

Warszawa, dnia 22 czerwca 2014 r.

**Opinia Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych RP
w sprawie przyłączenia Półwyspu Krymskiego do Federacji Rosyjskiej
w świetle prawa międzynarodowego**

Doradczy Komitet Prawny przy Ministrze Spraw Zagranicznych w składzie:

- 1) prof. dr hab. Jan Barcz
- 2) prof. dr hab. Władysław Czapliński
- 3) dr hab. Paweł Czubik
- 4) prof. dr hab. Sławomir Dudzik
- 5) dr hab. Zdzisław Galicki
- 6) prof. dr hab. Lech Garlicki
- 7) prof. dr hab. Maria Frankowska
- 8) prof. dr hab. Zdzisław Kędzia
- 9) dr hab. Michał Kowalski
- 10) prof. dr hab. Jerzy Kranz
- 11) dr hab. Roman Kwiecień
- 12) dr hab. Kazimierz Lankosz
- 13) dr Hanna Machińska
- 14) Andrzej Makarewicz
- 15) dr hab. Aurelia Nowicka
- 16) dr hab. Nina Póttorak
- 17) dr hab. Przemysław Saganek
- 18) prof. dr hab. Janusz Symonides
- 19) dr hab. Małgorzata Wąsek-Wiaderek
- 20) prof. dr hab. Roman Wieruszewski
- 21) prof. dr hab. Anna Wyrozumska
- 22) dr hab. Mirosław Wyrzykowski
- 23) prof. dr hab. Eleonora Zielińska

Przyjął opinię o następującej treści:

Streszczenie: *W świetle prawa międzynarodowego przyłączenie wchodzącego w skład terytorium Ukrainy Półwyspu Krymskiego (Krymu) do Federacji Rosyjskiej należy kwalifikować jako aneksję, tj. nielegalne nabycie terytorium innego państwa w drodze użycia i/lub groźby użycia siły zbrojnej. Z tego względu Krym z punktu widzenia prawa międzynarodowego pozostaje terytorium okupowanym. Dokonując aneksji Krymu Federacja Rosyjska dopuściła się naruszenia wielu traktatów oraz podstawowych zasad prawa międzynarodowego, tj. zasady integralności terytorialnej państw, zakazu ingerencji w sprawy wewnętrzne innego państwa i zakazu użycia/groźby użycia siły zbrojnej przeciwko innemu państwu. W konsekwencji Federacja Rosyjska naruszyła podlegające międzynarodowej ochronie prawa Ukrainy. Równocześnie jednak ze względu na szczególny status prawny naruszonych zasad prawa międzynarodowego, Federacja Rosyjska naruszyła swoje zobowiązania prawne wobec całej społeczności międzynarodowej. Po stronie tej społeczności istnieje międzynarodowoprawny obowiązek nieuznawania powstałej w wyniku bezprawnego użycia siły w formie agresji zbrojnej sytuacji nielegalnej i jej skutków.*

I. PRZYŁĄCZENIE KRYMU DO FEDERACJI ROSYJSKIEJ JAKO ANEKSJA

1. Na skutek rozpadu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, Półwysep Krymski (Krym), który od 1954 r. wchodził w skład Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, w 1991 r. stał się częścią nowopowstałego Państwa Ukraińskiego - Ukrainy. W ramach Ukrainy Krymowi nadano status prawny Autonomicznej Republiki Krymu. Odrębny status prawny zachowało miasto Sewastopol.

Integralność terytorialna Ukrainy została wprost potwierdzona w przyjętym w związku z przystąpieniem Ukrainy do Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej z 1968 r., budapeszteńskim Memorandum w sprawie gwarancji bezpieczeństwa z 1994 r., w którym Stany Zjednoczone Ameryki, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Federacja Rosyjska potwierdziły ich „zobowiązanie do powstrzymania się od groźby lub użycia siły przeciwko integralności terytorialnej lub niepodległości Ukrainy, a także, że żadna z będących w ich posiadaniu broni nie będzie nigdy użyta przeciwko Ukrainie, chyba że w przypadku samoobrony lub w inny sposób zgodny z Kartą Narodów Zjednoczonych” (punkt 2. Memorandum).

