

# Memorandum Budapesztańskie – umowa międzynarodowa czy niewiążące porozumienie?<sup>1</sup>

AGATA KLECZKOWSKA

INSTYTUT NAUK PRAWNYCH POLSKIEJ AKADEMII NAUK

## Abstrakt

Celem artykułu jest analiza Memorandum w sprawie gwarancji bezpieczeństwa w związku z przystąpieniem Ukrainy do Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej zawartego w 1994 r. między Ukrainą, Rosją, USA i Wielką Brytanią, nazywanego również Memorandum Budapesztańskim. Miało ono zagwarantować bezpieczeństwo Ukrainie w zamian za przekazanie Rosji znajdującej się na jej terytorium broni jądrowej. Po agresji Rosji na Ukrainę w 2014 r. memorandum stało się jednym z najczęściej przywoływanych instrumentów, które swoimi działaniami miała naruszyć Rosja. Celem artykułu jest odpowiedzenie na pytanie, czy memorandum jest wiążącym aktem prawnym czy może tylko porozumieniem o charakterze politycznym, jak również wskazanie na konsekwencje wyniku takiego badania.

## Słowa kluczowe:

Ukraina, Rosja, broń jądrowa, agresja, umowa międzynarodowa.



## Wstęp

Społeczność międzynarodowa potępiła agresję Rosji przeciwko Ukrainie i aneksję Krymu oraz uznała te zdarzenia za rażące naruszenie prawa międzynarodowego przez Rosję. Spośród ciężących na niej zobowiązań międzynarodowych, Rosja naruszyła przede wszystkim zakaz użycia siły, zasady suwerennej równości państw, nieinterwencji, integralności terytorialnej i niepodległości politycznej, prawo do samostanowienia oraz wiele innych<sup>2</sup>. Wszystkie powyższe zasady zostały uregulowane w umowach międzynarodowych, których Rosja jest stroną i które wiążą ją, m.in. w Karcie Narodów Zjednoczonych (dalej: KNZ), Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych czy w umowie między Ukrainą a Federacją Rosyjską w sprawie statusu i warunków pobytu Floty Czarnomorskiej Federacji Rosyjskiej na terytorium Ukrainy.

Obok tych aktów prawnych należy jednak wymienić jeszcze jeden instrument, który w obliczu agresji Rosji miał dla Ukrainy szczególne znaczenie – Memorandum w sprawie gwarancji bezpieczeństwa w związku z przystąpieniem Ukrainy do Układu o nierozprzestrzaniu broni jądrowej (dalej: Memorandum Budapesztańskie), podpisane 5 grudnia 1994 r. w Budapeszcie przez prezydentów Ukrainy, Rosji i USA oraz premiera Wielkiej Brytanii. Dokument ten wieńczył

negocjacje nad przekazaniem przez Ukrainę broni jądrowej znajdującej się na jej terytorium; w zamian, w obawie o bezpieczeństwo krótko po uzyskaniu niepodległości, Ukraina chciała uzyskać pisemne gwarancje poszanowania jej suwerenności. Memorandum Budapesztańskie zostało podpisane zaraz po tym, kiedy Ukraina przystąpiła do Układu o nierozprzestrzaniu broni jądrowej (dalej: UNBJ) i zawierało obiecane gwarancje. Kiedy Rosja w 2014 r. dokonała agresji przeciwko Ukrainie, naruszyła postanowienia memorandum, w których obiecywała Ukrainie bezpieczeństwo w zamian za wyzbycie się arsenału jądrowego. Memorandum stało się wówczas podstawą oczekiwań wobec Wielkiej Brytanii i USA udzielenia Ukrainie pomocy. Część komentatorów twierdzi, że Memorandum Budapesztańskie jest wiążącym aktem prawnym (Grant, 2014, s. 114)<sup>3</sup>. Czy takie wnioski są jednak słuszne?

Niniejszy artykuł ma dwa cele. Pierwszy to odpowiedzenie na pytanie, czy Memorandum Budapesztańskie jest umową międzynarodową czy tylko niewiążącym porozumieniem o znaczeniu politycznym, ale nie prawnym. Na potrzeby dalszych rozważań umową międzynarodową będzie porozumienie zawarte między państwami na podstawie prawa międzynarodowego, gdzie jego strony wyraziły, w sposób dorozumiany lub wyraźny, wolę bycia związanymi prawami i obowiązkami wynikającymi z tego porozumienia i które jest regulowane przez prawo międzynarodowe (tzn. jest wykonywane, interpretowane i gdy spory powstałe na podstawie porozumienia są rozstrzygane za pomocą prawa międzynarodowego) (Elias i Fitzmaurice, 2005, s. 8;

3 Zob. także Clark Arend, 2014; wypowiedź prof. Barry'ego Kellmana (International Weapons Control Center at DePaul University's College of Law), cytowana w artykule: Synovitz, 2014.

Schmalenbach, 2012, s. 36)<sup>4</sup>. Aby określić charakter memorandum, niezbędna będzie analiza poszczególnych jego elementów i okoliczności związanych z jego zawarciem i praktyką. Po drugie, artykuł ma za cel także odpowiedzenie na pytanie, w jaki sposób doszło do naruszenia memorandum i jakie są tego konsekwencje, biorąc pod uwagę wnioski wynikające z pierwszej części artykułu.

## Charakter prawny Memorandum Budapesztańskiego

Aby odpowiedzieć na pytanie, czy Memorandum Budapesztańskie jest umową międzynarodową, konieczne będzie zbadanie szeregu elementów. W pierwszej kolejności należy jednak wskazać, jakie czynniki nie będąbrane pod uwagę i dlaczego.

Po pierwsze, nie będzie podlegał badaniu nazwa dokumentu, ponieważ nie ma ona wpływu na jego status prawny (Chinkin, 1997, s. 229)<sup>5</sup>. Zarówno porozumienie międzynarodowe, które spełnia definicję traktatu z Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów<sup>6</sup>

może zostać nazwane przez jego strony *memorandum* i nie wpłynie to na jego wiążącą moc prawną (Elias i Fitzmaurice, 2005, s. 9; Schmalenbach, 2012, s. 29)<sup>7</sup>, jak i porozumienie, które traktatem nie jest, może zostać określone takim mianem.

Po drugie, dla przeprowadzenia badania nie będzie miał znaczenia fakt, że Ukraina przedłożyła Memorandum Budapesztańskie do rejestracji w Sekretariacie ONZ zgodnie z art. 102 KNZ<sup>8</sup> i że zostało ono zarejestrowane 2 października 2014 roku<sup>9</sup>.

Należy oddzielić decyzję strony o rejestracji porozumienia w Sekretariacie ONZ od faktu jego rejestracji. Jeśli chodzi o to pierwsze zdarzenie, w doktrynie pojawiają się sprzeczne opinie na temat tego, jakie znaczenie ma decyzja o rejestracji porozumienia dla jego charakteru prawnego. Jeśli, jak w tym przypadku, porozumienie jest zarejestrowane tylko przez jedną ze stron, może to oznaczać, że tylko ta strona uważa je za traktat, podczas gdy pozostałe nie<sup>10</sup>. Z drugiej strony wskazuje się, że nawet rejestracja porozumienia przez więcej niż jedną stronę nie jest decydująca dla określenia, czy intencją stron było, aby tworzyło ono prawa i obowiązki i mieściło się w kategorii traktatów<sup>11</sup>. Aby bardziej skomplikować sprawę, wystarczy dodać, że niektórzy autorzy wskazują, że jeśli wszystkie strony porozumienia wspólnie dokonają jego rejestracji, jest to

2 Zob. następujące dokumenty: Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2014 r. w sprawie rosyjskiej napaści na Ukrainę, 2014/2627(RSP); rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 73/263 *Situation of human rights in the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, Ukraine* z 22 grudnia 2018 r., A/RES/73/263; Resolution on Clear, Gross and Uncorrected Violations of Helsinki Principles by the Russian Federation, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, <http://old.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2015-helsinki-annual-session/2015-helsinki-final-declaration/2282-07>.

4 Zob. także *Report of the International Law Commission covering the work of its eleventh session*, 20 April–26 June 1959, A/4169, s. 96, par. 8b.

5 Zob. także *First report on the law of treaties*, by Sir Humphrey Waldock, Special Rapporteur, A/CN.4/144, s. 33; *South West Africa Cases (Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa)*, Preliminary Objections, Judgment of 21 December 1962: I.C.J. Report 1962, s. 319, s. 331; Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej, *Customs Regime between Germany and Austria*, Advisory Opinion of 5 September 1931 (including the text of the declaration by M. Guerrero, Count Rostworowski, M. Fromageot, M. Altamira, M. Urrutia and M. Negulesco), Series A/B, no. 41, s. 47.

6 Konwencja wiedeńska definiuje traktat jako „międzynarodowe porozumienie między państwami, zawarte w formie pisemnej i regulowane przez prawo międzynarodowe, niezależnie od tego, czy jest ujęte w jednym dokumencie, czy w dwóch lub więcej dokumentach, i bez względu na jego szczególną nazwę” (art. 2 ust. 1 lit. a).

7 Zob. także *Report by G. G. Fitzmaurice, Special Rapporteur*, A/CN.4/101, s. 107; *First Report on the Law of Treaties by Sir Humphrey Waldock, Special Rapporteur*, A/CN.4/144 and Add.1, s. 31.

8 Artykuł 102 ust. 1 KNZ stanowi, że *Każdy traktat i każdy układ międzynarodowy, zawarty przez członka Organizacji Narodów Zjednoczonych po wejściu w życie niniejszej Karty, będzie możliwie najprędzej zarejestrowany w Sekretariacie i przezeń ogłoszony*.

9 Dokument rejestracji: <https://treaties.un.org/doc/Treaties/2014/10/20141002%2009-07%20AM/Other%20Documents/COR-Reg-52241-Sr-65115.pdf>.

