

# OPINIE i ANALIZY

INSTYTUTU DE REPUBLICA

Czy chęć bycia  
członkiem NATO wystarcza?  
Suwerenność państwa  
a „prawo do wyboru sojuszy”  
na przykładzie Ukrainy

DR KATARZYNA CICHOS



# OPINIE i ANALIZY

INSTYTUTU DE REPUBLICA

## Czy chęć bycia członkiem NATO wystarcza? Suwerenność państwa a „prawo do wyboru sojuszy” na przykładzie Ukrainy

DR KATARZYNA CICHOS

**Redakcja serii**

dr hab. Bogumił Szmulik, prof. ucz.  
dr Magdalena Maksymiuk  
mgr Łukasz Gołqb

© Copyright by Instytut De Republica 2022

ISBN 978-83-67253-38-3 (online)

**Wydawca**

Instytut De Republica  
ul. Belwederska 23 lok.1  
00-761 Warszawa  
+48 22 295 07 29  
e-mail: [instytut@iderepublica.pl](mailto:instytut@iderepublica.pl)  
[www.iderepublica.pl](http://www.iderepublica.pl)

# **Spis treści**

**Główne tezy 7**

**Wstęp 8**

**Członkostwo w NATO 10**

**Partnerstwo z NATO 12**

**Stanowisko Rosji wobec rozszerzania NATO 15**

**Suwerenność Ukrainy a prawo do członkostwa w NATO 18**

**Podsumowanie 24**

**Bibliografia 25**

# **Czy chęć bycia członkiem NATO wystarcza? Suwerenność państwa a „prawo do wyboru sojuszy” na przykładzie Ukrainy**

dr Katarzyna Cichos

## **Streszczenie**

Na przełomie roku 2021/2022 rozgorzała intensywna dyskusja na temat tego, czy Ukraina może, a nawet czy nie powinna zostać członkiem Paktu Północnoatlantyckiego. Dyskusja ta początkowo teoretyczna, toczona jednak w sytuacji realnego zagrożenia agresją Rosji, stała się niezwykle emocjonalną w momencie faktycznej agresji, której doświadczyła i nadal doświadcza Ukraina. Ekspertyza podejmuje analizę, czy na przełomie roku 2021/2022 istniały przesłanki do członkostwa Ukrainy w NATO i w jakim zakresie Ukraina, jako państwo partnerskie mogła i może oczekiwać wsparcia NATO.

## **Słowa kluczowe**

NATO, Ukraina, sojusz, suwerenność

## Główne tezy

Ukraina jest i pozostanie państwem suwerennym. Członkostwo w NATO nie jest jednak możliwe jedynie w oparciu o wyrażenie takiej woli i chęci.

Państwa zjednoczone w ramach NATO mają również swoje suwerenne prawa by podejmować decyzje zgodne z ich własnym interesem, w tym w zakresie członkostwa nowych państw. Na ten moment większość państw członkowskich NATO wyraża wolę współpracy z Ukrainą w ramach partnerstwa NATO, jak również rozwijać współpracę gospodarczą (w ramach np. UE). Nie ma jednak woli, by Ukraina została członkiem NATO.

Realizm polityczny (wymagający aktywnego zaangażowania na rzecz zbudowania pozycji międzynarodowej i relacji dwu i wielostronnych w taki sposób, by państwa trzecie posiadały interes w ochronie bezpieczeństwa np. Polski, czy Ukrainy), który wyrażony jest w szeregu traktatów chroniących interesy różnych grup państw, powinien być uwzględniany w kształtowaniu polityki państwa, w tym Polski i Ukrainy.

# Wstęp

Celem NATO jest gwarantowanie wolności oraz bezpieczeństwa państw członkowskich Sojuszu przy użyciu środków politycznych, które poprzez rozwiązywanie problemów i budowanie zaufania mają zapobiegać konfliktom. Co do zasady, NATO dąży do pokojowego rozwiązywania sporów. W przypadku jednak niepowodzenia starań dyplomatycznych, potencjał militarny Sojuszu umożliwia podjęcie operacji wojskowej. Takie operacje są przeprowadzane zgodnie z klauzulą zbiorowej samoobrony (funkcjonującej obok samoobrony indywidualnej), którą umożliwia art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych (KNZ), i która została zawarta w akcie założycielskim NATO, tj. art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego. Dotychczas art. 5 został wykorzystany tylko raz, tj. po ataku na USA 11 września 2001 r. Podstawowe zadania NATO zawarte zostały w Koncepcji strategicznej z 2010 r. i należą do nich obrona zbiorowa, zarządzanie kryzysowe i bezpieczeństwo kooperatywne. W koncepcji z 2010 r. podkreślono, że państwa członkowskie NATO tworzą społeczność wartości, oddaną zasadom wolności jednostki, demokracji, praw człowieka i praworządności. W ramach zarządzania kryzysem podkreślono, że NATO będzie wykorzystywać różne formy i narzędzia pomagające w zarządzaniu rozwojem potencjalnego kryzysu, który może wpłynąć na Sojusz i jego bezpieczeństwo, nim ten przerodzi się w konflikt. Jak bowiem podkreślono, najlepszym sposobem radzenia sobie z konfliktami jest zapobieganie im przed ich zaistnieniem. Tym samym celem NATO i jego członków nie jest eskalowanie konfliktu, ale wykorzystywanie wszelkich możliwych środków, by konfliktom zapobiegać.

Na przełomie roku 2021/2022 rozgorzała intensywna dyskusja na temat tego, czy Ukraina może, a nawet czy powinna zostać członkiem Paktu Północnoatlantyckiego. Dyskusja ta, początkowo teoretyczna, toczona jednak w sytuacji realnego zagrożenia agresją Rosji, stała się niezwykle emocjonalną w momencie faktycznej agresji, której doświadczyła i nadal doświadcza Ukraina. Naturalnie zatem powstaje pytanie, czy na przełomie roku 2021/2022 istniały przesłanki do członkostwa Ukrainy w NATO, które by uzasadniały tak wzmożoną dyskusję, prowadzącą do eskalacji emocji, która została wykorzystana (przez propagandę rosyjską), jako pretekst do agresji Rosji na Ukrainę.



W dyskusji pojawiło się m.in. stwierdzenie, że Ukraina ma prawo do wyboru sojuszu. Stwierdzenie to, niezwykle pozytywnie przyjęte w polskiej debacie, warto jednak rozważyć w kontekście procesu członkostwa w NATO, w tym odpowiadając na pytanie, czy samo zainteresowane państwo (jako państwo suwerenne) decyduje o wyborze sojuszu, czy też sojusz, w tym przypadku NATO, decyduje o zaproszeniu państwa, i na jakich zasadach się to odbywa.

W celu odpowiedzi na to pytanie zostaną przedstawione zasady przystępowania państw wyrażających wolę członkostwa w NATO, jak również omówiony zostanie system partnerstwa z NATO. Z perspektywy debaty związanej z sytuacją Ukrainy najistotniejszym punktem wydaje się kształtowanie współpracy NATO z państwami, których bezpieczeństwo jest zagrożone, zaś potencjalne członkostwo było i nadal pozostaje zagrożeniem dla ich suwerenności i bezpieczeństwa, w związku z negatywnym stanowiskiem Rosji. W tym celu pokrótce zostanie opisany proces współpracy pomiędzy Szwecją, Finlandią i Ukrainą z NATO na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci, jak również reakcja Rosji na te działania.

