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

Policy Brief MHP-2019-6

NÁRODNÍ ÚPRAVA PŮSOBENÍ PMSCs – JIHOAFRICKÁ REPUBLIKA

Veronika Bílková a Petra Ditrichová

ÚVOD

Jihoafrická republika (JAR) bývala v minulosti státem s negativní pověstí ohledně „vývozu" žoldnéřů, paramilitárních jednotek a později soukromých vojenských a bezpečnostních společností (PMSCs).[1] Jelikož Jižní Afrika dlouhodobě čelila nestabilní politické situaci, politice apartheidu, slabým a často zkorumpovaným státním bezpečnostním složkám, zhruba od šedesátých let 20. století v ní značně narostla poptávka po soukromých bezpečnostních službách. Rozvoj „vojenské" dimenze bezpečnostních služeb a společností nastal po konci studené války v souvislosti s celkovým rozšířením jevu privatizace války. Důvodem bylo, že docházelo k masivnímu snižování počtu příslušníků pravidelných armád. Na pracovním trhu se tak náhle objevilo velké množství bývalých vojáků, kteří našli své uplatnění skrze PMSCs v nových lokálních konfliktech na africkém kontinentě. Odvětví PMSCs v Jižní Africe začalo představovat jedno z nejdynamičtěji rostoucích oblastí podnikání a začalo budit obavy z možného návratu žoldnéřství.[2]

Oproti jiným státům tak s ohledem na lokální specifika začala JAR brzy pracovat na regulaci PMSCs. Významným faktorem byla provázanost bezpečnostního průmyslu se státními bezpečnostními a ozbrojenými složkami, neboť jedním z největších klientů PMSCs na vnitrostátní úrovni byly právě tyto složky. V r. 2006 v JAR působilo více než 300 000 registrovaných příslušníků soukromých bezpečnostních sil, což je počet, který třikrát převyšoval stav státních bezpečnostních složek.[3] Druhým specifikem byla problematika žoldnéřství, kdy často docházelo k pokusům o státní převrat či destabilizaci v řadě států v Africe.[4] Jižní Afrika se tak postupně dopracovala k jedné z nejkomplexnějších úprav působení PMSCs.

JAR JAKO „DOMÁCÍ STÁT"

Základ regulace PMSCs tvoří Ústava JAR.[5] Ta ve svém čl. 198 obecně zakazuje svým občanům účast v ozbrojených konfliktech (vnitrostátních i mezinárodních). Ústava dále stanoví, že vytváření nestátních ozbrojených organizací a poskytování bezpečnostních služeb

[1] V Jižní Africe byla založena řada PMSCs, vč. jedné z nejkontroverznějších – Executive Outcome. Tato společnost se „proslavila" v konfliktu v Angole, kdy nejdříve byla vládou najata k provádění výcviku státních ozbrojených sil, později však byla nasazena do přímých bojů proti nestátní skupině UNITA.

[2] PMSCs společnost Executive Outcome (založená v J. Africe) byla zapojena do konfliktu v Sierra Leone a na Pobřeží Slonoviny. Řada bývalých vojenských příslušníků Jižní Afriky spolu s britskými občany (Mark Thatcher) se účastnila pokusu o vojenský převrat v Rovníkové Guinee. S. Gumedze, Regulation of the Private Security Sector in Africa, Policy Paper, 2008, s. 5.

[3] South Africa, Private Security Governance Database, www.dcaf.ch.

[4] S. Gumedze, Regulation of the Private Security Sector in Africa, op. cit., s. 11.

[5] The South African Constitution, Act No. 108, 1996.

musí být upraveno zákonem. Na tomto základě byly vydány dva zákony regulující působení PMSCs.[6]

1. Národní dimenze působení PMSCs je upravena ***Zákonem o úpravě odvětví soukromé bezpečnosti*** (Private Security Industry Regulation Act 56) z r. 2001.[7] Tento zákon byl aplikován na poskytování bezpečnostních služeb na území Jižní Afriky, a tudíž neupravuje poskytování vojenských služeb. Bezpečnostní služby zejména míří na ochranu osob a majetku, služby soukromého vyšetřovatele, manipulaci s bezpečnostními zařízeními, poskytování výcviku a školení. Zákon požaduje, aby každá osoba (fyzická/právnická), která má na území JAR zájem poskytovat bezpečnostní služby, byla registrována jako *„poskytovatel bezpečnostních služeb"* (čl. 20). Všechny osoby takto registrované pak mají povinnost dodržovat Kodex chování, vytvořený v r. 2003 dle požadavku čl. 28 zákona.

