

Agnieszka Bryc

Prawa człowieka w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej

Piotrkowskie Zeszyty Historyczne 6, 311-321

2004

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Agnieszka Bryc

PRAWA CZŁOWIEKA W POLITYCE ZAGRANICZNEJ FEDERACJI ROSYJSKIEJ

1. Podstawy koncepcyjne

Podstawę prawną polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej stanowi *Koncepcja polityki zagranicznej*, zatwierdzona przez prezydenta Władimira Putina 28 czerwca 2000 roku¹. Określa ona uwarunkowania, wyznacza priorytetowe kierunki działalności Rosji na arenie międzynarodowej oraz precyzuje główne interesy i cele państwa w środowisku międzynarodowym.

Prawa człowieka jako jeden z celów polityki zagranicznej FR potraktowane zostały w dokumencie bardzo ogólnikowo. Na wstępie autorzy koncepcji potwierdzają wierność wartościom demokratycznym, w tym prawom człowieka oraz wolnościom obywatelskim, zwracając przy tym uwagę, iż Rosja zawsze będzie się upominać na forum międzynarodowym o poszanowanie praw jednostki².

W koncepcji przedstawione zostały podstawowe zadania dyplomacji w sferze ochrony praw człowieka. Należą do nich: po pierwsze – ochrona praw obywateli FR i rodaków za granicą (w tym w krajach ich stałego pobytu) na podstawie przepisów prawa międzynarodowego i umów dwustronnych; po drugie – rozszerzenie udziału w międzynarodowych konwencjach i porozumieniach w dziedzinie praw człowieka; po trzecie – zbliżenie ustawodawstwa rosyjskiego do norm międzynarodowych oraz rozwój współpracy międzynarodowej w sferze humanitarnej³. Włączenie problematyki praw człowieka do *Koncepcji polityki zagranicznej* państwa warte jest podkreślenia, jednakże sformułowane są one niewystarczająco konkretnie.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy okresy polityki zagranicznej Rosji, które dotyczą także postawy Rosji wobec praw człowieka. Pierwszy, od końca 1991 roku do połowy 1993 roku określony okresem euforii, charakteryzował się ślepym naśladowaniem Zachodu. Okres drugi, datowany od połowy 1993 do 1997 r., nazwany został etapem wyzwolenia się od iluzji. Rosja znalazła się na rozdrożu, jej

¹ Tekst aktualnej koncepcji zob. *Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, „Dokumenty OSW” 11.08.2000. Treść pierwszej koncepcji polityki zagranicznej FR zob. *Osnownyje polożenia Koncepcji wiesznej politiki Rossijskoj Fiederacji*, „Niezawisimaja Gazieta” 29.04.1993.

² Ibidem.

³ Ibidem.

alternatywą było albo kontynuowanie współpracy z Zachodem, albo przyjęcie postawy antagonistycznej, jak na przykład w kwestii serbskiej. Paradoksem było to, że Moskwa starała się wbrew logice łączyć oba kierunki. Od 1997 roku rosyjską działalność na arenie międzynarodowej cechuje pragmatyzm oraz stopniowe odejście od ideologii w polityce zagranicznej na rzecz rozumianego pragmatycznie interesu narodowego⁴.

2. Federacja Rosyjska w międzynarodowym systemie ochrony praw człowieka

2.1. Rosja w Radzie Europy

Prawa człowieka należą obok kwestii bezpieczeństwa, demokracji i rozwoju do najważniejszych w stosunkach międzynarodowych. W ramach współpracy międzynarodowej stworzono liczne mechanizmy ochrony praw człowieka, począwszy od tych o charakterze uniwersalnym w ramach ONZ, poprzez regionalne, jak w OBWE, Radzie Europy (RE), aż po wyspecjalizowane, jak np. w ramach Międzynarodowej Organizacji Pracy. Powszechnie uznaje się jednak, że Rada Europy stworzyła najbardziej efektywny system ochrony praw człowieka, co wyjaśnia znaczenie członkostwa Moskwy w tej organizacji dla samej FR z jednej strony, jak i dla społeczności międzynarodowej z drugiej.

Federacja Rosyjska została przyjęta do Rady Europy dopiero 28 lutego 1996 r., choć odpowiedni wniosek złożyła już 7 maja 1992 roku⁵. Przyznaje się, że główną motywacją Kremla było zabezpieczenie praw mniejszości rosyjskojęzycznej na obszarze poradzieckim oraz udział w decydowaniu w sprawach Europy⁶. Wniosek Moskwy wzbudził znaczne kontrowersje wśród państw europejskich. Rosja bowiem nie spełniała wszystkich warunków członkostwa, ostatecznie jednak zgodę na jej przyjęcie oparto na przekonaniu, że włączenie jej do systemu Rady Europy wesprze wewnętrzną transformację polityczną Rosji w kierunku demokratyzacji. Innymi słowy RE uzyskaby tym samym możliwość wpływu na Rosję, zmuszając ją do implementacji mechanizmów ochrony praw człowieka⁷.