10 A/CN.4/101, s. 118.

11 *Report on the Law of Treaties by Mr. H. Lauterpacht, Special Rapporteur*, A/CN.4/63, par. 4, s. 98.

silny argument za tym, iż stanowi ono traktat, choć inni wspierają z kolei pogląd, że sam fakt niezarejestrowania traktatu nie może podważać jego mocy wiążącej (Aust, 1986, s. 803; Chinkin, 1997, s. 240). Mając to na uwadze, trudno jest jednoznacznie ocenić znaczenie decyzji ukraińskiego rządu o rejestracji memorandum<sup>12</sup>.

Jeśli chodzi zaś o ten drugi proces, jak wynika z UN Treaty Handbook, kiedy Sekretariat otrzymuje dokument w celu jego rejestracji, sekcja traktatowa co prawda bada *prima facie*, czy podlega on rejestracji, ale co do zasady Sekretariat szanuje zdanie strony przedkładającej dokument, że jest to podlegający rejestracji traktat lub międzynarodowe porozumienie w znaczeniu Art. 102 KNZ. Co najważniejsze, dokonanie rejestracji nie jest wyrazem opinii Sekretariatu co do charakteru dokumentu lub statusu strony. Innymi słowy,

12 Mimo wskazanych wątpliwości co do tego, jakie znaczenie ma rejestracja Memorandum Budapesztańskiego w Sekretariacie ONZ dla jego statusu w relacjach między państwami w ogóle, należy zwrócić uwagę na art. 102 ust. 2 KNZ: *Jeżeli traktat lub układ międzynarodowy nie został zarejestrowany stosownie do ustępu 1 artykułu niniejszego, żadna ze stron, która taki traktat lub układ zawarła, nie może się nań powoływać wobec jakiegokolwiek organu Organizacji Narodów Zjednoczonych*. Ukraina zarejestrowała memorandum w Sekretariacie dopiero w październiku 2014 r., a więc nie tylko prawie 20 lat po jego zawarciu, ale także po rosyjskiej agresji. Być może więc, mając w perspektywie ewentualne postępowania między Ukrainą a Rosją o naruszenia prawa międzynarodowego przed organami ONZ, ukraiński rząd postanowił zarejestrować memorandum, chcąc powoływać się również na ten instrument. Ukraina zresztą wymienia Memorandum Budapesztańskie w memoriale złożonym w Międzynarodowym Trybunale Sprawiedliwości (MTS) w Hadze w sprawie Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (*Ukraine v. Russian Federation*) (Memorial submitted by Ukraine, 12 June 2018, Index of Annexed Documents, s. 61) (dalej: Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism).

zgoda na rejestrację nie nadaje instrumentowi statusu traktatu ani międzynarodowego porozumienia, jeśli jeszcze takiego statusu nie posiada<sup>13</sup>. Fakt więc, że Sekretariat dokonał rejestracji porozumienia, nie jest świadectwem tego, iż jest traktatem.

Przechodząc do czynników, które zostaną wzięte pod uwagę podczas analizy Memorandum Budapesztańskiego, będą to: okoliczności, w których zostało zawarte; przedmiot postanowień memorandum<sup>14</sup>; wola stron zawarcia wiążącego prawnie porozumienia (Elias i Fitzmaurice, 2005, s. 26; Schmalenbach, 2012, s. 39–40)<sup>15</sup>; język memorandum; formalności związane z jego zawarciem, sposób rozstrzygnięcia sporów wynikłych z jego stosowania (Aust, 1986, s. 789, 791, 800) oraz następcza praktyka stron memorandum (Grant, 2014, s. 106).

### Okoliczności zawarcia Memorandum Budapesztańskiego

Kiedy w 1991 r. nastąpił rozpad ZSRR, Ukraina stała się państwem nie tylko niezależnym od Rosji, ale także dysponującym bronią jądrową<sup>16</sup>, która przed 1991 r. należała do ZSRR. Szacuje się, że w momencie rozpadu Związku Radzieckiego na terytorium Ukrainy znajdował się arsenał jądrowy większy niż te należące do Wielkiej Brytanii, Francji i Chin razem wziętych

13 UN Treaty Handbook, Revised version of 2012, par. 5.3.1.

14 Aegean Sea Continental Shelf, Judgment, I.C.J. Reports 1978, s. 3, par. 96; Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain, Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 1994, s. 112, par. 26.

15 Zob. także Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya/Chad), Judgment, I.C.J. Reports 1994, s. 6, par. 35, 47–48.

16 Terminologia za Układem o nierozprzestrzaniu broni jądrowej – jest w nim mowa odpowiednio o państwach dysponujących bronią jądrową i państwach niedysponujących bronią jądrową (zob. np. Art. I i II).

(Orlov, 2014, s. 25). Nie jest jednak do końca jasne, czy Ukrainie udało się uzyskać nad nim kontrolę, a jeśli tak, to w jakim zakresie (Yost, 2005, s. 511–512). Vladimir Orlov twierdzi, że Ukraina była w stanie ustanowić jedynie tzw. kontrolę negatywną nad bronią jądrową znajdującą się na jej terytorium, tzn. mogła powstrzymać wystrzelenie pocisku jądrowego. Co do kontroli pozytywnej, tj. możliwości samodzielnego odpalenia pocisku, zdania ekspertów były podzielone (Orlov, 2014, s. 26–27).

23 maja 1992 r. USA, Rosja, Ukraina, Kazachstan i Białoruś podpisały Protokół Lizboński do Układu o redukcji zbrojeń strategicznych (START I)<sup>17</sup>. Na jego podstawie Białoruś, Kazachstan, Rosja i Ukraina przyjęły na siebie obowiązki byłego ZSRR wynikające ze START I (Art. I). Ponadto Ukraina, Kazachstan i Białoruś, zgodnie z Art. V, zobowiązały się przystąpić do UNBJ jako państwa niedysponujące bronią jądrową w najkrótszym możliwym czasie<sup>18</sup>. Białoruś przystąpiła do UNBJ w 1993 r., a Kazachstan na początku 1994 r.<sup>19</sup> Sprawa ta jednak okazała się znacznie trudniejsza w przypadku Ukrainy.

Mimo uzyskania niepodległości, kwestia bezpieczeństwa Ukrainy była niepewna, zwłaszcza w obliczu wielu nierozstrzygniętych spraw w stosunkach dwustronnych z Rosją. Wśród nich były m.in. podział Floty Czarnomorskiej, status Krymu czy przedłużający się proces demarkacji granicy ukraińsko-rosyjskiej, co rząd w Kijowie odczytywał jako brak gotowości ze strony Rosji, aby zaakceptować niepodległość państwa ukraińskiego (Pifer,

17 Treść układu: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/27360.pdf>.

18 Zob. Protocol to the Treaty Between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms, <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/27389.pdf>.

19 Zob. Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: Status of the Treaty, <https://treaties.unoda.org/t/npt>.

2011, s. 6). Władze Ukrainy liczyły więc, że pozostający na jej terytorium arsenał jądrowy może w odpowiednim momencie podziałać na Rosję odstrasząco i pozwoli uniknąć losu Gruzji, Mołdawii czy Tadżykistanu (Orlov, 2014, s. 26)<sup>20</sup>.

Jeśli w rachubę miało więc wchodzić przekazanie Rosji broni jądrowej, Ukraina była gotowa zrobić to tylko w zamian za gwarancje bezpieczeństwa. Zażądała więc od USA zobowiązania, że w razie ataku na nią potraktują go tak, jakby doszło do agresji na same Stany – innymi słowy Ukraina chciała od USA gwarancji takich, jakie dostają tylko najbliżsi sojusznicy (Talbot, 2003, s. 79). USA były tymczasem gotowe udzielić Ukrainie gwarancji bezpieczeństwa, ale nie takich i nie prawnie wiążących, co jasno zakomunikowały (Popadiuk, 1996, s. 59–60).

Bardzo ostrożnie do denuklearyzacji podchodziła Rada Najwyższa, jednoizbowy parlament Ukrainy, która uzależniła ratyfikację START I od spełnienia przez Rosję i USA szeregu warunków. Z tego powodu 14 stycznia 1994 r. w Moskwie doszło do podpisania Trójstronnego Oświadczenia Prezydentów Stanów Zjednoczonych, Rosji i Ukrainy (*Trilateral Statement by the Presidents of the United States, Russia, Ukraine*, 1996, s. 313–316), w którym zadeklarowano ich spełnienie. Prezydenci zdecydowali m.in., że w ramach rekompensaty dla Ukrainy Rosja przekaże temu państwu w ciągu 10 miesięcy zestawy paliwowe do elektrowni jądrowych zawierające 100 ton nisko wzbogaconego

20 Autor ten jednak twierdzi, że obawa o bezpieczeństwo państwa była jedynie oficjalną wersją w przedłużających się negocjacjach w sprawie likwidacji broni jądrowej. W rzeczywistości bowiem Ukraina liczyła, że uda się jej *wytargować* sporą sumę pieniędzy od USA w zamian za oddanie broni jądrowej. Podobnie Ukraina liczyła na odszkodowanie i ustępstwa finansowe ze strony Rosji w zamian za przekazanie arsenału jądrowego.

uranu. Stany Zjednoczone zapłacą Rosji 60 milionów dolarów za transport i rozbrojenie głowic jądrowych przekazanych przez Ukrainę oraz produkcję zestawów paliwa. Ponadto USA prześlą Rosji, Ukrainie, Białorusi i Kazachstanowi 800 milionów dolarów pomocy technicznej i finansowej na bezpieczne rozbrojenie broni jądrowej i przechowywanie rozszczepialnych materiałów, z czego co najmniej 150 milionów trafi na Ukrainę. W oświadczeniu prezydenci USA i Rosji zadeklarowali także, że gdy tylko START I wejdzie w życie, a Ukraina przystąpi do UNBJ jako państwo niedysponujące bronią jądrową, złożą jej gwarancje bezpieczeństwa, w tym poszanowania niepodległości i suwerenności oraz uznanych granic zgodnie z Aktem Końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE), zakazu użycia siły na podstawie KNZ, powstrzymania się od ucisku gospodarczego, natychmiastowego przedłożenia sprawy RB ONZ, gdyby Ukraina stała się ofiarą aktu agresji z użyciem broni jądrowej oraz nieużywania przeciwko niej broni jądrowej, chyba że w przypadku samoobrony. Oświadczenie zakładało, że w zamian Ukraina przekaże lub rozbroi na swoim terytorium posiadaną broń jądrową.

