

## DEKLARACE O BEZPEČNÝCH ŠKOLÁCH

Veronika Bílková a Petra Ditrichová

### ÚVOD

**Deklarace o bezpečných školách** (Safe Schools Declaration – dále jen „Deklarace“)<sup>1</sup> představuje mezinárodní vládní iniciativu, jejímž cílem je posílit ochranu studentů, učitelů a vzdělávacích zařízení během ozbrojeného konfliktu. Důvodem k jejímu přijetí jsou zvýšené útoky na školy a univerzity a jejich častější využívání k podpoře vojenské činnosti (např. sklad zbraní či detenční zařízení).<sup>2</sup> V poslední době byly útoky na vzdělávací zařízení hlášeny ve více než 28 státech. Deklarace nepřináší nové mezinárodně právní závazky. Jedná se o právně nezávazný instrument připomínající závazky států k ochraně škol a univerzit. Tento Policy paper se skládá ze dvou částí. První část se věnuje stávajícímu mezinárodněprávnímu režimu ochrany škol, a to jak z pohledu mezinárodního humanitárního práva (MHP), tak z pohledu mezinárodního práva lidských práv (MPLP). Druhá část pojednává o samotné Deklaraci a navazující Směrnici, tj. jejím obsahu, způsobu přijetí a doporučení k implementaci. K 25. 5. 2019 se k Deklaraci a implementaci navazujících doporučení přihlásilo 89 států z celého světa, včetně České republiky.

### 1. MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ RÁMEC OCHRANY ŠKOL ZA OZBROJENÉHO KONFLIKTU

Mezinárodněprávní rámec ochrany škol za ozbrojeného konfliktu představuje soubor pravidel platných během ozbrojeného konfliktu, tj. primárně MHP a subsidiárně MPLP.

#### A) *Ochrana škol v MHP*

MHP neobsahuje definici vzdělávacích zařízení a ani školám neposkytuje specifickou právní ochranu proti útokům. Z hlediska MHP jsou tak školy chráněny obecně jako civilní objekty, a proto „*nesmějí být předmětem útoku nebo represálií*“ (článek 52 Dodatkového protokolu I). Ženevské úmluvy však neobsahují specifickou definici toho, co je považováno za civilní objekt. Až Dodatkový protokol I (DPI) z r. 1977 upřesnil rozlišení mezi civilním a vojenským objektem, když stanovil: „*objekty civilního rázu jsou všechny objekty, které nejsou vojenskými objekty, jak jsou definovány v odst. 2*“ (článek 52 odst. 1). Dále je uvedeno, že „*v případech pochybností, zda se objekt, který je obvyčejně určen pro civilní účely,.... škola, užívá k účinné podpoře vojenských akcí, se předpokládá, že tento objekt není využíván k podpoře vojenských akcí*“ (článek 52 odst. 3).

Tento požadavek představuje interpretační doplnění jedné ze základních zásad MHP týkající se vedení vojenských operací, a to zásady rozlišování. A i když tato zásada je výslovně zakotvena v Dodatkovém protokolu I aplikovatelném za mezinárodních ozbrojených konfliktů (článek 48) a obdobná úprava chybí v Dodatkovém protokolu II aplikovatelném za vnitrostátních ozbrojených konfliktů, praxe států potvrzuje, že se jedná o obyčejové pravidlo

<sup>1</sup> [https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/utvikling/safe\\_schools\\_declaration.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/utvikling/safe_schools_declaration.pdf) (navštíveno dne 10. 8. 2019).

<sup>2</sup> Boko Haram v Nigérii zničila letech 2009 – 2015 více než 910 škol a více než 600 učitelů bylo zabito. Statement by Dr. Simon Adams, Executive Director of the Global Centre for the Responsibility to Protect, 24 May 2016, [www.globalr2p.org](http://www.globalr2p.org).

platné v obou typech ozbrojených konfliktů.<sup>3</sup> Nerozlišující úmyslný útok na chráněný objekt, který způsobí nadměrné škody, představuje válečný zločin (článek 85 DPI).

