UZASADNIENIE

1. **Wyjaśnienie potrzeby i celu zawieszenia stosowania umowy międzynarodowej**

Dnia 7 listopada 2023 r. państwa członkowskie Sojuszu Północnoatlantyckiego wydały wspólne oświadczenie o planowanym zawieszeniu stosowania Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie, podpisanego w Paryżu dnia 19 listopada 1990 r. (Dz. U. z 1995 r. poz. 73), zwanego dalej „Traktatem CFE” lub „Traktatem”. Zapowiedź tę poparli wszyscy sojusznicy w ramach NATO, w tym państwa niebędące stronami Traktatu CFE, a także Królestwo Szwecji jako państwo zaproszone do członkowska w Sojuszu. Krok ten uzasadniono nadzwyczajną zmianą okoliczności spowodowaną wypowiedzeniem Traktatu CFE przez Federację Rosyjską ze skutkiem na dzień 7 listopada 2023 r.[[1]](#footnote-1)) oraz agresją zbrojną Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie, naruszającą cele Traktatu CFE, jak również powszechnie przyjęte normy prawa międzynarodowego. Państwa sojusznicze NATO uznały sytuację, w której będą zobowiązane do stosowania postanowień Traktatu CFE, podczas gdy Federacja Rosyjska nie jest już jego stroną, za niemożliwą do utrzymania. Rzeczpospolita Polska opowiedziała się w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego za zawieszeniem stosowania Traktatu CFE oraz brała aktywny udział w opracowaniu tekstu ww. oświadczenia.

Traktat CFE przewiduje m.in. ustanowienie bezpiecznej i stabilnej równowagi konwencjonalnych sił zbrojnych w Europie na niższych niż dotychczas poziomach, eliminowanie nierównowagi szkodzącej stabilności i bezpieczeństwu oraz eliminowanie zdolności do dokonania niespodziewanego ataku i rozpoczęcia działań ofensywnych na dużą skalę w Europie. Główny element Traktatu stanowi założenie o redukcji istniejącego ofensywnego uzbrojenia konwencjonalnego, posiadanego przez państwa członkowskie NATO oraz państwa byłego Układu Warszawskiego (czołgi, bojowe wozy opancerzone, artylerię o kalibrze 100 mm i większym, samoloty bojowe i śmigłowce uderzeniowe). Traktat zakłada, że ograniczenia ilościowe uzbrojenia oraz obowiązek przekazywania szczegółowych informacji o potencjałach sił zbrojnych, a także poddanie tych informacji weryfikacji, przyczynią się do zmniejszenia prawdopodobieństwa dokonania niespodziewanej napaści zbrojnej i rozpoczęcia działań na dużą skalę.

Zawieszenie stosowania Traktatu CFE należy uznać w obecnej sytuacji za konieczne ze względów bezpieczeństwa i obronności oraz interesu polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej. Krok ten jest podyktowany szeregiem działań Federacji Rosyjskiej ukierunkowanych na celowe unicestwienie dorobku Traktatu CFE jako jednego z filarów architektury bezpieczeństwa w Europie. Pierwszym z nich było odstąpienie Federacji Rosyjskiej od wykonywania postanowień Traktatu CFE, począwszy od 2007 r., tj. od momentu nielegalnego zawieszenia przez nią stosowania Traktatu. W odpowiedzi należące do NATO strony Traktatu CFE zaprzestały współpracy z Federacją Rosyjską w ramach tego instrumentu, mimo że Federacja Rosyjska wciąż pozostawała jego stroną, co pozwalało na jej powrót do wykonywania Traktatu.

