

UZASADNIENIE

W dotychczasowym stanie prawnym obowiązujące przepisy, w szczególności ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416, z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1117, z późn. zm.), nie określają zasad oraz warunków użycia broni, innego uzbrojenia lub środków przymusu bezpośredniego, zwanych dalej „użyciem siły” przez żołnierzy pełniących służbę poza granicami państwa, w celu udziału w konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojusznicznych, w misji pokojowej, w akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom. Do tej pory jedyną podstawą prawną regulującą zasady i warunki użycia siły przez żołnierzy Sił Zbrojnych poza granicami państwa były ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz akty normatywne wydane przez organy organizacji międzynarodowych, którym jednostki wojskowe zostały podporządkowane na czas operacji. W zakresie umów międzynarodowych najistotniejsze znaczenie miały umowy składające się na Międzynarodowe Prawo Humanitarne Konfliktów Zbrojnych (tzw. konwencje genewskie z 1949 r. wraz z protokołami dodatkowymi z 1977 r.), konwencje haskie z 1907 r., Konwencja Haska z 1954 r. o ochronie dóbr kulturalnych oraz Konwencja o zakazie lub ograniczeniu użycia pewnych broni konwencjonalnych, które mogą być uważane za powodujące nadmierne cierpienia lub mające niekontrolowane skutki, wraz z załącznikami – z 1980 r.

Brak określenia wyżej wymienionych zasad w polskim prawie istotnie ogranicza poczucie bezpieczeństwa prawnego żołnierzy pełniących służbę w Polskich Kontyngentach Wojskowych w sytuacjach, w których występuje konieczność użycia siły.

Tylko wyraźna podstawa prawna, mająca swoje źródło w ustawie, może zezwolić żołnierzom Sił Zbrojnych na użycie siły w sytuacjach innych niż działanie w celu samoobrony.

Określenie prawa użycia siły, w warunkach użycia Sił Zbrojnych poza granicami państwa, powinno być poprzedzone odpowiednią regulacją w akcie normatywnym podstawowym dla funkcjonowania Sił Zbrojnych, jakim jest ustawa z dnia 21 listopada 1967 r.

o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej. Stąd też projekt zawiera propozycję dodania w art. 3 ust. 2a i 2b.

Projektowane przepisy ust. 2a i 2b ustalają ogólną podstawę oraz generalną zasadę stosowania środków przymusu oraz użycia broni i innego uzbrojenia przy realizacji przez Siły Zbrojne konstytucyjnych zadań związanych z ochroną państwa, o których mowa w art. 26 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), oraz zadań związanych z ich użyciem poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, do którego nawiązuje art. 117 Konstytucji, stanowiąc jednocześnie ustawową (określoną w przepisach prawa krajowego) podstawę do stosowania tzw. „siły wojskowej”.

Przywołane powyżej działania, wskazane w art. 3 ust. 2a, nawiązujące do treści art. 26 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, odnoszą się do sytuacji zaistnienia konieczności użycia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w celu przeciwstawienia się zewnętrznemu zagrożeniu państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej będzie wynikać zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji.

Działania wskazane w art. 3 ust. 2b (nawiązujące do treści art. 117 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) odnoszą się do sytuacji opisanych w treści art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa, tj. udziału w konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojusznicznych, misji pokojowej, akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom. Przykładem tego typu działań mogą być trwające (lub już zakończone): operacja „ACTIVE ENDEAVOUR” na Morzu Śródziemnym, operacja „ENDURING FREEDOM” i operacja Międzynarodowych Sił Wspierania Bezpieczeństwa (ISAF) w Islamskiej Republice Afganistanu, operacja Międzynarodowych Sił Stabilizacyjnych w Republice Iraku.

Nowelizacja ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa uszczegóławia wskazane powyżej ogólne zasady i warunki, wypełniając tym samym lukę w systemie prawa polskiego.

Projektowany art. 7a odnosi się wprost do warunków i sposobu użycia siły określanych przez organizację międzynarodową, tzw. „Zasady Użycia Siły” (ang. Rules of Engagement – ROE), opracowywanych na potrzeby danej misji (np. ISAF). Przepis ten legalizuje wprost na poziomie ustawowym stosowanie postanowień przewidzianych dla międzynarodowych ROE, w tym stosowania siły nie tylko do działań samoobronnych, ale także w postaci „aktywnej”. Stwarza on jednocześnie możliwość wprowadzania tzw. ograniczeń narodowych w Polskich Kontyngentach Wojskowych w stosunku do ustaleń sposobu prowadzenia danej międzynarodowej misji, co powinno wynikać wprost z przepisu ustawy.

