

Cezary Mik

Opinia prawna w sprawie statusu prawnomiędzynarodowego przestrzeni powietrznej nad Półwyspem Krymskim po zajęciu Krymu przez Federację Rosyjską (ze szczególnym uwzględnieniem kompetencji ICAO)¹

Legal opinion on international law status of the airspace over the Crimean Peninsula after the occupation of the Crimea by the Russian Federation (in particular the competences of ICAO): The analysis points out that the Crimean peninsula remains an integral part of the territory of Ukraine, as the annexation of the area by the Russian Federation is null and void under the law due to the breach of generally applicable rule of international law concerning the prohibition of aggression. Therefore, only Ukraine is authorized to manage the airspace above the region. In case of any aviation accident in the territory of Crimea, it is not permissible for International Civil Aviation Organization (ICAO) to recognize the competence of Russia in relation to carry out the investigation. Moreover, such recognition cannot ensue from an agreement between Russia and Ukraine, except for the delegation of responsibilities to investigate the accident in which a Russian plane has been involved.

Keywords: Crimea | aviation law | international law

Słowa kluczowe: Krym | prawo lotnicze | prawo międzynarodowe

Profesor zwyczajny, doktor hab. nauk prawnych, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ekspert ds. legislacji BAS; cezary.mik@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest wyjaśnienie statusu prawnomiędzynarodowego przestrzeni powietrznej nad Półwyspem Krymskim po przyłączeniu Krymu do Rosji. W ramach tego zagadnienia ogólnego problemem jest ustalenie dopuszczalności uznania przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) władzy Rosji w odniesieniu do badania ewentualnych wypadków i incydentów lotniczych na terytorium Krymu w świetle możliwego wniosku Federacji Rosyjskiej o uznanie tego obszaru za jej przestrzeń powietrzną.

¹ Opinia sporządzona 14 lipca 2014 r. na zlecenie Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość; BAS-WAPEiM-812/14.

Wykonanie tego zadania wymaga najpierw krótkiej charakterystyki sytuacji faktycznej, w jakiej znajduje się obecnie Krym wraz z jego przestrzenią powietrzną, następnie ustalenia statusu Krymu i przestrzeni powietrznej nad nim według prawa międzynarodowego w świetle opisanych okoliczności faktycznych, wreszcie ustalenia dopuszczalności uznania kompetencji Rosji w zakresie władztwa powietrznego nad Krymem. Dla uściślenia przez Krym w niniejszej opinii rozumie się terytorium lądowe Republiki Krymskiej wraz z wodami terytorialnymi przyległymi do jej terytorium lądowego.

Stan faktyczny sprawy

Krym stanowi półwysep otoczony wodami Morza Czarnego i Morza Azowskiego o powierzchni 27 000 km². Od czasu podboju Chanatu Krymskiego przez carycę Katarzynę II w 1783 r. Krym powiązany był z Rosją, a następnie od 1921 r. z ZSRR. W latach 1921–1946 istniał jako Krymska Autonomiczna Socjalistyczna Republika Radziecka w składzie Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej w Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Po zakończeniu II wojny światowej w 1946 r. status prawny Krymu został obniżony – stał się obwodem (*oblastią*), a jego rodowici mieszkańcy (Tatarzy) w znacznym stopniu deportowani. W 1954 r., z naruszeniem konstytucji ZSRR i prawa Federacji Rosyjskiej oraz Republiki Ukrainńskiej, został włączony do Ukrainńskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej. Jedynie Sewastopol uzyskał status miasta o szczególnym statusie i był podporządkowany Federacyjnej Socjalistycznej Republice Radzieckiej.

W styczniu 1991 r. Krym ponownie stał się Autonomiczną Radziecką Republiką – częścią składową ZSRR. Z chwilą powstania Ukrainy w 1991 r. (deklaracja niepodległości z 24 sierpnia 1991 r., uznana międzynarodowo w grudniu 1991 r.; rozpad ZSRR) Krym wraz z Sewastopolem stał się częścią tego państwa (mimo że zasadniczo Ukraina jest państwem unitarnym: według art. 133 konstytucji z 1996 r. dzieli się ona na 24 obwody). Stało się to na mocy konstytucji Krymu uchwalonej 5 maja 1992 r., a konkretnie poprawki przyjętej 6 maja 1992 r. (w odpowiedzi na ofertę autonomii ze strony Ukrainy), zgodnie z którą oświadczone, że Krym staje się częścią Ukrainy (15 maja anulowano wcześniejszą deklarację niepodległości Republiki Krymskiej z 5 maja). Z większości terytorium Krymu ustanowiono Autonomiczną Republikę Krymu ze stolicą w Symferopolu. Instytucjonalnym wyrazem autonomii stało się utworzenie Rady Najwyższej jako parlamentu lokalnego oraz lokalnego rządu. Sewastopol pozostał miastem wydzielonym (podobnie jak Kijów).

W lipcu 1993 r. wybuchł kryzys rosyjsko-ukraiński dotyczący Sewastopola. Dekretem Rady Najwyższej Federacji Rosyjskiej uznano, że miasto to uzyskuje status federalny wewnątrz Rosji. Ostatecznie jednak nie doszło do skonsumo-

wania rezolucji wskutek wyraźnego jej odrzucenia przez Radę Bezpieczeństwa ONZ (oświadczenie przewodniczącego w imieniu Rady z 20 lipca 1993 r.)².

W 1994 r. władze Autonomicznej Republiki Krymskiej postanowiły opracować nową konstytucję. W marcu 1995 r. Rada Najwyższa Krymu zniosła konstytucję z 1992 r. Wówczas prezydent Ukrainy L. Kuczma wprowadził dekretem bezpośrednie rządy prezydenckie na Krymie (czerwiec–wrzesień). W październiku parlament krymski uchwalił nową konstytucję, która zgodnie z art. 135 konstytucji Ukrainy podlegała zatwierdzeniu przez Radę Najwyższą Ukrainy. Ta jednak odmówiła akceptacji i zażądała dokonania poważnych zmian w tekście. Ostatecznie nową konstytucję uchwalono 21 października 1998 r., a zatwierdzono 23 grudnia 1998 r. Weszła ona w życie 12 stycznia 1999 r.³.

W związku z ucieczką prezydenta Ukrainy W. Janukowycza z Kijowa do Rosji i powstaniem tymczasowych władz ukraińskich na początku marca 2014 r. lokalny parlament Autonomicznej Republiki Krymu ogłosił zamiar przeprowadzenia referendum w sprawie poszerzenia autonomii Krymu (odbyło się ono 16 marca 2014 r. i dotyczyło tego, czy mieszkańcy Krymu chcą przyłączenia do Rosji, czy też chcą przywrócenia konstytucji Krymu z 1992 r. i zachowania statusu republiki autonomicznej Ukrainy; według danych podanych przez władze krymskie niemal 100% mieszkańców miało wypowiedzieć się za przyłączeniem Krymu do Rosji). Przed jego przeprowadzeniem Rada Najwyższa Autonomicznej Republiki Krymu i Rada Miasta Sewastopola ogłosiły 11 marca 2014 r. deklarację niepodległości, odwołując się do niedawnego przypadku Kosowa i opinii doradczej Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 2010 r., uznającej co do zasady deklarację za nienaruszającą prawa międzynarodowego⁴. Już 17 marca 2014 r. władze Krymu ogłosiły powstanie niepodległego państwa i zwróciły się do Federacji Rosyjskiej o przyłączenie do Rosji. Prezydent Rosji W. Putin wydał tego samego dnia dekret w sprawie uznania Krymu za niepodległe państwo. Dzień później została podpisana umowa między Rosją, Krymem i Sewastopolem w sprawie włączenia obu podmiotów w skład Federacji Rosyjskiej⁵. Weszła ona w życie 21 marca 2014 r.⁶. W jej następstwie z tą samą datą zmieniono konstytucję Rosji, dodając w niej Autonomiczną Republikę Krymu i Sewastopol jako miasto federalnego

² Zob. przebieg zdarzeń i dyskusji wewnątrz Rady Bezpieczeństwa oraz tekst oświadczenia na stronie: http://www.un.org/en/sc/repertoire/93-95/Chapter%208/EUROPE/93-95_8-22-UKRAINE.pdf.

³ Tekst konstytucji Krymu na stronie: <http://www.rada.crimea.ua/en/bases-of-activity/konstituciya-ARK>.