3 lutego 1994 r. Rada pozwoliła prezydentowi Leonidowi Krawczukowi wymienić dokumenty ratyfikacyjne START I, ale nadal nie zatwierdziła akcesji do UNBJ (Goodby, Kile i Müller, 1995, s. 637).

Przez kilka miesięcy Ukraina przeciągała implementację oświadczenia z 14 stycznia, ale jej możliwości negocjacyjne wyczerpały się, a izolacja na arenie międzynarodowej rosła (Goodby, Kile i Müller, 1995, s. 638). W końcu 16 listopada 1994 r. Rada Najwyższa wyraziła zgodę na przystąpienie Ukrainy do UNBJ jako państwa niedysponującego bronią jądrową. Zastrzegła jednak, że akcesja Ukrainy zależy od pisemnego potwierdzenia gwarancji bezpieczeństwa narodowego uzyskanego

od państw dysponujących bronią jądrową. Prezydent Leonid Kuczma złożył dokumenty ratyfikacyjne podczas szczytu KBWE 5 grudnia w Budapeszcie. Gwarancje bezpieczeństwa zostały sformalizowane tego samego dnia, kiedy liderzy Ukrainy, Rosji, Wielkiej Brytanii i USA podpisali Memorandum Budapesztańskie (Goodby, Kile i Müller, 1995, s. 638).

Podsumowując, z powyższego opisu wycinka współczesnej historii Ukrainy i wydarzeń, które doprowadziły do podpisania Memorandum Budapesztańskiego, można wywodzić dwa wnioski. Po pierwsze, Ukrainie nie zależało na denuklearyzacji i udziale w światowym procesie rozbrojenia, ale pierwszorzędne znaczenie miało dla niej uzyskanie gwarancji bezpieczeństwa – z lub bez broni jądrowej na swoim terytorium. Obawy o bezpieczeństwo Ukrainy budziła Rosja. Jeśli więc Ukraina miała wyzbyć się broni jądrowej, to tylko w zamian za obietnicę pomocy ze strony Zachodu, a zwłaszcza USA, w razie agresji na nią. Mając jednak słabą pozycję negocjacyjną, była w stanie przystać nawet na niewiążące prawnie gwarancje jej suwerenności. Po drugie, Memorandum Budapesztańskie dla Stanów Zjednoczonych i Rosji było jedynie instrumentem na drodze do implementacji START I, doprowadzenia do akcesji Ukrainy do UNBJ i przekazania przez to państwo arsenału jądrowego Moskwie.

### Przedmiot Memorandum Budapesztańskiego

Już preambuła memorandum dowodzi, że jest to dokument, który należy interpretować przede wszystkim w kontekście denuklearyzacji i rozbrojenia po okresie zimnej wojny. Część operatywna powtarza co do zasady treść dwóch aktów prawnych: Aktu Końcowego KBWE i KNZ. W paragrafie pierwszym strony potwierdzają zobowiązanie do poszanowania *niepodległości i suwerenności oraz istniejących*

*granic Ukrainy*. Z kolei zgodnie z paragrafem trzecim strony powtórzyły zobowiązanie *powstrzymania się od przymusu ekonomicznego w celu podporządkowania ich własnemu interesowi wykonywania przez Ukrainę praw przyrodzonych jej suwerenności i zabezpieczenia w ten sposób jakiegokolwiek rodzaju korzyści*. Stanowi to nawiązanie do Aktu Końcowego KBWE: części a. *Deklaracji zasad rządzących wzajemnymi stosunkami między Państwami uczestniczącymi, w szczególności do zasady I. Suwerenna równość, poszanowanie praw wynikających z suwerenności oraz III. Nienaruszalność granic*<sup>21</sup>, oraz części b. *Sprawy związane z realizacją niektórych z powyższych Zasad*<sup>22</sup>.

Drugi paragraf memorandum stanowi wyraźne odesłanie do art. 2 ust. 4 KNZ, bowiem strony potwierdziły *ich obowiązek powstrzymania się od groźby lub użycia siły przeciwko integralności terytorialnej lub niepodległości politycznej Ukrainy oraz że żadna z ich broni nie zostanie kiedykolwiek użyta przeciwko Ukrainie z wyjątkiem samoobrony lub w inny sposób zgodny z Kartą Narodów Zjednoczonych*. Cztery paragrafy poddaje memorandum ramom instytucjonalnym ONZ, ponieważ strony uznały *zobowiązanie do poszukiwania natychmiastowych działań Rady Bezpieczeństwa w celu udzielenia pomocy Ukrainie, jako państwu stronie Układu o nierozprzestrzaniu broni jądrowej niedysponującemu bronią jądrową, jeśli Ukraina stałaby się ofiarą aktu agresji albo*

*obiektem groźby agresji, w których użyta jest broń jądrowa*.

W paragrafie piątym USA, Wielka Brytania i Rosja potwierdziły *w odniesieniu do Ukrainy ich zobowiązanie do nieużywania broni jądrowej przeciwko jakemukolwiek państwu stronie Układu o nierozprzestrzaniu broni jądrowej niedysponującemu bronią jądrową, z wyjątkiem przypadku ataku na nich samych, ich terytoria lub terytoria zależne, ich siły zbrojne lub sojuszników przez takie państwo we współpracy lub w sojuszu z państwem dysponującym bronią jądrową*. Postanowienie to nawiązywało do jednostronnych gwarancji bezpieczeństwa udzielanych przez Stany Zjednoczone i Wielką Brytanię państwom niedysponującym bronią jądrową (Simpson, 2012, s. 63).

Ostatni, szósty paragraf wprowadzał procedurę konsultacji w razie, gdyby z zobowiązań zawartych w memorandum wynikał spór.

W memorandum brakuje natomiast postanowień mających charakter decyzji, czy, powtarzając za opinią odrębną sędziego Tarazi w sprawie Szelfu Kontynentalnego Morza Egejskiego *odnotowania porozumienia osiągniętego przez strony w sprawie rozwiązania sporu między nimi*<sup>23</sup>. Wprost przeciwnie – w każdym paragrafie memorandum zaznaczono, że powtarza ono zobowiązania już istniejące, a więc takie, które nie wymagały od stron pochylenia się nad żadnym nowym zagadnieniem, które łączyłoby je.

Podsumowując, Memorandum Budapesztańskie należy interpretować w kontekście rozbrojenia i przystąpienia Ukrainy do UNBJ, ponieważ to właśnie ze statusem Ukrainy jako państwa niedysponującego bronią jądrową związane są jego postanowienia. Paragrafy 1–3 nie tworzą nowych gwarancji

21 Polskie tłumaczenie za Viadrina International Law Project, Ein Projekt des Lehrstuhls für Öffentliches Recht insb. Völkerrecht, Europarecht sowie ausländisches Verfassungsrecht, dostępne na: <https://docplayer.pl/176441-Akt-koncowy-konferencji-bezpieczenstwa-i-wspolpracy-w-europie-obwe.html>.

22 *The participating States (...) Declare (...) To refrain from any act of economic coercion designed to subordinate to their own interest the exercise by another participating State of the rights inherent in its sovereignty and thus to secure advantages of any kind.* (Conference on Security and Co-Operation in Europe Final Act, Helsinki 1975, s. 9, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/c/39501.pdf>).

23 Separate Opinion of Judge Tarazi, Aegean Sea Continental Shelf Case, s. 56; zob. także Dissenting Opinion of Judge Stassinopoulos, Aegean Sea Continental Shelf Case, s. 81.

bezpieczeństwa, ale powtarzają dotychczasowe, zawarte w Akcie Końcowym KBWE i KNZ. *Novum* stanowi zobowiązanie zawarte w paragrafie czwartym, na mocy którego strony zobowiązały się do *poszukiwania natychmiastowych działań Rady Bezpieczeństwa w celu udzielenia pomocy Ukrainie*, gdyby przeciwko niej była skierowana agresja lub groźba agresji za pomocą broni jądrowej. Piąty paragraf powtarza z kolei gwarancje, jakich USA i Wielka Brytania udzielały już w przeszłości innym państwom i nawiązuje do prawa do samoobrony.

### Wola stron zawarcia wiążącego prawnie porozumienia

Co do tego, jaki charakter prawny miało mieć memorandum, najlepiej znane i opisane jest stanowisko Stanów Zjednoczonych, o czym była mowa powyżej. Należy zaznaczyć jeszcze raz, że USA były gotowe udzielić Ukrainie gwarancji bezpieczeństwa, ale nie prawnie wiążących. Jednocześnie USA były gotowe uwzględnić sugestie Ukrainy dotyczące innych kwestii i wprowadzić zmiany w wersji roboczej memorandum – tak było np. z postanowieniem o gwarancjach dotyczących nacisku gospodarczego, które Ukraina zaproponowała i na które USA się zgodziły (Popadiuk, 1996, s. 59–60).

W dokumentach źródłowych trudno natomiast znaleźć informacje, jaki charakter zobowiązaniom memorandum podczas prac przygotowawczych nad nim nadawały Rosja i Wielka Brytania.

### Język memorandum

Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na fakt, że preambuła memorandum kończy się słowami (...) *Confirm that*. Zabieg ten powoduje, że wszystkie kolejne postanowienia powinny być odczytywane jako jedynie potwierdzenie przez strony już przyjętych zobowiązań, a nie zgoda na powstanie nowych.

