



Niepewne losy Azerbejdżanu w Radzie Europy

Szymon Zaręba

W styczniu br. Rada Europy (RE) wykluczyła delegatów Azerbejdżanu z prac jej głównego plenarnego organu, Zgromadzenia Parlamentarnego (ZP), motywując to poważnymi naruszeniami praw człowieka i zasad tej organizacji. Pociągnęło to za sobą zapowiedzi władz Azerbejdżanu, że w razie utrzymania tej decyzji państwo to może całkiem opuścić RE. Organizacja nie powinna ustępować przed szantażem ze strony żadnego z członków, ale wskazane byłyby próby szukania rozwiązań obniżających napięcie między nią a Azerbejdżanem. Opuszczenie RE przez Azerbejdżan w praktyce uniemożliwiłoby jego mieszkańcom i poszkodowanym przez niego obywatelom innych państw dochodzenie ich praw i odszkodowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

Azerbejdżan a Rada Europy. Azerbejdżan przystąpił do RE w 2001 r. Choć istniały wątpliwości co do stanu demokracji w tym państwie – m.in. w związku z uznaniem przez OBWE wyborów parlamentarnych z 2000 r. za niespełniające demokratycznych standardów – RE oczekiwała, że członkostwo doprowadzi do jego poprawy i zwiększenia poszanowania praw człowieka. Początkowe efekty były umiarkowanie pozytywne. Doszło m.in. do zwolnienia części więźniów politycznych i ratyfikacji ważnych konwencji RE, np. o zapobieganiu torturom z 1987 r. i ochronie mniejszości narodowych z 1995 r.

Wstępując do RE, Azerbejdżan liczył na jej wsparcie w rozwiązaniu [sporu z Armenią o Górski Karabach \(GK\)](#) i zobowiązał się m.in., że dążąc do niego, nie użyje siły. W kilku rezolucjach wydanych od 2002 r. ZP faktycznie skrytykowało okupację części terytorium GK przez Armenię i udzielanie przez nią wsparcia dla separatystów w regionie, zwłaszcza w rezolucji 1416 z 2005 r. odmawiającej im prawa do secesji. Utworzyło też komitet ad hoc ds. GK w celu wsparcia pokojowego rozwiązania sporu (choć w praktyce okazał się mało skuteczny i szybko uległ marginalizacji). Azerbejdżańskim sukcesem było także potwierdzenie w wyrokach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC), że sporny obszar nie stanowił części terytorium Armenii, a reżim w GK był przez nią kontrolowany i istniał dzięki jej militarnemu i finansowemu wsparciu.

Dążąc do zwiększenia wpływu na RE, Azerbejdżan dopuścił się jednak korupcji części członków ZP, wywołując największą aferę korupcyjną w jej historii – „aferę kawiorową”, nagłaśnianą przez organizacje pozarządowe od 2012 r. Jej efektem było wewnętrzne śledztwo ZP w latach 2017–2018 (przyczyniło się m.in. do rezygnacji jego przewodniczącego Pedro Agramunta) i reforma przepisów antykorupcyjnych RE. Sprawilo to, że organizacja zaczęła też uważniej obserwować sytuację wewnętrzną w Azerbejdżanie i krytykować m.in. niski odsetek realizacji kluczowych wyroków ETPC (według szacunków European Implementation Network na 2023 r. to ok. 15%, niższy, tj. 5%, ma jedynie Albania, usunięta z RE w 2022 r. Rosja miała 8%). Zastrzeżenia RE budziły też m.in. poważne naruszenia standardów demokratycznych w kolejnych wyborach ([ostatnie w lutym 2024 r.](#)), wysoki odsetek więźniów politycznych, ograniczenia wolności słowa i stowarzyszania się.

Najnowsze wydarzenia. [Azerbejdżańska ofensywa na obszary kontrolowane przez Armenię w 2020 r.](#) i [druga we wrześniu 2023 r.](#) skomplikowały sytuację Azerbejdżanu w RE. Od 2020 r. Armenia wniosła przeciwko niemu do ETPC cztery sprawy wraz z wnioskami o nakazanie w trybie pilnym m.in. wstrzymania walk i odblokowania korytarza lądowego łączącego kontrolowaną przez Ormian część GK z Armenią. Trybunał uwzględnił wnioski, podważając legalność działań Azerbejdżanu. ZP również wzmoгло

krytykę. W rezolucji z października 2023 r. zażądało ochrony bezpieczeństwa, prawa własności i innych praw ludności ormiańskiej uciekającej z GK oraz podjęcia działań, by mogła powrócić na ten obszar. Zagroziło, że jeśli te oczekiwania nie zostaną zrealizowane, zainicjuje tzw. uzupełniającą procedurę wspólną, która jest wszczynana w przypadku poważnych naruszeń i angażuje wszystkie główne organy RE. Przede wszystkim jednak zapowiedziało możliwość wykluczenia azerbejdżańskiej delegacji z prac Zgromadzenia na początku 2024 r.

Delegacja Azerbejdżanu, świadoma ryzyka przegranej w głosowaniu nad jej usunięciem, sama ogłosiła pod koniec stycznia 2024 r. wycofanie się z ZP. Azerbejdżańscy delegaci i eksperci motywowali je rozczarowaniem niewystarczającym wsparciem RE dla ich państwa w rozwiązywaniu sytuacji GK oraz proarmieńskością i islamofobią ZP. Pojawiały się też głosy, że Azerbejdżan przynależy do kultury azjatyckiej, a nie europejskiej. Spośród tych argumentów za względnie trafny można uznać resentyment wobec nieskuteczności działań RE służących załatwieniu sporu o GK – w tym zakresie faktycznie organizacja sobie nie poradziła, podobnie jak np. OBWE. Było to pokłosiem ogólnie niskiej efektywności organizacji międzynarodowych w rozwiązywaniu tego typu sporów, zwłaszcza na obszarze postsowieckim.