⁴ Tekst na stronie: <http://www.unian.ua/politics/895070-rada-krimu-priynjala-deklaratsiyu-pro-nezalejnist.html>.

⁵ Tekst na stronie: <http://kremlin.ru/news/20605>.

⁶ Tekst ustawy ratyfikacyjnej na stronie: <http://news.kremlin.ru/media/events/files/41d4cb13cb6fed5b3081.pdf>.

znaczenia, które włączono do nowego Krymskiego Obwodu Federalnego ze stolicą w Symferopolu⁷.

Co szczególnie ważne, działania władz krymskich były wspierane przez osoby, których tożsamości początkowo nie ustalono, lecz szybko okazało się, że były to osoby powiązane z siłami bezpieczeństwa i siłami zbrojnymi Rosji. Także separatyści krymscy byli wyposażani w broń i amunicję przez Rosję. Wreszcie przed wypowiedzeniem umów dotyczących baz wojskowych wojska rosyjskie na zasadzie pełzającej wykroczyły poza ich obszar.

Status prawnomiędzynarodowy Krymu i przestrzeni powietrznej nad półwyspem

Zagadnienia ogólne

W prawie międzynarodowym nie ulega najmniejszej wątpliwości, że przestrzeń powietrzna stanowi integralną część terytorium lądowego i wodnego, nad którym się znajduje. Dzieli ona zatem położenie prawne z terytorium stanowiącym jej podstawę. W ten sposób przestrzeń powietrzna państwa stanowi element terytorium państwa w zakresie, w jakim znajduje się nad jego terytorium lądowym i wodnym (art. 1 w związku z art. 2 Konwencji w sprawie międzynarodowego lotnictwa cywilnego z 7 grudnia 1944 r.; dalej: konwencja ICAO)⁸. Przestrzeń powietrzna państwa podlega wyłącznej i zupełnej władzy państwa, jego suwerenności terytorialnej⁹. Przestrzeń powietrzna nad wodami międzynarodowymi lub terytoriami niepodlegającymi zwierzchnictwu któregoś państwa ma taki status, jak te wody lub terytoria lądowe (zob. np. art. 2, art. 58 i art. 87 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 10 grudnia 1982 r.; dalej: konwencja NZ). W konsekwencji określenie statusu przestrzeni powietrznej nad Krymem jest pochodną ustalenia statusu samego Krymu. Wyjaśnienie aktualnego położenia prawnomiędzynarodowego Krymu wymaga dokonania uprzedniej oceny działań władz Krymu i Rosji z perspektywy prawa międzynarodowego.

Terytorium państwowe podlega ochronie ze strony prawa międzynarodowego. Określają je w szczególności dwie zasady: integralności terytorialnej i nienaruszalności granic [mają one status traktatowy i zwyczajowy, chociaż w Karcie

⁷ Tekst ustawy konstytucyjnej na stronie: <http://news.kremlin.ru/media/events/files/41d4cb13aeb4745e230.pdf>; tekst rozporządzenia Prezydenta Rosji o ustanowieniu Krymskiego Obwodu Federalnego na stronie: <http://news.kremlin.ru/media/events/files/41d4cb1349c4325d7681.pdf>.

⁸ UNTS (United Nations Treaty Series), t. 15, s. 295. Konwencja weszła w życie 4 kwietnia 1947 r. Jej stronami jest 191 państw, w tym Rosja i Ukraina.

⁹ Zob. też M. Polkowska, *Suwerenność państwa w przestrzeni powietrznej. Geneza, zakres i ewolucja*, Warszawa 2009.

Narodów Zjednoczonych (KNZ) pojawia się jedynie pierwsza z nich i to jako dopełnienie zakazu użycia siły/groźby jej użycia – art. 2 pkt 4 KNZ]. W obydwu przypadkach nie chodzi o bezwzględną niedopuszczalność zmian terytorialnych, lecz o zakaz takich zmian, które naruszają prawo międzynarodowe. W szczególności będą to zmiany dokonane bez swobodnie wyrażonej zgody zainteresowanego państwa, zwłaszcza z użyciem siły wojskowej lub jej groźby.

Krym jako integralna część Ukrainy

Niezależnie od sytuacji, jaka miała miejsce w 1954 r. w związku z nielegalnym w znaczeniu radzieckiego prawa konstytucyjnego przekazaniem przez N. Chruszczowa Krymu Ukrainie, dalszy rozwój wypadków, w tym w szczególności:

- rozpad ZSRR, dobrowolne przyłączenie się Krymu do Ukrainy w 1992 r. na mocy konstytucji tej republiki i dobrowolna rezygnacja z niepodległości (anulowanie deklaracji niepodległości),
- potwierdzenie tej przynależności na mocy nowej konstytucji Krymu z 1999 r. (art. 1 ust. 1: *Republika Autonomiczna jest integralną częścią Ukrainy i rozwiązuje wszelkie sprawy wchodzące w zakres autonomii w ramach kompetencji powierzonych jej przez konstytucję Ukrainy*),
- zawarte i wiążące umowy międzynarodowe zawierane przez Rosję z Ukrainą, a zwłaszcza Traktat o przyjaźni, współpracy i partnerstwie z 31 maja 1997 r. (art. 2: *obowiązek poszanowania integralności terytorialnej i nienaruszalności istniejących granic*, art. 3: *obowiązek budowania wzajemnych stosunków m.in. na zasadzie poszanowania integralności terytorialnej i nienaruszalności granic, nieinterwencji w sprawy wewnętrzne, niestosowania siły*), czy też tzw. porozumienia dotyczące floty czarnomorskiej z 1997 r. i nowe z 2010 r. (porozumienia przewidywały podział floty oraz prawo Rosji do stacjonowania wojsk i korzystania z portu w Sewastopolu do 2042 r.; umowa z 2010 r. została wypowiedziana przez Rosję w związku z kryzysem krymskim 31 marca 2014 r.)¹⁰,
- memorandum w sprawie gwarancji bezpieczeństwa (Ukraina – Stany Zjednoczone – Rosja – Zjednoczone Królestwo) z 5 grudnia 1994 r., które w zamian za rezygnację z broni atomowej potwierdza, zgodnie z zasadami Aktu końcowego KBWE, jej istniejące granice i powstrzymanie się od groźby użycia siły przeciwko integralności terytorialnej lub niezależności politycznej Ukrainy, powstrzymanie się od użycia przymusu ekonomicznego zmierzającego do podporządkowania własnym interesom stron wykonywania przez Ukrainę praw nierozłącznie związanych z suwerennością i uzyskania w ten sposób korzyści jakiegokolwiek rodzaju. Porozumienie to zawiera zobowiązanie stron do zapewnienia, aby Rada Bezpieczeństwa ONZ podjęła niezwłoczne działania w zakresie pomocy dla Ukrainy w razie, gdyby sta-

¹⁰ Tekst umowy na stronie: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/643_076.

ła się ofiarą agresji lub groźby agresji, w której używana jest broń jądrowa (porozumienie przewiduje procedurę konsultacji w przypadku problemów z wykonywaniem zobowiązań)¹¹,

dowodzi, że Krym był i jest tak w sensie prawa konstytucyjnego Ukrainy i Krymu, jak i prawa międzynarodowego integralną częścią Ukrainy. Ten status prawny Krymu był uznany przez Rosję do czasu kryzysu marcowego 2014 r.

Konstatacja taka oznacza, że Ukraina była i jest chroniona na mocy zasad integralności terytorialnej i nienaruszalności granic, jakie ukształtowały się w prawie międzynarodowym traktatowym i zwyczajowym (zwłaszcza Deklaracja zasad prawa międzynarodowego z 24 października 1970 r.). Ochroną tą było i jest objęte całe terytorium Ukrainy – lądowe, wodne i powietrzne, łącznie z terytorium Krymu.

