

Damian Szacawa

Sankcje organizacyjne: zawieszenie współpracy z Rosją w regionie Morza Bałtyckiego

Agresja Rosji na Ukrainę stanowi jawne naruszenie fundamentalnych zasad prawa międzynarodowego, do którego odwołują się liczne instytucje międzynarodowe w regionie Morza Bałtyckiego (RMB). Podejmując decyzję o zawieszeniu uczestnictwa Rosji i Białorusi w tych strukturach współpracy regionalnej, państwa regionu dowiodły, że wykluczają współpracę z agresorem. Ostracyzm wynikający z wprowadzonych sankcji organizacyjnych spowoduje długotrwałe zamrożenie kontaktów politycznych, które będą trudne do odbudowy także na poziomie lokalnym.

Reakcja struktur współpracy regionalnej w RMB. Sankcje nałożone na Rosję po jej inwazji na Ukrainę mają wielopłaszczyznowy charakter, obejmujący wymiar gospodarczy, energetyczny oraz dyplomatyczny (zob. więcej [„Komentarze IEŚ”, nr 539](#) – cz. 1 oraz [„Komentarze IEŚ”, nr 540](#) – cz. 2). Te ostatnie mają wydźwięk wizerunkowy, ponieważ podważają międzynarodową pozycję Rosji, przynosząc tym samym istotny uszczerbek na jej wizerunku globalnym oraz regionalnym.

W regionie Morza Bałtyckiego pierwszą instytucją, która zareagowała, była Konferencja Parlamentarna Morza Bałtyckiego (KPMB). Już 25 lutego w oświadczeniu przewodniczącego oraz wiceprzewodniczącego KPMB znalazło się potępienie nieusprawiedliwionego ataku militarnego i inwazji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Pyry Niemi oraz Johannes Schrapls podkreślili, że agresja ta stanowi pogwałcenie prawa międzynarodowego i praw człowieka, których przestrzeganie jest podstawą regionalnej współpracy parlamentarnej. Stanowisko to zostało poparte przez delegatów dziesięciu parlamentów narodowych, pięciu parlamentów regionalnych oraz trzech organizacji parlamentarnych, którzy w deklaracji z 12 marca postanowili o zawieszeniu udziału dwóch izb Federacji Rosyjskiej: Dumy i Rady Federacji oraz czterech parlamentów regionalnych (obwód kaliningradzki, Republika Karelii, region Leningradu i miasto Petersburg) w dorocznej konferencji, spotkaniach ciał roboczych, obradach, pracach i projektach KPMB.

3 marca 2022 r., po szybkich konsultacjach pomiędzy ministerstwami spraw zagranicznych dziesięciu państw członkowskich Rady Państw Morza Bałtyckiego (RPMB) oraz wysokim przedstawicielem UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, oświadczenie w sprawie zawieszenia Rosji w pracach RPMB wydała minister spraw zagranicznych Norwegii, która sprawuje obecnie przewodnictwo w tej organizacji. W dokumencie podkreślono, że Rosja po zbrojnej agresji nie może czerpać korzyści z jakiegokolwiek współpracy w ramach RPMB. W ciągu minionych trzydziestu lat przejawiała się ona w licznych działaniach i projektach, realizowanych na różnych płaszczyznach, obejmujących tożsamość regionalną, zrównoważony i dobrze prosperujący region oraz bezpieczny i stabilny region (zob. [„Komentarze IEŚ”, nr 53](#)). O znaczeniu tego kroku świadczy fakt, że już kolejnego dnia zareagowała na nie rzeczniczka Ministerstwa Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej Maria Zacharowa, która podkreśliła dotychczasowe osiągnięcia RPMB na rzecz promocji praktycznych rozwiązań w RMB.

Decyzja RPMB w świetle prawa międzynarodowego. Prawo międzynarodowe, częścią którego są umowy założycielskie organizacji międzynarodowych, wskazuje na normy prawne określające zasady tworzenia i funkcjonowania organizacji międzyrządowych. Istotnym elementem tej gałęzi prawa są normy regulujące sankcje organizacyjne, nakładane na państwo członkowskie z powodu jego zachowania sprzecznego z aktem założycielskim, obejmujące m.in. zawieszenie w korzystaniu z praw i przywilejów członkowskich oraz wykluczenie członka z organizacji.

Wprawdzie RPMB nie jest typową organizacją międzynarodową i nie posiada statutu określającego warunki i tryb nałożenia sankcji, które miałyby na celu skorygowanie zachowania jednego z państw członkowskich, to jednak w szeregu dokumentów politycznych, w tym deklaracji kopenhaskiej z marca 1992 r., leżącej u podstaw współpracy w ramach RPMB, znajdują się odniesienia do innych aktów prawa międzynarodowego. Wskazano w niej, że RPMB opiera się na zasadach zawartych w Karcie Narodów Zjednoczonych, a także w dokumentach wypracowanych w trakcie Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, takich jak Akt Końcowy z Helsinek i Paryska Karta Nowej Europy. W wyniku inwazji Rosji na Ukrainę cele i zasady współpracy określone w tych dokumentach zostały pogwałcone, co w konsekwencji uniemożliwia dalszą współpracę w regionie.

Krytyce poddano także zachowanie Białorusi (mającej status obserwatora RPMB), która udostępniając swoje terytorium Rosji w celu dokonania inwazji wojskowej, stała się stroną konfliktu odpowiedzialną za akt agresji wobec Ukrainy. W związku z tym postanowiono o zawieszeniu współpracy z Białorusią, przynajmniej do czasu, gdy stanie się ona możliwa w oparciu o fundamentalne zasady prawa międzynarodowego.

