Policy Brief MHP-2020-27

ÚSTAV MEZINÁRODNÍCH VZTAHŮ PRAHA iir INSTITUTE OF INTERNATIONAL RELATIONS PRAGUE
Centrum mezinárodního práva

PŘIPOMÍNKY K PRAVIDLŮM OCHRANY ŽP PLATNÝCH PLATNÝM PŘED VZNIKEM OZBROJENÉHO KONFLIKTU

Veronika Bílková a Petra Ditrichová

ÚVOD

Komise OSN pro mezinárodní právo (ILC) přijala během svého 71. zasedání v létě 2019 návrh pravidel týkajících se ochrany životního prostředí v souvislosti s ozbrojeným konfliktem v prvním čtení.[1] K návrhu pravidel ILC připojila komentář, který má být čten a vykládán spolu s jednotlivými pravidly. Návrh obsahuje 28 pravidel formálně rozčleněných do pěti částí. Návrh má představovat komplexní způsob ochrany životního prostředí (ŽP), který by byl komplementární ke stávajícímu roztříštěnému právnímu rámci ochrany ŽP jak v době mírové, tak za ozbrojeného konfliktu. Tento Policy Brief se věnuje rozboru části 1 a části 2 textu, tj. návrhu 11 obecných pravidel předložených pro ochranu ŽP v souvislosti s ozbrojeným konfliktem. Dle požadavku zadavatele na rozbor jednotlivých pravidel vždy navazují konkrétní připomínky k návrhu pravidel.

ROZBOR A PŘIPOMÍNKY K ČÁSTI 1

První část návrhu pravidel nazvaná *Úvod* obsahuje dvě pravidla, která stanovují materiální a časový rozsah působnosti návrhu pravidel. Tato část je uvedena krátkým komentářem, který však místo vysvětlení obsahu a kontextu první části obecně popisuje celkovou strukturu návrhu pravidel.

Pravidlo č. 1 - Rozsah

Návrh tohoto pravidla obsahuje vymezení působnosti *ratione temporis a ratione materiae.* Z hlediska působnosti časové je uvedeno, že návrh pravidel se vztahuje na ochranu ŽP před, během a po ozbrojeném konfliktu. Z hlediska věcné působnosti komentář zdůrazňuje, že celý návrh pravidel se věnuje ochraně za ozbrojeného konfliktu, a to bez rozlišení, zda se jedná o mezinárodní či vnitrostátní ozbrojený konflikt.[2]

Z komentáře k návrhu pravidel vyplývá, že ILC dala přednost časovému členění pravidel před složitým členěním dle jednotlivých samostatných odvětví (MPŽP, MHP, MTP aj.).[3] Komentář k této části uvádí, že i toto členění má pouze indikativní charakter.[4] I předchozí zprávy ILC upozorňují, že rozlišení na jednotlivé časové úseky je pouze pro analytické účely.[5] Z rozboru návrhu dalších pravidel je zřejmé, že toto členění je navíc zavádějící, neboť komentáře k jednotlivým pravidlům často uvádějí, že dané pravidlo se vztahuje i na další části návrhu pravidel.[6] Je tedy otázkou, jaký význam má členění pro aplikaci pravidel v praxi. Tato

[1] UN Doc. A/CN.4/L.937 UN GA, *Protection of the environment in relation to armed conflicts,* 6 June 2019.
[2] UN Doc. A/74/10, *Report of the International Law Commission, 71st Session,* 2019, str. 216.
[3] Tamtéž.
[4] Tamtéž.
[5] UN Doc. A/CN.4/666, *Report on the ILC on the work of its 63rd and 65th sessions,* 23. 1. 2014.
[6] Např. Pravidlo č. 12 zařazené v druhé části platí i pro část třetí, Pravidlo č. 5 v části první přímo v textu doporučuje činnost po skončení ozbrojeného konfliktu do části páté, Pravidlo č. 10 zařazené v první části a odkazující na část třetí a pátou apod.

informace by měla být uvedena v obecném úvodu k celému návrhu pravidel. Na druhou stranu je třeba uvést, že otázka členění pravidel byla v průběhu přípravy návrhu aktivně diskutována jak v rámci ILC samotné, tak ze strany států. Ačkoli postoje nebyly jednomyslné, většina se přiklonila právě k třífázovému členění. Tato většina zahrnovala i ČR, nepůsobilo by tedy příliš konsistentně,[7] pokud by nyní ČR zvolený přístup kritizovala.

