

Warszawa, dnia 28 lutego 2024 r.

BEOS-WPWOSR-379/24

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS. 1700.26.2024

Data wpływu 29.02.2024

Pan Minister

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Ocena Skutków Regulacji

**zawartej w rządowym projekcie ustawy o zmianie zakresu obowiązywania
Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie,
podpisanego w Paryżu dnia 19 listopada 1990 r.
(druk nr 204¹)**

I. Jaki problem jest rozwiązywany?

Przedmiotem projektu jest wyrażenie zgody na zmianę zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej - Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie² poprzez zawieszenie jego stosowania.

Zawieszenie stosowania Traktatu CFE powiązane jest z wypowiedzeniem przez Federację Rosyjską tego traktatu ze skutkiem na dzień 7 listopada 2023 r. oraz agresją zbrojną Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie, naruszającą jego cele.

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

Zgodnie z art. 89 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP, ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych. Natomiast, na podstawie art. 25 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 25 ust.

¹ Do prezentowania stanowiska Rządu w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Spraw Zagranicznych.

² Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie, podpisany w Paryżu dnia 19 listopada 1990 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 15, poz. 73), dalej jako „Traktat CFE”.

2 i 3 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych³ zmiana zakresu stosowania umowy międzynarodowej, która została ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie również wymaga takiej zgody.

Projektodawca wskazuje, iż „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”.

Traktat CFE nie przewiduje w swojej treści zawieszenia jego stosowania przez umawiające się strony, wobec czego za prawnomiędzynarodową podstawę prawną jego zawieszenia wskazano art. 62 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów⁴, czyli 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. Jeżeli strona może powołać się na zasadniczą zmianę okoliczności jako podstawę wygaśnięcia lub wycofania się z traktatu, może ona także powołać się na tę zmianę jako na podstawę zawieszenia działania traktatu.

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

W dniu 7 listopada 2023 r. państwa członkowskie NATO (oraz kandydująca do członkostwa Szwecja) wydały wspólne oświadczenie⁵ o planowanym zawieszeniu

³ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 127 ze zm.

⁴ Konwencja Wiedeńska o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439).

⁵ *North Atlantic Council statement on the Allied response to Russia's withdrawal from the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_219811.htm [dostęp: 19 lutego 2024 r.].

stosowania Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie. Decyzja o zawieszeniu stosowania Traktatu stanowi konsekwencję wypowiedzenia Traktatu przez Rosję oraz zbrojnej inwazji Rosji na Ukrainę, która stanowi naruszenie prawa międzynarodowego i celów tej umowy (m.in. ustanowienie stabilnej równowagi konwencjonalnych sił zbrojnych w Europie, redukcja ofensywnego uzbrojenia konwencjonalnego).

Postanowienia Traktatu nie przewidują możliwości zawieszenia stosowania Traktatu przez umawiające się strony. Dlatego jako podstawę prawną zawieszenia stosowania Traktatu wybrano uregulowania Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. W art. 62 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów przewiduje się, że „zasadnicza zmiana okoliczności, jaka nastąpiła w stosunku do tych, które istniały w czasie zawarcie traktatu” może stanowić podstawę zawieszenia stosowania umowy międzynarodowej.

Holandia jest depozytariuszem Traktatu, a więc odpowiada za sprawowanie pieczy nad oryginalnym tekstem umowy oraz nad wszelkimi odnoszącymi się niej dokumentami, notyfikacjami i zawiadomieniami. Zgodnie z informacjami dostępnymi na dzień 20 lutego br. na stronie informacyjnej rządu holenderskiego⁶, 17 państw zawiadomiło depozytariusza o zawieszeniu stosowania umowy (Belgia, Czechy, Dania, Francja, Grecja, Holandia, Islandia, Kanada, Luksemburg, Niemcy, Norwegia, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Włochy). Przykładowo Dania przekazała notę werbalną (*note verbale*) w sprawie zawieszenia stosowania Traktatu w dniu 7 listopada 2023 r., a zawieszenie wejdzie w życie 150 dni po przekazaniu noty. Stany Zjednoczone i Wielka Brytania przekazały noty werbalne w dniu 7 listopada 2023 r., zaś zawieszenie weszło w życie 30 dni po przekazaniu noty, tj. 7 grudnia 2023 r. Niemcy przekazały notę werbalną w dniu 10 listopada 2023 r., zaś zawieszenie wejdzie w życie 150 dni po przekazaniu noty. Norwegia przekazała notę werbalną w dniu 23 listopada 2023 r., zaś zawieszenie wejdzie w życie 90 dni po przekazaniu noty. Belgia przekazała notę werbalną w dniu 2 lutego 2024 r., a zawieszenie weszło w życie w dniu 7 lutego 2024 r.

