

AKTUÁLNÍ PROBLÉMY PROVÁDĚNÍ ZÁVAZKŮ MEZINÁRODNÍHO HUMANITÁRNÍHO PRÁVA V DOBĚ MÍRU

JIŘÍ FUCHS

1. ÚVOD

Současné mezinárodní humanitární právo představuje poměrně obsáhlý a podrobný soubor pravidel s řadou vnitřních složitých vazeb.¹ Těžiště pozornosti se tak stále více přenáší od tvorby nových pravidel k provádění norem stávajících. Protože komplex závazků humanitárního práva je obsáhlý a vnitřně provázaný, představuje i provádění těchto závazků složitý komplex řady opatření.² Veškerá implementační opatření přitom směřují k jedinému základnímu cíli – zajistit dodržování pravidel mezinárodního práva humanitárního za ozbrojeného konfliktu.

Jednu kategorii implementačních opatření představují opatření, jež se zpravidla označují jako preventivní. Jejich společným znakem je, že mají být prováděna již v době míru a mají povahu přípravy na plnění závazků za ozbrojeného konfliktu.³

Implementace humanitárního práva v době míru bývá někdy neprávem podceňována. Preventivní opatření přitom představují nezbytnou přípravu na plnění hlavních závazků, jež mají být plněny za ozbrojeného konfliktu. Řada porušení humanitárního práva, k nimž za ozbrojeného konfliktu dochází, jsou důsledkem zanedbání nezbytných opatření před vypuknutím konfliktu.⁴

Ženevské úmluvy z roku 1949 a dodatkové protokoly z roku 1977 ukládají státům určité závazky, u kterých výslovně požadují plnění již v době míru. Tím se však pro-

¹ Jenom ženevské úmluvy z roku 1949 a dodatkové protokoly z roku 1977 dohromady obsahují zhruba 600 článků. Když se k tomu připočte ustanovení dalších úmluv humanitárního práva, kterých je celkem kolem třiceti, jedná se o vskutku úctyhodný korpus. Z české literatury srov. zejm. Mencer, Gejza. *Civilní obyvatelstvo a jeho ochrana v mezinárodním právu*. In *Studie z mezinárodního práva 21*. Praha: Academia, 1988, s. 129. Mencer, Gejza. K některým problémům připravované kodifikace mezinárodního humanitárního práva. In *Studie z mezinárodního práva 14*. Praha: Academia, 1979, s. 267. Ze zahr. literatury srov. např. Klenner, Dietmar. Training in international humanitarian law. *International Review of the Red Cross*. September 2000, vol. 82, no. 839, p. 655.

² Viz např. Detter, I. *The Law of War*. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. 369.

³ Viz celk. Sandoz, Y. *Implementing International Humanitarian Law*. Geneva: Henry Dunant Institute, 1995, p. 4–10.

⁴ Viz celk. Fleck, Dieter. Implementing International Humanitarian Law: Problems and Priorities. *International Review of the Red Cross*. March–April 1991, No. 281, p. 140. Bothe, Michael. The role of national law in the implementation of international humanitarian law. In *Studies and essays on international humanitarian law and Red Cross principles in honour of Jean Pictet*. Geneva, The Hague: International Committee of the Red Cross, 1984, p. 307–309.

blematika preventivních opatření zdaleka nevyčerpává, neboť z povahy věci lze dovodit nezbytnost učinit již v době míru řadu dalších opatření, aby stát jako smluvní strana příslušných instrumentů byl, v případě účasti na ozbrojeném konfliktu, skutečně schopen své závazky plnit.

Tento příspěvek se zaměřuje právě na opatření, která sice žádná mezinárodní úmluva výslovně nepožaduje, avšak která z povahy věci představují nezbytnou přípravu na plnění závazků za ozbrojeného konfliktu. Vzhledem k tomu, že mezinárodní právo státy k přijetí těchto opatření nezavazuje, jejich zanedbání nepředstavuje mezinárodně protiprávní jednání a nevede ke vzniku mezinárodně právní odpovědnosti státu. Avšak nečinnost státu v tomto směru výrazně snižuje jeho schopnost plnit mezinárodní závazky v případě účasti na ozbrojeném konfliktu a zpravidla bude jednou z příčin, proč bude za ozbrojeného konfliktu docházet k porušování humanitárního práva.