Agresja Rosji na Ukrainę stoi w jawnej sprzeczności z międzynarodowymi normami politycznymi, kształtowanymi m.in. w trakcie funkcjonowania struktur współpracy regionalnej. Przyjmowane przez nie deklaracje polityczne tworzą tzw. miękkie prawo, które postrzegane jest jako nieformalne zasady kształtujące standardy oczekiwanego zachowania w środowisku międzynarodowym. W związku z tym, mimo iż nie stanowią one źródeł prawa międzynarodowego, ich nieprzestrzeganie może pociągnąć za sobą konkretne skutki, a zawieszenie współpracy z Rosją i Białorusią jest tego przykładem.

Trwalsze zamrożenie kontaktów politycznych z Rosją. Współpraca regionalna w RMB stała się trudniejsza po nielegalnej aneksji Krymu w 2014 r. Większość państw regionu odrzuciła możliwość udziału w X Szczycie państw Morza Bałtyckiego, który Finlandia planowała zorganizować w Turku w dniach 4-5 czerwca 2014 r., w związku z czym spotkanie nie doszło do skutku. W kolejnych latach coroczne sesje ministerialne RPMB były odwoływane, dlatego niemożliwy stał się wielostronny dialog polityczny na wyższym szczeblu – państwa regionu nie zgadzały się na łamanie prawa międzynarodowego przez Rosję i oczekiwały powrotu do sytuacji *quo ante* w regionie.

Rosja próbowała przekonać państwa regionu, zwłaszcza państwa nordyckie, do prowadzenia polityki „business as usual”, a tym samym do utrzymania przez nią wpływów w istniejących ramach. Chłodne relacje były widoczne również w stosunkach dwustronnych, np. premier Norwegii Erna Solberg udała się z wizytą do Rosji dopiero w kwietniu 2019 r. W ostatnich latach widoczne były próby normalizacji stosunków, wynikające głównie z przekonania o konieczności prowadzenia dialogu na poziomie politycznym. Wzmacniał on wdrożenie praktycznych projektów na północy kontynentu, dotyczących m.in. regulacji połowów, współpracy lokalnej czy też współdziałania w zakresie poszukiwania i ratownictwa na morzu.

Konsekwencją agresji Rosji na Ukrainę będzie również zamrożenie kontaktów transgranicznych na poziomie lokalnym. W dniu 8 marca 2022 r. Komisja Europejska poinformowała o zawieszeniu współpracy z Rosją i Białorusią. Objęto nim dziewięć programów UE w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa na lata 2014-2020 oraz nowego okresu programowania 2021-2027, a także program współpracy transnarodowej Interreg Region Morza Bałtyckiego. To dotkliwa konsekwencja, ponieważ według danych z połowy 2021 r. spośród państw regionu rosyjscy partnerzy byli najliczniej reprezentowani w tym programie. W minionych latach zrealizowano wiele projektów dotyczących szerokiego spektrum życia społecznego, począwszy od kultury i edukacji poprzez ochronę środowiska po innowacyjność i rozwój biznesu. Sprzyjały one podniesieniu wśród społeczności lokalnych świadomości dotyczącej aktualnych zagadnień regionalnych oraz wspierały zrównoważony rozwój społeczny i gospodarczy.

Wnioski i perspektywy

- Organizacje regionalne w RMB są ze sobą wzajemnie powiązane, często uzupełniając swoje działania. W większości przypadków decyzja o zawieszeniu partnerów z Rosji i Białorusi została podjęta już w ciągu pierwszego tygodnia od rozpoczęcia walk na Ukrainie. Na ten krok zdecydowały się wszystkie struktury współpracy regionalnej w RMB, zarówno międzyrządowe (np. RPMB, KPMB, Komisja Helsińska HELCOM), jak i regionalne (Wizje i strategie wokół Bałtyku – VASAB, Współpraca Subregionalna Państw Morza

Bałtyckiego – BSSSC). W konsekwencji Rosja i Białoruś nie uczestniczą we współpracy na poziomie lokalnym ani regionalnym, pomimo protestów Ministerstwa Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej.

- Po inwazji Rosji na Ukrainę politykom z państw RMB ponownie będzie trudno prowadzić dialog na wysokim szczeblu z Rosją. Plany rozwoju współpracy dwustronnej, które miał np. nowy rząd Norwegii, wybrany po wyborach we wrześniu 2021 r., będą musiały zostać zrewidowane. Tym niemniej z czasem pojawią się próby powrotu do dialogu lokalnego dotyczącego tzw. Dalekiej Północy, tj. europejskiej części Arktyki oraz regionu Morza Barentsa.
- Współpraca na poziomie lokalnym i regionalnym w ostatnich latach była często przedstawiana jako przykład konstruktywnych relacji z Rosją i Białorusią, co umożliwiało bezpośredni wpływ na społeczeństwo obywatelskie w obu tych państwach. Pomimo zawieszenia Rosji i Białorusi, a tym samym braku możliwości takiego oddziaływania, współpraca bałtycka w gronie pozostałych państw pozostanie utrzymana ze względu na jej inne zalety.
- W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiorą dotychczas zdobyte doświadczenia i efekty praktycznego współdziałania w RPMB, np. w zakresie wdrażania celów zrównoważonego rozwoju. Ponadto współpraca na rzecz utworzenia bezpiecznego i stabilnego regionu przyczyni się do koordynacji pomocy uchodźcom z ogarniętej wojną Ukrainy, którzy będą przybywać do państw RMB.