



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

STRATEGIC FILE

NR 5 (139), GRUDZIEŃ 2024 © PISM

Redakcja: Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Wojciech Lorenz

Miedwiediew i Miszustin – premierzy wojny

Agnieszka Legucka

Szymon Zaręba

Agresja na Ukrainę jest najpoważniejszym naruszeniem prawa międzynarodowego dokonany przez Federację Rosyjską. Ze względu na system polityczny w Rosji decyzja o rozpoczęciu inwazji należała do prezydenta Władimira Putina, jednak bezpośrednia odpowiedzialność za rosyjskie zbrodnie, w tym zbrodnię agresji, spoczywa na szerszej elicie rządzącej. Ponoszą ją między innymi rosyjscy premierzy, najpierw Dmitrij Miedwiediew (2012–2020), a następnie Michaił Miszustin (od 2020 r.). Pociągnięcie ich do odpowiedzialności za agresję na Ukrainę będzie ważne dla przyszłości międzynarodowego porządku prawnego i bezpieczeństwa europejskiego.

PISM STRATEGIC FILE

Agresja przeciwko Ukrainie

Wojna Rosji przeciwko Ukrainie narusza normy prawa międzynarodowego, które stworzyły podstawy porządku międzynarodowego po II wojnie światowej. Stanowi użycie siły przeciwko integralności terytorialnej i niezależności politycznej innego państwa wbrew art. 2 ust. 4 Karty Narodów Zjednoczonych i jest zbrojną napaścią uprawniającą Ukrainę do indywidualnej i zbiorowej samoobrony na mocy art. 51 Karty. Jest również sprzeczna z zasadami wyrażonymi w Statucie Rady Europy i zobowiązaniami zawartymi m.in. w Akcie końcowym i Paryskiej Karcie Nowej Europy KBWE/OBWE oraz Memorandum Budapeszteńskim w sprawie gwarancji bezpieczeństwa.

Atak na Ukrainę jest aktem agresji, którą społeczność międzynarodowa uznaje za „najpoważniejszą i najbardziej niebezpieczną formę nielegalnego użycia siły”.

Co jednak najważniejsze w kontekście indywidualnej odpowiedzialności karnej, atak na Ukrainę jest również aktem agresji, którą społeczność międzynarodowa uznaje za „najpoważniejszą i najbardziej niebezpieczną formę nielegalnego użycia siły”¹. Podczas gdy agresja może być dokonana przez państwo, jest jednocześnie poważnym

przestępstwem, za które do odpowiedzialności mogą zostać pociągnięci wyżsi funkcjonariusze państwowi. Co ciekawe, w przeciwieństwie do wskazanych wcześniej naruszeń, obecnie nie ma jednego prawnie wiążącego instrumentu, który ją definiuje i jej zakazuje². Jest tak, ponieważ zakaz agresji wynika przede wszystkim z międzynarodowego prawa zwyczajowego, tj. międzynarodowych obowiązków pochodzących z ustalonej, ogólnej praktyki przyjętej przez państwa jako prawo. Dowodem na istnienie takiego zwyczaju są m.in. krótkie odniesienie do aktu agresji jako jednego z wyzwań dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w art. 39 Karty Narodów Zjednoczonych, szereg wyroków za prowadzenie wojny napastniczej (*aggressive war*) wydanych w procesach przed międzynarodowymi trybunałami w Norymberdze i Tokio po II wojnie światowej, przyjęcie w 1974 r. rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 3314 w sprawie definicji agresji oraz ustanowienie jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK) nad zbrodnią agresji w wyniku konferencji przeglądowej w Kampali w 2010 r. Zbrodnie agresji – nazywanej nieraz „wojną napastniczą” – jest również karalna na mocy ustawodawstwa wielu krajów, w tym Rosji, Ukrainy, Białorusi i Polski³.

Najpowszechniej akceptowane i autorytatywne definicje agresji zawarte są w art. 1 i 3 rezolucji 3314 oraz art. 8 *bis* Statutu Rzymskiego MTK⁴ (SR), których treść jest identyczna. Definiują one agresję jako „użycie przez państwo sił zbrojnych przeciwko suwerenności, terytorialnej integralności lub politycznej niepodległości innego państwa lub w jakikolwiek inny sposób niezgodny z Kartą Narodów Zjednoczonych” i podają kilka sposobów jej przeprowadzenia (np. napaść, zaatakowanie sił zbrojnych, okupacja wojskowa). W Elementach zbrodni MTK, dokumencie mającym na celu doprecyzowanie brzmienia Statutu Rzymskiego, dodano, że taki czyn ze względu na swój charakter, wagę i skalę powinien stanowić oczywiste naruszenie Karty Narodów Zjednoczonych⁵. Chociaż Rosja

¹ Cytat z przełomowej rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 14 grudnia 1974 r. nr 3314 o definicji agresji, UN Doc. A/RES/3314(XXIX).|

² Tym zbrodnie agresji różni się m.in. od nielegalnego użycia siły przez państwa, co jest wprost zabronione przez Kartę Narodów Zjednoczonych.

³ Art. 353, Kodeks karny Federacji Rosyjskiej nr 63-FZ z dnia 13 czerwca 1996 r., z późniejszymi zmianami; art. 437, Kodeks karny Ukrainy, nr. 2341-III z dnia 5 kwietnia 2001 r., z późniejszymi zmianami; art. 122, Kodeks karny Republiki Białorusi nr 275-Z z dnia 9 lipca 1999 r., z późniejszymi zmianami; art. 117, Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553, z późniejszymi zmianami.

⁴ Chociaż tylko 124 ze 193 państw ONZ jest stronami Rzymskiego Statutu MTK, wraz z Poprawkami z Kampali jest on najbardziej znanym i szanowanym wiążącym źródłem pisemnych norm dotyczących odpowiedzialności karnej za omawiane przestępstwo.

⁵ Zob. art. 8 *bis* w: *Rome Statute of the International Criminal Court* i *Elements of Crimes*, International Criminal Court, www.icc-cpi.int.