2. Pod naciskiem Rosji przeprowadzono na Krymie w dniu 16 marca 2014 r., nieuznane przez władze Ukrainy, referendum, w którym większość głosujących rzekomo opowiedziała się za secesją i przyłączeniem Krymu do Federacji Rosyjskiej. W dniu 17 marca 2014 r. nieuznawane przez Ukrainę władze Krymu (Parlament Autonomicznej Republiki Krymu został rozwiązany przez Radę Najwyższą Ukrainy w dniu 15 marca 2014 r.), w nawiązaniu do ogłoszonej w dniu 11 marca 2014 r. deklaracji niepodległości, ogłosiły powstanie państwa o nazwie Republika Krym. Równocześnie zwróciły się do władz Federacji Rosyjskiej o jego przyłączenie do Federacji Rosyjskiej. W dniu 18 marca 2014 r. podpisano porozumienie pomiędzy Federacją Rosyjską i Krymem (Umowa o akcesji Republiki Krymu do Federacji Rosyjskiej), które stanowiło o wejściu Krymu i miasta Sewastopol w skład Federacji Rosyjskiej.

3. W wyniku powyższego biegu wydarzeń doszło do przyłączenia terytorium Krymu przez Federację Rosyjską. Przyłączenie to należy kwalifikować jako aneksję, czyli nielegalne nabycie terytorium innego państwa przy użyciu siły i/lub groźby użycia siły zbrojnej. Przesądza o tym naruszenie przez Federację Rosyjską szeregu norm prawa międzynarodowego, w tym zasad prawa międzynarodowego, czyli norm o powszechnym zakresie stosowania leżących u podstaw porządku międzynarodowoprawnego.

Dokonując aneksji Krymu Federacja Rosyjska naruszyła zakaz ingerencji w sprawy wewnętrzne innego państwa, zakaz groźby i użycia siły zbrojnej oraz zakaz naruszania integralności terytorialnej państw. Zasady te są zawarte w Karcie Narodów Zjednoczonych z 1945 r. i stanowią równocześnie część zwyczajowego prawa międzynarodowego. Dokonując aneksji przy pogwałceniu zakazu użycia siły zbrojnej, Rosja dopuściła się agresji, naruszając normę prawa międzynarodowego o charakterze bezwzględnie wiążącym (norma peremptoryjna; *ius cogens*).

4. W świetle powyższego, rozstrzygające znaczenie dla kwalifikacji prawnej przyłączenia Krymu do Federacji Rosyjskiej jako aneksji ma uznanie działań Federacji Rosyjskiej za bezprawne użycie siły zbrojnej przeciwko Ukrainie, tj. za akt agresji. Ponadto, niektóre działania władz Federacji Rosyjskiej sprzed 18 marca 2014 r., jak również późniejsze i trwające do dnia dzisiejszego zachowania tego państwa, polegające na formułowaniu żądań dotyczących określonego uregulowania statusu Krymu, innych regionów Ukrainy, czy szerzej przyjęcie określonych rozwiązań ustrojowych, samoistnie stanowią naruszenie zasady nieingerencji w sprawy wewnętrzne suwerennego podmiotu prawa międzynarodowego, a więc naruszają chroniony prawem międzynarodowym status Ukrainy, jako suwerennego państwa.

II. DZIAŁANIA FEDERACJI ROSYJSKIEJ WOBEC UKRAINY JAKO AKT AGRESJI

5. Działania Federacji Rosyjskiej w końcu lutego i w pierwszej połowie marca 2014 r. przy użyciu sił zbrojnych stacjonujących na terytorium Ukrainy kwalifikują się jako akty bezpośredniej agresji przeciwko Ukrainie w myśl Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 3314 z 1974 r., którą traktuje się obecnie za odzwierciedlającą wiążące prawo zwyczajowe. Definiuje ona akt agresji, jako „użycie siły zbrojnej przez państwo przeciwko suwerenności, integralności terytorialnej lub niepodległości politycznej innego państwa, albo w inny sposób niezgodny z Kartą Narodów Zjednoczonych” (art. 1 Aneksu).

