

## MZV A HUMANITÁRNÍ PRÁVO

RENÁTA KLEČKOVÁ

Tématem, o kterém zde pojednám, je čl. 1 Ženevských úmluv v souvislosti s čl. 89 Protokolu I z pohledu aktuální politiky Ministerstva zahraničních věcí ČR. Tedy o konkrétních způsobech zajištění respektování mezinárodního humanitárního práva (MHP). Konkrétněji se zaměřím na trestněprávní aspekt dané problematiky. První část příspěvku se zabývá možnými mechanismy zajištění respektu k mezinárodnímu humanitárnímu právu. Druhá část příspěvku vtaňuje do této právní sféry prostředí politické, které není hodnotově ne neutrální. Ministerstvo zahraničních věcí není expertní nezávislý právní orgán a z tohoto pohledu musí být vnímána i aktuální politika v oblasti zajištění respektování MHP.

### I. MECHANISMY ZAJIŠTĚNÍ RESPEKTU K MEZINÁRODNÍMU HUMANITÁRNÍMU PRÁVU

Čl. 1 Ženevských úmluv ukládá závazek smluvním stranám za všech okolností zachovávat úmluvy a zajistit jejich zachování. Čl. 89 zavazuje smluvní strany úmluv a Protokolu I, že v případě *vážného porušení* úmluv nebo Protokolu I budou jednat společně nebo individuálně ve spolupráci s OSN a v souladu s Chartou OSN.

Ženevské úmluvy samy předjímají možné způsoby zajištění respektování v situacích vážného porušení úmluv, včetně Protokolu I (nikoliv Protokolu II). Mezi tyto mechanismy zejména patří:

1. Možnost svolání shromáždění smluvních stran za účelem projednání všeobecných problémů týkajících se aplikace úmluv a Protokolu I (čl. 7 Protokolu I).<sup>1</sup>
2. Úmluvy a Protokol I ukládají závazek vypátrat osoby obviněné z toho, že se dopustily *vážného porušení* úmluv a Protokolu I anebo že daly k němu rozkaz, a musí je

<sup>1</sup> V rezoluci A/Res/64/10 ke Goldstonově zprávě z počátku listopadu 2009 Valné shromáždění OSN v OP 5 doporučilo Švýcarské vládě jako deponitářce IV. Ženevské úmluvy, aby podnikla co nejdříve nezbytné kroky ke svolání shromáždění smluvních stran o prostředcích k prosazení Úmluvy na okupovaném palestinském území, včetně Východního Jeruzaléma a zajistit její dodržování v souladu se společným čl. 1 úmluv. Dané ustanovení není precedентní a je využíváno v souvislosti s „palestinskými rezolucemi“. V roce 1998 obdobná výzva vedla ke svolání Konference, která se uskutečnila 15. 7. 1999. Opětovně dne 13. 10. 2000 VS požádalo o svolání další konference, která se uskutečnila 5. 12. 2001.

postavit před své vlastní soudy, ať je jakákoli jejich státní příslušnost (zejména čl. 49 I. ŽÚ, čl. 50 II. ŽÚ, čl. 129 III. ŽÚ, čl. 146 IV. ŽÚ, čl. 85 Protokolu I). Mechanismem, který tento závazek zajistí je zakotvení principu univerzální jurisdikce v národním právním řádu.

3. Mezinárodní vyšetřovací komise (IHFFC). Čl. 90 Protokolu I stanoví příslušnost Komise *ratione materie* prošetřovat skutečnosti, které mají být údajně *vážným porušením*, jak je definováno úmluvami a Protokolem I, *nebo jiná vážná porušení* úmluv nebo Protokolu I.

Z příslušných ustanovení Ženevských úmluv plyne, že úmluvy rozlišují mezi *grave breaches* (vážnými porušeními), *serious violations* (a jinými vážnými porušeními) a implicitně „běžnými“ porušeními. Co je vážným porušením je definováno zejména čl. 50 I. ŽÚ, čl. 51 II. ŽÚ, čl. 130 III. ŽÚ, čl. 147 IV. ŽÚ, čl. 11 a 85 Protokolu I).<sup>2</sup> Vážná porušení jsou spojena se závazkem stíhat (univerzální jurisdikce), případně předat ke stíhání v jiném státě (*aut dedere aut judicare*) a se závazkem spolupracovat v jejich postihu/předcházení s OSN. *Serious violations* Protokol I spojuje s činností IHFFC (nad rámec *grave breaches*), která nemá judičiální povahu. Úmluvy tyto mechanismy spojují pouze s mezinárodním ozbrojeným konfliktem (rozhodovací činnost mezinárodních orgánů a praxe států však tento rozdíl mezi mezinárodním a nemezinárodním konfliktem odstranila).

