

# Zločin agrese znovu na scéně

17. prosince 2017

Ačkoli panuje shoda v tom, že rozpoutání nelegální války patří mezi nejhorší jednání, jakých se lze dopustit, od dob poválečných tribunálů v Norimberku a Tokiu nebylo stíhání jednotlivců odpovědných za toto jednání, tj. za tzv. zločin agrese, na mezinárodní scéně možné. Chyběla totiž nejen politická vůle, ale i definice zločinu a také orgán, který by byl kompetentní se stíhání ujmout. Za poslední dvě desetiletí se situace postupně změnila. V roce 1998 byl zřízen Mezinárodní trestní soud (MTS), v roce 2010 byla schválena definice zločinu agrese a nakonec, 14. prosince 2017, získal MTS možnost definici aplikovat a na jejím základě vést trestní stíhání. Jedná se o významný posun, který ale má značné limity, jež nepochybně ovlivní jeho praktické dopady. Tato reflexe nejprve shrnuje vývoj snah o stíhání zločinu agrese na mezinárodní úrovni a následně představuje některé z limitů, jimiž současná úprava trpí.

## Historie snah o stíhání zločinu agrese

Až do počátku 20. století byla válka považována za běžný a legální způsob řešení sporů. Její vyvolání tak pro původce neznamenal riziko trestního postihu, naopak se po dlouhou dobu považovalo za věc cti a národní hrdosti. Přehodnocení tohoto postoje započalo po první světové válce, kdy se objevila snaha pohnat bývalého německého císaře Viléma II. k odpovědnosti za „těžkou urážku mezinárodní morálky a posvátné autority smluv“ (článek 227 Versailleské mírové smlouvy) spočívající ve vyvolání válečného konfliktu. Ačkoli ze stíhání vzhledem k tomu, že Vilém II. získal politický azyl v Nizozemsku, sešlo, sám pokus o něj byl signálem, že daná oblast prochází změnami. Ty se následně odrazily v Briand-Kelloggově paktu z roku 1928, který zakázal útočnou válku, a po druhé světové válce v Chartě OSN z roku 1945, která učinila nelegálním jakékoli použití síly mimo aktů sebeobrany a kolektivních akcí s mandátem Rady bezpečnosti OSN.

V roce 1945 byl také založen první mezinárodní tribunál pověřený stíhat jednotlivce odpovědné za spáchání zločinu agrese, a to Mezinárodní vojenský tribunál v Norimberku. Statut tohoto tribunálu vymezoval zločiny proti míru, jak se tehdy zločin agrese nazýval, jako „osnování, přípravu, podněcování nebo podniknutí útočné války nebo války porušující mezinárodní smlouvy, dohody nebo záruky, anebo účast na společném plánu nebo spiknutí ku provedení čehokoliv z toho, co výše uvedeno“ (článek 5(a)). Dvanáct z celkem 24 obviněných představitelů nacistického Německa bylo shledáno vinnými ze zločinů proti míru a většinu z nich byl uložen trest smrti. U paralelního Mezinárodního vojenského tribunálu v Tokiu, který stíhal válečné zločince z Japonska, měly zločiny proti míru ještě větší váhu, neboť stíhání dalších zločinů, tj. zločinů proti lidskosti a válečných zločinů, bylo podmíněno vazbou na ně. Kvalifikace se tak objevila ve výrazné většině odsouzení, byť sankcí zde byl častěji trest odnětí svobody na doživotí než trest smrti.

Oba poválečné tribunály daly ve svých rozsudcích jasně najevo, že zločiny proti míru považují za vůbec nejzávažnější mezinárodní zločiny. Norimberský tribunál uvedl, že „vyvolání útočné války není jen mezinárodním zločinem; je mezinárodním zločinem nejzávažnějším, neboť [...] v sobě zahrnuje akumulované zlo“. Tokijský tribunál ve stejném duchu konstatoval, že „není těžšího zločinu, než je spiknutí za účelem vedení útočné války, nebo vedení takové války, protože spiknutí ohrožuje bezpečnost lidstva a vedení války ji porušuje“. Odsouzení zločinů proti míru našlo své potvrzení také v dokumentu shrnujícím zásady mezinárodního trestního práva, který v roce 1950 předložila Komise OSN pro mezinárodní právo.

V té době byl již ovšem svět rozdělen železnou oponou, a proto snahy přijít s jasnější definicí zločinu agrese a vytvořit stálý mezinárodní orgán, který by byl oprávněn osoby obviněné z tohoto zločinu stíhat, uvázly na mrtvém bodě. Jediným větším úspěchem období studené války se stalo přijetí rezoluce nazvané [Definice agrese](#) Valným shromážděním OSN v roce 1974. Tato rezoluce, jak její název napovídá, obsahuje definici agrese. Jde ovšem o akt agrese coby jednání státu, nikoli zločin agrese coby jednání jednotlivce. Vzhledem k tomu, že obě jednání spolu úzce souvisejí, tj. akt agrese a zločin agrese jsou dvě strany jedné mince, má ovšem daná rezoluce význam také v trestněprávní oblasti.

