Správa o priebehu a výsledkoch diplomatickej konferencie k Dohovoru o medzinárodnej spolupráci pri vyšetrovaní a stíhaní genocídy, zločinov proti ľudskosti, vojnových zločinov a iných medzinárodných zločinov (15. – 26. mája 2023, Ľubľana)

Zhrnutie

V dňoch 15. – 26. mája 2023 sa v Ľubľane, Slovinská republika, uskutočnila diplomatická konferencia k Dohovoru o medzinárodnej spolupráci pri vyšetrovaní a stíhaní genocídy, zločinov proti ľudskosti, vojnových zločinov a iných medzinárodných zločinov (ďalej len „diplomatická konferencia“) za účasti viac ako 50 štátov sveta a mimovládnych organizácii. Na záver diplomatickej konferencie bol konsenzom prijatý konečný text Dohovoru o medzinárodnej spolupráci pri vyšetrovaní a stíhaní zločinu genocídy, zločinov proti ľudskosti, vojnových zločinov ďalších medzinárodných zločinov (ďalej len „dohovor“). Cieľom multilaterálneho dohovoru je vytvoriť medzinárodnoprávny rámec spolupráce justičných orgánov štátov a zabrániť beztrestnosti páchateľov najzávažnejších zločinov podľa medzinárodného práva.

Prijatý text je zavŕšením procesu, ktorý sa začal ešte v roku 2011 a pokračoval prácou skupiny iniciátorov (Slovinsko, Argentína, Belgicko, Mongolsko, Holandsko a Senegal). Finálny text dohovoru je výsledkom kompromisu, ktorý zohľadňuje pripomienky vznesené zo strany zúčastnených štátov.

Slovenská republika (ďalej len „SR“) predmetnú iniciatívu podporovala už od jej počiatku a aktívne sa zúčastnila aj na diplomatickej konferencii, na ktorej ju zastupovala delegácia zložená z dvoch zástupcov rezortu spravodlivosti a dvoch zástupcov rezortu zahraničných vecí a európskych záležitostí.

Dohovor bude otvorený na podpis v Haagu začiatkom roka 2024. Na návrh hostiteľskej krajiny bude označený ako Ľubľansko-haagsky dohovor.

Priebeh konferencie

Charakter konferencie a účasť na nej

Konferencia mala charakter expertných rokovaní o návrhu mnohostrannej medzinárodnej zmluvy. Približne 53 krajín spomedzi 80 podporovateľských štátov pôsobilo v pozícii účastníka s hlasovacím právom a ďalších 15 štátov sa zúčastnilo so štatútom pozorovateľov. V tejto kategórii mali silné zastúpenie aj medzinárodné organizácie a mimovládne subjekty, vrátane organizácií ako Medzinárodný výbor červeného kríža, Medzinárodný trestný súd, EUROJUST, Liga arabských štátov, Amnesty International, REDRESS, TRIAL International a iné.

Predsednícku funkciu zastávala Silvia Fernández de Gurmendi, súčasná predsedníčka Zhromaždenia štátov zmluvných strán Rímskeho štatútu a bývalá sudkyňa Medzinárodného trestného súdu.

Východiská pre rokovania

Rokovania vychádzali z návrhu Dohovoru o medzinárodnej spolupráci pri vyšetrovaní a stíhaní zločinu genocídy, zločinov proti ľudskosti, vojnových zločinov ďalších medzinárodných zločinov z 30. novembra 2022, ktorý vypracovala skupina iniciátorov (tzv. „*Core Group*“) pozostávajúca z Holandska, Belgicka, Mongolska, Argentíny, Senegalu a Slovinska s prihliadnutím na závery

dvoch prípravných konferencií, ktoré sa uskutočnili 16. – 19. októbra 2017 v holandskom Doorne a 11. – 14. marca 2019 v holandskom Noordwijku.

Priebeh rokovaní

Diplomatickú konferenciu 15. mája 2023 svojimi príhovormi otvorili predstavitelia „*Core group*“. Všetci vystupujúci poukázali na potrebu potrestania páchateľov zločinov najzávažnejších zločinov podľa medzinárodného práva a ochranu obetí týchto zločinov, ako aj potrebu posilnenia medzinárodnej spolupráce pri ich vyšetrovaní a stíhaní. Zdôraznili tiež to, že štáty majú primárnu zodpovednosť vo vzťahu k týmto zločinom. Súčasný medzinárodný právny rámec v tejto oblasti označili za nedostatočný. V tomto duchu sa niesli taktiež vystúpenia ostatných štátov a pozorovateľov. Väčšina vystupujúcich zdôraznila potrebu ratifikácie takéhoto dohovoru čo najväčším počtom štátov a potrebu zachovania jeho kompatibility s existujúcimi právnymi nástrojmi, najmä Rímskym štatútom Medzinárodného trestného súdu.

