

RADOSŁAW KOŁATEK

Środki restrykcyjne Unii Europejskiej jako instrument prawny Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Uwagi w świetle agresji Rosji na Ukrainę*

**Restrictive Measures of the European Union as a Legal Tool
of the Common Foreign and Security Policy. Observations
in the Light of Russia's Aggression Against Ukraine**

Abstract

This paper presents a catalogue of restrictive measures adopted by the European Union against the Russian Federation in response to its aggression against Ukraine, considering the full range of sanctions available to the EU. Moreover, it paper identifies the impact of these measures on EU entities, including Member States, and on Russian citizens residing temporarily or permanently in EU countries. However, the paper does not intend to discuss all the specifics of the individual sanction packages introduced by the EU in detail.

RADOSŁAW KOŁATEK – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ORCID – 0000-0002-4854-3675,
e-mail: r.kolatek@uksw.edu

* „Projekt dofinansowany ze środków budżetu państwa, przyznanych przez Ministra Nauki w ramach Programu „Społeczna odpowiedzialność nauki II”, na podstawie umowy nr POPUL/SP/0201/2023/01 z dnia 1 września 2023 r., dot. Projektu pt. „Unia Europejska wobec konfliktów zbrojnych, ze szczególnym uwzględnieniem konfliktu w Ukrainie”.

SŁOWA KLUCZOWE: środki restrykcyjne, sankcje, prawo Unii Europejskiej, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, Rosja, Ukraina, skutki sankcji

KEYWORDS: restrictive measures, sanctions, the Law of the European Union, Common Foreign and Security Policy, Russia, Ukraine, results of sanctions

1 | Wprowadzenie

Agresja Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy^[1], polegająca najpierw na aneksji Krymu oraz okupacji ukraińskich obwodów donieckiego i ługańskiego, co miało miejsce w 2014 r., a następnie na pełnoskalowym ataku przeciwko suwerennemu państwu w lutym 2022 r. spowodowała reakcję Unii Europejskiej w postaci nałożenia sankcji na Rosję o niespotykanej do tej pory skali w przypadku tej organizacji międzynarodowej^[2]. Niewątpliwie przyczyn tak zdecydowanej i energicznej reakcji po stronie Unii Europejskiej należy

¹ Na temat rosyjskiej agresji wobec Ukrainy wraz z konsekwencjami dla rządów prawa w wymiarze prawnomiędzynarodowym zob.: Cezary Mik, „Agresja Rosji na Ukrainę i jej konsekwencje dla rządów prawa na poziomie międzynarodowym. Szkic problematyki”, [w:] *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, red. Artur Kozłowski (Wrocław: Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego 2022); Iwona Bień-Węglowska, Joanna Dzierżanowska, „Biegły w postępowaniu przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym w kontekście inwazji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę” *Prawo i Więź*, nr 4 (2024): 53-79; Łukasz Kułaga, „Inicjatywa dotycząca specjalnego trybunału ds. zbrodni agresji przeciwko Ukrainie – wyzwania i perspektywy” *Prawo i Więź*, nr 4 (2023): 72-99; Anna Dąbrowska, „Register of Damages Caused by the Aggression of the Russian Federation in Ukraine: The Creation and Main Objectives of the Mechanism”. *Prawo i Więź* (2024): 1375-1392; Iryna Kozak-Balaniuk, Ihor Kozak, „The Crime of Genocid As Exemplified by the Holodomor and the Russian Military Aggression Against Ukraine” *Prawo i Więź*, nr 3: 295-313.

² Na temat prawnej kwalifikacji działań Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy zob. Elżbieta Karska, Elżbieta H. Morawska, Jakub Czepek, Łukasz D. Dąbrowski, Bartłomiej Oreziak, Katarzyna Gałka, *Human Rights in the European Paradigm of the Protection of Aliens* (Warszawa: Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, 2023), 17, 27, 35, 174, 187, 411, 415; Elżbieta Karska (Elżbieta Karska), Karol Karski (Karol Karski), „Miżnarodno-prawowie wiznaczennia agriesii” *Naukowij wisnik Użgorods'kogo nacjonalnogo uniwersitetu. Sierii: Politologii. Sociologii. Filosofii*, nr 1 (2015): 42-48. https://drive.google.com/file/d/1EoYoG_SVsGF_2dQxaEZLASDZ7HUOH_BS/view. [dostęp: 16.4.2024]; na temat genezy rosyjsko-ukraińskiego sporu terytorialnego

szukać w fakcie, iż skala tego konfliktu oraz cele jakie postawiła sobie Federacja Rosyjska w postaci „podporządkowani[a] Ukrainy Rosji w powiązaniu z negacją legalności jej władz państwowych, a nawet jej odrębności narodowej i własnej państwowości, oraz prawa do wyboru sojuszy” niosą za sobą realne zagrożenia dla porządku prawnomiędzynarodowego w tej części kontynentu europejskiego^[3].

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja katalogu środków restrykcyjnych przyjętych przez Unię Europejską w odniesieniu do Federacji Rosyjskiej w związku z agresją tego państwa wobec Ukrainy na tle pełnego reżimu sankcji, którymi dysponuje Unia Europejska. Równie ważne jest zidentyfikowanie skutków przyjętych środków restrykcyjnych UE w odniesieniu do podmiotów unijnych, w tym samych państw członkowskich, oraz w niewielkim zakresie wobec obywateli Federacji Rosyjskiej przebywających czasowo lub na stałe na terenie państw UE. Jednocześnie w artykule nie zamierzano omawiać w sposób detaliczny wszystkich szczegółów poszczególnych pakietów sankcyjnych wprowadzonych przez UE. Obecnie Rada na swojej stronie internetowej precyzyjnie informuje o przyjmowaniu kolejnych pakietów sankcyjnych w ujęciu chronologicznym^[4]. Również Komisja zarządza stroną internetową „EU Sanctions Map” z aktualizowanymi na bieżąco informacjami o środkach restrykcyjnych nakładanych przez UE na poszczególne kraje świata^[5].

Założenia wyjściowe, które zostały przyjęte, dotyczą tego, że skala i różnorodność zastosowanych przez UE środków ograniczających miałyby ostatecznie uniemożliwić Federacji Rosyjskiej kontynuowanie tego konfliktu. Jeśli się tak stanie, będzie to oznaczać, że środki restrykcyjne UE, podejmowane w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, stanowiłyby skuteczne narzędzie w celu izolowania gospodarki Rosji i przynajmniej znaczącego zmniejszenia jej zdolności do prowadzenia wojny. To z kolei będzie świadczyć, że reżim sankcyjny, którym dysponuje

zob. Karol Karski, *Rozpad Związku Radzieckiego a prawo międzynarodowe* (Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego 2015), 22-27, 36, 230-241.

³ Mik, *Agresja Rosji na Ukrainę*, 429.

⁴ Oficjalna strona Komisji: Kalendarium – sankcje UE wobec Rosji w sprawie Ukrainy. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>. [dostęp: 6.1.2024].

⁵ Portal „The EU Sanction Map” został utworzony w 2017 r. przez prezydencję estońską. <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>. [dostęp: 6.1.2024].

Unia Europejska, stanowi nie tylko znaczącą, ale również skuteczną formę działania zewnętrznego, o którym mowa w Tytule V Traktatu o Unii Europejskiej^[6].

W artykule użyto wyrażenia „środki restrykcyjne” oraz zamiennie szeroko wykorzystywanego w literaturze prawnomiędzynarodowej oraz w dokumentach instytucji Unii Europejskiej terminu „sankcje”^[7]. W Tytule IV Części piątej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz w dokumentach instytucji UE, a także na ich oficjalnych stronach stosowane jest pojęcie „środki ograniczające”, które również pojawia się w niniejszym artykule^[8]. Na potrzeby tego artykułu posłużono się terminami „środki restrykcyjne” i „sankcje” w znaczeniu synonimicznym^[9].

⁶ Angielska, francuska czy hiszpańska wersja językowa Traktatu o Unii Europejskiej w Tytule V wskazuje na to, że w odniesieniu do relacji Unii Europejskiej z państwami trzecimi mowa o działaniu zewnętrznym (ang.: *external action*; fr.: *l'action extérieure*; hisz.: *la acción exterior*), co oznacza jednolitą i spójną aktywność UE na arenie międzynarodowej. Z tej przyczyny autor zdecydował się na używanie pojęcia „działanie zewnętrzne”, tj. inaczej niż jest to zawarte w polskiej wersji językowej TUE. Szersze wyjaśnienia w tym zakresie znajdują się w drugiej części artykułu; Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 7.6.2016, s. 1.

⁷ W literaturze zagranicznej: James Crawford, „The relationship between sanctions and countermeasures”, [w:] *United Nations Sanctions and International Law*, red. Vera Gowlland-Debbas (Haga-Londyn-Boston: Brill-Nijhoff 2001), 57-68; Alain Pellet, Alina Miron, „Sanctions”, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (sierpień 2013 – ostatnia aktualizacja artykułu). <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e984> [dostęp: 29.11.2023]; *Unilateral Sanctions in International Law*, red. Surya P Subedi OBE (Oxford-Nowy Jork-Dublin: Bloomsbury 2021); w literaturze polskiej: Janusz Gilas, „Czyn w prawie międzynarodowym” *Kwartalnik Prawa Publicznego*, nr 1-2 (2007): 23-25; Jerzy Menkes, Marcin Menkes, „Sankcje w prawie międzynarodowym – wybrane zagadnienia prawa i doktryny” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 1 (2017): 37-76; Cezary Mik, *Państwo i prawo wobec procesów internacjonalizacji, integracji i globalizacji*, t. I, *Wpływ internacjonalizacji i integracji na klasyczny paradygmat państwa i prawa* (Toruń: TNOiK, 2021), 553-555.

