



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 22 (1770), 14 lutego 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Anna Maria Dwyer • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal

Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Problemy prawne związane z wycofaniem się USA z porozumienia nuklearnego z Iranem

Szymon Zaręba

Wskutek wyjścia z porozumienia nuklearnego z Iranem Stany Zjednoczone utraciły możliwość korzystania z legitymizowanych przez ONZ środków nacisku. W zamian budują presję jednostronnymi sankcjami, które dotyczą też podmioty spoza USA. Porozumienie pozostaje jednak w mocy. Dopóki w ocenie pozostałych uczestników Iran go przestrzega, nie można spodziewać się wznowienia sankcji nałożonych na niego przez ONZ. Na dłuższą metę jednostronne sankcje USA doprowadzą do napięć między USA i UE. Deficyt zaufania, także po stronie Iranu, będzie utrudniał znalezienie wyjścia z sytuacji.

W maju 2018 r. prezydent Donald Trump ogłosił, że USA wycofują się z porozumienia nuklearnego z Iranem (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) i wznawiają wobec niego sankcje. Zapowiedź została w pełni zrealizowana do 5 listopada 2018 r., mimo że wg raportów Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej Iran tego porozumienia nie naruszał.

Ocena prawna decyzji USA. JCPOA to porozumienie polityczne, które nie nakłada prawnie wiążących zobowiązań na uczestników. Zostało jednak poparte przez Radę Bezpieczeństwa ONZ (RB) w rezolucji 2231 z 2015 r. Wzywała ona do wdrożenia JCPOA i uchylała wcześniejsze sankcje ONZ nałożone na Iran w związku z rozwojem programu jądrowego. Dlatego niektóre państwa, jak Iran i Rosja, uważały krok USA za jej naruszenie, a Chiny dały to do zrozumienia.

Aby JCPOA zyskało charakter wiążący, jego uczestnicy musieliby zostać zobowiązani do jego poszanowania decyzją RB, do której wykonania byliby zobligowani zgodnie z art. 25 Karty Narodów Zjednoczonych (KNZ). Praktyka ONZ wskazuje, że za decyzję uważa się rezolucję lub jej część, gdy używa się w niej odpowiedniego sformułowania (zwykle „RB decyduje”) albo odwołuje się do Rozdziału VII KNZ lub jego fragmentu, np. art. 41. Rezolucja 2231 czyni to tylko w odniesieniu do kilku akapitów. Nie przekształca więc JCPOA w całości w instrument prawny. W stosunku do członków ONZ wiążące są tylko postanowienia nakładające ograniczenia na sprzedaż Iranowi materiałów do produkcji broni jądrowej lub środków jej przenoszenia i broni konwencjonalnej, ale nie te znoszące sankcje handlowe. Pozostałe wiążące postanowienia dotyczą działań samej RB lub skutków porozumienia. Wycofując się z JCPOA i nakładając sankcje na Iran, USA nie naruszyły więc rezolucji 2231.

Sankcje USA mogą być natomiast sprzeczne z traktatem amerykańsko-irańskim o przyjaźni z 1955 r. W lipcu 2018 r. Iran złożył skargę do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS), zarzucając USA naruszenie tej umowy oraz żądając zniesienia sankcji i odszkodowania za wynikłe z nich straty. Jednocześnie wniósł o zarządzenie środków tymczasowych, tj. nakazanie USA wstrzymania sankcji do momentu wydania wyroku. W zarządzeniu z 3 października 2018 r. MTS nakazał USA usunięcie wszelkich ograniczeń wpływających na eksport do Iranu leków, urządzeń medycznych, żywności, produktów rolnych oraz części i usług niezbędnych do zapewnienia bezpieczeństwa transportu lotniczego. Orzekł, że nawet przy uwzględnieniu „interesów bezpieczeństwa”, na które powołały się USA, nałożone sankcje mogą

nieodwracalnie naruszyć część praw Iranu wynikających z traktatu z 1955 r., zagrażając zdrowiu i życiu jego obywateli.

Amerykańskie sankcje już wcześniej przewidywały wyjątki w kategoriach określonych w zarządzeniu MTS, ale po jego wydaniu USA nie podjęły starań, by wyeliminować pozostałe ograniczenia. Przeciwnie, w dniu wydania zarządzenia sekretarz stanu Mike Pompeo zapowiedział, że USA wypowiedzą traktat z 1955 r. Postępowanie przed MTS będzie jednak toczyło się dalej. Jeżeli USA nie ustąpią, ich sankcje będą więc naruszać także samo zarządzenie. Należy zauważyć, że podobne trudności z wykonywaniem zarządzeń MTS przez USA pojawiały się już wcześniej, m.in. w sprawach *LaGrand* (Niemcy p. USA) w 1999 r. i *Avena* (Meksyk p. USA) w 2003 r.

Alternatywy wobec wycofania się z JCPOA. USA miały do wyboru kilka opcji. Zgodnie z JCPOA mogły zgłaszać skargi na jego nieprzestrzeganie organom przewidzianym w JCPOA lub ministrom spraw zagranicznych jego uczestników. W razie braku rozstrzygnięcia mogłyby – o ile uważałyby naruszenia za istotne – wstrzymać się od wykonywania zobowiązań z JCPOA w całości lub części bez jego wypowiedzenia, nakładając sankcje. Pozostałyby wówczas uczestnikami JCPOA, które nadal byłoby w mocy. Inni uczestnicy naciskaliby jednak na rezygnację z sankcji, wskazując na bezzasadność zarzutów USA.

