



Perspektywy określenia Rosji przez władze USA jako państwa sponsorującego terroryzm

Andrzej Dąbrowski, Szymon Zaręba

Przewodnicząca amerykańskiej Izby Reprezentantów Nancy Pelosi wezwała w lipcu br. sekretarza stanu USA do umieszczenia Federacji Rosyjskiej na liście państw-sponsorów terroryzmu. W odpowiedzi sekretarz stanu Antony Blinken wyraził sceptycyzm, czy taki krok jest potrzebny, ukazując tym samym rozdźwięk między administracją a Kongresem w tej kwestii. Wpisanie Rosji na listę miałyby szereg skutków prawnych i finansowych, wzmacniając obowiązujące obostrzenia i otwierając dyskusję nad zastosowaniem wobec Rosji ewentualnych sankcji wtórnych.

Mechanizm prawny. Amerykańską listę państw-sponsorów terroryzmu prowadzi Departament Stanu (DS) na podstawie trzech ustaw: Foreign Assistance Act z 1961 r., Arms Export Control Act z 1976 r. i National Defense Authorization Act z 2019 r. Do tej pory znalazło się na niej osiem państw; nadal figurują na niej: Iran, [Korea Północna](#), Kuba i Syria (wykreślono Irak, Jemen Południowy, Libię i Sudan). Wpisu na listę dokonuje sekretarz stanu USA wobec państwa „wielokrotnie wspierającego akty terroryzmu międzynarodowego”. W ustawach nie ma jednolitej definicji tych aktów, więc sekretarz stanu ocenia działalność danego państwa praktycznie uznaniowo. Umieszczenie na liście skutkuje nałożeniem sankcji, m.in. zablokowaniem amerykańskiej pomocy zagranicznej i eksportu uzbrojenia, kontrolą wywozu produktów podwójnego zastosowania i restrykcjami finansowymi. Podmioty naruszające ograniczenia są narażone na odpowiedzialność karną i cywilną przed sądami w USA. Za egzekwowanie sankcji odpowiada prezydent i pośrednio członkowie rządu wraz z podległymi im departamentami. Po konsultacji z Kongresem możliwe jest uzyskanie zwolnień, np. prezydent może wyrazić zgodę na udzielenie przez USA pomocy zagranicznej, jeśli jest to uzasadnione względami humanitarnymi lub interesami bezpieczeństwa państwa. W praktyce robi to rzadko.

Wykreślenia z listy dokonuje prezydent, przedstawiając Kongresowi raport z uzasadnieniem (np. dowodami, że

państwo przestało wspierać działania terrorystyczne). Jest to krok trudny z politycznego punktu widzenia, dlatego dokonuje się go rzadko (np. Joe Biden nie usunął z listy Kuby, mimo że krytykował jej wpisanie przez administrację Donalda Trumpa). Rola Kongresu w tej procedurze nie jest wyraźnie określona, ale eksperci wskazują, że uprawnienia prezydenta i sekretarza stanu są im tylko delegowane. To sugeruje, że Kongres może sam umieścić państwo na liście lub sprzeciwić się jego wykreśleniu z niej (w sposób wyraźny takie uprawnienie co do wykreślenia przewiduje tylko jedna ustawa, dotycząca eksportu broni).

Zwolennicy i przeciwnicy wpisania Rosji na listę. O określenie Rosji jako państwa sponsorującego terroryzm prezydent Ukrainy Wołodymyr Zełenski zaapelował do prezydenta Bidena jeszcze w kwietniu br. Z podobnym przesłaniem do Kongresu w maju br. wystąpił też ukraiński parlament. Również w maju, w ramach ponadpartyjnej inicjatywy, senatorowie i członkowie Izby Reprezentantów zgłosili do swoich izb dwa tożsame projekty uchwał wzywające sekretarza stanu do uruchomienia procedury. Projekt senacki został jednogłośnie przyjęty 28 lipca br. Początkowo sekretarz stanu Antony Blinken nie wykluczał możliwości uznania Rosji za sponsora terroryzmu. Jednak po wniesieniu przez członków Kongresu projektów uchwał oświadczył, że obecna sytuacja nie wymaga takiego działania DS, a dotychczas nałożone sankcje idą dalej niż te wynikające z zaliczenia Rosji do grona państw-sponsorów terroryzmu.

Działaniom Kongresu towarzyszy debata ekspercka, w której pojawiają się głosy zarówno wspierające uznanie Rosji za państwo sponsorujące terroryzm, jak i temu przeciwne. Część środowiska eksperckiego uznaje, że zniechęciłoby to przedsiębiorców z państw trzecich do kontynuowania relacji biznesowych z Rosją w obawie o ewentualne konsekwencje prawne w USA, np. importerów ropy czy produktów rolnych. Mogłoby się to przełożyć na szybsze uniezależnianie państw trzecich od importu m.in. rosyjskich węglowodorów. Z drugiej strony padają argumenty, że utrudni to ewentualne rozmowy pokojowe Rosji z Ukrainą.

