



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 612
Warszawa, 26 lipca 2024 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o wypowiedzeniu Konwencji o zakazie użycia, składowania, produkcji i przekazywania min przeciwpiechotnych oraz o ich zniszczeniu, sporządzonej w Oslo dnia 18 września 1997 r.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Andrzeja Tomasza Zapałowskiego.

(-) Konrad Berkowicz; (-) Karina Anna Bosak; (-) Krzysztof Bosak; (-) Bronisław Foltyn; (-) Roman Fritz; (-) Sławomir Mentzen; (-) Krzysztof Mulawa; (-) Bartłomiej Pejo; (-) Grzegorz Adam Płaczek; (-) Michał Połuboczek; (-) Włodzimierz Skalik; (-) Krzysztof Szymański; (-) Krzysztof Tuduj; (-) Witold Tumanowicz; (-) Michał Wawer; (-) Przemysław Wipler; (-) Andrzej Tomasz Zapałowski.



USTAWA

z dnia ... 2024 r.

o wypowiedzeniu Konwencji o zakazie użycia, składowania, produkcji i przekazywania min przeciwpiechotnych oraz o ich zniszczeniu, sporządzonej w Oslo dnia 18 września 1997 r.

Art. 1. Wyraża się zgodę na dokonanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wypowiedzenia Konwencji o zakazie użycia, składowania, produkcji i przekazywania min przeciwpiechotnych oraz o ich zniszczeniu, sporządzonej w Oslo dnia 18 września 1997 r.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.



UZASADNIENIE

W dniu 14 grudnia 2012 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikował Konwencję sporządzoną w Oslo dnia 18 września 1997 r. o zakazie użycia, składowania, produkcji i przekazywania min przeciwpiechotnych oraz o ich zniszczeniu („Traktatu Ottawskiego”). Ratyfikacja konwencji wymagała, zgodnie z przepisami Konstytucji RP, zgody uprzednio wyrażonej przez Sejm RP w ustawie, którą Sejm wyraził w dniu 10 października 2012 r.

Konwencja zobowiązuje państwa-strony do tego, że żadne z nich, nigdy w żadnych okolicznościach nie będzie:

- 1) używać min przeciwpiechotnych;
- 2) prowadzić badań, produkować, w żaden inny sposób nabywać, składować lub przechowywać min przeciwpiechotnych lub przekazywać komukolwiek pośrednio lub bezpośrednio min przeciwpiechotnych;
- 3) pomagać, zachęcać ani nakłaniać w jakikolwiek sposób nikogo do podejmowania jakiegokolwiek działalności zabronionej Państwu-Stronie na mocy niniejszej Konwencji.

Nadto państwa-strony zobowiązują się do zniszczenia lub zapewnienia zniszczenia wszystkich posiadanych min przeciwpiechotnych.

Racjonalizacją dla powyższych zobowiązań jest postrzeganie min przeciwpiechotnych jako szczególnie niehumanitarnego środka walki, stwarzającego poważne zagrożenie dla ludności cywilnej.

W tym miejscu sformułować należy dwie tezy. Po pierwsze, utrzymywanie w polskim porządku prawnym zobowiązań wynikających z omawianej konwencji jest sprzeczne z polskim interesem narodowym. Po drugie, argumenty natury moralnej stojące u podstaw omawianej konwencji nie są ufundowane na solidnych podstawach.

Zobowiązania powyższe są sprzeczne z polskim interesem narodowym, albowiem tworzą nieuzasadnioną przewagę po stronie ewentualnego przeciwnika, który użyłby takiego środka w wojnie przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności wskazać należy, że z min przeciwpiechotnych korzysta niebędąca stroną konwencji Federacja Rosyjska w toczącej się obecnie wojnie na Ukrainie. Dokładnie to samo czyni również państwo ukraińskie pomimo bycia stroną tej samej konwencji. W tej sytuacji, w przypadku agresji rosyjskiej, Rzeczpospolita Polska narażałaby się na jednostronne częściowe rozbrojenie z efektywnego środka przeciwdziałania operacjom zaczepnym lub stanęłaby przed koniecznością łamania prawa międzynarodowego. „Awaryjne” używanie min przeciwpiechotnych z naruszeniem Traktatu Ottawskiego byłoby rozwiązaniem skrajnie niekorzystnym. Pozbawiłoby Polskę korzyści wojskowych płynących z również zakazanych tym traktatem, wcześniejszych działań o charakterze badawczo-rozwojowym. Dałoby również mocne podstawy do naruszeń ratyfikowanych umów przez stronę przeciwną i podstawy do oskarżeń w stosunku do żołnierzy wykonujących rozkazy w tym zakresie i do władz państwowych.



W odniesieniu do argumentacji natury moralnej stojącej za Traktatem Ottawskim należy zauważyć, że ewentualność obrażeń lub śmierci po stronie osób niebędących kombatantami jest w sposób nierozłączny wpisana w specyfikę każdego pola walki i dotyczy absolutnie każdego jej sposobu. Już sam fakt śmierci lub zranienia osoby będącej kombatantem wiąże się przeważnie z ciężką dolegliwością po stronie licznych osób niebędących kombatantami, dla których życie i zdrowie tego kombatanta stanowiło istotną wartość, w szczególności członków jego rodziny. Nie istnieje żaden algorytm, który pozwoliłby ustalić, że jedne skutki uboczne walki są „jeszcze” dopuszczalne, a inne „już” niedopuszczalne. Szkody ponoszone przez niekombatantów nie są zatem argumentem za tym, aby nie stosować min przeciwpiechotnych, ale za tym, aby nie wszczynać lekkomyślnie wojen i nie umieszczać własnego kraju w sytuacji geopolitycznej skutkującej zagrożeniem wojną. Używanie natomiast jakichkolwiek środków odpierania agresji jest w pierwszym rzędzie działaniem chroniącym dobra niekombatantów. Mieć bowiem trzeba na uwadze, że stan okupacji jest sytuacją, która nieuchronnie wiąże się z ciężkim ryzykiem naruszeń praw człowieka przez okupanta i powstania innych szkód rażąco uderzających w dobra osobiste niekombatantów – stąd też stanowi temu należy przeciwdziałać, w tym z użyciem min przeciwpiechotnych.

