



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 108 (1856), 31 lipca 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski

Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Powrót Rosji do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy

Szymon Zaręba

Pod presją Rosji Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy przywróciło rosyjskiej delegacji jej prawa ograniczone w ramach sankcji po aneksji Krymu. Stało się tak, mimo że wbrew wcześniejszym rezolucjom Zgromadzenia Rosja nie cofnęła aneksji i nie przestała destabilizować wschodniej Ukrainy. To ustępstwo wzbudziło sprzeciw delegacji części państw Europy Środkowej i Wschodniej, w tym Polski. Ścisła koordynacja ich działań może stworzyć szansę na ograniczenie innych praw przedstawicieli Rosji.

Uwarunkowania. Rosyjska delegacja została pozbawiona prawa głosu w Zgromadzeniu Parlamentarnym (ZP) oraz udziału w pracach jego organów pomocniczych i w misjach monitorujących wybory w kwietniu 2014 r. Była to sankcja za poważne naruszenie przez Rosję zasad Rady Europy (RE) w związku z aneksją Krymu. Rosja zarzuciła ZP stosowanie podwójnych standardów, wskazując na brak analogicznej reakcji wobec państw NATO po interwencji w Jugosławii w 1999 r., i sprzeciwiała się decyzji. W czerwcu 2017 r. wstrzymała do momentu jej uchylenia opłacanie składek na rzecz organizacji. Zaczęła też sygnalizować gotowość opuszczenia RE. W kwietniu br. zapowiedziała, że zrobi to, jeśli jej delegaci nie zostaną dopuszczeni do głosowania w zaplanowanych na 26 czerwca wyborach nowego sekretarza generalnego i sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC). Wybór tej daty wiązał się z faktem, że zgodnie ze statutem RE od lipca groziło Rosji zawieszenie prawa jej udziału w pracach ZP i drugiego głównego organu RE, Komitetu Ministrów (KM), w związku z dwuletnią zwłoką w opłacaniu składek. To pozbawiłoby ją wpływu na działania organizacji.

Do zniesienia sankcji nakłaniali ZP urzędujący sekretarz generalny Thorbjørn Jagland i część członków organizacji, zwłaszcza Francja i Niemcy. Dodatkową polityczną presję wywarł także KM, wzywając ZP 17 maja br. do umożliwienia udziału w letniej sesji ZP w dniach 24–28 czerwca delegacjom wszystkich członków Rady, w tym Rosji. Wyłączne prawo zmiany statusu rosyjskiej delegacji zależało jednak od decyzji ZP.

Przywrócenie praw Rosji. 24 czerwca odbyło się kluczowe głosowanie nad rezolucją wykreślającą z regulaminu ZP możliwość stosowania niektórych sankcji, w tym nałożonych na Rosję – pozbawienia praw głosu w ZP i udziału w pracach jego organów pomocniczych. Rezolucję poparli wszyscy lub przeważająca większość delegatów z m.in. Francji, Hiszpanii, Niemiec, Turcji i Włoch. Przeciw byli głównie przedstawiciele Gruzji, Litwy, Łotwy, Estonii, Polski, Szwecji, Ukrainy i Wielkiej Brytanii. W zamian ZP zadeklarowało zamiar wdrożenia „procedury wspólnej reakcji”, mającej zastąpić dotychczasowe sankcje, lecz jej projekt ma dopiero zostać opracowany.

Rosja starała się wykorzystać pomyślny obrót spraw do wymuszenia dalszych ustępstw. Do delegacji do ZP wyznaczyła m.in. cztery osoby objęte sankcjami UE i USA, w tym jedną – Leonida Słuckiego – nominowała na tradycyjnie przysługujące jej stanowisko jednego z wiceprzewodniczących ZP. Kandydatura Słuckiego nie uzyskała wymaganej liczby głosów, a stanowisko, na które kandydował, zostanie

nieobsadzone co najmniej do następnej sesji w październiku. ZP zaakceptowało natomiast skład delegacji, co oznacza, że osoby objęte sankcjami będą mogły podróżować po Europie, korzystając z immunitetów przysługujących członkom ZP. Zażądało jednak od Rosji m.in. niezwłocznej zapłaty zaległych składek wobec RE i uwolnienia ukraińskich marynarzy pojmanych podczas tzw. incydentu kerczeńskiego.

Powrót Rosji do ZP umożliwił jej udział w wyborze nowego sekretarza generalnego. Jaglandowi część obrońców praw człowieka i członków ZP zarzucała bierność wobec korupcji w organizacji, zwłaszcza ze strony Azerbejdżanu, o czym był informowany. Krytykowano też jego wyrozumiałość wobec czystek w tureckim aparacie państwowym w reakcji na próbę zamachu stanu z 2016 r. i presję, jaką wywierał na zniesienie sankcji wobec Rosji. Na jego miejsce kandydowali ministrowie spraw zagranicznych: Belgii – Didier Reynders, i Chorwacji – Marija Pejčinović Burić. Ze względu na napięcia spowodowane powrotem Rosji do ZP kandydatura Belga, uważanego za prorosyjskiego, uzyskała dużo mniejsze poparcie, a nowym sekretarzem generalnym została Chorwatka. Stanowisko obejmie 18 września br.

