

УДК 341.4
DOI <https://doi.org/10.32841/ILA.2020.24.22>

НЕДІЛЬКО Б. І.,
аспірант кафедри міжнародного права
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

САНКЦІЇ США ПРОТИ ПЕРСОНАЛУ МІЖНАРОДНОГО КРИМІНАЛЬНОГО СУДУ ЯК НОВИЙ ВИКЛИК СУЧАСНОМУ МІЖНАРОДНОМУ ПРАВУ

Анотація. У статті досліджується унікальний в історії міжнародного права випадок застосування державою персональних санкцій проти посадовців універсальної міжнародної судової установи. Автор аналізує правомірність введення восени 2020 року персональних санкцій Сполученими Штатами Америки проти високопосадовців Міжнародного кримінального суду, зокрема проти Прокурора Міжнародного кримінального суду Фату Бенсуди. Незважаючи на той факт, що Сполучені Штати Америки не є членом Міжнародного кримінального суду, членами останнього є 123 країни, що робить цю міжнародну судову установу універсальною. Більше того, Сполучені Штати брали активну участь у його створенні, проте з певних причин, про які автор також говорить у статті, відмовилися стати державою-членом Міжнародного кримінального суду. Автор послідовно аналізує як причини відмови Сполучених Штатів у ратифікації Римського статуту, так і причини введення односторонніх персональних економічних санкцій проти персоналу Міжнародного кримінального суду. Зокрема, встановлено, що причинами відмови ратифікувати Римський статут стали теоретична можливість притягувати до відповідальності своїх громадян за злочини, вчинені на території США, а також певні процесуальні моменти, такі як відсутність інституту присяжних та можливість визнання показів із чужих слів у правовій системі Міжнародного кримінального суду. Безпосередньою передумовою для остаточної відмови стали теракти 11 вересня 2001 року, після яких Сполучені Штати розпочали воєнну кампанію на Близькому Сході проти так званої «Аль-Каїди». Причиною ж введення персональних економічних санкцій проти персоналу Міжнародного кримінального суду стало санкціонування Офісу Прокурора проводити повноцінне розслідування ситуації в Афганістані, на території якого у збройному конфлікті брали і досі беруть участь військовослужбовці США та персонал ЦРУ. Особливість Міжнародного кримінального суду полягає у тому, що основою для здійснення юрисдикції є членство держави, на території якої відбувається збройний конфлікт, а не збройні сили якої задіяні у конфлікті. Таким чином, встановивши факт наявності юрисдикції стосовно певного конфлікту, Міжнародний кримінальний суд може видавати ордери на арешт та судити будь-яку особу, яка бере чи брала участь у збройному конфлікті. Саме це і стало причиною введення санкцій Сполученими Штатами проти персоналу Міжнародного кримінального суду, створюючи для них, таким чином, економічні перешкоди для виконання ними своїх повноважень. Автор намагається

у статті дати відповідь на запитання, чи відповідають такі односторонні персональні санкції економічного характеру проти персоналу міжнародної судової установи міжнародному праву та що світове співтовариство може зробити на міжнародно-правовому рівні для запобігання в майбутньому зловживання державами правом введення односторонніх примусових актів проти посадовців міжнародних організацій загалом

Ключові слова: Міжнародний кримінальний суд, односторонні примусові акти, Сполучені Штати Америки, міжнародні організації.

Постановка проблеми. Міжнародний кримінальний суд є універсальною постійно діючою міжнародною судовою установою, членами якої є 123 країни. Введення персональних санкцій економічного характеру Сполученими Штатами Америки проти персоналу Міжнародного кримінального суду є фактично першим випадком застосування персональних санкцій проти персоналу міжнародних організацій та судових установ. Оскільки це може потенційно стати небезпечним прецедентом і для інших держав, постає питання правомірності вжиття таких заходів відповідно до норм міжнародного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на актуальність зазначеної проблеми, в українській юридичній науці цій проблемі приділяється недостатньо уваги. Серед іноземної літератури варто відзначити дослідження Жана Галбрейта та Аббаса Пурхашемі.