Traktat Ottawski należy wypowiedzieć możliwie szybko, aby możliwie szybko polskie przedsiębiorstwa i jednostki badawcze mogły rozpocząć badania nad nowymi modelami min przeciwpiechotnych. Trzeba uwzględnić, że Traktat Ottawski przewiduje sześciomiesięczny termin wypowiedzenia biegnący od momentu zawiadomienia Sekretarza Generalnego ONZ o jego wypowiedzeniu przez Prezydenta RP.

W dniu 12 stycznia br. przewodniczący Komitetu Obrony Narodowej estońskiego parlamentu Leo Kunnas stwierdził, że Estonia może rozważyć zabezpieczenie granicy z Rosją m.in. minami przeciwpiechotnymi. Wycofanie się z traktatu ottawskiego jest obecnie postulatem poważnie rozważanym w debacie publicznej w państwach bałtyckich w związku z zagrożeniem agresją rosyjską. Postulat wypowiedzenia Traktatu Ottawskiego jest również regularnie podnoszony od dłuższego czasu w Finlandii.

Autorzy niniejszego projektu zdecydowali się złożyć na ręce Marszałka Sejmu projekt ustawy o wyrażeniu zgody na wypowiedzenie przez Prezydenta RP umowy międzynarodowej z pominięciem działań Rady Ministrów i jej członków, o których mowa w przepisach Ustawy o umowach międzynarodowych. Działanie projektodawców jest zgodne z prawem i oparte jest o zastosowanie przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ani Konstytucja RP ani Ustawa o umowach międzynarodowych nie wymagają, aby wyrażenie przez Sejm RP zgody na wypowiedzenie umowy międzynarodowej było chronologicznie późniejsze od podjęcia w tej materii inicjatywy przez Radę Ministrów. Uchwalona już zgoda na wypowiedzenie Traktatu Ottawskiego może oczekiwać na działania innych organów, gdyż żaden przepis w sposób wyraźny nie wyklucza takiej chronologii działania organów państwa. Żaden przepis nie stanowi również, że katalog podmiotów uprawnionych do złożenia projektu ustawy w przedmiotowej sprawie jest katalogiem innym od tego, o którym mowa w art. 118 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W analogicznej sytuacji, dotyczącej zgody wyrażonej przez Sejm RP na ratyfikację umowy międzynarodowej, spostrzeżenia takiego dokonali konstytucjonaliści K. Działocha i B. Banaszak (K. Działocha, Uwaga 5. do art. 89 Konstytucji [w:] L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I, Warszawa 1999, s. 4-5, B. Banaszak, Opinia w sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, s. 132). Jest to stanowisko zgodne z literalną wykładnią przepisów Konstytucji RP.



KONFEDERACJA
WOLNOŚĆ I NIEPODLEGŁOŚĆ

Intencją projektodawców jest zmobilizowanie władzy wykonawczej do podjęcia koniecznych działań zmierzających do pilnego usunięcia Traktatu Ottawskiego z porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, z uwzględnieniem sześciomiesięcznego terminu wypowiedzenia przewidzianego przez ten traktat. Dalsze utrzymywanie obowiązywania tej umowy międzynarodowej naraża Rzeczpospolitą Polską na poważne szkody.

Uchwalenie ustawy nie spowoduje kosztów budżetowych.

Projekt ustawy nie powoduje skutków finansowych dla jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt niesie za sobą pozytywne skutki gospodarcze i społeczne, zwłaszcza w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa Polaków.

Projekt nie wpłynie na majątkowe prawa i obowiązki przedsiębiorców w tym działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

Projekt nie przewiduje wydawania dodatkowych aktów wykonawczych.

Zakres regulacji ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Warszawa, 31 lipca 2024 r.

BEOS-WPEiM-1735/24

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

SEKRETARIAT ZŁOY SZEFAR
L.dz. DS. 1120... 30.07.2024 (2)
Data wpływu: 31.07.2024

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o wypowiedzeniu Konwencji o zakazie użycia, składowania, produkcji i przekazywania min przeciwpiechotnych oraz o ich zniszczeniu, sporządzonej w Oslo dnia 18 września 1997 r. (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Andrzej Tomasz Zapalowski)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Przedmiotem projektowanej ustawy jest wyrażenie zgody na wypowiedzenie przez Prezydenta RP Konwencji o zakazie użycia, składowania, produkcji i przekazywania min przeciwpiechotnych oraz o ich zniszczeniu, sporządzonej w Oslo dnia 18 września 1997 r.¹, zwanej dalej „Konwencją”.

Projektowana ustawa obejmuje dwa artykuły. W art. 1 projektu wyraża się zgodę na wypowiedzenie Konwencji. W art. 2 stanowi się, że ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Z perspektywy prawa Unii Europejskiej Konwencja mieści się w ramach merytorycznych wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 23 i n. Traktatu o Unii Europejskiej, TUE). Kompetencje Unii Europejskiej w tej dziedzinie mają charakter ogólnopolityczny. Zgodnie z art. 2 ust. 4 Traktatu funkcjonowaniu o Unii Europejskiej (TfUE) „Unia ma kompetencję w zakresie określania i realizowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym stopniowego określania wspólnej polityki obronnej.” Mechanikę działania Unii

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SP-15P.020.193.4.2024
Data wpływu 31.07.24r.

¹ UNTS vol. 2056, s. 211. Konwencja weszła w życie 1 marca 1999 r. Jej stronami są 164 państwa.

i charakter zobowiązań państw członkowskich w tej dziedzinie charakteryzuje art. 24 TUE. Zasadą działania jest jednomyślność w Radzie Europejskiej i Radzie, chyba że Traktaty stanowią inaczej. Trybunał Sprawiedliwości UE nie dysponuje kompetencjami w omawianej materii, poza kontrolą legalności decyzji wykonujących postanowienia traktatowe (określa je art. 25 TUE) i rozgraniczaniem sfer wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i pozostałych aktywności Unii (art. 40 TUE, art. 275 TfUE). Państwa członkowskie są zobowiązane do popierania, aktywnie i bez zastrzeżeń, polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa Unii w duchu lojalności i wzajemnej solidarności oraz poszanowania działań Unii w tej dziedzinie. Są też zobowiązane do działania na rzecz umacniania i rozwijania wzajemnej solidarności politycznej oraz powstrzymywania się od działań, które byłyby sprzeczne z interesami Unii lub mogłyby zaszkodzić jej skuteczności jako spójnej sile w stosunkach międzynarodowych (art. 24 ust. 3 TUE). Jest to odpowiednik klauzuli solidarności/lojalnej współpracy z art. 4 ust. 3 TfUE.