Ocena działań władz Autonomicznej Republiki Krymu z perspektywy prawa międzynarodowego: problem legalności secesji Krymu

Powszechnie uznaje się, że oderwanie się części terytorium od istniejącego państwa (zwane niejednokrotnie w literaturze, a niekiedy także w orzecznictwie secesją) jest zasadniczo niedopuszczalne z uwagi na ochronę integralności terytorialnej państwa (opinia prawna Komisji Prawników Ligi Narodów w sprawie Wysp Alandzkich z 5 września 1920 r.: *nie istnieje prawo do oddzielenia się od terytorium państwa przez zwykły akt woli, tym bardziej inne państwa nie mają roszczenia o secesję części cudzego terytorium*), a także zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

Jednak z zasadą integralności terytorialnej może kolidować zasada i prawo do samostanowienia, które nie tylko ma traktatową i zwyczajową podstawę obowiązywania (m.in. art. 1 KNZ, identycznie art. 1 Międzynarodowych paktów praw człowieka), ale także uznaje się, że samostanowienie wywiera

¹¹ Formalnie *prima facie* porozumienie nie ma mocy wiążącej, ale jest nierozzerwalnie związane m.in. z traktatem o nieprolifracji, wobec którego może być nawet uznane za wykonawcze. Strony zresztą formułują zobowiązania w taki sposób, jakby uważały je za wykonawcze i w tym sensie wiążące. W samym porozumieniu zawarte jest stwierdzenie, że stosuje się je z chwilą podpisania. Zawiera też klauzulę językową. Zostało ono ponadto podpisane przez szefów państw/rządów, co – biorąc pod uwagę ich *ius representationis omnimoda* i zdolność do samodzielnego zaciągania zobowiązań prawnych – jest dodatkowym argumentem przeciwko uznaniu, że memorandum jest zwykłym politycznym zobowiązaniem stron. Chiny i Francja udzieliły Ukrainie gwarancji jednostronnych odpowiednio 4 i 5 grudnia 1994 r. Tekst memorandum wraz z towarzyszącymi oświadczeniami na stronie: http://www.ms.gov.pl/en/p/wiedenobwe_at_s_en/news/memorandum_on_security_assurances_in_connection_with_ukraine_s_accession_to_the_treaty_on_the_npt?printMode=true.

skutek *erga omnes* [tak Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS) w wyroku jurysdykcyjnym dotyczącym Demokratycznej Republiki Timoru z 1995 r.]. W praktyce międzynarodowej i w literaturze przedmiotu najczęściej przyjmuje się, że rozwiązanie tej kolizji odbywa się co do zasady na korzyść integralności terytorialnej państwa. Jednak od tej reguły istnieją przynajmniej dwa wyjątki, kiedy ludy mogą oderwać się od państwa macierzystego z naruszeniem jego integralności. Są to sytuacje: 1) ludów kolonialnych, 2) ludów zdominowanych/uciskanych (Sąd Najwyższy Kanady w sprawie secesji Quebecu, wyrok z 20 sierpnia 1998 r.). Tylko kolonie mają pełne prawo do secesji (ustanowienia własnego państwa albo przyłączenia się do istniejącego). W tym drugim, obecnie w zasadzie jedynym praktycznym przypadku, trzeba wszakże wykazać, że istnieje sytuacja dominacji, która sprawia, że lud nie jest reprezentowany w państwie, w którym żyje, nie ma możliwości samorealizacji przez istniejące struktury władzy, korzystania z praw wyborczych i samoorganizacji politycznej. Musi zaistnieć całkowita niemożność skorzystania z samostanowienia wewnętrznego. Sama niemożność zmiany konstytucji państwowej nie jest takim przypadkiem. Prawo do secesji jest uprawnieniem wyjątkowym i ostatecznym.

Secesja może prowadzić do powstania nowego państwa (np. Państwo Erytrea, Republika Sudanu Południowego), ale może również wiązać się z przyłączeniem do innego państwa. Trzeba jednak pamiętać, że prawo do samostanowienia mają jedynie ludy, a nie jakiegokolwiek grupy osób. Prawo międzynarodowe nie definiuje jednoznacznie ludu, ale wydaje się, że może nim być jedynie odrębna od większości ludności państwa i zwarta terytorialnie wspólnota ludzka, która podziela pewne wspólne cechy (zwłaszcza etniczne, językowe, religijne) i która co do zasady nie jest mniejszością narodową, a zatem fragmentem ludu innego państwa (osobom należącym do grupy mniejszościowej przysługują pewne prawa, np. na mocy art. 27 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych). Sprawa nie jest jednak w pełni przejrzysta.

W wypadku zmian terytorialnych wynikających ze skorzystania z samostanowienia ważne jest ich uznanie ze strony wspólnoty międzynarodowej. Uznanie to wprawdzie nie jest konstytutywne w takim znaczeniu, że nie przesądza o powstaniu nowego państwa (przyłączeniu się do innego), ale ma znaczenie dla praktycznych stosunków między uznawanym a uznającym (odmowa uznania powoduje, iż podmiot nieuznawany jest traktowany przez podmiot odmawiający uznania w zasadzie *per non est*, jakkolwiek znamy również przypadki szczególne, np. Tajwan).

W praktyce międzynarodowej secesja najczęściej jest potępiana, a jej nawet efektywne rezultaty w postaci powstania *quasi*-państw są uznawane za nielegalne i nieważne. W szczególności Rada Bezpieczeństwa ONZ podjęła takie decyzje w odniesieniu na przykład do bantustanów w Republice Południowej Afryki, Rodezji Południowej, Tureckiej Republici Cypru Północnego. Także

wówczas, gdy secesja nie spotyka się z pewnych względów z potępieniem ze strony Rady Bezpieczeństwa (przypadki Abchazji, Osetii Południowej, Górnego Karabachu, Naddniestrza), wspólnota międzynarodowa jest również zobowiązana do nieuznawania nowych państw i nienawiązywania z nimi jakichkolwiek stosunków. W rzeczywistości tak jest bardzo często (jednak inaczej w przypadku Państwa Erytrea, Demokratycznej Republiki Timoru czy Sudanu Południowego). Nowe państwa pozostają wyizolowane, ciesząc się uznaniem wzajemnym, ewentualnie niektórych innych państw.

W praktyce międzynarodowej (zwłaszcza państw Zachodu) i w doktrynie prawa międzynarodowego za szczególny przypadek uznaje się Kosowo. Wskazuje się, że Kosowo doprowadzone zostało do państwowości przez ustanowienie specjalnej misji Organizacji Narodów Zjednoczonych (zarządzanie terytorium), która oparta jest na czterech filarach: a) ustanowieniu międzynarodowej tymczasowej administracji cywilnej i bezpieczeństwa, która sprawuje przejściowo rolę cywilnej i politycznej władzy zwierzchniej, b) zapewnieniu odpowiednich standardów humanitarnych przez administrację międzynarodową, c) zapewnieniu ustanowienia instytucji demokratycznych dla Kosowa, d) zapewnieniu stabilizacji i odbudowie po konflikcie¹².

W deklaracji niepodległości Krymu odwołano się właśnie do przypadku Kosowa, przypominając, że MTS uznał, że jednostronna deklaracja niepodległości nie narusza prawa międzynarodowego. Zapomniano wszakże dodać, że Trybunał podkreślił, iż to nie jednostronny charakter deklaracji niepodległości nie czyni ją sprzeczną z prawem międzynarodowym, ale sam fakt, że ogłoszenie niepodległości było związane z nielegalnym użyciem siły lub innymi rażącymi naruszeniami norm powszechnego prawa międzynarodowego, zwłaszcza o charakterze bezwzględnie wiążącym (*ius cogens*; § 80 opinii). Nie miało to miejsca w przypadku Kosowa, ale w wypadku Krymu tak, gdzie w sposób pośredni, a potem także bezpośredni agresji dokonała Rosja, wspierając dążenia separatystyczne i zapewniając im skuteczność. Według rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 14 grudnia 1974 r. agresją jest nie tylko napaść zbrojna, ale także blokady portów i wybrzeży morskich, wykroczenie poza terytorium baz wojskowych bez zgody państwa przyjmującego, zwłaszcza łączące się z podjęciem akcji zbrojnej, czy szkolenie najemników lub zbrojnych band, dostarczanie im broni (rezolucja 3314/XXIX).

Wniosek jest zatem taki, że secesji Krymu dokonano z rażącym naruszeniem prawa międzynarodowego, zwłaszcza zakazu agresji, który może być uważany za normę bezwzględnie wiążącą. Nie jest ona wyrazem samostanowienia, gdyż ludność Krymu stanowi nie lud, a mniejszość narodową. Nawet jednak, gdyby uznać ją za lud uprawniony do samostanowienia, to i tak nie może on oderwać się legalnie od Ukrainy, gdyż w jej ramach korzystał z samostanowienia we-

¹² Opinia doradcza MTS w sprawie niepodległości Kosowa z 22 lipca 2010 r., § 98.

wnętrznego, czego dowodem jest zarówno konstytucja ukraińska, jak i krymska. Secesja Krymu była ewidentnie wspomagana przez Rosję z naruszeniem wiążących ten kraj zobowiązań międzynarodowych. W konsekwencji akty stanowiące jej podstawę należy uznać za nieważne i niebyłe. W rezultacie również akt przyłączenia Krymu i Sewastopola do Rosji (zarówno jednostronne kroki, jak i umowę trójstronną) należy uznać za nieważne.