Analiza nie będzie zawierać komentarza do licznych krytycznych uwag względem systemu ONZ, sugerujących, że system ten już nie funkcjonuje, czy w jakiś sposób został zmieniony. Formalnie bowiem, Karta Narodów Zjednoczonych (KNZ) przyjęta w 1945 r. nie została w żaden sposób od tego czasu zmieniona. Pomimo licznych dyskusji na poziomie akademickim, w tzw. realnej polityce, system ten nadal jest formalnie obowiązujący, co wynika z faktu, że KNZ nie została zmieniona, a do jej zmiany zgodnie z art. 108 wymagana jest zgoda pięciu stałych członków Rady Bezpieczeństwa. W związku z jakimkolwiek brakiem woli chęci zmiany istniejącego systemu, na ten moment, w zakresie utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, system utworzony w 1945 r. pozostaje w mocy. Wydaje się też, że zmiana istniejącego systemu jest bardzo wątpliwa i najprawdopodobniej musiałaby zostać poprzedzona kolejnym światowym konfliktem. Analiza tego aspektu wykracza zatem poza zakres tej ekspertyzy.

## Członkostwo w NATO

Zgodnie z art. 10 Traktatu Północnoatlantyckiego państwa członkowskie NATO mogą, za jednomyślną zgodą, zaprosić do przystąpienia do traktatu każde inne państwo europejskie, które jest w stanie realizować zasady niniejszego traktatu i wносить wkład do bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego. Państwo, by mogło zostać członkiem NATO, musi otrzymać zaproszenie ze strony NATO. Dopiero po uzyskaniu zaproszenia składa rządowi Stanów Zjednoczonych dokument przystąpienia. Rząd USA powiadamia każdą ze stron o złożeniu takiego dokumentu. Wszystkie decyzje o zaproszeniu danego państwa do członkostwa w Sojuszu podejmuje Rada Północnoatlantycka na podstawie konsensusu między wszystkimi Sojusznikami. Żadne państwo trzecie nie ma nic do powiedzenia w takich rozważaniach.

Kraje, które zadeklarowały zainteresowanie przystąpieniem do Sojuszu, są początkowo zaproszone do zaangażowania się w zintensyfikowany dialog z NATO na temat ich aspiracji do członkostwa i związanych z nimi reform. Państwa te muszą wykazać, że są w stanie wspierać zasady Traktatu Waszyngtońskiego z 1949 r. i przyczynić się do bezpieczeństwa w obszarze euroatlantyckim. Oczekuje się również, że spełnią pewne kryteria polityczne, ekonomiczne i wojskowe, które zostały przedstawione w Studium o rozszerzeniu NATO z 1995 r.<sup>1</sup>

W sytuacji, gdy Sojusz zdecyduje się zaprosić państwo do członkostwa, wówczas dopiero rozpoczyna się proces akcesyjny. Jego główne etapy to:

1. Rozmowy akcesyjne z zespołem NATO.

Produktem końcowym tych rozmów jest obowiązek przedstawienia przez państwo kandydujące harmonogramu zakończenia niezbędnych reform, które mogą być kontynuowane nawet po tym, jak te kraje zostaną członkami NATO.

2. Wysyłanie listu intencyjnego do NATO wraz z harmonogramem zakończenia reform przez państwo kandydujące.

3. Protokoły akcesyjne podpisywane są przez państwa NATO.

4. Protokoły akcesyjne są ratyfikowane przez państwa NATO.

5. Sekretarz Generalny zaprasza potencjalnych nowych członków do przystąpienia do Traktatu Północnoatlantyckiego.

<sup>1</sup> *Studium o rozszerzeniu NATO*, Zbiór dokumentów PISM nr 3, 1995.

Gdy wszystkie państwa członkowskie NATO powiadomią rząd Stanów Zjednoczonych, depozytariusza Traktatu Waszyngtońskiego, o przyjęciu przez nie protokołów do Traktatu Północnoatlantyckiego w sprawie przystąpienia potencjalnych nowych członków, Sekretarz Generalny wzywa nowe państwa by przystąpiły do Traktatu.

6. Zaproszeni przystępują do Traktatu Północnoatlantyckiego zgodnie z ich procedurami krajowymi.
7. Po złożeniu dokumentów akcesyjnych w Departamencie Stanu USA zaproszone osoby formalnie stają się członkami NATO.

Proces ten jest procesem finalnym, czyli bezpośrednio poprzedzającym przystąpienie do NATO, które ma miejsce w momencie, gdy wszystkie państwa są gotowe na przyjęcie państwa kandydującego. W trakcie szczytu NATO w Madrycie w czerwcu 2022 r. Szwecja i Finlandia formalnie weszły w finalny proces akcesji.

Jednocześnie w NATO funkcjonuje tzw. Plan Działania na rzecz Członkostwa (MAP), który został uruchomiony w kwietniu 1999 r. na szczycie Sojuszu w Waszyngtonie, aby pomóc państwom aspirującym do członkostwa w NATO w ich przygotowaniach. Proces ten w dużej mierze opierał się na doświadczeniach zdobytych podczas procesu akcesyjnego Czech, Węgier i Polski, które stały się członkami pierwszej pozimnowojennej rundy rozszerzenia Sojuszu w 1999 r. Poprzez praktyczne wsparcie oraz indywidualną pomoc plan ten pomaga aspirującym państwom w przygotowaniu się do członkostwa oraz spełnieniu kluczowych wymagań. Uczestnictwo w MAP nie przesądza o jakiegokolwiek decyzji Sojuszu w sprawie przyszłego członkostwa i nie daje gwarancji członkostwa.

Państwa uczestniczą w MAP poprzez składanie indywidualnych rocznych programów narodowych dotyczących ich przygotowań do ewentualnego przyszłego członkostwa. Obejmują one aspekty polityczne, gospodarcze, obronne, surowcowe, bezpieczeństwa i prawne. Proces MAP zapewnia ukierunkowany i szczerzy mechanizm informacji zwrotnej na temat postępów krajów kandydujących w realizacji ich programów. Obejmuje to zarówno doradztwo polityczne, jak i techniczne, a także coroczne spotkania wszystkich członków NATO i poszczególnych kandydatów na szczeblu Rady Północnoatlantyckiej w celu oceny postępów na podstawie rocznego raportu. Kluczowym elementem jest podejście do planowania obrony dla aspirantów, które obejmuje opracowanie i przegląd uzgodnionych celów planowania. Uczestnictwo w MAP pomogło przygotować siedem państw (Bułgarię, Estonię, Łotwę, Litwę, Rumunię, Słowację i Słowenię), które przystąpiły do NATO w drugiej pozimnowojennej rundzie rozszerzenia w 2004 roku, a także Albanię i Chorwację, które przystąpiły w kwietniu 2009. Czarnogóra, która przystąpiła do MAP w grudniu 2009 roku, została członkiem Sojuszu w czerwcu 2017 roku. Republika Macedonii Północnej, która uczestniczyła w MAP od 1999 roku, przystąpiła do NATO w marcu 2020 r. Obecnie w MAP uczestniczy Bośnia i Hercegowina, do czego została zaproszona w 2010 r. Ukraina i Gruzja nie rozpoczęły formalnego procesu MAP, podobnie jak Finlandia i Szwecja, które 18 maja 2022 r. jednocześnie przekazały zamiar przystąpienia swoich krajów do Sojuszu, składając oficjalne listy aplikacyjne.