Dokonany w 2022 r. przez Federację Rosyjską, przy współudziale Republiki Białorusi – pozostającej stroną Traktatu CFE, akt zbrojnej agresji przeciwko Ukrainie, stanowił rażące naruszenie zakazu użycia siły przeciwko suwerenności, integralności terytorialnej i niepodległości politycznej innego państwa, równoznaczny z naruszeniem zarówno postanowień Traktatu i jego głównych celów, jak również art. 2 ust. 4 Karty Narodów Zjednoczonych i norm międzynarodowego prawa zwyczajowego. Wszczęcie konwencjonalnej agresji zbrojnej na dużą skalę na obszarze stosowania Traktatu CFE oznacza tym samym podważenie głównego celu Traktatu.

Późniejsze wypowiedzenie przez Federację Rosyjską Traktatu CFE i zwolnienie się od ustalonej Traktatem odpowiedzialności za bezpieczeństwo i stabilną równowagę sił zbrojnych w Europie oddziałuje bezpośrednio na interesy i obronność dotychczasowych stron Traktatu CFE, w tym Rzeczypospolitej Polskiej.

Dalszą współpracę na podstawie Traktatu CFE, w tym możliwości wykonywania przez inne strony Traktatu (w szczególności dotyczy państw współpracujących z Federacją Rosyjską w ramach sojuszu wojskowego OUBZ[[2]](#footnote-2))) inspekcji na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jednostek wojskowych i tzw. rejonów wskazanych, a także konieczności przekazywania przez Rzeczpospolitą Polską notyfikacji dotyczących m.in. zmian w stanach posiadania ujętego w Traktacie konwencjonalnego uzbrojenia czy też rocznej informacji o Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, należy uznać za stwarzającą zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego.

W warunkach nieuczestniczenia Federacji Rosyjskiej w Traktacie CFE, a tym samym braku jakichkolwiek ograniczeń dla sił zbrojnych Federacji Rosyjskiej, nie ma obecnie podstaw do respektowania przez Rzeczpospolitą Polską ujętych w Traktacie ograniczeń ilościowych dotyczących uzbrojenia konwencjonalnego w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz realizacji obowiązku notyfikowania i wymiany informacji dotyczących posiadanego sprzętu wojskowego.

Z uwagi na powyższe zachodzi uzasadniona konieczność zawieszenia stosowania Traktatu CFE w całości.

1. **Wskazanie różnic między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym**

Odstąpienie Federacji Rosyjskiej od realizacji postanowień Traktatu CFE w 2007 r., trwająca od 2022 r. wojna Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie oraz wypowiedzenie Traktatu przez Federację Rosyjską 7 listopada 2023 r. radykalnie zmieniły zakres zobowiązań międzynarodowych stron Traktatu.

W wyniku działań Federacji Rosyjskiej doszło do znaczącej destabilizacji równowagi konwencjonalnych sił zbrojnych w Europie. Przyczyniło się to do powstania nieprzewidzianej przez strony Traktatu zasadniczej zmiany okoliczności, stanowiących podstawę wcześniejszej zgody umawiających się stron na związanie się Traktatem. Zmiana ta w sposób istotny godzi w interesy obronności i bezpieczeństwa państw sojuszniczych NATO oraz czyni wypełnianie określonych w nim celów i obowiązków różnym od pierwotnie zakładanego.

Ze względu na brak przewidzianego Traktatem CFE mechanizmu dostosowującego realizację jego celów do zmieniających się okoliczności – szczególnie w zakresie eliminowania zdolności do dokonania niespodziewanego ataku lub rozpoczęcia działań ofensywnych na dużą skalę – powinny one być realizowane za pomocą innych instrumentów prawnych przewidzianych w prawie międzynarodowym, w tym w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. poz. 439), dalej „KWPT”, oraz w prawie zwyczajowym.

Wskutek zawieszenia stosowania Traktatu CFE Rzeczpospolita Polska, podobnie jak pozostali sojusznicy, nadal będzie formalnie związana Traktatem, lecz nie będzie zobowiązana do stosowania jego postanowień.