Konwencja zobowiązuje strony do tego, aby w żadnych okolicznościach: 1) nie używały min przeciwpiechotnych; 2) nie prowadziły badań, nie produkowały, ani w żaden inny sposób nie nabywały, nie składowały lub nie przechowywały min przeciwpiechotnych lub nie przekazywały komukolwiek pośrednio lub bezpośrednio min przeciwpiechotnych; 3) nie pomagały, nie zachęcały ani nie nakłaniały w jakikolwiek sposób nikogo do podejmowania jakiegokolwiek działalności zabronionej na mocy Konwencji. Wprowadza też obowiązek zniszczenia wszystkich min przeciwpiechotnych (art. 1). Konwencja ustanawia Spotkania Państw-Stron (art. 11; *Meetings of the Parties*, tzw. MOPs), które są upoważnione do rozpatrywania wszelkich spraw odnoszących się do działania Konwencji. Podczas takich spotkań przyjmowane są też kilkuletnie plany działania dotyczące powszechnego stosowania i wprowadzenia w życie wszystkich postanowień Konwencji.

Konwencję otwarto tylko dla państw (art. 15 i art. 16 Konwencji). A zatem, mimo że Unia Europejska dysponuje kompetencją do zawierania umów w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 37 TUE, art. 218 TfUE), nie może stać się stroną Konwencji. Polska ratyfikowała Konwencję za zgodą ustawową i jest nią związana od dnia 27 grudnia 2012 r.² Wszystkie inne państwa członkowskie są także jej stronami. Konwencja została zawarta na czas nieokreślony. Istnieje jednak możliwość jej wypowiedzenia, zgodnie z art. 20 Konwencji.

Fakt, że Unia Europejska nie może być stroną Konwencji, nie oznacza, że jest bierna. W odniesieniu do Konwencji przyjęto w szczególności wspólne działanie Rady nr 2008/487 z 23 czerwca 2008 r. wspierające w ramach Europejskiej strategii bezpieczeństwa powszechne stosowanie i wprowadzanie w życie Konwencji o zakazie użycia, składowania, produkcji i przekazywania

² Dz. U. z 2013 r. poz. 323.

min przeciwpiechotnych oraz o ich zniszczeniu³. Mimo że podstawa prawna tego aktu wygasła wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony, wspólne działanie nadal obowiązuje. Wspólne działanie określa cele unijne w odniesieniu do Konwencji (należy do nich m.in. wspieranie pełnego jej wprowadzenia w życie przez państwa-strony), środki działania (organizację i zasady finansowania projektów zmierzających do osiągnięcia celów), podmioty unijne odpowiedzialne za wykonanie wspólnego działania (Prezydencja wspierana przez Wysokiego przedstawiciela do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w ograniczonym zakresie także Komisja). Wspólne działanie nie określa bezpośrednio żadnych obowiązków państw członkowskich.

Ponadto w następstwie planów działania przyjmowanych w ramach MOPs i w kontekście realizacji europejskiej strategii bezpieczeństwa Rada przyjmowała decyzje w sprawie wsparcia planów działania na poziomie unijnym. Wskazać należy w tej materii decyzję Rady 2012/700/WPZiB z dnia 13 listopada 2012 r. wspierającą realizację planu działania z Cartageny na lata 2010-2014⁴, decyzję Rady (WPZiB) 2017/1428 z dnia 4 sierpnia 2017 r. dotyczącą realizacji planu działania z Maputo⁵ oraz decyzję Rady (WPZiB) 2021/257 z dnia 18 lutego 2021 r. w sprawie wsparcia Planu działania z Oslo (dotyczy lat 2020-2024)⁶.

W decyzjach tych również określa się cele unijne (dotyczą one wsparcia państw-stron, nie tylko państw członkowskich, w działaniach wykonujących Konwencję oraz na rzecz powszechnego stosowania i promowania norm konwencyjnych) i środki ich osiągania w postaci projektów finansowanych z budżetu Unii. Nie określono w nich obowiązków państw członkowskich.

We wspólnym działaniu i w decyzji z 2012 r. Rada odwołuje się do Europejskiej strategii bezpieczeństwa z 2003 r., w późniejszych decyzjach już nie. W Globalnej strategii UE w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa z 2016⁷ ani w dążeniach Unii do ustanowienia unii bezpieczeństwa, w tym komunikatu Komisji w tej sprawie z 2020 r.⁸, Konwencja nie jest wyraźnie identyfikowana. W tym znaczeniu związanie Konwencją nie jest wyraźnie definiowane jako interes Unii. W świetle wspólnego działania i aktywnego wspierania Konwencji przez Unię w ramach MOPs oraz w powiązaniu z faktem, że wszystkie pozostałe państwa członkowskie są stronami Konwencji, można wszakże uważać, że związanie Konwencją jest interesem Unii. Wypowiedzenie musiałoby być zatem uzasadnione w powiązaniu ze zmieniającym się w obliczu wojny w Ukrainie interesem Unii oraz w perspektywie traktatowego obowiązku utrzymania wzajemnej solidarności państw członkowskich.

³ Dz. Urz. UE L 165 z 26.6.2008, s. 41.

⁴ Dz. Urz. UE L 314 z 14.11.2012, s. 40.

⁵ Dz. Urz. UE L 204 z 5.8.2017, s. 101, ze zm.

⁶ Dz. Urz. UE L 58 z 19.2.2021, s. 41.

⁷ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*, June 2016. Tekst: <http://europa.eu/globalstrategy/en>.

⁸ COM(2020) 605 final.

Należy też wspomnieć o wspólnym stanowisku Rady 2008/944/WPZiB z dnia 8 grudnia 2008 r. określającym wspólne zasady kontroli wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego⁹. Na podstawie art. 1 ust. 1 tego stanowiska każde państwo członkowskie ocenia składane w nim wnioski o udzielenie zezwolenia na wywóz, w tym wnioski dotyczące transferów międzyrządowych, towarów znajdujących się we Wspólnym wykazie uzbrojenia UE. Zgodnie z jego art. 2 ust. 1 lit. c odmawia się wydania zezwolenia na wywóz, jeśli udzielenie go byłoby niezgodne m.in. z zobowiązaniami wynikającymi z Konwencji.

