

MVČK A IMPLEMENTACE MEZINÁRODNÍHO HUMANITÁRNÍHO PRÁVA

MAREK JUKL

Opatření k naplňování závazků z mezinárodního humanitárního práva jsou nezbytným předpokladem naplnění účelu, který si mezinárodní humanitární právo (MHP) klade, tedy ochrana – aktuálních i potenciálních – obětí ozbrojených konfliktů. Cílem tohoto příspěvku je především popsat roli, kterou v této oblasti má *Mezinárodní hnutí Červeného kříže a Červeného půlměsíce*, zejména pak *Mezinárodní výbor Červeného kříže*. Tradičně sem náleží zejména šíření znalostí MHP (diseminace), kontrola jeho dodržování, pomoc obětem ozbrojených konfliktů i péče o rozvoj MHP.

1. MEZINÁRODNÍ VÝBOR ČERVENÉHO KŘÍŽE

Mezinárodní výbor Červeného kříže (ICRC, CICR, MVČK)¹ je apolitická, neutrální a nezávislá mezinárodně působící organizace *sui generis* se sídlem v Ženevě.

„Jejím výhradním posláním je pomáhat obětem ozbrojených konfliktů a vnitřních násilností, chránit jejich životy a důstojnost, působit jako neutrální zprostředkovatel. Snaží se rovněž předcházet lidskému utrpení prosazováním a podporou mezinárodního humanitárního práva a všeobecných humanitárních principů. Řídí a koordinuje pomocné aktivity poskytované Mezinárodním hnutím ČK&ČP v situacích konfliktů. Ustavena r. 1863 stala se základem Mezinárodního hnutí ČK&ČP.“²

Úkoly v této oblasti na něj přeneslo mezinárodní společenství normami smluvní i obyčejové povahy. Spolu se 186 *národními společnostmi Červeného kříže* (Č. *půlměsíce*, *Davidovy hvězdy*) a jejich *Mezinárodní federací* tvoří *Mezinárodní hnutí Červeného kříže a Červeného půlměsíce* (*Mezinárodní Červený kříž*).

¹ International Committee of the Red Cross, Comité international de la Croix-Rouge; <<http://www.cicr.org>>.

² Tzv. prohlášení o poslání MVČK; vychází z čl. 4 Statutu MVČK [4] / čl. 5 Statutu Mezinár. hnutí ČK&ČP [3]. Ve vztahu k národním organizacím ČK (národním společnostem) je MVČK dále autoritou rozhodující o jejich uznání (čl. 5 odst. 2 písm. b) Statutu Mezinár. hnutí ČK&ČP).

Ve své činnosti MVČK a celý Mezinárodní ČK řídí sedmi základními principy³: *Humanita – nestrannost – neutralita – nezávislost – dobrovolnost – jednota – celosvětovost*.

Tyto ovládají zásadním způsobem každodenní činnost a prolínají takřka všemi dokumenty, ať již programovými či řídicími, této světové asociace a jejich složek. Princip *humanity*, jako princip ústřední, formuluje jako cíl organizace předcházet či alespoň mírnit všemi prostředky lidské utrpení, princip *nestrannosti* zavazuje nečinit rozdílu založených na národnostním, rasovém, náboženském, třídním či politickém základě s tím, že jediným hlediskem je potřeba trpícího. Do další skupiny principů náleží *neutralita*, zakazující v zájmu zachování důvěry všech podporu strany konfliktu či sporu politického, rasového, náboženského nebo ideologického, *nezávislost*, tj. nezávislost v rozhodování týkající se i národních společností, které jsou Statutem definovány jako pomocné organizace veřejné moci. Třetí skupinu tvoří *dobrovolnost*, proklamující snahu pomoci trpícímu, nikoli dosažení zisku, jako motiv činnosti, *jednota*, připouštějící existenci jen jedné národní společnosti působící v každé zemi a *celosvětovost* definující rovnost všech národních společností a celosvětovost rozsahu činnosti Červeného kříže.

MVČK vznikl r. 1863, kdy se nejprve z iniciativy Henri Dunanta⁴ ustavil přípravný tzv. *Výbor pěti*.⁵ Tomuto se podařilo získat mezinárodní podporu a v říjnu 1863 se schází *mezinárodní konference*, na níž jsou účastni jak představitelé vlád (*vládní složka*) tak představitelé filantropických organizací (*nevládní složka*) Evropy.⁶ Konference rezolucí z 29. 10. 1863 vyzvala k zakládání národních Výborů a formulovala status a některé principy jejich činnosti, zavedla znak Červeného kříže,⁷ systém mezinárodních konferencí a současně doporučila státům základní zásady budoucí první Ženevské úmluvy. Konference je pokládána za mezinárodní uznání MVČK a zrod národních společností, jako pomocných orgánů veřejné správy, tedy za *založení Mezinárodního Červeného kříže*.⁸ Následně byla svolána diplomatická konference k přijetí první z Že-

³ Současné znění bylo vyhlášeno XX. Mezinárodní konferencí ČK; Principy jsou zahrnuty do Statutu Mezinárodního hnutí ČK&ČP a všech jeho složek jako řídicí veškerou činnost Červeného kříže a Č. půlměsíce. Podle čl. 11 Statutu nejsou na mezinárodních konferencích – tedy ani ze strany států – přípustné žádné návrhy, které by protřečily některému z principů.

⁴ Henri Dunant (1828–1910), původně švýcarský obchodník, po shlednutí bitvy u Solferina (1859) iniciátor a propagátor založení Červeného kříže (1863) a přijetí první Ženevské úmluvy (1864), nositel první z Nobelových cen za mír (1901).

