

MAREK JAŚKOWSKI

Implikacje sankcji nakładanych przez UE w reakcji na konflikty zbrojne dla podmiotów naukowo-badawczych

Implications of EU Sanctions in Response to Armed Conflicts for Scientific and Research Entities

Abstract

The study contains an analysis of the decisions of the EU Council establishing sanctions („restrictive measures”) in response to armed conflicts in terms of their implications for scientific research units and scientists. The analysis covers both general (sanctions imposed on third countries) and individual measures (measures adopted against individually designated natural persons, legal entities and other entities). The article also includes the assessment of the standard of statement of reasons of decisions imposing sanctions in the light of the case law of the CJEU, as well as scientific and research activity as a basis for granting a derogation from the sanctions regime.

SŁOWA KLUCZOWE: sankcje, środki ograniczające, Unia Europejska, działalność naukowo-badawcza, konflikt zbrojny, Rosja, Ukraina

KEYWORDS: sanctions, restrictive measures, European Union, scientific and research activities, armed conflict, Russia, Ukraine

MAREK JAŚKOWSKI – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ORCID – 0000-0001-6598-810X, e-mail: m.jaskowski@uksw.edu.pl

1 | Wprowadzenie

Środki ograniczające (sankcje) pozostają jednym z głównych narzędzi reakcji Unii Europejskiej na konflikty zbrojne. W ostatnich latach jesteśmy świadkami ustanawiania środków o coraz bardziej szerokim zakresie i szczegółowym charakterze. Jedną z dziedzin dotkniętych takimi sankcjami jest działalność naukowo-badawcza. Niniejsze opracowanie koncentruje się na analizie środków ograniczających UE o implikacjach w tym właśnie zakresie. Przegląd dotychczasowej praktyki UE pozwala stwierdzić, że jakkolwiek środki te bywały już skierowane przeciwko podmiotom naukowym, to jednak miało to miejsce przede wszystkim w celu przeciwdziałania upowszechnianiu broni masowego rażenia. Jeżeli chodzi o obowiązujące akty prawne to przede wszystkim należy tu zwrócić uwagę na decyzję 2010/413/WPZiB^[1] oraz decyzję 2016/849^[2]. Na innej płaszczyźnie można wskazać też na sankcje nałożone na rektorów uczelni białoruskich za represje stosowane wobec studentów za uczestnictwo w pokojowych demonstracjach^[3]. Jeżeli natomiast chodzi o środki podejmowane w reakcji na konflikt zbrojny, to dopiero sankcje przyjmowane w ostatnich latach, zwłaszcza w związku z eskalacją agresji rosyjskiej na Ukrainie, w poważniejszym stopniu zaczęły wpływać na działalność naukowo-badawczą.

Przedmiotem badania są zarówno środki o charakterze generalnym (sankcje nakładane na państwa trzecie), jak i indywidualne (środki przyjmowane wobec indywidualnie wskazanych osób fizycznych, prawnych i innych podmiotów; bywają one nazywane również sankcjami ukierunkowanymi, *smart sanctions* itd.). Analizie poddano tylko decyzje podjęte w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, pomijając rozporządzenia przyjęte przez UE zgodnie z art. 215 TFUE. Te ostatnie służą bowiem wdrożeniu wspomnianych decyzji i jako takie mają wtórny charakter. Zgodnie z tematem opracowania analizie poddano jedynie

¹ Decyzja Rady 2010/413/WPZiB z dnia 26 lipca 2010 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylająca wspólne stanowisko 2007/140/WPZiB (Dz. Urz. UE L 195 z 27/07/2010, s. 39).

² Decyzja Rady (WPZiB) 2016/849 z dnia 27 maja 2016 r. w sprawie środków ograniczających skierowanych przeciwko Koreańskiej Republice Ludowo-Demokratycznej, uchylająca decyzję 2013/183/WPZiB (Dz. Urz. UE L 141 z 28.5.2016, s. 79).

³ Decyzja Rady 2012/642/WPZiB z dnia 15 października 2012 r. dotycząca środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy (Dz. Urz. UE L 285 z 17.10.2012, s. 1), załącznik I, poz. 115-117.

środki przyjęte w reakcji na konflikt zbrojny. Opracowanie uwzględnia więc następujące (obowiązujące^[4]) decyzje Rady: 2010/231/WPZiB^[5], 2011/486/WPZiB^[6], 2012/642/WPZiB^[7], 2013/184/WPZiB^[8], 2013/255/WPZiB^[9], 2013/798/WPZiB^[10], 2014/145/WPZiB^[11], 2014/512/WPZiB^[12], 2014/932/WPZiB^[13], 2015/740^[14], 2015/1333^[15], 2017/1775^[16] oraz 2023/1532^[17], a także niektóre decyzje wprowadzające zmiany do wymienionych decyzji.

⁴ Opracowanie uwzględnia stan prawny na 30 października 2024 r.

⁵ Decyzja Rady 2010/231/WPZiB z dnia 26 kwietnia 2010 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Somalii (Dz. Urz. UE L 105 z 27.4.2010, s. 17).

⁶ Decyzja Rady 2011/486/WPZiB z dnia 1 sierpnia 2011 r. dotycząca środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom, grupom, przedsiębiorstwom i podmiotom w związku z sytuacją w Afganistanie (Dz. Urz. UE L 199, 2.8.2011, s. 57).

⁷ Decyzja Rady 2012/642/WPZiB z dnia 15 października 2012 r. dotycząca środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy (Dz. Urz. UE L 285 z 17.10.2012, s. 1).

⁸ Decyzja Rady 2013/184/WPZiB z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Mjanmie/Birmie (Dz. Urz. UE L 111 z 23.4.2013, s. 75).

⁹ Decyzja Rady 2013/255/WPZiB z dnia 31 maja 2013 r. sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii (Dz. Urz. UE L 147 z 1.6.2013, s. 14).

¹⁰ Decyzja Rady 2013/798/WPZiB z dnia 23 grudnia 2013 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Republice Środkowoafrykańskiej (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, s. 51).

¹¹ Decyzja Rady 2014/145/WPZiB z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz. Urz. UE L 78 z 17.3.2014, s. 16)

¹² Decyzja Rady 2014/512/WPZiB z dnia 31 lipca 2014 r. dotycząca środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz. Urz. UE L 229 z 31.7.2014, s. 13)

¹³ Decyzja Rady 2014/932/WPZiB z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Jemenie (Dz. Urz. UE L 365 z 19.12.2014, s. 147).

¹⁴ Decyzja Rady (WPZiB) 2015/740 z dnia 7 maja 2015 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Sudanie Południowym, uchylająca decyzję 2014/449/WPZiB (Dz. Urz. UE L 117 z 8.5.2015, s. 52).

¹⁵ Decyzja Rady (WPZiB) 2015/1333 z dnia 31 lipca 2015 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Libii oraz uchylająca decyzję 2011/137/WPZiB (Dz. Urz. UE L 206 z 1.8.2015, s. 34).

¹⁶ Decyzja Rady (WPZiB) 2017/1775 z dnia 28 września 2017 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Mali (Dz. Urz. UE L 251 z 29.9.2017, s. 23).

¹⁷ Decyzja Rady (WPZiB) 2023/1532 z dnia 20 lipca 2023 r. dotycząca środków ograniczających w związku ze wsparciem wojskowym Iranu dla rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie oraz dla ugrupowań zbrojnych i uzbrojonych

Ostatecznie w tekście przywołuję tylko niektóre z przeanalizowanych aktów, jako że tylko w niektórych z tych decyzji znalazły się przepisy pociągające za sobą konsekwencje dla podmiotów naukowych lub ludzi nauki.