Виклад основного матеріалу. 2 вересня 2020 року Сполучені Штати Америки ввели персональні санкції проти двох високопосадовців Міжнародного кримінального суду, зокрема проти Прокурора Міжнародного кримінального суду Фату Бенсуді та Голови відділу юрисдикції, комплементарності та співпраці Міжнародного кримінального суду Факісо Мочоко. Міністерство фінансів США вже зазначили на своєму офіційному сайті про блокування майна зазначених осіб [1]. Фактично односторонні обмежувальні заходи вперше були застосовані проти посадовців міжнародного судового органу. Можна навіть стверджувати про перший випадок застосування персональних санкцій проти посадовців міжнародної організації. Виникає питання правомірності таких дій з погляду міжнародного права.

Насамперед слід розглянути причини введення санкцій з боку США проти посадовців Міжнародного кримінального суду. У 2007 році почалося попереднє вивчення ситуації Офісом Прокурора Міжнародного кримінального суду в Афганістані. 20 листопада 2017 року Прокурор Міжнародного кримінального суду запросив дозвіл на проведення розслідування в Афганістані, що і було задоволено Апеляційною палатою 5 березня 2020 року [2]. Членство держави в Міжнародному кримінальному суді має значення для можливості/неможливості проводити розслідування злочинів, вчинених на території цієї ж держави. Одним із факторів для можливості розслідування злочинів, вчинених під час збройного конфлікту в Афганістані, є членство саме Афганістану в Міжнародному кримінальному суді,

а не держав, громадянами яких є учасники збройного конфлікту. Оскільки Афганістан приєднався до Статуту Міжнародного кримінального суду (Римський статут) у 2003 році, Міжнародний кримінальний суд має юрисдикцію щодо злочинів, що вчинилися на території Афганістану з 2003 року, і теоретично Міжнародний кримінальний суд вправі видавати ордери на арешт, затримувати осіб і розглядати справи щодо кожної особи, яка брала участь у збройному конфлікті в Афганістані. Прокурор у своєму запиті на дозвіл провести розслідування в Афганістані зазначила, що є підстави підозрювати, що під час збройного конфлікту в Афганістані злочини вчинилися не лише збройними силами Афганістану й «Талібаном» з іншими неурядовими озброєними угрупованнями, а й військовими збройними силами США та членами Центрального розвідувального управління (ЦРУ) [3].

Сполучені Штати Америки, попри активну участь у створенні Міжнародного кримінального суду та навіть підписання Римського статуту у 2000 році адміністрацією Президента США Біла Клінтона, відмовилися ратифікувати Римський статут після терористичного нападу «Аль-Каїди» 11 вересня 2001 на Всесвітній торговий центр [4]. Результатом нападу стала повномасштабна військова інтервенція США, санкціонована адміністрацією Президента США Джорджа Буша молодшого, в Афганістан без відповідного дозволу Ради Безпеки ООН. З метою захисту військових, відправлених в Афганістан, Конгрес США приймає Закон «Про захист американських військовослужбовців», у якому на пряму зазначено, що «США забороняється співпраця з Міжнародним кримінальним судом» [5]. Варто зауважити, що ідея приєднання США до Римського статуту критикувалася в США ще до терактів 11 вересня 2001 року. Зокрема, говорилося, що визнання США юрисдикції Міжнародного кримінального суду може призвести до притягнення до відповідальності громадян США Міжнародним кримінальним судом за злочини, що можуть бути вчинені на території Америки, що є порушенням прецедентів Верховного суду США, відповідно до яких лише суди США можуть притягувати до відповідальності своїх громадян за злочини, вчинені на території США [6]. Крім того, критикувалася відсутність інституту присяжних та можливість визнання показів з чужих слів у правовій системі Міжнародного кримінального суду [7; 181].