⁵ Stalo se tak 9. 2. 1863; výbor si vzal za úkol zrealizovat návrhy H. Dunanta obsažené v publikaci *Vzpomínka na Solferino*, v níž Dunant navrhuje:

1. vytvořit síť pomocných organizací připravujících v době míru personál pro zdravotnickou pomoc v době válek poskytovanou bez rozdílu příslušnosti k stranám konfliktu,

2. přijmout mezinárodní úmluvu kodifikující všeobecně uznané „posvátné zásady, které byvše jednou přijaty mohly by sloužit jako podklad pomocným společnostem pro péči o raněné“.

⁶ Zúčastnily se delegace vlád 16 tehdejších evropských zemí a delegace 4 soukromých filantropických organizací (předobraz pozdějších národních společností ČK).

⁷ V tu chvíli jako znak pro zdravotníky Mezinárodního výboru a národních výborů (Ženevská páska), jako ochranný znak zdravotnické služby (pozemních armád) en bloc byl zaveden první Ženevskou úmluvou o rok později.

⁸ Tyto termíny bychom v dokumentech Konference ovšem nenašli: MVČK užíval až do r. 1875 název *Mezinárodní výbor pro pomoc raněným vojákům*, o pozdějších národních společnostech hovoří konference jako o *národních komitétách* (v jejich názvu se „červený kříž“ objevuje až od 70. let 19. st.) a pro asociaci jako celek žádný název neuzivá (název *Mezinárodní Červený kříž* pochází až z r. 1928, kdy byl přijat její první (!) statut).

nevských úmluv. Konferenci 6. 6. 1864 formálně svolala vláda Švýcarské konfederace, ovšem přípravou jak organizační tak především přípravou příslušného návrhu pověřila MVČK. Ostatně G. H. Dufour, člen a do března 1864 prezident MVČK, konferenci zahájil a předsedal jí.⁹ Návrh *Ženevské úmluvy o zlepšení osudu raněných příslušníků armád v poli* schválila konference konsenzem 22. 8. 1864.

Byla tak položena tradice těsného vztahu MVČK a mezinárodního společenství (*Mezinárodní konference Červeného kříže a Červeného půlměsíce*) i MVČK a Švýcarské konfederace v oblasti mezinárodního humanitárního práva (Švýcarsko v oblasti Ženevského práva plní roli depozitáře úmluv ženevského práva a svolavatele diplomatických konferencí k jeho kodifikaci, zatímco MVČK připravuje návrhy nových úmluv a vede jednání předcházející jejich přijetí).¹⁰

Než popíšeme mandát Mezinárodního výboru ČK vůbec a v oblasti implementace MHP zvláště, vraťme se k *mezinárodním konferencím Červeného kříže a Červeného půlměsíce*. Konference jsou mezinárodním orgánem (ve smyslu mezinárodního práva), jehož členy jsou smluvní strany Ženevských úmluv, Mezinárodní výbor ČK a jednotlivé národní společnosti (celkem 186) spolu s Mezinárodní federací společností ČK&ČP. Zastoupení je tedy širší, než by odpovídalo účasti toliko složek Mezinárodního hnutí ČK&ČP – taková varianta by z Konference činila pouze *vnitřní* orgán Červeného kříže. Složení Konference vzniklo historicky a odráží *duální povahu* Mezinárodního ČK, který v sobě nese prvky vládní i nevládní.¹¹ Účast vládních delegací (vystupování, hlasování, přijímání závazků) na Konferenci má povahu oficiálního aktu příslušného státu. Konsensuálně přijaté rezoluce, jako projev praxe států, lze tedy použít jako zdroj výkladu norem mezinárodního práva. Konference se schází zpravidla jednou za čtyři roky.

Mandát Mezinárodního výboru Červeného kříže vychází: ze Statutu Mezinárodního výboru Červeného kříže a rezolucí mezinárodních konferencí, z mezinárodních smluv a mezinárodního obyčeje.

Statut Mezinárodního výboru Červeného kříže je primárně jeho vnitřním dokumentem, jako subjektu švýcarského práva, neboť jako takový Výbor ostatně vznikl. Praxe států ustálená od vzniku MVČK (a první mezinárodní konference r. 1863) však přijímá MVČK jako nezávislou instituci se specifickým posláním shodně s tím, jak je MVČK *sám sobě* určil vlastním statutem. Viditelným projevem je skutečnost, že mezinárodní společenství prostřednictvím *Statutu Mezinárodního hnutí ČK&ČP* přijímaného mezinárodními konferencemi ČK&ČP stanoví,¹² že „Mezinárodní výbor Červe-

⁹ *Této Mezinárodní konference pro neutralizaci vojenské zdravotnické služby v poli* se zúčastnily delegace (opět) 16 států – krom Rakouska (přistoupilo 1866), Ruska (přistoupilo 1867) či Svatého stolce (přistoupil 1868) – všechny velmoci evropské a USA.

¹⁰ Toto spojení států a Hnutí ČK&ČP ve věcech humanitárního práva zajímavě ilustruje např., že r. 1929 Úmluvu o zacházení s válečnými zajatci jménem příslušného státu podepsal v pěti případech činitel národní společnosti ČK&ČP.

¹¹ Kvalitativně tedy stejné od r. 1863, kdy se konala první – ustavující. Tehdy byla účast států zvolena proto, že řešená problematika – zlepšení úrovně zdravotnické služby v armádách – nebyl bez účasti států řešitelná. Tento model zůstal zachován a – spolu s pozdějšími mezinárodními smlouvami – je zdrojem zvláštního statusu jak Mezinárodního výboru Červeného kříže (zvláštní subjekt mezinárodního práva), tak národních společností (pomocné organizace veřejné moci – „*auxiliaries to public authorities*“).

