

## OSN A OCHRANA CIVILISTŮ V OZBROJENÝCH KONFLIKTECH<sup>1</sup>

MARTIN PALOUŠ

### I. DVĚ POZNÁMKY NA ÚVOD

V následujícím příspěvku se soustředím na téma, kterým se vztah mezi OSN a mezinárodním humanitárním právem – právní „*třináctou komnatou*“, jak je charakterizoval ve své monografii dr. Jiří Fuchs<sup>2</sup> – sice nevyčerpává, nicméně na němž se tento vztah významným způsobem realizuje a dynamicky rozvíjí: otázku ochrany civilistů v ozbrojených konfliktech. Ústřední roli při naplňování pojmu ochrany civilistů v ozbrojených konfliktech konkrétním obsahem zde hraje Rada bezpečnosti. Než se ale na její činnost v této oblasti podívám blíže, dovolím si učinit dvě poznámky.

#### A. OSN A MEZINÁRODNÍ HUMANITÁRNÍ PRÁVO

OSN sice není smluvní stranou Ženevských úmluv a obvykle nebývá ani stranou žádného ozbrojeného konfliktu, přesto je zcela nepochybné, že má prostřednictvím všech svých hlavních orgánů – Valného shromáždění, Rady Bezpečnosti, ECOSOCu, Sekretariátu v čele s generálním tajemníkem, Mezinárodního soudního dvora – na vývoj celého mezinárodního humanitárního práva a zejména na jeho implementaci značný vliv. Je vůbec OSN sama mezinárodním humanitárním právem vázána? Jak se to v tomto kontextu vlastně má s mezinárodněprávními závazky z mezinárodního humanitárního práva plynoucími, případně s pojmem mezinárodněprávní odpovědnosti za jejich porušení?

Čl. 1 Ženevských úmluv ukládá smluvním stranám – dnes všem státům světa – povinnost nejen zachovávat, ale i zajišťovat zachování těchto úmluv za všech okolností. V roce 1986 ve svém rozsudku v případě *Nikaragua proti Spojeným státům* konstatoval Mezinárodní soudní dvůr (MSD), že závazek plynoucí z čl. 1 Ženevských úmluv má platnost mezinárodního obyčeje. O deset let později ve svém posudku *Le-*

<sup>1</sup> Všechny citace z materiálů originálně existujících v angličtině, byly, není-li uvedeno jinak, přeloženy do češtiny autorem tohoto článku. Mají tedy povahu pouze orientační a nikoli autentických právních textů.

<sup>2</sup> Podle Fuchse má mezinárodní humanitární právo „určité specifické rysy, které ho významně odlišují od ostatních odvětví mezinárodního práva veřejného“ (Jiří Fuchs: Mezinárodní humanitární právo, Ministerstvo obrany 2007, str. 12).

galita hrozby nebo použití nukleárních zbraní pak MSD označil většinu norem humanitárního práva za tak fundamentální, že je nutno je považovat za „nepřekročitelné principy mezinárodního obyčejového práva“.<sup>3</sup> Z toho pak doktrína vyvodila, že tyto normy, jejichž původ třeba spatřovat v univerzálních hodnotách lidstva, se vztahují k mezinárodnímu společenství jako celku. Nevytvářejí subjektivní reciproční práva a povinnosti mezi státy, ale představují objektivní závazek *erga omnes*, platný pro všechny subjekty mezinárodního práva, jak státy, tak i mezinárodní organizace. Co ale z tohoto doktrinárního závěru plyne pro náš problém? Ve vztahu k jednotlivci je praxe OSN primárně zasazena do rámce mezinárodního práva lidských práv. Na čem je založen a jak se postupně vyvíjel její právní vztah k mezinárodnímu právu humanitárnímu?

Připomeňme si, co bylo na počátku. Charta OSN nově upravila *ius ad bellum*. Se strašlivou zkušeností druhé světové války v zádech zde vítězné státy zformulovaly k dosažení svých elementárních cílů jako jednu ze svých zásad povinnost členů vznikající mezinárodní organizace „vystříhat se ve svých mezinárodních stycích hrozby silou nebo použití síly“ (čl. 2, odst. 4) a řešit „své mezinárodní spory pokojnými prostředky“ (čl. 2, odst. 3). Výjimku z tohoto zákazu představuje „přirozené právo na individuální nebo kolektivní sebeobranu“ (čl. 51) a kolektivní akce s mandátem Rady bezpečnosti (článek 39 a 42). Jak se ale cíle a zásady Charty OSN promítají do odvětví mezinárodního práva upravujícího *ius in bello*? Právní spojenci mezi *ius ad bellum* a *ius in bello* vytvořil *Dodatkový protokol I k Ženevským úmlouvám z roku 1977*, který navíc zavázal smluvní strany v případě vážného porušení úmluv nebo *Protokolu I „jednat společně nebo individuálně ve spolupráci s Organizací spojených národů a v souladu s Chartou Organizace spojených národů“* (čl. 89). Právo OSN bylo takto vtaženo do procesů, kde nemusí jít o pokojné řešení mezinárodních sporů, ale primárně o jejich vedení (nikoli o „conflict resolution“, ale o „conflict management“), avšak jakým způsobem by taková spolupráce měla probíhat, zůstává zde zcela otevřené.

Co zde předpokládaná spolupráce s OSN dosud přinesla? Jaký měla účinek na mezinárodní právo, jež sleduje vývoj mezinárodního společenství a reaguje svým specifickým způsobem na jeho proměny? Na případu ochrany civilistů v ozbrojených konfliktech v prostředí OSN, kde k určitým významným posunům, o kterých bude nyní řeč, počalo docházet až v posledním desetiletí, se ukazuje víc než kde jinde, že reakce této největší a nejuniverzálnější světové mezinárodní organizace na děje a události, jimiž se proměny mezinárodního systému projevují, může přicházet až s dosti značným zpožděním.

## B. KONFLIKTY NOVÉHO TYPU A MÍROVÉ OPERACE OSN PO ROCE 1989

Pád komunismu v Evropě a důsledkem toho pád bipolární evropské politické architektury v roce 1989 nejen otevřel po desetiletí uzavřené totalitně spravova-

<sup>3</sup> „It is undoubtedly because a great many rules of humanitarian law applicable in armed conflict are so fundamental to the respect of the human person and ‘elementary considerations of humanity’... that the Hague and Geneva Conventions have enjoyed a broad accession. Further these fundamental rules are to be observed by all States whether or not they have ratified the conventions that contain them, because they constitute intransgressible principles of international customary law.“ ( I.C.J. Reports, 1996, Advisory Opinion of 8 July 1996 Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, para. 79, str. 35)

né společnosti v naší části světa, včetně české, ale současně odstartoval zásadní transformaci světového mezinárodního pořádku. Jedním z průvodních jevů, které ji bohužel také doprovázejí, je stále častější vznik konfliktů, doprovázených bezprecedentním, dosud nepoznaným násilím, tzv. asymetrických konfliktů „nového typu“. V odborné literatuře<sup>4</sup> se tak dnes označují spory, jejichž původ bývá často hluboce zakořeněn v historickém vědomí svých účastníků, v jejich příslušnosti k určitému etniku, v jejich mentalitě či v jejich kulturních či náboženských tradicích. Stranami konfliktů „nového typu“ nebývají, jako v případě tradičních mezinárodních konfliktů, stabilizované státy, jež mají základní problém své identity v podstatě vyřešený, jsou s to podržovat si monopol na využití ozbrojené síly na svém území a tudíž přebírat odpovědnost za dodržování pravidel pro jejich vedení. Vystupují v nich naopak státy, které jsou z těch či oněch příčin natolik slabé, že své vlastní území nekontrolují a permanentně o ně bojují, buď samy mezi sebou, nebo s nepravidelnými ozbrojenými skupinami, které na něm také samostatně operují. Pro konflikty nového typu je charakteristické, že jeho bojiště nebývá zpravidla jasně ohraničené a že často nelze dobře rozlišit, zda jde o konflikt vnitřní či mezinárodní. Bojovníci, v nichž zúčastnění, ať už působící ve státních armádních útvech či v nepravidelných skupinách, zpravidla projevují minimální či nemají vůbec žádnou vůli respektovat a prosazovat mezinárodní humanitární právo a obecně plnit povinnosti, které pro ně z mezinárodního práva vyplývají, zvláště pak vůči civilnímu obyvatelstvu. Naopak, systematický teror a násilí na civilním obyvatelstvu na území zasaženém takovýmto konfliktem se často stává rozšířenou a všeobecně používanou formou boje, který svým způsobem znesvářené strany spojuje a vede k tomu, že společně odmítají zasahování mezinárodního společenství do jejich „vnitřních“ záležitostí.

To je také důvod, proč se na rozdíl od tradičního „peacekeepingu“ – který byla OSN zvyklá vykonávat od konce čtyřicátých let, a jehož náplní byl dohled nad dodržováním mírových dohod mezi válčícími stranami – současné mírové operace, o jejichž mandátech Rada bezpečnosti rozhoduje ve svých rezolucích, stávají stále více komplexní a multidimenzionální. Podle zprávy generálního tajemníka OSN *Agenda pro mír*, která byla zveřejněna v roce 1992 (A/47/277 – S/24111) a která se pokouší změny mezinárodního systému odstartované v roce 1989 reflektovat, je úkolem dnešních mírových operací nejen udržovat klid zbraní mezi účastníky konfliktů a monitorovat uskutečňování mírových dohod. Jejím cílem musí být účinně reagovat na všechny fáze konfliktů, od chvíle, kdy dochází k jejich zrodu, po jejich ukončení, kdy hrozí, nejsou-li adekvátně řešeny jejich hluboké příčiny, možnost recidivy. Mírové operace tak musí zahrnovat nejen monitoring, ale celé spektrum aktivit – od preventivní diplomacie, přes „vytváření míru“ (peacemaking), kdy jde o to nastolit podmínky pro dohodu znesvářených stran, „udržování míru“ (peacekeeping), až po „budování míru“ (peacebuilding), jehož cílem je vybavit postkonfliktní společnosti dostatečnými nástroji k mírovému rozvoji a k zamezení návratu konfliktní situace.

