



Perspektywy wykluczenia Rosji ze struktur międzynarodowych

Stefania Kolarz

Organizacje międzynarodowe przeważnie potępiają atak Rosji na Ukrainę. Pozbawienie członkostwa albo zawieszenie niektórych wynikających z niego praw stosowane są rzadziej, m.in. z powodu sposobu podejmowania decyzji czy układu sił politycznych. Odebranie członkostwa dodatkowo rodzi ryzyko, że Rosja zinterpretuje je jako zwolnienie z części zobowiązań międzynarodowych. Alternatywą pozostaje więc stosowanie innych form ograniczania współpracy z Rosją, co może być – obok zawieszania praw członkowskich – rozwiązaniem promowanym przez Polskę.

Wykluczenie Rosji. Wykluczenie ze struktury międzynarodowej może polegać na czasowym zawieszeniu w prawach członkowskich lub usunięciu z organizacji. Do tej pory Rosja została [pozbawiona członkostwa tylko w Radzie Europy](#) (16 marca). Jej członkostwo zawiesiły Rada Państw Morza Bałtyckiego (5 marca), Bank Rozrachunków Międzynarodowych (10 marca), Międzynarodowa Rada Badań Morza (30 marca) i Światowa Organizacja Turystyki (UNWTO, 27 kwietnia). OECD zawiesiła z kolei robocze uczestnictwo Rosji w swoich organach i jej proces akcesyjny, który organizacja opóźniła od 2014 r. Zawieszenia były zazwyczaj dokonywane bez wskazania określonego terminu.

Nie wszystkie propozycje dotyczące udziału Rosji w organizacjach międzynarodowych zostały zrealizowane. Parlament Europejski bezskutecznie nawoływał w kwietniu do wykluczenia Rosji m.in. z G20, Interpolu, Światowej Organizacji Handlu (WTO) i UNESCO, mając na celu zakomunikowanie jej, że społeczność międzynarodowa nie przejdzie do porządku dziennego nad agresją. Polska apelowała o wykluczenie Rosji m.in. z Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (IAEA) i UNESCO. Poparła też żądania Wielkiej Brytanii, by zmienić miejsce organizacji tegorocznej sesji Międzyrządowego Komitetu Ochrony Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Naturalnego UNESCO, zaplanowanej na czerwiec w Kazaniu. Z inicjatywy rosyjskiego ambasadora, sprawującego aktualnie przewodnictwo w Komitecie, szczyt został tylko odroczony na nieokreślony czas.

Ograniczone możliwości. Impas w próbach pozbawienia Rosji członkostwa lub zawieszenia jej praw w organizacjach wynika w niektórych przypadkach z braku wyraźnych podstaw prawnych do takich działań. Gdy nie ma procedur, państwa uzasadniają swoje propozycje wykluczenia Rosji celami organizacji, wśród których często pojawia się współpraca na rzecz pokoju. Argument, że współdziałanie z państwem naruszającym pokój nie jest dalej możliwe, znalazł się m.in. w postulatach Litwy w sprawie wykluczenia Rosji z UNESCO. Z takiego uzasadnienia skorzystała np. UNWTO, której akty wprost uprawniają jej Zgromadzenie do zawieszenia członka prowadzącego politykę sprzeczną z podstawowymi celami organizacji, którymi są m.in. promocja i rozwój turystyki na rzecz pokoju.

Procedury wykluczenia mogą być też szczególnie złożone i czasochłonne, a w związku z tym – trudne do przeprowadzenia. W przypadku WTO wykluczenie jest możliwe, jeżeli jej członkowie zmienią akty WTO (np. swoje prawa lub obowiązki) większością 2/3 głosów i następnie większością 3/4 głosów ustalą termin dla pozostałych państw na dostosowanie się, rezygnację z członkostwa lub uzyskanie zgody na pozostanie w organizacji. W związku z tym niektóre państwa decydują się na działania dwustronne. Przykładowo, Ukraina i Kanada wycofały preferencje handlowe dla Rosji na podstawie przewidzianych w WTO wyjątków na rzecz bezpieczeństwa narodowego – dotyczących wojny lub innych szczególnych sytuacji w stosunkach międzynarodowych.

BIULETYN PISM

Kolejną przeszkodą może być skład struktur lub sposób obsadzenia ich organów. Choć USA i Australia, popierane przez G7, proponowały wykluczenie Rosji z G20, decyzja ta wymaga jednomyślności, a zatem istnieje ryzyko jej zablokowania przez [Chiny](#), [Indie](#), [Arabie Saudyjską](#), [Brazylie](#), RPA czy sprawującą prezydencję Indonezję. Rozwiązaniem pozostaje więc bojkot wspólnych posiedzeń, zastosowany w kwietniu przez USA, Kanadę i Wielką Brytanię i planowany przez państwa G7 w związku z listopadowym szczytem G20 na Bali. Na podobny krok zdecydowali się też członkowie Rady Arktycznej. Ponieważ Rosja ma przewodniczyć organizacji do maja 2023 r., pozostałe państwa 3 marca br. zawiesiły swoją aktywność. Działań ukierunkowanych na wykluczenie Rosji nie podjęła też Wspólnota Gospodarcza Azji i Pacyfiku (APEC). Sprawująca w niej przewodnictwo Tajlandia oświadczyła, że wojna na Ukrainie nie wpłynie na współpracę w organizacji (mimo że część członków, m.in. USA, nałożyła sankcje gospodarcze na Rosję).