## Partnerstwo z NATO

Niezależnie od procesu członkostwa, w ramach budowania bezpieczeństwa kooperatywnego, Sojusz ma na celu aktywne angażowanie się we wzmacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego poprzez partnerstwo z odpowiednimi krajami i organizacjami; w tym utrzymując tzw. otwarte drzwi do członkostwa w Sojuszu dla wszystkich europejskich demokracji, które spełniają standardy NATO. Drzwi do członkostwa w NATO pozostają w pełni otwarte na wszystkie europejskie demokracje, które podzielają wartości Sojuszu, którymi są: chęć i zdolność do przyjęcia odpowiedzialności i zobowiązań wynikających z członkostwa, i których integracja może przyczynić się do wspólnego bezpieczeństwa i stabilności. W sumie ok. 40 państw nieczłonkowskich współpracuje z NATO w różnych obszarach, w tym wspierając prowadzone przez NATO misje. Państwa partnerskie nie mają jednak takiego samego statusu, jaki przysługuje państwom członkowskim.

Współpracując z NATO, partnerzy mogą dzielić się spostrzeżeniami na temat obszarów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania lub zainteresowania poprzez konsultacje polityczne i wymianę danych wywiadowczych; uzyskać dostęp do porad i wsparcia podczas reformowania i wzmacniania instytucji oraz zdolności obronnych; uczestniczyć w wydarzeniach edukacyjnych, szkoleniowych i konsultacyjnych, wspólnie przygotowywać się do przyszłych operacji i misji, uczestnicząc w ćwiczeniach i szkoleniach; przyczynić się do bieżących operacji i misji kierowanych przez NATO; dzielić się wnioskami wyciągniętymi z przeszłych operacji i opracowywać politykę na przyszłość; współpracować z sojusznikami w zakresie badań i rozwoju zdolności.

Partnerstwo ewoluowało przez lata, stając się coraz bardziej elastyczne, obejmując coraz więcej państw oraz form współpracy i konsultacji. W obszarze euroatlantyckim 30 państw członkowskich angażuje się w relacje z 20 krajami partnerskimi za pośrednictwem Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego oraz Partnerstwa dla Pokoju – głównego programu współpracy dwustronnej z poszczególnymi partnerami euroatlantyckimi. Wśród tych partnerów NATO wypracowało specyficzne struktury dla swoich stosunków z Rosją, Ukrainą i Gruzją. Partnerstwo to rozpoczęte w 1990 roku, kiedy podczas szczytu w Londynie NATO zobowiązało się „wyciągnąć... rękę przyjaźni” do swoich byłych przeciwników w czasie zimnej

wojny, obecnie obejmuje szereg programów, inicjatyw i form współpracy z państwami na całym świecie, w tym jedynie w przypadku niektórych ma ono w perspektywie potencjalne, przyszłe członkostwo w Sojuszu.

Partnerstwa NATO zawsze jednak miały kluczowe znaczenie dla jego rangi i siły. Od momentu powstania w 1949 r. NATO było częścią szerszej koncepcji budowy systemu w celu stworzenia ram dla współpracy międzynarodowej po katastrofie II wojny światowej. To właśnie partnerstwo miało zapewnić by NATO stało się trwałym sojuszem państw mających nie tylko wspólny interes w zakresie bezpieczeństwa, ale również przywiązanie do wartości demokratycznych. W literaturze zwraca się uwagę, że jeśli NATO ma zachować swoje centralne znaczenie musi nadal dostosowywać się do zmieniających się warunków, a partnerstwo może być kluczowe w tym zakresie. Partnerstwo umożliwia bowiem zwiększenie roli UE w zakresie bezpieczeństwa, włączanie do współpracy potencjalnych nowych państw członkowskich, jak i współpracę z państwami, które nie mają takiej perspektywy z racji położenia geograficznego itp. Istotnym momentem po zakończeniu zimnej wojny była kwestia rozszerzenia i przyjęcia Polski, co pokazało, że w zakresie bezpieczeństwa nie ma w Europie próżni.

Jednak rozszerzenie członkostwa uznaje się również jako powód pogorszenia relacji członków NATO z Rosją. Najwięcej kontrowersji wywołało partnerstwo z Gruzją i Ukrainą, które od początku w literaturze wskazywano jako przyczynę pogorszenia relacji tych państw z Rosją, włączając w to konflikt militarny w Gruzji w 2008 r., czy Ukrainie w 2014 r. i 2022 r. Atak Rosji przyczynił się do jeszcze większej woli tych państw do członkostwa w NATO. To jednak spowodowało niezwykle dwuznaczną politykę NATO, która z jednej strony miała na celu zapewnienie wsparcia w zakresie pomocy wojskowej dla Ukrainy czy Gruzji, jednocześnie unikając deklaracji w zakresie potencjalnego członkostwa<sup>2</sup>.

Niezależnie, NATO ma zinstytucjonalizowane partnerstwa z innymi państwami członkowskimi OBWE, z siedmioma członkami MD (Algierią, Egiptem, Izraelem, Jordanią, Mauritaniją, Maroko i Tunezją), Istanbul Cooperation Initiative (ICI), z niektórymi państwami Zatoki Perskiej (Bahrajnem, Kuwejtem, Katarzem i Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi) oraz szeregiem indywidualnych partnerów na całym świecie, w tym m.in. amerykańskimi sojuszami w regionie Indo-Pacyfiku (z Australią, Republiką Korei, Japonią i Nową Zelandią). Szersze Partnerstwa miały rolę demonstrowania utrzymującego się zainteresowania Sojuszu krajami i regionami, w tym być odpowiedzią na wzmocnioną aktywność takich państw jak np. Chiny. Niektóre z tych krajów uczestniczyły np. w operacji NATO w Afganistanie, inne korzystają z wymiany personelu i budowania zdolności operacyjnej.

W zakresie skutków pozostawania w partnerstwie z NATO w stosunku do gwarancji bezpieczeństwa dla państw partnerskich warto podkreślić, że państwom partnerskim nie

<sup>2</sup> M. Chalmers, *Nato as a Partner*, s. 49–50, [w:] J.A. Olsen, *Future NATO: Adapting to New Realities*, Taylor & Francis Inc, 2020.

przysługują takie same prawa, w tym prawo do zbiorowej obrony z art. 5. Teoretycznie nie oznacza to, że NATO nie ponosi odpowiedzialności za bezpieczeństwo tych państw, ani *wice versa*. Państwa niebędące członkami dążą do partnerstwa z NATO w celu uzyskania dostępu do pomocy w sytuacji zagrożenia. Zakres tych relacji i ew. zaangażowania NATO jest jednak różny między partnerami. Na jednym końcu są relacje NATO ze Szwecją i Finlandią, formalnie zachowujące przez lata status neutralności, które de facto są najbardziej zintegrowane z systemem NATO<sup>3</sup>. Zgoda na członkostwo podjęta w 2022 r. nie stanowi bowiem zaskoczenia. Już w 2017 r. Finlandia i Szwecja podpisały np. umowy obronne z Niemcami w sprawie wzmożonego dialogu, wymiany informacji, materiałów, badań i współpracy na arenie międzynarodowej organizacji jako obszary zainteresowania. Obydwa kraje podpisały też trójstronną umowę w sprawie obrony ze Stanami Zjednoczonymi w 2018 r. celem dalszego pogłębiania współpracy obronnej z państwami NATO, mimo formalnego pozostawania poza zachodnim sojuszem<sup>4</sup>. Szwecja jednostronnie zadeklarowała też wolę włączenia się w obronę państw członkowskich NATO w sytuacji agresji. Przez lata też system obrony tych państw został całkowicie zintegrowany z systemem NATO. Na drugim końcu natężenia współpracy jest partnerstwo z różnymi państwami Bliskiego Wschodu. Relacje z innymi państwami europejskimi – Ukrainą, Gruzją, Kosowem, Serbią, itp. były i są postrzegane w tej skali, jako relacje pośrednie.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> M. Petersson, *The Allied Partner: Sweden and NATO Through the Realist–Idealist Lens*, s. 73-96, T. Forsberg, *Finland and NATO: Strategic Choices and Identity Conceptions*, s. 97-127 [w:] A. Cottey, *The European Neutrals and NATO Non-alignment, Partnership, Membership?*

<sup>4</sup> M. Petersson, *NATO and the Crisis in the International Order The Atlantic Alliance and Its Enemies* s. 23, Routledge 2019.

