



PARLAMENTNÍ
INSTITUT

VYBRANÁ TÉMATA

11/2015

Nasazení ozbrojených sil při ochraně státní hranice

Mgr. Štěpán Pecháček, Ph.D.
říjen 2015



POSLANECKÁ
SNĚMOVNA
PARLAMENTU
ČESKÉ REPUBLIKY

Obsah

Úvod	2
Země, kde ochrana státní hranice nespadá pod složky ministerstva vnitra.....	3
Itálie.....	3
Maďarsko	3
Země, kde ochrana hranic spadá pod složky ministerstva vnitra.....	4
Francie.....	4
Rakousko.....	4
Slovensko	5
Spojené království.....	5
Kanada.....	6

Úvod

Předkládaný materiál se zabývá možností nasazení složek spadajících pod ozbrojené síly v gesci ministerstva obrany na plnění úkolů spojených s ochranou státních hranic, a na způsob stanovení subordínace mezi složkami ministerstva vnitra a ministerstva obrany. V některých zemích (např. Maďarsko nebo Itálie) nespadá ochrana státní hranice do gesce ministerstva vnitra, ale pod složky organizačně spadající do působnosti ministerstva obrany, resp. do sdílené gesce více ministerstev. V těchto případech není otázka případné subordínace příslušníků ozbrojených sil při ochraně hranice vůči policii řešena.

V případě zemí, kde ochrana hranic spadá pod složky ministerstva obrany, je popsán právní rámec umožňující nasazení ozbrojených sil na zajišťování činností spadajících do pravomocí policie, a to včetně ochrany státní hranice. V tomto případě je také sledován způsob rozhodování o misích a jejich velení.

Obecně platí, že nasazení armády na území státu mimo souvislost s jeho obranou je omezeno a patří mezi výjimečné nástroje, které mohou být použity pouze za specifických podmínek.

Země, kde ochrana státní hranice nespadá pod složky ministerstva vnitra

Itálie

Ochrana státní hranice je v Itálii svěřena primárně dvěma paramilitárním složkám a to *Arma di Carabinieri* a *Guardia di Finanza*. Tzv. Karabiniéři jsou určeni k zajištění vnitřní a vnější bezpečnosti a jsou organizováni ve formě zvláštní složky ozbrojených sil. Tvoří tak čtvrtou složku ozbrojených sil, vedle armády, námořnictva a vzdušných sil. Organizačně a strukturou podléhají ministerstvu obrany, pokud jde o funkce, které vykonávají, podléhají ministerstvu vnitra. Členové této složky jsou součástí ozbrojených sil. Karabiniéři jsou také označováni za policejní síly s vojenským statutem a plní také funkci vojenské policie.

Druhou složkou podílející se na ochraně státních hranic je Finanční policie. Finanční policie spadá organizačně a strukturou pod ministerstvo obrany, funkcemi, které plní spadá pod ministerstvo hospodářství a financí. Finanční policie je specifická vysoce organizovanou a početnou námořní složkou.

Maďarsko

Maďarsko patří mezi země, které za účelem ochrany státní hranice vytváří zvláštní paramilitární složku, tzv. pohraniční stráž, která spadá pod ozbrojené síly. Ty se tak skládají z pozemního vojska, námořnictva, letectva a pohraniční stráže. Pohraniční stráž je odpovědná za ochranu státních hranic, monitorování přeshraniční dopravy, zajišťování bezpečnosti a udržování veřejného pořádku a zákona v oblasti státních hranic.

Článek 2 zákona o státních hranicích a pohraniční stráži přímo svěřuje pohraniční stráži výkony policejní činnosti v souvislosti s ochranou státní hranice¹. V souladu s charakterem pohraniční stráže spadají její členové pod aktivní službu v ozbrojených silách, v případě civilních zaměstnanců pod pravidla upravující postavení civilních zaměstnanců ozbrojených sil. Na nejnižší úrovni má každá jednotka pohraniční stráže vymezeno území, v rámci kterého vykonává svoji jurisdikci.

Přestože patří pohraniční stráž pod ozbrojené síly, zákon o pohraniční stráži definuje úkoly pohraniční stráže širěji. Mezi tyto úkoly spadají i činnosti, které ve vnitrozemí vykonává policie, jde zejména o udržování veřejného pořádku a pravomoc trestního vyšetřování. V případě výjimečného stavu přebírá pohraniční stráž funkce policie na daném území v plném rozsahu².

