

**STANOWISKO W SPRAWIE NIEDOPUSZCZALNOŚCI ZNIESIENIA SANKCJI NAŁOŻONYCH NA FEDERACJĘ
ROSYJSKĄ
PRZEZ RADĘ EUROPY W ZWIĄZKU Z NIELEGALNĄ ANEKSJĄ KRYMU**

Warszawa, dn. 19 czerwca 2019 r.

Wprowadzenie

Od chwili powstania w 1949 r. Rada Europy (RE) jest siłą napędową promowania praw człowieka i wartości demokratycznych. Została założona w ramach regionalnych odpowiedzi na sytuację po II wojnie światowej w procesie współpracy Francji, Włoch, Wielkiej Brytanii, Irlandii, państw Beneluksu oraz państw skandynawskich. Celem RE jest „osiągnięcie większej jedności między jej członkami, aby chronić i wcielać w życie ideały i zasady stanowiące ich wspólne dziedzictwo oraz aby ułatwić ich postęp ekonomiczny i społeczny”. Cel ten realizuje się poprzez zawieranie umów międzynarodowych – w szczególności Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC) – oraz poprzez podejmowanie przez Państwa Członkowskie wspólnych działań. Przestrzeganie praworządności oraz praw człowieka jest głównym warunkiem członkostwa w Radzie Europy.

Od początku XXI wieku Rosja w coraz większym stopniu okazuje brak poszanowania dla podstawowych wartości i instytucji RE. Niechęć Rosji do przestrzegania podstawowych zasad jednoczących Europę wyraża się w systematycznym naruszaniu praw obywateli oraz w nielegalnych inwazjach na sąsiednią Gruzję i Ukrainę z powszechnymi i systematycznymi naruszeniami praw człowieka na terytorium tych państw. Dowodem na brak zainteresowania Rosji przynależnością do wspólnoty państw europejskich jest jawne lekceważenie decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) i rezolucji RE.

Nielegalna aneksja Półwyspu Krymskiego przez Rosję i postępowanie Rosji na wschodzie Ukrainy początkowo spotkały się z silnym i skutecznym potępieniem oraz sankcjami ze strony RE. Delegację rosyjską pozbawiono prawa głosowania do czasu podjęcia starań w celu przywrócenia integralności terytorialnej Ukrainy oraz przestrzegania praw człowieka na terytoriach znajdujących się pod rosyjską kontrolą. Jednak ostatnie oświadczenia Komitetu

Ministrów RE i sprawozdawcy ds. regulaminu postępowania sugerują, że RE ponownie rozważy swoje stanowisko i może być gotowa na zniesienie sankcji.

Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy (PACE) ma na posiedzeniu zaplanowanym na 24–27 czerwca 2019 r. rozważyć swoje stanowisko w sprawie Rosji. Wzywamy parlamentarzystów, aby nie znosili sankcji przeciwko Rosji. Rosja nie spełniła warunków określonych przez RE jako warunki zniesienia sankcji i nadal narusza podstawowe wartości RE. Zniesienie sankcji byłoby jedynie legitymizacją postępowania Rosji na Ukrainie, a w dalszej kolejności może doprowadzić do utraty roli RE w promowaniu praw człowieka oraz praworządności w Europie i ostatecznie do jej dezintegracji.

Nasilające się lekceważenie RE i jej podstawowych wartości przez Rosję

Po rozpadzie ZSSR RE istotnie się rozszerzyła i obecnie obejmuje państwa byłego Związku Radzieckiego w Europie Wschodniej i na Kaukazie. 7 maja 1992 r. – zgodnie z aspiracjami nowych przywódców, aby modernizować i demokratyzować kraj – Federacja Rosyjska złożyła wniosek o przystąpienie do RE. W swojej Opinii dotyczącej wniosku Rosji¹ Zgromadzenie Parlamentarne odnotowało postęp w kierunku ogólnej znajomości zasad państwa prawa i ich poszanowania oraz uznało chęć Rosji do spełnienia wymagań związanych z członkostwem w RE określonych w artykule 3 statutu RE. W tej samej Opinii Zgromadzenie Parlamentarne zachęcało Rosję do spełnienia szeregu warunków, w tym:

“[R]ozwiązywania sporów międzynarodowych oraz wewnętrznych środkami pokojowymi, odrzucając wszelkie formy grożenia użyciem siły przeciwko sąsiadom; rozwiązywania nierozstrzygniętych sporów o granice międzynarodowe zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego, przestrzegając istniejących traktatów międzynarodowych; ścisłego przestrzegania postanowień międzynarodowego prawa humanitarnego {..}”.²

