

Czy Rosja jest terrorystą?

18.10.2022 r.

r. pr. Miłostawa Zagłoba

W październiku trzy organy różnych organizacji międzynarodowych podjęły rezolucje dotyczące rosyjskiej agresji w Ukrainie: Parlament Europejski (6 października), Zgromadzenie Ogólne ONZ (12 października), Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy (13 października). Wszystkie potępiają napaść Rosji na Ukrainę, ale ich treść różni się podejściem do kwalifikacji działań Rosji.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego 2022/2851/RSP z 6 października br. rozczarowała wielu spodziewających się mocniejszego potępienia Rosji na forum unijnym. Choć w uchwale zawarto jednoznaczne odniesienia do rosyjskiej wojny napastniczej oraz zbrodni wojennych i postulat powołania międzynarodowego trybunału ad hoc, zabrakło w niej odniesienia do działań Rosji jako aktów terroryzmu.

Pomimo, że zgodnie z Dyrektywą UE 2017/541 o zwalczaniu terroryzmu przestępstwa terrorystyczne to czyny mające na celu:

- poważne zastraszenie ludności,
 - bezprawne zmuszenie rządu lub organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania jakiegoś działania,
 - poważną destabilizację lub zniszczenie podstawowych struktur politycznych, konstytucyjnych, gospodarczych lub społecznych danego państwa lub danej organizacji międzynarodowej,
- ugrupowania polityczne w Parlamencie Europejskim nie uzgodniły ostatecznie rozszerzenia treści rezolucji o uznanie reżimu rosyjskiego za terrorystyczny, pomimo że działania Rosji w Ukrainie zdają się jednoznacznie wypełniać znamiona czynów przytoczonych powyżej.

Rezolucję Zgromadzenia Ogólnego ONZ zatytułowaną „Integralność terytorialna Ukrainy. W obronie podstawowych zasad Karty Narodów Zjednoczonych.” poparły 12 października 143 państwa członkowskie ONZ, w tym Polska, zaś 35 państw wstrzymało się od głosu, wśród nich Chiny, Indie, Kuba, Pakistan i Republika Południowej Afryki. Wraz z Rosją przeciwko rezolucji głosowały

tylko 4 kraje: Białoruś, Korea Północna, Syria i Nikaragua. W tekście rezolucji, której przyjęcie jest odpowiedzią na wcześniejsze zablokowanie rezolucji przez Rosję na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ, potępiono Rosję za próbę aneksji czterech obwodów Ukrainy i uznano pseudoreferenda przeprowadzone przez Rosję na tych terytoriach za nieważne. Minister spraw zagranicznych Rosji Siergiej Ławrow nazwał przyjęcie dokumentu „dyplomatycznym terroryzmem Zachodu”.

Nie bez znaczenia jest fakt, że podjęcie tej rezolucji przez Zgromadzenie Ogólne ONZ stało się możliwe dzięki reformie ONZ, której współautorem była Polska. Odblokowano bowiem możliwość przekazania przedmiotu obrad Rady Bezpieczeństwa ONZ na forum Zgromadzenia Ogólnego, w przypadku użycia weta przez stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ. Wcześniej takie weto zamykało dalsze rozpatrywanie zagadnienia. Jednakże brak powszechnie przyjętej definicji terroryzmu dla większości państw ONZ stanowi przeszkodę dla bardziej jednoznacznych deklaracji.

Najdalej idącym dokumentem okazała się rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 2463/2022 poparta przez 99 ze stu delegatów, która uznaje obecny reżim w Rosji za terrorystyczny (pkt. 13.7).

Zgromadzenia Parlamentarne Rady Europy, której szeregi Rosja opuściła w połowie marca br., najpełniej skorzystała z wypracowanych przez siebie wcześniej instrumentów, zgodnie z którymi aktem terrorystycznym jest „każdy czyn popełniony przez osobę lub grupę osób z udziałem przemocy lub groźby jej użycia przeciwko państwu, jego instytucjom, jego ludności w ogólności lub konkretnym jednostkom, motywowanym przez separatystyczne aspiracje, ekstremistyczne koncepcje ideologiczne, fanatyzm lub irracjonalne i subiektywne czynniki, zorientowany na stworzenie klimatu terroru wśród osób publicznych, określonych jednostek lub grup w społeczeństwie bądź w całym społeczeństwie”.

