

# Zastoupení států na půdě OSN

Marek Zukal\*

**Abstrakt:** Na půdě OSN vznikají čas od času spory o tom, kdo je oprávněn zastupovat některý členský stát v této organizaci. Jde především o situace, kdy si zastupování nárokují dvě rivalitní entity, které se považují za vládu daného státu. V průběhu let byly jednotlivé situace řešeny různě, nekonzistentně. Nejinak je tomu v současnosti – převládá tendence odkládat sporné situace na neurčito a jejich řešení se vyhýbat. Přitom pro naplnění cílů a zásad Charty OSN je nezbytné, aby na půdě Organizace stát zastupovala vláda, která efektivně vykonává moc ve vztahu k území a obyvatelstvu státu. Přestože se Valné shromáždění OSN v minulosti pokusilo sjednotit postup pro řešení sporných situací v rezoluci č. 396 (V), nekonzistentnost v rozhodování přetrvává a často se do něj promítají zahraničněpolitické zájmy států na úkor mezinárodního práva. Přitom jediným kritériem pro posouzení, zda vláda může stát v OSN zastupovat, plynoucím z mezinárodního práva je efektivní výkon moci (a korektiv absence výkonu moci v přímém důsledku porušování norem mezinárodního práva samotného – zejména norem kogentních).

**Klíčová slova:** zastoupení státu, pověřovací listiny, vláda, uznání, efektivní kontrola

## Úvod

Státy jako subjekty mezinárodního práva jsou v jistém ohledu srovnatelné s právníckými osobami, jak je vymezují vnitrostátní právní řády.<sup>1</sup> Ona srovnatelnost tkví v tom, že státy, stejně jako právnícké osoby (vyjdeme-li z teorie fikce formulované již v 19. století Friedrichem Carlem von Savignym), samy o sobě nemají vůli. Jejich vůle je tvořena osobami fyzickými – lidmi, tedy k tomu oprávněnými představiteli států, kteří, ať už individuálně, či kolektivně, vůli států nahrazují a projevují navenek. Z uvedeného vyplývá, že státy musejí být při svém jednání (tedy při projevování vůle ve vnějším světě) zastoupeny. Potřeba zastoupení se pak vztahuje i na jednání států v mezinárodních organizacích.

Právo zastupovat stát navenek má jeho vláda, respektive přesněji ústřední orgány výkonné moci státu. Jejich název a rozsah kompetencí se všeobecně řídí vnitrostátním ústavním právem.<sup>2</sup> Je tedy vnitřní záležitostí každého státu, jak uspořádá své orgány, které budou rozhodovat o jeho zastupování navenek a toto zastupování vykonávat.

Typicky se zastupování států v mezinárodních vztazích ujímají hlavy států [viz např. čl. 63 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy České republiky,<sup>3</sup> podle nichž prezident republiky zastupuje stát navenek či sjednává a ratifikuje mezinárodní smlouvy]. Dále pak mohou státy zastupovat předsedové jejich vlád (za předpokladu, že ústavní systém příslušného státu

\* JUDr. Ing. Marek Zukal, právní poradce Stálé mise ČR při OSN v New Yorku a doktorand na katedře mezinárodního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: m.zukal@hotmail.com. Názory vyjádřené v tomto článku jsou výlučně názory autora, nemusejí se shodovat s postoji Ministerstva zahraničních věcí a nijak ministerstvo nezavazují.

1 Obdobně např. J. Malenovský uvádí: „Většina subjektů mezinárodního práva má charakter právníckých osob ve smyslu všeobecné právovědy. Jejich vůli projevuje systém orgánů.“ (MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné – obecná část – a poměr k jiným právním systémům*. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 76). Shodně dále M. Potočný a J. Ondřej: „Stát má povahu právnícké osoby. Proto jedná navenek pouze prostřednictvím svých orgánů.“ (POTOČNÝ, Miroslav – ONDŘEJ, Jan. *Mezinárodní právo veřejné – zvláštní část*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 183).

2 SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Codex Bohemia, 1999, s. 176.

3 Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů.

s pozicí předsedy vlády počítá<sup>4</sup>), ministři zahraničních věcí, jiní volení představitelé či speciálně k tomu vyškolené a pověřené osoby – diplomaté. (V určitých případech mohou stát zastupovat také další osoby, ne-diplomaté – např. představitelé jiných ministerstev.<sup>5</sup>) Pro účely „každodenního“ zastupování v zahraničí, včetně zastupování na půdě mezinárodních organizací, si státy vytvářejí k tomu specificky určené orgány – zvláštní orgány pro zahraniční styky,<sup>6</sup> kterými bývají ve vztahu k mezinárodním organizacím tzv. stálé mise při mezinárodních organizacích. Vrcholní představitelé států se zastupování zpravidla ujímají jen v nejdůležitějších situacích (v kontextu OSN půjde např. o projev v každoroční všeobecné rozpravě Valného shromáždění na začátku jeho pravidelného zasedání v září), a tak je zastupování státu v běžných, každodenních situacích, svěřeno právě stálé misi příslušného státu při OSN, respektive jejím členům.

Za normálních okolností nevznikají okolo zastupování státu spory, ať už má jít o zastupování jeho vrcholným představitelem, nebo členy jeho stálé mise (popř. dalšími k tomu zmocněnými osobami). Kontroverze ale mohou nastat v případech, kdy panují nejasnosti ohledně postavení vlády daného státu. Jak totiž bylo naznačeno již výše, je to právě vláda<sup>7</sup> státu, kdo má právo jej zastupovat, respektive pověřit tím další osoby. Je-li tedy z jakéhokoli důvodu pochybné, zda má nějaká osoba či skupina osob postavení vlády, je *ipso facto* zpochybnitelné i zastupování státu touto osobou (skupinou osob) nebo dalšími osobami jí pověřenými. Otázka zastoupení státu na půdě mezinárodních organizací je tedy úzce spojená s otázkou postavení jeho vlády. Přinejmenším ze strany některých států je pak často spojována také s institutem uznání vlády a s jeho dopady, respektive s dopady absence takového uznání.

Tento článek se proto, po obecném vymezení pravidel vztahujících se k zastupování a po popisu relevantní praxe, snaží odpovědět na otázku, jak postavení vlády (včetně otázky jejího případného neuznání jinými státy) dopadá na zastoupení státu na půdě OSN. Kromě toho přináší přehled některých dosavadních sporných případů, jakož i jejich řešení a usiluje o nastínění způsobu, jak by takové sporné případy měly být podle platného mezinárodního práva a podle vnitřních pravidel fungování OSN posuzovány do budoucna.

Nutno podotknout, že spory týkající se reprezentace států vyvstávají ze všech mezinárodních organizací nejčastěji právě v OSN (respektive v organizacích spadajících do širšího systému OSN). To je dáno povahou OSN jako (téměř)<sup>8</sup> univerzální mezinárodní organizace, pročež jejími členy jsou nutně státy, jejichž politické systémy jsou založeny na různých hodnotách (tyto státy zastávají různé pozice na škále demokracie–totalita). Právě u takto rozdílně hodnotově orientovaných států může docházet k vzájemným sporům a k ode-

<sup>4</sup> Předsedu vlády nemají např. Spojené státy americké a další státy s tzv. prezidentskou formou vlády.

<sup>5</sup> Vnitrostátní právní úprava v ČR vyžaduje, aby o této skutečnosti bylo *přinejmenším informováno* Ministerstvo zahraničních věcí, neboť to podle § 6 odst. 3 písm. a) zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (tzv. kompetenční zákon), „koordinuje činnost ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy v oblasti zahraničních vztahů na jim svěřených úsecích státní správy [...]“.

<sup>6</sup> V právním řádu ČR jsou tyto zahraniční orgány souhrnně označovány pojmem „zastupitelské úřady“. Ustanovení § 4 zákona č. 150/2012 Sb., o zahraniční službě, rozeznává následující druhy zastupitelských úřadů: velvyslanectví, stálá mise při mezinárodní organizaci, konzulární úřad, zvláštní mise a styčný úřad nebo kancelář. Blíže k tomu viz SMOLEK, Martin – VÁLEK, Petr a kol. *Zákon o zahraniční službě. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2020, s. 20 a násl.

<sup>7</sup> Vládou se zde rozumí soustava vykonavatelů státní moci, nikoli nutně jediný vrcholný orgán moci výkonné.

<sup>8</sup> Členem OSN není např. Kosovo, o jehož státnosti nemůže být pochyb (viz např. BUREŠ, Pavel – FAIX, Martin – SVAČEK, Ondřej. *Vznik a uznání státu: aktuální pohled mezinárodního práva*. Praha: Leges, 2013, s. 89). Až do roku 2002 nebylo členem OSN ani Švýcarsko, přičemž ani o jeho státnosti nebylo možné pochybovat.

pření uznání vlád v některých situacích, a to převážně z politických důvodů, což následně vede často ke zpochybňování reprezentace daného státu v mezinárodní organizaci. Naproti tomu pravděpodobnost vzniku obdobného sporu je nižší u regionálních mezinárodních organizací vzhledem k tomu, že jejich členy budou zpravidla jen státy splňující specifitější kritéria členství, a tyto regionální organizace tedy mívají v tomto ohledu homogennější členskou základnu, což snižuje pravděpodobnost vzájemného odepření uznání vlád.

## 1. Pověřovací listiny, jejich přezkum a přijímání

Aby mohla osoba zastupovat stát ve vztahu k OSN, respektive v jeho jednotlivých orgánech, musí k tomu předložit pověřovací listiny (anglicky *credentials* či *letters of credence*), ledaže jde o jednoho z představitelů tzv. Trojky (hlava státu, předseda vlády a ministr zahraničních věcí). Představitelé Trojky totiž mohou stát zastupovat navenek bez dalšího.<sup>9</sup>

Pověřovací listiny jsou dokument, kterým je vybaven nově jmenovaný vedoucí diplomatické mise (respektive stálý představitel při mezinárodní organizaci), v němž osoba, která jej vydala, potvrzuje, že vedoucí mise je oprávněn vysílající (respektive členský) stát zastupovat.<sup>10</sup> Generální tajemník OSN v jedné ze svých zpráv<sup>11</sup> definoval pověřovací listiny jako „dokument, který osvědčuje, že jedna či více osob jsou oprávněny zastupovat daný stát“. V praxi OSN se kromě pověřovacích listin stálého představitele lze setkat také se zvláštními pověřovacími listinami delegací vyslaných na zasedání jednotlivých orgánů (vedoucím či alespoň členem těchto delegací je zpravidla také stálý představitel).

Mezinárodní právo jakož i vnitřní pravidla OSN [viz jednací řády jednotlivých hlavních orgánů OSN<sup>12</sup> či rezoluci č. 275A(III) ze dne 3. prosince 1948] některé aspekty související s pověřovacími listinami reguluje. Relevantní ustanovení upravující pověřovací listiny obsahuje též Vídeňská úmluva o zastoupení států v jejich vztazích s mezinárodními organizacemi univerzální povahy<sup>13</sup> (dále též jen Vídeňská úmluva), která dosud nevstoupila v platnost,<sup>14</sup> avšak lze ji do jisté míry považovat za kodifikaci existujícího obyčejového mezinárodního práva.

### 1.1 Pověřovací listiny stálých představitelů při OSN

Rezolucí Valného shromáždění OSN č. 257A(III), kterou Valné shromáždění vzalo na vědomí praxi států spočívající ve zřizování stálých misí v sídle Organizace, došlo k regulaci

<sup>9</sup> Viz např. ČEPELKA, Čestmír – ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 447. Shodně I. Seidl-Hohenveldern: „[e]xistuje domněnka, že hlava státu, předseda vlády, jakož i ministr zahraničních věcí jsou každopádně povoláni k zastupování svého státu [...]“ (SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz. *Mezinárodní právo veřejné*, s. 177).

<sup>10</sup> BERRIDGE, Geoff – ALAN, James. *A Dictionary of Diplomacy*. 2nd edition. New York: Palgrave Macmillan, 2003, s. 163.

<sup>11</sup> Zpráva generálního tajemníka ze dne 21. prosince 1989, dokument č. S/21047 Dostupné z: <<https://digitalibrary.un.org/record/81660>>.

<sup>12</sup> Kapitola III (čl. 7 odst. 1) Charty OSN mezi hlavní orgány OSN řadí: Valné shromáždění, Radu bezpečnosti, Hospodářskou a sociální radu, Poručenskou radu, Mezinárodní soudní dvůr a Sekretariát. Z povahy věci ve svých jednacích řádech otázky spojené s pověřovacími listinami regulují pouze první čtyři z nich.

<sup>13</sup> Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organizations of a Universal Character, adopted in Vienna, 14 March 1975.

<sup>14</sup> Čl. 89 Úmluvy vyžaduje pro vstup v platnost uložení 35 ratifikačních listin. K červenci 2022 bylo uloženo 34 ratifikačních listin (zatím poslední ratifikační listinu uložila v roce 2008 Paraguay). Československo úmluvu ratifikovalo v roce 1976, Česká republika do ní sukcedovala v roce 1993.

některých aspektů pověřovacích listin stálých představitelů. Podle této rezoluce mají být pověřovací listiny vydány hlavou státu, předsedou vlády či ministrem zahraničních věcí a předány generálnímu tajemníkovi OSN. I pozdější Vídeňská úmluva ve svém čl. 10 uvádí, obecněji avšak významově shodně s ustanovením rezoluce č. 257A(III), že pověřovací listiny šéfa stálé mise (stálého představitele) musejí být vydány hlavou státu, předsedou vlády či ministrem zahraničních věcí (pokud pravidla organizace nepřipouštějí i pověřovací listiny vydané jiným orgánem) a předány organizaci. V následujícím čl. 11 se pak stanoví, že pokud členský stát neuvede v pověřovacích listinách jinak, je jeho stálý představitel oprávněn jednat jako zástupce státu ve všech orgánech organizace, pro které neplatí zvláštní požadavky týkající se zastoupení.

Po svém příjezdu do sídla OSN v New Yorku předává nový stálý představitel své pověřovací listiny generálnímu tajemníkovi OSN během formálního ceremoniálu. Tímto okamžikem se ujímá zastupování svého státu vůči Organizaci.

Nevyplývá-li z pověřovacích listin jinak, je stálý představitel oprávněn zastupovat stát ve všech orgánech OSN. Nicméně na základě pravidel obsažených v jednacích řádech hlavních orgánů OSN musejí členské státy, které jsou členy Rady bezpečnosti, Hospodářské a sociální rady a v minulosti také Poručenské rady, předložit zvláštní pověřovací listiny pro své zástupce v těchto orgánech. Tato povinnost platí pro zástupce členských států ve Valném shromáždění, mají-li v něm (respektive v jeho subsidiárních orgánech<sup>15</sup>) stát zastupovat další osoby vedle stálého představitele, což bude pravidlem.

## 1.2 Úprava pověřovacích listin v jednacích řádech hlavních orgánů OSN

Hlavní orgány OSN upravují otázky pověřovacích listin zástupců členských států ve svých jednacích řádech různě. Napříč orgány se ustálila jednotná praxe, že v každém případě může stát zastupovat stálý představitel při OSN i bez toho, aby musel předložit zvláštní pověřovací listiny pro zastupování v daném orgánu. Taková praxe je někdy v rozporu s výslovným zněním jednacího řádu příslušného orgánu (viz např. pravidlo 14 Prozatímního jednacího řádu Rady bezpečnosti dále), avšak je široce akceptovaná. Tato praxe vychází z předpokladu, že v pověřovacích listinách stálých představitelů je zpravidla uvedeno, že jsou oprávněni zastupovat stát ve všech orgánech OSN.

### 1.2.1 Valné shromáždění

V případě Valného shromáždění je úprava pověřovacích listin obsažena v pravidlech 27 až 29 Jednacího řádu Valného shromáždění.<sup>16</sup> V pravidle 27 je zopakováno, že pověřovací listiny mají být vydány hlavou státu, předsedou vlády či ministrem zahraničních věcí, a navíc je stanoveno, že mají být generálnímu tajemníkovi odevzdány, je-li to možné, ne později než jeden týden před zahájením zasedání (z uvedené formulace plyne, že jde toli-ko o pořádkovou lhůtu). Pravidlo 28 potom předpokládá ustavení Výboru pro pověřovací

<sup>15</sup> Zejména jde o tzv. hlavní výbory (Main Committees) Valného shromáždění (viz pravidlo 98 Jednacího řádu Valného shromáždění).

<sup>16</sup> Rules of Procedure of the General Assembly, dokument A/520/Rev.19. In: *Official Documents System of the United Nations* [online]. Dostupné z: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/592/76/PDF/N2259276.pdf?OpenElement>>.

listiny (*Credentials Committee*). Pokud byla vznesena námitka vůči kterémukoli zástupci státu, bude podle pravidla 29 tento zástupce usazen dočasně („*seated provisionally*“) se stejnými právy jako ostatní zástupci, dokud Výbor pro pověřovací listiny nepodá zprávu plénu a plénum ve věci nerozhodne.<sup>17</sup>

### 1.2.1.1 Výbor pro pověřovací listiny

Výbor pro pověřovací listiny má být dle pravidla 28 Jednacího řádu Valného shromáždění složen z devíti členů jmenovaných Valným shromážděním na návrh jeho předsedy. Výbor má za úkol posoudit pověřovací listiny zástupců států a bez prodlení podat plénu zprávu. Na základě této zprávy následně plénum přijímá rozhodnutí o přijetí či odmítnutí pověřovacích listin.