Za bezsporne przykłady aktów stanowiących agresję, Rezolucja uznaje w art. 3 Aneksu „blokadę portów lub wybrzeży danego państwa przez siły zbrojne innego państwa” (punkt c) oraz „użycie sił zbrojnych danego państwa, znajdujących się na terytorium innego państwa za zgodą państwa przyjmującego, naruszające warunki ustanowione w odpowiedniej umowie lub wszelkie przedłużenie ich obecności na takim terytorium po wygaśnięciu umowy” (punkt e). Podane definicje dokładnie odpowiadają działaniom Rosji wobec Ukrainy. Jest również bezsporne, że działania Federacji Rosyjskiej stanowiły naruszenie ukraińsko-rosyjskiej umowy o statusie i warunkach stacjonowania Floty Czarnomorskiej Federacji Rosyjskiej na terytorium Ukrainy z 28 maja 1997 r.

6. Federacja Rosyjska ponosi także odpowiedzialność za akt tzw. agresji pośredniej. Zgodnie z punktem g) art. 3 aneksu do Rezolucji nr 3314 aktem agresji jest „wysyłanie przez dane państwo lub w jego imieniu uzbrojonych band, grup, sił nieregularnych lub najemnych, które dopuszczają się aktów siły zbrojnej przeciwko innemu państwu o takim ciężarze, że są równoznaczne z aktami wyżej wymienionymi lub z jego istotnym w nie zaangażowaniem”. W konsekwencji Federacja Rosyjska ponosi odpowiedzialność za działania podejmowane na Krymie w okresie od końca lutego 2014 r. przez uzbrojone siły nieregularne, określane mianem „oddziałów samoobrony Krymu” lub tzw. „zielonych ludzików”.

Działania zbrojne wymienionych sił nieregularnych, kwalifikowanych prawnie jako aktorzy niepaństwowi, mogą być przypisane Federacji Rosyjskiej zgodnie z zasadami przypisywania odpowiedzialności państwu za działania aktorów niepaństwowych określonych w Artykułach o odpowiedzialności międzynarodowej państw za akty międzynarodowo bezprawne, które zostały przyjęte w 2001 r. przez Komisję Prawa Międzynarodowego ONZ, i które w tym względzie uznawane są powszechnie za odzwierciedlające wiążące prawo zwyczajowe. Zgodnie z art. 8 Artykułów działanie danej osoby lub grupy osób uważa się za akt państwa w świetle prawa międzynarodowego, jeżeli ta osoba, lub grupa osób, działa w rzeczywistości na podstawie instrukcji, pod kierownictwem lub pod kontrolą tego państwa. Odpowiedzialność Federacji Rosyjskiej za działalność grup nieregularnych stała się bezsporna w świetle publicznego oświadczenia Prezydenta Federacji Rosyjskiej Władimira Putina podczas telekonferencji w Moskwie w dniu 17 marca 2014 r., w którym przyznał, że w skład tych grup wchodziłi żołnierze sił zbrojnych Federacji Rosyjskiej, co pozwala kwalifikować je jako działania Federacji Rosyjskiej. Ponadto, zgodnie z art. 11 Artykułów państwo ponosi odpowiedzialność międzynarodową za działanie, które potwierdza i uznaje za własne.

III. OCHRONA PRAW OBYWATELI NIE UZASADNIA PRAWNIE DZIAŁAŃ FEDERACJI ROSYJSKIEJ WOBEC UKRAINY

7. Na Krymie doszło do nielegalnego użycia siły zbrojnej przez Rosję przeciwko Ukrainie. Działania te nie mogą być uznane, jak próbuje uzasadniać je Rosja, za działania zbrojne w celu obrony własnych obywateli.