Po wstąpieniu do RE Rosja przyjęła ponad 40 najważniejszych aktów prawnych Rady Europy⁸. Z najważniejszych, podpisała i ratyfikowała *Europejską konwencję o*

⁴ Zob. S.W. C z i u g r o w, *K w a p r o s u o p r a w a c h c z ł o w i e k a w r o s s i j s k o j w n i e s z n i e j p o l i t y k i e*, „Międzynarodnaja Ekonomika i Międzynarodnyje Otnoszenia” 2001, nr 6, s. 3-13. Szerzej zob. też S. B i e l e Ń, *Polityka zagraniczna Rosji* [w:] J. Adamowski, A. Skrzypek (red.), *Federacja Rosyjska 1991-2001*, Warszawa, WDiNP UW 2002, s. 253-297.

⁵ 2 lutego 1995 roku w związku z wydarzeniami w Czeczenii Rada Europy zawiesiła rozpatrywanie wniosku Rosji do momentu, kiedy we wrześniu 1995 roku Rosja udowodniła, że dąży do politycznego uregulowania konfliktu.

⁶ Szerzej na ten temat zob. Ju. M. Kołosow, S. A. Razumow (red.), *Prawa człowieka. Międzynarodnyje i rosyjskije mechanizmy zaszczyty*, Moskwa 2003, s. 201-266.

⁷ Na stan z 2003 roku w Trybunale Europejskim zarejestrowano ponad 8 400 skarg obywateli FR przeciwko państwu. Z tego 2222 rozpatrzono. Ju. M. Kołosow, S. A. Razumow (red.), *op. cit.*, s. 219.

⁸ W ramach Rady Europy funkcjonuje ponad 160 różnych konwencji, co tłumaczy długi

ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 roku oraz dołączone do niej protokoły⁹; *Konwencję o zapobieganiu torturom oraz nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu* z 26 listopada 1987 r.¹⁰, *Ramową konwencję o ochronie praw mniejszości narodowych* z 1 lutego 1995 r.¹¹, a 14 września 2000 r. *Europejską Kartę Socjalną* z 18 października 1961 r.¹²

Poważnym problemem w obustronnych stosunkach jest kwestia łamania praw człowieka, przede wszystkim w Czeczenii. Wprawdzie Rada Europy potępiła działalność Rosji, jednak nie pozbawiła jej członkostwa, zawieszono jedynie jej prawo głosu¹³. Reakcją strony rosyjskiej był zaś bojkot obrad w Strasburgu w czerwcu 2000 roku, co nie przyniosło oczekiwanych rezultatów, pozwoliło natomiast bez obecności przedstawicieli Moskwy decydować o sprawach, leżących w sferze zainteresowania Kremla. Rozdrażnione zignorowaniem obrad Zgromadzenie Parlamentarne przyjęło wówczas antyrosyjską rezolucję w sprawie Czeczenii, a także bez wiedzy Moskwy zaakceptowano kandydaturę Armenii i Azerbejdżanu do członkostwa w RE.

Kreml podkreśla, że niesłusznie jest oskarżany o utrudnianie inspekcji międzynarodowych na obszarze Czeczenii i, jak argumentuje, jedynie w 2000 r. obszar

czas inkorporowania norm międzynarodowych do ustawodawstwa wewnętrznego.

⁹ Konwencję tę FR podpisała i ratyfikowała 28 lutego 1996 roku. Największe dyskusje wzbudza niedokonana jeszcze, aczkolwiek przedłożona w Dumie, ratyfikacja protokołu nr 6 z 26 kwietnia 1983 roku dotyczącego zniesienia kary śmierci. RE wzywa Rosję do jego ratyfikacji, zwłaszcza, że w 2003 r. uczyniła to Turcja. Poza Rosją jedynie Serbia i Czarnogóra nie przyjęły protokołu o zniesieniu kary śmierci, chociaż w jej ustawodawstwie wewnętrznym zniesiony jest ten wymiar kary. W Rosji w 1996 roku wprowadzono moratorium na wykonywanie kary śmierci.

¹⁰ Konwencję tę FR ratyfikowała 5 maja 1998 roku. W okresie od 1998 do 2003 r. przeprowadzono 10 inspekcji międzynarodowych w zakładach penitencjarnych w Rosji. Szerzej o wnioskach z wizytacji zob. *Rekomendacji Jewropiejskowo Komiteta po prieduprieżdeniu popytok i biezzielowiecznowo ili uniżajuszcziewo dostoinstwo obraszczienija ili nakazania Prawitilstwu Rossijskoj Fiederacji*, „Prierstuplenie i nakazanie” 2002, nr 12, s. 2-25.

¹¹ Konwencję tę Rosja ratyfikowała 1 grudnia 1998 roku. Podpisując dokument FR zastrzegła, że nie zgadza się z zastrzeżeniami wniesionymi do konwencji przez stronę estońską. Zgodnie z interpretacją Moskwy nieuprawomocnione są próby wykluczenia z terminu „mniejszości narodowe” grupy osób fizycznych wcześniej posiadających prawo stałego pobytu na obszarze państwa – strony konwencji. Problem ten tyczy się przede wszystkim sytuacji mniejszości rosyjskojęzycznej w Estonii. Interesującym jest przy tym fakt, że *Koncepcja polityki narodowościowej FR* z 15 czerwca 1996 roku także nie podaje szczegółowej wykładni pojęcia „mniejszość narodowa”. Szerzej zob. Ju. M. Kołosow, S. A. Razumow (red.), *op. cit.*, 248-259.

