



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 51 (583) • 3 września 2009 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,

Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),

Łukasz Kulesa, Ernest Wyciszkiewicz

Problemy z wykonaniem decyzji Międzynarodowego Trybunału Karnego o ściganiu prezydenta Sudanu

Rafał Kownacki

Pomimo decyzji Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK) z 4 marca 2009 r. o ściganiu prezydenta Sudanu Omara al-Bashira za zbrodnie popełnione w Darfurze, wciąż pozostaje on na wolności. Nic nie wskazuje na to, by w najbliższej przyszłości poddano go międzynarodowej odpowiedzialności karnej. List gończy za głowę państwa miał dowieść, iż jurysdykcji MTK podlegają – bez wyłączeń – osoby dokonujące najcięższych zbrodni przeciwko międzynarodowemu prawu humanitarnemu. Problemy z egzekucją decyzji Trybunału skłaniają jednak do refleksji nad efektywnością podejmowanych przez niego działań.

Problemy z ratyfikacją statutu MTK. Przychylenie się przez sędziów do wniosku głównego prokuratora MTK Luisa Moreno-Ocampo o ściganie prezydenta Sudanu to precedens, który miał wyznaczyć kierunek działalności Trybunału. Przystąpienie przez rządy państw-stron rzymskiego statutu MTK z 17 lipca 1998 r. (Dz. U. z dnia 9 maja 2003 r. nr 78 poz. 708) do wypełnienia swoich zobowiązań w zakresie ujęcia prezydenta al-Bashira gdy tylko znajdzie się na ich terytorium (część IX statutu rzymskiego), stanowiłoby realizację celu, dla którego powołano Trybunał. W zamierzeniu pomysłodawców – głównie rządów europejskich – w obliczu skali zbrodni popełnionych w latach 90. XX wieku w byłej Jugosławii i Rwandzie, MTK miał być „sumieniem świata”, sądem wobec którego wszyscy – w tym głowy państw (art. 27 statutu) – są równi i ponoszą odpowiedzialność za: ludobójstwo, zbrodnie przeciwko ludzkości, zbrodnie wojenne i zbrodnie agresji (art. 5 statutu). Krytycy Trybunału zarzucają mu jednak brak jurysdykcji uniwersalnej. Choć statutem MTK zawiązało się 110 państw, to poza nim pozostają trzej stali członkowie Rady Bezpieczeństwa ONZ (Chiny, Rosja i Stany Zjednoczone), a także m.in. Indie i Izrael. Dla niektórych rządów powodem odmowy uznania jurysdykcji Trybunału jest przekonanie, iż ograniczyłoby to zakres ochrony członków ich sił zbrojnych. Poprzez uczestnictwo w różnego rodzaju działaniach zbrojnych (zarówno we własnym kraju, jak i poza jego granicami) żołnierze mogliby być narażeni na ponoszenie odpowiedzialności karnej w związku z wykonywaniem rozkazów. Stanowisko takie wzmacnia zapewne obawa rządzących przed pociągnięciem ich samych do odpowiedzialności karnej, gdyż statut MTK przewiduje ściganie nie tylko bezpośrednich sprawców zbrodni, ale również osób zlecających, namawiających czy podlegających do nich (art. 25 statutu).

Immunitet personalny. Problem z ujęciem al-Bashira, oskarżonego o zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciwko ludzkości popełnione w Darfurze po 1 lipca 2002 r¹, dowodzi, że działania MTK zależą głównie od woli politycznej państw-stron. MTK nie posiada własnego organu o charakterze policyjnym, który odpowiadałby za doprowadzenie oskarżonych. Skuteczność jego działań leży zatem w gestii poszczególnych państw, które, powołując się na immunitet prezydenta Sudanu, mogą odmówić jego zatrzymania lub poinformować go o możliwym ujęciu po przekroczeniu ich granic. Immunitet personalny głowy państwa jest elementem zwyczaju międzynarodowego i oznacza ochronę przed postępowaniem karnym w trakcie pełnienia funkcji służbowej. Wiążący charakter immunitetu w odniesieniu do głów państw, szefów rządów i ministrów zagranicznych potwierdził

1 Zob.: Ł. Kulesa. Kryzys w regionie Darfur w Sudanie, „Biuletyn” PISM nr 33 (221) z 29 lipca 2004 r.

Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS) w wyroku *Kongo v. Belgia* z 14 lutego 2002 r. MTS uznał wówczas niedopuszczalność wystawienia przez władze belgijskie międzynarodowego nakazu aresztowania za szefem kongijskiej dyplomacji A. Y. Ndombasim, pomimo zarzutów popełnienia przez niego zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości. Zdaniem MTS już samo wydanie nakazu było naruszeniem immunitetu personalnego i stanowiło zakłócenie procesu współpracy międzynarodowej poprzez utrudnienie efektywnego wykonywania funkcji państwowych. Jednocześnie MTS przewidział, że dopuszczalne jest wyłączenie immunitetu personalnego przed międzynarodowymi sądami karnymi, gdy w sposób wyraźny taką jurysdykcję przewidują ich statuty. Gdy 1 lipca 2002 r. wszedł w życie statut rzymski, zawierał już zasadę wyłączenia immunitetów i przywilejów związanych z pełnieniem funkcji publicznej, przewidzianych przez prawo krajowe lub międzynarodowe, które stanowiłyby przeszkodę do wykonywania jurysdykcji Trybunału wobec oskarżonego (art. 27 ust. 2 statutu). Państwa-strony mogą jednak twierdzić, że o ile MTK nie jest związany immunitetem personalnym al-Bashira w wykonywaniu swojej jurysdykcji, o tyle art. 27 statutu rzymskiego nie formułuje w sposób wystarczająco wyraźny tego zobowiązania po ich stronie, a zatem nie zwalnia ich ze zwyczajowo przyjętego poszanowania immunitetu głowy innego państwa.