Projektowany przepis art. 7b stanowi prawne usankcjonowanie przypadków i podstawowych warunków użycia siły, niezależnych od „Zasad Użycia Siły” (ROE) opracowywanych na potrzeby danej misji, w szczególności w przypadku braku mandatu organizacji międzynarodowej, np. w sytuacji tzw. misji koalicyjnych (ang. coalition of the willing), i będzie stanowił dodatkowo podstawę prawną (wytyczną) dla ROE opracowanego narodowo (szczegółowych instrukcji działania dla polskich żołnierzy). W ust. 3 tego artykułu wprowadzono uprawnienie żołnierzy do wyprzedzającego stosowania środków przymusu bezpośredniego, użycia broni i innego uzbrojenia oraz innych dozwolonych prawem środków w samoobronie. Uprawnienie to żołnierze będą mogli realizować w celu zwalczania zagrożeń spowodowanych przez zamachowców – samobójców, działających w tłumie (obwieszonych ładunkami bombowymi) lub kierujących pojazdami z ładunkami wybuchowymi skierowanymi w kierunku baz wojskowych, kolumn lub konwojów wojskowych, lub innych urządzeń i obiektów wojskowych. Użyte w tym przepisie określenie „wszelkie dozwolone środki” dotyczy przedmiotów, które nie mieszczą się w pojęciu środków przymusu bezpośredniego, broni i innego uzbrojenia, których stosowanie nie jest zabronione, a w samoobronie mogą w konkretnych okolicznościach okazać się jako jedynie skuteczne dla odparcia zamachu.

Projektowany przepis art. 7c stanowi upoważnienie dla Ministra Obrony Narodowej do określania dla każdej operacji zagranicznej z udziałem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej tzw. ograniczeń narodowych w Polskich Kontyngentach Wojskowych (tj. ograniczeń – lub ich braku – dotyczących zakresu użycia jednostek wojskowych w danej operacji), warunków i sposobu użycia środków przymusu bezpośredniego, broni

oraz innego uzbrojenia, sposobu i trybu dokumentowania oraz meldowania o użyciu środków przymusu bezpośredniego, broni oraz innego uzbrojenia, a także przypadków, w których ich użycie jest związane z ograniczeniem obowiązku meldowania do bezpośrednich przełożonych (jednak z zachowaniem zasady, że ograniczony obowiązek meldowania nie dotyczy sytuacji, w których nastąpiła śmierć człowieka albo naruszenie czynności narządów ciała lub rozstrój zdrowia albo znaczna szkoda w mieniu).

Wydając wskazany powyżej akt, Minister Obrony Narodowej będzie zobowiązany uwzględniać wiążące Rzeczpospolitą Polską ratyfikowane umowy międzynarodowe – z zakresu Międzynarodowego Prawa Humanitarnego Konfliktów Zbrojnych oraz innych umów zawartych przez Rzeczpospolitą Polską w celu realizacji celów operacji zagranicznej, mandat organizacji międzynarodowej (jeżeli dla danej operacji będzie ustanowiony), sytuację i warunki na terytorium, na którym jest prowadzona operacja zagraniczna, oraz niezbędne w tych warunkach prawo do samoobrony.

Przy projektowaniu treści art. 7c rozważano również, aby warunki i sposób użycia środków przymusu bezpośredniego, broni oraz innego uzbrojenia, jak również sposób i tryb dokumentowania ich użycia, były określane przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia, co odpowiadałoby utrwalonej w naszym państwie praktyce legislacyjnej. Jednak pogłębiona analiza tego zagadnienia doprowadziła do wniosku wykluczającego taką możliwość.

Nie jest bowiem możliwe ustalenie w sposób – z jednej strony kazuistyczny, z drugiej natomiast – uniwersalny w jednym akcie prawa powszechnie obowiązującego wszelkich warunków i sposobu użycia siły wojskowej przez żołnierzy Polskich Kontyngentów Wojskowych. Każda misja jest inna oraz różne są wymagania w zakresie zasad użycia siły przez wojska operujące w danej misji.