Ocena działań Rosji z perspektywy prawa międzynarodowego: problem interwencji na zaproszenie i agresji

■ Problem interwencji Rosji na Ukrainie na zaproszenie

Na ustalenie statusu prawnomiędzynarodowego Krymu ma również wpływ ocena działań Rosji. W pierwszym rzędzie powstaje pytanie, czy wkroczenie wojsk rosyjskich na Krym może być uznane za tzw. interwencję na zaproszenie. Interwencja taka, jak przypomina Instytut Prawa Międzynarodowego, systematyzujący w rezolucji „Pomoc wojskowa na żądanie” z 8 września 2011 r. obowiązujące prawo w tej materii, nie jest sprzeczna z prawem międzynarodowym, o ile tylko odbywa się na żądanie władz innego państwa, nawet w wypadku, gdy nie zachodzi niemiędzynarodowy konflikt zbrojny (dawna wojna domowa). Żądanie takie musi być wyrażone swobodnie przez legalne władze państwa. Powinno też określać zakres oczekiwanej pomocy i warunki jej udzielenia. Pomoc wojskowa jest sprzeczna z prawem międzynarodowym, gdy narusza Kartę Narodów Zjednoczonych, zasady nieinterwencji, równych praw i samostanowienia ludów oraz powszechnie akceptowane standardy praw człowieka, a w szczególności, gdy jej celem jest wsparcie rządu przeciwko własnej ludności.

W wypadku Ukrainy o taką pomoc wystąpił prezydent Ukrainy W. Janukowycz w swoim specjalnym oświadczeniu z 1 marca 2014 r. w kontekście zajęć na Majdanie. Jest interesujące, że oświadczenie W. Janukowicza przekazał Radzie Bezpieczeństwa ambasador Federacji Rosyjskiej przy ONZ¹³. W oświadczeniu prezydent stwierdza, że Ukraina znalazła się na krawędzi wojny domowej. Pojawił się chaos i anarchia, życie ludzkie, bezpieczeństwo ludzi i prawa człowieka są zagrożone, zwłaszcza w południowo-wschodniej części kraju i na Krymie. Wpływ państw Zachodu zachęcił do otwartych aktów terroru i przemocy, a ludność jest prześladowana ze względów politycznych i językowych. W związku z tym oświadcza on, że zaapelował do prezydenta Federacji Rosyjskiej o użycie sił zbrojnych Federacji w celu przywrócenia prawa i porządku, pokoju i stabilności oraz w celu ochrony ludu Ukrainy. Oświadczenie to zostało rychło zdezawuowane przez nowe władze Ukrainy. W liście skierowanym do przewodniczącego Rady Bezpieczeństwa z 4 marca 2014 r. stwierdzono, że zgodnie z konstytucją Ukrainy wyłączne prawo do zatwierdzenia zaproszenia do wkroczenia obcych

¹³ S/2014/146.

wojsk na terytorium kraju ma parlament państwowy. Wskazano, że W. Janukowycz nie jest już legitymowanym prezydentem Ukrainy z tego względu, że w obliczu kryzysu opuścił stolicę, zaprzestając wykonywania swych funkcji. Złożenie go z urzędu nastąpiło na mocy legalnego aktu parlamentu. Zapowiedziano również, że do czasu nowych wyborów pełniącym obowiązki głowy państwa jest przewodniczący Rady Najwyższej Ukrainy O. Turczynow. W efekcie oświadczenie W. Janukowycza nie może być uważane za oficjalne żądanie Ukrainy.

Niezależnie od stanowiska nowych władz, należy uznać, że oświadczenie W. Janukowycza nie spełniało wymagań prawa międzynarodowego dotyczącego interwencji na życzenie. Można uznać, że było skierowane przeciwko ludności własnego państwa. Interwencja Rosji na Ukrainie, w tym na Krymie, nie może zatem uzasadniać i legitymizować działań Rosji.

■ Problem aneksji Krymu

W prawie międzynarodowym, wraz z delegalizacją prawa do wojny, ustanowiono zasadę, że sprzeczne z prawem międzynarodowym jest jakiejkolwiek włączenie jakiejkolwiek części (tym bardziej całości) terytorium innego państwa bez swobodnie wyrażonej jego zgody (np. w drodze umowy cesji terytorialnej), bez względu na to, czy odbywa się z użyciem siły zbrojnej, czy też w inny sposób. W konsekwencji aneksja nie powoduje w sensie prawnym przyłączenia cudzego terytorium do terytorium nowego państwa. Takie terytorium należy uznać za terytorium okupowane w rozumieniu międzynarodowego prawa humanitarnego.

Warto w tym kontekście zauważyć, że w szczególności Rada Bezpieczeństwa ONZ uznawała próby aneksji części lub całości terytoriów państwowych za formę niezgodnego z prawem międzynarodowym zawojowania. Działania takie, a zwłaszcza próby ich legalizacji, jako najczęściej sprzeczne z zakazem użycia siły i groźby jej użycia, były uważane za nieważne i niebyłe¹⁴. Odmawiano im wszelkiej skuteczności prawej, a państwa członkowskie były wzywane do odmowy uznawania aneksji i wszelkich ich skutków prawnych (np. w odniesieniu do Kuwejtu w przypadku próby aneksji przez Irak w 1990 r., okupacji terytoriów arabskich przez Izrael).

Oznacza to, że Rosja nie jest w stanie zmienić prawnego statusu prawnomiędzynarodowego Krymu, nawet wówczas, gdyby Ukraina nie była w żaden istotny sposób zdolna do przeciwdziałania akcji podjętej przez Rosję wobec Krymu, i nawet wówczas, gdyby uprzednio Rosja nie ingerowała w sytuację na Krymie, sam akt włączenia Krymu w skład Federacji Rosyjskiej należałoby uznać za nielegalny i nieważny. Potwierdza to również jednoznaczne stanowisko różnych państw i organizacji międzynarodowych.

¹⁴ Tak zwłaszcza MTS w opinii doradczej w sprawie konsekwencji prawnych budowy muru na okupowanych terytoriach palestyńskich z 9 lipca 2004 r., § 117 i 159.

Stanowisko państw i wybranych organizacji międzynarodowych wobec włączenia Krymu do Rosji

■ Stanowisko państw. Stanowisko Grupy G7

Kryzys krymski spowodował polaryzację stanowisk politycznych. Jednak nie wszystkie państwa zajęły jednoznaczne stanowisko wobec aneksji Krymu. Wiele z nich wyartykułowało swoje spojrzenie przez głosowanie w organach różnych organizacji międzynarodowych. W tym miejscu ograniczymy się do przedstawienia oceny sformułowanej jedynie przez państwa należące do tzw. Grupy G7¹⁵.

Grupa G7 (obradująca bez Rosji) zajęła stanowisko wobec kryzysu krymskiego 24 marca 2014 r. W przyjętej wówczas deklaracji haskiej jednoznacznie stwierdziła m.in., że prawo międzynarodowe zakazuje nabycia części lub całości cudzego terytorium z użyciem przymusu lub siły. Takie zachowanie stanowi naruszenie zasad istniejącego systemu międzynarodowego. W tym kontekście potępiono nielegalne referendum na Krymie przeprowadzone, jak zaznaczono, z naruszeniem konstytucji Ukrainy. Następnie „mocno potępiono” nielegalną próbę aneksji Krymu przez Rosję z naruszeniem prawa międzynarodowego i specyficznych zobowiązań międzynarodowych. Wyraźnie odmówiono uznania tej aneksji. Wskazano, że działania Rosji stanowią naruszenie suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy i wyrażono determinację w zakresie odpowiedzi na nielegalne działania Rosji, nakładając indywidualnie lub grupowo różne sankcje przeciwko Rosji i osobom i podmiotom odpowiedzialnym (wówczas też zawieszono udział członków grupy w G8 do czasu aż Rosja zmieni swoje postępowanie). Uznano, że Rosja musi szanować integralność terytorialną i suwerenność Ukrainy.

