



Rada Europy wobec agresji Rosji na Ukrainę

Szymon Zaręba

Inwazja Rosji na Ukrainę dobitnie świadczy, że dotychczasowa polityka Rady Europy (RE) – wypadkowa pobłażliwości i ustępstw wobec rosyjskich władz – była błędna. Zawieszenie udziału Rosji w pracach głównych organów, a następnie (16 marca br.) pozbawienie członkostwa w organizacji stanowi sygnał, że rażąco naruszenia prawa międzynarodowego i praw człowieka nie będą dalej tolerowane. W interesie RE leży sprecyzowanie, jakich kroków oczekuje od Rosji i konsekwentna odmowa normalizacji relacji, dopóki jej żądania nie zostaną spełnione.

Stan przed agresją. Relacje między RE a należącą do niej Rosją uległy w ostatnich latach pozornej poprawie. W lipcu 2019 r. organizacja [zrezygnowała z przedłużania sankcji stosowanych wobec Federacji Rosyjskiej \(FR\) po aneksji Krymu i uchyliła przepisy umożliwiające ich nakładanie](#). Doszło do tego pod wpływem [wstrzymania przez Rosję wpłat do budżetu RE i szantażu, że opuści organizację](#), jeżeli będzie ona dalej ograniczać jej prawa. Było to o tyle zaskakujące, że FR nie spełniła większości żądań postawionych przy nakładaniu sankcji, takich jak anulowanie aneksji Krymu i zaprzestanie szykan wobec jego ludności, wycofanie wojsk z terytorium Ukrainy czy zakończenie wspierania samowładnych władz w okupowanym Donbasie.

Zdaniem zwolenników odprężenia kontynuacja członkostwa Rosji miała pozwolić na skuteczne oddziaływanie na to państwo i umożliwić dalszą ochronę ofiar popełnianych przez nie naruszeń (w tym samych Rosjan) przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) – co bez członkostwa byłoby niemożliwe. Wydarzenia, które miały miejsce od 2019 r. udowodniły, że były to złudne oczekiwania. Poszanowanie zasad demokratycznych i praw człowieka w FR nadal się pogarszało. Władze utrudniały korzystanie z wolności zrzeszania się i wypowiedzi, tłumiąc protesty, [ograniczając dostęp do niezależnych treści w internecie](#) i funkcjonowanie organizacji pozarządowych. [Zmiany konstytucyjne, przeprowadzone w 2020 r.](#), pogłębiły m.in. zależność sądownictwa i ostatecznie usankcjonowały możliwość nieprzestrzegania wyroków ETPC. Trwały prześladowania opozycji, z których największy rozgłos wywołała [próba otrucia](#),

[a później skazanie na pobyt w kolonii karnej Aleksieja Nawalnego](#). Represje, manipulacje wyborcze i ograniczenia wolności mediów towarzyszyły także [wyborom parlamentarnym we wrześniu 2021 r.](#) Rosja nie zamierzała też realizować oczekiwań RE co do poprawy sytuacji na kontrolowanym przez nią fragmencie terytorium Ukrainy – i to nie tylko dotyczących wycofania wojsk, ale też traktowania ludności. W okupowanej części [Donbasu](#) przywrócono karę śmierci, stosowano tortury i represje wobec przeciwników politycznych i wspólnot religijnych. Nasiliło się też łamanie praw mieszkańców Krymu, [zwłaszcza Tatarów](#).

Agresja i jej następstwa. Napaść Rosji na Ukrainę 24 lutego br. pociągnęła za sobą dalsze naruszenia podstawowych norm [prawa międzynarodowego](#) i praw człowieka oraz wywołała [kryzys humanitarny](#). Władze FR rozpoczęły też [represje wobec Rosjan sprzeciwiających się inwazji](#), m.in. przez masowe aresztowania, tłumienie protestów, zaostrzenie cenzury, blokowanie dostępu do ostatnich niezależnych mediów.

Już 24 lutego br. Komitet Ministrów RE potępił zbrojną napaść Rosji na Ukrainę jako poważne naruszenie prawa międzynarodowego i zobowiązań wynikających ze Statutu RE, wzywając ją do wstrzymania walk. 25 lutego na wniosek Polski i Ukrainy i w porozumieniu ze Zgromadzeniem Parlamentarnym zawiesił prawo udziału Rosji do udziału w pracach Komitetu i Zgromadzenia. Z kolei 1 marca ETPC na wniosek Ukrainy zobowiązał Rosję – w ramach środków tymczasowych (tj. zarządzenia podjętego w celu zabezpieczenia interesów ofiar naruszeń) – do zaprzestania ataków na ludność i obiekty cywilne. 8 marca agresję Rosji i represje wobec Rosjan

protestujących przeciw wojnie potępił Sekretarz Generalna RE oraz przewodniczący Komitetu Ministrów i Zgromadzenia Parlamentarnego.

