

Łukasz Kułaga, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie (UKSW) od 2015 r. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie oraz Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Zatrudniony jako ekspert prawny w Departamencie Prawno-Traktatowym Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP. Prowadzi badania naukowe m.in. w zakresie międzynarodowego prawa inwestycyjnego, norm dotyczących użycia siły, prawa traktatów, zastosowania prawa międzynarodowego do cyberprzestrzeni oraz relacji prawa międzynarodowego do prawa polskiego; ORCID: 0000-0003-0784-8293.

ARTYKUŁY

Sankcje Unii Europejskiej
wobec Federacji Rosyjskiej
w rezultacie agresji
przeciwko Ukrainie
z perspektywy prawa
międzynarodowego*

Łukasz Kułaga

* Stan faktyczny i prawny na dzień 30 listopada 2022 r.

1. Wprowadzenie

Agresja Rosji przeciwko Ukrainie spotkała się z bezprecedensowym poziomem sankcji zastosowanych przez szereg państw. Sankcje te miały charakter autonomiczny, tj. stanowiły realizację indywidualnych lub kolektywnych (jak w przypadku UE) inicjatyw państw. Takie podejście było konsekwencją braku przyjęcia przez Radę Bezpieczeństwa rezolucji stwierdzającej, że rosyjska napaść zbrojna stanowi akt agresji oraz nakazującej państwom zastosowanie odpowiednich sankcji. Środki przyjęte przez Radę Bezpieczeństwa na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych (dalej: Karta lub KNZ) mają charakter obowiązkowy, a orzecznictwo Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości potwierdza, że w przypadku kolizji z zobowiązaniami traktatowymi korzystają one z pierwszeństwa – zgodnie z art. 103 Karty¹. W rezultacie przyjęcie sankcji przez Radę Bezpieczeństwa pozwala państwom, co do zasady, na ich implementację, nawet jeżeli powodowałoby to sprzeczność z ich innymi zobowiązaniami – traktatowymi lub zwyczajowymi².

W przypadku braku rezolucji Rady Bezpieczeństwa sankcje autonomiczne państw lub organizacji międzynarodowych mogą być konfrontowane z konkretnymi, zaciągniętymi uprzednio, zobowiązaniami międzynarodowymi

-
- 1 Zob. *Fragmentacja Prawa Międzynarodowego: Trudności Wynikające z Dywersyfikacji oraz Rozwoju Prawa Międzynarodowego z 2006 r.*, Raport Grupy Studyjnej Komisji Prawa Międzynarodowego pod kierunkiem M. Koskenniemi, A/CN.4/L.682, 13 kwietnia 2006, § 331 i cytowana tam literatura.
 - 2 Niemniej jednak implementacja sankcji Rady Bezpieczeństwa powinna odbywać się przy poszanowaniu międzynarodowego prawa praw człowieka, zob. m.in. sprawy Al-Dulimi i Montana Management Inc. przeciwko Szwajcarii – wyr. ETPC z dnia 21 czerwca 2016 r., skarga nr 5809/08; Komisja i in./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, wyrok TS z dnia 18 lipca 2013 r., EU:C:2013:518.

podmiotów je stosujących. W takiej sytuacji sankcje autonomiczne można zakwalifikować, zgodnie z podejściem przyjętym przez Komisję Prawa Międzynarodowego³, albo jako retorsje, tj. środki zgodne z obowiązkami prawnomiędzynarodowymi, albo jako środki odwetowe (ang. *countermeasure*)⁴, tj. zachowanie sprzeczne z takimi obowiązkami, aczkolwiek dające się usprawiedliwić jako okoliczność wyłączająca bezprawność⁵.

W zakresie pojęcia sankcji w nauce prawa międzynarodowego można wyróżnić przynajmniej trzy podejścia definicyjne⁶. Według pierwszego z nich termin ten stosuje się jedynie do środków przyjmowanych przez Radę Bezpieczeństwa w trybie rozdziału VII Karty NZ⁷. Druga perspektywa

3 Zob. *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries 2001, A/56/10*, s. 128, § 3.

4 Należy odnotować jednak, że w polskiej nauce prawa międzynarodowego pojęcie *countermeasure* jest niekiedy również tłumaczone jako środki zaradcze (zob. T. Kamiński, *Zastosoowanie środków odwetowych w procesie rozwiązywania sporów międzynarodowych [w:] Praktyczne uwarunkowania bezpieczeństwa europejskiego*, red. K. Karski, Warszawa 2017, s. 317–337) czy indywidualne środki przymusu (zob. W. Czapliński i A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 836). Ta różnica terminologiczna może mieć szczególnie znaczenie, gdy pojęcie środków odwetowych jest rozumiane odmiennie niż *countermeasure*. Według Tomasza Kamińskiego „wszystkie środki odwetowe można podzielić na polegające na podjęciu działań niestanowiących naruszenia prawa międzynarodowego i na dopuszczające skorzystanie ze środków obiektywnie rzecz biorąc nielegalnych”, *idem, op. cit.*, s. 319.

5 Zob. J. Menkes, M. Menkes, *Sankcje w prawie międzynarodowym – wybrane zagadnienia prawa i doktryny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 1, s. 77. Na temat możliwych działań realizowanych przez państwa w odpowiedzi na naruszenie prawa międzynarodowego zob. G. Arangio-Ruiz, *Third Report on State Responsibility A/CN.4/440/Add 1*, ILC Yearbook 1991, § 8; M. Menkes *Stosowanie sankcji gospodarczych – analiza prawnomiędzynarodowa*, Toruń 2011, s. 171 i n. Nieco odmiennie wypowiada się Mariusz Muszyński, który retorsje uznaje również za środki odwetowe, ale nie w rozumieniu artykułów o odpowiedzialności państw z 2001 r., zob. *idem, Państwo w prawie międzynarodowym*, wyd. 1, Bielsko-Biała 2012, s. 350.

6 Nieco odmienną klasyfikację sankcji proponuje Cezary Mik, według którego w „szerokim znaczeniu obejmują one środki stosowane jednostronnie (nie oznacza to, że wyłącznie indywidualnie; środki niewojсковe, zwłaszcza ekonomiczne), w wąskim środki zarządzane i stosowane wspólnie w ramach systemu bezpieczeństwa zbiorowego (środki niewojсковe, także ekonomiczne i finansowe, oraz wojсковe)”, *idem, Państwo i prawo wobec procesów internacjonalizacji, integracji i globalizacji. Tom I. Wpływ internacjonalizacji i integracji na klasyczny paradygmat państwa i prawa*, Toruń 2021, s. 554.

7 Zob. A. Pellet, A. Miron, *Sanctions*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL], <https://opil.oup.com>, § 8 oraz Komisja Prawa Międzynarodowego w komentarzu do artykułów dotyczących odpowiedzialności państw z 2001 r., według których sankcje to „measures taken in accordance with the constituent instrument of some international organization, in particular under Chapter VII of the Charter of the United Nations – despite the fact that the Charter uses the term «measures», not «sanctions»”,

postrzega sankcje jako niezbrojne środki zmierzające do skłonienia do zmiany zachowania podmiotu sankcjonowanego w ramach realizacji określonego celu politycznego⁸. Trzecie podejście – nieco węższe niż druga perspektywa – podkreśla, że niezbrojne sankcje są odpowiedzią na naruszenie prawa międzynarodowego⁹. Równocześnie ten ostatni wariant nie wyklucza uznawania środków przyjmowanych przez Radę Bezpieczeństwa za sankcje, ponieważ

Draft articles..., s. 75, § 3. W pewnym sensie do takiego ujęcia nawiązuje definicja Remigiusza Bierzanka i Janusza Symonidesa określających sankcje mianem „negatywnej reakcji społeczności międzynarodowej, z którą spotyka się państwo naruszające normy prawa międzynarodowego”, *idem*, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2003, s. 24. Taki pogląd prezentuje również M. Muszyński: „Prawidłowe stosowanie pojęcia sankcji powinno dziś się odnosić do działań społeczności międzynarodowej zorganizowanej w Organizacji Narodów Zjednoczonych, mimo że sama Karta takiego pojęcia nie stosuje”, *idem*, *op. cit.*, s. 340.

- 8 Sankcje to „non-armed coercive measures adopted by a state or organization to put pressure on and ultimately induce a change in behaviour of another state, group of states, or non-state target”, Ch. Beaucillon, *An introduction to unilateral and extraterritorial sanctions: definitions, state of practice and contemporary challenges* [w:] *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, red. Ch. Beaucillon, ELGAR 2021, s. 2; „unilateral economic sanctions are defined as restrictive economic measures imposed by an individual state against another state and/or its government officials, legal entities and nationals in pursuit of political objectives and without any prior authorisation from an international or regional organisation”, I. Bogdanova, *Unilateral Sanctions in International Law and the Enforcement of Human Rights The Impact of the Principle of Common Concern of Humankind*, Leiden–Boston, 2022, s. 60.
- 9 „Środki kolektywne skierowane nie na podporządkowanie sobie jakiegось państwa, lecz na wyegzekwowanie zobowiązań, czyli w istocie przywrócenie stanu zgodnego z prawem międzynarodowym”, W. Czapliński, *Odpowiedzialność za naruszenia prawa międzynarodowego w związku z konfliktem zbrojnym*, Warszawa 2009, s. 83; „środki przymusu, jakie są stosowane wobec podmiotu naruszającego przepisy prawa międzynarodowego”, J. Ryszka, *Sankcje gospodarcze wobec podmiotów zewnętrznych w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, Toruń 2008, s. 23; J. Symonides, *Sankcje w prawie międzynarodowym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika” 1965, prawo V, s. 36. Według Jerzego Menkesa oraz Anny Kociołek-Pęksy sankcje stanowią „szeroko pojmowaną reakcję podmiotów w ramach międzynarodowego porządku prawnego na naruszenie jakiegokolwiek normy należącej do tego porządku, której celem jest nie tyle ukaranie podmiotu dopuszczającego się naruszenia, lecz przede wszystkim przywrócenie zaburzonego przez naruszenie stanu przestrzegania prawa i zapewnienie efektywności zobowiązań międzynarodowych, a w konkretnym przypadku skłonienie sprawcy do ostatecznego wykonania naruszonego wcześniej zobowiązania (*facere*) albo powstrzymanie się od naruszania zobowiązania (*non facere*)”, A. Kociołek-Pęksa, J. Menkes, *Problematyka sankcji i countermeasures w prawie międzynarodowym publicznym – wymiar filozoficzno-prawny*, <https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/publication/95798/edition/89896>, s. 92–93 (dostęp: 30 listopada 2022 r.). W tym zakresie szerzą definicję formułuje Janusz Sutor, który uwzględni również środki zbrojne, zob. *idem*, *Stosowanie sankcji prawnomiędzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1988, nr 4, s. 83.