Można też zauważyć, że Unia przyjęła Uaktualnione wytyczne w sprawie promowania przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego¹⁰. Ich celem jest dostarczenie Unii oraz jej instytucjom i organom sprawnych narzędzi promowania przestrzegania międzynarodowego prawa humanitarnego. Wytyczne są adresowane do wszystkich podmiotów działających w ramach Unii Europejskiej w zakresie, w jakim podnoszone kwestie mieszczą się w ich obszarach odpowiedzialności i kompetencji. Są też zgodne z zobowiązaniami Unii i jej państw członkowskich. Wytyczne zawierają załącznik, w którym wymienione są instrumenty prawa humanitarnego, które należy przestrzegać. Jednym z nich jest Konwencja.

3. Analiza projektu ustawy pod kątem prawa Unii Europejskiej

Projekt ustawy zakłada wypowiedzenie Konwencji. Prawo Unii Europejskiej nie przewiduje jednoznacznego obowiązku przystąpienia do Konwencji, jednak Unia podejmuje działania na rzecz powszechnego związania się Konwencją i jej powszechnego i efektywnego stosowania. Wypowiedzenie Konwencji odbiegałoby zatem od standardu postępowania pozostałych państw członkowskich, które są stroną Konwencji. W tym znaczeniu wypowiedzenie Konwencji może być postrzegane jako uchybienie obowiązkowi umacniania i rozwijania wzajemnej solidarności politycznej, a jeszcze bardziej obowiązkowi powstrzymywania się od działań, które byłyby sprzeczne z interesami Unii Europejskiej lub mogłyby zaszkodzić jej skuteczności jako spójnej sile w stosunkach międzynarodowych, o którym mowa w art. 24 ust. 3 TUE. Trzeba przy tym odnotować, że ewentualne naruszenie nie podlega kontroli Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że projekt ustawy może zostać uznany za sprzeczny z art. 24 ust. 3 TUE.

4. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o wypowiedzeniu Konwencji o zakazie użycia, składowania, produkcji i przekazywania min przeciwpiechotnych oraz o ich

⁹ Dz. Urz. UE L 335 z 13.12.2008, s. 99, ze zm.

¹⁰ Dz. Urz. UE C 303 z 15.12.2009, s. 12.

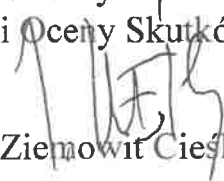
zniszczeniu, sporządzonej w Oslo dnia 18 września 1997 r. może zostać uznany za sprzeczny z art. 24 ust. 3 TUE.

Autor:

prof. dr hab. Cezary Mik
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieřlik

Warszawa, 31 lipca 2024 r.

BEOS-WPEiM-1736/24

SEKRETARIAT Z-OY SZEFA K.
L.dz. DS. 1120.303.2024
Data wpływu 31.07.2024

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o wypowiedzeniu Konwencji o zakazie użycia, składowania, produkcji i przekazywania min przeciwpiechotnych oraz o ich zniszczeniu, sporządzonej w Oslo dnia 18 września 1997 r. (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Andrzej Tomasz Zapalowski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Przedmiotem projektowanej ustawy jest wyrażenie zgody na wypowiedzenie przez Prezydenta RP Konwencji o zakazie użycia, składowania, produkcji i przekazywania min przeciwpiechotnych oraz o ich zniszczeniu, sporządzonej w Oslo dnia 18 września 1997 r.¹, zwanej dalej „Konwencją”.

Projektowana ustawa obejmuje dwa artykuły. W art. 1 projektu wyraża się zgodę na wypowiedzenie Konwencji. W art. 2 stanowi się, że ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

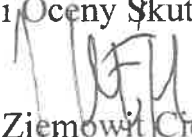
Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

prof. dr hab. Cezary Mik
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji


Ziemowit Cieślak

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. DS-WP.020.193.5.2024
Data wpływu 31.07.2024

¹ UNTS vol. 2056, s. 211. Konwencja weszła w życie 1 marca 1999 r. Jej stronami są 164 państwa.



SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. MD 1400 11. 2024

Data wpływu 09. 08. 2024

BIURO EKSPERTYZ I OCENY SKUTKÓW REGULACJI
KANCELARII SEJMU

Warszawa, dnia 8 sierpnia 2024 r.

BEOS-WPMOSR-1737/24

Pan Minister

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Ocena skutków regulacji
zawartej w poselskim projekcie
ustawy o wypowiedzeniu Konwencji o zakazie użycia, składowania, produkcji
i przekazywania min przeciwpiechotnych oraz o ich zniszczeniu,
sporządzonej w Oslo dnia 18 września 1997 r.
(przed nadaniem numeru druku)¹

I. Jaki problem jest rozwiązywany?

Projekt dotyczy wyrażenia przez Sejm zgody na dokonanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wypowiedzenia Konwencji o zakazie użycia, składowania, produkcji i przekazywania min przeciwpiechotnych oraz o ich zniszczeniu, sporządzonej w Oslo dnia 18 września 1997 r.²

Projektodawca uzasadnia, iż zobowiązania wynikające z konwencji ottawskiej „są sprzeczne z polskim interesem narodowym, albowiem tworzą nieuzasadnioną przewagę po stronie ewentualnego przeciwnika, który użyłby takiego środka w wojnie przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności wskazać należy, że z min przeciwpiechotnych korzysta niebędąca stroną konwencji Federacja Rosyjska

¹ Projekt ustawy znajduje się w wykazie projektów wniesionych, którym nie został nadany jeszcze numer druku sejmowego. Numer w wykazie: SH-020-189/24. Przedstawiciel wnioskodawców: pos. Andrzej Tomasz Zapalowski.

² Dz. U. z 2013 r. poz. 323, dalej jako „konwencja” lub „konwencja ottawska”. Konwencja została ratyfikowana przez Prezydenta RP za zgodą Sejmu wyrażoną w ustawie z dnia 10 października 2012 r. o ratyfikacji Konwencji o zakazie użycia, składowania, produkcji i przekazywania min przeciwpiechotnych oraz o ich zniszczeniu, sporządzonej w Oslo dnia 18 września 1997 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1286).

