



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

## POLICY PAPER

NR 3 (211), CZERWIEC 2022 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski, Patrycja Sasnal, Wojciech Lorenz

# Walka o sprawiedliwość. Kroki prawne Ukrainy w obronie przed rosyjską agresją

Szymon Zaręba

Prowadząc postępowania przed trybunałami międzynarodowymi, Ukraina stara się zwiększyć polityczne koszty rosyjskich działań zbrojnych na swoim terytorium i wyrzucić dyplomatyczną presję na przerwanie walk. Chce też podważyć kontrowersyjne argumenty prawne, którymi Rosja próbuje uzasadnić inwazję z 2022 r. Chociaż wyroki mogą dać podstawę do odszkodowań, skuteczna egzekucja praw i ukaranie sprawców zbrodni popełnionych na terytorium Ukrainy mają szansę powodzenia dopiero w dłuższej perspektywie. Polska i inne państwa sprzyjające Ukrainie mogą wesprzeć jej stanowisko prawne i nadal pomagać w dokumentowaniu zbrodni i ściganiu podejrzanych.

# PISM POLICY PAPER

## Działania przed 2022 r.

Ukraina podjęła kroki sądowe przeciwko Rosji już po agresji z 2014 r. Najbardziej aktywna była przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (ETPC). W 2014 r. wszczęła trzy sprawy międzypaństwowe, a łącznie do końca 2021 r. – aż dziewięć (dla porównania przez pierwsze 50 lat działania ETPC takich spraw było w sumie tylko 14). Sprawy wniesione przez Ukrainę dotyczyły naruszeń praw człowieka dokonywanych przez Rosję na Krymie i we wschodniej Ukrainie, m.in. prawa do życia, zakazu tortur, wolności wypowiedzi, a także uprowadzania dzieci i ich wywożenia do Rosji, śmierci pasażerów [zestrzelonego samolotu pasażerskiego MH-17](#) i pozbawienia wolności ukraińskich marynarzy zatrzymanych podczas [incydentu w Cieśninie Kerczeńskiej](#).

W kwietniu 2014 r. Ukraina wyraziła ponadto zgodę na jurysdykcję Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK) wobec zbrodni popełnionych podczas tzw. rewolucji godności w 2014 r., a we wrześniu 2015 r. zaakceptowała ją bezterminowo. W ten sposób, choć nie była stroną statutu trybunału, umożliwiła MTK ściganie zbrodni wojennych, przeciwko ludzkości i ludobójstwa popełnionych na swoim terytorium od wybuchu rewolucji.

Kolejna grupa spraw dotyczyła prawa morza. We wrześniu 2016 r. Ukraina wszczęła przeciw Rosji postępowanie arbitrażowe w ramach Stałego Trybunału Arbitrażowego (STA), domagając się poszanowania – przysługujących jej na podstawie Konwencji o prawie morza z 1982 r. – praw państwa nadbrzeżnego w stosunku do wybrzeży Morza Czarnego i Azowskiego oraz w Cieśninie Kerczeńskiej. W kwietniu 2019 r. wniosła skargę o zwolnienie jej okrętów i ich załóg zatrzymanych przez Rosję [w Cieśninie Kerczeńskiej](#).

W styczniu 2017 r. Ukraina wszczęła postępowanie przeciw Rosji przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości (MTS). Zarzuciła jej naruszenie Międzynarodowej konwencji o zwalczaniu finansowania terroryzmu z 1999 r., ponieważ pieniędzmi i dostawami broni wspierała tzw. separatystów w Donbasie. Ukraina oskarżyła też Rosję o naruszenie Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej z 1966 r. w związku z dyskryminacją obywateli ukraińskich, w tym Tatarów, na okupowanym przez Rosję Krymie. Powołanie się tylko na te konwencje wynikało z istnienia w nich klauzul obowiązkowego sądowego rozstrzygnięcia sporów. Bez ich wykorzystania postępowanie byłoby niemożliwe – wymagałoby zgody obu stron sporu, a więc także Rosji.

## Rezultaty działań sprzed 2022 r.

Efekty kroków prawnych, na które zdecydowała się Ukraina, były ograniczone. Sprawy przed ETPC przeciągały się, choć w tej dotyczącej Krymu i wschodniej Ukrainy trybunał wydał zarządzenie tymczasowe (nieprzesądzające wyniku sprawy, ale służące wstrzymaniu zarzucanych czynów – jeśli ich skutki byłyby nieodwracalne – do momentu wydania wyroku). Zarządzenie trybunału nakazało Rosji powstrzymanie się od czynów naruszających prawa ludności cywilnej Ukrainy, zwłaszcza do

Dla Ukrainy ważne było stwierdzenie zawarte w decyzji wydanej przez ETPC, że rosyjskie wojska zbrojnie zajęły Krym, i że Rosja sprawowała nad nim skuteczną kontrolę, przez co mogła być pociągnięta do odpowiedzialności za popełniane tam naruszenia praw człowieka.

