

MEZINÁRODNÍ KODEX CHOVÁNÍ PRO POSKYTOVATELE SOUKROMÝCH BEZPEČNOSTNÍCH SLUŽEB (KODEX)

Veronika Bílková a Petra Ditrichová

SHRNUTÍ

V návaznosti na přijetí Dokumentu z Montreux, který zmapoval mezinárodně právní závazky států ohledně soukromých vojenských a bezpečnostních společností (PMSCs), byl v roce 2010 přijat Mezinárodní kodex chování pro poskytovatele soukromých bezpečnostních služeb (Kodex). V roce 2013 byla na základě Kodexu založena Asociace, která jako nezávislý orgán dohlíží nad jeho implementací, aplikací a dodržování. Česká republika není členem Asociace, jejím členem není ani žádná společnost PMSCs založená podle právního řádu ČR.

Kodex představuje první instrument, který na dobrovolné bázi na mezinárodní úrovni zavedl univerzální standard pro poskytovatele bezpečnostních služeb. Jednotlivá pravidla primárně vycházejí z mezinárodního humanitárního práva a mezinárodního práva lidských práv. Kodex je platný v tzv. komplexních prostředích. I když Kodex není právně závazný, jako nestátní autoregulační instrument představuje významný doplněk ke stávajícím státním mechanismům regulace PMSCs. A jelikož se na jeho tvorbě podílely samotné společnosti PMSCs, zvyšuje se tak jeho legitimita a ochota ostatních PMSCs se k tomuto standardu přihlásit.

ÚVOD

V souvislosti s masivním působením soukromých vojenských a bezpečnostních společností (Private Military Security Companies – PMSCs) v ozbrojených konfliktech, ale i situacích nespádajících do právního rámce ozbrojeného konfliktu vyvstala řada otázek ohledně jejich statusu, práva na užití síly, obecné vázanosti normami mezinárodního práva, respektu k lidským právům a jejich právní odpovědnosti (korporátní, individuální). Všechny tyto skutečnosti přirozeně vytvářely silný tlak na regulaci odvětví PMSCs.

Prvním krokem k jeho regulaci bylo v r. 2008 vydání tzv. *Dokumentu z Montreux*, který obsahoval mezinárodněprávní závazky států vůči PMSCs působícím v situaci ozbrojeného konfliktu.¹ Nejednalo se o novou právně závaznou úpravu, ale o kompilaci stávajících pravidel mezinárodního humanitárního práva (MHP) a mezinárodního práva lidských práv (MPLP). Již během procesu vzniku Dokumentu z Montreux však vyplynulo, že by bylo vhodné, aby i samotné společnosti PMSCs byly určitým způsobem nápomocny regulaci tohoto odvětví.

V r. 2009 proto vznikla tzv. druhá švýcarská iniciativa, jejímž cílem bylo vytvoření mezinárodního standardu *autoregulace PMSCs*. Přičemž jednání se zúčastnili jak zástupci států (zejména Kanada, USA a Velká Británie), tak významných společností PMSCs (Dyncorp, Control Risks, G4S, Xe – pův. Blackwater), ale i nevládních zejména lidsko-právních organizací a akademičtí odborníci. Specifickým účastníkem procesu bylo Ženevské centrum pro demokratickou kontrolu ozbrojených sil (DCAF) a Ženevská akademie mezinárodního humanitárního práva a lidských práv. Při tvorbě pravidel se účastníci inspirovali nejen obsahem Dokumentu z Montreux, ale vzaly v potaz i dokument Zvláštního

¹ The Montreux Document on pertinent international legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies during armed conflict, ICRC, September 2008.

představitele generálního tajemníka OSN pro business a lidská práva „Respect, Protect and Remedy“, přijatý Radou OSN pro lidská práva.²

V roce 2010 byl vydán Mezinárodní kodex chování pro poskytovatele soukromých bezpečnostních služeb (Kodex).³ Ihned jej podepsalo 58 společností PMSCs. Jejich počet v následujících letech strmě stoupal, neboť již v roce 2013 (tj. před založením Asociace) měl 708 signatářů.⁴

CO UPRAVUJE KODEX A JAKÁ JE JEHO PRÁVNÍ POVAHA?

