



Sankcje USA wobec osób współpracujących z Międzynarodowym Trybunałem Karnym

Szymon Zaręba

Prezydent USA Donald Trump wydał 11 czerwca br. rozporządzenie wykonawcze, które nakłada sankcje na osoby zaangażowane w działania Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK) skierowane wobec członków sił zbrojnych lub urzędników USA i ich sojuszników. To cios w międzynarodowe sądownictwo karne, który utrudni, a może nawet uniemożliwi prowadzenie przez MTK postępowań w sprawie zbrodni popełnionych w Afganistanie i Palestynie. Sankcje mogą dotknąć także polskich obywateli lub podmioty, rodząc napięcia w relacjach polsko-amerykańskich.

Specyfika ogłoszonych środków. Sankcje obejmują zamrożenie aktywów finansowych zlokalizowanych na terenie USA i zakaz wjazdu do USA. Blokada aktywów dotyczy dwóch grup. Pierwsza to osoby bezpośrednio zaangażowane w prowadzenie śledztw, aresztowanie lub ściganie przez MTK obecnych lub byłych członków sił zbrojnych i urzędników USA, państw NATO lub głównych sojuszników USA spoza NATO wbrew woli tych państw. Druga to osoby wspierające te działania, np. finansowo albo przez dostarczanie dóbr i usług. Rozporządzenie ujmuje kategorię „osób” szeroko, zaliczając do nich nie tylko jednostki, ale też m.in. instytucje państwowe, organizacje międzyrządowe i pozarządowe czy spółki. Zakazem wjazdu oprócz obu wymienionych grup zostali też objęci wszyscy pracownicy i przedstawiciele MTK, a także małżonkowie i dzieci wszystkich osób fizycznych, których dotyczą sankcje.

Oprócz osób reprezentujących MTK sankcje mogą więc potencjalnie objąć np. organizacje pozarządowe nagłaśniające zbrodnie popełnione przez wojska amerykańskie, ofiary i świadków tych zbrodni, urzędników państw przekazujących trybunałowi informacje w sprawach dotyczących USA czy przewoźników lotniczych świadczących usługi pracownikom MTK prowadzącym w tych sprawach czynności procesowe. O nałożeniu sankcji na konkretne osoby musi jednak zdecydować sekretarz stanu w porozumieniu z sekretarzem skarbu i prokuratorem generalnym (w przypadku pracowników MTK – sam sekretarz stanu). Ostatecznie ich zakres podmiotowy będzie

więc rozstrzygany uznaniowo. To zwiększa ich rolę jako narzędzia politycznego nacisku.

Trudne relacje USA–MTK. Bezpośrednią przyczyną nałożenia sankcji są dwa postępowania toczące się przed MTK. Pierwsze dotyczy amerykańskich zbrodni popełnionych w Afganistanie i powiązanych z nimi zbrodni w innych państwach, drugie – izraelskich zbrodni na okupowanych terytoriach palestyńskich. W pierwszej sprawie MTK upoważnił w marcu 2020 r. prokurator Trybunału Fatou Bensoudę do wszczęcia śledztwa, w drugiej – ma to uczynić wkrótce. Sankcje mają zatem wymusić na trybunale wstrzymanie działań przeciwko USA i ich sojusznikowi Izraelowi.

Idea nałożenia sankcji cieszy się ponadpartyjnym poparciem w Kongresie. W maju 2020 r. 252 reprezentantów i 69 senatorów obu partii zaapelowało o nie do sekretarza stanu Mike’a Pompeo. Zdaniem kongresmanów i administracji Trumpa działania MTK naruszają suwerenność USA i Izraela, które nigdy nie wyraziły zgody na poddanie się jego jurysdykcji. Zarzucają oni trybunałowi upolitycznienie i rzekome niesprawiedliwe traktowanie obywateli USA i Izraela. Wysuwają też inne argumenty, na które brak dowodów (np. o wpływie Rosji na kierunki aktywności MTK) lub są sprzeczne ze stanem faktycznym (np. o braku właściwych gwarancji sprawiedliwego procesu dla oskarżonych).

USA i Izrael rzeczywiście nie są stronami Statutu rzymskiego, czyli traktatu tworzącego MTK. Na konferencji, na której

BIULETYN PISM

wynegocjowano jego treść, głosowały przeciw jego przyjęciu. USA uważały, że objęcie ich obywateli jurysdykcją trybunału poważnie utrudniłoby działania na świecie ich wywiadowi i armii; Izrael sprzeciwiał się uwzględnieniu w katalogu zbrodni wojennych przesiedleń ludności cywilnej na terytoria okupowane, obawiając się działań wobec jego osadnictwa na Zachodnim Brzegu. Ostatecznie oba państwa podpisały Statut rzymski w 2000 r., licząc, że uda się go zmienić, ale gdy okazało się to nierealne, już w 2002 r. zadeklarowały, że nie zamierzają go ratyfikować. Wbrew zarzutom USA postanowienia statutu nie odbiegają jednak od zasad tradycyjnie przyjętych w krajowych ustawodawstwach karnych. Wprawdzie pozwala on trybunałowi podejmować kroki wobec obywateli państw, które nie są jego stronami, ale tylko w odniesieniu do działań, które miały miejsce na terytoriach państw należących do MTK. USA czy Izrael mogą więc uchronić swoich obywateli przed ściganiem przez MTK, powstrzymując się od naruszeń prawa humanitarnego na terytoriach stron statutu. Rzeczywistym powodem protestów USA jest raczej niechęć do poddania ograniczeniom swobody działania ich organów w sytuacji, gdy nie podlegają im np. organy Chin czy Rosji, państw rywalizujących ze Stanami Zjednoczonymi i również nienależących do MTK.