„stwierdzenie istnienia zagrożenia lub naruszenia pokoju, bądź aktu agresji” (art. 39 KNZ¹⁰), które stanowi podstawę dla działań Rady Bezpieczeństwa, zawsze wiąże się z sytuacją naruszenia prawa międzynarodowego. W artykule pojęcie sankcji będzie stosowane w tym trzecim znaczeniu.

Celem niniejszego artykułu jest pokazanie spektrum sankcji stosowanych przez Unię Europejską i jej państwa członkowskie¹¹ (tj. podmiotu niebędącego stroną konfliktu rosyjsko-ukraińskiego) oraz próba ich generalnej oceny z perspektywy powszechnego prawa międzynarodowego. Wskazanie na państwa członkowskie, obok UE, nie ma na celu omówienia w artykule również analizy „narodowych” sankcji przyjmowanych niekiedy przez niektóre z tych państw. Intencją autora jest raczej potrzeba uświadomienia, że w przypadku braku implementacji rezolucji Rady Bezpieczeństwa sankcje unijne należy konfrontować nie tylko z zobowiązaniami UE *per se*, lecz także poszczególnych państw członkowskich, w celu kompleksowej oceny regulacji unijnej. Równocześnie wskazanie na perspektywę prawa międzynarodowego oznacza, że poza zakresem przedstawianego opracowania pozostają kwestie instytucjonalne prawa UE, w szczególności wybór podstawy prawnej dla przyjmowanych aktów¹². Celem artykułu nie jest także detaliczne omawianie szczegółów poszczególnych pakietów sankcyjnych wprowadzonych przez UE. Wreszcie, skala i zakres przedmiotowych sankcji powodują, że nie sposób ująć kompleksowo w formule artykułu naukowego ich pełnej interakcji z zobowiązaniami międzynarodowymi UE i państw członkowskich. Z tego względu przedmiotowe opracowanie ma charakter wstępny, zarysowujący potencjalne kierunki rozważań w tym zakresie oraz elementy, które powinny być uwzględnione w procesie całościowej analizy przedmiotowej problematyki.

Artykuł będzie miał następującą strukturę: po przedstawieniu sankcji stosowanych przez UE omówiona zostanie koncepcja retorsji, w tym w kontekście działań UE. W ostatniej części artykułu zarysowana natomiast zostanie koncepcja środków odwetowych państw trzecich, jako normy międzynarodowego prawa zwyczajowego.

10 Dz. U. z 1947 r. poz. 90.

11 Świadomie używa się pojęcia sankcji, a nie środków restrykcyjnych, ponieważ to ostatnie jest pojęciem prawa UE, natomiast celem artykułu jest przede wszystkim pokazanie możliwości kwalifikacji tych środków z perspektywy powszechnego prawa międzynarodowego.

12 Na ten temat zob. A. Cieśliński, *System unijnych sankcji celowych w związku z agresją Rosji przeciwko Ukrainie*, „Przegląd Sądowy” 2022, wrzesień, s. 41–47.

2. Zakres sankcji Unii Europejskiej wobec Federacji Rosyjskiej

Pierwszy pakiet sankcji z 23 lutego 2022 r. został przyjęty w odpowiedzi na uznanie przez Rosję tzw. republik donieckiej i ługańskiej za państwa¹³. Formalnie środki te zostały przyjęte nie jako nowe, autonomiczne akty prawne, ale jako zmiany aktów prawnych obowiązujących od 2014 r. Kolejne sankcje UE przyjęła już bezpośrednio po rosyjskiej napaści zbrojnej, tj. najpierw 25 lutego 2022 r. (tzw. drugi pakiet)¹⁴ oraz 28 lutego i 2 marca 2022 r. (tzw. trzeci pakiet)¹⁵. Z perspektywy stosowanych instrumentów prawnych trzeci pakiet obejmuje 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 Bezpieczeństwa¹⁶. Przedmiotowe sankcje obejmowały m.in. zakaz lotów przez przestrzeń powietrzną państw członkowskich UE i dostępu do unijnych lotnisk dla rosyjskich przewoźników oraz zawieszenie działalności nadawczej w UE agencji Sputnik i stacji Russia Today do czasu zakończenia rosyjskiej agresji wobec Ukrainy. Ponadto, albo w ramach rozwiązań przyjmowanych w tzw. pakietach, albo poza nimi, UE konsekwentnie poszerzała listę osób i podmiotów gospodarczych objętych sankcjami.

- 13 Rozporządzenie Rady (UE) 2022/259 z dnia 23 lutego 2022 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; 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; 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 0421). Kolejne rozporządzenia zmieniające rozporządzenie z 2014 r. oraz rozporządzenia wykonawcze dotyczące wykonania rozporządzenia z 2014 r. będą przedstawiane w formule skróconej.
- 14 Dz. Urz. UE z 25 lutego 2022 r. (w tym lista osób i podmiotów objętych sankcjami – L050, L051, L052, L053, L054).
- 15 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 (kolejne decyzje Rady zmieniające decyzję 2014/512/WPZiB będą przedstawiane w formule skróconej); 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.
- 16 Na temat podstaw stosowania sankcji w prawie UE zob. C. Mik, *Środki restrykcyjne (sankcje) wobec ataków cyfrowych jako instrument prawny dyplomacji cyfrowej Unii Europejskiej*, „Pravo i Więź” 2021, nr 3 (37), s. 90–100.

15 marca 2022 r. wprowadzono czwarty pakiet sankcji, który przewidywał m.in. zakaz nowych inwestycji w rosyjski sektor energetyczny¹⁷. Piąty pakiet, z 8 kwietnia 2022 r., regulował m.in. zakaz dostępu do portów UE dla statków rosyjskich czy importu z Rosji węgla i innych stałych paliw kopalnych¹⁸. Natomiast szósty pakiet, z 3 czerwca 2022 r., m.in. zakazał zakupu, importu i transferu ropy naftowej i niektórych produktów ropopochodnych z Rosji do UE (z okresem dostosowawczym oraz wyłączeniami narodowymi), zawiesił działalność rosyjskich nadawców państwowych oraz rozszerzył listę produktów i technologii objętych zakazem eksportu. Kolejny pakiet sankcji, z 21 lipca 2022 r., m.in. wprowadził zakaz zakupu, importu złota pochodzącego z Rosji oraz rozszerzył zakaz dostępu do portów na służy¹⁹. W rezultacie bezprawnej aneksji ukraińskich obwodów: donieckiego, ługańskiego, zaporoskiego i chersońskiego, 6 października 2022 r. UE wprowadziła m.in.: zakaz zapewniania transportu morskiego oraz świadczenia pomocy technicznej lub zapewniania finansowania w odniesieniu do transportu drogą morską do państw trzecich ropy naftowej (od grudnia 2022 r.) lub produktów ropopochodnych (od lutego 2023 r.), jeżeli produkty te pochodzą lub są eksportowane z Rosji, zakaz importu z Rosji wyrobów stalowych, papieru, papierosów, zakaz eksportu broni palnej do użytku cywilnego czy zakaz świadczenia usług architektonicznych, inżynierskich, doradztwa informatycznego, doradztwa prawnego oraz związanych z kryptowalutami²⁰.

17 Decyzja Rady (WPZiB) 2022/429 z dnia 15 marca 2022 r.; decyzja Rady (WPZiB) 2022/430 z dnia 15 marca 2022 r.; rozporządzenie Rady (UE) 2022/428 z dnia 15 marca 2022 r.; rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2022/427 z dnia 15 marca 2022 r. (Dz. Urz. UE, L 0871, z 15 marca 2022 r.).

18 Decyzja Rady (WPZiB) 2022/578 z dnia 8 kwietnia 2022 r.; decyzja Rady (WPZiB) 2022/579 z dnia 8 kwietnia 2022 r. w sprawie zmiany decyzji Rady 2012/642/WPZiB dotyczącej środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy; rozporządzenie Rady (UE) 2022/577 z dnia 8 kwietnia 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 765/2006 dotyczącego środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi oraz jej zaangażowaniem w rosyjską agresję przeciwko Ukrainie; rozporządzenie Rady (UE) 2022/576 z dnia 8 kwietnia 2022 r. (Dz. Urz. UE, L 111, z 8 kwietnia 2022 r.).

19 Decyzja Rady (WPZiB) 2022/1271 z dnia 21 lipca 2022 r.; decyzja Rady (WPZiB) 2022/1272 z dnia 21 lipca 2022 r.; rozporządzenie Rady (UE) 2022/1269 z dnia 21 lipca 2022 r.; rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2022/1270 z dnia 21 lipca 2022 r. (Dz. Urz. UE, L 193, z 21 lipca 2022 r.).

20 Decyzja Rady (WPZiB) 2022/1907 z dnia 6 października 2022 r.; decyzja Rady (WPZiB) 2022/1908 z dnia 6 października 2022 r.; decyzja Rady (WPZiB) 2022/1909 z dnia 6 października 2022 r.; rozporządzenie Rady (UE) 2022/1903 z dnia 6 października 2022 r.; rozporządzenie Rady (UE) 2022/1904 z dnia 6 października 2022 r.; rozporządzenie Rady

Na 30 listopada 2022 r. środki restrykcyjne UE (w postaci zamrożenia aktywów i zakazu podróży) stosowały się do 1241 osób fizycznych oraz do 118 podmiotów gospodarczych²¹. Równocześnie działalność UE spowodowała zamrożenie 300 mld euro rezerw należących do Rosyjskiego Banku Centralnego oraz 19 mld euro środków „rosyjskich oligarchów”²². Z perspektywy prawa UE należy odnotować, że środki restrykcyjne mają charakter przejściowy i niepunitywne²³. W rezultacie nie mogą one prowadzić do pozbawienia prawa własności mienia objętego sankcjami.