⁸ W wersji angielskiej TFUE to „restrictive measures” oraz „les mesures restrictives” w wersji francuskiej; nota informacyjna Rady z 2014 r. „Unijne środki ograniczające”. <https://www.consilium.europa.eu/media/24496/142477.pdf>. [dostęp: 30.11.2023].

⁹ Szersza analiza pojęcia „sankcje” w perspektywie prawnomiędzynarodowej została przedstawiona przez Łukasza Kułagę w artykule „Sankcje Unii Europejskiej wobec Federacji Rosyjskiej w rezultacie agresji przeciwko Ukrainie z perspektywy prawa międzynarodowego” *Przegląd Legislacyjny*, nr 2 (2023): 11-13.

Artykuł ma następującą strukturę. W pierwszej kolejności zostaną zaprezentowane uwarunkowania, w tym na gruncie prawa międzynarodowego, dla wprowadzania sankcji przez Unię Europejską. Następnie zostaną omówione rodzaje środków restrykcyjnych ustanawianych przez Unię Europejską. W tym zakresie niezbędne jest wskazanie traktatowych podstaw prawnych dla ustanawiania sankcji przez Unię Europejską oraz dokonanie charakterystyki norm kompetencyjnych. W dalszej kolejności zarysowane zostaną poszczególne etapy procesu decyzyjnego w przypadku ustanawiania środków restrykcyjnych przez Unię Europejską. Ostatnia część artykułu jest poświęcona polityce sankcyjnej Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem reżimu sankcyjnego UE wobec Federacji Rosyjskiej w związku z agresją tego państwa na Ukrainę. W tym kontekście zostaną przedstawione konsekwencje środków restrykcyjnych przyjętych przez UE w odniesieniu do Rosji, uwzględniając ich wymiar polityczny, ekonomiczny i militarny.

Metoda badawcza, którą się posłużono w niniejszej pracy, to metoda dogmatyczno-prawna. W jej ramach analizowano obowiązujący stan prawny oraz zagraniczną i polską literaturę z dziedziny prawa UE, a także posiłkowo prawa międzynarodowego.

2 | Podstawy prawne dla działania zewnętrznego Unii Europejskiej

Przed przyjęciem Traktatu lizbońskiego^[10] w doktrynie podkreślano, że Unii Europejskiej nie posiadała jednolitej polityki zewnętrznej, lecz kilka polityk, gdzie każda z nich ma swoje określone cele^[11]. Zmiany traktatowe z 2009 r. doprowadziły do skonsolidowania wszystkich postanowień dotyczących działań zewnętrznych UE^[12]. Był to jeden z priorytetów

¹⁰ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1.

¹¹ Marisa Cremona, „The Union as a Global Actor: Roles, Models and Identity” *Common Market Law Review*, t. XLI (2004): 553.

¹² Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 242.

przy tworzeniu Traktatu konstytucyjnego^[13] i Traktatu lizbońskiego, co w zamierzeniu miało wzmocnić skuteczność prowadzenia polityki UE na arenie międzynarodowej^[14]. W ten sposób doszło do powstania zintegrowanej domeny wśród różnych polityk unijnych, określonej mianem działania zewnętrznego Unii Europejskiej, która została „scalona wspólnymi zasadami i celami oraz do pewnego stopnia instytucjonalnie”^[15]. Obecnie Traktaty posługują się więc terminem „działanie zewnętrzne UE” w celu uwypuklenia całej polityki UE prowadzonej na arenie międzynarodowej bez względu na jej międzyrządowy bądź unijny charakter^[16].

Wspólne cele i zasady, którymi się kieruje Unia Europejska, podejmując swoją aktywność w sferze relacji zewnętrznych, zostały ustanowione w art. 21 i 22 Traktatu o Unii Europejskiej^[17]. Dotyczy to dwóch zasadniczych obszarów współpracy. W pierwszej kolejności należy wskazać na współpracę o charakterze politycznym oraz wojskowym, co obejmuje wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, pomoc humanitarną, klauzulę solidarności oraz środki restrykcyjne UE kierowane wobec podmiotów zewnętrznych, a w ramach współpracy wojskowej, m.in. ustanowiony w art. 42 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia wszelkimi dostępnymi środkami państwu członkowskiemu, które znalazło się ofiarą agresji na swoim terytorium (tzw. *casus foederis*). Drugim obszarem współpracy jest integracja w sferze zewnętrznych stosunków gospodarczych, na co składa się wspólna polityka handlowa, współpraca rozwojowa, a także współpraca gospodarcza, finansowa i techniczna^[18]. Należy jednocześnie zauważyć, że postanowienia art. 21 Traktatu o Unii Europejskiej mają charakter ogólny i odnoszą się łącznie do całości działania zewnętrznego podejmowanego przez UE^[19].

¹³ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dz. Urz. UE C 310 z 16.12.2004 r., s. 1.

¹⁴ Panos Koutrakos, *EU International Relations Law* (Oxford-Portland: Hart Publishing 2015), 9.

¹⁵ Cezary Mik, „Środki restrykcyjne (sankcje) wobec ataków cyfrowych jako instrument prawny dyplomacji cyfrowej Unii Europejskiej” *Prawo i Więź*, nr 3 (2021): 90.

¹⁶ Koutrakos, *EU International Relations Law*, 9.

¹⁷ Ibidem, 9.

¹⁸ Cezary Mik, *Fenomenologia regionalnej integracji państw. Studium prawa międzynarodowego*, t. I, *Teoria i praktyka regionalnej integracji państw* (Warszawa: C.H. Beck, 2018), 183-184.

¹⁹ Dagmara Kornobis-Romanowska, Robert Grzeszczak, *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2023), 380.

Niemniej wymaga podkreślenia, że Traktat o Unii Europejskiej ustanowił znaczącą odrębność w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB)^[20]. Przejawem tego są swoiste rozwiązania kompetencyjne. Kluczowym elementem jest równoległość kompetencji Unii Europejskiej oraz państw członkowskich zamiast przeniesienia ich na rzecz UE, a także – w wymiarze instytucjonalnym – nadal pierwszoplanowe znaczenie organów międzyrządowych, tj. Rady Europejskiej i Rady z ograniczoną rolą Parlamentu Europejskiego i Komisji. Ponadto nie można pominąć istotnej roli Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, którego wyposażono w aparat administracyjny w postaci Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (art. 27 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej), a także Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa (art. 38 Traktatu o Unii Europejskiej)^[21]. Integralną część Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) stanowi Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO; art. 42-46 Traktatu o Unii Europejskiej). Jej celem jest wzmacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego poprzez zapobieganie konfliktom oraz działania na rzecz pokoju zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Tak więc aktywność międzynarodowa Unii Europejskiej w ramach zarówno WPZiB i WPBiO „stanowią decydujące podstawy do umacniania tożsamości tej organizacji na arenie międzynarodowej”^[22].

3 | Stosowanie środków restrykcyjnych przez Unię Europejską (aspekty prawno-proceduralne)

Jednym z narzędzi reagowania Unii Europejskiej na zagrożenia płynące z zewnątrz są środki restrykcyjne, które mogą zostać wymierzone w państwa trzecie, podmioty prawne bądź jednostki, a także podmioty niepaństwowe. Samo wprowadzanie tych środków przez Unię Europejską mieści

²⁰ Marisa Cremona, „The two (or Three) Treaty Solution: The New Treaty Structure of the EU”, [w:] *EU Law After Lisbon*, red. Andrea Biondi, Piet Eeckhout, Stefanie Ripley (Oxford: Oxford University Press, 2012), 50.

²¹ Mik, „Środki restrykcyjne (sankcje)”, 91.

²² Kornobis-Romanowska, Grzeszczak, *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, 555.

się właśnie w zakresie działania zewnętrznego UE. W ramach najbardziej podstawowego podziału dotyczącego rodzajów sankcji wyróżnia tzw. sankcje „związane” oraz sankcje autonomiczne^[23].

Istotą sankcji „związanych” jest to, że wykonują one rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych. Mają więc na celu nie tylko utrzymanie, ale również przywracanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Jednak, jak wskazują Wytyczne dotyczące wdrażania i oceny środków ograniczających (sankcji) w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, Unia Europejska może podjąć decyzję o zastosowaniu środków, które są bardziej restrykcyjne w stosunku do tych ustanawianych na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ. Możliwa jest również sytuacja, w której przyjęcie środków restrykcyjnych w ramach ONZ nie jest w ogóle możliwe. W obu tych przypadkach Unia Europejska może ustanowić tzw. środki autonomiczne, które są już ustanawiane z własnej inicjatywy^[24]. Dotyczą one takich kategorii jak: terroryzm, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, naruszenia praw człowieka, zajęcie innego państwa/jego terytorium, agresja na inne państwo. Jeszcze innym rodzajem sankcji autonomicznych, ustanawianym w ramach wspólnej polityki handlowej, są cła antydumpingowe czy opłaty wyrównawcze. Można więc powiedzieć, że sankcje autonomiczne stanowią samodzielną reakcję UE na naruszenia norm prawa międzynarodowego, a zatem są związane z coraz większą aktywnością UE na arenie międzynarodowej.