SR vo svojom vystúpení zdôraznila potrebu prijatia komplexného a moderného nástroja, ktorý bude kompatibilný s inými medzinárodnými zmluvami, no zároveň bude rešpektovať vývoj v tejto oblasti. Ocenila najmä ustanovenie k spoločným vyšetrovacím tímom, pričom upozornila na účasť SR v spoločnom vyšetrovacom tíme, ktorý vyšetruje zločiny spáchané v súvislosti s agresiou Ruskej federácie proti Ukrajine.

Nasledujúce dva týždne boli venované rokovaniam o konkrétnych ustanoveniach návrhu. Substantívne rokovania sa viedli v rámci plenárneho výboru a na zasadnutiach troch pracovných skupín, ktorým predsedali Vaios Koutroulis (Belgicko), Erica Lucero (Argentína) a Matevž Pezdirc (Slovinsko). Rozdelené boli podľa jednotlivých častí návrhu na rokovania o úvodných a záverečných ustanoveniach (pracovná skupina č. 1), rokovania o komunikačných kanáloch, jazykoch a odovzdávaní odsúdených osôb (pracovná skupina č. 2) a rokovania o vzájomnej právnej pomoci a extradíciách (pracovná skupina č. 3). Negociácie vo všeobecnosti prebiehali v konštruktívnej a priateľskej atmosfére.

Medzi zúčastnenými štátmi panovala všeobecná zhoda, že definície genocídy, zločinov proti ľudskosti a vojnových zločinov by mali zostať zhodné s definíciami podľa Rímskeho štatútu Medzinárodného trestného súdu. Rovnako v súlade s existujúcimi medzinárodnými zmluvami zostali aj definície trestných činov v prílohách, ktoré v prípade notifikácie štátu budú pre tento štát tvoriť súčasť dohovoru. Niektoré štáty navrhovali doplnenie ďalších trestných činov, to sa však nestretlo so všeobecnou podporou.

Spočiatku síce niektoré štáty vyjadrili preferenciu uzavrieť medzinárodnú zmluvu upravujúcu len procedurálne aspekty cezhraničnej justičnej spolupráce, väčšina štátov však videla pridanú hodnotu v definovaní týchto trestných činov, ako aj zavedení povinnosti kriminalizovať ich v rámci svojich vnútroštátnych poriadkov.

Medzi problematické patrila otázka ochrany osobných údajov, kde väčšina zúčastnených štátov nesúhlasila s prispôsobením sa vysokým štandardom ochrany osobných údajov v Európskej únii. Pôvodný návrh Nemecka, preto musel byť upravený, aby zohľadňoval tak nároky Európskej únie, ako aj možnosti ostatných štátov.

Intenzívne rokovania prebehli taktiež v súvislosti s úlohami sekretariátu. Väčšina zúčastnených štátov totiž nepokladala zriadenie stáleho sekretariátu za potrebné, nakoľko väčšinu úloh tohto sekretariátu môže vykonávať depozitár zmluvy. Belgické kráľovstvo, ktoré súhlasilo s úlohou depozitára, však odmietlo vykonávať niektoré z úloh v zmysle dohovoru. Kompromisom preto bolo

zaradenie tzv. dočasnej podpory („*Interim support*“) do návrhu (článok 85). Túto bude vykonávať Holandské kráľovstvo a financovaná bude dobrovoľnými príspevkami zmluvných štátov.

V rámci rokovaní tretej pracovnej skupiny sa ako najproblematickejšie ukázali články 27 a 45 (súčasné články 30 a 51), ktoré upravujú dôvody odmietnutia žiadosti o právnu pomoc alebo extradíciu. Rozdielne názory mali štáty najmä v otázke odmietnutí žiadostí z dôvodu hroziaceho trestu smrti alebo doživotného trestu bez možnosti podmienečného prepustenia, kde na jednej strane stáli štáty, ktoré takéto tresty do dnešného dňa aplikujú a na opačnej tie štáty, ktoré v rámci svojich vnútroštátnych poriadkov musia takúto žiadosť obligatórne zamietnuť. Zatiaľ čo pri vzájomnej právnej pomoci štáty súhlasili s týmto dôvodom ako fakultatívnym, pri extradíciách sa štáty zhodli na potrebe zachovania hroziaceho trestu smrti ako obligatórneho dôvodu odmietnutia žiadosti.