<sup>4</sup> Elementární přehled, pokud jde o konflikty „nového typu“, lze na příklad získat v dnes již klasické práci britské autorky Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. 2nd edition 2006 (first edition: 1999), Cambridge: Polity Press.

## 2. POČÁTEK DISKUSE

### O OCHRANĚ CIVILNÍHO OBYVATELSTVA V OZBROJENÝCH KONFLIKTECH V RADĚ BEZPEČNOSTI

Zatímco již preambule Charty OSN z roku 1945 ohlašuje odhodlání vznikající mezinárodní organizace bránit práva a důstojnost každého člověka bez rozdílu, ve slovníku Rady bezpečnosti, již je Chartou svěřena „základní odpovědnost za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti“ a jež má, „aby mohla plnit tyto úkoly,“ „zvláštní pravomoc“,<sup>5</sup> se zájem o postavení jednotlivce ocitnuvšího se uprostřed ozbrojeného konfliktu vlastně objevil až v posledním období. Jestliže Ženevské úmluvy byly sjednány čtyři roky poté, co byla přijata Charta OSN, a tudíž letos slaví své šedesáté narozeniny, 12. února tohoto roku jsme si mohli připomenout ještě jedno výročí. Uplynulo deset let ode dne, kdy se za kanadského předsednictví konala v Radě bezpečnosti tématická debata, která signalizovala důležitý posun v její dosavadní praxi. Konfrontována s konflikty „nového typu“, které tudíž vyžadovaly i změněný přístup k mírovým operacím – a zejména poté, co děsivým způsobem selhala tváří v tvář genocidám, které se za přítomnosti mírových jednotek OSN odehrály v Bosně a Hercegovině a ve Rwandě<sup>6</sup> – se Rada bezpečnosti konečně rozhodla zabývat se v rámci své základní odpovědnosti za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti tématem ochrany civilistů. Vědoma si toho, že právě civilisté se stávají zdaleka nejčastějšími oběťmi současných ozbrojených konfliktů, rozhodla se začít považovat jejich efektivní ochranu nejen za akt vedený zásadou lidskosti, o které se opírá mezinárodní humanitární právo, ale také za základní bezpečnostní problém těchto konfliktů, za nutnou podmínku k dosažení jejich trvalého a zejména spravedlivého řešení.

Ve svém prezidentském prohlášení přijatém na závěr této debaty pak Rada bezpečnosti vyjádřila své „znepokojení nad zvětšující se diskrepancí mezi pravidly mezinárodního humanitárního práva a jejich aplikací“<sup>7</sup> a uvítala úsilí, kterým Mezinárodní výbor Červeného kříže kontinuálně přispívá k implementaci tohoto právního odvětví. Dále vyslovila své přesvědčení, že „řešení problému ochrany civilistů v situacích ozbrojených konfliktů vyžaduje komprehensivní a koordinovaný přístup jak členských států, tak mezinárodních organizací a agentur“<sup>8</sup> a požádala generálního tajemníka OSN, „aby do září 1999 předložil zprávu obsahující konkrétní doporučení, jak by Rada bezpečnosti jednající ve sféře své odpovědnosti mohla zlepšit fyzickou a právní ochranu jednotlivců v situacích ozbrojených konfliktů.“<sup>9</sup>

Generální tajemník OSN zveřejnil svou první zprávu o ochraně civilistů v ozbrojených konfliktech 8. září 1999. V jejím úvodu potvrdil v té době již notoricky známé skutečnosti:

<sup>5</sup> Čl. 24, odst. 1 a 2 Charty OSN.

<sup>6</sup> Cfr. *Report of the Secretary General pursuant to General Assembly Resolution 53/35 The Fall of Srebrenica* from 15 November, 1999 (A/54/549) a *Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda* from 15 December 1999 (S/1999/1257).

<sup>7</sup> S/PRST/1999/6.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid.

„Navzdory tomu, že v posledních padesáti letech byly přijaty různé konvence v oblastech mezinárodního humanitárního práva a mezinárodního práva lidských práv, není dne, kdy se nedozvídáme o případech zastrasování, krutosti, mučení a zabíjení bezmocných civilistů v situacích ozbrojených konfliktů. Ať už se jedná o úmyslné mrzačení v Sierra Leone, genocidu ve Rwandě, etnické čištění na Balkáně či násilné mizení osob v Latinské Americe, strany těchto konfliktů svým jednáním dávají vědomě najevo, že tyto konvence je nezajímají... Mezinárodní humanitární právo a mezinárodní právo lidských práv stanovují práva civilistů a povinnosti bojujících v době konfliktu. Skutečností však je, že osoby podílející se na bojových akcích po celém světě odmítají tato právní ustanovení respektovat a na místo toho se uchylují k teroru a používají jej jako prostředek kontroly nad obyvatelstvem.“<sup>10</sup>

Mnozíci se násilné činy vůči civilistům nejsou pouze nechtěným produktem válečných operací, ale jsou prováděny zcela záměrně. To, že nejde o nějaký doprovodný jev, ale o úmyslný cíl, součást strategie používané válčícími stranami, je zřejmě dáno již samotnou povahou současných konfliktů:

1. V naprosté většině to nejsou konflikty mezinárodní, ale vnitřní.
2. Násilných činů vůči civilistům se při nich často dopouštějí nestátní aktéři – nepravdělné ozbrojené síly a milice financované ze soukromých zdrojů.
3. Možnost odlišit civilisty od účastníků bojových operací je v podmínkách, za kterých tyto konflikty probíhají, velmi obtížná.

Zpráva dále upozorňuje, že vedle přímých útoků na civilisty a jimi používanou infrastrukturu by se Rada bezpečnosti měla zabývat ještě dalšími souvisejícími jevy, ke kterým patří:

1. násilné přemísťování osob a promíchávání ozbrojenců s civilisty v táborech pro uprchlíky;
2. násilí páchané na ženách a dětech;
3. neposkytování humanitární pomoci a zabraňování přístupu jejím poskytovatelům k těm, kdo ji potřebují;
4. útoky proti personálu humanitárních a mírových operací;
5. přístupnost malých ručních zbraní a pokračující používání protipěchotních min;
6. humanitární dopad zavedených sankcí, nejvíce postihujících civilní obyvatelstvo, na prvním místě ženy a děti.

Zpráva generálního tajemníka pak potvrdila základní tezi, na které bylo prezidentské prohlášení Rady bezpečnosti postaveno – že existuje „těsná spojitost mezi systematickým a široce rozšířeným porušováním práv civilistů a narušováním mezinárodního míru a bezpečnosti“<sup>11</sup> – a doporučila Radě bezpečnosti zvážit v rámci své pravomoci přijetí řady opatření.

A. pro posílení právní ochrany civilistů:

1. pokud jde o základní normy mezinárodního humanitárního práva a mezinárodního práva lidských práv je třeba systematicky a důsledně vytvářet „*climate of complian-*

<sup>10</sup> S/1999/957, para. 2 a 3.

<sup>11</sup> „intimate connections between systematic and widespread violations of the rights of civilians and breakdowns in international peace and security“ (Ibid., para. 28)

ce“; (Členské státy musí být neustále vybízeny k urychlené ratifikaci všech příslušných mezinárodních instrumentů a přijetí opatření k jejich praktické implementaci a ke zvýšení povědomí o zásadní důležitosti dodržování základních norem mezinárodního humanitárního práva v nich obsažených.)

2. je nutné prosazovat zásadu odpovědnosti za trestné činy během těchto konfliktů na civilním obyvatelstvu spáchaných;
3. je nutné se vyrovnat s mezerami v existujícím mezinárodním právu, a to zejména ve třech oblastech: pokud jde o násilné přemísťování civilistů uvnitř jedné země; v otázce minimálního věku pro nábor do ozbrojených sil; při zajišťování bezpečnosti humanitárního personálu;

B. pro posílení fyzické ochrany civilistů:

1. je nutné především posílit preventivní opatření, zejména mechanismy včasného varování schopné správně diagnostikovat symptomy narůstající společenské krize a kořeny nepřátelství, které je potenciálně s to konflikt vyvolat;
2. je třeba činit opatření k vytváření důvěry, zejména v oblasti hromadných sdělovacích prostředků;
3. je třeba zlepšit přístup poskytovatelů humanitární pomoci k těm, kdo ji potřebují;
4. je třeba přijmout zvláštní opatření, pokud jde o ochranu žen a dětí;
5. je třeba zavést takový systém cílených sankcí, který by umožnil selektivně trestat viníky a současně minimalizoval jejich humanitární dopad na zranitelné civilní obyvatelstvo;
6. je třeba přijmout opatření k zamezení šíření malých ručních zbraní a účinně prosazovat zákaz protipěchotních min;
7. v mandátech jednotlivých mírových operací je třeba posílit ochranu civilistů;
8. je třeba důsledně oddělovat ozbrojence od civilistů v uprchlických táborech;
9. v oblastech ozbrojených střetů je třeba vytvářet humanitární zóny, bezpečné zóny a bezpečné koridory;
10. dochází-li k skutečně masivnímu a systematickému porušování mezinárodního práva, je nutné sáhnout, v souladu s ustanoveními kapitoly VII Charty OSN, k použití vojenské síly.

