

VAI ANO DROŠĪBAS PADOMEI IR SAISTOŠAS STARPTAUTISKĀS TIESĪBAS?

IS THE UN SECURITY COUNCIL BOUND BY INTERNATIONAL LAW?

Ieva Miļūna, *Mg. soc. sc., LL.M*

Rīgas Juridiskās augstskolas lektore

Summary

This article explores the topic whether the UN Security Council is bound by international law. The author examines the founding documents of the UN as well as the UN Security Council's role in resolving international situations and disputes. The author's main argument is that the function of the UN Security Council to maintain international peace and security cannot be fulfilled by not being bound by international law. The author derives it from the UN Charter interpretation, the International Court of Justice cases and legal doctrine. The author also claims that by delegating their powers to the UN Security Council, the UN Member States have made the political organ bound by their international law obligations.

Atslēgvārdi: ANO Drošības padome, starptautiskās tiesības, starptautiskais miers un drošība, ANO Statūti, *jus cogens*

Keywords: UN Security Council, international law, international peace and security, UN Charter, *jus cogens*

Ievads

Apvienoto Nāciju Organizācijas (turpmāk – ANO) dibināšana iezīmē nozīmīgu posmu starptautisko tiesību vēsturē. Līdz ar ANO Statūtu pieņemšanu tika aizliegta bruņota spēka lietošana jeb karš kā strīdu risināšanas līdzeklis starptautiskajās attiecībās. Kā galvenais ANO orgāns, kuram tika piešķirta kompetence regulēt starptautisko mieru un drošību, tika izveidota ANO Drošības padome. Tā kā ANO Drošības padomes sastāvā ir tikai 15 valstis jeb locekles (piecas pastāvīgās locekles un 10 nepastāvīgās locekles) un pastāvīgajām locekļēm jebkura jautājuma izšķiršanā ir veto tiesības, šī orgāna lēmumi lielā mērā ir politiski.

Autores mērķis ir noskaidrot, vai ANO Drošības padomei kā vienam no galvenajiem ANO politiskajiem orgāniem ir saistošas starptautiskās tiesības. Lai to izzinātu, autore apskatījis ANO kā organizācijas dibināšanas mērķus un to, kā šajā sakarībā ir interpretējami ANO Statūti, kā arī analizēs, kāda ir ANO Drošības padomes loma starptautisko strīdu un situāciju risināšanā un kā ANO Drošības padomes funkcija uzturēt starptautisko mieru un drošību padara

starptautiskās tiesības tai saistošas. Noslēgumā autore apskatīs ANO dalībvalstu pienākumu ietekmi uz ANO Drošības padomes darbību.

Apvienoto Nāciju Organizācijas dibināšanas mērķi

ANO Drošības padomei kā vienam no ANO politiskajiem orgāniem, kas dibināts saskaņā ar ANO Statūtiem, ir saistošs tā konstituējošais dokuments, proti, ANO Statūti. Šis dokuments noteic šī politiskā orgāna darbību. ANO Statūtu 24. panta pirmā daļa paredz, ka ANO dalībvalstis piešķir ANO Drošības padomei primāro atbildību par starptautiskā miera un drošības uzturēšanu. Taču ANO Statūtu 24. panta otrā daļa nodibina to, ka, pildot savu pienākumu uzturēt starptautisko mieru un drošību, ANO Drošības padomei ir jārikojas saskaņā ar ANO mērķiem un principiem. Šajā sakarībā aktuāls ir jautājums, vai ANO mērķi un principi (kas noteikti ANO Statūtu 1. un 2. pantā) paredz politiskajam orgānam pienākumu rīkoties saskaņā ar starptautiskajām tiesībām?

ANO mērķi, kas definēti ANO Statūtu 1. panta pirmajā daļā, noteic, ka starptautiskā miera un drošības uzturēšanas vārdā ANO ir jāsekmē starptautisko strīdu un situāciju, kas var novest pie miera pārkāpšanas, izlīdzināšana un atrisināšana mierīgā ceļā **un saskaņā ar taisnīguma principiem un starptautiskajām tiesībām**. Šajā panta daļā ANO Statūti tieši atsaucas uz starptautiskajām tiesībām. ANO Statūtu 1. panta trešā daļa atsaucas uz nepieciešamību sekmēt cilvēktiesību ievērošanu. Savukārt pati ANO preambula runā par cilvēktiesību nozīmību, līgumu un citu starptautisko tiesību avotu ievērošanu. Autore uzskata, ka šie ANO pienākumi rīkoties saskaņā ar starptautiskajām tiesībām ir pilnībā attiecināmi uz ANO Drošības padomi, jo to ir paredzējuši ANO Statūtu dibinātāji.