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SR-408 010 193 82024
Data wpływu 12. 08. 2024

w toczącej się obecnie wojnie na Ukrainie. Dokładnie to samo czyni również państwo ukraińskie pomimo bycia stroną tej samej konwencji. W tej sytuacji, w przypadku agresji rosyjskiej, Rzeczpospolita Polska narażałaby się na jednostronne częściowe rozbrownienie z efektywnego środka przeciwdziałania operacjom zaczepnym lub stanęłaby przed koniecznością łamania prawa międzynarodowego”. Projektodawca podnosi także, iż „w dniu 12 stycznia br. przewodniczący Komitetu Obrony Narodowej estońskiego parlamentu Leo Kunnas stwierdził, że Estonia może rozważyć zabezpieczenie granicy z Rosją m.in. minami przeciwpiechotnymi. Wycofanie się z traktatu ottawskiego jest obecnie postulatem poważnie rozważanym w debacie publicznej w państwach bałtyckich w związku z zagrożeniem agresją rosyjską. Postulat wypowiedzenia Traktatu Ottawskiego jest również regularnie podnoszony od dłuższego czasu w Finlandii”³.

Warto nadmienić, iż dnia 23 maja 2024 r. wniesiony został analogiczny projekt ustawy⁴, lecz dnia 10 czerwca 2024 r. został on wycofany przez wnioskodawców.

II. Rekomendowane rozwiązanie (w tym planowane narzędzia interwencji) i oczekiwany efekt

Projekt dotyczy wyrażenia przez Sejm zgody na dokonanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wypowiedzenia konwencji ottawskiej. Zgodnie z postanowieniami zawartymi w art. 1 konwencji, każde państwo-strona zobowiązuje się, że nigdy w żadnych okolicznościach nie będzie:

- a) używać min przeciwpiechotnych;
- b) prowadzić badań, produkować, w żaden inny sposób nabywać, składować lub przechowywać min przeciwpiechotnych lub przekazywać komukolwiek pośrednio lub bezpośrednio min przeciwpiechotnych;
- c) pomagać, zachęcać ani nakłaniać w jakikolwiek sposób nikogo do podejmowania jakiejkolwiek działalności zabronionej państwu-stronie na mocy konwencji.

³ Informacje o przebiegu dyskusji nad wypowiedzeniem konwencji ottawskiej w Finlandii i w państwach bałtyckich przedstawiono w cz. III niniejszej opinii.

⁴ Numer w wykazie SH-020-154/24. Przedstawiciel wnioskodawców: pos. Andrzej Tomasz Zapalowski.

Ponadto, każde państwo-strona zobowiązało się do zniszczenia lub zapewnienia zniszczenia wszystkich min przeciwpiechotnych.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych⁵ utrata mocy obowiązującej umowy międzynarodowej w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej następuje w sposób przewidziany w umowie międzynarodowej, w szczególności na skutek jej wypowiedzenia przez Rzeczpospolitą Polską, albo w inny sposób dopuszczony przez prawo międzynarodowe. Zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy o umowach międzynarodowych, przedłożenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do wypowiedzenia umowy międzynarodowej ratyfikowanej za zgodą wyrażoną w ustawie jest dokonane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie.

Konwencja ottawska zawiera postanowienia w przedmiocie wypowiedzenia traktatu. Zgodnie z postanowieniami zawartymi w art. 20 konwencji, każde państwo-strona ma prawo, korzystając ze swojej suwerenności, wypowiedzenia Konwencji. O takim wypowiedzeniu zawiadomi ono wszystkie pozostałe państwa-strony, Depozytariusza (w świetle art. 21 konwencji jest nim Sekretarz Generalny ONZ) oraz Radę Bezpieczeństwa ONZ. Dokument wypowiedzenia powinien zawierać pełne wyjaśnienie przyczyn uzasadniających wypowiedzenie. Wypowiedzenie traktatu wchodzi w życie po upływie sześciu miesięcy od otrzymania dokumentu wypowiedzenia przez Depozytariusza. Jeżeli jednak po upływie tego sześciomiesięcznego okresu państwo-strona wypowiadające Konwencję jest zaangażowane w konflikt zbrojny, takie wypowiedzenie nie wejdzie w życie przed zakończeniem tego konfliktu zbrojnego. Wypowiedzenie konwencji w żaden sposób nie wpływa na obowiązek państwa do dalszego wykonywania zobowiązań przyjętych zgodnie z wszelkimi stosownymi normami prawa międzynarodowego.

Warto również wskazać, iż zgodnie z postanowieniami zawartymi w art. 57 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów⁶ strona traktatu może zawiesić działanie traktatu względem wszystkich stron. Jednak w sytuacji, w której traktat nie przewiduje jego zawieszenia (tak jak konwencja ottawska), wówczas zawieszenia stosowania traktatu państwo może dokonać za zgodą wszystkich stron po konsultacji z innymi umawiającymi się państwami, co ze względu na fakt, iż obecnie 164 państwa są

⁵ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 127 ze zm.

⁶ Konwencja Wiedeńska o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r., Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439.

stronami konwencji, może być utrudnione. Państwa mogą również powołać się na art. 62 Konwencji wiedeńskiej, zawierającą tzw. klauzulę *rebus sic stantibus*. Zgodnie z tym postanowieniem, zasadnicza zmiana okoliczności, jaka nastąpiła w stosunku do tych, które istniały w czasie zawarcia traktatu, i jaka nie była przewidziana przez strony, nie może być powołana jako podstawa wygaśnięcia lub wycofania się z traktatu, chyba że istnienie tych okoliczności stanowiło istotną podstawę zgody stron na związanie się traktatem oraz wskutek tej zmiany radykalnie przekształcił się zakres obowiązków pozostałych jeszcze do wykonania na podstawie traktatu. W przypadku zastosowania art. 62 Konwencji wiedeńskiej, państwo kwestionujące ważność traktatu musi notyfikować pozostałym stronom swoje roszczenie oraz wskazać środki, jakie proponuje się podjąć w odniesieniu do traktatu, oraz ich uzasadnienie. Jeżeli po upływie okresu, który - z wyjątkiem przypadków szczególnie pilnych - nie powinien być krótszy niż trzy miesiące od otrzymania notyfikacji, żadna ze stron nie wniesie żadnego sprzeciwu, strona dokonująca notyfikacji może podjąć proponowane przez siebie środki. Jeżeli jednak sprzeciw zostanie wniesiony przez którąkolwiek z pozostałych stron, strony powinny szukać rozwiązania za pomocą środków wskazanych w artykule 33 Karty Narodów Zjednoczonych (rokowania, badania, pośrednictwo, koncyliacja, rozjemstwo, rozstrzygnięcie sądowe, odwołanie się do organów lub układów regionalnych albo inne środki pokojowe).