Rosja przystąpiła do RE 28 lutego 1996 r. i ratyfikowała EKPC 5 maja 1998 r. Ratyfikacja EKPC wywarła głęboki wpływ na rozwój państwa prawa w Rosji. W kraju podjęto poważne reformy systemu wymiaru sprawiedliwości na podstawie najistotniejszych decyzji ETPC, szczególnie w zakresie zapewnienia adekwatnych środków zaradczych ofiarom naruszeń praw (*Burdov v Rosja*); kluczowe reformy systemu penitencjarnego (*Kalashnikov v Rosja*; *Ananyev v Rosja*), a także środki mające na celu wzmocnienie praw osób niepełnosprawnych umysłowo (*Shtukaturov v Rosja*).

¹ Opinia 193 (1996) do Wniosku Rosji o przyjęcie do Rady Europy

² Par. 10.7., 10.8. i 10.24. Opinii 193

Wraz z odradzaniem się asertywności Rosji na scenie międzynarodowej od połowy pierwszej dekady XX w. coraz trudniejsze stawało się dla RE wywieranie na Rosję wpływu w celu skłonienia jej do przestrzegania zasad RE i praw wynikających z EKPC. ETPC wielokrotnie stwierdzał systematyczne naruszenia w zakresie nielegalnych działań sił bezpieczeństwa, nieskutecznych dochodzeń, arbitralnych zatrzymań i warunków poniżej normy w miejscach pobytu osób zatrzymanych, nieskutecznego sądownictwa, niedociągnięć w systemie prawnym regulującym śledzenie i podsłuchiwanie osób oraz rewizje domowe, wolność zgromadzeń, prawa wyborcze oraz prawa własnościowe. Rosja wielokrotnie była poddawana nadzorowi Komitetu Ministrów z powodu systematycznego niepodejmowania działań w związku z tymi naruszeniami. Szczególnie należy zaznaczyć dominującą kulturę bezkarności poważnych naruszeń EKPC popełnionych podczas drugiej wojny toczonyj przez Rosję w Czeczenii (1999 r. do 2009 r.).

Systematycznym naruszeniom praw wynikających z Konwencji towarzyszą coraz częstsze naruszenia praw obywateli innych państw za granicą. Pod względem skali i stopnia takich naruszeń najmocniej ucierpiały Państwa Członkowskie RE graniczące z Rosją, szczególnie Gruzja i Ukraina. Do najpowszechniejszych i systematycznych naruszeń przez Rosję za granicą praw wynikających z Konwencji należą:

- Masowe wysiedlenie tysięcy etnicznych Gruzinów po kłótni dyplomatycznej między Rosją a Gruzją z 2006 r.³;
- Zabijanie, torturowanie i przymusowe wysiedlanie Gruzinów z Południowej Osetii podczas konfliktu zbrojnego pomiędzy Rosją a Gruzją w sierpniu 2008 r. Konflikt pozbawił życia setki cywilów i doprowadził do stałego wysiedlenia ponad 22.000 etnicznych Gruzinów;
- Od 2014 r. zabijanie, torturowanie i przymusowe zniknięcia, arbitralne zatrzymania, niszczenie własności i wysiedlenia na dużą skalę w kontekście konfliktu we wschodniej Ukrainie oraz rosyjskiej nielegalnej aneksji Krymu. Liczba ofiar śmiertelnych wśród ludności cywilnej przekroczyła 3.300, a ponad 1,5 miliona Ukraińców stało się przesiedleńcami wskutek konfliktu i utraciło środki do życia i własność.

Wiele z tych naruszeń już zostało uznanych jako takie przez ETPC. Jednak władze Rosji nadal systematycznie nie dostrzegają cierpienia ofiar i wykazują niewielkie zainteresowanie wypłatą sprawiedliwego zadośćuczynienia. W 2015 r. rosyjskie prawo przyznało Trybunałowi Konstytucyjnemu w kraju pierwszeństwo przed EKPC oraz wyrokami ETPC.