Istota użycia siły zbrojnej w celu obrony własnych obywateli sprowadza się do uprawnienia państwa do podejmowania działań zbrojnych na terytorium innego państwa w obronie obywateli własnych. Nie jest to prawo powszechnie uznawane. Pewne poparcie w doktrynie i w praktyce państw znajduje stanowisko, że użycie siły zbrojnej w celu obrony własnych obywateli stanowi na gruncie prawa zwyczajowego bądź rodzaj samoobrony, bądź dodatkowy wyjątek od zakazu użycia siły zbrojnej. Niezależnie jednak od powyższego, w każdej takiej sytuacji konieczne jest wykazanie rzeczywistego i poważnego narażenia życia obywateli, a państwo, w którym dochodzi do interwencji musi być odpowiedzialne za te szkodliwe działania, albo nie chcieć lub nie być w stanie zapewnić odpowiedniej ochrony. Równocześnie należy wykazać, że środki o charakterze pokojowym okazały się niewystarczające lub niewykonalne.

W sposób oczywisty żadna z tych przesłanek nie została spełniona odnośnie do sytuacji obywateli Federacji Rosyjskiej tak na Krymie, jak i w pozostałych częściach Ukrainy. Trzeba też mieć na uwadze, że rosyjskie wewnętrzne regulacje prawne, dotyczące obowiązku ochrony obywateli Rosji za granicą, są bez znaczenia z międzynarodowoprawnego punktu widzenia.

Użycie siły zbrojnej w celu obrony własnych obywateli nie znajduje zastosowania do osób, które nie są obywatelami danego państwa a łączy je z nim jedynie pochodzenie etniczne, językowe, czy kulturowe. Tym samym podnoszona przez Federację Rosyjską koncepcja tzw. ochrony przy użyciu siły zbrojnej ludności rosyjskojęzycznej poza jej granicami, w tym mniejszości rosyjskiej na Ukrainie, nie ma żadnych podstaw prawnych we współczesnym prawie międzynarodowym.

Również kształtująca się we współczesnym prawie międzynarodowym doktryna tzw. odpowiedzialności za ochronę (*responsibility to protect*) w oczywisty sposób nie ma zastosowania do sytuacji na Ukrainie. Doktryna ta nakłada na społeczność międzynarodową odpowiedzialność za powstrzymanie sytuacji, w której dane państwo nie wypełnia na swoim terytorium obowiązku ochrony zamieszkującej je ludności przed najpoważniejszymi zbrodniami międzynarodowymi (zbrodniami wojennymi, zbrodniami przeciwko ludzkości, zbrodniami ludobójstwa).

Ukraina, trzeba to jeszcze raz dobitnie podkreślić nie dopuściła się żadnych poważnych naruszeń wobec ludności na swoim terytorium, w tym w szczególności na Krymie.

IV. INTERWENCJA NA ZAPROSZENIE NIE UZASADNIA PRAWNIE DZIAŁAŃ FEDERACJI ROSYJSKIEJ WOBEC UKRAINY

8. Rosja nie może uzasadniać legalności swych działań powołując się na tzw. interwencję na zaproszenie. Interwencję taką uznaje się za zgodne z prawem użycie siły zbrojnej, pod warunkiem, że jest to użycie siły zbrojnej za zgodą władz państwa, na terytorium którego inne państwo podejmuje działania zbrojne. Interwencja na zaproszenie nie prowadzi do naruszenia zakazu użycia siły zbrojnej, gdyż działania zbrojne jednego państwa są podejmowane za zgodą drugiego i jako takie nie naruszają jego suwerenności. Dopuszczalność interwencji na zaproszenie warunkowana jest jednak wyrażeniem w sposób swobodny i jednoznacznie sformułowany zaproszenia przez legalne i korzystające z uznania międzynarodowego, najwyższe władze państwa, w którym ma nastąpić interwencja. Władze te muszą też sprawować efektywną kontrolę nad danym państwem. Niedopuszczalne jest powoływanie się przez państwo interweniujące na zaproszenie ze strony władz lokalnych, autonomicznych i innych władz niższego szczebla.