Pravidlo č. 2 - Účel

Návrh tohoto pravidla vymezuje účel/cíl celého návrhu pravidel. Je jím posílení ochrany ŽP v souvislosti s ozbrojeným konfliktem, a to skrze přijetí preventivních a nápravných opatření ve snaze dosáhnout minimalizace poškození ŽP v době ozbrojeného konfliktu.

BEZ PŘIPOMÍNEK

Obecné připomínky k části 1: Část 1 má uvozovat celý dokument, návrh totiž postrádá komplexnější úvod, který by vysvětlil, jak s textem pracovat, jaká je vzájemná provázanost pravidel, komu jsou pravidla určena apod. Současný úvod je poměrně úzce zaměřen na procesní aspekty přijetí návrhu pravidel a řada významných informací pro aplikaci a implementaci návrhu je skryta v komentáři k jednotlivým pravidlům. Nelze však zapomínat, že komentář zpracovala sama ILC. Jedná se tedy spíše o technické doplnění, často bohužel obsahově nevyrovnané a nesystematické.

Část 1 dále postrádá vymezení základních pojmů, včetně klíčového pojmu životní prostředí.[8] Vzhledem k tomu, že pojem životní prostředí je pro návrh klíčový, mohla by absence definice významně omezit dopady (a možnosti použití) návrhu. Na dvou místech se navíc návrh neomezuje jen na úpravy ochrany ŽP, ale vyjadřuje se i k ochraně *„oblastí velkého kulturního významu“* (pravidla 4 a 17). To je velmi nekoncepční, zvláště za situace, kdy ochrana kulturních statků za ozbrojeného konfliktu je předmětem velmi detailní úpravy MHP.

Zarážející je rovněž lapidární konstatování, že pravidla se mají aplikovat v podstatě bez rozdílu za všech typů ozbrojených konfliktů, tj. konfliktů mezinárodních i vnitrostátních. V této souvislosti je třeba připomenout, že prameny MHP aplikovatelné za vnitrostátních ozbrojených konfliktů o ochraně životního prostředí vůbec nemluví. MVČK sice ve své studii o obyčejovém MHP (2005) uvedl, že některá pravidla na ochranu životního prostředí se aplikují i za vnitrostátního ozbrojeného konfliktu, tento názor byl ale některými státy (typicky USA[9]) zpochybněn, a návrh ILC jde navíc nad rámec pravidel identifikovaných MVČK. Místy se navíc snaží do regulace vnitrostátních ozbrojených konfliktů zavést instituty, které tam nemají místo (typicky pravidlo 16 týkající se válečných represálií).

Výhrady lze mít též k lehkosti, s jakou se ILC ve svých pravidlech obrací k nejrůznějším adresátům (státy, mezinárodní organizace a tzv. jiní relevantní aktéři, mezi něž ILC řadí *„international donors, ICRC, and international non-governmental organizations“*[10]*).* Tvrzení, že všichni tito aktéři jsou vázány určitými závazky, resp. že na sebe jakékoli závazky podle MPV mohou brát, rozhodně není předmětem všeobecné shody a lze jej považovat za poměrně radikální příklad snahy o progresivní rozvoj.

[7] *„Ms. Benešová (Czech Republic), referring to the topic “Protection of the environment in relation to armed conflicts”, said that her delegation supported the three-phased approach adopted.“* UN Doc A/C.6/69/SR.26, para 41.

[8] UN Doc. A/74/10, *op. cit.,* str. 215, para 5. Jednotná zatím není ani terminologie, ILC osciluje mezi termíny environment a natural environment. Rozhodnutí by mělo padnout později.