¹² Viz čl. 5 odst. 1 Statutes of the Red Cross and Red Crescent Movement, textace je doslovně shodná s čl. 1 odst. 1 Statutu MVČK. Statut Mezinárodního hnutí ČK&ČP bývá mezinárodní konferencí přijímán vždy konsensem (tj. vč. platného Statutu přijatého XXV. Konferencí r. 1986).

ného kříže, založený v Ženevě r. 1863 a formálně uznáný v Ženevských úmluvách a Mezinárodními konferencemi Červeného kříže, je nezávislá humanitární organizace mající svůj vlastní statut...“ a dále příslušná vymezení kompetencí a složení nejvyššího orgánu Mezinárodního výboru ČK Statutem Mezinárodního hnutí ČK&ČP doslovně odpovídají témuž ve vlastním statutu MVČK. K explicitnímu zakotvení tohoto „mezinárodního rozměru“ MVČK došlo až 60 let po jeho vzniku,¹³ kdy již tato psaná úprava pouze odrážela existující obyčej (potvrzený mj. praxí za 1. světové války).

Před touto „internacionalizací“ Statutu MVČK bychom za zdroj jeho mandátů mohli pokládat jednotlivé *rezoluce mezinárodních konferencí*, kterými mezinárodní společenství (smluvní strany Ženevských úmluv) pověřovalo MVČK různými úkoly při ochraně obětí válek. Jako příklad můžeme uvést rezoluci IX. Konference (Washington, 1912) dávající MVČK mandát ke koordinaci humanitárních zásilek válečným zajatcům a k dohledu nad jejich distribucí „*prostřednictvím neutrálních delegátů akreditovaných u zúčastněných mocností*“ nebo rezoluci X. Konference (Ženeva, 1921) poskytující mandát k pomoci a ochraně obětí vnitrostátních konfliktů a nepokojů. Praxe pověřovat MVČK k určitým činnostem souvisejícím s jeho výše definovaným posláním včetně implementace MHP pokračuje přirozeně i po přijetí Statutu Mezinárodního ČK.

Významným pramenem mandátů MVČK se posléze staly *mezinárodní smlouvy* – v mnohém jen kodifikující existující obyčej. Poprvé je MVČK zmiňován v čl. 79 *Úmluvy o zacházení s válečnými zajatci* (1929), kde se mu dává právo navrhnout organizaci ústřední informační kanceláře pro válečné zajatce, jejíž úkoly ostatně pátrací agentura MVČK již plnila a plní.¹⁴ Možná i větší význam má ust. posledního odst. téhož článku, dle něž případné zřízení takového úřadu (rozuměj event. mimo půdu MVČK) „nesmí být vykládáno jako omezující humánní činnost MVČK“ a podobně – v obecném duchu – čl. 88.¹⁵ Uvedená Úmluva tedy především představuje *uznání smluvních stran pro humánní činnosti MVČK*, plynoucí z *jeho povahy*, (i) pokud je vykonáváno mimo výslovná zmocnění v Úmluvě.

Až do druhé světové války spoléhal MVČK především na oprávnění plynoucí z *uznané specifické povahy* této instituce a v duchu své nezávislosti nepokládal za nutné, aby mu smluvní právo výslovně stanovovalo některé kompetence.¹⁶ Zřejmě špatná zkušenost s odepřením přístupu k civilním internovaným ze strany Německa¹⁷ však MVČK přiměla „taktiku“ změnit a do nově přijímaných *Ženevských úmluv r. 1949* i *Dodatkových protokolů* tak byly – na jeho návrh nebo s jeho souhlasem přímo diplo-

¹³ Počinaje prvním ze statutů Mezinárodního Červeného kříže z r. 1928; současný pochází z r. 1986.

¹⁴ Jeho činnost byla praxí států uznávána již dříve. Např. v 1. svět. válce působila *Mezinárodní agentura pro válečné zajatce* (Ženeva) disponovala kartotékou s 5 miliony karet zajatců. Pro agenturu pracovalo 1400 osob (vč. např. R. Rollanda). Její činnost se opírala (jen) o specifický charakter instituce a rezoluci z r. 1912.

¹⁵ Ustanovení úmluvy „nejsou překážkou humánní činnosti, kterou může se svolením zúčastněných válečných vyvíjet Mezinárodní výbor Červeného kříže za účelem ochrany válečných zajatců“.

¹⁶ Jeho specifický mandát navštěvovat zadržené byl přijímán dokonce i v případě občanských válek, kde jakákoli smluvní úprava absentovala až do r. 1949, či i vnitrostátních násilností – Rusko (1918), Maďarsko (1919), Irsko (1923), Polsko (1924), Černá Hora (1924), Itálie (1931), Rakousko (1934), Německo (1935 a 1938), Litva (1937) a Španělsko (1936–39).

¹⁷ Licoměrně odůvodňovaná i absencí příslušné smluvní úpravy.

matickou konferencí – zahrnuty explicitní zmínky v mnohem širším rozsahu – v Úmluvách a trojici Dodatkových protokolů je MVČK zmíněn 64× (a národní společnosti 21×) a k dalšímu jej vyzývají i závěrečné akty těchto diplomatických konferencí...

I tyto instrumenty¹⁸ obsahují obecné uznání činnosti MVČK plynoucí z jeho specifického postavení a poslání např. ustanoveními, v nichž smluvní strany uznávají, že Mezinárodní výbor ČK – a podobně národní společnosti – mohou *nad rámec* Úmluv a Dodatkového protokolu I¹⁹ „rovněž vykonávat jakoukoli jinou humanitární činnost ve prospěch těchto obětí [ozbrojených konfliktů]“.