Odnosząc się do propozycji przedstawionej w projekcie ustawy, należy wziąć pod uwagę, że miny przeciwpiechotne stanowią poważne zagrożenie dla ludności cywilnej, często powodując trwałe obrażenia lub śmierć. Dodatkowo ich usuwanie jest niezwykle kosztowne i czasochłonne. Państwa stosujące miny przeciwpiechotne często spotykają się z krytyką ze strony społeczności międzynarodowej.

Warto w tym miejscu zauważyć również, iż analitycy Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych wskazali, że ewentualne wycofanie się części państw NATO z konwencji ottawskiej może narazić „na zarzuty o hipokryzję tych członków NATO, którzy wcześniej krytykowali użycie min przeciwpiechotnych, podkreślając ich niehumanitarny charakter”⁷. Wypowiedzenie konwencji ottawskiej będzie, zdaniem analityków PISM, oznaczać konieczność uwzględnienia zmian w planach obronnych

⁷ Zob. A. M. Dyner, S. Kolarz, *Rola traktatu ottawskiego dla państw bałtyckich i Polski*, Biuletyn PISM nr 22 (2832).

Sojuszu i komunikacji strategicznej wobec Rosji, a także wobec innych państw, które są stronami traktatu. Wskazali, że decyzja o ewentualnym zawieszeniu bądź wypowiedzeniu konwencji powinna być uzgodniona z sojusznikami.

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁸. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu⁹.

III. Jak problem został rozwiązany w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE?

Przyjęty w 1997 roku traktat ottawski, znany oficjalnie jako Konwencja o zakazie użycia, składowania, produkcji i przekazywania min przeciwpiechotnych oraz o ich zniszczeniu (dalej: konwencja), stanowi prawnie wiążący zakaz stosowania, posiadania, produkcji i transferu min przeciwpiechotnych. Spośród państw członkowskich NATO jedynie Stany Zjednoczone nie przystąpiły do konwencji, ale w 2022 roku administracja USA wydała jednostronne oświadczenie, w którym zobowiązała się do przestrzegania jej postanowień¹⁰. Wyjątek stanowią jedynie działania USA na Półwyspie Koreańskim, gdzie miny przeciwpiechotne nadal wykorzystywane są w celach obronnych dla zapewnienia bezpieczeństwa Korei Południowej. Do grona państw niebędących stronami konwencji należą również Rosja, Chiny i Indie.

Ukraińskie siły zbrojne używają przede wszystkim min przeciwpancernych, których nie dotyczy konwencja. Według danych ONZ z 2023 roku, stosowanie min przeciwpiechotnych przez Ukrainę jest ograniczone, natomiast Rosja, która nie jest stroną konwencji, od 2014 roku minuje nimi okupowane tereny Donbasu¹¹.

⁸ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o wypowiedzeniu Konwencji o zakazie użycia, składowania, produkcji i przekazywania min przeciwpiechotnych oraz o ich zniszczeniu, sporządzonej w Oslo dnia 18 września 1997 r. (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Andrzej Tomasz Zapalowski), opinia z dn. 31.07.2024 r., BEOS WPEiM 1735/24*

⁹ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o wypowiedzeniu Konwencji o zakazie użycia, składowania, produkcji i przekazywania min przeciwpiechotnych oraz o ich zniszczeniu, sporządzonej w Oslo dnia 18 września 1997 r. (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Andrzej Tomasz Zapalowski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu, opinia z dn. 31.07.2024 r., BEOS WPEiM 1736/24*

¹⁰ A. M. Dyner, S. Kolarz: *Rola traktatu ottawskiego dla państw bałtyckich i Polski*:

<https://www.pism.pl/publikacje/rola-traktatu-ottawskiego-dla-panstw-baltyckich-i-polski>, 12.02.2024.

¹¹ Op. cit.

W obliczu rosnącego zagrożenia ze strony Rosji w wielu państwach (w tym w szczególności w państwach wschodniej flanki NATO) prowadzone są debaty nad sposobami obrony. W Finlandii dyskusja o ewentualnym wycofaniu się z konwencji nasiliła się po inwazji Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 roku. Była ona powodowana rosnącym zagrożeniem ze strony Rosji i potrzebą wzmocnienia zdolności obronnych kraju. Ówczesny głównodowodzący Sił Obrony Finlandii, generał Timo Kivinen sprzeciwiał się jednak temu pomysłowi. Argumentował, że wojna na Ukrainie wymaga od Finlandii wzmocnienia zdolności obrony narodowej, ale powrót do min przeciwpiechotnych nie jest właściwym sposobem na osiągnięcie tego celu. Podkreślał, że od czasu likwidacji min przeciwpiechotnych Finlandia zrekompensowała ich brak poprzez rozwój innych bardziej zaawansowanych systemów¹². Jak dotąd, pomimo trwającej debaty, zwolennicy powrotu do min przeciwpiechotnych nie zyskali większości w fińskim parlamencie.

W państwach bałtyckich toczą się również debaty na temat sposobów obrony przed potencjalną agresją. Jedną z rozważanych opcji jest wykorzystanie min przeciwpiechotnych jako skutecznego środka opóźniającego działania agresora. W styczniu 2024 roku w Rydze ministrowie obrony Litwy, Łotwy i Estonii debatowali nad wzmocnieniem wschodniej granicy państw bałtyckich¹³. Podczas spotkania podpisano porozumienie o utworzeniu Bałtyckiej Linii Obrony. Celem tego porozumienia jest znaczące wzmocnienie zdolności państw bałtyckich do odstraszania agresji i ochrony swoich granic w czasie pokoju, a także opóźnienie zdolności Rosji do prowadzenia szybkich operacji wojskowych w przypadku konfliktu¹⁴. W ramach Bałtyckiej Linii Obrony państwa planują zmagazynować zapory przeciwczołgowe „zęby smoka”, pola minowe oraz druty kolczaste, które będzie można w razie potrzeby zainstalować na granicy¹⁵. Pomysł wykorzystania min przeciwpiechotnych wzbudza jednak wiele kontrowersji. Po spotkaniu ministrów obrony na Łotwie przeprowadzono analizę wojskową, która nie wykazała jednak potrzeby wycofania się z konwencji

¹²Źródło: <https://yle.fi/a/3-12338148>.

