



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

BIULETYN

Nr 41 (1614), 8 marca 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dynier • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Rosja w Radzie Europy: skutki potencjalnych ustępstw

Szymon Zaręba

W Radzie Europy narasta tendencja, by zrezygnować z sankcji nałożonych na Rosję w następstwie naruszeń suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy. Z uwagi na to, że cele sankcji – zwłaszcza wycofanie się Rosji z Krymu – nie zostały osiągnięte, odstąpienie od nich zagraża wiarygodności organizacji, a w obliczu wstrzymania przez Rosję wpłat do budżetu Rady może zostać odczytane jako ustępstwo przed szantażem.

Zmiana podejścia i jej przesłanki. W październiku 2017 r. Zgromadzenie Parlamentarne (ZP) Rady Europy (RE) – organizacji zajmującej się promocją ochrony praw człowieka i demokracji, która dała m.in. impuls do utworzenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) – przyjęło rezolucję nr 2186 (2017). Zainicjowała ona procedurę, która może umożliwić zniesienie sankcji nałożonych w 2014 r. na Rosję po aneksji Krymu. Obejmują one zawieszenie prawa rosyjskiej delegacji do udziału w pracach ZP (jednego z dwóch głównych organów RE), organów pomocniczych ZP i misjach monitorujących wybory. W połowie marca br. przewiduje się ogłoszenie raportu co do zasadności uchylecia tych sankcji. Ostateczna decyzja w tej sprawie będzie należała do ZP.

W rezolucji wskazano dwie przesłanki takiego kroku. Było to zawieszenie przez Rosję w czerwcu 2017 r. wpłat do budżetu RE do momentu pełnego i bezwarunkowego przywrócenia jej delegacji możliwości udziału w pracach ZP oraz dążenie do przywrócenia wśród członków RE poczucia wspólnoty przed jubileuszowym szczytem Rady Europy w 2019 r. Dodatkowy argument podnosił w swoich wypowiedziach pod koniec 2017 r. sekretarz generalny RE Thorbjørn Jagland. Twierdził, że pod wpływem presji w RE Rosja może wkrótce „poczuć się zmuszona”, by ją opuścić. Jego zdaniem byłaby to wielka strata dla Europy oraz dla ponad 140 mln Rosjan, którzy zostaliby pozbawieni możliwości ochrony ich praw przed ETPCz.

Członkostwo Rosji w RE. Dotychczasowy bilans członkostwa Rosji w RE nie wygląda korzystnie. Dotyczy to zarówno wydarzeń wewnątrz państwa, jak i jego działań międzynarodowych, które wpłynęły na ochronę praw człowieka w Europie.

Jeśli chodzi o sferę wewnętrzną, już sama procedura przyjęcia Rosji została zawieszona na ponad pół roku z powodu poważnego łamania praw człowieka w Czeczenii. Rosja dostała się więc do RE w 1996 r. z politycznym kredytem zaufania. Działania jej organów podczas drugiej wojny czeczeńskiej doprowadziły w latach 2000–2001 do zawieszenia praw rosyjskiej delegacji w ZP – analogicznie jak po aneksji Krymu. Choć z upływem czasu skala naruszeń w Czeczenii się zmniejszyła, zakres poszanowania praw człowieka w Rosji nadal poważnie odbiega od europejskiego standardu. Stało się zasadą, że w przypadku stwierdzenia braku poszanowania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPCz) Rosja zwykle nie zmienia sprawiającego problemy ustawodawstwa, a jedynie wypłaca zasądzone odszkodowania. Dlatego w 2017 r. szacowano, że nie wykonała prawidłowo blisko 1,6 tys. z ponad 2,1 tys. niekorzystnych dla niej orzeczeń ETPCz. Co więcej, w ostatnich latach Rosja prawnie usankcjonowała możliwość odmowy wykonywania w całości niektórych orzeczeń ETPCz uznanych za niezgodne z rosyjską konstytucją. W lipcu 2015 r. opowiedział się za tym rosyjski Sąd Konstytucyjny, a w grudniu 2015 r. potwierdziły to przepisy przyjęte przez parlament. Na tej podstawie Rosja odmówiła wykonania wyroku *Anczugow i Gładkow przeciwko Rosji*

z 2013 r., dotyczącego korzystania z praw wyborczych przez osoby pozbawione wolności na podstawie prawomocnych wyroków oraz *Jukos przeciwko Rosji* z 2014 r., nakazującego wypłacenie wysokiego, sięgającego 1,9 mld euro odszkodowania akcjonariuszom koncernu Jukos. Chociaż członkom RE zdarza się zwlekać z wdrażaniem orzeczeń ETPCz, rosyjskie rozwiązanie jest pierwszym i jak dotąd jedynym w Europie, w którym systemowo dopuszczono możliwość ich lekceważenia – wbrew art. 46 EKPCz i podstawowym zasadom prawa traktatów. W ślad za Rosją rozważa to obecnie Azerbejdżan.