Postavení MVČK plyne i z *mezinárodního obyčeje*. V něm se protíná mandát daný Statutem MVČK a Ženevskými úmluvami,²⁰ avšak obyčej poskytuje Výboru i mandát tam neobsažený. Aniž bychom chtěli zacházet do podrobností, zmiňme *mezinárodně-právní subjektivitu* Výboru,²¹ na jejímž základě s ním řada států udržuje diplomatická zastoupení, jeho delegace, jejich prostory, pošta a personál požívá zacházení analogického diplomatickým misím. Významným je i udělení *statusu pozorovatele OSN*, který umožňuje MVČK účastnit se jednání VS OSN a tam vystupovat.²² Jedním z obyčejových podstatných výsad MVČK a jeho delegátů je právo nevypovídat v trestním řízení před soudy o skutečnostech zjištěných při plnění poslání.²³ Mezinárodním obyčejem je i právo MVČK *nabídnout své dobré služby* a navštěvovat zadržované v souvislosti s *vnitřními násilnostmi*.²⁴

Pro charakteristiku MVČK nepostačuje dichotomie vládní – nevládní organizace. Nese zřejmé prvky mezinárodní organizace vládní (*pověření* k činnosti z mezinárodní smlouvy a ze statutu – schvalované smluvními stranami Ženevských úmluv)²⁵ i prvky

¹⁸ V oblasti smluvního práva není Ženevské právo jediným zdrojem mandátu MVČK. Jeho úloha i mimo situace, kdy se aplikuje právo humanitární, je – krom obyčeje (viz dále) – uznávána i např. v Mezinárodní úmluvě o potlačování teroristických bombových útoků (1997), dle jejíhož čl. 7 odst. 5 nejsou její ustanovení týkající se procesních záruk vůči domnělému pachateli „na újmu právu ... smluvní strany ... pozvat Mezinárodní výbor Červeného kříže, aby kontaktoval a navštívil domnělého pachatele“.

¹⁹ Srv. čl. 81 DP I, ŽÚ čl. 9/9/10.

²⁰ Na něž, jak jsme viděli, se současný Statut odvolává též, ačkoli vznik MVČK přijetí Úmluv předcházelo.

²¹ Ta je předmětem i smluvní úpravy – viz smlouva mezi MVČK a Švýcarskou konfederací (z r. 1993), v níž Švýcarsko uznává mezinárodněprávní subjektivitu MVČK a v podstatě jej (jím užívané prostory) a jeho činnost (za niž nenese odpovědnost; mezinárodněprávní odpovědnost nese MVČK, co další typický atribut mezinárodněprávní subjektivity) vyjímá ze své jurisdikce zabezpečující k tomu potřebné výsady a imunity.

²² Tento status byl MVČK udělen v r. 1990, tedy relativně nedávno. I tato skutečnost – neboť tento statut náleží jen nečlenským státům a mezinárodním organizacím vládním – ilustruje nazírání mezinárodního společenství na MVČK. Ten sám zpočátku – s ohledem na svou nezávislost a neutralitu – neudržoval se vztahem OSN vztahy nijak úzké, považuje ji za politickou organizaci. Posléze v MVČK převážil názor, že VS OSN představuje vhodnou „tribunu“ pro oficiální stanoviska MVČK adresovaná státům.

²³ Srv. ICTY Prosecutor vs. Simić, delegáti MVČK tak např. nevypovídali již před Norimberským vojenským tribunálem; pro toto právo ostatně svědčí i smluvní úprava, požadující, aby např. rozhovory se zadržovanými probíhaly vždy důvěrně (srv. čl. 126 ŽÚ III, resp. 143 ŽÚ IV).

²⁴ Tzv. zásady důvěrnosti je jedna ze stěžejních zásad činnosti MVČK – jeho nálezy jsou určeny jen pro jednání se stranou-porušitelem a pro MVČK samotný, MVČK si však vyhrazuje právo tyto zveřejnit, pokud by důvěrná jednání zřejmě nevedla k nápravě; využití poslední jmenovaného je extrémně vzácné.

²⁵ Toto právo není důležité jen z hlediska ochrany obětí těchto vnitřních nepokojů a napětí, ale také proto, že zajišťuje kontinuum činnosti MVČK jak v situacích ozbrojených konfliktů (kdy je dáno (i) smluvně) tak i těchto násilných akcí nižší intenzity. Umožňuje tak státům akceptovat nabídku MVČK bez toho, aniž by se dotýkaly mnohdy velmi (politicky) ožehavé právní kvalifikace oné násilné situace v jejich zemi...

²⁵ Smluvní strany plní tedy úlohu „quasičlenů“ Mezinárodního hnutí ČK&ČP, mimochodem většinu příjmů MVČK činí dobrovolné příspěvky vlád smluvních stran Ženevských úmluv.

organizace nevládní (nemožnost smluvních stran Ženevských úmluv ovlivnit personální složení ani činnost Výboru). MVČK je organizací působící mezinárodně *par excellence*, současně je však organizací přísně mononacionální, neboť jeho nejvyšší rozhodovací orgán – shromáždění členů Výboru – je ze Statutu tvořeno toliko občany Švýcarska a doplňuje se jen kooptacemi.²⁶

Uzavíráme tedy, jak bylo již řečeno, že MVČK organizací *sui generis* utvořenou tak se zřetelem k vysoce specifickým úkolům při *ochraně obětí válek a vnitřních násilností*.

2. ROLE ČERVENÉHO KŘÍŽE PŘI IMPLEMENTACI MHP

MVČK, jako šířitel a ochránce mezinárodního humanitárního práva má úkoly v oblasti opatření preventivních i v oblasti opatření kontrolních.