Jak widać po wykazie uwzględnionych decyzji ustanawiających środki ograniczające analiza ma charakter przekrojowy w tym sensie, że nie ogranicza się do określonego konfliktu zbrojnego. Niemniej szczególnie znaczenie dla opracowania mają decyzje przyjęte w reakcji na agresję rosyjską na Ukrainie, a przede wszystkim na eskalację, która nastąpiła w roku 2022. Podejście takie jest spójne z tematyką projektu, w ramach którego powstało niniejsze opracowanie, ale przede wszystkim jest ono uzasadnione szerokim zakresem przyjętych od tego czasu sankcji i ich konsekwencjami dla działalności naukowo-badawczej.

Wskazuje się na bezprecedensowy zakres tych sankcji w dziedzinie nauki^[18], a także na to, że w największym stopniu dotknęły one najbardziej umiędzynarodowioną część rosyjskiego społeczeństwa, do której zalicza się świat nauki^[19]. Konsekwencje sankcji są tym bardziej dotkliwe, że UE, podobnie jak jej państwa członkowskie, należą do najważniejszych partnerów rosyjskich w dziedzinie badań i rozwoju^[20]. Należy tu zaznaczyć, że sankcje UE wpisały się w szerszy kontekst ograniczania czy zrywania współpracy naukowej z Rosją w związku z eskalacją wojny na Ukrainie przez państwa członkowskie, państwa trzecie i organizacje naukowo-badawcze^[21]. W tym kontekście należy też zauważyć niejednoznaczne stanowisko nauki rosyjskiej wobec eskalacji agresji rosyjskiej w 2022 r. Z jednej strony

podmiotów na Bliskim Wschodzie i w rejonie Morza Czerwonego (Dz. Urz. UE L 186 z 25.7.2023, s. 20).

¹⁸ Марк Владимирович Шугуров, „Санкционный Режим Европейского Союза в Отношении Российской Науки”, *Международное Право и Международные Организации / International Law and International Organizations*, nr 4 (kwiecień 2023): 22–45, doi:10.7256/2454-0633.2023.4.69177.

¹⁹ Татьяна Романова, „Транснациональный разрыв”, *Россия в глобальной политике* 20, nr 5 (2022), <https://globalaffairs.ru/articles/transnacionalnyj-razryv/>; Roman Szul, „Sytuacja Rosji w opiniach geopolityków rosyjskich (na podstawie «Россия в глобальной политике»)” *Przegląd Geopolityczny* 45 (2023): 18. https://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/9716/xlv-01-szul.pdf.

²⁰ Шугуров, „Санкционный Режим Европейского Союза в Отношении Российской Науки”

²¹ Zob. (niekompletny) wykaz reakcji w: Richard L. Hudson i in., „The conduct of science in times of war” (Brussels: Science|Business, 2022). https://sciencebusiness.net/system/files/reports/WAR_SCIENCE%20WHITE%20PAPER-WEB.pdf.

bowiem mamy apel Rosyjskiego Związku Rektorów z 4 marca 2022, który stanowi jednoznaczne poparcie agresji^[22], z drugiej – protesty ludzi nauki^[23].

2 | Sankcje generalne

Implikacje sankcji zostaną przedstawione w podziale na sankcje generalne oraz sankcje zindywidualizowane. Wśród tych pierwszych szczególne znaczenie odgrywają zakaz finansowania (m.in. badań naukowych) z programów unijnych i państw członkowskich oraz embargo na określone produkty i technologie wykorzystywane w działalności naukowo-badawczej.

2.1. Zakaz udzielania wsparcia

Istotny wpływ na działalność badawczą państwa objętego sankcjami może mieć ograniczenie lub nawet zakaz finansowania podmiotów działających w tym państwie, w tym podmiotów o naukowo-badawczym profilu działalności. Konsekwencje takiego środka ograniczającego będą tym bardziej istotne, im poważniejsze jest zaangażowanie finansowe ze strony programów unijnych lub państw członkowskich w tym państwie trzecim. Bezprecedensowy środek o takim charakterze został ustanowiony na mocy art. 11 decyzji 2014/512. Zgodnie z tym przepisem zakazuje się udzielania bezpośredniego lub pośredniego wsparcia, w tym udzielania finansowania i pomocy finansowej lub przyznawania jakichkolwiek innych korzyści, w ramach programu Unii, programu Euratomu lub krajowego programu państwa członkowskiego oraz umów w rozumieniu rozporządzenia (UE,

²² Stwierdza się tam m.in. co następuje: „W dzisiejszych czasach bardzo ważne jest wspieranie naszego kraju, naszej armii, która broni naszego bezpieczeństwa, wspieranie naszego Prezydenta, który podjął być może najtrudniejszą decyzję w swoim życiu, ciężko wypracowaną, ale konieczną decyzję.” („Обращение Российского Союза ректоров” (Российский Союз Ректоров, 4 marzec 2022). <https://rsr-online.ru/news/2022/3/4/obrashenie-rossijskogo-soyuza-rektorov/>).

²³ Zob. zwłaszcza „Открытое письмо российских ученых и научных журналистов против войны с Украиной”, *T-инвариант / T-invariant*, 24 luty 2022, <https://t-invariant.org/2022/02/we-are-against-war/>.

Euratom) 2018/1046 (tj. tzw. rozporządzenia finansowego UE^[24]) na rzecz (a) osoby prawnej, podmiotu lub organu z siedzibą w Rosji, oraz (b) osoby prawnej, podmiotu lub organu, do których prawa własności bezpośrednio lub pośrednio w ponad 50% należą do któregoś ze wskazanych wyżej podmiotów.

Przepis ten został wprowadzony do decyzji 2014/512 na mocy decyzji 2022/578^[25]. Jego pierwotne brzmienie w istotnym stopniu różniło się od obecnie obowiązującego. Przede wszystkim należy tu wskazać, że początkowo zakaz finansowania dotyczył tylko osób prawnych, podmiotów lub organów z siedzibą w Rosji, które w ponad 50% były własnością publiczną lub pozostawały pod kontrolą publiczną. Jak widać obowiązujący zakaz jest znacznie szerszy pod względem podmiotowym, obejmuje bowiem również podmioty pozostające poza kontrolą publiczną, a co więcej – również te znajdujące się poza Rosją, jeżeli tylko pozostają one pod kontrolą podmiotu z siedzibą w Rosji. Znacząco poszerza to więc krąg podmiotów naukowo-badawczych, których finansowanie ze źródeł określonych w tym przepisie jest wykluczone.

Patrząc z perspektywy tematu niniejszego opracowania najistotniejszą konsekwencją tego środka ograniczającego było wykluczenie podmiotów rosyjskich z możliwości ubiegania się o granty badawcze z programów unijnych w jakimkolwiek charakterze (w tym beneficjentów, powiązanych stron trzecich/podmiotów stowarzyszonych, podwykonawców, partnerów międzynarodowych bądź stron trzecich otrzymujących wsparcie finansowe)^[26]. Należy jednak zaznaczyć, że Komisja Europejska ogłosiła zaprzestanie współpracy i finansowania podmiotów rosyjskich w ramach programu Horyzont już 3 marca 2022 r.^[27], a więc ponad miesiąc przed przyjęciem decyzji 2022/578, niejako legalizującej tę praktykę. W związku

²⁴ Rozporządzenie 2018/1046 zostało zastąpione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz. Urz. UE L, 2024/2509, 26.9.2024). Odesłania do uchylonego rozporządzenia traktuje się jako odesłania do rozporządzenia 2024/2509, zgodnie z jego art. 279.

²⁵ Decyzja Rady (WPZiB) 2022/578 z dnia 8 kwietnia 2022 r. w sprawie zmiany decyzji 2014/512/WPZiB dotyczącej środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz. Urz. UE L 111 z 8.4.2022, s. 70).

²⁶ Zob. szerzej wyjaśnienia Komisji Europejskiej pod adresem <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/support/faq/19700>; należy zaznaczyć, że wyjaśnienia te odnoszą się do stanu prawnego na sierpień 2022, nie w pełni zachowują więc aktualność.