Dne 5. září 2015 přijal maďarský parlament novelu zákona LXXX, azylový zákon. Podle této novely může vláda vyhlásit stav ohrožení a krizovou situaci z důvodu masové migrace. Následně byl změněn i zákon o ozbrojených silách tak, aby armáda mohla asistovat při ochraně státní

¹ Zákon XXXII z roku 1997 o ochraně státní hranice a pohraniční stráži, anglická verze dostupné zde: <http://www.refworld.org/docid/3ed4bab82.html> [31. 8. 2015]

² § 22 Zákona XXXII z roku 1997 o ochraně státní hranice a pohraniční stráži, anglická verze dostupné zde: <http://www.refworld.org/docid/3ed4bab82.html> [31. 8. 2015]

hranice. Stav ohrožení v souvislosti s masovou migrací vyhláší vláda svým dekretem, jeho platnost je půl roku.

Velení zůstává v kompetenci ozbrojených sil.

Země, kde ochrana hranic spadá pod složky ministerstva vnitra

Francie

Ozbrojené síly Francie se skládají z pozemních sil, námořnictva a letectva. Zvláštní složkou je Gendarmerie National, která je organizována jako ozbrojená síla, ale spadá na základě zákona ze 3. srpna 2009³ do struktury ministerstva vnitra, nikoliv ministerstva obrany.

Činnosti policie se ve Francii dělí do dvou oblastí. První je tzv. administrativní činnost zaměřená na prevenci spáchání trestných činů, druhou je soudní činnost spočívající v odhalování již spáchaných trestných činů. Ochrana státní hranice patří do kompetence cizinecké policie.

Ozbrojené složky spadající pod ministerstvo obrany mohou být nasazeny pouze na výkon činností spadajících pod administrativní činnost. Toto nasazení je možné na základě čl. 20, 22 a 66 ústavy. Ozbrojené síly tak mohou být nasazeny i na ochranu proti ilegálnímu vstupu na území Francie. Při výkonu administrativní policejní činnosti musí být příslušníci ozbrojených sil součástí skupin (např. pochůzková hlídka) společně s policisty. Důvodem je zejména to, že výkon administrativní policejní činnosti podléhá soudní kontrole.

O nasazení ozbrojených sil k plnění administrativní činnosti rozhoduje prezident, předseda vlády a příslušní členové vlády. Za koordinaci činnosti je v souladu s čl. 72 ústavy odpovědný předseda vlády, popř. prefekt příslušného departmentu. Na nejnižší úrovni podléhají příslušníci ozbrojených sil svým bezprostředním nadřízeným v rámci vojenské subordinace.

V současné době jsou takto příslušníci ozbrojených sil nasazeni společně s policií na ochranu železničních stanic, letišť či míst výkonu náboženského ritu.

Rakousko

Rakouská ústava umožňuje v čl. 79 (2) nasazení ozbrojených sil také v případech, kdy je třeba (i) chránit ústavní principy, demokratické hodnoty a svobodu občanů, (ii) udržet zákon a pořádek a (iii) pomáhat v případech přírodních katastrof či nehod výjimečného rozsahu a vyžaduje se předchozí žádost civilních orgánů. Uvedené ústavní ustanovení se promítá i do čl. 2 (1) zákona o obraně z roku 2001⁴. Do tohoto obecného výčtu může být zařazena i ochrana státní hranice či další související činnosti.

³ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020954146&categorieLien=id> [31. 8. 2015]

⁴ Wehrgesetz 2001,

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20001612> [1. 9. 2015]

Zákon o obraně z roku 2001 v § 2(5) stanoví, že o asistenci ozbrojených sil mohou žádat spolkové, zemské i municipální úřady a orgány, do jejichž působnosti spadá plnění výše uvedených činností. Pokud počet vojáků určených k výkonu těchto funkcí převyšuje 100, musí o jejich vyslání rozhodovat spolková vláda, pokud by hrozilo prodlení, ministr vnitra po konzultaci s ministrem obrany.

Podle ústavní doktríny je možné nasadit ozbrojené síly na plnění těchto úkolů pouze v případech, že příslušné orgány nejsou schopny plně vykonávat jejich úkoly. Tyto orgány jsou také povinny přesně definovat rozsah úkolů, které mají ozbrojené síly plnit. Při výkonu požadovaných funkcí mají příslušníci ozbrojených sil stejné pravomoci, jako mají složky, kterým pomáhají. Rozsah těchto pravomocí však může být omezeno rozhodnutím příslušné složky. Přímé velení náleží vojenským velitelům.

