



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Rola komisji śledczych Rady Praw Człowieka w poszukiwaniu odpowiedzialności na przykładzie Burgundi

Author: Magdalena Majos-Kwiatkowska

Citation style: Majos-Kwiatkowska Magdalena. (2018). Rola komisji śledczych Rady Praw Człowieka w poszukiwaniu odpowiedzialności na przykładzie Burgundi. W: I. Topa, M. Półtorak (red.), "Powszechny system ochrony praw człowieka : podsumowanie dekad" (S. 46-56). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.

MAGDALENA MAJOS-KWIATKOWSKA*

Rola komisji śledczych Rady Praw Człowieka w poszukiwaniu odpowiedzialności na przykładzie Burundi

*All victims of human rights abuses
should be able to look to the Human Rights Council
as a forum and a springboard for action*

– Ban Ki-moon, sekretarz generalny ONZ, 12 marca
2007 roku, otwarcie sesji Rady Praw Człowieka¹

Wprowadzenie

Rada Praw Człowieka powstała w 2006 roku, zastępując Komisję Praw Człowieka². Rada jest jednym z najważniejszych z organów pomocniczych ONZ, skupiającym się na promowaniu poszanowania praw człowieka oraz podstawowych wolności. Jest to swoiste forum dialogu i współpracy. Głównym zadaniem Rady jest reagowanie na pojawiające się na świecie naruszenia praw człowieka. W takich sytuacjach może ona kierować pytania i zalecenia do państw łamiących prawo³.

Organy ONZ, w tym Rada Praw Człowieka, mogą tworzyć komisje śledcze oraz misje *fact finding*, których celem jest reagowanie na sytuacje poważnych naruszeń międzynarodowego prawa humanitarnego i prawa międzynarodowego praw człowieka⁴.

Na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat powołano wiele komisji śledczych oraz misji *fact finding*, których głównym zadaniem była ocena najpoważniejszych naru-

* mgr, doktorantka w Katedrze Prawa Międzynarodowego Publicznego i Prawa Europejskiego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski.

¹ United Nation Human Rights Council. Tekst dostępny: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/HRCIndex.aspx> [dostęp: 16.02.2017].

² UN General Assembly, Human Rights Council: resolution/adopted by the General Assembly, 3 April 2006. Tekst dostępny: A/RES/60/251, <http://www.refworld.org/docid/4537814814.html> [dostęp: 22.10.2017].

³ I. SINGH: *The United Nations Human Rights Regime: An Analysis*. "International Journal of Multidisciplinary Approach and Studies" 2016, no. 1, s. 198.

⁴ Szerzej: *The Transformation of Human Rights Fact-Finding*. Ed. P. ALSTON, S. KNUCKEY. Oxford 2016; D. GROOME: *The Handbook of Human Rights Investigation 2nd Edition: A comprehensive guide to the investigation and documentation of violent human rights abuses*. Waszyngton 2011.

szeń praw człowieka i prawa humanitarnego. Najważniejsze z nich wyznaczono do zbadania sytuacji w: byłej Jugosławii⁵, Darfurze, Timorze Wschodnim, Libanie⁶, Gwinei, Wybrzeżu Kości Słoniowej, Libii⁷, okupowanych terytoriach Palestyny⁸, Syrii, Korei Północnej, Sri Lance⁹ oraz Republice Środkowej Afryki¹⁰.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie roli komisji śledczych, utworzonych pod patronatem Rady Praw Człowieka, w walce z bezkarnością sprawców poważnych naruszeń praw człowieka oraz zbrodni międzynarodowych. Jako studium przypadku wybrano komisję śledczą w sprawie naruszeń, do jakich doszło w związku z wyborami prezydenckimi w 2015 roku w Burundi. Sytuacja ta jest o tyle szczególna, że rzekomymi sprawcami naruszeń są najważniejsi przedstawiciele tego państwa, w tym prezydent Pierre Nkurunziza. Raporty przygotowane przez komisję śledczą pozwolą określić skalę naruszeń oraz dokonać kwalifikacji prawnej rzekomych zbrodni. Nadto mogą zostać wykorzystane w przyszłych dochodzeniach prowadzonych przez wyspecjalizowane instytucje, jak np. Międzynarodowy Trybunał Karny (dalej: MTK)¹¹, co jest szczególnie istotne w świetle rozpoczęcia procedury wystąpienia tego państwa ze Statutu Rzymskiego¹².