V oblasti *preventivních opatření* jde zejména o účast na šíření znalosti MHP. Šíření znalosti mezinárodního humanitárního práva je povinností plynoucí z něj státům, nelze pominout roli, kterou při šíření má Mezinárodní Červený kříž jako celek. Mezinárodní společenství svěřilo prostřednictvím Statutu Mezinárodního hnutí Červeného kříže a Červeného půlměsíce za úkol

– *Mezinárodnímu výboru ČK* pracovat pro porozumění a šíření znalostí mezinárodního humanitárního práva a připravovat jeho rozvoj,²⁷

– *národním společnostem* Hnutí ČK&ČP šířit mezinárodní humanitární právo a pomáhat při jeho šíření vládám a spolupracovat s vládami při zajištění dodržování mezinárodního humanitárního práva a při ochraně rozeznávacích znaků dle Ženevských úmluv a jejich dodatkových protokolů.²⁸

Šíření znalostí mezinárodního humanitárního práva se věnují Mezinárodní konference ČK&ČP. Vlády i národní společnosti se ve svých čestných závazcích zavazují ke konkrétním úkolům při šíření a implementaci humanitárního práva.²⁹

Citovat dále můžeme např. z rezoluce č. 21 z 7. 6. 1977 Diplomatické konference o znovupotvrzení a dalším rozvoji mezinárodního humanitárního práva:

– *národní společnosti Červeného kříže* se zúčastní šíření znalostí mezinárodního humanitárního práva a budou v této oblasti také nápomocny příslušným státním orgánům,

²⁶ Důvodem tohoto opatření je zajistit maximální možnou neutralitu řízení MVČK prostou růzností zájmů vojenských, politických, ideologických, hospodářských aj., které mnohdy paralyzují instituce s volebními orgány. Shromáždění (Výbor v užším slova smyslu) má 15–25 členů, volí Radu a prezidenta MVČK reprezentujícího Výbor navenek. Personál MVČK čítá cca 900 pracovníků Ženevské centrály a 11 000 v poli.

²⁷ Čl. 5 odst. 2 písm. g) Statutu.

²⁸ Čl. 3 odst. 2 Statutu.

²⁹ Např. na mezinárodních konferencích v r. 2003 a 2007 se vláda ČR zavázala k zařazení výuky MHP do vzdělávacích programů na školách. Příslušné rámcové vzdělávací programy dle oficiálního stanoviska MŠMT ČR nyní zahrnují problematiku MHP (byť) v partiích věnovaných ochraně základních lidských práv. Český červený kříž ve svém projektu školí pedagogické pracovníky a další zájemce o šíření mezinárodního humanitárního práva. Např. v r. 2008 seznámil ČČK se základy MHP různými formami přes 8000 osob.

– *Mezinárodní výbor Červeného kříže* bude všemi způsoby napomáhat šíření znalostí, mj. tím, že bude vydávat příslušné publikace, organizovat semináře a konference o mezinárodním humanitárním právu. Bude v této oblasti také nápomocen vládám smluvních stran a národním společnostem Červeného kříže.

Mezinárodní výbor ČK podporuje zřizování *národních komisí pro implementaci MHP* a pravidelně pořádá pro zástupce těchto komisí semináře. Tyto orgány existují v cca polovině států světa a mají v různých zemích různý status – např. poradní orgán vlády, ministerstva zahraničních věcí apod.³⁰

Právní poradní služba MVČK trvale spolupracuje se státními orgány i národními společnostmi ČK při výkladech norem humanitárního práva a poskytuje konzultace k postupům při implementaci MHP.

Působnost v *oblasti kontrolních opatření* svěřilo mezinárodní společenství:

- systému ochranných mocností,
- Mezinárodnímu výboru Červeného kříže a
- Mezinárodní vyšetřovací komisi.

V oblasti činnosti *ochranných mocností* zmíníme – ve stručnosti – toliko spojitost MVČK a tohoto institutu. MVČK může hrát roli především v případech, kdy nedojde k ustavení ochranné mocnosti nebo ta neplní svou funkci. Podle všech čtyř ŽÚ v takovém případě musí strana, v jejíž moci jsou chráněné osoby, některý neutrální stát nebo organizaci skýtající „*veškeré záruky nestrannosti a účinnosti*“ požádat o převzetí úkolů ochranné mocnosti (*substitut ochranné mocnosti*). Pokud ani tak nedojde k zajištění účinné ochrany těchto osob, požádá strana konfliktu organizaci „jako je např. Mezinárodní výbor Červeného kříže“ a nebo „musí přijmout“ jeho nabídku, aby přebral úkoly ochranné mocnosti.³¹

Úprava v čl. 5 DP I doplňující ustanovení Ženevských úmluv zdokonaluje opatření pro případ, že ochranná mocnost jmenována nebo přijata nebyla. V tom případě MVČK³² *nabídne své dobré služby* stranám konfliktu za účelem jmenování ochranné mocnosti, s níž by strany konfliktu souhlasily. Jestliže se ani přesto nepodaří ochrannou mocnost ustavit, strany „bez prodlení přijmou“ nabídku ustavit namísto ochranné mocnosti substituta. Tuto „bude moci učinit“³³ MVČK nebo jiná organizace skýtající „*veškeré záruky nestrannosti a schopnosti jednak jako substitut*“.

Současná úprava systému ochranných mocností sice vytváří všechny předpoklady pro to, aby systém mohl být efektivně využíván, avšak přesto se tak *neděje*. Lze se též domnívat, že státy krom jiného *pokládají za dostatečnou* – v oblasti kontroly zacházení s chráněnými osobami – *činnost Mezinárodního výboru Červeného kříže*, jehož personál v poli se od konce studené války zdesetinásobil (!).³⁴ Ostatně systém ochranných

³⁰ V ČR se v současnosti statut tohoto orgánu připravuje, avšak již od r. 2005 působí jako meziřesortní pracovní skupina při mezinárodněprávním odboru MZV ČR.

³¹ Čl. 10/10/10/11 ŽÚ.

