

PŘIPOMÍNKY K PRAVIDLŮM OCHRANY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ PLATNÝM PO SKONČENÍ 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 má představovat komplexní způsob ochrany životního prostředí (ŽP), který by měl být komplementární ke stávajícímu roztržitému právnímu rámci ochrany ŽP jak v době mírové, tak za situace ozbrojeného konfliktu. Návrh obsahuje 28 pravidel formálně rozčleněných do pěti částí. Tento Policy Brief se věnuje rozboru části 5, tj. návrhu šesti pravidel předložených pro aplikaci po skončení ozbrojeného konfliktu.

ROZBOR A PŘIPOMÍNKY K ČÁSTI 5

Uvádí se, že zhruba 1,5 mld obyvatel, tj. přibližně 20 % světové populace, žije v post-konfliktních oblastech.² Rozvleklé ozbrojené konflikty na řadě míst zanechaly obyvatelům rozsáhlé odlesnění, špatný či žádný přístup k pitné vodě z důvodu průmyslového znečištění či přerušení zdrojů a oblasti plně protipěchotních a protitankových min. Tyto oblasti navíc často spravují státy, jejichž vlády jsou křehké a politická situace v nich nestabilní, což znesnadňuje obnovu ŽP v poničených oblastech. Je proto dobře, že návrh ILC se ve své části 5 věnuje i specifické ochraně ŽP v době post-konfliktní, byť je třeba říci, že propojování oblastí *ius in bello* a *ius post bellum* v jednom instrumentu je v mezinárodním právu relativně novým jevem. Tato část návrhu, obsahující šest pravidel platných po skončení ozbrojeného konfliktu, není v komentáři uvozena specifickým výkladem. Pravidla jsou adresována zejména státům a (relevantním) mezinárodním organizacím. Některá ustanovení míří pouze na strany v ozbrojeném konfliktu. Část 5 obsahuje z poloviny pravidla závazná a z poloviny ustanovení sledující progresivní rozvoj v oblasti ochrany ŽP v post-konfliktním období. Oproti ochraně ŽP před vznikem ozbrojeného konfliktu a během něho představuje post-konfliktní ochrana ŽP nejméně rozvinutou oblast v mezinárodním právu. O to více je tato oblast vyplněna řadou soft-law instrumentů věnujících se nezbytné nápravě a rekonstrukci po skončení ozbrojeného konfliktu.³ Tyto instrumenty navíc často obsahují integrovaný přístup zahrnující pohled nejen právní, ale i sociální, environmentální, ekonomický, zdravotní či vědecko-analytický.

Pravidlo č. 23 – Mírový proces

Návrh tohoto pravidla se ve dvou odstavcích obrací jak ke stranám v ozbrojeném konfliktu, tak k mezinárodním organizacím. Adresuje jim doporučení, aby se v rámci mírového procesu

¹ UN Doc. A/CN.4/L.937 UN GA, *Protection of the environment in relation to armed conflicts*, 6 June 2019.

² Statement Mr. Erik Solheim, UN Environment's Executive Director, 6. 11. 2018.

³ Např. Agenda for sustainable development 2030, řada rezolucí Valného shromáždění OSN, výstupy Shromáždění OSN k ŽP apod.

věnovaly i otázkám týkajícím se obnovy a ochrany ŽP poškozeného v důsledku ozbrojeného konfliktu. Termín „mírový proces“ je zde brán v nejširším slova smyslu, kdy zahrnuje jak přijetí formálních dohod mezi státy či nestátními aktéry (tj. deklarace, komuniké),⁴ tak *de facto* stav ukončení konfliktu bez formální dohody. Komentář upozorňuje, že v souladu s celým konceptem návrhu se toto pravidlo vztahuje na oba typy ozbrojených konfliktů.

BEZ PŘIPOMÍNEK

Pravidlo č. 24 - Sdílení informací a umožnění přístupu k nim

Návrh tohoto pravidla požaduje, aby státy a relevantní mezinárodní organizace, v souladu se závazky vyplývajícími z mezinárodního práva, sdílely relevantní informace a umožnily k nim přístup, a to s cílem usnadnit nápravná opatření (*remedial measures*) po skončení ozbrojeného konfliktu. První odstavec má závaznou povahu a navazuje na povinnost vyplývající státům a relevantním mezinárodním organizacím z mezinárodního práva.⁵ Druhý odstavec obsahuje bezpečnostní pojistku, která vyplývá z obdobných ustanovení mezinárodních smluv, neboť zdůrazňuje, že tato povinnost se nevztahuje na povinnost sdílet či poskytnout přístup k informacím nezbytným pro národní obranu či bezpečnost. Za tímto účelem jsou strany vyzvány ke spolupráci v dobré víře a sdílení maxima, co je možné.