## Zločin agrese v Římském statutu Mezinárodního trestního soudu

O kodifikaci zločinů podle mezinárodního práva a ustavení stálého mezinárodního trestního soudu se začalo znovu uvažovat až po roce 1990. Myšlenka byla převedena v praxi v roce 1998, kdy byl přijat Římský statut MTS, který vstoupil v platnost v roce 2002. Ačkoli panovala široká shoda na tom, že zločin agrese by – vedle zločinů proti lidskosti, zločinu genocidy a válečných zločinů – měl být do Statutu zahrnut, státy nebyly schopny shodnout se na jeho definici. Proto Statut původně sice zločin agrese zahrnul, současně v něm ale bylo stanoveno, že MTS nebude oprávněn vykonávat jurisdikci nad tímto zločinem, dokud nebude přijata jeho definice.

K tomu došlo na revizní konferenci v ugandské Kampale v roce 2010. Definice zločinu agrese má čtyři hlavní prvky. Zaprvé, musí dojít k aktu agrese ze strany státu. Akt agrese je vymezen s odkazem na rezoluci z roku 1974 a zahrnuje mj. vpád ozbrojených sil na území cizího státu, bombardování cizího území nebo námořní blokádu. Zadruhé, akt agrese musí představovat zjevné porušení Charty OSN. Formulace je úmyslně nejasná, aby měl MTS prostor rozhodnout na *ad hoc* základě, které případy nelegálního použití síly jsou hodny odsouzení a které lze „tolerovat“. Zatřetí, zločinu agrese se může dopustit jediná osoba, která je v postavení, jež jí umožňuje efektivně vykonávat kontrolu nad státem nebo řídit jeho politické nebo vojenské akce. Tato tzv. vůdcovská klauzule (*leadership clause*) znamená, že za zločin agrese mohou být stíháni jen nejvyšší představitelé státu (hlava státu, předseda vlády, ministr obrany, náčelník generálního štábu aj.), nikoli třeba běžní vojáci. Začtvrté, osoby ve vůdcovské pozici se zločinu agrese dopustí tehdy, když plánují, připravují, zahájí nebo provedou akt agrese.

Revizní konference v Kampale sice přijala definici zločinu agrese, nedala ale ještě MTS pravomoc na základě této definice postupovat. Tato možnost byla vázána na kumulativní splnění dvou podmínek. První bylo uplynutí roku od chvíle, kdy definici ratifikuje či přijme nejméně 30 smluvních stran. Daná podmínka byla splněna v červnu 2017. Tehdy uplynul rok od chvíle, kdy kampalské změny ratifikoval coby 30. v pořadí Stát Palestina. České republiky, pro zajímavost, připadá 23. místo, k ratifikaci přistoupila v březnu 2015. Druhou podmínkou bylo to, aby shromáždění smluvních stran Římského statutu v období po 1. lednu 2017 formálně rozhodlo o tom, že MTS může zločin agrese stíhat. Toto rozhodnutí padlo před několika dny, ve čtvrtek 14. prosince 2017. Příslušná [rezoluce](#), která byla přijata konsenzuálně, aktivuje jurisdikci MTS ve vztahu k zločinu agrese k 17. červenci 2018, tedy ke dni 20. výročí přijetí Římského statutu.

## Limity úpravy zločinu agrese

Mohlo by se zdát, že přijetím definice zločinu agrese a aktivací jurisdikce MTS vůči tomuto zločinu je tažení proti nelegálnímu používání ozbrojené síly dovedeno do vítězného konce a že nadále každý, kdo by se k takovému jednání uchýlil, bude čelit trestnímu stíhání. Tak jednoduchá ale situace není. Nejen že se stíhání mohou do cesty stavět různé politické a mocenské faktory. Sama přijatá právní úprava má určité limity, které šanci na potrestání strůjců nelegálních válek snižují. O některých, např. nejasnosti vymezení toho, kdy nelegální použití síly představuje zjevné porušení Charty OSN, již byla řeč. Na další se podíváme nyní. Většina působí na první pohled notně formálně či technicky, má ale důležité praktické důsledky.

Na prvním místě je dobré zmínit, že MTS není obdařen tzv. univerzální jurisdikcí, která by mu umožnila stíhat mezinárodní zločiny bez ohledu na to, kde k nim dojde a kdo je jejich pachatelem. U zločinů, jež jsou v jurisdikci MTS už od jeho vzniku (zločiny proti lidskosti, zločin genocidy a válečné zločiny), je možnost stíhání omezena na zločiny, které byly spáchány na území některé smluvní strany Římského statutu, nebo se jich dopustil občan takové smluvní strany. Jde o podmínky alternativní, nikoli kumulativní, tj. postačí splnění aspoň jedné z nich. Absentují-li obě, je stíhání možné jediné na základě rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN, jak k tomu došlo ve vztahu ke zločinům spáchaným v Súdánu a Libyi.