1. **Wskazanie przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych, politycznych i prawnych zawieszenia stosowania umowy międzynarodowej**
2. Zawieszenie stosowania Traktatu nie wywoła skutków społecznych.
3. Zawieszenie stosowania Traktatu nie spowoduje skutków o charakterze gospodarczym.
4. Zawieszenie stosowania Traktatu nie będzie wywierać skutków finansowych dla podmiotów sektora finansów publicznych w postaci zmniejszenia ich dochodów lub zwiększenia ich wydatków ani dodatkowych następstw finansowych dla budżetu państwa, innych niż przewidziane w danej części budżetowej. Ponadto, w następstwie zawieszenia stosowania Traktatu, Rzeczpospolita Polska zaprzestanie finansowania wydatków związanych z funkcjonowaniem ustanowionej Traktatem CFE Wspólnej Grupy Konsultacyjnej (Joint Consultative Group).
5. Zawieszenie stosowania Traktatu CFE na skutek zasadniczej zmiany okoliczności spowodowanej bezprawnymi działaniami Federacji Rosyjskiej, wspieranej przez Republikę Białorusi, nie wywoła dodatkowych następstw politycznych, zwłaszcza w kontekście aktualnych relacji dwustronnych z ww. państwami.
6. Skutkiem prawnym zawieszenia stosowania Traktatu CFE będzie zwolnienie Rzeczypospolitej Polskiej z obowiązku wykonywania Traktatu we wzajemnych stosunkach z innymi umawiającymi się stronami Traktatu oraz konieczności wykonywania wszelkich decyzji Wspólnej Grupy Konsultacyjnej, a także wszystkich innych dokumentów i deklaracji związanych z implementacją Traktatu CFE.
7. **Wyjaśnienie wyboru trybu zawieszenia stosowania umowy międzynarodowej**

Traktat CFE nie przewiduje możliwości zawieszenia jego stosowania przez umawiające się strony. W konsekwencji prawnomiędzynarodową podstawą prawną zawieszenia stosowania Traktatu CFE powinien być przepis art. 62 KWPT, który wyraża normę międzynarodowego prawa zwyczajowego, zgodnie z którą zasadnicza zmiana okoliczności, jaka nastąpiła w stosunku do tych, które istniały w czasie zawarcia umowy międzynarodowej, i jaka nie była przewidziana przez strony, może zostać powołana jako podstawa zawieszenia stosowania umowy, jeżeli: (a) istnienie tych okoliczności stanowiło istotną podstawę zgody stron na związanie się umową oraz (b) wskutek tej zmiany radykalnie przekształci się zakres obowiązków pozostałych jeszcze do wykonania na podstawie umowy międzynarodowej.

Traktat CFE został ratyfikowany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dnia 13 listopada 1991 r. na podstawie obowiązujących wówczas przepisów konstytucyjnych, a następnie ogłoszony w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Traktat stanowi ponadto układ wojskowy, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483, z późn. zm.). Tym samym należy stwierdzić, że Traktat CFE wypełnia przesłanki określone w art. 241 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a w konsekwencji uznać go za umowę ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.

Z uwagi na powyższe, na gruncie prawa krajowego, zawieszenie stosowania Traktatu CFE nastąpi na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 i 3 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 127).

Zgodnie z uchwałą nr 242/2008 Rady Ministrów z dnia 4 listopada 2008 r. w sprawie realizacji przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań wynikających z porozumień międzynarodowych dotyczących kontroli zbrojeń, rozbrojenia oraz środków budowy zaufania i bezpieczeństwa (M.P. z 2011 r. poz. 5) ministrem właściwym w odniesieniu do Traktatu CFE jest minister właściwy do spraw zagranicznych.

1. ) Federacja Rosyjska notą z 9 czerwca 2023 r. poinformowała o wypowiedzeniu Traktatu CFE i 7 listopada 2023 r. zgodnie z jego postanowieniami (art. XIX) przestała być stroną Traktatu. [↑](#footnote-ref-1)
2. ) W skład Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym, oprócz Federacji Rosyjskiej, wchodzą następujące państwa-strony Traktatu CFE: Armenia, Białoruś, Kazachstan. [↑](#footnote-ref-2)