Školy jakožto civilní objekty tedy nepožívají vyšší ochrany před vojenskými útoky (jako např. některé kulturní statky) a za určitých okolností se mohou stát vojenským objektem, tj. předmětem útoku. Platí, že „každý civilní objekt má reálnou možnost stát se během nepřátelství vojenským objektem“.<sup>4</sup> Vojenským objektem se školy stanou, pokud naplní požadavky čl. 52 odst. 2 DPI, tj. svým „účelem či použitím“ budou představovat „účinný příspěvek k vojenským akcím“ a kdy „jejich celkové nebo částečné zničení, obsazení nebo neutralizace“ poskytne za daných okolností „zjevnou vojenskou výhodu“.

Ochrana škol je dále nepřímo zmíněna v Ženevské úmluvě IV v článku 50, kde je stanovena povinnost okupační mocnosti usnadnit [i během okupace] řádný provoz zařízení určených pro péči a výchovu dětí. Pojmy „zařízení či instituce“ určené pro děti je třeba brát v obecném smyslu jako zařízení společenského, vzdělávacího či zdravotnického charakteru, a to proto, že tato zařízení mají významnou hodnotu pro vývoj dětí v běžné době mírové.<sup>5</sup> Za ozbrojeného konfliktu se pak tato zařízení stávají pro děti ještě významnější, neboť z řady dětí se během nepřátelství stanou sirotci, a učitel tak zůstává jejich jediným ochráncem. Komentář zdůrazňuje, že strany v konfliktu musejí respektovat všechna tato zařízení bez ohledu na to, zda jsou veřejná či soukromá. Rozhodující je pouze to, zda je zařízení určeno k ochraně a vzdělávání dětí. Okupační mocnost se tak musí zdržet veškerých negativních zásahů do chodu těchto zařízení (např. zabránění a užití k vojenským účelům) a i za ozbrojeného konfliktu aktivně podpořit jeho řádný chod.

V rámci vnitrostátních ozbrojených konfliktů se ochraně škol nepřímo věnuje článek 4 odst. 2 DPII, který za účelem zajištění humánního zacházení s dětmi stanovuje požadavek poskytnout dětem péči a pomoc, kterou potřebují, a poskytnout jim vzdělání.

### **B) Ochrana škol v MPLP**

Co se týče ochrany škol v MPLP, jako základ je nezbytné zmínit právo každého na vzdělání obsažené ve Všeobecné deklaraci lidských práv z r. 1948 (čl. 26) či v Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech z r. 1966 (čl. 13). Toto právo bylo následně konkretizováno v řadě regionálních lidskoprávních instrumentů. Z hlediska ochrany dětí je také nezbytné zmínit Mezinárodní úmluvu o právech dítěte z r. 1989, která zavazuje státy poskytnout dětem nezbytnou ochranu a péči (čl. 3), právo na jejich vzdělávání (čl. 28) a do věku 15-ti let stanovuje státům zákaz účasti dětí při bojových akcích (čl. 38).

## **2. VÝVOJ, PRÁVNÍ STATUS A ADRESÁTI DEKLARACE**

*Deklarace o bezpečných školách* z rok 2015 představuje mezinárodní iniciativu států upozorňující na skutečnost, že v situaci ozbrojeného konfliktu v poslední době strany v konfliktu velmi často užívají zařízení sloužící ke vzdělávání dětí a studentů k podpoře svých vojenských činností. V praxi tak ve zvýšené míře dochází nejen k ohrožení škol a univerzit, ale i k ohrožení dětí, studentů či učitelů, neboť dochází k jejich zabití či neoprávněnému zadržování. Častým důvodem útoků na školy je skutečnost, že vzdělávací zařízení představují jeden z viditelných symbolů státní autority, proti kterým nestátní aktér bojuje (např. Boko Haram bojující proti vzdělávání žen a dívek).<sup>6</sup> Děti zadržované ve škole jsou také často

<sup>3</sup> Pravidlo č. 9, J.M. Henckaerts, L.Doswald-Beck, Customary International Humanitarian Law, Vol. I, ICRC, Cambridge University Press

<sup>4</sup> Ondřej/Šturma/Bílková/Jílek a kolektiv, Mezinárodní humanitární právo, C.H.Beck, 2010, str. 212.