Po drugie, na podstawie rezolucji 2231 USA mogły zawiadomić RB o istotnych naruszeniach JCPOA przez Iran. Musiałyby jednak wskazać takie naruszenia. RB byłaby wtedy zobowiązana przyjąć w ciągu 30 dni od zawiadomienia rezolucję utrzymującą zniesienie sankcji. W przeciwnym razie wszystkie poprzednie rezolucje RB nakładające sankcje ONZ na Iran odzyskałyby automatycznie moc – to tzw. mechanizm *snap-back*. Iran miałby jednak w tym wypadku prawo zaprzestać wykonywania zobowiązań wynikających z JCPOA. Sytuacja wróciłaby więc do punktu sprzed zawarcia porozumienia.

Stany Zjednoczone wybrały opcję trzecią, tj. wycofanie się. JCPOA nie przewiduje takiej możliwości, ale ponieważ jest jedynie porozumieniem politycznym, można założyć, że jego uczestnicy mogą to uczynić w dowolny sposób. Dzięki tej opcji USA nie musiały w ogóle udowodniać naruszenia JCPOA przez Iran. Jednocześnie w całości pozostało ono w mocy i Iran nadal musi go przestrzegać, tym bardziej że nalegają na to pozostali uczestnicy, którzy go nie naruszają. Natomiast USA mogą stosować wobec Iranu własne sankcje bez ograniczeń wynikających z JCPOA i rezolucji 2231, bo nie są już uczestnikiem porozumienia.

Ta opcja miała też wady. Pozbawiła USA środków nacisku wobec Iranu przewidzianych w JCPOA i rezolucji 2231. Oba instrumenty przyznają prawo zgłaszania skarg lub korzystania z mechanizmu *snap-back* tylko uczestnikom porozumienia. Amerykańscy prawnicy twierdzą, że chodzi o uczestników JCPOA z momentu jego zawarcia (Chiny, Francja, Iran, Niemcy, Rosja, USA, Wielka Brytania i UE). Trudno jednak przypuszczać, że pozostali uczestnicy porozumienia zgodziliby się, by USA nie były jego uczestnikami na potrzeby wynikających z niego zobowiązań, ale nadal korzystały z wynikających z niego praw. W razie zastrzeżeń co do poważnego naruszenia JCPOA przez Iran w przyszłości USA będą więc musiały przekonać do *snap-backu* Wielką Brytanię czy Francję albo skłonić całą RB do przyjęcia nowej rezolucji ONZ nakładającej sankcje.

Pozostawienie JCPOA w mocy sprawia też, że biegną przewidziane w nim terminy, m.in. uchylenia ograniczeń co do zakupu przez Iran uzbrojenia konwencjonalnego w 2020 r. oraz wyposażenia i technologii raketowych w 2023 r. To oznacza, że już za rok USA mogą uznać za konieczne nałożenie dodatkowych sankcji na państwa legalnie handlujące bronią z Iranem.

Perspektywy. Amerykańskie sankcje praktycznie uniemożliwiają współpracę z Iranem także podmiotom spoza USA, zmuszając je do rezygnacji z handlu i inwestycji w tym kraju. Będzie to powodowało napięcia w relacjach z UE. W styczniu 2019 r. Francja, Niemcy i Wielka Brytania stworzyły mechanizm INSTEX, który ma pozwolić na ominięcie ograniczeń finansowania transakcji handlowych. Jeżeli jednak jego działalność wyjdzie poza transakcje nieobjęte sankcjami (np. leków, żywności), USA prawdopodobnie rozszerzą sankcje na podmioty korzystające z mechanizmu. Z punktu widzenia Polski taka eskalacja byłaby niekorzystna, doprowadziłaby bowiem do pogłębienia transatlantyckiego impasu w sprawie Iranu. Dlatego wykorzystując dobre relacje z USA, członkostwo w Unii Europejskiej i Radzie Bezpieczeństwa ONZ oraz [współorganizację konferencji poświęconej pokojowi na Bliskim Wschodzie](#), Polska mogłaby dążyć do zbliżenia stanowisk UE i USA.

Dopóki Iran wypełnia postanowienia JCPOA, nie należy spodziewać się skorzystania z mechanizmu *snap-back* przez aktualnych uczestników i wznowienia sankcji ONZ. Mało prawdopodobne jest także wynegocjowanie nowego, szerokiego porozumienia połączonego z rezolucją Rady Bezpieczeństwa zastępującą rezolucję 2231. Nierealny jest też obecnie powrót USA do JCPOA w obecnym kształcie. Potencjalnym rozwiązaniem mogłoby być przegłosowanie przez RB rezolucji uzupełniającej JCPOA i rezolucję 2231, która nałożyłaby dodatkowe obowiązki na Iran, ale zarazem zobowiązała USA do zniesienia sankcji i zawierała oddzielny mechanizm *snap-back* pozwalający każdemu członkowi RB jednostronnie wrócić do stanu obecnego. To, czy Iran przestrzegałby nałożonych odgórnie zobowiązań, zależałoby prawdopodobnie od ich zakresu i spodziewanych przez niego korzyści. Nawet do takiego rozwiązania należałoby jednak najpierw nakłonić Rosję i Chiny.