Mimo tych decyzji Rosja kontynuowała działania zbrojne, a 10 marca jej Ministerstwo Spraw Zagranicznych zapowiedziało opuszczenie RE, zarzucając Zachodowi narzucanie Rosji „swoich własnych zasad” i „naruszanie porządku prawnego” Rady. Państwa członkowskie zareagowały na to podjęciem rozmów o pozbawieniu Rosji członkostwa. Choć statut organizacji przewiduje taką możliwość, byłby to precedens w ponad 70-letniej historii RE i duży cios wizerunkowy (w latach 60. XX w. groziło to Grecji, ale sama wcześniej opuściła organizację). W związku z sygnałami o realnych szansach usunięcia FR zgłosiła więc 15 marca zamiar wystąpienia z RE. Zgodnie ze statutem organizacji pozostałaby wówczas jej członkiem jeszcze do końca 2022 r., a umożliwienie jej dobrowolnego odejścia byłoby niewspółmierne do skali przewinień. Dlatego jeszcze tego samego dnia Zgromadzenie Parlamentarne wydało jednomyślnie opinię, że powaga naruszeń popełnionych przez Rosję uzasadnia jej usunięcie z organizacji, a 16 marca Komitet Ministrów zdecydował o tym w trybie natychmiastowym. Z tym dniem Rosja przestała być członkiem Rady Europy.

Konsekwencje zakończenia członkostwa Rosji w RE. Usunięcie Rosji z organizacji oznacza konieczność pokrycia ok. 7–8% budżetu RE przez jej pozostałych członków i zwolnienia pracowników mających tylko obywatelstwo rosyjskie (organizacja wymaga posiadania obywatelstwa jednego z państw członkowskich). Do rozstrzygnięcia pozostaną postępowania przed ETPC wszczęte przeciw Rosji przez Gruzję, Ukrainę i Holandię oraz obywateli państw członkowskich RE, w tym tysiacy Rosjan – pod koniec lutego 2022 r. przeciw Rosji toczyło się 25% wszystkich spraw przed ETPC. Zgodnie z art. 58 Statutu RE mimo usunięcia z organizacji Rosja pozostaje odpowiedzialna za naruszenia praw człowieka, które popełniła do momentu pozbawienia członkostwa, sprawy te będą więc mogły być nadal prowadzone. Jest jednak niemal pewne, że Rosja odmówi egzekucji ewentualnych niekorzystnych dla niej wyroków, np. wypłaty odszkodowań albo zmian legislacyjnych (problem dotyczy też ok. 2 tys. orzeczeń już uznanych przez RE za niewykonane). Możliwe będzie nadal wnoszenie nowych skarg dotyczących naruszeń praw człowieka popełnionych do 16 marca br. włącznie, ale nie po tej dacie. Nowe ofiary wojny na Ukrainie czy represji wewnętrznych w Rosji nie będą więc mogły już wnosić skarg.

Usunięcie Rosji z RE może skutkować zaostrzeniem prześladowań rosyjskiego społeczeństwa i ostatnich niezależnych mediów. Ich elementem może być przywrócenie kary śmierci, niedopuszczalnej w RE i niewykonywanej w Rosji od 1996 r., co już zasugerował zastępca szefa Rady Bezpieczeństwa FR Dmitrij Miedwiediew. Opuszczając RE, Rosja przestanie być stroną Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, ale niewykluczone, że wypowie też część innych traktatów zawartych pod egidą RE i dostępnych dla państw niebędących jej członkami, np. Europejską konwencję o zapobieganiu torturom z 1987 r. Jest to tym bardziej możliwe, że ten traktat przewiduje możliwość kontroli jego wykonywania przez komitet mający prawo wizytacji państw-stron.

Wnioski. Przywrócenie pełnych praw Rosji w RE w 2019 r. – mimo niespełnienia zdecydowanej większości skierowanych wobec niej żądań – było błędem i stworzyło w gronie rosyjskich władz przeświadczenie, że organizacja będzie gotowa dalej ustępować w imię utrzymania jedności i kontynuacji ochrony praw Rosjan przez ETPC. Działania podjęte po agresji w 2022 r. dają jasny sygnał, że rażące naruszenia nie będą więcej tolerowane, przywracając organizacji wiarygodność. Dalszym celem RE powinno być opracowanie listy żądań dotyczących poszanowania przez Rosję podstawowych zasad prawnych i kategoryczne uzależnienie od ich spełnienia jej ponownego przyjęcia do RE czy nawet nawiązania współpracy w przyszłości. Minimum powinno stanowić poszanowanie suwerenności i integralności terytorialnej wszystkich członków RE i wyraźna poprawa stanu przestrzegania praw człowieka w samej Rosji.

Po usunięciu Rosji z RE możliwości oddziaływania organizacji na nią będą nikłe, a ofiary naruszeń ze strony rosyjskiego aparatu państwowego stracą szanse dochodzenia swych praw przed ETPC. Takie same byłyby jednak także skutki dobrowolnego odejścia. Brak ochrony prawnej może być czynnikiem zwiększającym niezadowolenie rosyjskiego społeczeństwa wobec władz, pozbawiając ofiary nawet możliwości uzyskiwania odszkodowań. Ostatecznie to od postawy Rosjan, na którą wpłyną też efekty pozostałych sankcji, nałożonych m.in. przez [UE](#) i [USA](#), będą zależeć ewentualne zmiany polityczne i możliwość powrotu do RE.

Polska może wspierać pomoc RE dla Ukrainy, m.in. dokumentowanie naruszeń praw człowieka przez biuro Europejskiego Komisarza Praw Człowieka, i finansowanie ze środków Banku Rozwoju RE działań, np. na rzecz uchodźców i odbudowy infrastruktury społecznej.