



Amerykańskie sankcje wobec Międzynarodowego Trybunału Karnego

Szymon Zaręba

Sankcje osobowe i finansowe nałożone przez USA na Międzynarodowy Trybunał Karny (MTK) 6 lutego br. poważnie utrudnią jego działalność. Odbiją się negatywnie nie tylko na śledztwach dotyczących zbrodni popełnionych w Palestynie i Afganistanie (na co liczą USA), ale także na postępowaniach dotyczących państw afrykańskich, Białorusi i Ukrainy. Sankcje, biorąc pod uwagę ich skutki i oczekiwania amerykańskich władz, że sojusznicy poprą ich podejście do MTK, będą źródłem napięć w stosunkach transatlantyckich.

Główne założenia. Sankcje mają sparaliżować działania MTK podejmowane przeciwko USA i Izraelowi, który jako jedyne państwo został wymieniony wprost w rozporządzeniu wykonawczym prezydenta Donalda Trumpa i określony mianem bliskiego sojusznika. Chodzi o utrudnienie [śledztw w sprawie zbrodni w Afganistanie i Palestynie](#), a zwłaszcza zablokowanie realizacji [wydanych pod koniec 2024 r. nakazów aresztowania premiera Izraela Benjamina Netanjahu i byłego ministra obrony Joawa Galanta](#). Władze amerykańskie twierdzą, że Trybunał bezprawnie rozciąga jurysdykcję na USA i Izrael, choć państwa te nie należą do MTK, a jego działania są zagrożeniem dla ich bezpieczeństwa narodowego i polityki zagranicznej.

Restrykcje służą ochronie przed ściganiem przez MTK obecnych lub byłych członków sił zbrojnych i urzędników z USA, państw NATO oraz głównych sojuszników USA spoza NATO (aktualnie 20 państw, m.in. Izrael, Japonia, Korea Płd.), o ile ich kraj pochodzenia nie należy do MTK. Podjęcie przez Trybunał działań przeciw tym osobom, zwanym osobami chronionymi, może skutkować nałożeniem sankcji finansowych i osobowych. Te pierwsze oznaczają zamrożenie aktywów w USA i mogą objąć osoby i podmioty (instytucje państwowe, organizacje międzyrządowe i pozarządowe czy spółki) zaangażowane w prowadzenie śledztw, aresztowanie lub ściganie przez MTK osoby chronionej oraz wspierające takie działania, np. finansowo

albo przez dostarczanie dóbr i usług. Uwagę zwraca wprowadzenie też tzw. sankcji wtórnych, tj. wobec osób, które wspierają działania osób i podmiotów już objętych sankcjami albo korzystają z ich dóbr czy usług. Jest to rozwiązanie szersze i bardziej nieprzyjazne wobec MTK niż to, które zastosowano w [pakiecie sankcji przyjętym w 2020 r. przez poprzednią administrację Trumpa](#), a odwołanym przez Joe Bidena. Sankcje osobowe obejmują z kolei zakaz wjazdu do USA osób zaangażowanych w działania MTK lub jego wspieranie, wszystkich pracowników MTK wskazanych przez sekretarza stanu USA oraz małżonków i dzieci osób z tych grup.

Sankcje nie są automatyczne – o ich nałożeniu i wpisie na listę podmiotów sankcjonowanych decyduje sekretarz stanu w porozumieniu z sekretarzem skarbu i prokuratorem generalnym. Na razie został objęty nimi tylko [prokurator MTK Karim Khan](#), ale można spodziewać się ich rozszerzania.

Reakcja zewnętrzna. Trump wyraził oczekiwanie, że sojusznicy poprą jego działania wobec MTK i przeciwstawiają się jakimkolwiek krokom wobec obywateli USA i Izraela. Jednak tylko Izrael przyjął je z aprobatą. ONZ i UE wezwały Trumpa do cofnięcia decyzji, stwierdzając, że uderza w niezależność MTK i osłabia wymiar sprawiedliwości na poziomie globalnym. Już w dniu nałożenia sankcji przedstawiciele MTK spotkali się z przewodniczącym Rady Europejskiej António Costą, wysoką przedstawiciel UE

ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Kają Kallas i reprezentującą polską prezydencję Weroniką Frydrysek, którzy w imieniu Unii zadeklarowali pełne poparcie. Sam MTK potępił sankcje i wezwał swoich 125 członków, by go wsparli. W odpowiedzi 79 z nich (m.in. Brazylia, Francja, Hiszpania, Holandia, Kolumbia, Niemcy, Nigeria, Polska, RPA) wyraziło wspólnie poparcie dla niezależności MTK oraz wolę wsparcia jego nieprzerwanej działalności.