9. W świetle powyższego, wystosowany w dniu 1 marca 2014 r. przez premiera Autonomicznej Republiki Krymu wniosek do władz Federacji Rosyjskiej o „zapewnienie ładu i pokoju na Krymie” pozostaje bezskuteczny w świetle prawa międzynarodowego i jako taki nie jest wystarczającą podstawą prawną do działań zbrojnych Federacji Rosyjskiej na Krymie.

Konstrukcja interwencji na zaproszenie nie znajduje także zastosowania odnośnie do rzekomego wniosku ze strony byłego prezydenta Ukrainy Wiktora Janukowycza. Po pierwsze, jest niejasne, w jakiej formie, i w jakim zakresie taki wniosek został złożony. Choć powołał się nań rosyjski przedstawiciel przy Organizacji Narodów Zjednoczonych na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa ONZ w dniu 3 marca 2014 r., wniosek taki nie został nigdy upubliczniony. Po drugie – abstrahując w tym miejscu od oceny prawnej zmian najwyższych władz Ukrainy na podstawie prawa konstytucyjnego tego państwa, która dokonała się w drugiej połowie marca 2014 r. – Wiktor Janukowycz nie był uprawniony do prawnie skutecznego wystosowania zaproszenia do władz Federacji Rosyjskiej do użycia siły zbrojnej, gdyż nie wykonywał już wówczas efektywnego władztwa na Ukrainie i pozostawał poza jej granicami, przebywając w Rosji. Po trzecie, w żadnych okolicznościach użycie siły zbrojnej na zaproszenie władz danego państwa nie może prowadzić do przejęcia kontroli przez interweniujące państwo nad częścią terytorium państwa, w którym interweniuje i nabycia jego terytorium.

10. Federacja Rosyjska dopuściła się na Krymie agresji przeciwko Ukrainie i tym samym pogwałciła fundamentalne zasady prawa międzynarodowego, w tym normy o charakterze bezwzględnie wiążącym. Kwalifikacja prawna działań Federacji Rosyjskiej na Krymie jako agresji, i w konsekwencji uznanie przyłączenia Krymu do Federacji Rosyjskiej za aneksję, znalazły potwierdzenie w stanowisku wielu państw i organizacji międzynarodowych, w tym w rezolucjach Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1990 (2014) z dnia 10 kwietnia 2014 r., czy Parlamentu Europejskiego nr 2014/2627 z 13 kwietnia 2014 r.

V. PRAWO DO SAMOSTANOWIENIA I SECESJA NIE UZASADNIAJĄ PRAWNIE ODŁĄCZENIA KRYMU OD UKRAINY

11. Przedstawiciele władz Federacji Rosyjskiej, w tym prezydent i minister spraw zagranicznych, usiłują uzasadnić bezprawne przyłączenie Krymu do Federacji Rosyjskiej jako secesję dokonaną na podstawie prawa narodów do samostanowienia. Uzasadnienie to nie ma żadnego oparcia we współczesnym prawie międzynarodowym.

W procesie dekolonizacji treścią zasady samostanowienia narodów było uprawnienie narodu zamieszkującego terytorium kolonialne do swobodnego określenia statusu politycznego włącznie z utworzeniem własnego państwa. Poza kontekstem kolonialnym treść zasady samostanowienia jest inna, ponieważ znajduje ona zastosowanie do zdarzeń mających miejsce w obrębie państw, których status jako suwerennych podmiotów terytorialnych chroni inna zasada – zasada integralności terytorialnej. Żaden akt prawa międzynarodowego nie uzasadnia poza kontekstem kolonialnym jednostronnej secesji jako elementu zasady samostanowienia narodów. Secesja społeczności narodowej zamieszkującej państwo wielonarodowe jest co do zasady prawnie dopuszczalna jedynie za zgodą władz państwa (przykładowo - secesje Czarnogóry i Sudanu Południowego). Państwa powstałe w wyniku pokojowych procesów secesyjnych, korzystają z powszechnego uznania ze strony członków społeczności międzynarodowej i są członkami ONZ.