Po drugie, w wersji anglojęzycznej memorandum na określenie słowa „obowiązek” użyto naprzemiennie słów *obligation* i *commitment*<sup>24</sup>. Mając na uwadze definicje tych słów, tylko *obligation* oznacza obowiązek prawny (Summers, 2003, s. 1129), podczas gdy *commitment* (Summers, 2003, s. 306) jest jedynie obietnicą zachowania się w określony sposób. Niemniej jednak, patrząc na sposób zastosowania *obligation* i *commitment* w memorandum, można mieć wątpliwości co do tego, czy zostały one użyte zgodnie z ich znaczeniem. Słowo *commitment* określa bowiem zarówno te obowiązki USA, Wielkiej Brytanii i Rosji, które pokrywają się z postanowieniami Aktu Końcowego KBWE (par. 1 i 3), obowiązek poszukiwania pomocy w Radzie Bezpieczeństwa ONZ w przypadku, gdyby Ukraina stała się ofiarą agresji lub groźby agresji z użyciem broni jądrowej (par. 4), jak również obowiązek nieużywania broni jądrowej wobec Ukrainy oprócz przypadku, gdyby one same lub ich sojusznicy zostali zaatakowani bronią jądrową (par. 5). Co najciekawsze jednak, słowo *commitment* zostało użyte w preambule również w odniesieniu do akcesji Ukrainy do UNBJ i obowiązku eliminacji całej broni jądrowej z terytorium tego państwa. Tymczasem Ukraina jako strona UNBJ ma na jego podstawie obowiązek usunięcia całego arsenału broni jądrowej z jej terytorium, a wywiązanie się z niego będzie podlegało weryfikacji<sup>25</sup>. Wydaje się więc, że właściwe byłoby użycie w tym miejscu słowa *obligation* zamiast *commitment*. Z kolei *obligation* pojawia się tylko raz, zgodnie ze znaczeniem tego słowa, bo w odniesieniu do obowiązków wynikających z art. 2 ust. 4 KNZ, którymi to strony memorandum są związane jako członkowie ONZ i na podstawie

24 W rosyjskojęzycznej wersji memorandum słowo obowiązek zostało przetłumaczone we wszystkich przypadkach jako *обязательство*, a w wersji ukraińskiej również jednolicie jako *обов'язок*.

25 Zob. np. Art. III UNBJ.

prawa zwyczajowego. Mając na uwadze wskazane wątpliwości, nie można jednoznacznie stwierdzić, że sposób użycia słów *commitment* i *obligation* świadczy o charakterze prawnym lub politycznym memorandum (podobnie Grant, 2014, s. 99).

Po trzecie, należy zwrócić uwagę na zastosowanie czasownika modalnego *will* w całości dokumentu. Powszechnie przyjmuje się, że w dyskursie prawnym to czasownik modalny *shall* wyraża obowiązek (Tessuto, 2005, s. 303), z kolei *will* powinno być używane po prostu w odniesieniu do czynności, która nastąpi w przyszłości (Butt i Castle, 2006, s. 135)<sup>26</sup>. Skoro więc użyty został wyłączone czasownik *will*, oznacza to, że strony nie chciały wyrazić prawnie wiążących obowiązków.

Badanie języka użytego w memorandum sugeruje więc, choć niejednoznacznie, że nie ma ono charakteru wiążącego prawnie porozumienia.

### Formalności związane z zawarciem memorandum

Formalności, które należy tutaj zbadać, są dwójakiego rodzaju. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na to, kto podpisał się pod memorandum. Porozumienia o charakterze politycznym bywają podpisywane przez ministrów lub innych urzędników wysokiego szczebla, ale częściej przez urzędników szczebla niższego (Aust, 1986, s. 789). Memorandum zostało jednak podpisane przez prezydentów Rosji Borysa Jelcyna, USA Billa Clintona i Ukrainy Leonida Kuczmy oraz premiera Wielkiej Brytanii Johna Majora. Uroczystość podpisania odbyła się publicznie, w obecności mediów, jako poboczne wydarzenie Szczytu

26 Trzeba jednak zauważyć, że czasowniki modalne *shall* i *will* nie zawsze używane są zgodnie z taką definicją (Butt i Castle, 2006, s. 135–136). Podobnie: Grant, 2014, s. 101; Aust, 1986, s. 800.

KBWE w Budapeszcie w 1994 r. (*Ukraine's forgotten security guarantee...*, 2014). Oprócz zdjęć polityków podpisujących memorandum w internecie można znaleźć również fotografie prezydentów Jelcyna, Clintona i Kuczmy, trzymających się za ręce w geście sojuszników, już po złożeniu podpisów<sup>27</sup>. Nie ma więc wątpliwości, że podpisanie memorandum było bardzo uroczyste, a państwa, które uczestniczyły w tym wydarzeniu, przykładały do niego ogromną wagę.

Po drugie, należy zwrócić uwagę na sposób wejścia w życie memorandum. Prawo zwyczajowe pozwala stronom umów międzynarodowych dowolnie określić sposób ich wejścia w życie; może więc mieć to miejsce także wraz z podpisaniem umowy z pominięciem zgody krajowych parlamentów. W ten sposób zawierane są np. umowy o znaczeniu dla administracji rządowej, ale również ważne umowy wielostronne, których cel polityczny wymaga ich natychmiastowej efektywności (Krieger, 2012, s. 394). Zwłaszcza ta ostatnia uwaga może mieć znaczenie w odniesieniu do memorandum, jako że zaczęło obowiązywać wraz z jego podpisaniem. Niemniej jednak w tym miejscu trzeba przywołać także pogląd Austa, który twierdzi, że wejście w życie zaraz po podpisaniu jest procedurą charakterystyczną dla porozumień politycznych – jako pozbawionych wielu formalności charakterystycznych dla umów międzynarodowych (Aust, 1986, s. 789).

Ponownie więc kwestie formalne związane z zawarciem memorandum nie dają jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o jego status.

Na marginesie należy również odnotować jeszcze jedną czynność formalną – po podpisaniu memorandum wszystkie strony przesłały do Sekretarza Generalnego ONZ list z dwoma załącznikami (*Letter dated 7 December 1994...*) – pierwszy stanowiło właśnie memorandum,

27 Zdjęcie to można znaleźć m.in. w Kondratov, 2015.



a drugi – Wspólna Deklaracja wydana 5 grudnia 1994 r. w Budapeszcie przez liderów Rosji, Ukrainy, Wielkiej Brytanii i USA (*Joint Declaration issued on 5 December 1994 at Budapest...*). Deklaracja stwierdza, że przedstawiciele tych czterech państw spotkali się podczas KBWE i dyskutowali na temat ewolucji europejskiej architektury bezpieczeństwa. Deklaracja nie zawiera konkretnych postanowień, a raczej ogólne stwierdzenia o podtrzymaniu współpracy na wszystkich polach, co jasno sugeruje, że dokument ten ma znaczenie wyłącznie polityczne (Grant, 2014, s. 105). Choć z całą pewnością przesłanie Sekretarzowi Generalnemu ONZ memorandum podkreśliło jego znaczenie (Yost, 2005, s. 513), w żaden sposób nie świadczy o jego wiążącym charakterze (tym bardziej że przesłano je razem z typowo polityczną deklaracją).

### Sposób rozstrzygnięcia sporów wynikłych ze stosowania memorandum

W umowach międzynarodowych najczęściej zawarte jest postanowienie, że w razie wyniknięcia sporu zostanie on rozstrzygnięty przed sądem lub z udziałem strony trzeciej (Aust, 1986, s. 791)<sup>28</sup>. Tymczasem, zgodnie z paragrafem szóstym memorandum, strony „skonsultują się w przypadku zaistnienia sytuacji, która rodzi pytanie dotyczące tych zobowiązań”. Takie postanowienie jest charakterystyczne dla porozumień o charakterze politycznym.

Należy jednak zwrócić uwagę na specyficzne okoliczności i kontekst, w jakim postanowienie to zostało dodane do memorandum – obowiązek konsultacji został wpisany na potrzeby Kijowa obok gwarancji bezpieczeństwa (Yost, 2005, s. 506). Mimo że Rosja wolałaby ograniczyć się do

bilateralnych kontaktów na linii Moskwa–Kijów, w paragrafie szóstym w proces konsultacji zostały włączone wszystkie strony memorandum, tzn. także USA i Wielka Brytania (Yost, 2005, s. 510). Stanowiło to dodatkową gwarancję dla Ukrainy.

### Następcza praktyka stron

Należy zacząć od tego, że w kwietniu 1995 r., a więc pięć miesięcy po podpisaniu Memorandum Budapesztańskiego, pięć państw nuklearnych – Francja, Chiny, Rosja, Wielka Brytania i USA – złożyło w Radzie Bezpieczeństwa ONZ projekt rezolucji, który został jednomyślnie przyjęty jako rezolucja 984<sup>29</sup>. W paragrafie drugim rezolucji Rada uznała, że państwa-strony UNBJ, które nie dysponują bronią jądrową, mają uzasadniony prawem interes, aby uzyskać zapewnienie, że RB ONZ, a przede wszystkim jej stali członkowie, którzy posiadają broń jądrową, podejmą natychmiastowe działania zgodnie z KNZ w przypadku, gdyby takie państwa stały się ofiarami agresji lub gróźb agresji z użyciem broni jądrowej. Ponadto w razie agresji lub groźby agresji z użyciem broni jądrowej przeciwko państwom-stronom UNBJ niedysponującym bronią jądrową każde państwo może wnieść natychmiast sprawę pod obrady RB ONZ, aby umożliwić Radzie podjęcie pilnych działań mających na celu udzielenie pomocy ofierze. Rada zobowiązała także stałych członków dysponujących bronią jądrową do wniesienia w takim przypadku sprawy natychmiast pod jej obrady i poszukiwania działań RB ONZ, aby udzielić ofierze, w zgodzie z KNZ, niezbędnej pomocy (par. 3). Rezolucja 984 powtarza więc zobowiązanie udzielone Ukrainie w paragrafie czwartym Memorandum Budapesztańskiego. Zgodnie z art. 25 KNZ

<sup>28</sup> UN SC Provisional Records, Fiftieth Year, 3514th meeting, 11 April 1995, S/PV.3514, s.26; Rezolucja RB ONZ 984 z 11 kwietnia 1995 r., S/RES/984.

członkowie ONZ są zobowiązani wykonywać decyzje Rady Bezpieczeństwa.