V případě zločinu agrese jsou podmínky výkonu jurisdikce nastaveny ještě přísněji. Zde je stíhání možné jen tehdy, pokud je zločin spáchán na území smluvní strany občanem smluvní strany. Již od roku 2010 se vedou spory o tom, zda se úprava týká všech smluvních stran Římského statutu (nyní 123 států), nebo jen těch států, které vedle Statutu ratifikovaly také kampalské dodatky (nyní 35 států). Mezi státy nakonec převážil druhý pohled, který se také odráží v aktivační rezoluci z 14. prosince 2017. Ta jasně říká, že MTS „*nebude mít jurisdikci ve vztahu ke zločinu agrese, který je spáchán občanem či na území smluvní strany, která neratifikovala [...] tyto dodatky*“ (odst. 2). MTS tedy může stíhat jen ty zločiny agrese, které spáchají občané některého z 35 států vázaných Římským statutem i kampalskými dodatky a k nimž současně došlo na území některé z těchto států. Asi nepřekvapí, že na seznamu oněch 35 států převažují menší země typu Andorry, Lucemburska či Švýcarska, u nichž nelze příliš očekávat, že by se uchylovaly k nelegálnímu použití síly vůči jiným státům.

Výjimkou z pravidla je opět stíhání na základě rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN, které není vázáno žádnými teritoriálními či personálními omezeními. V případě zločinu agrese je ovšem využití této varianty výrazně méně pravděpodobné než v případě ostatních zločinů podle mezinárodního práva, a to přinejmenším ze dvou důvodů.

Prvním je to, že zatímco zločiny proti lidskosti, zločin genocidy či válečné zločiny bývají často páčány v menších či méně vlivných zemích (např. Rwanda, Uganda či Mali), k použití síly, ať již legálnímu, či nikoli, se většinou uchylují státy velké a mocné. Nežřídkou se dokonce jedná o stálé členy Rady bezpečnosti, popř. jejich blízké spojence. Snahy iniciovat řízení před MTS prostřednictvím Rady bezpečnosti by v takových případech nepochybně narazily na veto příslušného stálého člena.

Zadruhé, stíhání zločinu agrese je politicky výrazně citlivější než stíhání ostatních zločinů. Jak jsme viděli výše, stíhání se vždy týká hlavních představitelů určitého státu a vždy znamená i nepřímé odsouzení politiky tohoto státu jako celku, navíc v citlivé oblasti použití ozbrojené síly. Tuto oblast si státy stráží a nerady ji podřizují soudnímu přezkumu, je tak možné očekávat, že zde bude Rada bezpečnosti, kterou nakonec též tvoří státy, v rozhodování o předání určité situace k prošetření MTS, postupovat velmi obezřetně.

Konečně je vhodné připomenout, že jurisdikce MTS je omezena také časově. Nejzazší datum, které MTS nikdy nemůže prolomit, je 1. červenec 2002, tj. den vstupu Římského statutu v platnost. U zločinu agrese je opět úprava odlišná, zda by měl podle všeho být hraničním bodem den aktivace jurisdikce MTS, tedy 17. červenec 2018. Žádné jednání, jež se uskutečnilo před tímto datem, se nebude moci stát předmětem stíhání u MTS. To z jeho agendy automaticky vyřazuje většinu kontroverzních vojenských operací posledních tří desetiletí, jako byly zásah NATO v Kosovu v roce 1999 či útok USA na Irák v roce 2003. Další vojenské akce, např. anexe Krymu Ruskou federací, by sice s ohledem na své trvání časovou podmínku splnit mohly, narazily by ale zase na teritoriální a personální omezení popsaná výše.

## Na scéně, byť spíše ve vedlejší roli

Aktivace jurisdikce MTS vůči zločinu agrese, k níž došlo 14. prosince tohoto roku, znamená dovršení historických snah o vytvoření právního rámce, který by umožnil trestní stíhání osob odpovědných za vyvolání nelegální války. Tento rámec nyní existuje, máme zde konečně jak definici zločinu agrese, tak orgán nadaný pravomocí tuto definici aplikovat a na jejím základě rozhodovat o vině a trestu. Z právního, politického i symbolického hlediska se jedná o významný posun. Z hlediska praktického naopak, aspoň v krátkodobém horizontu, žádné zásadní změny očekávat nelze. Osob stíhaných před MTS za zločin agrese bude v nejbližších letech jistě velmi málo, pokud vůbec nějaké. Chování představitelů států nejspíše hrozba stíhání před MTS také výrazně neovlivní. Ti, kteří by o vyvolání nelegální války mohli uvažovat, jsou totiž většinou před onou hrozbou dobře chráněni – jak mocí a vlivem svých států, tak omezeními právní úpravy, které jsme si představili. Zločin agrese tak zatím na scéně mezinárodního trestního práva bude zřejmě sehrávat jen vedlejší roli. Přinejmenším se ale na té scéně, po mnoha desetiletích čekání v zákulisí, znovu nachází.

**Veronika Bílková**

*bilkova@iir.cz*