Je nepsaným pravidlem, že ve Výboru pro pověřovací listiny vždy zasedají zástupci Spojených států, Ruska (dříve zástupce Sovětského svazu) a Číny. Další šest členů se každoročně obměňuje. V posledních letech existovala snaha, aby Výbor rozhodoval pouze formou konsenzu<sup>18</sup> (tj. přijímal pouze rozhodnutí, s nimiž souhlasí všichni jeho členové), ačkoli v letech dřívějších (např. při projednávání otázky zastoupení Číny – viz kapitolu 3.1) nebylo výjimkou ani rozhodování hlasováním.

Posouzení pověřovacích listin Výborem je v drtivé většině případů pouze formalitou. Pokud jsou ale pověřovací listiny některé z delegací zpochybněny, může se v řešení dané záležitosti angažovat předseda Valného shromáždění (podpořen pro tyto účely Sekretariátem OSN<sup>19</sup>) formou poskytování dobrých služeb tak, aby byla záležitost vyřešena před zasednutím Výboru.<sup>20</sup>

Při projednávání sporných situací byly v minulosti ve Výboru opakovaně vznášeny politické argumenty, a to z nejrůznějších stran. Zástupci téhož státu<sup>21</sup> však v průběhu času k přípustnosti politických argumentů zastávali mnohdy různé pozice s ohledem na projednávané případy (viz např. vzájemně rozporné pozice SSSR<sup>22</sup> v roce 1979 a Ruska<sup>23</sup>

<sup>17</sup> Obdobně (s pouze drobnými odchylkami) byla úprava přezkumu a přijímání pověřovacích listin upravena také v čl. 5 Jednacího řádu Shromáždění Společnosti národů:

- 1) *Chaque Membre communique au Secrétaire général, autant que possible avant l'ouverture de la session, le nom de ses représentants, dont le nombre ne doit pas excéder trois. Il peut y ajouter les noms des représentants suppléants.*
- 2) *Chaque représentant remet, aussitôt que possible et de préférence avant l'ouverture de la session, ses lettres de créance au Secrétaire général.*
- 3) *Une commission de vérification de pouvoirs, composée de huit membres, est élue au scrutin secret par l'Assemblée. Elle fait immédiatement son rapport.*
- 4) *Tout représentant dont l'admission soulève de l'opposition siège provisoirement avec les mêmes droits que les autres représentants, à moins que l'Assemblée n'en décide autrement.*

<sup>18</sup> Viz např. Zpráva ze zasedání Výboru pro pověřovací listiny dne 1. prosince 2021, dokument č. A/76/550. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/3950043>>.

<sup>19</sup> V daném případě půjde o *Department for General Assembly and Conference Management* a o *Office of Legal Affairs*.

<sup>20</sup> RUDER, Nicole – NAKANO, Kenji – AESCHLIMANN, Johann. *The GA Handbook: A practical guide to the United Nations General Assembly*. 2nd edition. New York: Permanent Mission of Switzerland to the United Nations, 2017, s. 29.

<sup>21</sup> V případě Ruské federace jde o stát-předchůdce a stát-pokračovatele. Jakkoli je označení Ruské federace za pokračovatele SSSR teoreticky zpochybnitelné, byla Ruská federace jako pokračovatel SSSR přijata již v roce 1991 a jedná se o *fait accompli*.

<sup>22</sup> *“The representative of the Union of Soviet Socialist Republics took issue with the view that the task of the Credentials Committee was purely formal. It was not a question just of form but of political context.”* Zpráva Výboru pro pověřovací listiny ze dne 20. září 1979, dokument č. A/34/500. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/31008>>.

v roce 1996). Opakovaně však na jednání Výboru také zaznělo, zpravidla z úst jeho aktuálního předsedy, že úkolem Výboru je projednat pouze právní aspekty týkající se platnosti pověřovacích listin a že politické či jiné hledisko má být ponecháno na uvážení pléna Valného shromáždění.<sup>24</sup> V souladu s tímto postojem pak např. zástupce Spojených států v roce 1979 při projednávání pověřovacích listin Demokratické Kampučie (viz níže kapitoly 3.5) uvedl, že „*zhrození jeho vlády nad činy vlády Demokratické Kampučie vůči jejímu vlastnímu lidu je známo. Nicméně otázkou není chování vlády vůči svému lidu, nýbrž platnost pověřovacích listin zástupců Demokratické Kampučie. [...] [T]yto pověřovací listiny splňují podmínky pravidla 27 Jednacího řádu Valného shromáždění [...]*“<sup>25</sup>

Zprávu Výboru a jeho doporučení projednává Valné shromáždění (v případě řádného zasedání) zpravidla v první polovině prosince (viz např. rezoluci<sup>26</sup> Valného shromáždění ze dne 7. prosince 2021, kterou schválilo zprávu Výboru pro pověřovací listiny).

### 1.2.2 Rada bezpečnosti

Prozatímní jednací řád Rady bezpečnosti<sup>27</sup> upravuje otázky zastoupení členských států a pověřovacích listin jejich zástupců v pravidlech 13 až 17. Podle těchto pravidel mají být pověřovací listiny zástupce státu, který je členem Rady bezpečnosti, předány generálnímu tajemníkovi, a to ne později než 24 hodin před tím, než se má zastupování ujmout. Předseda vlády a ministr zahraničních věcí mohou v Radě bezpečnosti zasedat i bez předložení pověřovacích listin. Nedává příliš smysl, že totéž není stanoveno i pro hlavu státu, bylo by nicméně možné s použitím logického argumentu *a fortiori* – *a minori ad maius* – dovést, že i hlava státu může stát v Radě bezpečnosti zastupovat bez pověřovacích listin. Tento závěr podporuje i historický výklad: při projednávání návrhu jednacího řádu byl na návrh zástupce Spojených států amerických původní návrh textu obsahující slova “*Prime Minister*” nahrazen textem “*Head of Government*”, přičemž cílem mělo být právě umožnění toho, aby v Radě mohl bez pověřovacích listin zasednout též prezident státu s prezidentskou formou vlády.<sup>28</sup> Je tak zřejmé, že spojení “*Head of Government*” bylo podle okolností vnitrostátního uspořádání ústavních orgánů zamýšleno jako zahrnující též hlavu státu.

Pověřovací listiny zástupců v Radě bezpečnosti přezkoumává podle pravidla 15 generální tajemník (nikoli výbor jako v případě Valného shromáždění) a předkládá o tom Radě

<sup>23</sup> “[...] [T]he decisions of the committee were technical and not political in nature [...]” Zpráva Výboru pro pověřovací listiny ze dne 23. října 1996, dokument č. A/51/548. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/286/56/PDF/N9628656.pdf?OpenElement>>.

<sup>24</sup> Viz např. Zprávu Výboru pro pověřovací listiny ze dne 17. listopadu 1960, dokument č. A/4578. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/1305785?ln=en>>, nebo Zprávu Výboru pro pověřovací listiny ze dne 20. září 1979, dokument č. A/34/500. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/3108>>.

<sup>25</sup> Zpráva Výboru pro pověřovací listiny ze dne 20. září 1979, dokument č. A/34/500. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/3108>>.

<sup>26</sup> Rezoluce Valného shromáždění č. A/RES/76/15 ze dne 7. prosince 2021. Dostupné z: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/374/91/PDF/N2137491.pdf?OpenElement>>.

<sup>27</sup> Provisional Rules of Procedure of the Security Council, dokument S/96/Rev.7. Dostupné z: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N83/400/17/IMG/N8340017.pdf?OpenElement>>.

<sup>28</sup> Zápis z jednání Rady bezpečnosti dne 9. dubna 1945, 31. schůze, dokument č. S/PV.31. Dostupné z: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL4/605/32/PDF/NL460532.pdf?OpenElement>>.



bezpečnosti ke schválení zprávu. Přezkum probíhá ryze podle formálních kritérií, generální tajemník v minulosti sám uvedl, že není schopen vždy ověřit faktickou situaci v daném státě, a tak se musí omezit na přezkum toho, zda předložený dokument obsahuje zmocnění dané osoby k výkonu zastupování a zda je podepsán osobou, která o sobě tvrdí, že je hlavou státu, předsedou vlády či ministrem zahraničních věcí.<sup>29</sup> Dokud nejsou pověřovací listiny zástupce přijaty, je zástupce usazen dočasně (*“seated provisionally”*) se stejnými právy jako zástupci ostatních států; totéž platí v případech, kdy byla vůči pověřovacím listinám zástupce vznesena námitka.

Pravidlo 14 Prozatímního jednacího řádu Rady bezpečnosti stanoví, že pověřovací listiny musí kromě zástupců členů Rady předložit také zástupce státu, který členem Rady není, avšak byl na její jednání přizván (např. podle pravidla 37). V současné praxi takové pověřovací listiny předkládány nejsou. Účastní-li se takto jednání stálý představitel státu, dovozuje se jeho zástupčí oprávnění z pověřovacích listin stálého představitele. Generální tajemník pro účely takového jednání pověřovací listiny zvláště nezkontroluje a nepodává o tom zprávu.<sup>30</sup>

### 1.2.3 Hospodářská a sociální rada

Pro jednání Hospodářské a sociální rady upravují otázky pověřovacích listin pravidla 16 a 17 Jednacího řádu Hospodářské a sociální rady.<sup>31</sup> Ta stanoví, že pověřovací listiny se předávají generálnímu tajemníkovi ne později než tři dny před prvním jednáním, jehož se má zástupce státu účastnit. Pověřovací listiny v tomto případě posuzuje předsednictvo (*Bureau*) a předkládá o tom zprávu Radě. Praxe v Hospodářské a sociální radě se nicméně v průběhu let vyvinula odlišně od toho, jak stanoví její jednací řád. Ve skutečnosti členové Hospodářské a sociální rady žádné zvláštní pověřovací listiny nepředkládají. To formálně není problematické, účastní-li se zasedání Rady stálý představitel, který bývá zpravidla zmocněn zastupovat svůj stát ve všech orgánech OSN, tedy včetně Hospodářské a sociální rady. Nicméně účastní-li se zasedání Rady kterýkoli jiný člen stálé mise, což se neděje zřídka, pak se účastní bez jakéhokoli zmocnění. Zdá se však, že tato praxe je dlouhodobě akceptována a zmocnění dané osoby se implicitně dovozuje z jejího statusu řádně registrovaného člena stálé mise.

### 1.2.4 Poručenská rada

Pro úplnost lze dodat, že v době, kdy zasedala Poručenská rada (svou činnost přerušila k 1. listopadu 1994 poté, co nabylo nezávislosti Palau jako poslední poručenské území; Rada se nyní neschází ročně, ale jen „dle potřeby“: např. v roce 2019 se sešla k volbě před-

<sup>29</sup> Zpráva generálního tajemníka ze dne 21. prosince 1989, dokument č. S/21047 In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/81660>>.

<sup>30</sup> “[...] invitations under rule 37 have become so frequent, in the practice of the Council, the procedure foreseen in rule 15 is not always observed and the Secretary-General is not regularly requested to report on credentials of representatives of States invited under rule 37. That does not mean, however, that the procedure foreseen in rule 15 has become obsolete. In case of doubt, it can be and is applied.” Zpráva generálního tajemníka ze dne 21. prosince 1989, dokument č. S/21047. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/81660>>.

<sup>31</sup> Rules of Procedure of the Economic and Social Council, dokument E/5715/Rev.2. Dostupné z: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/234/52/IMG/N9223452.pdf?OpenElement>>.

sednictva a zvolila svou předsedkyní zástupkyni Francie<sup>32</sup>), upravovala otázky zastoupení a pověřovacích listin pravidla 9 až 16 Jednacího řádu Poručenské rady.<sup>33</sup> Podle nich měl každý člen Poručenské rady jmenovat jednu zvláště kvalifikovanou osobu, která jej měla v Radě zastupovat. Každý takový zástupce mohl být doprovázen tolika alternáty a poradci, kolik si sám zvolí. Pověřovací listiny tohoto zástupce měly být předány generálnímu tajemníkovi, kterému též příslušel jejich přezkum a následně měl podat Radě zprávu ke schválení. I v Poručenské radě platilo, na základě pravidla 15, že před rozhodnutím o pověřovacích listinách byl zástupce usazen dočasně (*“seated provisionally”*) a měl stejná práva, jako by jeho pověřovací listiny byly shledány v náležité formě.

### 1.2.5 Obecná přípustnost postupů odchylovících se od pravidel jednacích řádů

Výše bylo uvedeno – zejména v souvislosti s Radou bezpečnosti a Hospodářskou a sociální radou –, že praxe se v některých případech vyvinula odlišně od pravidel uvedených v jednotlivých jednacích řádech. Takové odchylky jsou v rámci OSN považovány za přípustné a *per analogiam* lze odkázat na stanovisko právního poradce OSN ze dne 2. prosince 1977, který se vyjadřoval k přípustnosti odchýlení se od pravidel Jednacího řádu Valného shromáždění. Právní poradce tehdy uvedl, že *„[...] od striktního dodržování pravidel jednacího řádu může být upuštěno v případě obecného souhlasu členů dotčeného orgánu, neboť hlavní smysl těchto pravidel – řádný průběh zasedání a ochrana zájmů menšiny – není v takovém případě ohrožen. Podle tohoto principu bylo v praxi Valného shromáždění v minulosti často upuštěno od aplikace určitých procedurálních pravidel na základě všeobecného souhlasu.“*<sup>34</sup>

## 1.3 Pověřovací listiny a zastupování v praxi České republiky

Praxe České republiky ve vztahu k pověřovacím listinám stálých představitelů není jednotná. V jednotlivých případech byly pověřovací listiny vystaveny ministrem zahraničních věcí (např. v roce 2010) i prezidentem republiky (v roce 2021). Vnitrostátní právní úprava ČR pouze stanoví, že vedoucího zastupitelského úřadu, který je stálou misí při mezinárodní organizaci, pověřuje a odvolává na návrh vlády prezident republiky [§ 10 odst. 4 zákona o zahraniční službě; toto ustanovení navazuje na čl. 63 odst. 1 písm. e) Ústavy ČR, podle nějž prezident republiky pověřuje a odvolává vedoucí zastupitelských misí<sup>35</sup>]. To však nevyklučuje, aby po tomto pověření prezidentem republiky vybavil nově jmenovaného stálého představitele pověřovacími listinami právě ministr zahraničních věcí. Mezinárodní právo, jak plyne mj. i z výše uvedeného čl. 10 Vídeňské úmluvy, s možností vydání pověřovacích listin ministrem zahraničních věcí počítá. Na rozdíl od pověřovacích listin vedoucích diplomatických misí ve smyslu Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích (tzv. bilaterální mise, velvyslanectví) mají tyto pověřovací listiny stálého představitele

<sup>32</sup> Trusteeship Council. *United Nations* [online]. [cit. 2022-07-22]. Dostupné z: <<https://www.un.org/en/about-us/trusteeship-council>>.

<sup>33</sup> Rules of Procedure of the Trusteeship Council, dokument T/1/Rev.7. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/424684>>.

<sup>34</sup> Stanovisko právního poradce OSN. Dostupné z: <[https://legal.un.org/ola/media/GA\\_RoP/GA\\_RoP\\_EN.pdf](https://legal.un.org/ola/media/GA_RoP/GA_RoP_EN.pdf)> (viz zejména s. 5 a 6).

<sup>35</sup> K pojmu „zastupitelská mise“ viz SMOLEK, Martin – VÁLEK, Petr a kol. *Zákon o zahraniční službě. Komentář*, s. 20.



méně slavnostní formu dopisu adresovaného vrcholnému představiteli organizace (v případě OSN generálnímu tajemníkovi). Pověřovací listiny vystavené stálému představiteli České republiky obsahují mj. větu: „*Stálý představitel je akreditován pro všechny orgány OSN v New Yorku a na všechna jednání konaná v New Yorku pod záštitou OSN.*“<sup>36</sup> V příručce Protokolu OSN<sup>37</sup> se uvádí, že je zvykem jmenovat stálé představitele s hodností „mimořádného a zplnomocněného velvyslance“<sup>38</sup>. Tato informace však nedává smysl, neboť „mimořádný a zplnomocněný velvyslanec“ není diplomatickou hodností, nýbrž diplomatickou funkcí. Správně by mělo být uvedeno, že je zvykem jmenovat stálým představitelem osobu s diplomatickou hodností „velvyslanec“<sup>39</sup>; tak se děje i v praxi ČR.

Při výkonu zastupování je stálý představitel ČR vázán instrukcemi ústředí Ministerstva zahraničních věcí, jak plyne z § 6 odst. 3 písm. c) tzv. kompetenčního zákona.<sup>40</sup> To neplatí jen ve vztahu k zastupování na půdě OSN, ale vůči všem mezinárodním organizacím včetně Evropské unie. Je třeba odmítnout praxi, kdy o převzetí řízení některých zastupitelských úřadů (typicky Stálého zastoupení ČR při Evropské unii v Bruselu) se snaží jiné ústřední orgány státní správy, neboť taková praxe je v rozporu právě s § 6 odst. 3 písm. c) tzv. kompetenčního zákona.