Najbardziej znanym wydarzeniem wpisującym się w następczą praktykę państw-stron Memorandum Budapesztańskiego była oczywiście agresja Rosji przeciwko Ukrainie w lutym 2014 r. i zajęcie Półwyspu Krymskiego<sup>30</sup>. 17 marca Rada Najwyższa Autonomicznej Republiki Krymu ogłosiła Krym suwerennym państwem na podstawie wyników nielegalnie przeprowadzonego referendum<sup>31</sup>, a dzień później Rosja dokonała aneksji Krymu<sup>32</sup>. Do walk doszło także w Donbasie – między ukraińską armią a separatystami wspieranymi przez Rosję (która nigdy nie przyznała, jaka jest skala jej zaangażowania na wschodzie Ukrainy) (zob. Shevchenko, 2014; Buckley, Olearchyk, Jack i Hille, 2014). Mimo międzynarodowych sankcji nałożonych na Moskwę, Rosja nie zwróciła Krymu Ukrainie, a konflikt zbrojny w tym regionie trwa do dzisiaj. Dokonując agresji przeciwko Ukrainie, anektując Krym i wspierając ukraińskich separatystów, Rosja naruszyła więc zobowiązania wobec Ukrainy zawarte w Memorandum Budapesztańskim – nie uszanowała jej niepodległości i suwerenności, naruszyła jej istniejące granice oraz pogwałciła zakaz użycia siły.

<sup>30</sup> Według ukraińskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, rosyjskie wojska pojawiły się na Krymie 20 lutego 2014 r. (*10 facts you should know about Russian military aggression against Ukraine*, 2019). Przedstawiciele doktryny prawa międzynarodowego, którzy twierdzą, że Rosja dokonała użycia siły lub agresji przeciwko Ukrainie, to m.in.: Henderson (2018, s. 34, 220, 375); Gray (2018, s. 32); Bilková (2015, s. 30–37); Green (2014, s. 5).

<sup>31</sup> Postanovleniye GS RK: O nezavisimosti Kryma, <https://web.archive.org/web/20140319060200/http://www.rada.crimea.ua/act/11748>.

<sup>32</sup> Dogovor mezhdru Rossiyskoy Federatsiyey i Respublikoy Krym o prinyatii v Rossiyskuyu Federatsiyu Respubliki Krym i obrazovanii v sostave Rossiyskoy Federatsii novykh sub'yektov, <http://kremlin.ru/events/president/news/20605>.

Przedstawiciele Rosji starali się wykazać, że Memorandum Budapesztańskie nie ma zastosowania do wydarzeń z lutego 2014 r. i tego, co nastąpiło później, z uwagi na zmiany, jakie miały miejsce na Ukrainie przed tą datą. Według prezydenta Putina bowiem, jeśli przyjąć, że na Ukrainie doszło do rewolucji<sup>33</sup>, wówczas na jej terytorium powstało nowe państwo, tak samo jak w przypadku upadku Imperium Rosyjskiego po 1917 r. i ukonstytuowania się nowego państwa. A jeśli faktycznie tak jest, Rosja nie podpisywała z tym nowym państwem żadnych wiążących umów (*Vladimir Putin answered journalists' questions...*, 2014). Podobnie minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow stwierdził, że memorandum zawiera zobowiązania polityczne, identyczne, jak te, które wynikają z udziału w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie: poszanowanie suwerenności, integralności terytorialnej i niepodległości Ukrainy. Nie ma jednak wśród nich obowiązku uznania skutków zbrojnego zamachu stanu. Minister Ławrow zauważył także, że Ukraina, podobnie jak inne państwa, z terytoriów których została usunięta broń jądrowa, poprosiła o *negatywne* gwarancje bezpieczeństwa (*negative security safeguards*). Memorandum Budapesztańskie przewiduje więc przede wszystkim obowiązek państw dysponujących bronią jądrową nieużywania jej przeciwko tym państwom, którym taką ochronę dano (*Remarks and responses to reporters' questions by Foreign Minister Sergey Lavrov...*, 2014). Podsumowując, Rosja nie tylko naruszyła memorandum, ale i uznała, że jego postanowienia mają wymiar jedynie polityczny, są ograniczone do zakazu użycia broni jądrowej, a ponadto nie mają

<sup>33</sup> Prezydent Putin odnosi się do usunięcia Wiktora Janukowycza z funkcji prezydenta Ukrainy w dniu 22 lutego 2014 r. i jego wyjazdu do Rosji tego samego dnia. Kilka dni później na Ukrainie uformował się nowy rząd (Międzynarodowy Trybunał Karny, Report on Preliminary Examination Activities (2016), par.153).

<sup>28</sup> Zob. także Separate Opinion of Judge Tarazi, Aegean Sea Continental Shelf Case, s. 56.

zastosowania do rządu Ukrainy uformowanego po wyjeździe do Rosji Wiktora Janukowycza.

Po agresji Rosji przeciwko Ukrainie Stany Zjednoczone i Wielka Brytania zorganizowały konsultacje w oparciu o paragraf szósty memorandum. 5 marca 2014 r. w Paryżu spotkali się sekretarz stanu USA John Kerry, sekretarz do spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii William Hague oraz pełniący obowiązki ministra spraw zagranicznych Ukrainy Andrij Deszczycia; zaproszenie wystosowano również do Rosji, która jednak odmówiła wzięcia w nim udziału. Jak wynika z komunikatu prasowego wydanego przez Departament Stanu USA, przedstawiciele Stanów Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Ukrainy spotkali się, aby omówić pilną kwestię *Memorandum Budapesztańskiego*. Państwa te ustaliły niezbędne kroki do przywrócenia integralności terytorialnej Ukrainy oraz wezwały Rosję do przeprowadzenia konsultacji z Ukrainą, jak państwo to zobowiązało się w *Memorandum Budapesztańskim (U.S./U.K./Ukraine Press Statement on the Budapest Memorandum Meeting, 2014)*. Ponadto 15 marca 2014 r. Stany Zjednoczone przedłożyły Radzie Bezpieczeństwa ONZ projekt rezolucji, popartej przez 42 państwa, w tym Wielką Brytanię. W preambule projektu przywołano *Memorandum Budapesztańskie*<sup>34</sup>. Projekt nie przewidywał nałożenia na Rosję sankcji ani podjęcia działań zbrojnych na podstawie art. 42 KNZ, rezolucja nie miała być też uchwalona na podstawie Rozdziału VII. Według projektu

państwa miały potwierdzić *zaangażowanie na rzecz suwerenności, niepodległości, jedności i integralności terytorialnej Ukrainy w jej granicach uznanych na arenie międzynarodowej* (par. 1); Rada wzywała państwa do pokojowego rozstrzygnięcia sporu (par. 2), apelowała do Ukrainy o dalsze przestrzeganie prawa międzynarodowego i poszanowanie praw wszystkich osób na Ukrainie (par. 3), odnotowywała, że do referendum na temat statusu Krymu doszło nielegalnie (par. 4), jest ono nieważne, nie może być podstawą zmiany statusu Krymu, a społeczność międzynarodowa nie może uznać jego skutków (par. 5). Rezolucja nie została jednak przyjęta ze względu na weto Rosji<sup>35</sup>.

Należy ponadto zauważyć, że odpowiadający na pytania posłów w Izbie Gmin sekretarz Hague podkreślił, iż *Memorandum Budapesztańskie* nie nakłada na Wielką Brytanię obowiązku podjęcia działań zbrojnych. Obowiązkiem Wielkiej Brytanii jest natomiast wspieranie niepodległości i integralności terytorialnej Ukrainy, co Wielka Brytania robi. Z kolei paragraf szósty memorandum odnosi się do konsultacji między sygnatariuszami, co jest przedmiotem zabiegów dyplomatycznych Wielkiej Brytanii<sup>36</sup>. Wypowiedź sekretarza Hague'a sugeruje więc realizację przez Wielką Brytanię zobowiązań o charakterze politycznym lub dyplomatycznym, ale nie prawnie wiążącym.

Z kolei Stany Zjednoczone we wspomnianym już komunikacie prasowym po konsultacjach w Paryżu wskazały, że *Memorandum Budapesztańskie określa obowiązki*

*sygnatariuszy w zamian za oddanie przez Ukrainę broni nuklearnej. Na podstawie jego postanowień trzy strony zobowiązują się powstrzymać od groźby i użycia siły przeciwko integralności terytorialnej Ukrainy. Memorandum zobowiązuje także USA, Wielką Brytanię i Rosję do konsultacji w sytuacji, gdyby zobowiązania wynikające z memorandum były kwestionowane. Ukraina dobrowolnie oddała trzeci największy na świecie arsenał nuklearny w zamian za te gwarancje. Trzy strony memorandum traktują te gwarancje z najwyższą powagą i oczekują, że tak samo będzie się zachowywać Rosja. Rosja zdecydowała się działać jednostronnie i militarnie. Wielka Brytania i Stany Zjednoczone kontynuują wspieranie suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy, jak również pochwalają rząd Ukrainy za niepodejmowanie działań, które mogłyby doprowadzić do eskalacji sytuacji (U.S./U.K./Ukraine Press Statement on the Budapest Memorandum Meeting, 2014).*

Także prezydent Barack Obama, według informacji prasowej, podczas rozmowy z prezydentem Putinem wyraził głębokie zaniepokojenie *jasnym pogwałceniem przez Rosję suwerenności i integralności terytorialnej Ukrainy, które stanowi naruszenie prawa międzynarodowego, w tym obowiązków Rosji wynikających z Karty NZ, umowy co do baz wojskowych z Ukrainą z 1997 r., i które jest niezgodne z Memorandum Budapesztańskim z 1994 r. i Aktem Końcowym z Helsinek (Readout of President Obama's Call with President Putin, 2014).*

Gdyby USA uważały zobowiązania wynikające z *Memorandum Budapesztańskiego* za wiążące, nie *traktowałyby ich z najwyższą powagą*, ale wezwałyby Rosję do ich przestrzegania jako wiążącego prawa międzynarodowego. Ponadto memorandum zostało wyraźnie osadzone w kontekście przekazania przez Ukrainę broni jądrowej, która znajdowała się na jej terytorium, a nie potraktowane jako porozumienie, ustanawiające gwarancje między

sojusznikami. Ciekawy jest również komunikat dotyczący rozmowy prezydentów Obamy i Putina, w którym oddzielono zobowiązania USA wynikające z wiążących je prawnie aktów (KNZ, umowa co do baz wojskowych z 1997 r.) i niewiążących porozumień (*Memorandum Budapesztański, Akt Końcowy z Helsinek*).