Sytuacja w Burundi

Republika Burundi to państwo położone w Afryce Wschodniej. Graniczy z Rwandą od północy, Tanzanią od wschodu i południa oraz z Demokratyczną Republiką Kongo od zachodu. W latach 1993–2005 w Burundi doszło do konfliktu wewnętrznego o charakterze etnicznym. Te tragiczne wydarzenia były konsekwen-

⁵ *International Commissions of Inquiry. Fact-finding Missions: Europe*. Tekst dostępny: <http://library.resources.unog.ch/factfinding/Europe> [dostęp: 22.10.2017].

⁶ *Report of the Fact-finding Mission to Lebanon*. Tekst dostępny: <https://www.stl-tsl.org/en/documents/un-documents/un-fact-finding-mission/240-Report-of-the-Fact-finding-Mission-to-Lebanon> [dostęp: 22.10.2017].

⁷ *OHCHR Investigation on Libya*. Tekst dostępny: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/OIOL.aspx> [dostęp: 22.10.2017].

⁸ Z. YIHDEGO: *The Gaza Mission: Implications for International humanitarian Law and Fact Finding*. "Melbourne Journal of International Law" 2012, no. 1, s. 1 i nast.

⁹ *Independent international fact-finding mission on Myanmar*. Tekst dostępny: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Myan/Pages/Index.aspx> [dostęp: 22.10.2017].

¹⁰ *Press Release on the Fact-finding Mission of the African Commission on Human and Peoples' Rights to the Central African Republic*. Tekst dostępny: <https://reliefweb.int/report/central-african-republic/press-release-fact-finding-mission-african-commission-human-and> [dostęp: 22.10.2017].

¹¹ Rząd Burundi podpisał Statut Rzymski w dniu 13.01.1999 roku, a ratyfikował go w dniu 2.09.2004 roku, stając się 95 państwem-stroną tego traktatu. Jurysdykcja Trybunału obejmuje sprawy dotyczące przestępstw popełnionych na terytorium Burundi od 1.12.2004 roku.

¹² Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego z dnia 17 lipca 1998 r., Dz.U. z 2003, nr 78, poz. 708.

cją antagonizmu pomiędzy dominującą liczebnie grupą etniczną Hutu a mniejszością Tutsi, narastającego od momentu uzyskania niepodległości w 1962 roku. Konflikt zakończył się podpisaniem porozumień pokojowych w Aruszy (2000) i Dar es Salaam (2003), dzięki którym możliwe stało się zawieszenie broni i przeprowadzenie demokratycznych wyborów w lipcu 2005 roku. Prezydentem został wówczas Pierre Nkurunziza, którego rządy do roku 2015 zapewniły w państwie względną stabilizację¹³.

W dniu 25 kwietnia 2015 roku prezydent Nkurunziza ogłosił, że wbrew przepisom konstytucji będzie ubiegać się o trzecią kadencję¹⁴. W kraju wybuchły gwałtowne protesty, na które władza odpowiedziała brutalnymi represjami¹⁵. W dniu 13 maja 2015 roku, podczas pobytu prezydenta Nkurunziza w Tanzanii, ogłoszono zamach stanu¹⁶. Generał Godefroid Niyombare, którego w lutym prezydent odwołał ze stanowiska szefa wywiadu, obwieścił, że zdymisjonował rząd i pracuje z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego nad utworzeniem rządu tymczasowego¹⁷. Jednak nie odniósł sukcesu, a rząd wysłał świetnie uzbrojonych żołnierzy do stolicy państwa – Budżumbury¹⁸. W dniu 26 czerwca 2015 roku opozycja ogłosiła, że będzie bojkotować wybory¹⁹. Następnego dnia „grupa niezidentyfikowanych młodych ludzi” podpaliła budynek w dzielnicy Ntega, gdzie przechowywano urny i kabiny do głosowania. Część z nich uległa zniszczeniu²⁰.

Prezydent Nkurunziza wygrał przeprowadzone 21 lipca 2015 roku wybory. Było to możliwe, gdyż z jednej strony zbojkotowała je opozycja, powodując niską fre-

¹³ M. KONARSKI: *Burundi – zapomniana wojna*. Tekst dostępny: <http://www.psz.pl/116-bezpieczenstwo/maciej-konarski-burundi-zapomniana-wojna> [dostęp: 16.02.2017].

¹⁴ *Urgent – La cour constitutionnelle se prononce pour une nouvelle candidature de Pierre Nkurunziza*. Tekst dostępny: <http://www.iwacu-burundi.org/la-cour-constitutionnelle-se-prononce-pour-une-nouvelle-candidature-de-pierre-nkurunziza/> [dostęp: 16.02.2017].

¹⁵ *Burundi: Crackdown on Protesters Government Lashes Out Amid Rising Protests*. Tekst dostępny: <https://www.hrw.org/news/2015/04/27/burundi-crackdown-protesters> [dostęp: 16.02.2017].