<sup>5</sup> M. Chalmers, *Nato as a Partner*, s. 52-53.

## Stanowisko Rosji wobec rozszerzania NATO

Rosja, od początku lat 90., sprzeciwiała się rozszerzeniu NATO na wschód i uważała je za rozszerzenie wpływów Zachodu jako część jego geostrategicznego zagrożenia dla swojej państwowości. Gdy Federacja Rosyjska jedynie zaprotestowała przeciwko włączeniu państw Europy Wschodniej podczas pierwszej i drugiej tury rozszerzenia NATO na wschód, to już zmieniła swoje stanowisko, kiedy NATO prowadziło rozmowy z Ukrainą i Gruzją. Rosjanie próbowali wpłynąć na proces rozszerzenia, zwiększając presję polityczną na obydwa kraje i NATO, grożąc zastosowaniem potencjalnych środków zaradczych oraz zmniejszeniem poziomu współpracy z NATO. W trakcie szczytu w Bukareszcie w 2008 r., w ramach Sojuszu pojawiły się różne stanowiska na temat tego, czy oba kraje poczyniły wystarczające postępy, aby zostać przyjęte do planu działań na rzecz członkostwa (MAP). Niektóre państwa były zaniepokojone brakiem wewnętrznej stabilności politycznej w obu krajach i opowiadały się za spowolnieniem procesu akcesyjnego. Inne zaś sugerowały, że te poddały się rosyjskiej presji politycznej. Kompromis wypracowany podczas szczytu w Bukareszcie nie przyznawał Ukrainie czy Gruzji statusu MAP, obiecał jednak akcesję w przyszłości. Na forum NATO pojawiły się jednak kontrowersje dotyczące tego na jakiej zasadzie powinny być przyjmowane państwa z obszaru Europy wschodniej i na ile decyzje te powinny mieć charakter polityczny, a nie wynikać z faktycznej analizy sytuacji kandydata i bezpieczeństwa państw sojuszu. Usłyszeć można było głosy, że akcesja powinna przede wszystkim wzmacniać Sojusz i nie powinna być uzależniona jedynie od pragnienia kandydata. Przyjęcie nowego państwa powinno się NATO opłacać i nie powinno powodować nowych problemów dla Sojuszu. Takie stanowisko wynikało z tego, że uznano, iż NATO powinno być w stanie, a także chcieć zapewnić swoje gwarancje bezpieczeństwa (art. 5) kandydata biorąc pod uwagę własne możliwości i potencjalne wyzwania, w tym także geograficzne, z tym związane. Co więcej podkreślano, że akcesja nie powinna być wykorzystywana jako instrument wpływania na Rosję, nie powinna też być elementem ani jej karania, ani nagradzania<sup>6</sup>. Zwracano uwagę, że proces rozszerzenia NATO wpłynie na stan stosunków NATO-Rosja. Sugerowano nawet

<sup>6</sup> J. Gräbner, *On NATO's Post-Cold War Eastern Enlargement*, s. 136-137 [w:] *NATO At 60 : The Post-Cold War Enlargement and the Alliance's Future*, red. A. Bebler, IOS Press Inc 2010.

przyznanie Rosji prawa weta, zaś zwracając uwagę na jego brak zaznaczano potrzebę oparcia tego procesu na współpracy, a nie konfrontacji. W tym celu podkreślano rolę pozytywnej agendy NATO–Rosja, umożliwiającą budowę relacji w oparciu o wzajemne wartości, które pozwalałyby przepracować ewentualne nieporozumienia. I choć pojawiały się wątpliwości, czy taki wspólny program jest możliwy, podkreślano rolę wysyłania silnego sygnału woli na rzecz poszukiwania nowych sposobów zaangażowania, np. handel, czy wzajemne inwestycje<sup>7</sup>. Tym samym krytykowana dziś polityka Europy, nie była przypadkowa, ale była świadomą próbą zbudowania dobrych relacji z Rosją (postrzeganą, jako bardziej korzystną dla bezpieczeństwa i rozwoju Europy i samej Rosji, przy pełnej świadomości, że strategia ta może okazać się niemożliwa). Dostrzegano również rolę działań na rzecz demokracji, i tego, że przekształcenie Rosji w państwo demokratyczne zwiększyłoby bezpieczeństwo wszystkich. W związku z tym wskazywano na potrzebę konsolidacji prozachodniej, demokratycznej Ukrainy, co mogłoby zachęcić do demokratyzacji w Rosji. Postulowano, że Rosja też potrzebuje sojuszników i Europa, czy USA, w tym procesie demokratyzacji, mogłyby stanowić pozytywną alternatywę dla rozwoju Rosji, zwracano jednak uwagę, że siły antydemokratyczne w Rosji sprzeciwiają się takiemu posunięciu, co może uczynić je całkowicie jałowe, czego efekty możemy obserwować w obecnej wojnie<sup>8</sup>.

W literaturze zwracano również uwagę na fakt, iż Rosja, mimo że ma wiele braków strukturalnych, przedstawia się jako bardziej skuteczny i jednolity aktor niż UE i NATO. Zachodni system, mimo ewidentnej przewagi ekonomicznej w porównaniu z Rosją jest mniej spójny. W efekcie przez lata miała miejsce raczej reaktywna, a nie strategiczna odpowiedź Europy na działania Rosji, co tłumaczone było fragmentaryczną architekturą bezpieczeństwa Zachodu, nadwyrężoną kryzysami gospodarczymi i niekontrolowanymi falami migracji czy Brexitem. Z tego też względu uważano, że w kontekście zaistniałego w 2014 r. konfliktu rosyjsko-ukraińskiego Europa może nie być w stanie sprostać rosyjskiemu wyzwaniu. Wypracowana i realizowana wizja partnerstwa skupiająca się na pojęciu „bezpieczeństwa” zamiast „ochrony” miała na celu poprawę jakości życia milionów obywateli na całym kontynencie, zwłaszcza w Europie Wschodniej. Pozwoliła ona jednak również Rosji na naginanie międzynarodowych zasad. Jak wskazał Christopher Coker, UE nie była przez lata gotowa instytucjonalnie do prowadzenia własnej polityki zagranicznej, a tym bardziej do działań strategicznych wobec Rosji, gdy ta zmienia granice państwowe. „Miękką siłą” Europy, czyli wartość liberalnej demokracji, praw człowieka i rządów prawa, przyczyniają się do zwiększenia opieki społecznej na kontynencie w latach 90. Powrót zaś do geopolityki i „sfer wpływów” i zagrożenia wojną

<sup>7</sup> M. Ruehle, *A Moment of Truth*, s. 175 [w:] in *NATO At 60 : The Post-Cold War Enlargement and the Alliance's Future*, red. A. Bebler, IOS Press Inc 2010.