Co więcej, wydaje się, że również Ukraina uznała memorandum za niewiążące prawnie porozumienie. Podczas debaty nad projektem rezolucji 984 w kwietniu 1995 r. przedstawiciel Ukrainy w Radzie Bezpieczeństwa ONZ powiedział, że *Uzgodnienie czterostronnego dokumentu o udzieleniu Ukrainie gwarancji bezpieczeństwa narodowego ze strony Stanów Zjednoczonych Ameryki, Wielkiej Brytanii i Rosji oraz jednostronne oświadczenia w tej sprawie Francji i Chin były głównymi czynnikami i miały kluczową rolę w pozytywnej decyzji ukraińskiego parlamentu. Uważamy, że memorandum w sprawie gwarancji bezpieczeństwa w związku z przystąpieniem Ukrainy do UNBJ, które zostało podpisane w Budapeszcie 5 grudnia 1994 r., może stanowić podstawę do opracowania uniwersalnego, prawnie wiążącego dokumentu dotyczącego gwarancji*<sup>37</sup>.

Wynika z tego jasno, że przedstawiciel Ukrainy kilka miesięcy po zawarciu memorandum widział w nim dopiero pierwszy krok w kierunku podpisania w przyszłości umowy międzynarodowej, która dawałaby Ukrainie gwarancje bezpieczeństwa.

34 Albania, Australia, Austria, Belgium, Bulgaria, Canada, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Georgia, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Malta, Montenegro, Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Republic of Moldova, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, Turkey, Ukraine, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and United States of America: draft resolution, 15 March 2014, S/2014/189.

35 UN SC Provisional Records, Sixty-ninth year, 7138th meeting, 15 March 2014, S/PV.7138, s. 3.

36 Posiedzenie Izby Gmin miało miejsce dzień przed paryskimi konsultacjami (Ukraine. Oral Answers to Questions – Foreign and Commonwealth Office – in the House of Commons at 12:34 pm on 4th March 2014, <https://www.theyworkforyou.com/debates/?id=2014-03-04a.755.0#g755.1>).

37 S/PV.3514, s. 3. Francja i Chiny udzieliły dodatkowo Ukrainie jednostronnych gwarancji bezpieczeństwa, takich, jakie od tych państw otrzymały pozostałe kraje niedysponujące bronią jądrową. Francuskie oświadczenie treścią praktycznie nie różni się od postanowień memorandum (zob. Statement by France..., 1994), chińskie jest natomiast bardziej lakoniczne i ogranicza się do obietnicy nieużywania broni jądrowej przeciwko państwom niedysponującym taką bronią, w tym przeciwko Ukrainie oraz stwierdzenia, że Chiny uznają i szanują niepodległość, suwerenność i integralność terytorialną Ukrainy (*Letter dated 12 December 1994...*).

Podobne podejście przedstawił 19 lat później Petro Poroszenko, w zupełnie innej sytuacji, bo w obliczu agresji przeciwko Ukrainie jednego z sygnatariuszy memorandum.

Podczas inauguracji prezydentury powiedział, że będzie chciał podpisać międzynarodowego traktatu, który zastąpi Memorandum Budapesztańskie. Według niego, [t]aki traktat powinien zapewniać wiarygodne gwarancje pokoju i bezpieczeństwa, łącznie ze wsparciem militarnym w przypadku zagrożenia dla integralności terytorialnej [Ukrainy] (Excerpts from Poroshenko's speech, 2014).

Jeśli chodzi o sposób, w jaki Ukraina odnosi się do Memorandum Budapesztańskiego, po incydencie w Cieśninie Kerczeńskiej (listopad 2018 r. – przyp. red.) ukraińskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych wydało oświadczenie, zgodnie z którym *Ukraina konsekwentnie traktuje Memorandum Budapesztańskie jako ważny instrument międzynarodowy [important international instrument] zapewniający bezpieczeństwo Ukrainy i żąda od Rosji pełnego wywiązania się z podjętych zobowiązań* (Statement of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine..., 2018). Jeśli memorandum byłoby umową międzynarodową, w tym miejscu na pewno ukraińskie ministerstwo wspomniałoby o tym, jako że na jego podstawie wysuwa żądania w stosunku do Rosji; tymczasem w oświadczeniu ograniczono się jedynie do nazwania memorandum „ważnym instrumentem międzynarodowym”.

Mimo że żadna ze stron memorandum nie powiedziała tego wprost, wydaje się więc, że następcza praktyka sygnatariuszy wskazuje raczej na to, iż dokument ten nie ma charakteru prawnie wiążącego.

## Podsumowanie, czyli dlaczego Ukraina zdecydowała się na zawarcie porozumienia politycznego

Zdecydowana większość przeanalizowanych powyżej czynników wskazuje, że zgodnie z wolą sygnatariuszy Memorandum Budapesztańskiego nie miało być ono wiążącym porozumieniem. Stany Zjednoczone wyraźnie zakomunikowały Ukrainie już podczas prac przygotowawczych nad memorandum, że nie zawrą prawnie wiążącego aktu; w treści dokumentu strony posługują się takimi wyrazami, jak *commitment* lub *will*, które są charakterystyczne dla niewiążących porozumień; spory wynikłe z memorandum miały być rozwiązywane w drodze konsultacji; po agresji na Ukrainę Wielka Brytania i USA wyrażały się o memorandum jako o istotnym instrumencie, ale nie wspomniały o jego mocy prawnej, a sama Ukraina, widząc potrzebę zawarcia w przyszłości umowy międzynarodowej gwarantującej jej bezpieczeństwo, określiła memorandum jako „ważny instrument międzynarodowy”.

Podsumowując, mimo że Ukrainie zależało na zawarciu umowy międzynarodowej, ostatecznie zgodziła się na niewiążący charakter memorandum. Dlaczego? Odpowiedź na to pytanie dotyczy w szerszej perspektywie przyczyn, dla których w ogóle państwa decydują się na przystąpienie do dokumentów typu *soft law* oraz tego, jakie są relacje między *soft law* a *hard law*<sup>38</sup>. W kontekście Memorandum Budapesztańskiego nie ma jednoznacznych dowodów w postaci wypowiedzi wysokich rangą przedstawicieli Ukrainy, z których wynikałyby powody, dla których

38 Mianem *soft law* nazywane będą dalej normy prawnie niewiążące, które w kontekście niniejszego artykułu można utożsamiać z porozumieniem politycznym, a *hard law* – normy wiążące (w tym artykuł – umowy międzynarodowe).

Ukraina przystąpiła do porozumienia politycznego, można więc te przyczyny jedynie domniemywać.

Wśród pojawiających się w doktrynie prawa propozycji, dlaczego państwa decydują się na przystąpienie do niewiążących prawnie porozumień, w odniesieniu do Ukrainy trafne mogłoby być stwierdzenie, że lepsze porozumienie polityczne niż brak jakiegokolwiek porozumienia (Shelton, 2008, s. 15) – Ukraina wolała przystąpić do porozumienia o charakterze politycznym, które dawało jej pewne gwarancje, niż być ich w ogóle pozbawiona. Jeśli zaś Ukraina nalegałaby na zawarcie prawnie wiążącego instrumentu, zamiast gwarancji bezpieczeństwa w tej formie, w jakiej są one ujęte w memorandum, mogłaby dostać niejasne deklaracje, sformułowane w nieostry sposób, aby nie tworzyły dla pozostałych państw-stron zbyt uciążliwych obowiązków (Barelli, 2009, s. 964). Ukraina niekoniecznie więc polepszyłaby swoje bezpieczeństwo w drodze umowy międzynarodowej.

Inna kategoria przesłanek, którymi mogła kierować się Ukraina, przystępując do memorandum, związana jest z teoriami dotyczącymi przestrzegania prawa międzynarodowego. Z jednej strony bowiem wskazuje się, że założenie, iż państwa częściej przestrzegają *hard law* niż *soft law* jest *empirycznie bezpodstawne*, ponieważ gotowość państw do przestrzegania norm typu *soft law* jest taka sama i determinowana przez takie same czynniki, jak w przypadku *hard law* (Hillebrecht, 2017, s. 49). Z drugiej strony w doktrynie prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych rozważane są różne powody, dla których państwa przestrzegają prawa międzynarodowego. Nurty neorealistyczny, neoliberalny (Hillebrecht, 2017, s. 31) czy teoria racjonalnego wyboru (Wuerth, 2019, s. 119–120) zakładają, że samo prawo międzynarodowe nie jest w stanie efektywnie wpłynąć na działania podejmowane przez państwa, które przestrzegają

jego norm tylko, jeśli mogą uczynić z niego narzędzie, odwzajemniają zachowanie innych państw albo pomaga im ono dbać o własne interesy. Odnosząc to do sytuacji Ukrainy, jeśli państwo to zdołałoby doprowadzić do podpisania umowy międzynarodowej zamiast Memorandum Budapesztańskiego, biorąc pod uwagę nastawienie Rosji czy USA, nie ma pewności, czy państwa te prezentowałyby inne podejście do gwarancji bezpieczeństwa Ukrainy, tzn. Rosja nie odważyłaby się użyć siły przeciwko Ukrainie, a USA zdecydowałoby się np. na wysłanie wojsk w przypadku rosyjskiej interwencji. Jest to wątpliwe, zwłaszcza że Rosja dokonała agresji przeciwko Ukrainie, naruszając wiele podstawowych norm prawa międzynarodowego, które ją wiązały. Podpisanie porozumienia politycznego, a nie umowy międzynarodowej nie było więc jednoznaczne z pogorszeniem poziomu bezpieczeństwa Ukrainy.

## Naruszenia Memorandum Budapesztańskiego i ich konsekwencje

Po agresji Rosji przeciwko Ukrainie przywołano wiele wiążących norm prawa międzynarodowego, które mają zastosowanie do tej sytuacji. Jak jednak uargumentowano wyżej, również pogwałcenie postanowień takiego politycznego porozumienia, jak Memorandum Budapesztańskiego miało w tym kontekście szczególne znaczenie. Co więcej z perspektywy Ukrainy mogło dojść do dwojakiego rodzaju naruszeń memorandum. Warto więc przyjrzeć się temu bliżej i spróbować określić konsekwencje tych naruszeń.