²⁷ Zob. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_1528.

z tym wskazuje się, że zaprzestanie współpracy i finansowania spełniających warunki podmiotów przed tym terminem może budzić wątpliwości co do zgodności z prawem, uwzględniając kontekst w postaci rozporządzenia 1291/2013^[28] i zastępującego go rozporządzenia 2021/695^[29], a także Umowy w sprawie współpracy naukowej i technologicznej między Wspólnotą Europejską a Rządem Federacji Rosyjskiej^[30]. Szczegółowa analiza tego zagadnienia wykracza jednak poza założone granice niniejszego opracowania.

Artykuł 11 ust. 2 decyzji 2014/512 stanowi, że w finansowanie w określonych tam celach nie jest objęte zakazem. Wyliczenie zawarte w ust. 2 nie wskazuje działalności naukowo-badawczej jako takiej jako przesłanki dopuszczalności finansowania. Jest ono natomiast dopuszczalne w odniesieniu do konkretnych dziedzin: współpracy międzyrządowej w ramach programów kosmicznych oraz w ramach umowy dotyczącej międzynarodowego eksperymentalnego reaktora termojądrowego oraz współpracy w dziedzinie cywilnego wykorzystania energii jądrowej, w szczególności w zakresie badań i rozwoju (art. 11 ust. 2 lit. c i d decyzji 2014/512). Dla odmiany, choć zakaz wsparcia nie rozciąga się na programy w dziedzinie klimatu i środowiska, to jednak wsparcie w kontekście badań naukowych i innowacji jest w tej dziedzinie wykluczone *expressis verbis* (art. 11 ust. 2 lit. f decyzji 2014/512).

2.2. Embargo

Środki ograniczające polegające na zakazie udostępniania określonych rodzajów towarów i technologii mogą mieć istotne implikacje dla podmiotów naukowych w państwie objętym sankcjami, jeżeli te towary i technologie są wykorzystywane w działalności badawczej. Wskazuje się, że w sektorze, w którym międzynarodowe współdziałanie i wymiana wiedzy mają

²⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1291/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające „Horyzont 2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014–2020) oraz uchylające decyzję nr 1982/2006/WE Tekst mający znaczenie dla EOG (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 104).

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/695 z dnia 28 kwietnia 2021 r. ustanawiające program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont Europa” oraz zasady uczestnictwa i upowszechniania obowiązujące w tym programie oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1290/2013 i (UE) nr 1291/2013 (Dz. Urz. UE L 170 z 12/05/2021, s. 1).

³⁰ Шугуров, „Санкционный Режим Европейского Союза в Отношении Российской Науки”.

kluczowe znaczenie, kontrola w zakresie przekazywania wiedzy i technologii stanowi ograniczenie wolności akademickiej, nie mówiąc o praktycznych problemach we wdrażaniu ograniczeń (zwłaszcza w odniesieniu do towarów i technologii podwójnego zastosowania). Może prowadzić to do zaprzestania współpracy z państwami objętymi ograniczeniami^[31]. Wśród analizowanych w tym opracowaniu środków ograniczających szczególną uwagę należy zwrócić na decyzję 2014/512, a także decyzję 2012/642 (ta ostatnia ustanawia zarówno środki generalne, jak i indywidualne) z uwagi na szczególne rozbudowany zakres przewidzianych tam embarg.

Szereg przepisów tych decyzji zakazuje sprzedaży, dostawy, przekazywania lub wywozu określonych towarów i technologii na rzecz jakichkolwiek osób, podmiotów lub organów w Rosji/na Białorusi lub do wykorzystania tamże. Za przykłady mogą posłużyć przede wszystkim art. 3 decyzji 2014/512 i art. 2c decyzji 2012/642 (towary i technologie podwójnego zastosowania), art. 3a decyzji 2014/512 i art. 2d decyzji 2012/642 (towary i technologie, które mogłyby się przyczynić do wzmocnienia potencjału militarnego i technologicznego państw objętych sankcjami lub rozwoju ich sektora obronności i bezpieczeństwa) czy art. 4d decyzji 2014/52 i art. 2sa decyzji 2012/642 (towary i technologii nadające się do wykorzystania w lotnictwie lub przemyśle kosmicznym).

Wśród innych decyzji Rady poddanych analizie w niniejszej pracy również decyzja 2013/255/WPZiB określa szeroki zakres towarów i technologii objętych embargiem, natomiast pozostałe decyzje zasadniczo przewidują przede wszystkim ograniczenia w zakresie obrotu sprzętem wojskowym, uzbrojeniem i materiałami pokrewnymi.

3 | Sankcje indywidualne

Wśród indywidualnych środków ograniczających możemy wyróżnić te, które zostały wymierzone w podmioty naukowe w związku z ich działalnością naukowo-badawczą. Dotyczy to podmiotów aktywnych w dziedzinach istotnych z punktu widzenia rozwoju potencjału militarnego państwa trzeciego.

³¹ Zob. opracowanie na temat norweskich doświadczeń w tym zakresie Margrete Søvik, Bård Drange, „Geopolitisk spenning og internasjonalt kunnskapssamarbeid” (Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, 2024), 9.

Tego rodzaju sankcje są przewidziane przede wszystkim w decyzjach Rady dotyczących Syrii, Iranu, Białorusi i Rosji. Poza tym sankcje dotyczą szeregu ludzi nauki, którzy jednak zostali nimi objęci z uwagi na pozanaukową aktywność akademicką (np. udział uczelni pod kierownictwem danej osoby w propagandowej akcji prowojennej) lub za działalność jeszcze innego rodzaju (np. działalność polityczna, prawna lub propagandowa).

3.1. Sankcje w związku z działalnością naukowo-badawczą wykorzystywaną do wspierania rozwoju zdolności militarnych

Wśród indywidualnych środków ograniczających o implikacjach dla podmiotów naukowych należy wskazać przede wszystkim na środki wymierzone w podmioty naukowe, których działalność badawcza jest użyteczna z perspektywy rozwoju zdolności militarnych danego państwa. Wśród decyzji ustanawiających tego rodzaju sankcje szczególne miejsce zajmuje decyzja Rady 2014/145. Artykuł 2 ust. 1 tej decyzji wymienia między innymi następujące kategorie, podmioty należące do których mogą zostać umieszczone na liście objętych sankcjami: podmioty, które wspierają, materialnie lub finansowo, działania podważające integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażające (lit. b) oraz podmioty działające w rosyjskim sektorze informatycznym posiadające licencję wydaną przez Centrum ds. Licencji, Certyfikacji i Ochrony Tajemnic Państwowych Federalnej Służby Bezpieczeństwa (FSB) Federacji Rosyjskiej lub licencję na „broń i sprzęt wojskowy” wydaną przez rosyjskie Ministerstwo Przemysłu i Handlu (lit. i).

Na obszernej liście podmiotów objętych sankcjami znajduje się szereg ośrodków zajmujących się (zwykle między innymi) działalnością badawczą w zakresie m.in. informatyki, fizyki, optyki, elektroniki. Część z tych podmiotów opracowała konkretne systemy wykorzystywane przez Rosję w wojnie na Ukrainie (np. Instytut Badawczy Inżynierii Instrumentów im. V.V. Tichomirowa, w którym opracowano system pocisków przeciwlotniczych średniego zasięgu 9K317M „Buk-M3” czy też spółka Technologie Automatyzacji i Programowania (TAiP), gdzie opracowano system antydronowy „Harpoon”: „Harpoon-1”, „Harpoon-2M”, „Harpoon-3”). W przypadku wielu podmiotów chodzi jednak po prostu o opracowywanie patentów czy technologii wykorzystywanych do wzmocnienia potencjału wojskowego (w tym przypadku) Rosji. Na tej podstawie w niektórych przypadkach

sankcjami objęte są też osoby fizyczne powiązane (w szczególności zarządzające) z podmiotami objętymi sankcjami. Należy zaznaczyć, że choć decyzja 2014/145 została przyjęta w 2014 r., to jednostki naukowo-badawcze pojawiły się na liście podmiotów objętych sankcjami dopiero w 2022 r. (należałoby właściwie napisać, że „zaczęły się pojawiać”, ponieważ jest to trwający proces i sankcje zostały nałożone na wiele z tych jednostek już w latach 2023-24).