¹⁶ N. MAINA: *Crowds cheer as Burundi army officer says he has deposed absent president*. Tekst dostępny: <http://www.reuters.com/article/us-burundi-politics-idUSKBN0NY00020150513> [dostęp: 16.02.2017].

¹⁷ *Generał ogłosił, że odwołał prezydenta. „Kpina, a nie zamach stanu”*. Tekst dostępny: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/burundi-general-oglosil-ze-odwolal-prezydenta,542009.html> [dostęp: 16.02.2017].

¹⁸ *Kenya asks Burundi president to postpone election Uhuru Kenyatta tells President Nkurunziza to delay June's presidential election as army is deployed to quell protests*. Tekst dostępny: <http://www.aljazeera.com/news/2015/05/kenyan-leader-asks-burundi-president-postpone-poll150518072337327.html> [dostęp: 16.02.2017].

¹⁹ C. MANIRABARUSHA: *Burundi crisis escalates as opposition boycotts elections*. Tekst dostępny: <http://www.reuters.com/article/us-burundi-politics-idUSKBN0P60X520150626> [dostęp: 16.02.2017].

²⁰ *Burundi Crisis Escalates as Opposition Boycotts Elections*. Tekst dostępny: <http://www.ndtv.com/world-news/burundi-crisis-escalates-as-opposition-boycotts-elections-775623> [dostęp: 16.02.2017].

kwencję, a z drugiej, większość obywateli zamieszkujących obszary wiejskie, głosowała na obecną głowę państwa²¹.

Zwycięstwo prezydenta poprzedzone było brutalną pacyfikacją kraju. Niestety, po wyborach dochodziło do licznych buntów mieszkańców. Burundi to jedno z najbiedniejszych i najbardziej skorumpowanych państw świata, a dyktatorskie zapędy Nkurunzizy nie poprawiają sytuacji. Społeczność międzynarodowa wielokrotnie wyrażała swoje zaniepokojenie, podkreślając, że sytuacja w tym państwie jest „odbiciem Rwandy”. W tym miejscu zaznaczyć należy, że o ile do 2005 roku można było mówić o konflikcie wewnętrznym na tle etnicznym w Burundi, to sytuacja po 2015 roku nie jest już tak jasna. Konflikt z jednej strony ma raczej charakter sporu politycznego, atakowani są bowiem głównie przeciwnicy obecnego prezydenta, z drugiej pojawiają się sygnały, że dochodzi do zabójstw na tle etnicznym (szczególnie zagrożeni są Tutsi)²².

Do kolejnych starć doszło 11 grudnia 2015 roku, kiedy to ostrzelano obozy wojskowe i szkoły oficerskie w Bużumburze. Był to początek masakry, która z uwagi na swój brutalny charakter skłoniła Unię Afrykańską do wysłania sił pokojowych, mających przywrócić stabilizację w Burundi. Reakcja ta nie spotkała się jednak z przychylnością prezydenta Nkurunziza, który zapowiedział, że siły pokojowe zostaną uznane za agresorów dokonujących inwazji i muszą liczyć się z działaniami odwetowymi²³.

Prezydent Nkurunziza 30 grudnia 2016 roku ogłosił, że zamierza starać się o zmianę konstytucji, co miało na celu zniesienie ograniczeń kadencyjności przede wszystkim jego urzędu²⁴. Takie rozwiązanie umożliwiłoby mu ubieganie się o czwartą kadencję w 2020 roku. Dzień później, 1 stycznia 2017 roku, w Bużumburze zamordowano Emmanuela Niyonkuru, ministra gospodarki wodnej, środowiska i planowania²⁵.

²¹ M. CZARNECKI: *Wybory w Burundi. Strzały na ulicach, tysiąc osób dziennie ucieka z kraju*. Tekst dostępny: <http://wyborcza.pl/1,75399,18399594,wybory-w-burundi-strzaly-na-ulicach-tysiac-osob-dziennieucieka.html> [dostęp: 16.02.2017].

²² T. BEDNARZAK: *Zaostrza się konflikt w Burundi. Zachód ostrzega przed „drugą Rwandą”*. Tekst dostępny: <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Zaostrza-sie-konflikt-w-Burundi-Zachod-ostrzega-przed-druga-Rwanda,wid,18044648,wiadomosc.html?ticaid=118a34> [dostęp: 16.02.2017].