3. Sankcje Unii Europejskiej jako retorsje

Retorsje to nieprzyjazne zachowanie, które nie jest niezgodne z międzynarodowymi zobowiązaniami państwa je stosującego. Mogą one, choć nie muszą, stanowić odpowiedź na międzynarodowy bezprawny akt²⁴. Według Jamesa Crawforda „retorsje są powszechnie postrzegane jako przestrzeń swobody (w opozycji do prawa, w odniesieniu do którego mogą stosować się pewne ograniczenia) i są w związku z tym w znacznym stopniu nieregulowane przez prawo międzynarodowe”²⁵. W tym zakresie należy odnotować, że *prima facie* UE postrzega generalnie wszystkie swoje autonomiczne sankcje za retorsje²⁶.

(UE) 2022/1905 z dnia 6 października 2022 r.; rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2022/1906 z dnia 6 października 2022 r. (Dz. Urz. UE, L 2591, z 6 października 2022 r.).

- 21 Zob. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/> (dostęp: 30 listopada 2022 r.).
- 22 Zob. Statement by President von der Leyen on Russian accountability and the use of Russian frozen assets, 30 listopada 2022, Bruksela, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/STATEMENT_22_7307 (dostęp: 30 listopada 2022 r.).
- 23 Zob. sprawa C-402/05 P i C-415/05 P Kadi, wyr. TSUE (Wielka Izba) z dnia 3 września 2008 r. ECLI:EU:C:2008:461, pkt 358; sprawa C-220/14 P Ezz i in., wyr. TSUE (Pięta Izba) z dnia 5 marca 2015 r., pkt 113; sprawa C-539/10 P i C-550/10 P Stichting Al-Aqsa, wyr. TSUE (Trzecia Izba) z dnia 15 listopada 2012 r., ECLI:EU:C:2012:711, pkt. 120–130; sprawa T-47/03 Sison, wyr. sądu pierwszej instancji z dnia 11 lipca 2007r. ECLI:EU:T:2007:207, pkt 101.
- 24 Zob. *Draft articles...*, s. 128, § 3. Nieco odmiennie wypowiada się na ten temat Elisabeth Zoller, która uważa retorsje za odpowiedź na nielegalny akt, zob. *eadem*, *Peacetime Unilateral Remedies: An Analysis of Countermeasures*, „Transnational Publishers” 1984, s. 5.
- 25 J. Crawford, *State Responsibility – The General Part*, Cambridge 2013, s. 677.
- 26 Zob. 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.

Zgodność sankcji jako retorsji z międzynarodowymi zobowiązaniami państwa lub organizacji międzynarodowej może wynikać przynajmniej z dwóch przyczyn: po pierwsze, z braku związania normą zakazującą zachowania, które stanowi formę retorsji, po drugie, zachowanie stanowiące formę retorsji może mieścić się w ramach dopuszczalnych środków przewidzianych przez określony reżim traktatowy²⁷.

Ten pierwszy przypadek jest oparty na doktrynie Lotus²⁸. Ponadto, jak zauważył Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS), „w świetle prawa międzynarodowego państwa nie mają obowiązku do utrzymywania przyjaznych stosunków w ogólnym, generalnym znaczeniu”²⁹. W tym zakresie sankcje UE należałoby skonfrontować przynajmniej z kilkoma kluczowymi zobowiązaniami międzynarodowymi państw członkowskich, tj. zasadą nieinterwencji w sprawy wewnętrzne, zasadami wykonywania jurysdykcji oraz międzynarodowym prawem praw człowieka.

W odniesieniu do zakazu interwencji w sprawy wewnętrzne należy zauważyć, że mimo wieloletniej już dyskusji na ten temat oraz wielu rezolucji Zgromadzenia Ogólnego³⁰ nie doszło do ustalenia, że praktyka sankcji *per se* narusza zwyczajowy zakaz interwencji w sprawy wewnętrzne innych państw. Takie rozwiązanie wydaje się wynikać z przekonania, że naruszenie tego zakazu, zgodnie z interpretacją sformułowaną przez MTS w sprawie nikaraguańskiej, jest stosunkowo trudne do udowodnienia³¹. Jak stwierdził haski

27 Ten drugi element nieco szerzej formułuje Thomas Giegerich jako obejmujący nie tylko uprawnienia wynikające z traktatu, lecz także ze zwyczaju (w tym zakresie w szczególności chodziłoby o normę zwyczajową odzwierciedloną przez art. 60 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów), zob. *idem*, *Retorsion*, MPEPIL, § 3, opil.oup law.com (dostęp: 30 listopada 2022 r.).

28 Zob. sprawa statku SS Lotus, PCIJ (1927), Rep. Series A No 10, § 18.

29 Sprawa militarnej i paramilitarnej działalności w i przeciwko Nikaragui, ICJ Rep. 1986, § 273 i 276.

30 Zgromadzenie Ogólne ONZ wielokrotnie potępiało stosowanie przez państwa rozwinięte, w sposób jednostronny, środków przymusu ekonomicznego przeciwko państwom rozwijającym się, które „nie uzyskały zgody ze strony odpowiedniego organu Narodów Zjednoczonych lub nie są sprzeczne z zasadami prawa międzynarodowego”, rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ z: 20 grudnia 1983 r. (A/RES/38/197); 22 grudnia 1989 r. (A/RES/44/215); 21 grudnia 1993 r. (A/RES/48/168); 21 grudnia 2001 r. (A/RES/56/179); 20 marca 2012 r. (A/RES/66/156); 20 grudnia 2012 r. (A/RES/66/186).

31 Więcej na temat problemów dotyczących zasady nieinterwencji zob. Ł. Kułaga, *Działania w cyberprzestrzeni wpływające na proces wyborów w innym państwie a zasada nieinterwencji* [w:] *Przestrzeń cyfrowa – wyzwania dla prawa międzynarodowego i prawa UE*, red. C. Mik, Ł. Kułaga, Warszawa 2021, s. 161–168. Na temat przymusu zob. również wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony Unii i jej państw

trybunał, „zakazana interwencja musi [...] wpływać na sprawy, w odniesieniu do których każde państwo jest uprawnione, na podstawie zasady suwerenności państwowej, do swobodnego decydowania. Jedną z takich spraw jest wybór politycznego, gospodarczego, społecznego oraz kulturalnego systemu oraz określanie własnej polityki zagranicznej. Interwencja jest bezprawna, jeżeli zakłada użycie metod przymusu w odniesieniu do tego rodzaju wyborów, które powinny pozostać wolne. Element przymusu, który w rzeczywistości stanowi istotę zakazanej interwencji, jest szczególnie oczywisty w przypadku interwencji, która zakłada użycie siły [...]”³².

Do tego zakazu odnosił się również sąd unijny – w kontekście jego potencjalnego naruszenia względem podmiotu niepaństwowego³³.

Podobnie brak jest podstaw, aby uznać, że sankcje Unii Europejskiej są sprzeczne z akceptowanymi przez prawo międzynarodowe zasadami

członkowskich przed stosowaniem wymuszenia ekonomicznego przez państwa trzecie COM(2021) 775 final of 8.12.2021, preambuła, pkt 11: „Wymuszanie (ang. *coercion*) jest zakazaną w prawie międzynarodowym sytuacją, w której państwo stosuje środki takie jak ograniczenia handlu lub inwestycji w celu skłonienia innego państwa do działania lub zaniechania działania, do którego to państwo nie jest zobowiązane na szczeblu międzynarodowym, a które leży w zakresie jego suwerenności, gdy wymuszenie osiąga określony próg jakościowy lub ilościowy, w zależności od zamierzonego celu oraz zastosowanych środków. Komisja powinna zbadać działanie państwa trzeciego na podstawie kryteriów jakościowych i ilościowych, które pomogą stwierdzić, czy państwo trzecie ingeruje w prawnie uzasadnione suwerenne wybory Unii lub jej państwa członkowskiego i czy jego działanie stanowi wymuszenie ekonomiczne wymagające reakcji Unii”.

32 Sprawa działalności militarnej i pozamilitarnej USA w Nikaragui (Nikaragua v. USA), ICJ. Rep. 1986, § 205. Podobnie stanowi deklaracja o niedopuszczalności interwencji w wewnętrzne sprawy państw oraz ochronie ich niezależności i suwerenności: „Żadnemu państwu nie wolno używać lub zachęcać do użycia gospodarczych, politycznych lub jakiegokolwiek innego rodzaju środków mających na celu przymuszenie innego państwa w celu uzyskania jego podporządkowania w wykonywaniu jego suwerennych praw oraz celem zapewnienia sobie od niego jakiegokolwiek rodzaju korzyści”, rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 2131 z dnia 21 grudnia 1965, § 2.