   Dohled nad působením PMSCs byl podle čl. 2 zákona svěřen nově vzniklému Úřadu pro regulaci odvětví soukromé bezpečnosti (Private Security Industry Regulatory Authority, PSIRA). PSIRA přijímá, zvažuje, schvaluje a odebírá registraci k výkonu bezpečnostní činnosti (čl. 3–5). Obecně je cílem PSIRA dohlížet nad kvalitou poskytovaných služeb a zákonného fungování celého bezpečnostního odvětví. Za tímto účelem jí zákon svěřil pravomoc vykonávat pravidelné inspekce v sídlech PMSCs, a to vlastními inspektory (čl. 31–34). Inspektoři jsou při své činnosti zejména vázáni dalším kodexem chování, který za tímto účelem předvídal zákon (čl. 32). Pravomoci inspektorů jsou velmi široké, neboť v některých případech je mají podobné jako policejní orgány, tj. právo vstoupit a prohledat sídla PMSCs, jejich dokumenty, počítač, požadovat informace ohledně způsobu poskytování služeb apod. To vše, aby mohli vést nezbytné správní šetření, zda PMSCs jednají dle zákona a v souladu s Kodexem chování. Pokud je zjištěn nesoulad, inspektoři mohou navrhnout pokutu či odebrání registrace. Speciální pravomocí je také možnost zveřejnit nesolidnost jednání dané PMSC (čl. 38), a odradit tak další zákazníky. V případě zjištění trestného činu předají inspektoři veškeré materiály policejním složkám a případné protiprávní jednání je řešeno podle trestního zákona.
2. Zahraniční dimenze působení PMSCs je řešena v ***Zákoně o poskytování zahraniční vojenské pomoci*** z r. 1998 (Regulation of Foreign Military Assistance Act 15, RFMA).[8] S ohledem na skandály společnosti Executive Outcome zakázala RFMA žoldnéřství a zavedla regulaci poskytování vojenských služeb v zahraničí.[9] Poskytování vojenských služeb v zahraničí tak bylo podřízeno získání zmocnění od Národního výboru pro kontrolu konvenčních zbraní (National Conventional Arms Control Committee, NCACC).

   Vzhledem k příliš vágnímu vymezení služeb, které spadaly pod tento zákon, ale i pojmu „ozbrojený konflikt",[10] byl RFMA v r. 2006 nahrazen ***Zákonem o zákazu žoldnéřství a regulaci určitých aktivit v zemi s ozbrojeným konfliktem*** (Prohibition of Mercenary Activities and Regulation of Certain Activities in Country of Armed Conflict Act 27 – tzv. zákon o žoldnéřství).[11] Zákon zakazuje žoldnéřství (čl. 2) a v situaci ozbrojeného konfliktu upravuje poskytování služeb souvisejících s vojenskou činností. Upravuje i

[6] F. Z. Ntoubandi, South Africa: The Regulatory Context of Private Military and Security Services, in Bakker, Sossai (eds.), Multilevel Regulation of Military and Security Contractors: The Interplay between International, European and Domestic Norms, Hart Publishing, 2012, s. 489.

[7] Viz https://www.saps.gov.za/resource_centre/acts/downloads/juta/a56of2001.pdf (cit. 22. 4. 2019).

[8] Viz http://www.ssa.gov.za/Portals/0/SSA%20docs/Legislation/Regulation%20of%20Foreign%20Military%20Assistance%20Act%2015%20of%201998.pdf (cit. 23. 4. 2019).

[9] F. Z. Ntoubandi, South Africa: The Regulatory Context of Private Military and Security Services, op. cit., s. 494.

[10] Tamtéž: s. 505–506.