³ Patrz: SPRAWA GRUZJA v. ROSJA (I) (Wniosek nr 13255/07)

Odpowiedź RE na nielegalną aneksję Krymu i postępowanie na wschodzie Ukrainy

Wiosną 2014 r. zbrojne siły rosyjskie nielegalnie zajęły należący do Ukrainy Półwysep Krymski i dokonały jego aneksji. W odpowiedzi Zgromadzenie Parlamentarne RE zastosowało sankcje przeciwko Rosji, zawieszając prawo do głosowania członków delegacji tego państwa.⁴

W dobitnie sformułowanej rezolucji Zgromadzenie Parlamentarne uznało, że:

“[D]ziałania Federacji Rosyjskiej prowadzące do aneksji Krymu, a w szczególności wojskowa okupacja terytorium Ukrainy i zagrożenie użyciem sił zbrojnych, uznanie wyników nielegalnego tak zwanego referendum i następujące po nim przyłączenie Krymu do Federacji Rosyjskiej stanowią ponad wszelką wątpliwość poważne naruszenie prawa międzynarodowego, w tym Karty Narodów Zjednoczonych oraz helsińskiego aktu końcowego Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE).”

Dalej rezolucja uznała działania Rosji za pozostające:

“[W]yraźnie w sprzeczności ze Statutem Rady Europy, w szczególności jego preambułą oraz obowiązkami wynikającymi z artykułu 3, a także ze zobowiązaniami podjętymi przez Federację Rosyjską z chwilą przystąpienia do RE oraz zawarte w Opinii 193 (1996) Zgromadzenia w sprawie wniosku Rosji o członkostwo w Radzie Europy.”

W tej samej rezolucji Zgromadzenie Parlamentarne stwierdziło, że „naruszając suwerenność i integralność terytorialną Ukrainy, Rosja stworzyła zagrożenie dla stabilności i pokoju w Europie”.

W kolejnej rezolucji (2034/2015) Zgromadzenie Parlamentarne wyraziło zaniepokojenie „pogorszeniem się sytuacji w zakresie praw człowieka na Krymie, w tym zgonami i zniknięciami działaczy politycznych, którzy krytycznie wypowiedali się o aneksji Krymu przez Rosję, oraz groźbami i działaniami przeciwko niezależnym i krytycznym mediom” i wezwało Federację Rosyjską do „cofnięcia nielegalnej aneksji Krymu; przeprowadzenia pełnego i transparentnego dochodzenia w sprawach tych zgonów i zniknięć oraz zarzutów o nadużycia i naruszenia praw człowieka ze strony policji i sił (para)militarnych działających w tym regionie; rozwiązania wszystkich sił paramilitarnych w regionie oraz powstrzymania się od wywierania nacisków na niezależne media i grożenia im”.

⁴ Rezolucja 1990 (2014), Ponowne rozważenie merytoryczne zatwierdzonego uprzednio uwierzytelnienia delegacji rosyjskiej

Rezolucja również wzywała Rosję do:

„Powstrzymania się od nękania i poddawania naciskom instytucji i organizacji Tatarów krymskich; wycofania wojsk, w tym ukrytych sił, z terytorium Ukrainy; powstrzymania się od dostarczania broni siłom powstańczym”.

W kolejnej rezolucji (2063/2015) Zgromadzenie Parlamentarne powtórzyło kierowane do Rosji wezwania do „niezwłocznego cofnięcia nielegalnej aneksji Krymu i wycofania wojsk z terytorium Ukrainy {...}.”

Powtarzając to potępienie działań Rosji przez RE, Unia Europejska (UE),⁵ Stany Zjednoczone (USA)⁶ i inne państwa potępiły nielegalną aneksję Krymu i umyślną destabilizację Ukrainy oraz nałożyły branżowe i celowe sankcje/środki restrykcyjne na Rosję i setki rosyjskich obywateli i podmiotów.

Sankcje te są powszechnie uznawane za istotne w celu delegitymizacji nielegalnych działań Rosji na Ukrainie i stanowią kluczowe narzędzie powstrzymania rozszerzania się konfliktu w regionie.

Odpowiedź Rosji na sankcje RE

W 2017 r. Rosja odpowiedziała na sankcje RE zawieszając swoje roczne składki w wysokości 33 milionów euro (stanowiące 7 procent rocznego budżetu organizacji) z żądaniem przywrócenia praw rosyjskiej delegacji do Zgromadzenia Parlamentarnego. Niższa izba rosyjskiego parlamentu (Duma) przyjęła uchwałę stwierdzającą, że państwa odpowiedzialne za wielokrotne naruszenia prawa międzynarodowego i spowodowanie tysięcy ofiar nie mają moralnego prawa do osądzania Rosji lub nakładania na nią sankcji. Rosja odmówiła również zaproszenia obserwatorów Zgromadzenia Parlamentarnego na wybory parlamentarne w 2016 r. Urzędnicy w Moskwie twierdzą z naciskiem, że dążą do równego traktowania Państw Członkowskich RE.