Ženevské úmluvy, respektive humanitární právo ovšem neleží ve vzduchoprázdnu a mechanismy zajištění jejich respektování existují i mimo úmluv samotných. Spojnici mezi úmluvami a obecně nástroji OSN na ochranu lidských práv vytváří čl. 86 Pro-

<sup>2</sup> Jedná se o jednání v době mezinárodního ozbrojeného konfliktu, a to zejména: úmyslné zabití, mučení nebo nelidské zacházení, čítající v to i biologické pokusy, úmyslné způsobení velkého utrpení nebo vážné tělesné zranění a ohrožení zdraví, zničení a přisvojení si majetku neodůvodněně vojenskou nutností a provedené ve velkém měřítku nedovoleným a svěvolným způsobem, donucování, aby váleční zajatci sloužili v ozbrojených silách nepřátelské mocnosti nebo zbavení ho práva na to, aby byl řádně a nestranně souzen podle předpisů III. ŽÚ, nezákonná deportace nebo nezákonný přesun, protiprávní uvěznění, přinucení chráněné osoby, aby sloužila v ozbrojených silách nepřátelské mocnosti, zbavení chráněné osoby práva být souzenou pravidelným a nestranným způsobem podle předpisů IV. Ženevské úmluvy, brání rukojmí, podrobování osoby lékařskému zákroku, který není zdůvodněn zdravotním stavem těchto osob a který je v rozporu s všeobecně přijatými lékařskými normami aplikovatelnými za podobných léčebných okolností u osob, které jsou příslušníky, nezbavenými svobody, strany, která takový zákrok provádí, napadení civilního obyvatelstva nebo jednotlivých civilních osob; zahájení nerozlišujícího útoku postihujícího civilní obyvatelstvo nebo objekty civilního rázu, a to s vědomím, že takový útok způsobí nadměrné ztráty na životech, zranění civilních osob nebo poškození objektů civilního rázu, zahájení útoku proti stavbám a zařízením obsahujícím nebezpečné síly, pokud je známo, že takový útok způsobí nadměrné ztráty na životech, zranění civilních osob nebo poškození objektů civilního rázu, napadení nechráněných míst a demilitarizovaných zón, napadení osoby, o níž je známo, že je neschopna boje; proradné používání rozeznávacího znaku Červeného kříže, Červeného půlměsíce nebo Červeného lva a slunce, Červeného krystalu nebo jiných ochranných znaků uznávaných úmluvami a protokoly, přemístění částí vlastního civilního obyvatelstva okupační mocnosti na území, které okupuje, deportace nebo přemístění všeho nebo části obyvatelstva okupovaného území uvnitř nebo mimo toto území, neodůvodněně zdržování repatriace válečných zajatců nebo civilních osob, uplatňování apartheidu nebo páčání jiných nelidských a ponižujících činů, včetně urážek lidské důstojnosti založených na rasové diskriminaci; napadení jasně rozpoznatelných historických památníků, uměleckých děl a míst pro konání bohoslužby, které jsou kulturním a duchovním dědictvím národů a kterým byla zvláštní dohodou uzavřenou např. v rámci příslušné mezinárodní organizace poskytnuta zvláštní ochrana, a v jehož důsledku došlo k jejich značnému poškození, jestliže neexistuje důkaz, že protější strana porušila článek 53 odstavec b) Protokolu I, a jestliže takové historické památníky, umělecká díla a místa pro konání bohoslužby se nenacházejí v bezprostřední blízkosti vojenských objektů.

tokolu I. Dané ustanovení je obdobou čl. 56 Charty OSN (všichni členové se zavazují, že budou společně i jednotlivě jednat v součinnosti s OSN, aby bylo dosaženo stability a blahobytu, jež jsou nutné pro pokojné a přátelské styky mezi národy, založené na úctě k zásadě rovnoprávnosti a sebeurčení národů...). Hlavním úkolem OSN je chránit mír a bezpečnost (*contra ius ad bellum*) a skrze tento cíl je do humanitárního práva vtažena Rada bezpečnosti OSN (která může jednat i v rámci *ius ad bellum*). Prostředkem zajištění míru a bezpečnosti je ochrana lidských práv a vlády práva. Statuty *ad hoc* trestních tribunálů (ICTR a ICTY) a Římský statut Mezinárodního trestního soudu potvrdily, že nejzávažnější zločiny, včetně válečných zločinů (zločiny v rámci *ius in bello*) ohrožují mír, bezpečnost a blaho světa a je nutné zajistit jejich účinné stíhání přijetím opatření na národní úrovni a posílením mezinárodní spolupráce. Zatímco před 60 lety převládala idea oddělení humanitárního práva (*ius in bello*), kde byla hlavní role svěřena Mezinárodnímu výboru Červeného kříže od mírové organizace OSN, dnes se hranice mezi *ius in bello* a *ius ad bellum* stírá a OSN mnohem více vstupuje do sféry humanitárního práva. Z pohledu právního však čl. 86 neznamená slití práva OSN, včetně práva lidských práv, humanitárního práva a mezinárodního trestního práva v jeden celek. I nadále zůstávají tyto režimy „samostatné“, avšak fungující ve vzájemných vazbách v rámci jednoho systému, a to systému mezinárodního práva.

