

PŘEDNOSTNÍ JURISDIKCE
MEZINÁRODNÍHO TRESTNÍHO TRIBUNÁLU
PRO BÝVALOU JUGOSLÁVII
V. ČESKÝ PRÁVNÍ ŘÁD
(K JEDNOMU PŘÍKLADU VNITROSTÁTNÍ REALIZACE
MEZINÁRODNÍCH ZÁVAZKŮ ČR)

PAVEL ŠTURMA

1. ÚVOD: MEZINÁRODNÍ TRESTNÍ TRIBUNÁLY AD HOC
ZŘÍZENÉ RADOU BEZPEČNOSTI

Díky vývoji dosaženému za posledních pět let přestala být možnost stíhání závažných zločinů podle mezinárodního práva před mezinárodními trestními tribunály pouze teoretickou hypotézou, ale stala se skutečností. Přestože je mezinárodní trestní soudnictví jako **realita** zatím stále ještě novým, zčásti dokonce ještě embryonálním jevem, zaslouží si analýzu. Platí to nejen o statutech mezinárodních tribunálů zřízených Radou bezpečnosti pro stíhání válečných zločinů v bývalé Jugoslávii a Rwandě, ale i o návrhu statutu Mezinárodního trestního soudu, vypracovaném Komisí pro mezinárodní právo. V případě Mezinárodního trestního tribunálu pro stíhání osob odpovědných za vážná porušení mezinárodního humanitárního práva na území bývalé Jugoslávie od r. 1991 (dále jen „Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii“) je navíc k dispozici již první rozsudek zásadního významu pro interpretaci jak samotného statutu (a potvrzení kompetence Tribunálu), tak i mezinárodního humanitárního práva.

O to více vystupuje do popředí dosud neřešená otázka realizace závazků vyplývajících přímo ze statutu, popř. z rozsudků pro členské státy OSN obecně a Českou republiku zvláště. V tomto stručném příspěvku není možné provést komparaci řešení existující v právních řádech různých států. Omezíme se proto jen na rozbor problému z hlediska práva mezinárodního a možných řešení, které poskytuje současná česká ústavní úprava. Přitom nejde jen o specifický problém, zda naše právo dovoluje v současné době vydat Mezinárodnímu trestnímu tribunálu pro bývalou Jugoslávii osobu obviněnou ze zločinů spadajících pod jeho jurisdikci. Obecnější problém se totiž týká realizace mezinárodních mimosmluvních závazků v našem vnitrostátním právu.

2. POHLED MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

2.1. *Statut Mezinárodního tribunálu pro bývalou Jugoslávii*

Konflikt, který probíhal v letech 1991 až 1995 na území bývalé Jugoslávie, představuje nejhorší krveprolití v Evropě od konce 2. světové války. Hrůzy

a utrpení, které přinesl zejména civilnímu obyvatelstvu, vyvolal pobouření, ale zároveň frustraci světové veřejnosti. Podcenění konfliktu v jeho zárodku, váhání a neschopnost dohodnout se na společném a účinném postupu diskreditovalo mezinárodní společenství států a jimi vytvořené instituce (univerzální i evropské). Ale jako už častokrát v minulosti konstatování činů porušujících principy lidskosti i konkrétní pravidla mezinárodního práva postižená neefektivitostí vedlo k přijetí nových pravidel a institucí, jež by je sankcionovaly.¹⁾ Tak Rada bezpečnosti OSN poté, co v několika rezolucích v r. 1992 opakovaně vyjádřila vážné znepokojení nad porušováním mezinárodního humanitárního práva, spočívajícím v „masovém vraždění, masovém, organizovaném a systematickém zadržování a znásilňování žen a pokračování v praxi ‘etnického čištění’ pro získání a udržení území“, rozhodla v rezoluci 827 (1993) o zřízení Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii.²⁾