Zastupování ČR v OSN ale nevykonává jen stálý představitel při OSN, nýbrž také další členové Stálé mise ČR při OSN v New Yorku. I pro ně při tom platí, co bylo řečeno výše o vázanosti instrukcemi ústředí Ministerstva zahraničních věcí. Členy Stálé mise ČR při OSN v New Yorku bylo ke květnu 2022 osm diplomatických pracovníků: stálý představitel, zástupce stálého představitele a šest zástupců ČR v jednotlivých hlavních výborech Valného shromáždění. Tito musejí být na jednotlivá zasedání Valného shromáždění rovněž akreditováni, tzn. musejí být uvedeni v pověřovacích listinách odevzdávaných na každé<sup>41</sup> zasedání Valného shromáždění. V těchto pověřovacích listinách může být uvedeno nejvýše pět zástupců a pět alternátů. Delegace může být dále doplněna o tolik poradců, expertů či osob s podobným postavením, kolik bude považováno za potřebné (čl. 9 odst. 2 Charty OSN,<sup>42</sup> pravidlo 25 Jednacího řádu Valného shromáždění<sup>43</sup>). V praxi tedy nejsou další osoby nad rámec pěti zástupců a pěti alternátů uvedeny přímo v pověřovacích listinách, ale ve verbální nótě, již se složení delegace na Valné shromáždění doplňuje. V postavení zástupce, alternáta či poradce nicméně není žádný rozdíl.

<sup>36</sup> “The Permanent Representative is accredited to all organs of the United Nations in New York and to all meetings held in New York under the auspices of the United Nations.”

<sup>37</sup> Protocol and Liaison Service of the United Nations, Department of General Assembly and Conference Management of the United Nations.

<sup>38</sup> “It has become the standard for the Governments of Member States to appoint Permanent Representatives to the United Nations with the rank of Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary.” Viz zde: <<https://www.un.org/dgacm/en/content/protocol/manual-of-protocol>>.

<sup>39</sup> Blíže k rozlišení diplomatické hodnosti a diplomatické funkce viz SMOLEK, Martin – VÁLEK, Petr a kol. *Zákon o zahraniční službě. Komentář*, s. 66.

<sup>40</sup> Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky (tzv. kompetenční zákon): „[*Ministerstvo zahraničních věcí*] řídí zastupitelské úřady v zahraničí.“

<sup>41</sup> V některých případech jsou rozhodnutím Valného shromáždění uznány jako dostatečné pověřovací listiny doručené na jiné zasedání (viz např. uznání pověřovacích listin předložených na 76. zasedání Valného shromáždění pro účely 11. nouzového zvláštního zasedání svolaného k řešení ruské agrese proti Ukrajině, které bylo na návrh předsedy Valného shromáždění přijato konsenzem).

<sup>42</sup> “Each Member shall have not more than five representatives in the General Assembly.”

<sup>43</sup> „The delegation of a Member shall consist of not more than five representatives and five alternate representatives and as many advisers, technical advisers, experts and persons of similar status as may be required by the delegation.“

## 2. Vláda, její postavení a vliv tohoto postavení na zastupování státu

Bylo uvedeno výše, že pověřovací listiny pro zástupce státu musejí být vydány hlavou státu, předsedou vlády či ministrem zahraničních věcí, tedy jedním z představitelů vlády. Přítom existence vlády<sup>44</sup> je jedním ze znaků, které musí každá entita vykazovat, má-li být považována za stát. Naplnění tohoto znaku vyžaduje ve svém čl. 1 Montevidejská úmluva o právech a povinnostech států.<sup>45</sup> Obsah tohoto ustanovení je dnes považován za obyčejové mezinárodní právo.<sup>46</sup> Současná nauka mezinárodního práva pak doplňuje, že musí jít o vládu určité kvality, totiž o vládu efektivní. To je současně jediná pozitivní<sup>47</sup> podmínka, kterou mezinárodní právo na vládu klade; nevyžaduje se tedy, aby se moci ujala v souladu s vnitrostátními právními předpisy (legálně) nebo aby byl její výkon moci jakkoli legitimizován.

### 2.1 Efektivita, legalita a legitimita vlády. *De facto* vláda a její mezinárodněprávní postavení

Efektivita vlády se projevuje v rovině vnitřní i vnější. Podmínkou toho, aby bylo možné vládu považovat za efektivní, je zajištění minimálního standardu veřejného pořádku, a to vzhledem k obyvatelstvu i k území (tj. vnitřní projev efektivity).<sup>48</sup> Za vnější projev efektivity se pak někdy považuje schopnost entity, v níž vláda svou moc vykonává, vstupovat do mezinárodních vztahů; ve shodě s J. Crawfordem lze nicméně tuto schopnost považovat spíše za důsledek existence efektivní vlády (Crawford v kontextu své publikace mluví o důsledku existence státnosti) než za jedno z jejích kritérií.<sup>49</sup>

Nauka mezinárodního práva někdy rozlišuje vládu *de iure* a vládu *de facto* (zpravidla o těchto dvou kategoriích pojednává v souvislosti s institutem uznání vlády). V tomto smyslu V. David a P. Sladký uvádějí, že „[u]znání vlády *de iure* znamená uznání vlády podle práva, což znamená více než uznání jen faktické vlády. Vláda *de facto* totiž nemá tak silný právní základ jako vláda *de iure*. Výrazy *de iure* a *de facto* se vztahují k uznávané vládě, nikoli k aktu uznání.“<sup>50</sup> Jako vládu *de facto* „označujeme případy, kdy se nové orgány státní moci ujaly svého postavení a prosadily se v něm, jakkoli v rozporu s ústavními předpisy [...]. Jde o problém legitimity této nové státní moci z hlediska vnitrostátního práva, který mizí v okamžiku, kdy fakticky prosadivší se nová státní moc přijme své vlastní ústavní předpisy. [...] [O]becné mezinárodní právo nestanoví a logicky ani stanovit nemůže, že vznik nové vlády musí být v souladu s existujícími vnitrostátními předpisy.“<sup>51</sup> Např. Světová banka pak pro svoje účely definuje vládu *de facto* jako vládu, která „přichází k moci nebo se jí drží pomocí prostředků neupravených ústavou daného státu, jako jsou státní převrat,

<sup>44</sup> Vládou se zde rozumí výkon státní moci, nikoli jeden konkrétní státní orgán či soustava orgánů.

<sup>45</sup> „The state as a person of international law should possess the following qualifications: a) a permanent population, b) a defined territory, c) government; and d) capacity to enter into relations with the other states.”

<sup>46</sup> SMOLEK, Martin – VÁLEK, Petr a kol. *Zákon o zahraniční službě. Komentář*, s. 35.

<sup>47</sup> Mezinárodní právo dále na vládu klade negativní podmínku: vláda nesmí vzniknout nebo se u moci držet v přímém důsledku porušování norem mezinárodního práva samotného. O této podmínce a důsledcích jejího nesplnění je pojednáno dále.

<sup>48</sup> BUREŠ, Pavel – FAIX, Martin – SVAČEK, Ondřej. *Vznik a uznání státu: aktuální pohled mezinárodního práva*, s. 46.

<sup>49</sup> CRAWFORD, James. *The Creation of States in International Law*. 2<sup>nd</sup> edition. Oxford: Oxford University Press, 2007, s. 483.

<sup>50</sup> DAVID, Vladislav – SLADKÝ, Pavel. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. 3. vydání. Praha: Leges, 2022, s. 169.

<sup>51</sup> ČEPELKA, Čestmír – ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní právo veřejné*, s. 600.

*revoluce, uchvácení moci, odvolání či suspenze ústavy.*<sup>52</sup> Z hlediska mezinárodního práva je však rozlišování vlády *de iure* a vlády *de facto* irelevantní. Jak už bylo uvedeno výše, jediným požadavkem, který mezinárodní právo na vládu (výkon státní moci) klade, je její efektivita. Nepožaduje, ani aby vláda byla ustavena v souladu s vnitrostátními (ústavními) normami, ani nezkoumá legitimitu. Z principu výlučnosti mezinárodního práva totiž plyne, že normy vnitrostátního práva jsou považovány za mimoprávní skutečnosti, mezinárodní právo k jejich právní existenci nepřihlíží.<sup>53</sup> Proto také nemůže mezinárodní právo jakkoli posuzovat, zda se vláda některého státu dostala k moci cestou, která je v souladu s vnitrostátními (ústavními) normami daného státu, či nikoli. Nezbyvá tedy než dojít k závěru, že z hlediska mezinárodního práva není rozdíl mezi vládou *de iure* a vládou *de facto*. I *de facto* vláda, která převzala moc v rozporu s ústavou daného státu, je z hlediska mezinárodního práva plnohodnotnou vládou, pokud státní moc vykonává dostatečně efektivně.

Mezinárodní právo může reagovat na změny vlády jen tehdy, byly-li při těchto změnách porušeny jeho vlastní, tj. mezinárodněprávní normy. K tomu Č. Čepelka a P. Šturma uvádějí: „*Ve výjimečných situacích může neuznání vlády korigovat pouhou efektivitu vlády, která se dostala k moci, popřípadě je udržována za porušování kogentních norem obecného mezinárodního práva [...].*“<sup>54</sup> Zde půjde třeba o situace, kdy ve státě-oběti byla po porušení kogentního zákazu použití síly státem-agresorem instalována loutková vláda. Vzhledem k tomu, že ustavení takové vlády je výsledkem závažného porušení závazků plynoucích z kogentních norem obecného mezinárodního práva, mají všechny státy povinnost takový stav neuznat (čl. 41 odst. 2 článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní jednání<sup>55</sup> vypracovaných Komisí OSN pro mezinárodní právo). Proto v takových situacích je namísto, aby mezinárodní společenství nadále považovalo dosavadní vládu státu-oběti za vládu efektivně vykonávající moc na daném území a ve vztahu k danému obyvatelstvu, přičemž půjde o právní fikci. Aplikaci takové právní fikce pak zpravidla mezinárodní společenství vyjádří tím, že využije institut uznání exilové vlády. I exilová vláda pak musí akceptovat realitu na území svého státu, kde efektivně vykonává moc někdo jiný. Projevem takového realismu je např. ustanovení čl. 2 ústavního dekretu presidenta republiky o obnovení právního pořádku:<sup>56</sup> „*Z vůle československé zákonodárné moci jest na zcela přechodnou dobu i nadále používati z předpisů, uvedených v odstavci 2 článku 1 [tj. předpisy vydané okupační mocností v době nesvobody], těch, které se nepřičí svým obsahem znění nebo demokratickým zásadám československé ústavy [...].*“ Československá exilová vláda musela uvedeným ustanovením pragmaticky reagovat na skutečnost, že v důsledku výkonu moci okupační mocností bylo obyvatelstvo postaveno do situace, kdy se jednoduše muselo řídit předpisy vydanými touto okupační mocností. Do doby jejich zrušení a obnovení právního pořádku je exilová vláda dočasně akceptovala a umožnila jejich aplikaci, aby předešla chaosu při předpokládaném ukončení okupační správy a opětovném převzetí efektivního výkonu státní moci.

<sup>52</sup> Dealings with De Facto Governments. The World Bank [online]. 2001 [cit. 2022-08-03]. Dostupné z: <[http://web.worldbank.org/archive/website01541/WEB/0\\_CO-48.HTM](http://web.worldbank.org/archive/website01541/WEB/0_CO-48.HTM)>.

<sup>53</sup> MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné – obecná část – a poměr k jiným právním systémům*, s. 341.

<sup>54</sup> ČEPELKA, Čestmír – ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní právo veřejné*, s. 38.

<sup>55</sup> Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts.

<sup>56</sup> Ústavní dekret presidenta republiky č. 11/1944 Úředního věstníku československého, o obnovení právního pořádku.

## 2.2 Uznání vlády a jeho vliv na postavení vlády

Valná většina představitelů nauky mezinárodního práva se shoduje, že k uznání vlády dochází pouze výjimečně, a to při radikálních či neústavních změnách vlád.<sup>57</sup> J. Malenovský uvádí, že „[s]táty mají [...] volnost zaujmout formou uznání (neuznání) postoje k vládě, která se dostala k moci pochybnou (neústavní) cestou.“<sup>58</sup> Takové uznání či neuznání však bude mít až na velmi omezené výjimky (viz dále) důsledky pouze politické, nikoli právní. Uznání vlády jinými státy má význam jen do té míry, že vyjadřuje politickou vůli uznávajícího státu udržovat s ní oficiální styky. Ovšem stejně jako (ne)existence diplomatických styků mezi státy nemá vliv na státnost těchto útvarů, nemá ani (ne)uznání vlády vliv na její postavení z hlediska mezinárodního práva.

Vláda, která ve vztahu k území a obyvatelstvu efektivně vykonává moc, vládne bez ohledu na to, zda byla jinými státy uznána, či nikoli. V takovém případě je jakékoli uznání vlády ze strany jiných států pro její postavení právně irelevantní. Význam má potom uznání takové vlády pouze v rovině politické. Jinak tomu ale může být tehdy, když vláda nevykonává svou moc dostatečně efektivně. V tom případě může mít její uznání i význam právní, neboť „v případě nedostatečně naplněného kritéria efektivní vlády může tento nedostatek, alespoň po určitou dobu, suplovat silně naplněné kritérium schopnosti vstupovat do mezinárodních vztahů [vyjádřené v tomto případě právě uznáním vlády ze strany ostatních států].“<sup>59</sup> Stejně tak M. N. Shaw uvádí, že „uznání může mít konstitutivní účinek tam, kde faktické podmínky (tj. existence či nedostatek efektivní kontroly) jsou sporné, jinak je však čistě deklaratorní.“<sup>60</sup> Uznáním tedy lze za určitých podmínek do jisté míry zhojit nedostatek efektivity vlády. Naopak nelze připustit, že by uznání či jeho odmítnutí mělo mít vliv na legalitu či legitimitu dané vlády, což jsou v tomto ohledu kategorie pro mezinárodní právo irelevantní. Uznání jiné vlády na úkor té, která efektivně vykonává moc, ať už učiněné s využitím argumentů legality či legitimacy, je nepřijatelným vměšováním do vnitřních záležitostí. Totéž platí i pro předčasné uznání vlády, která se ještě v boji o moc neprosadila.<sup>61</sup> Opět lze citovat Shawa, který jasně uvádí, že tam, kde je nová vláda pevně konsolidovaná (tj. efektivně vykonává moc), neuznání této vlády neovlivní její právní postavení.<sup>62</sup>

Není-li z hlediska mezinárodního práva rozdíl mezi vládou *de iure* a vládou *de facto* (s výjimkou výše popsaných případů, kdy se vláda *de facto* dostala k moci v rozporu s normami mezinárodního práva samotného – typicky v rozporu s kogentními normami), jak bylo argumentováno výše, pak jde o další důvod, proč institut uznání vlády nemá v mezinárodním právu za normálních okolností místo (na rozdíl od mezinárodní politiky). Ostatně ke stejnému závěru dospěl také Sekretariát OSN ve své zprávě z roku 1950, kterou následně zveřejnil tehdejší generální tajemník OSN Trygve Lie (dokument č. S/1466). Ve zprávě se uvádí, že někteří autoři přesvědčivě argumentují ve prospěch právní povinnosti států uznat vládu, která se dostala k moci revolučními prostředky a které je obyvatelstvo státu

<sup>57</sup> DAVID, Vladislav – SLADKÝ, Pavel. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*, s. 169; shodně SHAW, Malcolm N. *International Law*. 7. vydání. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, s. 328.

<sup>58</sup> MALENOVSKÝ, Jiří. *Mezinárodní právo veřejné – obecná část – a poměr k jiným právním systémům*, s. 90.

<sup>59</sup> BUREŠ, Pavel – FAIX, Martin – SVAČEK, Ondřej. *Vznik a uznání států: aktuální pohled mezinárodního práva*, s. 48.

<sup>60</sup> SHAW, Malcolm N. *International Law*, s. 330.

<sup>61</sup> SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz. *Mezinárodní právo veřejné*, s. 139.

<sup>62</sup> SHAW, Malcolm N. *International Law*, s. 329.

poslušné. Nicméně praxe států dokazuje, že akt uznání vlády je stále vnímán jako navýsost politické rozhodnutí, které státy přijímají podle vlastního hodnocení situace.<sup>63</sup>

Jednotlivé státy při výkonu své zahraniční politiky přistupují k otázkám uznávání vlád různě. Historicky se objevilo několik pokusů vnést do roztržité praxe uznávání vlád nějaký řád – např. jasná kritéria, při jejichž splnění je možné vládu uznat a naopak. Jeden z takových pokusů je znám jako doktrína legitimacy (též Tobarova doktrína), která byla pokusem vázat uznání vlády na podmínku legitimování její moci ve svobodných volbách (o implementaci obdobné podmínky se pokusily Spojené státy americké za vlády prezidenta J. F. Kennedyho). Implementace této doktríny ztroskotala na nutnosti navázat styk se skutečnými nositeli moci, která je většinou silnější než nesouhlas s metodami uchopení moci.<sup>64</sup> Dalším pokusem, tentokrát označovaným jako Estrandova doktrína (podle jména mexického ministra zahraničních věcí ve 30. letech 20. století), byla snaha o úplné opuštění institutu uznávání vlád, neboť každé uznání či jeho odepření bylo považováno za nepřipustné vměšování do vnitřních záležitostí státu. Přes tyto a další obdobné pokusy nevyšel institut uznání vlády zcela z užívání, ani neplatí žádná závazná a obecně uznaná kritéria, při jejichž splnění by bylo možné vládu uznat. Platí tak, že za uznáním či odepřením uznání stojí především politické důvody, nikoli právní.