życia, a także naruszających zakaz tortur – w tym działań zbrojnych. W innej sprawie ETPC zarządzeniem tego typu zobowiązał też Rosję do zapewnienia ukraińskim marynarzom odpowiedniej opieki medycznej. W 2021 r. ETPC odrzucił zastrzeżenia formalne Rosji w sprawie dotyczącej Krymu, otwierając drogę do wydania końcowego wyroku. Dla Ukrainy ważne było

## PISM POLICY PAPER

stwierdzenie zawarte w decyzji wydanej przez ETPC, że rosyjskie wojska zbrojnie zajęły Krym, i że Rosja sprawowała nad nim skuteczną kontrolę, przez co mogła być pociągnięta do odpowiedzialności za popełniane tam naruszenia praw człowieka.

Wszczęcie spraw przed ETPC i STA prawdopodobnie pomogło Ukrainie wymusić na Rosji zwolnienie marynarzy pojmanych podczas incydentu w Cieśninie Kerczeńskiej, do czego doszło w ramach szerszej wymiany jeńców. Rosja zwróciła też Ukrainie zatrzymane okręty wojenne, choć w stanie nienadającym się do wykorzystania. Przed MTS Ukrainie udało się natomiast uzyskać zarządzenie tymczasowe zobowiązujące Rosję do powstrzymania dyskryminacji Ukraińców i Tatarów na Krymie. Nie wpłynęło ono jednak na poprawę sytuacji na Półwyspie. W 2019 r. MTS wydał też tzw. wyrok wstępny, stwierdzając, że nie ma przeszkód formalnych do merytorycznego rozpatrzenia sprawy.

Mało owocne okazało się zwrócenie się Ukrainy do MTK. Prokurator MTK rozpoczął wstępne badanie sprawy, ale zbieranie materiału dowodowego przeciągało się ze względu na poważne ograniczenia finansowe trybunału (spowodowane niskimi składkami wpłacanymi przez państwa-strony MTK). Jeżeli chodzi o postępowania z zakresu prawa morza, w sprawie wszczętej w 2016 r. trybunał arbitrażowy w 2020 r. stwierdził, że nie miał jurysdykcji w odniesieniu do większości skarg Ukrainy, bo były zbyt blisko powiązane z kwestią suwerenności nad Krymem, której nie miał prawa rozstrzygać. Nie odrzucił jednak ukraińskich zarzutów dotyczących rosyjskiej aktywności na Morzu Azowskim i w Cieśninie Kerczeńskiej, a sprawa toczy się nadal.

### Wykorzystanie instrumentów prawnych po agresji z 2022 r.

Rozpoczęta 24 lutego br. rosyjska inwazja militarna na pełną skalę skłoniła Ukrainę do złożenia nowych skarg i przyspieszyła dynamikę części toczących się postępowań. Ze względu na dotychczasowe skutki najważniejsze były sprawy przed MTS i ETPC. Przed MTS Ukraina zarzuciła Rosji

**Rozpoczęta 24 lutego br. rosyjska inwazja militarna na pełną skalę skłoniła Ukrainę do złożenia nowych skarg i przyspieszyła dynamikę części toczących się postępowań.**

m.in. błędną interpretację pojęcia „ludobójstwa”, którego popełnianiem przez Ukrainę w Donbasie rosyjskie władze uzasadniały inwazję. W ten sposób wykorzystwała obowiązkową klauzulę sądową zawartą w Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa z 1948 r., co umożliwiło złożenie skargi bez zgody Rosji. Ukraina wniosła zarazem

o wydanie zarządzenia tymczasowego nakazującego Rosji natychmiastowe wstrzymanie działań zbrojnych na terytorium Ukrainy, co MTS uwzględnił. Podobne zarządzenia, choć o węższym zakresie, udało się Ukrainie uzyskać przed ETPC. Pierwsze nakazało Rosji wstrzymanie ataków na ludność i infrastrukturę cywilną, a drugie – umożliwienie ewakuacji cywilów w bezpieczniejsze rejony Ukrainy (zamiast wywożenia ich do Rosji). Zostały jednak zignorowane.