²³ *Death toll from day of clashes in Burundi capital rises to nearly 90*. Tekst dostępny: <https://www.yahoo.com/news/dead-bodies-seen-streets-burundi-capital-day-chaos-094612512-finance.html> [dostęp: 16.02.2017]; T. MACCORMIC: *What Really Happened on Burundi's Bloody Friday*. Tekst dostępny: <http://foreignpolicy.com/2015/12/14/what-really-happened-on-burundis-bloody-friday/> [dostęp: 16.02.2017].

²⁴ *Burundi leader hints at fourth election run in 2020*. Tekst dostępny: <https://www.yahoo.com/news/burundi-leader-hints-fourth-election-run-2020-164951805.html> [dostęp: 16.02.2017].

²⁵ *Burundi environment minister shot dead in latest violence*. Tekst dostępny: <https://www.yahoo.com/news/burundi-minister-assassinated-police-051648608.html> [dostęp: 16.02.2017].

Sytuacja w Burundi nadal pozostaje niestabilna. Dodatkowo odnotować należy, że władze rozpoczęły proces wypowiedzenia Statutu MTK²⁶. Decyzja ta może być związana z zarzutami dotyczącymi nadużyć trwających w kraju od czasu omówionych wyżej wyborów, a tym samym z uwagi na obawę przed pociągnięciem do odpowiedzialności ich sprawców. Zauważyć należy, że pojawia się coraz więcej dowodów na istnienie masowych grobów na przedmieściach Bużumbury. Pochowano w nich ofiary operacji odwetowej sił rządowych i bojówek z 11 grudnia 2015 roku. Agresorzy dopuszczali się wówczas aktów zbiorowego gwałtu i tortur. Zbrodni dokonano na mieszkańcach tych rejonów stolicy, które podejrzewano o wspieranie sił opozycyjnych. Konflikt wszedł w nową niebezpieczną fazę, ofiary i świadkowie ataku mówią wprost o kluczu etnicznym, którym posługiwali się żołnierze – celem byli Tutsi. Oficjalne statystyki mówią o 439 zabitych (stan na 14 stycznia 2016 roku)²⁷.

Niezależne śledztwo w Burundi – UNIIB

Zaniepokojona wydarzeniami w Burundi Rada Praw Człowieka na mocy rezolucji A/HRC/S-24 z 17 grudnia 2015 roku²⁸ rozpoczęła niezależne śledztwo (United Nation Individual Investigation on Burundi – UNIIB), którego celem było określenie skali naruszeń i łamania praw człowieka, aby zapobiec dalszemu pogarszaniu się sytuacji w tym regionie. Celem działań Rady było wydanie zaleceń w sprawie poprawy sytuacji w zakresie praw człowieka, współpraca z organami Burundi i wszystkimi innymi zainteresowanymi podmiotami, w tym agencjami ONZ, społeczeństwem obywatelskim, urzędem Wysokiego Komisarza w Burundi, organami Unii Afrykańskiej oraz Afrykańskiej Komisji Praw Człowieka i Ludów, w szczególności mając na celu pomoc państwu w wypełnieniu zobowiązań dotyczących ochrony praw człowieka²⁹.

W dniu 20 września 2016 roku przedstawiono raport końcowy UNIIB obejmujący okres od 15 kwietnia 2015 roku do 30 czerwca 2016 roku. Ekspertsi wskazali, że na terytorium Burundi doszło do łamania praw człowieka. Naruszenia te związane były z ostatnimi wydarzeniami politycznymi w tym państwie, a dopuściły się ich osoby sprawujące władzę. Bezkarność sprawców jest wszechobecna. Co prawda

²⁶ J. BUTTY: *Burundi Officially Informs UN of Intent to Leave ICC*. Tekst dostępny: <http://www.voanews.com/a/burundi-icc-withdrawal/3568311.html> [dostęp: 16.02.2017].

²⁷ M. KANIA: *Masowe groby w Burundi. Są nowe dowody. Wybuchnie kolejna wojna?* Tekst dostępny: <http://wyborcza.pl/1,75399,19553942,masowe-groby-w-burundi.html> [dostęp: 16.02.2017].

²⁸ Resolution adopted by the Human Rights Council on 17 December 2015. Preventing the deterioration of the human rights situation in Burundi, A/HRC/RES/S-24/1. Tekst dostępny: www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/SpecialSession/Session24/A.HRC.RES.S-24.1_E.docx+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl [dostęp: 16.02.2017]

²⁹ *United Nations Independent Investigation on Burundi*. Tekst dostępny: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/UNIIB/Pages/UNIIB.aspx> [dostęp: 16.02.2017].