PISM STRATEGIC FILE

nie jest stroną Statutu Rzymskiego i nie uważa się za związaną jego postanowieniami⁶, Związek Radziecki (którego Rosja jest obecnie prawnym kontynuatorem) nigdy poważnie nie kwestionował definicji zawartej w rezolucji 3314. Wobec braku innych źródeł – bardziej autorytatywnych – wyżej wymienione identyczne definicje mogą więc służyć jako punkt odniesienia.

Zbrojna napaść Rosji na Ukrainę w 2014 r. – podczas kadencji Miedwiediewa – spełniała już niezbędne warunki agresji.

W tym świetle także zbrojna napaść Rosji na Ukrainę w 2014 r. – podczas kadencji Miedwiediewa – spełniała już niezbędne warunki agresji. Rosyjskie działania obejmowały wówczas m.in. okupację i aneksję części terytorium Ukrainy (Krymu), doprowadzenie do faktycznej secesji większości Donbasu od Ukrainy, w wyniku czego powstały dwie wspierane przez Rosję „republiki ludowe”, a także rozmieszczenie rosyjskich sił zbrojnych na Krymie z naruszeniem umowy o wykorzystaniu bazy wojskowej w Sewastopolu⁷. Inwazja z 2022 r. – podczas kadencji Miszustina – była jeszcze bardziej oczywistym przypadkiem agresji, ponieważ obejmowała praktycznie wszystkie jej postaci przewidziane w art. 8 *bis* RS. Oprócz ataku sił zbrojnych na terytorium Ukrainy oraz okupacji i aneksji kolejnych jego części (obwodów donieckiego, chersońskiego, ługańskiego i zaporoskiego) miały miejsce m.in. bombardowanie Ukrainy przez rosyjskie wojsko, blokady portów oraz ataki sił zbrojnych na lądowe, morskie i powietrzne siły zbrojne Ukrainy.⁸

Jak zostanie udowodnione poniżej, indywidualna odpowiedzialność za zbrodnię agresji na Ukrainę spoczywa nie tylko na prezydencie Władimirze Putinie. Za osobiście odpowiedzialnych można uznać również szereg innych najwyższych urzędników, takich jak premierzy Miedwiediew i Miszustin. Decyzja o analizie ich ról w tym zakresie wiąże się z rosyjskim systemem prawnym, w którym premier posiada szeroką władzę wykonawczą, ustępującą jedynie prezydentowi. Cechą charakterystyczną zarówno Miedwiediewa, jak i Miszustina jest przy tym ich niezachwiana lojalność wobec Putina. Pomimo różnych dróg do władzy i odmiennych stylów rządzenia – Miedwiediew jest od lat aktywnym politykiem, a Miszustin bardziej technokratą – ich działania, ukształtowane przez pełnione przez nich role w systemie, wspierały politykę Putina, bezpośrednio przyczyniając się do rosyjskiej agresji przeciw Ukrainie.

Indywidualna odpowiedzialność za zbrodnię agresji na Ukrainę spoczywa nie tylko na prezydencie Władimirze Putinie.

W poniższej analizie normy Statutu Rzymskiego dotyczące indywidualnej odpowiedzialności karnej zostaną wykorzystane jako punkt odniesienia, ponieważ nie ma lepszego, bardziej kompleksowego i aktualnego zestawu zasad. Przyjęcie takiego podejścia jest motywowane dążeniem do uniknięcia bezkarności przez osoby, które popełniły zbrodnię agresji, z powodu braku formalnych środków egzekwowania ich odpowiedzialności. Ostatecznie, by pociągnąć do odpowiedzialności te i ewentualnie inne osoby, należy podjąć kroki w celu utworzenia specjalnego trybunału ds. zbrodni agresji przeciwko Ukrainie⁹ – pomysł taki został przedstawiony przez Ukrainę i część ekspertów w 2022 r. i do tej pory uzyskał poparcie m.in. zgromadzeń parlamentarnych Rady Europy, UE i NATO.

⁶ Ponieważ Ukraina poddała się jurysdykcji MTK, a działania wojskowe Rosji wywołują skutki na terytorium Ukrainy, rosyjscy funkcjonariusze mogą być ścigani za zbrodnie wojenne, zbrodnie przeciwko ludzkości i ludobójstwo. Nie ma to jednak zastosowania do zbrodni agresji, ponieważ SR wyraźnie wyklucza jurysdykcję MTK nad zbrodnią agresji popełnioną przez obywateli państwa, które nie jest stroną Statutu, patrz art. 15 *bis* (5) SR.

⁷ Naruszenie odpowiednio art. 8 *bis* ust. 2 lit. a), art. 8 *bis* ust. 2 lit. g) i art. 8 *bis* ust. 2 lit. e) SR.

⁸ Naruszenie odpowiednio art. 8 *bis* ust. 2 lit. a), art. 8 *bis* ust. 2 lit. b), art. 8 *bis* ust. 2 lit. c) i art. 8 *bis* ust. 2 lit. d) SR.

⁹ Zob. np. S. Zaręba, *Walka o sprawiedliwość. Kroki prawne Ukrainy w obronie przed rosyjską agresją*, „PISM Policy Paper”, nr 3 (211), czerwiec 2022, www.pism.pl.

PISM STRATEGIC FILE

Polityczna kariera Miedwiediewa i Miszustina

W rosyjskim systemie władzy – formalnym i nieformalnym – zarówno Miedwiediew, jak i Miszustin odgrywają ważną rolę. Wejście Miedwiediewa do polityki było związane z Władimirem Putinem, ponieważ w latach 90., gdy przyszły prezydent pracował w administracji Petersburga, Miedwiediew był konsultantem. Dla porównania, awans obecnego premiera był bardziej oddolny – przez lata Miszustin koncentrował się na modernizacji rosyjskiego systemu podatkowego, z dala od życia politycznego Kremla. Stał się znaczącą postacią w polityce dopiero w styczniu 2020 r., gdy zastąpił Miedwiediewa na stanowisku premiera.