Kontrowersyjna podstawa ścigania. Prezydent al-Bashir może swobodnie podróżować do państw, które nie przystąpiły do MTK i nie są związane ograniczeniem jego immunitetu. Od marca 2009 r. odwiedził on m.in. Erytreę, Egipt, Etiopię, Libię, Arabię Saudyjską. Jednak gdy w lipcu 2009 r. planował wziąć udział w konferencji ekonomicznej w Kampali, władze Ugandy poinformowały, że w przypadku przybycia zostanie on ujęty i przekazany MTK. Fakt uprzedzenia o możliwym aresztowaniu świadczy o chęci uniknięcia przez rząd ugandyjski precedensowego zatrzymania głowy innego państwa. Uganda była pierwszym państwem-stroną statutu rzymskiego, do którego planował udać się sudański prezydent po wydaniu decyzji o jego ściganiu. W obliczu ryzyka aresztowania odwołał on swoją wizytę. Może natomiast poruszać się po terytoriach 29 innych afrykańskich państw-stron MTK, które 4 lipca 2009 r. wyraziły na forum Unii Afrykańskiej sprzeciw wobec listu gończego i odmówiły współpracy z Trybunałem, powołując się na brak legitymacji MTK do ścigania prezydenta Sudanu. Wskazano, że Sudan nie ratyfikował statutu rzymskiego i – zgodnie z konwencją wiedeńską z 1969 r. o prawie traktatów – nie jest związany jego jurysdykcją. W przypadku popełnienia zbrodni ściganych przez MTK przez obywateli krajów innych niż państwa-strony, ich odpowiedzialność przed Trybunałem możliwa jest jedynie, gdy popełnili zbrodnię na terenie państwa-strony lub jeśli o wszczęcie postępowania wobec nich zwróci się RB ONZ. Powołanie się więc przez prokuratora MTK na podstawę ścigania w postaci rezolucji RB ONZ nr 1593 z 31 marca 2005 r. budzi liczne kontrowersje, gdyż nie wymieniono w niej nazwiska lub funkcji żadnej konkretnej osoby. Nakazuje jedynie zajęcie się prokuratorowi MTK przypadkami łamania międzynarodowego prawa humanitarnego w Darfurze. Krytycy listu gończego za prezydentem al-Bashirem uznają, że tak ogólna treść rezolucji nie może stanowić podstawy ścigania urzędującej głowy państwa, szczególnie jeśli zagraża zwyczajowi międzynarodowemu w postaci immunitetu personalnego. Zagrożenia tego nie stanowi natomiast, ich zdaniem, ujęcie bezpośrednich sprawców zbrodni czy niższych rangą funkcjonariuszy. Z tego powodu nie kwestionowano zasadności ścigania sudańskiego ministra ds. humanitarnych Ahmeda Harouna oraz przywódcy džandżawidów Ali Kushayba, którzy od 2007 r. objęci są – również nieskutecznie – nakazem aresztowania MTK.

Wnioski. Mając na uwadze to, że od początku szanse na doprowadzenie al-Bashira jako urzędującej głowy państwa przed MTK były tylko teoretyczne, można krytycznie ocenić wydanie za nim listu gończego. Jednocześnie, w związku z tym, że zbrodnie, które stanowią podstawę jego ścigania nie podlegają przedawnieniu (art. 29 statutu), nie można wykluczyć, że będzie on unikał odpowiedzialności tylko dopóki pozostawać będzie wpływową postacią władz sudańskich. Podobnie jak w przypadku Slobodana Miloševića, który wydany został przez Serbię Międzynarodowemu Trybunałowi Karnemu ds. b. Jugosławii, o ekstradycji al-Bashira zadecydować może przyszły rząd w Chartumie w ramach próby normalizacji stosunków z państwami zachodnimi.

Problemy związane z wykonaniem listu gończego za Omarem al-Bashirem powinny skłonić członków MTK (w tym Polskę) do zorganizowania konferencji przeglądowej, która opracuje propozycję koniecznych zmian w statucie rzymskim oraz zaproponuje konwencje wykonawcze wzmacniające efektywność MTK, w szczególności w zakresie ujęcia i doprowadzenia oskarżonych przed oblicze Trybunału. W przeciwnym razie, utrzymująca się niemoc sprawcza MTK, przy jednoczesnym ograniczeniu jego uniwersalności, doprowadzi do utrwalenia się opinii o nim jako instytucji fasadowej i uzależnionej od postawy rządów, a przez to nieskutecznej i zbędnej.