33 „W kwestii odwołania się przez skarżącą do zasady nieingerencji, która w jej przekonaniu została naruszona przez Radę poprzez wpisanie jej na listę podmiotów, których fundusze zostały zamrożone, należy podnieść, że ta zasada zwyczajowego prawa międzynarodowego, nazywana również zasadą nieinterwencji, dotyczy prawa wszystkich suwerennych państw do prowadzenia swojej polityki bez ingerencji z zewnątrz i wynika z zasady równości i suwerenności państw [...]. Jak podnosi Rada, adresatami tej zasady prawa międzynarodowego są suwerenne państwa, a nie grupy czy ruchy. Wpis na listę podmiotów, których fundusze zostały zamrożone, ruchu – choćby i ruchu wyzwoleńczego – w sytuacji konfliktu zbrojnego z suwerennym państwem z powodu zaangażowania tego ruchu w terroryzm, nie stanowi więc – wbrew twierdzeniu skarżącej – naruszenia zasady nieingerencji”, Tygrysy – Wyzwoliciele Tamilskiego Ilamu (LTTE) przeciwko Radzie Unii Europejskiej, wyr. z dnia 16 października 2014 r. w sprawach połączonych T-208/11 i T-508/11, ECLI:EU:T:2014:885, § 69.

wykonywania jurysdykcji. W tym zakresie w nauce prawa międzynarodowego wyróżnia się sankcje pierwszego oraz drugiego stopnia. Te pierwsze ograniczają lub warunkują relacje gospodarcze pomiędzy państwem je stosującym a państwem, względem którego są stosowane, lub pomiędzy ich obywatelami i podmiotami gospodarczymi. Natomiast sankcje drugiego stopnia dotyczą relacji między państwami trzecimi a państwem, względem którego są stosowane sankcje, lub pomiędzy ich obywatelami i podmiotami gospodarczymi. Te ostatnie są najczęściej określane mianem sankcji ekstraterytorialnych. Równocześnie należy zauważyć, że sankcje tego rodzaju nie muszą być wyrazem jurysdykcji ekstraterytorialnej – niekiedy bowiem takie sankcje mogą być usprawiedliwione związkiem z jurysdykcją terytorialną państwa je stosującego³⁴. Sankcje UE wobec Rosji to przede wszystkim sankcje pierwszego stopnia, oparte na jurysdykcji terytorialnej i personalnej państw członkowskich³⁵. W zakresie sankcji ograniczających dostęp do terytorium/ryнку UE sankcje te nie są naruszeniem międzynarodowego prawa zwyczajowego, ponieważ zgodnie z nim państwa mają swobodę decydowania, czy dopuszczają na swoje terytorium obce osoby fizyczne i prawne, czy też nie. Nie ma przy tym znaczenia powód wprowadzenia ograniczeń³⁶.

W zakresie międzynarodowego prawa praw człowieka należy odnotować dwie możliwe ścieżki oceny sankcji UE. Z jednej strony możliwe jest wniesienie roszczeń do sądów regionalnych (Europejski Trybunał Praw Człowieka, Trybunał Sprawiedliwości), podnosząc, że sankcje UE naruszają konkretne

34 Zob. T. Ruys, C. Ryngaert, *Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions*, „British Yearbook of International Law” 2020, s. 7, niemniej jednak lektura preambuły rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2018/1100 z dnia 6 czerwca 2018 r. zmieniającego załącznik do rozporządzenia Rady (WE) nr 2271/96 zabezpieczającego przed skutkami eksterytorialnego stosowania ustawodawstwa przyjętego przez państwo trzecie oraz działaniami opartymi na nim lub z niego wynikającymi (Dz. U. UE, L1 199/1) zdaje się wskazywać, że każdy skutek ekstraterytorialny może być sprzeczny z prawem międzynarodowym.

35 Por. opinię Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych: „Polska wraz z państwami podobnie myślącymi, a więc opowiadającymi się za restrykcyjnymi sankcjami, promuje na forum UE postulat wypracowania skuteczniejszych środków obchodzenia sankcji unijnych przez podmioty z państw trzecich. Zdajemy sobie sprawę, że problem jest złożony politycznie i prawnie z punktu widzenia prawa unijnego. UE nie ma bowiem tradycji używania instrumentarium sankcji wtórnych wobec podmiotów trzecich, takich jak na przykład Stany Zjednoczone. Co więcej, do tej pory uznawała takie działania za sprzeczne z prawem międzynarodowym”, pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Unii Europejskiej nr 168 z dnia 28 września 2022 r., s. 8.

36 Zob. T. Ruys, C. Ryngaert, *op. cit.*, s. 8.

uprawnienia podmiotów rosyjskich w UE, wzorem słynnych spraw w tym zakresie rozstrzyganych przez te trybunały³⁷. Niemniej jednak należy odnotować, że w sprawach dotyczących sankcji indywidualnych Trybunał Sprawiedliwości odwołuje się do artykułu 52 ust. 1 Karty Praw Podstawowych, zgodnie z którym możliwe są ograniczenia w wykonywaniu praw w niej uznanych, o ile dane ograniczenie szanuje istotę danego prawa podstawowego oraz – z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności – jest ono konieczne i rzeczywiście odpowiada celom interesu ogólnego uznanego przez Unię. W szczególności, według Trybunału Sprawiedliwości, Rada nie ma obowiązku uprzedniego poinformowania zainteresowanej osoby lub podmiotu o uzasadnieniu, jakie instytucja ta zamierza przyjąć za podstawę umieszczenia tej osoby lub podmiotu w wykazie. Aby skuteczność takiego środka nie była zagrożona, musi on bowiem mieć możliwość wykorzystania elementu zaskoczenia i zostać natychmiast zastosowany³⁸. Z drugiej strony krytyka sankcji może wpisać się w prezentowane już od lat przez ruch państw niezaangażowanych generalne argumenty, określające *in abstracto*, że wszystkie sankcje naruszają międzynarodowe prawo praw człowieka ludności państwa objętego sankcjami³⁹. Pogląd ten znajduje jednak ograniczoną akceptację⁴⁰.

W drugim przypadku, tj. gdy zachowanie stanowiące formę retorsji może mieścić się w ramach dopuszczalnych środków przewidzianych przez określony reżim traktatowy, w odniesieniu do sankcji handlowych najbardziej znanym tego rodzaju rozwiązaniem jest art. XXI Układu ogólnego w sprawie ceł i handlu (GATT), który pozwala państwom na przyjmowanie środków koniecznych dla ochrony ich istotnych interesów bezpieczeństwa. Przepis ten był dwukrotnie interpretowany przez panele WTO⁴¹ i generalnie zakłada, że państwa mają relatywnie szeroki zakres uznania w zakresie przyjmowanych

37 Zob. Al-Dulimi i Montana Management Inc. przeciwko Szwajcarii, skarga nr 5809/08, wyr. ETPC z dnia 21 czerwca 2016 r.; sprawa C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P Kadi, wyr. TS z dnia 18 lipca 2013 r., EU:C:2013:518.

38 Zob. sprawa C-27/09 P C-27/09 P Francja przeciwko People's Mojahedin Organization of Iran, wyr. z dnia 21 grudnia 2011 r., EU:C:2011:853, pkt 61.

39 Na temat tego typu argumentacji zob. np. Summary of the biennial Human Rights Council panel discussion on unilateral coercive measures and human right, A/HRC/43/36, 7 April 2020.

40 Zob. 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. 3.

41 Zob. Panel Report, Saudi Arabia – Measures concerning the Protection of Intellectual Property Rights, WT/DS567/R z 16 lipca 2020 r.; Panel Report, Russia – Measures Concerning Traffic in Transit, WT/DS512/R z 5 kwietnia 2019 r.

środków gospodarczych w sytuacji wojny lub innej nadzwyczajnej okoliczności w stosunkach międzynarodowych.

Analogiczne postanowienie znalazło się również w art. 99 Umowy o partnerstwie i współpracy ustanawiającej partnerstwo między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi a Federacją Rosyjską⁴². Przepis ten był już wykorzystywany przez Trybunał Sprawiedliwości dla obrony sankcji unijnych wobec Rosji w świetle zobowiązań wynikających z przedmiotowej umowy⁴³. Formą retorsji może być również zawieszenie umowy zgodnie z jej postanowieniami, co uczyniła UE w odniesieniu do Umowy między Wspólnotą Europejską a Federacją Rosyjską o ułatwieniach w wydawaniu wiz obywatelom Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej⁴⁴. W preambule do decyzji Rady (UE) 2022/1500 z dnia 9 września 2022 r. w sprawie zawieszenia w całości stosowania przedmiotowej umowy określa się, że

-
- 42 „Żadne z postanowień niniejszej Umowy nie uniemożliwia Stronie przyjęcia wszelkich środków: 1) jakie uzna za niezbędne dla ochrony swoich podstawowych interesów bezpieczeństwa: a) w celu zapobieżenia ujawnieniu informacji sprzecznej z jej podstawowymi interesami bezpieczeństwa; b) które odnoszą się do materiałów rozszczepialnych lub materiałów, z których są one otrzymywane; c) które odnoszą się do produkcji lub handlu bronią, amunicją lub materiałami wojskowymi lub do badań, rozwoju lub produkcji niezbędnych do celów obronnych, pod warunkiem że takie środki nie naruszają warunków konkurencji w odniesieniu do produktów nieprzeznaczonych do celów ściśle wojskowych; d) w przypadku poważnych wewnętrznych zakłóceń wpływających na utrzymanie porządku publicznego, w czasie wojny lub poważnych napięć międzynarodowych stanowiących groźbę wojny lub w celu wykonania zobowiązań, jakie podjęła do celów utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego; lub 2) jakie uzna za niezbędne dla poszanowania swoich zobowiązań międzynarodowych oraz zobowiązań lub środków autonomicznych przyjętych zgodnie z takimi ogólnie przyjętymi zobowiązaniami międzynarodowymi, oraz zobowiązań w sprawie kontroli towarów i technologii przemysłowych podwójnego zastosowania” (Dz. Urz. UE, L 327, z 28 listopada 1997 r.).
- 43 „Wydarzenia mające miejsce w państwie sąsiednim, takie jak wydarzenia na Ukrainie, które spowodowały przyjęcie środków ograniczających rozpatrywanych w postępowaniu głównym, mogą uzasadniać przyjęcie środków ograniczających mające na celu ochronę podstawowych interesów bezpieczeństwa Unii, jak również utrzymanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego, zgodnie z celami określonymi w art. 21 ust. 1 akapit pierwszy oraz art. 21 ust. 2 lit. c) TUE, do jakich dąży Unia w ramach działań zewnętrznych w zgodzie z zasadami i celami Karty Narodów Zjednoczonych”, sprawa C-72/15 PJSC Rosneft Oil Company przeciwko Her Majesty’s Treasury i n., wyr. TSz dnia 28 marca 2017 r., ECLI:EU:C:2017:236, pkt 112.
- 44 Art. 15 ust. 5 umowy stanowi, że każda ze stron może zawiesić stosowanie części lub wszystkich postanowień umowy ze względu na porządek publiczny, ochronę bezpieczeństwa narodowego lub ochronę zdrowia obywateli. O decyzji w sprawie zawieszenia stosowania umowy należy zawiadomić drugą stronę nie później niż 48 godzin przed jej wejściem w życie (Dz. Urz. UE, L 129, z 17 maja 2007 r., s. 27).