Miedwiediew początkowo prezentował się jako liberalny reformator, kładący nacisk na współpracę z Zachodem. Jego wizerunek zmienił się jednak podczas konfliktu rosyjsko-gruzińskiego w 2008 r., kiedy podpisał dekret uznający Abchazję i Osetię Południową, co zbliżyło go do bardziej agresywnego nurtu polityki zagranicznej Rosji. Jego prezydentura została również zdefiniowana przez tzw. zamianę Putin–Miedwiediew, kiedy to poparł powrót Putina na urząd prezydenta w 2012 r. Manipulacja polityczna doprowadziła do masowych protestów w całej Rosji, a popularność Miedwiediewa spadała. Chociaż ponownie pełnił funkcję premiera w latach 2012–2020, jego wpływy znacznie osłabły, zwłaszcza po zarzutach korupcyjnych ze strony Fundacji Walki z Korupcją Aleksieja Nawalnego. W 2017 r. jego popularność spadła do 38% i utrzymywała się na tym poziomie do czasu rezygnacji z funkcji premiera w 2020 r. Mimo zmniejszenia wpływów Miedwiediew pozostaje w ścisłym kręgu elity Putina, który mianował go zastępcą przewodniczącego Rady Bezpieczeństwa Rosji, konstytucyjnego organu doradczego prezydenta (który jest jej przewodniczącym), koordynującego kwestie dotyczące interesów narodowych i bezpieczeństwa. Rok po inwazji na pełną skalę Miedwiediew napisał w artykule dla rządowej gazety „Rossijskaja Gazieta”, że „konfrontacja będzie bardzo długa i jest już za późno, aby okiełznać krnąbrnych (tj. USA)” i „będzie trwać przez dziesięciolecia”¹⁰. Stawia to Miedwiediewa na czele wojny informacyjnej z Ukrainą i Zachodem.

Styl przywództwa Miszustina był inny, bardziej technokratyczny i zorientowany na wyniki. Miszustin miał doświadczenie pracy w administracji i w zarządzaniu instytucjami państwowymi, szczególnie w obszarze polityki podatkowej. Jego nominacja na stanowisko premiera była mniej związana z ideologią, a bardziej z jego zdolnością do zarządzania gospodarką i wdrażania reform. Miszustin unikał publicznych kontrowersji. Jego praca charakteryzowała się dyskretnym zarządzaniem programami państwowymi, a nominacja na stanowisko premiera nastąpiła, gdy Rosja potrzebowała stabilizującej, technokratycznej postaci do zarządzania gospodarką. Podczas gdy Miedwiediew często pojawiał się w życiu publicznym Rosji, rola Miszustina była bardziej administracyjna, skupiona na zarządzaniu państwem.

Zaangażowanie Miedwiediewa i Miszustina w agresję

Miedwiediew i Miszustin są nie tylko urzędnikami lojalnymi wobec Putina, ale byli odpowiedzialni za przygotowanie, koordynację i realizację rosyjskiej okupacji Ukrainy.

Miedwiediew i Miszustin są nie tylko urzędnikami lojalnymi wobec Putina, ale byli odpowiedzialni za przygotowanie, koordynację i realizację rosyjskiej okupacji Ukrainy od aneksji Krymu w roku 2014. Jako premier Miedwiediew zorganizował 31 marca 2014 r. pierwsze posiedzenie rosyjskiego gabinetu na zaanektowanym terytorium Ukrainy¹¹, a następnie

¹⁰ *Статья заместителя председателя Совета безопасности РФ Дмитрия Медведева, опубликованная в „Российской газете”, Совет Безопасности Российской Федерации, 5 czerwca 2023 r., <http://www.scrf.gov.ru>.*

¹¹ *Dmitry Medvedev visits Crimea as Russia's army begins border withdrawal, „The Guardian”, 31 marca 2014 r., www.guardian.com.*

PISM STRATEGIC FILE

nadzorował realizację aneksji części terytorium tego państwa, m.in. działalność powołanego specjalnie w tym celu Federalnego Ministerstwa do Spraw Krymu (istniało w latach 2014–2015). W dniu 11 sierpnia 2014 r. Miedwiediew wydał dekret rządowy nr 790, zatwierdzający tzw. federalny docelowy program rozwoju społeczno-gospodarczego Republiki Krymu i miasta Sewastopol na okres do 2020 r. Przeznaczono w nim prawie 247 mld rubli (ok. 6,8 mld dol. według kursu z 8 listopada 2014 r.) na budowę mostu łączącego Krym z rosyjskim lądem i infrastrukturę pomocniczą¹².

Obaj politycy uczestniczyli w posiedzeniu rosyjskiej Rady Bezpieczeństwa na Kremlu 21 lutego 2022 r., podczas której poparli propozycję uznania niepodległości tzw. Donieckiej Republiki Ludowej (DRL) i Ługańskiej Republiki Ludowej (ŁRL). Następnie Miszustin jako premier wziął aktywny udział w rosyjskiej inwazji na Ukrainę. W dniach 23–27 września 2022 r. na okupowanych terytoriach Ukrainy Rosja przeprowadziła tzw. referenda w sprawie aneksji¹³. Miszustin uczestniczył w realizacji polityki, która miała na celu uczynienie rosyjskiej okupacji tych terytoriów trwałą. Twierdził, że „Doniecka i Ługańska republiki ludowe, obwody zaporoski i chersoński stały się częścią Rosji. Prezydent polecił nam zintegrować je ze wspólną przestrzenią społeczno-gospodarczą Rosji i doprowadzić je pod każdym względem do poziomu krajowego. Uruchomiliśmy kompleksowy program rozwoju dla tych regionów”¹⁴. Program ten obejmował kwestie gospodarcze, opieki zdrowotnej, edukacji i infrastruktury¹⁵.

21 października 2022 r. Miszustin został mianowany szefem Rady koordynacyjnej przy rządzie Federacji Rosyjskiej ds. zaspakajania potrzeb sił zbrojnych Rosji, innych oddziałów, formacji wojskowych i organów wojskowych do celów wojny Rosji z Ukrainą¹⁶. Zadaniem Rady było m.in. zapewnienie dostaw broni, organizacja logistyki i budowa obiektów infrastruktury wojskowej na „nowych terytoriach”. Od października 2022 r. do czerwca 2024 r. Rada pod przewodnictwem Miszustina spotkała się 20 razy (początkowo dwa razy w miesiącu, a od 2023 r. raz w miesiącu lub rzadziej). Zajmowała się potrzebami logistycznymi i socjalnymi uczestników tzw. specjalnej operacji wojskowej (jak Rosjanie określają wojnę z Ukrainą) i ich rodzin. Miszustin stwierdził, że „podjęliśmy środki w celu znacznego zwiększenia produkcji najbardziej poszukiwanych systemów uzbrojenia” (31 marca 2023 r.). Na spotkaniu 19 lutego 2024 r. Miszustin zapewnił, że dzięki wsparciu rządu na „nowych terytoriach przywrócono” 18 tys. obiektów, w tym 6,5 tys. budynków mieszkalnych i instytucji społecznych, a także ponad 2 tys. km dróg¹⁷.