Článek 1 Statutu obecně stanovil pravomoc Mezinárodního tribunálu „stíhat osoby odpovědné za vážná porušení mezinárodního humanitárního práva spáchaná na území bývalé Jugoslávie od r. 1991 v souladu s ustanoveními tohoto Statutu“.³⁾ Tribunál není oprávněn vytvářet nové právo, nýbrž musí aplikovat v souladu s principem *nullum crimen sine lege* již existující pravidla mezinárodního humanitárního práva, jež jsou nepochybně součástí obyčejového práva.⁴⁾ Proto jsou tak důležitá ustanovení Statutu určující kompetenci *ratione materiae* (věcnou jurisdikci) Mezinárodního tribunálu. Patří sem článek 2 (Vážná porušení Ženevských úmluv z r. 1949), článek 3 (Porušení zákonů a obyčejů války), článek 4 (Genocidium)⁵⁾ a článek 5 (Zločiny proti lidskosti).

Statut dále vymezuje kompetenci *ratione personae* (osobní jurisdikci) Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii a potvrdil princip individuální trestní odpovědnosti. Tribunál má podle článku 6 jurisdikci pouze nad fyzickými osobami, tedy s vyloučením právnických osob. Odpovědnost fyzických osob je však stanovena dosti široce. Podle článku 7 bude každá osoba, která plánovala, připravila, nařídila, sama spáchala či pomáhala při spáchání některého ze zločinů podle článků 2 až 5, individuálně odpovědná za takový zločin (odst. 1). Oficiální postavení, popř. státní funkce obviněné osoby ji nezbujuje trestní odpovědnosti ani není polehčující okolností (odst. 2). Skutečnost, že zločin spáchal podřízený, nezbujuje jeho nadřízeného trestní odpovědnosti, pokud věděl nebo měl možnost vědět, že podřízený hodlá spáchat nebo spáchal takový čin, a přesto nepřijal nezbytná a rozumná opatření k prevenci či represí (odst. 3). Konečně ani skutečnost, že obvině-

¹⁾ „Le droit peut souvent naître du pire.“ Viz P.-M. Martin, La compétence de la compétence (à propos de l'arrêt Tadić, Tribunal pénal international, chambre d'appel, 2 octobre 1995), *Recueil Dalloz Sirey*, 1996, 19^e cahier, s. 157.

²⁾ Text rezoluce viz The establishment of the International Tribunal to prosecute persons responsible for serious violations of international humanitarian law committed in the territory of the former Yugoslavia since 1991 (documentation), *Human Rights Law Journal*, vol. 14, No 5-6, 1993, s. 197-198.

³⁾ *Ibid.*, s. 201.

⁴⁾ *Ibid.*, s. 202, § 34.

⁵⁾ Tato skutková podstata byla převzata z Úmluvy o zabránění a trestání zločinu genocidia (1948); vyhl. MZV č. 32/1955 Sb.

ná osoba jednala na rozkaz vlády nebo nadřízeného, nezabývá trestní odpovědností, ale může být považována za polehčující okolnost (odst. 4).

Pokud jde o kompetenci *ratione loci* a *ratione temporis*, podle článku 8 Statutu se jurisdikce Mezinárodního tribunálu vztahuje na území bývalé SFRJ (souš, vzdušný prostor a teritoriální vody) a na období začínající 1. ledna 1991. Za jedno z nejdůležitějších ustanovení je třeba považovat článek 9, který stanovil při **konkurenční jurisdikci** Mezinárodního tribunálu a vnitrostátních soudů (odst. 1) **prioritu** Mezinárodního tribunálu (odst. 2).⁶⁾ Článek 10 pak obsahuje pravidlo *non bis in idem*, které je však formulováno s ohledem na prioritu Mezinárodního tribunálu ve dvou podobách. Především je zcela vyloučeno, aby osoba byla souzena před národním soudem za jednání představující porušení mezinárodního humanitárního práva, za které již byla souzena Mezinárodním tribunálem (odst. 1). Naproti tomu osoba, která byla pro stejný čin souzena před národním soudem, může být posléze souzena Mezinárodním tribunálem, ale pouze ve dvou případech: „(a) čin, pro který byla souzena, byl označen jako běžný trestný čin; nebo (b) řízení před národním soudem nebylo nestranné či nezávislé, bylo určeno k ochraně obviněného před mezinárodní trestní odpovědností, anebo případ nebyl pečlivě vyšetřen.“⁷⁾