²³ Council of the European Union, *Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy (update)*, 4 maja 2018 r., nr 5664/18. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>. [dostęp: 15.12.2023]; w literaturze podział ten przywołują Pieter Jan Kuijper, Jan Wouters, Frank Hoffmeister, Geert De Baere, Thomas Ramopoulos, *The Law of EU External Relations. Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor* (Oxford: Oxford University Press, 2015), 215-217; bardziej rozbudowane ujęcia proponują: Mik, „Środki restrykcyjne (sankcje)”, 91; Éric-André Martin, „La politique de sanctions de l'Union européenne. Ambition multilatérale contre logique de puissance” *Etudes de l'Ifri*, październik (2019): 27-34. https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/martin_sanctions_ue_2019.pdf. [dostęp: 4.12.2023].

²⁴ Council of the European Union, *Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy (update)*, 4 maja 2018 r., nr 5664/18; <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>. [dostęp: 15.12.2023].

W przypadku stosowania sankcji przez Unię Europejską podstawę prawną stanowią przepisy art. 29 Traktatu o Unii Europejskiej oraz art. 215 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej^[25] (TFUE). W artykule zostało pominięte zagadnienie ustanawiania środków na podstawie art. 75 TFUE, ponieważ dotyczy on działań UE w celu zapobiegania terroryzmowi i działalności powiązanej oraz zwalczania tych zjawisk poprzez ograniczenia przepływu kapitału i płatności np. w drodze zamrożenia funduszy. Należy nadmienić, że sama procedura przyjmowania tych środków różni się od znacząco od tej z art. 215 TFUE, a przyjmowane środki określa się jako restrykcyjne tylko administracyjne^[26].

Przepis art. 29 Traktatu o Unii Europejskiej to norma o ogólnym charakterze zastosowania, która stanowi podstawę kompetencji Rady do przyjęcia decyzji WPZiB, które zostały szczegółowo określone w art. 25 lit. b (ii) Traktatu o Unii Europejskiej. Przepis art. 29 Traktatu o Unii Europejskiej zawiera więc upoważnienie dla Rady do jednomyślnego przyjmowania decyzji określających „podejście Unii do danego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym”. Na jego podstawie Unia Europejska może wprowadzić każdy środek restrykcyjny, również taki, który ma służyć ograniczaniu ruchu osobowego lub nakładającego restrykcje gospodarcze. Ponadto przyjęcie decyzji WZPiB na podstawie art. 29 TUE jest konieczne w przypadku, kiedy mają być ustanowione środki ograniczające w ramach kompetencji Rady wynikających z art. 215 ust. 2 TFUE^[27]. Z uwagi na zbieżności procedury decyzyjnej w tym zakresie zostanie ona omówiona łącznie dla decyzji na podstawie art. 29 TUE i 215 TFUE w dalszej części artykułu.

Norma ustanowiona w art. 215 TFUE służy natomiast wprowadzeniu sankcji gospodarczych. Dotyczy to sytuacji, gdy w ramach WPZiB podejmowana jest decyzja o ustanowieniu sankcji, które odnoszą się do materii gospodarczej i finansowej. Z racji tego, że kompetencje państw członkowskich w obu tych sferach zostały ograniczone na rzecz Unii Europejskiej, nie mogą być więc wykonywane samodzielnie. W praktyce oznacza to, że nałożenie sankcji gospodarczych na podstawie art. 215 TFUE wymaga wcześniejszego przyjęcia decyzji sankcyjnej na podstawie przepisów

²⁵ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 7.6.2016, s. 1.

²⁶ Szerzej o specyfice środków ustanawianych na podstawie art. 75 TFUE: Koutrakos, *EU International Relations Law*, 511-513.

²⁷ Kornobis-Romanowska, Grzeszczak, *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, 446, 449.

traktatowych w ramach WPZB^[28]. Powyżej zarysowany mechanizm, w ramach którego ustanawiane są sankcje gospodarcze i finansowe, został ustanowiony w Traktacie z Maastricht^[29], co ówczesnie miało charakter międzyfilarowy. Dostosowanie go do nowej struktury instytucjonalnej wynikającej z przyjęcia Traktatu lizbońskiego nie spowodowało zmian tej dwuetapowej procedury^[30].

W przypadku ustanawiania środków restrykcyjnych na podstawie art. 215 TFUE sam proces decyzyjny w Unii Europejskiej składa się z kilku stadiów. Jego wszczęcie następuje na podstawie art. 29 TUE i wymaga w pierwszej kolejności przyjęcia decyzji WPZiB. Aby to nastąpiło konieczny jest wniosek ze strony Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, który kierowany jest do Rady. Wymaga podkreślenia, że w praktyce taka inicjatywa legislacyjna po stronie Wysokiego Przedstawiciela odbywa się we wcześniejszym porozumieniu z państwami członkowskimi w Radzie, przede wszystkim na wniosek Rady i Rady Europejskiej, z rzadka natomiast ma charakter autonomiczny^[31]. W dalszej kolejności trafia do właściwych organów przygotowawczych Rady, którymi są m.in. grupy robocze. W przypadku sankcji nakładanych na Rosję będą to dwie grupy tj. terytorialna – grupa COEST^[32], odpowiedzialna za obszar Europy Środkowej i Azji Wschodniej, w tym Partnerstwo Wschodnie oraz tzw. sankcyjna – grupa robocza radców ds. stosunków zewnętrznych (RELEX)^[33]. W przypadku grupy RELEX jej zadania dotyczą zagadnień prawnych, finansowych i instytucjonalnych w zakresie sankcji, unijnych operacji zarządzania kryzysowego, ustanawiania specjalnych przedstawicieli UE oraz finansowania działań zewnętrznych. Po tym jak wniosek

²⁸ Monika Niedźwiedź, „komentarz do art. 215”, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. II, red. Andrzej Wróbel, Krystyna Kowalik-Bańczyk, Monika Szwarz-Kuczer (Warszawa: Wolters Kluwer, 2012), 1549–1550.

²⁹ Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 191 z 29.7.1992 r., s. 1.

³⁰ Paul Craig, Grainne de Burca, *EU Law. Text, Cases and Materials* (Oxford: Oxford University Press, 2011), 331.

³¹ Steven Blockmans, Christophe Hillion, Pierre Vimont, *From Self-Doubt to Self-Assurance: The European External Action Service as the Indispensable Support for a Geopolitical EU* (Bruksela: CEPS Task Force Report 2021), 23; https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2021/01/TFR_EEAS-2_o-From-self-doubt-to-self-assurance.pdf. [dostęp: 9.12.2023].

³² Akronim COEST ma swoje źródło w j. francuskim: Le groupe „Europe orientale et Asie centrale”.

³³ Akronim RELEX również ma swoje źródło w j. francuskim: Le groupe des conseillers pour les relations extérieures.

legislacyjny zostanie zaakceptowany przez obie grupy robocze, trafia na posiedzenie Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa (PSC). Ostatnim etapem w ramach procedowania wniosku w organach przygotowawczych Rady jest zaakceptowanie go przez Komitet Stałych Przedstawicieli (tzw. Coreper część 2) przygotowany przez nieformalną grupę *Antici*. Następnie wniosek musi zostać przyjęty Radę.

Drugi etap wprowadzania środków restrykcyjnych, przewidujących zamrożenie aktywów lub inne sankcje gospodarcze czy finansowe, na podstawie art. 215 TFUE wymaga przyjęcia rozporządzenia Rady, co umożliwi ich wdrożenie. Na podstawie wcześniej przyjętej decyzji WPZiB Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Komisja przedkładają wniosek legislacyjny zawierający projekt rozporządzenia do Rady, która jest zobowiązana do powiadomienia o tym Parlamencie Europejskiego. Podobnie jak na pierwszy etapie projekt rozporządzenia jest analizowany przez grupę RELEX, następnie trafia na posiedzenie Coreperu i Rady do przyjęcia. O przyjęciu rozporządzenia Rada informuje Parlament Europejski. Decyzja WPZiB oraz rozporządzenie Rady równocześnie wchodzi w życie z dniem publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, co ma zapewnić ich jednoczesną skuteczność.

4 | Zakres środków restrykcyjnych Unii Europejskiej wobec Federacji Rosyjskiej

Sankcje ustanowione przez UE wobec Federacji Rosyjskiej są samodzielną reakcją tej organizacji międzynarodowej na naruszenia norm prawa międzynarodowego dokonane przez władze rosyjskie i wpisują się w coraz większą aktywność UE na arenie międzynarodowej. Początkowo środki restrykcyjne, które zostały nałożone przez Unię Europejską na Rosję, były reakcją w odpowiedzi na aneksję Krymu w 2014 r. Obejmowały one cztery typy ograniczeń^[34].

³⁴ Informacja pochodzi ze strony Rady: *EU restrictive measures against Russia over Ukraine (since 2014)*. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/#diplomatic>. [dostęp: 27.11.2023].