¹³Źródło: <https://www.euractiv.pl/section/bezpieczenstwo-i-obrona/news/wspolna-linia-obrony-panstw-baltyckich-przed-rosja/>; Źródło: <https://www.lsm.lv/raksts/zinas/arzemes/19.01.2024-baltijas-valstis-vienojas-par-kopigas-aizsardzibas-linijas-izveidi.a539629>.

¹⁴Źródło: <https://www.lsm.lv/raksts/zinas/arzemes/19.01.2024-baltijas-valstis-vienojas-par-kopigas-aizsardzibas-linijas-izveidi.a539629/>.

¹⁵ Źródło: <https://defence24.pl/geopolityka/nie-mamy-planu-b-panstwa-baltyckie-buduja-baltycka-linie-obrony>.

o zakazie stosowania min przeciwpiechotnych¹⁶. Na podstawie analizy Minister Obrony Łotwy podkreślił, że korzyści płynące z członkostwa w konwencji przeważają nad wadami, w tym nad ryzykiem dla ludności cywilnej i negatywną reakcją na arenie międzynarodowej¹⁷.

Do tej pory żadne z państw bałtyckich nie podjęło decyzji o wypowiedzeniu konwencji. Zamiast tego inwestują one m.in. w miny przeciwpancerne, które uważa się za bezpieczniejsze dla ludności cywilnej. Pomimo rosnącego zagrożenia ze strony Rosji, państwa bałtyckie nadal dostrzegają więcej korzyści niż wad w pozostawianiu stronami konwencji¹⁸.

IV. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Propozycja zawarta w projekcie będzie oddziaływała przede wszystkim na następujące podmioty:

- Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej — rozszerzone zostaną możliwości potencjalnej obrony przed agresją przeciwnika na terenie naszego kraju; w okolicy granicy państwa będzie mógł powstać system zapór inżynieryjnych wyposażony w miny przeciwpiechotne opóźniający ewentualne działania najeźdźcze (szczególnie istotny na granicy z Rosją i Białorusią);
- przedsiębiorstwa należące do Polskiej Grupy Zbrojeniowej¹⁹ — wprowadzona zostanie możliwość produkcji nowego środka obronnego, co może przełożyć się na wzrost przychodów i ogólny rozwój biznesowy tych podmiotów;
- inne państwa-strony Konwencji — wypowiedzenie Konwencji przez Polskę może spowodować negatywne reakcje innych państw będących członkami tejże umowy; sens istnienia Konwencji opierał się na równoczesnym jej stosowaniu przez wszystkich sygnatariuszy, a zakwestionowanie tej idei może

¹⁶ Źródło: <https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/22.01.2024-aizsardzibas-ministrs-sobrid-nav-pamata-izstaties-no-kajnieku-minu-aizlieguma-konvencijas.a539861/>.

¹⁷ Źródło: <http://www.technologijos.lt/n/karyba/S-156230/straipsnis/Prades-naudoti-uzdrausta-ginkluote-Ka-netiketo-sugalvojo-Baltijos-salys->.

¹⁸ Op. cit.

¹⁹ Do Polskiej Grupy Zbrojeniowej należą producenci różnego rodzaju środków wybuchowych i amunicji. Pozostałe polskie firmy zbrojeniowe zajmują się innymi segmentami rynku — np. statkami powietrznymi, pojazdami opancerzonymi, odzieżą i obuwem wojskowym — *Oto największe polskie firmy zbrojeniowe. Po wybuchu wojny w Ukrainie rosną o kilkaset procent*, 18.03.2022 r., <https://www.money.pl/gospodarka/oto-najwieksze-polskie-firmy-zbrojeniowe-po-wybuchu-wojny-w-ukrainie-rosna-o-kilkaset-procent-6748594314476352a.html>.

przyczynić się do powrotu sytuacji sprzed podpisania Konwencji i jednocześnie poddać w wątpliwość humanitarne dążenia leżące u podstaw jej powstania.

Proponowane zmiany będą również pośrednio oddziaływały na wszystkich obywateli Polski. Z jednej strony zapowiedź wykorzystania min przeciwpiechotnych może być dla nich sygnałem dodatkowego wzmocnienia obrony granic przed bezpośrednią napaścią wrogiego państwa, co w efekcie podniesie poczucie bezpieczeństwa, z drugiej strony natomiast może sugerować, że obecny system obronny zakładający niedopuszczenie przeciwnika do granicy państwa m.in. poprzez wykorzystanie lotnictwa i artylerii rakietowej (w tym dalekiego zasięgu) może okazać się nieskuteczny, co w efekcie spotęguje niepokój obywateli.

V. Informacje o zakresie, czasie trwania i wynikach konsultacji

Uzasadnienie projektu nie zawiera informacji o przeprowadzonych konsultacjach.

VI. Wpływ na sektor finansów publicznych

Proponowane przepisy nie będą miały bezpośredniego wpływu na sektor finansów publicznych. Pośrednio natomiast, umożliwienie produkcji i dystrybucji min przeciwpiechotnych może zwiększyć przychody przedsiębiorstw zbrojeniowych należących do Polskiej Grupy Zbrojeniowej, która jest spółką Skarbu Państwa (44% udziałów należy do Skarbu Państwa²⁰).

Warto również mieć na uwadze, że ewentualny zamiar wykorzystania min przeciwpiechotnych w celu dodatkowego wzmocnienia potencjału obronnego granic państwa może zwiększyć wydatki budżetowe na cele obronne.

VII. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Umożliwienie produkcji i dystrybucji min przeciwpiechotnych zwiększy konkurencyjność polskich przedsiębiorstw zbrojeniowych. Chodzi głównie

²⁰ Wykaz spółek z udziałem Skarbu Państwa według stanu na dzień 31.03.2023 r., https://dane.gov.pl/pl/dataset/1198/resource/48179/table?page=1&per_page=20&q=&sort=

o przedsiębiorstwa należące do Polskiej Grupy Zbrojeniowej²¹, zajmujące się już produkcją min (nie obwarowanych przepisami Konwencji²²) oraz innych środków wybuchowych, które będą mogły zwiększyć swoje moce produkcyjne, rozwinąć sieć dystrybucji i zwiększyć zyski pochodzące m.in. z handlu międzynarodowego²³.

W zakresie wpływu na obywateli należy podkreślić, że ponowne wprowadzenie możliwości stosowania min przeciwpiechotnych może zwiększyć potencjalne zagrożenie dla ludności cywilnej, szczególnie tej zamieszkującej tereny przygraniczne.