do dnia opublikowania raportu skala przemocy zmalała, jednak wzrosła kontrola nad społeczeństwem. Dochodziło do wymuszonych zaginięć, tortur, przemocy na tle seksualnym i innych przejawów złego traktowania oraz arbitralnych zatrzymań na masową skalę. Wolność słowa, zrzeszania się i zgromadzeń praktycznie nie istniały. Obywatele byli ofiarami ciągłych represji. Rząd odmówił współpracy z ONZ i Unią Afrykańską. Ekspertcy podają, że nie można wykluczyć, iż niektóre przypadki łamania praw człowieka stanowią zbrodnię przeciwko ludzkości³⁰. Dlatego też zalecono powołanie komisji śledczej, która będzie kontynuowała prace rozpoczęte przez UNIIB. Mandat komisji winien obejmować także zbadanie udziału transgranicznych grup zbrojnych na terenie Burundi. Dopiero wyniki pracy UNIIB oraz komisji śledczej dadzą fundament do jednoznacznego określenia skali naruszeń praw człowieka oraz staną się podstawą do pociągnięcia do odpowiedzialności sprawców poważnych naruszeń prawa międzynarodowego³¹.

Komisja śledcza w sprawie naruszeń praw człowieka w Burundi

Mając na uwadze raport UNIIB Rada Praw Człowieka na mocy rezolucji 33/24 z 20 września 2016 roku, powołała komisję śledczą w sprawie naruszeń praw człowieka w Burundi³².

Komisja, powołana na okres jednego roku, składa się z trzech członków: Fatsaha Ouguerkouza (Algeria), Reine Alapini Gansua (Benin) i Françoise Hampsona (Wielka Brytania). Komisji przewodniczy Fatsah Ouguerkouz³³. Jej główne zadania to:

1. przeprowadzenie gruntownego śledztwa w sprawie łamania praw człowieka w Burundi od kwietnia 2015 roku, pod kątem ich zasięgu oraz ustalenie czy mogą one stanowić zbrodnię;
2. zidentyfikowanie domniemyanych sprawców naruszeń, w celu zapewnienia ich pełnej odpowiedzialności;
3. sformułowanie zaleceń w sprawie kroków, jakie należy podjąć w celu pociągnięcia do odpowiedzialności sprawców;

³⁰ *Burundi: UN investigation urges strong action in light of gross, widespread and systemic human rights violations*. Tekst dostępny: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20534#sthash.X3y7Omme.dpuf> [dostęp: 16.02.2017].

³¹ *Report of the United Nations Independent Investigation on Burundi (UNIIB) established pursuant to Human Rights Council resolution S-24/1*. Tekst dostępny: <http://www.refworld.org/docid/57e27f274.html> [dostęp: 6.02.2017].

³² *Resolution adopted by the Human Rights Council on 30 September 2016. Situation of human rights in Burundi*, A/HRC/RES/33/24. Tekst rezolucji dostępny: <http://undocs.org/A/HRC/RES/33/24> [dostęp: 16.02.2017].

³³ *President of Human Rights Council appoints Members of Commission of Inquiry on Burundi*. Tekst dostępny: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20910&LangID=E#sthash.ZMpWNj3m.dpuf> [dostęp: 16.02.2017].

4. zaangażowanie władz Burundi i wszystkich innych zainteresowanych stron w celu zapewnienia wsparcia merytorycznego, które przyczyni się do poprawy sytuacji w zakresie praw człowieka i walki z bezkarnością;
5. przedstawienie ustnej informacji na sesje Rady Praw Człowieka, a także przygotowanie raportu końcowego, który zostanie ogłoszony podczas interaktywnego dialogu podczas 36. sesji Rady (wrzesień 2017 roku);
6. zaprezentowanie własnych raportów Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ i innym odpowiednim organom³⁴.

W dniach od 23 do 27 stycznia 2017 roku w Genewie doszło do szeregu spotkań członków komisji, które sprowadzały się głównie do omówienia zakresu jej uprawnień. Przewodniczący wezwał władze Burundi do współpracy i udzielenia niezbędnego wsparcia dla natychmiastowej poprawy sytuacji w tym kraju. Celem komisji było także nawiązanie współpracy z państwami sąsiednimi, Unią Afrykańską, ONZ, społeczeństwem obywatelskim i innymi organizacjami o zasięgu regionalnym, w celu skutecznego sprawowania mandatu³⁵.

Podczas kolejnego spotkania, które odbyło się 6 lutego 2017 roku w Genewie, członkowie komisji skrytykowali przyjęcie zakazu prowadzenia działalności przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego na terenie Burundi. Potępiono także zawieszenie działalności niektórych stowarzyszeń. W ocenie komisji takie działania władz Burundi miały na celu represjonowanie obrońców praw człowieka. Członków Komisji w szczególności zaniepokoił wydany 19 października 2016 roku zakaz prowadzenia działalności obejmujący pięć organizacji społeczeństwa obywatelskiego, do których należały: Forum pour le renforcement de la société civile (FORSC), Forum pour la conscience et le développement (FOCODE), Action chrétienne pour l'abolition de la torture (ACAT), Association burundaise pour la protection des droits humains et des personnes détenues (APRODH) i Réseau des citoyens probes (RCP).