[11] Viz https://www.gov.za/documents/prohibition-mercenary-activities-and-regulation-certain-activities-country-armed-conflict (cit. 22. 4. 2019).

poskytování humanitární pomoci na území, kde probíhá ozbrojený konflikt. Pro své účely zákon obsahuje i „vlastní“ vnitrostátní definici pojmu „ozbrojený konflikt“. Podle svého čl. 1 se tento zákon skutečně vztahuje na všechny společnosti typu PMSCs, neboť uvádí, že poskytování služeb zahrnuje: a) jakoukoli formu vojenské či s vojenstvím související pomoci, služeb či činností; b) jakoukoli formu pomoci či služeb poskytovaných straně v ozbrojeném konfliktu, a to ve formě poradenství, výcviku, poskytování operační, zpravodajské, logistické, finanční či personální podpory, náboru personálu, zdravotnické služby, obstarávání vybavení (akviziční činnost); c) bezpečnostní služby. Podle tohoto zákona žádná PMSC nesmí poskytnout takovýto typ služeb, aniž by k tomu byla tímto zákonem zmocněna (registrace) (čl. 3–8). Zmocnění opět provádí NCACC, který má pravomoc žádost posoudit, schválit, odmítnout či registraci následně odejmout (čl. 7). Při rozhodování, zda zmocnění udělit, posuzuje NCACC široký okruh faktorů (zda žádost není v rozporu s mezinárodními závazky a národními a mezinárodními zájmy JAR; zda by nemohlo dojít k porušení lidských práv a základních svobod na území, kde má být pomoc poskytnuta; zda by zmocnění nepřispělo k regionální nestabilitě či by nemohla být negativně ovlivněna rovnováha sil v regionu či území; zda nejde o podporu teroristických aktivit; zda nedojde k eskalaci regionálního konfliktu či státního převratu, více viz čl. 9). Přetrvávajícím problémem je skutečnost, že zákon stále není účinný, neboť mu chybí oficiální vyhlášení prezidentem JAR. Zákon tedy není právně závazný a v praxi by se mělo postupovat podle původního RFMA.[12]

Zajímavostí těchto zákonů je jejich extrateritoriální aplikace, neboť státy s tradicí common law nemají jedno obecné ustanovení rozšiřující působnost trestního zákona do zahraničí.[13] Z praktických důvodů tak Zákon o úpravě odvětví soukromé bezpečnosti (čl. 39), ale i RFMA (čl. 9) a Zákon o žoldnéřství (čl. 11) výslovně uvádějí, že PMSCs registrované či zmocněné podle těchto zákonů jsou odpovědné za jeho porušení i v případě, že se tak stane v zahraničí. Osoby jsou pak trestně odpovědné, jako by ke spáchání došlo na území Jižní Afriky.

Tyto zákony jsou pro komplexnost doplněny dalšími zákony a nařízeními, které např. upravující způsob vyřizování stížností či rozsah požadovaného výcviku pro příslušníky PMSCs (Improper Conduct Inquiries Regulations; Security Officers Board Training Regulations). Řada stávajících zákonů byla zároveň specificky upravena pro pokrytí působení PMSCs např. zákoník práce (the Basic Conditions of Employment Act 75) či zákon o kontrole zbraní (The Firearms Control Act 60).

JAR JAKO „NAJÍMAJÍCÍ STÁT“

Od poloviny 20. století soukromý bezpečnostní průmysl *de facto* vykonával podpůrnou roli vůči státním ozbrojeným a bezpečnostním složkám.[14] Důvodem byla skutečnost, že státní složky nebyly schopné občanům zajistit požadovanou míru bezpečí, pořádku a práva.

JAR JAKO „TERITORIÁLNÍ STÁT“

Vzhledem k tomu, že Ústava JAR zakazuje občanům působení v ozbrojeném konfliktu (kromě zákonem stanovených výjimek) a že se Zákon o žoldnéřství vztahuje na jakoukoli osobu, tj. občana či osobu s trvalým pobytem v JAR nebo právnickou osobu registrovanou či založenou v JAR, a dále i na „*jakéhokoli cizince“,* který jedná v rozporu s tímto zákonem na

[12] SJ Bosch, South Africans Offering Foreign Military Assistance Abroad: How real is the risk of domestic prosecution?, PER Vol. 21, No. 1, Potchefstroom 2018, s. 6.
[13] South Africa, Private Security Governance Database, op. cit., 4.
[14] A.F.J. Botha, The Privatisation of Security in South Africa: Selected Case Studies, Ph.D. Degree, University of Pretoria, s. 157.