Potencjalne skutki. Nadanie Rosji przez USA statusu państwa-sponsora terroryzmu byłoby wyrazem silnego wsparcia dla Ukrainy, choć miałoby ograniczony wymiar praktyczny. Wiąże się to z faktem, że Rosja nie otrzymuje pomocy zagranicznej od USA i jest już objęta embargiem na dostawę broni z tego państwa wraz z sankcjami finansowymi. Otworzyłoby to jednak debatę na temat zastosowania wobec niej tzw. sankcji wtórnych, tj. nakładanych także na aktywne gospodarczo w Rosji podmioty spoza USA. Obecnie jest dotknięta takimi sankcjami w ograniczonym zakresie – na podstawie ustaw [CAATSA z 2017 r.](#) i [PEESA z 2019 r.](#) grożą one podmiotom zaangażowanym w budowę gazociągów TurkStream i NordStream 2. Wpisanie Rosji na listę państw-sponsorów terroryzmu zobowiązałoby też amerykańskich przedstawicieli do głosowania w organizacjach finansowych takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy Bank Światowy przeciwko udzielaniu pożyczek Rosji. Rosyjscy obywatele nie mogliby też uzyskać wiz do USA bez indywidualnego zezwolenia sekretarza stanu.

Określenie Rosji państwem sponsorującym terroryzm pozbawiłoby ją immunitetu państwa przed sądami w USA. Dotyczyłoby to wszystkich rosyjskich działań wskazanych jako uzasadnienie dla wpisu na listę – w rezolucji Senatu, która mogłaby posłużyć za wzór, było wskazane wsparcie dla grup dokonujących aktów przemocy wobec cywilów począwszy od drugiej wojny w Czeczenii, w tym m.in. w Gruzji, Ukrainie, Syrii, Sudanie i Libii. Zgodnie z amerykańskim prawem Rosję mogliby jednak pozywać tylko Amerykańscy obywatele (bezpośrednie ofiary przemocy, ale też bliscy osób poszkodowanych w wojnie na Ukrainie), członkowie sił zbrojnych i urzędnicy federalni. Organy amerykańskie mogłyby egzekwować odszkodowania z tytułu ewentualnych niekorzystnych dla Rosji wyroków, np. z obecnie zamrożonych rosyjskich aktywów w USA.

Uznanie Rosji za państwo-sponsora terroryzmu nie musi oznaczać zerwania relacji dyplomatycznych. Decyzja o obniżeniu rangi relacji lub ich zerwaniu będzie miała charakter polityczny, nie zaś wynikający z obowiązujących

przepisów. Rosja może jednak zareagować na krok USA, zrywając z nimi stosunki. Taki ruch władz Federacji Rosyjskiej utrudniłby już i tak ograniczoną komunikację między państwami, a w wymiarze praktycznym odbiłby się np. na prowadzonych ze stroną rosyjską negocjacjach w sprawie uwolnienia amerykańskich obywateli skazanych w Rosji na kary więzienia. W odpowiedzi najprawdopodobniej władze Rosji również określa USA jako „państwo terrorystyczne”. Nie spowoduje to jednak wyraźnych następstw międzynarodowych.

Wnioski. Prawdopodobieństwo wpisania Rosji na amerykańską listę jest duże ze względu na zdecydowane i ponadpartyjne stanowisko Kongresu. Taki krok, jeśli do niego dojdzie, będzie ważnym gestem wsparcia dla Ukrainy i umocni politykę USA wobec Rosji jako konfrontacyjną. Zwiększy też szanse utrwalenia amerykańskich sankcji wobec Rosji w związku ze spodziewanymi trudnościami z jej późniejszym wykreśleniem z listy. Może też ożywić debatę na temat uznania Rosji za państwo-sponsora terroryzmu w Unii Europejskiej, do czego wezwał UE łotewski minister spraw zagranicznych i co już zrobiły krajowe parlamenty Litwy i Łotwy.

Jednak przyjęcie przez Kongres ustawodawstwa niezbędnego do wprowadzenia poważniejszych sankcji wtórnych może być odwlekane w czasie – również ze względu na niezgodność z interesami administracji Bidena. Różnica zdań między Kongresem (zwłaszcza jego przywództwem z Partii Demokratycznej) a administracją może wskazywać na pogłębiający się rozdźwięk w obszarze postrzegania interesów polityki zagranicznej USA – [podobnie jak w przypadku wizyty Pelosi na Tajwanie](#).

Ewentualne sankcje wtórne, które mogłyby zostać przyjęte po wpisaniu na listę, byłyby problematyczne. Utrudniłoby państwu trzecim import rosyjskich produktów spożywczych, pogłębiając kryzys żywnościowy, któremu stara się przeciwdziałać rząd USA. W interesie administracji USA nie byłoby też w krótkim okresie ingerowanie w rynek gazu w UE. O ile nowe utrudnienia dla importu surowca przez państwa europejskie przyniosłyby podwyżkę cen wysyłanego z USA na rynek UE LNG, to zwiększenie wolumenów eksportu przez amerykańskie firmy byłoby niemożliwe w krótkim okresie ze względu na już w pełni wykorzystywane moce skraplania i transportu, a pogłębiłoby kryzys energetyczny w Unii.

Uznanie Rosji za sponsora terroryzmu leży w interesie Polski, bo zwiększyłoby dyplomatyczną izolację tego państwa. W razie uruchomienia sankcji wtórnych Polska powinna dążyć do zabezpieczenia zwolnienia z ewentualnych obostrzeń przez prezydenta Bidena do końca 2022 r., kiedy to ma zakończyć import węglowodorów z Rosji.