USA już wcześniej podejmowały działania otwarcie wymierzone w trybunał. Na przykład ustawa z 1999 r. zabroniła jego finansowania przez USA i ekstradycji amerykańskich obywateli do państw, które mogłyby przekazać ich trybunałowi, a inna z 2002 r. udzieliła prezydentowi autoryzacji do użycia sił zbrojnych w celu uwolnienia amerykańskich obywateli w razie ich aresztowania przez MTK. By zapobiec przekazywaniu Amerykanów trybunałowi, USA zawarły też z ponad 100 państwami dwustronne porozumienia o immunitetach. Jednak gdy leżało to w ich interesie, tolerowały, a nawet okazjonalnie wspierały jego działania wobec obywateli innych państw, np. [Sudanu](#), Libii, Demokratycznej Republiki Konga czy Ugandy. Dlatego np. podczas prezydentury Baracka Obamy [przekazały MTK poszukiwanych przez niego Bosco Ntagandę i Dominica Ongwena](#), o co apelowały organizacje pozarządowe.

Wymiar międzynarodowy. Wprowadzenie sankcji skrytykowały MTK, organizacje międzynarodowe i część państw. Prokurator Bensouda określiła je jako cios dla ofiar zbrodni międzynarodowych, dla których MTK jest często ostatnim miejscem, gdzie mogą szukać sprawiedliwości. Zapowiedziała kontynuację dotychczasowych działań. Zaniepokojenie, ale też zdecydowane poparcie dla MTK wyraził w imieniu UE wysoki przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Josep Borrell. Decyzję USA

krytycznie oceniły też ONZ oraz niektóre strony statutu rzymskiego, zwłaszcza Belgia, Francja, Holandia, Niemcy i Wielka Brytania. Pozytywnie ocenił ten krok tylko izraelski premier, Benjamin Netanjahu, który w styczniu 2020 r. sam apelował o nałożenie sankcji na MTK.

Izrael to jedyny sojusznik USA, którego działania są obecnie przedmiotem postępowania prowadzonego przez MTK wbrew jego woli, a więc spełnia warunki, by podlegać ochronie przewidzianej w rozporządzeniu Trumpa. Nie jest jasne, czy odnosi się to też do Filipin, które wystąpiły z MTK, ale rozpoczęta wcześniej dotycząca ich sprawa jest kontynuowana zgodnie ze statutem trybunału. Brzmienie rozporządzenia sugeruje natomiast, że na ochronę przed działaniami MTK nie mogą liczyć sojusznicy USA, którzy są nadal stronami Statutu rzymskiego, gdyż w tym wypadku nie będzie spełniony warunek ścigania wbrew ich woli. Dotyczy to m.in. Litwy, Polski i Rumunii, podejrzewanych o istnienie na ich terytoriach tzw. tajnych więzień CIA, w których miało dochodzić do naruszeń praw osób transportowanych przez USA z Afganistanu m.in. do bazy w Guantanamo na Kubie.

Wnioski. Sankcje z 11 czerwca br. są potwierdzeniem instrumentalnego podejścia USA do międzynarodowego sądownictwa karnego, które z perspektywy amerykańskiej służy nie realizacji wymiaru sprawiedliwości, ale międzynarodowemu napiętnowaniu i rozliczeniu z przeciwnikami politycznymi. Są też zamachem na niezależność MTK, który mimo to najprawdopodobniej nie ustąpi pod presją USA i np. nie zamknie śledztwa w sprawie afgańskiej. W krótkim okresie mogą jednak zachęcić inne państwa do podjęcia analogicznych kroków w razie wszczęcia śledztw w sprawie zbrodni popełnionych przez ich obywateli, np. Rosję w związku z analizowaną przez MTK sytuacją na Ukrainie.

Sankcje to cios dla wizerunku USA jako państwa wspierającego poszanowanie praw człowieka i prawa humanitarnego. Podobne środki USA stosowały dotychczas tylko wobec osób naruszających takie normy, np. podejrzanych o doprowadzenie do śmierci Siergieja Magnitskiego lub prześladowania Rohingów w Mjanmie. Teraz mają one służyć uniknięciu odpowiedzialności potencjalnych sprawców zbrodni międzynarodowych.

Z uwagi na silne poparcie dla MTK ze strony UE i jej członków sankcje staną się nowym punktem spornym w relacjach transatlantyckich. Mogą stać się źródłem napięć zwłaszcza w stosunkach USA z Litwą, Polską i Rumunią – obawa przed nimi może utrudnić tym państwom wypełnianie zobowiązań wynikających ze Statutu rzymskiego. Ich ewentualne nałożenie na polskich obywateli lub podmioty potencjalnie pogorszyłoby dobre sojusznicze relacje polsko-amerykańskie.