Praxe ČR není zcela konzistentní, byť je převážně založena na tom, že ČR institut uznání vlády zpravidla nevyužívá (na rozdíl od institutu uznání státu – viz např. usnesení vlády ČR č. 635 ze dne 21. května 2008, kterým vláda uznala Kosovo, nebo usnesení vlády ČR č. 509 ze dne 29. června 2011, kterým uznala Jižní Súdán). Ona nekonzistentnost, lze-li s ohledem na prezidentský systém tuto situaci považovat za uznání vlády,<sup>65</sup> spočívá v tom, že v roce 2019 uznala ČR Juana Guaidóa za „prozatímního prezidenta“ Venezuely, čímž zároveň deklarovala, že nadále nepovažuje za legitimního držitele moci dosavadního prezidenta Nicoláse Madura. Vzhledem k tomu, že v té době se ještě Juan Guaidó a jeho spojenci ve Venezuele mocensky neprosadili, lze na toto uznání nahlížet jako na předčasné, a tedy nepřipustné zasahující do vnitřních záležitostí Venezuely. S odstupem času je zřejmé, že efektivní výkon moci zůstal na straně dosavadního prezidenta N. Madura.

### 2.3 Souvislost uznání vlády s otázkou zastupování

Dne 6. prosince 2021 vystoupil ve Valném shromáždění v souvislosti s projednáváním zprávy Výboru pro pověřovací listiny stálý představitel Kolumbie,<sup>66</sup> aby sdělil, že souhlas těchto států s přijetím zprávy Výboru nemá být vykládán jako tacitní uznání vlády venezuelského prezidenta Nicoláse Madura či jeho představitelů vyslaných na 76. řádné zasedání Valného shromáždění.<sup>67</sup> Následně vystoupil též zástupce Íránu, aby zpochybnil legitimitu zástupců Izraele. Z uvedeného je zřejmé, že členské státy OSN přinejmenším do určité míry otázky uznání vlády, respektive odepření tohoto uznání, a zastoupení daného státu

<sup>63</sup> Legal Aspects of Problems of Representation in the United Nations, dokument OSN č. S/1466 ze dne 8. března 1950. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/475227>>.

<sup>64</sup> SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz. *Mezinárodní právo veřejné*, s. 139.

<sup>65</sup> Uznání se týkalo jen osoby J. Guaidóa jako prezidenta a bylo motivováno ryze politicky – snahou podpořit demokratický proces ve Venezuele. Diplomatické styky s dosavadní vládou Venezuely nebyly nikdy přerušeny.

<sup>66</sup> Též jménem Austrálie, Brazílie, Kanady, Kostariky, Ekvádoru, El Salvadoru, Spojených států amerických, Gruzie, Guatemaly, Hondurasu, Marshallových ostrovů, Izraele, Paraguaye, Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku a Koreje.

<sup>67</sup> Vyjádření dostupné zde: <[https://estatements.unmeetings.org/estatements/10.0010/20211206/xjW1p2rXFuHb/nFUmqTBhqfGk\\_es.pdf](https://estatements.unmeetings.org/estatements/10.0010/20211206/xjW1p2rXFuHb/nFUmqTBhqfGk_es.pdf)>.



na půdě OSN spojují. Kdyby státy neměly obavy, že jejich akceptace delegace daného státu na Valné shromáždění může být vnímána jako uznání vlády tohoto státu, neměla by Kolumbie jménem skupiny států důvod vystupovat s popsáním vysvětlením pozice (v terminologii Jednacího řádu Valného shromáždění tzv. *Explanation of Position*).

Spojování otázky uznání vlády a reprezentace státu je velmi nešťastná, neboť jde o otázku odlišné – první je otázkou politickou, druhá je otázkou právní. Ono spojování přináší problémy podobné jako spojování otázky uznání státu a přijetí tohoto státu za člena mezinárodní organizace. V obou případech je uznání jednostranným aktem státu, zatímco přijetí pověřovacích listin zástupců státu (tj. akceptace výkonu práva reprezentovat stát), respektive přijetí za člena mezinárodní organizace, jsou akty kolektivními. Proto se jeví jako právně nepřipustné a nesmyslné podmiňovat akceptaci reprezentace předchozím uznáním vlády (stejně jako podmiňování přijetí za člena organizace předchozím uznáním všemi jejími současnými členy). Takový závěr o nesmyslnosti podmiňování kolektivního aktu individuálními akty podporuje např. praxe přijímání členů OSN a v minulosti i členů Společnosti národů. Existují jak případy, kdy byl stát přijat za člena Společnosti národů, aniž by jej všichni dosavadní členové uznávali za stát (Spojené království neuznávalo v době jejího přijetí Litvu) nebo za člena OSN (např. Jemen a Barma byly přijaty za člena OSN, přestože v době přijetí je za stát uznávala jen menšina členů; někteří členové Rady bezpečnosti hlasovali pro přijetí Jordánska a Nepálu, přestože je v dané době za státy neuznávali). Spojení otázky přijetí za člena OSN s otázkou uznání za stát ze strany Sovětského svazu v případě Irsko, Portugalska či Jordánska, s nimiž SSSR neudržoval diplomatické styky, dokonce ostře odsoudila většina členů OSN a toto odsouzení vyústilo ve vyžádání poradního posudku Mezinárodního soudního dvora v uvedené záležitosti.<sup>68</sup> Soud pak ve svém posudku uvedl, že žádný stát není oprávněn podmínit svůj hlas pro přijetí jiného státu za člena OSN podmínkami, které nejsou výslovně uvedeny v čl. 4 odst. 1 Charty OSN,<sup>69</sup> přičemž jednou z podmínek, které státy v řízení uváděly jako příklad, bylo udržování diplomatických styků s vládou státu-kandidáta.<sup>70</sup>

„Praxe ohledně zastoupení členských států v orgánech OSN byla, do okamžiku vyvstání otázky zastoupení Číny [viz dále], jednotná a spočívala v tom, že zastoupení je jednoznačně odděleno od otázky uznání vlády,“ uvádí zpráva Sekretariátu OSN z roku 1950. Státy tak ustálenou praxí daly najevo, že lze hlasovat pro přijetí pověřovacích listin zástupce vlády, kterou neuznávají nebo se kterou neudržují diplomatické styky, a že takové hlasování neimplikuje uznání či návrh na navázání diplomatických styků.<sup>71</sup>

### 3. Řešení otázky zastoupení ve sporných situacích

Za dobu existence OSN nastala řada situací, v nichž panovaly pochyby o postavení vlády některého z jejích členů. To pak vedlo i ke zpochybnění práva zastupovat stát takovou

<sup>68</sup> Legal Aspects of Problems of Representation in the United Nations, dokument OSN č. S/1466 ze dne 8. března 1950, In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/475227>>.

<sup>69</sup> Admission of a State to the United Nations (Charter, Art. 4), Advisory Opinion: I. C. J. Reports 1948, s. 57. Dostupné z: <<https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/3/003-19480528-ADV-01-00-EN.pdf>>.

<sup>70</sup> Legal Aspects of Problems of Representation in the United Nations, dokument OSN č. S/1466 ze dne 8. března 1950, In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/475227>>.

<sup>71</sup> Legal Aspects of Problems of Representation in the United Nations, dokument OSN č. S/1466 ze dne 8. března 1950, In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/475227>>.



vládou, respektive jí určenými osobami. Obecně lze takové sporné situace rozdělit do dvou základních kategorií. Zaprvé jde o situace, kdy si zastupování jednoho státu nárokuje více „vlád“ současně. Zadruhé potom jde o případy, kdy si zastupování státu sice nárokuje vláda jediná, ale toto zastupování je jí ze strany (členů) mezinárodní organizace odepřeno.

Do první kategorie situací v minulosti spadal případ zastoupení Číny, když se komunistická vláda Čínské lidové republiky domáhala toho, aby právě jejím zástupcům bylo přiznáno právo zasedat v OSN namísto reprezentantů vlády Čínské republiky (Tchaj-wanu). Později se do této množiny sporných situací v různých obdobích přidaly též otázky reprezentace Kambodži (*vláda Rudých Khmérů v Demokratické Kampučii vs. Lidová revoluční rada*), Afghánistánu (*vláda prezidenta Rabbaniho vs. vláda Tálibánu*) nebo Haiti (*vláda prezidenta Aristida vs. vláda vojenské junty*). V současnosti jsou z různých důvodů sporné otázky reprezentace Venezuely, Myanmaru a Afghánistánu.

Do druhé skupiny situací spadá případ odepření práva zastupování státu ve Valném shromáždění zástupcům vlády Jánose Kádára v Maďarsku po událostech roku 1956 a zástupcům vlády Jihoafrické republiky od roku 1974.

Sporné situace týkající se zastoupení některých států nejsou spojeny jen s OSN. V minulosti vyvstaly už před založením OSN – vyrovnat se s takovou situací musela také předchůdkyně OSN, Společnost národů. Její Shromáždění bylo po italské invazi do Habeše (Etiopie) v roce 1936 konfrontováno s otázkou, jak naložit s pověřovacími listinami vydanými dosavadní hlavou státu, císařem Haile Selassiem I., který v době jejich vydání pobýval v exilu. Shromáždění tehdy z časových důvodů zavrhl možnost předložit věc s žádostí o poradní posudek Stálému dvoru mezinárodní spravedlnosti a využilo ustanovení svého jednacího řádu,<sup>72</sup> podle něž jsou zástupci všech států usazeni dočasně („[ils] siège provisoirement“), dokud Shromáždění výslovně nerozhodne jinak.<sup>73</sup> Výbor pro pověřovací listiny Shromáždění k tomu tehdy uvedl: „Otázkou, která stojí před Výborem, je, zda hlava státu, která vydala přezkoumávané pověřovací listiny, vykonává svá oprávnění dostatečně efektivně na to, aby pověřovací listiny mohly být shledány jako řádné.“<sup>74</sup> I přes všechny pochybnosti ohledně naplnění kritéria efektivního výkonu moci nakonec Výbor Shromáždění doporučil, aby pověřovací listiny uznalo jako řádné a umožnilo delegaci Etiopie účastnit se zasedání.<sup>75</sup>

Pro řešení sporných situací nepředpisuje Charta OSN ani jednací řády jednotlivých orgánů žádný postup (např. Jednací řád Valného shromáždění je v oblasti přezkumu pověřovacích listin inspirován Jednacím řádem Shromáždění Společnosti národů<sup>76</sup> a neposkytuje

<sup>72</sup> Pravidlo 5 odst. 4 Jednacího řádu Shromáždění Společnosti národů: „*Tout représentant dont l'admission soulève de l'opposition siège provisoirement avec les mêmes droits que les autres représentants, à moins que l'Assemblée n'en décide autrement.*“ Société des Nations. Règlement intérieur de l'Assemblée, 1. 5. 1923, dokument C.356.M.158.1923.V.

<sup>73</sup> LIANG, Yuen-Li. Recognition by the United Nations of the Representation of a Member State: Criteria and Procedure. *The American Journal of International Law*. 1951, Vol. 45, No. 4, s. 689.

<sup>74</sup> „*La question qui se posait dès lors de la Commission était de savoir si le Chef d'Etat dont émanent les pouvoirs en examen, avait, de son titre légal, un exercice suffisamment réel pour rendre ces pouvoirs parfaitement réguliers.*“ Druhá zpráva Výboru pro pověřovací listiny 17. zasedání Shromáždění Společnosti národů ze dne 23. září 1936, dokument č. A.41.1936. In: *United Nations Geneva* [online]. Dostupné z: <<https://archives.ungeneva.org/assemblee-de-la-societe-des-nations-17eme-session-de-lassemblee-de-la-societe-des-nations-septembre-1936-commission-de-verification-des-pouvoirs>>.

<sup>75</sup> Druhá zpráva Výboru pro pověřovací listiny 17. zasedání Shromáždění Společnosti národů ze dne 23. září 1936, dokument č. A.41.1936. In: *United Nations Geneva* [online]. Dostupné z: <<https://archives.ungeneva.org/assemblee-de-la-societe-des-nations-17eme-session-de-lassemblee-de-la-societe-des-nations-septembre-1936-commission-de-verification-des-pouvoirs>>.

<sup>76</sup> Čl. 5 Jednacího řádu Shromáždění Společnosti národů (Société des Nations. Règlement intérieur de l'Assemblée, 1. 5. 1923, dokument C.356.M.158.1923.V.) – viz pozn. č. 71.

o moc více vodítek, a to přestože obdobná sporná situace nastala již za existence Společnosti národů, která se s ní musela vypořádat). Na tento problém poukázal v lednu 1950 stálý představitel Indie při OSN ve svém dopise: „*Žádné z pravidel [jednacího řádu] neřeší, jak postupovat v situaci, kdy vyvstane otázka, koho považovat za uznanou vládu státu.*“<sup>77</sup> Na absenci pravidel, podle kterých by bylo možné řešit problém zastoupení států, v nichž si dva či více činitelů nárokuje výkon vládních funkcí, upozornila Valné shromáždění ve své rezoluci<sup>78</sup> v roce 1950 také Generální konference UNESCO.

Mají-li být sporné případy řešeny, musí být nejprve zodpovězeno několik základních otázek:

- 1) Kdo (který orgán) je má řešit?
- 2) Co má kompetentní orgán přezkoumávat (vymezení předmětu přezkumu)?
- 3) Podle jakých kritérií má kompetentní orgán postupovat?

### 3.1 Orgán kompetentní k řešení sporných případů

Ve shora citovaném dopise stálý představitel Indie dále uvedl, že je třeba upravit „*jednotný postup pro všechny orgány OSN, aby bylo minimalizováno riziko, že jednotlivé orgány budou v důsledku existence různých většin přijímat vzájemně rozporná rozhodnutí o zastoupení některých států.*“<sup>79</sup> Součástí dopisu byl i návrh na doplnění Prozatímního jednacího řádu Rady bezpečnosti o nová ustanovení věnující se právě řešení otázek zastoupení států ve sporných situacích.<sup>80</sup> V reakci na tento podnět Výbor expertů Rady bezpečnosti<sup>81</sup> uznal, že by bylo vhodné upravit postup orgánů OSN při řešení situací tohoto typu tak, aby byl jednotný a aby bylo minimalizováno riziko konfliktních rozhodnutí.<sup>82</sup> Výbor nicméně nedoporučil přijetí Indií navrženého doplnění Prozatímního jednacího řádu Rady bezpečnosti v tomto smyslu, neboť většina jeho členů se domnívala, že takový postup by mělo upravit Valné shromáždění, a nikoli Rada bezpečnosti.<sup>83</sup> K obdobnému závěru, ačkoli

<sup>77</sup> Dopis stálého představitele Indie předsedovi Rady bezpečnosti ze dne 13. ledna 1950, dokument č. S/1447. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/473815?ln=en>>.

<sup>78</sup> Rezoluce Generální konference UNESCO ze dne 1. června 1950, reprodukována v dokumentu č. A/1344. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/862620?ln=en>>.

<sup>79</sup> “None of the rules [of procedure] indicated what is to be done when any question arises as to which is the recognised government of any particular State. If such a question is to be decided by the Security Council or other organ concerned, without any guidance, there is a danger that different organs of the United Nations may decide it by their own majorities in their own ways. Some uniform procedure, which can be adopted by all the organs, is obviously desirable in order that the chances of conflicting decisions may be minimised.” Dopis stálého představitele Indie předsedovi Rady bezpečnosti ze dne 13. ledna 1950, dokument č. S/1447. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/473815?ln=en>>.

<sup>80</sup> Zejména návrh ustanovení pravidla 17-A: “Where the right of any person to represent, or to continue to represent, a State on the Security Council, or at a meeting of the Security Council, is called in question on the ground that he does not represent, or has ceased to represent, the recognized Government of that State, the President of the Council shall, before submitting the question to the decision of the Council, ascertain (by telegraph if necessary) and place before the Council, so far as available, the views of the Governments of all other States Members of the United Nations on the matter.”

<sup>81</sup> *Committee of Experts of the Security Council.*

<sup>82</sup> Zpráva dr. F. V. García Amadora, předsedy Výboru expertů Rady bezpečnosti, týkající se návrhů na doplnění Prozatímního jednacího řádu Rady bezpečnosti navržených zástupcem Indie ze dne 14. února 1950, dokument č. S/1457. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/473829?ln=en>>.

<sup>83</sup> Zpráva dr. F. V. García Amadora, předsedy Výboru expertů Rady bezpečnosti, týkající se návrhů na doplnění Prozatímního jednacího řádu Rady bezpečnosti navržených zástupcem Indie ze dne 14. února 1950, dokument č. S/1457. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/473829?ln=en>>.

ne výslovně, dospěl i právní poradce OSN v memorandu k právním aspektům problému zastoupení<sup>84</sup> ze dne 8. března 1950.