¹² Teksty dokumentów zob. *Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik (oprac.), *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Toruń 1996, s. 125-140; *Konwencja o Zapobieganiu Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu*, *op. cit.*, s. 194-201; *Ramowa Konwencja o Ochronie Praw Mniejszości Narodowych*, *op. cit.*, s. 205-214; *Europejska Karta Socjalna*, *op. cit.*, s. 166-183.

¹³ Prawo głosu przywrócono FR dopiero 25 stycznia 2001 roku.

ten wizytowało 27 międzynarodowych inspekcji¹⁴. Pewną reorientację w postawie wobec Rosji odnotowano w 2001 roku, co odzwierciedliło się we wnioskach raportu RE w sprawie łamania praw człowieka na Północnym Kaukazie. W odróżnieniu od poprzednich został oceniony przez stronę rosyjską stosunkowo pozytywnie. Przede wszystkim zauważono, że autorzy dokumentu nie skupiają się, jak w pozostałych, na jednostronnej krytyce Moskwy, lecz dostrzegają także pozytywne symptomy zmian.

2.2. Udział Rosji w *ludzkim wymiarze* KBWE/OBWE

Będąc sukcesorką ZSRR na arenie międzynarodowej, Rosja przejęła także radzieckie zobowiązania traktatowe. Zauważyć należy, że intensywny rozwój współpracy międzynarodowej w sferze ochrony praw człowieka przypadł jednak na okres po rozpadzie ZSRR i zakończeniu zimnej wojny. Znamienne, że w tym czasie, czyli na początku lat 90. rosyjską politykę zagraniczną cechowało bezkrytyczne prozachodnie nastawienie¹⁵. Jej głównym bowiem celem była integracja z cywilizacją Zachodu¹⁶.

Potwierdzeniem tego była propozycja Rosji zorganizowania w Moskwie jednej z trzech planowanych konferencji KBWE na temat praw człowieka. Inicjatywa ta wzbudziła mieszane reakcje na Zachodzie, ponieważ Rosję uznano za państwo nie respektujące praw człowieka. Jednakże ostateczna akceptacja Zachodu postrzegana była jako wyraz zaufania dla przemian demokratycznych przeprowadzanych przez Michaiła Gorbaczowa.

W Wiedniu w 1989 r. podjęto decyzję w sprawie rozwinięcia *ludzkiego wymiaru* KBWE w ramach przewidzianych trzech spotkań przeglądowych, z których ostatnie postanowiono zorganizować w Moskwie. Jednakże w wyniku ostrego kryzysu politycznego w Rosji, jej przeprowadzenie stało się pod znakiem zapytania. Ostatecznie jednak, mimo sierpniowego puczu Janajewa, spotkanie przeglądowe KBWE odbyło się w Moskwie w dniach 10 września – 4 października 1991 r. Fakt ten świadczył o symbolicznym zwycięstwie nad totalitaryzmem, był także wyrazem zaufania i moralnego wsparcia społeczności międzynarodowej dla dalszej transformacji Rosji. Należy przy tym podkreślić, że tzw. *decyzje moskiewskie* znacznie przyczyniły się do usprawnienia mechanizmu ochrony praw człowieka w ramach KBWE¹⁷.

¹⁴ S. W. C z i u g r o w, *op. cit.*, s. 9.

¹⁵ Szerzej na temat opcji w polityce zagranicznej FR zob. S. B i e l e Ń, *Orientacje ideowo-programowe w rosyjskiej polityce zagranicznej*, „Stosunki Międzynarodowe” 2000, t. 22, nr 3-4, s. 52-52; D. T r e n i n, *Nienadziejna strategia*, „Pro et Contra” 2001, t. 6, nr 1-2, s. 50-65; E. A. P o z d n i a k o w, *Geopoliticeskij kollaps i Rossija*, „Międzynarodowa Żyźń” 1992, nr 8-9, s. 5-15.; A. S. P a n a r i n, A. W. R j a b o w, *Atlantizm i jewrazijstwo: dwa scenariusze dla Rosji*, Moskwa 1994, s. 113-217; B. M e i s s n e r, *Die beiden Grundlinien der Außenpolitik Russlands*, „Österreichische Osthefte” 1994, nr 1, s. 12-17; J. B a z a n o w, *Ewolucja wnieśniej polityki 1991-1999*, Moskwa 1999, s. 5-18; J. F i o d o r o w, *Kryzys wnieśniej polityki Rosji: konceptualnych aspekt*, „Pro et Contra” 2001, t. 6, nr 1-2, s. 31-49.

¹⁶ Szerzej zob. A. K o z y r i e w, *Demokratyczna transformacja*, Warszawa 1995, s. 38-47.

¹⁷ Pierwsze zmiany w mechanizmie ludzkiego wymiaru wprowadzono podczas drugiego spotkania przeglądowego w sprawie ludzkiego wymiaru KBWE w Kopenhadze 5-29 czerwca 1990 roku. Skrócono wówczas terminy odpowiedzi na skargi przedstawione przez rządy, a

2.3. Międzynarodowy Trybunał Karny

Doświadczenia Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Jugosławii¹⁸ oraz Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy¹⁹ wskazywały na potrzebę stworzenia bardziej efektywnej formuły funkcjonowania trybunału karnego. Rosja poparła międzynarodową inicjatywę powołania stałego międzynarodowego trybunału karnego, wyrażała przy tym gotowość poddania się jego jurysdykcji.

