



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 69 (601) • 7 grudnia 2009 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Ernest Wyciszkiewicz

Rosyjski projekt traktatu o bezpieczeństwie europejskim

Robert Śmigieński, Rafał Tarnogórski

Głównym postulatem w przedstawionym projekcie traktatu jest zagwarantowanie w sposób prawnie wiążący równego i niepodzielnego bezpieczeństwa w obszarze euroatlantyckim. Interpretacja kwestii godzących w bezpieczeństwo strony stanowiłaby jednak przedmiot indywidualnych, uznaniowych decyzji, co stwarzałoby możliwość nadużywania przewidzianych traktatem uprawnień. Jakkolwiek przyjęcie rosyjskiej propozycji jest mało prawdopodobne, to można spodziewać się, że dyskusja nad nią doprowadzi do pogłębienia istniejących różnic wśród państw zachodnich, co przypuszczalnie jest jednym z celów zgłoszenia propozycji.

Wysunięta w ub.r. przez prezydenta Rosji Dmitrija Miedwiediewa idea traktatu bezpieczeństwa jest rosyjską odpowiedzią na rzekomy kryzys europejskiego systemu bezpieczeństwa zbiorowego. Jego nieefektywność potwierdził, według Federacji Rosyjskiej, konflikt gruzińsko-rosyjski w sierpniu 2008 r. Rdzeniem rosyjskiej propozycji jest postulat zapewnienia równego i niepodzielnego bezpieczeństwa dla wszystkich sygnatariuszy układu, co oznacza zobowiązanie do podejmowania tylko takich działań w celu zapewnienia własnego bezpieczeństwa, które nie naruszają bezpieczeństwa innych.

Założenia projektu. Projekt składa się z 14 artykułów i preambuły. Prawa i obowiązki stron określono w art. 1-9. Postanowienia końcowe (art. 10-14) regulują tryb zawarcia, wejścia w życie i wypowiedzenia traktatu. W części merytorycznej znajdują się cztery grupy zagadnień: zobowiązanie do współpracy w zgodzie z zasadami niepodzielnego i równego bezpieczeństwa (art. 1-2,); mechanizm wymiany informacji, wzajemnych konsultacji i rozwiązywania sporów (art. 3-6); zobowiązania dotyczące indywidualnej i zbiorowej samoobrony (art. 7-8); zagadnienia zawierające odniesienia do innych norm prawnomiędzynarodowych (art. 9).

Kluczowa dla projektu zasada równości i niepodzielności bezpieczeństwa ma zapewnić wzajemne zagwarantowanie stanu bezpieczeństwa stron traktatu. Wszelkie środki w tej sferze wdrażane przez stronę umowy, jednostronnie lub multilateralnie, nie mogą naruszać stanu bezpieczeństwa innej strony. Strona zobowiązuje się do niepodejmowania ani niepopierania w żaden sposób działań godzących w bezpieczeństwo drugiej strony, a państwo będące członkiem sojuszu wojskowego (organizacji lub koalicji) dodatkowo zobowiązuje się do zapewnienia, że sojusz ten będzie przestrzegał zasad Karty NZ, Deklaracji zasad prawa międzynarodowego, dokumentów OBWE, jak też zasad wyrażonych w art. 1 przedstawionego traktatu.

Przewidziano mechanizm rozwiązywania sporów: konsultacje stron, konferencję stron oraz konferencję nadzwyczajną stron (zwoływaną w przypadku zbrojnej napaści). W przypadku zbrojnej napaści na państwo-stronę układu każda ze stron traktatu ma także prawo uznać ją za atak przeciwko sobie i okazać zaatakowanemu wszelką niezbędną pomoc. Zgodnie z art. 9, traktat nie narusza praw i obowiązków stron wynikających z Karty NZ, nie ma także wpływu na główną odpowiedzialność Rady Bezpieczeństwa za utrzymanie światowego pokoju i bezpieczeństwa. Strony muszą potwierdzić, iż w dniu podpisania traktatu ich zobowiązania międzynarodowe w sferze bezpieczeństwa są zgodne z literą i duchem traktatu oraz zobowiązać się do niezaciągania zobowiązań sprzecznych z umową.

Wątpliwości budzi warstwa prawna traktatu: zabezpieczenie teoretycznej koncepcji równości i niepodzielności bezpieczeństwa za pomocą umowy międzynarodowej. Projekt oparty został

o klauzule generalne, niedookreślone zwroty bez definicji legalnych: „zagrożenie bezpieczeństwa państwa”, „poczucie bezpieczeństwa”, „wyższe interesy państwa”. To powoduje, że w stosowaniu postanowień traktatu kluczowe znaczenie miałyby indywidualna interpretacja kwestii godzących w bezpieczeństwo strony, co pozwalałoby na uznaniowe określanie stanu faktycznego będącego naruszeniem umowy. Państwo wyrażające wolę przystąpienia do traktatu nie jest zatem w stanie określić precyzyjnie, do czego się zobowiązuje. Bez definicji użytych terminów stosowanie traktatu stworzy stronom szerokie możliwości zarzucania innym naruszenia prawa międzynarodowego.