Nedostatkem tohoto pravidla je, že se výslovně obrací na státy a mezinárodní organizace. Je však zřejmé, že i nestátní aktéři (ozbrojené skupiny) mohou disponovat řadou cenných informací, které by mohly usnadnit nápravná opatření pro ochranu ŽP. A to zvláště ve světle předchozího Pravidla č. 23, které se obrací na strany v ozbrojeném konfliktu. Je zřejmé, že taková povinnost by jim nevyplývala ze stávajícího mezinárodního práva, ale zde by se mohlo právě jednat o snahu o progresivní rozvoj mezinárodního práva. Obecnou otázkou zůstává, nakolik lze z izolovaných úprav v dílčích mezinárodních smlouvách vyvodit existenci obecně (pro státy) právně závazného pravidla ohledně sdílení informací a umožnění přístupu k nim. Proto je na zvážení, zda by pravidlo nemělo být reformulováno jako doporučení (*should* místo *shall*), popř. zda by výraz „in accordance with their obligations under international law“ alespoň neměl být nahrazen výrazem „within the limits of their obligations under IL“.

Pravidlo č. 25 – Nápravná opatření a post-konfliktní vyhodnocení ŽP

Návrh tohoto pravidla ve svém jediném odstavci vyzývá, aby s ohledem na vyhodnocení stavu ŽP po ukončení ozbrojeného konfliktu a přijetí nápravných opatření docházelo ke vzájemné spolupráci relevantních aktérů, vč. mezinárodních organizací. Aktéři tedy zřejmě budou státní i nestátní,⁶ vč. mezinárodních organizací. Cílem je zahrnout informace o stavu ŽP a nezbytných opatření k jeho zlepšení do plánů rozvoje přijímaných v post-konfliktních oblastech. Jedná se o poměrně široký rozsah informací různého rázu (strategická i operační úroveň, informace kvantitativní i kvalitativní). Pravidlo bylo zahrnuto do návrhu z toho důvodu, že právě dopady ozbrojeného konfliktu na ŽP po ukončení konfliktu jsou často opomíjené a při neřešení mohou vést k další nestabilitě a být spouštěčem dalších faktorů ničících ŽP (např. lidské vysídlení) či nového ozbrojeného konfliktu. Návrh pravidla je úzce spjat s pravidlem č. 8, tj. požadavkem na přijetí opatření ke snížení škod na ŽP z důvodu lidského vysídlení, a dále s pravidlem č. 24 o sdílení informací.

BEZ PŘIPOMÍNEK

⁴ UN Doc. A/74/10, *Report of the International Law Commission, 71st Session, 2019*, str. 282.

⁵ Například závazky sdílet informace o uložených minách apod. čl. 9 Protokol II to the Convention on Certain Conventional Weapons, nebo čl. 4 Protokol V to the Convention on Certain Conventional Weapons.

⁶ UN Doc. A/74/10, *op. cit.*, str. 288.

Pravidlo č. 26 – Podpora a pomoc

Návrh tohoto pravidla se ve svém jediném odstavci obrací na státy, aby v případě, že v souvislosti s ozbrojeným konfliktem zůstane škoda na ŽP neidentifikovaná nebo náhrada není dostupná, přijaly vhodná opatření za účelem, aby škoda nezůstala nenapravená či nekompensovaná. Praxe ukazuje, že vážné škody na ŽP často vznikají ze série událostí spíše než z jednotlivého činu. V tomto ohledu pravidlo přímo vyzývá, aby státy zvážily vytvoření speciálních kompenzačních fondů či poskytnutí jiných forem pomoci či asistence.

Nedostatkem tohoto pravidla je, že se výslovně obrací na státy, přičemž je zřejmé, že návrh úzce navazuje na předchozí pravidla č. 24 a č. 25, jejichž adresáti jsou širší (mezinárodní organizace, strany v konfliktu). Pravidlo č. 25 odkaz na roli nestátních aktérů navíc nepřímě obsahuje. Při vedení mnohonárodních operací často není zřejmé, který stát danou škodu způsobil, takže mezinárodní organizace zastřešující účast více států v určitém konfliktu pro tyto případy zřizuje a vyplácí tzv. *ex gratia* platby. Je proto žádoucí zahrnout do pravidla minimálně mezinárodní organizace.