Konkrétní podoba mechanismu respektu k Ženevským úmluvám je odvislá od práhu závažnosti jednání. U „běžných“ porušení se nepředpokládá aktivace „kolektivního“ mechanismu odpovědnosti. U vážných porušení a jiných vážných porušení je možné aktivovat princip univerzální jurisdikce. V případě nejzávažnějších porušení, kterými je dotčen mír a bezpečnost, tj. porušení, která jdou nad rámec úmluv samotných se mechanismy dostávají do působnosti systému OSN. Aktivita Rady bezpečnosti, Valného shromáždění a IHFFC nemají judiciální povahu a jsou zaměřeny primárně na chování států. Mezinárodní trestní soudnictví je omezeno věcně, místně, časově i osobně (na osoby, které nesou největší odpovědnost). Mechanismy Ženevských úmluv navíc vylučují jednotlivce z možnosti podávání individuálních stížností (výjimkou je princip univerzální jurisdikce). Obecně tak lze říci, že stávající mechanismy mají řadu právních mezer a vynucení respektu k MHP primárně leží na stranách konfliktu a jejich vnitrostátním právu.<sup>3</sup> Bez souhlasu dotčeného státu a jeho „dobré vůle“ je vynucení dodržování mezinárodního humanitárního práva velmi obtížné. Na Ministerském zasedání na konci září 2009 v New Yorku k 60. výročí přijetí Ženevských úmluv byla diskutována otázka, zda jsou tyto mechanismy dostačující nebo zda vyžadují určité posílení, včetně toho, že by měly být vytvořeny mechanismy nové. V průběhu diskuze se profilovaly dvě skupiny států. Zatímco první skupina upřednostňovala využití stávajících mechanismů, jako je ICC, Mezinárodní humanitární vyšetřovací komisi či aktivitu Rady bezpečnosti OSN na poli mezinárodního humanitárního práva, druhá skupina podporovala vznik nového orgánu, který by byl obdobou institucí existujících

<sup>3</sup> Výjimkou jsou tribunály zřízené rozhodnutím Rady bezpečnosti a v rámci ICC pravomoc Rady bezpečnosti světit konkrétní situaci pod jurisdikci ICC a princip univerzální jurisdikce, nicméně i tyto mechanismy vytvářejí značné mezery.

v mezinárodním právu lidských práv (např. Výbor pro lidská práva, Výbor proti mučení), včetně možnosti podávat k tomuto orgánu individuální stížnosti. ČR spíše než zakládání nových institucí podporuje zvýšení efektivity stávajících nástrojů vedoucích k zajištění respektu MHP, nicméně s vědomím toho, že o stávajících mezerách má být diskutováno.

## II. AKTUÁLNÍ POLITIKA MZV VE VZTAHU K ZAJIŠTĚNÍ RESPEKTU K HUMANITÁRNÍMU PRÁVU

### IHFFC VS. EXPERTNÍ ZPRÁVY

IHFFC byla ustavena v roce 1991 na základě čl. 90 Protokolu I z roku 1977 k Ženevským úmluvám jako stálé mezinárodní těleso vyšetřující tvrzení o vážných porušeních mezinárodního humanitárního práva za ozbrojeného konfliktu. Pravomoci IHFFC dosud uznalo 71 států, včetně ČR (od 2. 5. 1995). IHFFC má pravomoc vyšetřovat a poskytovat „dobré služby“ směřující ke smíření stran konfliktu a nápravě škod vzniklých porušením MHP, pouze však za předpokladu souhlasu stran. IHFFC sestává z patnácti významných nezávislých osobností volených státy, které uznávají její pravomoc. Sekretariátem Komise je v současnosti MZV Švýcarska. ČR platí každoroční příspěvek cca 1200 CHF. Realita je však taková, že IHFFC nebyla doposud využita. Z důvodu zvýšení povědomí států o IHFFC ČR kosponzorovala v rámci letošního 64. zasedání Valného shromáždění OSN rezoluci o přiznání pozorovatelského statusu IHFFC u OSN.

Obecně platí, že státy se staví spíše odmítavě k využití stávajících institucionalizovaných mechanismů. Mnohem častěji je v rámci mezinárodních organizací využíván institut ustavení *ad hoc* expertních skupin. Takto tomu bylo například v souvislosti s tzv. Goldstonovou zprávou, *ad hoc* expertní skupinu s mandátem vyjasnit chápání univerzální jurisdikce ze strany EU a AU či Mbekiho zprávou v souvislosti s Dárfúrem.

Nyní položím otázku spíše do diskuze, a to nakolik jsou nejrůznější „nezávislé“ expertní vyšetřovací týmy ustavované *ad hoc* politickým rozhodnutím v rámci mezinárodních organizací přínosem pro mezinárodní humanitární právo či spíše komplikací? Jako příklad uvedu Goldstonovu zprávu a tzv. Mbekiho zprávu.

Lednový konflikt v Gaze a jeho následné projednávání v Radě OSN pro lidská práva (RLP) vedlo k přijetí mandátu pro expertní tým, který měl prošetřit izraelskou operaci (nikoliv konflikt v Gaze obecně), tzn. že sám mandát nebyl neutrální. Po dlouhém hledání se podařilo ustanovit tým vedený bývalým žalobcem ICTY a ICTR soudcem R. Goldstonem. Expertní zpráva s celou řadou doporučení byla vydána krátce před říjnovým zasedáním RLP. Zvláštní zasedání RLP přijalo dne 14. října 2009 rezoluci doporučující, aby se Goldstonovou zprávou zabývalo VS OSN, rezoluce ovšem nebyla přijata jednohlasně. VS OSN přijalo ke Goldstonově zprávě dne 5. 11. 2009 rezoluci A/Res/64/10. ČR hlasovala proti této rezoluci, s tím že je velmi nevyvážená a její obsah musí být vnímán v širším politickém kontextu. Z pohledu ČR projednává-

ní této „expertní zprávy“ nejrůznějšími politickými orgány vede spíše k politizaci MHP, které nepřispívá k mírovému řešení blízkovýchodní otázky.<sup>4</sup>

Africká unie v březnu 2009 rozhodla o vytvoření panelu (poradního orgánu AU s mandátem na 4 měsíce), kterému předsedal bývalý jihoafrický prezident Thabo Mbeki, jehož cílem bylo navrhnout nový africký přístup k problému Dárfúru. Tzv. Mbekiho zpráva byla vydána v říjnu 2009. Zpráva doporučuje revizi súdánského trestního systému v oblasti imunit, založení hybridních soudů a podtrhuje nezávislost a pravomoci ICC ve vztahu k Súdánu. Mbekiho zpráva není v EU ani v rámci ICC vnímána jako destabilizující prvek „právního boje s beztrestností“.