<sup>8</sup> R.D. Asmus, *Rethinking NATO and EU Enlargement*, s. 182 [w:] *NATO At 60 : The Post-Cold War Enlargement and the Alliance's Future*, red. A. Bebler, IOS Press, Inc 2010.



postrzegany jako sprzeczny z optymistycznymi wizjami postzimnowojennego nowego ładu czy koncepcji „Europa cała i wolna”, stawał się jednak faktem na przestrzeni ostatnich lat<sup>9</sup>.

Wśród przyczyn braku zbudowania strategicznych interakcji Rosji z Zachodem, a przez to jej marginalizacji, wskazuje się też brak ideologicznej atrakcyjności Rosji w Europie Zachodniej. Wskazuje się to jako przyczynę dla której Rosja podkreśla swoje siły konwencjonalne i nuklearne. Nacisk Rosji na siłę militarną wykorzystuje przewagę komparatywną Rosji w stosunku do UE. Jak wskazywał jednak Julian Lindley-French, trudno uwierzyć, aby Brytyjczycy mówili o użyciu broni jądrowej w obliczu zasadniczo ograniczonej wojny na wschodniej flance NATO. Francji zaś chodzi nie o to, by odstraszyć Rosję, ale by utrzymać pozycję Francji w Europie. Zapowiadaną konsekwencją może być dotkliwy brak działań strategicznych, gdyby były one niezbędne, a interesy sojuszników zagrożone<sup>10</sup>.

Z kolei program polityczny, jaki realizuje Rosja pod rządami Putina, jest jasny i spójny. Rosja dąży do powrotu do starych norm systemu państwowego, w szczególności do „stref wpływów” jako uprawnionej koncepcji i akceptacji użycia siły w celu promowania interesów państwa. John Mearsheimer w książce *The tragedy of Great Power Politics*<sup>11</sup> zauważył, że państwa, które rywalizują ze sobą mogą ryzykować wojnę, gdy próbują przeprojektować zasady systemu międzynarodowego. I choć perspektywa NATO jest oczywiście zupełnie inna, jednak w takim ujęciu, NATO samym swym istnieniem stwarza ryzyko konfliktu, gdyż stanowi wyzwanie dla Rosji<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> J. H. Matlary, T. Heier, *Ukraine and Beyond Russia's Strategic Security Challenge to Europe*, s. 7, 2016.

<sup>10</sup> Tamże, s. 8.

<sup>11</sup> J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: Norton & Co. View 2001.

<sup>12</sup> J. Haaland Matlary, *Realpolitik Confronts Liberal Democracy: Can Europe Respond?* [w:] J.H. Matlary, T. Heier, *Ukraine and Beyond Russia's Strategic Security Challenge to Europe*, s 56.

## Suwerenność Ukrainy a prawo do członkostwa w NATO

Suwerenność ściśle łączy się z pojęciem państwa. Mówiąc państwo, mamy na myśli państwo suwerenne. Suwerenność jest bowiem cechą, bez której państwo nie może istnieć jako państwo. Jest to podstawowa idea prawa międzynarodowego wyrażająca status państwa w tym prawie. Definiuje się ją jako ogólną i wyłączną kompetencję posiadaną *prima facie* na mocy prawa międzynarodowego przez każde państwo, w ramach której kształtuje ono i określa formy wykonywania funkcji państwowych w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych. Stanowi ona cechę jakościową państwa i jego władzy (kompetencji).

Suwerenność państwa dzieli się na suwerenność wewnętrzną (*right to regulate*, monopol władztwa i prawo zarządzania całością relacji wewnątrz państwa; inaczej zwaną suwerennym prawem do regulacji), wskazywaną też jako „całowładność” i zewnętrzną (dotyczącą statusu państwa w relacjach zewnętrznych, w tym prawo do zaciągania zobowiązań, przede wszystkim na podstawie traktatów – *ius tractatum*), tłumaczoną też, jako „samowładność”<sup>13</sup>. Istotę suwerenności stanowi posiadanie i wykonywanie kompetencji państwa, której cechami są wyłączność, pełnia oraz samodzielność. Pełna zdolność do czynności prawnych państw w stosunkach zewnętrznych składa się z prawa do zawierania umów międzynarodowych (*ius tractatum*), prawa do nawiązywania i utrzymywania stosunków dyplomatycznych (*ius legationis*) oraz zdolności do zaciągania zobowiązań międzynarodowych i ponoszenia odpowiedzialności (*ius standi*)<sup>14</sup>. Nie oznacza to jednak wolności od prawa międzynarodowego, które wyznacza granice suwerenności w stosunkach międzypaństwowych. Prawo do zaciągnięcia zobowiązań, jako atrybut suwerenności państwowej, nie stanowi ograniczenia suwerenności państw. Państwa stanowią suwerenne wspólnoty, których suwerenność wynika z faktu, że podlegają prawu międzynarodowemu. Można wręcz stwierdzić, że dopiero z chwilą bezpośredniej podległości prawu międzynarodowemu, państwo staje się suwerenne. Nie podlega już bowiem żadnemu innemu podmiotowi czy zależnościom. Jednocześnie, jak zostało to

<sup>13</sup> R. Bierzaniek, J. Symonides, *Prawo Międzynarodowe Publiczne*, Warszawa 2005; L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958., M. Muszyński, *Państwo w prawie międzynarodowym, istota, rodzaje i atrybuty*, Bielsko Biała 2012; W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe w zarysie*, Warszawa 2017; J. Czaputowicz, *Suwerenność*, Warszawa 2018.

<sup>14</sup> R. Bierzaniek, J. Symonides, *Prawo Międzynarodowe Publiczne*, Warszawa 2005, s. 120, L. Antonowicz, *Pojęcia państwa w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1974.

wyrażone w sprawie statku Lotus (1927), państwa są związane przez te normy prawa międzynarodowego, na które wyraziły zgodę, co oznacza, że państwo związane jest wyłącznie przez swoją własną, swobodnie wyrażoną wolę. Z tego względu, jeśli państwo nie wyraziło zgody na związanie się normą traktatową lub zwyczajową, to wówczas może postępować swobodnie tak długo, jak długo nie naruszy praw związanych z suwerennością innego państwa lub innych wiążących je norm (w tym norm bezwzględnie obowiązujących) prawa międzynarodowego.

Tym samym w ramach współczesnych relacji międzypaństwowych wyróżnia się dwie zasadnicze granice suwerenności państw: suwerenność innego państwa i prawo międzynarodowe. To prawo międzynarodowe jednak (np. poprzez zasady prawne stanowiące bariery dla działania innych państw w obszarach, w których brakuje odpowiednich rozwiązań normatywnych) chroni suwerenność państw, w tym poprzez zasadę zakazującą ingerencji w sprawy wewnętrzne innych państw, czy omawianą zasadę suwerennej równości państw<sup>15</sup>.

Stosunki między NATO a Ukrainą sięgają wczesnych lat 90. Od 2014 roku, w następstwie konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, zintensyfikowano współpracę w krytycznych obszarach. Współpraca Ukrainy i NATO rozpoczęła się wraz z przystąpieniem Ukrainy do Rady Współpracy Północnoatlantyckiej (1991) i programu Partnerstwo dla Pokoju (1994). Następnie w 1997 r. podpisano Kartę o Szczególnym Partnerstwie, która ustanowiła Komisję NATO-Ukraina (NUC) w celu rozwijania współpracy. Jej zadaniem jest zapewnienie właściwej realizacji postanowień Karty i ocena rozwoju relacji NATO z Ukrainą. NUC stanowi forum konsultacji między Sojusznikami a Ukrainą w kwestiach bezpieczeństwa.

