

Co špatně začíná, to špatně končí – odchody z Mezinárodního trestního soudu

22. února 2017

Mezinárodní trestní soud (MTS) v Haagu, první stálé světové soudní fórum založené v roce 1998 přijetím Římského statutu, prochází v posledních měsících těžkými časy. Po letech potíží, které se táhnou již od samého počátku jeho fungování v roce 2002, byla druhá polovina roku 2016 ve znamení odchodů, nebo výhrůzek odchodu a byla také viditelnou strategií hromadného odchodu afrických států z Mezinárodního trestního soudu. Co udržuje státy v podobných organizacích, kvůli čemu naopak zvažují odchod a jaká je možná budoucnost Mezinárodního trestního soudu?

Afrika a MTS

Politický rozpor mezi MTS a některými africkými státy zuří již několik let, jak dokazují určitá nepřátelská prohlášení a kritika ze strany hlavních představitelů afrických zemí. Není překvapením, že se Africká unie v těchto rozporech stala politickým hráčem: v lednu 2016 se snažila vytvořit strategii pro tzv. „hromadný odchod“ z MTS, zatímco snaha o africkou alternativu MTS se stává čím dál realističtější.

Poté se však situace stala ještě vážnější. Zatímco [Burundi](#) a poté [Jihoafrická republika](#) oznámily svůj odchod z MTS, především kvůli údajné zaujatosti MTS proti africkým zemím, Gambie své rozhodnutí o odchodu z MTS po vnitropolitických změnách přehodnotila. Kritika MTS ze strany Jihoafrické republiky byla mnohem přímější v roce 2015, kdy země oznámila, že zvažuje odchod kvůli kritice, která na ni byla namířena poté, co nezatkla Omara al-Bashira (prezidenta Súdánu, hledaného MTS na základě obvinění z genocidy, mezi dalšími zločiny). Súdán není smluvní stranou statutu, MTS měla však právo odsoudit Omara al-Bashira díky rezoluci Rady bezpečnosti OSN, zatímco Jihoafrická republika, jako smluvní strana statutu, měla povinnost zatknout kohokoliv, kdo je hledaný MTS.

Keňa, jedna ze zemí, kterou momentálně MTS vyšetřuje, také vyjádřila vůli MTS opustit, stejně jako Uganda a Namibie. Přitom však nepanuje žádná hromadná dohoda mezi africkými zeměmi, například Nigérie a Botswana vyjádřily svůj závazek vůči MTS.

Je MTS opravdu předpojatý vůči Africe? Jak ukazují čísla, devět z deseti probíhajících vyšetřování se vztahují k situaci v Africe (desáté vyšetřování se týká Gruzie). Avšak předběžná šetření se týkají i dalších zemí, jako je Afghánistán, Kolumbie, Irák, Palestina a Ukrajina. Vcelku považuji argument o předpojatosti proti africkému kontinentu za neopodstatněný. I když je však tento argument velice slabý, odchody z MTS prolomily určité tabu a vyvolaly potřebu znovu zvážit celou situaci a také budoucnost MTS.

Hromadný odchod afrických zemí?

Pololetní summit Africké unie, který se konal v lednu 2017 v Addis Abebě, vyústil ve znepokojivé rozhodnutí o MTS. Tři státy oznámily odchod z MTS a Africká unie vyhlásila „strategii odchodu z MTS společně se svými anexemi a vybídla ostatní členské státy k přijetí jejich doporučení“, což okamžitě způsobilo obavy o budoucnosti MTS, alespoň co se týče členství afrických zemí.

Navzdory svému matoucímu názvu tato strategie není kolektivním plánem, ale spíše „memorandem“ o možném odchodu, což je ve finále svrchované rozhodnutí, které je možné díky ústavním ustanovením každého z afrických států s připomínkou k Vídeňské úmluvě o smluvním právu a článku 127 statutu, jež povolují opuštění MTS. Připomíná také, že i v případě opuštění je stát stále povinen spolupracovat s MTS na probíhajících vyšetřováních. Zatímco daná strategie nevaluje na státy Africké unie žádnou kolektivní povinnost opustit MTS (legalita tohoto kroku je diskutabilní), samotná existence této strategie nesmí být brána na lehkou váhu.