Komplex těchto opatření je značně obsáhlý, přičemž ve všech případech se v zásadě jedná o opatření organizační a administrativní. Výčet, který přináší tento příspěvek, nelze přitom pokládat za vyčerpávající.

Této problematice se nevěnuje nejen česká literatura, ale z velké části ani literatura zahraniční. Příčinu bude zřejmě nutné hledat ve skutečnosti, že v případě provádění závazků mezinárodního humanitárního práva v době míru se pozornost soustřeďuje především na legislativní opatření výslovně požadovaná mezinárodními úmluvami, zejména na trestní legislativu a ochranu znaku a názvu Červeného kříže. Tento důraz pochopitelně odpovídá mimořádné důležitosti těchto legislativních opatření, nicméně opatření organizační a administrativní zřejmě zůstávají ve stínu tohoto důrazu. Autor tohoto příspěvku je však přesvědčen o významu a aktuálnosti předkládaného tématu a svým příspěvkem usiluje o zaplnění prázdného místa v české literatuře.

2. KOORDINACE AKTIVIT STÁTNÍCH ORGÁNŮ A DALŠÍCH SUBJEKTŮ

Implementace závazků mezinárodního práva humanitárního vyžaduje složitý komplex opatření. Jednotlivé dílčí úkoly budou v každém státě spadat do kompetence různých státních orgánů a organizačních složek. V mnoha případech budou též dotčeny příspěvkové či nevládní organizace a další subjekty, např. univerzity či profesní sdružení. Z toho vyplývá nezbytnost koordinace činnosti všech dotčených subjektů. Mezinárodní výbor Červeného kříže doporučuje zřízení specializovaného orgánu pro implementaci humanitárního práva, který může mít podobu např. komise, výboru nebo pracovní skupiny a jehož funkce by měla být zejména propagační, koordinační a poradní.⁵ Řada států ze všech regionů světa již toto doporučení vyslyšela a orgány tohoto typu zřídila. V září 2009 byla určitá humanitárně právní komise zří-

⁵ *Implementation of International Humanitarian Law. Report prepared by the International Committee of the Red Cross.* 1999, p. 6.

zena v 92 státech, posledním státem, který takovou komisi zřídil, je Mexiko.⁶ Bohužel v České republice dosud taková komise neexistuje.

3. PREVENTIVNÍ OPATŘENÍ PROTI NÁSLEDKŮM ÚTOKŮ

Článek 58 Dodatkového protokolu I k Ženevským úmluvám z roku 1977 (dále jen „Protokol I“) upravuje preventivní opatření proti následkům útoků.⁷ Jedná se o povinnost stanovené straně, která se brání, s cílem zajistit co největší ochranu civilního obyvatelstva před účinky nepřátelství. Ačkoliv tyto závazky mají být plněny za ozbrojeného konfliktu, příprava již v době míru je nezbytná. Podle článku 58 mají strany v konfliktu povinnost učinit opatření, aby byly z blízkosti vojenských objektů přemístěny jednotlivé civilní osoby, civilní obyvatelstvo a objekty civilního rázu, a dále povinnost vyvarovat se umísťování vojenských objektů do hustě obydlených oblastí nebo do jejich blízkosti. Objekty splňující kritéria vojenského objektu, jako jsou pracoviště velitelství a štábů či vládní budovy, kasárna atd., přitom v době míru běžně bývají umísťovány do hustě obydlených oblastí s vysokou koncentrací civilního obyvatelstva a civilních objektů. Klasickými příklady v ČR jsou pracoviště Generálního štábu AČR, budovy Ministerstva obrany či Velitelství společných sil v Olomouci. Umístění těchto objektů do hustě obydlených oblastí v době míru samo o sobě nepředstavuje porušení humanitárního práva, nicméně aby se stát v případě propuknutí ozbrojeného konfliktu nedostal do rozporu s článkem 58 Protokolu I, je nutné učinit některá preventivní opatření. Zejména je nutné, aby dotčené orgány a instituce měly připravená záložní pracoviště. Potřebné plány logicky musí být vypracovány, projednány a schváleny již v době míru a stejně tak bude již v době míru nutné učinit řadu přípravných opatření.