Rada bezpečnosti reagovala na zprávu generálního tajemníka přijetím rezoluce 1265 (1999). V ní Rada bezpečnosti zprávu generálního tajemníka „vítá“ a „bere na vědomí“ doporučení v ní obsažená. V bodech 10 a 11 operativní části pak vyjadřuje ochotu „zabývat se situacemi ozbrojených konfliktů, kde dochází k úmyslnému napadání civilistů nebo kde jsou kladeny úmyslné překážky humanitární pomoci, zvážit adekvátní opatření, která má k dispozici podle Charty OSN...“<sup>12</sup> a „prozkoumat, co může udělat, aby mandáty mírových operací účinněji reagovaly na negativní vlivy, které mají ozbrojené konflikty na civilní obyvatelstvo.“<sup>13</sup> V závěrečných bodech 22 a 23 pak rozhoduje „bezodkladně zřídit odpovídající mechanismus k prozkoumání doporučení obsažených ve zprávě generálního tajemníka a do dubna 2000 zvážit od-

<sup>12</sup> S/RES/1265 (1999), čl. 10.

<sup>13</sup> Ibid., čl. 11.

povídající kroky v souladu s odpovědností, která je jí svěřena Chartou OSN<sup>14</sup> a „i nadále se touto záležitostí zabývat.“<sup>15</sup>

Co se vlastně v prostoru spojujícím jednotlivé obory mezinárodního práva veřejného díky této iniciativě Rady bezpečnosti stalo? Most mezi právní „třináctou komnatou“ a dalšími obory mezinárodního práva tak vedle dvou elementů, které jsem zmínil v úvodní části svého příspěvku, získal ještě třetí prvek. Jestliže normy obyčejového mezinárodního práva patří k nosným pilířům, na kterých je tento most postaven a Dodatkový protokol I svým článkem 89 otevřel na tomto mostě cestu, po které proudí do prostoru Ženevských úmluv právo tvořené na základě Charty OSN, pak rozhodnutí Rady bezpečnosti zahrnout do své agendy ochranu civilistů v situacích ozbrojených konfliktů způsobilo, že provoz na tomto mostě nejen zhoustl, ale stal se dvousměrný. Mezinárodní humanitární právo, i když pochopitelně i nadále zůstává právním oborem *sui generis*, se tak významně přiblížilo právním oborům, které na půdě OSN také ochraňují důstojnost a práva jednotlivce – na prvním místě mezinárodnímu právu lidských práv, ale také na příklad právu uprchlickému. K tomu, jaké má toto sblížení – či amalgamace, jak se občas říká – důsledky a jak je na půdě OSN vnímáno, se vrátím na konci tohoto svého pojednání.

### 3. OCHRANA CIVILISTŮ V OZBROJENÝCH KONFLIKTECH V LETECH 1999–2009

Ochrana civilistů v ozbrojených konfliktech se v tomto období stala nejen zásadně důležitým prvkem mírových operací Rady bezpečnosti, ale díky své existenciální naléhavosti – je to bezesporu téma, které dnes otřásá svědomím civilizovaného lidstva – má, jak se uvádí v návrhu zprávy skupiny expertů k této tématice, „centrální místo, pokud jde o legitimitu a důvěryhodnost Organizace spojených národů jako takové.“<sup>16</sup> Na diskusi o ní se tudíž podílejí v rámci svých pravomocí daných Chartou i všechny její hlavní orgány (Valné shromáždění, Sekretariát, ECOSOC, Mezinárodní soudní dvůr), případně další orgány včetně těch, které byly vytvořeny rozhodnutím světového summitu 2005 (Komise pro budování míru a Rada pro lidská práva). Důležitou roli zde hrají i tělesa a agentury OSN odpovědné za poskytování humanitární, případně rozvojové pomoci. Klíčově důležité jsou soudní instituce, kterým je svěřena pravomoc za uplatňování individuální trestní odpovědnosti podle mezinárodního práva, ať už jde o dočasné soudy, vytvořené rozhodnutím Rady bezpečnosti (pro bývalou Jugoslávii a Rwandu), dvoustrannou smlouvou s OSN (Sierra Leone) nebo stálý Mezinárodní trestní soud, vzniklý na základě mnohostranné mezinárodní smlouvy (tzv. Římského statutu). Své aktivity na tomto poli vyvíjejí i regionální organizace, představující důležitého partnera při přípravě a realizaci současných i budoucích mí-

<sup>14</sup> Ibid., čl. 22.

<sup>15</sup> Ibid., čl. 23.

<sup>16</sup> Cfr. Executive Summary of the DPKO/OCHA Study Group Report on the Protection of Civilians in Peacekeeping Missions, the draft from November 3, 2009, p. 2.

rových operací s mandátem OSN (např. Evropská unie či Africká unie). A je tu pochopitelně i na bázi ženevského humanitárního práva operující Mezinárodní výbor Červeného kříže a v neposlední řadě také mezinárodní humanitární nevládní organizace, aktivně působící v dějištích jednotlivých konfliktů.

Pokud jde o Radu bezpečnosti, pak určitě jejím nejnvýraznějším příspěvkem na tomto poli je skutečnost, že v posledních deseti letech se aktivity tak či onak související s ochranou civilistů v ozbrojených konfliktech staly součástí většiny mandátů mírových operací,<sup>17</sup> které jsou dnes na její agendě. Kromě toho Rada bezpečnosti pokračovala v tématických debatách, přijala ještě pět dalších tématických rezolucí,<sup>18</sup> osm prezidentských prohlášení,<sup>19</sup> a navíc se speciálně zabývala ochranou civilistů v ozbrojených konfliktech nejvíce ohrožených, tj. žen a dětí.<sup>20</sup> S důležitými vstupy pravidelně přicházel i generální tajemník OSN a jím řízený Sekretariát (DPKO, OCHA), ať už v rámci projednávání jednotlivých mírových operací či v rámci tematických debat, pro které připravil do dnešního dne celkem sedm hodnotících zpráv,<sup>21</sup> ve kterých stanovil pět základních výzev či úkolů („*the five core challenges*“), před nimiž OSN při ochraně civilistů v ozbrojených konfliktech v současné době stojí, a dal Radě bezpečnosti ke zvážení víc než stovku konkrétních doporučení a návrhů.

Toto jsou ony základní úkoly, o jejichž plnění musí OSN podle svého generálního tajemníka především usilovat:

1. dělat vše pro to, aby strany konfliktů při vedení operací vůči nepříteli striktně dodržovaly své závazky plynoucí z mezinárodního práva, zvláště pak mezinárodního humanitárního a mezinárodního práva lidských práv;
2. působit, aby závazky plynoucí z mezinárodního humanitárního práva a mezinárodního práva lidských práv byly dodržovány i nestátními aktéry těchto konfliktů, příslušníky všech nepravidelných ozbrojených skupin, které se jich tak či onak účastní;
3. zvýšit ochranu civilistů pomocí efektivnějších a co do zdrojů lépe vybavených mírových operací;
4. zlepšit přístup poskytovatelů humanitární pomoci k těm, kdo ji potřebují;
5. s větší důsledností prosazovat princip odpovědnosti za porušování práva.

Matérie, která se takto za deset let nashromáždila, je velice rozsáhlá (jde o stovky stran textů rezolucí, prohlášení, zpráv a diskusních příspěvků) a její důkladná analýza určitě přesahuje rámec tohoto příspěvku. Poukáží zde tedy pouze na dva závěry obsažené v první ze dvou průřezových zpráv o ochraně civilistů v ozbrojených konfliktech

<sup>17</sup> Podle statistických údajů, které uvádí Security Council Report z roku 2008, absolvovala Rada bezpečnosti v letech 2004–2008 ročně mezi dvěma a třemi stovkami formálních zasedání zabývající se konfliktními situacemi na různých místech světa, z nichž každoročně zhruba dvě třetiny se zabývaly otázkou ochrany civilistů. Každoročně v tomto období přijala na šedesát až osmdesát rezolucí a jen o něco méně prezidentských prohlášení k situacím v jednotlivých zemích na její agendě. K ochraně civilistů se pak vyslovila ve více než v polovině z nich.

<sup>18</sup> Rezoluce Rady bezpečnosti č. 1296/2000, 1502/2003, 1674/2006, 1738/2006 a 1894/2009.

<sup>19</sup> Nejdůležitější z nich bylo přijato v březnu 2002 (S/PRST/2002/6), jehož součástí je připojený „Aide Memoire“ k POC, připravený Sekcí pro koordinaci humanitární pomoci (OCHA), který je od té doby pravidelně aktualizován a který slouží RB (ale také DPA či DPKO) jako nástroj pomáhající identifikovat nové hrozby a odrážet nové trendy a výzvy v této problematice.

<sup>20</sup> Rezoluce Rady bezpečnosti 1325/2000, 1612/2005, 1820/008, 1888/2009 a 1889/20090.