Pierwsza grupa to tzw. sankcje dyplomatyczne, które polegały na zawieszeniu negocjacji nad większością porozumień i form współpracy pomiędzy Rosją a Unią Europejską, w tym nad nowym Porozumieniem o partnerstwie i współpracy (Partnership and Cooperation Agreement between the EU, its Member States and the Russian Federation; tzw. PCA2)^[35]. W ramach podjętych przez UE działań od 2014 r. wstrzymane zostały szczyty UE-Rosja, a państwa członkowskie postanowiły by nie organizować regularnych dwustronnych szczytów z Rosją. Zawieszono również rozmowy z Rosją w kwestiach wizowych. Ponadto zamiast zaplanowanego szczytu G8 w Soczi, odbyło się spotkanie G7 w Brukseli (bez Rosji) i od tego czasu spotkania są kontynuowane w tym formacie. Państwa członkowskie poparły również zawieszenie negocjacji w sprawie przystąpienia Rosji do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Międzynarodowej Agencji Energetycznej (IEA). Decyzja UE o objęciu restrykcjami wszystkich deputowanych wybranych we wrześniu 2016 r. do Dumy z terytorium Krymu i Sewastopola stanowiła drugą grupę sankcji, mających charakter indywidualny. W ramach tego pakietu ograniczeń wprowadzono zakazy wizowe dla powyższej wymienionej grupy osób oraz zamrożono aktywa określonych osób. Trzecia grupa sankcji miała charakter ekonomiczny. Ich celem było wprowadzenie ograniczeń w dostępie do kapitału i współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym oraz Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju, zakaz eksportu uzbrojenia i niektórych towarów podwójnego zastosowania, a także zakaz eksportu urządzeń i technologii do wydobywania ropy naftowej w ekstremalnych warunkach. Ostatnia grupa to tzw. „sankcje krymskie”. Ich rolą było ograniczenie możliwości współpracy podmiotów gospodarczych z Krymu i Sewastopola z podmiotami unijnymi^[36].

Po rozpoczęciu w lutym 2022 r. przez Federację Rosyjską działań zbrojnych wobec Ukrainy w ramach pełnoskalowej interwencji sankcje nałożone

³⁵ Umowa o partnerstwie i współpracy z 1997 r. (PCA) ustanowiła ogólne ramy stosunków handlowych UE-Rosja. Negocjacje w sprawie nowej umowy UE-Rosja (PCA2) rozpoczęły się w 2008 r., ale zostały wstrzymane w 2010 r. z powodu braku postępów w rozdziale projektowanej umowy dotyczącym handlu i inwestycji. W marcu 2014 r. Rada Europejska zawiesiła negocjacje z powodu rosyjskiej interwencji wojskowej na Ukrainie; informacja pochodzi ze strony Dyrekcji Generalnej ds. Handlu w Komisji Europejskiej: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/russia_en. [dostęp: 3.1.2024].

³⁶ Informacje pochodzą ze strony Rady: *EU restrictive measures against Russia over Ukraine (since 2014)*. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/#diplomatic>. [dostęp: 27.11.2023]

po 2014 r. nie tylko zostały utrzymane, lecz również Unia Europejska wprowadziła nowe środki restrykcyjne w zdecydowanie szerszej skali w postaci kilkunastu tzw. pakietów sankcji UE. Od strony formalnej środki restrykcyjne UE ustanowione po rosyjskiej agresji na Ukrainę w lutym 2022 r. stanowią w części kontynuację tych sankcji, które były wprowadzane przez Unię Europejską od 2014 r. Nie są to więc nowe, autonomiczne akty prawne, lecz w większości stanowią rewizję aktów obowiązujących od 2014 r.

Wymaga podkreślenia, że formalnie pierwszy pakiet sankcyjny został przyjęty na dzień przed wybuchem wojny tj. 23 lutego 2022 r.^[37]. Była to reakcja UE na uznanie przez Rosję obszarów obwodów donieckiego i ługańskiego na Ukrainie za niezależne podmioty oraz o wysłaniu rosyjskich wojsk na te obszary. Dwa kolejne pakiety sankcji zostały przyjęte przez UE natychmiast po pełnoskalowej inwazji Federacji Rosyjskiej, tj. 25 lutego, 28 lutego i 2 marca 2022 r.^[38]. Ich celem było wprowadzenie zakazu lotów i dostępu do unijnych lotnisk^[39] dla przewoźników z Federacji Rosyjskiej oraz zawieszenie działalności nadawczej agencji Sputnik i Russia Today, będących pod stałą kontrolą władz Rosji^[40]. Jak zwracał uwagę Łukasz Kułaga – w odniesieniu do trzeciego pakietu sankcji UE – obejmuje on

³⁷ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/259 z dnia 23 lutego 2022 r. dotyczące zmiany rozporządzenia (UE) nr 269/2014 w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz. Urz. UE, L 421 z 23.2.2023 r., s. 1)

³⁸ Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2022/260 z dnia 23 lutego 2022 r. dotyczące wykonania rozporządzenia (UE) nr 269/2014 w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających; (Dz. Urz. UE, L 421 z 23.2.2023 r., s. 3); Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2022/261 z dnia 23 lutego 2022 r. dotyczące wykonania rozporządzenia (UE) nr 269/2014 w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz. Urz. UE, L 421 z 23.2.2023 r., s. 15).

³⁹ Decyzja Rady (WPZiB) 2022/335 z dnia 28 lutego 2022 r. zmieniająca decyzję 2014/512/WPZiB dotyczącą środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz. Urz. UE L 57 z 28.2.2022 r., s. 4-6); Rozporządzenie Rady (UE) 2022/334 z dnia 28 lutego 2022 r. zmieniające rozporządzenie Rady (UE) nr 883/2014 dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz. Urz. UE L 57 z 28.2.2022 r., s. 1-3)

⁴⁰ Na temat ograniczeń w przestrzeni powietrznej państw UE dla rosyjskich statków powietrznych zob. Katarzyna Myszona-Kostrzewa, „Zakaz lotów rosyjskich statków powietrznych w przestrzeni powietrznej państw członkowskich Unii Europejskiej a międzynarodowe prawo lotnicze” *Acta Iuris Stetinensis*, nr 1 (2023).

„nie tylko rozporządzenia i rozporządzenia wykonawcze, tak jak było przy stosowaniu poprzednich środków, lecz także poprzedzającą ją decyzję Rady przyjętą w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa”^[41].

Kolejne pakiety ze środkami restrykcyjnymi wymierzonymi w Federację Rosyjską dotyczyły wykluczenia siedmiu rosyjskich banków z międzynarodowego systemu finansowego SWIFT (kolejne rosyjskie banki były obejmowane sankcjami w kolejnych decyzjach sankcyjnych)^[42], zakazu nowych inwestycji w sektorze energetycznym Federacji Rosyjskiej^[43] oraz importu rosyjskiego węgla i innych stałych paliw kopalnych oraz zakaz dostępu do portów UE dla statków rosyjskich^[44], zakazu zakupu, importu i transferu ropy naftowej i niektórych produktów ropopochodnych z Rosji do UE (z okresem dostosowawczym oraz wyłączeniami dla niektórych państw członkowskich)^[45], zakazu zakupu, importu złota pochodzącego z Rosji^[46], ograniczenia w odniesieniu do wywozu produktów i technologii

⁴¹ Łukasz Kułaga, „Sankcje Unii Europejskiej wobec Federacji Rosyjskiej w rezultacie agresji przeciwko Ukrainie z perspektywy prawa międzynarodowego” *Przegląd Legislacyjny*, nr 2 (2023): 15.

⁴² Decyzja Rady (WPZiB) 2022/346 z dnia 1 marca 2022 r. zmieniająca decyzję 2014/512/WPZiB dotyczącą środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz. Urz. UE, L 63 z 2.3.2022 r., s. 5-7).

⁴³ Decyzja Rady (WPZiB) 2022/430 z dnia 15 marca 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 871 z 15.3.2022 r., s. 556); Rozporządzenie Rady (UE) 2022/428 z dnia 15 marca 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 833/2014 dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz. Urz. UE L 871 z 15.3.2022 r., s. 13).

⁴⁴ 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 r., s. 70); Rozporządzenie Rady (UE) 2022/576 z dnia 8 kwietnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 833/2014 dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz. Urz. UE L 111 z 8.4.2022 r., s. 1).

⁴⁵ Decyzja Rady (WPZiB) 2022/884 z dnia 3 czerwca 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 153 z 3.6.2022 r. s. 128); Rozporządzenie Rady (UE) 2022/879 z dnia 3 czerwca 2022 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 833/2014 dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz. Urz. UE L 153 z 3.6.2022 r. s. 53).

⁴⁶ Decyzja Rady (WPZiB) 2022/1271 z dnia 21 lipca 2022 r. w sprawie zmiany decyzji 2014/512/WPZiB dotyczącej środków ograniczających w związku z działaniami

podwójnego zastosowania, a także produktów i technologii, które mogłyby posłużyć technicznemu wzmocnieniu rosyjskiego sektora obrony i bezpieczeństwa^[47], zakazu eksportu z państw członkowskich do Rosji technologii krytycznych i wyrobów przemysłowych, takich jak elektronika, pojazdy specjalistyczne, części maszyn, części zamienne do ciężarówek i silników odrzutowych oraz produkty dla sektora budowlanego^[48]. W grudniu 2023 r. Rada przyjęła dwunasty pakiet sankcji wobec Rosji, rozszerzając dotychczasową listę sankcji indywidualnych oraz wprowadzając kolejne ograniczenia o charakterze gospodarczym (m.in. zakaz importu diamentów, zakaz importu skroplonego propanu (LPG) z rocznym okresem przejściowym)^[49]. Trzynasty pakiet sankcji wobec Federacji Rosyjskiej został przyjęty przez Unię Europejską w drugą rocznicę pełnoskalowej inwazji przeciwko Ukrainie^[50]. Ograniczenia przyjęte w lutym 2024 r.

Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz. Urz. UE, L 193 z 21.7.2022 r. s. 196); decyzja Rady (WPZiB) 2022/1272 z dnia 21 lipca 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 193 z 21.7.2022 r. s. 219); rozporządzenie Rady (UE) 2022/1269 z dnia 21 lipca 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 833/2014 dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz. Urz. UE, L 193 z 21.7.2022 r. s. 1); rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2022/1270 z dnia 21 lipca 2022 r. (Dz. Urz. UE, L 193 z 21.7.2022 r. s. 133).

⁴⁷ Decyzja Rady (WPZiB) 2022/2478 z dnia 16 grudnia 2022 r. zmieniająca decyzję 2014/512/WPZiB dotyczącą środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz. Urz. UE L 332 z 16.12.2022 r. s. 614); Rozporządzenie Rady (UE) 2022/2474 z dnia 16 grudnia 2022 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 833/2014 dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz. Urz. UE L 332 z 16.12.2022 r. s. 1).

⁴⁸ Decyzja Rady (WPZiB) 2023/434 z dnia 25 lutego 2023 r. w sprawie zmiany decyzji 2014/512/WPZiB dotyczącej środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz. Urz. UE L 591 z 25.2.2023 r. s. 593); Rozporządzenie Rady (UE) 2023/427 z dnia 25 lutego 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 833/2014 dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz. Urz. UE L 591 z 25.2.2023 r. s. 6).

⁴⁹ Decyzja Rady (WPZiB) 2023/2871 z dnia 18 grudnia 2023 r. zmieniająca decyzję 2014/145/WPZiB w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz. Urz. UE, L 2871 z 18.12.2023 r.).

⁵⁰ Rozporządzenie Rady (UE) 2024/745 z dnia 23 lutego 2024 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 833/2014 dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz. Urz. UE L 745

były wymierzone m.in. w przemysł wojskowo-obronny i miały na celu powstrzymanie Rosji w pozyskiwaniu zachodnich technologii dla tego sektora rosyjskiej gospodarki, również przez podmioty ekonomiczne z państw trzecich współpracujących dotychczas z podmiotami rosyjskimi. Cztery kolejne pakiety sankcji nałożone na Rosję do końca września 2025 r. zostały wymierzone w jej sektor bankowy i energetyczny, uniemożliwiając ukończenie, konserwację, eksploatację i wszelkie przyszłe użytkowanie gazociągów Nord Stream 1 i 2.

5 | Implikacje w związku z przyjęciem środków restrykcyjnych UE wobec Federacji Rosyjskiej

5.1. Skutki środków restrykcyjnych UE o charakterze indywidualnym

Sankcje UE, nałożone w związku z aneksją Krymu w 2014 r., które miały charakter indywidualny, były wymierzone w członków rosyjskiej elity, ukraińskich separatystów i organizacje z nimi powiązane. Polegały na zamrożeniu aktywów i zakazie wydawania wiz dla tych podmiotów. Lista tych osób i podmiotów jest jawna i została udostępniona w załączniku do Decyzji Rady 2014/119/WPZiB zawierającym wykaz osób, podmiotów i organów, do których ta decyzja jest adresowana^[51]. Ponadto od 2017 r. Komisja prowadzi skonsolidowany wykaz osób, grup i podmiotów objętych sankcjami finansowymi UE, co obejmuje również osoby i podmioty z Federacji Rosyjskiej^[52].

W 2022 r. W ramach sankcji indywidualnych Unia Europejska rozszerzyła dotychczasowe ograniczenia dyplomatyczne, które objęły zakaz

z 23.2.2024 r.); Decyzja Rady (WPZiB) 2024/746 z dnia 23 lutego 2024 r. zmieniająca decyzję 2014/512/WPZiB dotyczącą środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz. Urz. UE L 746 z 23.2.2024 r.).

⁵¹ Decyzja Rady 2014/119/WPZiB z dnia 5 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom, podmiotom i organom w związku z sytuacją na Ukrainie (Dz. Urz. UE L 66 z 6.3.2014 r. s. 26).

⁵² Pomocniczy skonsolidowany wykaz osób, grup i podmiotów podlegających sankcjom finansowym Unii Europejskiej: <https://data.europa.eu/data/datasets/consolidated-list-of-persons-groups-and-entities-subject-to-eu-financial-sanctions?locale=pl>. [dostęp: 17.4.2024].

ułatwień wizowych dla urzędników i przedsiębiorców z FR, które dawały im uprzywilejowany dostęp do UE. Decyzja ta nie ma wpływu na zwykłych Rosjan. Do końca kwietnia 2024 r. sankcje indywidualne obejmują 1706 osób, w tym Prezydenta Federacji Rosyjskiej Władimira Putina i Ministra Spraw Zagranicznych Siergieja Ławrowa^[53] oraz 419 podmiotów gospodarczych^[54].

W odpowiedzi władze Federacji Rosyjskiej podjęły decyzję o odwecie za unijne sankcje indywidualne i zakazały podróżowania wobec konkretnych osób z państw członkowskich UE, nie publikując jednak ich nazwisk. Później listę osób przekazano delegaturze UE w Moskwie (89 unijnych polityków i dowódców wojskowych). W styczniu 2022 r. Rosja ogłosiła kolejną listę osób, tym razem nie ujawniając nazwisk osób, które najprawdopodobniej są przedstawicielami państw członkowskich i instytucji UE^[55].

W literaturze przedmiotu ten rodzaj sankcji jest określany jako tzw. sankcje ukierunkowane (*smart sanctions; targeted sanctions*). Istotą tego narzędzia jest zróżnicowanie ograniczeń do różnych adresatów. Wskazuje się ponadto, że dla ich skuteczności konieczne jest zastosowanie kilku rodzajów ograniczeń jednocześnie. Przykładowo jest to połączenie ograniczeń w podróżowaniu, zamrożenia indywidualnych środków i innych aktywów, zakazy dokonywania transakcji finansowych). W kontekście aneksji Krymu ten rodzaj sankcji został uznany za mający większą skuteczność z uwagi na to, że są one precyzyjnie wymierzone w osoby lub podmioty bezpośrednio zaangażowane w podejmowanie decyzji dotyczących przyłączenia Krymu do Rosji. Niemniej przy ocenie ich skuteczności należy wziąć pod uwagę, że skutki sankcji indywidualnych wymierzonych w kręgi polityczne wokół Prezydenta Putina – choć stosunkowo silne na poziomie osobistym – są zdecydowanie ograniczone w stosunku do obywateli Federacji Rosyjskiej. Zwłaszcza w kontekście manipulacji w przekazie informacji o wojnie na Ukrainie dokonywanej przez rosyjskie władze^[56].

⁵³ Decyzja Rady (WPZiB) 2022/331 z dnia 25 lutego 2022 r. dotycząca zmiany decyzji 2014/145/WPZiB w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi, załącznik nr 1 (Dz. Urz. UE, L 52 z 25.2.2022 r. s. 1)

⁵⁴ Dane pochodzą ze strony Rady: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>. [dostęp: 19.4.2024].

⁵⁵ Martin Russell, *Western sanctions and Russia. What are they? Do they work?*. In-Depth Analysis (Bruksela: EPRS European Parliamentary Research Service 2022), 9.

⁵⁶ Peter A.G. Van Bergeijk, „Sanctions Against the Russian War on Ukraine: Lessons from History and Current Prospects” *Journal of World Trade*, nr 4 (2022): 577.

5.2. Środki podjęte przez Komisję w odniesieniu do sytuacji indywidualnych, obejmujących podmioty ekonomiczne i osoby fizyczne

W związku z przyjęciem aktów prawnych ustanawiających sankcje UE, Komisja wydała szereg wytycznych i opinii w celu wspierania organów krajowych, podmiotów gospodarczych z państw członkowskich UE i obywateli UE, służących interpretacji i wdrażaniu ustanowionych norm prawnych. Dotyczy to w szczególności aktów prawnych wydanych po aneksji Krymu i później zmienianych tj. Rozporządzenia Rady (UE) nr 269/2014, rozporządzenia Rady (UE) nr 692/2014, rozporządzenia Rady (UE) nr 833/2014 i Rozporządzenia Rady (UE) 2022/263. Przez analogię mają one zastosowanie również do rozporządzenia Rady (WE) nr 765/2006^[57]. Należy podkreślić, że wskazane w pierwszym zdaniu wytyczne i opinie Komisji, choć istotne z punktu widzenia stosowania prawa UE, to nie mają one charakteru wiążącego i stanowią przykład aktów o charakterze *soft law*.

Problemy będące przedmiotem omówienia w wytycznych i opiniach Komisji dotyczą szeregu trudności jakie napotkali obywatele UE, obywatele Federacji Rosyjskiej, uprawnieni do pobytu w państwach członkowskich, oraz podmioty gospodarcze zarejestrowane w UE współpracujące z rosyjskimi przedsiębiorcami po wprowadzeniu sankcji. Jednym z przykładów są ograniczenia w transferach bankowych z państw UE do Federacji Rosyjskiej. Pomimo tego, że UE nie wprowadziła generalnego zakazu dla przedsiębiorców z państw członkowskich UE obejmującego płatności wobec podmiotów prawnych zarejestrowanych w Rosji, to w związku z przyjęciem przez UE w lutym 2022 r. trzeciego pakietu sankcji, obejmującego zakaz transakcji z Rosyjskim Bankiem Centralnym dla każdego obywatela, banku lub firmy UE^[58] oraz odcięcie siedmiu rosyjskich banków od międzynarodowego systemu transakcji SWIFT pojawiły się ograniczenia w zakresie przekazywania euro do Rosji lub osobom fizycznym lub prawnym w Rosji. Drugi

⁵⁷ Strona internetowa Komisji zawierająca wytyczne dotyczące sankcji przyjętych w następstwie agresji wojskowej Rosji na Ukrainę i zaangażowania w nią Białorusi: https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine/guidance-documents_en. [dostęp: 7.1.2024].