<sup>5</sup> Komentář z r. 1958 ke IV. Ženevské úmluvě z r. 1949 <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=41266EBF07176FEFC12563CD0042C4CE> (navštíveno dne 8.7.2019).

<sup>6</sup> S. Daft, Why schools become battlegrounds during conflict, 27 March 2018, <https://theconversation.com/why-schools-become-battlegrounds-during-conflict-93851> (navštíveno dne 8. 7.2019).

přinuceny stát se dětskými vojáky. Bývá uváděno, že v letech 2013 – 2017 došlo k více než 500 útokům na školská zařízení (např. v Afghánistánu, Jemenu, Jižním Súdánu, Nigérii, Pákistánu, Středoafričské republice, Sýrii či na Ukrajině).<sup>7</sup> Na tuto situaci reagovala v r. 2015 Rada bezpečnosti OSN přijetím **rezoluce 2225** odsuzující útoky na školy a vyzývající všechny státy k přijetí konkrétních opatření k zabránění tomu, aby školy byly užity k podpoře vojenské činnosti. Ve stejném roce na mezinárodní konferenci v Oslu došlo i k přijetí *Deklarace o bezpečných školách*, a to na základě iniciativy vedené Norskem a Argentinou.

Deklarace vychází z rezolucí Rady bezpečnosti 1998 z roku 2011 a 2143 z roku 2014, které se obecně věnují ochraně dětí za ozbrojeného konfliktu a vyzývají strany v konfliktu, aby se zdržely veškerých činností, které znemožňují přístup dětí ke vzdělávání. Deklarace je určena všem aktérům ozbrojeného konfliktu, tj. státním či nestátním stranám. K praktickému naplnění cíle Deklarace byla státy a pod záštitou nestátní organizace Global Coalition to Protect Education from Attack<sup>8</sup> mezi lety 2012 – 2014 vytvořena **Směrnice k ochraně škol a univerzit před vojenským užitím během ozbrojeného konfliktu** (Guidelines for protecting schools and universities from military use during armed conflict – dále jen „Směrnice“).<sup>9</sup> Mezinárodní výbor Červeného kříže byl konzultantem celého procesu.

Deklarace i Směrnice vycházejí ze stávajícího platného rámce MHP a MPLP, který žádným způsobem nemodifikují ani nedoplňují. Byly vytvořeny na základě osvědčené praxe států ve vztahu k ochraně škol během ozbrojeného konfliktu a jejich cílem je zejména poskytnout doporučení, jak lépe a efektivněji snížit dopady ozbrojeného konfliktu na vzdělávání dětí. Z právního hlediska se jedná o právně nezávazný politický instrument (Deklarace) a nástroj napomáhající jeho implementaci (Směrnice). K 25. 5. 2019 se k Deklaraci a implementaci navazujících doporučení přihlásilo 89 států z celého světa, včetně České republiky.

#### **A) Obsah Deklarace**

S odkazem na všeobecné právo na vzdělání a roli vzdělávání při podpoře porozumění, tolerance a přátelství mezi národy vyzývá Deklarace státy, aby spolu s ní přijaly i Směrnici a pracovaly na posílení ochrany civilistů v ozbrojených konfliktech. Deklarace obsahuje následující konkrétní požadavky na posílení ochrany vzdělávání a zajištění jeho zachování i během ozbrojeného konfliktu:

1. Implementovat Směrnici;
2. Vyvinout veškeré úsilí a na národní úrovni shromáždit data týkající se útoků na vzdělávací zařízení, obětí takovýchto útoků a vojenského užití škol;
3. Vyšetřit veškerá tvrzení o porušení platného národního či mezinárodního práva a případné pachatele trestně stíhat;
4. Na národní úrovni vytvořit, přijmout a rozšířit programy na vzdělávání v oblasti MHP;
5. I v situaci ozbrojeného konfliktu se stále snažit o zajištění pokračování vzdělávání, vč. znovu otevření vzdělávacích zařízení;
6. Podporovat úsilí Rady bezpečnosti OSN v oblasti „dětí a ozbrojený konflikt“ a činnost Zvláštního představitele generálního tajemníka OSN pro děti a ozbrojený konflikt a další relevantní orgány OSN;
7. V pravidelných intervalech se scházet k revizi implementace Deklarace a Směrnice, a to za účasti relevantních mezinárodních organizací a zástupců občanské společnosti.