[9] Viz Bellinger, John B., Haynes, William J., A US government response to the International Committee of the Red Cross study Customary International Humanitarian Law, *IRRC,* Volume 89 Issue 866, 2007, str. 443-471.

[10] UN Doc. A/74/10, *op. cit.,* str. 234.

Konečně, návrh se dostatečně jasně nevyjadřuje ke statusu jednotlivých pravidel. Úvod komentáře uznává, že *„/t/he present set of draft principles contains provisions of different normative value, including those that can be seen to reflect customary international law, and those of a more recommendatory nature"*.[11] Rozlišení závazných pravidel a doporučení je ale velmi nedůsledné a ne vždy ILC do první kategorie řadí jen pravidla, jejichž právní status je nesporný. Stojí za připomenutí, že ve svých předchozích prohlášeních označila ČR jasné odlišení kodifikačních a progresivně rozvojových částí textu za klíčové.[12]

Bylo by také vhodné, aby ILC v obecném úvodním komentáři vyjasnila vztah návrhu pravidel k dalším instrumentům ochrany ŽP. Žádoucí by to bylo zejména u produktů z dílny ILC, jako je jako např. v r. 2001 přijatý návrh článků o prevenci přeshraničních škod z nebezpečných činností,[13] nebo v r. 2006 přijatý návrh článků o určení škod v případě přeshraničních škod způsobených nebezpečnými činnostmi.[14]

ROZBOR A PŘIPOMÍNKY K ČÁSTI 2

Druhá část návrhu pravidel nazvaná *Pravidla obecné působnosti* se v devíti pravidlech věnuje obecnému posilování ochrany ŽP. Tato část není v komentáři uvozena žádným specifickým úvodem. Z obsahového rozboru pravidel je však zřejmé, že se jedná o pravidla obecné působnosti usilující o to, aby jejich adresáti (zejména státy, mezinárodní organizace a ostatní relevantní aktéři) přijali preventivní opatření k posílení ochrany ŽP již v době mírové. Jelikož škoda způsobená na ŽP je často nenávratná,[15] navržená pravidla na základě principu prevence požadují posílení ochrany ŽP před tím, než ozbrojený konflikt vypukne. Tato část zároveň obsahuje i ustanovení připomínající státům jejich mezinárodně právní odpovědnost za poškození ŽP a vyzývající k zajištění odpovědnosti obchodních korporací.

Pravidlo č. 3 – Opatření k posílení ochrany prostředí

Toto pravidlo požaduje přijetí účinných legislativních, administrativních, soudních a jakýchkoli jiných opatření vyplývajících ze stávajícího mezinárodního práva. V prvním odstavci se obrací na státy v souvislosti s jejich závazky z mezinárodního práva (např. povinnost diseminace MHP, povinnost provádět revizi nových zbraní apod.), v druhém odstavci jde nad rámec těchto závazků a volá po přijetí dalších vhodných opatření (např. vytvoření směrnice na ochranu ŽP pro příslušníky ozbrojených sil).

BEZ PŘIPOMÍNEK

Pravidlo č. 4 – Vymezení ochranných zón

Toto pravidlo doporučuje, aby se státy vzájemně dohodly na určení ochranných zón pro významné kulturní a přírodní oblasti. V době míru totiž významným lokalitám chybí zvláštní ochrana, která by následně pokračovala pro případ vypuknutí ozbrojeného konfliktu. Návrh se inspiroval požadavkem MHP, aby strany v konfliktu určily demilitarizované a neutrální zóny.

---

[11] Tamtéž, str. 216.

[12] *„The Commission's work should primarily identify the rules and principles of international environmental law applicable to armed conflicts, without modifying the law of armed conflicts itself, and should determine whether such rules and principles might clarify and supplement principles of international humanitarian law relating to the protection of the environment during international and non-international armed conflicts."* UN Doc A/C.6/69/SR.26, *op. cit.*

[13] ILC, *Draft Articles on the Prevention of Transboundary Harm from Hazardous Activities,* 2001.

[14] ILC, *Draft Principles on the Allocation of Loss in the Case of Transboundary Harm Arising Out of Hazardous Activities,* 2006.