„w związku z tym, biorąc pod uwagę pogarszającą się sytuację spowodowaną agresją wojskową Rosji wobec Ukrainy, Rada uważa, że należy zawiesić w całości stosowanie postanowień Umowy dotyczących ułatwień w wydawaniu wiz dla obywateli Federacji Rosyjskiej ubiegających się o wizę krótkoterminową” (pkt 12)⁴⁵.

Nie jest w pełni jasne, czy retorsje w świetle prawa międzynarodowego podlegają ograniczeniom, np. proporcjonalności, odwracalności, czy dobrej wierze. Mając na względzie, że są zachowaniami legalnymi – zatem mieszczącymi się w pełni w dyskrecjonalnej kompetencji państw – można by sądzić, że takich ograniczeń nie ma, choć są formułowane również odmienne poglądy⁴⁶. Niemniej jednak bez wątplenia określenie, że retorsje są formą nadużycia prawa (i dlatego naruszają prawo międzynarodowe), byłoby bardzo trudne do udowodnienia⁴⁷. Nawet przyjmując pogląd o konieczności poszanowania proporcjonalności przy stosowaniu retorsji, nie sposób pośądzić UE i jej państw członkowskich o jej nierespektowanie w odniesieniu do przyjętych sankcji, mając na względzie horrendalną skalę naruszeń prawa międzynarodowego popełnianych przez Rosję w i przeciwko Ukrainie.

Równocześnie bez wątplenia szerokie spektrum zobowiązań międzynarodowych państw UE, w szczególności wynikających z międzynarodowego prawa człowieka, utrudnia jednoznaczną kwalifikację niektórych nieprzyjaznych zachowań. To, co w praktyce wydaje się formą legalnych sankcji, po czasie, w wyniku orzecznictwa sądów międzynarodowych, w szczególności ETPC lub TSUE, może okazać się niezgodne z konkretnymi zobowiązaniami międzynarodowymi⁴⁸.

Wreszcie można rozważyć, czy przynajmniej w podstawowym zakresie retorsje nie są obowiązkowe w odpowiedzi na poważne naruszenie norm bezwzględnie wiążących (*ius cogens*). Zgodnie z art. 41 Artykułów Komisji Prawa Międzynarodowego (KPM) o odpowiedzialności państw za akty międzynarodowo bezprawne z 2001 r. państwa mają obowiązek współpracować

45 Dz. Urz. UE, L 2341, z 9 września 2022, s. 1–3.

46 Zob. T. Giegrich, *op. cit.*, § 8.

47 Por. M. Kałduński, *Zasada dobrej wiary w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2017, s. 224–241.

48 Zobacz rozstrzygnięcia dotyczące sankcji przyjętych na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ, Nada przeciwko Szwajcarii, skarga nr 10593/08, wyr. ETPC z 12 września 2012 r. Komisja i in./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, wyr. TS z dnia 18 lipca 2013 r., EU:C:2013:518.

w celu doprowadzenia legalnymi sposobami do zakończenia naruszenia tego rodzaju. Ponadto są zobowiązane do nieudzielania pomocy lub wsparcia dla utrzymania takiej sytuacji⁴⁹. W komentarzu do 19 konkluzji dotyczących norm bezwzględnie wiążących (*ius cogens*) z 2022 r. KPM podkreśliła wiążący charakter tych obowiązków w świetle międzynarodowego prawa zwyczajowego⁵⁰. W tym kierunku zdaje się też zmierzać rozumowanie sądu unijnego w sprawie dotyczącej sankcji nałożonych na Russia Today France, kiedy stwierdza: „Unia zareagowała zatem szybko na naruszenie wynikających z prawa międzynarodowego zobowiązań *erga omnes*, aby przeciwdziałać, przy użyciu wszelkich dostępnych jej środków nieobjętych użycia siły, agresji wojskowej Federacji Rosyjskiej na Ukrainę”⁵¹.

4. Sankcje UE jako środki odwetowe państw trzecich

Według Denisa Allanda za środek odwetowy uznaje się „pokojową 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”⁵². Punktem wyjścia dla analizy problematyki środków odwetowych są współcześnie wspomniane już Artykuły Komisji Prawa Międzynarodowego o odpowiedzialności

49 Zob. T. Giegerich, *op. cit.*, § 13. Autor odnotowuje taki obowiązek, ale tylko w zakresie obowiązku nieuznawania.

50 Zob. Report of the International Law Commission 2022, A/77/10, s.71–78.

51 Sprawa T-125/22 RT France przeciwko Radzie Unii Europejskiej, wyr. z dnia 27 lipca 2022 r., ECLI:EU:T:2022:483, § 86. „Przedmiotowe środki ograniczające wpisują się w cele realizowane w ramach ogólnej strategii Unii na rzecz szybkiej, jednolitej, stopniowej i skoordynowanej reakcji wprowadzonej przez Unię poprzez przyjęcie szeregu środków ograniczających [...], których ostatecznym celem jest wywarcie maksymalnej presji na władze rosyjskie, aby zaprzestały działań i polityki destabilizującej Ukrainę oraz agresji wojskowej wobec tego państwa [...]. Przedmiotowe środki ograniczające można rozumieć jako reakcję – z użyciem środków pokojowych, którymi Unia dysponuje, i dla osiągnięcia celów określonych w art. 3 ust. 5 TUE – podmiotu prawa międzynarodowego w obliczu agresji naruszającej art. 2 ust. 4 Karty Narodów Zjednoczonych, a w konsekwencji naruszenia obowiązków *erga omnes* nałożonych przez prawo międzynarodowe”, § 163–164.

52 A. Denis, *The Definition of Countermeasures* [w:] *The Law of International Responsibility*, red. J. Crawford, A. Pellet, S. Olleson, Oxford 2010, s. 1127–1136.

państw za akty międzynarodowo bezprawne⁵³. Nie oznacza to, że jest to instytucja nowa. Pod nazwą represaliów zawsze stanowiła ona bowiem nieodłączny składnik zdecentralizowanego porządku prawnomiędzynarodowego. Mimo że pozostawienie środków odwetowych w projekcie artykułów było przedmiotem kontrowersji na etapie ich przyjmowania⁵⁴, wydaje się, że stopniowo idea środków odwetowych, a także innych postanowień artykułów, ulega coraz większej akceptacji, odzwierciedlonej zwłaszcza w praktyce sądów i trybunałów międzynarodowych⁵⁵. Praktyka ta nie jest obca również UE, która nawet dąży się do jej instytucjonalizacji. W 2021 r. Komisja Europejska zaproponowała projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony Unii i jej państw członkowskich przed stosowaniem wymuszenia ekonomicznego przez państwa trzecie, które *explicite* przewiduje możliwość stosowania przez UE środków odwetowych⁵⁶.

W 2001 r. KPM pozostawiła nierozstrzygniętą kwestię możliwości stosowania kolektywnych środków odwetowych, pomimo odnotowania pewnej

53 Zob. Ł. Kułaga, *Środki odwetowe w projekcie artykułów dotyczących odpowiedzialności państw Komisji Prawa Międzynarodowego z 2001 r.*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2007, nr 3, s. 7–51.

54 Zob. opinia odrębna sędziego Cançado Trindade w sprawie odwołania dotyczącego jurysdykcji Rady ICAO na podstawie artykułu 84 Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym (Bahrajn, Egipt, Arabia Saudyjska i Zjednoczone Emiraty Arabskie przeciwko Katarowi), wyr. z dnia 14 lipca 2020 r., ICJ Rep. 2020.

55 Zob. sprawa zastosowania przejściowego porozumienia z dnia 19 września 1995 r. (FYROM przeciwko Grecji), ICJ Rep. 2011, § 164; Stany Zjednoczone – Subsydia na wyżynną bawełnę, sprawa nr WT/DS267/ARB/1, decyzja arbitra z dnia 31 sierpnia 2009 r., § 4.30–4.32; arbitraż pomiędzy Gujaną a Surinamem, rozstrzygnięcie z dnia 17 września 2007 r., § 446; Stany Zjednoczone – trwające zobowiązanie zobowiązań we Wspólnocie Europejskiej – spór dotyczący hormonów, raport organu odwoławczego z dnia 14 listopada 2008 r., § 382.

56 „Wszelkie działania podjęte przez Unię na podstawie niniejszego rozporządzenia powinny być zgodne ze zobowiązaniami Unii wynikającymi z prawa międzynarodowego. Prawo międzynarodowe dopuszcza pod pewnymi warunkami, takimi jak warunek proporcjonalności i uprzedniego zawiadomienia, możliwość wprowadzenia środków przeciwdziałania, tj. środków, które w przeciwnym razie byłyby sprzeczne z międzynarodowymi zobowiązaniami strony poszkodowanej względem państwa odpowiedzialnego za naruszenie prawa międzynarodowego i które mają na celu doprowadzenie do zaniechania naruszenia lub usunięcia jego konsekwencji”, Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony Unii i jej państw członkowskich przed stosowaniem wymuszenia ekonomicznego przez państwa trzecie, Bruksela, dnia 8 grudnia 2021 r., COM(2021) 775 final, 2021/0406(COD), pkt 10 preambuły. Na temat kontrowersji dotyczących projektu rozporządzenia zob. D. Raju, *Proposed EU Regulation to Address Third Country Coercion – What is Coercion?*, 6 stycznia 2022 r., www.ejiltalk.org (dostęp: 30 listopada 2022 r.) oraz F. Baetens, M. Bronckers, *The EU's Anti-Coercion Instrument: A Big Stick for Big targets*, 19 stycznia 2022 r., www.ejiltalk.org (dostęp: 30 listopada 2022 r.).

praktyki państw⁵⁷ oraz początkowo pozytywnego nastawienia samej Komisji⁵⁸. W tym zakresie należy wyjaśnić, że pojęciem bardziej miarodajnie odzwierciedlającym ideę KPM są „środki odwetowe państw trzecich”, co nie przesądza liczby państw je stosujących. Formuła KPM dotyczyła wprawdzie kolektywnych zobowiązań, których miały dotyczyć środki odwetowe⁵⁹, a nie środków odwetowych przyjmowanych kolektywnie, niemniej jednak można spotkać poglądy w sposób nietrafny rekonstruujuący znaczenie pojęcia „kolektywne” w tym zakresie.