Kodex představuje dobrovolný a právně nezávazný instrument, jehož cílem je stanovení univerzálně platných standardů pro autoregulaci odvětví PMSCs.⁵ Pravidla vycházejí z MHP a MPLP, tak aby PMSCs při výkonu své činnosti mohly na jedné straně účinně hájit zájmy klientů a na druhé straně respektovat mezinárodní standardy.

Na rozdíl od Dokumentu z Montreux se Kodexu neaplikuje jen za ozbrojeného konfliktu, ale vztahuje se na tzv. **komplexní prostředí**. Komplexní prostředí je v Kodexu vymezeno jako oblasti, které buď zažívají nebo se zotavují z nestability, jejíž příčinou je přírodní katastrofa či ozbrojený konflikt. Za těchto situací bývá moc zákona a schopnost státních orgánů zasáhnout výrazně snížena, limitována či neexistuje vůbec. Již z této definice je zřejmá podpurná povaha Kodexu, neboť *a contrario* v tzv. nekomplexních prostředích je předpokládána plná kontrola státních orgánů a vnitrostátní regulace PMSCs. Kodex je proto určen jako komplementární prostředek ke stávající vnitrostátní regulaci PMSCs. Kodex nenahrazuje stávající právní úpravu, ani nevytváří nové právní závazy pro PMSCs či kohokoli jiného.

Význam Kodexu spočívá zejména v jeho **dobrovolném** a veřejném přijetí společností PMSC. Jelikož společnosti PMSCs měly možnost se na jeho tvorbě aktivně podílet, Kodex pro ně představuje instrument posilující nejen kvalitu působení jednotlivých PMSC, ale i etický standard existence celého odvětví PMSCs. Tato skutečnost se stává o to významnější ve státech, kde neexistuje žádná regulace PMSCs či v tzv. failed states s velmi slabou státní mocí. Pak autoregulace PMSCs skrze Kodex může představovat jediný způsob jejich regulace a případně i jediný způsob podpory vlády práva a ochrany lidských práv.

PRO KOHO JE KODEX URČEN?

Původně byl Kodex určen pouze pro společnosti PMSCs. Státy, mezinárodní či nevládní organizace mu mohly vyjádřit pouze svou polickou podporu. Toto se zásadně změnilo v roce 2013, když na základě Kodexu byla ustavena **Asociace** dohlížející nad jeho implementací a aplikací. Do té doby společnostem PMSCs stačilo Kodex „pouze“ podepsat, a zavázat se tak k jeho dodržování. Od roku 2013 však Asociace neuznává pouhý signatářský status a vyžaduje, aby se společnosti zároveň staly jejími členy. Ty PMSCs, které Kodex původně

² UN Doc. A/HRC/8/5, Protect, Respect and Remedy: a Framework for Business and Human Rights, J. Ruggie, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, 7 April 2008.

³ International Code of Conduct for Private Security Service Providers, 2010, www.icoc-psp.org (navštíveno dne 1.3.2019).

⁴ The International Code of Conduct for Private Security Service Providers, Geneva Academy Briefing No. 4, August 2013.