30 maja 2023 r. Miszustin powiedział, że głównym celem prac rządu jest integracja „nowych” regionów Federacji Rosyjskiej i osiągnięcie w nich ogólnorosyjskiego poziomu rozwoju społeczno-

¹² *Постановление Правительства Российской Федерации от 11.08.2014 № 790 "Об утверждении федеральной целевой программы "Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года"*, Правительство России, 11 sierpnia 2014 r., <http://publication.pravo.gov.ru>.

¹³ A. Legucka, M. Piechowska, *Rosyjskie pseudoreferenda na Ukrainie*, „Komentarz PISM”, nr 124/2022, 28 września 2022 r., www.pism.pl.

¹⁴ *Заседание Координационного совета по обеспечению потребностей Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов*, Правительство России, 19 lutego 2024 r., <http://government.ru>.

¹⁵ *Правительство Российской Федерации Распоряжение от 29 мая 2023 г. № 1404-р*, Правительство России, <http://static.government.ru>.

¹⁶ *Указ Президента Российской Федерации от 21.10.2022 № 763 "О Координационном совете при Правительстве Российской Федерации по обеспечению потребностей Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов"*, Официальное опубликование правовых актов, <http://publication.pravo.gov.ru>.

¹⁷ *Заседание Координационного совета по обеспечению потребностей Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов*, Правительство России, 19 lutego 2024 r., <http://government.ru>.

PISM STRATEGIC FILE

gospodarczego w ciągu najbliższych ośmiu lat¹⁸. Przekonywał, że rosyjskie programy społeczne zostały rozszerzone na nowo przyłączone terytoria, twierdząc, że „rozszerzyliśmy kapitał macierzyński na Doniecką i Ługańską Republikę Ludową, obwody zaporoski i chersoński”¹⁹. Od kwietnia 2023 r. Miszustin zarządza ponadto częścią funduszy przydzielonych żołnierzom uczestniczącym w wojnie²⁰. 15 lutego 2024 r. podpisał dekret o przeznaczeniu dodatkowych 18 mld rubli na rzecz funduszu „Obrońcy Ojczyzny” – państwowego Funduszu Wsparcia Uczestników Specjalnej Operacji Wojskowej²¹.

Jako premier Rosji Miszustin jest również odpowiedzialny za wydawanie przepisów wspierających rosyjskie wysiłki wojskowe, w tym uchwały nr 2515 z 29 grudnia 2022 r., upraszczającej import sprzętu elektronicznego podwójnego zastosowania, oraz uchwały nr 2084 z 17 listopada 2022 r. w sprawie zwolnień podatkowych i celnych dla wysyłanych do Rosji towarów o krytycznym znaczeniu, w tym wykorzystywanych do działań wojennych (elektronika, metalurgia). Miszustin jest ponadto współodpowiedzialny za przygotowywanie regulacji wykorzystywanych do realizacji agresji i wspierania prowadzenia wojny. Obejmuje to np. regulacje zwiększające budżet Ministerstwa Obrony i wydatków wojskowych. Jak już wspomniano, zgodnie z rosyjskim ustawodawstwem wprowadzenie zmian w tej dziedzinie nie byłoby możliwe bez udziału Miszustina.

Podczas inwazji na pełną skalę z Miszustinem jako premierem Miedwiediew również otrzymał ważną rolę w realizacji rosyjskich działań wojennych. 26 grudnia 2022 r. został mianowany przez Putina pierwszym zastępcą szefa Komisji Wojskowo-Przemysłowej²². Pełniąc tę funkcję, był odpowiedzialny za organizowanie spotkań z firmami przemysłu wojskowego oraz tworzenie rad i grup roboczych w ramach Komisji²³, a także za bieżące zarządzanie jej pracą. Pierwsze spotkanie grupy roboczej Komisji Wojskowo-Przemysłowej odbyło się 10 stycznia 2023 r. i było poświęcone „monitorowaniu produkcji broni na żądanie, sprzętu wojskowego i specjalnego oraz broni”²⁴. 24 stycznia 2023 r. Miedwiediew zorganizował kolejne spotkanie grupy w jednym z największych przedsiębiorstw rosyjskiego przemysłu obronnego, Korporacji Kałasznikow w Iżewsku, gdzie zbadał próbki broni, sprzętu i technologii opracowanych i wyprodukowanych przez korporację²⁵. Według Miedwiediewa

¹⁸ Мишустин заявил о цели вывести новые регионы на общероссийский уровень за восемь лет, „Ведомости”, 30 maja 2023, www.vedomosti.ru.

¹⁹ Главные цифры из отчета Мишустина в Госдуме, РБК, 23 maja 2023 r., www.rbc.ru.

²⁰ Указ Президента РФ от 03.04.2023 N 232 "О создании Государственного фонда поддержки участников специальной военной операции "Защитники Отечества" (с изменениями и дополнениями)", Документы системы ГАРАНТ, 3 kwietnia 2023 r., <https://base.garant.ru/>.

²¹ Правительство Российской Федерации, Распоряжение от 15 февраля 2024 г. № 358-р, Правительство России, <http://static.government.ru>.

²² Komisja Wojskowo-Przemysłowa jest stałym organem powołanym do organizowania polityki państwa w sferze kompleksu przemysłu obronnego, wojskowo-technicznego wsparcia obrony, bezpieczeństwa narodowego i egzekwowania prawa. Na jej czele stoi Władimir Putin. Zob.: Указ Президента Российской Федерации от 26.12.2022 № 960 'О внесении изменений в Положение о Военно-промышленной комиссии Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 10 сентября 2014 г. № 627, в состав Военно-промышленной комиссии Российской Федерации и состав коллегии Военно-промышленной комиссии Российской Федерации, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 10 сентября 2014 г. № 628", Указ Президента Российской Федерации от 26.12.2022 № 960, Официальное опубликование правовых актов, <http://publication.pravo.gov.ru/>.