W grudniu 2008 r. ministrowie spraw zagranicznych NATO zdecydowali o dalszej intensyfikacji prac w ramach NUC poprzez opracowanie Roczno Programu Narodowego (ANP). Zdecydowali o zwiększeniu możliwości pomocy w wysiłkach na rzecz spełnienia wymogów członkostwa poprzez wykorzystanie ram istniejącej Komisji NATO-Ukraina bez uszczerbku dla dalszych decyzji, które mogą zostać podjęte we wnioskach o przystąpienie do MAP.

NUC dokonuje przeglądu działań Ukrainy w programie Partnerstwa dla Pokoju, w sferze wojskowej w ramach Komitetu Wojskowego oraz Roczno Planu Pracy Ukrainy. Pod auspicjami NUC powołano wspólne grupy robocze w celu kontynuowania prac w określonych obszarach, a mianowicie reformie sektora obrony i bezpieczeństwa, uzbrojenia, bezpieczeństwa gospodarczego, współpracy naukowej i środowiskowej. Te grupy robocze, wraz z komitetami NATO w formacie NUC, przygotowują spotkania NUC na wysokim szczeblu, w których uczestniczą wszystkie państwa członkowskie NATO oraz Ukraina, na szczeblu ambasadorów i przedstawicieli wojskowych, a także okresowo na szczeblu ministrów spraw zagranicznych i obrony oraz szefów sztabów, a okazjonalnie na szczycie z udziałem szefów Państw i rządów.

<sup>15</sup> M. Muszyński, *dz. cyt.*

Od 2009 r. NUC nadzoruje proces integracji euroatlantyckiej Ukrainy, w tym reformy w ramach Roczego Programu Narodowego (ANP). Priorytetem jest wspieranie kompleksowych reform w sektorze bezpieczeństwa i obrony, które są kluczowe dla demokratycznego rozwoju Ukrainy oraz wzmocnienia jej zdolności do samoobrony. W odpowiedzi na konflikt rosyjsko-ukraiński, NATO od 2014 roku wzmocniło swoje wsparcie dla rozwoju i budowania zdolności na Ukrainie. Sojusznicy potępiają i nie uznają nielegalnej i bezprawnej aneksji Krymu przez Rosję oraz jej destabilizujących i agresywnych działań we wschodniej Ukrainie i regionie Morza Czarnego. NATO zwiększyło swoją obecność na Morzu Czarnym i zacieśniło współpracę morską z Ukrainą i Gruzją.

Od szczytu NATO w Warszawie, w lipcu 2016 r., praktyczne wsparcie NATO dla Ukrainy jest określone w pakiecie kompleksowej pomocy (WPR) dla Ukrainy. W ramach WPR NATO, poprzez różnorodne programy i dostosowane do potrzeb doradztwo NATO znacząco wzmocniło potencjał i odporność sektora bezpieczeństwa oraz obrony Ukrainy, a także jego zdolność do przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym. NATO i sojusznicy zapewnili również szerokie wsparcie dla rozwoju zdolności, w tym poprzez szkolenia i edukację oraz dostarczanie sprzętu.

W czerwcu 2017 r. ukraiński parlament przyjął ustawę przywracającą członkostwo w NATO jako strategiczny cel polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W 2019 roku weszła w życie odpowiednia nowelizacja Konstytucji Ukrainy. We wrześniu 2020 roku prezydent Wołodymyr Zełenski zatwierdził nową Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy, która przewiduje rozwój wyróżniającego się partnerstwa z NATO, w celu członkostwa w NATO.

Bezpośrednio przed atakiem Rosji na Ukrainę, jak również po niej, pojawiły się zarówno w Ukrainie, jak i w Polsce oczekiwania, że, w związku z rosyjską agresją, NATO przyjmie Ukrainę w przyspieszonym trybie. Oczywiście można się zastanawiać, na ile ta wola nie była skutkiem wypowiedzi USA o możliwości wyboru przez Ukrainę sojuszu, do którego chce przynależeć. Tym niemniej oczekiwania te, pomimo tragizmu sytuacji w Ukrainie, były pozbawione całkowicie realizmu. Brak realizmu wynikał zarówno z braku przesłanek prawnych, jak i politycznych pozwalających na włączenie Ukrainy.

Oczywistym jest, że Ukraina jest państwem suwerennym i jako państwo suwerenne może decydować do jakich umów, czy też organizacji chciałaby przystąpić. Suwerenność jednego państwa jest jednak ograniczona suwerennością innych państw (wolą obrony i zachowania własnej suwerenności przez te państwa), jak również prawem międzynarodowym. NATO jest organizacją w ramach, której suwerenne państwa integrują się, aby zwiększyć swoje bezpieczeństwo, w tym zapewnić wspólną obronę w sytuacji bezpośredniego ataku, czyli uruchomienia procedury z art. 5 Paktu Waszyngtońskiego. Z samego Paktu bezpośrednio wynika, że Sojusz ma zwiększać bezpieczeństwo członków NATO. Zwiększeniu bezpieczeństwa ma służyć zarówno budowanie partnerstwa, jak również przyjmowanie nowych członków. W dokumentach, jak i samej doktrynie, podkreśla się jednak, że przyjmowanie

nowych członków musi się, mówiąc wprost, NATO opłacać. A to oznacza, że każde państwo może wyrazić wolę przystąpienia do NATO, ale suwerenne państwa członkowskie NATO mogą samodzielnie zdecydować, czy przyjęcie nowego członka będzie służyć zwiększeniu ich bezpieczeństwa, czy wręcz przeciwnie. Z tego też względu, od wielu lat, polityka względem Ukrainy i Gruzji była stosunkowo ostrożna. Oczywiście państwa te otrzymywały wsparcie ze strony Sojuszu (w ramach partnerstwa), w tym wsparcie w zakresie zwiększenia zdolności operacyjnej, ale nie otrzymywały (poza samą deklaracją z 2008 r.) żadnych precyzyjnych komunikatów w zakresie potencjalnego członkostwa, a nawet nie zostały włączone w proces MAP, który mógłby dowodzić woli ich przyjęcia przez NATO.

Warto też zauważyć, że decyzje ws. przyjęcia nowego członka zapadają jednomyślnie. Bardzo nierozważne były deklaracje strony polskiej w zakresie obietnicy członkostwa dla Ukrainy, bowiem nie Polska decyduje o tym kto będzie, lub nie będzie, państwem członkowskim NATO, ale wszyscy członkowie. Bez uzgodnienia ze wszystkimi państwami potencjalnego zaproszenia, ewentualne komunikaty sugerujące, że dane państwo może zostać członkiem NATO, nie tylko uderzają w wiarygodność danego państwa, w tym przypadku Polski w oczach sojuszników, ale naruszają ich suwerenne prawa do współdecydowania o członkostwie, stanowią bowiem próbę pozbawienia ich możliwości wyrażenia własnej woli, w tym woli w zakresie ochrony ich własnego bezpieczeństwa. Co więcej takie jednostronne deklaracje mogą zostać odebrane jako działania stanowiące zagrożenie dla ich bezpieczeństwa. Obietnice Polski, ale również USA, deklarujące prawo do wyboru sojuszu, w sytuacji braku formalnego zaproszenia, w sytuacji wieloletniej ostrożnej polityki NATO, która miała nie dopuścić do potencjalnej agresji na państwa zainteresowane współpracą, mogły przyczynić się (lub tak też zostały wykorzystane przez rosyjską propagandę) do eskalacji napięcia i ostatecznie wybuchu konfliktu zbrojnego. Nie było bowiem nigdy tajemnicą, że Rosja nie wyraża zgody na członkostwo Ukrainy w NATO i działania zmierzające w tym kierunku, mogą (podobnie jak w Gruzji, czy w Ukrainie w 2014 r.) doprowadzić do zapowiadanego przez Rosję, konfliktu zbrojnego.