⁵⁸ Decyzja Rady (WPZiB) 2022/327 z dnia 25 lutego 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 48 z 25.2.2022 r. s. 1).

rodzaj trudności, to przebieg procesów *due diligence* w kontekście standardów należytej staranności, które muszą zachować unijne podmioty, aby wywiązać się z obowiązku zamrożenia aktywów oraz zakazu udostępniania zasobów osobom i podmiotom notowanym na giełdzie^[59]. Innym z kolei jest wykonywanie umów z podmiotami z federacji Rosyjskiej zawartych przed ustanowieniem sankcji oraz ewentualnych odpowiedzi na żądania roszczeń w świetle obowiązujących sankcji^[60].

W przypadku wytycznych, stanowią one obszerny, ale dość ogólny zbiór pytań i odpowiedzi dotyczący tego, jak należy rozumieć konkretne przepisy sankcyjne oraz jak należy je zastosować w konkretnej sytuacji^[61]. Z ich treści wynika, że Komisja udziela odpowiedzi na zapytanie ze strony konkretnego podmiotu w sposób zanonimizowany. Często odpowiedź jest ogólna i zawiera rekomendację uzgodnienia szczegółów przed organem krajowym. Z udzielanych odpowiedzi można wywnioskować, że interpretacja konkretnych przepisów jest trudna dla podmiotów UE w sytuacji, kiedy należy zastosować abstrakcyjny przepis do konkretnej sytuacji. Odpowiedzi są udzielane również obywatelom Federacji Rosyjskiej, przebywającym stale lub czasowo na terytorium państw UE i często dotyczą wstrzymania płatności lub transferu finansowego między UE a Rosją.

Opinie wydawane przez Komisję to dokumenty zdecydowanie bardziej szczegółowe. Każda opinia odnosi się do konkretnego przepisu środka restrykcyjnego UE. Komisja udziela odpowiedzi na konkretny wniosek skierowany do Komisji przez organ krajowy, często przywołując pytania jakie zostały zadane przez organ. Tytułem przykładu można wskazać opinię Komisji z 8.6.2021 r. (C(2021)4223 final), która dotyczyła zastosowania środków ograniczających o charakterze finansowym określonych w art. 2 ust. 2 rozporządzenia Rady (UE) nr 269/2014^[62]. Jak wynika z treści

⁵⁹ Guidance for EU operators: Implementing enhanced due diligence to shield against Russia sanctions circumvention. https://finance.ec.europa.eu/system/files/2023-12/guidance-eu-operators-russia-sanctions-circumvention_en.pdf. [dostęp: 7.1.2023]

⁶⁰ Commission Guidance Note On The Implementation Of Certain Provisions Of Regulation (EU) No 833/2014, COM(2017)5738 final z 25.8.2017 r.; https://finance.ec.europa.eu/system/files/2020-01/170825-guidance-implementation-regulation-833-2014_en.pdf. [dostęp: 14.12.2023].

⁶¹ Consolidated FAQs on the implementation of Council Regulation No 833/2014 and Council Regulation No 269/2014. https://finance.ec.europa.eu/system/files/2023-10/faqs-sanctions-russia-consolidated_en_3.pdf [dostęp: 14.12.2023].

⁶² Opinia Komisji z 8.6.2021 r. w sprawie art. 2 ust. 2 rozporządzenia Rady (UE) nr 269/2014, C(2021)4223 final.

przepisu art. 2 ust. 2 rozporządzenia 269/2014^[63] podmiotom unijnym zakazuje się udostępniania środków finansowych lub zasobów gospodarczych, bezpośrednio lub pośrednio, osobom wymienionym w załączniku I do przedmiotowego rozporządzenia. Organ krajowy ustalił, że jedna ze wskazanych osób wymienionych w załączniku I do przedmiotowego rozporządzenia sprawuje kontrolę nad niewskazanym podmiotem spoza UE. Wyroby produkowane przez ten podmiot z państwa trzeciego są sprzedawane przez przedsiębiorstwa z siedzibą w państwach trzecich podmiotom z UE. To zrodziło pytania do Komisji w zakresie m.in. dopuszczalności dokonywania płatności na rzecz podmiotów spoza UE, działających jako pośrednicy z państw trzecich oraz przetwarzania płatności dokonywanych z krajowych rachunków podmiotów z UE na rachunki wspomnianych podmiotów spoza UE.

5.3. Ocena skuteczności środków restrykcyjnych UE o charakterze gospodarczym

Szersza gama sankcji wymierzonych w gospodarkę Rosji została przyjęta w czerwcu 2014 r. Dotyczyły one pierwszych ograniczeń w handlu z Krymem. Następnie, w konsekwencji zestrzelenia samolotu pasażerskiego MH-17 ustanowiono sektorowe środki restrykcyjne dotyczące handlu bronią, energią i współpracy finansowej z Rosją. We wrześniu 2014 r. zostały one dodatkowo wzmocnione. Cechą charakterystyczną przyjętych sankcji sektorowych w tamtym okresie był ich zdecydowanie szerszy zasięg na gospodarkę Rosji w porównaniu do sankcji nakładanych na pojedyncze osoby bądź rosyjskie organizacje przez państwa zachodnie. Środki restrykcyjne UE wymierzone zostały w trzy strategiczne sektory gospodarki Federacji Rosyjskiej, tj. sektor obronności, energetyki i finansów^[64]. W przypadku sektora obronnego sankcje dotyczyły embarga na broń oraz ograniczeń w eksporcie towarów podwójnego zastosowania (cywilno-wojskowego). W energetyce ograniczenia dotyczyły współpracy

⁶³ Rozporządzenie Rady (UE) nr 269/2014 z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz.U. L 78 z 17.3.2014, s. 6).

⁶⁴ Russell, „Western sanctions”, 1-2.

gospodarczej oraz obrotu niektórymi rodzajami surowców mineralnych oraz materiałów wykorzystywanych w przemyśle energetycznym i wydobywczym (np. rury, narzędzia do wierceń, wieże i platformy wiertnicze)^[65]. Miało to wpływ na anulowanie niektórych projektów naftowych. Mimo to rosyjski sektor naftowo-gazowy w dalszym ciągu rozwijał się we współpracy z podmiotami gospodarczymi z UE. W sektorze finansowym banki początkowo mocno odczuły utratę dostępu do zachodniego finansowania, ale później stały się bardziej odporne niż w samym 2014 r.^[66]

Sankcje UE po aneksji Krymu zostały nałożone w okresie, w którym rosyjska gospodarka była bardziej podatna na zagraniczną presję gospodarczą niż po wybuchu pełnoskalowej wojny w 2022 r., ponieważ dwustronna wymiana handlowa UE-Rosja wyniosła wtedy 22% rosyjskiego PKB. Niestety nie były one wymierzone w główne źródło dochodów walutowych Rosji, tj. eksport surowców służących do wytwarzania energii. Dopiero w ramach kolejnych pakietów sankcyjnych nakładanych w latach 2022–2023. Unia Europejska zdecydowała się na znaczące ograniczenia w imporcie surowców energetycznych z Rosji. Wtedy też wprowadzono zakaz startu, lądowania lub przelotu na terytorium Unii wszelkim statkom powietrznym eksploatowanym przez rosyjskich przewoźników lotniczych lub rosyjskie osoby prawne lub fizyczne, co niewątpliwie miało pewne, choć trudne do oszacowania, skutki dla rosyjskiego sektora lotniczego i transportowego^[67]. Również w tym okresie nie doszło w Rosji do wstrzymania programu modernizacji armii, choć wcześniej wspomniane ograniczenia w eksporcie towarów podwójnego zastosowania mogły utrudnić produkcję niektórych rodzajów broni. Przede wszystkim jednak nie doprowadziły do zapobieżenia rosyjskiej agresji wobec Ukrainy^[68]. Ogólny wpływ środków restrykcyjnych UE na gospodarkę Rosji na koniec kwietnia 2024 r. jest nadal trudny do ustalenia. Sankcjami UE zostało objętych 419 podmiotów ekonomicznych^[69]. Szacunki wskazują, że koszt/wpływ sankcji wyniósł

⁶⁵ Rozporządzenie Rady (UE) 692/2014 z dnia 23 czerwca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w odpowiedzi na bezprawne przyłączenie Krymu i Sewastopola, Dz. Urz. UE L 183, s. 9 z 24.6.2014 r.).

⁶⁶ Luigi Lonardo, *Russia's 2022 War Against Ukraine and the Foreign Policy Reaction of the EU Context, Diplomacy, and Law* (Cham: Palgrave Macmillan, 2022), 68-73.

⁶⁷ Myszona-Kostrzewa, „Zakaz lotów”, 99, 110.