2.2. Jurisdikce Tribunálu konfrontovaná s praxí

Jakkoliv veliký je význam materiálního práva a statutu, z praktického hlediska je ještě důležitější jejich aplikace. Proto bývá tak významný první rozsudek každého soudního orgánu. Může totiž předurčit budoucí judikaturu. Zdá se, že u Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii tomu tak skutečně bylo. Rozsudek odvolacího senátu v případě *Tadic* z 2. 10. 1995 se zabýval na základě námítky obhajoby kompetencí soudit tohoto obžalovaného a v obecnější poloze vlastně i rozsahem kompetence Mezinárodního tribunálu jako takového.

Na rozdíl od Norimberského tribunálu, který se může jevit „jako judiciální orgán okupačních států“ podle práva ozbrojených konfliktů⁸⁾ a kde obžalovaní nemohli vznášet námitku nepřislušnosti,⁹⁾ v případě Tribunálu pro bývalou Jugoslávii, který je ryze **mezinárodní** a povoláný soudit porušitele humanitárního práva ze všech stran zúčastněných na ozbrojeném konfliktu, taková námitka přichází v úvahu.¹⁰⁾ Obhajoba ji také hned v prvním případě, kdy byl obviněný předán ke stíhání

⁶⁾ „2. The International Tribunal shall have primacy over national courts. At any stage of the procedure, the International Tribunal may formally request national courts to defer to the competence of the International Tribunal in accordance with the present Statute and the Rules of Procedure and Evidence of the International Tribunal.“ (Op. cit. 2, s. 205.)

⁷⁾ *Ibid.*, s. 205.

⁸⁾ Srov. D. Jílek, Přemítání o založení Mezinárodního tribunálu pro stíhání osob odpovědných za závažná porušení mezinárodního práva humanitárního spáchaná na území bývalé Jugoslávie od roku 1991, *Časopis pro právní vědu a praxi*, PF MU Brno, 1/1996, s. 56-57.

⁹⁾ Srov. P.-M. Martin, op. cit. 1, s. 158.

¹⁰⁾ Srov. J.C. O'Brien, The International Tribunal for Violations of International Humanitarian Law in the Former Yugoslavia, *American Journal of International Law*, 1993, No 3, s. 639; A. Pellet, Le Tribunal criminel international pour l'ex-Yugoslavie - Poudre aux yeux ou avancée décision?, *Revue générale de droit international public*, 1994, No 1, s. 57.

Mezinárodnímu trestnímu tribunálu, uplatnila. Druhý senát první instance se ve svém rozsudku v *cause Tadic* z 10.8.1995 vyslovil ve prospěch své věcné příslušnosti.¹¹⁾ Proti tomu obhajoba podala odvolání pro právní omyl podle článku 25 Statutu.¹²⁾

(a) Legalita vzniku Mezinárodního trestního tribunálu

Odvolací senát pak ve svém rozsudku z 2. 10. 1995 odmítl námitky obhajoby a na základě důkladného právního rozboru nejenže potvrdil příslušnost Mezinárodního trestního tribunálu v dané věci, ale vyslovil se jasně i k rozsahu své kompetence, do níž zahrnul i zkoumání otázky legality („ústavnosti“) svého zřízení. Senát první instance se totiž na návrh prokurátora odmítl zabývat „politickou otázkou“, zda bylo zřízení Tribunálu Radou bezpečnosti v souladu s Chartou OSN, která nepatří do jeho kompetence.¹³⁾ Naproti tomu Odvolací senát sice uznal, že výslovným posláním Mezinárodního tribunálu je stíhat vážná porušení mezinárodního humanitárního práva, nikoliv fungovat jako ústavní soud, ale zároveň potvrdil existenci **implicitní jurisdikce** (*inherent jurisdiction*), spočívající v „kompetenci rozhodnout o své vlastní kompetenci“ (*la compétence de la compétence*).¹⁴⁾