Slovensko

Zákon č. 231/2002 Z.z., o ozbrojených silách SR v § 4 (4) stanoví, že je možné použít ozbrojené síly také na ochranu státních hranic SR, a to v souladu s § 70 (1) zákona č. 171/1993 Z.z., o Policajnom zbore:

Ak sily a prostriedky Policajného zboru nebudú postačovať na zabezpečenie ochrany štátnej hranice, stráženeho objektu, verejného poriadku alebo vedenia boja proti terorizmu a organizovanému zločinu, môže vláda na nevyhnutný čas vyčleniť na tieto účely v stave bezpečnosti profesionálnych vojakov a príslušníkov Zboru väzenskej a justičnej stráže a v krízovej situácii vojakov mimoriadnej služby a príslušníkov Zboru väzenskej a justičnej stráže.

O nasazení ozbrojených sil na ochranu státní hranice rozhoduje vláda SR. § 4 (8) zákona o ozbrojených silách stanoví, že vojenským svazkům, útvarům nebo jednotkám určeným na základě rozhodnutí vlády na ochranu státní hranice velí velitel určený náčelníkem generálního štábu.

Spojené království

Nasazení ozbrojených sil na území Spojeného království je možné ve velice omezené míře a za specifických okolností. Nasazení ozbrojených sil na území Spojeného království je možné v případě nutnosti obnovit bezpečnost a pořádek. Právním základem jsou zákony o stavu ohrožení z roku 1964⁵ a zákon o civilním ohrožení z roku 2004⁶. Ani v těchto případech však není potlačeno pravidlo civilní kontroly nad ozbrojenými silami, které mohou zasahovat pouze na základě politického rozhodnutí. Výjimkou je bezprostřední ohrožení lidských životů.

Ozbrojené síly mohou být na území Spojeného království nasazeny za účelem urgentních prací s cílem zajistit základní zásobování a služby obyvatelstvu a bezpečnost obyvatel. Toto nasazení je možné pouze na základě rozhodnutí vlády a rady obrany státu a vyhlášení stavu ohrožení. Stav ohrožení přitom může být omezen na určité území. Takovouto akcí bylo např. nasazení armády v případě řešení nákazy slintavky a kulhavky v roce 2000. Druhou možností nasazení

⁵ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1964/38/contents> [1. 9. 2015]

⁶ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/contents> [1. 9. 2015]

ozbrojených sil na území státu je případ vojenské pomoci civilním orgánům. Takovéto nasazení vychází ze zvykového práva (common law), podle kterého má každý občan povinnost pomoci policii, resp. civilním orgánům, pokud je o to požádán, prosazovat právo a pořádek, pokud je žádost smysluplná. Nasazení ozbrojených sil na základě takovéto žádosti vyžaduje schválení ministra obrany. Pro účely této pomoci vytvořily ozbrojené síly tři kategorie nasazení za účelem pomoci civilním orgánům: (i) stavy ohrožení vyvolané přírodní katastrofou, (ii) rutinní pomoc při zajišťování událostí s významnou důležitostí pro komunitu, (iii) individuální pomoc dobrovolníků z řad ozbrojených sil příslušným organizacím.

Za ochranu státní hranice je od roku 2012 odpovědná pohraniční stráž, která spadá pod ministerstvo vnitra. Pod její pravomoc spadá kontrola imigračního statusu osob vstupujících na území Velké Británie, kontrola pobřeží a lodí ve výsostných vodách, shromažďování zpravodajských informací a varování policie a bezpečnostních služeb o podezřelých osobách. K nasazení ozbrojených sil za účelem kontroly státní hranice doposud nedošlo.

Pokud jde o velení, vojenský personál zůstává pod velením svých nadřízených důstojníků, taktické velení operace je realizováno prostřednictvím regionálních velících struktur. Nejvyšším velitelem zůstává i pro tyto účely náčelník generálního štábu.

Kanada

Na základě zákona o národní obraně⁷, část V, sekce 273.6 - veřejná služba - může guvernér či vláda autorizovat ozbrojené síly k výkonu veřejné služby, do které spadá výkon činností v národním zájmu nebo činností, které nemohou být efektivně realizovány bez pomoci ozbrojených sil. Do operací v národním zájmu může spadat i ochrana státní hranice, za kterou je za normálních okolností odpovědná Královská jízdní policie. Tyto operace by spadaly pod zákon o integrovaných přeshraničních operacích z roku 2012⁸. Tento zákon stanoví v části 5, že centrálním orgánem pro řízení těchto operací je Komisař Královské jízdní policie nebo jeho zástupce.

⁷ <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/N-5/index.html> [1. 9. 2015]

⁸ <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/I-14.7/index.html> [1. 9. 2015]