⁶⁸ Bergeijk, „Sanctions Against the Russian War on Ukraine”, 583-585.

⁶⁹ Dane są aktualizowane na bieżąco na stronie Rady. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/why-sanctions/sanctions-against-russia/>. [dostęp: 19.4.2024].

od 0,2% do 2% PKB rocznie, jednak panuje zgoda co do tego, że zmienność cen ropy naftowej i głęboko zakorzenione czynniki strukturalne, a nie sankcje, są głównymi ograniczeniami wzrostu gospodarczego Rosji, który średnio wynosił mniej niż 1 % od 2014 r.^[70] Według danych za lata 2022–2023 szacuje się, że rosyjskie przychody z eksportu węglowodorów w pierwszym roku wojny były wyższe o ok. 100 mld dolarów niż dziesięcioletnia średnia, a w drugim roku – wyższe o ok. 60 mld dolarów^[71].

Jednocześnie z danych dostępnych na stronach internetowych instytucji UE wynika, że około 60 % całego przedwojennego importu z Rosji do Unii Europejskiej podlega unijnym sankcjom. Całkowity import UE z Rosji w 2022 r. wyniósł 203,4 mld euro, z czego 2,2 mld euro stanowił rzeczywisty import rolno-spożywczy^[72]. Wynika z tego, że sankcje UE w obecnym kształcie nie są wymierzone w rosyjski handel produktami rolno-spożywczymi. Ponadto Unia Europejska istotnie zmniejszyła swoją zależność od rosyjskiego gazu, tj. z 40% całkowitego importu w 2021 r. do 15% w 2023 r. W okresie między lutym 2022 r. a grudniem 2023 r. wartość importu gazu Unii Europejskiej z Rosji spadła o 82%^[73]. W odniesieniu więc do importu rosyjskich paliw kopalnych można więc postawić wniosek, że w stosunkowo krótkim okresie czasu Unia Europejska dokonała głębokiej dywersyfikacji tych surowców energetycznych oraz źródeł dostawy tych surowców. Jest to zdecydowanie najbardziej widoczny bezpośredni skutek środków ograniczających przyjętych przez UE.

W odpowiedzi na sankcje sektorowe Rosja wprowadziła szereg zakazów importowych na produkty rolno-spożywcze z UE o charakterze kontrsankcji^[74]. Począwszy od sierpnia 2014 r. obejmują one import owoców, warzyw,

⁷⁰ Russell, „Western sanctions”, I.

⁷¹ „For the fatherland. How Putin is reshaping Russia to keep his war-machine running” *The Economist*, 2-8 grudnia (2023), 9.

⁷² Wystąpienie Wysokiego Przedstawiciela/Wiceprzewodniczącego Josepa Borrelli na sesji plenarnej PE w sprawie nałożenia sankcji na przywóz do UE rosyjskiej i białoruskiej żywności i produktów rolnych z 12.3.2024 r. https://www.eeas.europa.eu/eeas/russia-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep-plenary-imposing-sanctions-imports_en?etrans=pl. [dostęp: 19.4.2024].

⁷³ Wystąpienie Wysokiego Przedstawiciela/Wiceprzewodniczącego Josepa Borrelli na sesji plenarnej PE w sprawie wyborów prezydenckich w Rosji z 10.4.2024 r. https://www.eeas.europa.eu/eeas/russia-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-ep-plenary-russias-presidential_en?s=177&etrans=pl. [dostęp: 19.4.2024].

⁷⁴ Iwona Wiśniewska, *Sankcje i kontrsankcje. Rosja rozważa nacjonalizację zagranicznych firm. Analizy* (Warszawa: Ośrodek Studiów Wschodnich 2022). <https://>

mięsa, ryb, owoców morza i przetworów mlecznych, a także trzody chlewnej, tłuszczu i podrobów^[75]. We wrześniu 2023 r. obowiązywanie powyższych zakazów importowych zostało przedłużone do grudnia 2024 r.^[76]. Odbyna się to rokrocznie w trybie nowelizacji Dekretu Prezydenta Federacji Rosyjskiej^[77]. W odróżnieniu od braku dostępu do informacji o liście obywateli UE objętych zakazem wjazdu do Rosji, rosyjskie akty prawne utrzymujące zakaz importu określonych towarów do Rosji wraz z listą tych towarów są dostępne w języku rosyjskim i angielskim m.in. na oficjalnych stronach Prezydenta Federacji Rosyjskiej oraz rosyjskiego rządu^[78].

Nasuwać się jeszcze dwa dodatkowe wnioski w odniesieniu do unijnych sankcji sektorowych. *Primo*, władze rosyjskie systematycznie odpowiadają na decyzje Unii Europejskiej o przedłużaniu sankcji sektorowych w postaci wydłużenia obowiązywania rosyjskich zakazów importowych. *Secundo*, skoro władze Federacji Rosyjskiej po pełnoskalowej interwencji wobec Ukrainy w lutym 2022 r. nowelizują akty prawne, wydawane od 2014 r., w których przedłuża się obowiązywanie zakazów importowych jako reakcji na unijne sankcje, to należy tę sytuację odczytywać, w ten sposób, że Federacja Rosyjska podobnie jak Unia Europejska uznaje za początek konfliktu na Ukrainie rok 2014, a pełnoskalowa agresja z 2022 r.

www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-03-10/sankcje-i-kontrsankcje-rosja-rozwaza-nacjonalizacje-zagranicznych. [dostęp: 20.4.2024]; Iwona Wiśniewska, *Rosyjskie kontrsankcje: cios w globalny rynek gazów szlachetnych. Analizy* (Warszawa: Ośrodek Studiów Wschodnich 2022). <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-06-14/rosyjskie-kontrsankcje-cios-w-globalny-rynek-gazow-szlachetnych>. [dostęp: 20.4.2024].

⁷⁵ Dekret Prezydenta Rosji nr 560 z 6.8.2014 r. w sprawie stosowania niektórych specjalnych środków ekonomicznych w celu zapewnienia bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej; <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201408060033.pdf>. [dostęp: 6.12.2023].

Uchwała w sprawie środków wykonawczych dekretu Prezydenta Federacji Rosyjskiej z 6.8.2014 nr 560 „W sprawie stosowania niektórych specjalnych środków ekonomicznych w celu zapewnienia bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej”, <http://static.government.ru/media/files/41d4f8e16aof70d2537c.pdf>. [dostęp: 6.12.2023].

⁷⁶ Obowiązywanie w/w aktów prawnych zostało przedłużone do końca 2024 r. Dekretem Prezydenta Rosji nr 693 z 18.9.2023 r. „W sprawie przedłużenia niektórych specjalnych środków ekonomicznych w celu zapewnienia bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej”. <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202309180015>. [dostęp: 6.12.2023].

⁷⁷ Informacja na stronie internetowej Prezydenta Federacji Rosyjskiej. <http://kremlin.ru/acts/bank/38809> [dostęp: 7.12.2023].

⁷⁸ Zob. przypisy nr 61 i 62.

jest jedynie kontynuacją wcześniejszych rosyjskich działań, naruszających prawo międzynarodowe.

W odniesieniu do powyższych uwag należy jednak wyraźnie podkreślić, że dla rosyjskich kontrsanekcji jako odpowiedzi na ustanowione przez Unię Europejską środki restrykcyjne nie ma jakiegokolwiek uzasadnienia w prawie międzynarodowym. Nie mogą więc działania Federacji Rosyjskiej być traktowane jako w jakiś sposób uprawnione w świetle norm przyjętych przez międzynarodową społeczność. Tym bardziej więc nie mogą być zrównane ze środkami restrykcyjnymi UE. Ponadto trudno byłoby również zakwalifikować kontrsanekcje Federacji Rosyjskiej wobec UE jako środki odwetowe. Wszak, środkiem odwetowym określa się „pokojoyą jednostronną reakcję, która jest zasadniczo bezprawna i która jest przyjęta przez jedno lub wiele państw przeciwko innemu państwu, kiedy to ostatnie popełniło międzynarodowy bezprawny akt, który może usprawiedliwiać taką reakcję”^[79]. Jednak w przypadku sankcji UE mamy do czynienia z retorsjami^[80] wobec Federacji Rosyjskiej nakładanymi w związku z poważnym naruszeniem przez to państwo norm bezwzględnie obowiązujących (*ius cogens*)^[81].

6 | Podsumowanie

Skala i różnorodność zastosowanych przez Unię Europejską środków restrykcyjnych wobec Federacji Rosyjskiej przyjęła wcześniej niespotykaną skalę w historii integracji europejskiej. W dyskusji nad sposobem reakcji Unii Europejskiej na wybuch wojny na Ukrainie pojawiły się jednostkowe komentarze, które wskazywały na wręcz „eksperymentalny” charakter działania zewnętrznego UE z uwagi na szybkość i wielostronność

⁷⁹ Alland Denis, „The Definition of Countermeasures”, [w:] *The Law of International Responsibility*, red. J. Crawford, A. Pellet, S. Olleson, Oxford 2010, s. 1127–1136 cyt. za: Kułaga, „Sankcje Unii Europejskiej”, 24.

⁸⁰ W ocenie Łukasza Kułagi Unia Europejska generalnie postrzega wszystkie swoje autonomiczne sankcje za retorsje: Kułaga, „Sankcje Unii Europejskiej”, 17.