Lze se domnívat, že Goldstonova zpráva bude i nadále vyvolávat velmi rozporuplné reakce, protože se stala předmětem „politické“ debaty a nastoupila cestu přílišné politizace práva. Oproti tomu Mbekiho zpráva si nekladla ambici přesáhnout hranice AU, kde je s ní i nadále jako s vysoce expertní zprávou zacházeno a zdá se, že má potenciál přispět k mírovému řešení pro Dárfúr. Mbekiho zprávu ocenil i žalobce ICC, který ji zmínil ve svém projevu k Radě bezpečnosti dne 14. prosince 2009 a nabídl spolupráci v její implementaci.

#### UNIVERZÁLNÍ JURISDIKCE

Druhé téma, o kterém pohovořím je princip univerzální jurisdikce. Univerzální jurisdikce z pohledu právního je snaha vyplnit mezeru beztrestnosti pro nejzávažnější zločiny podle mezinárodního práva (tj. zločiny, které se dotýkají celého mezinárodního společenství). Podstata čisté univerzální jurisdikce (tj. právo státu stíhat pachatele, aniž by zde existovala nějaká spojitost s tímto státem a pachatelem) je dle převažující mezinárodněprávní doktríny založena na mezinárodním odsouzení určitých závažných zločinů. K významnější „aktivaci“ tohoto principu v Evropě došlo v souvislosti s válkou v bývalé Jugoslávii, kdy běženci často získali v některé z evropských zemí azyl a později se ukázalo, že byli podezřelí ze spáchání válečných zločinů či zločinů proti lidskosti v Jugoslávii. Jejich návratu do země původu však často bránily lidskoprávní závazky, zejména závazek *non-refoulement* (nikdo nemůže být navrácen na hranice státu, kde by mu hrozila závažná újma).

Většina států má koncept univerzální jurisdikce v „nějaké“ podobě pro nejzávažnější porušení norem mezinárodního práva jednotlivcem zakotven.<sup>5</sup> Praxe států v roz-

<sup>4</sup> Lze jen dodat, že domnělým závažným porušením humanitárního práva ze strany jednotlivců v Gaze se na žádost PNA v současné době zabývá i Mezinárodní trestní soud, který posuzuje, zda má PNA vlastní trestněprávní jurisdikci, kterou mohla v souladu s čl. 12 (3) Římského statutu přenést na Mezinárodní trestní soud.

<sup>5</sup> Například holandský Nejvyšší soud judikoval, že holandské soudy mají jurisdikci nad válečnými zločiny a činy s nimi souvisejícími spáchaných během ozbrojeného konfliktu jehož Holandsko nebylo stranou. Jako další příklad lze uvést známou belgickou úpravu z roku 1993, která svého času zakotvovala možnost Belgie trestat závažná porušení Ženevských úmluv z roku 1949 a belgický zákon z roku 1999, který umožňoval trestat závažná porušení mezinárodního humanitárního práva i v nepřítomnosti obžalovaného na území Belgie (in absentia). Na základě této úpravy byli v Belgii potrestáni tam uprchlí pachatelé ze Rwandy za účast na páchání genocidia proti kmenu Tutsiů. Tato norma byla základem pro vydání mezinárodního zatykače proti koňžskému ministrovi zahraničí in absentia. Tento případ později posuzoval Mezinárodní soudní dvůr („MSD“) pod názvem „Trestní zatykač“. Dne 17. října 2000 se na MSD obrátila Konžská demokratická republika s žádostí o rozhodnutí sporu s Belgií, který se týká

sahu aplikace principu univerzální jurisdikce je však velmi různá. Sporné body zůstávají: 1. na jaké zločiny se uplatňuje, 2. na koho se uplatňuje (zda i na osoby požívající imunity – např. hlava státu), 3. za jakých podmínek se uplatňuje. Z tohoto pohledu lze jen uvítat snahu OSN (6. výboru VS OSN) o vyjasnění rozsahu a aplikace principu univerzální jurisdikce. Ovšem daná aktivita musí být vnímána i z pohledu politického.