Rozłam w Radzie Europy. Powrót Rosji do ZP wzbudził skrajne reakcje części członków RE. Zadowolenie deklarowały m.in. Francja i Niemcy, uznając za sukces zachowanie paneuropejskiego charakteru organizacji i możliwość dochodzenia przez mieszkańców Rosji ich praw przed ETPC. Aprobata dla decyzji Zgromadzenia wyrażała też Rosja. Nie spełniła jednak żądań skierowanych przez ZP, nawet możliwych do szybkiej realizacji, jak zapłata składek za ubiegłe lata albo uwolnienie ukraińskich marynarzy (do czego jest też zobowiązana na podstawie nakazu Międzynarodowego Trybunału Prawa Morza z 25 maja br.).

Ukraina, która domagała się utrzymania sankcji w związku z trwającą agresją i okupacją części jej terytorium przez Rosję, wezwała na konsultacje stałego przedstawiciela przy RE i cofnęła zaproszenie dla obserwatorów z ZP na wybory 21 lipca br. Ukraińska delegacja zrezygnowała z dalszego udziału w letniej sesji ZP i zaapelowała do prezydenta o rozważenie celowości członkostwa w RE. W geście solidarności sesję opuścili też delegaci Gruzji, Litwy, Łotwy, Estonii, Polski i Słowacji. Wraz z przedstawicielami Ukrainy wydali wspólną deklarację stwierdzającą, że akceptacja powrotu Rosji do ZP mimo trwającego poważnego naruszania przez nią rezolucji RE była sprzeczna z podstawowymi zasadami organizacji i jej statutem. Zapowiedzieli konsultacje co do dalszych wspólnych działań na forum ZP.

W tej kwestii wypowiedział się dotąd tylko sejm Łotwy. 8 lipca podtrzymał wolę koordynacji działań z delegacjami głosującymi przeciw przywróceniu praw Rosji w ZP, ale bez konkretnych wytycznych. W połowie lipca sprawą zajęły się też komitety spraw zagranicznych parlamentów Litwy i Estonii. Choć brak informacji nt. wyniku obrad, przewodniczący obu komitetów wypowiadali się w mediach sceptycznie co do planów bojkotu prac ZP (do którego wzywali delegaci z Gruzji), wskazując, że wzmocniłoby to tylko przewagę w ZP zwolenników Rosji. Konkretnie ustalenia zapadną prawdopodobnie 6 września, na spotkaniu delegacji trzech państw bałtyckich do ZP. Polski Sejm nie zajął jeszcze stanowiska. Małe są szanse na współpracę ze Słowakami – deklarację miał podpisać jeden delegat wbrew opinii pozostałych, wówczas nieobecnych.

Wnioski i rekomendacje. Letnia sesja ZP zakończyła się sukcesem Rosji, która wróciła do pełnego udziału w pracach RE mimo niezrealizowania żądań określonych w rezolucjach ZP. Udało się jej też zablokować ponowne nałożenie na nią zniesionych sankcji. Wymagałoby to przywrócenia poprzedniego brzmienia regulaminu ZP, a do tego nie uda się obecnie zebrać wymaganej zwykłej większości głosów – tym bardziej że ZP dopiero co poparło stworzenie nowej procedury sankcyjnej. Ta ostatnia nie została jednak jeszcze opracowana, więc realne sankcje zastąpiono tylko potencjalnymi. Rosji udało się też wywołać rozdźwięk między państwami sprzeciwiającymi się jej powrotowi do ZP i popierającymi go. Jest to spójne z jej planem rozbijania politycznej jedności państw, które sprzeciwiają się jej agresywnej polityce. W przyszłości można spodziewać się z jej strony kolejnych działań zmierzających do destabilizacji RE, w tym prób wymuszania akceptacji dla aneksji Krymu, np. poprzez nominowanie do ZP delegatów z tego regionu.

Dzięki pozostaniu Rosji w RE prawa jej obywateli będą nadal chronione przez ETPC. Jednak przedstawiciele części organizacji pozarządowych, m.in. Stowarzyszenia Memoriał, wskazują, że jednostronne ustępstwa RE wobec Rosji w długim okresie zaszkodzą ochronie praw człowieka w kraju.

Powrót Rosji do ZP mimo naruszania przez nią statutu RE rodzi zasadne wątpliwości co do wiarygodności organizacji. Zagroza też przyszłości innych nałożonych na nią sankcji, np. UE. Dlatego jest wskazane, by polska delegacja do ZP ściśle koordynowała działania z delegacjami innych państw, które były mu przeciwnie. Ich wycofanie się z prac ZP, choć ważne jako symboliczny gest, pośrednio działałoby na korzyść Rosji. Dlatego bardziej zalecane byłoby zwracanie ZP uwagi na nierealizowanie przez Rosję postanowień rezolucji, która umożliwiła powrót rosyjskiej delegacji, i wnioskowanie na tej podstawie o ograniczenie części praw tej delegacji zgodnie ze znowelizowanym regulaminem ZP, np. do występowania z projektami rezolucji, zgłaszania poprawek, zasiadania w większości komisji. Pożądane byłoby też podjęcie wspólnej próby powstrzymania wyboru rosyjskiego wiceprzewodniczącego ZP, zwłaszcza gdyby znów nominowano na to stanowisko osobę objętą sankcjami UE. Trwałe pozbawienie Rosji tej funkcji byłoby dużo trudniejsze.