³² „Aniž by tím bylo dotčeno právo kterékoli jiná nestranná humanitární organizace.“ Protokol však výslovně uvádí jen MVČK; návrhy na doplnění výčtu (např. o OSN, Řád Maltézských rytířů) Diplomatická konference odmítla (totéž v případě substituta – viz dále).

³³ Z důvodu nezávislosti MVČK zde – stejně jako v jiných ustanoveních humanitárního práva – je mu dáváno právo, nikoli povinnost, určitým způsobem postupovat.

³⁴ Např. v případě osob zadržovaných na Guantanámu USA striktně odmítly možnost návštěvy OSN s tím, že od počátku umožňují návštěvy a činnost delegátů MVČK.

mocností si od svého počátku nekladl za cíl nahradit činnost této specifické instituce, zřízené právě za účelem pomoci obětem válek, jak zdůrazňují (podobně jako v r. 1929) čl. 9/9/9/10 Ženevských úmluv z r. 1949, dle nichž žádná ustanovení Úmluv „nejsou na překážku“ humanitární činnosti MVČK.

Kontrolní oprávnění MVČK samého vyplývají ze všech zdrojů jeho mandátu.

Ženevské úmluvy a jejich Dodatkové protokoly Mezinárodnímu výboru ČK:³⁵

- a) Stanoví konkrétní, na jiných skutečnostech nezávislá, oprávnění přímo MVČK a jeho delegátům [v mezinárodních ozbrojených konfliktech]:
- *navštěvovat osoby* pod cizí mocí chráněné ŽÚ III a IV³⁶ a místa, kde se nacházejí (zejm. internace, vězení, léčba či místa kde pracují). Návštěvy se odehrávají beze svědků,³⁷
 - *přijímat podněty* od osob pod cizí mocí chráněných ŽÚ III a IV; mocnost, která je má v moci je povinna předání takových podnětů umožnit,³⁸
 - organizovat činnost *Ústřední informační kanceláře* pro válečné zajatce, resp. pro chráněné osoby ŽÚ IV (úkoly těchto kanceláří plní *Ústřední pátrací agentura MVČK*),³⁹
 - *převzít zajištění* dopravy pošty a zásilek válečným zajatcům a internovaným civilistům,⁴⁰
 - *eidovat* osoby nezvěstné a děti evakuované cizí moci; příslušná strana konfliktu je povinna údaje MVČK předávat.⁴¹
- b) Umožňují MVČK vystupovat jako substitut ochranné mocnosti (viz výše).
- c) Přiznávají MVČK *právo iniciativy*.

Práve iniciativy se rozumí právo nabídnout služby ve prospěch obětí konfliktu či jiné dobré služby (zprostředkování výměn zajatců, schůzek zástupců protějšších stran, propouštění rukojmí apod.), které – jakožto předvídané mezinárodním právem – nelze odmítnout s poukazem na vměšování do ozbrojeného konfliktu či vnitřních záležitostí. Toto právo je *reálně nejvýznamnější* z oprávnění MVČK sub a) až c), a to proto že se jako jediné smluvní oprávnění vztahuje jak na situace ozbrojených konfliktů mezinárodních⁴² tak i *vnitrostátních*⁴³ (kde se žádné jiné kontrolní mechanismy neuplatní).

³⁵ Prostředky nezbytné pro výkon jeho funkcí mu dle čl. 81 odst.1 I. Protokolu poskytnou smluvní strany, resp. strany konfliktu.

³⁶ Váleční zajatci, cizinci na území strany konfliktu, civilisté na okupovaných územích.

³⁷ Srv. čl. 126 ŽÚ III a čl. 143 ŽÚ IV.

³⁸ Čl. 79 ŽÚ III a čl.30, 102 ŽÚ IV.

³⁹ Srv. čl. 4 odst. 1 písm. e) Statutu MVČK; první takovou kancelář zřídil MVČK ad hoc již r. 1870-71 při válce francouzsko-německé. Stálou se tato agentura – tehdy jako Mezinárodní kancelář pro pomoc a zpravodajství ve věcech válečných zajatců – stala od 1. svět. války (27. 8. 1914).

Agentura se zabývá též pátráním po nezvěstných (ať již v souvislosti s válkami nebo jinými katastrofami) a vyměňováním tzv. Zpráv Červeného kříže mezi rozdělenými rodinami a sjednocováním rodin. Spolupracuje a metodicky řídí činnost pátracích služeb jednotlivých národních společností.

MVČK z rozhodnutí Spojenců dále provozuje tzv. Mezinárodní pátrací službu sídlící v Arolsensu, která shromáždila veškeré záznamy o cizích státních příslušnících pod mocí Německa ve 2. světové válce.

⁴⁰ 75 III, 111 IV.

⁴¹ Čl. 33 a 78 I. Protokolu.

⁴² Srv. čl. 9/9/9/10 ŽÚ.

⁴³ Viz spol. čl. 3 ŽÚ.

Statut MVČK⁴⁴ dává této instituci právo na „jakoukoli humanitární iniciativu vycházející z jeho role jakožto specificky neutrální a nezávislé instituce a prostředníka“. Jelikož společný čl. 3 ŽÚ je součástí obyčejového práva nejen humanitárního, ale obecného mezinárodního práva vůbec,⁴⁵ vztahuje se právo humanitární iniciativy nejen na situace ozbrojených konfliktů, ale i *vnitrostátních násilností*, jakými jsou napětí či vzpoury, tedy situací mimo působnost MHP.