W tym momencie naturalnie pojawia się pytanie czy w takiej sytuacji Ukraina jest całkowicie pozbawiona ochrony i jest skazana na łaskę czy też niełaskę Rosji. By odpowiedzieć na to pytanie należy podjąć się analizy systemu ONZ, co zostanie uczynione w odrębnej ekspertyzie. Oceniając jednak sytuację ze strony możliwości NATO, które Minister Spraw Zagranicznych Ukrainy Dmytro Kułeba skrytykował w jednym z wywiadów mówiąc, że NATO nie zrobiło nic, aby pomóc Ukrainie<sup>16</sup>, nie powinno to stanowić zdziwienia. Sojusz bowiem zgodnie ze swoim statutem powinien działać tak, by chronić swoich członków. Ukraina nie jest członkiem NATO. Co więcej Ukraina w stanie wojny bezpośrednio zmniejsza

<sup>16</sup> Kułeba D. *NATO nie zrobiło nic, aby pomóc Ukrainie*, Dorzeczy, 20 maja 2022, <https://dorzeczy.pl/opinie/303205/dmytro-kuleba-nato-nie-zrobil-nic-dla-ukrainy.html>

bezpieczeństwo państw Sojuszu, a tym samym pomaganie jej przez państwa członkowskie narusza bezpieczeństwo pozostałych. Z tego też względu informacja, że Polska chciała przekazać Ukrainie samoloty, co mogłoby w proponowanej formie być odebrane przez Rosję jako włączenie się do konfliktu, została przez stronę amerykańską nazwana suwerennym działaniem państwa i ostatecznie spowodowała oświadczenie polskiego MSZ o chęci przekazania samolotów NATO<sup>17</sup>. Tym samym Polska oczywiście mogła przekazać samoloty (w ówczesnie zaproponowanej formie), jak również włączyć się w konflikt, ale uczyniłaby to jako suwerenne państwo, a nie jako NATO. W takiej bowiem sytuacji nie miałyby zastosowania art. 5 Paktu, gdyż to nie państwo członkowskie zostało zaatakowane, w tym przypadku przez Rosję, ale państwo członkowskie samo, dobrowolnie, świadome konsekwencji, zaangażowało się w konflikt zbrojny. I żadne formalne deklaracje w takiej sytuacji nie zmieniłyby faktu, że pomoc NATO dla Polski ograniczałaby się do przekazywania jej broni, tak jak ma to miejsce w przypadku Ukrainy.

Tym samym z perspektywy suwerenności, na którą powołują się polscy przedstawiciele, naturalną reakcją państw członkowskich NATO nie jest działanie w sytuacji zagrożenia i włączanie się w konflikt, ale rozważne postępowanie, które ochroni państwa członkowskie przed bezpośrednim zaangażowaniem w wojnę. Oczekiwania Ukrainy i Polski, że NATO zachowa się solidarnie względem państwa w potrzebie, które nie jest członkiem NATO były niemożliwe do zrealizowania, zatem nie tylko ze względów politycznych (i prawa każdego suwerennego państwa, do mówiąc wprost, egoistycznej ochrony swoich interesów), ale i prawnych (Pakt wymaga jednomyślności zarówno w przypadku zgody na członkostwo, jak i zaangażowanie zbrojne). I oczywistym pytaniem jest czy w takiej sytuacji Sojusz mógłby nie podjąć się obrony państwa, które zostało zaatakowane, a byłoby członkiem NATO. Oczywiście odpowiedź na to pytanie będzie możliwa dopiero w sytuacji faktycznej, ale istnieje prawdopodobieństwo, że konflikt sprowokowany przez państwo członkowskie, przez podejmowanie działań eskalujących konflikt, może zostać potraktowany przez pozostałe państwa, jako naruszenie Paktu i działanie na szkodę NATO, w tym narażenie NATO na bezpośrednie niebezpieczeństwo, a tym samym pozostałe państwa członkowskie mogą poczuć się zwolnione z obowiązku zbiorowej obrony takiego państwa, a co najwyżej wspierać je poprzez dostarczanie broni, co ma miejsce również w przypadku Ukrainy.

W tym kontekście zarówno Polska, jak i Ukraina powinny na nowo przeanalizować swoje możliwości negocjacyjne. Polska jako członek NATO ma prawo oczekiwać wzmocnienia Wschodniej Flanki NATO, jak również wywiązania się z art. 5 w sytuacji bezpośredniego ataku, i to nie jedynie w zakresie wsparcia defensywy, ale również działań ofensywnych. Nie

<sup>17</sup> Oświadczenie Ministra Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej w związku z wypowiedzią Sekretarza Stanu USA w sprawie przekazania samolotów Ukrainie, o8.03.2022, [https://www.gov.pl/web/dyplomacja/oswiadczenie-ministra-spraw-zagranicznych-rzeczypospolitej-polskiej-w-zwiazku-z-wypowiedzia-sekretarza-stanu-usa-w-sprawie-przekazania-samolotow-ukrainie?fbclid=IwAR3IkcMl8IhB2aU9oAI6sBKoESg\\_Im-WBqwkH8HiWcX\\_QznO9al4MhfZf8k](https://www.gov.pl/web/dyplomacja/oswiadczenie-ministra-spraw-zagranicznych-rzeczypospolitej-polskiej-w-zwiazku-z-wypowiedzia-sekretarza-stanu-usa-w-sprawie-przekazania-samolotow-ukrainie?fbclid=IwAR3IkcMl8IhB2aU9oAI6sBKoESg_Im-WBqwkH8HiWcX_QznO9al4MhfZf8k)

może jednak oczekiwać pomocy w sytuacji narażania NATO na niebezpieczeństwo poprzez eskalację konfliktu nieopatrzynymi wypowiedziami, czy też deklaracjami składanymi bez konsultacji z pozostałymi członkami NATO. Takie zachowanie narusza bowiem suwerenność pozostałych państw Sojuszu, jak również sam Traktat, a tym samym nie ma nic wspólnego z polską suwerennością, która z definicji jest ograniczona suwerennością innych państw i prawem międzynarodowym, w tym przypadku Paktem Waszyngtońskim.