<sup>7</sup> Input by the GCPEA to the report by the Office of the High Commissioner for Human Rights, 8 September 2017, str. 2.

<sup>8</sup> GCPEA <http://www.protectingeducation.org/> (navštíveno dne 9. 7. 2019).

<sup>9</sup> [http://www.protectingeducation.org/sites/default/files/documents/guidelines\\_en.pdf](http://www.protectingeducation.org/sites/default/files/documents/guidelines_en.pdf) (navštíveno dne 10. 7. 2019).

## ***B) Požadavky vyplývající ze Směrnice týkající se ochrany škol a univerzit během ozbrojeného konfliktu***

Stejně jako Deklarace i Směrnice je určena všem stranám v konfliktu, tj. jak státům i nestátním aktérům. Směrnice obsahuje šest konkrétních doporučení, jež by strany v konfliktu měly přijmout ke snížení vojenského užití škol a univerzit. K řádné implementaci Deklarace by obsah Směrnice měl být co nejvíce rozšířen mezi příslušníky státních ozbrojených sil, mezi povstalecké skupiny a další relevantní aktéry.

Obsah Směrnice lze shrnout do následujících požadavků:

1. Školy a univerzity by neměly být užívány k podpoře vojenského úsilí;
2. Školy a univerzity, které byly opouštěny či evakuovány z důvodu nebezpečí plynoucího z ozbrojeného konfliktu, by neměly být vojensky využity stranami v konfliktu, kromě zcela mimořádných okolností a po zcela minimální dobu;
3. Školy a univerzity nikdy nesmí být zničeny, neboť by to znemožnilo budoucí plnění jejich účelu vzdělávacího zařízení;
4. I když se školy či univerzity mohou stát vojenským objektem, strany v konfliktu by měly zvážit veškeré možné alternativní opatření k zabránění vedení útoku na tyto objekty;
5. Příslušníci stran v konfliktu by neměli zajišťovat bezpečnost škol a univerzit. Takové zajištění je možné jen tehdy, není-li k dispozici žádná alternativa;
6. Všechny strany konfliktu by měly implementovat Směrnici např. do vojenských manuálů, doktrín, pravidel nasazení či operačních rozkazů, a to dle svého vlastního uvážení.

## **ZÁVĚR**

I když školy a univerzity představují podle MHP civilní objekt, na který je zakázáno útočit, útoky na vzdělávací zařízení se stávají běžnou taktikou vedení boje. Deklarace vychází z platné mezinárodněprávní úpravy ochrany škol za ozbrojeného konfliktu a nepřináší nové právní závazky. Jejím cílem je upozornit na skutečnost, že počet útoků na vzdělávací zařízení v poslední době roste. Státním i nestátním stranám v konfliktu Deklarace připomíná jejich mezinárodněprávní závazky chránit civilní zařízení (školy) proti útokům a nepoužívat tyto zařízení k vedení či podpoře bojové činnosti. Deklarace skrze navazující Směrnici obsahuje několik doporučení k posílení ochrany vzdělávání a zajištění jeho přetrvávání i během ozbrojeného konfliktu.

### **Veronika Bílková**

Výzkumná pracovnice Ústavu mezinárodních vztahů a vedoucí Centra mezinárodního práva.

[bilkova@iir.cz](mailto:bilkova@iir.cz)

### **Petra Ditrichová**

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

[ditrichova@iir.cz](mailto: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“. Koncovým uživatelem tohoto výstupu je aplikační garant projektu Ministerstvo zahraničních věcí České republiky.