



BIULETYN

nr 47 (579) • 11 sierpnia 2009 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Ernest Wyciskiewicz

Realizacja decyzji o zamknięciu więzienia w Guantanamo

Bartosz Wiśniewski

Realizacja decyzji prezydenta USA w sprawie likwidacji więzienia w Guantanamo oraz towarzyszący jej przegląd prawnych instrumentów amerykańskiej polityki antyterrorystycznej uległy opóźnieniu. Jego przyczynę stanowią rozbieżności między administracją federalną a Kongresem dotyczące procedur postępowania z osobami podejrzanymi o działalność terrorystyczną. Propozycje Baracka Obamy mają ponadto stosunkowo niewielkie poparcie amerykańskiej opinii publicznej. Okoliczności te, obok napotykającej trudności współpracy międzynarodowej w sprawie Guantanamo, mogą zagrozić terminowemu zamknięciu więzienia, ale nie spowodują zmiany decyzji o jego likwidacji.

Mechanizm i dotychczasowe efekty przeglądu sytuacji wokół Guantanamo. Realizację decyzji prezydenta Obamy¹ powierzono trzem zespołom roboczym. Prace zespołu odpowiedzialnego za dokonanie oceny technik przesłuchań, wykorzystywanych przez amerykańskich śledczych, wydłużono o dwa miesiące. Materia ta nie wzbudza jednak obecnie kontrowersji, zwłaszcza po ostatecznym zdelegalizowaniu „specjalnych technik przesłuchania”, czyli działań uznanych przez administrację Obamy za tortury.

Drugi zespół sformułuje zalecenia co do dalszych losów osadzonych w Guantanamo. Więźniowie są w tym celu dzieleni na uznanych za niestwarzających zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego, a przez to zakwalifikowanych do zwolnienia (*cleared for release*), oraz kwalifikujących się do oskarżenia na podstawie dostępnych dowodów. Zakończono ocenę sytuacji ok. połowy spośród 229 osadzonych, zalecając zwolnienie ponad 50 osób. Do końca roku zespół ma także zaproponować sposób postępowania wobec więźniów, którzy nie będą mogli zostać uwolnieni lub osądzeni, ponieważ dowody przeciw nim zostały zebrane z wykorzystaniem zabronionych praktyk, lub którym nie można przedstawić konkretnych zarzutów, a którzy w ocenie władz amerykańskich mogą stanowić zagrożenie. Nie jest jasne, ile takich przypadków zidentyfikowano dotychczas. Obama zapowiedział ich uregulowanie poprzez ustanowienie reżimu „długotrwałego osadzenia” (*prolonged detention*).

Mandat trzeciego zespołu obejmuje analizę możliwości przetrzymywania, trybu oskarżenia i transferu osób zatrzymanych w toku działań antyterrorystycznych (nie ogranicza się więc do sytuacji osadzonych w Guantanamo). Zespół nie zdołał zakończyć prac w terminie przewidzianym w decyzji Obamy, wydłużono je o kolejne sześć miesięcy. W sprawozdaniu wstępnym z 20 lipca br. stwierdzono, że zatrzymani mogą być pociągani do odpowiedzialności zarówno za czyny niezgodne z prawem wojennym, jak i naruszające federalne prawo karne, toteż administracja powinna mieć możliwość wykorzystania, poza sądami federalnymi, także komisji wojskowych. Komisje te, utworzone w okresie prezydentury George'a W. Busha, zostały w pierwotnym kształcie uznane za niekonstytucyjne. Podczas kampanii wyborczej Obama zapowiadał, że procesy osób podejrzanych o terrorizm będą się toczyć wyłącznie przed sądami federalnymi. Obecnie administracja skłania się jednak ku zreformowaniu komisji wojskowych, dążąc do uwzględnienia, obok konieczności zapewnienia osadzonym ochrony procesowej, także interesów bezpieczeństwa narodowego (np. ochrona amerykańskich źródeł wywiadowczych) oraz realiów prowadzonych przez USA operacji. Zmianie ma ulec m.in.

¹ R. Kownacki, *Kwestie prawne związane z realizacją decyzji USA o zamknięciu więzienia w Guantanamo*, „Biuletyn” (PISM) nr 12 (544) z 26 lutego 2009 r.

zakres wykorzystywania informacji uzyskanych w warunkach pola walki (głównie zeznań uzyskanych pod przymusem). Poszerzona zostanie swoboda wyboru obrońcy.