Grupa G7 powtórzyła swoje negatywne stanowisko w sprawie nielegalnej próby aneksji Krymu i Sewastopola w oświadczeniu przywódców G7 w sprawie Ukrainy z 25 kwietnia 2014 r. Podkreślili oni także, że nie uznają tej aneksji. Stwierdzili też, że będą analizowali wszelkie konsekwencje prawne i praktyczne bezprawnej aneksji, nie ograniczając się do dziedzin gospodarczej, handlowej i finansowej.

■ Stanowisko Organizacji Narodów Zjednoczonych

W wypadku ONZ warto zwrócić uwagę na postawę Rady Bezpieczeństwa i Zgromadzenia Ogólnego. Rada Bezpieczeństwa, ze zrozumiałych względów (Rosja jest członkiem stałym i dysponuje prawem weta), nie była w stanie podjąć żadnej uchwały potępiającej lub aprobującej postępowanie władz Krymu czy Rosji. W efekcie sprawę przeniesiono na poziom Zgromadzenia Ogólnego. 24 marca 2014 r. przedłożono członkom ONZ projekt rezolucji dotyczącej integralności terytorialnej Ukrainy. Jego autorami były Kanada, Kostaryka, Niem-

¹⁵ W skład G7 wchodzi Francja, Japonia, Kanada, Niemcy, Stany Zjednoczone, Włochy i Zjednoczone Królestwo.

cy, Polska i Ukraina¹⁶. Został on niemal *in extenso* przyjęty przez Zgromadzenie 27 marca¹⁷. Jest wszakże charakterystyczne, że rezolucję poparło jedynie 100 państw na 193 członków Organizacji Narodów Zjednoczonych (udział w głosowaniu wzięło 169 państw). Tylko 11 państw było przeciwnych uchwał¹⁸, ale aż 58 członków Zgromadzenia Ogólnego wstrzymało się od głosu¹⁹. To pokazuje stan świadomości politycznej (stan uwikłania interesów poszczególnych państw) i prawnej (afirmację dla fundamentalnych zasad znajdujących się w Karcie Narodów Zjednoczonych i obowiązujących na mocy zwyczajowego prawa międzynarodowego).

W rezolucji Zgromadzenie przypomniało podstawowe zasady prawa międzynarodowego, w szczególności zakaz użycia siły lub groźby użycia siły przeciwko integralności terytorialnej i niezależności politycznej jakiegokolwiek państwa i rozwiązywania sporów w drodze pokojowej. Przypomniano zasady Aktu końcowego KBWE oraz porozumienia dotyczące Ukrainy, zwłaszcza memorandum w sprawie gwarancji bezpieczeństwa z 1994 r. oraz rosyjsko-ukraiński traktat o przyjaźni, współpracy i partnerstwie z 1997 r. Zwrócono też uwagę, że referendum zorganizowane przez autonomiczne władze Krymu i miasta Sewastopol nie było upoważnione przez Ukrainę. W tym kontekście potwierdzono suwerenność, niezależność polityczną, jedność i integralność terytorialną Ukrainy w jej międzynarodowo uznanych granicach. Wezwano wszystkie państwa do zaprzestania i powstrzymania się od działań zmierzających do częściowego lub całkowitego przerwania jedności narodowej i integralności terytorialnej Ukrainy, w tym od jakichkolwiek prób modyfikacji granic Ukrainy z użyciem siły lub jej groźby albo jakichkolwiek innych nielegalnych środków. Podkreślono, że referendum krymskie jest nieważne i nie może być podstawą jakiegokolwiek zmiany statusu Republiki Krymskiej i miasta Sewastopola. Wezwano wreszcie wszystkie państwa, organizacje międzynarodowe i organizacje wyspecjalizowane do nieuznawania jakichkolwiek zmian statusu Krymu i Sewastopola na podstawie referendum z 16 marca 2014 r. oraz do powstrzymania się od wszelkich działań, które mogłyby być interpretowane jako uznające taki zmieniony status.

■ Stanowisko Unii Europejskiej

Unia Europejska zajęła po raz pierwszy stanowisko wobec kryzysu na Ukrainie w formie konkluzji Rady z 20 lutego 2014 r. Wówczas odniosła się do wydarzeń na Majdanie, wyrażając zaniepokojenie naruszeniami praw człowieka

¹⁶ A/68/L.39.

¹⁷ A/RES68/262.

¹⁸ Poza Rosją: Armenia, Białoruś, Boliwia, KRLD, Kuba, Nikaragua, Sudan, Syria, Wenezuela i Zimbabwe.

¹⁹ Wśród nich: Argentyna, Brazylia, Chiny, Egipt, Ekwador, Indie, Kazachstan, Kenia, Pakistan, Paragwaj, Sudan Południowy, Urugwaj, Uzbekistan.

i przypadkami przemocy, zastraszania i znikania ludzi. Na kolejnym nadzwyczajnym spotkaniu 3 marca Rada potępiła jaskrawe naruszenie suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy wskutek aktów agresji ze strony rosyjskich sił zbrojnych oraz upoważnienie Rady Federacji z 1 marca upoważniające prezydenta Rosji do użycia sił zbrojnych na terytorium Ukrainy. Wezwano Rosję do bezwzględnego wycofania wojsk do rejonów ich stałego stacjonowania, zgodnie z umową w sprawie statusu i warunków stacjonowania Floty Czarnomorskiej na terytorium Ukrainy z 1997 r. Oświadczone też, że władze autonomii Krymu mogą organizować referendum jedynie w sprawach lokalnych, lecz nie zmiany stanu terytorialnego państwa. Już 5 marca Rada uchwaliła pierwsze sankcje personalne, na mocy których zamrożono fundusze 18 osób (przywódców Ukrainy z b. prezydentem na czele i osób związanych) i zarządzone zwrot funduszy ukraińskich niewłaściwie wykorzystywanych²⁰. Kryzys krymski zostaje uwzględniony także w oświadczeniu szefów państw i rządów Unii Europejskiej z 6 marca 2014 r. Podkreślono w nim, że decyzja władz Autonomicznej Republiki Krymu o referendum w sprawie przyszłego statusu Krymu jest sprzeczna z konstytucją Ukrainy i w efekcie nielegalna.

W związku z późniejszymi wydarzeniami na Krymie (5–16 marca) wspólne oświadczenie w sprawie Krymu wydali też przewodniczący Rady Europejskiej H. Van Rompuy i przewodniczący Komisji Europejskiej J.E. Barroso (16 marca). Podkreślili, że referendum krymskie jest sprzeczne z konstytucją Ukrainy i z prawem międzynarodowym. Jest ono nielegalne i bezzasadne, a jego wyniki nie zostaną uznane. Wskazali też, że kryzys ukraiński musi być rozwiązany w poszanowaniu integralności terytorialnej, suwerenności i niezależności Ukrainy, w ramach konstytucji tego państwa i w ścisłej zgodności ze standardami międzynarodowymi. Obaj przewodniczący stwierdzili również, że Unia Europejska poczuwa się do: *szczególnej odpowiedzialności za pokój, stabilność i pomyślność kontynentu europejskiego i będzie kontynuowała dążenia do osiągnięcia tych celów korzystając z wszelkich dostępnych kanałów*. Wezwali oni także Rosję do wycofania jej sił zbrojnych do baz i ograniczenia ich liczby do przedkryzysowej, zgodnie z odpowiednimi porozumieniami.