Nowa agresja przyspieszyła też działania MTK. Już 28 lutego br. prokurator MTK Karim Khan ogłosił, że zebrane dowody dały podstawę do zakończenia badania wstępnego w sprawie zbrodni popełnionych na Ukrainie i zaapelował do państw-stron Statutu MTK, by wystąpiły z wnioskiem o wszczęcie śledztwa, co jest konieczne z przyczyn formalnych. Zrobiły to dotąd 43 państwa (w tym Polska). Pozwoliło to Khanowi wszczęć śledztwo 2 marca br. Biuro prokuratora we współpracy z państwami zaangażowanymi w ten proces podjęło też działania służące dokumentowaniu nowych zbrodni, m.in. wysyłając na Ukrainę największy zespół śledczy w historii MTK. Niezależnie od działań MTK grupa ekspertów i polityków (głównie zachodnich), a następnie rząd Ukrainy, Parlament UE oraz Zgromadzenia Parlamentarne Rady Europy i NATO wezwały do utworzenia nowego trybunału do osądzenia zbrodni agresji Rosji na Ukrainę, której z przyczyn formalnych nie może ukarać MTK. Inne państwa dotychczas ignorują jednak ten pomysł.

# PISM POLICY PAPER

## Perspektywy

Biorąc pod uwagę tempo rozpatrywania spraw wniesionych po 2014 r., można założyć, że także postępowania wszczęte od 2022 r. będą się toczyć latami. Ich rozstrzygnięcie nastąpi więc prawdopodobnie po ustaniu aktywnej fazy działań zbrojnych na Ukrainie. Za najważniejszy dotąd sukces Ukrainy należy uznać uzyskanie zarządzenia tymczasowego MTS nakazującego Rosji natychmiastowe wstrzymanie działań zbrojnych.

**Za najważniejszy dotąd sukces Ukrainy należy uznać uzyskanie zarządzenia tymczasowego MTS nakazującego Rosji natychmiastowe wstrzymanie działań zbrojnych. Nakłada ono na Rosję prawny obowiązek przerwania walk.**

Nakłada ono na Rosję prawny obowiązek przerwania walk, a jednocześnie daje wstępny sygnał, że skarga Ukrainy będzie mogła zostać rozpatrzona merytorycznie i uwzględniona (zarządzenie tymczasowe może być wydane tylko wtedy, gdy trybunał uważa naruszenie praw wnioskującego państwa co najmniej za prawdopodobne). Dodatkowe obowiązki narzucają też wspomniane zarządzenia ETPC.

Pełne wyegzekwowanie zarządzeń jest jednak mało realne. Akty prawne regulujące działanie MTS nie wskazują wyraźnie, kto za nie odpowiada, ale eksperci najczęściej wskazują, że jest to kompetencja Rady Bezpieczeństwa (w której zasiada Rosja z prawem weta). W przypadku ETPC za wykonanie zarządzeń odpowiada Komitet Ministrów Rady Europy – organizacji, [z której Rosja została usunięta](#), a więc trudno oczekiwać, że będzie z nią współpracować. Organy te ze względu na brak odpowiednich przepisów i tak nie mogłyby nakazać zastosowania wobec Rosji środków przymusu z wykorzystaniem siły. W razie zapadnięcia niekorzystnych dla Rosji wyroków trudno będzie nakłonić ją do ich wykonania, jeśli nie nastąpi zmiana jej władz lub przynajmniej prowadzonej polityki. W obecnych warunkach wyroki ETPC i MTS miałyby więc głównie wymiar symboliczny (zwłaszcza ETPC, w związku z usunięciem Rosji z RE), ale dawałyby podstawę do ubiegania się przez Ukrainę o odszkodowania w przyszłości, gdyby Rosja podjęła próbę politycznego zbliżenia z państwami zachodnimi.

**W razie zapadnięcia niekorzystnych dla Rosji wyroków trudno będzie nakłonić ją do ich wykonania, jeśli nie nastąpi zmiana jej władz lub przynajmniej prowadzonej polityki. W obecnych warunkach wyroki ETPC i MTS miałyby więc głównie wymiar symboliczny.**