Środki ograniczające skierowane przeciwko podmiotom badawczym zawarte zostały również w decyzji Rady 2013/255/WPZiB. Z interesującej nas perspektywy istotne jest tu objęcie sankcjami podmiotów, jednostek organizacyjnych, agencji, organów i instytucji działających w sektorze rozprzestrzeniania broni chemicznej, oraz osób i podmiotów z nimi powiązanych (art. 27 ust. 2 lit. g oraz art. 28 ust. 2 lit. g decyzji 2013/255), wskazanych indywidualnie w załączniku I tej decyzji. Wśród podmiotów naukowych objętych sankcjami należy tu wymienić Ośrodek Studiów i Badań Naukowych (Centre d'études et de recherches syrien (CERS)), w odniesieniu do którego wskazuje się m.in. że jest to działający w sektorze rozprzestrzeniania broni chemicznej podmiot rządowy, który odpowiada za opracowywanie i produkcję broni niekonwencjonalnej, w tym broni chemicznej, oraz pocisków do jej przenoszenia. Jednocześnie sankcjami został objęty szereg jednostek i osób powiązanych z CERS (zarządzających, pośredniczących w zawieraniu transakcji, współpracujących), w tym Higher Institute for Applied Sciences and Technology (HIAST) i National Standards & Calibration Laboratory (NSCL). Należy też zaznaczyć, że niektóre ze wskazanych wyżej podmiotów objętych sankcjami na mocy decyzji 2013/255 są jednocześnie objęte sankcjami w myśl decyzji 2018/1544^[32].

Kolejnym aktem ustanawiającym środki ograniczające m.in. w odniesieniu do podmiotów badawczych jest decyzja 2023/1532. Decyzja ustanawia środki ograniczające ukierunkowane na osoby i podmioty odpowiedzialne za irański program bezzałogowych statków powietrznych lub pocisków rakietowych, wspierające lub realizujące go, a także dostarczające lub sprzedające irańskie bezzałogowe statki powietrzne lub pociski rakietowe lub powiązane technologie, m.in. Rosji w celu wspierania prowadzonej przez nią wojny napastniczej przeciwko Ukrainie. Ponadto decyzja obejmuje sankcjami podmioty działające z naruszeniem rezolucji Rady

³² Decyzja Rady (WPZiB) 2018/1544 z dnia 15 października 2018 r. w sprawie środków ograniczających rozprzestrzenianie i stosowanie broni chemicznej (Dz. Urz. UE L 259 z 16.10.2018, p. 25).

Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych nr 2216 (2015) dotyczącej Jemenu. Wśród podmiotów zajmujących się badaniami naukowymi objętych sankcjami na mocy decyzji 2023/1532 należy wskazać Organizację Dżihadu na rzecz Badań i Samowystarczalności Korpusu Strażników Rewolucji Islamskiej (IRGC SSJO), będącą jednostką badawczo-rozwojową, która opracowuje i produkuje georadary, systemy łączności, broń, wozy bojowe i sprzęt elektroniczny do prowadzenia cyberwojny. Ponadto, sankcjami objęte zostały określone podmioty powiązane z IRGC SSJO, jednak nie tyle z uwagi na ich współpracę naukową, co raczej dostarczanie komponentów i materiałów do produkcji dronów. Sankcje objęły również Shahid Haj Ali Movahed Research Center. Spółka ta uczestniczy w badaniach, próbach i produkcji irańskich pocisków raketowych. Jest bezpośrednio zaangażowana w opracowywanie pocisków, a w konsekwencji została zamieszczona w załączniku jako „podmiot zaangażowanym w irański program raketowy”.

Przewidziane w przeanalizowanych decyzjach indywidualne środki ograniczające polegają na uniemożliwieniu wjazdu na terytorium państw członkowskich osobom fizycznym (art. 1 decyzji 2014/145, art. 27 decyzji 2013/255, art. 2 decyzji 2023/1532) oraz zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych (art. 2 decyzji 2014/145, art. 28 decyzji 2013/255, art. 3 decyzji 2023/1532).

3.2. Sankcje nakładane za działalność pozanaukową

Zarówno ludzie nauki, jak i podmioty naukowe mogły zostać również poddane sankcjom za działalność czy zdarzenie niezwiązane z ich aktywnością akademicką. Chodzi tu przede wszystkim o pracowników akademickich, którzy na różne sposoby przyczyniali się do zaboru terytorium ukraińskiego, np. Władimir Pligin, „wiodący naukowiec” w Instytucie Państwa i Prawa w Rosyjskiej Akademii Nauk; umożliwienie przyjęcia ustawodawstwa w sprawie aneksji Krymu i Sewastopola przez Federację Rosyjską; Marat Baszirow (dyrektor Centrum Badania Problemów związanych z Międzynarodowymi Systemami Sankcji, profesor Wyższej Szkoły Ekonomii) – odpowiedzialny za separatystyczne działania „rządowe” tzw. rządu Ługańskiej Republiki Ludowej; Michaił Kuszakow (rektor Akademii Prawa Donbasu) – obejmując i pełniąc tę funkcję, czynnie uczestniczył w podważaniu integralności terytorialnej, suwerenności i niezależności Ukrainy; Dmitrij Semionow (wicerektor Uniwersytetu

Finansowego przy rządzie Federacji Rosyjskiej w Moskwie) – były „wice-premier ds. finansów” tzw. „Ługańskiej Republiki Ludowej”; Władimir Nieczajew (rektor Państwowego Uniwersytetu Sewastopola) – nie tylko wyrażał poparcie dla wojny i aneksji Krymu, ale zarządzany przez niego Uniwersytet Państwowy Sewastopola realizuje program, w ramach którego ukraińskie dzieci nielegalnie wywiezione z tzw. Ługańskiej Republiki Ludowej i innych okupowanych przez Rosję części Ukrainy na nielegalnie zaanektowany Półwysep Krymski poddawane są reedukacji w zakresie rosyjskiej historii, kultury i rosyjskiego patriotyzmu. Niektórzy pracownicy akademicy zostali objęci sankcjami z uwagi na ich udział w prowojennej propagandzie, np. Andriej Falaliejew – rektor Krymskiego Uniwersytetu Federalnego im. V.I. Wernadskiego, gdzie podczas jego kadencji zorganizowano wydarzenie propagandowe w celu wsparcia rosyjskich działań zbrojnych na Ukrainie; Witalij Tretiakow, dziennikarz i politolog, dziekan Wyższej Szkoły Telewizji na Moskiewskim Uniwersytecie Państwowym im. M.W. Łomonosowa – uczestniczył w prokremlowskich programach propagandowych, usprawiedliwiał rosyjską wojnę napastniczą przeciwko Ukrainie i wzywał do zniszczenia rządu Ukrainy, kwestionował państwowość Ukrainy, twierdzi, że należy zająć całe terytorium Ukrainy.

W przypadku niektórych ludzi nauki, zwłaszcza w dziedzinach nauk politycznych i pokrewnych, trudno rozgraniczyć ich udział we wspieraniu rosyjskiej agresji na Ukrainę od ich aktywności naukowej. Najbardziej znanym przykładem jest tu zapewne Aleksander Dugin, objęty sankcjami m.in. z uwagi na ideologiczne uzasadnianie aneksji Krymu i wojny napastniczą Rosji przeciwko Ukrainie.