<sup>21</sup> Zprávy generálního tajemníka OSN S/1999/957, S/2001/331, S/2002/1300, S/2004/431, S/2005/1674, S/2007/643, S/2009/207.



v prostředí OSN, kterou v roce 2008 zveřejnil Think-tank Security Council Report, působící na newyorské Kolumbijské univerzitě. Konstatuje se zde dvojí:

1. Je nepochybné, že v letech 1999–2009 „pokud jde o vytvoření normativního rámce pro tuto oblast, bylo dosaženo hmatatelných výsledků.“<sup>22</sup> Asi nejmarkantnějším z nich je rozšíření množiny těch, koho mezinárodní humanitární právo zavazuje k dodržování povinností vůči „chráněným osobám.“ Jestliže základní pojem ochrany civilistů obsažený v Ženevských úmluvách a následných dodatkových protokolech zakládá povinnosti stranám konfliktu – tj. proti sobě bojujícím ozbrojencům, pak díky vývoji, k němuž došlo primárně v prostoru Rady bezpečnosti, je do tohoto pojmu nyní třeba zahrnovat i „odpovědnost, vznikající i dalším aktérům, kteří mohou mít vliv na civilní obyvatelstvo ocitnuvší se uprostřed konfliktu, tedy i těm, kdo se účastní mírových či podobných misí“.<sup>23</sup>
2. Současně však platí, že „tento pokrok dosud nebyl následován odpovídajícím zlepšením aktuálního postavení civilistů konfliktu zasažených“.<sup>24</sup> To, co je tedy nutno vnímat jako největší problém současného stavu ochrany civilistů v ozbrojených konfliktech, není chybějící právní rámec pro tuto ochranu, ale jeho účinná implementace prostřednictvím v rámci jednotlivých mírových operací přijímaných ochranných mandátů.

#### 4. K POJMU OCHRANY CIVILISTŮ V OZBROJENÝCH KONFLIKTECH

Sledujeme-li vývoj pojmu „ochrany civilistů v ozbrojených konfliktech“ v posledních deseti letech, je zřejmé, že se tu mísí dvě pojetí. Na straně jedné je zde pojetí tradiční, striktně se opírající o aplikaci ochranných norem obsažených v Ženevských úmluvách z roku 1949 a v následných dodatkových protokolech. Primárním nositelem tohoto pojetí je Mezinárodní výbor Červeného kříže, poskytující svoji asistenci „chráněným osobám“<sup>25</sup> a provádějící monitoring dodržování norem mezinárodního humanitárního práva<sup>26</sup> v oblastech zasažených ozbrojenými konflikty. Rada bezpeč-

<sup>22</sup> Cross-cutting Report No. 4, Protection of Civilians in Armed Conflict, 30 October 2009, 1. Summary and Conclusions, str. 1.

<sup>23</sup> Ibid., 2. Background, str. 2.

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> V tomto smyslu klíčovými ustanoveními jsou ta, která v rámci ženevského práva definují jakožto „chráněné osoby“ civilisty (4. Ženevská úmluva) a která určují, jaká jim z tohoto postavení vyplývají práva, a jaké povinnosti vůči nim mají ti, kdo se ozbrojeného konfliktu zúčastňují. Z hlediska „konfliktů nového typu“ pak dále má zcela zásadní důležitost článek 3 společný všem čtyřem úmluvám, vztahující ochranné normy mezinárodního humanitárního práva i na účastníky konfliktů, které nemají mezinárodní ráz, a na něj navazující článek 1 Dodatkového protokolu II, který rozšiřuje platnost mezinárodního humanitárního práva i na *vnitrostátní konflikty, vypuknuvší mezi armádními útvary těchto států a nepravidelnými „disidentními ozbrojenými silami nebo jinými organizovanými ozbrojenými skupinami“*, které určitou část území kontrolují a mají díky tomu schopnost vést trvalé a koordinované vojenské operace. Všechny Ženevské úmluvy též pro případ svého vážného porušení zakládají *univerzální jurisdikci národních soudů* (crf. čl. 49–52 I. Ženevské úmluvy, čl. 50–53 II. Ženevské úmluvy, čl. 129–132 III. Ženevské úmluvy a čl. 146–149 IV. Ženevské úmluvy) a vytvářejí povinnost smluvním stranám takové jednání trestně stíhat.

<sup>26</sup> „Soubor norem mezinárodního práva veřejného, které upravují vedení ozbrojených konfliktů s cílem zmírnit utrpení a omezit materiální škody či jiné negativní dopady, které tyto konflikty způsobují.“ (Fuchs, J, op. cit. str. 9)

nosti, které je Chartou OSN svěžena „základní odpovědnost za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti“ a která je za tím účelem vybavena „zvláštní pravomocí“, pak při implementaci tohoto pojetí zahrnuje do celkového plánu svých mírových operací i takové parciální mandáty, jejímž účelem je zajistit, aby platné mezinárodní humanitární právo bylo i za podmínek konfliktů „nového typu“ respektováno všemi jejich účastníky, a zejména aby jeho porušování bylo nekompromisně sankcionováno.

Z vývoje posledních deseti let je ale zřejmé, že pojetí ochrany civilistů v ozbrojených konfliktech usilující výlučně o přísné uplatňování mezinárodního humanitárního práva je nedostatečné; že Rada bezpečnosti – konfrontovaná s tragickou zkušeností v Bosně, Rwandě a na dalších místech, kde propukají konflikty „nového typu“ – se nemůže propříštlé spoléhat jen na jejich ochranu právní, ale musí současně vybavit ozbrojené síly vysílané do mírových operací takovými mandáty, které by jim umožňovaly „poskytnout ochranu civilistům za situace bezprostřední hrozby fyzického násilí“.<sup>27</sup> V této souvislosti se ale rychle ukázalo, že eliminace bezprostřední hrozby fyzického násilí představuje pouze první nutný krok. K tomu aby se ochrana civilistů za podmínek ozbrojených konfliktů „nového typu“ stala skutečně efektivní, musí být koncipována nejen jako nezbytná humanizace aktuálního stavu věcí, ale jako součástí širšího cíle, to jest jejich dlouhodobého řešení.

V důsledku převahy tohoto „širšího“ pojetí ochrany civilistů v ozbrojených konfliktech přijatého Radou bezpečnosti, se do mandátů mírových misí dostala celá řada úkolů, překračujících tradiční pojetí ochrany civilistů, založené na mezinárodním humanitárním právu. Pod etiketou ochrany civilistů (případně mezi podmínkami, které musí být splněny, má-li být tato ochrana dostatečně účinná v dlouhodobém měřítku) zde nalezneme nejen „ochranné mandáty“ šité na míru situacím „bezprostřední hrozby fyzického násilí“, ale celou škálu úkolů, kterou dnes mírovým operacím ukládají jejich mandáty v oblasti prevence konfliktů; v oblasti odzbrojování, demobilizace a reintegrace bojovníků; při reformě bezpečnostního sektoru; ve spolupráci s regionálními i s nevládními organizacemi; při osvětové či výchovné činnosti v oblasti udržování míru a respektu k lidským právům; při práci s médii; při kontrole vyzbrojování obyvatelstva malými zbraněmi; při speciální ochraně nejvíce zranitelných skupin civilistů, zvláště žen a dětí; v otázce repatriace uprchlíků; při poválečné rekonstrukci a rehabilitaci základní infrastruktury; při podpoře „vlády práva“; při realizaci elementárních rozvojových cílů v post-konfliktních společnostech; při organizaci svobodných a transparentních voleb do orgánů zastupitelské demokracie; v otázce nastolení spravedlnosti, národního usmíření, a uplatňování individuální odpovědnosti za porušování práva.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Tato formulace se poprvé objevila v rezoluci k UNAMSIL z roku 1999 a od té doby je pravidelně zařazována i do dalších rezolucí (MONUC, UNMIL, ONUB, MINUSTAH, UNOCI, UNMIS, UNIFIL, UNAMID, MINURCAT), cf. Executive Summary of the DPKO/OCHA Study Group Report on the Protection of Civilians in Peacekeeping Missions, the draft from November 3, 2009, p. 2.

<sup>28</sup> Typickým příkladem aplikace takto rozšířeného konceptu pojetí ochrany civilistů nalezneme v rezoluci 1856/2008, která ukládá mandát mírové misi v Demokratické republice Kongo (MONUC). Ten obsahuje v OP3 pod čtyřmi hlavičkami: 1. ochrana civilistů, humanitárního personálu, personálu OSN a jejich zařízení; 2. odzbrojení, demobilizace, monitorování prostředků, jsooucích k dispozici zahraničním a konžským ozbrojeným skupinám; 3. výcvik a vedení konžské armády (FARDC) při podpoře reformy bezpečnostního sektoru; 4. územní bezpečnost Demokratické republiky Kongo – na dvě desítky různých

Právě tato komplexnost a multidimenzionalita mírových operací však dnes neotevírá jen ambiciózní nové horizonty při udržování bezpečnosti a míru ve světě a při dosahování všech navazujících cílů, zejména v oblasti rozvoje, které z dlouhodobého hlediska jistě představují nejefektivnější formu řešení konfliktů nového typu, včetně prevence jejich znovupropuknutí. Současně se ale právě zde nachází i jejich Achillova pata, jejich nejožehavější a mnohdy prakticky neřešitelný problém: nejasnost mandátu a nedostatek kapacit a schopností. Odkud, zdá se, pramení, jak ukazují materiály k současnému peacekeepingu – od Agendy pro mír z roku 1992 po již dříve zmíněnou připravovanou Zprávu studijní skupiny DPKO/OCHA<sup>29</sup> – všechny nejasnosti a nekonzistence, které dnešní mírové operace provázejí. Zde vyvstávají otázky jejich plánování a sestavení, analytického zázemí, personálního zajištění („force generation“), financování, výzbroje a výcviku jejich příslušníků, pravidel nasazení („rules of engagement“), disciplinárních opatření potřebných k dodržování etických standardů a kázně, propojení prvků vojenských a civilních, stanovení jasných a realistických kritérií (benchmarks) pro jejich ukončení...