Zástupce Kuby potom ve svém dopise ze srpna 1950 navrhl zařadit tuto otázku jako bod agendy do programu Valného shromáždění.<sup>85</sup> Dne 14. prosince 1950 byla pod tímto bodem přijata Valným shromážděním rezoluce č. 396 (V) nazvaná *Recognition by the United Nations of the representation of a Member State*.<sup>86</sup> Ve třetím preambulárním odstavci této rezoluce se Valné shromáždění prohlásilo za ten orgán OSN, v němž by mělo k řešení sporných situací docházet, a to s ohledem na jeho složení,<sup>87</sup> a dále v odstavci 2 doporučilo, vyvstanou-li takové otázky, aby byly posuzovány právě Valným shromážděním.<sup>88</sup>

Rezoluce č. 396 (V) sama nemůže dát právní základ pro pravomoc Valného shromáždění řešit otázky zastoupení – rezoluce totiž není jen deklaratorní a potvrzující již existující pravomoc Valného shromáždění, neboť tato pravomoc neplyne výslovně z Charty OSN ani jednacího řádu a před rokem 1950 nebyla Valným shromážděním vykonávána. Postoje států k otázce, zda má Valné shromáždění působnost v oblasti přezkumu a řešení sporných situací, se v průběhu času lišily (např. Spojené státy na 11. Valném shromáždění tvrdily, že taková pravomoc existuje a Sovětský svaz jim oponoval, aby si uvedené státy tyto role obrátily při 29. zasedání Valného shromáždění<sup>89</sup>). Faktem nicméně je, že všechny členské státy OSN alespoň jednou pravomoc Valného shromáždění prošetřit otázku zastoupení státu akceptovaly. Postupem času se tak vlivem praxe podníčené výše uvedenou rezolucí ustálilo přesvědčení, že je to právě Valné shromáždění, které má sporné situace přezkoumávat.

### 3.2 Předmět přezkumu

Na půdě OSN bylo dlouho otázkou, zda se ve sporných situacích má přezkum pověřovacích listin omezit na ryze formální kritéria (tedy zda dokument splňuje všechny požadavky na něj kladené, jako je určení členů delegace, dále podpis hlavy státu, předsedy vlády či ministra zahraničních věcí a zda byl předán generálnímu tajemníkovi), nebo zda lze v té souvislosti posuzovat také otázku, kdo v daném státě skutečně vykonává funkce vlády. Otázkou tedy bylo, zda pravomoc k přezkumu pověřovacích listin v sobě implicitně zahrnuje i právo přezkumu toho, zda orgán, který o sobě tvrdí, že je v postavení vlády, skutečně podmínky na vládu kladené splňuje.

<sup>84</sup> “Moreover, in organs like the Security Council, of limited membership, the question of representation may be determined by the purely arbitrary fact of the particular governments which happen to have been elected to serve at a given time.” Legal Aspects of Problems of Representation in the United Nations, dokument OSN č. S/1466 ze dne 8. března 1950. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/475227>>.

<sup>85</sup> Dopis stálého představitele Kuby generálnímu tajemníkovi ze dne 4. srpna 1950, dokument č. A/1308. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/862772?ln=en>>.

<sup>86</sup> Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 396 (V) ze dne 14. prosince 1950. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/209556>>.

<sup>87</sup> “[The General Assembly,] [c]onsidering that, in virtue of its composition, the General Assembly is the organ of the United Nations in which consideration can be best given to the views of all Member States in matters affecting the functioning of the Organization as a whole [...]”

<sup>88</sup> “[The General Assembly,] [r]ecommends that, when any such question arises, it should be considered by the General Assembly, or by the Interim Committee of the General Assembly is not in session [...]”

<sup>89</sup> CIOBANU, Dan. Credentials of Delegations and Representation of Member States at the United Nations. *The International and Comparative Law Quarterly*, 1976, Vol. 25, No. 2, s. 367.

### 3.2.1 Zastoupení (*representation*) a pověřovací listiny (*credentials*)

V souvislosti s otázkou, co má být předmětem přezkumu, je nejprve třeba odlišit pověřovací listiny od samotného zastupování. Pověřovací listiny pouze potvrzují zástupčí oprávnění, které vláda přenesla na členy delegace pro účely jednání orgánu OSN. Ono zástupčí oprávnění pak vládě státu plyne prostě z toho, že je vládou. Povedeme-li, *cum grano salis*, analogii s vnitrostátním soukromým právem, pak právo vlády zastupovat stát vzniká *ex lege*. Toto právo je vládou převedeno na další osobu (člena delegace), přičemž právním titulem převodu je analogie soukromoprávní smlouvy a pověřovací listiny jsou pak analogií plné moci, již se tento právní důvod zastoupení prokazuje vůči třetím osobám. Z této distinkce pak plyne, že jakékoli zpochybnění pověřovacích listin neznamená nutně zpochybnění práva vlády zastupovat stát (stejně jako z plné moci nesplňující předepsané náležitosti nelze dovodit, že nedošlo k uzavření smlouvy o zastoupení). Naopak ale z každého zpochybnění práva vlády zastupovat stát lze dovodit, že pověřovací listiny vydané touto vládou musejí být shledány jako neplatné.<sup>90</sup>

Proti spojování otázky přezkumu pověřovacích listin a otázky výkonu práva zastoupení se v minulosti vyjádřila řada států – např. zástupce Spojeného království Sir Pierson Dixon v roce 1956 uvedl: „*Moje vláda [rozuměj vláda Spojeného království] uznává vládu Čínské lidové republiky jako vládu Číny a moje delegace cítí potřebu pro záznam uvést, že jsme hlasovali pro přijetí zprávy Výboru pro pověřovací listiny [přijímající pověřovací listiny tchajwanské vlády] pouze na základě toho, že dotčené listiny jakožto dokument splňovaly požadované náležitosti. Vyhrazuje si svůj postoj k právu vlády Čínské republiky vydávat dokumenty jmenující zástupce Číny.*“<sup>91</sup> Obdobné postoje v průběhu času vyjadřovaly další státy – viz text v části 1.2.1.1; zdá se, že až na některé excesy uvedené tamtéž (viz pozn. 22) jde o konzistentní pozici přinejmenším velké většiny členských států OSN.

Na otázku, co je předmětem přezkumu upraveného v Jednácím řádu VS OSN (pravidla 27 až 29), lze tedy odpovědět, že jde o formální náležitosti pověřovacích listin. Půjde tedy především o výše zmíněné otázky, zda obsahují určení členů delegace, dále podpis hlavy státu, předsedy vlády či ministra zahraničních věcí a zda byly předány generálnímu tajemníkovi. Posouzení pověřovacích listin a rozhodnutí o jejich přijetí či nepřijetí tak nedává odpověď na otázku, kdo má právo daný stát v OSN zastupovat.

Rezoluce č. 396 (V) však byla přijata právě s ohledem na nedostatečnost úpravy obsažené v Jednácím řádu Valného shromáždění. Tato úprava totiž „*vychází z předpokladu, že v každém členském státě zastoupeném v daném orgánu existuje určitá vláda, která má pravomoc jmenovat své zástupce a vydat jim pověřovací listiny. Proto jedinou otázkou, kterou upravuje a řeší, je ta týkající se platnosti pověřovacích listin [...] a nikoli otázka, která může vyvstat v souvislosti se zastoupením, když je zpochybněna samotná legalita tohoto zastoupení.*“<sup>92</sup> A právě pro řešení otázky zastoupení, nikoli pouhých formálních náležitostí pověřovacích listin, byla rezoluce 396 č. (V) přijata.

<sup>90</sup> Obdobně: dopis stálého představitele Kuby generálnímu tajemníkovi ze dne 4. srpna 1950, dokument č. A/1308. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/862772?ln=en>>.

<sup>91</sup> Zápis z jednání Valného shromáždění dne 9. listopadu 1956, 571. schůze, dokument č. A/PV.571. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/856693>>.

<sup>92</sup> “[...] [T]he rules referred to are based on the presumption that in each Member State represented on the organ there exists a definite government competent to appoint representatives and issue their credentials.” Dopis stálého představitele Kuby generálnímu tajemníkovi ze dne 4. srpna 1950, dokument č. A/1308. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/862772?ln=en>>.

Menšina států v době přijetí rezoluce č. 396 (V) namítala, že pravomoc zabývat se otázkami zastoupení není a nemůže být pravomocí implicitně obsaženou v pravomoci přezkoumávat pověřovací listiny. Většina však při přijímání rezoluce vyjádřila opačný názor a mj. dovodila, že pravomoc přezkoumávat pověřovací listiny plyne právě z pravomoci zabývat se otázkami zastoupení (a nikoli naopak).<sup>93</sup> K obdobnému závěru došel např. P. B. Potter (otázka zastoupení nevyhnutelně vyvstává v souvislosti s otázkou přijetí pověřovacích listin<sup>94</sup>). H. M. Blix pak obecně připouští, že zastoupení může v principu souviset s pověřovacími listinami.<sup>95</sup>

Otázka, kdo má právo zastupovat stát, se tak stává předběžnou otázkou, již je třeba vyřešit před rozhodnutím o přijetí či odmítnutí pověřovacích listin. Pokud totiž existují dvě či více skupin domáhající se práva zastupovat stát, pak nelze prostě přezkoumat konkurenční sady pověřovacích listin jen z formálního hlediska, neboť to by mohlo vyústit v přijetí obou (či všech) konkurenčních sad, jestliže by splňovaly předepsané náležitosti. Takovou možnost je třeba odmítnout s využitím argumentu *ad absurdum*.

Z uvedeného vyplývá, že má-li být sporná situace nějakým způsobem vyřešena, musí být podle rezoluce č. 396 (V) předmětem přezkumu ze strany Valného shromáždění otázka zastoupení daného státu, nikoli jen splnění formálních požadavků kladených na pověřovací listiny.

### 3.3 Kritéria přezkumu

K otázce kritérií přezkumu lze přistoupit dvěma způsoby: jednak jde o kritéria, která si Valné shromáždění stanovilo v rezoluci č. 396 (V), a jednak jde o kritéria plynoucí z obecného mezinárodního práva. Tyto dvě kategorie nemusejí být nutně shodné (Valné shromáždění si hypoteticky může stanovit i kritéria odporující obecnému mezinárodnímu právu).

Při přípravě rezoluce státy navrhovaly vtělit do ní různé sady kritérií pro posouzení otázky zastoupení. Postupně byly v procesu jednání předloženy dva návrhy textu: návrh z pera Kuby a návrh Spojeného království. Tyto návrhy odrážely tzv. subjektivní přístup (návrh kubánský) a objektivní přístup (návrh britský) k posuzování otázky zastoupení.

Kuba navrhovala, aby rezoluce obsahovala následující kritéria:

- efektivní výkon moci ve vztahu k území,
- obecný souhlas obyvatelstva [s výkonem moci],
- schopnost a ochota dosahovat cílů Charty OSN, dodržovat její principy a plnit mezinárodněprávní závazky,
- respekt k lidským právům a základním svobodám.<sup>96</sup>

Vedle toho návrh Spojeného království počítal s objektivním testem efektivní kontroly nad celým nebo alespoň většinou státního území a poslušností většiny obyvatelstva daného území, a to způsobem, který svědčí o trvalém charakteru této kontroly.<sup>97</sup>

<sup>93</sup> CIOBANU, Dan. *Credentials of Delegations and Representation of Member States at the United Nations*, s. 373.

<sup>94</sup> POTTER, Pitman B. Membership and Representation in the United Nations. *American Journal of International Law*. 1955, Vol. 49, No. 2, s. 235.

<sup>95</sup> BLIX, Hans M. *Contemporary Aspects of Recognition*. Haag: Académie de Droit International de la Haye, 1971, s. 694.

<sup>96</sup> Dokument č. A/AC.38/L.6 ze dne 7. října 1950.

<sup>97</sup> Dokument č. A/AC.38/L.21 ze dne 20. října 1950.

V obou případech neměla být jako legální vláda uznána ta, která se k moci dostala v důsledku vnější intervence (agrese).

Při dalších jednáních o textu rezoluce došlo s ohledem na spornost navržených kritérií k jejich vypuštění (na návrh Egypta<sup>98</sup>). Výsledný text prvního odstavce<sup>99</sup> rezoluce č. 396 (V) tak obsahuje jen dvě velmi vágní kritéria: 1) cíle a zásady Charty OSN a 2) okolnosti každého jednotlivého případu. Návrh Egypta a přijetí rezoluce bez specifických kritérií tak vedlo k selhání pokusů vepsat do textu rezoluce přesná a specifická kritéria pro posuzování případů zastoupení států. Valné shromáždění namísto toho přijalo obecné a flexibilní znění, které mu umožňuje zaujímat v jednotlivých případech vzájemně nekonzistentní pozice. Vágnost kritérií, jak plyne z historického výkladu, je přitom zcela záměrná.

Jak bylo uvedeno výše (viz 2.1), jediným pozitivním kvalitativním požadavkem, který na vládu klade obecné mezinárodní právo, je efektivita výkonu moci. Zároveň musí být splněn i negativní požadavek, totiž aby se vláda moci nechopila v důsledku porušení (kogentních) norem mezinárodního práva. Tyto požadavky jsou tak jedinými kritérii, která plynou z obecného mezinárodního práva jako relevantní při posuzování otázky, zda má daná vláda právo stát zastupovat.

Mohlo by se zdát, že kritéria uvedená ve výsledném znění rezoluce č. 396 (V) jsou širší než ta, která plynou z obecného mezinárodního práva. Avšak tento rozpor je jen zdánlivý a lze jej překonat výkladem. Mezi cíle a zásady OSN totiž podle čl. 1 a 2 Charty patří:

- zachování mezinárodního míru a bezpečnosti (a s tím související pokojné řešení sporů),
- rozvoj přátelských vztahů mezi národy,
- společné řešení mezinárodních problémů rázu hospodářského, sociálního, kulturního, humanitárního,
- posilování úcty k lidským právům a základním svobodám,
- svrchovaná rovnost členů,
- poctivé plnění závazků z Charty,
- zákaz použití síly nebo hrozby silou v mezinárodních stycích proti územní celistvosti nebo politické nezávislosti jakéhokoli státu,
- zákaz vměšování se do vnitřních záležitostí států aj.

Naplnění uvedených cílů a zásad lze přitom dosáhnout jen tehdy, pokud OSN a ostatní státy na půdě OSN jednají s takovou vládou, která je reálně schopna plnění těchto závazků zajistit. To je právě taková vláda, která vykonává efektivní kontrolu ve vztahu k území a obyvatelstvu daného státu. Kritérium ohledu na cíle a zásady Charty OSN obsažené v rezoluci č. 396 (V) tak není v rozporu s kritériem efektivní kontroly a je třeba jej vykládat restriktivně tak, aby odpovídalo kritériu efektivní kontroly vyžadovanému obecným mezinárodním právem.

<sup>98</sup> Dokument č. A/AC.38/L.54 ze dne 28. listopadu 1950.

<sup>99</sup> “[The General Assembly] [r]ecommends that, whenever more than one authority claims to be the government entitled to represent a Member State in the United Nations and this question becomes the subject of controversy in the United Nations, the question should be considered in the light of the Purposes and Principles of the Charter and the circumstances of each case [...]”



Kritéria obsažená v rezoluci č. 396 (V) tedy nejsou v rozporu s kritériem, které na vládu klade obecné mezinárodní právo. Současně platí, že ačkoli jsou vágně formulovaná, mají dost konkrétní obsah, přihlédneme-li k vysvětlení uvedenému v předchozím odstavci. A to přesto, že cílem států při vyjednávání o textu rezoluce bylo vytvořit prostor pro promítání svých politických postojů (to se ostatně nezřídka děje – v rozporu s kritériem efektivní kontroly). Ve světle všeho výše uvedeného (zejména v části 2 o postavení vlády a o požadavku efektivitu výkonu moci jako jediné kvality vyžadované mezinárodním právem) tak nelze než dojít k závěru, že stát musí být na půdě OSN zastupován vládou, která efektivně vykonává moc ve vztahu k jeho obyvatelstvu a území (kritérium efektivní kontroly) – kromě absence rozporu s rezolucí č. 396 (V) vychází tento závěr i z teleologického výkladu: nemá žádný smysl jednat s „vládou“, která nemá efektivní kontrolu nad územím a obyvatelstvem, protože takovým jednáním nelze dosáhnout naplnění cílů a zásad OSN vyjádřených v Chartě.

### 3.4 Situace nepokryté rezolucí 396 (V)

Rezoluce č. 396 (V) neřeší situace, kdy sice existuje ve státě jediná vláda, avšak zastupování státu touto vládou je přesto sporné (viz příklad Jihoafrické republiky v kapitole 3.6) či situace, kdy efektivní kontrolu ve státě nevykonává nikdo (tzv. *failed state*).<sup>100</sup> Podmínkou uplatnění kritérií uvedených v rezoluci č. 396 (V) je totiž skutečnost, že zastupování si nárokuje více než jedna „vláda“ a záležitost je v OSN sporná.