Результатом санкціонування розслідування ситуації в Афганістані стало підписання 11 червня 2020 року Президентом США Дональдом Трампом Виконавчого Наказу 13928 «Блокування майна деяких осіб, пов'язаних з Міжнародним кримінальним судом» [8]. Цим Виконавчим Наказом 13928 Державному Секретарю США було надано повноваження «після консультацій з Міністром Фінансів та Генеральним Прокурором США» встановити коло осіб, пов'язаних із Міжнародним кримінальним судом, які «безпосередньо пов'язані з будь-якими спробами Міжнародного кримінального суду розслідувати, арештовувати, затримувати або судити будь-кого з особового складу США без згоди на це самих США». Правові наслідки встановлення таких осіб (іншими словами – економічні санкції)

включають, зокрема, арешт будь-яких активів на території США, заборону проводити будь-які транзакції у доларовій валюті по всьому світі, заборону в'їзду на територію США (включно зі всією сім'єю). Крім того, до кола таких осіб, щодо яких застосовуються санкції, можуть бути віднесені й особи, не пов'язані з Міжнародним кримінальним судом, проте які надають істотну підтримку встановленим Державним Секретарем США особам. Конкретних осіб у Виконавчому Наказі 13928 встановлено ще не було. А 2 вересня 2020 року на його основі Міністерство фінансів США ввело персональні санкції проти Фату Бесунди та Факісо Мочочоко. Варто зауважити, що до цього Міністерство фінансів США вживало таких заходів переважно до терористів та торговців наркотиками.

Міжнародний кримінальний суд у відповідь назвав такі дії США *безпрецедентними* та такими, що становлять серйозне посягання проти системи міжнародного кримінального правосуддя Римського статуту та проти верховенства права [9]. І саме у безпрецедентності і полягає основна проблема цих економічних санкцій США. До цього жодна держава не застосувала в односторонньому порядку яких би то не було санкцій стосовно фізичних осіб – посадовців міжнародної організації чи міжнародної судової установи, а тому важко оцінити дії США з погляду міжнародного права.

У міжнародному праві Генеральна Асамблея ООН вже прийняла низку резолюцій, що засуджують такі односторонні дії держав, проте вжитих *стосовно інших держав*, а не міжнародних організацій чи міжнародних судових установ [10; 4]. Наприклад, у Резолюції 68/162 про права людини та односторонні заходи примусу від 18 грудня 2013 року вказано, що всі держави повинні припинити вживати односторонні дії примусового характеру, що мають екстратериторіальний характер та створюють перешкоди для торговельних відносин *між державами* і, таким чином, перешкоджають реалізації права осіб та народів на розвиток відповідно до Загальної декларації прав людини [11]. У ситуації з Міжнародним кримінальним судом провести аналогію із правом осіб та народів на розвиток є неможливим. Аналогічне можна сказати і стосовно Резолюції Ради ООН із прав людини 27/21 від 26 вересня 2014 року, у якій йдеться про вплив односторонніх дій держави на власне міждержавні відносини [12], а також про Декларацію дружніх відносин 1970 року, у якій зазначено, що «жодна держава не вправі застосовувати чи заохочувати застосування засобів економічного, політичного, чи іншого характеру *для примусу іншої держави...*» [13].

Санкції США проти посадовців Міжнародного кримінального суду є доволі серйозними саме через їх економічний характер. Наприклад, через економічний вплив США на світову політику банківські рахунки Фату Бесунди та Факісо Мочочоко можуть бути заблоковані не лише в американських банках, а й по всьому світі, зокрема в європейських банках. Така ситуація вже мала місце. У 2014 році США ввели економічні персональні санкції проти співвласника одного з найбільших банків Російської Федерації «СМП Банк» Бориса Ротенберга, який має російське та фінське

громадянство. На протигагу США, ЄС не включив Бориса Ротенберга у власні санкційні списки. Тим не менше виключно на підставі санкцій США чотири європейських скандинавських банки («Хандельсбанкен», «Нордеа», «ОП Банк» та «Данске Банк») відмовилися обслуговувати його рахунки, а кредитні організації відмовилися оформлювати його через ризик самим потрапити під американські санкції. На початку 2020 року фінський суд відмовив Борису Ротенбергу у задоволенні позову проти згаданих банків [14]. Аналогічна ситуація може трапитися і щодо Фату Бесунди та Факісо Мочочоко.