Lze vůbec tato dvě pojetí ochrany civilistů v ozbrojených konfliktech, tradiční a „širší“, za daného stavu věcí nějak rozumně skloubit? Jak dosáhnout toho, aby prvky právní a fyzické ochrany civilistů se navzájem doplňovaly, prolínaly a podporovaly? Jak dosáhnout maximální efektivity jednoho i druhého při realistickém stanovení a posléze účinném uskutečňování komplexních a multidimenzionálních mandátů jednotlivých mírových operací a zejména oně jejich fundamentální součásti, kterou představuje ochrana civilistů? Na tyto otázky dnes, zdá se, nemá jednoduchou odpověď nikdo. Každý si však již dnes jasně uvědomuje, že právě o toto v aktuálně hledaném pojetí ochrany civilistů v ozbrojených konfliktech běží.

úkolů, uložených podle kapitoly VII Charty a dále v OP4 dvě desítky dalších úkolů v oblasti ochrany lidských práv, spravedlnosti v přechodném období (transitional justice), spolupráce při postihu těch, kdo se dopustili závažných porušení lidských práv či mezinárodního humanitárního práva, přípravy svobodných a transparentních voleb do zastupitelských orgánů, při podpoře „dobrého vládnutí“ (good governance) a posilování kapacit místních soudních a policejních institucí. U většiny úkolů podle kapitoly VII a při přípravě svobodných a transparentních voleb je pak tam, kde jsou jeho jednotky rozmístěny MONUC v OP5 autorizováno „použít při plnění těchto úkolů všechny prostředky, které má MONUC k dispozici,“ tj. sáhnout v případě potřeby i k použití síly. Celkový počet touto rezolucí mandátovaných segmentů mise MONUC, kdy každý z nich má svoje specifické zadání, organizační schéma i pracovní metody, je 41!

<sup>29</sup> K ilustraci zde uvádím sérii vybraných dokumentů odrážející postupný vývoj debaty v OSN za toto téma, kterou jsem měl před sebou při psaní tohoto článku: An Agenda for Peace, Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping (A/47/277-S/24111); Supplement to an Agenda For Peace: Position Paper of the Secretary General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations (A/50/60-S/1995/1); Report of the Secretary-General on the Work of Organization 1995 (A/50/1); Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report) (A/55/305); We the People. The Role of the United Nations in the 21st Century (UNIS/SG/2529); United Nations Millennium Declaration (A/55/L.2); Prevention of Armed Conflict, Report of the Secretary General (A/55/984); Implementation of the United Nations Millennium Declaration. Report of the Secretary General (A/57/270); Interim Report of the Secretary General on the Prevention of Armed Conflict (A/58/365-S/2003/888); The Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change „A More Secure World: Our Shared Responsibility“ (A/59/565); In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All. Report of the Secretary General (A/59/2005); The World Summit Outcome (A/RES/60/1); Progress Report on the Prevention of Armed Conflict (A/60/891); United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines, Department of Peacekeeping Operations 2008; „A New Partnership Agenda. Charting a New Horizon for UN Peacekeeping,“ (Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, New York, July 2009).

## 5. K TÉMATICKÝM DEBATÁM V RADĚ BEZPEČNOSTI

I když se Rada bezpečnosti při výkonu své základní odpovědnosti primárně soustřeďuje na jednotlivé situace, kde dochází k ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti, tématické debaty (uzavřené či otevřené) se nyní pravidelně dostávají na pořad jejího jednání a prakticky každá předsednická země zařazuje tyto debaty do měsíčního plánu své činnosti. Konkrétně na téma ochrany civilistů v ozbrojených konfliktech Rada bezpečnosti v posledních letech pravidelně pořádala dvě otevřené debaty ročně.<sup>30</sup> Bezesporný klad těchto debat je dvojnásobný. Jednak skýtají příležitost zabývat se tématy, která mají z hlediska peacekeepingu obecnou platnost a nevztahují se pouze k jednotlivým konkrétním situacím, systematictější a z dlouhodobější perspektivy. Dále umožňují, aby se do nich zapojili vedle členů Rady bezpečnosti a zástupců Sekretariátu v čele s generálním tajemníkem, na tato zasedání pravidelně zvaných, i ostatní státy OSN, případně další subjekty se statutem pozorovatele, mají-li o účast na této debatě zájem. Současně se ale nelze vyhnout určitým pochybnostem. Má-li Rada bezpečnosti svěřeny Chartou k plnění svých úkolů zvláštní pravomoci, může si rozsah svých činností v této souvislosti určovat zcela libovolně podle vlastního uvážení, nebo naopak zde musí dobrovolně přijmout nějaká omezení? Jestliže ano, pak jaká? Co všechno vůbec ještě spadá pod výkon její základní odpovědnosti za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti? I tyto tématické debaty?

Jako ilustraci uvedme rezoluci 1894/2009, která byla přijata na závěr poslední otevřené debaty na téma ochrany civilistů v ozbrojených konfliktech v listopadu tohoto roku za rakouského předsednictví. V ní se Rada bezpečnosti usnesla, jak se má nadále postupovat při implementaci mandátů mírových operací:

„Při rozhodování o použití kapacit a zdrojů, které jsou k dispozici, včetně zdrojů informačních a zpravodajských, musí být dána prioritá mandátovaným ochranným aktivitám;“<sup>31</sup>

„ochrana civilistů, stane-li se součástí mandátu, vyžaduje koordinovanou odpověď od všech relevantních součástí mise;“<sup>32</sup>

„mírové operace, které jsou pověřeny chránit civilisty tak musí činit na základě jasných, věrohodných a splnitelných mandátů, založených na přesných a důvěryhodných informacích o situaci na místě, na realistickém vyhodnocení hrozeb, jimiž jsou civilisté a příslušníci mise vystaveni, učiněném po konzultacích se všemi relevantními třetími stranami (stakeholders).“<sup>33</sup>

A dále zde Rada bezpečnosti prohlásila, že si nyní více uvědomuje „důležitost důsledků jejích rozhodnutí pokud jde o zdroje a materiální podporu na místě (field support)“<sup>34</sup> a že je nutné „výkon výše uvedeným mandátů k ochraně civilistů skutečně zajistit.“<sup>35</sup>

<sup>30</sup> V roce 2009 takové debaty proběhly dokonce tři, protože ke dvěma pravidelným přibyla ještě lednová uzavřená debata, vyprovokovaná humanitární krizí, která vznikla díky izraelským vojenským operacím v palestinské Gáze.

<sup>31</sup> S/2009/1894, OP19.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Ibid., OP20.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Ibid.

Takováto rezoluce – stejně jako pět předchozích tématických rezolucí vztahujících se k témuž – zcela jistě představuje veledůležitý signál směrem k Sekretariátu, (k DPKO a FSO,<sup>36</sup> případně dalším orgánům a agencím). Dotčené útvary Sekretariátu či další angažované instituce mají nyní zcela určitě instrukce v ní obsažené před sebou a reagují na ně v rámci své kompetence přijetím takového či onakého administrativního či organizačního opatření. Výzva pochopitelně nachází své adresáty i ve všech členských státech, které se tak či onak na jejich přípravě a realizace podílejí (minimálně obligatorním přispíváním do jejich rozpočtu podle sjednané škály, případně dodáváním jednotek, zajišťováním logistiky, přepravních kapacit, atd.), a v regionálních uskupeních, jež se jich také ve spolupráci s OSN a pod mandátem Rady bezpečnosti zúčastňují. Bylo by pochopitelně předčasné nyní spekulovat, jaký výsledek celé toto úsilí efektivněji chránit civilisty zasažené ozbrojenými konflikty skutečně přinese, nicméně lze aspoň doufat v byt třeba jen parciální zlepšení jejich aktuálního postavení.

Na straně druhé však nelze nevidět, že právě toto jistě dobře míněné úsilí Rady bezpečnosti o „komplexní přístup“ (comprehensive approach) k ochraně civilistů v ozbrojených konfliktech současně generuje zásadní problémy, před nimiž OSN na prahu nového tisíciletí stojí, které se posledku týkají samotné její Charty a dělby práce a pravomocí mezi jejich hlavními orgány. Vezmeme-li každý jednotlivý ozbrojený konflikt zvláště, pak je jasné, že právě Rada bezpečnosti je orgán, který má Chartou OSN daný mandát jednat a činit legitimní rozhodnutí jménem celé organizace. Všichni ostatní, na prvním místě Valné shromáždění, jež jinak jako hlavní poradní (deliberative) orgán OSN „může jednat o všech otázkách týkajících se udržování mezinárodního míru a bezpečnosti, který mu předloží některý člen OSN“ (čl. 11, odst. 2), mají v těchto situacích uloženu zdrženlivost a nesmí v nich přicházet se svými doporučeními.<sup>37</sup> Jak je to ale v situacích, kdy sama povaha současných asymetrických konfliktů „nového typu“ vyžaduje nový přístup k jejich řešením, který už svým záběrem a úkoly, které musí v jeho rámci obsáhnout, mandát Rady bezpečnosti rozšiřuje? Nejsou tematické debaty jen další způsob, jak si Rada bezpečnosti vlastně může ještě více rozšířit prostor pro výkon své už takhle dosti rozsáhlé základní odpovědnosti? Neznamená rozhodnutí Rady bezpečnosti spojit téma ochrany civilistů v ozbrojených konfliktech s otázkami míru a bezpečnosti překročení jejího mandátu daného Chartou OSN a snahu o vstup do domén působnosti dalších hlavních orgánů OSN, Valného shromáždění s jeho hlavními výbory, Komise pro budování míru, ECOSOCu a dalších mezinárodních organizací? Není ale právě v tomto dalším a dalším rozšiřování pravomocí Rady bezpečnosti zakopán onen příslovečný pes, tj. není právě zde největší současná sla-

<sup>36</sup> Department for Peacekeeping Operations, Field Support Office (crf. jejich „mission statement“ a základní informace pokud jde o jejich organizační schéma a *modus operandi* na webových stránkách OSN <<http://www.un.org/en/peacekeeping/dpko.shtml>> a <<http://www.un.org/peace/peacebuilding/pbso.shtml>>).