Potencjalnie istotna jest większa aktywność Prokuratury MTK. Może ona zadziałać prewencyjnie, przynajmniej w niektórych przypadkach zniechęcając do popełnienia nowych zbrodni. Trudność wyegzekwowania odpowiedzialności tych, którzy już je popełnili, będzie związana z ich zatrzymaniem i przekazaniem trybunałowi. Jest to bardziej realne w przypadku żołnierzy szeregowych i oficerów niższego szczebla. Przynajmniej część państw-stron MTK – mimo traktatowego obowiązku ścigania zbrodniarzy – może obawiać się konsekwencji politycznych i uchylać od działań wobec najwyższych przywódców wojskowych i politycznych, takich jak Władimir Putin czy Siergiej Ławrow. To o tyle ważne, że MTK nie może wydawać wyroków zaocznych, a więc nie będzie mógł skazać sprawców, jeśli nie zostaną mu przekazani. Szanse powołania trybunału do osądzenia zbrodni agresji na Ukrainę są umiarkowane, bo jego sukces byłby jeszcze bardziej uzależniony od pojmania najwyższych rosyjskich funkcjonariuszy odpowiedzialnych za podjęcie decyzji o inwazji. Dlatego też może być trudno o silniejsze poparcie państw dla tej idei.

# PISM POLICY PAPER

## Wnioski i rekomendacje

Korzystając ze ścieżki sądowej, Ukraina zwiększa dyplomatyczne koszty rosyjskiej ekspansywnej polityki i działań zbrojnych, jeszcze bardziej podważając ich legitymację i wątpliwe uzasadnienie prawne. Częściowo pomaga to zmniejszać dysproporcję potencjału dyplomatycznego między nią a Rosją – zarządzenia nałożone na Rosję zwiększają presję na zakończenie konfliktu i wstrzymanie działań

**Korzystanie Ukrainy z sądownictwa międzynarodowego dowodzi jej przywiązania do idei pokojowego załatwiania sporów, wbrew tezom rosyjskiej propagandy przez lata oskarżającej ją o dążenie do zbrojnego odzyskania Krymu i okupowanej części Donbasu.**

naruszających prawa ludności cywilnej. Utrudniają też państwom politycznie bliskim Rosji otwarte popieranie jej działań. Korzystanie Ukrainy z sądownictwa międzynarodowego dowodzi zarazem jej przywiązania do idei pokojowego załatwiania sporów, wbrew tezom rosyjskiej propagandy przez lata oskarżającej ją o dążenie do zbrojnego odzyskania Krymu i okupowanej części Donbasu. Ułatwia to Ukrainie poszukiwanie sojuszników.

Polska może wesprzeć Ukrainę, przystępując jako strona trzecia do postępowań przed MTS i ETPC, sama lub z grupą państw sprzyjających. Mogłaby w ten sposób wzmocnić argumentację prawną strony ukraińskiej. W przypadku postępowania przed MTS należy wykazać interes prawny w rozstrzygnięciu sporu (dla Polski jest nim np. właściwa interpretacja pojęcia ludobójstwa, gdyż zakaz przeciwdziałania mu, jego popełnienia i karanie wiąże także ją). Taki zamiar ogłosiła m.in. Łotwa. W ETPC wniosek o przystąpienie wymaga wykazania, że leży ono „w interesie prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości” (a więc np. przedstawienia wyczerpującej oceny sytuacji prawnej umożliwiającej wydanie prawidłowego wyroku). O akceptacji wniosków rozstrzygają trybunały, w przypadku uwzględnienia wyznaczają czas na przedstawienie stanowiska.

Polska może też rozważyć poparcie propozycji utworzenia trybunału do osądzenia zbrodni agresji na Ukrainę i skłonienie do tego innych państw o podobnym podejściu. Do śledzenia i karanie sprawców pozostałych zbrodni (wojennych, przeciwko ludzkości, ludobójstwa) wystarczy jednak MTK, choć niezbędne wydaje się zwiększenie jego finansowania przez państwa-strony (w tym Polskę). Od lat pozostaje ono zbyt ograniczone w stosunku do zadań stawianych przed trybunałem (obecnie jego środki są zbliżone do budżetu trybunału karnego dla b. Jugosławii, gdy był zamykany). Polska i inne państwa mogą też dalej wspierać Ukrainę w dokumentowaniu zbrodni popełnianych na jej mieszkańcach, np. krajowe organy ścigania czy inne instytucje (jak Instytut Pileckiego) mogą zbierać od uchodźców dowody czy zeznania. Państwa mogą też wspierać działania organów ukraińskich organizacyjnie, sprzętowo i logistycznie, np. z wykorzystaniem [wspólnych zespołów śledczych \(JIT\), takich jak powołany 28 marca br.](#)

**Polska może rozważyć poparcie propozycji utworzenia trybunału do osądzenia zbrodni agresji na Ukrainę i skłonienie do tego innych państw o podobnym podejściu. Do śledzenia i karanie sprawców pozostałych zbrodni (wojennych, przeciwko ludzkości, ludobójstwa) wystarczy jednak MTK, choć niezbędne wydaje się zwiększenie jego finansowania.**