4 | Uzasadnienie środków ograniczających o implikacjach dla podmiotów naukowych

Zgodnie z art. 296 akapit 2 TFUE akty prawne są uzasadniane i odnoszą się do propozycji, inicjatyw, zaleceń, wniosków lub opinii przewidzianych w Traktatach. Zgodnie z orzecznictwem TSUE uzasadnienie wymagane przez ten przepis powinno być dostosowane do charakteru danego aktu oraz powinno przedstawiać jasne i jednoznaczne rozumowanie instytucji będącej autorem aktu w celu umożliwienia zainteresowanym stronom

poznania motywów podjętego środka i umożliwienia właściwemu sądowi sprawowania kontroli tego aktu. Nie jest wymagane, aby uzasadnienie określało wszystkie istotne elementy faktyczne i prawne: kwestię, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 akapit 2 TFUE, należy oceniać nie tylko pod kątem jego brzmienia, ale także jego kontekstu, jak również wszystkich przepisów prawnych regulujących daną kwestię. W konsekwencji zakres obowiązku uzasadnienia zależy od charakteru danego aktu, a w przypadku aktów o charakterze ogólnym uzasadnienie może ograniczać się do wskazania, z jednej strony, ogólnej sytuacji która doprowadziła do jego przyjęcia, a z drugiej strony ogólne cele, jakie proponuje się osiągnąć^[33].

Jak wynika w powyższego stanowiska TSUE, zakres uzasadnienia w dużym stopniu jest pochodną jego funkcji (zaznajomienie adresata z motywami, umożliwienie kontroli sądowej). Tymczasem jeżeli chodzi o postanowienia dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz akty przyjęte na ich podstawie (a więc również środki ograniczające), art. 275 akapit 1 TFUE wyłącza co do nich właściwość TSUE. Jednocześnie art. 275 akapit 2 TFUE przewiduje, że TSUE zachowuje jurysdykcję w odniesieniu do orzekania w sprawie skarg dotyczących kontroli legalności decyzji przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę na podstawie tytułu V rozdział 2 TUE. Poza zakresem kontroli TSUE pozostają więc sankcje nakładane na państwa trzecie. Czy w takim razie rzutuje to w jakiś sposób na zakres obowiązku uzasadnienia decyzji ustanawiającej takie sankcje, skoro i tak nie będą one mogły zostać zaskarżone do TSUE, a więc nie zachodzi konieczność „umożliwienia właściwemu sądowi sprawowania kontroli tego aktu”?

Nawet gdyby przyjąć powyższą perspektywę, to nie może prowadzić to do wniosku, że w przypadku aktów niepodlegających kontroli TSUE obowiązek uzasadnienia może być traktowany beztrzesko. Obowiązek ten, zgodnie z art. 296 TFUE, dotyczy bowiem wszystkich aktów prawnych. Poza tym oceny zasadności sankcji mogą dokonywać też inne podmioty, w szczególności inne niż TSUE organy sądowe (krajowe i międzynarodowe), a także osoby, których dotyczy decyzja ustanawiająca sankcje. Poza tym:

właściwość Trybunału nie znajduje żadnego ograniczenia w przypadku rozporządzenia przyjętego na podstawie art. 215 TFUE i wdrażającego decyzje Unii przyjęte w kontekście WPZiB. Rozporządzenia takie stanowią bowiem

³³ Wyrok w sprawie C-224/22 *Hiszpania przeciwko Radzie*, ECLI:EU:C:2023:891, pkt 35-36.

akty Unii, przyjęte na podstawie traktatu FUE, względem których sądy Unii muszą, zgodnie z kompetencjami przyznanymi im na mocy traktatów, zapewnić kontrolę, co do zasady pełną, zgodności z prawem^[34].

Orzeczenie TSUE wydane w takiej sprawie odnosiłoby się więc pośrednio do wdrażanej decyzji z zakresu WPZiB, z uwagi na wtórny charakter rozporządzenia. Co więcej, jeżeli z decyzji WPZiB wynika obowiązek wdrożenia jej zgodnie z art. 215 ust. 1 TFEU, ale Rada nie przyjęła wszystkich niezbędnych środków, przewidziana w traktatach możliwość zwrócenia się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie rozporządzenia przyjętego na podstawie art. 215 ust. 1 TFUE powinna przysługiwać w odniesieniu do wszystkich przepisów, które Rada powinna była włączyć do takiego rozporządzenia i które stanowią podstawę nałożenia krajowej sankcji na osoby trzecie. W konsekwencji w takim przypadku TSUE uznaje, że ma kompetencję w przedmiocie wykładni dotyczącej środka o charakterze generalnym przewidzianego w akcie przyjętym na podstawie postanowień dotyczących WPZiB^[35].

W końcu TSUE pozostaje kompetentny co do kontroli przestrzegania artykułu 40 TUE, a więc weryfikacji, czy realizacja WPZiB nie narusza stosowania procedur oraz odpowiedniego zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w traktatach do wykonywania kompetencji Unii, o których mowa w TFUE. Dla przeprowadzenia takiej oceny istotne znaczenie ma cel podjęcia działania przez unijną instytucję, jako że to w jego świetle ustala się odpowiednią dla przypadku podstawę prawną.

Ponadto brak uzasadnienia uniemożliwia bądź utrudnia ocenę skuteczności sankcji. Ocena taka będzie bowiem uzależniona od tego, w jakim celu sankcja została ustanowiona (np. osłabienie potencjału militarnego, osłabienie potencjału gospodarczego, ograniczenie rozwoju naukowego państwa trzeciego, doprowadzenie do spadku poparcia społecznego dla władz państwa objętego sankcjami, wymuszenie określonego zachowania władz państwa trzeciego, wyraz moralnej dezaprobaty). Z tych samych względów brak uzasadnienia uniemożliwiłby ocenę proporcjonalności sankcji, musi ona bowiem być zrelatywizowana do celu przyjętego

³⁴ Wyrok w sprawie C-872/19 P *Boliwariańska Republika Wenezueli*, ECLI:EU:C:2021:507, pkt 21.

³⁵ Wyrok w sprawie C-351/22 *Neves 77 Solutions*, ECLI:EU:C:2024:723, pkt 48-49, 53.

środka^[36]. Jeżeli więc wymóg uzasadnienia ma mieć jakieś znaczenie, uzasadnienie takie musi nieść w sobie konkretną treść, nie zaś ograniczać się do zdawkowych frazesów. Za prawidłowy sposób podania uzasadnienia do wiadomości nie należy co do zasady uznawać zamieszczenia informacji na stronie internetowej, przede wszystkim dlatego, że decyzja powinna być kompletna („la décision doit se suffire à elle-même”), a więc uzasadnienie decyzji powinno być zawarte w jej treści, a późniejsze wyjaśnienia organu mogą być brane pod uwagę jedynie w wyjątkowych okolicznościach^[37].

W konsekwencji, oceniając w świetle powyższych ustaleń zakres wymaganego uzasadnienia decyzji ustanawiających środki ograniczające, należy z jednej strony rozróżnić środki zindywidualizowane, a z drugiej, środki nakładane na państwa trzecie. I choć można zgodzić się, że w przypadku tych pierwszych wymogi w zakresie uzasadnienia są bardziej rygorystyczne (z uwagi na konieczność uwzględnienia indywidualnych okoliczności dotyczących podmiotu objętego sankcjami, a także możliwość poddania decyzji kontroli TSUE), to nie możemy lekceważyć tego obowiązku w odniesieniu do drugiej z tych kategorii.