Politická motivace...?

Strategie jako taková má spornou budoucnost a dopad. Momentálně se zdá, že není příliš populární mezi mnoha státy: některé z nich (Kapverdy, Libérie, Nigérie a Senegal) se vyjádřily vůči odchodu z MTS kriticky, zatímco některé další oznámily, že se budou možným odchodem dále zabývat. Avšak naprostá většina z nich nezastává žádný názor, čili buď souhlasí, nebo nechce otevřeně nesouhlasit, což je poměrně znepokojující znamení. K většímu pochopení možných politických motivací může přispět pohled na nedávný případ Ruska a MTS.

Ruský odchod

V průběhu listopadu 2016 Rusko oznámilo stáhnutí svého podpisu od Římského statutu, zakládající smlouvy MTS. Ministr zahraničních věcí uvedl, že MTS „nesplnil očekávání a nestal se skutečně nezávislým“, což je argument, který je často opakován také dalšími státy a politickými představiteli, kteří si od MTS zasloužili určitou pozornost, nebo těmi, kteří by si ji zasloužili více. Není těžké povšimnout si klasické spojitosti: krok Ruska následoval po publikaci zprávy prokurátora Fatou Bensouda, která obsahovala silná vyjádření a právní připomínky, které ruská vláda shledala znepokojujícími. Zpráva vůbec poprvé označila vojenský konflikt na Ukrajině za mezinárodní konflikt mezi Ruskem a Ukrajinou, situaci na Krymu vyhodnotila jako „trvajícím stav okupace“ a vyjádřila se také k dalším problémům, jako je incident letounu MH17, který byl také analyzován v [Mezinárodněprávní reflexi č. 3 z roku 2016](#).

Právní a politické důvody a implikace

Právnicky vzato, výroky této zprávy se zdají být zcela jasné, avšak mohou mít důležité následky. Zatímco Ukrajina není smluvní stranou Římského statutu, díky jejím dvěma deklaracím ze 17. dubna 2014 a 8. září 2015 v článku 12 (3) může MTS uplatnit soudní pravomoci vůči válečným zločinům a zločinům proti lidskosti spáchaným na jejím území od 21. listopadu 2013. Mezinárodní trestní soud provádí od první deklarace předběžné vyšetřování, což by mohlo mít za následek uplatnění opatření Římského statutu a mohlo by to vést přímo i k vyšetřování zločinů.

Politicky vzato jsou výroky zprávy velice silné, jelikož jasně odporují oficiální verzi Ruska, které tvrdí, že žádní ruští vojáci nejsou na Ukrajině přítomni a Krym a jeho populace se k Rusku připojily zcela dobrovolně, skrze svobodné a spravedlivé referendum. Samozřejmě, že na Ukrajině a v Evropě tuto verzi nikdo nebere vážně, avšak Rusko udělalo hodně pro šíření této verze, například pomocí pozvání některých členů Evropského parlamentu k pozorování zmíněného referenda.

Co přesně Rusko udělalo a proč? Rusko nikdy statut neratifikovalo, což znamená, že vůči němu nemá žádný závazek, MTS nemůže uplatnit vliv jak na Rusko, tak ani na jakékoliv činy na jeho území. Jenomže Rusko statut v roce 2000 podepsalo, což znamená, že i když statut není právně závazný, článek 18 [Vídeňské úmluvy o smluvním právu](#) říká, že

by se Rusko mělo „zdržet činů, které by odporovaly předmětu a účelu smlouvy“. Rusko se snaží tohoto úvazku zbavit také, nebo chce využít odchodu k vyslání silného politického poselství samotnému MTS.