[15] ICJ, *Gabčíkovo-Nagymaros,* Judgment, ICJ Reports 1997, str. 7, para 78.

I když se jedná o doporučení, návrh tohoto pravidla se zdá být problematický z řady důvodů. Prvním je skutečnost, že pravidlo zavádí subjektivní režim vymezování ochranných zón. Komentář k pravidlu přitom sám připomíná, že dohody nemohou zavazovat třetí strany.[16] Aby tedy toto opatření bylo v praxi funkční, bylo by nezbytné takové dohody uzavřít s velkým počtem států světa. Je otázka efektivity takové dohody, pokud bude pouze s několika okolními státy. Obecně by bylo vhodnější zvolit objektivní přístup, kdy vyhlašování ochranných zón by probíhalo např. pod kontrolou UNEP, který by využil zkušenosti UNESCO a jeho seznamu světového přírodního a kulturního dědictví.[17] Zadruhé, komentář nevylučuje, aby dohody byly uzavírány i s nestátními aktéry,[18] avšak samotné pravidlo o tomto významném adresátovi nehovoří a dále není ani nastíněna operacionalizace tohoto postupu. Je tedy vhodné tuto oblast více rozpracovat (např. upravit návrh pravidla, upravit komentář, vyjasnit vztah se společným čl. 3 Ženevských úmluv atd.). Zatřetí, není vyjasněn, jaký by byl status těchto zón a jaký by byl jejich režim v případě propuknutí ozbrojeného konfliktu (řeší pouze částečně Pravidlo č. 17). ILC si je přitom vědoma, že tímto ustanovením zavádí nový pojem, který není v MHP znám, a v komentáři k tomu poznamenává „*the formulation leaves open the precise meaning of this requirement on purpose, to allow room for development*“.[19] Je otázkou, zda návrh pravidel je vhodným prostorem pro takové experimentování.

Pravidlo č. 5 – Ochrana prostředí původních obyvatel

Toto pravidlo v prvním odstavci doporučuje, aby státy pro případ ozbrojeného konfliktu přijaly opatření chránící prostředí obývané původním obyvatelstvem. V druhém odstavci doporučuje, aby po ukončení ozbrojeného konfliktu, který negativně působil na ŽP těchto obyvatel, skrze účinné konzultace a spolupráci státy přijaly vhodná nápravná opatření. Návrh navazuje na požadavky obsažené v mezinárodních úmluvách a deklaracích věnujících se právům původních obyvatel.[20]

Návrh se obrací opět pouze na státy, ale vzhledem k jeho obsahu by mohl být, v rámci progresivního rozvoje MPV, adresován i nestátním aktérům vykonávajícím teritoriální kontrolu nad územím obývaným původními obyvateli. Z hlediska jeho aplikace je nutno poukázat na nekonzistentnost jeho zařazení, neboť je zařazen do části, která se věnuje situaci před vznikem ozbrojeného konfliktu, druhý odstavec ale směřuje k situaci po jeho skončení. Otázky budí také to, že původní obyvatelé jsou jediná kategorie tzv. zvláště zranitelných osob, jimž se návrh věnuje. Jistě platí, že původní obyvatelé mají velmi těsnou vazbu na své přírodní prostředí, je ovšem otázka, zda to platí pouze pro ně.

Pravidlo č. 6 – Dohody týkající se přítomnosti vojenských sil v souvislosti s ozbrojeným konfliktem

Toto pravidlo doporučuje státům a mezinárodním organizacím zahrnout ustanovení o ochraně ŽP do dohod týkajících se přítomnosti ozbrojených sil na území druhého státu v souvislosti s ozbrojeným konfliktem (SOFA či SOMA[21]). Nejedná se tedy o typické dohody SOFA, neboť ty jsou časově určeny pro pobyt ozbrojených sil v cizím státě v době mírové. Může se

[16] UN Doc. A/74/10, *op. cit.,* para 5.
[17] Convention concerning the Protection of the Word Cultural and Natural Heritage, 16 November 1972, Paris.
[18] UN Doc. A/74/10, *op. cit.,* str. 222.
[19] Tamtéž.
[20] Čl. 29 odst. 1 UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, čl. 7 odst. 4 ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention.
[21] Dohoda o statusu příslušníků ozbrojených sil na území jiného státu v souvislosti s ozbrojeným konfliktem – Status of Forces Agreement (SOFA) nebo Status of Mission Agreement (SOMA).

jednat o ustanovení obsahující opatření preventivního (průběžné kontroly dopadu jejich činnosti) či nápravného charakteru (vyčištění zasažených oblastí).