21 lat po przyjęciu artykułów przez Komisję zasadne jest podkreślenie, że zarówno z perspektywy systemowej, jak i z perspektywy źródeł prawa międzynarodowego istnieją uzasadnione podstawy dla uznania legalności stosowania środków odwetowych przez państwa trzecie⁶⁰. W płaszczyźnie systemowej brak uznania możliwości stosowania środków odwetowych przez państwa trzecie generuje pewną niespójność. Jeżeli bowiem prawo międzynarodowe uznaje możliwość ponoszenia odpowiedzialności przez państwo, które nie zostało bezpośrednio poszkodowane w przypadku naruszenia zobowiązań o charakterze *erga omnes*, czy wynikających z norm *ius cogens*, to trudno wyjaśnić, dlaczego w tego typu przypadkach państwa miałyby nie

57 Art. 54 *Środki podejmowane przez państwo inne niż państwo pokrzywdzone*: „Niniejszy rozdział pozostaje bez uszczerbku dla praw jakiegokolwiek państwa upoważnionego na podstawie art. 48 ust. 1 do podnoszenia odpowiedzialności innego państwa, do podejmowania legalnych środków przeciwko temu państwu w celu zapewnienia zaprzestania naruszenia oraz reparacji w interesie państwa pokrzywdzonego lub beneficjentów naruszonego zobowiązania”.

58 Zob. tekst art. 54 przyjęty przez Drafting Committee Komisji w 2000 r.: „1. Any State entitled under article 49, paragraph 1 to invoke the responsibility of a State may take countermeasures at the request and on behalf of any State injured by the breach, to the extent that that State may itself take countermeasures under this Chapter. 2. In the cases referred to in article 41, any State may take countermeasures, in accordance with the present Chapter in the interest of the beneficiaries of the obligation breached. 3. Where more than one State takes countermeasures, the States concerned shall cooperate in order to ensure that the conditions laid down by this Chapter for the taking of countermeasures are fulfilled”, A/CN.4/L.600, 21 sierpnia 2000 r.

59 Zob. *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries 2001*, s. 137 i 139.

60 Zob. T. Stoll, S. Blockmans, J. Hagemeyer, Ch.A. Hartwell, H. Gött, K. Karunska, A. Maurer, *Extraterritorial sanctions on trade and investments and European responses*, „European Union” 2020, s. 55; C. Walter, *Der Ukraine-Krieg und das wertebasierte Völkerrecht*, „Juristenzeitung” 2022, nr 10, s. 479. Nieco bardziej zniuansowane stanowisko prezentuje M. Muszyński, według którego „sytuacja opisana w art. 54 norm o odpowiedzialności państw nie jest jednak równoznaczna ze zwyczajowym zbiorowym stosowaniem odwetu”, *idem*, *op. cit.*, s. 353.

mieć możliwości stosowania środków odwetowych. Powstaje pytanie, jak bronić wartości kluczowych dla społeczności międzynarodowej, odzwierciedlonych przez normy *ius cogens*, jeżeli ich naruszanie nie może spotkać się z podjęciem środków odwetowych w celu skłonienia naruszcyciela do zmiany postępowania przez wszystkie państwa⁶¹. Takie podejście byłoby swoistą kapitulacją porządku międzynarodowego w sytuacji, gdy Rada Bezpieczeństwa nie może działać⁶².

W odniesieniu do źródeł prawa międzynarodowego istnieje wiele argumentów przemawiających za uznaniem wystarczającej praktyki państw dla uznania, że prawo zwyczajowe pozwala na stosowanie tego rodzaju środków⁶³. Praktyka państw w tym zakresie obejmuje nie tylko zachowanie państw zachodnich, np. wobec interwencji radzieckiej w Afganistanie czy agresji argentyńskiej na Falklandach, lecz także działania państw afrykańskich względem apartheidowskiego reżimu RPA czy niedemokratycznej zmiany rządów w Burundi oraz Nigerii w latach 90. XX w.⁶⁴. Z praktyki państw niezachodnich warto odnotować również zawieszenie członkostwa Libii oraz Syrii w Lidze Państw Arabskich (LPA) w 2011 r., jak również sankcje wobec tej ostatniej zarządzane przez LPA⁶⁵. W rezultacie w 2017 r. Martin Dawidowicz podkreślał, że praktyka stosowania środków odwetowych, choć nadal zdominowana przez państwa zachodnie, obejmuje jednak też państwa afrykańskie i azjatyckie. Zgodził się on równocześnie, że w mniejszym stopniu dostrzegalna jest w zachowaniach państw Ameryki Łacińskiej, co nie zmienia faktu, że praktyka ta jest bliska powszechności lub już ten poziom osiągnęła⁶⁶.

W odniesieniu do drugiego elementu wymaganego dla uznania istnienia normy zwyczajowej, mianowicie *opinio iuris*, należy w pierwszej kolejności odnotować specyfikę zachowania państw w omawianym zakresie. Państwa

61 Zob. A. Orakhelashvili, *Peremptory Norms in International Law*, Oxford 2006, s. 271–272.

62 Według B. Simmy „pozostawienie kwestii reagowania na naruszenia zobowiązań *erga omnes* «zorganizowanej społeczności międzynarodowej» graniczy z cynizmem”, „Yearbook International Law Commission” 2000, vol. I, 305, para. 31. Zob. G. Gaja, *The Protection of General Interests in the International Community*, „Recueil des Cours” 2014, s. 131; podobnie N. Ronzitti, *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law [w:] Sanctions as Instruments of Coercive Diplomacy: An International Law*, red. N. Ronzitti, Leiden–Boston 2016, s. 32.

63 Odmienne F. Paddeu, *Third-Party Countermeasures in International Law (book review)*, „Cambridge Law Journal” 2018, vol. 77, s. 428.

64 Zob. M. Dawidowicz, *op. cit.*, s. 113–176.

65 Zob. *ibidem*, s. 224–226.

66 Zob. *ibidem*, s. 282–284.

uznają bowiem formalne, publiczne powoływanie się na stosowanie środków odwetowych raczej jako ostateczność, ponieważ wymagałoby to równocześnie przyznania, że nie postępują zgodnie ze swoimi konkretnymi zobowiązaniami⁶⁷. W rezultacie fakt stosowania środków odwetowych jest odzwierciedlony raczej w ogólnych formułach wyjaśniających, że pewne działania są realizowane w odpowiedzi na rażące naruszenia prawa międzynarodowego przez innego państwa. Natomiast *expressis verbis* powołanie się na środki odwetowe, jako zachowanie usprawiedliwiające zachowanie państwa, następuje najczęściej w przypadku zaistnienia sporu przed sądem lub trybunałem międzynarodowym⁶⁸. Dlatego należy zgodzić się z M. Dawidowiczem, że z praktyki międzynarodowej można wysnuć wniosek, iż „środki odwetowe państw trzecich stanowią sankcję, której nazwy nie należy głośno wypowiadać”⁶⁹.

Zarzutów dotyczących możliwych nadużyć w związku ze stosowaniem środków odwetowych jest wiele⁷⁰. W 2012 r. James Crawford przestrzegał, że pozwolenie na środki odwetowe państw trzecich „może powodować zgubny skutek dla stabilności politycznej oraz podkopywać funkcje prawa między-

67 „There is often considerable difficulty in ascertaining State practice. Governments do not indicate publicly, clearly, or at all, the legal basis for each and every thing that they do or refrain from doing”, Wood (2010), para. 9. Zob. jednak odmiennie Bruksela, 12 grudnia 2019 r., COM(2019) 623 final 2019/0273 (COD), Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 654/2014 dotyczące wykonywania praw Unii w zakresie stosowania i egzekwowania zasad handlu międzynarodowego, s. 4, gdzie KE wprost wskazuje na możliwość stosowania przez UE środków odwetowych (tłumaczonych w języku polskim jako środki zaradcze).

68 Por. np. Memorial of the Kingdom of Bahrain, the Arab Republic of Egypt, the Kingdom of Saudi Arabia, and the United Arab Emirates, volume I, sprawa odwołania dotyczącego jurysdykcji Rady ICAO na podstawie art. 84 Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, 27 grudnia 2018 r., <https://www.icj-cij.org/en/case/173>, s. 52–59 (dostęp: 30 listopada 2022 r.).

69 M. Dawidowicz, *Third-Party Countermeasures in International Law*, Cambridge 2017 s. 14; podobnie S. Lanovoy, *BOOK REVIEWS Third-Party Countermeasures in International Law. By Martin Dawidowicz. Cambridge: Cambridge University Press, 2017*, „The American Journal of International Law” 2019, Vol. 113:1, s. 202.