O osude návrhu však až v konečnej fáze rokovaní rozhodli náročné rokovania o článku 6 ods. 2 (súčasný článok 8 ods. 3), ktorý stanovuje povinnosť vykonávať jurisdikciu v prípadoch, kedy sa osoba nachádza na území štátu, ktorý ju nevydal. Zatiaľ čo väčšina zúčastnených štátov považovala toto ustanovenie za jedno z kľúčových, Francúzsko a Veľká Británia nesúhlasili so zahrnutím tejto povinnosti do novovznikajúceho dohovoru a požadovali, aby na vznik jurisdikcie musel existovať ďalší dôvod, ako napríklad obvyklý pobyt osoby na území takéhoto štátu. V snahe dosiahnuť konsenzus bola do čl. 85 (súčasný článok 92) doplnená možnosť urobiť výhradu k čl. 6. ods. 2 (súčasný článok 8 ods. 3). Táto však bola formulovaná tak, aby nedávala možnosť neaplikovať ustanovenie ako celok, ale len limitovať jeho aplikáciu na presne stanovené situácie (napr. doplnenie podmienky obvyklého pobytu).

V záverečnej fáze sa rokovania uskutočnili vo forme intenzívnych bilaterálnych alebo multilaterálnych konzultácií. Zúčastnili sa ich všetky kľúčové delegácie vrátane slovenskej. Konsolidovaný návrh textu dohovoru bol delegáciám na záverečné posúdenie predložený 26. mája 2023 t. j. v posledný deň rokovaní.

Prijatie konečného textu dohovoru

V nadväznosti na dosiahnutý kompromis bol záverečný text dohovoru prijatý 26. mája 2023 konsenzom. V záverečných rečiach zúčastnených štátov väčšina ocenila kompromisné znenie textu a konštruktívnu atmosféru rokovaní.

Pôsobenie delegácie SR

Zloženie delegácie SR

Vedúci delegácie:	Michal Kotlárik generálny riaditeľ sekcie medzinárodného práva, Ministerstvo spravodlivosti SR
Alternát vedúceho delegácie:	Peter Klanduch riaditeľ odboru medzinárodného práva Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR
Členovia delegácie:	Milan Kollár vedúci oddelenia všeobecného medzinárodného práva Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR

Martina Makýšová
generálna štátna radkyňa, odbor justičnej spolupráce v trestných veciach
Ministerstvo spravodlivosti SR

Mandát vlády SR a filozofia prístupu SR

Delegácia SR sa pri rokovaniach držala mandátu schváleného vládou, aktívne ho presadzovala a presadzovala schválené východiská. Jej pôsobenie bolo postavené na téze, že mandátom na rokovania je zabezpečiť, aby bol text dohovoru prijateľný pre čo najväčší počet štátov a v čo najväčšej miere v súlade s inými medzinárodnoprávnymi nástrojmi a medzinárodnými zmluvami z oblasti medzinárodného práva trestného a medzinárodnej justičnej spolupráce v trestných veciach, ktorými je SR viazaná.

Odpočet plnenia mandátu vlády SR

1. Delegácia SR presadzovala prijatie moderného, komplexného dohovoru upravujúceho justičnú spoluprácu pri vyšetrovaní a stíhaní genocídy, zločinov proti ľudskosti, vojnových zločinov a iných medzinárodných zločinov. Konečný text dohovoru možno považovať za modernú a komplexnú úpravu, a to aj vzhľadom k zavedeniu povinnosti kriminalizácie zločinov podľa medzinárodného práva a ustanovenia právomoci tieto zločiny stíhať a zahrnutiu všetkých vo všeobecnosti využívaných inštitútov medzinárodnej justičnej spolupráce v trestných veciach vrátane extradícii, vzájomnej právnej pomoci, odovzdávania trestných konaní a odovzdávania odsúdených osôb. Za modernú možno považovať tiež úpravu špeciálnych vyšetrovacích techník, spoločných vyšetrovacích tímov, skrytých vyšetrovaní, cezhraničných sledovaní, úpravu ochrany osobných údajov, či použitia videokonferencií.
2. Delegácia sa počas rokovaní zasadzovala o kompromisné riešenia prijateľné pre čo najväčší počet štátov. Konštruktívny prístup zúčastnených delegácií, vrátane SR, viedol až k prijatiu konečného textu konsenzom.
3. V plnom rozsahu sa podarilo naplniť mandát vo vzťahu k zachovaniu súladu definícií trestných činov s definíciami podľa Rímskeho štatútu Medzinárodného trestného súdu a iných medzinárodných zmluvných dokumentov, ktorými je SR viazaná.
4. Delegácia SR sa zasadila taktiež o rozšírenie možnosti konfiškácii na základe žiadosti iného zmluvného štátu aj na majetok, ktorý nie je možné definovať ako výnosy z trestnej činnosti alebo nástroje použité na páchanie takejto činnosti, v súlade so svojim mandátom usilovať o prijatie návrhu dohovoru s čo najefektívnejším systémom konfiškácií a odoberania majetkového prospechu z trestnej činnosti v súlade s platnými právnymi predpismi SR a právnymi aktami Európskej únie.
5. Delegácia počas rokovaní konzultovala svoje pozície s inými štátmi Európskej únie a koordinovala s týmito štátmi svoje pozície tam, kde to považovala za vhodné a potrebné, ako napríklad v otázke ochrany osobných údajov.