BEZ PŘIPOMÍNEK

Pravidlo č. 7 – Mírové operace

Toto pravidlo je adresováno státům a mezinárodním organizacím a požaduje, aby pro případ vedení mírových operací byl zvážen jejich dopad na ŽP. Návrh pravidla se má vztahovat na veškeré mírové operace bez ohledu na jejich mandát (peace building, peace enforcement, peace making apod.).[22] Vždy zde musí být souvislost s ozbrojeným konfliktem. Každé vedení mírové operace má určitý vliv na ŽP, a proto je cílem minimalizovat zásah do ŽP.

BEZ PŘIPOMÍNEK

Pravidlo č. 8 – Vysídlení obyvatelstva

Toto pravidlo je adresováno státům, mezinárodním organizacím a jiným relevantním aktérům. Jeho cílem je upozornit, že vysídlení osob v souvislosti s ozbrojeným konfliktem má významné negativní a dlouhodobé dopady na ŽP. Pravidlo doporučuje, aby relevantní aktéři přijali vhodná preventivní a nápravná opatření, neboť vysídlení obyvatelstva je v souvislosti s ozbrojeným konfliktem častým jevem. Pravidlo se vztahuje na vysídlení uvnitř státu i mimo něj.[23] Masivní vysídlení obyvatelstva má totiž závažné dopady na ŽP (nekontrolovaný přístup k vodě, kácení porostů za účelem paliva, nehospodárné obdělávání půdy apod.).

Je otázka, do jaké míry je vhodné, že do tohoto pravidla jsou zahrnuti i „jiní relevantní aktéři“. Není jasné, jakým způsobem by tito aktéři měli naplňovat pravidlo v praxi a jak by probíhala vzájemná spolupráce s představiteli státní moci.

Pravidlo č. 9 – Odpovědnost státu

Toto pravidlo ve svých dvou odstavcích informuje o skutečnosti, že státy mají za své mezinárodní protiprávní jednání, kterým způsobí škodu na ŽP v souvislosti s ozbrojeným konfliktem, mezinárodní odpovědnost. Jedná se o přeformulování obecných pravidel obsažených v *Návrhu článků o odpovědnosti států za protiprávní mezinárodní jednání* z r. 2001,[24] přičemž druhý odstavec pro větší zřejmost na tyto články přímo odkazuje. V souladu s články se jedná jak o jednání států, tak o jejich opomenutí, které vyústí ve způsobení škody.

Ustanovení na první pohled budí dojem, že jen odkazuje na obecnou úpravu o odpovědnosti státu. Bylo-li by tomu tak, jednalo by se o vcelku zbytečné ustanovení. Znění odstavce 1 a komentář ovšem naznačují, že skutečným cílem článku může být ne potvrdit obecné pravidlo o odpovědnosti státu, ale toto pravidlo jednak dílčím způsobem modifikovat, jednak do návrhu vpašovat určitý výklad primárních norem MPV. Modifikace spočívá v tom, že za prvky odpovědnosti nejsou označeny porušení MP pravidla a přičitatelnost, ale porušení MP pravidla a to, že toto pravidlo je závazné pro stát. Přičitatelnost sice komentář zmiňuje, neřadí ji ale mezi prvky vzniku odpovědnosti. Navíc, velmi sporně, tvrdí, že v MHP existuje zvláštní režim přičitatelnosti (*lex specialis*). Pokus o vpašování spočívá v tom, že komentář přímo uvádí určité primární normy, jejichž porušení ve vztahu k ŽP údajně vyvolává odpovědnost. To je ovšem k debatě, která by měla být vedena v rámci primární normativity, ne v ustanovení o odpovědnosti.