70 „Zainteresowane i potężne państwa transformują się prawie w rodzaj światowej policji. Ponieważ nie będzie istniał obowiązek podjęcia środków, mogą one – inaczej niż policja – stworzyć porządek światowy według swojego upodobania poprzez wybieranie pomiędzy naruszeniami, które egzekwują, i naruszenia, których nie egzekwują, podobnie jak decydować o sposobie i intensywności swojej reakcji. Wraz z pewną systemową stronniczością w jednym kierunku lub w drugim, prawo wkrótce stanie się nierozłączne od wielkiej polityki mocarstw”, M. Koskenniemi, *Solidarity Measures: State Responsibility as a New International Order?*, „British Yearbook of International Law”, Volume 72, Issue 1, 2001, s. 344.

narodowego, jako systemu który reguluje relacje międzypaństwowe”⁷¹. Niemniej jednak warto zauważyć, że właśnie z powodu tych zarzutów w reżim środków odwetowych, sformułowany w artykułach o odpowiedzialności państw, zostało wpisanych wiele wymogów materialnych i proceduralnych, których spełnienie nie jest łatwe⁷².

W kontekście działań względem Federacji Rosyjskiej, jako środków odwetowych państw trzecich, poza względami proceduralnymi istotny jest fakt potwierdzenia naruszenia normy bezwzględnie wiążącej⁷³ przez rezolucję Zgromadzenia Ogólnego przyjętą przez przytłaczającą liczbą członków ONZ oraz fakt niewykonania przez Rosję zarządzenia Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości⁷⁴.

Szeroka praktyka stosowania sankcji przez UE w odpowiedzi na naruszenia prawa międzynarodowego niedotyczące bezpośrednio UE i jej państw członkowskich powoduje, że jest ona uznawana za pioniera, być może nawet wbrew swojej intencji, w zakresie stosowania środków odwetowych państw trzecich⁷⁵. Równocześnie, z uwagi na różny zakres zobowiązań dwustronnych państw UE stosujących sankcje, możliwe jest rozwiązanie opisane przez

71 J. Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, Oxford 2012, s. 584.

72 Wymogi te obejmują: obowiązek wezwania naruszcyciela do przestrzegania swoich zobowiązań; obowiązek notyfikacji naruszcycielowi decyzji o podjętych środkach odwetowych i zaproponowania negocjacji; obowiązek zakończenia stosowania środków odwetowych w przypadku zakończenia międzynarodowego bezprawnego aktu; proporcjonalność i odwracalność środków odwetowych; zakaz naruszania w drodze środków odwetowych zakazu użycia siły, zobowiązań do ochrony podstawowych praw człowieka, zobowiązań o charakterze humanitarnym zakazujących represaliów oraz innych zobowiązań na podstawie norm bezwzględnie obowiązujących powszechnego prawa międzynarodowego; niemożliwość uwolnienia się zobowiązań dotyczących rozstrzygnięcia sporów oraz do przestrzegania nienaruszalności osób pełniących funkcje dyplomatyczne lub konsularne, pomieszczeń, archiwów i dokumentów, por. art. 49–53 Artykułów Komisji Prawa Międzynarodowego o odpowiedzialności państw za akty międzynarodowo bezprawne.

73 Art. 5 rezolucji „Zobowiązania *erga omnes* w prawie międzynarodowym” przyjętej przez Instytut Prawa Międzynarodowego na sesji w Krakowie w 2005 r. określa prawo państw trzecich do środków odwetowych w sytuacji, gdy „nastąpiło powszechne potwierdzenie poważnego naruszenia zobowiązania *erga omnes*”, https://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/2005_kra_01_en.pdf (dostęp: 30 listopada 2022 r.).

74 Zob. sprawa zarzutów dotyczących ludobójstwa na podstawie Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa (Ukraina przeciwko Federacji Rosyjskiej), zarządzenie z dnia 16 marca 2022 r. na podstawie wniosku o określenie środków tymczasowych.

75 Zob. M. Gestri, *Sanctions Imposed by the European Union [w:] Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law...*, s. 99.

Toma Ruysa⁷⁶, zakładające, że konkretny środek będzie stanowić dla jednych państw UE retorsje, a dla innych środki odwetowe. Powyższe trafnie potwierdza teza T. Giegericha, że „retorsje i represalia mogą być umieszczone na ruchomej skali środków samopomocy z szarą strefą zamiast precyzyjnej linii rozgraniczającej między nimi”⁷⁷.

Taka sytuacja może w szczególności dotyczyć zobowiązań względem Rosji wynikających z dwustronnych umów o ochronie i popieraniu inwestycji oraz międzynarodowego prawa lotniczego. W odniesieniu do tych pierwszych należy zauważyć, że w relacjach państwa UE – Rosja obowiązuje 17 dwustronnych traktatów inwestycyjnych⁷⁸, które nie zawierają klauzul pozwalających państwom na działania z uwagi na ich interesy bezpieczeństwa. W rezultacie, w przypadku wszczęcia sporów przez inwestorów rosyjskich⁷⁹, środki odwetowe państw trzecich mogą stanowić naturalną linię obrony działania państw członkowskich. Niemniej jednak rzeczywistość arbitrażu inwestycyjnego implikuje konieczność rozważenia dodatkowej, generalnej kwestii, a mianowicie, czy środki odwetowe mogą być zastosowane jako usprawiedliwienie działań państw względem inwestorów zagranicznych⁸⁰. Kwestia ta, sięgająca swoim zakresem podstawowych założeń teoretycznych międzynarodowego prawa inwestycyjnego, pozostaje poza zakresem niniejszych rozważań⁸¹. W odniesieniu do zobowiązań wynikających z międzyna-

76 Zob. T. Ruys, *Sanctions, Retorsions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2760853>, s. 5 (dostęp: 30 listopada 2022 r.).

77 T. Giegerich, *op. cit.*, § 7.

78 Z Austrią, Belgią, Bułgarią, Republiką Czeską, Danią, Finlandią, Francją, Grecją, Hiszpanią, Litwą, Luksemburgiem, Niderlandami, RFN, Rumunią, Słowacją, Węgrami i Republiką Włoską, zob. szerzej OECD, *International investment implications of Russia's war against Ukraine*, 2022 Paris, <https://doi.org/10.1787/a24af3d7-en>, s. 26 (dostęp: 30 listopada 2022 r.). Por. również A. Boute, *Weaponizing Energy: Energy, Trade, And Investment Law in The New Geopolitical Reality*, „The American Journal of International Law” 2022, Vol. 116:4, s. 743–744.

79 Według Anne van Aaken „istnieją małe wątpliwości, że długoterminowe zamrożenie aktywów bez zapewnienia należytego procesu stanowi wyłączenie [...] oraz naruszenie zasady traktowania sprawiedliwego i słusznego”, A. van Aaken, *International investment law and decentralized targeted sanctions: an uneasy relationship*, „Columbia FDI Perspectives” 2016, No. 164.

80 Por. Cargill, Incorporated przeciwko Meksykowi, ICSID Case No. ARB(AF)/05/2, rozstrzygnięcie z dnia 18 września 2009 r.; Corn Products International, Inc. przeciwko Meksykowi, ICSID AF Case No. ARB/(AF)/04/1, decyzja dotycząca odpowiedzialności z dnia 15 stycznia 2008 r.

81 Zob. K. Parlett, *The application of the rules on countermeasures in investment claims – Visions and realities of international law as an open system* [w:] *Sovereignty, Statehood and*

rodowego prawa lotniczego, na poziomie powszechnym kwestia kwalifikacji sankcji UE wymaga interpretacji i określenia relacji pomiędzy art. 9 lit. b a art. 89 Konwencji chicagowskiej⁸². Podobnie kwestia zakazu dostępu rosyjskich statków do unijnych portów może wymagać odrębnej analizy w przypadku, gdy poszczególne państwa członkowskie posiadały dwustronne zobowiązania względem Rosji⁸³.

W zakresie zobowiązań UE oraz jej państw członkowskich odrębnej analizy wymagałaby zgodność z prawem międzynarodowym zamrożenia środków rosyjskiego banku centralnego⁸⁴. Można się spotkać z poglądem, że prawo zwyczajowe, przynajmniej tak jak jest ono odzwierciedlone w Konwencji Narodów Zjednoczonych o immunitacie państwa z 2004 r., chroni mienie państwowego tylko od jurysdykcji sądów lub środków państwowych wydanych w związku z aktywnością sądów⁸⁵.

5. Zakończenie

Sankcje UE względem Rosji z 2022 r. z jednej strony wpisują się w dotychczasową politykę UE względem Rosji i obejmującą sankcje w związku z agresją z 2014 r., nieprzyjaznymi działaniami w cyberprzestrzeni oraz naruszeniami

State Responsibility Essays in Honour of James Crawford, red. C. Chinkin, F. Baetens, Cambridge 2015, s. 397; Z. Douglas, *Specific Regimes of Responsibility: Investment Treaty Arbitration* [w:] *The Law of International Responsibility*, red. J. Crawford, Alain Pellet, S. Olleson, Oxford 2010, s. 821; J. Crawford, *State Responsibility...*, s. 687; M. Paparinkis, *Investment Treaty Arbitration and the (New) Law of State Responsibility*, „European Journal of International Law” 2013, 24, no. 2, s. 640–641; M. Paparinkis, *Investment Arbitration and the Law of Countermeasures*, BYIL 2009, vol. 79 (1), s. 330.

82 Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz. U. z 1959 r. poz. 212).

83 Por. analogiczne problemy Norwegii – Ch. Szumski, *Norway ponders EU proposal to ban Russian ships from European ports*, 8.4. 2022, https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/norway-ponders-eu-proposal-to-ban-russian-ships-from-european-ports/ (dostęp: 30 listopada 2022 r.).

84 Zob. M. Goldmann, *Hot War and Cold Freezes Targeting Russian Central Bank Assets*, 28 February 2022, www.verfassungblog.de (dostęp: 30 listopada 2022 r.); A. Moiseenko, *Trading With A Friend's Enemy*, „The American Journal of International Law” 2022, Vol. 116:4, s. 727.