ANO dibināšanas laikā Sanfrancisko konferencē ir izteikts viedoklis, ka ANO ir jādarbības ne tikai kā politiskai organizācijai, bet tai ir jābūt saistošām starptautiskajām tiesībām.¹ Tas noveda pie ANO Statūtu preambulas, kā arī 1. un 2. panta papildināšanas ar atsaucēm uz starptautiskajām tiesībām.² Vēl jo vairāk, tā bija premisa, uz kuras tika balstīti 1944. gada Dumbartonas Ozolu priekšlikumi,³ kas ir ANO Statūtu sākotnējais dibināšanas dokuments, proti, ka starptautiskā miera un drošības uzturēšanas sistēmas efektivitāte būtu jāveicina, ietverot dokumenta tekstā organizācijas vadības mērķus un principus.⁴ Savukārt šie mērķi un principi paredz, ka ANO ir jārikojas saskaņā ar taisnīguma principiem un starptautiskajām tiesībām.

Kā nozīmīgu instrumentu autore vēlas minēt 1942. gadā pieņemto dokumentu "Starptautisko tiesību nākotne. Postulāti, principi un priekšlikumi",⁵ kuru izstrādājuši 200 prominenti amerikāņu un kanādiešu eksperti. Šis dokuments, kas atspoguļo daļu no tālaika starptautisko tiesību doktrīnas, atklāj

¹ Wolfrum R. Preamble. In: Simma B. et al. (eds.). *The Charter of the United Nations. A Commentary*. Vol. I. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 36.

² Ibid.

³ Goodrich L. M., Hambro E. *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*. Boston: World Peace Foundation, 1946, p. 308.

⁴ Wolfrum R. *Purposes and Principles*. In: Simma B. 2002, pp. 39–40.

⁵ *The International Law of the Future. Postulates, Principles and Proposals*. *American Journal of International Law*, 1944, Vol. 38, Sup. 41.

būtisku aspektu par to, kādu lomu starptautiskās tiesības ieņems jaunajā pasaules kārtībā. Lai arī dokuments uzsver nevis galveno jaunās pasaules organizācijas mērķi – starptautiskā miera un drošības uzturēšanu –, bet gan tautu kopējo interešu aizsardzību un attīstību (1. postulāts), tas atsaucas uz atziņu, ka “[v]alstu kopienas tiesības ir starptautiskās tiesības” (2. postulāts) un “katras valsts darbība attiecībā ar citām valstīm un valstu kopienu ir pakļauta starptautiskajām tiesībām” (3. postulāts).⁶ Autore uzskata: lai arī šis dokuments nenosaka konkrētu normatīvu standartu ANO Drošības padomei, tas parāda, ka stingrs tālaika tiesību doktrīnas pamatprincips ir bijis tāds, lai jauno pasaules valstu kopienu vadītu starptautiskās tiesības. Tādējādi tas papildina ANO Statūtu pamatmērķu pieņemšanas kontekstu doktrinālā aspektā.

Starptautisko strīdu un situāciju risināšana saskaņā ar starptautiskajām tiesībām

Autore uzskata, ka ANO Drošības padomes funkcija starptautiskā miera un drošības uzturēšanā satur starptautisko strīdu un situāciju izlīdzināšanu vai atrisināšanu, kā tas ir formulēts ANO Statūtu 1. panta pirmajā daļā. Un, tā kā ANO Statūtu mērķi un principi, kas definēti to 1. un 2. pantā, ietver prasību strīdus un situācijas risināt saskaņā ar starptautiskajām tiesībām, ANO Drošības padomei ir pienākums savā darbībā ievērot starptautiskās tiesības. Minēto atbalsta arī ANO Statūtu komentētājs Rüdigers Volfrums (*Rüdiger Wolfrum*), kurš uzskata, ka ANO mērķi, kas noteikti ANO Statūtu 1. pantā, ir juridiski saistoši.⁷

Autore uzskata, ka ANO Drošības padomei ir saistošas starptautiskās tiesības, kad tā darbojas gan saskaņā ar ANO Statūtu VI nodaļu (kas paredz rekomendējošus pasākumus), gan arī VII nodaļu (kas paredz piespiedu pasākumus).

