



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 51 (1624), 4 kwietnia 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dynier • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Afryka a przyszłość Międzynarodowego Trybunału Karnego

Jędrzej Czerep

Perspektywy Międzynarodowego Trybunału Karnego są zależne od jego rangi w Afryce. Wycofanie się Burundi z MTK, zakończone w październiku 2017 r., jest przykładem problemów z legitymizacją Trybunału na kontynencie, który stanowi główne pole jego działania. Jeśli kolejne państwa afrykańskie pójdą śladem Burundi, MTK może nie odzyskać budowanej od dwóch dekad pozycji.

Ustanowienie w 1998 r. Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK) jako pierwszego stałego światowego sądu karnego jest największym osiągnięciem społeczności międzynarodowej w zakresie ścigania zbrodni ludobójstwa i zbrodni wojennych. Śledztwa przed Trybunałem inicjują: państwa strony po wyczerpaniu środków krajowych, Rada Bezpieczeństwa ONZ lub prokurator MTK. Od początku funkcjonowania (2002 r.) MTK zmagają się z problemem legitymizacji. Wobec nieratyfikowania jego statutu przez m.in. USA, Rosję, Chiny i Izrael okrzyknięty został „sądem nad słabymi”, w szczególności nad Afryką, której dotyczyły wszystkie postępowania w pierwszych 14 latach jego działalności.

Bilans MTK w Afryce. Na kontynencie afrykańskim MTK zanotował sukcesy. Uznało jego jurysdykcję Wybrzeże Kości Słoniowej, jako pierwsze państwo niebędące stroną Statutu rzymskiego, i zwróciło się o zbadanie zbrodni popełnianych na cywilach podczas powojennego kryzysu z przełomu lat 2010 i 2011. Trybunał bada przestępstwa obydwu stron konfliktu, w tym zwolenników obecnego przywódcy. W Sudanie (2009 r.) i Libii (2011 r.) po raz pierwszy wszczęto postępowania na wniosek RB ONZ. W 2013 r. jeden z najbardziej znanych kongijskich watazków, Bosco Ntaganda, zgłosił się do ambasady USA w Rwandzie i oddał do dyspozycji MTK. Jego decyzja (a co za tym idzie wycofanie podległych mu oddziałów z konfliktu) udowodniła, że MTK może wpłynąć na ograniczenie walk. Podobnie bezprecedensowe było skazanie w 2016 r. malijskiego fundamentalisty Ahmada al-Faqi al-Mahdiego za niszczenie historycznych miejsc kultu w Timbuktu na północy Mali w 2012 r. Ataki na światowe dziedzictwo kultury zostały potraktowane jak zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości.

Na bilans działalności MTK na kontynencie rzutują jednak jego symboliczne porażki. Jedną okazał się wydany 4 marca 2009 r. nakaz aresztowania urzędującego prezydenta Sudanu Omara al-Baszirowi w związku ze zbrodniami wojennymi popełnianymi od 2003 r. przez siły prorządowe w Darfurze. Jednak w ciągu kilku tygodni kolejno Unia Afrykańska (UA), Liga Państw Arabskich i Organizacja Konferencji Islamskiej skrytykowały decyzję Trybunału i zapewniły Al-Baszirowi faktyczną swobodę podróży po państwach członkowskich, także tych, które były zobowiązane go aresztować, gdyż ratyfikowały Statut. W efekcie w 2014 r. MTK wstrzymał badanie sprawy Darfuru. Nie udało się też rzetelnie zbadać okoliczności przemocy etnicznej po wyborach w Kenii w 2007 r., w której wyniku zginęło 1200 osób. Procesowi, w którym oskarżonymi byli m.in. urzędujący od 2013 r. prezydent Uhuru Kenyatta i jego zastępca William Ruto, towarzyszyły zastraszania i przekupstwa świadków. Pod koniec 2014 r. MTK zamknął sprawę z braku dowodów. O ile Al-Baszirow obnażył jego słabość, przełamując narzuconą przez MTK blokadę podróży, o tyle Kenyatta zwyciężył w Hadze na sali sądowej, ośmieszając oskarżenie.

Grożba wyjścia państw Afryki z MTK. Od sprawy Al-Baszira w Afryce narastała krytyka MTK. Wobec procesów Kenyatty i Ruto dyplomacja kenijska podjęła intensywny lobbing, prezentując sprawę jako wyraz uprzedzeń państw zachodnich do tego kontynentu. Z inicjatywy Etiopii 13 października 2013 r. UA zwołała w Addis Abebie specjalny szczyt na temat relacji 34 afrykańskich sygnatariuszy Statutu rzymskiego z Trybunałem. Pojawiła się realna groźba masowego wycofania ratyfikacji. Wobec braku jednomyślności spotkanie zakończyło się deklaracją konsultacji z członkami RB ONZ, jednak propozycja zbiorowego odrzucenia Statutu powracała na kolejnych spotkaniach UA. W październiku i listopadzie 2016 r. trzy państwa – Burundi, RPA i Gambia – rozpoczęły indywidualnie formalne procedury wycofania. Prezydent Gambii Yahya Jammeh, ogłaszając zerwanie z MTK, wymownie nazwał go „Międzynarodowym Trybunałem Białych”. Kenia, Uganda i Namibia były bliskie podjęcia podobnych decyzji. W styczniu 2017 r. UA wezwała w rezolucji kraje członkowskie do opuszczenia MTK i zapowiedziała rozmowy z RB ONZ o jego reformie. Tylko dzięki sprzeciwowi Nigerii i Senegalu rezolucja nie nabrała mocy obowiązującej. Uprawomocniło się jedynie wystąpienie Burundi. W Gambii w styczniu 2017 r. nowe władze odstąpiły od procesu wycofania, dążąc do odbudowy pozytywnego wizerunku kraju, a w RPA w lutym 2017 r. procedurę zatrzymał Sąd Najwyższy. Do największych zwolenników utrzymania jurysdykcji Trybunału należą Senegal, Nigeria i Botswana. W ubiegłym roku głosy poparcia dla MTK wzmocniły się w Burkina Faso, Ghanie, Tanzanii, Zambii, Malawi, Liberii i Sierra Leone.