Mezinárodní obyčej dává MVČK v případě mezinárodního konfliktu právo udržovat pravidelný styk *se všemi osobami* zbavenými svobody za účelem zjištění podmínek, v nichž se nacházejí, a k udržení či obnovení kontaktu s rodinami.⁴⁶ Tím se působnost MVČK – proti smluvní úpravě – rozšiřuje i na kategorii osob, na niž se vztahuje jen čl. 75 DP I, tj. těch, jimž se „nedostává příznivějšího zacházení v souladu s Úmluvami nebo tímto Protokolem,“ tj. např. i na *žoldnéře* či tzv. *nelegální bojovníky*.

V případě *konfliktu vnitrostátního* jsme již zmínili právo MVČK na iniciativu. Ta může zahrnout i návštěvy všech osob zbavených svobody za účelem zjištění podmínek, v nichž se nacházejí, a k udržení či obnovení kontaktu s rodinami.⁴⁷

Jelikož je MVČK oprávněn učinit nabídku svých dobrých služeb ve věcech humanitárního zájmu za *jakékoli situace*⁴⁸ – od vnitřních násilností přes války občanské až po mezinárodní ozbrojené konflikty – zpravidla v takové nabídce neuvádí konkrétní pramen svého oprávnění, neboť by tím implicitně tuto situaci kvalifikoval, což by nebylo v zájmu obětí, jimž je jeho pomoc určena, ale odvolává se na svou uznanou *specifickou neutrální povahu*.

Toto – a zdůrazněme, že respektované – oprávnění činí z MVČK zcela výjimečnou instituci a bohužel také poslední naději mnoha osob zbavených svobody v různých situacích po celém světě.

Má-li být přehled kontrolních opatření úplný, zmíníme se – navzdory názvu tohoto příspěvku – též o *Mezinárodní vyšetřovací komisi* určené především k prošetřování údajných porušení MHP, a to (spíše) proto, abychom její postavení a činnost porovnali s MVČK.

Ženevské úmluvy z r. 1949 v čl. 52/53/132/149 stanoví, že na žádost některé strany v konfliktu se o *každém* tvrzeném porušení Úmluv „zavede vyšetřování způsobem, jenž bude stanoven dohodou mezi zúčastněnými stranami“. Snaha proceduru učinit automatickou prolínala řadu návrhů Diplomatické konference v letech 1974 až 1977 – od ustavení orgánu vyšetřovacího s různými pravomocemi až po dokonce návrh na ustavení zvláštního soudního orgánu. Výsledek těchto snah a složitých jednání je skromný, nicméně znamenal další posun, když DP I obsáhlým čl. 90, určitou „mini-úmluvou“ s vlastními účastníky, poprvé ustavuje zvláštní *stálý nezávislý vyšetřovací*

⁴⁴ Čl. 4 odst. 2; identicky Statut Mezin. hnutí ČK&ČP v čl. 5 odst. 3.

⁴⁵ Kodifikuje tak „základní humanitární zřetele“, jež je nutné dodržte za všech situací hromadného násilí („dokonce více v čase míru než války“), srv. Mezinárodní soudní dvůr, *Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua* § 218 (1986) spolu s případem *Corfu Channel* § 215 (1949).

⁴⁶ Norma č. 124 a) Studie obyčejového MHP [5].

⁴⁷ Norma č. 124 b) Studie obyčejového MHP.

⁴⁸ Z blízké – časově i geograficky – situace vzpomeňme misi MVČK (návštěvy zadržených etc.) při událostech v Polské lidové republice spojených s vyhlášením mimoř. stavu (1980).

orgán – Mezinárodní vyšetřovací komisi.⁴⁹ Kompetence Komise však musí každá smluvní strana DP I přijmout zvláštním prohlášením depozitáři Protokolu (nazvěme je *účastník Komise*).⁵⁰

Komise má 15 členů „vysokých morálních kvalit a uznávané nestrannosti“ volených konferencí účastníků Komise na dobu do volby nové Komise. V případě vyšetřování nemůže předsedajícím být občan některé ze stran konfliktu.⁵¹

Vyšetřování *údajného vážného porušení Úmluv nebo Protokolu* [působnost dle odst. 2 c) (i)] zahajuje Komise na základě podnětu *kteréhokoli* státu-účastníka Komise⁵² a pouze v „ostatních situacích“ [působnost dle odst. 2 písm. d)] na žádost strany konfliktu a se souhlasem strany druhé.⁵³

Dále má komise sama právo nabídnout své *dobré služby* k obnově stavu plného respektování Úmluv a Protokolu I [působnost dle odst. 2 c) (ii)].⁵⁴

Konkrétní vyšetřování provádí sedmičlenná *Komora*⁵⁵ jmenovaná předsedou Komise (pět členů jmenuje z členů Komise, kteří nejsou příslušníky žádné ze stran konfliktu, po konzultaci se stranami konfliktu, a další dva *ad hoc* členy předsedovi navrhnou strany konfliktu (není-li takového návrhu, jmenuje ad hoc člena předseda dle svého uvážení). Komora vede vyšetřování na základě důkazů předložených stranami konfliktu a může další důkazy zjišťovat sama či vyšetřovat přímo *in loco*. Komise pak vypracuje zprávu, v níž posoudí údajné porušení Úmluv či Protokolu a může též vznést doporučení k řešení.

Vyšetřování tedy sice již nemůže ztroskotat na nedohodě stran o způsobu vyšetřování možných vážných porušení Úmluv nebo Protokolu I, neboť komise může šetření zahájit i bez souhlasu stran konfliktu – účastníků Komise a tyto jsou povinny Komisi být při vyšetřování nápomocny – to je jednoznačně pozitivní krok, nicméně náleží Ko-

⁴⁹ International Humanitarian Fact-Finding Commission, Commission internationale humanitaire d'établissement des faits; oproti znění DP I obsahuje název Komise slovo „humanitární“; <<http://www.ihffc.org>>.

⁵⁰ Viz čl. 90 odst. 2 písm. a).