12. Brak zgody państwa macierzystego na secesję części terytorium zamieszkiwanego przez naród powołujący się na prawo do samostanowienia budzi kontrowersje prawne. Skala tych kontrowersji w znacznym stopniu zależy od tego, czy w ruch secesjonistyczny w obrębie państwa wielonarodowego zaangażowane jest państwo trzecie. Zaangażowanie państwa trzeciego podważa legalność działań secesjonistycznych, ponieważ narusza zasady nieingerencji i integralności terytorialnej. Daje temu bezpośredni wyraz Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych z 24 października 1970 r., która w ostatnim akapicie odnoszącym się do zasady równouprawnienia i samostanowienia ludów potwierdza obowiązek każdego państwa „powstrzymania się od jakiejkolwiek działalności zmierzającej do częściowego lub całkowitego rozbicia jedności narodowej oraz integralności terytorialnej jakiegokolwiek innego państwa”. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego jednostki terytorialne powstałe dzięki wsparciu państw trzecich nie są państwami, lecz tzw. reżimami *de facto*. Jeśli w procesie ich kształtowania się doszło do użycia lub groźby użycia siły zbrojnej przeciwko państwu-suwerenowi terytorialnemu, pozostają one z punktu widzenia prawa międzynarodowego terytoriami okupowanymi (np. tzw. Republika Cypru Północnego, Osetia Południowa, Abchazja oraz Krym).

13. Wymuszonego siłą przyłączenia Krymu do Rosji nie można uzasadniać w oparciu o prawo narodów do samostanowienia wobec braku zgody Ukrainy na odłączenie Krymu oraz zaangażowania zbrojnego Federacji Rosyjskiej w terytorialną dezintegrację Ukrainy. Ruch secesjonistyczny na Krymie był otwarcie wspierany przez Federację Rosyjską, która naruszyła podstawowe zasady powszechnego prawa międzynarodowego: zakaz użycia lub groźby użycia siły zbrojnej, zakaz ingerencji w sprawy wewnętrzne innego państwa, oraz zakaz naruszania integralności terytorialnej innego państwa. Federacja Rosyjska zaangażowana była również bezpośrednio w referendum dotyczące przynależności Krymu. Jednoznacznej oceny prawnej tego referendum dokonuje rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 27 marca 2014 r. o integralności terytorialnej Ukrainy, która w punkcie 5 stwierdza, że referendum przeprowadzone 16 marca 2014 r. w Autonomicznej Republice Krymskiej i w mieście Sewastopol nie jest ważne i jako takie nie może stanowić podstawy do zmiany statusu Autonomicznej Republiki Krymskiej i miasta Sewastopol.

14. Działania Federacji Rosyjskiej naruszające utrwalone zasady powszechnego prawa międzynarodowego nie pozwalają w żadnym razie na kwalifikację przymusowego odłączenia Krymu od Ukrainy jako realizacji prawa narodów do samostanowienia. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego na Krymie doszło do aneksji, czyli nielegalnego przyłączenia części terytorium, do którego tytuł prawny należy do innego państwa. Taka kwalifikacja określa obecny status międzynarodowoprawny Krymu.

VI. KRYM – TERYTORIUM OKUPOWANE PRZEZ FEDERACJĘ ROSYJSKĄ

15. Bezprawność działań Federacji Rosyjskiej na Krymie, których następstwem stała się utrata przez Ukrainę efektywnego zwierzchnictwa terytorialnego nad Półwyspem, prowadzi do wniosku, że Krym pozostaje w świetle prawa międzynarodowego okupowaną przez Rosję integralną częścią terytorium Ukrainy.