H. Kissinger v roce 2001 napsal, že jsme svědky bezprecedentní tendence přeměnit mezinárodní politiku do soudních řízení (*we are witnessing an unprecedented movement to turn international politics into legal proceedings*). Účel pro který byla univerzální jurisdikce vytvořena, může být účtyhodný a vznešený, ale její výkon je problematický. Mezinárodní právo nepožaduje, aby země, kde je trestní řízení vedeno, byla neutrální nebo politicky nestranná (tím naráží na myšlenku, že země, která chce zahájit trestní řízení, aniž by k danému případu měla bližší vztah, k tomu nejspíše bude vedena politickými důvody). Kissinger mluví o *political exploitation of universal jurisdiction*. Lze si položit otázku: umíte si představit, že evropské státy vznesou obvinění proti generálům a politikům z USA za válečné zločiny v Iráku? Belgie to zvažovala, ale byla od toho odrazena hrozbou USA o přesídlení ústředí NATO z Bruselu. Jiný pohled na problematiku univerzální jurisdikce může nastínit případ Španělska, kde byli vyšetřováni izraelští vojáci za útoky na Gazu v roce 2002, při kterém byl zabit Salah Shedada a dalších 14 civilistů. Případ Salah Shedada byl ovšem řešen Nejvyšším soudem Izraele, který požívá značné mezinárodní vážnosti. V této souvislosti lze položit minimálně otázku: co k tomu na víc od soudů izraelských mohou španělské soudy dodat nového? Africký summit v červenci 2008 vyjádřil znepokojení nad zneužíváním univerzální jurisdikce ze strany některých evropských států vůči africkým státům. Některé africké státy vnímají koncept univerzální jurisdikce jako západní soudní imperialismus. Celý „politický spor“ vyvolalo zatčení Rose Kabue, vedoucí diplomatického protokolu současného rwandského prezidenta. Rose Kabue byla zatčena na podzim 2008 v Německu na základě evropského zatykácího rozkazu, který vydala Francie za podezření na účasti ze smrti bývalého rwandského prezidenta v roce 1993, po které následovala rwandská genocida. Africkým státům údajně nejsou známy případy, kdy by tato stíhání v Evropě byla vedena proti příslušníkům „západní civilizace“.<sup>6</sup> Z tohoto důvodu ustavila Ministerská Trojka AU-EU v listopadu 2008 společnou technickou Ad hoc expertní skupinu s mandátem vyjasnit chápání univerzální jurisdikce ze strany EU a AU. Skupina byla tvořena profesory mezinárodního práva vybranými ze strany AU a EU. Výsledkem je expertní zpráva ze dne 16. dubna 2009 (dokument Rady EU, 8672/1/09). Zpráva byla na straně EU přivítána Komisí EU, která však nemá žádné

---

mezinárodního trestního zatykače vydaného belgickým vyšetřovacím soudcem proti úřadujícímu ministru zahraničních věcí Konga Abdulaye Yerodia Ndombassimu. Ve svém rozhodnutí MSD konstatoval, že vydání trestního zatykače a jeho rozšíření v mezinárodním měřítku představuje porušení mezinárodního závazku Belgie o zachování imunity z trestní jurisdikce a nedotknutelnosti, kterých úřadující ministr zahraničních věcí požívá podle mezinárodního práva. Navíc soud nedovodil z praxe států, že by existovala jakákoliv výjimka z této „absolutní“ imunity úřadujících státních představitelů, která by umožňovala trestní jurisdikci národních států v případě obvinění ze spáchání válečných zločinů nebo zločinu proti lidskosti.

<sup>6</sup> Realita je jiná. Např. v roce 2009 bylo ve Španělsku zahájeno trestní řízení proti 6 dřívějším členům Bushovy administrativy (John Yoo, Jay Bybee, David Addington, Alberto Gonzales, William Haynes and Douglas Feith) v souvislosti s mučením na Guantánámu.

pravomoci v otázce výkonu univerzální jurisdikce, ze strany členských států byla vzata na vědomí spíše s rozpaky. Nakolik přispěla ke svému účelu, tj. zklidnit politickou debatu o zneužívání univerzální jurisdikce je otázkou. Paralelně totiž stejná diskuze probíhala na půdě OSN. Zde chci zdůraznit, že návrh rezoluce Valného shromáždění OSN o rozsahu a aplikaci principu univerzální jurisdikce z 12. 11. 2009 (A/C.6/64/L.18) je velikým úspěchem CZ PRES a současného SE PRES. Ještě v únoru tohoto roku to vypadalo, že se na Valném shromáždění povede vysoce postavená politická diskuze nad tématem zneužívání univerzální jurisdikce ze strany některých evropských států. Výsledný kompromis, tj. dívat se na univerzální jurisdikci jako na čistě odborné právní téma a posuzovat její rozsah a aplikaci v mezinárodním právu pokládám za úspěch českých a posléze švédských diplomatů v NY, za kterým stála mnohahodinová diplomatická jednání.

V rovině expertní, tj. „nepolitické“ dochází ke stále užší spolupráci států v otázkách souvisejících s uplatňováním univerzální jurisdikce v konkrétních případech. Jedná se zejména o problematiku zajištění důkazů a výslech svědků. Řízení na základě univerzální jurisdikce je nesmírně právně, časově a finančně náročné a i z tohoto důvodu je „určitou iluzí“, že státy chtějí vést řízení, která nemají spojitost s jejich územím. Během CZ PRES Ministerstvo spravedlnosti ČR zorganizovalo další setkání *European Network of Contact Points in respect of persons responsible for genocide, crimes against humanity and war crimes* (dále jen evropská síť kontaktních bodů pro stíhání zločinu genocidy). Tato síť byla založena rozhodnutím Rady EU z 13. června 2002.<sup>7</sup> I díky aktivitám EU byla odhalena síť „politických lídrů“ současných různých rebelských skupin zejména v DRC. Jsou to většinou pachatelé rwandské genocidy. EUROJUST se tak dnes zabývá reálnými případy rwandské genocidy. V rámci evropské sítě kontaktních bodů pro stíhání zločinu genocidy, která je nezávislá na EUROJUSTu, si státy vyměňují zkušenosti se stíháním „nemediálních případů“. Problém ve Rwandě je, že ICTR v několika případech odmítl předání případů podle čl. 11 bis Jednacího řádu ICTR k národnímu řízení do Rwandy s tím, že by ve Rwandě nebylo plně garantováno právo na spravedlivý proces. Takto rozhodly i některé evropské soudy, včetně Velké Británie.<sup>8</sup> Důvodem proč státy odmítají extradice do Rwandy patří i mnohdy špatně podaná extradiční žádost a tato je následně zamítnuta z formálních důvodů. Další setkání evropské sítě kontaktních bodů pro stíhání zločinu genocidy se uskuteční v Haagu dne 7. prosince 2009.