²³ Putin creates new position for Medvedev, appointing him First Deputy Chairman of the Military-Industrial Commission, „Meduza”, 26 grudnia 2022 r., <https://meduza.io>.

²⁴ Deputy Chairman of the Security Council of the Russian Federation Dmitry Medvedev chaired a meeting of the working group of the Military-Industrial Commission of the Russian Federation on monitoring the production of in-demand weapons, military, special equipment and weapons", Security Council of the Russian Federation, 10 stycznia 2023 r., <http://www.scrf.gov.ru>.

²⁵ Medvedev: This year, Russian military-individual complex enterprises will supply thousands of weapon for the needs of the RF Armed Forces, „Top War”, 24 stycznia 2023 r., <https://en.topwar.ru>.

PISM STRATEGIC FILE

Rosja zwiększała produkcję broni, w tym najnowszych typów, wykorzystując nowe technologie²⁶. Od tego czasu Miedwiediew przewodniczył dziewięciu posiedzeniom grupy roboczej Komisji Wojskowo-Przemysłowej Federacji Rosyjskiej ds. monitorowania produkcji broni na żądanie, sprzętu wojskowego i specjalistycznego oraz broni²⁷.

Miedwiediew był również odpowiedzialny za kontrolę procesu rekrutacji żołnierzy kontraktowych do rosyjskiej armii. Twierdzi, że to m.in. dzięki jego staraniom w październiku 2023 r. ponad 1600 osób dziennie podpisywało kontrakt na służbę wojskową na Ukrainie²⁸. 1 grudnia 2023 r. na spotkaniu w sprawie odtworzenia Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej Miedwiediew zauważył, że w całym 2023 r. do służby wojskowej wcielono ponad 452 tys. żołnierzy²⁹.

Podczas inwazji przeciwko Ukrainie Miedwiediew stał się jednym z czołowych propagandzistów wojennych.

Podczas inwazji przeciwko Ukrainie Miedwiediew stał się jednym z czołowych propagandzistów wojennych. Na kanale Telegram, który utworzył w tym celu, zachęcał Rosjan do wysiłku wojskowego, porównując trwającą inwazję do Wielkiej Wojny Ojczyźnianej (II wojny światowej). Wielokrotnie groził nie tylko Ukrainie, ale

także Zachodowi konfliktem nuklearnym, jeśli kraje NATO nie ugną się pod żądaniami Rosji i Putina. Zanegował istnienie Ukrainy jako suwerennego państwa i stwierdził „dopóki żyję, zrobię wszystko, by zniknęli”. Groził zajęciem ukraińskich miast, w tym Kijowa i Odessy. Twierdził, że „Ukraina to Rosja” odmawiając Ukrainie prawa do niezależnego istnienia. Miedwiediew oświadczył także, że jego zdaniem wojna powinna zakończyć się całkowitą kapitulacją Ukrainy. Argumentował, że konieczna jest „demilitaryzacja kraju”, a także „uznanie przez społeczność międzynarodową *nazistowskiego* charakteru reżimu politycznego w Kijowie i przymusowa denazyfikacja wszystkich władz byłej Ukrainy”³⁰.

Ocena prawna

W odróżnieniu od innych zbrodni sprawcą agresji musi być osoba „faktycznie sprawująca kontrolę nad lub kierująca działaniami politycznymi lub wojskowymi” państwa, które dopuściło się aktu agresji³¹. W tym kontekście należy podkreślić, że stanowisko premiera Rosji pozostaje jedną z najważniejszych funkcji państwowych i nadaje znaczne uprawnienia. Premier stoi na czele rządu i organizuje jego pracę, reprezentuje go na zewnątrz, przewodniczy jego posiedzeniom z głosem decydującym, podpisuje wszystkie akty rządowe, w tym uchwały i zarządzenia, ponosząc polityczną odpowiedzialność za ich treść. Tymczasowo wykonuje również obowiązki prezydenta, jeśli ten ostatni jest niezdolny do pracy, i formalnie jest drugą osobą w państwie. Po zmianach konstytucyjnych z 2020 r. formalny status premiera Rosji został osłabiony na rzecz prezydenta, ale nadal pozostaje istotny. Premier Rosji jest osobiście odpowiedzialny za funkcjonowanie ministerstw cywilnych, w tym za definiowanie kierunku ich działalności, nadzorowanie ich i regulowanie oraz określanie budżetu, chociaż technicznie decyzje te są podejmowane przez cały rząd³². Wywiera on silny wpływ na rosyjski

²⁶ Medvedev: *Russia is increasing production of the most powerful weapons, including those based on new physical principles*, „Top War”, 11 grudnia 2022 r., <https://en.topwar.ru>.

²⁷ Zob: Совет Безопасности Российской Федерации [Rada Bezpieczeństwa FR], www.scrf.gov.ru.

²⁸ Telegram: Kontakt @medvedev_telegram.

²⁹ *Заместитель Председателя Совета Безопасности Российской Федерации Дмитрий Медведев провел совещание по вопросам доукомплектования Вооруженных Сил Российской Федерации в ходе рабочей поездки в Новосибирск*, Совет Безопасности Российской Федерации, 1 grudnia 2023 r., <http://www.scrf.gov.ru>.

³⁰ Telegram: Kontakt @medvedev_telegram.

³¹ Zob. art. 25 ust. 3 *bis* SR. Zob. również art. 8 *bis* EZ.

³² Analiza w tym i poprzednim rozdziale opiera się na Konstytucji Federacji Rosyjskiej z dnia 12 grudnia 1993 r., ze zmianami do 2014 r., Konstytucji Federacji Rosyjskiej z dnia 12 grudnia 1993 r., ze zmianami do 2020 r.