⁵ Kodex referuje pouze o „soukromých bezpečnostních společnostech“, tj. oproti Dokumentu z Montreux vypustil odkaz na „vojenský“ charakter těchto společností. Vzhledem k tomu, že v situaci ozbrojeného konfliktu je rozdíl mezi poskytováním „bezpečnostních“ a „vojenských“ služeb spornou záležitostí (viz čl. 49 Dodatkového protokolu I k Ženevským úmluvám), využívá tento text označení PMSCs. Zároveň je nezbytné upozornit, že někteří odborníci vyvozují, že se Kodex nevztahuje například na společnosti poskytující „vojenskou technickou pomoc“. Současně Dokument z Montreux i Kodex zdůrazňují, že není relevantní, jak se společnost sama nazývá.

podepsaly, avšak poté se nestaly členem Asociace, ztratily možnost se jím veřejně zaštiťovat. Z tohoto důvodu se původně vysoký počet signatářů Kodexu snížil na 85 společností PMSCs ze 34 států. Členem Asociace není žádná PMSCs založená podle českého práva.

Od roku 2013 také nově platí, že členy Asociace mohou být i státy, mezinárodní organizace a zástupci občanského sektoru/nevládní organizace. V praxi tak vznikla **trojpilířová struktura** členů, která umožňuje poměrné zastoupení všech typů aktérů v orgánech Asociace:

- **Členský pilíř společností PMSCs.** Tento pilíř se dělí na společnosti „certifikované“ a „přechodné“. Společnost PMSCs, která se zaváže k dodržování Kodexu, se nejprve stane přechodným členem. Nejpozději do dvou let musí vykázat, že splňuje veškeré požadavky Kodexu tak, aby ji Asociace mohla certifikovat. Platnost certifikátu uděleného Asociací je tři roky. Pokud společnost PMSC neobdrží certifikát, ztrácí i svůj přechodný status v rámci Kodexu. Asociace rozděluje společnosti PMSCs do tří skupin dle jejich obchodní velikosti (obratu), na tomto základě pak i společnosti přispívají svými finančními příspěvky do rozpočtu Asociace. Ke konci roku 2018 se jednalo o následující strukturu: malé PMSCs tvořily 74 % zastoupení, střední 17 % a velké 9 % zastoupení.⁶
- **Členský pilíř států a mezinárodních organizací.** Členy Asociace se mohou stát ty státy a mezinárodní organizace, které vyjádřily svou podporu Dokumentu z Montreux a mají záměr podporovat přijetí Kodexu společnostmi PMSCs a podílet se na aktivitách Asociace. To v praxi znamená sdílet informace ohledně vnitrostátní regulace PMSCs a v národních pokynech a politikách podporovat působení PMSCs v souladu s Kodexem. Tento pilíř měl ke konci roku 2018 celkem sedm členů (Austrálie, Kanada, Norsko, Švédsko, Švýcarsko, USA a Velká Británie). Členství států je zajímavé v tom ohledu, že státy v této roli figurují nejen jako klienti, ale i jako regulační autorita. Členem tohoto pilíře není žádná mezinárodní organizace. Česká republika mezi členy také není.
- **Členský pilíř nevládních organizací.** Členy Asociace se mohou stát nezávislé neziskové organizace, jejichž cílem je podpora a ochrana lidských práv, MHP a vlády práva. V tomto pilíři bylo ke konci roku 2018 30 členů.⁷

Další novinkou je, že byl zaveden status pozorovatele. Pozorovatelem Asociace se může stát jakýkoli subjekt, vč. nestátních aktérů, subdodavatelů PMSCs a dalších, který vyjádří podporu principům Kodexu.

CO JE OBSAHEM KODEXU?

Podpisem Kodexu se společnosti PMSCs zavazují dodržovat standardy zakotvené v Kodexu, které vycházejí ze zásad MHP, MPLP a vnitrostátního práva. Podpisem Kodexu se PMSCs zavazují, že jeho požadavky vztáhnou nejen na své zaměstnance, ale i na své sub-dodavatele. Pro své účely Kodex zavedl definice základních pojmů, se kterými operuje (licence, certifikace, bezpečnostní služby atd.). Kodex zejména vyzývá společnosti PMSCs, aby si stanovily takové vnitřní procesy, které jim umožní naplňovat jeho požadavky. Kodex obsahuje 70 článků a dělí se na osm částí. Z obsahového hlediska je nejvýznamnější část F věnující se principům chování personálu a část G týkající se efektivního řízení a správy.