⁸¹ Report of the Secretary-General, *Unilateral economic measures as a means of political and economic coercion against developing countries*, 30 August 2021, A/76/310, s. 17–19.

zaangażowania państw członkowskich i instytucji UE^[82]. Pomimo tego, że reakcja Unii Europejskiej na wybuch wojny przyjęła formę podejmowania decyzji przez państwa członkowskie za pośrednictwem UE, co wymagało jednomyślności, to fakt ten nie przeszkodził w przyjęciu 13 pakietów zawierających szeroką gamę środków restrykcyjnych w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Wraz z rozpoczęciem przez Federację Rosyjską pełnoskalowej inwazji wobec Ukrainy w 2022 r. dotychczasowe sankcje zostały utrzymane, a Unia Europejska zdecydowała się na wprowadzenie nowych środków restrykcyjnych wobec Rosji w zdecydowanie szerszej skali. Jest to więc sytuacja, w której od strony formalnej środki restrykcyjne UE ustanowione po rosyjskiej pełnoskalowej inwazji na Ukrainę w lutym 2022 r. stanowią kontynuację tych sankcji, które były wprowadzane przez Unię Europejską od 2014 r. Nie są to więc nowe, autonomiczne akty prawne, lecz w większości stanowią rewizję aktów obowiązujących od 2014 r. W świetle powyższego wydaje się oczywiste, że dla Unii Europejskiej pełnoskalowa inwazja Rosji wobec Ukrainy z 2022 r. jest jedynie kontynuacją wcześniejszych rosyjskich działań poczynając od 2014 r., naruszających prawo międzynarodowe.

Ogólny wpływ środków restrykcyjnych UE na gospodarkę Rosji na koniec pierwszego kwartału 2024 r. jest trudny do ustalenia. Niewątpliwie charakterystyczną cechą sankcji sektorowych jest ich zdecydowanie szerszy zasięg na gospodarkę Rosji w porównaniu do sankcji nakładanych na pojedyncze osoby bądź rosyjskie organizacje przez państwa zachodnie. Środki restrykcyjne UE wymierzone zostały m.in. w trzy strategiczne sektory gospodarki Federacji Rosyjskiej tj. sektor obronności, energetyki i finansów, a także w sektor transportowy. Jednak z danych wynika, że przychody do budżetu Federacji Rosyjskiej z eksportu węglowodorów wzrastają, pomimo zdecydowanego zmniejszenia zależności Unii Europejskiej od importu rosyjskich surowców energetycznych. Z tego względu – pomimo skali działań zastosowanych przez Unię Europejską, przede wszystkich polegających na nałożeniu sankcji na agresora – można odnieść wrażenie, że naruszenie norm prawa międzynarodowego nie niesie za sobą dotkliwych konsekwencji, tak politycznych jak i gospodarczych dla Federacji Rosyjskiej.

⁸² Lonardo, „Russia’s 2022 War Against Ukraine”, 77.

Bibliografia

- Bień-Węglowska, Iwona. Joanna Dzierżanowska. "Biegły w postępowaniu przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym w kontekście inwazji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę" *Prawo i Więź*, nr 4 (2024): 53-79. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI47.719>.
- Blockmans Steven, Christophe Hillion, Pierre Vimont, *From Self-Doubt to Self-Assurance: The European External Action Service as the Indispensable Support for a Geopolitical EU*. Bruksela: CEPS Task Force Report, 2021. https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2021/01/TFR_EEAS-2_o-From-self-doubt-to-self-assurance.pdf.
- Craig Paul, Grainne de Burca, *EU Law. Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Crawford James, „The relationship between sanctions and countermeasures”, [w:] *United Nations Sanctions and International Law*, red. Vera Gowlland-Debbas. Haga-Londyn-Boston: Brill-Nijhoff, 2001.
- Cremona Marisa, „The two (or Three) Treaty Solution: The New Treaty Structure of the EU”, [w:] *EU Law After Lisbon*, red. Andrea Biondi, Piet Eeckhout, Stefanie Ripley. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Cremona Marisa, „The Union as a Global Actor: Roles, Models and Identity” *Common Market Law Review*, t. XLI (2004).
- Dąbrowska, Anna. "Register of Damages Caused by the Aggression of the Russian Federation in Ukraine: The Creation and Main Objectives of the Mechanism". *Prawo i Więź* nr 6 (2024): 1375-1392. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI53.985>.
- Gilas Janusz, „Czyn w prawie międzynarodowym” *Kwartalnik Prawa Publicznego*, nr 1-2 (2007).
- „For the fatherland. How Putin is reshaping Russia to keep his war-machine running” *The Economist*, 2-8 grudnia (2023).
- Jelźbieta Kars'ka (Elźbieta Karska), Karol Kars'kij (Karol Karski), „Miźnarodno-prawowie wiznaczeniia agriesii” *Naukowij wisnik Uźgorods'kogo nacionalnogo uniwersitetu: Sieriia: Politologiia. Sociologiia. Filosofiiia*, nr 1 (2015): 42-48. https://drive.google.com/file/d/1EoYoG_SVsGF_2dQxaEZLASDZ7HUOH_BS/view.
- Karska Elźbieta, Elźbieta H. Morawska, Jakub Czepek, Łukasz D. Dąbrowski, Bartłomiej Oreźziak, Katarzyna Gałka, *Human Rights in the European Paradigm of the Protection of Aliens*. Warszawa: Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego 2023. Doi: 10.13166/hr/QHLC7301.
- Karski Karol, *Rozpad Zwiąźzku Radzieckiego a prawo międzynarodowe*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, 2015.

- Kornobis-Romanowska Dagmara, Grzeszczak Robert, *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2023.
- Koutrakos Panos, *EU International Relations Law*. Oxford-Portland: Hart Publishing, 2015.
- Kozak-Balaniuk, Iryna. Ihor Kozak, "The Crime of Genocid As Exemplified by the Holodomor and the Russian Military Aggression Against Ukraine" *Prawo i Więż*, nr 3: 295-313. <https://doi.org/10.36128/PRIW.VI50.819>.
- Kuijper Pieter Jan, Jan Wouters, Frank Hoffmeister, Geert De Baere, Thomas Ramopoulos, *The Law of EU External Relations. Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Kuługa Łukasz, „Sankcje Unii Europejskiej wobec Federacji Rosyjskiej w rezultacie agresji przeciwko Ukrainie z perspektywy prawa międzynarodowego” *Przegląd Legislacyjny*, nr 2 (2023).
- Kuługa, Łukasz. "Inicjatywa dotycząca specjalnego trybunału ds. zbrodni agresji przeciwko Ukrainie – wyzwania i perspektywy" *Prawo i Więż*, nr 4 (2023): 72-99. <https://doi.org/10.36128/priw.vi42.538>.
- Lonardo Luigi, *Russia's 2022 War Against Ukraine and the Foreign Policy Reaction of the EU Context, Diplomacy, and Law*. Cham: Palgrave Macmillan, 2022.
- Martin Éric-André, „La politique de sanctions de l'Union européenne. Ambition multilatérale contre logique de puissance” *Etudes de l'Ifri* octobre (2019): 27-34. https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/martin_sanctions_ue_2019.pdf.
- Menkes Jerzy, Marcin Menkes, „Sankcje w prawie międzynarodowym – wybrane zagadnienia prawa i doktryny” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 1 (2017): 37-77.
- Mik Cezary, „Agresja Rosji na Ukrainę i jej konsekwencje dla rządów prawa na poziomie międzynarodowym. Szkic problematyki”, [w:] *Rządy prawa jako wartość uniwersalna. Księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*, red. Artur Kozłowski. Wrocław: Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2022.
- Mik Cezary, „Środki restrykcyjne (sankcje) wobec ataków cyfrowych jako instrument prawny dyplomacji cyfrowej Unii Europejskiej” *Prawo i Więż*, nr 3 (2021): 88-122. <https://doi.org/10.36128/priw.vi37.299>.
- Mik Cezary, *Fenomenologia regionalnej integracji państw. Studium prawa międzynarodowego*, t. I, Teoria i praktyka regionalnej integracji państw. Warszawa: C.H. Beck, 2018.
- Mik Cezary, *Państwo i prawo wobec procesów internacjonalizacji, integracji i globalizacji*, t. I, Wpływ internacjonalizacji i integracji na klasyczny paradygmat państwa i prawa. Toruń: TNOiK 2021.

- Myszona-Kostrzewa Katarzyna, „Zakaz lotów rosyjskich statków powietrznych w przestrzeni powietrznej państw członkowskich Unii Europejskiej a międzynarodowe prawo lotnicze” *Acta Iuris Stetinensis*, nr 1 (2023): 97-112.
- Niedźwiedź Monika, „komentarz do art. 215”, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. II, red. Andrzej Wróbel, Krystyna Kowalik-Bańczyk, Monika Szwarc-Kuczer. Warszawa: Wolters Kluwer, 2012.
- Pellet Alain, Alina Miron, „Sanctions”, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, sierpień (2013). <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e984>.
- Piris Jean-Claude, *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Russell Martin, *Western sanctions and Russia. What are they? Do they work? In-Depth Analysis*. Bruksela: EPRS European Parliamentary Research Service, 2022.
- Unilateral Sanctions in International Law*, red. Subedi Surya P OBE. Oxford-Nowy Jork-Dublin: Bloomsbury, 2021.
- Van Bergeijk Peter A.G., „Sanctions Against the Russian War on Ukraine: Lessons from History and Current Prospects” *Journal of World Trade*, nr 4 (2022): 571-586.