PISM STRATEGIC FILE

aparatu państwowego, zwłaszcza w sektorach „cywilnych”, które wspierają wysiłek wojenny. Zarówno Miedwiediew, jak i Mistrzostin mieli więc szerokie możliwości kształtowania polityki państwa.

Miedwiediew i Mistrzostin mieli szerokie możliwości kształtowania polityki państwa.

Aby na podstawie Statutu Rzymskiego ustalić odpowiedzialność danej osoby za zbrodnię agresji, konieczne jest również ustalenie formy udziału sprawcy w zbrodni, tj. stwierdzenie, czy planował, przygotowywał, zainicjował lub wykonał akt agresji³³.

Jak wskazano powyżej, Miedwiediew jako premier podjął aktywne działania w celu przeprowadzenia aneksji części terytorium Ukrainy do Rosji i nadzorował prace utworzonego w tym celu Federalnego Ministerstwa do Spraw Krymu. Działania te wyczerpują definicję agresji w rozumieniu art. 25 ust. 3 lit. a) SR. Co więcej, choć mógł podjąć kroki zmierzające do usunięcia szefów „resortów siłowych” ze stanowisk, nie zrobił tego, mimo że w 2014 r. realizowali oni rosyjską agresję na Ukrainę, o czym musiał wiedzieć. W związku z tym można go uznać za osobę, która przyczyniła się do popełnienia przestępstwa agresji, zgodnie z art. 25 (3) lit. d) SR. Jako zastępca przewodniczącego rosyjskiej Rady Bezpieczeństwa, który kierował wieloma jej posiedzeniami, Miedwiediew miał również wpływ na kluczowe decyzje dotyczące inwazji, okupacji wojskowej i aneksji części Ukrainy. Jest to dodatkowy argument za uznaniem go za jedną z osób, które popełniły zbrodnię agresji w rozumieniu art. 25 ust. 3 lit. a) Statutu. Innym argumentem jest jego bezpośrednie zaangażowanie w działania mające na celu konsolidację kontroli i rozszerzenie władzy Rosji nad okupowanymi terytoriami Ukrainy. Jako pierwszy zastępca szefa Komisji Wojskowo-Przemysłowej Miedwiediew był również kluczową osobą odpowiedzialną za tworzenie polityki państwa w zakresie

Miedwiediew jako premier podjął aktywne działania w celu przeprowadzenia aneksji części terytorium Ukrainy do Rosji.

Miedwiediew był również kluczową osobą odpowiedzialną za tworzenie polityki państwa w zakresie funkcjonowania kompleksu wojskowo-przemysłowego.

funkcjonowania kompleksu wojskowo-przemysłowego, będącego trzonem rosyjskiej maszyny wojennej. Chociaż był tylko zastępcą, faktycznie kierował znaczną częścią prac komisji, ponieważ jej szef, którym formalnie był Putin, w dużym stopniu polegał na Miedwiediewie w wykonywaniu związanych z tym zadań. Można

zatem stwierdzić, że pomagał i podlegał do popełnienia zbrodni agresji, w tym poprzez zapewnienie środków do jej popełnienia, co spełnia kryteria art. 25 ust. 3 lit. c) SR. Można również uznać, że Miedwiediew podlegał lub nakłaniał do zbrodni agresji przeciwko Ukrainie, wielokrotnie wzywając obywateli rosyjskich do wstąpienia do sił zbrojnych oraz prowadząc działania propagandowe, mające na celu zaprzeczenie państwowości Ukrainy i podważenie jej integralności terytorialnej i niezależności politycznej. W związku z tym spełnia on warunki art. 25 ust. 3 lit. b) SR.

Mistrzostin aktywnie wspierał również rosyjski wysiłek wojskowy, szczególnie w sferze gospodarczej i administracyjnej. Nie tylko zabezpieczał zasoby finansowe i utrzymywał stabilność gospodarczą państwa, ale jako przewodniczący Rady koordynacyjnej przy rządzie Federacji Rosyjskiej był odpowiedzialny za prace, które bezpośrednio przyczyniły się do poprawy zdolności wojskowych Rosji, takie jak dostawy broni czy budowa obiektów wojskowych i logistycznych. W związku z tym pomagał i podlegał lub w inny sposób przyczynił się do popełnienia zbrodni agresji, w tym dostarczenia środków do jej popełnienia, zgodnie z wymogami art. 25 ust. 3 lit. c) SR.

Mistrzostin aktywnie wspierał również rosyjski wysiłek wojskowy, szczególnie w sferze gospodarczej i administracyjnej.

włącznie, Federalnej ustawie konstytucyjnej nr 2 z dnia 17 grudnia 1997 r. o rządzie Federacji Rosyjskiej oraz Federalnej ustawie konstytucyjnej nr 4 z dnia 6 listopada 2020 r. o rządzie Federacji Rosyjskiej, Законодательство России, <http://ips.pravo.gov.ru>.

³³ Artykuły 8 *bis* (1) SR i EZ.

PISM STRATEGIC FILE

Miszustin osobiście kierował ponadto wieloma działaniami związanymi z wdrażaniem administracji terytoriów ukraińskich i ich aneksją do Rosji. Jako członek rosyjskiej Rady Bezpieczeństwa i najbliższego kręgu doradców prezydenta Putina był też zaangażowany w formułowanie kluczowych decyzji dotyczących inwazji, okupacji wojskowej i aneksji części Ukrainy. W związku z tym można go również uznać za jednego ze sprawców zbrodni agresji w rozumieniu art. 25 ust. 3 lit. a) SR.

Miedwiediew musiał wiedzieć, że rosyjskie działania zostały uznane za agresję i naruszenie Karty Narodów Zjednoczonych między innymi przez Zgromadzenie Ogólne ONZ.

Aby dana osoba mogła zostać pociągnięta do odpowiedzialności karnej, konieczne jest również udowodnienie umyślności, czyli popełnienia określonych czynów ze świadomością i zamiarem³⁴. Sprawca musi być świadomy faktów stanowiących oczywiste naruszenie Karty Narodów Zjednoczonych, ale nie musi dokonać własnej oceny braku legalności lub rażącego charakteru naruszenia³⁵.

