



BIULETYN

Nr 38 (1150), 26 marca 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Cwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Łukasz Kulesa • Roderick Parkes • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Prawo i bezprawie – secesja i przyłączenie Krymu do Rosji

Maria Radziejowska

Choć na forum międzynarodowym nie uznano wyników referendum ani decyzji o włączeniu Półwyspu Krymskiego do Rosji, Moskwa nie zmieniła swojego zachowania i postawy. Nie oznacza to jednak, że Zachód powinien zaakceptować secesję Krymu i włączenie go do Federacji Rosyjskiej. Zdecydowany sprzeciw wobec tych nielegalnych posunięć ma duże znaczenie dla Ukrainy, ale także dla porządku międzynarodowego. Jest również niezbędny dla uniknięcia kontrowersji związanych z ewentualnymi przypadkami secesji w przyszłości.

Nielegalne działania Rosji. 21 marca 2014 r. parlament Rosji ostatecznie ratyfikował umowę o przyłączeniu Krymu do Federacji Rosyjskiej, podpisaną wcześniej przez prezydenta Władimira Putina i przedstawicieli lokalnych władz Republiki Autonomicznej Krymu (RAK). Jej postanowienia zakładają pełną integrację RAK z Federacją Rosyjską do 1 stycznia 2015 r. Rosyjscy i krymscy zwolennicy umowy argumentują, że jest ona konsekwencją wyników przeprowadzonego 16 marca 2014 r. referendum w sprawie przyszłości Półwyspu Krymskiego, w którym według „oficjalnych” danych aż 95% mieszkańców Krymu (przy frekwencji 81%) opowiedziało się za secesją z Ukrainy i przyłączeniem do Rosji. Nie było możliwości głosowania za utrzymaniem dotychczasowego statusu autonomii w obrębie Ukrainy.

Referendum to odbyło się jednak wbrew woli rządu ukraińskiego i podczas okupacji półwyspu przez siły rosyjskie, co pozwala na kwestionowanie legalności secesyjnych działań autonomicznych władz Krymu i ich decyzji o przyłączeniu do Federacji.

Nielegalne są też działania Rosji – choć od początku kryzysu formalnie nie przedstawiła ona roszczeń terytorialnych wobec półwyspu, stoi jednak za pojawieniem się na Krymie nieoznakowanych „sił stabilizacyjnych”. To uzasadnia zarzuty o kremlowską inspirację dla przeprowadzenia referendum w RAK. Dodatkowo Moskwa udaremniła w ten sposób wszelkie próby negocjacji statusu Krymu w ramach Ukrainy. W takich negocjacjach powinni uczestniczyć przedstawiciele rządu centralnego i RAK, bez udziału państw trzecich.

Secesja a integralność terytorialna. Uznając, że secesja półwyspu jest zgodna z prawem – w tym z zasadą suwerennej równości państw i z prawem narodów do samostanowienia, ugruntowanych m.in. w Karcie ONZ czy Akcie końcowym KBWE – Moskwa pozostaje odosobniona wobec stanowiska większości państw i organizacji międzynarodowych.

W świetle prawa międzynarodowego prawo do secesji jest uzasadniane jako jedna z form ekspresji prawa do samostanowienia i ma związek z dekolonizacją. Secesja, chociaż nie jest zakazana, pozostaje niejako w sprzeczności z fundamentalną dla dzisiejszego porządku międzynarodowego zasadą suwerenności państw, stojącą na straży integralności terytorialnej i ochrony ich granic (za zwolennika tej zasady, jak pokazuje przypadek Syrii, powszechnie uchodzi Rosją). Poza tym wszelkie ruchy secesjonistyczne powinny być rozpatrywane na gruncie regulacji konstytucyjnych państw. Wreszcie, by secesja odniosła faktyczny skutek, musi zostać uznana przez społeczność międzynarodową.

W prawie międzynarodowym przyjmuje się powszechnie, że secesja jest możliwa w sytuacjach ostatecznych, tj. gdy prawo do samostanowienia nie może być zrealizowane wewnątrz struktur danego państwa. Dotyczy to przypadków dekolonizacji czy ciężeń ludności danego terytorium, co skutkuje m.in. jej regularną dyskryminacją,

łamanie praw człowieka lub uniemożliwieniem jej udziału w rządzeniu państwem czy zamieszkiwanym przez nią regionem. W tej sprawie wypowiedział się m.in. w 1998 r. Sąd Najwyższy Kanady w opinii na temat ewentualnego odłączenia się Quebecu, odrzucając separatystyczne aspiracje prowincji. Natomiast w 2010 r. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS) w opinii na temat deklaracji niepodległości kosowskich Albańczyków poprzestał na analizie jej zgodności z prawem międzynarodowym, powstrzymując się od rozważenia kwestii prawa do jednostronnej secesji.

Stanowisko rosyjskie a łamanie prawa międzynarodowego. Wbrew argumentacji Moskwy w przypadku secesji Krymu nie może być mowy o realizacji prawa jego mieszkańców do samostanowienia, zarówno na podstawie prawa międzynarodowego, jak i wewnętrznego prawa Ukrainy.