Ponadto, w grudniu 2016 roku, działalność Ligue ITEKA, jednej z wiodących instytucji zajmujących się ochroną praw człowieka w tym kraju, została zawieszona, podobnie jak organizacji OLUFAD wspierającej i promującej zasadę dobrych rządów i walki z korupcją. Tymczasowo zawieszono też: SOS-Torture/Burundi, Coalition de la société civile pour le monitoring électorale (COSOME), Coalition burundaise pour la CPI (CB-CPI), Union burundaise des journalistes (UBJ)³⁶.

Pierwsze ustne sprawozdanie komisji śledczej w sprawie naruszeń praw człowieka w Burundi, zawierające analizę sytuacji w tym państwie, przedstawiono podczas

³⁴ Resolution adopted by the Human Rights Council on 30 September 2016, Situation of human rights in Burundi...

³⁵ *Burundi: Commission of Inquiry calls for the cooperation of Government and all stakeholders.* Tekst dostępny: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21127&LangID=E#sthash.CHpZslxS.dpuf> [dostęp: 16.02.2017]

³⁶ *Burundi: UN experts raise alarm at growing repression of NGOs and human rights defenders.* Tekst dostępny: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21145&LangID=E#sthash.s1X9uPNr.dpuf> [dostęp: 16.02.2017].

34. sesji Rady w marcu 2017 roku. Członkowie Komisji zwrócili uwagę na naruszenia prawa do życia i integralności fizycznej mieszkańców Burundi. Odnotowano wzrost liczby wymuszonych zaginięć, aresztowań, zwłaszcza osób podejrzanych o udział w opozycji. Zauważono również praktyki wymuszeń i okupu, które wydają się coraz częstsze w wyniku osłabienia rządów prawa w państwie. Pierwsze wywiady przeprowadzone przez członków komisji, ujawniły nierzadkie użycie tortur, szczególnie w stosunku do podejrzanych przeciwników politycznych. Liczba osób torturowanych jest szczególnie alarmująca w prowincji Muyinga, w której 24 stycznia 2017 roku doszło do ataku na obóz wojskowy. Komisja zwróciła szczególną uwagę na brak woli współpracy ze strony rządu burundyjskiego³⁷.

Podczas 36. sesji Rady Praw Człowieka, która odbyła się w dniach 11–29 września 2017 roku Komisja przedstawiła raport ze swojej działalności³⁸. Jej zdaniem od kwietnia 2015 roku w Burundi mają miejsce zbrodnie przeciwko ludzkości. Wydarzenia w tym państwie, które zaszły po tym, jak prezydent Nkurunziza ogłosił, że zamierza – wbrew postanowieniom konstytucji – rządzić przez trzecią kadencję, wypełniają przesłanki zbrodni przeciwko ludzkości. W raporcie Komisji stwierdzono, że ma ona podstawy, aby podejrzewać, że popełnienie zbrodni przeciwko ludzkości da się przypisać przedstawicielom najwyższych władz, jak też członkom służb wywiadowczych, a także policji i wojsku. Komisja, wskazując na ogrom naruszeń w Burundi, poprosiła MTK o prowadzenie dochodzenia w sprawie sytuacji w tym państwie oraz Unię Afrykańską o podjęcie inicjatywy, która mogłaby pomóc zażegnać trwający kryzys³⁹.

Ocena działań komisji śledczej

Sam fakt, że komisje śledcze tworzone są przez Radę Praw Człowieka sygnalizuje, że istnieją wiarygodne podstawy, by sądzić, iż doszło do naruszeń praw człowieka. Komisje, poza gromadzeniem informacji, zobowiązane są do oceny faktów. Mimo że niejednokrotnie dokonują kwalifikacji prawnej czynów, to nie działają *de facto* jako organ tworzący wiążące zobowiązania. Komisje jedynie posługują się językiem prawnym, szczególnie siatką pojęciową prawa międzynarodowego, do opisu rzeczywistości, z jaką zetknęły się podczas swej pracy. Dopiero opraco-

³⁷ *Human Rights Council Thirty-fourth session. Interactive Dialogue on Burundi. Oral Briefing by Fatsah Ouguergouz, Chair of the Commission of Inquiry on Burundi.* Tekst dostępny: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoIBurundi/OralbriefingMarch2017ENGL.pdf> [dostęp: 11.07.2017].