Ważnym czynnikiem pozostaje wyważenie interesów społeczności międzynarodowej, która stara się znaleźć równowagę między nakładaniem sankcji a niepogłębianiem zagrożeń dla bezpieczeństwa (np. IAEA) czy ochrony praw mieszkańców Rosji (np. Międzynarodowa Organizacja Pracy). Pozbawienie członkostwa mogłoby bowiem zostać potraktowane przez Rosję jak zwolnienie jej ze zobowiązań międzynarodowych, które wiążą się z uczestnictwem w tych formatach. Mogłoby też jeszcze bardziej utrudnić kontynuację toczących się przeciw niej postępowań lub opóźnić wykonanie zapadłych decyzji. Przykładowo Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) od 14 marca br. prowadzi postępowanie w związku z [zestrzeleniem w 2014 r. lotu MH17 nad wspieranymi przez Rosję separatystycznymi terytoriami Ukrainy](#).

Alternatywne metody działania. Przy braku decyzji o wykluczeniu część organizacji międzynarodowych decyduje się na ograniczenie praw agresora w inny sposób. W związku z tym, że wykluczenie Rosji z ONZ nie jest możliwe bez zalecenia Rady Bezpieczeństwa (RB), które Rosja może zawetować, 7 kwietnia br. Zgromadzenie Ogólne (ZO) zawiesiło ją w Radzie Praw Człowieka ONZ. Dodatkowo 26 kwietnia ZO przyjęło rezolucję przewidującą automatyczne zwołanie posiedzenia w przypadku zawetowania decyzji RB. Bank Światowy zatrzymał 2 marca wszystkie programy dla Rosji. Podobnie państwa skandynawskie i UE w Radzie Euro-Arktycznej Morza Barentsa zawiesiły działania z udziałem Rosji.

Nie wszystkie takie zabiegi są wystarczające. Interpol np. nie przychylił się do żądań wykluczenia Rosji, które zgłosiła Ukraina

wspierana przez Wielką Brytanię, Polskę, Kanadę, USA, Nową Zelandię i Australię, ale stosuje w komunikacji z nią podwyższony nadzór. Oznacza to poddawanie kontroli organizacji wszystkich wysyłanych przez agresora wiadomości zanim trafią do państw (w normalnym trybie przekazywane są im bezpośrednio). Za całkowitym zawieszeniem praw Rosji w Interpolu przemawia jednak m.in. wykorzystywanie jego systemu przez reżim Władimira Putina do prześladowania przeciwników politycznych. Ukraina zgłaszała także Światowej Organizacji Meteorologicznej (WMO), że przekazywane przez nią Rosji bieżące informacje meteorologiczne mogą ułatwiać jej planowanie ataków, ale formalnie organizacja nie podjęła dyskusji w sprawie ewentualnych ograniczeń (takie działania inicjowane są przez struktury regionalne).

Wnioski i rekomendacje. Wykluczenie ze struktur międzynarodowych ma przede wszystkim wymiar symboliczny, wskazując, że pozostali członkowie przestają traktować Rosję jak partnera, a jej zbrodnie nie są tolerowane. Nie dokonuje się go w usystematyzowany sposób, ponieważ jest zależny od inicjatywy podobnie myślących państw i zebrania przez nie odpowiedniego poparcia członków danego formatu.

Organizacje międzynarodowe częściej zawieszają prawa członkowskie Rosji niż pozbawiają ją członkostwa. To podejście, choć mniej stanowcze, może okazać się korzystne: łatwiej jest zebrać poparcie dla takiej decyzji, pozbawia ona agresora praw i przywilejów, ale nie zwalania z obowiązków. Odwracalny charakter zawieszenia umożliwia stawianie Rosji warunków przywrócenia członkostwa, a zatem oddziaływania na nią. W mniejszym stopniu niż pozbawienie członkostwa utrudnia też ewentualną późniejszą normalizację stosunków, choć Rosja sama wycofuje się z niektórych organizacji, np. Rady Europy (10 marca) i Rady Państw Morza Bałtyckiego (17 maja). W części przypadków pozbawienie agresora członkostwa może też przynieść więcej strat niż korzyści, zwiększając jego poczucie bezkarności i zagrożenie dla jego mieszkańców i społeczności międzynarodowej.

Polska, która często wysuwa postulaty wykluczenia Rosji ze struktur międzynarodowych, może koordynować te działania z innymi państwami, np. Litwą, Ukrainą i USA, które również są aktywne na tym polu. Przykładowo, warte rozważenia byłoby wspólne zmotywowanie Światowej Organizacji Ochrony Własności Intelektualnej (WIPO) czy Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego (ITU) do zajęcia bardziej jednoznacznego stanowiska w sprawie rosyjskiego ataku na Ukrainę. Zawieszenie w nich praw agresora wzmocniłoby wywieraną na niego presję bez zwiększania ryzyka dla społeczności międzynarodowej.