Po pierwsze, Rosja, usprawiedliwiając secesję Krymu, odwołuje się do precedensu Kosowa, chociaż do tej pory nie uznała jego niepodległości. W przypadku Kosowa Moskwa argumentowała swoje antysecesyjne stanowisko tym, że prawo do samostanowienia w drodze secesji może być realizowane jedynie wyjątkowo, tzn. w przypadku przemocy wobec danej grupy, i jako środek ostateczny – po wyczerpaniu innych środków rozstrzygnięcia zaistniałego konfliktu. W ten sposób nie można jednak interpretować postępowania Rosji wobec RAK, bo rzekomy wzrost nastrojów nacjonalistycznych i antyrosyjskich na Ukrainie stanowi tylko hipotetyczne zagrożenie. Pomimo zmiany władzy i ogólnej destabilizacji instytucjonalnej, polityka Kijowa wobec rosyjskiej ludności Krymu nie może być uznana za kolonizatorską, charakteryzującą się prześladowaniami lub dyskryminacją. Do tej pory najpoważniejszym przypadkiem działań mogących uchodzić za dyskryminowanie mniejszości przez nowe władze Ukrainy była – zawetowana przez pełniącego funkcję prezydenta Ołeksandra Turczynowa – próba odwołania ustawy z 2012 r., uznającej oficjalny status języków mniejszości narodowych na Ukrainie, w tym rosyjskiego. Niewyjaśniona jest także kwestia wyczerpania wszystkich dostępnych sposobów rozwiązania zaistniałego konfliktu. W przypadku Krymu, którego mieszkańcy reprezentują różne kultury i narodowości, trudno też określić, kto miałby być podmiotem prawa do samostanowienia. Ponadto sam fakt, że półwysep miał autonomiczny status i funkcjonujące lokalne władze, wskazuje, że prawo do samostanowienia krymskiej ludności było urzeczywistniane.

Po drugie, zgodnie z konstytucją Krymu wszelkie decyzje co do terytorialnego statusu półwyspu powinny uwzględniać wyniki ewentualnego lokalnego referendum i decyzje lokalnego parlamentu, ale muszą też być zgodne z konstytucją Ukrainy. Zapisy tej ostatniej nie pozostawiają wątpliwości, że postanowienia w sprawie integralności terytorialnej powinny być przedmiotem referendum ogólnoukraińskiego. Z punktu widzenia prawa wewnętrznego decyzja parlamentu Krymu pozostaje nielegalna, co potwierdził m.in. Trybunał Konstytucyjny Ukrainy oraz Komisja Wenecka. Rosja ignoruje jednak argumenty oparte na konstytucyjności bądź jej braku w działaniach lokalnych władz na Krymie, co skutkuje naruszeniem suwerenności Ukrainy. Mimo że były prezydent Ukrainy Wiktor Janukowycz dobrowolnie opuścił kraj i sprawowany przez siebie urząd, Putin wielokrotnie twierdził, że Janukowycz bezprawnie odsunięto od władzy na skutek zamachu stanu. Strona rosyjska nie zgadza się z tym, że rezydując w Rosji, Janukowycz nie ma żadnej faktycznej władzy na Ukrainie oraz że nielegalny – zdaniem Moskwy – rząd w Kijowie został uznany przez większość państw.

Po trzecie, w świetle wymogów prawa międzynarodowego Krym nie spełnia kryteriów państwowości określonych m.in. w konwencji z Montevideo z 1933 r. o prawach i obowiązkach państw (stała ludność, suwerenna władza, określone terytorium, zdolność wchodzenia w relacje międzynarodowe). Biorąc pod uwagę ostatnie wydarzenia, wydaje się, że separacja Krymu w tej formie była możliwa dzięki obecności sił rosyjskich. Samo uznanie secesji Krymu przez Federację Rosyjską jest zatem niezgodne z prawem i stanowi ingerencję w suwerenność i integralność terytorialną Ukrainy.

Wnioski i rekomendacje. Jak dotychczas, sam brak akceptacji działań Moskwy na forum międzynarodowym nie zmienił jej zachowania i postawy. W związku z tym, że kraje UE i NATO nie uznały przegłosowanego w referendum statusu Krymu, powstaje pytanie, jak będą one traktowały półwysep i jego mieszkańców w procesie budowania dalszych relacji z Ukrainą. Próby rozwijania tych relacji, np. przez postępującą integrację Ukrainy z UE, nie powinny uwzględniać niezgodnej z prawem decyzji o secesji półwyspu i jego aneksji przez Rosję. Faktyczne uznanie wyników referendum przez szeroko rozumiany Zachód może pogłębić wewnątrz społeczności międzynarodowej konflikty w związku z ewentualnymi przyszłymi secesjami. Zajęcie stanowiska przez MTS, np. w formie opinii doradczej, mogłoby ułatwić wyjaśnienie prawa w tym zakresie.

Silne wsparcie pozycji Ukrainy w dialogu z Rosją ze strony takich organizacji jak OBWE i Rada Europy jest kluczowe, zarówno w sprawie rozwiązania konfliktu krymskiego, jak i stabilizacji na Ukrainie. Misja OBWE, licząca obecnie stu obserwatorów rozmieszczonych w dziewięciu miastach Ukrainy, jest niewspółmierna do potrzeb. Biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców w punktach newralgicznych – Chersoniu (ok. 350 tys.), Doniecku (ok. 928 tys.), w Odessie (ok. 1 mln), Charkowie (ok. 1,5 mln) – nawet planowane zwiększenie liczby obserwatorów o 400 wydaje się niewystarczające. W związku ze zbliżającymi się wyborami i zwiększonym ryzykiem prowokacji proseparatystycznych obecność międzynarodowa musi być skuteczna, a nie symboliczna. W przeciwnym razie może stać się jedynie argumentem legitymizującym ewentualne przyszłe secesje.

Z Krymu wciąż docierają niepokojące raporty na temat sytuacji mniejszości, wolności wypowiedzi i zmian prawa. Dlatego brak uznania secesji i aneksji nie powinien stanowić przeszkody do monitorowania zmian na półwyspie pod kątem ich zgodności z międzynarodowymi standardami demokratycznymi, do których przestrzegania zobowiązała się również Rosja.