16. Sytuacja, jaka miała miejsce w marcu 2014 r. w obrębie Autonomicznej Republiki Krymskiej i w mieście Sewastopol w pełni odpowiada dyspozycji Działu III („Terytoria okupowane”) Tytułu III IV Konwencji o ochronie osób cywilnych podczas wojny przyjętej w Genewie 12 sierpnia 1949 r. oraz Działu III Regulaminu dotyczącego praw i zwyczajów wojny lądowej załączonego do IV Konwencji przyjętej w Hadze 18 października 1907 r. W świetle tych regulacji, terytorium uważa się za okupowane, jeżeli znajduje się ono pod efektywną władzą obcych sił zbrojnych, zaś jej początek wyznacza „faktyczne przejście władzy z rąk rządu legalnego do rąk okupanta” (art. 43 Regulaminu haskiego).

Okupacja wojenna istnieje niezależnie od kwestii legalności użycia siły zbrojnej oraz niezależnie od proklamacji stanu wojny, wystąpienia oporu zbrojnego i ogłoszenia samej okupacji. Konstytutywne dla okupacji wojennej jako stanu prawnego są dwa czynniki: 1) efektywne władztwo wojskowe i administracyjne na terytorium innego państwa; 2) brak zgody zwierzchnika terytorialnego na obecność obcych sił zbrojnych na jego terytorium.

Wobec braku przesłanek prawnych uzasadniających obecność i działania sił zbrojnych Federacji Rosyjskiej na Krymie w ramach tzw. interwencji na zaproszenie i obrony własnych obywateli, Krym znajduje się obecnie w rozumieniu prawa międzynarodowego pod okupacją Rosji.

17. Powyższa kwalifikacja wywołuje daleko idące skutki prawne. Po pierwsze, okupacja Krymu, jak każda okupacja wojenna, to stan przejściowy, który sam w sobie nie zmienia tytułu prawnego do okupowanego terytorium (*ex factis ius non oritur*). Po drugie, stan okupacji Krymu prowadzi do jednoznacznej oceny dalszych działań Federacji Rosyjskiej. Prawo międzynarodowe zakazuje okupantowi zmiany, ze względu na przejściowy charakter okupacji, statusu prawnego okupowanego terytorium, w tym przede wszystkim jego inkorporacji, oraz wymaga od okupanta przestrzegania obowiązującego prawa na terytorium okupowanym i zachowania w jego obrębie istniejącego *status quo*. Regulacje prawne wydawane przez okupanta służyć mogą jedynie administrowaniu okupowanym terytorium. Działania Federacji Rosyjskiej wobec Krymu, których stadium finalnym stała się aneksja Półwyspu, stanowią jednoznacznie poważne naruszenie utrwalonych norm prawa międzynarodowego. Jako całkowicie bezprawne nie zmieniają statusu Krymu, który w świetle prawa międzynarodowego pozostaje okupowaną przez Federację Rosyjską integralną częścią Ukrainy.

VII. OBOWIĄZKI CZŁONKÓW SPOŁECZNOŚCI MIĘDZYNARODOWEJ WOBEC ANEKSJI KRYMU

18. Działania Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy na Krymie stanowią naruszenie norm prawa międzynarodowego o charakterze bezwzględnie wiążącym (*iuris cogentis*), które tworzą zobowiązania prawnie skuteczne *erga omnes*. Stanowisko członków społeczności międzynarodowej wobec tych naruszeń jest prawnie jasno określone. Ciężą na nich w tym względzie zarówno obowiązki negatywne, jak i pozytywne.

19. Podstawowym obowiązkiem negatywnym jest zakaz uznawania sytuacji faktycznych powstałych w wyniku naruszenia norm bezwzględnie wiążących. Współczesne zwyczajowe

prawo międzynarodowe nakłada na państwa obowiązek nieuznawania sytuacji nielegalnych. Początek tej instytucji wiązany jest z tzw. doktryną Stimsona sformułowaną przez rząd Stanów Zjednoczonych Ameryki w związku z aneksją Mandżurii. Po II wojnie światowej znalazła ona potwierdzenie w praktyce organów głównych ONZ, w postaci stanowiska Rady Bezpieczeństwa wobec Rodezji Południowej, Republiki Cypru Północnego czy Republiki Serbskiej oraz ostatnio w postaci powołanej wyżej rezolucji Zgromadzenia Ogólnego z 27 marca 2014 r. dotyczącej integralności terytorialnej Ukrainy.