Ponadto, członek sojuszu wojskowego w myśl postanowień projektu musiałby uznać prymat traktatu nad zobowiązaniami wypływającymi z umowy sojuszniczej. Prowadziłoby to do problemów natury faktycznej, jak i prawnej: odpowiedzialności państwa z tytułu zawarcia traktatu, którego postanowienia nie dadzą się pogodzić ze wcześniejszymi zobowiązaniami. Prócz tego projekt nie przewiduje powołania stałych instytucji, przyznaje natomiast znaczne uprawnienia państwu będącemu depozytariuszem.

Przewidziano możliwość wystąpienia z układu w przypadku nadzwyczajnych okoliczności zagrażających wyższym interesom państwa. Tak ujęta możliwość odstąpienia od umowy może świadczyć o intencjach i obawach projektodawcy: granice stosowania traktatu wyznaczają głównie interesy FR.

Rosyjskie cele towarzyszące inicjatywie oraz perspektywy jej przyjęcia. Inicjatywa wpisuje się w rosyjską strategię rewizji ukształtowanego po zimnej wojnie systemu bezpieczeństwa w regionie euroatlantyckim. Realizacja rosyjskiej propozycji pozwalałaby na daleko posunięte wzajemne ingerencje sygnatariuszy w decyzje podejmowane w sferze polityki bezpieczeństwa i mogłaby doprowadzić do utrudnienia działań NATO. Brak precyzyjnej definicji równego bezpieczeństwa oznacza, że jako naruszenie zobowiązań traktatowych potencjalnie można byłoby uznać np. rozszerzenie w Europie elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej, rozszerzenie NATO czy budowę na terytorium członków Sojuszu infrastruktury wojskowej.

Podpisanie traktatu w kształcie proponowanym przez Rosję jest nierealne. Żadne z państw, które teoretycznie mogłoby stać się jego sygnatariuszem nie wyraziło jak dotąd woli związania się tą umową, choć niektóre – m.in. Niemcy, Francja, Hiszpania, Włochy, Austria, Grecja, wykazują gotowość do dyskusji nad rosyjską inicjatywą. Nieprecyzyjność wielu postanowień projektu traktatu pozwala przypuszczać, że celem Rosji jest samo zainicjowanie debaty nad nim, co może doprowadzić do pogłębienia istniejących podziałów wśród państw członkowskich NATO, m.in. w zakresie kształtowania polityki wobec Rosji, oraz wzmocnienia pozycji Rosji jako inicjatora poważnej inicjatywy w sferze bezpieczeństwa. Państwa gospodarczo powiązane z Rosją (np. Niemcy, Francja, Hiszpania, Włochy) widzą w niej trudnego, ale nieodzownego strategicznego partnera dla NATO i UE. Gotowe są w większym stopniu uwzględniać jej obawy związane np. z tworzeniem przez USA systemu obrony antyrakietowej czy szczególne interesy na obszarze WNP. Dyskusja nad traktatem o bezpieczeństwie w Europie, nawet jeśli nie doprowadzi do jego przyjęcia, może wzmocnić pełne rezerwy stanowisko części państw członkowskich NATO, np. do jego dalszego rozszerzenia w kierunku wschodnim.

W krótkookresowej perspektywie inicjatywa ma poprawić wizerunek Rosji, nadszarpniętą wojną z Gruzją, poprzez promowanie idei służącej oficjalnie wzmocnieniu pokoju, bezpieczeństwa i stabilności w Europie, oraz podnieść znaczenie Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym, której Rosja przewodzi, a z którą NATO nie współpracuje. Nawet bez szansy na akceptację traktatu Rosja będzie aktywnie promować w 2010 r. ideę jego przyjęcia, wykorzystując w tym celu rocznicę podpisania Aktu Końcowego KBWE i przewodnictwo w OBWE Kazachstanu.

Rekomendacje dla Polski. Podstawową metodą odbudowy zaufania w relacjach z Rosją powinno być dążenie do wzmocnienia istniejących instytucji i mechanizmów zapewniania bezpieczeństwa w Europie, a nie zastępowania ich nowymi. Debata nad rosyjskim projektem układu o bezpieczeństwie w Europie może posłużyć odbudowie tego zaufania, ponieważ pozwoli na wyraźne przedstawienie stanowisk stron, także w kwestiach kontrowersyjnych. Powinna ona obejmować wspólną refleksję nad efektywnością istniejących formatów współpracy. Najdogodniejszym forum dla przedyskutowania rosyjskiej propozycji jest OBWE jako organizacja skupiająca wszystkie państwa regionu euroatlantyckiego. Takie rozwiązanie stwarza także okazję do wzmocnienia tej organizacji, krytykowanej w ostatnich latach przez Rosję. W toku dyskusji należy podnieść takie kwestie jak: brak jasno zdefiniowanych pojęć w projekcie układu, uznanie niepodległości Abchazji i Osetii Płd. w kontekście zasad przyświecających proponowanemu przez Rosję traktatowi czy sprawę przyszłości traktatu CFE. Poza tym, częścią polskiego stanowiska winien być brak zgody na jakiegokolwiek osłabienie sojuszniczych gwarancji bezpieczeństwa w ramach NATO.