W sferze zewnętrznej rosyjskie działania zbrojne i polityczne na obszarze byłego ZSRR już od początku lat 90. prowadzą do sukcesywnego zmniejszania się obszaru efektywnej ochrony praw człowieka w Europie, a przynajmniej jej jakościowego pogarszania. Wsparcie Rosji umożliwiło przetrwanie separatystycznym reżimom w mołdawskim Naddniestrzu oraz gruzińskiej Abchazji i Osetii Południowej. Z tego powodu od wyroku w sprawie *Ilaşcu i inni przeciw Mołdawii i Rosji* z 2004 r. ETPCz pociąga Rosję do odpowiedzialności za naruszenia EKPCz w Naddniestrzu i zmusza ją do wypłacania odszkodowań osobom poszkodowanym. Podobnego podejścia ETPCz można oczekiwać w spodziewanym wkrótce wyroku we wszczętym w 2008 r. postępowaniu ze skargi międzypaństwowej Gruzji przeciwko Rosji. Gruzja obarcza w nim Rosję odpowiedzialnością za naruszenia Konwencji przez separatystów w Abchazji i Osetii Południowej. Zarazem Rosja jest jedynym członkiem RE, który podjął nowe działania w omawianej sferze już po objęciu jurysdykcją ETPCz (w 1998 r.) – zbrojnie wspierając separatystów w Gruzji w 2008 r. oraz anektując Krym i przejmując efektywną kontrolę nad częścią wschodniej Ukrainy od 2014 r. Jeżeli nawet z czasem Trybunał pozwoli poszkodowanym mieszkańcom tych obszarów dochodzić przed nim roszczeń bezpośrednio od Rosji – jak w przypadku Naddniestrza – będzie to rozwiązanie dalekie od doskonałości. W doktrynie prawa uważa się bowiem za pożądane, by jednostki mogły skutecznie egzekwować swoje prawa przed lokalnymi sądami, z wykorzystaniem krótszych, prostszych i mniej kosztownych procedur. Nie jest to możliwe przed sądami działającymi na wymienionych obszarach ze względu na wątpliwości co do spełniania przez nie podstawowych gwarancji proceduralnych.

Wnioski. Rosja nie wycofała się z Krymu i nie zrealizowała większości żądań zawartych w rezolucjach odnoszących się do jej działań na Ukrainie. Dlatego zniesienie sankcji, które nałożyła na nią RE, mogłoby doprowadzić jedynie do osłabienia wizerunku organizacji i poważnego nadwyrężenia skuteczności systemu sankcyjnego. Co więcej, rezygnacja z sankcji w sytuacji, gdy rosyjski rząd próbuje wymusić korzystne dla siebie zmiany, odmawiając płatności na rzecz RE, oznaczałaby ulegnięcie szantażowi. To naruszyłoby zaufanie, jakie pokładają w RE liczne państwa Europy, zwłaszcza Ukraina, ale też Gruzja czy Mołdawia. Stały przedstawiciel Ukrainy przy RE, Dmytro Kułeba, oświadczał zresztą kilkakrotnie, że jego państwo rozważy wówczas swoje relacje z Radą.

Głosy, by dopuścić delegację rosyjską do udziału w obradach ZP, dowodzą niezrozumienia istoty sankcji międzynarodowych, zwłaszcza pozbawionych charakteru ekonomicznego. Uciążliwość tych ostatnich – o ile są przestrzegane – z upływem czasu rośnie, a nie maleje, gdyż uniemożliwiają one normalizację pozornie ustabilizowanej sytuacji. Narastająca obecnie krytyka państw Europy wobec ukraińskich władz sprzyja Rosji w tym względzie i dlatego dąży ona do zniesienia sankcji. Tym bardziej nie wolno więc z nich rezygnować.

Aktywność wewnętrzna i zewnętrzna Rosji w sferze ochrony praw człowieka coraz wyraźniej odbiega od standardów przyjętych w RE. Dlatego bezwarunkowe przywrócenie prawa udziału rosyjskiej delegacji w pracach ZP może tylko wywołać dezorientację co do tego, jakie są rzeczywiste cele i wartości, którymi kieruje się organizacja, i zrodzić wątpliwości co do jej determinacji, by ich bronić. Pogląd, że doprowadzi ono do przywrócenia poczucia wspólnoty wartości, jakimi kierują się członkowie RE, to myślenie życzeniowe.

Jeżeli Rosja rzeczywiście zdecyduje się opuścić RE – co jak dotąd wykluczili niektórzy wysocy rangą rosyjscy politycy, np. Walentina Matwienko, przewodnicząca Rady Federacji – to jedynie potwierdzi, jak bardzo oddaliła się ona w zakresie standardów demokratycznych i praw człowieka od reszty Europy. Wskazywane przez Jaglanda korzyści z jej „pozostania w Europie” i dalszego objęcia jej obywateli ochroną ETPCz są realne dopóty, dopóki Rosja przynajmniej próbuje dążyć do przestrzegania zasad, które szanują pozostali członkowie RE.

O ewentualnym uchyleniu sankcji ZP będzie decydować zwykłą większością oddanych głosów. Głosowanie nad rezolucją 2186 (2017) pokazało, że oprócz parlamentarzystów z Ukrainy opowiadają się przeciwko temu niemal wyłącznie delegaci Polski, Gruzji, państw bałtyckich i skandynawskich. Dlatego polscy parlamentarzyści w ZP powinni rozważyć współpracę z delegacjami państw, które opowiadają się za utrzymaniem dotychczasowej sytuacji, artykułując zagrożenia, jakie niesie ze sobą zmiana stanowiska RE.