Lai arī ANO Statūtu 1. panta pirmā daļa atsaucas uz tādiem terminiem kā “strīdi” un “situācijas”, ANO Statūtu VI nodaļa par miermīlīgu strīdu risināšanu nediferencē starptautiskos “strīdus” un “situācijas”. Arī tiesību doktrīnā ir apstiprināts viedoklis, ka dažos aspektos nošķirums starp strīdu un situāciju ir gaistošs un dažādu iemeslu dēļ pilnīgi nenozīmīgs.⁸ ANO Drošības padomes funkcija uzturēt starptautisko mieru un drošību padara ANO Statūtus un vispārējās starptautiskās tiesības saistošas politiskajam orgānam, kad tas darbojas, pamatojoties uz ANO Statūtu VI nodaļu.

Vēsturiski Sanfrancisko konferences laikā I/1 komitejā un I Komisijā tika ierosināts taisnīguma garantijas princips (angļu val. – *principle of guarantee of justice*) padarīt par miera nodrošinājumu. Tika izteikts priekšlikums ANO Statūtu 1. panta pirmajā daļā vārdus “saskaņā ar taisnīguma principiem un starptautiskajām tiesībām” ietvert tieši pēc vārdiem “uzturēt starptautisko mieru un drošību”.⁹ Tādējādi ANO dibinātāju nodoms ir bijis padarīt starptautiskā miera un drošības uzturēšanu efektīvu tieši tādā veidā, ka tai būtu jāsaucan ar starptautiskajām tiesībām.

⁶ The International Law of the Future. Postulates, Principles and Proposals. American Journal of International Law, 1944, Vol. 38, Sup. 41.

⁷ Wolfrum R. Purposes and Principles. In: Simma B. 2002, pp. 39–40.

⁸ Conforti B. The Law and Practice of the United Nations. The Hague, London, Boston: Kluwer Law International, 1996, p. 79.

⁹ Goodrich L. M., Hambro E. 1946, p. 59.

Attiecībā uz ANO Drošības padomes darbību saskaņā ar ANO Statūtu VII nodaļu dažādu autoru viedokļi dalās. Vieni uzskata, ka ANO Statūtu 1. panta pirmā daļa nav piemērojama kolektīvās drošības pasākumiem saskaņā ar ANO Statūtu VII nodaļu,¹⁰ taču citi pauž viedokli, ka ANO Statūtu 1. panta pirmā daļa pat sašaurina attiecīgo orgānu rīcības brīvības pilnvaras un ANO Statūtu 1. panta pirmā daļa ir piemērojama ANO Statūtu VII nodaļas pasākumiem.¹¹ Autore uzskata, ka ANO Statūtu 1. panta pirmā daļa tieši atsaucas uz kolektīvu pasākumu pieņemšanu, lai novērstu miera apdraudējumu, apturētu agresijas aktus un citus miera pārkāpumus. Šie pasākumi ir tāda rakstura, kas neapšaubāmi prasa ne tikai ANO Statūtu VI nodaļas, bet arī VII nodaļas iesaisti. Autore uzskata, ka visi starptautiskie strīdi un situācijas atsaucas uz bīstamību, ka tie var novest pie miera pārkāpuma tādā veidā, kā tas ir formulēts ANO Statūtu 1. panta pirmajā daļā. Turklāt ANO Drošības institucionālā iesaiste ir paredzēta darbībām saskaņā gan ar ANO Statūtu VI, gan VII nodaļu. Tādējādi ANO Drošības padomi saista starptautiskās tiesības, kas ANO Statūtu 1. panta pirmajā daļā ir norādītas kā instrumentālas starptautiskā miera un drošības uzturēšanā un risināšanā.

Apvienoto Nāciju Organizācijas Drošības padomes funkcija uzturēt starptautisko mieru un drošību

ANO Drošības padomei ir saistošas starptautiskās tiesības, kas definētas ANO Statūtu 1. panta pirmajā daļā sakarā ar tās funkciju uzturēt starptautisko mieru un drošību. Pienākums atrisināt starptautiskos strīdus vai situācijas, kuras var novest pie miera pārkāpuma, saskaņā ar starptautiskajām tiesībām ir adresēts ANO kā organizācijai. Tas ietver arī ANO Drošības padomi. Autore uzskata, ka pienākums darboties saskaņā ar starptautiskajām tiesībām ir saistošs politiskajam orgānam saistībā ar tā primāro atbildību uzturēt starptautisko mieru un drošību. To atzīst arī profesore Mērija Elena O'Konela (*Mary Ellen O'Connell*).¹² Papildus tam arī ANO komentētāji atsaucas uz starptautiskā miera un drošības uzturēšanas funkciju kā atslēgvārdu, secinot, ka pienākumi, kas izriet no starptautiskā miera un drošības uzturēšanas, ir jāinterpretē saskaņā ar ANO Statūtu 1. panta pirmo un otro daļu, 2. panta trešo, ceturto, piekto un sesto daļu, kā arī ANO Statūtu IV, VI un VII nodaļu.¹³ Tādējādi autore secina, ka bez starptautisko tiesību piemērošanas un īstenošanas nav iespējama ANO Drošības padomes funkciju izpilde.

