



## Rola traktatu ottawskiego dla państw bałtyckich i Polski

Anna Maria Dyner, Stefania Kolarz

Podejmując decyzję o budowie linii obrony na granicy z Rosją i deklarując możliwość wykorzystania min przeciwpiechotnych, przedstawiciele estońskiego parlamentu otworzyli kwestię ewentualnego wystąpienia z traktatu ottawskiego z 1997 r. Wypowiedzenie go może być koniecznością dla państw bałtyckich, które w obliczu braku głębi operacyjnej będą musiały podjąć działania zmierzające do ochrony swoich terytoriów przed agresją. Dla państw takich jak Polska, które mają inne zdolności do projekcji siły, byłaby to jednak ostateczność.

12 stycznia br. przewodniczący Komitetu Obrony Narodowej estońskiego parlamentu Leo Kunnas stwierdził, że Estonia może rozważyć zabezpieczenie granicy z Rosją m.in. minami przeciwpiechotnymi. Choć Kunnas należy do opozycyjnej Konserwatywnej Partii Ludowej, jego słowa wywołały debatę o potencjalnych konsekwencjach takiej decyzji, w tym ewentualnym wycofaniu się z traktatu ottawskiego, i o sposobach obrony państw wschodniej flanki NATO. Zintensyfikowało ją podpisanie 19 stycznia przez państwa bałtyckie porozumienia o utworzeniu wspólnej linii obrony na granicach z Rosją i Białorusią, która może obejmować wykorzystanie pól minowych. Ich skuteczności dowodzą działania zbrojne na Ukrainie (będącej stroną traktatu ottawskiego od 2005 r.). Ukraińskie siły zbrojne stosują głównie miny przeciwpancerne (nie dotyczy ich traktat), a z danych opublikowanych m.in. przez ONZ w 2023 r. wynika, że min przeciwpiechotnych używają w ograniczonym zakresie. Powszechnie stosuje je natomiast Rosja (nie podpisała traktatu), która od 2014 r. minowała okupowane przez siebie tereny Donbasu.

**Geneza i najważniejsze elementy traktatu.** Miny przeciwpiechotne są przeznaczone do rażenia żołnierzy przeciwnika, a jako łatwe i tanie w produkcji były w XX w. powszechnie stosowane w konfliktach. Jednak ich ofiarami padają też cywile – także wiele lat po zakończeniu wojen, co utrudnia bezpieczną odbudowę i powrót uchodźców. To właśnie głównie ze względu na potrzebę ochrony ludności cywilnej, w tym dzieci, powstała w 1992 r. międzynarodowa

Kampania na rzecz Zakazu Min Przeciwpiechotnych, której celem było wprowadzenie zakazu ich stosowania.

Traktat ottawski, przyjęty w 1997 r. dzięki zabiegom Kampanii, zawiera całkowity zakaz używania min przeciwpiechotnych, prac rozwojowych nad nimi, ich produkcji, składowania i przekazywania (w innym celu niż zniszczenie), a także pomagania, zachęcania i nakłaniania (np. innych państw) do takiej działalności. Ratyfikowały go 164 państwa, w tym sąsiadująca z NATO Białoruś (2003 r.), które zobowiązały się do zniszczenia swoich zasobów, z wyjątkiem min służących szkoleniom z rozminowywania, wykrywania lub niszczenia – najpóźniej w ciągu czterech lat od wejścia w życie traktatu wobec nich. Traktat przewiduje też m.in. mechanizmy raportowania, konsultacji i rozwiązywania sporów zwiększające przejrzystość działań podejmowanych przez strony w celu wypełnienia ich zobowiązań.

**Możliwość wypowiedzenia lub zawieszenia traktatu.** Jedyną przewidzianą w traktacie ottawskim możliwością zmiany wynikających z niego obowiązków – prócz wprowadzenia poprawek, co wiąże się z długotrwałym negocjowaniem aktu i wymaga zgody 2/3 jego stron – jest wypowiedzenie całej umowy. Każde państwo może tego dokonać w dowolnym momencie przez zawiadomienie pozostałych stron i Sekretarza Generalnego lub Rady Bezpieczeństwa ONZ. Musi jednocześnie wyczerpująco uzasadnić swoją decyzję, choć nie podlega ona zatwierdzeniu przez pozostałe strony. Traktat przestaje wiązać to państwo po upływie sześciu miesięcy, o ile nie

będzie wtedy zaangażowane w konflikt zbrojny – przedłuża to czas obowiązywania umowy do jego zakończenia. Po rosyjskiej agresji w 2014 r. Ukraina zgłosiła, że nie jest w stanie zapewnić przestrzegania traktatu na okupowanych terytoriach, a odpowiedzialność za poszanowanie na nich konwencji ponosi Rosja.