[22] UN Doc. A/74/10, *op. cit.,* str. 230, para 1 a para 6.
[23] UN Doc. A/74/10, *op. cit.,* str. 232, para 1.
[24] Čl. 1 a čl. 31, A/56/49(Vol.I)/Corr.4, Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001.

Pravidlo č. 10 – Korporátní náležitá péče (due diligence)

Návrh doporučuje státům, aby přijaly opatření (legislativní a jiná vhodná) k zajištění toho, že obchodní korporace a jiné obchodní entity, působící či vykonávající činnost na jejich území, vč. působení v oblastech ozbrojeného konfliktu a post-konfliktních oblastech, věnují náležitou péči ochraně ŽP. Cílem je zajistit, aby se korporace chovaly způsobem nepoškozujícím ŽP, a to včetně aktivit týkajících se přírodních zdrojů (viz např. problém „krvavých diamantů"). Pro ilustraci komentář nabízí široký seznam právně nezávazných směrnic a doporučení přijatých v tomto ohledu státy či mezinárodními organizacemi.[25]

Obecným nedostatkem návrhu pravidel je to, že princip náležité péče, který patří mezi základní principy mezinárodního práva životního prostředí, zmiňuje pouze v souvislosti s korporacemi a s okupací. Ne zcela jasné je rovněž to, proč se ze všech nestátních aktérů návrh s požadavky náležité péče obrací pouze ke korporacím.

Pravidlo č. 11 – Korporátní odpovědnost

Zde se státům doporučuje, aby přijaly vhodná opatření zajišťující, že obchodní korporace působící či operující na jejich území vč. působení v oblastech ozbrojeného konfliktu či post-konfliktních oblastech, budou odpovědné, pokud svou činností způsobí škodu na ŽP.

Pravidlo směřuje k přijetí vnitrostátního opatření za účelem zajištění odpovědnosti korporací za způsobení škody. V rámci návrhu působí pravidlo poněkud cize, neboť jako jediné mluví o odpovědnosti aktérů jiných, než je stát. Není přitom jasné, proč se (stejně jako Pravidlo č. 10), zaměřuje výlučně na obchodní společnosti. To je o to zvláštnější, že komentář ILC na podporu svých závěrů odkazuje i na tzv. Dokument z Montreux, který se ovšem týká soukromých vojenských a bezpečnostních společností.

ZÁVĚR

Cílem tohoto Policy Briefu bylo připravit připomínky k návrhu jednotlivým pravidlům k ochraně ŽP v souvislosti s ozbrojeným konfliktem obsažených v jeho části první a druhé. První část obsahuje dvě pravidla, která stanovují materiální a časový rozsah působnosti návrhu pravidel. Předkládaný rozsah působnosti návrhu je předmětem řady připomínek. Druhá část se v devíti pravidlech věnuje obecnému posilování ochrany ŽP v době mírové. K této části byla vznesena řada dílčích připomínek. Obecnou připomínkou je, že tato část se nevěnuje specifickým pravidlům platným ve fázi před vznikem ozbrojeného konfliktu, ale spíše obecnému posilování ochrany ŽP v souvislosti s ozbrojeným konfliktem.

Veronika Bílková

Výzkumná pracovnice Ústavu mezinárodních vztahů a vedoucí Centra mezinárodního práva.

bilkova@iir.cz

Petra Ditrichová

Odborná asistentka projektu Aktuální výzvy mezinárodního práva, ÚMV. *ditrichova@iir.cz*

Poděkování

Tento policy brief je výsledkem aplikovaného výzkumu Ústavu mezinárodních vztahů, v.v.i., v rámci projektu TA ČR BETA 2, č. TIRVMZV814 „Aktuální výzvy mezinárodního práva". Koncovým uživatelem tohoto výstupu je aplikační garant projektu MZV ČT.

[25] UN Doc. A/74/10, *op. cit.,* prostředí str. 238 – 239, para 1 - 6.