Na forum międzynarodowym dyskutuje się o terroryzmie co najmniej od 1934 r., kiedy Liga Narodów opracowała projekt konwencji dotyczącej zapobiegania terroryzmowi, przyjętej w 1937 r., która jednak nigdy nie weszła w życie.

Od 1963 roku społeczność międzynarodowa wypracowała 14 uniwersalnych instrumentów prawnych i 4 poprawki w zakresie walki z terroryzmem. Instrumenty te wypracowane zostały przez ONZ, jej wyspecjalizowane agendy oraz Międzynarodową Agencję Energii Atomowej (IAEA). W Globalnej Strategii Zwalczenia Terroryzmu Zgromadzenie Ogólne ONZ 8 września 2006 roku wezwało państwa członkowskie do bezzwłocznego przyjęcia wszystkich konwencji i wdrażanie ich w życie.

Obecnie trwają negocjacje nad wypracowaniem nowej konwencji dotyczącej międzynarodowego terroryzmu. Ma ona opierać się na istniejących już międzynarodowych instrumentach oraz zasadach zawartych w konwencjach antyterrorystycznych takich jak: uznanie aktów terrorystycznych za niezgodne z prawem; karanie i ekstradycja sprawców przestępstw; zwiększenie współpracy w zakresie zwalczania terroryzmu i wymiany informacji w tej dziedzinie.

Konwencja Ligi Narodów z 1937 r. przewidywała, że terroryzmem są wszystkie działania przestępcze skierowane przeciwko państwom, których celem jest wytworzenie stanu terroru w umysłach ludzi, grup osób lub społeczeństwa.

Z kolei Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ S/RES/1269 (1999 r.) odnosi się do potępienia wszelkich aktów, metod i praktyk terrorystycznych jako nieusprawiedliwione, niezależnie od tego kiedy i przeciwko komu zostały popełnione, zwłaszcza tych, które zagrażają międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu.

Bezprecedensowa napaść Rosji na Ukrainę, która stanowi jaskrawe naruszenie art. 2 Karty Narodów Zjednoczonych, prawdopodobnie przyspieszy prace nad jednolitą definicją terroryzmu.

Dotychczas żadna z międzynarodowych konwencji dotyczących terroryzmu nie odnosiła się również do terroryzmu państwowego (ang. state terrorism lub state sponsored terrorism), które nie było międzynarodowym pojęciem prawnym. Uznawano bowiem, że gdy państwa nadużywają swoich uprawnień, powinny być oceniane na podstawie międzynarodowych konwencji, które definiują zbrodnie wojenne i odnoszą się do międzynarodowych praw człowieka i prawa humanitarnego.

Państwa podejmowały w tej dziedzinie indywidualne działania, tworząc np. listy państw sponsorujących terroryzm. Od 1997 r. Sekretarz Stanu USA określał mianem takich państw Kubę, Iran, Irak, Libię, Północną Koreę, Sudan i Syrię, biorąc pod uwagę, że rządy tych państw wspierają międzynarodowy terroryzm swoim bezpośrednim zaangażowaniem lub dostarczaniem broni, wyszkolenia, skrytek, ochrony dyplomatycznej, środków finansowych, wsparcia logistycznego lub innego wsparcia.

Kofi Annan, Sekretarz Generalny ONZ stwierdził już ponad 10 lat temu, że „niezależnie od różnic między rządami w kwestii definicji terroryzmu, to, co jest jasne i na co wszyscy możemy się zgodzić, to każdy celowy atak na niewinnych cywilów [lub niewalczących], niezależnie od przyczyny, jest nie do przyjęcia i mieści się w definicji terroryzmu”.

Pora te deklaracje polityczne przekuć w dokumenty międzynarodowe, ponieważ uznanie Rosji także za reżim terrorystyczny stworzy dodatkowe mechanizmy pociągnięcia jej do finansowej odpowiedzialności za wojnę w Ukrainie.

Miłosława Zagłoba – radca prawny, stypendystka Prezydenta Miasta Gdańska oraz Foreign & Commonwealth Office i Stefan Batory Trust w Oxfordzie. Wykłada prawo dla studentów Gdańskiego Uniwersytetu Medycznego i przygotowuje doktorat z prawa międzynarodowego publicznego.