Zawieszenie stosowania traktatu jest natomiast możliwe na podstawie art. 57 lit b) Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów (KWPT) z 1969 r., ale wymaga konsultacji i zgody pozostałych stron. Alternatywnie państwo może się powołać na art. 62 KWPT o zasadniczej zmianie okoliczności w stosunku do tych, które istniały w momencie zawarcia traktatu. Taką zmianą może być nasilenie wrogich działań innego państwa – państwo-strona może argumentować, że nie zdecydowałoby się na przystąpienie do traktatu, gdyby miały one miejsce wcześniej, bo płynące z niego obowiązki ograniczają jego możliwości obrony (taka sytuacja była np. w 2023 r., gdy państwa NATO zawiesiły stosowanie traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie po wycofaniu się z niego Rosji). Musi wówczas poinformować o swojej decyzji pozostałe strony traktatu i wskazać środki, jakie zamierza podjąć, wraz z uzasadnieniem, a pozostałe strony mają trzy miesiące na zgłoszenie sprzeciwu (w pilnych przypadkach można skrócić ten czas). Sprzeciw oznacza konieczność wypracowania rozwiązania, np. w drodze negocjacji lub mediacji. Uzasadnienie selektywnego zawieszenia traktatu wyłącznie w stosunkach między sojusznikami (na mocy ich zgody), by pominąć strony, które mogą być przeciw, jest trudne ze względu na jego cel – eliminację min przeciwpiechotnych. Możliwe jest jednak zawieszenie – przy braku sprzeciwu pozostałych stron – wybranych zobowiązań, np. uzyskanie zezwolenia na zakup i użycie min, przy utrzymaniu obowiązku raportowania o ich rozmieszczeniu. Podjęcie próby zawieszenia traktatu na podstawie KWPT niekoniecznie gwarantuje skuteczność tych działań, ponieważ jest uzależnione od reakcji pozostałych stron traktatu – zgody lub co najmniej braku sprzeciwu.

**Traktat i jego rola dla państw NATO, w tym części państw flankowych.** Spośród państw NATO jedynie USA nie są stroną traktatu ottawskiego. Obecna administracja w 2022 r. wydała jednak jednostronne oświadczenie, że USA będą przestrzegać jego postanowień z wyjątkiem Półwyspu Koreańskiego, gdzie miny przeciwpiechotne są stosowane do obrony Korei Południowej.

Jednocześnie ze względu na rosnące zagrożenie ze strony Rosji państwa wschodniej flanki coraz częściej dyskutują o sposobach potencjalnej obrony z uwzględnieniem uwarunkowań geograficznych i posiadanych zdolności militarnych. Nie można wykluczyć, że ze względu na brak głębi operacyjnej oraz zdolności do użycia siły na terytorium

przeciwnika państwa bałtyckie, w ramach budowy systemu zapór inżynierskich na granicy z Rosją i Białorusią, zdecydują się na wykorzystanie min przeciwpiechotnych jako skutecznego środka opóźnienia działań przeciwnika. Podjęcie takiej decyzji będzie jednak zakładało prowadzenie operacji wojskowej na swoim terytorium. Takiej sytuacji chce uniknąć Polska, która zakłada niedopuszczenie przeciwnika do granicy państwa m.in. poprzez wykorzystanie lotnictwa i artylerii raketowej, w tym dalekiego zasięgu. Polska ma jednocześnie możliwość prowadzenia ćwiczeń i innych działań z państwami niebędącymi stronami traktatu ottawskiego bez jego naruszania, bo złożyła taką deklarację, ratyfikując go (podobnie jak Czechy).

**Wnioski i rekomendacje.** Ewentualne wycofanie się części państw NATO z traktatu ottawskiego przez zawieszenie jego stosowania lub wypowiedzenie jest prawnie możliwe, ale będzie stanowiło precedens. Może zachęcić np. państwa afrykańskie do podobnego działania i narazić na zarzuty o hipokryzję tych członków NATO, którzy wcześniej krytykowali użycie min przeciwpiechotnych, podkreślając ich niehumanitarny charakter. Będzie też oznaczało konieczność uwzględnienia zmian w planach obronnych Sojuszu i komunikacji strategicznej wobec Rosji, a także wobec innych państw, które są stronami traktatu. Tym samym decyzja o ewentualnym zawieszeniu bądź wypowiedzeniu traktatu ottawskiego powinna być uzgodniona z Sojusznikami. Jeśli traktat chciałaby wypowiedzieć większa liczba członków NATO, powinno to być poprzedzone konsultacjami z USA w sprawie potencjalnej zmiany ich polityki w zakresie wykorzystania min przeciwpiechotnych w wypadku zaostrzenia sytuacji na granicy z Rosją i Białorusią.

W przypadku Polski wypowiedzenie konwencji może zostać odebrane jako zakwestionowanie dotychczasowej polityki zakładającej budowanie zdolności do obrony poprzez rażenie przeciwnika na jego terytorium. Dlatego warto, by Polska podjęła rozmowy w sprawie wspólnego podejścia wszystkich państw wschodniej flanki do działań defensywnych, w tym ewentualnej roli min przeciwpiechotnych, także w kontekście innych dostępnych instrumentów prowadzenia walki i zagrożeń dla ludności cywilnej przy ich stosowaniu. Rosja może odebrać brak uzgodnień w tym zakresie jako oznakę słabości państw NATO, które nie mają wypracowanej wspólnej koncepcji obrony sojuszniczego terytorium.

Wskazane byłoby jednocześnie przeprowadzenie przez Polskę analizy własnych zdolności do budowania zapór inżynierskich (uwarunkowania prawne, w tym własność gruntów, posiadany sprzęt i zdolności jego magazynowania) jako części spektrum potencjalnych działań obronnych.