Uwarunkowania wewnętrzne. Na swobodę działań administracji, zmierzających do realizacji decyzji prezydenta Obamy, w największym stopniu wpływa stanowisko Kongresu. Przebieg dyskusji nad sposobem rozwiązania problemów wynikających z zamknięcia więzienia w Guantanamo dowodzi, że rząd musi w tej sprawie brać pod uwagę, obok spodziewanych obiekcji ze strony Republikanów, także sprzeciw części kontrolujących Kongres Demokratów. W maju Partia Demokratyczna odmówiła poparcia rządowego wniosku o przyznanie środków na ten cel, wskazując na brak planu działań administracji w sprawie przyszłości więźniów obozu. Ostatecznie, w uchwalonym pod koniec czerwca uzupełnieniu do ustawy budżetowej (reguluje wydatki federalne do końca września), zakazano wykorzystania funduszy w celu dopuszczenia do wjazdu osób zwolnionych z Guantanamo do USA. Przyznanie środków na potrzeby zmiany miejsca pobytu więźniów na czas trwania ich procesu obwarowano natomiast koniecznością przedstawienia przez administrację szczegółowego sprawozdania, zawierającego m.in. gwarancję braku negatywnych skutków takiej zmiany dla bezpieczeństwa państwa. O skali rozbieżności między administracją a Kongresem może świadczyć fakt, że poparcie kilkudziesięciu Demokratów uzyskała (odrzucona jednak w głosowaniu) poprawka do przyszłorocznej ustawy budżetowej, pozbawiająca administrację części funduszy koniecznych do terminowego (styczeń 2010 r.) zamknięcia więzienia. Co więcej, według sondażu Instytutu Gallupa z 3 czerwca, 65% Amerykanów sprzeciwiało się zamknięciu więzienia, a 74% nie zgadzało się na przeniesienie osadzonych do więzienia w stanie swojego zamieszkania.

Administracja może natomiast liczyć na poparcie obydwu partii w sprawie reformy komisji wojskowych. Zmianę stanowiska Obamy w tej sprawie można odczytać jako reakcję na zastrzeżenia Kongresu wobec skali i tempa zmian polityki względem osób zatrzymanych w trakcie działań antyterrorystycznych. Z kolei szczegóły dotyczące „długotrwałego osadzenia” zostaną przedstawione zapewne dopiero po ustaleniu, ilu więźniów zostałoby objętych tym reżimem. Przedstawiciele administracji zapowiedzieli, że osadzeni będą przenoszeni do więzień na terytorium USA, co może spowodować kolejny spór z Kongresem i wpłynąć niekorzystnie na popularność Obamy.

Współpraca międzynarodowa. Udział państw trzecich w zamknięciu Guantanamo ma stanowić istotną przesłankę sukcesu inicjatywy Obamy. Między styczniem a lipcem dokonano transferu jedenastu osadzonych, którzy trafili do Arabii Saudyjskiej (znajdzie się tam zapewne większość osadzonych pochodzących z Jemenu), Czadu, Francji, Iraku, Wielkiej Brytanii oraz na terytorium Bermudów. Zainteresowanie współpracą z USA zgłasza Palau.

Gotowość przyjęcia więźniów wyraziły, poza Francją i Wielką Brytanią, także inne państwa UE (Belgia, Hiszpania, Irlandia, Portugalia, Włochy). Wyłączną kompetencję każdego z członków UE do podjęcia takiej decyzji potwierdzono w Konkluzjach Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych UE z 4 czerwca. Z uwagi na skutki, jakie decyzja ta może powodować dla innych członków UE z grupy Schengen, ustanowiono mechanizm wymiany informacji dotyczących byłych więźniów i zalecono przyjmowanie osadzonych o statusie *cleared for release*. Ustalenia te poprzedziły uzgodnienie (15 czerwca) wspólnego oświadczenia między USA a UE i jej członkami. Podkreślono w nim gotowość państw UE do wsparcia wysiłków zmierzających do zamknięcia Guantanamo, przypominając równocześnie, że to USA ponoszą zasadniczą odpowiedzialność za rozwiązanie tego problemu. Udział USA w finansowaniu ewentualnych transferów więźniów do państw UE wynikałby z indywidualnej oceny każdego przypadku, co wiąże się z ograniczeniami nałożonymi przez Kongres. Praktyczne znaczenie oświadczenia ograniczy zapewne zauważalny w USA sprzeciw wobec otwarcia amerykańskiego terytorium przed osadzonymi. Fakt ten skłonił np. rząd RFN do rezygnacji z przyjęcia więźniów pochodzenia ugiurskiego. Nie jest też jasne, jak na chęć państw UE do współpracy z USA wpłyną plany faktycznego utrzymania niektórych instrumentów krytykowanej polityki antyterrorystycznej administracji Busha lub wprowadzenia instytucji „długotrwałego osadzenia”.

Wnioski. Opóźnienie prac związanych z realizacją decyzji o zamknięciu więzienia w Guantanamo wynika z problemów prawnych (poszukiwanie optymalnego sposobu sądenia osób podejrzanych o terrorizm) i politycznych (opór Kongresu, mniejsza od spodziewanej gotowość partnerów międzynarodowych do przyjęcia osadzonych), ale nie doprowadzi do jej zmiany. Niewykluczone jest jednak, że termin zamknięcia więzienia nie zostanie dotrzymany. Skutkowałoby to zapewne pogorszeniem wizerunku prezydenta USA, głównie na arenie międzynarodowej. Nie oznacza to, że administracja będzie naciskać na terminową realizację decyzji w sprawie Guantanamo. W najbliższych miesiącach Obama zaangażuje kapitał polityczny i poparcie społeczne raczej na rzecz forsowania ważnych projektów społeczno-gospodarczych (reforma systemu ubezpieczeń zdrowotnych) oraz kolejnych inicjatyw w walce z recesją.