



## Przełomowa decyzja MTK w sprawie jurysdykcji na terytoriach palestyńskich

Michał Wojnarowicz, Szymon Zaręba

5 lutego br. Międzynarodowy Trybunał Karny (MTK) orzekł, że w rozumieniu jego statutu Palestyna jest państwem. Tym samym Trybunał ma jurysdykcję nad jej terytorium, obejmującym Zachodni Brzeg, Strefę Gazy i Wschodnią Jerozolimę. Decyzja umożliwiła prokurator MTK Fatou Bensoudzie podjęcie 3 marca br. śledztwa ws. ewentualnych zbrodni popełnionych na tych terenach i stanowi polityczny sukces władz palestyńskich. Ostro sprzeciwia się jej Izrael, który będzie prowadził działania dyplomatyczne wymierzone w MTK, próbując angażować zagranicznych partnerów.

**Geneza decyzji.** W styczniu 2015 r. władze Palestyny przystąpiły do statutu MTK i zaakceptowały jurysdykcję Trybunału w odniesieniu do zbrodni popełnionych na okupowanych terytoriach palestyńskich od 13 czerwca 2014 r. Po analizie informacji dotyczących zarzucanych czynów prokurator Bensouda stwierdziła w grudniu 2019 r. istnienie przesłanek do wszczęcia śledztwa i postawienia zarzutów sprawcom. Część państw-stron statutu MTK wyraziła jednak wątpliwości, czy Palestyna miała w ogóle prawo przystąpić do MTK (zgodnie ze statutem mają je tylko państwa), czy mogła przedstawić mu sprawę i jakiego obszaru ta sprawa mogła dotyczyć. Prokurator zwróciła się więc do Trybunału, by rozstrzygnął, czy miał w tej sprawie jurysdykcję – bez niej śledztwo byłoby bezcelowe, bo MTK nie mógłby sądzić sprawców. W odpowiedzi na zaproszenie MTK opinie w tej kwestii przedstawiły liczne zainteresowane podmioty. Siedem państw (Austria, Australia, Brazylia, Czechy, [Niemcy](#), Uganda i Węgry) kwestionowało możliwość wszczęcia śledztwa, zaś Palestyna, przedstawiciele ofiar oraz Liga Państw Arabskich i Organizacja Współpracy Islamskiej stały na stanowisku, że nie ma ku temu przeszkód. Izrael w geście sprzeciwu wstrzymał się od zgłoszenia uwag. Jego przedstawiciele (MSZ, prokurator generalny) twierdzili jednak m.in., że nie wyraził zgody na jurysdykcję MTK, a suwerenne państwo Palestyna nie istnieje.

**Decyzja i jej skutki.** W decyzji z 5 lutego Trybunał orzekł (niejednomyślnie, jeden z trzech sędziów zgłosił zdanie odrębne), że Palestyna jest państwem w rozumieniu statutu MTK, a zbrodnie popełnione na jej terytorium –

obejmującym obszary okupowane przez Izrael od 1967 r. – są objęte jurysdykcją MTK. Stwierdził też, że podniesione przez niektóre państwa ograniczenie palestyńskiej jurysdykcji karnej przez palestyńsko-izraelskie Porozumienia z Oslo nie ma wpływu na możliwość wszczęcia i prowadzenia śledztwa przez prokurator MTK.

Rozstrzygając o państwowości Palestyny, MTK oparł się na stanowisku wyrażonym w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 2012 r. (określiła Palestynę jako państwo niebędące członkiem ONZ) i decyzji Sekretarza Generalnego ONZ, który w 2015 r. jako depozytariusz statutu MTK zaakceptował przystąpienie Palestyny jako państwa-strony przy braku sprzeciwu pozostałych – poza Kanadą – stron tej umowy. MTK podzielił też stanowisko ONZ, określając zakres palestyńskiego terytorium. Trybunał podkreślał, że ustalenia poczynił tylko na potrzeby rozstrzygnięcia sprawy i że nie są one wiążące dla innych podmiotów. Będą miały jednak dużą siłę perswazyjną jako argument polityczny.

Decyzję mogła zaskarżyć tylko wnioskująca o jej wydanie prokurator MTK, co nie nastąpiło. 3 marca br. Bensouda ogłosiła podjęcie śledztwa, które zgodnie z jej wypowiedziami ma skupić się na działaniach izraelskiej armii w Strefie Gazy (operacja wojskowa w 2014 r., tłumienie przez Izrael protestów na jej granicy w latach 2018–2019) i kwestii [budowy osiedli żydowskich na Zachodnim Brzegu](#). Prokurator będzie mogła postawić zarzuty i rozpocząć ściganie sprawców, w tym wydać nakazy aresztowania. O popełnienie większości zidentyfikowanych przez nią zbrodni oskarżani są przedstawiciele izraelskich

## BIULETYN PISM

władz i wojskowi, którzy będą mogli zostać aresztowani w państwach współpracujących z MTK. Może dotyczyć to nawet szefa sztabu lub premiera. O część zbrodni są też jednak podejrzewani członkowie Hamasu i innych grup palestyńskich, którzy kwestionują nielegalność swoich działań (np. ataków raketowych na cywilne cele w Izraelu). Oni również będą podlegać ściganiu przez MTK.