Spośród państw Unii do oświadczenia nie przystąpiły Czechy, Węgry i Włochy. Chciały przez to zapewne zyskać przychylność prezydenta Trumpa, ale na decyzję Czech i Węgier miała wpływ też ich [wyraźnie proizraelska linia polityczna](#). Węgry od lat mają zresztą ambiwalentny stosunek do Trybunału i już w 2023 r. deklarowały, że nie wykonają [nakazu aresztowania wobec Władimira Putina](#), jeśli przybędzie on na Węgry, a po ogłoszeniu sankcji USA premier Viktor Orbán wyraził opinię, że będą musiały rozważyć dalsze członkostwo w MTK. Na decyzję Włoch mogły z kolei wpłynąć napięcia w relacjach z MTK – Włochy odmówiły poszanowania nakazu aresztowania szefa więzień w Trypolisie, Libijczyka Osamy Almasriego, podejrzewanego m.in. o zbrodnie wojenne, i w styczniu br. mimo nakazu deportowały go do Libii, prawdopodobnie w imię dobrych relacji z rządem w Trypolisie. Spośród członków MTK nie wsparli go także kluczowi sojusznicy USA w Azji i Oceanii (Australia, Korea Płd., Japonia, Nowa Zelandia), część państw latynoamerykańskich (np. Argentyna) i afrykańskich (np. Tanzania). Zauważalny był też brak Ukrainy, która od stycznia br. należy do MTK, prawdopodobnie spowodowany obawą o wstrzymanie pomocy wojskowej USA. Rzecznik jej MSZ wyraził tylko nadzieję, że decyzje USA nie wpłyną na zdolność MTK do zapewnienia sprawiedliwości ofiarom rosyjskiej agresji.

Możliwości przeciwdziałania. Konstytucyjność rozporządzenia Trumpa wprowadzającego sankcje mogą zaskarżyć amerykańscy obywatele przed sądami w USA. W takich sprawach sądy zwykle podporządkowują się jednak polityce bieżącej administracji, a nawet gdyby skarga dotarła do ostatniej instancji, Sądu Najwyższego, zostanie raczej odrzucona wobec wyraźnej przewagi w jego składzie sędziów nominowanych przez Republikanów (6 do 3). Możliwe byłoby także przyjęcie przez Kongres ustawy znoszącej restrykcje, ale do ominięcia weta prezydenta wymagałaby ona większości 2/3 w obu izbach, co jest nierealne, bo już 9 stycznia br. Izba Reprezentantów większością 243 do 140 (wszyscy Republikanie i 45 Demokratów) uchwaliła podobne przepisy, które 31 stycznia zablokował Senat tylko dzięki wysiłkom Demokratów. Decyzja Trumpa cieszy się więc w kraju ponadpartyjnym poparciem, choć nie jednomyślnym.

MTK może podjąć przeciwko administracji USA, w tym prezydentowi Trumpowi, postępowanie o utrudnianie jego pracy zgodnie z art. 70 Statutu Rzymskiego, na podstawie

którego działa. Taki krok naraziłby jednak Trybunał na sankcje USA albo niewywiązanie się z obowiązków wobec niego przez wszystkie państwa, które odwiedziłby funkcjonariusze USA objęci tym postępowaniem. Na razie nie wydaje się więc, że Trybunał się na to zdecyduje. MTK sugeruje, by UE zastosowała [tzw. status blokujący](#), który służy jej do przeciwdziałania sprzecznym z prawem międzynarodowym sankcjom wtórnym państw trzecich. Status m.in. umożliwia spółkom z UE uzyskanie odszkodowania z tytułu niezastosowania się do przepisów nałożonych przez takie państwa. Wiąże się to jednak z koniecznością sądowej konfiskaty majątku podmiotu wyrządzającego szkodę, zlokalizowanego w Unii. Doprowadziłoby to do eskalacji napięć z USA i prawdopodobnie szybkiego [nałożenia przez USA wysokich ceł na UE](#).

Wnioski i rekomendacje. Sankcje USA są potwierdzeniem konfrontacyjnego podejścia administracji Trumpa do działań MTK i jej konsekwentnego poparcia dla Izraela. Ich realny wpływ będzie zależny od tego, kogo i ile osób dotkną. Niemniej już obecnie wywołują tzw. efekt mrożący, zniechęcając część ofiar, świadków, organizacji pozarządowych i funkcjonariuszy państwowych do współpracy z MTK – przede wszystkim w sprawach dotyczących USA i Izraela, ale częściowo także w śledztwach obejmujących np. zbrodnie na [Białorusi](#) i [Ukrainie](#). Mogą też spowodować problemy z korzystaniem przez Trybunał z usług, np. informatycznych, płatności, ubezpieczeń, poczty elektronicznej, co utrudni mu działanie i skuteczne ściganie osób podejrzanych o najpoważniejsze zbrodnie. W tym momencie niewskazane jest jednak zastosowanie statusu blokującego przez UE, co groziłoby poważną eskalacją napięć z USA (brak też publicznie dostępnych informacji, czy są do tego podstawy, tj. czy i kto wstrzymał świadczenie usług na rzecz MTK po nałożeniu sankcji przeciw Khanowi). Do rozważenia pozostaje natomiast wykorzystanie go jako dodatkowego środka przymusu w razie nałożenia przez Trumpa ceł na Unię z innych powodów.

Dla Polski, która wspiera międzynarodowe sądownictwo karne i oręduje za rozliczeniem zbrodni na Ukrainie, ściganych m.in. właśnie przez MTK, już samo objęcie prokuratora Khana sankcjami jest wyzwaniem i może np. utrudniać organizację jego wizyt w kraju. Ewentualne rozszerzanie sankcji na kolejne osoby i podmioty mogłoby powodować dalsze komplikacje, np. trudności w realizacji zobowiązań RP wobec Trybunału i stron Statutu Rzymskiego, co uderzałoby w jej międzynarodową wiarygodność. Byłoby to szczególnie istotne, gdyby MTK podjął działania przeciwko administracji USA w odpowiedzi na utrudnianie jego pracy. Dlatego zalecane jest na razie dążenie do zachowania konsensusu w sprawie poparcia dla MTK przez jak największą grupę państw, przy stałym monitorowaniu zachowania partnerów.