území JAR, lze konstatovat, že JAR má z pohledu Dokumentu z Montreux připravenou účinnou vnitrostátní úpravu pro případné působení PMSCs i na jejím území.

JAR A REGULACE PMSCs NA MEZINÁRODNÍ ÚROVNI

Vzhledem ke své zkušenosti s působením PMSCs jak na svém území, tak v zahraničí byla JAR jedním z velmi významných účastníků švýcarského procesu vedoucího k vyjasnění stávajících pravidel mezinárodního práva pro působení PMSCs v Dokumentu z Montreux. Nyní se účastní Fóra pro Dokument z Montreux.[15] JAR není členem státního pilíře Asociace Kodexu ICoC. I když se v minulosti řada jihoafrických PMSCs zavázala k dodržování Kodexu ICoC, po zavedení nových pravidel v r. 2013 jejich počet výrazně klesl a aktuálně žádná PMSCs založená podle jihoafrického práva není členem Asociace ICoC, tj. se veřejně nezavázala k dodržování ustanovení Kodexu ICoC.[16] JAR je smluvní stranou Smlouvy o obchodu se zbraněmi.[17]

OBSAH KODEXU CHOVÁNÍ Z R. 2003

Na základě požadavku čl. 28 Zákona o úpravě odvětví soukromé bezpečnosti z r. 2001 byl v r. 2003 vydán ***Kodex chování pro poskytovatele bezpečnostních složek*** (Kodex).[18] Vytvoření Kodexu bylo zadáno Ministerstvu bezpečnosti JAR. Kodex obsahuje 33 pravidel a je rozdělen do pěti kapitol. Kodex je právně závazný pro poskytovatele bezpečnostních služeb, a to bez ohledu na to, zda jsou registrováni PSIRA, či nikoli (čl. 2). Kodex je tedy závazný např. i pro osoby, které si najmou ochranku k nekomerčním účelům, např. ochranu vlastního domu. Kodex stanovuje řadu povinností pro PMSCs, mj. povinnost spolupracovat s úřady, povinnost řádného a férového smluvního zajištění vztahu, povinnosti vůči zaměstnancům apod. Dále stanovuje konkrétní povinnosti pro jednotlivé druhy poskytování služeb, tj. povinnosti soukromých vyšetřovatelů, povinnosti bezpečnostních konzultantů a poradců, poskytovatelů výcviku, osob poskytujících bezpečnostní vybavení apod. Poslední kapitola uvádí, že jednání v rozporu s Kodexem může mít za následek výtku, přerušení registrace, odebrání registrace, finanční pokutu či zveřejnění detailů nevhodného chování.

Z hlediska ochrany lidských práv Kodex v čl. 8 odkazuje na povinnost dodržovat Listinu základních práv a svobod, která je součástí Ústavy (Bill of Rights 108 z r. 1996). Je zde stanoven zákaz diskriminace, zákaz nerovného zacházení a povinnost jednat se všemi osobami s náležitým respektem (z hlediska jihoafrické historie jedna ze zásadních podmínek) či povinnost předcházet páchání zločinů. Dále je stanoveno, že užití síly je možné jen tehdy, pokud rozsah a způsob je nezbytný v dané situaci a musí být v souladu se zákonem. Držení zbraní je povoleno pouze v souladu se zákony, kdy jednání poskytovatelů bezpečnostních služeb nesmí ohrozit veřejný pořádek a bezpečnost. Příslušníci PMSCs také nesmějí jednat pod vlivem alkoholu či drog.

ZÁVĚR

[15] Viz https://www.mdforum.ch/ (cit. 18. 4. 2019).