VIII. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Wypowiedzenie konwencji ottawskiej spowoduje wygaśnięcie zobowiązań wynikających z traktatu, dotyczących m.in. obowiązku regularnych spotkań państw-stron w celu rozpatrzenia wszelkich spraw związanych ze stosowaniem lub wykonywaniem konwencji.

IX. Wpływ na rynek pracy

Projektowane przepisy mogą mieć nieznaczny wpływ na rynek pracy. Wprowadzenie możliwości produkcji i dystrybucji min przeciwpiechotnych może w pewnym stopniu zwiększyć zapotrzebowanie na pracowników w sektorze zbrojeniowym.

X. Wpływ na pozostałe obszary

Projektowane wypowiedzenie Konwencji będzie miało znaczący wpływ na polską politykę zagraniczną i politykę obronną. Ewentualna rezygnacja ze zobowiązań

²¹ <https://grupapgz.pl/spolki/>.

²² Na przykład Bydgoskie Zakłady Elektromechaniczne BELMA produkujące miny przeciwdesantowe, przeciwpancerne i przeciwburtowe — <https://belma.pl/produkty/wyroby-specjalne/systemy-minowania-miny>.

²³ Obecnie, Polska najwięcej eksportu uzbrojenia kieruje na Ukrainę, gdzie miny używane są na masową skalę — głównie przez Rosjan nie będących stroną Konwencji, ale również przez Ukrainę, która podpisała Konwencję, ale zaprzestała realizacji jej przepisów spodziewając się nadchodzącego ataku ze strony Rosji — Zob. *Ukraina: Jedno z największych pól minowych na świecie*, 15.06.2023 r., <https://www.dw.com/pl/ukraina-jedno-z-najwi%C4%99kszych-p%C3%B3l-minowych-na-%C5%9Bwiecie/a-65919725>. Zob. *Eksport uzbrojenia i sprzętu wojskowego z Polski. Raport za rok 2022*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2023 r., <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/eksport-uzbrojenia-i-sprzetu-wojskowego-z-polski-raport-za-rok-2022>.

traktatowych wymaga przeformułowania planów obronnych NATO i komunikacji strategicznej wobec Rosji, a także wobec innych państw, które są stronami traktatu. Wypowiedzenie Konwencji może stanowić precedens i być negatywnie odebrane przez inne kraje, które zobowiązały się do jej przestrzegania²⁴. Jeśli traktat chciałaby wypowiedzieć większa liczba członków NATO, powinno to być poprzedzone konsultacjami w ramach Sojuszu, szczególnie z USA (nie będących stroną Konwencji, ale zobowiązujących się do przestrzegania jej zapisów, z wyjątkiem Półwyspu Koreańskiego²⁵), w sprawie polityki wykorzystania min przeciwpiechotnych w wypadku zaostrzenia sytuacji na granicy z Rosją i Białorusią²⁶.

Wypowiedzenie Konwencji będzie prowadzić do konieczności wprowadzenia zmian w strategii obronnej Polski oraz innych krajów wschodniej flanki NATO. Dotychczasowe założenie, że zdolności obronne opierają się na możliwości rażenia przeciwnika na jego terytorium i niedopuszczaniu go do własnych granic, może zostać zastąpione bardziej defensywną ideą odpierania napaści na własnym terytorium. Szczególnie istotne jest więc, żeby działania w tym zakresie podejmować po wewnątrzsojuszniczych konsultacjach, tak aby sygnalizować jedność państw NATO i zapewnić spójność prezentowanej strategii obronnej.

XI. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Projekt przewiduje, że ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Należy także zaznaczyć, iż zgodnie z postanowieniami zawartymi w art.

²⁴ Na początku 2023 r. dyskusja na temat wypowiedzenia Konwencji prowadzona była w Estonii. Ostatecznie nie zdecydowano się na ten krok argumentując tę decyzję opinią, że użycie min przeciwpiechotnych nie dałoby Estonii przewagi militarnej w odstraszeniu wroga, ale utrudniłoby zaangażowanie sojuszników w obronę napadniętego kraju. Ponadto użycie min przeciwpiechotnych utrudniłoby przestrzeganie zasady rozróżniania, która stanowi, że wszyscy zaangażowani w konflikt zbrojny muszą odróżniać walczących od cywilów — *Riigikogu rejects bill allowing rearmament of anti-personnel mines*, 12.01.2023 r., <https://news.err.ee/1608848419/riigikogu-rejects-bill-allowing-rearmament-of-anti-personnel-mines>. Decyzja na ten temat toczy się również na Łotwie i w Finlandii — *Zob. Defense minister sees no reason for Latvia to withdraw from Ottawa Convention*, 22.01.2024 r., <https://www.baltictimes.com/defense-minister-sees-no-reason-for-latvia-to-withdraw-from-ottawa-convention/>. *Zob. B. Baxendale-Smith, H. Winberg, Debate Over Ottawa Treaty Resurfaces in Finland Amid Russian Aggression*, 27.09.2023 r., <https://www.wilsoncenter.org/article/debate-over-ottawa-treaty-resurfaces-finland-amid-russian-aggression>.

²⁵ *FACT SHEET: Changes to U.S. Anti-Personnel Landmine Policy*, 21.06.2022 r., <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/21/fact-sheet-changes-to-u-s-anti-personnel-landmine-policy/>.

²⁶ A. M. Dyrer, S. Kolarz, *Rola traktatu ottawskiego dla państw bałtyckich i Polski*, Biuletyn PISM nr 22 (2832), 12.02.2024 r., <https://www.pism.pl/publikacje/rola-traktatu-ottawskiego-dla-panstw-baltyckich-i-polski>.

20 konwencji, wypowiedzenie konwencji ottawskiej wchodzi w życie po upływie sześciu miesięcy od otrzymania dokumentu wypowiedzenia przez Depozytariusza.

XII. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Projekt nie przewiduje przeprowadzenia ewaluacji.

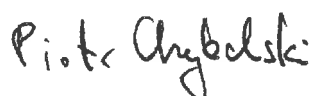
Autorzy:

Krzysztof Niewęglowski (pkt I, II, V, VIII, XI, XII)
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

dr Izabela Bień (pkt IV, VI, VII, IX, X)
specjalistka ds. społecznych
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Natalia Firlej (pkt III)
specjalistka w Wydziale Oceny Skutków Regulacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji


Piotr Chybalski