W przypadku działań wojskowych podjętych przez Rosję w 2014 r. Miedwiediew jako premier musiał mieć wiedzę o przyjęciu i ogólnej treści m.in. rezolucji zgromadzeń parlamentarnych OBWE i Rady Europy³⁶, które jednoznacznie określały rosyjskie działania mianem agresji (a w przypadku tej ostatniej także naruszeniem Karty Narodów Zjednoczonych). To samo dotyczy inwazji na pełną skalę w 2022 r. – w tym przypadku jako wiceprzewodniczący Rady Bezpieczeństwa Rosji musiał wiedzieć, że rosyjskie działania zostały uznane za agresję i naruszenie Karty Narodów Zjednoczonych między innymi przez Zgromadzenie Ogólne ONZ³⁷ i Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy³⁸, a także w licznych pakietach sankcji przeciwko Rosji, które zostały przyjęte przez Unię Europejską, Stany Zjednoczone i inne państwa (sankcje były szczególnie często przedmiotem obrad Rady Bezpieczeństwa). Ze względu na zajmowane stanowisko Miszustin musiał mieć również świadomość, że działania prowadzone przez Rosję zostały scharakteryzowane jako agresja przez wspomniane organy międzynarodowe w licznych pakietach sankcji, których skutkiem Miszustin starał się przeciwdziałać.

Miszustin musiał mieć również świadomość, że działania prowadzone przez Rosję zostały scharakteryzowane jako agresja przez organy międzynarodowe.

Wnioski i rekomendacje

Odpowiedzialność za rosyjską agresję na Ukrainę nie powinna ograniczać się do Władimira Putina – jest to nie tylko jego wojna, ale bezpośrednio wspiera ją rosyjska elita i bierna większość Rosjan.

Odpowiedzialność za rosyjską agresję na Ukrainę nie powinna ograniczać się do Władimira Putina – jest to nie tylko jego wojna, ale bezpośrednio wspiera ją rosyjska elita i bierna większość Rosjan. Miedwiediew i Miszustin należą do najbardziej osobiście odpowiedzialnych za zbrodnię agresji na Ukrainę. Pomimo odmiennej roli w systemie politycznym Rosji i zmian konstytucyjnych,

³⁴ Art. 30 SR. Konieczne jest również ustalenie, że nie ma podstaw do wyłączenia odpowiedzialności karnej (np. choroba psychiczna, działanie w obronie własnej) – zob. art. 31-33 SR. Nie wydaje się możliwe udowodnienie istnienia którejkolwiek z nich w przypadku Miedwiediewa i Miszustina, więc nie zostaną one szczegółowo omówione.

³⁵ Artykuł 8 *bis* (2) i (4) EZ.

³⁶ Resolution on Clear, Gross and Uncorrected Violations of Helsinki Principles by the Russian Federation, OSCE, 1 lipca 2014 r., www.osce.org oraz Resolution 1988 (2014) „Recent developments in Ukraine: threats to the functioning of democratic institutions”, Council of Europe, 9 kwietnia 2014 r., www.coe.int.

³⁷ Resolution A/RES/ES-11/1, United Nations, 2 marca 2022 r., www.un.org.

³⁸ Resolution 2433 (2022), Consequences of the Russian Federation’s continued aggression against Ukraine: role and response of the Council of Europe, 27 kwietnia 2022 r. oraz Resolution 2482 (2023), Legal and human rights aspects of the Russian Federation’s aggression against Ukraine, Council of Europe, 26 stycznia 2023 r., www.coe.int.

PISM STRATEGIC FILE

gdy byli u władzy, obaj kształtowali politykę państwa w odniesieniu do wielu kwestii związanych z realizacją rosyjskiej okupacji Ukrainy, aneksją części jej terytorium i wsparciem wysiłku wojskowego.

W przypadku upadku reżimu Władimira Putina, odsunięcia obecnej elity od władzy i gruntownej reformy sądownictwa możliwe byłoby ukaranie ich przez sądy w Rosji.

Możliwość ukarania takich osób zależy od okoliczności. W przypadku upadku reżimu Władimira Putina, odsunięcia obecnej elity od władzy i gruntownej reformy sądownictwa możliwe byłoby ukaranie ich przez sądy w Rosji na podstawie obowiązującego rosyjskiego prawa karnego, ponieważ, jak wspomniano, zabrania ono również

wszczynania i prowadzenia wojen napastniczych, a więc dokonywania agresji. W zależności od kwalifikacji prawnej możliwe byłoby jednak skazanie ich na maksymalnie 15–20 lat pozbawienia wolności. Kluczowym problemem jest jednak fakt, że koniec reżimu Putina trudno obecnie uznać za bliski, co oznacza odkładanie wymierzenia sprawiedliwości w nieskończoność.

Choć pociągnięcie do odpowiedzialności karnej osób odpowiedzialnych za agresję przewidują także kodeksy karne innych państw – w tym Polski – indywidualne działania państw w tym kierunku najprawdopodobniej nie byłyby skuteczne. Pomijając trudności z ujęciem poszczególnych poszukiwanych osób, postępowanie przed sądami krajowymi rodziłoby możliwość naruszenia norm dotyczących immunitetów najwyższych funkcjonariuszy państwowych. Na gruncie prawa międzynarodowego chronią one prezydenta, premiera i ministra spraw zagranicznych³⁹, ale część sądów krajowych stosowała je także m.in. wobec ministrów obrony⁴⁰. Oznacza to, że trudno byłoby pociągnąć do odpowiedzialności niektórych rosyjskich urzędników, którzy faktycznie kontrolują lub kierują działaniami politycznymi lub wojskowymi Rosji – i to paradoksalnie głównie tych, którzy mieli największy wpływ na decyzję o rozpoczęciu i przeprowadzeniu agresji na Ukrainę.