Mezi problematické situace nepochybně patří ty, v nichž se vláda ujala výkonu moci v rozporu s pravidly mezinárodního práva, typicky pak v důsledku porušení kogentního zákazu použití síly (tedy jde o tzv. loutkovou vládu instalovanou agresorem). V těchto případech je třeba uplatnit již výše zmiňovaný korektiv ke kritériu efektivní kontroly, a sice že vláda nesmí vzniknout v přímém důsledku porušení (kogentních) norem mezinárodního práva. Tento korektiv tak brání tomu, aby bylo s takovou vládou na půdě OSN jednáno, neboť, jak již bylo zmíněno výše, mají všechny státy povinnost takový protiprávní stav neuznat (čl. 41 odst. 2 článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní jednání). Ve světle tohoto bylo správné, když v případě Maďarska (viz dále) bylo odmítnuto (alespoň zpočátku) přijetí pověřovacích listin vlády vzniklé v důsledku agrese SSSR.

V situacích, kdy ve státě efektivní kontrolu nevykonává nikdo, je třeba subsidiárně vyjít z institutu uznání vlády, který může mít v takových případech konstitutivní účinek (viz výše 2.2 a pozn. 59 a 60).

### 3.5 Některé konkrétní sporné případy zastupování států a jejich řešení (kazuistika)

V následující části jsou popsány některé sporné případy zastupování, které vyvstaly v průběhu existence OSN, a jejich řešení. Z tohoto přehledu je pak vyvozen závěr, že i přes dřívější snahy o sjednocení praxe při jejich řešení nejsou jednotlivé případy posuzovány konzistentně a přijetí výše uvedené rezoluce č. 396 (V) k vyřešení problému nevedlo.

<sup>100</sup> V takovém případě vyvstává otázka, zda jsou nadále naplněna kritéria státnosti.

### 3.5.1 Čína (1949–1971)

Spor ohledně zastoupení Číny byl prvním sporem tohoto druhu, se kterým se musely orgány OSN vypořádat. Dělo se tak paralelně ve Valném shromáždění i v Radě bezpečnosti. Od založení OSN totiž Čínu jakožto jednoho ze zakládajících členů Organizace reprezentovala tchajwanská vláda Kuomintangu, neboť v době přijetí Charty OSN ještě neexistovala Čínská lidová republika, a tedy ani její komunistická vláda. Ta se však záhy po svém ustavení v říjnu 1949 začala práva zastupovat Čínu domáhat.

Ve Valném shromáždění byla otázka zastoupení Číny poprvé otevřena v roce 1950 během pátého zasedání Valného shromáždění zástupcem Indie. Ten předložil návrh rezoluce, kterou mělo být právo zastupovat Čínu přiznáno právě komunistické vládě Čínské lidové republiky. Zástupce Sovětského svazu následně navrhl další rezoluci, kterou mělo Valné shromáždění výslovně rozhodnout, že reprezentanti „skupiny Kuomintangu“ se nemohou na činnosti Valného shromáždění podílet, protože nejsou zástupci Číny. Ani jeden návrh rezoluce nebyl přijat, namísto toho byl ustaven zvláštní výbor k projednání otázky zastoupení Číny. Výbor k dané otázce nezaujal žádné stanovisko a plénum jeho zprávu vzalo na vědomí. V roce 1953 při osmém zasedání Valného shromáždění bylo rozhodnuto odložit projednávání všech návrhů na vyloučení zástupců Tchaj-wanu z jednání a na přijetí zástupců lidové Číny. V následujících letech (deváté a desáté řádné zasedání) byly předkládány protichůdné návrhy rezolucí, které měly v jednom případě odložit projednávání této otázky a tím *de facto* potvrdit právo zastupovat Čínu tchajwanské vládě (návrhy Spojených států) a ve druhém případě nahradit zástupce tchajwanské vlády zástupci komunistické vlády Čínské lidové republiky. Situace pokračovala v obdobném duchu až do roku 1961, kdy byly na pořad šestnáctého řádného zasedání Valného shromáždění přidány body „Otázka zastoupení Číny v OSN“<sup>101</sup> (návrh Nového Zélandu) a „Obnovení legitimních práv Čínské lidové republiky v OSN“<sup>102</sup> (návrh Sovětského svazu). Následně byl Sovětským svazem předložen návrh rezoluce, kterým měly být okamžitě ze všech orgánů OSN odstraněni zástupci „Čankajškovy kliky, kteří nelegálně okupují místa náležející Číně“.<sup>103</sup> Na návrh Austrálie, Kolumbie, Itálie, Japonska a Spojených států bylo ale před hlasováním o návrhu této rezoluce rozhodnuto,<sup>104</sup> že Valné shromáždění považuje uvedenou otázku za důležitou ve smyslu čl. 18 Charty OSN, pro přijetí návrhu rezoluce předložené Sovětským svazem tedy bylo třeba dosáhnout dvoutřetinové většiny, což se nepodařilo. Obdobná situace se opakovala až do 26. řádného zasedání v roce 1971, kdy však nebyl přijat návrh na označení otázky za důležitou a tedy vyžadující dvoutřetinovou většinu pro přijetí rozhodnutí (stalo se tak v důsledku změny poměru sil ve Valném shromáždění v návaznosti na růst počtu členů Organizace). Následně Valné shromáždění prostou většinou přijalo rezoluci, v níž rozhodlo o „obnovení všech práv Čínské lidové republiky a uznání zástupců její vlády jako jediných legitimních zástupců Číny v OSN a o vykázaní zástupců Čankajška“.<sup>105</sup> Spor ohledně zastoupení Číny započatý v roce 1950 tak ve Valném shromáždění čekal na své vyřešení až do roku 1971.

<sup>101</sup> *Question of the representation of China in the United Nations.*

<sup>102</sup> *Restoration of lawful rights of the People's Republic of China in the United Nations.*

<sup>103</sup> Dokument č. A/L.360 (XVI). Dostupné z: <[https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2020/06/a16-special\\_sess-3\\_0\\_1.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2020/06/a16-special_sess-3_0_1.pdf)>.

<sup>104</sup> Rezoluce Valného shromáždění č. 1668 (XVI) ze dne 15. prosince 1961. Dostupné z: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/167/21/PDF/NR016721.pdf?OpenElement>>.

<sup>105</sup> Rezoluce Valného shromáždění č. 2758 (XXVI) ze dne 25. října 1971. Dostupné z: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/327/74/IMG/NR032774.pdf?OpenElement>>. Jediný odstavec (po preambulárních) zní:

V Radě bezpečnosti poprvé otázka zastoupení Číny vyvstala ještě o něco dříve než ve Valném shromáždění, konkrétně už v lednu 1950, kdy ministr zahraničních věcí Čínské lidové republiky telegramem informoval generálního tajemníka OSN, že jmenoval vedoucím delegace Číny do Rady bezpečnosti Čang Wen-tchien, a současně položil otázku, kdy budou z OSN vypovězeni „zástupci Kuomintangu“. Na stranu vlády komunistické Číny se postavil Sovětský svaz a předložil návrh rezoluce Rady bezpečnosti, který by uvedeným požadavkům vyhovoval; návrh nicméně nebyl přijat (3 členové hlasovali pro návrh, 6 proti návrhu a 2 se hlasování zdrželi). SSSR se pak během měsíce, kdy Radě předsedal, pokusil vyloučit zástupce Tchaj-wanu z jednání Rady prostřednictvím rozhodnutí předsedajícího, proti takovému postupu však byla ostatními členy podána námitka a v hlasování rozhodnutí předsedajícího neobstálo. Otázka zastoupení Číny se v následujících letech dostala na pořad jednání Rady bezpečnosti opakovaně: např. v roce 1954 rozhodla Rada poměrem hlasů 10:1 nezabývat se opětovným návrhem Sovětského svazu na nahrazení zástupců Tchaj-wanu zástupci Čínské lidové republiky. Na straně tchajwanské reprezentace však vždy stály Spojené státy, stálý člen Rady bezpečnosti s právem veta. V říjnu 1971 v návaznosti na přijetí rezoluce č. 2758 (XXVI) Valným shromážděním informoval generální tajemník předsedu Rady bezpečnosti, že obdržel telegram od ministra zahraničních věcí Čínské lidové republiky, kterým jmenoval Chuanga Chua zástupcem Čínské lidové republiky v Radě bezpečnosti. Tímto okamžikem byli zástupci Tchaj-wanu nahrazení reprezentanty Čínské lidové republiky i v Radě bezpečnosti.

Ačkoli lze pochopit politické důvody, které stály za podporou tchajwanské vlády (zejména šlo o podporu Spojených států), mezinárodní právo bylo v daném sporu na straně komunistické vlády pevninské Číny. Tato vláda totiž nevznikla v důsledku porušení kogentních norem mezinárodního práva a současně efektivně vykonávala moc nad naprostou většinou území i obyvatelstva Číny (srovnejme velikost území i počet obyvatel Tchaj-wanu a pevninské Číny), proto bylo namístež přiznat jí právo zastupovat Čínu na půdě OSN.

### 3.5.2 Maďarsko (1956–1958)

V kontextu událostí v Maďarsku v roce 1956 se po určitou dobu v OSN vedly spory také o zastoupení tohoto státu. Spor vyvstal poprvé v Radě bezpečnosti při projednávání situace v Maďarsku a následně pokračoval ve Valném shromáždění, které se na žádost Rady bezpečnosti sešlo ke svému druhému nouzovému zvláštnímu zasedání<sup>106</sup> v listopadu 1956.

Na jednání Rady bezpečnosti 2. listopadu 1956 byl přizván zástupce Maďarska Janos Szabo. Jeho postavení jako zástupce Maďarska bylo zkraje jednání některými členy Rady zpochybněno a rozproudila se diskuse o jeho oprávnění zastupovat Maďarsko na základě pověření, které vzešlo od maďarské vlády vedené Imre Nagyem, když nebylo možné říci, že Nagyova vláda v té době v Maďarsku efektivně vykonávala moc v důsledku ozbrojené intervence Sovětského svazu. J. Szabo byl nakonec po dlouhé diskusi v Radě bezpečnosti

---

*“[The General Assembly] [d]ecides to restore all its right to the People’s Republic of China and to recognize the representatives of its Government as the only legitimate representatives of China to the United Nations, and to expel forthwith the representatives of Chiang Kai-shek from the place which they unlawfully occupy at the United Nations and in all the organizations related to it.”*

<sup>106</sup> Anglicky “Emergency Special Session” [viz rezoluci Valného shromáždění č. 377 A (V) ze dne 3. listopadu 1950 známou pod názvem “Uniting for Peace” a pravidlo 8 odst. b) Jednacího řádu Valného shromáždění].

usazen dočasně (“*seated provisionally*”) ve smyslu pravidla 16 Prozatímního jednacího řádu Rady bezpečnosti.

Spory ohledně maďarské delegace pokračovaly v následujících dnech ve Valném shromáždění, které se sešlo ve dnech 4. až 10. listopadu ke druhému nouzovému zvláštnímu zasedání k projednání situace v Maďarsku v návaznosti na nelegální použití síly Sovětským svazem. Na tomto zasedání některé státy (např. Jižní Afrika a Dánsko) vyjádřily pochybnosti o přijatelnosti nových pověřovacích listin nyní už vydaných vládou Jánose Kádára, tedy vládou dosazenou Sovětským svazem po porušení kogentního zákazu použití síly. Při jednání Výboru pro pověřovací listiny zpochybnil validitu pověřovacích listin Maďarska zástupce Francie, neboť vláda, která je vydala, je výsledkem vojenské intervence cizí mocnosti. Proti tomu se postavil SSSR podpořený Afghánistánem a Indonésií. Na návrh Dominikánské republiky se Výbor usnesl, že k otázce pověřovacích listin Maďarska nebude přijímat žádné rozhodnutí, dokud se situace nevyjasní.<sup>107</sup> Stejná situace se pak opakovala při jedenáctém, dvanáctém a třináctém řádném zasedání Valného shromáždění, kdy však některé státy (včetně Československa) proti postupu Výboru pro pověřovací listiny, který nepřijal žádné rozhodnutí v otázce maďarské delegace, podávaly námítky.

Z pohledu mezinárodního práva bylo zpochybnění delegace vyslané vládou Jánose Kádára při jednání Valného shromáždění namístě. Ačkoli totiž šlo o vládu efektivně v Maďarsku vykonávající moc, byla také vládou, která vznikla v důsledku porušení kogentních norem mezinárodního práva Sovětským svazem,<sup>108</sup> z čehož státům plynula povinnost neuznat tento stav jako po právu, včetně povinnosti neuznat vládu, která se tímto způsobem chopila moci. Nicméně otázka zastoupení Maďarska byla naposledy řešena při třináctém řádném zasedání Valného shromáždění v roce 1958, poté již nebyly pověřovací listiny vydávané maďarskou vládou zpochybňovány. To proto, že původní vláda (vláda Imre Nagye), byť i v částečně obměněné podobě, si moc nadále nenárokovala, a tak nebylo možné ji považovat, byť i na základě právní fikce, za vládu Maďarska. Jinak řečeno, vláda Jánose Kádára, respektive následující vlády neměly rivala. V situaci, kdy v Maďarsku efektivně vykonávaly moc, tak nemělo smysl jejich výkon práva zastupovat stát dále zpochybňovat.

### 3.5.3 Irák (1958)

V roce 1958 vytvořily Jordánsko a Irák soustátí s názvem Hášimovská arabská federace (reálně šlo o konfederaci). Irák přitom v letech 1957 a 1958 zasedal v Radě bezpečnosti jako jeden z jejích nestálých členů. V červenci 1958 došlo v Iráku ke státnímu převratu a moci se ujala nová republikánská vláda a v srpnu téhož roku z konfederace vystoupila, čímž došlo k jejímu zániku. Ustavení nové vlády vyvolalo spory ohledně zastoupení Iráku v Radě bezpečnosti.

Nová vláda odvolala dosavadního zástupce Iráku v Radě Abdula Majida Abbasse a jmenovala novým zástupcem Hashima Jawada. Členové Rady bezpečnosti vedli diskusi, jak

<sup>107</sup> Zpráva Výboru pro pověřovací listiny prvního a druhého nouzového zvláštního zasedání Valného shromáždění, dokument č. A/3321 z 8. listopadu 1956. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/848302?ln=en>>.

<sup>108</sup> Viz např. rezoluci Valného shromáždění č. 1004 (ES-II) ze dne 4. listopadu 1956. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/228962?ln=en>>.

se k dané situaci postavit. Na stranu nového zástupce (respektive nové irácké vlády) se stavěl především SSSR, naopak podporu dosavadnímu zástupci vyslovovalo Spojené království, které deklarovalo, že „není připraveno přiznat jakémukoli dokumentu údajně vydanému revolučními orgány v Bagdádu vliv na pověřovací listiny p. Abbasse“.<sup>109</sup> Zástupce Sovětského svazu na několika jednáních opakoval, že řádnému zastoupení Iráku osobou, kterou jmenovala nová vláda, nebrání právní důvody, ale politický postoj některých členů Rady bezpečnosti vůči této nové vládě.

Situace se vyřešila v srpnu 1958, kdy generální tajemník OSN podal Radě zprávu<sup>110</sup> o pověřovacích listinách zástupce Iráku, v níž uvedl, že Hashim Jawad podle jeho názoru předložil platné pověřovací listiny. Následujícího dne zaujal H. Jawad místo Iráku v Radě bezpečnosti.

Na uvedeném případě je zajímavé, že členové Rady bezpečnosti se při diskusích rozsáhle pouštěli do výkladu vnitrostátního práva, totiž do ústavy Hašimovské arabské federace, když diskutovali o tom, který orgán měl či neměl pravomoc odvolávat či vysílat představitele do orgánů OSN. Přitom tato pravidla jsou z pohledu mezinárodního práva irelevantní, jak bylo zmíněno výše v souvislosti s principem výlučnosti mezinárodního práva. V úvodní fázi projednávání sporu – těsně po převzetí moci novou vládou – správně uvedl zástupce Panamy, že „ještě neuběhlo dost času, aby nová vláda prokázala, že je schopna plnit mezinárodní závazky a udržet veřejný pořádek [rozuměj, že je schopna efektivně vykonávat moc]“.<sup>111</sup> Z uvedeného nicméně vyplývá, že jakmile nová vláda prokáže, že je schopna efektivně vykonávat moc, má jí být přiznáno právo zastupovat stát. Tak se nakonec i stalo, když od 7. srpna 1958 zasedal v Radě bezpečnosti její zástupce.

### 3.5.4 Kongo-Léopoldville/Kinshasa (1960)

V roce 1960 došlo v dnešní Demokratické republice Kongo [tehdy označované jako Republika Kongo (Léopoldville), respektive Republika Kongo (Kinshasa)] k vládnímu rozkolu, když prezident Joseph Kasavubu odvolal předsedu vlády Patrice Lumumbu. P. Lumumba tento krok označil za protiústavní a odmítl se rozhodnutí prezidenta podvolit. Situaci v zemi projednávala v září 1960 Rada bezpečnosti, která měla v úmyslu na jednání přizvat zástupce Konga. Pověřovací listiny však vydal jak odvolaný předseda vlády (pro Thomase Kanzu), tak prezident (pro Justina Marie Bomboka).