Rezultatem kilkuletnich prac nad statutem trybunału był tekst dokumentu przyjęty w Rzymie 17 lipca 1998 r. Statut wszedł w życie 1 lipca 2002 r. FR podpisała go 13 września 2000 roku, co formalnie oznaczało poddanie się jurysdykcji stałemu międzynarodowemu organowi sądowemu²⁰.

Jurysdykcja trybunału obejmuje, zgodnie ze Statutem, przypadki ludobójstwa, zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości. W przypadku innych zbrodni objętych jurysdykcją trybunału skargi mogą być wnoszone przez państwa, które przyjęły jego jurysdykcję. Sprawę w MTK można wnieść zarówno przeciwko państwom, jak i ich obywatelom.

3. Ochrona praw mniejszości rosyjskojęzycznej na obszarze poradzieckim

Ochrona praw mniejszości rosyjskojęzycznej na obszarze b. ZSRR stanowi istotny czynnik określający rosyjską politykę zagraniczną. W wyniku rozpadu Związku Radzieckiego i powstania na jego miejscu państw narodowych 25,3 mln Rosjan mieszkających w byłych republikach związkowych stało się z dnia na dzień mniejszością etniczną. Na Ukrainie stanowią oni 22,1% ogółu ludności, w Kazach-

także terminy spotkań dwustronnych. Mechanizm moskiewski natomiast ponownie skracza terminy odpowiedzi na pytania z 4 tygodni do 10 dni oraz terminy dwustronnych konsultacji z 3 tygodni do 7 dni.

¹⁸ W związku z licznymi naruszeniami prawa humanitarnego jakie miały miejsce na terenie byłej Jugosławii od 1991 roku Rada Bezpieczeństwa na mocy rezolucji nr 827 utworzyła 25 maja 1993 roku Międzynarodowy Trybunał Karny dla Jugosławii z siedzibą w Hadze. Trybunał jest organem sądowym powołanym do osądzenia osób podejrzanych o pogwałcenie międzynarodowego prawa humanitarnego w związku z wydarzeniami na terenach byłej Jugosławii. Zgodnie ze Statutem jego jurysdykcja obejmuje cztery grupy przestępstw: poważne pogwałcenia Konwencji Genewskich z 1949 roku, naruszenia praw i zwyczajów wojny, ludobójstwo, zbrodnie przeciwko ludzkości.

¹⁹ W związku z poważnymi naruszeniami prawa humanitarnego w Rwandzie Rada Bezpieczeństwa ONZ na mocy rezolucji nr 955 utworzyła 8 listopada 1994 roku Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy z siedzibą w Aruszy w Tanzanii. Trybunał jest organem sądowym powołanym do osądzenia osób odpowiedzialnych za ludobójstwo i inne poważne naruszenia prawa międzynarodowego na terytorium Rwandy oraz dla ukarania obywateli Rwandy odpowiedzialnych za takie zbrodnie na terytoriach państw ościennych w okresie pomiędzy 1 stycznia 1994 a 31 grudnia 1994.

²⁰ W Międzynarodowym Trybunale Karnym zasiada 18 sędziów wybieranych w tajnym głosowaniu przez państwa, które poddały się jurysdykcji Trybunału. Organami Trybunału są Wydziały: Przygotowawczy, Orzekający i Odwoławczy oraz Urząd Prokuratora i Sekretariat. Funkcję orzeczniczą w ramach wydziału spełniają Izby.

stanie – 37,8%, na Łotwie – 34%, w Estonii – 30,3%, na Litwie – 9,45%, w Kirgistanie – 21,5%, w Mołdowie – 13%, na Białorusi – 13,2%, w Uzbekistanie – 8,3%, w Tadżykistanie – 7,6%, w Turkmenistanie – 7,6%, w Azerbejdżanie – 5,6%, w Gruzji – 6,3%, w Armenii – 1,6%²¹.

Przed nowopowstałymi państwami pojawił się problem przyznania tym grupom obywatelstwa, natomiast dla Moskwy implikował konieczność opieki nad Rosjanami poza granicami Federacji²². Do podstawowych postulatów dyplomacji rosyjskiej w tej kwestii należy przyznanie podwójnego obywatelstwa mniejszości rosyjskojęzycznej w byłych republikach radzieckich, w czym upatruje się gwarancję zachowania prawnej więzi z Rosją, a także równouprawnienie języka rosyjskiego jako drugiego państwowego oraz języka komunikacji²³.

Wprowadzenie restrykcyjnej polityki przez niektóre państwa poradzieckie w kwestii obywatelstwa zostało odebrane przez ludność rosyjską jako przejaw dyskryminacji, zwłaszcza że w myśl nowych ustaw o obywatelstwie, np. na Łotwie i w Estonii, rosyjskojęzyczna ludność pozbawiona została prawa reprezentacji w parlamencie.

Większość państw poradzieckich w celu rozwiązania tego problemu przyjęła zasadę *opcji zerowej*, zgodnie z którą wszyscy dawni obywatele ZSRR otrzymali obywatelstwo państwa, w którym zamieszkiwali²⁴. Zasada ta nie dopuszcza jednak opcji wielorakiego obywatelstwa, wymuszając tym samym konieczność jednoznacznego określenia przynależności państwowej. Oznaczało to, że osoby posiadające stałe miejsce pobytu w ich kraju, które nie zrezygnowały z obywatelstwa rosyjskiego, zostaną automatycznie uznane za cudzoziemców.