Tímto krátkým exkurzem chci ukázat, že téma univerzální jurisdikce není pro ČR jen tématem čistě teoretickým nebo politickým, ale i velmi praktickým, protože v oblasti „bez hranic“, kam ČR patří, je spíše jen otázkou času, kdy ČR začne řešit praktické otázky v souvislosti se zločiny podle mezinárodního práva. Také chci na tomto případě demonstrovat, jak diplomacie v NY, Bruselu či Addis Abebě je někdy velmi vzdálena „přízemní“ realitě právního života a jak je v diplomatickém světě používán

<sup>7</sup> 2002/494/JHA.

<sup>8</sup> Velká Británie se po nepovolení extradice do Rwandy a současně s ohledem na neexistenci legislativy pro zahájení vlastního trestního stíhání, které vedlo k propuštění domnělého pachatele genocidy, vystavila kritice v rámci EU. Nedávno byla v tomto směru legislativa změněna.

(zneužíván) právní argument k prosazení svých národních zájmů a jak snadné je vydat se na cestu přílišné politizace práva.

## MEZINÁRODNÍ TRESTNÍ SOUDNICTVÍ

Posledním vybraným tématem je otázka mezinárodní trestní spravedlnosti, které se MZV věnuje nejsystematičtěji. Mezinárodní trestní soudnictví je důležitým prvkem podpory šíření respektu práva lidských práv, humanitárního práva, vlády práva a principu dobrého vládnutí, které patří mezi základní pilíře české zahraniční politiky. Systém mezinárodní trestní spravedlnosti nevychází z upřednostňování existence mezinárodních trestních soudů a tribunálů, které nahrazují činnost soudů národních, ale je naopak založen primárně na posilování vlády práva na národní úrovni, tak aby mezinárodní trestní soudy byly poslední možností, když národní právní řád selže ve své základní odpovědnosti chránit jednotlivce před nejzávažnějšími zločiny. V systému mezinárodní trestní spravedlnosti sehrává prvořadou úlohu ochrana obětí. Protože nejzávažnější zločiny jsou velmi často páčány systematicky a masově a v souvislosti s ozbrojeným konfliktem, je důležité mezinárodní trestní soudnictví vnímat i v kontextu procesu stabilizace a post-konfliktního usmíření.

ČR podporuje činnost mezinárodních trestních tribunálů a soudů následovně:

1. Finanční příspěvky (pro rok 2009: dobrovolné [ICTY, ICTR, Zvláštní soud pro Sierra Leone, Zvláštní tribunál pro Libanon – 10 000 USD], povinné [ICC [132 000 EUR za tři měsíce od vstupu ŘS pro ČR v platnost], ICTR [286 000 USD], ICTY [336 000 USD]).
2. ČR sjednala dne 15. 9. 2006 Dohodu mezi ČR a OSN o relokaci svědků ICTY (platná od 7. 6. 2007).
3. Dne 23. března 2006 byla v Haagu podepsána Smlouva mezi vládou ČR a OSN o zapůjčení vězeňského personálu Mezinárodnímu tribunálu pro bývalou Jugoslávii, smlouva vstoupila v platnost dne 15. června 2007.
4. ČR neuzavřela s OSN nebo soudem žádnou dohodu o výkonu trestů.

Aktuálním tématem české zahraniční politiky je ukončovací strategie ICTY a ICTR a s tím související reziduální mechanismus. Podle rezolucí Rady bezpečnosti 1503 (2003) a 1534 (2004), zakládajících tzv. *completion strategies*, by měly oba tribunály (ICTR a ICTY) skončit prvoinstanční řízení do konce roku 2008 a svou činnost zcela uzavřít do konce roku 2010. Tyto termíny jsou však jen orientační a mají vést ke zrychlení práce tribunálů. Jako nástroj ke zrychlení rozhodovací činnosti vyzvala Rada bezpečnosti k předání méně významných obviněných k řízení před kompetentními národními soudy. Za tímto účelem byl do jednacích řádů (*Rules of Procedure and Evidence*) doplněn článek 11 bis, podle něhož může ICTY a ICTR předat (*referral*) trestní řízení do země, (i) na jejímž území byl zločin uvedený v obžalobě spáchán, (ii) v níž byl obžalovaný zatčen nebo (iii) která má jurisdikci a je ochotná a připravená případ přijmout. Doposud bylo ICTY 10 obviněných předáno k řízení v Bosně a Hercegovině, 2 do Chorvatska a 1 do Srbska a ICTR 2 do Francie.