Rozwiązaniem wskazanych problemów byłoby powołanie międzynarodowego trybunału ds. zbrodni agresji przeciwko Ukrainie, na wzór innych trybunałów działających w takich sprawach, np. międzynarodowych trybunałów wojskowych w Norymberdze i Tokio. Mógłby on rozpocząć działalność niezależnie od trwania reżimu Putina i, w zależności od statutu, mógłby wydawać wyroki dłuższe niż przewidziane w ustawodawstwie krajowym, a jednocześnie jego działalność nie byłaby sprzeczna z osobistymi immunitetami najwyższych urzędników państwowych. Praktyka sądów międzynarodowych generalnie wskazuje bowiem, że immunitet osobisty nie ma zastosowania przed międzynarodowymi sądami i trybunałami, pod warunkiem że są one „wystarczająco międzynarodowe”⁴¹. Powołanie

Rozwiązaniem wskazanych problemów byłoby powołanie międzynarodowego trybunału ds. zbrodni agresji przeciwko Ukrainie.

³⁹ Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium), wyrok z dnia 14 lutego 2002 r., Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, w: „ICJ Reports” 2002, s. 3 i nast.

⁴⁰ Zob. np. Re General Shaul Mofaz [minister obrony Izraela], Bow Street Magistrates’ Court, Zjednoczone Królestwo, wyrok z dnia 12 lutego 2004 r., w: „International and Comparative Law Quarterly” 2004, t. 53, wyd. 3, s. 771; Re Bo Xilai [minister handlu i handlu międzynarodowego Chin], Bow Street Magistrates’ Court, Zjednoczone Królestwo, wyrok z dnia 8 listopada 2005 r., w: „International Law Reports” 2006, t. 128, s. 713; Association Fédération nationale des victimes d'accidents collectifs [minister obrony]; Sąd Kasacyjny, Izba Karna, Francja, wyrok z dnia 19 stycznia 2010 r., w: „Bulletin des Arrêts, Chambre criminelle” 2010, nr 1, s. 41.

⁴¹ W cytowanej powyżej sprawie Arrest Warrant of 11 April 2000, *op.cit.* MTS stwierdził, że nawet urzędujący lub były minister spraw zagranicznych może zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej „przed niektórymi międzynarodowymi trybunałami karnymi, gdy mają one jurysdykcję”, wymieniając Międzynarodowy Trybunał Karny dla b. Jugosławii (MTKJ), Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy (MTKR) i MTK. Rozumowanie to zostało również zastosowane w szeregu decyzji MTK (np. w sprawie prezydenta Sudanu Al-Baszira) oraz przez Specjalny Trybunał dla Sierra Leone w jego decyzji w sprawie immunitetu prezydenta Liberii Charlesa Taylora,

PISM STRATEGIC FILE

trybunału jest tym bardziej istotne w kontekście dyskusji na temat ewentualnych negocjacji pokojowych i zakończenia wojny na Ukrainie, gdyż nie pozwoliłoby na podważenie międzynarodowego porządku opartego na prawie międzynarodowym ani na wysłanie niebezpiecznego sygnału, że agresja może pozostać bezkarna.

Powołanie trybunału nie pozwoliłoby na wysłanie niebezpiecznego sygnału, że agresja może pozostać bezkarna.

Szanse na uzyskanie powszechnego poparcia dla utworzenia odrębnego trybunału ds. zbrodni agresji przeciwko Ukrainie na forum ONZ są ograniczone z powodu sceptycyzmu znacznej liczby krajów rozwijających się, które

mają istotną siłę głosu w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ. Tymczasem przyjęcie odpowiedniej rezolucji właśnie przez ten organ jest konieczne, biorąc pod uwagę niemożność ustanowienia takiego trybunału w drodze rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ ze względu na pewne skorzystanie Rosji z prawa weta. Taki trybunał mógłby działać także w ramach Rady Europy, organizacji o silnych uprawnieniach zapewniających poszanowanie praworządności i praw człowieka w wymiarze europejskim. Alternatywne opcje ustanowienia go pod auspicjami innych organizacji (UE, OBWE) wydają się mniej korzystne. Biorąc pod uwagę, że członkostwo w UE dotyczy znacznie mniejszej liczby państw, „wystarczająco międzynarodowy” profil i legitymacja trybunału mogłyby być kwestionowane. W OBWE z kolei nie byłoby możliwe zbudowanie niezbędnego konsensusu ze względu na nieuniknioną odmowę poparcia jakiegokolwiek decyzji przez Rosję, a być może także Białoruś. Fakt, że Rosja nie jest członkiem Rady Europy (została wydalona) nie musi być przeszkodą w ustanowieniu takiego trybunału – trybunały w Norymberdze i Tokio również zostały ustanowione bez bezpośredniego udziału państw, których obywatele dopuścili się agresji przed i podczas II wojny światowej. Wskazane byłoby również stworzenie możliwości przystąpienia do takiego trybunału państw trzecich, które nie są członkami Rady, co uczyniłoby jego wsparcie ponadregionalnym i jeszcze bardziej wzmocniło jego legitymację.

Trybunał mógłby działać w ramach Rady Europy, organizacji o silnych uprawnieniach zapewniających poszanowanie praworządności i praw człowieka w wymiarze europejskim.

Do czasu powołania specjalnego trybunału wskazana byłaby kontynuacja ścigania zbrodni rosyjskiej agresji przez Międzynarodowe Centrum Ścigania Zbrodni Agresji przeciwko Ukrainie (ICPA) utworzone w 2023 r. pod egidą UE, które będzie wówczas w stanie przekazać zebrany materiał dowodowy nowo utworzonemu organowi. Pożądana jest także dalsza współpraca Polski z ICPA i udział we Wspólnym Zespole Śledczym (JIT) powołanym do ścigania zbrodni międzynarodowych popełnionych na Ukrainie. Przydatne byłoby ponadto sporządzenie, wspólnie z innymi państwami sprzeciwiającymi się agresji na Ukrainę, listy osób, które powinny zostać postawione przed trybunałem, w tym dwóch premierów, których udział w agresji został przeanalizowany powyżej. Wskazane byłoby też użycie środków dyplomatycznych w porozumieniu z tymi krajami i z UE, aby spróbować przekonać niektóre państwa członkowskie Rady Europy, takie jak Armenia, Bośnia i Hercegowina czy Turcja, do poparcia idei utworzenia trybunału.

por. Prosecutor v. Charles Ghankay Taylor, Decision on Immunity from Jurisdiction, Case No. SCSL-2003-01-I, Izba Apelacyjna, Specjalny Trybunał dla Sierra Leone, 31 maja 2004 r., www.rscsl.org.