⁶ *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe. Parties with reservations, declarations and objections*, https://verdragenbank.overheid.nl/en/Treaty/Details/004285_b.html [dostęp: 20 lutego 2024 r.].

IV. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Projektowana regulacja będzie oddziaływać przede wszystkim na:

- Ministra Spraw Zagranicznych jako ministra właściwego w odniesieniu do Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie 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. nr 1 poz. 5);
- Siły Zbrojne RP jako zobowiązane zgodnie z Traktatem CFE do ograniczeń uzbrojenia, a także przekazywania szczegółowych informacji o potencjałach sił zbrojnych i umożliwienia poddania tych informacji weryfikacji.

W szczególności **Minister Obrony Narodowej** jako kierujący działem administracji rządowej jest organem właściwym ds. obrony narodowej oraz organem, za którego pośrednictwem Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje w czasie pokoju zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej.

V. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

W projekcie wskazano, iż zapowiedź zawieszenia stosowania Traktatu CFE przez państwa członkowskie Sojuszu Północnoatlantyckiego została poparta przez wszystkich sojuszników w ramach NATO, w tym państwa niebędące stronami Traktatu CFE, a także Królestwo Szwecji jako państwo zaproszone do członkowska w Sojuszu.

VI. Wpływ na sektor finansów publicznych

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*).

VII. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Zawieszenie stosowania Traktatu nie będzie miało wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość ani nie wywoła skutków społecznych.

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

Zgodnie z art. 25 ust. 4 ustawy o umowach międzynarodowych, o podjęciu decyzji o zmianie zakresu obowiązywania traktatu, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zawiadamia Sejm i Senat.

IX. Wpływ na rynek pracy

Zawieszenie stosowania Traktatu nie będzie miało wpływu na rynek pracy.

X. Wpływ na pozostałe obszary

Zawieszenie stosowania Traktatu CFE wynikające z działań Federacji Rosyjskiej, wspieranej przez Republikę Białorusi, nie wywoła dodatkowych następstw politycznych, zwłaszcza w kontekście aktualnych relacji dwustronnych z ww. państwami.

XI. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy o umowach międzynarodowych decyzję w sprawie zmiany zakresu obowiązywania ratyfikowanej umowy międzynarodowej podejmuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Decyzja ta wymaga jednakże uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Przyjęcie projektu będzie więc wyrażeniem zgody na podjęcie decyzji przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

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

W projekcie brak jest informacji o planowanej ewaluacji.

XIII. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Projekt zawiera następujące załączniki:

- 1) Wykaz Państw-Stron Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie, podpisanego w Paryżu dnia 19 listopada 1990 r.;
- 2) Tekst traktatu w j. polskim wraz z protokołami i załącznikami;
- 3) Oświadczenie rządowe z dnia 6 lipca 1994 r. w sprawie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Traktatu o konwencyjnych siłach zbrojnych w Europie, podpisanego w Paryżu dnia 19 listopada 1990 r.;
- 4) Tekst traktatu w j. angielskim wraz z protokołami i załącznikami;
- 5) Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej zawieszenia stosowania Traktatu o Konwencjonalnych Siłach Zbrojnych w Europie, podpisanego w Paryżu dnia 19 listopada 1990 r., wyrażona przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Autorzy:

Krzysztof Niewęglowski (pkt I, II, V, VIII, XI, XII, XIII)

ekspert ds. legislacji

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Marta Karkowska (pkt IV, VI, VII, IX, X)

ekspert ds. społecznych

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Łukasz Żołądek (pkt III)

specjalista ds. międzynarodowych

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji



Ziemowit Cieślik

Deskryptory bazy REX: traktat, siły zbrojne

Weryfikacja: dr Dobromir Dziewulak – pkt III; Izabela Bień – pkt IV, VI, VII, IX, X; Agnieszka

Tomaszewska pkt – I, II, V, VIII, XI, XII, XIII