Zasada *opcji zerowej* nie znalazła zastosowania na Łotwie i w Estonii, gdzie przyjęto *zasadę ciągłości prawnej* państwa. Państwa te wyszły z założenia, że nie uzyskały, lecz odzyskały niepodległość po bezprawnym przyłączeniu ich w 1940 r. do ZSRR. Posługując się tą zasadą Łotwa i Estonia automatycznie przywróciły więc obywatelstwo wszystkim, którzy posiadali je przed wojną oraz ich zstępny. Natomiast osoby, które osiedliły się na ich terytorium po 1940 r., łącznie z urodzonym tam potomstwem, są z punktu widzenia zasady ciągłości prawnej nielegalnymi imigrantami.

Po uzyskaniu przez Estonię niepodległości jej parlament uchwalił szereg aktów prawnych utrudniających przyjęcie obywatelstwa przez nierdzennych mieszkańców kraju. Na ich mocy obywatelami Estonii mają prawo stać się automatycznie potomkowie emigrantów estońskich²⁵, podczas gdy rosyjskojęzyczni urodzeni i mieszka-

²¹ Zob. raport *Ochrona praw ludności rosyjskojęzycznej w republikach byłego ZSRR*, „Polityka Wschodnia” 1994, nr 1, s. 163-190.

²² Istotną cechą charakterystyczną Rosjan i rosyjskojęzycznych obywateli b. ZSRR jest to, że nie władają oni językiem nowopowstałych poradzieckich państw narodowych, co sprawia, że Rosjanie są mniejszością izolowaną.

²³ J. D a r c z e w s k a, *Największy podzielony naród świata*, „Eurazja” 1995, nr 3, s. 5-13.

²⁴ Formalnym kryterium był z reguły wpis meldunkowy w dowodzie tożsamości. Można przy tym zauważyć, że konstytucja FR sankcjonuje podwójne obywatelstwo, opcja taka dopuszczona jest wyjątkowo także w ramach umowy bilateralnej z Turkmenistanem.

²⁵ Jeżeli w ciągu 3 lat zrzekną się obywatelstwa drugiego kraju.

jący dziesiątki lat w Estonii muszą poddać się procedurze naturalizacji. W myśl przyjętej ustawy o obywatelstwie jednym z warunków otrzymania obywatelstwa tego kraju było wykazanie się znajomością języka estońskiego oraz złożenie deklaracji lojalności wobec Republiki Estonii.

Restrykcyjna polityka tych państw wynika z zachwiania ich etnicznej i demograficznej struktury oraz tzw. syndromu umierającej nacji²⁶. Obawy te potwierdzają statystyki, zgodnie z którymi w Estonii i na Łotwie odsetek ludności napływowej wynosił odpowiednio – 39 i 48%²⁷.

Dyskryminowanie mniejszości rosyjskojęzycznej przede wszystkim na obszarze wymienionych państw wywołało ostrą reakcję Moskwy oraz dało jej pretekst do posługiwania się hasłem obrony praw mniejszości rosyjskiej w republikach b. ZSRR. Konkretnie kroki na arenie międzynarodowej Rosja przedsięwzięła już w lutym 1992 r., po tym jak Estonia przywróciła ustawę o obywatelstwie z 1938 r. Zadziałał wówczas mechanizm ludzkiego wymiaru KBWE. Zgodnie z *mechanizmem moskiewskim* Rosja wezwała KBWE do wysłania misji ekspertów do Estonii w celu zbadania problemu przestrzegania w niej praw człowieka²⁸. Misja taka rozpoczęła się 13 grudnia 1992 r., a jej głównym celem było ułatwienie dialogu i współpracy między mniejszością rosyjskojęzyczną a władzami estońskimi²⁹.

Rosja zwróciła także uwagę Rady Europy oraz ONZ na problem mniejszości narodowych na obszarze *bliskiej zagranicy*. Z inicjatywy rosyjskiej kwestie te były rozpatrywane na posiedzeniach Komisji ONZ ds. Praw Człowieka w Genewie oraz na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ.

Moskwa stara się ochraniać interesy i prawa diaspory rosyjskiej na obszarze poradzieckim także w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw. Na forum tym przyjęto szereg dokumentów gwarantujących równe prawa i swobody obywatelom państw WNP³⁰. Do najważniejszych należą: *Deklaracja o zobowiązaniach międzynarodowych w sferze praw człowieka i podstawowych swobód*, przyjęta w 1993 r.; *Konwencja o zapewnieniu praw osobom należącym do mniejszości narodowych* z 1994 r., *Konwencja o prawach i podstawowych swobodach człowieka* z 1995 roku; *Konwencja o uproszczonym porządku nabywania obywatelstwa* z 1996 r.³¹. W ramach unii celnej³² przyjęto w 1998 r. *Porozumienie o statusie prawnym obywateli*

²⁶ J. S k r z y p, *Rosjanie jako mniejszość narodowa w krajach byłego ZSRR*, „Zeszyty Naukowe AON” 1997, nr 1, s. 286-299.