20. Zwyczajowy charakter obowiązku nieuznawania sytuacji nielegalnych znalazł potwierdzenie i uściślenie w Artykułach o odpowiedzialności międzynarodowej państw za akty międzynarodowo bezprawne z 2001 r. Artykuł 41 ust. 2 tego aktu potwierdza zakaz uznawania za zgodną z prawem sytuacji stworzonej przez poważne naruszenie przez konkretne państwo zobowiązania wynikającego z normy międzynarodowej o charakterze bezwzględnie wiążącym, jak i zakaz udzielania pomocy lub wsparcia dla utrzymania takiej sytuacji.

21. Wobec jednoznacznego naruszenia przez Federację Rosyjską zobowiązań wynikających z bezwzględnie wiążących norm prawa międzynarodowego, państwa mają obowiązek nieuznawania aneksji Krymu. Uznawanie Krymu za część Federacji Rosyjskiej samo w sobie jest naruszeniem prawa międzynarodowego, ponieważ stanowi formę wsparcia dla państwa naruszającego normy bezwzględnie obowiązujące i próbę zalegalizowania bezprawnej sytuacji faktycznej. Uznawanie sytuacji nielegalnych, do których należy aneksja Krymu rodzi więc samo w sobie odpowiedzialność międzynarodową państwa uznającego. Obowiązek nieuznawania aneksji Krymu potwierdza punkt 2 rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 27 marca 2014 r. o integralności terytorialnej Ukrainy, wzywający państwa do powstrzymania się od działań, które godziłyby w jedność narodową i integralność terytorialną Ukrainy, włączając w to korektę jej granic.

22. W zakresie obowiązków pozytywnych, Artykuł 41 ust. 1 Artykułów o odpowiedzialności międzynarodowej państw z 2001 r. ustala obowiązek współpracy w celu doprowadzenia legalnymi sposobami do zakończenia wszelkiego poważnego naruszenia przez państwo zobowiązania wynikającego z normy powszechnego prawa międzynarodowego o charakterze bezwzględnie wiążącym. Pośród działań pozostających do dyspozycji członków społeczności międzynarodowej, które mogą prowadzić do zakończenia legalnymi sposobami poważnych naruszeń prawa międzynarodowego, jakim jest aneksja Krymu, można wskazać na zbiorowe napiętnowanie naruszeń na forum organizacji międzynarodowych (na przykład rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 27 marca 2014 r., Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 10 kwietnia 2014 r., Parlamentu Europejskiego z 13 kwietnia 2014 r.) oraz na wsparcie działań prawnych Ukrainy w organizacjach międzynarodowych i przed instytucjami rozstrzygania sporów międzynarodowych, prowadzących do położenia kresu bezprawiu przez odzyskanie efektywnego zwierzchnictwa terytorialnego nad Krymem.

Tego rodzaju obowiązki negatywne i pozytywne wynikać mogą również z dwustronnych umów międzynarodowych, czego przykładem jest Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy z 18 maja 1992 r. Jego art. 4 ust. 3 stanowi: „W razie gdyby państwo trzecie lub państwa trzecie dokonały napaści zbrojnej na jedną

ze Stron, druga Strona nie będzie udzielała jakiegokolwiek pomocy militarnej i poparcia politycznego takiemu państwu lub takim państwom przez cały czas trwania konfliktu zbrojnego oraz będzie działać na rzecz uregulowania tego konfliktu zgodnie z zasadami i procedurą Karty Narodów Zjednoczonych i dokumentami Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie”.



Prof. dr hab. Anna Wyrozumska
Przewodnicząca Doradczego Komitetu Prawnego
przy Ministrze Spraw Zagranicznych