4. MÍSTA A OBLASTI POD ZVLÁŠTNÍ OCHRANOU

Právní úprav míst a oblastí pod zvláštní ochranou je zakotvena v Čtvrté ženevské úmluvě z roku z roku 1949⁸ a Protokolu I. Čtvrtá ženevská úmluva v článku 14 stanovuje, že smluvní strany mohou za ozbrojeného konfliktu nebo již v době míru zřídil na svém území nebo i na území okupovaném nemocniční a bezpečností oblastí a místa zařízení tak, aby v nich našli ochranu před účinky nepřátelství ranění, nemocní, neduživí a staré osoby, děti pod patnáct let těhotné ženy a matky s dětmi do sedmi let.⁹ Článek 15 dále stanovuje, že strana v konfliktu může straně protější navrhnout,

⁶ *An Intersecretarial Commission on International Humanitarian Law Is Created*. Press Release 245. Mexico City, 17 Sept. 2009. Dostupné na <http://portal3.sre.gob.mx/english/index.php?option=com_content&task=view&id=240&Itemid=9>.

⁷ *Dodatkový protokol k Ženevským úmluvám z 12. srpna 1949 o ochraně obětí mezinárodních ozbrojených konfliktů (Protokol I)*, č. 168/1991 Sb., článek 58.

⁸ *Ženevská úmluva o ochraně civilních osob za války*, č. 65/1954 Sb. (dále jen „ŽÚ 4“).

⁹ *Ibid.*, článek 14.

aby v krajích, kde se odehrávají boje, byly zřízeny neutralizované oblasti, kde by ochranu před nebezpečím bojů našli ranění, nemocní a civilní osoby.¹⁰

Na tato ustanovení pak navazuje Protokol I. Jeho článek 59 zakazuje útočit jakýmkoliv prostředky na nebráněná místa. Nebráněná místa mohou válčící strany zřizovat jednostranně i vzájemnou dohodou. Strana v konfliktu může jednostranně prohlásit za nebráněné místo, které je otevřeno pro okupaci protějšší stranou, kterékoliv obydlené místo v zóně styku ozbrojených sil nebo v její blízkosti, pokud splňuje následující podmínky:

- a) všichni kombatanti, jakož i mobilní bojové prostředky a mobilní vojenská výzbroj musí být evakuovány,
- b) stálé vojenské stavby nebo zařízení nesmějí být použity k nepřátelským akcím,
- c) orgány a obyvatelstvo se nesmějí dopouštět nepřátelských činů,
- d) nesmějí být prováděny akce na podporu vojenských operací.¹¹

Článek 60 pak válčícím stranám zakazuje rozšiřovat vojenské operace do demilitarizovaných zón. Demilitarizované zóny mohou být zřizovány pouze vzájemnou dohodou stran v konfliktu a předmětem dohody může být pouze oblast, která splňuje tytéž čtyři podmínky, které se vyžadují pro jednostranné vyhlášení nebráněného místa.¹²

Místa a oblasti pod zvláštní ochranou, i když v některých případech mohou být zřízeny již v době míru, mají své funkce pochopitelně plnit za ozbrojeného konfliktu. Nicméně i v tomto případě je již v době míru nutná jistá příprava. Půjde zejména o to, aby byla vybrána vhodná místa a oblasti a aby se učinily potřebné kroky k tomu, aby se v případě ozbrojeného konfliktu vyhovělo konkrétním požadavkům kladeným na každý typ místa či zóny pod zvláštní ochranou.

V případě České republiky by za nebráněná místa mohly být prohlášeny např. Praha či Český Krumlov. Demilitarizovanými zónami by pak mohly být např. národní parky.