Ukraina zaś powinna uświadomić sobie, że nie ma i w najbliższej przyszłości nie otrzyma zaproszenia do NATO. Tym samym musi znaleźć rozwiązanie, które umożliwi jej pozostanie suwerennym państwem, pozostającym jednak poza sojuszem, jakim jest NATO. Rozwiązaniem, po uzyskaniu odpowiednich gwarancji bezpieczeństwa, może być żądany przez Rosję status neutralności. I oczywistym pytaniem jest, a co w przypadku, gdy Rosja naruszy zobowiązanie po raz kolejny. W tym przypadku również będzie to zależeć od samej Ukrainy i jej woli to wypełnienia swojej ewentualnej deklaracji o neutralności. Jeśli bowiem Ukraina nie podejmie działań sprzecznych z przyjętymi zobowiązaniami, nawet jeśli w tym momencie będą one wymuszone, to Rosja nie będzie miała prawa do żadnej ingerencji, zaś kolejny atak spotkałby się już z zupełnie inną reakcją ze strony państw trzecich, które dzisiaj nie występują przeciwko Ukrainie, ale nie wyrażając zgody na poszerzenie NATO, przyglądają się tragedii Ukrainy. Gdyby zaś Ukraina walczyła o zachowanie neutralności i suwerenności, a nie o prawo do członkostwa w NATO, stosunek państw trzecich, w tym ONZ, byłby najprawdopodobniej odmienny. Należy bowiem pamiętać, że w ramach systemu ONZ obowiązuje zakaz użycia siły, ale jednocześnie państwa należące do tzw. wielkich mocarstw od samego początku żądały zachowania równowagi sił. Ukraina domagając się członkostwa w NATO (bez formalnej zgody samego NATO) walczy zatem z niemalże całym światem nie mając obrońców, gdyż NATO chroni własnego bezpieczeństwa, zaś pozostałe państwa, obawiając się rosnącej roli NATO, która mogłaby zagrozić ich suwerenności, chronią równowagi sił. Z tego też faktu wynika samotność i tragizm sytuacji Ukrainy, ale też stan ten powinien zostać przez nią uwzględniony w procesie negocjacji. Zachowanie bowiem własnego rządu, nawet przy pójściu na kompromis w pozostałych kwestiach będzie dowodził suwerenności Ukrainy, zaś podjęta walka pokazała całemu światu niezłomność Ukraińców w ich woli do samowładności i całościowości, w tym chęci rozwoju w oparciu o zachodni system wartości i model gospodarczy. Wola ta musi zostać uwzględniona przez społeczność międzynarodową, gdyż każde państwo ma prawo do suwerennego wyboru własnej ścieżki rozwoju i takiego rozwoju nie tylko nie może być pozbawiane, ale zgodnie z przyjętymi dokumentami, np. Agendą 2030, w której państwa zobowiązały się do solidarnych działań na rzecz rozwoju, także rozwoju Polski i Ukrainy i każdego innego państwa.

## Podsumowanie

Ukraina jest i pozostanie państwem suwerennym. Członkostwo w NATO nie jest jednak możliwe jedynie w oparciu o wyrażenie takiej woli i chęci. Państwa zjednoczone w ramach NATO mają bowiem również swoje suwerenne prawa by podejmować decyzje zgodne z ich własnym interesem. Na ten moment większość państw członkowskich NATO wyraża wolę współpracy z Ukrainą w ramach partnerstwa NATO, jak również rozwijać współpracę gospodarczą (w ramach np. UE). Oczekiwania Ukrainy, choć nie poparte żadną formalną deklaracją ze strony państw NATO, są jednak znacznie większe. Jednakże to realizm polityczny, który wyrażony jest w szeregu traktatów chroniących interesy różnych grup państw, powinien być uwzględniany w kształtowaniu polityki państwa, w tym Polski i Ukrainy. Realizm polityczny nie oznacza braku możliwości obrony w sytuacji zagrożenia, ale wymaga aktywnego zaangażowania na rzecz zbudowania pozycji międzynarodowej i relacji dwu- i wielostronnych w taki sposób, by państwa trzecie posiadały interes w ochronie bezpieczeństwa np. Polski, czy Ukrainy. Zważywszy na położenie Polski i Ukrainy bezpieczeństwo pozostanie wyzwaniem, dlatego tym bardziej kluczowa w najbliższych latach będzie jakość i skuteczność profesjonalnej dyplomacji.



## Bibliografia

- Antonowicz L., *Pojęcia państwa w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1974.
- Asmus R.D., *Rethinking NATO and EU Enlargement*, s. 182, in *NATO At 60: The Post-Cold War Enlargement and the Alliance's Future*, edited by A. Bebler, IOS Press, Incorporated, 2010.
- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo Międzynarodowe Publiczne*, Warszawa 2005.
- Chalmers M., *Nato as a Partner*, s. 49–50 [w:] J. A. Olsen, *Future NATO: Adapting to New Realities*, Taylor & Francis Inc. 2020.
- Ehrlich L., *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958.
- Forsberg T., *Finland and NATO: Strategic Choices and Identity Conception* [w:] A. Cottley, *The European Neutrals and NATO Non-alignment, Partnership, Membership?* Palgrave Macmillan 2018.
- Góralczyk W, Sawicki S., *Prawo międzynarodowe w zarysie*, Warszawa 2017; J. Czaputowicz, *Suwerenność*, Warszawa 2018.
- Gräbner J., *On NATO's Post-Cold War Eastern Enlargement* [w:] *NATO At 60: The Post-Cold War Enlargement and the Alliance's Future*, edited by A. Bebler, IOS Press, Incorporated, 2010.
- Matlary J.H., *Realpolitik Confronts Liberal Democracy: Can Europe Respond?* [w:] Matlary J. H., Heier J. H., *Ukraine and Beyond Russia's Strategic Security Challenge to Europe*, s. 56
- Matlary J. H., Heier T., *Ukraine and Beyond Russia's Strategic Security Challenge to Europe*, s. 7-8, 2016.
- Mearsheimer J., *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: Norton & Co. View, 2001.
- Muszyński M., *Państwo w prawie międzynarodowym, istota, rodzaje i atrybuty*, Bielsko Biała 2012.
- Petersson M., *NATO and the Crisis in the International Order The Atlantic Alliance and Its Enemies*, Routledge 2019.
- Petersson M., *'The Allied Partner': Sweden and NATO Through the Realist–Idealist Lens*, [w:] A. Cottley, *The European Neutrals and NATO Non-alignment, Partnership, Membership?* Palgrave Macmillan 2018.
- Ruehle M., *A Moment of Truth*, s. 175 [w:] *NATO At 60: The Post-Cold War Enlargement and the Alliance's Future*, edited by A. Bebler, IOS Press, Incorporated, 2010.

## **Is the will to be a NATO member enough? State sovereignty and the "right to choose alliances" on the example of Ukraine**

### **Summary**

At the turn of 2021/2022, there was an intense discussion about whether Ukraine can, and even should, become a member of the North Atlantic Treaty Organization. This initially theoretical discussion, however, held in the face of a real threat of Russia's aggression, became extremely important at the time of the actual aggression that Ukraine experienced. The opinion analyzes whether at the turn of 2021/2022 there were reasons for Ukraine's membership of NATO and to what extent Ukraine, as a partner state, could and can expect NATO support.

### **Key words**

NATO, Ukraine, alliance, sovereignty

**Katarzyna Cichos**, doktor nauk prawnych, wykładowca na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. Ekspertka w zakresie prawa międzynarodowego, jak również prawnych i instytucjonalnych aspektów zrównoważonego rozwoju.



Pragniemy wspierać polskich naukowców i dzielić się ich dokonaniem. Do naszych głównych zadań należy uwolnienie potencjału polskiej nauki poprzez promocję i popularyzację rodzimej myśli badawczej z zakresu nauk humanistycznych i społecznych, a także wytworzenie mechanizmów i kapitału społecznego, który organizowałby się wokół idei państwowości.

Instytut De Republica jest nowoczesnym zapleczem eksperckim, promocyjnym i wydawniczym dla niedocenianych w kraju i poza jego granicami, a tak ważnych dla właściwego rozumienia historii i zjawisk społecznych, dziedzin nauki. Równie istotnym aspektem we wspomnianym zakresie jest współdziałanie z uczelniami wyższymi, instytutami badawczymi oraz analitycznymi z Polski i całego świata.