Przeprowadzenie referendum na Krymie spowodowało, że Rada przyjęła kolejne konkluzje już 17 marca. Jednoznacznie stwierdziła, że nie uznaje nielegalnego referendum i jego wyników, wskazując na niedemokratyczne warunki jego przeprowadzenia. Wyraziła też ubolewanie, że działania Rosji nie zmierzają do deeskalacji konfliktu. Wezwano Rosję do niepodejmowania kroków w celu aneksji Krymu z naruszeniem prawa międzynarodowego. Tego samego

²⁰ Decyzja Rady 2014/119/WPZB oraz rozporządzenie Rady nr 208/2014/UE z tej samej daty (5 marca 2014 r.) i o tym samym tytule (w sprawie środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom, podmiotom i organom w związku z sytuacją na Ukrainie), Dz.Urz. UE L 66 z 2014 r., s. 1 i 26.

dnia Rada przyjęła decyzję i rozporządzenie implementujące, na mocy których nałożono sankcje personalne (ruch osobowy, finansowe i majątkowe, w tym dotyczące sprzecznego z prawem ukraińskim przenoszenia własności) tym razem na przywódców rosyjskich, jednak z pominięciem prezydenta W. Putina i premiera Federacji D. Miedwiediewa, a także przywódcy autonomii Krymu, a z czasem również innych aktywistów i podmioty inne niż osoby fizyczne, w tym nawet przedsiębiorstwa²¹. W uzasadnieniu obu aktów prawnych przywołano powody wprowadzenia sankcji, do których zaliczono m.in. nielegalne przeprowadzenie referendum krymskiego oraz aktywność osób podważającą integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającą, w tym polegającą na sprzecznych z konstytucją działaniach zmierzających do zmiany statusu jakiegokolwiek części terytorium Ukrainy.

Do wzmocnienia stanowiska Unii doszło w konkluzjach w sprawie Ukrainy, zaaprobowanych przez Radę Europejską 20 marca 2014 r. Jednoznacznie odmówiono uznania referendum krymskiego za legalne. Zdecydowanie potępiono też nielegalną aneksję Krymu i Sewastopola i odmówiono jej uznania. Rada Europejska zwróciła się do Komisji Europejskiej o przeprowadzenie oceny skutków prawnych aneksji i o zaproponowanie restrykcji gospodarczych, handlowych i finansowych dotyczących Krymu, które mogłyby być szybko implementowane.

Wyrazem odmowy uznania bezprawnej aneksji Krymu stały się sankcje Rady w formie zakazu importu do Unii Europejskiej wszelkich towarów pochodzących z Krymu lub Sewastopola²². W aktach tych przywołuje się nie tylko konkluzje Rady Europejskiej z 21 marca 2014 r., ale również i rezolucję Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 27 marca 2014 r. w sprawie integralności terytorialnej Ukrainy, co świadczy *de facto* o implementacyjnym działaniu Unii. Embargiem zostały objęte towary niemające świadectwa pochodzenia wyda-

²¹ Decyzja Rady 2014/145/WPZB i rozporządzenie nr 269/2014/UE w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających, Dz.Urz. UE L 78 z 2014 r., s. 6 i 16. Oba akty zmieniono, rozszerzając krąg osób objętych sankcjami na mocy decyzji wykonawczej 2014/151/WPZB i rozporządzenia wykonawczego nr 284/2014/UE z 21 marca 2014 r., Dz.Urz. UE L 86 z 2014 r., s. 27 i 30, decyzji wykonawczej 2014/238/WPZB i rozporządzenia wykonawczego nr 433/2014/UE z 28 kwietnia 2014 r., Dz.Urz. UE L 126 z 2014 r., s. 48 i 55, decyzji wykonawczej 2014/265/WPZB i rozporządzenia wykonawczego nr 476/2014/UE i 477/2014/UE z 12 maja 2014 r., Dz.Urz. UE L 137 z 2014 r., s. 1, 3 i 9.

²² Zob. decyzja Rady 2014/386/WPZB i jej rozporządzenie nr 692/2014/UE z 23 czerwca 2014 r. w sprawie ograniczeń dotyczących towarów pochodzących z Krymu lub Sewastopola w odpowiedzi na bezprawne przyłączenie Krymu i Sewastopola, Dz.Urz. UE L 183 z 2014 r., s. 9 i 70, sprostowanie rozporządzenia w Dz.Urz. UE L 197 z 2014 r., s. 87. Zob. też konkluzje Rady w sprawie Ukrainy z 23 czerwca 2014 r.

nego przez władze ukraińskie, co oznacza, że władze te nadal są uważane za uprawnione do ich wydawania w odniesieniu do towarów z regionu Krymu i Sewastopola, mimo że nie sprawują tam efektywnej kontroli. Restrykcje dotyczą nie tylko importu towarów, ale także udzielania, bezpośrednio lub pośrednio, finansowania lub pomocy finansowej, jak również ubezpieczenia i reasekuracji w zakresie, w jakim mają związek z przywozem towarów z tego regionu. Jest przy tym interesujące, że podobnych ograniczeń UE nie przyjęła wyraźnie w odniesieniu do żeglugi powietrznej między Unią Europejską a Krymem.

■ Stanowisko Rady Europy

Rada Europy zaprezentowała swoje poglądy na temat aneksji Krymu w dwóch rezolucjach Zgromadzenia Parlamentarnego: 1) w sprawie rozwoju sytuacji na Ukrainie: groźby dla funkcjonowania instytucji demokratycznych (rezolucja 1988/2014 z 9 kwietnia 2014 r.), 2) w sprawie ponownego rozważenia podstaw materialnych wcześniej uznanych listów uwierzytelniających delegacji rosyjskiej (rezolucja 1990/2014/ z 10 kwietnia 2014 r.). Pierwsza z nich ma charakter materialny i dotyczy sytuacji na Ukrainie w ogóle. Jednak kilka jej ustępów dotyczy bezpośrednio Krymu. Zgromadzenie zauważa zatem, że zmiany demokratyczne i polityczne na Ukrainie zostały przesłonięte wydarzeniami na Krymie. Potępiło ono mocno w szczególności upoważnienie udzielone przez Radę Federacji Rosji prezydentowi W. Putinowi do użycia siły wojskowej na Ukrainie. Z równą mocą potępiono rosyjską agresję wojskową i będącą jej konsekwencją aneksję Krymu. Zdaniem Zgromadzenia stanowi ona jaskrawe naruszenie prawa międzynarodowego, w tym Karty Narodów Zjednoczonych, Aktu końcowego KBWE z Helsinek, Statutu i podstawowych zasad Rady Europy. Zgromadzenie odrzuciło argumentację Rosji usprawiedliwiającą agresję i aneksję, w tym zwłaszcza rzekome przejęcie władzy w Kijowie przez pravicową ekstremę, co miałyby stanowić bezpośrednie zagrożenie dla rosyjskiej mniejszości w tym kraju, a przede wszystkim na Krymie. Zwróciło również uwagę, że żadne działania secesjonistyczne czy też na rzecz integracji z Rosją nie miały miejsca na Krymie i nie uzyskiwały szerszego wsparcia w miejscowej ludności do czasu zbrojnej interwencji Rosji. Wnioskuje ono z tego, że secesja i aneksja są inspirowane przez władze rosyjskie przy wsparciu w postaci interwencji zbrojnej. Zgromadzenie Parlamentarne jednoznacznie uznało, że tzw. referendum krymskie było sprzeczne zarówno z konstytucją Ukrainy, jak i Krymu, a wyniki są niewiarygodne. W konsekwencji wyniki referendum i bezprawna aneksja Krymu są pozbawione skutku prawnego i nie są uznane przez Radę Europy. Przy tej okazji potwierdzono mocne wsparcie dla niezależności, suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy. Wezwało ono Rosję, w kontekście wypowiedzenia przez nią umów związanych ze stacjonowaniem wojsk na Krymie, do niezwłocznego wycofania sił zbrojnych z Krymu. Ponadto dostrzeżono, że aneksja Krymu przez Rosję doprowadziła do naruszania praw

osób należących do mniejszości tatarskiej i ukraińskiej. Wyrażono oczekiwania, że naruszycciele zostaną bezzwłocznie powstrzymani i ścigani.