**Polityczne aspekty.** Orzeczenie MTK ws. jurysdykcji i podjęcie śledztwa są poważnym sukcesem wizerunkowym strony palestyńskiej. Dla władz Autonomii (AP) kierowanych przez prezydenta Mahmuda Abbasa i [premiera Muhammada Sztaję](#) stanowią dowód na skuteczność przyjętej strategii polegającej na wykorzystaniu instytucji międzynarodowych do zwiększania ponoszonych przez Izrael politycznych kosztów konfliktu i na nagłaśnianiu dokonywanych przez to państwo naruszeń praw człowieka. Dodatkowo decyzja MTK wzmacnia zabiegi palestyńskiej dyplomacji na rzecz rozszerzania międzynarodowego uznania państwowości Palestyny. Jednocześnie objęcie śledztwem działań palestyńskich, w szczególności ataków prowadzonych przez Hamas, może stanowić zarzewie konfliktów między Hamasem a rządzącym AP Fatahem. Współpraca Palestyńczyków z Trybunałem będzie testem na wiarygodność ich deklaracji o chęci poszukiwania sprawiedliwości dla ofiar zbrodni międzynarodowych.

Zaangażowanie MTK w konflikt izraelsko-palestyński jest określane przez obecny rząd Izraela jako zagrożenie strategiczne. Premier Benjamin Netanjahu nazwał lutową decyzję Trybunału „czystym antysemityzmem”. Krytyka orzeczenia ma charakter ponadpartyjny (poza częścią lewicy i partiami arabskimi) i ponadpolityczny (sprzeciw wyraził m.in. prokurator generalny). Izraelska argumentacja obok odrzucenia podmiotowości międzynarodowej Palestyny opiera się na podkreślaniu wysokich standardów swojego sądownictwa (zarazem [podważanych na potrzeby wewnętrzne przez Netanjahu](#)) i faktu, że Izrael nie jest stroną statutu MTK. Jednocześnie strona izraelska podważa wiarygodność Trybunału, zarzucając mu stronniczość, nieskuteczność i upolitycznienie, wskazując np. na bierność wobec potencjalnych zbrodni międzynarodowych w Syrii lub Iranie. Izrael może zastosować środki utrudniające śledztwo prokuratorskie, np. przyjąć ustawę penalizującą współpracę z Trybunałem izraelskich obywateli i instytucji bez zgody Ministerstwa Sprawiedliwości. Możliwe jest też podjęcie prób zawarcia z państwami trzecimi porozumień wyłączających jurysdykcję MTK (np. możliwość ekstradycji izraelskich obywateli) na podobieństwo umów zawartych przez USA w czasie prezydentury George’a W. Busha. Izrael

wiąże także nadzieję na złagodzenie podejścia MTK wraz ze zmianą na stanowisku prokuratora, które w czerwcu br. obejmie Brytyjczyk Karim Khan.

Izrael podjął starania na rzecz mobilizacji wsparcia dyplomatycznego sojuszników dla swojego stanowiska. Poparcia udzieliła część stron statutu MTK, m.in. Kanada, Brazylia, Austria, Czechy, Niemcy, Litwa i Węgry. Mimo deklarowanego wsparcia dla samego Trybunału kwestionują oni dopuszczalność zgłoszenia skargi przez Palestynę, podnosząc, że nie jest ona państwem. Decyzja MTK stanowi też wyzwanie dla [administracji Joe Bidena](#). Choć USA pozostają krytyczne wobec Trybunału (będąc przedmiotem śledztwa ws. operacji w Afganistanie) i jednoznacznie wspierają stanowisko Izraela, ostrzejsze działania względem MTK byłyby niezgodne z deklarowanym przez nową administrację wsparciem instytucji międzynarodowych i obietnicami przykładania większej wagi do ochrony praw człowieka. Decyzja Trybunału może utrudnić cofnięcie sankcji nałożonych na przedstawicieli [MTK przez poprzednią administrację w 2020 r.](#) (obecnie trwa ich przegląd na poziomie Departamentu Stanu). Trwające śledztwo będzie też generować naciski Kongresu na Bidena, uniemożliwiając np. zmianę prawa uzależniającego funkcjonowanie palestyńskiego przedstawicielstwa w USA od niepodejmowania przez Palestyńczyków kroków przed MTK.

**Wnioski i perspektywy.** Mimo odległej perspektywy zakończenia śledztwa decyzja MTK będzie w najbliższym czasie stanowić jeden z ważniejszych aspektów konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Trwanie śledztwa będzie traktowane przez izraelski rząd jako przeszkoda dla normalizacji relacji politycznych z władzami AP. Utrudni to działalność dyplomatyczną wobec stron konfliktu, zmniejszanie napięć i inicjowanie nowych form współpracy, do czego dąży administracja Bidena i UE.

Izraelskie działania wymierzone w MTK wspierane przez USA i część państw-stron statutu MTK mogą dodatkowo osłabiać efektywność funkcjonowania Trybunału i obniżyć zaufanie do tej instytucji, prowadząc do erozji międzynarodowego sądownictwa karnego. Dodatkowo niespójna postawa członków UE będzie generować napięcia wewnątrz Unii, która oficjalnie akcentuje konieczność poszanowania niezależności MTK i jego ochrony przed naciskami. Taki scenariusz byłby niekorzystny dla Polski, od lat wspierającej skuteczne egzekwowanie odpowiedzialności sprawców zbrodni międzynarodowych.