³⁶ Wskazuje się, że nawet w przypadku kryterium „oczywistej niewłaściwości” Trybunał przeprowadza minimalną kontrolę odpowiedniości w świetle celu określonego przez UE, którego legalność nie może być kwestionowana (Marie Terlinde, „The Quest for Proportionality in the Changing Landscape of the Unilateral Sanctions of the European Union”, *Netherlands International Law Review* 71, nr 2 (1 wrzesień 2024): 308–11, doi:10.1007/s40802-024-00258-4.the European Union (EU) Innym problemem, który towarzyszy ocenie zgodności sankcji z zasadą proporcjonalności jest to, że wobec odpowiednio poważnego celu, któremu mają służyć sankcje, błędnie waga interesów, które miałyby zostać poświęcone. Może to pozbawiać znaczenia ocenę sankcji w świetle zasady proporcjonalności (Christina Eckes, „The Law and Practice of EU Sanctions”, w *Research Handbook on the EU’s Common Foreign and Security Policy*, red. Steven Blockmans i Panos Koutrakos (Edward Elgar Publishing, 2018), doi:10.4337/9781785364082.00019.); zob. przykładowo wyrok w sprawie T-797/22, zgodnie z którym “waga celów, których osiągnięciu służą rozporządzenia 2022/1904, 2022/2474 i 2023/427, mianowicie ochrona integralności terytorialnej, suwerenności i niepodległości Ukrainy, jak również wspieranie pokojowego rozwiązania kryzysu w tym państwie, które to cele wpisują się w szerszy kontekst utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, zgodnie z celami działań zewnętrznych Unii wymienionymi w art. 21 TUE, jest tego rodzaju, że uzasadnia negatywne konsekwencje, nawet znaczne, dla niektórych podmiotów, które nie ponoszą żadnej odpowiedzialności za sytuację, która doprowadziła do zastosowania owych sankcji” (T-797/22 *Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles i in.*, ECLI:EU:T:2024:670, pkt 93).

³⁷ Zob. np. wyrok TSUE w sprawie T-380/10 *Wabco Europe*, ECLI:EU:T:2013:449, pkt 107.

Analiza uwzględnionych w opracowaniu decyzji nakładających sankcje na państwa trzecie prowadzi do wniosku, że sankcje o implikacjach dla działalności naukowo-badawczej są uzasadnione w sposób niewystarczający. O ile bowiem możemy roboczo przyjąć założenie, że – jako oczywiste – nie wymaga szerszego uzasadnienia nałożenie sankcji mających przeciwdziałać wzmocnieniu potencjału wojskowego państwa-agresora, o tyle w przypadku środków o bardziej ogólnym charakterze podejście takie nie ma racji bytu.

Jako przykład istotny z punktu widzenia przedmiotu opracowania należy przywołać tu decyzję 2022/578, wprowadzającą do decyzji 2014/512/WPZiB art. 1i, zakazujący udzielania wsparcia z programu Unii, Euratomu lub państwa członkowskiego na rzecz rosyjskich podmiotów publicznych lub rosyjskich podmiotów będących pod kontrolą publiczną. Uzasadnienie konieczności wprowadzenia tego środka ogranicza się do nakreślenia ogólnego tła ataku na Ukrainę i stwierdzenia, że „zważywszy na powagę sytuacji, oraz w odpowiedzi na agresję wojskową Rosji wobec Ukrainy, należy wprowadzić dalsze środki ograniczające” (motyw (6) decyzji 2022/578). Późniejsze rozszerzenie tego zakazu na wszystkie (tj. również niepubliczne) podmioty rosyjskie także nie zostało bliżej uzasadnione^[38]. Takie szczątkowe, a właściwie nieistniejące uzasadnienie trudno uznać za wystarczające, nawet przyjmąwszy niski poziom wymagań, uzasadniony generalnym charakterem decyzji. Nie wydaje się, abyśmy mogli usprawiedliwić to podejście takimi względami jak pilność wprowadzenia sankcji (przywołane decyzje zostały wszak przyjęte odpowiednio półtora miesiąca i ponad dwa lata po eskalacji wojny na Ukrainie) lub konieczność zachowania tajności z uwagi na względy bezpieczeństwa (nie sposób bowiem usprawiedliwić w ten sposób środek ograniczający o tak szerokim i ogólnym zakresie).

Jeżeli natomiast chodzi o sankcje indywidualne w orzecznictwie wskazuje się, że stanowią one ukierunkowane środki zapobiegawcze o określonych celach. Ze względu na zapobiegawczy charakter środki te odróżniają

³⁸ „Ze względu na powagę sytuacji należy przyjąć kolejne środki ograniczające. [...] Należy rozszerzyć istniejący zakaz udzielania wsparcia, w tym udzielania finansowania i pomocy finansowej lub przyznawania innych korzyści, z programu Unii, programu Euratomu lub programu państwa członkowskiego na rzecz wszelkich osób prawnych, podmiotów lub organów z siedzibą w Rosji lub na rzecz osób prawnych, podmiotów lub organów, w których posiadają one większościowy udział.” – motywy (4) i (18) decyzji 2024/1744 z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie zmiany decyzji 2014/512/WPZiB dotyczącej środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz. Urz. UE L, 2024/1744, 24.6.2024).

się od sankcji karnych lub administracyjnych i w konsekwencji nie ma tu zastosowania zasada indywidualności kar i sankcji^[39]. Ustanowienie sankcji musi opierać się na wystarczająco solidnej podstawie faktycznej, a ciężar dowodu spoczywa na Radzie. Wymagania stawiane Radzie w tym zakresie nie są jednak szczególnie rygorystyczne. Wystarczy bowiem, aby Rada przedstawiła (przed sądami unijnymi) zbiór wystarczająco konkretnych, precyzyjnych i spójnych poszlak (*indices*) umożliwiających jej stwierdzenie istnienia wystarczającego związku między osobą lub podmiotem, wobec którego zastosowano środek ograniczający, a reżimem lub sytuacją, której sankcja ma przeciwdziałać^[40]. Poza tym w sytuacji konfliktu zbrojnego dostęp do niektórych źródeł, określenie głównego źródła niektórych informacji i zebranie zeznań od osób, które zgadzają się na identyfikację, jest szczególnie trudne. Wynikające z tego problemy dochodzeniowe mogą uniemożliwić dostarczenie konkretnych dowodów i obiektywnych informacji. W przypadku braku uprawnień dochodzeniowych w państwach trzecich ocena organów Unii powinna opierać się na publicznie dostępnych źródłach informacji, sprawozdaniach, artykułach prasowych, raportach wywiadowczych lub innych podobnych źródłach informacji^[41].

Umieszczeniu każdego podmiotu na liście podmiotów objętych sankcjami musi towarzyszyć uzasadnienie i w praktyce jest ono zamieszczane w odpowiednim wierszu w tabelarycznym wykazie stanowiącym załącznik do decyzji. Trzeba jednak podkreślić, że uzasadnienie objęcia określonego podmiotu na liście nie zawsze jest jasno skonstruowane. I tak na przykład zgodnie z art. 4 decyzji 2014/145 jej załącznik ma zawierać nie tylko uzasadnienie umieszczenia w wykazie osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów (art. 4 ust. 1), ale również ewentualnie dostępne informacje konieczne do zidentyfikowania danych osób fizycznych (imiona i nazwiska, w tym pseudonimy, datę i miejsce urodzenia, obywatelstwo, numery paszportu i dowodu tożsamości, płeć, adres – o ile jest znany – oraz funkcję lub zawód) lub osób prawnych, podmiotów lub organów (nazwy, miejsce i datę rejestracji, numer rejestracji i miejsce prowadzenia działalności). Niestety w załączniku do decyzji 2014/145 przyjęto rozwiązanie polegające na umieszczeniu wszystkich tych informacji w tabeli w jednej kolumnie zatytułowanej „Przyczyny”. Co więcej, dane te niekoniecznie zostały umieszczone w tabeli w określonym porządku, np. najpierw przyczyny

39 Wyrok TSUE w sprawie T-581/21 *Skryba*, ECLI:EU:T:2023:321, pkt 28-29.

40 Wyrok TSUE w sprawie T-581/21 *Skryba*, ECLI:EU:T:2023:321, pkt 36-40.

41 Wyrok TSUE w sprawie T-741/22 *Ezubow*, ECLI:UE:T:2024:605, pkt 94-95.

objęcia sankcjami, a następnie informacje o osobie. W konsekwencji zachodzi ryzyko, że nie zawsze będzie jasne, czy wskazanie w tym miejscu funkcji lub rodzaju prowadzonej przez daną osobę działalności stanowi jeden z powodów uzasadniających objęcie jej środkami ograniczającymi, czy jedynie informację mającą na celu ułatwienie zidentyfikowania tej osoby. Może to być tym bardziej niejasne, że umieszczenie danej osoby na liście nie musi być konsekwencją niezgodnego z prawem charakteru jej zachowania. Ma ono służyć utrzymaniu pokoju, zapobieganiu konfliktom i umacnianiu bezpieczeństwa międzynarodowego. Przepisy decyzji 2014/145 nie mają na celu ani ukarania, ani uniemożliwienia powtórzenia jakiegokolwiek zachowania^[42].