Dále je zajímavé, že návrh pravidla zcela nestandardně použil termín „encourage“, v jiných pravidlech nenormativního charakteru používaných „should“. Komentář se k tomuto nevyjadřuje, je tak otázkou, zda se má jednat skutečně jen o nezávazné doporučení, které ani neaspíruje na progresivní rozvoj MPV v tomto směru.

Pravidlo č. 27 – Zbytky války

Návrh pravidla se ve svých třech odstavcích obrací na strany v konfliktu s požadavkem posílit ochranu ŽP v situacích po skončení ozbrojeného konfliktu. První odstavec vyzývá strany v konfliktu, aby v souladu s mezinárodním právem toxické a nebezpečné zbytky války nacházející se v jurisdikci či na území pod kontrolou strany v konfliktu a které způsobují nebo mohou způsobovat škodu, byly po skončení konfliktu odstraněny či zneškodněny. Komentář vysvětluje, že se jedná o zbytky války v nejšířším slova smyslu pocházející nejen z pozemní, ale i námořní války.⁷ Jelikož ustanovení míří na strany v konfliktu, je zřejmé, že se jedná jak o státní, tak o nestátní aktéry. Tato povinnost zahrnuje i extra-teritoriální území pod kontrolou stran v konfliktu. Druhý odstavec v návaznosti na první vyzývá, aby se strany v konfliktu, další státy a případně i mezinárodní organizace snažily mezi sebou o větší spolupráci (např. společné akce) s cílem zneškodnit zbytky války. Odstavec třetí zdůrazňuje, že požadavky v předchozích odstavcích jsou bez újmy na právech a závazcích k vyčištění, zničení či zakonzervování minových polí, oblastí s minami a jinými nášlapnými zařízeními, pokud tyto vyplývají z mezinárodního práva. Cílem tohoto pravidla není určit odpovědnost a náhradu škody, to je již regulováno příslušnými zbraňovými úmluvami.

Ustanovení vychází z Protokolu V k *Úmluvě o zákazu nebo omezení užívání některých konvenčních zbraní, které mohou způsobovat nadměrné utrpení nebo mít nerozlišující účinky, o výbušných zbytcích válek z roku 2003* (ČR je smluvní stranou od roku 2006). Obyčejová povaha pravidel obsažených v Protokolu je ale nejasná, do obyčejové studie MVČK pravidla týkající se zbytků válek zařazena nebyla, a je tak otázka, z čeho ILC dovodila obecně závaznou povahu pravidel („shall“).

Pravidlo č. 28 – Zbytky z námořní války

Návrh tohoto pravidla se ve svém jediném odstavci obrací na státy a relevantní mezinárodní organizace s doporučením, aby vzájemně spolupracovaly s cílem zajistit, že zbytky války na moři nebudou představovat nebezpečí pro ŽP. Toto pravidlo je dodatkem k předchozímu pravidlu č. 27 a specificky se zaměřuje na zbytky války na moři. Zbytky války na moři mohou

⁷ Tamtéž, str. 292.

mít dlouhodobé účinky na podmořský svět. Z hlediska odstraňování je jejich specifikem to, že se často nenacházejí v jurisdikci žádného státu, ale v mezinárodních vodách, a proto je zde nezbytná spolupráce. Strany v konfliktu, jejichž aktivita je způsobila, navíc nemusejí být státem, v jejichž teritoriálních vodách se tyto zbytky války nacházejí. Pobřežní stát navíc nemusí mít finanční kapacity toto řešit. Pravidlo se tedy správně obecně obrací na státy a ne pouze na strany v konfliktu. Komentář k tomuto pravidlu jako formu možné spolupráce nastiňuje spolupráci s mapami, zakreslování míst s těmito zbytky, poskytování technických a vědeckých informací apod.⁸

BEZ PŘIPOMÍNEK

ZÁVĚR

Cílem tohoto Policy Briefu bylo shrnout obsah a připravit připomínky k návrhu jednotlivých pravidel k ochraně ŽP v souvislosti s ozbrojeným konfliktem obsažených v jeho páté části. Pátá část návrhu obsahuje šest pravidel věnujících se posílení ochrany životního prostředí po ukončení ozbrojeného konfliktu. K této části jsou vzneseny jen tři dílčí připomínky.

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

⁸ Tamtéž, str. 296, para 5.