¹⁰ Frowein J., Krisch N. Chapter VII. Action with respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression. In: Simma B. 2002, p. 705.

¹¹ Wolfrum R. Purposes and Principles. In: Simma B. 2002, p. 43; Lamb S. Legal Limits to United Nations Security Council Powers. In: Goodwin-Gill G. S., Talmon S. (eds.). *The Reality of International Law. Essays in Honour of Ian Brownlie*. Oxford: Clarendon Press, 1999, p. 367.

¹² O'Connell M. E. *The United Nations Security Council and the Authorization of Force: Renewing the Council Through Law Reform*. In: Blokker N., Shrijver N. (eds.). *The Security Council and the Use of Force*. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2005, p. 48.

¹³ Wolfrum R. Preamble. In: Simma B. 2002, pp. 36–37.

Nevienam no ANO orgāniem nav tik plašas politiskās pilnvaras uzturēt starptautisko mieru un drošību kā ANO Drošības padomei.¹⁴ Vēl jo vairāk, ANO Statūtu VI daļas, it īpaši 34. panta, redakcija ņem vērā faktu, ka jebkurš starptautiskais strīds vai situācija var nonākt līdz miera apdraudējumam, miera pārkāpumam vai agresijas aktam, kā tie ir definēti ANO Statūtu VII nodaļas 39. pantā. Arī Filipe Sendss (*Philippe Sands*) un Pjērs Klains (*Pierre Klein*) to apstiprina, norādot, ka ANO Drošības padomes primārā funkcija uzturēt starptautisko mieru un drošību ir īstenojama ar diviem līdzekļiem – starptautisko strīdu miermīlīgu risināšanu un piespiedu īstenošanas darbību (angļu val. – *enforcement action*),¹⁵ kas saskan ar ANO Statūtu VI un VII nodaļas nošķirumu.

Pat ja strīdu risināšana nav tas pats, kas miera piespiedu īstenošana,¹⁶ tas neatņem ANO Statūtu 24. panta otrās daļas saistošo raksturu, ka ANO Drošības padomei, pildot tās funkcijas, ir jādarbojas saskaņā ar ANO mērķiem un principiem, kas paredz darbību saskaņā ar starptautiskajām tiesībām. Arī ANO Starptautiskās tiesas konsultatīvais atzinums *Reparāciju* lietā atbalsta viedokli, ka ANO Drošības padomes funkcija starptautiskā miera un drošības nodrošināšanā kā pašas organizācijas primārā funkcija padara ANO Statūtus un vispārējās starptautiskās tiesības ANO Drošības padomei saistošus.¹⁷

Apvienoto Nāciju Organizācijas dalībvalstu pienākumu ietekme uz Apvienoto Nāciju Organizācijas Drošības padomi

ANO Statūtu 2. pants nostiprina ANO principus. Šie principi paši par sevi neatsaucas uz konkrētu ANO un to dalībvalstu pienākumu ievērot starptautiskās tiesības. Taču ievada klauzula ANO Statūtu 2. pantam tieši nostiprina to, ka ne tikai ANO, bet arī tās dalībvalstīm, sekojot mērķiem, kas noteikti ANO Statūtu 1. pantā, ir jādarbojas saskaņā ar principiem, kuri uzskaitīti ANO Statūtu 2. pantā. ANO Statūtu komentētājiem ir viedoklis, ka tas uzliek pienākumus ANO dalībvalstīm.¹⁸

Autore uzskata, ka sakarā ar ANO Statūtu 24. panta pirmo daļu, kura noteic, ka ANO Drošības padome darbojas ANO dalībvalstu vārdā, ANO dalībvalstis ANO Drošības padomei ir deleģējušas savu kolektīvo varu pār starptautiskā miera un drošības nodrošināšanu¹⁹ saskaņā ar starptautiskajām paražu tiesību normām. ANO Statūtu komentētāji gan argumentē, ka ANO Drošības padome iegūst savu varu no ANO Statūtiem, nevis no tās dalībvalstīm.²⁰ Tomēr ANO dalībvalstis ir pieņēmušas ANO Statūtus un tādējādi uzticējušas ANO Drošības

¹⁴ Sk. autores rakstu par šo tēmu: Miluna I. What Does the Uniting for Peace Resolution Mean for the Role of the UN Security Council? *American Journal of International Law Unbound*, 2014, Vol. 108, pp. 118–122.