Námitka neústavního zřízení Mezinárodního tribunálu byla Odvolacím senátem odmítnuta ve dvou bodech. Předně je zcela v pravomoci Rady bezpečnosti jednat na základě Kapitoly VII. Charty OSN. K tomu stačí její konstatování, že došlo k jedné ze tří situací předvídaných v článku 39. Na rozdíl od agrese, jež je převážně právním pojmem, zbývající dva pojmy jsou spíše politické či faktické povahy. V případě ozbrojeného konfliktu kvalifikovaného jako mezinárodní jde nepochybně o „porušení míru“. V případě vnitřního ozbrojeného konfliktu pak podle ustálené praxe Rady bezpečnosti půjde o „ohrožení míru“.¹⁵⁾ Co se týče prostředků, jimiž v takových situacích disponuje Rada bezpečnosti, článek 41 Charty obsahuje pouze **příkladný výčet** toho, co tato opatření „mohou zahrnovat“¹⁶⁾, tj. nejsou vyloučena ani jiná, výslovně nezmníněná opatření.¹⁷⁾ Jediným limitem zde je, že jsou to „opatření nezahrnující užití ozbrojené síly“, čemuž zřízení Mezinárodního tribunálu zcela vyhovuje.

¹¹⁾ International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, Decision of 10 August 1995 (Trial Chamber II) - Case No IT-94-1-T - The Prosecutor v. Duško Tadić, text viz *Human Rights Law Journal*, vol 16, No 10-12, 1995, s. 426-436.

¹²⁾ „1. The Appeals Chamber shall hear appeals from persons convicted by the Trial Chambers or from the Prosecutor on the following grounds: (a) an error on a question of law invalidating the decision; or (b) an error of fact which has occasioned a miscarriage of justice.

2. The Appeals Chamber may affirm, reverse or revise the decisions taken by the Trial Chambers.“ (op. cit. 73, s. 209).

¹³⁾ Op. cit. 11, s. 428-432, zejména §§ 8, 23-24, 40.

¹⁴⁾ International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, Decision of 2 October 1995 (Appeals Chamber) - Case No IT-94-1-AR72 - The Prosecutor v. Duško Tadić, op. cit. 11, s. 439-441, zejm. §§ 14-19.

¹⁵⁾ *Ibid.*, s. 442, §§ 29-30.

¹⁶⁾ *Ibid.*, s. 443, § 35.

¹⁷⁾ Srov. P.-M. Eisemann, *Commentaire de l'article 41*, in: *La Charte des Nations Unies article par article*, Economica, Paris, 1985, s. 694-695.

(b) Přednostní jurisdikce Mezinárodního trestního tribunálu

Obhajoba se dále pokusila zpochybnit přednostní jurisdikci Mezinárodního trestního tribunálu oproti vnitrostátním soudům. Tuto námitku Odvolací senát odmítl ze třech důvodů. Případná jurisdikce vnitrostátních soudů sama nijak nezpochybnuje jurisdikci Mezinárodního tribunálu. Nejde ani o zásah do vnitřních věcí státu (čl. 2 odst. 7 Charty OSN), protože „tato zásada nebrání, aby se použilo donucovacích opatření podle kapitoly VII.“, na základě které byl právě Mezinárodní tribunál zřízen. Neobstojí ani poukaz obžalovaného na domnělé právo nebýt odňat svému řádnému národnímu soudci, neboť pro zločiny podle mezinárodního práva existuje univerzální jurisdikce a Mezinárodní tribunál poskytuje přinejmenším stejné (prakticky však spíše větší) záruky spravedlivého procesu.¹⁸⁾