Krytyka Trybunału przez przywódców państw afrykańskich jest często obliczona na wewnętrzny użytek polityczny. Argument o „neokolonializmie” pomija duży wkład państw afrykańskich w utworzenie i rozwój Trybunału. Od 2012 r. główną prokurator MTK jest Fatou Bensouda z Gambii. Nowym przewodniczącym składu sędziowskiego 11 marca 2018 r. został Nigeryjczyk Chile Eboe-Osui. Zdecydowaną większość spraw dotyczących Afryki inicjowały same zainteresowane państwa. Krytyka MTK była częściej wyrazem grupowej solidarności liderów, nierzadko łamiących prawa człowieka, niż oczekiwań społecznych. Badania Afrobarometru wskazywały, że w czasie procesu Kenyatty przeciwna wyjściu z MTK była większość Kenijczyków. Zarówno w Kenii, jak i w Burundi wroga Trybunałowi retoryka pojawiła się dopiero wtedy, gdy ich przywódcy poczuli się osobiście zagrożeni procesami. Traci również rację bytu argument o wyłącznym zainteresowaniu MTK Afryką. Od stycznia 2016 r. toczy się śledztwo w sprawie zbrodni popełnianych podczas konfliktu w Gruzji w 2008 r. Na wstępnym etapie są postępowania dotyczące Afganistanu, Kolumbii, Iraku, Palestyny, Filipin, Ukrainy i Wenezueli.

Perspektywy i wnioski. Kluczowe państwa Afryki w 2018 r. na nowo określają swoje relacje z Trybunałem. Istnieje prawdopodobieństwo, że nowy prezydent RPA Cyril Ramaphosa może podjąć kolejną próbę zerwania z MTK. Stosunek do MTK może stać się kartą przetargową w rękach Josepha Kabili, który walczy o utrzymanie się przy władzy w Demokratycznej Republice Konga i grozi zmianą stosunku do ONZ¹. Z kolei nowe władze Etiopii, które konstytuują się po dymisji premiera Hailemariam Desalegna w lutym 2018 r., mogą znaleźć się pod oddolną społeczną presją na rzecz odnowienia współpracy z MTK.

W Afryce brakuje skutecznej instytucji alternatywnej. Na poziomie UA, ze względu na ograniczony budżet i mandat, roli MTK nie może odgrywać Afrykański Trybunał Praw Człowieka i Ludów w Aruszy, działający od 2006 r. Planowane w UA powołanie Afrykańskiego Trybunału Sprawiedliwości i Praw Człowieka o szerszych uprawnieniach opóźnia się. Pozytywny przykład podejścia do ścigania zbrodni autorytarnych reżimów dał specjalny trybunał powołany przez Senegal i UA do osądzenia Hissène Habré, byłego prezydenta Czadu. Jednak publiczny proces i skazanie Habré w 2016 r. były możliwe, gdyż odnosiły się do zdarzeń odległych w czasie, a sam sprawca nie mógł liczyć na poparcie polityczne.

Wobec problemów w Afryce i zapowiedzi wycofania się przez Filipiny utrzymanie wiarygodności MTK powinno być jednym z celów RB ONZ. Trybunał stanowi ważny instrument reakcji na najcięższe naruszenia praw człowieka na świecie. Dodatkowo, w przypadku nowych konfliktów, np. w Mjanmie czy ludobójstwa Jazydów w Iraku, powierzenie sprawy MTK byłoby tańsze i szybsze niż ustanawianie trybunałów ad hoc, jak te do sądenia zbrodni w b. Jugosławii czy Rwandzie. W tym celu na państwach członkach RB przychylnych MTK, np. na Polsce i pozostałych przedstawicielach UE, spoczywa szczególna odpowiedzialność za niedopuszczenie do erozji legitymizacji MTK w Afryce. Krokami do tego muszą być zarówno starania o utrzymanie współpracy poszczególnych państw afrykańskich z Trybunałem, jak i jego szersze wykorzystanie na innych kontynentach. Pomogłoby to oddalić oskarżenie Trybunału o stosowanie podwójnych standardów wobec Afryki.

¹ J. Czerep, *Sytuacja w Demokratycznej Republice Konga wyzwaniem dla ONZ*, „Biuletyn PISM”, nr 35 (1608), 26 lutego 2018 r., www.pism.pl.