Druga z rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego ma charakter instytucjonalny i dotyczy konsekwencji poważnych naruszeń podstawowych zasad Statutu Rady Europy przez Rosję w efekcie jej działań w stosunku do Ukrainy, w tym Krymu. Zgromadzenie uznało, że działania Rosji zmierzające do aneksji Krymu, a zwłaszcza okupacja wojskowa Krymu i groźba użycia siły wojskowej, uznanie wyników nielegalnego referendum i późniejsza aneksja Krymu do Rosji, stanowią „bez jakiegokolwiek wątpliwości” poważne naruszenie prawa międzynarodowego. Z kolei naruszenie memorandum w sprawie gwarancji bezpieczeństwa z 1994 r. podważa zaufanie do innych umów międzynarodowych, w tym zwłaszcza porozumień rozbrojeniowych i o nieprolifracji broni jądrowej. Działania te są sprzeczne ze Statutem Rady Europy i zobowiązaniami przyjętymi przez Rosję w następstwie jej przystąpienia do Rady Europy w 1996 r. Zgromadzenie stwierdziło, że naruszając suwerenność i integralność terytorialną Ukrainy Rosja stworzyła zagrożenie dla stabilności i pokoju w Europie. Aneksja Krymu i kroki do niej prowadzące stanowią wzór dla innych części Ukrainy, gdzie mają miejsce podobne wydarzenia. Szczególnie krytycznie oceniono zachowanie członków Rady Najwyższej Rosji aprobujące i umożliwiające dalsze bezprawne postępowanie władz centralnych (jednomysłne upoważnienie do użycia siły wojskowej, aprobata dla nowelizacji konstytucji Rosji wynikającej z aneksji Krymu, ratyfikacja nielegalnego traktatu o zjednoczeniu). Dostrzeżono ponadto pogarszającą się sytuację mniejszości ukraińskiej i tatarskiej, wzywając Rosję, „która nielegalnie sprawuje kontrolę nad tym terytorium”, do zapewnienia poszanowania ich praw. Zgromadzenie zdecydowało o zawieszeniu do końca 2014 r. praw delegacji Rosji w zakresie głosowania w organach Rady, reprezentowania w Prezydium Zgromadzenia, Komitetu Prezydialnego i Komitetu Stałego oraz prawa udziału w misjach obserwacji wyborów. Zastrzeżono jednocześnie prawo anulowania listów uwierzytelniających delegacji rosyjskiej, jeśli Rosja nie doprowadzi do deeskalacji sytuacji i uchylenia aneksji Krymu.

Wnioski

W świetle przedstawionej argumentacji oraz stanowisk państw i, przede wszystkim, konsekwentnego podejścia organizacji międzynarodowych w odniesieniu do Krymu należy uznać, że według prawa międzynarodowego Krym i przestrzeń powietrzna znajdująca się nad nim podlegają suwerenności terytorialnej Ukrainy. Tylko Ukraina ma formalnie wyłączne i zupełne władztwo nad tym regionem. Aneksja dokonana przez Rosję jest prawnie bezskuteczna i nie zmienia statusu prawnomiędzynarodowego Krymu i Sewastopola jako integralnych części Ukrainy. Terytoria te mają obecnie status terytoriów bezprawnie okupowanych. W konsekwencji wszelkie akty dotyczące Krymu, w tym

żegluga powietrznej nad tym obszarem znajdują się w wyłącznej kompetencji Ukrainy. Akty Rosji dotyczące Krymu i żegluga powietrznej nad tym regionem są z mocy prawa międzynarodowego bezprawne i nieważne. Zarazem kompetencja Ukrainy wobec Krymu powinna być wykonywana zgodnie z prawem międzynarodowym, w tym – w odniesieniu do żegluga powietrznej – ze zobowiązaniami wynikającymi z konwencji ICAO.

Stosunek ICAO do władzy Rosji nad przestrzenią powietrzną Krymu i Sewastopola

Uwagi wstępne: stan żegluga powietrznej w odniesieniu do Krymu i Sewastopola

W omawianym regionie czynne są przede wszystkim dwa lotniska: Symferopol (ponad 1,2 mln pasażerów rocznie) i Sewastopol. Do czasu kryzysu krymskiego obsługiwały one zarówno linie ukraińskie i rosyjskie, jak też wiele innych linii zagranicznych (tureckie, austriackie, republik bałtyckich, niektóre tanie linie lotnicze, jak WizzAir czy AtlasJet). Wskutek zaostrzenia się konfliktu Ukraina zdecydowała 16 marca 2014 r. o zamknięciu wymienionych lotnisk. Chwilowo ruch lotniczy zamarł. Z momentem bezprawnej aneksji Krymu i Sewastopola wznowiono ruch lotniczy. Jednak z lotnisk korzystają jedynie linie rosyjskie.

ICAO – kompetencje i struktura

Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego to powszechna organizacja międzynarodowa działająca na podstawie konwencji chicagowskiej z 7 grudnia 1944 r., w szczególności jej części II, która wprost odnosi się do ICAO²³. Przedmiotem jej zainteresowania i kompetencji jest międzynarodowa cywilna żegluga powietrzna (jej władzą nie jest objęta żegluga prowadzona przez samoloty wojskowe i państwowe – art. 3). Jej cele określa art. 44 konwencji. Ustanawia ona zasady i ustala techniki międzynarodowej żegluga powietrznej, między innymi po to, aby zapewnić bezpieczeństwo żegludze.

Głównymi organami ICAO są Zgromadzenie i Rada (art. 43). Znaczenie mają także inne organy, w tym np. Komisja Żegluga Powietrznej. W praktyce najważniejszym organem politycznym i decyzyjnym jest Rada (art. 50–55), która m.in. podejmuje kluczowe decyzje bieżące i przyjmuje większością $\frac{2}{3}$ wiążące standardy międzynarodowe i niewiążące zalecane praktyki w formie załączników do konwencji (art. 54 lit. 1). W tym dziele wspiera ją Komisja Że-

²³ Zob. szerzej M. Zyllich, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2011, zwłaszcza rozdz. 3; M. Polkowska, *Podstawy prawne funkcjonowania międzynarodowej żegluga powietrznej – system chicagowski: geneza, działanie, perspektywy*, Warszawa 2007.

gługi Powietrznej (art. 57). Rada ICAO składa się z 33 członków, wyłonionych na trzyletnie kadencje w trzech kategoriach: a) państwa o podstawowym znaczeniu w transporcie lotniczym, w tym Federacja Rosyjska, b) państwa wnoszące największy wkład w żeglugę cywilną, c) państwa wybierane według klucza zapewniającego reprezentację geograficzną. Obecna kadencja obejmuje lata 2014–2016, a członkiem Rady w ramach trzeciej kategorii jest Polska. Członkiem Rady w tej kadencji nie jest Ukraina. Rada podejmuje decyzje większością głosów swoich członków. Może ona delegować swe kompetencje na komisje złożone z niektórych jej członków (art. 52).

Stanowisko ICAO wobec aneksji Krymu. ICAO a ONZ

Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego stanowi organizację wyspecjalizowaną systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych w rozumieniu art. 57 i n. KNZ. W tym sensie wykonuje ona zadania w zakresie cywilnego transportu lotniczego, które są jej poniekąd powierzone przez ONZ. ICAO zawarła umowę o współpracy z ONZ 13 maja 1947 r.²⁴. W tym kontekście powstaje pytanie, czy jako organizacja wyspecjalizowana należąca do systemu ONZ może ona ignorować ustalenia Organizacji, w tym Zgromadzenia Ogólnego (rezolucji z 27 marca 2014 r. w sprawie integralności terytorialnej Ukrainy). Umowa o współpracy z 1947 r. przewiduje, że ONZ może formułować zalecenia pod adresem ICAO, która zobowiązała się do współpracy z organami Rady Gospodarczej i Społecznej ONZ (art. V). Ponadto w umowie uregulowano zasady konsultacji wzajemnych, wymiany informacji i dokumentów, dostarczania informacji ONZ i udzielania pomocy jej organom (art. VI–VIII, IX). Nie ma jednak mowy o formalnym podporządkowaniu ICAO czy o obowiązku wykonywania uchwał organów ONZ. Nie oznacza to jednak, że ICAO będzie mogła ignorować akty ONZ. W szczególności zajmowanie stanowiska radykalnie różnego od ONZ jako organizacji powszechnej i kompetentnej, zwłaszcza w sferze reagowania na naruszenia pokoju, akty agresji czy zagrożenia/naruszenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, byłoby naruszeniem zasad współpracy wzajemnej. Trzeba też pamiętać, że niemal te same państwa wchodzi w skład ONZ i są członkami ICAO. Byłoby objawem schizofrenii, gdyby w różny sposób zachowywały się w tej samej sprawie.

ICAO nie wydała jednoznacznego oświadczenia dotyczącego aneksji Krymu i Sewastopola przez Rosję. Niemniej za pośrednictwem swoich przedstawicieli, zwłaszcza Sekretarza Generalnego R. Benjamina, zaprzecza rosyjskim doniesieniom prasowym, jakoby ICAO uznała zwierzchnictwo czy inny typ władztwa Rosji nad Krymem i Sewastopolem²⁵. W świetle przytoczonego sta-

²⁴ UNTS, t. II-45.