Podle ICTY prvoinstanční řízení (*trial*) nebudou dokončena dříve, než do konce roku 2011 a začátku roku 2012. Předpokládá se, že 13 odvolacích řízení bude vedeno od



r. 2011, 8 od r. 2012, dva od první poloviny 2013 a odvolání v případě *Karadžič* pak do února 2014. Každoročně v prosinci rozhoduje Rada bezpečnosti o prodloužení mandátu ICTY a ICTR.

S ukončováním činnosti ICTY a ICTR je aktuální otázka, v jaké formě zachovat po formálním skončení činnosti, některé tzv. reziduální funkce. Jde o takové funkce vyplývající z povahy tribunálů jako trestních soudů, které musí být zachovány, bez ohledu na data stanovená v *completion strategy*. Jedná se např. o dohled nad výkonem uložených trestů; milosti; podmíněné propuštění; mimořádné opravné prostředky proti dřívějším rozhodnutím; ochrana obětí a svědků; předání trestních řízení; řízení proti obviněným, kteří jsou dosud na útěku; uchovávání spisů a záznamů o činnosti tribunálů. Reziduální mechanismus bude založen rezolucí Rady bezpečnosti a náklady na jeho fungování ponесou členské státy OSN. Reziduálním mechanismem se zabývá pracovní skupina Rady bezpečnosti. Skupina projednává jednotlivé prvky reziduálního mechanismu a zprávu generálního tajemníka OSN o administrativních a rozpočtových aspektech umístění archivu a sídla reziduálního mechanismu, včetně místa provedení soudních jednání, která byla vydána v květnu 2009.

#### MEZINÁRODNÍ TRESTNÍ SOUD

Mezinárodní trestní soud je nezávislá mezinárodní instituce, která byla založena mezinárodní smlouvou, tzv. Římským statutem Mezinárodního trestního soudu (ŘS). ICC není orgánem OSN, má s ní však uzavřenu dohodu o spolupráci (dohoda vstoupila v platnost dne 4. října 2004). ŘS vstoupil v platnost dne 1. 7. 2002. K dnešnímu dni má ŘS 110 smluvních stran. ČR se stala smluvní stranou dne 1. 10. 2009. ICC v současné době řeší případy z 5 států (Uganda, Demokratická republika Kongo, Sudán, Středoafriická republika, Keňa). Sídlo ICC je v Haagu.

Hlavní cíl Mezinárodního trestního soudu je ukončit beztrestnost jednotlivce za nejzávažnější zločiny podle mezinárodního práva. ICC je oprávněn stíhat jednotlivce za válečné zločiny, zločiny proti lidskosti, zločin genocidy a do budoucna i zločin agrese, a to pouze tehdy, pokud je nechtějí či nemohou stíhat příslušné státy samy (princip komplementarity).

#### *EU a Mezinárodní trestní soud*

V roce 2001 Rada EU přijala Společný postoj o Mezinárodním trestním soudu, který byl po vstupu Římského statutu v platnost následně zpřesňován společnými postoji z roku 2002 a 2003.<sup>9</sup> Cílem tohoto postoje je podpora efektivního fungování ICC, včetně snahy zajistit, aby se smluvní stranou Římského statutu stalo co nejvíce států světa (tzv. princip univerzality) a aby nedocházelo k uzavírání smluv, které podlamují principy, na kterých Římský statut stojí (princip jednotnosti).

Ke konkretizaci společného postoje Rada EU přijala v roce 2004 tzv. Akční plán.<sup>10</sup> Akční plán je rozdělen do 3 částí:

<sup>9</sup> Společné postoj Rady 2001/443/CFSP, 2002/474/CFSP a 2003/444/CFSP.

<sup>10</sup> Akční plán na dosažení univerzality rovněž existuje od roku 2009 v rámci Shromáždění smluvních stran Římského statutu.

1. koordinace aktivit EU
2. univerzalita a jednotnost Římského statutu
3. nezávislost a efektivní fungování Mezinárodního trestního soudu

## **1. Koordinace aktivit EU**

### *1.1 EU a národní kontaktní místa*

Aby byla zajištěna rychlá a účinná výměna informací v přípravě aktivit EU a v otázkách implementace společného postoje, bylo založeno kontaktní místo v sekretariátu Rady EU a v jednotlivých členských státech. Za Českou republiku je tímto kontaktním místem mezinárodněprávní odbor MZV.

### *1.2 COJUR/ICC – podskupina Mezinárodní trestní soud v rámci skupiny Rady EU pro mezinárodní právo*

COJUR/ICC je pracovní podskupina Rady v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU. Tato podskupina založená v roce 2002 se setkává každoročně 4 nebo 5krát v Bruselu a 1krát v Haagu. Na těchto setkáních je řešena pravidelná agenda, jejíž struktura vychází z akčního plánu. Skupina připravuje koordinaci postojů členských států EU na zasedání Shromáždění smluvních stran Římského statutu a ve Valném shromáždění OSN. Skupina se na zasedáních pravidelně setkává se zástupci nevládních organizací podporujících činnost Mezinárodního trestního soudu.