Mimo wycofania się azerbejdżańskiej delegacji ZP przegłosowało rezolucję wykluczającą państwo z prac na rok 2024 (to wykluczenie czasowe, musi być odnawiane co roku). Uzasadniło ten krok m.in. niezaprośzeniem przez Azerbejdżan obserwatorów RE na wybory prezydenckie 7 lutego br., problemami z niezależnością sądownictwa i wykonywaniem orzeczeń ETPC oraz humanitarnymi skutkami użycia przez niego siły w GK we wrześniu 2023 r. Decyzja ZP była formalnie ważna, choć ponad 2/3 jego członków nie uczestniczyło w głosowaniu (m.in. z Gruzji, Polski, Serbii, Ukrainy). Z obecnych przeciw głosowali tylko delegaci z Albanii i Turcji, a za – głównie z Armenii i państw zachodniej Europy, m.in. Francji i Niemiec. Krótko po głosowaniu prezydent Azerbejdżanu Ilham Aliyev zasygnalizował, że jego kraj rozważy całkowite opuszczenie organizacji.

Wnioski i rekomendacje. Poszanowanie praw człowieka i zasad demokracji w Azerbejdżanie jest dalekie od standardów RE, a prowadzone przezeń od 2020 r. działania zbrojne w GK były sprzeczne z jego zobowiązaniami nieużywania siły, które złożył m.in. RE. Całkowite wykluczenie delegacji Azerbejdżanu z prac głównego organu organizacji było jednak bardziej zdecydowanym krokiem niż zastosowane wobec Rosji w 2014 r. [zawieszenie tylko części praw jej delegacji po agresji na Ukrainę](#). Potraktowanie Azerbejdżanu ostrzej niż jawnego agresora – przy podobnie niedemokratycznym systemie politycznym, na co wskazują rankingi Freedom House czy The Economist – wydaje się

nadmierne. Ostatecznie państwo to dążyło do odzyskania okupowanej części własnego terytorium.

Realizacja azerbejdżańskich grózb o opuszczeniu RE byłaby pierwszym takim przypadkiem w historii (dotychczas raz, w 2022 r., doszło do usunięcia z niej państwa – Rosji [za pełnoskalową inwazję na Ukrainę](#)). Negatywnie wpłynęłaby na system ochrony praw człowieka w Europie, bo wiązałaby się z wyjściem Azerbejdżanu z ETPC, uniemożliwiając dochodzenie przed nim odszkodowań przez jego obywateli i przez Ormian poszkodowanych w wyniku działań zbrojnych od 2020 r. Mogłaby także pociągnąć za sobą dalszą erozję tego systemu w dłuższej perspektywie, przyczyniając się np. do wyjścia Turcji, która politycznie sprzyja Azerbejdżanowi i również jest krytykowana za pogarszanie stanu demokracji i ochrony praw człowieka. Miałaby też niekorzystne skutki dla budżetu RE, choć dużo mniej poważne niż efekty usunięcia Rosji w 2022 r. (azerbejdżańska składka to ok. 0,4% budżetu RE, rosyjska wynosiła ok. 7%). Ewentualne opuszczenie RE przez Azerbejdżan wiązałoby się więc z koniecznością zwiększenia wkładu Polski do budżetu organizacji, choć zmiana byłaby nieduża, a kwota zostałaby podzielona między wszystkich członków.

Pożądana byłaby więc próba złagodzenia napięcia przez RE. Krokiem wstępnym mogłoby być wstrzymanie krytyki działań Azerbejdżanu w [Górskim Karabachu, z którego faktycznie i tak uciekły już, raczej bezpowrotnie, dziesiątki tysięcy ludzi](#), w tym prawdopodobnie niemal cała ludność ormiańska. W zamian należałoby postawić bezwzględne ultimatum w sprawie powstrzymania się przez Azerbejdżan od roszczeń i działań zbrojnych wobec Armenii właściwej oraz oczekiwać wypłaty odszkodowań na rzecz tego państwa i uchodźców z Karabachu za wszystkie naruszenia praw człowieka, które zostaną stwierdzone przez ETPC (w tym też m.in. prawa własności). Takie podejście mogłoby ułatwić stopniową normalizację sytuacji, a zarazem dać Armenii środki niezbędne do reintegracji uchodźców w społeczeństwie. Kolejnym krokiem mogłoby być oczekiwanie sukcesywnej poprawy egzekucji w Azerbejdżanie wyroków ETPC dotyczących poszanowania głównych praw człowieka. Obecny twardy kurs azerbejdżańskich władz sugeruje jednak, że uzyskanie pozytywnej odpowiedzi na te apele może być trudne. Ewentualnej decyzji o opuszczeniu RE należy się spodziewać raczej po szczycie klimatycznym COP29 w Baku w listopadzie br., bo wcześniejsza mogłaby utrudnić Azerbejdżanowi zabiegi dyplomatyczne podczas wydarzenia.

[Rozwój sytuacji wewnętrznej w Azerbejdżanie](#) i wzrost napięć między nim a RE sugerują, że pożądana byłaby refleksja wśród państw Zachodu, czy zachodni model oparty na poszanowaniu demokracji i praw człowieka pozostaje wzorem dla innych państw, czy też stracił na atrakcyjności – a jeżeli tak, w jaki sposób ją przywrócić.