<sup>37</sup> Viz čl. 12, odst. 1 Charty („Pokud Rada bezpečnosti vykonává v jakémkoli sporu nebo v jakékoli situaci funkce, které jí ukládá tato Charta, Valné shromáždění nečiní žádné doporučení o takové situaci, ledaže o to Rada bezpečnosti požádá.“). Výjimku, ovšem důsledně potvrzující pravidlo, tj. zvláštní pravomoc Rady bezpečnosti, představuje rezoluce Valného shromáždění 377 „Sjednotit se za mír“ (Uniting for Peace) z listopadu 1950, stanovující, že v případě, že Rada bezpečnosti není kvůli neshodám mezi jejími stálými členy schopna podniknout nezbytné kroky k uchování mezinárodního míru a bezpečnosti, bude na Valném shromáždění, aby se věci začalo okamžitě zabývat.

bina OSN, pokud jde o efektivitu mírových operací, už jen vzhledem k tomu, že pět stálých členů Rady bezpečnosti se v současnosti stále častěji ocitají v situaci, kdy jsou s to nalézt shodu mezi sebou jen jako často pouze minimalistický průnik svých vlastních mocenských zájmů? Je otevřenost těchto debat, když o jejich výsledku, který zrcadlí rezoluce či prezidentská přihlášení, tak jako tak zase rozhodují pouze členové Rady bezpečnosti, s to poskytnout dostatečnou zárukou, že bude uchována nezbytná rovnováha a spravedlivá dělba práce mezi hlavními orgány OSN, kooperativní vztah mezi nimi, který jedině může zajistit uskutečňování elementárních cílů definovaných Charty OSN, s nimiž se principiálně ztotožňují všechny členské státy? Je vůbec systém OSN, tak jak vznikl koncem čtyřicátých let, s to generovat účinná řešení asymetrických konfliktů „nového typu,“ – řešení, jejichž podstatnou složkou je ochrana civilistů – a zachovávat přitom elementární principy dělby práce mezi svými hlavními orgány, na kterých byl od počátku postaven?

Najít odpovědi na takto zásadní otázky, jdoucí na samu dřevň fungování systému OSN v současnosti, rozhodně není jednoduché a jakákoli seriózní snaha o něco takového by znamenala otevírat velké téma reformních procesů, které od pádu bipolárního světa v roce 1989 jsou na agendě zejména hlavního deliberativního tělesa OSN, tj. Valného shromáždění. Na to zde pochopitelně není prostor. Určitý směr, kudy by se naše uvažování při jejím hledání mohlo ubírat v kontextu mírových operací OSN a jejich prostřednictvím ochrany civilistů v ozbrojených konfliktech, ale naznačila loni skončená iniciativa rakouské vlády, která se v rámci kampaně své země ucházející se o nestálé členství v Radě bezpečnosti zabývala v sérii seminářů otázkou vztahu Rady bezpečnosti a vlády práva. Tento směr možných úvah se pokusím blíže specifikovat v závěru následující kapitoly.<sup>38</sup>

## 6. K POŽADAVKU RESPEKTU VŮČI MEZINÁRODNÍMU PRÁVU; K OTÁZCE VLÁDY PRÁVA A ODPOVĚDNOSTI ZA JEHO PORUŠOVÁNÍ

Jak lze doložit prakticky ze všech dostupných materiálů, k deklarovaným prioritním cílům Rady bezpečnosti při ochraně civilistů v ozbrojených konfliktech patří zvýšení respektu vůči mezinárodnímu právu a posílení „vlády práva“, zejména pokud jde o dodržování norem mezinárodního humanitárního práva a mezinárodního práva lidských práv; vytváření „climate of compliance“ na místo „climate of impunity“ uplatňováním individuální trestní odpovědnosti za jejich hrubé porušování. Tyto priority se nejen odrážejí v mandátech vytvořených speciálně k ochraně civilistů v ozbrojených konfliktech, ale pronikají – skrze požadavek „dobrého vládnutí“ (good

<sup>38</sup> V letech 2004 až 2008 uspořádala ve spolupráci s New York University School of Law celkem sedm seminářů na toto téma a na závěr zveřejnila závěrečnou zprávu Rada bezpečnosti a vláda práva, obsahující celkem sedmáct různých doporučení (The UN Security Council and the Rule of Law. The Role of the Security Council in Strengthening a Rules-based International System. Final Report and Recommendations from the Austrian Initiative, 2004-2008, Federal Ministry for European and International Affairs, Austria, Institute for International Law and Justice, New York University School of Law, 2009).

governance), „spravedlnosti přechodového období“ (transitional justice), „národního usmíření“ (national reconciliation), atd. – i do celé škály dalších mandátů včleněných do dnešních komplexních a multidimenzionálních mírových operací. Abych zde přiblížil, jak je dnešní stav této debaty vnímán a hodnocen z mezinárodněprávní perspektivy, ve stručnosti nyní ještě jednou zreprodukuji základní argumenty, které obsahovala již první zpráva generálního tajemníka z roku 1999 a které nedávno znovu vyložila právní poradkyně OSN a zástupkyně generálního tajemníka pro právní záležitosti Patricia O’Brian.<sup>39</sup>

Protože „ochranu civilistů nelze pojímat pouze jako kritický problém, kterým je třeba se zabývat teprve v souvislosti s naléhavými situacemi humanitárních krizí, ale jako součást dlouhodobého úsilí Organizace spojených národů zajistit odpovídající odpověď na takovéto krize,“<sup>40</sup> a protože „je to na prvním místě právo, které skýtá potřebné nástroje k tomu, aby se jim čelilo co možná nejefektivněji,“<sup>41</sup> v debatě o tom, jak ochranu civilistů v ozbrojených konfliktech zlepšit, je nutné hledat především odpověď na tyto dvě elementární otázky: Jaké kroky je třeba činit, aby bylo posíleno platné mezinárodní právo? Jak účinněji přimět všechny aktéry, státní i nestátní, k jeho dodržování?

#### A. Jak posílit platné mezinárodní právo?

K ochraně civilistů v ozbrojených konfliktech je dnes k dispozici stabilizovaná soustava norem (well-established set of rules) zahrnující hned několik právních odvětví: mezinárodní humanitární právo, mezinárodní právo lidských práv, mezinárodní trestní právo a uprchlické právo. „Tyto normy, jak bylo autoritativně potvrzeno, jsou závazné pro všechny, nestátní aktéry i státy, včetně těch, pro které nevznikla mezinárodní povinnost smluvně,“<sup>42</sup> protože „ochranu civilního obyvatelstva a civilních objektů je třeba považovat za jeden z ‚nepřekročitelných principů mezinárodního občejeového práva‘.“<sup>43</sup>

K dalšímu posílení mezinárodního práva při ochraně civilistů v ozbrojených konfliktech je pak nutné soustředit se na trojí:

1. Je třeba žádat, aby státy činily to, co od nich požaduje Závěrečný dokument světového summitu 2005<sup>44</sup>, který byl přijat za přítomnosti dosud největšího počtu hlav států a má tedy bezprecedentně vysokou mezinárodní legitimitu. Státy by tedy měly: a) urychleně ratifikovat, pokud tak ještě neučinily, všechny relevantní mezinárodněprávní instrumenty; b) podniknout všechny potřebné kroky k jejich implementaci; c) zajistit jejich šíření osvětovou činností mezi těmi, kdo se nacházejí ve sféře jejich suverénní moci.

<sup>39</sup> Opírám se zde o příspěvek „Jak posílit respekt k mezinárodnímu humanitárnímu právu a právu lidských práv“, který Patricia O’Brian pronesla na semináři „Rada bezpečnosti a ochrana civilistů. Jak zlepšit efektivitu a zvýšit odpovědnost“, který se konal ve dnech 29.–31. srpna 2009 v rakouském Alpbachu. Jeho text lze nalézt na <[http://untreaty.un.org/ola/media/info\\_from\\_lc/alpbach\\_speech.pdf](http://untreaty.un.org/ola/media/info_from_lc/alpbach_speech.pdf)>.

<sup>40</sup> O’Brian, op. cit. str. 2.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Ibid., str. 3.

<sup>43</sup> Ibid., str. 3, 4.

<sup>44</sup> The World Summit Outcome (A/RES/60/1).