Toto poselství je důležité, nejen kvůli aktuální situaci na Ukrajině, ale také v Sýrii, kde bylo Rusko obviněno z válečných zločinů a krutosti během svých vojenských operací, především proti tzv. Islámskému státu, ale také proti ozbrojeným skupinám nepřátelským vůči syrské vládě, která je dlouhodobým ruským spojencem. Jenže pozice MTS je v případě Sýrie slabší, jelikož syrská vláda pravděpodobně nepřijme deklarace, jako se stalo na Ukrajině, a Rada bezpečnosti OSN (jediný hráč, který je právně schopný zahájit řízení MTS týkající se státu, jenž není smluvní stranou statutu) může být blokována ruským vetem.

Zároveň ale současný odchod Ruska neznemožňuje MTS pokračovat ve vyšetřování nebo započítí soudních řízení, jelikož byly údajné zločiny a porušení spáchány na území Ukrajiny, jejíž souhlas je zajištěn jejími deklaracemi, MTS zde má tudíž soudní pravomoc. Samozřejmě, že Rusko může zamítnout jakoukoliv spolupráci s MTS (a pravděpodobně tak i učinit), pokud bude jeho asistence potřeba, například kvůli slyšení svědků nebo vydání určitých obviněných osob. Odstup od podpisu může nabýt na důležitosti, jinak totiž může být zamítnutí spolupráce vyhodnoceno jako čin, „který odporuje předmětu a účelu smlouvy“.

Ruské rozhodnutí o stáhnutí podpisu není bezprecedentní. Spojené státy americké také podepsaly Římský statut, a to v roce 2000 za vlády tehdejšího prezidenta Billa Clintona, ale tento podpis byl v roce 2002 odvolán jeho následovníkem George W. Bushem, což bylo vysvětleno politickými důvody, především obavami, že působení MTS by mohlo být zpolitizované a mohlo by se nespravedlivě zaměřit na americké občany. Zatímco tyto obavy byly díky několika jiným subjektům (například díky [otevřenému dopisu](#) od Human Rights Watch) překonány, statut již nebyl Spojenými státy opětovně podepsán nebo ratifikován.

Zdá se, že jedna věta z otevřeného dopisu od Human Rights Watch, kterou adresoval ředitel organizace prezidentovi, se stala velice reálnou: „Stáhnutí podpisu by stanovilo mezinárodní precedent, jenž může Spojené státy v budoucnu dosáhnout.“ Toto se opravdu stalo při situaci s Ruskem. Hlavním rozdílem však je, že Rusko tak učinilo vůči bezprostřednímu ohrožení, zatímco Spojené státy pouze byly předem příliš opatrné.

Špatný začátek vede ke špatným výsledkům

To, že cíle zahraniční politiky motivují činy zahraniční politiky, je běžné a očekávat, že se státy budou chovat jinak, je naprosto nerealistické. I tak však má zahraniční politika své dopady a čas od času jsou tyto dopady neúměrné očekávaným výsledkům.

Odstup Spojených států od podpisu statutu, motivovaný nepřímým zájmem, se stal velice užitečným precedentem pro Rusko, které udělalo to samé, avšak bylo motivováno velice přímým zájmem. To zároveň přispělo k bezprecedentním činům afrických států, jež nejprve statut ratifikovaly, přijaly právní závazky, nyní se však stále rozhodují, jestli se jich zbavit kvůli svým vlastním, ať už přímým nebo nepřímým, zájmům.

To vše zvyšuje vážné obavy o oddanosti států vůči těm nejzákladnějším principům současného mezinárodního systému, jako je princip, že nejzávažnější zločiny budou potrestány. Mezinárodní trestní soud, jakožto instituce, může být podroben kritice, z níž některá je správná a nutná, ale současná situace poukazuje nejen na jeho budoucnost, ale také na ideu vývoje mezinárodního práva a spolupráce, když hovoříme o plnění nezbytných, ale také méně důležitých státních zájmů.

Tamás Lattmann

lattmann@iir.cz