Zástupce Argentiny na jednání Rady bezpečnosti uvedl, že otázka legitimacy konžské vlády je mimo působnost Rady bezpečnosti. „[...] [M]usejí být splněny jen dvě podmínky: vláda musí vykonávat moc efektivně a musí být schopna plnit mezinárodní závazky státu. Nemusí prokazovat, že se k moci dostala legitimně nebo v souladu s vnitrostátními pravidly.“<sup>112</sup> Vzhledem k tomu, že efektivita výkonu moci v Kongu byla v době jednání Rady bezpečnosti otevřenou otázkou, nebylo podle zástupce Argentiny možné přizvat na jednání

<sup>109</sup> Zápis z jednání Rady bezpečnosti dne 18. července 1958, 834. schůze, dokument č. S/PV.834. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/631875>>.

<sup>110</sup> Zpráva generálního tajemníka o pověřovacích listinách zástupce Iráku ze dne 6. srpna 1958, dokument č. S/4080. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/541460?ln=en>>.

<sup>111</sup> Zápis z jednání Rady bezpečnosti dne 15. července 1958, 827. schůze, dokument č. S/PV.827. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/631797>>.

<sup>112</sup> Zápis z jednání Rady bezpečnosti dne 14. září 1960, 899. schůze, dokument č. S/PV.899. Dostupné z: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N60/268/86/PDF/N6026886.pdf?OpenElement>>.

zástupce žádné ze skupin nárokujících si výkon vládních funkcí. Rada bezpečnosti o přijetí či odmítnutí pověřovacích listin nerozhodla a jednání skončilo bezvýsledně.

O několik dnů později se situací zabývalo i Valné shromáždění, které v návaznosti na přijetí Demokratické republiky Kongo za člena OSN muselo rozhodnout o tom, kterou sadu pověřovacích listin akceptuje. Na návrh Výboru pro pověřovací listiny<sup>113</sup> přijalo Valné shromáždění pověřovací listiny vydané hlavou státu.<sup>114</sup> Pozoruhodné je i zde, že při jednání Výboru Sovětský svaz, který odporoval přijetí pověřovacích listin vydaných prezidentem Kasavubu, extenzivně argumentoval vnitrostátním (ústavním) právem Demokratické republiky Kongo, přičemž opět platí, co bylo uvedeno výše: vnitrostátní právní normy jsou z pohledu mezinárodního práva irelevantní.<sup>115</sup>

### 3.5.5 Kambodža (1970–1990)

Po několik let byla na půdě Valného shromáždění sporná otázka zastoupení Kambodže (respektive Khmerské republiky mezi roky 1970–1975, Demokratické Kampučie v letech 1975–1979 a Kampučské lidové republiky mezi roky 1979–1993). V zemi probíhala do roku 1975 občanská válka mezi Rudými Khméry a vládou Lon Nola, která každoročně vysílala na Valné shromáždění delegaci, jejíž pověřovací listiny byly ze strany některých států zpochybňovány. Např. v roce 1973 bylo ve Valném shromáždění navrženo, aby o otázce pověřovacích listin Khmerské republiky bylo rozhodnuto až po „vyjasnění, která z ustavených vlád v Kambodži vykonává moc nad většinou kambodžského lidu“.<sup>116</sup> Valné shromáždění nicméně opakovaně pověřovací listiny předložené vládou Lon Nola na návrh Výboru pro pověřovací listiny přijalo i přes výhrady některých států. Po vítězství Rudých Khmérů a vyhlášení Demokratické Kampučie v roce 1975 potom Valné shromáždění akceptovalo pověřovací listiny předložené vládou Rudých Khmérů. Při svém rozhodování se tak Valné shromáždění důsledně drželo kritéria efektivního výkonu moci (to dokládá i výše zmíněný návrh představitel Saudské Arábie, který navrhoval vyčkat na vyjasnění, která skupina osob vykonává moc nad většinou kambodžského lidu).

V roce 1979 byla vláda Rudých Khmérů zbavena efektivního výkonu moci nad Demokratickou Kampučii v důsledku invaze Vietnamu. Vietnam zde vyhlásil Kampučskou lidovou republiku a instaloval v ní svou loutkovou vládu. V lednu 1979 pak k situaci v Kambodži zasedla Rada bezpečnosti, na jejíž jednání byly za Kambodžu vyslány dvě delegace: delegace vlády Rudých Khmérů i delegace loutkové Vietnamem dosazené vlády, na jejíž stranu se vedle SSSR postavilo i Československo, tehdejší člen Rady bezpečnosti.<sup>117</sup> Pod-

<sup>113</sup> Zpráva Výboru pro pověřovací listiny ze dne 17. listopadu 1960, dokument č. A/4578. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/662084>>.

<sup>114</sup> Rezoluce Valného shromáždění č. 1498 (XV) ze dne 22. listopadu 1960. Dostupné z: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/152/72/PDF/NR015272.pdf?OpenElement>>.

<sup>115</sup> D. Ciobanu uvádí: *“In the Congolese case, for instance, the members of the Credentials Committee proceeded to such a thorough interpretation of the constitutional law of the Congo as even an international court or tribunal might have hesitated to attempt.”* (CIOBANU, Dan. *Credentials of Delegations and Representation of Member States at the United Nations*, s. 371).

<sup>116</sup> *“[...] which should be reconsidered when the General Assembly determines which constituted government inside Cambodia wields authority over the majority of the Cambodian people.”* (návrh představitel Saudské Arábie – zápis z jednání Valného shromáždění dne 13. prosince 1973, 2200. schůze, dokument č. A/PV.2200. Dostupné z: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL8/306/13/PDF/NL830613.pdf?OpenElement>>.

<sup>117</sup> Československo zasedalo v Radě bezpečnosti v letech 1978 a 1979.



porovatelé dosavadní vlády Rudých Khmérů uvedli, že „dočasné ztráty na bitevním poli a dočasná ztráta hlavního města nijak neovlivňují právní postavení vlády Demokratické Kampučie“.<sup>118</sup> Vietnamem řízená loutková vláda vydala pověřovací listiny svým zástupcům i na 34. zasedání Valného shromáždění v roce 1979, stejně jako dosavadní vláda Rudých Khmérů; generálnímu tajemníkovi OSN tak byly předloženy dvě sady pověřovacích listin na Valné shromáždění. Na podporu zástupců loutkové vlády vystupoval nejhlasitěji Vietnam a SSSR, naopak přijetí pověřovacích listin vydaných vládou Rudých Khmérů prosazovaly Spojené státy, Čína a další státy. Výbor pro pověřovací listiny opakovaně doporučoval přijetí pověřovacích listin vydaných vládou Rudých Khmérů, toto doporučení následně akceptovalo Valné shromáždění až do svého 44. zasedání zahájeného v roce 1989. Členové Výboru při jeho jednání opakovali, že přijetí pověřovacích listin vydaných vládou Demokratické Kampučie (Rudými Khméry) neznamená souhlas s politikou představitelů této vlády.<sup>119</sup> Stejně tak např. v roce 1980 předseda Výboru, zástupce Kostariky, uvedl, že „přijetí či odmítnutí pověřovacích listin nijak nesouvisí s hodnocením legitimacy dané vlády“<sup>120</sup> nebo zástupce Nizozemska během 18. zvláštního zasedání Valného shromáždění v roce 1990 uvedl, že „podpora přijetí zprávy Výboru [pro pověřovací listiny] neznamená, že by Nizozemsko podporovalo vládu, jejíž součástí jsou Rudí Khmérové“.<sup>121</sup> Situace se vyřešila v roce 1990, kdy Vietnam stáhl z území Kambodže své okupační síly a na 45. zasedání Valného shromáždění již nebyly podány dvě konkurenční sady pověřovacích listin.

Z pohledu mezinárodního práva je třeba konstatovat, že postup Valného shromáždění ve vztahu k vládě Rudých Khmérů byl správný, když Valné shromáždění opakovaně přijalo pověřovací listiny vydané touto vládou, a to i přes skutečnost, že vláda Rudých Khmérů efektivně nevykonávala na území Kambodže moc. Šlo totiž o situaci, kdy rivalitní vláda vznikla a u moci se držela v důsledku porušení kogentních norem mezinárodního práva, protože měly všechny státy povinnost danou situaci neuznat jako po právu. Naopak bylo namísto aplikovat právní fikci, že vláda Rudých Khmérů efektivně vykonává moc, a tak je oprávněna zastupovat stát i na půdě OSN.

### 3.5.6 Jihoafrická republika (1970–1994)

Od roku 1970 byla ve Valném shromáždění dlouho předmětem sporu platnost pověřovacích listin zástupců Jihoafrické republiky, a to v reakci na její uplatňování politiky apartheidu. Spor vyústil v pozastavení členských práv Jihoafrické republiky ve Valném shromáždění postupem *praeter legem* (viz dále).

Poprvé ke zpochybnění pověřovacích listin jihoafrické delegace došlo ze strany zástupce Somálska, který žádal, aby Výbor pro pověřovací listiny okamžitě přezkoumal jejich platnost.<sup>122</sup> Při projednávání zprávy Výboru v plénu byla schválena rezoluce přijímající

<sup>118</sup> Zápis z jednání Rady bezpečnosti dne 11. ledna 1979, 2108. schůze, dokument č. S/PV.2108. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/1664>>.

<sup>119</sup> Zápis z jednání Valného shromáždění dne 21. září 1979, 3. schůze, dokument č. A/34/PV.3. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/753022>>.

<sup>120</sup> Zápis z jednání Výboru pro pověřovací listiny 35. zasedání Valného shromáždění ze dne 29. září 1980 (dokument č. A/35/4/84. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/15476>>.

<sup>121</sup> Zápis z jednání Valného shromáždění dne 16. května 1990, 9. schůze, dokument č. A/S-18/PV.9. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/91871?ln=en>>.

<sup>122</sup> Zápis z jednání Valného shromáždění dne 23. října 1970, 1882. schůze, dokument č. A/PV.1882. Dostupné z: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL7/000/22/PDF/NL700022.pdf?OpenElement>>.

všechny předložené pověřovací listiny „s výjimkou pověřovacích listin zástupců vlády Jihoafrické republiky“.<sup>123</sup> Předseda Valného shromáždění nicméně rezoluci interpretoval tak, že neznamená ukončení účasti zástupců Jihoafrické republiky na činnosti Valného shromáždění a nemá vliv na jejich právo zastupovat stát (postup označovaný jako Hambrova formule podle tehdejšího předsedy 25. zasedání Valného shromáždění, Nora Edvarda Hambra).<sup>124</sup> Obdobná situace se opakovala až do roku 1974.

V roce 1974 přijalo Valné shromáždění rezoluci žádající po Radě bezpečnosti, aby přehodnotila vztahy OSN s Jihoafrickou republikou ve světle trvalého porušování Charty OSN a Všeobecné deklarace lidských práv tímto státem.<sup>125</sup> Předseda Valného shromáždění (pozdější alžírský prezident Abdelaziz Bouteflika) následně tuto rezoluci, v rozporu s dosavadní praxí ze čtyř předchozích řádných zasedání, vyložil tak, že účast zástupců Jihoafrické republiky na činnosti Valného shromáždění byla pozastavena.<sup>126</sup> Některé státy tento výklad zpochybnily (zástupce Spojených států uvedl, že „*Valné shromáždění není oprávněno zbavit člena jeho práv a privilegií plynoucích z členství jinak než v souladu s čl. 5 a 6 Charty*“<sup>127</sup>), výklad předsedy byl však plénem v hlasování potvrzen.

Na následující zasedání Valného shromáždění (sedmé zvláštní zasedání) v roce 1975 pak Jihoafrická republika nevyaslala delegaci a pokračovala v tomto přístupu až do 32. řádného zasedání v roce 1977.

Během 33. řádného zasedání v roce 1979 byla na schůzi Valného shromáždění při projednávání situace v Namibii vznesena námitka proti účasti zástupce Jihoafrické republiky na jednání, neboť jihoafrická delegace nepředložila pověřovací listiny. Zástupce Jihoafrické republiky v reakci jednání opustil. Účast zástupců Jihoafrické republiky byla obnovena až v roce 1994, poté co Valné shromáždění přijalo rezoluci<sup>128</sup> vítající ukončení uplatňování apartheidu v Jihoafrické republice.

Je přinejmenším pochybné, zda lze vládě státu, který je členem Organizace, upřít právo zastupovat tento stát, a to tím spíše v situaci, kdy neexistuje konkurenční „vláda“. H. M. Blix k tomuto uvádí, že přijaly-li státy mezinárodní smlouvu zakládající mezinárodní organizaci, zavázaly se současně k udržování určitých, k naplnění účelu této mezinárodní smlouvy vyžadovaných, vztahů s orgány, které splňují mezinárodněprávní kritéria kladená na vládu státu-člena této organizace, přestože skrze politiku neuznání mohou odmítat udržovat styky s takovou vládou mimo rámec organizace.<sup>129</sup> Rozhodnutí Valného shromáždění v případě zastoupení Jihoafrické republiky (stejně jako v případě zastoupení Maďarska – viz kapitolu 3.2) tomuto závazku odporuje.

Popsaný postup Valného shromáždění je navíc problematický z toho důvodu, že, jak uvádí I. Seidl-Hohenveldern, „[o]depřením uznání pověřovacích listin zástupců Jižní Afriky

<sup>123</sup> Rezoluce Valného shromáždění č. 2636A(XXV) ze dne 13. listopadu 1970. Dostupné z: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/349/01/IMG/NR034901.pdf?OpenElement>>.

<sup>124</sup> Zápis z jednání Valného shromáždění dne 11. listopadu 1970, 1901. schůze, dokument č. A/PV.1901. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/740521?ln=en>>.

<sup>125</sup> Rezoluce Valného shromáždění č. 3207A(XXIX) ze dne 30. září 1974. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/189829>>.

<sup>126</sup> CIOBANU, Dan. *Credentials of Delegations and Representation of Member States at the United Nations*, s. 351.

<sup>127</sup> Zápis z jednání Valného shromáždění dne 12. listopadu 1974, 2281. schůze, dokument č. A/PV.2281. Dostupné z: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL8/601/13/PDF/NL860113.pdf?OpenElement>>.

<sup>128</sup> Rezoluce Valného shromáždění č. A/RES/48/258 ze dne 6. července 1994. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/193142?ln=en>>.

<sup>129</sup> BLIX, Hans Martin. *Contemporary Aspects of Recognition*, s. 587.

nahradilo Valného shromáždění OSN vyloučení tohoto státu, o kterém by nemohlo rozhodovat bez doporučení Rady bezpečnosti.<sup>130</sup> Takové rozhodnutí bylo obejitím pravomoci Rady bezpečnosti, jejíž doporučení Charta OSN vyžaduje proto, aby mohl být následně Valným shromážděním pozastaven výkon členských práv státu (při splnění dalších specifikovaných podmínek). Jak uvádí D. Ciobanu, výslovně stanovené podmínky jednoho specifického postupu nelze obejít užitím postupu jiného, navíc při výkonu odlišné pravomoci, když je tím porušen základní smysl postupu prvního (tj. postupu vedoucího k suspenzi členských práv).<sup>131</sup>

Vláda Jihoafrické republiky efektivně vykonávala kontrolu ve vztahu k území a obyvatelstvu státu a současně nevznikla v důsledku porušení kogentní normy mezinárodního práva (jinou záležitostí je, že politikou apartheidu porušovala kogentní normu mezinárodního práva – zákaz apartheidu; mezi porušením kogentní normy a vznikem vlády ale neexistuje příčinná souvislost). Proto jí nemělo být upřeno právo zastupovat stát navenek a pověřovací listiny jí jmenovaných zástupců měly být přijaty.

### 3.5.7 Afghánistán (1980)

V reakci na sovětskou invazi do Afghánistánu v závěru roku 1979 bylo v lednu 1980 svoláno šesté nouzové zvláštní zasedání Valného shromáždění. Na toto zasedání byla doručena jediná sada pověřovacích listin – šlo o listiny vydané Babrakem Karmalem, novým prezidentem v loutkové vládě ustavené po sovětské agresi. Tato vláda se tedy k moci dostala a u moci držela v důsledku porušení kogentní normy mezinárodního práva, nicméně s ohledem na to, že nebyla předložena žádná konkurenční sada pověřovacích listin, Výbor pro pověřovací listiny po vystoupení Spojených států, Číny, Ekvádoru, Pákistánu a Panamy („absence námítky proti účasti afghánské delegace nesmí být vykládána jako souhlas se situací vytvořenou ozbrojenou intervencí v Afghánistánu“)<sup>132</sup> doporučil přijetí všech předložených pověřovacích listin, včetně těch afghánských. Valné shromáždění se pak doporučením Výboru řídilo a pověřovací listiny přijalo.<sup>133</sup> Vzhledem k tomu, že v tomto případě existuje příčinná souvislost mezi porušením kogentní normy mezinárodního práva a vznikem vlády, bylo by zřejmě správné, kdyby Valné shromáždění pověřovací listiny afghánské vlády (a tedy její právo zastupovat stát) odmítlo a ponechalo místo vyhrazené pro afghánskou delegaci neobsazené.

### 3.5.8 Afghánistán (1996–2001)

Afghánistán se dostal před Výbor pro pověřovací listiny znovu při 51. řádném zasedání Valného shromáždění v roce 1996 v souvislosti s převzetím moci hnutím Tálibán. Toho roku sice byly za Afghánistán předloženy jen jedny pověřovací listiny (podepsané prezidentem svržené vlády Burhanuddinem Rabbanim), avšak v říjnu téhož roku byl Sekretariát OSN informován ministerstvem zahraničních věcí v Kábulu, které bylo ovládáno novou

<sup>130</sup> SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz. *Mezinárodní právo veřejné*, s. 163.