²⁷ M. O p a l s k a, B. C e l e w i c z, P. D u t k i e w i c z, *Kwestia obywatelska i konflikty narodowościowe w krajach bałtyckich*, „Eurazja” 1995, nr 3, s. 61-75.

²⁸ Z inicjatywy rosyjskiej utworzono w 1994 roku urząd Komisarza ds. Mniejszości Narodowych w ramach Rady Państw Morza Bałtyckiego.

²⁹ Misje KBWE/OBWE w państwach bałtyckich zakończyły działalność 31 grudnia 2001 roku.

³⁰ 30 sierpnia 2001 roku prezydent Rosji zatwierdził *Koncepcję pomocy FR obywatelom rosyjskim za granicą*, która zakłada wypracowanie odpowiednich mechanizmów pomocy Rosjanom chcącym powrócić do Federacji.

³¹ Takie porozumienia w sferze stosunków konsularnych zawarto z Kazachstanem i Kirgistanem.

³² Rosja i Białoruś podpisały 6 stycznia 1995 r. *Porozumienie o utworzeniu unii celnej*,

*jednego państwa, stale przebywających na terytorium innego państwa*³³. Natomiast 7 kwietnia 2002 roku na szczycie WNP w Kiszyniowie zaakceptowano projekt *Konwencji o standardach wyborów demokratycznych, praw wyborczych i swobód w państwach-członkach Wspólnoty Niepodległych Państw*.

4. Wyzwania dla praw człowieka

4.1. Interwencje humanitarne

Koncepcja *interwencji humanitarnych* zakłada prawo użycia siły wobec państwa w przypadku masowych naruszeń przez nie praw człowieka. Wprawdzie *Koncepcja polityki zagranicznej FR* nie zawiera bezpośredniej negacji tej idei, to jednak jednoznacznie wnioski wyciągnąć można z działań Moskwy podjętych na arenie międzynarodowej³⁴.

Zgodnie z zapisami dokumentu, Rosja uważa działalność pokojową za jeden z najskuteczniejszych instrumentów regulowania konfliktów międzynarodowych, jednocześnie opowiada się za jak najściślejszym przestrzeganiem zasad zawartych w Karcie ONZ. Podkreśla przy tym jednoznacznie, że tylko Rada Bezpieczeństwa ONZ ma prawo podjąć decyzję o użyciu siły w stosunkach międzynarodowych, zaś jej użycie bez zgody RB ONZ łamie zasady prawa międzynarodowego³⁵.

Moskwa zwraca uwagę także na fakt, że próby zalegalizowania praktyki interwencji humanitarnych, a także użycie siły w stosunkach międzynarodowych bez sankcji Rady Bezpieczeństwa ONZ jest potencjalnym zagrożeniem dla reguł funkcjonowania środowiska międzynarodowego. Przede wszystkim jednak podważa znaczenie zasady suwerenności państwa jako jednego z zasadniczych elementów prawa międzynarodowego. Kreml akcentuje ponadto, że podstawowe zasady demokracji i ochrony praw człowieka są stopniowo zastępowane podwójnymi standardami. Takie jednostronne działanie doprowadzi do dwóch niepożądanych konsekwencji: naruszenia istniejących zasad użycia siły w stosunkach międzynarodowych, a w rezultacie degradacji prawa międzynarodowego z jednej strony, z drugiej pozwala silniejszym państwom wykorzystywać ten fakt do osiągania własnych celów politycznych³⁶.

Najtrafniejszą egzemplifikacją problemu, w opinii strony rosyjskiej, jest inter-

do której przystąpiły w marcu 1996 r. Kazachstan i Kirgistan, a jako ostatni Tadżykistan w lutym 1999 r. Jego głównym celem jest likwidacja ceł we wzajemnej wymianie handlowej, stanowi jednocześnie ważny etap w procesie reintegracji przestrzeni poradzieckiej.

³³ Rosja zawarła takie konsularne porozumienie dwustronne z Gruzją, Turkmenistanem, Kazachstanem i Kirgistanem.

³⁴ Ideę tę przedstawił w wystąpieniu na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ prezydent USA Bill Clinton. Oświadczył, że społeczność międzynarodowa ma prawo ingerowania w sprawy wewnętrzne państwa w imię ochrony praw człowieka. Zob. *Neue Züricher Zeitung*, 25-26.09.1999 r.

³⁵ *Koncepcja polityki zagranicznej FR*, 2000, s. 9.

³⁶ D. W. I w a n o w, *Niekatoryje aspekty operacij OON po poddierzanju mira* [w:] A. W. T o r k u n o w (red.), *Mir i Rossija na parogie XXI wieka. Wtaroje Gorczarowskije cztienija*, Moskwa 2001, s. 163.

wencja NATO w Kosowie, postrzegana w kategoriach agresji na suwerenne państwo dla osiągnięcia partykularnych celów politycznych. Precedens ten znalazł odzwierciedlenie i próbę legitymizacji w zrewidowanej koncepcji strategicznej NATO³⁷. Dopuszcza ona użycie siły w przypadku masowego naruszania praw człowieka na terytorium danego państwa. Strona rosyjska postrzega w tym próbę naruszania norm prawa międzynarodowego, zgodnie z którymi problem ochrony praw człowieka nie jest jedynie kwestią wewnętrzną państwa, istnieje bowiem co najmniej kilka skutecznych międzynarodowych mechanizmów ochrony praw człowieka, dających *de facto* możliwość oddziaływania na państwa łamiące te zasady, a nie, jak postrzegają to niektóre państwa zachodnie, prawa do interwencji zbrojnej pod pretekstem pobudek humanitarnych³⁸. W opinii strony rosyjskiej proceder ten jest niedopuszczalny, co wynika także z obawy, iż decyzje o przeprowadzeniu takiej interwencji stają się decyzjami subiektywnymi poszczególnych państw, a nie szerszej społeczności międzynarodowej³⁹.