3. POHLED VNITROSTÁTNÍHO PRÁVA

Provedená analýza Statutu Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii a rozsudku v cause *Tadic* sice obhájila legalitu vzniku a kompetenci Tribunálu, ale samo mezinárodněprávní zakotvení ještě nestačí. Neřeší totiž řadu praktických otázek, jež mohou vyvstat ve sféře vnitrostátního práva. Ze statutu sice vyplývá povinnost státu spolupracovat s Tribunálem, a to včetně povinnosti vydat mu pachatele ke stíhání z titulu přednostní jurisdikce, ale české orgány by v případě takové žádosti byly postaveny patrně před dilema. Pokud by se řídily vnitrostátním právem, musely by žádost odmítnout (nejde o extradici na základě smlouvy do jiného státu, ale o předání pachatele mezinárodnímu soudu, který navíc ani nebyl smlouvou založen). Tím by se ovšem dopustily porušení platného mezinárodního závazku (nerozhoduje, zda je původu smluvního, obyčejového či jiného), které se přičítá státu pro účel jeho odpovědnosti.¹⁹⁾

Pokud by se naopak snažily splnit mezinárodní závazek České republiky, dopustily by se porušení vnitrostátního práva, pro které by takové rozhodnutí bylo jistě okamžitě napadeno. (Skutečnost, že k extradici je potřeba vedle rozhodnutí soudu ještě povolení ministra spravedlnosti, pravděpodobnost takového rozhodnutí ovšem minimalizuje.) Problém spočívá v tom, že Statut Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii není mezinárodní smlouvou. Jinak by se totiž mohla uplatnit odkazovací klauzule v § 375 trestního řádu, jež stanoví **aplikační přednost** mezinárodní smlouvy.²⁰⁾ Jaké je však východisko za této situace?

Systémovým řešením by jistě byla změna omezené inkorporační klauzule v čl. 10 Ústavy ČR tak, aby pokrývala nejen mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, ale i **obecné zásady mezinárodního práva a rozhodnutí**

¹⁸⁾ Op. cit. 14, s. 447-450, zejm. §§ 54, 56 a 62.

¹⁹⁾ Srov. čl. 5 a čl. 17 návrhu o odpovědnosti států; viz Č. Čepelka, *Odpovědnost států. Návrh článků 1 až 35 kodifikační smlouvy (s komentářem)*, UK, Praha, 1985, s. 15, 44.

²⁰⁾ Srov. V. Týč, *Právo mezinárodních smluv*, MU, Brno, 1995, s. 91.

orgánů mezinárodních organizací, kterými je Česká republika vázána. Taková změna by ovšem vyvolala celou řadu nových problémů, na jejichž řešení asi není moc zákonodárná, a tím méně soudní ještě připravena. K podobně závažné změně Ústavy bude zřejmě potřeba mnohem silnější politické motivace, jakou by mohl být až očekávaný vstup ČR do Evropské unie. Co si však počít v kratším časovém horizontu ?

Mohlo by se zdát, že řešení nabízí čl. 87 odst. 1 písm. i) Ústavy, podle kterého Ústavní soud rozhoduje „o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro Českou republiku závazné, pokud je nelze provést jinak“. Bližší pohled však varuje před spoléháním na toto ustanovení. Předně musí jít o konkrétní rozhodnutí závazné pro ČR. V případě vydání pachatele Mezinárodnímu trestnímu tribunálu by však čekání se změnou legislativy až na jeho případnou první žádost mohlo zmařit či vážně zkomplikovat postih válečných zločinců. Dále není jasné, zda by byl tento Tribunál u nás uznán za mezinárodní soud ve smyslu čl. 87. Zákon o Ústavním soudu totiž v § 117 upřesnil, že „mezinárodním soudem se pro účely tohoto zákona rozumí mezinárodní orgán oprávněný rozhodovat o stížnostech proti porušení lidských práv a základních svobod, jehož rozhodnutí jsou v České republice závazná podle ratifikovaných a vyhlášených mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách, jimiž je Česká republika vázána.“ Konečně čl. 87 odst. 1 písm. i) Ústavy považuje opatření Ústavního soudu za subsidiární, takže přednost by měla mít spíše zákonodárná iniciativa vlády podle čl. 41 odst. 2 Ústavy.²¹⁾

Lze tedy shrnout, že ačkoli mezinárodní závazek ukládá ČR povinnost vydat osoby obviněné z vážných porušení mezinárodního humanitárního práva Mezinárodnímu trestnímu tribunálu, dosavadní vnitrostátní právní úprava to neumožňuje. Je proto na vládě, aby zajistila provedení mezinárodního závazku, a to návrhem novely trestního řádu.