2. Je třeba posílit účinnost ochranných aktivit v rámci mandátů mírových misí. To platí zejména pokud jde o mezinárodní pomoc při budování institucí „vlády práva“ a nezávislých soudů, které představují nezbytný předpoklad, má-li se zvýšit odpovědnost těch, kdo v oblastech konfliktů páchají zločiny proti civilnímu obyvatelstvu.
3. Pozornost je třeba věnovat i možným mezerám v platném právu. Aby mezinárodní právo i nadále odpovídalo měnícím se potřebám mezinárodního společenství a reálnému prostředí, ve kterém k ozbrojeným konfliktům dochází, je nutné chybějící normy doplňovat.<sup>45</sup>

B. Jaké kroky jsou potřebné k tomu, aby bylo platné mezinárodní právo skutečně dodržováno?

Mezi koncepty a režimy, které má současné mezinárodní právo k dispozici pro ochranu civilistů v ozbrojených konfliktech, mají zásadní důležitost dva: 1. mezinárodněprávní odpovědnost za vážná porušení mezinárodního humanitárního práva a mezinárodního práva lidských práv; 2. pojetí, ze kterého vycházely Ženevské úmluvy, podle kterého respekt vůči humanitárnímu právu a právu lidských práv musí být chápán nejen jako záležitost států, které se ozbrojeného konfliktu účastní, ale jako věc mezinárodního společenství jako celku.

1. Mezinárodněprávní odpovědnost za porušení mezinárodního práva:

a) Pokud jde o mezinárodněprávní odpovědnost států, je třeba připomenout právní režim odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní chování, který připravila Komise pro mezinárodní právo a který schválila jako svůj návrh článků o odpovědnosti států za protiprávní chování v roce 2001. Ten sice představuje pouze částečnou kodifikaci pravidel tohoto dosud vznikajícího institutu mezinárodního práva, ale v této podobě už byl od té doby aplikován Mezinárodním soudním dvorem a dalšími orgány zřízenými pro řešení sporů.

b) Pokud jde o instituty individuální trestní odpovědnosti za vážné porušování mezinárodního práva a mezinárodního trestního soudnictví, sluší se zde připomenout názor Rady bezpečnosti. Ta se k věci explicitně vyjádřila při své tématické debatě v roce 2006. Zmíněné instituty – a jejich pomocí vytváření atmosféry pro dodržování (climate of compliance) mezinárodního humanitárního práva a práva lidských práv – mají své místo nejen v „užším“ pojetí ochrany civilistů v ozbrojených konfliktech, ale patří i do její širší, tj. „komplexní strategie“ při řešení současných konfliktů:

„(Rada bezpečnosti) znovu potvrzuje, že ukončení beztrestnosti je nezbytné, má-li se společnost, v níž probíhá konflikt nebo která se z konfliktu dostává, vyrovnat s minulými násilnými činy proti civilistům zasažených ozbrojeným konfliktem a zároveň zabránit, aby se podobné násilné činy opakovaly v budoucnosti; (Rada bezpečnosti) dále obrací pozornost k celé škále mechanismů k dosažení spravedlnosti a usmíření, o kterých je třeba uvažovat, od národních trestních soudů a tribunálů, přes trestní soudy a tribunály mezinárodní a smíšené, po komise pravdy či usmíření; (Rada bezpečnosti) také

<sup>45</sup> Ozbrojený konflikt mezi Izraelem a Palestinci, který propukl na přelomu roku 2008/2009, ukázal, jak znovu potvrdila lednová tématická debata k ochraně civilistů v ozbrojených konfliktech pořádaná Francií, že je třeba uvažovat o tom, jak posílit mezinárodněprávní ochranu zařízení Organizace spojených národů nacházejících se na konfliktem dotčeném území.



poznává, že takovéto mechanismy mohou posílit pojem individuální odpovědnosti za těžké zločiny, ale také mír, poznání pravdy, usmíření a práva obětí.<sup>46</sup>

2. Pojetí, podle kterého nelze ochranu civilistů v ozbrojených konfliktech považovat pouze za záležitost jejich účastníků, ale všech smluvních stran, bylo již jasně vyjádřeno v článku 1, který je společný všem čtyřem Ženevským úmluvám. Ten ovšem poukazuje k obecnější ideji, na které stojí mezinárodní právo jako takové a o níž jediné se může opírat jeho vláda v jinak anarchickém prostředí mezinárodních vztahů: prosazování respektu vůči němu a otevírání prostoru jeho vládě nad lidmi, nemůže být věcí nikoho jiného než celého mezinárodního společenství. Zde také, upozorňuje O'Brian, má počátek pojem „odpovědnost chránit“, jehož přijetí v Závěrečném dokumentu světového summitu 2005<sup>47</sup> znamenalo další podstatný posun v současném mezinárodním právu a posílení ochrany civilistů.

Na závěr této kapitoly se znovu vrátím k otázkám, které jsem položil výše a kde jde o roli Rady bezpečnosti v ochraně civilistů v ozbrojených konfliktech a šíři záběru, který jí v této souvislosti legitimně přísluší. Otázka vlády práva se totiž netýká pouze instrumentů, které jsou Radě bezpečnosti k dispozici při plnění jejich úkolů při udržování světového míru a bezpečnosti, ale i právního postavení jí samotné v celém systému Organizace spojených národů. Reflexe právě nad ním je totiž po mém soudu klíčová, má-li být aspoň v nejhrubších obrysech objasněna povaha fundamentálního problému, se kterým jsme v souvislosti s ochranou civilistů v ozbrojených konfliktech konfrontováni. Opřu se zde o výsledky analýzy vztahu mezi Radou bezpečnosti a vládou práva a o doporučení, které na závěr svého čtyřletého studijního projektu ve spolupráci s Právnickou fakultou newyorské Kolumbijské univerzity uveřejnila v únoru 2008 rakouská vláda.<sup>48</sup>

Díky své základní odpovědnosti za udržování mezinárodního míru a bezpečnosti, kterou jí svěřily členské státy OSN, je Rada bezpečnosti bezesporu v rámci současného mezinárodního systému „nejmocnější mnohostrannou politickou institucí“.<sup>49</sup> Její moc se sice opírá o mezinárodněprávní základ a některé její akty legitimně vytvářejí mezinárodněprávní závazky a povinnosti pro povinné subjekty. Současně však neexistuje právní proces, kterým by bylo možno její rozhodnutí napadnout či přezkoumat. Ale nejen to, pokud jde o určení rozsahu činnosti související s udržováním mezinárodního míru a bezpečnosti, Charta OSN Radu bezpečnosti vlastně nijak neomezuje a nechává na ní samotné, aby si v rámci své základní odpovědnosti sama vymezila, jaká problematika ještě spadá do sféry její kompetence. Čím se tedy Rada bezpečnos-

<sup>46</sup> S/RES/1674(2006), op. cit. p. 7.

<sup>47</sup> Detailní analýzu tohoto nového důležitého mezinárodněprávního pojmu – k jehož zavedení dal impuls ve svých para. 138 a 139 Závěrečný dokument světového summitu 2005 (World Summit Outcome (A/RES/60/1), jeho obsah v kontextu historickém, právním a politickém – obsahuje zpráva generálního tajemníka „Implementing the responsibility to protect.“ zveřejněná 12. ledna 2009 (A/63/677) a vzatá na vědomí rezolucí Valného shromáždění (A/RES/63/308) ze 14. září 2009.

<sup>48</sup> The UN Security Council and the Rule of Law (The Role of the Security Council in Strengthening a Rules-based International System. Final Report and Recommendations from the Austrian Initiative, 2004-2008, Federál Ministry for European and International Affairs, Austria, Institute for International Law and Justice, New York University School of Law).

<sup>49</sup> Op. cit.

ti ve svém rozhodování o tom, co ještě patří a co už ne pod její pravomoc, řídí? Je evidentní, že předpokladem jejího efektivního fungování je politická dohoda mezi jejími stálými členy, která stála u samotného zrodu celé Organizace spojených národů a jejich hlavních orgánů, a která se projevuje u každého jejího hlasování. Ale existuje tu současně i nějaký právní fundament, nějaké nezpochybnitelné a celým mezinárodním společenstvím přijímané mezinárodní právo, o které by se bylo možno opřít, chceme-li nalézt rozumné meze pro jí prosazované „širší“ pojetí ochrany civilistů v ozbrojených konfliktech?

Je totiž zjevné, že vzhledem k potřebě reagovat od počátku 90. let na konflikty nového typu komplexními a multidimenzionálními mírovými operacemi, se role Rady bezpečnosti samovolně velice rozšířila. „Rada bezpečnosti přerostla svou původní funkci politického fóra,“<sup>50</sup> konstatuje rakouská závěrečná zpráva, „a stále častěji působí jako orgán právní povahy: vytváří závazná obecně aplikovatelná pravidla, zjišťuje právní i neprávní skutečnosti, dohlíží nad výkonem svých rozhodnutí. Tyto nové role, které si Rada bezpečnosti osvojila – vystupuje nyní jako zákonodárce, soudce i jako orgán exekutivní – jí umožnily rázně a rozhodně, ale současně způsobem konformním s mezinárodním právem, odpovědět na skutečnosti, které Rada vnímá jako hrozbu mezinárodního míru a bezpečnosti. Současně se ale takto otevírají otázky právní fundamentace těchto nových rolí. Ta je totiž určující, má-li se posoudit, jak jsou vykonávány.“<sup>51</sup>

Základní doporučení, které je především směřováno členům Rady bezpečnosti, ale které vysílá jasnou zprávu celému mezinárodnímu společenství, je zcela zřetelné: jestliže Rada bezpečnosti usiluje posílit vládu práva jakožto instrument, který má ve svých rukou pro udržování mezinárodního míru a bezpečnosti, měla by být připravena aplikovat princip vlády práva – což je pojem, který, jak se vyjádřil v roce 2004 generální tajemník OSN, „je opravdovým středobodem všeho, oč tato mezinárodní organizace usiluje“<sup>52</sup> – především na sebe sama. Jedině tak totiž může skutečně maximalizovat jak svoji legitimitu, tak i efektivitu. Z omezení, které pro činnost Rady bezpečnosti v rámci OSN plynou z mezinárodního práva, je nejdůležitější její vlastní sebeomezení. A právě toto sebeomezení je obzvláště důležité tam, kde se Rada bezpečnosti usnává na rezolucích, které mají quasi-legislativní charakter, které jsou jí možná přijímány v reakci na určité konkrétní krize, ale které jasně hovoří jazykem obecných doporučení. A toto je zajisté i případ tematických rezolucí k ochraně civilistů v ozbrojených konfliktech.