4.2. Współpraca międzynarodowa na rzecz walki z terroryzmem międzynarodowym

Wprawdzie terroryzm nie jest nowym zjawiskiem w stosunkach międzynarodowych, to jednak społeczność międzynarodowa bezpośrednio obie kwestie połączyła dopiero podczas Światowej Konferencji Praw Człowieka, która odbyła się w Wiedniu w 1993 roku. Jak słusznie zauważa Janusz Symonides, istnieje pełne niebezpieczeństwo doprowadzenia do sytuacji paradoksalnej, w której walka z terroryzmem międzynarodowym może przyczynić się do ograniczenia praw i wolności przedstawicieli mniejszości narodowych w imię zapewnienia bezpieczeństwa⁴⁰.

Niemniej uwarunkowania zaistniałe na arenie międzynarodowej, szczególnie po

³⁷ Tekst dok. zob. *Koncepcja strategiczna Sojuszu zatwierdzona przez szefów państw i rządów biorących udział w posiedzeniu Rady Północnoatlantyckiej w Waszyngtonie 23 i 24 kwietnia 1999 roku*, „Studia Europejskie” 1999, nr 2, s. 117-128. Szerzej zob. R. Zięba, *NATO wobec konfliktów etnicznych na terenie Jugosławii*, „Stosunki Międzynarodowe” 2000, nr 1-2, s. 33-51; R. Zięba, *Insytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje-struktury-funkcjonowanie*, Warszawa 2001, s. 79 i n.; A. Borden, R. Caplan, *The former Yugoslavia: the war and the peace process* [w:] *SIPRI Yearbook 1996: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford 1996, s. 216-225; P. W. Rodman, *NATO's Role in a New European Security Order*, „GPIS Working Paper 95.2” 1995, nr 10, s. 16-20.

³⁸ Szerzej na temat mechanizmów kontrolnych ochrony praw człowieka zob. R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 55-234; L. Wiśniewski (red.), *Ochrona praw człowieka w świecie*, Poznań 2000, s. 69-118; K. Drzewicki, *Prawa człowieka w Karcie Narodów Zjednoczonych i w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, „Sprawy Międzynarodowe” 1999, nr 3, s. 7-12; R. Kuźniar, *Prawa człowieka i stosunki międzynarodowe*, „Sprawy Międzynarodowe” 1998, nr 3, s. 56-75.

³⁹ Szerzej zob. *Wystąpienie na międzynarodowej konferencji 'Wstupaja w XXI wiek: k primatu prawa w międzynarodowych stosunkach' (Moskwa, 2 nojabria 2000 g.)*, „Diplomatyczny Wiestnik” 2000, nr 3, s. 113-115.

⁴⁰ Zob. J. Symonides, *Prawa człowieka wobec wyzwań XXI wieku*, „Stosunki Międzynarodowe” 2002, t. 25, nr 1-2, s. 9-10.

11 września 2001 r., zmusiły społeczność międzynarodową do podjęcia prób uregulowania problemu terroryzmu międzynarodowego. Należy przy tym podkreślić, że walka z terroryzmem jest istotną kwestią zarówno rosyjskiej polityki zagranicznej, jak i bezpieczeństwa narodowego. Już w *Założeniach polityki zagranicznej* z 1993 roku zaznaczono, a w *Koncepcji polityki zagranicznej FR* z 2000 roku podkreślono potrzebę uregulowania konfliktów w państwach członkowskich WNP, szczególnie w walce z międzynarodowym terroryzmem i ekstremizmem⁴¹.

Rosja, z uwagi na niestabilną sytuację w regionie Północnego Kaukazu i Zakaukazia, a także w Azji Środkowej, zwłaszcza w przypadku sytuacji w Afganistanie oraz w Kotlinie Fergańskiej, jest szczególnie zainteresowana współpracą tak multi-, jak i bilateralną w walce z terroryzmem międzynarodowym. Pod tym hasłem Rosja stworzyła nową bazę dla współpracy z zainteresowanymi państwami. Współpraca odbywa się na zasadzie dwustronnej kooperacji wojskowej, w ramach WNP oraz w szerszym gronie wraz z Chinami w ramach Szanghajskiej Organizacji Współpracy.

4 czerwca 1999 r. podpisano w Mińsku umowę o współpracy państw-członków WNP w walce z terroryzmem, która wyznacza konkretne kierunki współdziałania⁴². 15 września 1999 roku w Moskwie na spotkaniu Rady Ministrów Obrony państw WNP Rosji, Uzbekistanu, Kirgistanu, Tadżykistanu, Kazachstanu, Armenii oraz Białorusi powołano koalicję antyterrorystyczną. 21 czerwca 2000 roku zatwierdzono w ramach WNP *Program walki z międzynarodowym terroryzmem i innymi przejawami ekstremizmu na okres do 2003 roku*⁴³. Dokument ten zobowiązuje państwa WNP do przyłączenia się do międzynarodowych uregulowań w sferze walki z międzynarodowym terroryzmem⁴⁴ oraz stworzenia wewnętrznych procedur koniecznych do implementacji porozumień międzynarodowych, w tym przyjętych w ramach WNP.