Крім того, цілком імовірно, що у разі просування розслідування ситуації в Афганістані економічні санкції будуть застосовані і стосовно іншого персоналу Міжнародного кримінального суду, зокрема суддів. Потенційний наслідок американських економічних санкцій – блокування рахунків в європейських банках – можна охарактеризувати не інакше, як безпосереднє перешкодження роботі Міжнародного кримінального суду, особливо враховуючи відкриту критику та погрози з боку Адміністрації Президента США. На думку автора, введення санкції проти поки двох посадовців Міжнародного кримінального суду можна розцінювати як опосередковану погрозу на майбутнє власне суддям у контексті розслідування ситуації в Афганістані.

Отже, ми бачимо, що США Виконавчим Наказом 13928 фактично заклали підвалини для формування нового прецеденту – застосування односторонніх економічних санкцій проти посадовців міжнародних судових установ та міжнародних організацій, що діють не в інтересах Сполучених Штатів, ставлячи, таким чином, себе вище за інших. Іншими словами, це можна охарактеризувати як певний прояв *Pax Americana*. Враховуючи критику нинішнього керівництва США стосовно різних міжнародних організацій та їх функціональних органів, наприклад стосовно Всесвітньої організації охорони здоров'я [15] та Близькосхідного агентства ООН для допомоги палестинським біженцям і організації робіт [16], є підстави вважати, що США не обмежаться лише Міжнародним кримінальним судом, особливо враховуючи відсутність якого б то не було універсального міжнародно правового регулювання стосовно цього питання.

Єдина реальна можливість правової відповіді на односторонні економічні санкції США, як і будь-якої держави, та єдина реальна можливість захисту осіб, проти яких введено такі санкції, існує лише в межах правового простору ЄС. З 22 листопада 1996 року на території ЄС діє Постанова Ради ЄС № 2271/96 про захист проти наслідків екстратериторіального застосування законодавства третіх країн та дій, вжитих відповідно чи на виконання цього законодавства [17]. Відповідно до цієї Постанови, ЄС може додати будь-який нормативно-правовий акт країн, що не є членами ЄС, до спеціального переліку іноземних актів, які не підлягають виконанню на території країн ЄС. Виконавчий Наказ 13928 не було включено до цього списку.

Якщо говорити про універсальне міжнародне право, то формально США своїми діями не порушили жодної норми міжнародного права. Тим не менше ми спостерігаємо необхідність обговорення та реагування міжнародного права на нове явище – односторонні примусові дії держав стосовно посадовців міжнародних організацій та міжнародних судових установ. Без сумніву, прийняти певні загальнообов'язкові норми щодо цієї проблеми фактично є неможливим. Тим не менше є можливість, посиляючись на описаний прецедент стосовно посадовців Міжнародного кримінального суду, прийняти відповідні норми м'якого права, *soft law*, зокрема через Резолюції Генеральної Асамблеї ООН, як це вже було у разі односторонніх примусових дій держав стосовно інших держав. Нині членами Міжнародного кримінального суду є 123 держави, що теоретично дає змогу отримати необхідну кількість голосів для прийняття Резолюцій Генеральної Асамблеї ООН. Крім того, доцільним видається ініціювання обговорення проблеми застосування односторонніх примусових актів, зокрема економічного характеру, проти посадовців міжнародних організацій та міжнародних судових установ Комісією міжнародного права ООН, що може мати практичним наслідком прийняття певного проекту статей чи проекту конвенції з цієї проблематики.

Література:

1. Blocking Property of Certain Persons Associated with the International Criminal Court Designations, September 02, 2020. Режим доступу до ресурсу: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20200902>.
2. Situation in Afghanistan, International Criminal Court. <https://www.icc-cpi.int/afghanistan>.
3. Public redacted version of "Request for authorisation of an investigation pursuant to article 15", 20 November 2017, ICC-02/17-7-Conf-Exp, 20 November 2017, Office of the Prosecutor, Request, ICC-02/17-7-Red, Part VI(D), https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2017_06891.PDF.
4. Curtis A. Bradley. U.S. Announces Intent Not to Ratify International Criminal Court Treaty / Curtis A. Bradley. // The American Society of International Law. – 2002.
5. 2002 Supplemental Appropriations Act for Further Recovery From and Response To Terrorist Attacks on the United States, Pub. L. No. 107-206, H.R. 4775, 107th Cong. (2002). Title II – American service-members' protection Act.
6. Lee A. Casey. The International Criminal Court vs. the American People [Електронний ресурс] / Lee A. Casey, David B. Rivkin, Jr // The Heritage Foundation. – 1999. – Режим доступу до ресурсу: <https://web.archive.org/web/20080212000643/http://www.heritage.org/Research/InternationalOrganizations/BG1249.cfm>.
7. Johan D. Van der Vyver. Implementation of International Law in the United States / Johan D. Van der Vyver., 2010. – 310 p. – (1st Edition).
8. Executive Order on Blocking Property Of Certain Persons Associated With The International Criminal Court, June 11, 2020.
9. International Criminal Court condemns US economic sanctions [Електронний ресурс]. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1535>.