³⁸ Report of the Commission of Inquiry on Burundi, United Nations A/HRC/36/54. Tekst dostępny: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/237/46/PDF/G1723746.pdf?OpenElement> [dostęp: 22.10.2017].

³⁹ K. WIERCZYŃSKA: *Burundi i zbrodnie przeciwko ludzkości.* Tekst dostępny: <http://przegladpm.blogspot.com/2017/09/burundi-i-zbrodnie-przeciwko-ludzkosci.html> [dostęp: 22.10.2017].

wany, np. w formie raportów, materiał staje się podstawą do podjęcia kroków prawych przez odpowiednie instytucje⁴⁰.

Komisje śledcze powoływane przez Radę Praw Człowieka bywają krytykowane za jednostronne lub niesymetryczne mandaty lub za to, że nie mogą uzyskać dostępu do terytorium, na którym doszło do naruszeń międzynarodowego prawa humanitarnego lub praw człowieka. Taka krytyka nie wydaje się jednak słuszna, na etapie zbierania dowodów dotyczących podejrzanego o zbrodnie wskazane jest bowiem, by np. mandaty nie łączyły dochodzeń w sprawie naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego i łamania praw człowieka.

Z niecierpliwością oczekiwany pierwszy raport komisji śledczej w sprawie Burundi niestety potwierdził ustalenia UNIIB oraz przyczynił się do sformułowania stwierdzenia, że przypadki łamania praw człowieka w tym państwie stanowią zbrodnię przeciwko ludzkości. Zatem Komisja ta nie podzieliła losu Międzynarodowej Komisji Śledczej do spraw Burundi, ustanowionej na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ z 1995 roku⁴¹, której nie udało się zgromadzić materiału dającego podstawy do skazania sprawców zamachu na prezydenta przeprowadzonego 21 października 1993 roku. Obecna Komisja odniosła sukces, podobny do sukcesu tzw. Komisji Bassiouniego⁴². Pozostaje żywić nadzieję, że podzieli ona los innych komisji, których efektem było m.in. utworzenie Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii czy prac Komisji rwandyjskiej⁴³ lub Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy, a tym samym jej praca będzie stanowić podstawę do skazania sprawców naruszeń, do jakich doszło od kwietnia 2015 roku w Burundi⁴⁴.

Odnosząc się do wspomnianego powyżej wniosku Komisji do MTK o prowadzenie dochodzenia w sprawie sytuacji w Burundi, to zgodzić się należy z Karoliną Wierczyńską, że cała sprawa jest mocno skomplikowana, gdyż władze Burundi postanowiły w zeszłym roku, że państwo wystąpi ze Statutu Rzymskiego. Od tego momentu prawdopodobnie już nikt i nic nie przymusi władz Burundi do współpracy z Trybunałem, nawet gdyby podjął on „szybkie decyzje” i przedstawił nakażenie aresztowania sprawców zbrodni. Zarzuty formułowane przez komisję dotyczą

⁴⁰ L.J. VAN DEN HERIK: *An Inquiry into the Role of Commissions of Inquiry in International Law: Navigating the Tensions between Fact-Finding and Application of International Law*. “Chinese Journal of International Law” 2014, no. 13, s. 536.

⁴¹ Security Council resolution on establishment of an international commission of inquiry in Burundi, S/RES/1012 (1995) 28 August 1995.

⁴² SC Res. 780 (1992).

⁴³ Security Council resolution 935 (1994) requesting the Secretary-General to establish a Commission of Experts to examine violations of international humanitarian law committed in Rwanda, S/RES/935 (1994).

⁴⁴ M. FRULLI: *Fact-Finding or Paving the Road to Criminal Justice? Some Reflections on United Nations Commissions of Inquiry*. “Journal of International Criminal Justice” 2012, no. 10, s. 1328–1329.

najwyższych władz, a one z pewnością nie będą zainteresowane współpracą w sprawach przeciwko własnej działalności⁴⁵.

Podsumowanie

Raporty Komisji śledczej w sprawie naruszeń praw człowieka w Burundi są także istotne w kontekście wypowiedzenia przez Nkurunziza Statutu Rzymskiego MTK⁴⁶. Prezydent 18 października 2016 roku skierował w tej sprawie pisemne zawiadomienie do Sekretarza Generalnego ONZ⁴⁷. Zgodnie z art. 127 Statutu Rzymskiego wypowiedzenie stanie się skuteczne po upływie jednego roku od daty otrzymania zawiadomienia, chyba że w zawiadomieniu określono datę późniejszą. Burundi nie było jedynym państwem, które zdecydowało się wypowiedzieć Statut Rzymski. Podobne stanowisko zajęła Republika Południowej Afryki i Gambia, przy czym państwa te w marcu 2017 roku wycofały się ze swoich planów i pozostały stronami Statutu. Z kolei władze Burundi, mimo presji międzynarodowej, zdania w tej sprawie nie zmieniły⁴⁸.