Polskie jednostki wojskowe mogą wykonywać różnego typu zadania w ramach mandatu różnych organizacji międzynarodowych (np. NATO, ONZ, UE czy koalicji państw), z uwzględnieniem odmiennych celów poszczególnych misji oraz w różnych warunkach operacyjnych. W sytuacji takiej to organizacja międzynarodowa, w ramach której będą działać Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej, będzie ustanawiać zasady użycia siły (warunki i sposób postępowania) w danej, konkretnej misji. Jak już wspomniano, każda

misja międzynarodowa różni się od pozostałych, a w ślad za tym różne są wymagania w zakresie zasad użycia siły dla operujących wojsk. Z tego względu w NATO również nie funkcjonują „stałe” zasady użycia siły na wypadek działania Sojuszu. Nie sposób przewidzieć charakteru przyszłych misji, sposobu wykonywania zadań, a przede wszystkim celu, jaki Sojusz (lub inna organizacja międzynarodowa) ma osiągnąć przez swój udział.

Operacje międzynarodowe są prowadzone zgodnie z prawem międzynarodowym (głównie Międzynarodowego Prawa Humanitarnego Konfliktów Zbrojnych), realizując rezolucję Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych wydaną na podstawie Karty Narodów Zjednoczonych (Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90, z późn. zm.).

Na szczeblu międzynarodowych dowództw i sztabów są tworzone plany operacyjne (tzw. OPLAN) obejmujące swoją treścią (w formie załącznika) również kwestie dotyczące zasad użycia siły wojskowej. Dokumenty te są opracowywane z uwzględnieniem Międzynarodowego Prawa Konfliktów Zbrojnych oraz wytycznych polityczno-militarnych, a także ograniczeń wynikających z polityki prowadzonej przez państwa uczestniczące w operacji.

Państwa uczestniczące w danej misji muszą uwzględniać zawarte w nich ustalenia, przy czym mogą zgłaszać określonej treści zastrzeżenia narodowe.

Przywołane dokumenty (plany operacyjne wraz z załącznikami) mają charakter niejawni. Tym samym formułowanie określonych postanowień w podlegającym publikacji akcie prawa powszechnie obowiązującego wydaje się niedopuszczalne. Z jednej strony dochodziłoby do powszechnego ujawniania traktowanych w innych krajach jako poufne informacji, z drugiej strony prowadziłoby to do zagrożenia bezpieczeństwa polskich żołnierzy ze względu na fakt, że potencjalny przeciwnik wchodziłby bez trudu w posiadanie danych dotyczących szczegółowych warunków i sposobu działania żołnierzy.

Dla procedur określania szczegółowych warunków i sposobu użycia siły wojskowej istotne znaczenie ma również fakt, że sytuacja panująca w rejonie działania wojsk ma charakter dynamiczny, co skutkuje koniecznością zmian w tworzonych na szczeblu międzynarodowych dowództw i sztabów planach operacyjnych, a to z kolei wymusza odpowiednią reakcję w zakresie zmian w dokumentach narodowych.

Z tych też względów projektowane kompetencje wykonawcze zostały przewidziane do realizacji przez Ministra Obrony Narodowej, który ustalałby opisane powyżej ograniczenia, sposób, warunki i tryb postępowania w decyzji niepodlegającej ogłoszeniu.

Projekt ustawy nie wymaga notyfikacji Komisji Europejskiej.

Dodatkowo, mając na uwadze, iż w ramach Unii Europejskiej w zakresie ustawodawstwa dotyczącego spraw obronności oraz bezpieczeństwa militarnego państwa, prawodawcy krajowemu została pozostawiona autonomia w zakresie tworzenia prawa, można stwierdzić, iż projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej, zgodnie z art. 296 ust. 1 lit. b Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337) projekt ustawy został zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Ministerstwa Obrony Narodowej. Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem ustawy w trybie przepisów wymienionej ustawy.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty, na które oddziałuje projektowana regulacja

Projektowane przepisy dotyczą przede wszystkim żołnierzy pełniących służbę w Polskich Kontyngentach Wojskowych, dowódców tych kontyngentów oraz organów wojskowych i innych podmiotów uczestniczących w procesie przygotowania oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do użycia poza granicami państwa oraz kierujących ich działaniami.

2. Konsultacje społeczne

Uwzględniając zakres i treść regulacji, projekt nie podlega konsultacjom społecznym.

3. Wpływ regulacji na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego

Projektowana ustawa nie spowoduje dodatkowych skutków finansowych dla sektora finansów publicznych, w tym budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

4. Wpływ regulacji na rynek pracy

Projektowana ustawa nie będzie miała wpływu na rynek pracy.

5. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Projektowana ustawa nie będzie miała wpływu na konkurencyjność wewnętrzną i zewnętrzną gospodarki oraz na przedsiębiorczość, a także na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

6. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionów

Projektowana ustawa nie będzie miała wpływu na sytuację i rozwój regionów.