

Rosja wraca do Rady Europy

Szymon Kardaś, Jadwiga Rogoża

17 maja podczas dwudniowych obrad w Helsinkach Komitet Ministrów Rady Europy (kluczowy organ decyzyjny organizacji) przyjął deklarację, w której poparł przywrócenie pełnego prawa głosu rosyjskiej delegacji w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy (ZPRE). W dokumencie stwierdzono, że wszystkie państwa członkowskie mają prawo do uczestnictwa na równych prawach w pracach Komitetu Ministrów i Zgromadzenia Parlamentarnego, dwóch organach statutowych Rady Europy, oraz że jednym z kluczowych zobowiązań państw członkowskich jest płacenie składek do budżetu organizacji. Według nieoficjalnych informacji przeciwko deklaracji w takiej wersji było sześć państw. Stanowisko Komitetu Ministrów musi zostać zaakceptowane przez Zgromadzenie Parlamentarne organizacji, które ma rozpatrywać tę kwestię na swoim posiedzeniu 25 czerwca br.

Decyzję o zawieszeniu prawa głosu delegacji rosyjskiej ZPRE podjęło 10 kwietnia 2014 roku w reakcji na agresję Rosji wobec Ukrainy (aneksja Krymu i działania zbrojne we wschodniej Ukrainie). Rosyjscy przedstawiciele zostali również pozbawieni prawa zajmowania funkcji kierowniczych w ZPRE oraz nie mogli brać udziału w misjach monitoringowych organizacji. W ramach retorsji delegacja rosyjska przestała w 2016 roku uczestniczyć w pracach ZPRE, a od 2017 roku przestała płacić roczne składki członkowskie (w przypadku Rosji wynoszą one 33 mln euro rocznie); zgodnie z regulacjami wewnętrznymi niedopełnianie zobowiązań finansowych przez okres dwóch lat dawałoby Komitetowi Ministrów prawo zawieszenia reprezentacji Rosji w Komitecie i Zgromadzeniu Parlamentarnym do czasu ich uregulowania (art. 9 Statutu RE).

Komentarz

- Przyjęta w Helsinkach deklaracja jest konsekwencją nieformalnego porozumienia politycznego, wypracowanego przy czynnym udziale ministerstw spraw zagranicznych Niemiec i Francji. Zakłada ono, iż po przywróceniu pełni praw Rosji w Radzie Europy spłaci ona zaległe składki członkowskie, co uczyni bezprzedmiotowym debatę na temat ewentualnego zawieszenia Rosji w prawach członka organizacji. Przedstawiciele francuskich i niemieckich władz, a także sekretarz generalny RE Thorbjørn Jagland, jeszcze przed obradami Komitetu Ministrów sygnalizowali, że są zainteresowani utrzymaniem Rosji w Radzie Europy. Głównym argumentem była chęć zachowania prawa obywateli Rosji do składania skarg dotyczących naruszeń praworządności i praw człowieka przez jej władze do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