4. ZÁVĚR

Třebaže Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii je orgánem aplikace, nikoliv tvorby práva, přispěl svým prvním rozsudkem k potvrzení a prosazení progresivního rozvoje mezinárodního humanitárního práva. Učinil tak nejen tím, že přesvědčivě zdůvodnil mezinárodněprávní základ své existence a přednostní kompetence. Ve světle této judikatury může být dovozena mezinárodní trestní odpovědnost za jakákoli vážná porušení mezinárodního humanitárního práva, ať už k nim došlo v rámci mezinárodního, anebo vnitřního ozbrojeného konfliktu. Tribunál tak položil solidní základy, o které se může v dalších případech opřít.

²¹⁾ V. Pavlíček, J. Hřebejk, *Ústava a ústavní řád České republiky, Sv. I.: Ústava České republiky*, Linde, Praha, 1994, s. 208, 214-215.

Podstatné je, že Mezinárodní trestní tribunál pro bývalou Jugoslávii učinil rozhodný krok k rozptýlení pochyb o jeho smyslu, když se zpočátku mohlo zdát, že je spíše výrazem bezradnosti a selhání mezinárodního společenství ve vztahu k jugoslávskému konfliktu. Avšak ani sebelepší právně fundovaný rozsudek nedokáže zabezpečit efektivitu mezinárodní trestní jurisdikce. K tomu je potřeba součinnosti všech států, a to nejen velmocí a přímo zainteresovaných stran konfliktu. V této souvislosti by měla i Česká republika urychleně uvést své trestní zákonodárství do souladu s mezinárodním závazkem založeným rozhodnutím Rady bezpečnosti, aby mohla vydat pachatele podobných zločinů, z jakých byl obžalován Duško Tadić, nejen cizím státům, ale také trestnímu tribunálu OSN.

PRIMACY OF JURISDICTION OF THE INTERNATIONAL
CRIMINAL TRIBUNAL FOR THE FORMER YUGOSLAVIA
V. CZECH LEGAL ORDER

(On one example of the implementation of international obligations
of the Czech Republic)

S u m m a r y

Although being an organ of application of law and not a law-making organ, the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia has contributed by its first decision on jurisdictional matters to the confirmation and enhancement of role of international humanitarian law. At the same time it became the first international criminal tribunal after the Nuremberg Tribunal.

The decision of the Appeals Chamber (of 2 October 1995) in *Tadić case* gave a clear and firm answer to the question of legality of the Tribunal and its competence, including primacy over national courts. The problem has been resolved under international law. From the point of view of the implementation of the Statute and decisions of the Tribunal in Czech law, however, many legal issues seem to be open.

Since the Statute of the Tribunal, adopted by the UN Security Council, is not an international treaty, the clause in § 375 of the Czech Code of Penal Procedure, providing for the priority application of international treaties, could not serve as a guidance for Czech courts. As the International Tribunal may request any Member State to extradite any person suspected of serious violations of international humanitarian law, the Czech Constitutional Court could perhaps decide, according to Art. 87 (1)(i) of the Constitution, on measures necessary to implement decisions of an international court binding for the Czech Republic. However, one should not rely on the remedy by the Constitutional Court, which is considered as subsidiary to the legislative initiative to be taken by the Government. Moreover, the Tribunal may not be recognized as „international court“ under Art. 87, because it is not „international organ authorized to decide complaints against violations of human rights and fundamental freedoms“ on the basis of the ratified and promulgated international treaties on human rights binding the Czech Republic (Law on Constitutional Court, § 117).

The present situation, when the Czech authorities may either comply with internal law and violate thus the international obligation of the Czech Republic, or act in accordance with international law but in violation of the rules of Czech law, is undesirable. The appropriate solution seems to be a legislative and/or constitutional amendment.