## **2. Univerzalita a jednotnost Římského statutu**

Nástroje EU pro dosažení tohoto cíle jsou: politický dialog, prohlášení na půdě mezinárodních organizací, demarše, vzdělávací činnost (EU vytvořila list expertů na problematiku ICC). Z právních nástrojů je to uzavírání smluv, které obsahují závazek k dodržování principů, na kterých je Římský statut založen (tzv. ICC klauzule). Efektivita těchto nástrojů je odvislá od vložených finančních zdrojů a zaangažovanosti jednotlivých členských států.

EU má 9 zvláštních zástupců, jejichž úkolem je v problematických oblastech světa aktivně podporovat politiku a zájmy EU v oblasti ochrany míru, stability a panství práva. V současné době se jedná o: Afghánistán, oblast Velkých jezer v Africe, Bosnu a Hercegovinu, Střední Asie, bývalou Jugoslávii a Makedonii, Blízký východ, Moldávii, Jižní Kavkaz a Sudán. Někteří z těchto zástupců mají jasně stanovený mandát Radou související s ICC. Zástupce pro Sudán má za cíl např. udržovat stálý kontakt s úřadem žalobce ICC.

Nástroje, které EU používá k prosazení svých cílů ve vztahu k ICC jsou:

### *1. Politický dialog*

Politický dialog ohledně podpory Mezinárodního trestního soudu je veden na několika úrovních:

- a) bilaterální politická setkání na různých úrovních (předseda vlády, ministři, velvyslanci, atd.),

b) summity (jedná se zejména o podporu činnosti ICC ve formě společného prohlášení dotčeného státu a EU).

## *II. Prohlášení na půdě mezinárodních organizací*

Od roku 2005 členské státy EU společně podporují přijetí každoroční rezoluce Valného shromáždění OSN o ICC a předsednická země EU má koordinovaný projev na podporu ICC. Na Shromáždění smluvních stran Římského statutu předsednická země EU pronáší projev za EU a ČS EU koordinují své postoje k projednávaným otázkám.

## *III. Demarše*

Nástrojem jednotnosti a univerzality ŘS jsou demarše. Od roku 2002 předsednictví vykonalo více jak 300 demarší do více jak 110 zemí. Každý rok se vykoná zhruba 60 demarší, jejichž obsahem je a) výzva k ratifikaci ŘS, b) výzva k implementaci ŘS, c) výzva k ratifikaci Dohody o výsadách a imunitách ICC nebo d) výzva ke spolupráci s ICC a plnění závazků, které státům z ŘS či příslušné rezoluce Rady bezpečnosti plynou.

## *IV. ICC klauzule*

EU sjednává smlouvy se třetími zeměmi (politické, hospodářské), které obsahují klauzuli o podpoře činnosti ICC. Např. v revidované dohodě z Cotonou z roku 2005, která se aplikuje v 79 afrických, karibských a pacifických zemích v čl. 11 stojí: ... strany znovu potvrzují své odhodlání bojovat proti mezinárodnímu zločinu v souladu s mezinárodním právem, s patřičným ohledem na ŘS. Podobné klauzule jsou obsaženy ve smlouvách o partnerství a spolupráci s Indonésií, Thajskem, Singapurem, Brunejí, Malajsií, Vietnamem, Filipínami a ve smlouvě o obchodu, rozvoji a spolupráci s JAR, atd. Klauzule o šíření univerzality a jednotnosti je rovněž obsažena v politických ujednáních EU v rámci Evropské politiky sousedství se třetími zeměmi, jako Ukrajinou, Gruzíe, Libanon, Moldávií, atd.

## *V. Vzdělávací činnost, technická a materiální pomoc*

EU je klíčovým partnerem ICC. Od roku 2003 Komise vyčlenila více jak 17 mil. EUR na ratifikační kampaň prováděnou nevládními organizacemi. Od roku 2002 Komise podporuje ICC skrze EIDHR (Instrument na podporu demokracie a lidských práv).

Dne 10. dubna 2006 EU podepsala s ICC Dohodu o spolupráci a pomoci. Následně byla sjednána dohoda mezi EU a ICC o výměně utajovaných informací. Členské státy EU jsou největšími finančními přispěvateli do rozpočtu ICC. Jejich příspěvky tvoří 57,4 % celkové výše příspěvků.

## ZÁVĚR

Konkrétní způsoby zajištění respektování mezinárodního humanitárního práva v souvislosti se závažnými porušeními Ženevských úmluv ve spolupráci s ostatními státy a OSN jsou výzvou nejen pro mezinárodní právníky, ale zejména pro diplo-

maty a politiky. Jakákoliv účinná ochrana lidských svobod omezuje suverenitu státu, stejně jako právo vytyčuje mantinely politickému rozhodování. Pro diplomaty spíše než dilema mezinárodní právo vs. národní zájem je otázka, jaký právní argument posílí národní zájem. Národním zájmem ČR je šíření respektu k lidským právům, vlády práva a podporovat principy dobrého vládnutí.

## MFA AND IHL

### Summary

This article deals with the examination of the measures for the ensuring of the respect of the international humanitarian law in the context of the serious breaches from the standpoint of MFA of the Czech Republic. Those mechanisms are International Humanitarian Fact-Finding Commission, principle of the universal jurisdiction and international criminal tribunals and courts. All of these measures have some limitation. The issue is whether existing IHL implementing mechanisms are adapted to actual and new challenges.

*Key words:* MFA, UN, universal jurisdiction, International Humanitarian Fact-Finding Commission, ICC