.

7) Další důvody pro odchod z Rady?

Boltonův text je zajímavý v tom, že naznačuje dva další faktory, které mohly při rozhodování o odchodu USA z Rady sehrát svou roli, byť v oficiálním stanovisku uvedeny nejsou. Prvním, osobnějším, je snaha prezidenta Trumpa negativně se vymezit vůči krokům, jež realizoval jeho předchůdce Barack Obama. Vedle opuštění Rady, do níž USA přivedl právě Obama, je tato snaha viditelná mj. ve vypovězení dohody týkající se Íránu, v odstoupení od dohody o Transpacifickém partnerství či v kritice Pařížské dohody o změně klimatu.

Druhým, obecnějším faktorem je celkové odmítnutí pohledu na svět, který Obama zastával a do značné míry ztělesňoval. Bolton tento pohled spojuje s přesvědčením, že státy jsou si navzájem rovné a že řešení problémů mezi nimi je třeba hledat na multilaterální úrovni. Trump, podle Boltona oprávněně, toto přesvědčení nesdílí. V jeho pojetí mají některé státy větší váhu a právě ony by měly přijímat rozhodnutí o směřování mezinárodního společenství. V čele těchto států stojí USA. Bolton pracuje s obrazem Gullivera (tj. USA), který se nechal neprozřetelně spoutat (tj. stal se členem Rady vedle jiných států). Nyní ale pouta odhodil a může plně, a samostatně, realizovat svůj potenciál, k čemuž má s ohledem na americkou výjimečnost (American exceptionalism) plné právo.

Tato teze trpí obdobnými vadami jako odvolávání se na suverenitu a snad kvůli tomu se obě objevily v projevech určených hlavně domácím publiku. Jak jsme ale viděli, ani důvody, které USA uvedly v prohlášení adresovaném ostatním státům, nejsou zcela přesvědčivé. Jak již před třemi roky napsali⁸ odborníci z Rady pro zahraniční vztahy (Council on Foreign Relations) Daniel Chardell a Theresa Lou, „*zkušenosti posledních [...] let ukazují, že si Rada obecně vede lépe, když se USA účastní její činnosti, než když sedí v ústraní*“. A totéž platí i naopak, v tom smyslu, že coby člen Rady mají USA lepší příležitost ovlivňovat mezinárodní lidskoprávní agendu než coby aktér, který dává najevo, že s Radou nechce mít nic společného a důležitá rozhodnutí za sebe i ostatní chce činit unilaterálně.

CO ODCHOD USA Z RADY ZNAMENÁ PRO ČESKOU REPUBLIKU?

Závěrem krátké zamyšlení nad tím, co odchod USA znamená pro ČR. Česká Republika dlouhodobě označuje podporu mezinárodních lidskoprávních mechanismů, zejména právě Rady pro lidská práva, za jednu z tematických priorit zahraniční politiky v oblasti lidských práv. V roce 2006 patřila ČR mezi aktivní stoupence reformy lidskoprávního systému OSN a hlasovala pro vznik Rady. Následně se stala jedním z prvních členů Rady, byť tento mandát byl krátký (2006). Další mandát v Radě ČR získala na období 2011–2014. V současné době se ČR o místo v Radě uchází již potřetí, a to na období let 2019–2021.

⁸ <https://www.cfr.org/blog/assessing-us-membership-un-human-rights-council>

Vzhledem k roli, kterou hraje transatlantická vazba v české zahraniční politice, lze očekávat, že odchod USA z Rady vyvolá úvahy o tom, zda by nebylo vhodné naši kandidaturu do Rady ještě přehodnotit. Takové úvahy ale nejsou na místě. ČR sice k činnosti Rady není nekritická, dlouhodobě se ale řadí mezi podporovatele tohoto orgánu. Náhlá změna kursu by ohrozila důvěryhodnost a konzistenci českého přístupu. ČR též nemá k dispozici alternativní platformy typu Rady bezpečnosti, kde by se mohla snažit lidskoprávní agendu prosazovat. A s ohledem na svou velikost si těžko může dovolit odvrhnout multilaterální nástroje a spolehnout se čistě na jednostranné kroky. Ostatně až čas ukáže, zda si to mohou dovolit i samy USA.

Odchod USA z Rady není argumentem pro stažení české kandidatury. Spíše naopak. V jeho světle se tato kandidatura jeví jako o to významnější. Rada nyní potřebuje aktivní členy, kteří jí pomůžou vyrovnat se s výzvou, jíž pro ni americký krok představuje. Jinak hrozí, že se opravdu změní v pouhý diskusní klub bez reálného vlivu. Současně je třeba zabránit tomu, aby odchod USA nebyl některými státy využit jako záminka k revizi posunů, jež USA v Radě v minulosti prosazovaly a na nichž mají zájem i státy EU (nová témata v agendě, zvýšená pozornost věnovaná státům hrubě porušujícím lidská práva aj.). V obou těchto oblastech může ČR sehrát významnou úlohu. Již proto je třeba kandidaturu zachovat a vést ji takovým způsobem, který by ČR potřeby v historii zajistil členství v Radě.

Veronika Bílková

výzkumná pracovnice Ústavu mezinárodních vztahů Praha
(bilkova@iir.cz)