Část F obsahuje pravidla určená jak personálu PMSCs (užití zbraně pouze v sebeobraně), tak společností PMSCs (stanovit pravidla užití síly, provést zevní identifikaci svého personálu a vozidel). Tato část zakotvuje povinnost personálu PMSCs jednat se všemi osobami lidsky a s respektem k důstojnosti a soukromí, je zdůrazněn zákaz mučení a jiného nelidského a ponižujícího zacházení, stanoven zákaz mít prospěch či se účastnit sexuálního zneužívání či

⁶ <https://icoca.ch/en/new-members-and-observer-membership-update-oct-nov-2018> (navštíveno dne 28. 2. 2019).

⁷ Tamtéž.

násilí, zákaz obchodování s lidmi, zákaz otroctví a nucené práce, zákaz dětské práce a obecný zákaz diskriminace.

Část G obsahuje požadavek, aby signatáři Kodexu inkorporovali jeho ustanovení do svých vnitřních směrnic, standardů a obchodních politik. Zejména jde o požadavky na výběr personálu (osoby starší 18-ti let, trestně bezúhonné), výběr sub-dodavatelů, zavedení pravidelného školení a výcviku personálu z oblasti MHP, MPLP, trestního práva, zavedení řádné správy zbraní (skladování munice, záznamy o jejím užití) a souvisejícího výcviku, zavedení procesů hlášení incidentů a stanovení procesů pro řešení stížností (ze strany personálu, od třetích osob) na porušení Kodexu.

ČINNOST ASOCIACE

Zásadní otázkou při přípravě Kodexu byla vynutitelnost jeho pravidel s ohledem na jeho dobrovolný charakter. Z tohoto důvodu Kodex předjímal, že do 18-ti měsíců od jeho vzniku je nezbytné vytvořit nezávislý externí *mechanismus*, jehož účelem by byla výkonná správa a dohled nad jeho implementací (certifikace) a aplikací. Ustavení tohoto mechanismu se podařilo v roce 2013, kdy všechny tři účastnické pilíře, tj. zástupci států, společností PMSCs a nevládních organizací, souhlasili s vytvořením Asociace.⁸

Z právního hlediska je *Asociace* soukromoprávní sdružení založené podle švýcarského práva. Orgány Asociace jsou Valné shromáždění (nejvyšší orgán, kde každý člen má 1 hlas), Správní rada (řídící orgán, který má 12 zástupců proporcionálně dle jednotlivých pilířů) a Sekretariát. Asociace je financována svými členy, granty, veřejnými i soukromými dary a dotacemi.

Asociace plní tři hlavní *úkoly*:

1. Provádí *certifikaci* PMSCs ucházejících se o členství v Asociaci. Zajišťuje též nezávislé a odborné vyhodnocení, zda PMSCs mají nastaveny dostatečné vnitřní mechanismy a interní procesy k zajištění souladu s národní a mezinárodní úpravou.
2. Po udělení certifikace průběžně *monitoruje* soulad jednání PMSCs s Kodexem. Tento úkol představuje klíčovou oblast činnosti Asociace. Prvotním podkladem je zpráva o činnosti, kterou PMSCs mají povinnost Asociaci pravidelně předkládat. Součástí monitoringu je dále získávání informací z veřejných zdrojů o případném jednání PMSCs v rozporu s pravidly Kodexu či kontrolní inspekce v místě působení PMSCs (tzv. Field Based Review⁹).
3. Vyřizuje *stížnosti* ohledně údajných porušení Kodexu, včetně stížností na to, že vnitřní systém řešení stížností PMSCs není funkční, spravedlivý či neposkytuje účinnou nápravu.