5. IDENTIFIKACE PŘÍSLUŠNÍKŮ OZBROJENÝCH SIL A DALŠÍCH OSOB

První ženevská úmluva v článku 40¹³ a Druhá ženevská úmluva v článku 42 upravují identifikaci vojenského lékařského personálu.¹⁴ Jedná se o tři identifikační prostředky:

1. náramenní pásku s rozlišovacím znakem zdravotní služby,
2. štítek totožnosti a
3. průkaz totožnosti.

Ačkoliv tyto prostředky identifikace mají být uplatněny za ozbrojeného konfliktu, příslušné štítky, průkazy a pásy nelze vyrobit a distribuovat až po vypuknutí nepřátelství. Musí se tak stát již v době míru.

¹⁰ *Ibid.*, článek 15.

¹¹ *Protokol I*: op. cit. sub 7, článek 59.

¹² *Ibid.*, článek 60.

¹³ *Ženevská úmluva o zlepšení osudu raněných a nemocných příslušníků ozbrojených sil v poli*, č. 65/1954 Sb., článek 40.

¹⁴ *Ženevská úmluva o zlepšení osudu raněných, nemocných a trosečníků ozbrojených sil na moři*, č. 65/1954 Sb., článek 42.

Třetí ženevská úmluva ukládá v článku 17 stranám v konfliktu povinnost vydat všem příslušníkům jejich ozbrojených sil průkaz totožnosti vyhotovený ve dvou exemplářích a obsahující stanovené údaje.¹⁵ I v tomto případě je z povahy věci nutné tyto průkazy vyrobit a přidělit již v době míru.

Článku 20 Čtvrté ženevské úmluvy upravuje identifikaci civilního lékařského personálu.¹⁶ Jedná se o dva prostředky:

1. náramenní pásku a
2. průkaz totožnosti.

Příslušné průkazy i pásky bude opět nutné vyrobit a distribuovat již v době míru.

Podle článku 79 Protokolu I mohou strany v konfliktu vydat osobní průkaz novinářům plnicím nebezpečné úkoly v oblastech ozbrojeného konfliktu.¹⁷ V tomto případě se nejedná o povinnost, nicméně pokud se stát rozhodne tyto průkazy vydat, bude opět nutné tak učinit již v době míru.

6. TÁBORY PRO VÁLEČNÉ ZAJATCE A INTERNAČNÍ MÍSTA PRO CIVILNÍ OSOBY

Třetí ženevská úmluva garantuje válčícím stranám právo internovat válečné zajatce.¹⁸ Nicméně zároveň poměrně podrobně a rozsáhle upravuje podmínky internování. Stanovují se základní požadavky kladené na internační místa a tábory, ke kterým patří zejména požadavek, aby váleční zajatci byli internováni v budovách na pevné zemi poskytujících všechny záruky hygieny a zdraví a aby měli k dispozici kryty proti leteckému bombardování.¹⁹ Dále se rozvádí podmínky ubytování, stravování a ošacení a podmínky hygieny a lékařské péče o válečné zajatce.²⁰ Vybudování tábora pro válečné zajatce vyžaduje celý komplex opatření a z toho vyplývá nutnost jisté přípravy již v době míru. Zejména bude potřeba, aby již v době míru byl vybrán vhodný objekt.

Čtvrtá ženevská úmluva dává válčícím stranám právo z taxativně vypočítaných důvodů internovat civilní osoby druhé strany v konfliktu.²¹ I v tomto případě se podrobně upravují podmínky internování. Stanovují se základní požadavky kladené na internační místa, podmínky ubytování, stravování a ošacení, hygieny a lékařské péče.²² Celkový standard v zásadě odpovídá podmínkám kladeným na tábory pro válečné zajatce. Nicméně internování civilisté musí být umístěni a spravováni odděleně od válečných zajatců²³ a tak zřejmě nebude možné využít jeden objekt k oběma účelům. I v tomto případě bude potřeba učinit již v době míru řadu přípravných opatření, zejména vybrat vhodný objekt.