²⁵ http://en.cfts.org.ua/news/state_aviation_service__icao_still_considers_crimea_part_of_ukraine.

nu prawa międzynarodowego i stanowiska państw oraz organizacji międzynarodowych jest prawnie niedopuszczalne uznanie jakiegokolwiek formy władzy Rosji nad terytorium Krymu i Sewastopolem.

Implementacja stanowiska ICAO w sprawie Krymu

■ Stanowisko Eurocontrol w związku z aneksją Krymu

W Europie działa Europejska Organizacja ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej (Eurocontrol). Skupia ona 40 członków, w tym Ukrainę, lecz nie Rosję, oraz Unię Europejską²⁶. Podstawą jej działania jest Międzynarodowa konwencja o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa żeglugi powietrznej Eurocontrol z 13 grudnia 1960 r., w jej wersji skonsolidowanej z 1997 r. (tzw. konwencja zrewidowana).

W dniu 3 marca 2014 r. Eurocontrol potwierdziła zamknięcie lotnisk na Krymie i odmówiła uznania rosyjskiego władztwa nad przestrzenią powietrzną Krymu i Sewastopola oraz nad portami lotniczymi w Symferopolu i Sewastopolu. Wprowadziła również zalecenia zakazujące lotów do tych portów lotniczych.

■ ICAO wobec problemu wykonywania władztwa nad Krymem

- Dopuszczalność przyznania Rosji kompetencji do wykonywania władztwa w zakresie badania ewentualnych wypadków i incydentów lotniczych w odniesieniu do Krymu i Sewastopola

Zgodnie z art. 26 konwencji ICAO w razie wypadku samolotu umawiającej się strony na terytorium innej umawiającej się strony, który obejmuje śmierć lub poważną szkodę, lub wykazującego poważne techniczne uszkodzenie w samolocie lub urządzeniach służących do żeglugi, państwo, w którym wypadek nastąpił (na terytorium którego do niego doszło), zobowiązane jest wszcząć dochodzenie w celu wyjaśnienia jego okoliczności tak dalece, jak jego prawo na to pozwala i zgodnie z procedurami, jakie mogą być zalecone przez ICAO. Państwo, którego samolot miał wypadek, jest uprawnione do mianowania obserwatorów z prawem obecności w dochodzeniu. Wyniki dochodzenia muszą być zakomunikowane „państwu przynależności samolotu”. Z lektury tego postanowienia wynika, że gdyby na Krymie lub w Sewastopolu doszło do wypadku lotniczego, to jedynie właściwym państwem do jego badania byłaby Ukraina. Status prawnomiędzynarodowy Krymu i Sewastopola, jak wynika z wcześniejszych ustaleń, nie uległ bowiem zmianie.

Jednakże w nawiązaniu do art. 26 Rada przyjęła załącznik 13, który dotyczy badania wypadków lotniczych i incydentów lotniczych. Stanowi on wszakże nie tylko potwierdzenie art. 26, ale również rozwija jego regulację w odniesieniu

²⁶ <http://www.eurocontrol.int/about-eurocontrol>.

do podejmowania dalszych działań, innych niż dochodzenie. Precyzuje on też znaczenie tytułowych zdarzeń lotniczych. Zgodnie z regułą 5.1 załącznika 13, nadal państwo miejsca zdarzenia ma jurysdykcję w odniesieniu do badania wypadków. Wszelako może ono delegować w całości lub części jego prowadzenie na rzecz innego państwa lub regionalnej organizacji zajmującej się badaniem wypadków na zasadzie wzajemnego porozumienia i zgody. W każdym wypadku państwo miejsca zdarzenia zobowiązane jest do podjęcia wszelkich środków w celu ułatwienia badania. Zaleca się zawieranie takich porozumień również w przypadku poważnych incydentów lotniczych (reguła 5.1.1). Oznacza to, że delegacji nie może uchwalić żaden organ ICAO. Może do niej dojść wyłącznie na podstawie dobrowolnie wynegocjowanej umowy międzynarodowej.

Czy te unormowania mogą być rozumiane w taki sposób, że Ukraina mogłaby delegować na Rosję badanie wypadków i incydentów na Krymie lub w Sewastopolu na podstawie zawartego z Rosją porozumienia międzynarodowego? *Prima facie* wydaje się, że tak. Jednak jest to fałszywa intuicja. W regulacji ICAO chodzi bowiem zgoła o całkowicie inną sytuację, a mianowicie taką, że państwo miejsca zdarzenia, czyli państwo sprawujące suwerenność nad terytorium, na którym doszło do wypadku lub incydentu, może przez umowę międzynarodową umożliwić jego badanie w odniesieniu do statku, który uległ wypadkowi lub jest uczestnikiem incydentu. Tymczasem w przypadku Krymu i Sewastopola mielibyśmy do czynienia z zupełnie innym rozwiązaniem. Oto Ukraina delegowałaby na Rosję na podstawie umowy nie prawo badania konkretnego wypadku/incydentu, lecz prawo do delegowania prawa badania wypadku/incydentu z udziałem samolotu państwa trzeciego (swoista subdelegacja). Takie rozwiązanie byłoby jednak sprzeczne z konwencją ICAO. Ukraina powinna pozostać jedynie uprawnioną do zawierania umów w sprawie delegowania uprawnień do badania wypadków/incydentów lotniczych na terytorium Krymu i Sewastopola. Dotyczy to również Rosji, której samolot mógłby ulec wypadkowi lub wziąć udział w incydencie lotniczym. Sytuacji tej nie może zmienić nawet ewentualna umowa między Ukrainą a Rosją. Można byłoby ją odczytywać jako próbę legalizacji nielegalnie wytworzonego stanu faktycznego.

W tych okolicznościach w razie wypadku/incydentu, co do którego Ukraina zawarłaby umowę z państwem trzecim, którego samolot uległ wypadkowi lub jest uczestnikiem incydentu, Rosja jest zobowiązana do umożliwienia takiego badania bez udziału jej służb, poza przypadkiem ochrony miejsca wypadku/incydentu.

- Trójstronne negocjacje ICAO – Rosja – Ukraina dotyczące Krymu

W dniu 8 kwietnia 2014 r. po raz pierwszy doszło do spotkania przedstawicieli Ukrainy i Federacji Rosyjskiej w siedzibie ICAO w Paryżu. Tym samym rozpoczęły się trójstronne negocjacje dotyczące praktycznych aspektów żeglugi powietrznej nad Krymem i w Sewastopolu. Są one wykorzystywane przez stro-

nę rosyjską, o czym świadczą doniesienia prasowe, do walki propagandowej i przekonywania opinii publicznej, że ICAO uznała władzę Rosji nad Krymem. Są one dementowane przez ukraińskie czynniki polityczne i media²⁷. Rokowania te znajdują się w toku, ich przedmiot nie jest jasny ani wynik przesądzony.

Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że zgodnie z prawem międzynarodowym Krym wraz z Sewastopolem pozostają integralną częścią terytorium Ukrainy. Aneksja Krymu i Sewastopola przez Rosję jest sprzeczna z prawem międzynarodowym i nieważna z mocy prawa (naruszyła normę bezwzględnie wiążącą w formie zakazu agresji i zasadę zakazującą aneksji terytoriów zawojowanych). Ukraina w konsekwencji sprawuje nadal suwerenność terytorialną nad Krymem i Sewastopolem, a akty Rosji wobec tych terytoriów są bezprawne i nieważne. Ukraina jest wyłącznie uprawniona do zarządzania przestrzenią powietrzną nad tym regionem. Nie istnieje więc możliwość delegowania kompetencji w zakresie badania wypadków i incydentów lotniczych, które ewentualnie mogłyby mieć miejsce na terytorium Krymu i Ukrainy. Takie rozwiązanie nie jest dopuszczalne zarówno na mocy uchwały Rady ICAO, jak i jej Zgromadzenia, ani w drodze umowy między Rosją a Ukrainą, poza przypadkiem delegowania kompetencji do badania wypadku/incydentu, którego uczestnikiem jest samolot rosyjski. W pozostałych wypadkach państwem wyłącznie właściwym do zawarcia umowy jest Ukraina.

²⁷ <http://www.aviatime.com/en/commercial-aviation/commercial-aviation-news/regulations/11863-icao-crimean-sky-belong-to-ukraine>; <http://www.atc-network.com/atc-news/icao-confirms-exclusive-right-of-ukraine-to-provide-air-navigation-services-over-the-black-sea>.