Przykładowo w odniesieniu do Dmitrija Konowa między informacjami uzasadniającymi jego umieszczenie w załączniku (głównie dotyczącymi zapewniania znacznych dochodów rządowi rosyjskiemu oraz świadczącymi o tym, że należał on do wewnętrznego kręgu czołowych przedsiębiorców z najbliższego otoczenia prezydenta Władimira Putina) zawarto też adnotację następującą: „W styczniu 2023 r. prezydent Putin powołał go na stanowisko członka rady nadzorczej Rosyjskiej Fundacji Naukowej”. W tym kontekście nie jest jasne w jakim celu Rada zamieściła tę wzmiankę: czy okoliczność ta uzasadnia zamieszczenie Konowa na liście? Czy ma ona jedynie charakter dodatkowego argumentu, mającego potwierdzać, że Konow jest zaufanym człowiekiem prezydenta Władimira Putina? Czy stanowi okoliczność obciążającą? A może w ogóle nie ma znaczenia dla zamieszczenia Konowa na liście i ma charakter tylko informacyjny, służąc zidentyfikowaniu Konowa? Warto przy tym zaznaczyć, że Rosyjska Fundacja Naukowa nie jest jako taka objęta sankcjami indywidualnymi.

Rozróżnienie na informacje ułatwiające zidentyfikowanie osoby oraz przyczyny umieszczenia jej na liście osób objętych sankcjami ma istotne znaczenie, choćby z uwagi na możliwość kwestionowania zasadności umieszczenia danej osoby w załączniku. Stąd scharakteryzowaną wyżej praktykę Rady należy uznać za niewłaściwą. Podejście takie budzi zdziwienie tym bardziej, że w niektórych innych decyzjach oba rodzaje informacji zostały rozdzielone i przedstawione w osobnych kolumnach^[43].

⁴² Wyrok TSUE w sprawie T-494/22 NKO, ECLI:EU:T:2024:607, pkt 161.

⁴³ Zob. np. zał. I decyzji 2012/642/WPZiB, gdzie informacje zostały podzielone na dwie kolumny: (1) Informacje umożliwiające identyfikację oraz (2) Przyczyny umieszczenia w wykazie.

Ponadto wśród przyczyn objęcia sankcjami indywidualnymi nierzadko wskazuje się więcej niż jedną okoliczność uzasadniającą umieszczenie na liście i nawet w przypadku ludzi nauki lub podmiotów naukowych podstawą zastosowania sankcji może być co innego niż ich działalność naukowo-badawcza albo przynajmniej nie tylko ta ich działalność. Na przykład w odniesieniu do syryjskiego Ośrodka Studiów i Badań Naukowych (Centre d'études et de recherches syrien (CERS)) pierwotnie w decyzji 2013/255/WPZiB jako jedyny powód nałożenia sankcji wskazano okoliczność, że wspomaga ono armię syryjską w zakupie ekwipunku służącego bezpośrednio do obserwacji i represjonowania manifestantów. Dopiero na mocy decyzji wykonawczej Rady (WPZiB) 2015/784^[44] w kolumnie „Powody” dopisano „Jest to działający w sektorze rozprzestrzeniania broni chemicznej podmiot rządowy, który odpowiada za opracowywanie i produkcję broni niekonwencjonalnej, w tym broni chemicznej, oraz pocisków do jej przenoszenia”. O ile ten ostatni powód wiąże się z działalnością badawczą CERS, o tyle pierwotny powód uzasadniający umieszczenie tego podmiotu w załączniku decyzji 2013/255 nie miał takiego charakteru.

Powyższe (nieodosobnione) przykłady wskazują na trudności związane z badaniami w zakresie implikacji sankcji dla działalności naukowej, ale są też ogólnie symptomatyczne dla problemu pojawiającego się przy badaniach w dziedzinie indywidualnych środków ograniczających.

5 | Działalność badawcza jako podstawa zwolnienia z reżimu sankcyjnego

Spośród decyzji ustanawiających indywidualizowane środki ograniczające, objętych analizą w niniejszym opracowaniu, jedynie decyzja 2013/255 wskazuje wprost na badania naukowe jako takie jako przesłankę wyłączenia spod reżimu sankcyjnego, a i to w wąskim zakresie. Artykuł 28 ust. 13 tej decyzji przewiduje, że przepisy ustanawiające zamrożenie środków i aktywów nie mają zastosowania do transferu dokonywanego przez

⁴⁴ Decyzja wykonawcza Rady (WPZiB) 2015/784 z dnia 19 maja 2015 r. w sprawie wykonania decyzji 2013/255/WPZiB dotyczącej środków ograniczających skierowanych przeciwko Syrii (Dz. Urz. UE L 124 z 20.5.2015, s. 13).

finansowy podmiot gospodarczy objęty sankcjami lub za pośrednictwem takiego podmiotu, w przypadku gdy transfer ten jest związany z płatnością dokonywaną przez osobę lub podmiot nieobjęte sankcjami w związku z udzielaniem wsparcia finansowego obywatelom Syrii, którzy się kształcą, biorą udział w szkoleniach zawodowych lub prowadzą badania naukowe w Unii. Warunkiem dopuszczalności takiego transferu jest ustalenie przez dane państwo członkowskie, w każdym indywidualnym przypadku, że płatności nie otrzyma osoba lub podmiot objęty sankcjami.

Dla odmiany współpraca w dziedzinie cywilnego wykorzystania energii jądrowej, w szczególności w dziedzinie badań i rozwoju, stanowi wielokrotnie powoływana podstawę udzielenia odstępstw^[45] od reżimu sankcyjnego w decyzjach 2014/512 i 2012/642: od zakazu udzielania lub dalszego wykonywania zamówień publicznych lub koncesji (art. 1h ust. 2 lit. a decyzji 2014/512), zakazu udzielania wsparcia (art. 1i ust. 2 lit. d decyzji 2014/512), zakazu świadczenia określonych usług i doradztwa (art. 1k ust. 10 lit. f decyzji 2014/512, art. 2hc ust. 13 lit. f decyzji 2012/642), zakazu udostępniania towarów i technologii podwójnego zastosowania (art. 3 ust. 4 lit. c decyzji 2014/512, art. 2c ust. 4 lit. c decyzji 2012/642), zakazu udostępniania towarów i technologii, które mogłyby się przyczynić do wzmocnienia potencjału militarnego i technologicznego państwa objętego sankcjami lub rozwoju sektora obrony i bezpieczeństwa (art. 3a ust. 4 lit. c decyzji 2014/512, art. 2d ust. 4 lit. d decyzji 2012/642), zakazu przywozu do Unii wyrobów z żelaza i stali (art. 4i ust. 7 decyzji 2014/512) a także towarów, które generują znaczące przychody dla państwa objętego sankcjami (art. 4k ust. 3c decyzji 2014/512, art. 2ra ust. 10 decyzji 2012/642) oraz zakazu udostępniania towarów, które mogłyby przyczynić się w szczególności do zwiększenia potencjału przemysłowego państwa objętego sankcjami (art. 4m ust. 5 lit. c decyzji 2014/512, art. 1b ust. 8 c decyzji 2012/642).

Również współpraca międzyrządowa w ramach programów kosmicznych stanowi regularnie pojawiającą się podstawę przyznania wyłączenia spod reżimu sankcyjnego. Przesłanka ta ma zastosowanie w zakresie zakazu udzielania lub wykonywania zamówień publicznych lub koncesji

⁴⁵ Odstępstwo takie może, w zależności od przypadku, mieć postać *exemption* (tj. zastosowania nieobjętego zakazem) lub *derogation* (tj. zastosowania, które jest zakazane, ale może zostać dopuszczone na mocy decyzji właściwego organu). Takie rozumienie tych termonów przyjmuję za „Restrictive measures (Sanctions) – Update of the EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures” (Council of the European Union, 2024), 4. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11623-2024-INIT/en/pdf>.