Po pierwsze, co najbardziej oczywiste, naruszenia memorandum dopuściła się Rosja. W 1994 r. Ukraina, obawiając się już wtedy agresywnych zamiarów z jej strony, zdecydowała się przekazać arsenał jądrowy znajdujący się na jej terytorium w zamian za gwarancje



poszanowania jej suwerenności i niepodległości<sup>39</sup>; Rosja więc nie wywiązała się ze swojej części zobowiązań wynikających z memorandum. Co w takiej sytuacji może zrobić Ukraina? Jedyne mechanizmy, którymi memorandum przewidywało w razie sporów wynikłych na jego podstawie, tj. konsultacje, został wykorzystany i zlekceważony przez Rosję. Z całą pewnością nie ma też możliwości, aby w związku z naruszeniem memorandum przez Rosję Ukraina stała się na powrót państwem dysponującym bronią jądrową, bo jej przystąpienie do UNBJ i przekazanie broni jądrowej nie miało w memorandum charakteru warunkowego i nie zostało uzależnione od tego, czy Rosja, USA i Wielka Brytania nigdy nie naruszą jej suwerenności. Jedynymi środkami, które pozostają Ukrainie do dyspozycji, są więc szeroko rozumiane retorsje (Aust, 1986, s. 807), czyli zgodne z prawem międzynarodowym, choć nieprzyjazne środki, które Ukraina może wykorzystać przeciwko Rosji w odpowiedzi na agresję. Ukraina nałożyła więc na rosyjskie przedsiębiorstwa i osoby fizyczne sankcje gospodarcze, anulowała wizy lub w inny sposób ograniczyła możliwości wjazdu na terytorium państwa określonym osobom<sup>40</sup>. Rozmiar i rodzaj podejmowanych środków zmieniają się i są odpowiedzią na bieżące wydarzenia w konflikcie rosyjsko-ukraińskim. Przykładowo w kwietniu 2021 r. Federalna Służba Bezpieczeństwa aresztowała w Sankt Petersburgu ukraińskiego dyplomata, oskarżyła go o szpiegostwo i dała 72 godziny na opuszczenie Rosji, w odpowiedzi na co ukraińskie Ministerstwo Spraw

Zagranicznych ogłosiło, że z Ukrainy zostanie wydalony wysoki stopniem rosyjski dyplomata (*Russia, Ukraine expel diplomats as tensions soar*, 2021).

Po drugie, mówiąc o Memorandum Budapesztańskim, nie można zapominać o szczególnym kontekście, w jakim porozumienie to zostało zawarte. Memorandum było bowiem głównym argumentem, który zadecydował, dlaczego Ukraina zamieniła jedno ze swoich podstawowych zabezpieczeń na wypadek ataku na młode państwo (broń jądrową) na inne – gwarancje ze strony Rosji, USA i Wielkiej Brytanii. Dlatego też po rosyjskiej agresji oczekiwania Ukrainy wobec USA i Wielkiej Brytanii mogły być spore.

W 21. rocznicę zawarcia memorandum, przypadającą w 2015 r., Ołeksandr Turczynow, były premier i były pełniący obowiązki prezydenta Ukrainy, już jako sekretarz Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy powiedział: *Będąc w epicentrum tamtych wydarzeń, zwróciłem się do naszych partnerów strategicznych o pomoc w kontekście ich zobowiązań wynikających z memorandum. Ale otrzymaliśmy grzeczną odpowiedź, że Memorandum Budapesztańskie jest dokumentem formalnym, nie przewiduje rzeczywistych mechanizmów realizacji udzielonych gwarancji. (...) Współczuto nam, byliśmy wspierani politycznie i ekonomicznie, ale stało się jasne, że nikt nas nie ochroni i trzeba polegać na własnych możliwościach. (...) Niespełnienie Memorandum Budapesztańskiego dowiodło daremności rozbrojenia, pokazało całkowite zniszczenie systemu bezpieczeństwa zbiorowego* (...) (Turchynov, 2015).

Ze słowami Ołeksandra Turczynowa nie można się jednak zgodzić. Jeśli chodzi o zobowiązania wynikające z memorandum, to paragraf czwarty, w którym mowa o powiadomieniu Rady Bezpieczeństwa ONZ przez sygnatariuszy memorandum w razie agresji lub groźby agresji przeciwko Ukrainie, odnosi

się jedynie do sytuacji użycia przeciwko temu państwu broni jądrowej. Rosja ani nie groziła użyciem, ani nie użyła broni jądrowej przeciwko Ukrainie, więc postanowienie to nie ma zastosowania do agresji z 2014 r. Mimo to Stany Zjednoczone wraz z Wielką Brytanią były jednym z inicjatorów projektu rezolucji wyrażającej wsparcie dla Ukrainy. Oba te państwa wywiązały się także z zobowiązania z paragrafu szóstego memorandum. Nie ma natomiast innych obowiązków wynikających z memorandum, do których wypełnienia Wielka Brytania i USA byłyby w sytuacji agresji Rosji zobowiązane. Dla innych gwarancji, takich jak poszanowanie suwerenności Ukrainy, zakaz użycia siły czy niewywieranie na Ukrainę nacisku gospodarczego, faktycznie w memorandum nie przewidziano mechanizmów realizacji, ale, jak wyraźnie z niego wynika, memorandum jedynie powtarza już istniejące zobowiązania. Wszystkie trzy wymienione gwarancje są częścią prawnie wiążących aktów, takich jak choćby Karta Narodów Zjednoczonych, których zarówno Ukraina, jak i Rosją są stronami, i na ich podstawie Ukraina może te gwarancje egzekwować. Co do zarzutu, że Ukraina nie była chroniona za pomocą środków militarnych, memorandum w ogóle nie przewiduje takiej możliwości, nawet w przypadku użycia przeciwko niej broni jądrowej. O ile więc w sensie moralnym czy politycznym można zrozumieć, że Ukraina liczyła na większe wsparcie ze strony USA czy Wielkiej Brytanii, o tyle formalnie oba te państwa wywiązały się ze zobowiązań<sup>41</sup>, nawet jeśli niewiążących.

41 W Raporcie Komitetu Izby Lordów napisano, że jako jeden z czterech sygnatariuszy Memorandum Budapesztańskiego, w którym obiecano szanować integralność terytorialną Ukrainy, *Wielka Brytania miała szczególną odpowiedzialność, kiedy wybuchł kryzys. Rząd nie był tak aktywny lub tak widoczny w tej kwestii, jak mógłby*. Mimo negatywnej oceny komitetu, należy jednak zauważyć, że rządowi nie zarzucono, iż nie wywiązał się z zobowiązań międzynarodowoprawnych Wielkiej Brytanii, co powinno nastąpić,

## Zakończenie

Memorandum Budapesztańskie zostało podpisane w szczególnych okolicznościach i taka też jest jego treść – oprócz tego, że powtarza zobowiązania już istniejących instrumentów prawnych, daje Ukrainie nowe gwarancje w sytuacji agresji przeciwko temu państwu z użyciem broni jądrowej. Mimo zabiegów Ukrainy, nie przyjęto jednak umowy międzynarodowej, ale porozumienie polityczne, które nie wiąże jego stron. Biorąc pod uwagę, jaka sytuacja istniała w 1994 r., nie wiadomo, czy jeśli Ukrainie udało się doprowadzić do podpisania wiążącego prawnie dokumentu zawierającego gwarancje bezpieczeństwa, to taka umowa międzynarodowa okazałaby się efektywniejszym narzędziem ochrony bezpieczeństwa.

W lutym 2014 r. Rosja rozpoczęła interwencję zbrojną przeciwko Ukrainie, która, obok naruszenia wiążących Rosję norm prawa międzynarodowego, stanowiła także naruszenie tych postanowień memorandum, które mówiły o poszanowaniu niepodległości, suwerenności oraz istniejących granic Ukrainy, a także o zakazie użycia siły. Pozostałe strony memorandum, czyli Wielka Brytania i USA, wywiązały się z ciążącego na nich obowiązku zwołania konsultacji, którego nie dopełniła Rosja. Obowiązkiem tych dwóch państw nie było natomiast militarne wsparcie Ukrainy, w tym jej obrona, ponieważ w memorandum w ogóle nie udzielono tego rodzaju gwarancji. 🗨️

**Agata Kleczkowska** – adiunkt w Zakładzie Prawa Międzynarodowego Publicznego w Instytucie Nauk Prawnych PAN. Jej zainteresowania naukowe koncentrują się wokół zagadnień groźby i użycia siły, zagrożeń hybrydowych,

gdyby memorandum było umową międzynarodową (The EU and Russia: before and beyond the crisis in Ukraine – European Union Committee Contents, par. 82, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201415/ldselect/ldcom/115/11506.htm#a25>).

39 Zob. Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, par. 25.

40 Zob. np. Ukaz Prezydenta Ukrainy pro rishennya Rady natsional'noyi bezpeky i oborony Ukrainy vid 23 bereznya 2021 roku "Pro zastosuvannya, skasuvannya ta vnesennya zmin do personal'nykh spetsial'nykh ekonomichnykh ta inshykh obmezhuval'nykh zakhodiv", 23.03.2021, [https://ips.ligazakon.net/document/U109\\_21?an=1&hide=true](https://ips.ligazakon.net/document/U109_21?an=1&hide=true).

retorsji, państwowości i uznania międzynarodowego. Kierowała lub uczestniczyła w projektach badawczych dotyczących podmiotów nieuznawanych w prawie międzynarodowym, regulacji użycia siły w międzynarodowym prawie zwyczajowym oraz statusu zbrojnych aktorów niepaństwowych. Od maja 2020 r. realizuje projekt badawczy w konkursie OPUS NCN dotyczący retorsji w prawie międzynarodowym. Autorka monografii naukowej *Użycie siły zbrojnej między państwami w świetle międzynarodowego prawa zwyczajowego* (Wydawnictwo Naukowe Scholar 2018).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4621-6336>

#### Afilacja:

Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk  
Zakład Prawa Międzynarodowego Publicznego  
e-mail: [agata.kleczkowska@inp.pan.pl](mailto:agata.kleczkowska@inp.pan.pl)

## Bibliografia

*10 facts you should know about Russian military aggression against Ukraine.* (2019). Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, December 19. Pobrane z: <https://mfa.gov.ua/en/10-facts-you-should-know-about-russian-military-aggression-against-ukraine>

Aust, A. (1986). The Theory and Practice of Informal International Instruments. *International and Comparative Law Quarterly*, 35(4), 787–812.