Pokud Asociace zjistí, že některý její člen opakovaně jedná v rozporu se závazkem dodržovat ustanovení Kodexu, má právo ukončit mu členství. Pro státy, které si například najaly danou společnost za účelem poskytování služeb, tato skutečnost může být významným indikátorem, že daná společnost PMSCs již není důvěryhodná a že by například bylo vhodné zvážit zastavení jejího kontraktu.

Za účelem lepší asistence svým členům při implementaci Kodexu a transformaci jeho pravidel do účinných standardů zpracovává Asociace tematická doporučení. První doporučení z června 2018 se týká stanovení mechanismu pro vyřizování stížností.¹⁰ Asociace také vede aktivní dialog se stávajícími regulátory PMSCs, tj. zástupci Fóra pro Dokument z Montreux, pracovními skupinami OSN (pro žoldnéře, pro obchod a lidská práva apod.), ale i s nestátním

⁸ <https://icoca.ch/sites/default/files/resources/Articles%20of%20Association.pdf> (navštíveno dne 20.3.2019).

⁹ V r. 2017 Asociace provedla „Field-Based Reviews“ u 2 PMSCs působících v Iráku, a v r. 2018 u 2 PMSCs působících v Ghaně.

¹⁰ ICoCA Annual Report 2017-2018.

sektorem, jako např. národními asociacemi regulujícími PMSCs (např. Security in Complex Environments Group – UK nebo International Stability Operations Association – USA).¹¹

ZÁVĚR

Řada veřejných i soukromoprávních subjektů dnes při výkonu svých činností zcela běžně spoléhá na poskytovatele soukromých bezpečnostních služeb. Působení PMSCs tak představuje legitimní a často i nenahraditelný způsob zajišťování služeb v řadě humanitárních, rozvojových či jakýchkoli jiných operacích bez ohledu na jejich právní rámec.

Vzhledem k tomu, že právně závazná regulace působení PMSCs se v blízké době nezdá být pravděpodobná, je nezbytné využít všech stávajících mechanismů jejich regulace a snažit se o jejich maximální provázanost a podporu. Pouze v situaci, kdy dojde ke komplementaritě národních úprav PMSCs zastřešených mezinárodním standardem např. ve formě Kodexu, bude regulace PMSCs za stávajících podmínek skutečně efektivní.

Skutečnost, že PMSCs skrze dobrovolné přijetí Kodexu veřejně deklarují zájem poskytovat etické, právně odpovědné služby, a být tak ve „VIP klubu“ PMSCs odpovědných za posilování lidských práv a vlády práva, představuje Kodex významný nástroj globální autoregulace odvětví PMSCs a vhodný doplněk stávajících regulačních mechanismů. Stejně významný vliv však mohou mít i jednotlivé subjekty najímající PMSCs (zejm. státy), a to tím, že dodržování pravidel Kodexu bude základním kritériem pro výběr PMSCs.

DOPORUČENÁ LITERATURA

- International Code of Conduct for Private Security Service Providers, 9 November 2010, https://www.icoca.ch/en/the_icoc
- The Articles of Association, 20 September 2013, https://www.icoca.ch/en/articles_of_association
- C. Bakker, M. Sossai (eds.), *Multilevel Regulation of Military and Security Contractors, The Interplay between International, European and Domestic Norms*, Hart Publishing 2012
- The International Code of Conduct for Private Security Service Providers, Academy Briefing No. 4, August 2013, Geneva Academy.
- A. Buzatu, *Towards an International Code of Conduct for Private Security Providers: A View from Inside a Multi-stakeholder Process*, DCAF, SSR Paper 12, 2015.

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

¹¹ ICoCA Annual Report 2017-2018.

Tento policy paper je výsledkem aplikovaného výzkumu Ústavu mezinárodních vztahů, v.v.i., v rámci projektu TA ČR BETA 2, č. TIRVMZV814 nazvaného „Aktuální výzvy mezinárodního práva“ (PP2). Koncovým uživatelem tohoto výstupu je aplikační garant projektu Ministerstvo zahraničních věcí České republiky.