(art. 1h ust. 2 lit. b decyzji 2014/512), zakazu udzielania wsparcia (art. 1i ust. 2 lit. c decyzji 2014/512), zakazu udostępniania towarów i technologii podwójnego zastosowania (art. 3 ust. 4 lit. b decyzji 2014/512, art. 2c ust. 4 lit. b decyzji 2012/642), zakazu udostępniania towarów i technologii, które mogłyby się przyczynić do wzmocnienia potencjału militarnego i technologicznego państwa objętego sankcjami lub rozwoju sektora obrony i bezpieczeństwa (art. 3a ust. 4 lit. b decyzji 2014/512, art. 2d ust. 4 lit. b decyzji 2012/642).

Niektóre przepisy przewidują możliwość odstąpienia od sankcji z uwagi na współpracę międzyrządową lub z UE w sprawach czysto cywilnych. Możliwość taką przewiduje się w odniesieniu do zakazu sprzedaży, dostawy, przekazywania lub wywozu towarów i technologii podwójnego zastosowania (art. 3 ust. 4 lit. a decyzji 2014/512, art. 2c ust. 4 lit. a decyzji 2012/642) oraz towarów i technologii, które mogłyby się przyczynić do wzmocnienia potencjału militarnego i technologicznego państwa objętego sankcjami lub rozwoju sektora obrony i bezpieczeństwa (art. 3 ust. 4 lit. a decyzji 2014/512, art. 2d ust. 4 lit. a decyzji 2012/642). Jak się wydaje podstawa ta może być wykorzystana w celu utrzymywania współpracy naukowo-badawczej między UE i/lub jej państwami członkowskimi a państwem trzecim, aczkolwiek w ograniczonym zakresie z uwagi na wąski zakres przedmiotowy ewentualnych wyłączeń.

Należy też zwrócić uwagę, że nawet w przypadku zaistnienia którejś z przesłanek przyznania zwolnienia spod reżimu sankcyjnego w zakresie embargo, zwolnienie takie może okazać się niedopuszczalne, jeżeli istnieją podstawy, by przypuszczać, że użytkownikiem końcowym mogłyby stać się określone podmioty. Rozwiązanie takie zostało przyjęte w decyzji 2014/512, której załącznik IV zawiera wykaz podmiotów, które są wojskowymi użytkownikami końcowymi, stanowią część rosyjskiego kompleksu wojskowo-przemysłowego lub mają powiązania handlowe lub inne powiązania z rosyjskim sektorem obronności i bezpieczeństwa lub w inny sposób go wspierają i które przyczyniają się do zwiększenia potencjału militarnego i technologicznego Rosji lub do rozwoju jej sektora obronności i bezpieczeństwa (zob. art. 3 ust. 7 pkt (i) i art. 3a ust. 7 pkt (i) decyzji 2014/512). Załącznik IV obejmuje podmioty o różnych formach prawnych (w tym m.in. spółki, przedsiębiorstwa państwowe, państwowe budżetowe instytucje naukowe). Przede wszystkim są to podmioty rosyjskie, ale również z innych państw (m.in. Iran, Chińska Republika Ludowa). Znaczna część spośród 675 wskazanych tam podmiotów to jednostki zajmujące się m.in. działalnością badawczą.

6 | Podsumowanie

Do roku 2022 środki ograniczające przyjmowane przez UE w reakcji na konflikty zbrojne miały niewielkie implikacje w dziedzinie działalności naukowo-badawczej. Istotną zmianę przyniosła tu eskalacja agresji rosyjskiej na Ukrainie, w następstwie której wzmocnieniu uległy sankcje stosowane przez UE zarówno nakładane na państwa trzecie (przede wszystkim na Rosję, w mniejszym stopniu na Białoruś i Iran), jak i sankcje zindywidualizowane.

Jeżeli chodzi o sankcje nakładane na państwa trzecie, to szczególną rolę odgrywają tu (1) zakaz udzielania wsparcia podmiotom rosyjskim (w tym naukowym) ze środków unijnych i państw członkowskich oraz (2) zakazy udostępniania towarów i technologii wykorzystywanych m.in. w działalności naukowo-badawczej. Decyzje Rady nie przewidują, aby działalność naukowo-badawcza jako taka mogła stanowić podstawę odstępstw od powyższych zakazów. Szczególnym przypadkiem jest jednak współpraca w dziedzinie cywilnego wykorzystania energii jądrowej, w szczególności w dziedzinie badań i rozwoju, która wręcz rutynowo jest zamieszczana w decyzjach 2014/512 i 2012/642 jako podstawa przyznania odstępstwa od zakazu. Do rzadziej pojawiających się w decyzjach odstępstw należą współpraca międzyrządowa w ramach programów kosmicznych oraz współpraca międzyrządowa lub z UE w sprawach czysto cywilnych.

Sankcje indywidualne nakładane są przede wszystkim na jednostki naukowo-badawcze, których dorobek jest wykorzystywany na potrzeby wojskowe. Poza tym sankcjami zostali objęci określone ludzie nauki, ale nie tyle ze względu na ich działalność badawczą, co raczej funkcje kierownicze, a także działalność polityczną, propagandową oraz w zakresie stanowienia prawa.

Na krytyczną ocenę zasługuje sposób uzasadniania środków ograniczających, czego przykładem jest w zasadzie brak formalnego uzasadnienia ustanowienia zakazu udzielania wsparcia (art. 11 decyzji 2014/512). Niekiedy również w przypadku sankcji indywidualnych nie jest jasne, które ze wskazanych w decyzji okoliczności stanowiły podstawę faktyczną zastosowania środka ograniczającego wobec danej osoby.

Bibliografia

- Ecke Christina, „The Law and Practice of EU Sanctions”, [w:] *Research Handbook on the EU’s Common Foreign and Security Policy*, red. Steven Blockmans, Panos Koutrakos. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018. doi:10.4337/9781785364082.00019.
- Hudson Richard L., Yuko Harayama, Luc Soete, Sara Crepaldi, *The conduct of science in times of war*. Brussels: Science Business, 2022. https://sciencebusiness.net/system/files/reports/WAR_SCIENCE%20WHITE%20PAPER-WEB.pdf.
- Søvik Margrete, Bård Drange, *Geopolitisk spenning og internasjonalt kunnskapssamarbeid*. Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, 2024.
- Szul Roman, „Sytuacja Rosji w opiniach geopolityków rosyjskich (na podstawie «Россия в глобальной политике»)” *Przegląd Geopolityczny*, 45 (2023). https://www.euroreg.uw.edu.pl/dane/web_euroreg_publications_files/9716/xlv-01-szul.pdf.
- Terlinden Marie, „The Quest for Proportionality in the Changing Landscape of the Unilateral Sanctions of the European Union” *Netherlands International Law Review*, nr 2 (2024): 299-325. doi:10.1007/s40802-024-00258-4.
- „Обращение Российского Союза ректоров”. Российский Союз Ректоров, 4 marzec 2022. <https://rsr-online.ru/news/2022/3/4/obrashenie-rossijskogo-soyuza-rektorov/>.
- „Открытое письмо российских ученых и научных журналистов против войны с Украиной”, 24 luty 2022. <https://t-invariant.org/2022/02/we-are-against-war/>.
- Романова, Татьяна. „Транснациональный разрыв”. *Россия в глобальной политике* 20, nr 5 (2022). <https://globalaffairs.ru/articles/transnacionalnyj-razryv/>.
- Шугуров, Марк Владимирович. „Санкционный Режим Европейского Союза в Отношении Российской Науки”. *Международное Право и Международные Организации/International Law and International Organizations*, nr 4 (kwiecień 2023): 22-45. doi:10.7256/2454-0633.2023.4.69177.