¹⁵ Sands P., Klein P. *Bowett's Law of International Institutions*. London: Sweet & Maxwell, 2001, p. 43.

¹⁶ Frowein J., Krisch N. 2002, pp. 706, 721.

¹⁷ Conforti B. 1996, p. 13; ANO ST 11.04.1949. konsultatīvais atzinums lietā *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*.

¹⁸ Randalzhofer A. Article 2. In: Simma B. 2002, p. 64.

¹⁹ Sarooshi D. *The United Nations and the Development of Collective Security. The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*. Oxford: Clarendon Press, 1999, pp. 25–28; Sands P., Klein P. 2001, pp. 42–43; ANO ST 02.12.1963. spriedums lietā *Northern Cameroons (Cameroon v. United Kingdom)*, tiesneša Sir Gerald Fitzmaurice atsevišķās domas.

²⁰ Delbrück J. Article 24. In: Simma B. 2002, p. 447.

padomei varu uzturēt starptautisko mieru un drošību. Šīs pilnvaras pašas par sevi neietver pienākumu ievērot ANO Statūtus un starptautiskās tiesības. Tomēr autore uzskata, ka šo pilnvaru īstenošana ietver mērķu un principu ievērošanu, kā tie ir definēti ANO Statūtos.

Vēl jo vairāk, ANO Statūtu 24. panta otrā daļa noteic, ka ANO Drošības padomei, pildot pienākumu uzturēt starptautisko mieru un drošību, ir jādarbojas saskaņā ar ANO mērķiem un principiem. Tāds pats pienākums ir uzlikts ANO dalībvalstīm saskaņā ar ANO Statūtu 2. panta trešo daļu. Tādējādi autore secina, ka ANO dalībvalstu pienākums darboties saskaņā ar ANO mērķiem un principiem ar kolektīvās drošības pilnvaru nodrošināšanu ar deleģēšanu ir uzlikts arī ANO Drošības padomei.

ANO Drošības padomei jebkurā gadījumā ir saistošas *jus cogens* normas, kas ir absolūti aizliegumi starptautiskajās tiesībās un izriet no ANO dalībvalstu pienākumiem. To apliecina ANO Starptautiskās tiesas lieta *Lokerbijas lietā*.²¹ *Jus cogens* normu saistošais raksturs attiecībā uz ANO Drošības padomi izriet no ANO Statūtiem un ANO dalībvalstu starptautisko paražu tiesību pienākumiem, kur gan pati ANO, gan tās dalībvalstu prakse atzīst konkrētas starptautisko tiesību normas (genocīds, vardzības aizliegums, apartheīds, noziegumi pret cilvēci) kā absolūtus aizliegumus starptautiskajās attiecībās, ko sīkāk apliecina ANO Statūtu interpretācija.

Secinājumi

1. Pienākums ievērot starptautiskās tiesības, kas ir adresēts ANO kā organizācijai tās Statūtu preambulā, kā arī 1. un 2. pantā, ir pilnībā piemērojams ANO Drošības padomei.
2. Lai pildītu starptautiskā miera un drošības uzturēšanas funkciju, ANO Drošības padomei ir saistoši ANO Statūti un vispārējās starptautiskās tiesības tad, kad tā darbojas saskaņā gan ar ANO Statūtu VI, gan arī VII nodaļu.
3. ANO Drošības padomei ir saistošs pienākums ievērot ANO Statūtus un starptautiskās tiesības, kad vien tā pilda savu funkciju attiecībā uz starptautiskā miera un drošības uzturēšanu.
4. ANO Drošības padomes darbība saskaņā ar starptautiskajām tiesībām ir nostiprināta organizācijas mērķos un netieši ietverta pašā organizācijas pastāvēšanā.
5. Ar ANO dalībvalstu pilnvaru deleģēšanu, pamatojoties uz ANO Statūtiem, ANO Drošības padomei ir pienākums ievērot ANO dalībvalstu pienākumu ievērot ANO Statūtus un starptautiskās tiesības, it īpaši *jus cogens* normas.
6. ANO Statūtu 24. panta otrajā daļā, kas noteic, ka ANO Drošības padomei, pildot pienākumu uzturēt starptautisko mieru un drošību, ir jādarbojas saskaņā ar ANO mērķiem un principiem, ir pamats atzinumam, ka politiskajam orgānam ir saistošas starptautiskās tiesības.

²¹ ANO ST 27.02.1998. spriedums lietā Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom; Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America).