¹⁵ *Ženevská úmluva o zacházení s válečnými zajatci*, č. 65/1954 Sb. (dále jen „ŽÚ 3“), článek 17.

¹⁶ *ŽÚ 4*: op. cit. sub 8, článek 20.

¹⁷ *Protokol I*: op. cit. sub 7, článek 79.

¹⁸ *ŽÚ 3*: op. cit. sub 15, článek 21.

¹⁹ *Ibid.*, články 22–24.

²⁰ *Ibid.*, články 25–32.

²¹ *ŽÚ 4*: op. cit. sub 8, články 41–43, 68, 78 a 79.

²² *Ibid.*, články 81–92.

²³ *Ibid.*, článek 84.

Pokud budou již v době míru vybrány vhodné objekty, mohou posloužit, i když se daný stát nebude žádného ozbrojeného konfliktu účastnit. Stát, který se neúčastní konkrétního probíhajícího ozbrojeného konfliktu, může vyhlásit svoji neutralitu. Podle článku 11 Úmluvy o právech a povinnostech neutrálních mocností a osob v pozemní válce je neutrální mocnost povinna internovat příslušníky ozbrojených sil válčící strany, kteří upadli do její moci.²⁴

7. INFORMAČNÍ KANCELÁŘE

Třetí ženevská úmluva v článku 122 stanovuje každé válčící straně povinnost zřídit informační kancelář pro válečné zajatce, kteří jsou v její moci. Základním úkolem informační kanceláře je shromažďovat informace o válečných zajatcích včetně jejich zdravotního stavu a úmrtí.²⁵ Zřízení této kanceláře vyžaduje celý komplex opatření, k nimž patří zejména vyčlenění potřebných prostor, techniky a personálu pro její chod. Přípravná opatření učiněná již v době míru jsou tak nezbytná.

Článek 136 Čtvrté ženevské úmluvy stanovuje všem stranám v konfliktu povinnost zřídit informační kancelář pro internované civilní osoby, jež plní obdobné funkce jako informační kancelář pro válečné zajatce.²⁶ I zde jsou již v době míru nezbytná přípravná opatření.

8. ZÁVĚRY

Státy musí již v době míru přijmout řadu opatření, aby v případě účasti na ozbrojeném konfliktu byly skutečně schopny plnit všechny závazky, které jim ukládá mezinárodní humanitární právo. Nad rámec opatření, u kterých mezinárodní smlouvy výslovně požadují přijetí již v době míru, se jedná o celou řadu dalších nezbytných opatření. Přestože státy nemají mezinárodně právní povinnost tato opatření přijmout, jejich zanedbání může vést k porušování mezinárodního humanitárního práva za ozbrojeného konfliktu. Tato opatření zahrnují zejména koordinaci činnosti státních orgánů a dalších subjektů, preventivní opatření proti následkům útoků, přípravu míst a oblastí pod zvláštní ochranou, identifikaci osob, přípravu objektů pro válečné zajatce a internované civilní osoby a přípravu informačních kanceláří.

²⁴ Úmluva o právech a povinnostech neutrálních mocností a osob v pozemní válce, článek 11. In *Haagské úmluvy v systému mezinárodního humanitárního práva*. 1. vyd. II. díl, Praha: Správa sociálního řízení, 1993, s. 35.

²⁵ ŽÚ 3: op. cit. sub 15, článek 122.

²⁶ ŽÚ 4: op. cit. sub 8, článek 136.

IMPLEMENTING INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW IN TIME OF PEACE: TOPICAL ISSUES

Summary

This contribution deals with measures that have to be taken in time of peace in order to render states capable of fulfilling all international humanitarian law obligations. It focuses on measures that are necessary due to their nature, rather than measures expressly required by international instruments. These measures involve mainly the coordination of activities of state bodies and other subjects, precautions against the effects of attacks, the preparation of camps for prisoners of war and civilian detainees, identification of persons and the preparation of information bureaus.

Key words: Geneva Conventions, international humanitarian law, implementation of obligations, precautions against the effects of attacks, identification of persons