- Przedstawiciele rosyjskich władz (w tym minister spraw zagranicznych Rosji Siergiej Ławrow) zapowiadali, że w razie zawieszenia prawa reprezentacji w organach statutowych Rady Europy Rosja może wystąpić z organizacji, co należy rozpatrywać głównie jako wybieg negocjacyjny i wywieranie presji na organizację, w której Rosja jest jednym z ważniejszych donatorów (składki Rosji stanowią ok. 7% budżetu RE). Deklaracje takie nasiliły się przed ostatnimi obradami Komitetu Ministrów RE. O prawdopodobieństwie wystąpienia Rosji z Rady Europy mówił prezes Trybunału Konstytucyjnego Rosji Walerij Zorkin, zaś stały przedstawiciel Rosji w Radzie Europy Iwan Sołtanowski zagroził wycofaniem swojego kraju z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.
- Choć deklaracja Komitetu Ministrów znacząco zwiększa prawdopodobieństwo przywrócenia praw rosyjskiej delegacji w ZPRE, to jednak o nim nie przesądza. Z jednej strony, nastawienie delegacji parlamentarnych krajów członkowskich Rady Europy wobec Rosji jest bardzo krytyczne, czego świadectwem są przyjęte na ostatniej sesji dwie rezolucje: jedna wzywająca do rozszerzenia tzw. ustawy Magnitskiego na wszystkie kraje Europy oraz druga wzywająca do uwolnienia przez Rosję ukraińskich marynarzy zatrzymanych w Cieśninie Kerczeńskiej w listopadzie 2018 roku. Z drugiej natomiast komitet ds. regulaminowych ZPRE złagodził w grudniu 2018 roku ograniczenie rosyjskiego prawa głosu – przywrócono prawo do udziału w wyborze sekretarza generalnego organizacji, sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Komisarza Praw Człowieka Rady Europy.
- Dokument Komitetu Ministrów jest politycznym sukcesem Moskwy. W przypadku akceptacji ze strony ZPRE, przywrócenie pełni praw członka Rady Europy nastąpi bowiem bez żadnych ustępstw ze strony Rosji, w tym modyfikacji agresywnej polityki wobec Ukrainy. Moskwa byłaby jedynie zmuszona zapłacić zaległe składki członkowskie, które szacowane są na ok. 60 mln euro. Przedstawiciele władz Niemiec zapewniają, że powrót Rosji do Rady Europy nie jest pierwszym krokiem w kierunku znoszenia zachodnich sankcji (w tym tzw. sektorowych) nałożonych na Rosję w związku z agresją wobec Ukrainy. Niemniej Kreml będzie starał się wykorzystać decyzje organów Rady Europy jako argument uzasadniający konieczność normalizacji relacji Rosji z Zachodem również w innych sferach. Jednocześnie Moskwa utwierdzi się w przekonaniu, że nie wymaga to z jej strony żadnych ustępstw, co utrudni zakończenie wojny w Donbasie. Z tego powodu ostrej krytyce poddał deklarację minister spraw zagranicznych Ukrainy Pawło Klimkin, który zbojkotował posiedzenie Komitetu Ministrów (zastępował go wiceminister).
- Przystąpienie w 1998 roku Rosji do kluczowego komponentu systemu Rady Europy, jakim jest Europejska Konwencja Praw Człowieka (mimo iż Moskwa nie ratyfikowała części protokołów konwencji) jest jednym z najważniejszych efektów członkostwa Rosji (od 1996 roku) w Radzie Europy. Daje to bowiem obywatelom Rosji możliwość składania skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu i uzyskiwania odszkodowań od państwa na podstawie jego orzeczeń. Rosjanie licznie korzystają z tego prawa: Rosja od lat przoduje wśród państw członkowskich RE pod względem liczby wnoszonych skarg (268 w 2018 roku, łącznie na rozpatrzenie oczekuje 11 750 skarg, co stanowi prawie 21% wszystkich skarg; kolejne po Rosji są Rumunia – 15%, Ukraina – 12,9% i Turcja – 12,6%). Łącznie od momentu przystąpienia Rosji do RE Trybunał wydał

ponad 2,5 tys. wyroków dotyczących tego kraju, w większości na niekorzyść państwa rosyjskiego. Wyroki te dotyczą zarówno kwestii politycznych (m.in. w 2018 opozycjonista Aleksiej Nawalny wygrał w Strasburgu: Trybunał uznał jego zatrzymanie i aresztowanie podczas wieców za bezprawne), jak i naruszenia praw majątkowych, prawa do uczciwego procesu, skarg na przemoc ze strony organów ścigania i wiele innych. Mimo iż władze w wielu przypadkach torpedują proces wypłacania zasądzonych odszkodowań, zwłaszcza tych wysokich (np. zasądzonego w 2014 roku odszkodowania dla akcjonariuszy Jukosu w wysokości 2 mld USD), wiele mniejszych odszkodowań jest wypłacanych: w latach 2014–2018 państwo wypłaciło obywatelom 3,8 mld euro odszkodowań. Znacznie wolniej postępuje wdrażanie zaleconych przez Trybunał zmian ustawodawczych. Ponadto w 2015 roku w Rosji przyjęto ustawę, umożliwiającą odrzucanie orzeczeń sądów międzynarodowych, jeśli Trybunał Konstytucyjny Rosji uzna, iż stoją one w sprzeczności z rosyjskim prawem.

współpraca Marek Menkiszak