Počtu 20, nutných dle odst. 1 b) pro ustavení komise, bylo dosaženo 20. 11. 1990, v současnosti toto prohlášení učinilo 71 států (vč. ČR). Komise sídlí v Bernu.

⁵¹ Čl. 90 odst. 6 Protokolu; Komise má i proto tři místopředsedy.

⁵² Tedy nikoli jen některé ze stran konfliktu; čl. 90 explicitně nestanoví, kdo může podnět v tomto případě podat (jeho litera dokonce nevylučuje ani vlastní iniciativu Komise). Bezpochyby jsou to státy-účastníci Komise, ale byla-li komise zřízena smluvně (Protokolem I), není důvod vyřazovat z okruhu oprávněných ani ostatní smluvní strany Protokolu. Komentáře k Dodatkovému protokolu I [7] dospívají k názoru, že oprávněným jsou toliko státy, nikoli např. mezinárodní organizace, s tím, že připouští, aby podnět podala i ochranná mocnost státu-účastníka Komise (byť by sama jejím účastníkem nebyla). Sama Komise svým jednacím řádem okruh oprávněných rovněž nevymezuje, ve svých oficiálních prohlášeních zmiňuje právo států – svých účastníků, aniž by však explicitně vylučovala možnost jinou (prohlášení z října 2005 dostupné na stránkách Komise). Naproti tomu Depozitář (viz stránky švýcarského ministerstva zahraničí <http://www.eda.admin.ch>) o Komisi uvádí, že stát, dříve než jí podnět předloží, musí přijmout její kompetenci. Praxe v této oblasti chybí zcela.

⁵³ Čl. 90 odst. 2 d); jde např. o situace, které nejsou vážným porušením, nebo o případ kdy alespoň jedna ze stran konfliktu není účastníkem Komise (nemusí být dokonce ani sml. stranou Protokolu I) a lze se též domnívat, že v tomto případě již působnost komise není omezena jen na posuzování porušení ŽÚ a DP I, ale i jiných norem MHP vč. obyčejových.

⁵⁴ Vzhledem k tomu, že vnitrostátní konflikty se řídí vždy alespoň spol. čl. 3 ŽÚ, může tedy Komise své dobré služby nabídnout i v případě vnitrostátního konfliktu.

⁵⁵ „Pokud se příslušné strany nedohodnou jinak“ – čl. 90 odst. 3 a) – mohou se např. dohodnout, že k vyšetření postačí jeden člen Komise či naopak se shodnout na vyšetřování prováděném všemi členy Komise.

mise je – bez vůle stran konfliktu – *neveřejný*. Znamená to, že je eventuální nález Komise zbytečný? Podle našeho názoru nikoli. Posoudí-li kvalifikovaný orgán danou situaci, může to být pro porušitele důležitým impulsem k nápravě – např. buď z důvodu, že protiprávnosti svého jednání si předtím nebyl vědom, nebo proto, že může předpokládat, že i jiné orgány by uvedené jednání posoudily podobně. Ostatně MVČK potvrzuje, že jeho aktivity, které se rovněž řídí *principem důvěrnosti*,⁵⁶ vedou v převážné většině k tomu, že porušitel své jednání napraví.

Praktického použití za takřka 20 let své existence Komise zatím nedošla. V souvislosti s různými konflikty občas zazní úvaha o jejím možném využití (válka v Jugoslávii, nedávné konflikty v Libanonu či Gruzii), avšak zatím se žádný ze států se na ni s podnětem neobrátil (příčinu sama Komise – ústy svého současného předsedy M. Boothea – vidí v tom, že dle rozšířeného názoru je vyšetřování porušení MHP *pokryto jinými institucemi* nebo že možnosti Komise nejsou dostatečně známy). To neznamená, že by Komise byla nečinná. Věnuje značnou pozornost šíření znalosti o své existenci a potenciálním přínosu. Účastní se některých zasedání OSN, shromáždění smluvních stran ICC, je v kontaktu s Mezinárodním soudním dvorem, Mezinárodním Červeným křížem apod. Mezinárodní orgány vyzývají k jejímu využití.⁵⁷

Z kontrolních mechanismů, popsanych v této stati, je tak členy mezinárodního společenství v *praxi využíván toliko Mezinárodní výbor Červeného kříže*, jako uznávaný neutrální prostředník požívající důvěry všech stran konfliktu, spolu taktéž s národními společnostmi Hnutí ČK&ČP.

Jeho výhodami je především permanentní charakter instituce, přísná neutralita a důvěrnost a v neposlední řadě dlouhá tradice činnosti.

ICRC AND IMPLEMENTATION OF THE INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW

Summary

The aim of this article is to describe the role and mandate of the International Red Cross (especially the International Committee of the Red Cross) in the implementation of the international humanitarian law. The sources of its mandates are inscribed there too. The article also deals with the International fact-finding commission.

Key words: Red Cross, Red Crescent, international humanitarian law, fundamental principles of the Red Cross, international conference, Geneva conventions, Protocols additional, protecting power, dissemination of IHL

⁵⁶ V případě neveřejnosti nálezů a zjištění je situace podobná Komisi, MVČK však má právo je v krajním případě zveřejnit i bez souhlasu zúčastněných stran.

⁵⁷ Srv. např. rezoluci VS OSN č. 59/36 *Status of the Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949* (2004), *EU Guidelines on promoting compliance with IHL* č. 2005/C 327/04 Úředního věstníku EU (2005) s nebo rezoluci č. 3, bod 32 XXX. Mezinárodní konference ČK&ČP *Reaffirmation and implementation of the IHL* (2007), které zdůrazňují význam Komise a vyzývají k jejímu využití v zájmu ochrany obětí ozbrojených konfliktů.