Zmiana polityki RE

W dniach 16-17 maja 2019 r. Komitet Ministrów na posiedzeniu w Helsinkach oświadczył, że podczas gdy „każde Państwo Członkowskie Rady Europy musi akceptować zasady państwa prawa i poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności wszystkich osób w granicach

⁵ Więcej o środkach restrykcyjnych UE: https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu-sanctions-against-russia-over-ukraine-crisis_en

⁶ Więcej o sankcjach USA: <https://2009-2017.state.gov/e/eb/tfs/spi/ukrainerussia/index.htm>

swojej jurysdykcji”, Komitet Ministrów uważa, że „wszystkie Państwa Członkowskie powinny mieć prawo do uczestnictwa na równych zasadach w dwóch organach statutowych Rady Europy”. Komitet wezwał również Zgromadzenie Parlamentarne do zsynchronizowania podejścia obu organów do Państw Członkowskich, które naruszają podstawowe zasady RE.

3 czerwca 2019 r. Sprawozdawca Komitetu ds. Regulaminu Postępowania, Immunitetów i Spraw Instytucjonalnych – pani Petra De Sutter zaleciła zaproszenie „parlamentów Państw Członkowskich Rady Europy, które nie są reprezentowane przez delegację do Zgromadzenia do przedstawienia listów uwierzytelniających przedstawicieli i osób ich zastępujących na sesji Zgromadzenia w czerwcu 2019 r. w drodze odstępstwa od przepisów 6.1 (ostatnie zdanie), [11.3] i 6.3 Zasad Postępowania. W swoim raporcie pani De Sutter zaleca również zmianę regulaminu, „aby wyjaśnić zakres sankcji, jakie mają być stosowane wobec członków delegacji, których listy uwierzytelniające zostały ratyfikowane, ale których wykonywanie pewnych praw uczestnictwa lub reprezentacji w czynnościach Zgromadzenia zostało zawieszona lub cofnięte”.⁷

Uważa się, że majowa deklaracja i późniejszy raport stanowią punkt zwrotny w stanowisku RE wobec Rosji. Przyjmuje się, że te stwierdzenia uutorowały drogę do zniesienia sankcji Zgromadzenia Parlamentarnego nałożonych na Rosję oraz przywrócenia Rosji praw głosowania. Zgromadzenie Parlamentarne będzie głosować w sprawie sankcji wobec Rosji podczas sesji zaplanowanej na 24 – 27 czerwca 2019 r.

Prawdopodobne konsekwencje zmiany polityki RE wobec Rosji

Zmiana polityki RE wobec Rosji i zniesienie sankcji Zgromadzenia Parlamentarnego pomimo utrzymującego się lekceważenia przez Rosję podstawowych zasad i instytucji RE są głęboko godne ubolewania i mogą doprowadzić do dalszego konfliktu i naruszeń praw człowieka w regionie.

Dotychczas Rosja nie spełniła żadnego z warunków zniesienia sankcji nałożonych przez Zgromadzenie Parlamentarne. Przeciwnie, kolejne dowody postępowania Rosji na Krymie, w Gruzji oraz na wschodzie Ukrainy nadal wskazują lekceważenie praw człowieka i zasad państwa prawa, a także decyzji ETPC. Zniesienie sankcji w obecnych okolicznościach jest bezpośrednio sprzeczne z zasadami ustalonymi w Statucie Rady Europy. Co najważniejsze, legitymizuje nielegalne działania Rosji na Ukrainie i w Gruzji oraz wysyła silny sygnał władzom Rosji, że najbardziej rażące naruszenia prawa międzynarodowego i podstawowych zasad EKPC RE są zbiorowo akceptowane i tolerowane przez Państwa Członkowskie RE.

⁷ Tekst raportu:

<file:///Users/simonpapuashvili/Desktop/Council%20of%20Europe%20RUSSIA/Position%20Paper/Material/De%20Shcuter-decision-making-credentials-voting-EN.pdf>

Dorozumiana legitymizacja nielegalnej inwazji i aneksji terytorium suwerennego państwa, którym towarzyszą rażąco naruszenia międzynarodowego prawa humanitarnego i praw człowieka na okupowanych terenach, stwarza poważne zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa całego kontynentu europejskiego. Integracja Rosji jako pełnoprawnego Państwa Członkowskiego RE pomimo lekceważenia przez nią instytucji i podstawowych obowiązków prawnych RE spowoduje erozję wartości, spójności i autorytetu RE. Niezamierzoną konsekwencją zatrzymywania Rosji w RE za wszelką cenę może być utrata roli Rady w promowaniu praw człowieka i praworządności w Europie oraz ostatecznie jej dezintegracja.