Wypowiedzenie Statutu związane jest z prowadzonymi w tym państwie dochodzeniami UNIIB, pracami Komisji śledczej oraz nadzorowanymi przez MTK wstępnym badaniem sytuacji⁴⁹. Z ustaleń poczynionych przez Trybunał wynika, że od kwietnia 2015 roku ponad 430 osób zostało zabitych, co najmniej 3400 aresztowano, a ponad 230 000 Burundyjczyków zmuszonych zostało do szukania schronienia w sąsiednich państwach. Wstępna analiza skupia się na aktach zabójstwa, więzienia, tortur, gwałtów i innych form przemocy seksualnej, a także przypadków wymuszonych zaginięć, które miały miejsce od kwietnia 2015 roku w Burundi⁵⁰.

Wycofanie się rządu Burundi z MTK nie oznacza, że jego członkowie mogą uniknąć odpowiedzialności za swoje zbrodnie. Aby zapobiec ucieczce władz przed wymiarem sprawiedliwości, MTK musi formalnie rozpocząć śledztwo. Zainicjo-

⁴⁵ K. WIERCZYŃSKA: *Burundi i zbrodnie przeciwko ludzkości*. Tekst dostępny: <http://przegladp.m.blogspot.com/2017/09/burundi-i-zbrodnie-przeciwko-ludzkości.html> [dostęp: 22.10.2017].

⁴⁶ *Burundi notifies U.N. of International Criminal Court withdrawal*. Tekst dostępny: <http://www.reuters.com/article/us-burundi-icc-idUSKCN12Q287> [dostęp: 16.02.2017].

⁴⁷ *Statement of the President of the Assembly of States Parties on the process of withdrawal from the Rome Statute by Burundi*. Tekst dostępny: <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1244> [dostęp: 16.02.2017].

⁴⁸ N. ONISHIS: *South Africa Reverses Withdrawal From International Criminal Court*. Tekst dostępny: <https://www.nytimes.com/2017/03/08/world/africa/south-africa-icc-withdrawal.html> [dostęp: 11.07.2017].

⁴⁹ *Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, regarding the worsening security situation in Burundi*. Tekst dostępny: <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=otp-stat-06-11-2015> [dostęp: 22.10.2017].

⁵⁰ *Preliminary examination Burundi*. Tekst dostępny: <https://www.icc-cpi.int/burundi> [dostęp: 16.02.2017].

wanie postępowania wyjaśniającego pozwoli zachować jurysdykcję nad zbrodniami popełnionymi od kwietnia 2015 roku.

Mając na względzie postanowienia Statutu Rzymskiego pozostaje pytanie, czy wstępne badanie sprawy pozwoli MTK zachować jurysdykcję nad rzekomymi zbrodniami popełnionymi pod rządami prezydenta Nkurunziza? Sytuacja w Burundi jest precedensem, dlatego decyzja tego państwa o wycofaniu się ze Statutu powinna zostać odebrana jako zachęta dla Trybunału do przyspieszenia działań i otwarcia oficjalnego śledztwa. Oczywiście, postępowanie takie można pochytywać jako akcję polityczną, jednak może ono okazać się jedyną szansą na pociągnięcie członków rządu Burundi do odpowiedzialności za popełnione zbrodnie. Zresztą rząd Burundi niejednokrotnie twierdził, że MTK to potężne narzędzie wykorzystywane do karania liderów wybranych państw. Wstępne badanie sprawy nastąpiło w kwietniu 2016 roku, natomiast rząd Burundi postanowił wycofać się z MTK już po kilku miesiącach od ogłoszenia. Takie zachowanie pozwala przypuszczać, że prawdziwym powodem wycofania się jest próba uniknięcia odpowiedzialności za zbrodnie.

SUMMARY

The role of the Human Right Council fact-finding commissions in the search for accountability. Case of Burundi

This article analyses the work of the Commission of Inquiry on Human Rights in Burundi, which has been mandated for a period of one year to conduct a thorough investigation into human rights violations and abuses in that country since April 2015. Commission is mandated to identify alleged perpetrators of human rights violations and abuses in Burundi with a view to ensuring full accountability. Final report will be presented to the General Assembly and other relevant international bodies and will determine the scale of violations and help to make the legal classification of the alleged crime. Moreover, report can be used in the future investigations by specialized body such as the International Criminal Court.