[16] Viz https://www.icoca.ch/en/membership?states_governments%5Bstates%5D=states&area_of_operation=all&headquarter_country=209&keywords=South+Africa&op=Search&view_type=list&form_build_id=form-MWa5Qi6BWfyHPqEQaSmDD2b5ZeLPnUDYakpZhi3GMDI&form_id=_search_for_members_filter_form#search_for_members_list (cit. 18. 4. 2019).

[17] Arms Trade Treaty, https://www.un.org/disarmament/convarms/arms-trade-treaty-2/ (cit. 19. 2. 2019).

[18] Viz https://www.psira.co.za/psira/dmdocuments/Code%20of%20Conduct/2014_Code_of_Conduct.pdf (cit. 18. 4. 2019).

JAR dnes představuje nejen jediný africký stát, ale v podstatě jediný stát světa, který vypracoval poměrně detailní, komplexní, avšak zároveň velmi striktní úpravu působení PMSCs.[19] Zákon o úpravě odvětví soukromé bezpečnosti z r. 2001, který povoluje a reguluje vnitrostátní působení poskytovatelů soukromých bezpečnostních služeb, a RFMA a jeho nástupce tzv. Zákon o žoldnéřství z r. 2006, které oba zakazují žoldnéřství a striktně regulují poskytování vojenských a bezpečnostních služeb v zahraničí v situaci ozbrojeného konfliktu, jsou vhodně se doplňující právní nástroje. Zákon o úpravě odvětví soukromé bezpečnosti je navíc doplněn řadou speciálních zákonů a zcela specifickým Kodexem chování, který je právně závazný pro všechny poskytovatele právních služeb v JAR (i ty neregistrované). Vzhledem ke striktní regulaci působení PMSCs v zahraničí nejsou RFMA ani Zákon o žoldnéřství doplněny o zvláštní kodex, který by zavazoval PMSCs. Nastavená právní úprava je zároveň pod přísným dohledem různých státních orgánů, které mají široké pravomoci zakročit v případě zjištění nesouladu jednání PMSCs se zákonem či Kodexem chování.

I když efektivitu Zákona o žoldnéřství zatím nelze posoudit a podle původní právní úpravy (RFMA) bylo provedeno pouze několik soudních řízení s jihoafrickými občany,[20] někteří autoři již uvádějí, že jihoafrická právní úprav PMSCs je spíše „zakazující“ než „regulující“. Důvodem je skutečnost, že podmínky pro získání autorizace jsou tak přísné, že to řadu jihoafrických společností PMSCs vyřazuje z mezinárodní soutěže.[21] Následkem je, že někteří jihoafričtí občané usilují o získání jiného občanství[22] a mezinárodní trh PMSCs se místo jihoafrickými společnostmi zaplňuje společnostmi z méně striktních jurisdikcí, které více spoléhají na společenskou odpovědnost společností PMSCs skrze autoregulaci odvětví (USA, Velká Británie). I přes komplexnost navržené právní úpravy je však do budoucna otázkou, proč již téměř 15 let připravená právní úprava Zákona o žoldnéřství stále není účinná.

Veronika Bílková

Výzkumná pracovnice Ústavu mezinárodních vztahů a vedoucí Centra mezinárodního práva.

bilkova@iir.cz

Petra Ditrichová

Odborná asistentka projektu Aktuální výzvy mezinárodního práva, Ústav mezinárodních vztahů.

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 nazvaného „Aktuální výzvy mezinárodního práva“ (PB5). Koncovým uživatelem tohoto výstupu je aplikační garant projektu Ministerstvo zahraničních věcí České republiky.

[19] F. Z. Ntoubandi, South Africa: The Regulatory Context of Private Military and Security Services in Bakker, op. cit., s. 487.

[20] SJ Bosch, South Africans Offering Foreign Military Assistance Abroad: How real is the risk of domestic prosecution?, op. cit., s. 6–8.

[21] F. Z. Ntoubandi, The Regulatory Framework of PMSCs in South Africa, Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the rights of peoples to self-determination, Geneva, 2015.

[22] SJ Bosch, South Africans Offering Foreign Military Assistance Abroad: How real is the risk of domestic prosecution?, op. cit., s. 8–10.