Doporučení, které pro tyto případy dává zde citovaná závěrečná zpráva, je pak trojí: jde o to zvýšit transparentnost rozhodovacích procesů; zajistit co nejširší účast v nich;

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Tento odstavec dále pokračuje definicí toho, co se v souvislostech OSN pod pojmem vlády práva míní. Je to „princip vládnutí, kdy všechny fyzické osoby, instituce, právnické osoby, jak veřejné, tak soukromé, včetně státu samotného, mají odpovědnost vůči zákonům, které jsou veřejně vyhlášovány, vůči všem stejně uplatňovány, používány v nezávislém soudním řízení a které vyhovují mezinárodním normám a standardům lidských práv. Dále sem patří i ustanovení zajišťující uplatnění principů svrchovanosti zákona, spravedlnosti při jeho aplikaci, dělby moci, spoluúčasti na procesech rozhodování, právní jistoty, zamezení svévole a procedurální a právní transparentnosti.“ (UN Doc. S/2004/616 [2004], para 6).

posílit princip odpovědnosti za učiněné rozhodnutí tím, že se již při jeho vynesení určí, jak je na základě reálných výsledků korigovat. Rada bezpečnosti by proto měla pořádat k předkládaným návrhům pravidelné otevřené debaty; vést široké konzultace se všemi členskými státy, případně dalšími stranami, které jsou konflikty dotčeny; stanovit postup, jak v rozumném časovém intervalu podrobovat obsah svých rezolucí periodické revizi.

Přesto, že tyto kroky lze jistě přivítat, otázkou po mém soudu stále zůstává, zda jsou dostačující. Důvod pro to je jednoduchý. Právním fundamentem, o který se mohou opřít veškeré aktivity Rady bezpečnosti, včetně kroků, jež podniká k ochraně civilistů v ozbrojených konfliktech, jsou nejen ustanovení Charty OSN, definující její postavení v rámci OSN, případně univerzálně závazné normy *ius cogens*. Patří do něj i mezinárodní obyčejové právo s jeho nezrušitelnými principy, právo, o němž *ex definitione* platí, že je svým chováním vytváří celé mezinárodní společenství. Co můžeme o činnosti Rady bezpečnosti z tohoto hlediska říci? Jaké obyčejové normy se zde vlastně vytvořily a nadále vytvářejí?

Od otázek spadajících pod základní odpovědnost Rady bezpečnosti se tak obloukem opět dostáváme k problému součinnosti mezi ní a všemi hlavními orgány OSN v čele s Valným shromážděním, členskými státy, případně dalšími mezinárodními tělesy, na prvním místě regionálními organizacemi, při řešení situací, které jsou až příliš často takové povahy, že pobuřují svědomí celého lidstva, protože je zkrátka morální povinností a diktátem zdravého lidského rozumu chránit civilisty, a zvláště pak ženy a děti před násilím, jemuž jsou v ozbrojených konfliktech vystavováni. A jde vlastně o víc než o pouhou součinnost mezi všemi relevantními aktéry hrajících jednou lépe jednou hůře své role při humanitárních krizích. Jde o problém, jak ze stavu, v němž se OSN nachází, jehož počátky se pojí s koncem 2. světové války a jenž již zcela evidentně nevyhovuje současné situaci, dospět k novému světovému pořádku, který dnes planetární lidstvo na počátku 21. století stále ne příliš úspěšně hledá, k pořádku, k němuž se snad můžeme přiblížit evolučním způsobem, v otevřené atmosféře mezinárodního dialogu, zahrnujícího všechny zúčastněné strany (včetně těles občanské společnosti a mezinárodně působících ekonomických subjektů), ale až poté, co se v rámci OSN konečně podaří rozetnout gordický uzel reformních procesů.

## 7. ZÁVĚR

Finální verze tohoto textu vznikla rozšířením příspěvku, který jsem na konferenci pronesl. Začal jsem přirovnáním mezinárodního humanitárního práva ke třinácté komnatě, kterou jsem si vypůjčil od Jiřího Fuchse, tak jí také skončím. Její otevření v pohádkových příbězích obvykle spouští sled neočekávaných událostí a iniciuje jejich děj. Průnik humanitárního práva mezi ostatní právní odvětví, které spolu koexistují, prolínají se a navzájem ovlivňují v prostoru OSN lze docela dobře metaforicky charakterizovat jako moment, kdy to, co bylo dosud drženo pod zámkem uvnitř třinácté komory, proniká do vnějšího prostoru a ten, kdo na počátku toho všeho otočil klíčem či zvedl závoru, následkem svého činu vstupuje do nového příběhu. Jak uká-

zala debata o ochraně civilistů v ozbrojených konfliktech v Radě bezpečnosti, tento dosud nedokončený příběh, ostatně jako všechny příběhy, má schopnost vrhnout své světlo na svět našeho života a osvětlit některé jeho dosud ne dostatečně jasně, zasuté či vůbec netématizované souvislosti. Potvrzuje se v ní i stará známá pohádková pravda, že otevření třinácté komnaty zpravidla nepřináší rychlá řešení, ale obrací pozornost k otázkám, které dosud nebyly, ale měly být - a je možná nejvyšší čas, aby byly - otevřeny. Mám-li tedy nyní shrnout průběžný výsledek, ke kterému jsme v našem příběhu doposud dospěli, pak myslím je třeba věnovat do budoucnosti pozornost dvojímu: jednak velice současně otázce měnících se vztahů mezi odvětvími veřejného mezinárodního práva, jež na půdě OSN sledují ochranu důstojnosti a práv jednotlivce; jednak prastaré, možná nejstarší otázce, která vlastně doprovází veřejné mezinárodní právo od chvíle jeho vzniku, otázce vztahu práva a politiky, otázce po tom, co má moc být spojnicí či mostem mezi nimi.

Ať už dr. Jiří Fuchs a další jakkoli z velice dobrých a rozumných důvodů varují před přílišným propojováním právních odvětví, jejichž základním cílem je chránit základní hodnoty lidské osobnosti, argumentující tím, že tato „právní odvětví se zrodila v jiném společenském a právním kontextu a zachovávají si tak své odlišnosti,“<sup>53</sup> to že v prostoru mezi nimi se děje cosi zásadního, že díky propojení ochrany civilistů s otázkami míru a bezpečnosti dochází k jejich amalgamací, se zdá být těžko zpochybnitelnou skutečností. Můžeme ji průběžně sledovat v celém posledním desetiletí, kdy se v Radě bezpečnosti objevilo téma ochrany civilistů v ozbrojených konfliktech a naposledy ji potvrdila v nedávné otevřené debatě zástupkyně Vysoké komisařky OSN pro lidská práva Kyung-wha Kang, která pojem ochrany civilistů definovala jako „ochranu lidských práv jednotlivců, jež je obsažena v mezinárodním právu, včetně mezinárodního humanitárního práva, mezinárodního práva lidských práv a mezinárodního uprchlického práva.“<sup>54</sup> Co je třeba do tohoto pojmu také zahrnout, je pojem individuální trestní odpovědnosti, protože mezinárodní právo je podle Kyung-wha Kang třeba vynuocovat stíháním jeho porušitelů.

Tato probíhající změna je sama o sobě hodná bedlivého promyšlení, ale možná otevřít i cestu k hledání odpovědi na fundamentálnější otázku po vztahu práva a politiky v prostoru mezinárodních vztahů, ale tu už zde raději nechám otevřenou.

## UN AND PROTECTION OF CIVILIANS IN ARMED CONFLICTS

### Summary

The article deals with the protection of civilians in armed conflicts. It studies the important shift to be observed in the UN context in the past decade after the UN Security Council had decided to put this theme on its agenda. Taking into account the nature of conflicts we see emerging in the world after the Cold had ended in 1989 – asymmetrical new wars taking place in the territories of dysfunctional or entirely failed states, whose parties and actors are not only armed forces of these states, but also various paramilitary

<sup>53</sup> Jiří Fuchs, op. cit. str. 11.

<sup>54</sup> Otevřená debata v Radě bezpečnosti OSN k ochraně civilistů v ozbrojených konfliktech, 11. 11. 2009.

groups, private militias, liberations movements, etc. – the protection of civilians has become not only a matter of respect for the norms of international humanitarian law, but also an important, maybe even a key question from the point of view of international peace and security. The text analyses the legal concept of protection of civilians in armed conflicts – especially the impact its current development has on rapprochement/amalgamation of so far separated branches of public international law (international humanitarian law, international human rights law, refugee law, international criminal law). It comments on the thematic debates in the Security Council on this topic between 1999 and 2009. It follows the efforts of the Security Council to strengthen the valid international law and its rule in this area, to enforce more vigorously the international responsibility for its violations, to create, in the other words, the climate of compliance instead of climate of impunity.

*Key words:* The Protection of Civilians in Armed Conflicts, The UN Security Council, The UN Peacekeeping Operations