<sup>131</sup> CIOBANU, Dan. *Credentials of Delegations and Representation of Member States at the United Nations*, s. 379.

<sup>132</sup> Zpráva Výboru pro pověřovací listiny ze dne 12. ledna 1980, dokument č. A/ES-6/5. In: *United Nations Digital Library* [online]. Dostupné z: <<https://digitallibrary.un.org/record/851910?ln=en>>.

<sup>133</sup> Rezoluce Valného shromáždění ze dne 14. ledna 1980, dokument č. A/ES-6/1. Dostupné z: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/209/42/IMG/NRO20942.pdf?OpenElement>>.

vládou Tálíbanu, že tyto listiny vydané prezidentem Rabbanim nejsou platné.<sup>134</sup> Žádné konkurenční pověřovací listiny však vláda Tálíbanu na 51. zasedání Valného shromáždění nepředložila. Výbor pro pověřovací listiny přijal doporučení, aby Valné shromáždění odložilo rozhodnutí o přijetí pověřovacích listin Afghánistánu *sine die*. Valné shromáždění se tímto doporučením řídilo a zprávu Výboru schválilo.<sup>135</sup> Výbor i plénium svá rozhodnutí přijaly se srozuměním, že dosavadní zástupci Afghánistánu (znovu pověření B. Rabbanim i pro 51. zasedání) se budou plně účastnit činnosti Valného shromáždění.

Situace se opakovala během 52. zasedání Valného shromáždění, avšak s tím rozdílem, že tentokrát byly předloženy vládou Tálíbanu konkurenční pověřovací listiny. Výbor doporučil řešení situace opět odložit<sup>136</sup> a Valné shromáždění tak učinilo.<sup>137</sup> Stejná situace se opakovala až do roku 2001, kdy byla vláda Tálíbanu svržena.

Z pohledu mezinárodního práva je postup Výboru i pléna Valného shromáždění v těchto případech těžko obhajitelný. Tálíbán v Afghánistánu mezi roky 1996 a 2001 efektivně vykonával moc, byl tedy vládou. Naopak B. Rabbanim byl výkonu moci zbaven, a proto ho nebylo možné nadále považovat za hlavu státu. Z toho důvodu jednak měla být umožněna participace delegace vysílané Tálíbanem (vládou) od 52. zasedání dále (tzn. měly být přijaty její pověřovací listiny) a jednak neměla být umožněna participace zástupců svržené vlády B. Rabbanimho.

### 3.5.9 Kambodža (1997)

V roce 1997 nebyl Afghánistán jediným problematickým případem, s nímž se musel Výbor pověřovací listiny vypořádat. Dalším takovým byla opět otázka reprezentace Kambodže. Na 52. zasedání Valného shromáždění byly předloženy dvojice pověřovací listiny pro delegace Kambodže: pověřovací listiny vydané králem Norodomem Sihanoukem a pověřovací listiny vydané princem Norodomem Rinariddhem. Výbor se rozhodl projednání otázky pověřovacích listin Kambodže odložit *sine die*, tentokrát se srozuměním, že místo pro delegaci Kambodže na 52. zasedání Valného shromáždění zůstane neobsazeno.<sup>138</sup> Valné shromáždění doporučení Výboru schválilo.<sup>139</sup> V následujícím roce již byly za Kambodžu předloženy jediné pověřovací listiny, které byly přijaty.

Zástupce Pákistánu při projednávání zprávy Výboru v plénu Valného shromáždění správně poukázal na skutečnost, že přístup Výboru k řešení jednotlivých případů byl nekonzistentní, když v případě Afghánistánu (viz kapitolu 3.5.7) doporučil bez právního základu umožnění účasti dosavadních zástupců státu ve Valném shromáždění, zatímco v případě Kambodže doporučil ponechat místo pro delegaci tohoto státu neobsazené.<sup>140</sup>

<sup>134</sup> Zpráva Výboru pro pověřovací listiny ze dne 23. října 1996, dokument č. A/51/548. Dostupné z: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/286/56/PDF/N9628656.pdf?OpenElement>>.

<sup>135</sup> Rezoluce Valného shromáždění ze dne 29. října 1996, dokument č. A/RES/51/9. Dostupné z: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/774/67/PDF/N9677467.pdf?OpenElement>>.

<sup>136</sup> Zpráva Výboru pro pověřovací listiny ze dne 11. prosince 1997, dokument č. A/52/719. Dostupné z: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/361/77/PDF/N9736177.pdf?OpenElement>>.

<sup>137</sup> Rezoluce Valného shromáždění č. A/RES/52/178 ze dne 18. prosince 1997. Dostupné z: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/769/21/PDF/N9876921.pdf?OpenElement>>.

<sup>138</sup> Zpráva Výboru pro pověřovací listiny ze dne 11. prosince 1997, dokument č. A/52/719. Dostupné z: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/361/77/PDF/N9736177.pdf?OpenElement>>.

<sup>139</sup> Rezoluce Valného shromáždění č. A/RES/52/178 ze dne 18. prosince 1997. Dostupné z: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/769/21/PDF/N9876921.pdf?OpenElement>>.

### 3.5.10 Venezuela (2019–současnost)

V roce 2018 se ve Venezuele konaly prezidentské volby, jejichž „drtivým vítězem“ se prohlásil mandát obhajující prezident Nicolás Maduro. Podle opozice a velké části mezinárodního společenství byly volby zmanipulované, výsledky voleb část států neuznala a naopak uznala za „prozatímního prezidenta Venezuely“ Juana Guaidóa (stejný postup zvolila ČR).<sup>141</sup> N. Maduro si nicméně i přes řadu problémů udržel efektivní kontrolu nad Venezuelou.

V souvislosti s tímto „dvojládím“ hrozilo, že na půdě OSN bude třeba řešit otázku zastoupení Venezuely. Pověřovací listiny na 74. (a následující) zasedání Valného shromáždění však vydala pouze vláda N. Madura. [J. Guaidó a jeho „vláda“ pověřovací listiny nevydali právě na nátlak mezinárodního společenství, které se chtělo řešení sporu vyhnout. J. Guaidó vydal dříve pověřovací listiny na konferenci BAPA+40 (*South-South Cooperation*) konanou v Buenos Aires březnu 2019. Právě po zkušenostech s projednáváním otázky pověřovacích listin na této konferenci vyvinuly některé státy na J. Guaidóa a jeho vládu tlak, aby nevydávala pověřovací listiny na 74. zasedání Valného shromáždění. Zástupcům J. Guaidóa bylo symbolicky nabídnuto místo na pověřovacích listinách jiných latinskoamerických států.]

Výbor pro pověřovací listiny na svém zasedání navrhl Valnému shromáždění, aby pověřovací listiny vydané vládou N. Madura přijal, tento návrh přijal Výbor konsenzem. Zástupce Spojených států amerických se nicméně od konsenzu právě ve vztahu k pověřovacím listinám Venezuely disocioval a upozornil, že narušení konsenzu nesmí být vnímáno jako „uznání *Madruova zástupce*“.<sup>142</sup> Valné shromáždění nakonec doporučení Výboru následovalo a pověřovací listiny vydané vládou N. Madura akceptovalo.<sup>143</sup> Obdobná situace nastala v roce 2020 při 75. zasedání Valného shromáždění; zpráva Výboru z tohoto roku v reakci na disociaci od konsenzu představitelem Spojených států amerických uvádí, že zástupce Ruska „*poblahopřál prezidentu Madurovi k jeho narozeninám*“,<sup>144</sup> výsledek projednávání byl stejný jako v roce 2019 a stejně tak poté v letech 2021 a 2022 při 76., respektive 77. zasedání Valného shromáždění.

Z pohledu mezinárodního práva bylo správné, že byly přijaty pověřovací listiny vydané vládou prezidenta N. Madura. Tato vláda totiž, přes všechny problémy, udržela efektivní kontrolu nad Venezuelou. J. Guaidó naopak efektivní kontrolu nezískal.

### 3.5.11 Myanmar (2021–současnost)

V roce 2021 došlo v Myanmaru k vojenskému převratu, při němž kontrolu nad částí území převzala armáda. Nelze však říci, že by armáda plně vykonávala efektivní kontrolu nad celým územím státu. V důsledku převratu došlo v roce 2021 k předložení dvou sad

<sup>140</sup> Zápis z jednání Valného shromáždění dne 18. prosince 1997, 76. schůze, dokument č. A/52/PV.76. Dostupné z: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/867/76/PDF/N9786776.pdf?OpenElement>>.

<sup>141</sup> V případě ČR viz prohlášení na webu Ministerstva zahraničních věcí. Dostupné z: <[https://www.mzv.cz/bogota/cz/zakladni\\_informace\\_o\\_kolumbii\\_a\\_ekvadoru/venezuela\\_a\\_karibske\\_zeme/prohlaseni\\_mvz\\_k\\_situaci\\_ve\\_venezuele.html](https://www.mzv.cz/bogota/cz/zakladni_informace_o_kolumbii_a_ekvadoru/venezuela_a_karibske_zeme/prohlaseni_mvz_k_situaci_ve_venezuele.html)>.

<sup>142</sup> Zpráva Výboru pro pověřovací listiny ze dne 4. prosince 2019, dokument č. A/74/572. Dostupné z: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/392/55/PDF/N1939255.pdf?OpenElement>>.

<sup>143</sup> Rezoluce Valného shromáždění č. A/RES/76/15 ze dne 7. prosince 2021. Dostupné z: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/374/91/PDF/N2137491.pdf?OpenElement>>.

<sup>144</sup> Zpráva Výboru pro pověřovací listiny ze dne 23. listopadu 2020, dokument č. A/75/606. Dostupné z: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/328/01/PDF/N2032801.pdf?OpenElement>>.



pověřovacích listin: první sadu vydala dosavadní vláda vedená Aun Schan Su Ťij a předložil stálý představitel Myanmaru při OSN a druhou vydala vláda Tatmadaw (ozbrojených sil Myanmaru). Rovněž na stálé misi Myanmaru při OSN nastala situace, kdy její vedoucí (stálý představitel při OSN) reprezentoval dosavadní civilní vládu, zatímco část členů mise se řídila pokyny představitelů Tatmadaw.

Výbor pro pověřovací listiny řešil problém dvou sad pověřovacích listin na svém zasedání v prosinci 2021. Předsedkyně Výboru (stálá představitelka Švédska při OSN) navrhla odložení projednávání otázky dvojích pověřovacích listin Myanmaru na neurčito a tento návrh byl bez hlasování přijat.<sup>145</sup> Stejně bylo postupováno v roce 2022 na návrh stálé představitelky Guyany jako předsedkyně Výboru.<sup>146</sup> Výbor pro pověřovací listiny se ani v jednom případě k otázce pověřovacích listin Myanmaru nevrátil, a tak zůstala tato otázka do skončení 76., respektive 77. zasedání Valného shromáždění otevřená a pověřovací listiny myanmarské delegace nebyly oficiálně přijaty.

Zatímco v případě Afghánistánu (viz níže 3.5.12) byl postup Výboru pro pověřovací listiny sporný, v případě Myanmaru pro něj lze mít pochopení. Situace v Myanmaru se totiž v době posuzování jevila být mnohem volatilnější a nebylo možné určit, kdo efektivně vykonává moc. Přijetí pověřovacích listin delegace Tatmadaw tak hrozilo situací přiznání práva zastupovat stát vládě, která se v boji o moc ještě neprosadila (viz část 2.2 a pozn. 61). Stejně jako bylo zmíněno výše v případě Iráku (část 3.3), slovy zástupce Panamy „*ještě neuběhlo dost času, aby nová vláda prokázala, že je schopna plnit mezinárodní závazky a udržet veřejný pořádek*“.

### 3.5.12 Afghánistán (2021–současnost)

Současně se situací v Myanmaru se musel Výbor pro pověřovací listiny vypořádávat od roku 2021 také se situací v Afghánistánu, a to v souvislosti se stažením spojeneckých ozbrojených sil z území Afghánistánu a ofenzivou hnutí Tálibán. Hnutí po ovládnutí území vyhlásilo v srpnu 2021 Islámský emirát Afghánistán.

Na 76. zasedání Valného shromáždění byly doručeny dvě sady pověřovacích listin: první doručil stálý představitel Afghánistánu (jmenovaný dosavadní vládou) a druhá byla zaslána z ministerstva zahraničních věcí v Kábulu. Obdobně jako v případě Myanmaru navrhla předsedkyně Výboru pro pověřovací listiny projednávání otázky dvojích pověřovacích listin Afghánistánu odložit na neurčito a tento návrh byl bez hlasování přijat.<sup>147</sup> Stejně tak se stalo v následujícím roce,<sup>148</sup> a otázka zastoupení Afghánistánu tak zůstala do skončení 76. a 77. zasedání Valného shromáždění formálně nevyřešena.

Na rozdíl od výše popsané myanmarské situace je postup Výboru pro pověřovací listiny a následně Valného shromáždění těžko obhajitelný. V Afghánistánu v době posuzování situace existovala vláda, která měla efektivní kontrolu nad územím státu. Vznik této

<sup>145</sup> Zpráva Výboru pro pověřovací listiny ze dne 1. prosince 2021, dokument č. A/76/550. Dostupné z: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/346/78/PDF/N2134678.pdf?OpenElement>>.

<sup>146</sup> Zpráva Výboru pro pověřovací listiny ze dne 12. prosince 2022, dokument č. A/77/600. Dostupné z: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/705/57/PDF/N2270557.pdf?OpenElement>>.

<sup>147</sup> Zpráva Výboru pro pověřovací listiny ze dne 1. prosince 2021, dokument č. A/76/550. Dostupné z: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/346/78/PDF/N2134678.pdf?OpenElement>>.

<sup>148</sup> Zpráva Výboru pro pověřovací listiny ze dne 12. prosince 2022, dokument č. A/77/600. Dostupné z: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/705/57/PDF/N2270557.pdf?OpenElement>>.



vlády a její uchopení moci nebyl přímým důsledkem porušení (kogentních) norem mezinárodního práva (ačkoli vláda hnutí Tálibán patrně porušuje normy mezinárodního práva – zejména lidskoprávní závazky). Proto mělo být této vládě umožněno vykonat právo zastupovat stát v OSN, a tedy měly být přijaty jí vystavené pověřovací listiny.

## Závěr

Výše uvedená kazuistika dokazuje, že spory ohledně zastoupení některých států se na půdě OSN čas od času vyskytují a nejinak je tomu v současnosti. Tyto případy nejsou posuzovány konzistentně a v poslední době převažuje tendence ponechávat je otevřené, nevyřešené. Vyřešení otázky, kdo bude ten který stát v OSN zastupovat, je přitom podmínkou participace státu v OSN a tím zprostředkovaně i podmínkou naplňování cílů a zásad Organizace.

Při posuzování otázek zastoupení se však často míchají dohromady argumenty právní na straně jedné a úvahy politické na straně druhé. O sjednocení nekonzistentního přístupu států k řešení sporných situací se pokusilo Valné shromáždění svou rezolucí č. 396 (V). Následná praxe však ukazuje, že ani po přijetí rezoluce ke sjednocení postupu nedošlo a shodné či obdobné případy jsou nadále rozhodovány velmi rozdílně.

Přitom, jak bylo argumentováno výše, z mezinárodního práva plyne kritérium pro to, koho lze považovat za vládu, a tedy kdo má právo vyslat své zástupce i do OSN. Stručně řečeno platí, že kdo efektivně vykonává moc (kritérium efektivní kontroly) a nečiní tak přímo v důsledku porušení (kogentní) normy mezinárodního práva, má právo stát zastupovat. Ostatní státy musejí tuto skutečnost respektovat (a často skutečně respektují – jak bylo uvedeno výše, na potřebě navázat styk se skutečným nositelem moci ztroskotala tzv. Tobarova doktrína). Ostatně ani nedává smysl, aby státy jednaly s „vládou“, která efektivní kontrolu nevykonává, neboť taková „vláda“ nemá prostředky, jak zajistit plnění dojednaných závazků. Členskými státy OSN však v pragmatickém a z pohledu mezinárodního práva správném postupu (tj. akceptace zastoupení tím, kdo efektivně vykonává moc) často brání jejich politické postoje a zahraničně politické zájmy.

## **Representation of States in the United Nations**

Marek Zukał

**Abstract:** In the United Nations, disputes arise from time to time over who is entitled to represent a Member State in the Organization. These are mainly situations where two rival entities claiming to be the government of a given State claim representation. Over the years, different situations have been handled differently and inconsistently. This is also the case today – the tendency is to postpone the resolution of contentious situations indefinitely and to avoid resolving them. However, in order to fulfil the objectives and principles of the UN Charter, it is essential that a government that effectively exercises power over the territory and population of a State should represent the State at the UN. Although the UN General Assembly has in the past attempted to unify the procedure for resolving contentious situations in resolution 396 (V), inconsistencies in decision-making persist and often reflect the foreign policy interests of States at the expense of international law. Yet the only criterion derived from international law for assessing whether a government can represent a State at the UN is the effective exercise of power (and the corrective of the absence of exercise of power as a direct result of violations of the norms of international law itself – especially the peremptory norms)

**Keywords:** representation of a state, credentials, government, recognition, effective control