Samotné prijatie konečného textu dohovoru konsenzom zúčastnených delegácií podľa rokovacieho poriadku konferencie nepredstavuje pre SR prijatie žiadnych politických ani právnych záväzkov smerom k budúcemu schvaľovaciemu procesu.

Hlavné parametre Dohovoru o medzinárodnej spolupráci pri vyšetrovaní a stíhaní genocídy, zločinov proti ľudskosti, vojnových zločinov a iných medzinárodných zločinov

Prijatý Dohovor

- stanovuje povinnosť kriminalizovať trestné činy, na ktoré sa vzťahuje dohovor, a zabezpečiť, aby tieto boli trestané primeranými sankciami berúc ohľad na ich závažnosť, pričom zachováva definície trestných činov genocídy, zločinov proti ľudskosti, vojnových zločinov a agresie podľa Rímskeho štatútu Medzinárodného trestného súdu a jeho dodatkov, definíciu mučenia podľa Dohovoru proti mučeniu a inému krutému, neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestaniu a definíciu nedobrovoľných zmiznutí podľa Medzinárodného dohovoru o ochrane všetkých osôb pred nedobrovoľným zmiznutím;
- nelimituje ani nezasahuje do existujúcich alebo vyvíjajúcich sa noriem medzinárodného práva.
- poskytuje štátom dostatočnú flexibilitu pri stanovení jazykov komunikácie a ústredných orgánov zodpovedných za prijímanie a zasielanie žiadostí podľa tohto dohovoru;
- upravuje všetky hlavné oblasti medzinárodnej justičnej spolupráce v trestných veciach t. j. vydávanie osôb, poskytovanie vzájomnej právnej pomoci, odovzdávanie osôb na výkon trestu odňatia slobody, či odovzdávanie trestného konania, pričom zohľadňuje špecifiká vyšetrovania a stíhania zločinov podľa medzinárodného práva;
- upravuje oblasť ochrany obetí, svedkov, znalcov a iných osôb v konaní podľa tohto dohovoru.

Implikácie pre SR v prípade prijatia dohovoru

V prípade ratifikácie dohovoru bude tento prednostnou prezidentskou medzinárodnou zmluvou, ktorá v niektorých ustanoveniach priamo upraví práva a povinnosti fyzických a právnických osôb. Dohovor vytvorí pre SR právny základ pre medzinárodnú justičnú spoluprácu s krajinami, kde takýto základ v súčasnosti neexistuje, preto je z pohľadu SR dôležitá ratifikácia predmetného dohovoru čo najväčším počtom štátov sveta. Pre zodpovedné orgány poskytne dohovor „návod“ ako postupovať v prípadoch, kedy je SR dožiadaným alebo žiadajúcim štátom o právnu pomoc, vydanie osoby, prevoz alebo odovzdanie osoby do iného štátu zohľadňujúc špecifiká trestných konaní o trestných činoch podľa medzinárodného práva.

Tieto aspekty bude potrebné ďalej posúdiť pred podpisom dohovoru, ktorý by sa mal uskutočniť v prvej polovici roka 2024 v Haagu.

Hodnotenie

Prijatý text dohovoru je výsledkom vôle zúčastnených štátov zaplniť medzeru v medzinárodnom práve a predísť tak beztrestnosti páchateľov trestných činov podľa medzinárodného práva, spoločného chápania týchto zločinov ako najzávažnejších trestných činov s dopadom na celé medzinárodné spoločenstvo, ako aj snahy zúčastnených štátov prijať text akceptovateľný pre čo najväčší počet štátov.

Z pohľadu delegácie SR ide o moderný a komplexný právny nástroj, ktorého ratifikácia pomôže zefektívniť medzinárodnú spoluprácu pri vyšetrovaní a stíhaní najzávažnejších trestných činov podľa medzinárodného práva.