Problematykę przeciwdziałania terroryzmowi, separatyzmowi, ekstremizmowi religijnemu podjęto w 2000 roku także na forum tzw. *szanghajskiej piątki*⁴⁵. Na szczycie w Szanghaju 14-15 czerwca 2001 roku w ramach Szanghajskiej Organizacji Współpracy przyjęto *Konwencję o walce z terroryzmem, separatyzmem i ekstremizmem*⁴⁶. Stworzyła ona podstawy prawne dla wspólnego przeciwdziałania wspólnym zagrożeniom na szerszej regionalnej płaszczyźnie⁴⁷.

⁴¹ *Koncepcja polityki zagranicznej...*, s. 11; *Koncepcja bezpieczeństwa narodowego FR*, „Dokumenty OSW” 27.01.2000 r., s. 11.

⁴² „Diplomaticzeskij Wiestnik” 1999, nr 7, s. 7-8.

⁴³ „Diplomaticzeskij Wiestnik” 2000, nr 7, s. 15-18.

⁴⁴ Rosja w sferze walki z międzynarodowym terroryzmem współpracuje także z NATO, ONZ oraz OBWE.

⁴⁵ Zanim doszło do instytucjonalizacji wielostronnej współpracy Rosji, Kazachstanu, Kirgistanu, Chin i Tadżykistanu w ramach Szanghajskiej Organizacji Współpracy, ich forum współpracy określano mianem *szanghajskiej piątki*.

⁴⁶ Rosja ratyfikowała traktat 27 grudnia 2002 roku.

⁴⁷ W opinii profesora MGIMO Siergieja Łuzjanina tzw. *szanghajska piątka* była w pewnym stopniu reakcją na zagrożenie ekstremizmem afgańsko-talibskim, ujurkskim, czeczeńskim. Zob. S. L u z j a n i n, *Szanghajska szestiorka użę nikawo nie ustraiwajet*, „Niezawisimaja Gazieta” 6 VI 2002 r.

5. Konkluzje

Problematyka praw człowieka znalazła się wprawdzie wśród priorytetów polityki zagranicznej FR wyszczególnionych w *Koncepcji polityki zagranicznej*, jednak działalność Moskwy na forum międzynarodowym nie wskazuje na rzeczywście priorytetowy charakter problemu praw człowieka w jej zewnętrznej działalności.

Co więcej, charakter podejmowanych środków świadczy o tym, że Rosja traktuje tę kwestię przedmiotowo, zgodnie z własnymi interesami. Nie wdając się w rozważania etyczne zauważyć jednak należy, że polityka zagraniczna każdego państwa warunkowana jest jego interesem narodowym. Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę na fakt, iż FR znajduje się ciągle w okresie transformacji, w którym nie został zakończony proces implementacji norm międzynarodowych. Nie można zarzucić Moskwie, że nie czyni postępów w tym kierunku, należy natomiast docenić wolę polityczną władz, które dostrzegają konieczność integracji ze strukturami zachodnimi dla dalszego rozwoju państwa.

Do podstawowych celów polityki zagranicznej FR należy zapewnienie bezpieczeństwa państwa, co uznać należy za oczywiste, zwłaszcza z uwagi na fakt, iż FR znalazła się po rozpadzie ZSRR w nowym położeniu geopolitycznym, w nowym niestabilnym otoczeniu międzynarodowym. Tą obiektywną przesłanką tłumaczy się priorytetowy charakter kwestii bezpieczeństwa nad, na przykład, międzynarodową współpracą w sferze praw człowieka.

Do podstawowych motywacji polityki zagranicznej Rosji należy chęć wzmocnienia pozycji międzynarodowej, dlatego Moskwa podejmuje wszelkie środki dla wzmocnienia prestiżu międzynarodowego. Tak też należy tłumaczyć jej sprzeciw wobec idei *interwencji humanitarnych*. Nie mniej ważnym czynnikiem jest również obawa Kremla przed ewentualnymi rezultatami legitymizacji interwencji tego typu także dla Rosji, głównie z uwagi na naruszanie przez nią praw człowieka w Czeczenii. Obawia się ona zalegalizowania subiektywnie podejmowanych decyzji o ingerencji w sprawy wewnętrzne państwa, łącznie z podejmowaniem wobec niego bezpośredniej przemocy.

Przyjmując powyższe uwagi można skonkludować, że Rosja ostrożnie działa na forum międzynarodowym w sferze współpracy na rzecz ochrony praw człowieka. Stara się godzić wymogi współistnienia na arenie międzynarodowej z własnymi interesami. Dlatego też zrozumiałym staje się, dlaczego w działaniach na rzecz ochrony praw mniejszości rosyjskojęzycznej na obszarze poradzieckim Moskwa przyjęła metodę zwracania uwagi społeczności międzynarodowej na te problemy, niejako wymuszając podjęcie międzynarodowych starań dla ich uregulowania.