10. Matthew Happold. *Economic Sanctions and International Law: An Introduction* / Matthew Happold, Paul Eden. // SSRN. – 2016. – P. 1–15.
11. Resolution 68/162 “Human Rights and Unilateral Coercive Measures” adopted by the General Assembly on 18 December 2013, <https://undocs.org/en/A/RES/68/162>.
12. Resolution 27/21, adopted by the Human Rights Council, Human rights and unilateral coercive measures (September 26, 2014).
13. Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations, October 24, 1970.
14. Рішення окружного суду міста Хельсінкі від 13 січня 2020 року по справі № L18/46877.
15. Coronavirus: What are President Trump's charges against the WHO? [Електронний ресурс] // BBC News. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-52294623>.
16. Hady Amr. In one move, Trump eliminated US funding for UNRWA and the US role as Mideast peacemaker [Електронний ресурс] / Hady Amr // The Brookings Institution. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/09/07/in-one-move-trump-eliminated-us-funding-for-unrwa-and-the-us-role-as-mideast-peacemaker/>.
17. Council Regulation (EC) No 2271/96 of 22 November 1996 protecting against the effects of the extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom.

Nedilko B. US sanctions against the International Criminal Court Staff: a new challenge to modern international law

Summary. This article is devoted to unique case in the history of international law of applying personal sanctions by a State against officials of a universal international judicial institution. The author analyzes the legitimacy of the imposition of personal sanctions by the United States in the fall of 2020 against high-ranking officials of the International Criminal Court, in particular, against the Prosecutor of the International Criminal Court Fatou Bensouda. Despite the fact that the United States is not a member of the International Criminal Court, the members of the latter are 123 States, which makes this international judicial institution universal. Moreover, the United States took an active part in its creation, but for some reason, which the author also mentions in this article, refused to become a member of the International Criminal Court. Accordingly, the author consistently analyzes both the reasons for the United States' refusal to ratify the Rome Statute and the reasons for the imposition of unilateral personal economic sanctions against the staff of the International Criminal Court. In particular, the reasons for refusing to ratify the Rome Statute were the theoretical possibility of prosecuting US citizens for crimes committed in the territory of the United States, as well as certain procedural issues, such as the lack of a jury and the possibility of accepting hearsay evidences in the legal system of the International Criminal Court. The immediate precondition for the final rejection was the September 11, 2001 terrorist attacks, after which the United States launched a military campaign in the Middle East against so-called “al-Qaeda”. The reason for the imposition of personal economic sanctions against the staff of the International Criminal Court was the authorization of the Office of the Prosecutor to conduct a full-fledged investigation into the situation in Afghanistan, where the US and CIA personnel have been and are still involved in the armed conflict. The peculiarity of the International Criminal Court is that the basis for the exercise of jurisdiction is the membership of a State in whose terri-

tory the armed conflict takes place, and not the armed forces of which are involved in the conflict. Thus, having established the existence of jurisdiction over a particular conflict, the International Criminal Court may issue arrest warrants and try any person who has taken part in an armed conflict. This was the reason why the United States imposed sanctions on the staff of the International Criminal Court, thus creating economic obstacles for them to exercise their powers. Accordingly, in this article the author seeks to answer the question of whether such unilateral personal sanctions of an economic nature against the staff of an international judicial institution comply with international law, and what the world community can do at the international legal level to prevent future abuses of the right to impose unilateral coercive acts against officials of international organizations in general.

Key words: International Criminal Court, unilateral coercive acts, the United States if America, international organizations.