Barelli, M. (2009). The Role of Soft Law in the International Legal System: The Case of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. *The International and Comparative Law Quarterly*, 58(4), 957–983.

Bílková, V. (2015). The Use of Force by the Russian Federation in Crimea. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 75, 27–50.

Buckley, N., Olearchyk, R., Jack, A., & Hille, K. (2014). *Ukraine's 'little green men' carefully mask their identity*. Financial Times, April 16. Pobrane z: <https://www.ft.com/content/05e1d8ca-c57a-11e3-a7d4-00144feabdc0>

Butt, P., & Castle, R. (2006). *Modern Legal Drafting. A Guide to Using Clearer Language*. Cambridge: Cambridge University Press.

Chinkin, C. (1997). A Mirage in the Sand? Distinguishing Binding and Non-Binding Relations between States. *Leiden Journal of International Law*, 10(2), 223–247. DOI: 10.1017/S0922156597000204

Clark Arend, A. (2014). *A legal obligation to use force to protect Ukraine? The 1994 Budapest Agreement*, March 2. Pobrane z: <https://anthonyclarkarend.com/a-legal-obligation-to-use-force-to-protect-ukraine-the-1994-budapest-agreement-6e44b184fdd0>

Elias, O., & Fitzmaurice, O. (2005). *Contemporary Issues in the Law of Treaties*. Utrecht: Eleven International Publishing.

*Excerpts from Poroshenko's speech.* (2014). BBC News, June 7. Pobrane z: <https://www.bbc.com/news/world-europe-27746994>

Goodby, J. E., Kile, S., & Müller, H. (1995). Nuclear Arms Control. *SIPRI Yearbook*, 635–671.

Grant, T. D. (2014). The Budapest Memorandum of 5 December 1994: Political Engagement or Legal Obligation?. *Polish Yearbook of International Law*, XXXIV, 89–114. DOI: 10.7420

Gray, C. (2018). *International Law and the Use of Force*. Oxford: Oxford University Press.

Green, J. A. (2014). The Annexation of Crimea: Russia, Passportisation and the Protection of Nationals Revisited. *Journal on the Use of Force and International Law*, 1(1), 3–10.

Henderson, C. (2018). *The Use of Force and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hillebrecht, C. (2017). Compliance: actors, context and causal processes. W: W. Sandholtz, Ch. A. Whytock (Eds.), *Research Handbook on the Politics of International Law* (pp. 27–54). Cheltenham, Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, Inc.

Joint Declaration issued on 5 December 1994 at Budapest by the leaders of the Russian Federation, Ukraine, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America, Annex II, A/49/765 – S/1994/1399.

Kondratov, S. (2015). *Field Test of the Budapest Memorandum and Ukraine's Non-Nuclear Status*. Website on nuclear and radiation safety and

non-proliferation, September 24. Pobrane z: <https://www.uatom.org/en/2015/09/24/field-test-of-the-budapest-memorandum-and-ukraine-s-non-nuclear-status.html>

Krieger, H. (2012). Article 24. W: K. Schmalenbach, O. Dörr (Eds.), *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary* (pp. 391–406). Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag.

*Letter dated 12 December 1994 from the Permanent Representative of China to the United Nations addressed to the Secretary-General*, 14.12.1994, A/49/783, annex.

*Letter dated 7 December 1994 from the Permanent Representatives of the Russian Federation, Ukraine, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-General*, 19.12.1994, A/49/765 – S/1994/1399.

Orlov, V. (2014). The Crimean Crisis and the Issue of Security Guarantees for Ukraine. *International Affairs: A Russian Journal of World Politics, Diplomacy and International Relations*, 60(2), 22–34.

Pifer, S. (2011). The Trilateral Process: The United States, Ukraine, Russia and Nuclear Weapons. *Arms Control Series Paper*, 6, 1–42.

Popadiuk, R. (1996). American–Ukrainian nuclear relations. *McNair Paper*, 55, 1–61.

*Readout of President Obama's Call with President Putin.* (2014). The White House. Office of the Press Secretary, March 1. Pobrane z: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/03/01/readout-president-obama-s-call-president-putin>

*Remarks and responses to reporters' questions by Foreign Minister Sergey Lavrov during a news conference following the OSCE Ministerial Council meeting, Basel* (2014). The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. December 5. Pobrane z: [https://www.mid.ru/en/posledniye\\_dobavleniye/-/asset\\_publisher/MCZ7HQUMdqBY/content/id/812884](https://www.mid.ru/en/posledniye_dobavleniye/-/asset_publisher/MCZ7HQUMdqBY/content/id/812884)

*Russia, Ukraine expel diplomats as tensions soar.* (2021). France24, April 17. Pobrane z: <https://www.france24.com/en/live-news/20210417-russia-ukraine-expel-diplomats-as-tensions-soar>

Schmalenbach, K. (2012). Article 2. W: K. Schmalenbach, O. Dörr (Eds.), *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary* (pp. 27–48). Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag.

Shelton, D. L. (2008). *Soft law*. GW Law Faculty Publications & Other Works, George Washington University Law School. Pobrane z: [https://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2048&context=faculty\\_publications](https://scholarship.law.gwu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2048&context=faculty_publications)

Shevchenko, V. (2014). "Little green men" or "Russian invaders"? BBC News, March 11. Pobrane z: [bbc.com/news/world-europe-26532154](http://bbc.com/news/world-europe-26532154)

Simpson, J. (2012). The Role of Security Assurances in the Nuclear Nonproliferation Regime. W: J. W. Knopf (Ed.), *Security Assurances and Nuclear Nonproliferation* (pp. 57–87). Stanford: Stanford University Press.

Statement by France on the Accession of Ukraine to the NPT, 5.12.1994, K-8. Pobrane z: [http://www.exportlawblog.com/docs/security\\_assurances.pdf](http://www.exportlawblog.com/docs/security_assurances.pdf)

Statement of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine on convening consultations in accordance with the Budapest Memorandum, 5.12.2018. Pobrane z: <https://mfa.gov.ua/en/news/69182-zajava-mzs-ukrajini-u-zvjazku-zi-sklikannyam-konsultacij-vidpovidno-do-budapestshyskyogo-memorandumu>

Summers, D. (Ed.). (2003). *Dictionary of Contemporary English*. Harlow: Longman.

Synovitz, R. (2014). *Explainer: The Budapest Memorandum And Its Relevance To Crimea*. RadioFreeEurope, February 28. Pobrane z: <https://www.rferl.org/a/ukraine-explainer-budapest-memorandum/25280502.html>

Talbott, S. (2003). *The Russia Hand: A Memoire of Presidential Diplomacy*. New York/Toronto: Random House.

Tessuto, G. (2005). Ambiguity and vagueness in human rights discourse. W: V. K. Bhatia, J. Engberg, M. Gotti, D. Heller (Eds.), *Vagueness in Normative Texts* (pp. 287–312). Bern: Peter Lang.

Trilateral Statement by the Presidents of the United States, Russia, Ukraine. (1996). *Harvard Ukrainian Studies*, 20, 313–316.

- Turchynov, O. (2015). *The Budapest Memorandum – disarmament is senseless!* The National Security and Defense Council of Ukraine, December 5. Pobrane z: <https://www.rnbo.gov.ua/en/Diialnist/2327.html>
- U.S./U.K./Ukraine Press Statement on the Budapest Memorandum Meeting. (2014). U.S. Department of State, March 5. Pobrane z: <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2014/03/222949.htm>
- Ukraine's forgotten security guarantee: The Budapest Memorandum. (2014). DW, December 5. Pobrane z: <https://www.dw.com/en/ukraines-forgotten-security-guarantee-the-budapest-memorandum/a-18111097>
- Vladimir Putin answered journalists' questions on the situation in Ukraine. (2014). Kremlin.ru, March 4. Pobrane z: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20366>
- Wuerth, I. (2019). Compliance. W: J. D'Aspremont, S. Singh (Eds.), *Concepts for International Law* (pp. 117–126). Cheltenham, UK/Northampton, MA: Edward Elgar.
- Yost, D. S. (2005). The Budapest Memorandum and Russia's intervention in Ukraine. *International Affairs*, 91(3), 505–538. DOI: 10.1111/1468-2346.12279.
- Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167.
- Układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej, sporządzony w Moskwie, Waszyngtonie i Londynie dnia 1 lipca 1968 r. Dz.U. 1970, nr 8, poz. 60.
- Угода між Україною і Російською Федерацією про статус та умови перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України, 28.05.1997. Pobrane z: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/643\\_076?lang=en#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/643_076?lang=en#Text) (wersja umowy w j. ukraińskim).

### Akty prawne

- Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych. Dz.U. 1947, nr 23, poz. 90.
- Konwencja Wiedeńska o Prawie Traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. Dz.U. 1990, nr 74, poz. 439.
- Memorandum on security assurances in connection with Ukraine's accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, UN Treaty Series no. 52241, (tekst Memorandum jeszcze nie został przypisany do żadnego rocznika UNTS).
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym

## The Budapest Memorandum – is it binding or non-binding instrument?

### Abstract

The aim of the article is to analyze the Memorandum on security assurances in connection with Ukraine's accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons signed in 1994 by Ukraine, Russia, the USA and the United Kingdom, also called the Budapest Memorandum. The purpose of the instrument was to assure Ukraine about its safety, in exchange for the transfer of nuclear weapons located on Ukrainian soil. After the Russian aggression against Ukraine in 2014, the Memorandum became one of the most frequently invoked instruments violated by Russia. The article answers the question about the status of the Memorandum – whether it is a binding legal act or nonbinding instrument; it also indicates the consequences of such a conclusion.

**Keywords:** Ukraine, Russia, nuclear weapons, aggression, international agreement.