85 Zob. I. Wuerth, *Does Foreign Sovereign Immunity Apply to Sanctions on Central Banks?*, March 7, 2022, www.lawfare.blog (dostęp: 30 listopada 2022 r.). Odmienne J.-M. Thouvenin, V. Grandaubert, *Material Scope of State Immunity from Execution* [w:] *Cambridge Hand-*

międzynarodowego prawa praw człowieka. Z drugiej strony, zakresem i skalą aktualnych sankcji UE fundamentalnie wykracza poza dotychczas przyjęte rozwiązania⁸⁶. Szerokie spektrum ograniczeń w zakresie praw jednostek, relacji gospodarczych, transportowych oraz dotyczących mienia państwowego powoduje, że jednolita kwalifikacja prawna z perspektywy prawa międzynarodowego wydaje się niemożliwa do przeprowadzenia. W artykule pokazano, że pojęcie sankcji – zwłaszcza sankcji autonomicznych (w odróżnieniu od sankcji Rady Bezpieczeństwa) – jest o tyle mylące, że nie wyjaśnia legalności podejmowanych zachowań podmiotów stosujących sankcje z perspektywy powszechnego prawa międzynarodowego. Sankcje przyjęte przez UE można uznawać za zgodne z prawem międzynarodowym (tj. zobowiązaniami UE i państw członkowskich) retorsje albo środki odwetowe państwa trzeciego. Równocześnie przynajmniej z dwóch powodów nie sposób odmówić pewnej zasadności stosowania pojęcia „sankcje”. Po pierwsze, szybkość, z jaką niekiedy środki tego rodzaju są wprowadzane w odpowiedzi na międzynarodowy bezprawny akt, powoduje, że na etapie ich uchwalania, zwłaszcza w przypadku szerokiego zakresu sankcji, pogłębiona analiza prawa co do ich ewentualnej kwalifikacji może stać się niemożliwa. Po drugie, jak pokazano w artykule, zróżnicowanie bilateralnych zobowiązań międzynarodowych państw członkowskich względem państwa/podmiotu sankcjonowanego może powodować, że podczas gdy dla jednych członków sankcje UE mogą być retorsjami, dla innych mogą okazać się (niekiedy dopiero na etapie ewentualnego postępowania sądowego) środkami odwetowymi.

Skala przyjętych przez UE działań pokazuje, że naruszenie zakazu agresji w Europie, nawet w przypadku niemożliwości przyjęcia odpowiednich rezolucji przez Radę Bezpieczeństwa, powoduje dotkliwe konsekwencje, w tym gospodarcze, dla agresora⁸⁷. W tej perspektywie nawet jeżeli w momencie

book on Immunities and International Law, red. T. Ruys, N. Angelet, Cambridge 2019, s. 247. Zob. też konieczne uwzględnienie rozróżnienia immunitetu egzekucyjnego i immunitetu jurysdykcyjnego, sprawa immunitetów jurysdykcyjnych państwa (RFN przeciwko Włochy), ICJ Rep. 2012, § 113; por. również: „Absolutny immunitet egzekucyjny państwa obcego nie jest dziś z pewnością zasadą międzynarodowego prawa zwyczajowego. Niemniej jednak wyjątek dotyczy tylko własności przeznaczonej na cele komercyjne (*de iure gestionis*)”, A. Wyrozumska, *Zajęcie i egzekucja z konta bankowego ambasady*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 8, s. 31.

86 W rezultacie w doktrynie używa się nawet o pojęć o wojnie ekonomicznej lub ekonomicznym polu bitewnym, zob. szerzej E. Chachko, J. B. Heat, *A Watershed Moment For Sanctions? Russia, Ukraine, And The Economic Battlefield*, AJIL Unbound Vol. 116, s. 135–140.

87 „Po dziewięciu miesiącach wojny Rosja odczuwa ekonomiczny ból nieuzasadnionej inwazji na sąsiada. Jedenasta pod względem wielkości gospodarka świata weszła w recesję,

pisania tego artykułu sankcje nie przyniosły skutku w postaci wznowienia przestrzegania podstawowych zasad prawa międzynarodowego przez Rosję, ich skutki dla stanu gospodarczego (i w pewnym sensie również politycznego) agresora są istotnym ostrzeżeniem na przyszłość dla tych, którzy zamierzaliby postępować podobnie.

Łukasz Kułaga

Bibliografia

Literatura

- AAKEN A. VAN, *International investment law and decentralized targeted sanctions: an uneasy relationship*, „Columbia FDI Perspectives” 2016, No. 164.
- BEAUCILLON CH., [w:] *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*, red. Ch. Beaucillons, ELGAR 2021.
- BIERZANEK R., SYMONIDES J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2003.
- BOGDANOVA I., *Unilateral Sanctions in International Law and the Enforcement of Human Rights The Impact of the Principle of Common Concern of Humankind*, Leiden–Boston, 2022.
- BOUÏE A., *Weaponizing Energy: Energy, Trade, And Investment Law in The New Geopolitical Reality*, „The American Journal of International Law” 2022, Vol. 116:4.
- CIEŚLIŃSKI A., *System unijnych sankcji celowych w związku z agresją Rosji przeciwko Ukrainie, Europejski*, „Przegląd Sądowy” 2022, wrzesień.
- CHACHKO E., HEAT J.B., *A Watershed Moment For Sanctions? Russia, Ukraine, And The Economic Battlefield*, AJIL Unbound Vol. 116.
- CRAWFORD J., *State Responsibility – The General Part*, Cambridge 2013.
- CZAPLIŃSKI W., WYROZUMSKA A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004.
- CZAPLIŃSKI W., *Odpowiedzialność za naruszenia prawa międzynarodowego w związku z konfliktem zbrojnym*, Warszawa 2009.

niektóre gałęzie przemysłu załamały się, giełda szoruje po dnie, kraj doświadcza regresu pod względem technologicznym”, *Wojenny kryzys w Rosji nabiera rozpędu*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 29 listopada 2022 r.

- DENIS A., *The Definition of Countermeasures* [w:] *The Law of International Responsibility*, red. J. Crawford, A. Pellet, S. Olleson, Oxford 2010.
- CRAWFORD J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, Oxford 2012.
- DOUGLAS Z., *Specific Regimes of Responsibility: Investment Treaty Arbitration* [w:] *The Law of International Responsibility*, red. J. Crawford, Alain Pellet, S. Olleson, Oxford 2010.
- GAJA G., *The Protection of General Interests in the International Community*, „Recueil des Cours” 2014.
- KALDUŃSKI M., *Zasada dobrej wiary w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2017.
- KAMIŃSKI T., *Zastosowanie środków odwetowych w procesie rozwiązywania sporów międzynarodowych* [w:] *Praktyczne uwarunkowania bezpieczeństwa europejskiego*, red. K. Karski, Warszawa 2017.
- KOSKENNIEMI M., *Solidarity Measures: State Responsibility as a New International Order?*, „British Yearbook of International Law”, Volume 72, Issue 1, 2001.
- KUŁAGA Ł., *Środki odwetowe w projekcie artykułów dotyczących odpowiedzialności państw Komisji Prawa Międzynarodowego z 2001 r.*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2007, nr 3.
- KUŁAGA Ł., *Działania w cyberprzestrzeni wpływające na proces wyborów w innym państwie a zasada nieinterwencji* [w:] *Przestrzeń cyfrowa – wyzwania dla prawa międzynarodowego i prawa UE*, red. C. Mik, Ł. Kułaga, Warszawa 2021.
- LANOVOY S., *BOOK REVIEWS Third-Party Countermeasures in International Law. By Martin Dawidowicz. Cambridge: Cambridge University Press, 2017*, „The American Journal of International Law” 2019, Vol. 113:1.
- MENKES J., MENKES M., *Sankcje w prawie międzynarodowym – wybrane zagadnienia prawa i doktryny*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2017, nr 1.
- MENKES M., *Stosowanie sankcji gospodarczych – analiza prawnomiędzynarodowa*, Toruń 2011.
- MOISEIENKO A., *Trading With A Friend's Enemy*, „The American Journal of International Law” 2022, Vol. 116:4.
- MIK C., *Państwo i prawo wobec procesów internacjonalizacji, integracji i globalizacji. Tom 1. Wpływ internacjonalizacji i integracji na klasyczny paradygmat państwa i prawa*, Toruń 2021.
- MIK C., *Środki restrykcyjne (sankcje) wobec ataków cyfrowych jako instrument prawny dyplomacji cyfrowej Unii Europejskiej*, „Prawo i Więź” 2021, nr 3 (37).
- MUSZYŃSKI M., *Państwo w prawie międzynarodowym*, wyd. 1, Bielsko-Biała 2012.
- ORAKHELASHVILI A., *Peremptory Norms in International Law*, Oxford 2006.

- PADDEU F., *Third-Party Countermeasures in International Law* (book review), „Cambridge Law Journal” 2018, vol. 77.
- PAPARINSKIS M., *Investment Treaty Arbitration and the (New) Law of State Responsibility*, „European Journal of International Law” 2013, 24, no. 2.
- PAPARINSKIS M., *Investment Arbitration and the Law of Countermeasures*, BYIL 2009, vol. 79 (1).
- PARLETT K., *The application of the rules on countermeasures in investment claims – Visions and realities of international law as an open system* [w:] *Sovereignty, Statehood and State Responsibility Essays in Honour of James Crawford*, red. C. Chinkin, F. Baetens, Cambridge 2015.
- RONZITTI N., *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law* [w:] *Sanctions as Instruments of Coercive Diplomacy: An International Law*, red. N. Ronzitti, Leiden–Boston 2016.
- RUYS T., RYNGAERT C., *Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions*, „British Yearbook of International Law” 2020.
- RYSZKA J., *Sankcje gospodarcze wobec podmiotów zewnętrznych w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, Toruń 2008.
- STOLL T., BLOCKMANS S., HAGEMER J., HARTWELL CH.A., GÖTT H., KARUNSKA K., MAURER A., *Extraterritorial sanctions on trade and investments and European responses*, „European Union” 2020.
- SUTOR J., *Stosowanie sankcji prawnomiędzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1988, nr 4.
- SYMONIDES J., *Sankcje w prawie międzynarodowym*, „Zeszyty Naukowego Uniwersytetu Mikołaja Kopernika” 1965, prawo V.
- WALTER C., *Der Ukraine-Krieg und das wertebasierte Völkerrecht*, „Juristenzeitung” 2022, nr 10.
- THOUVENIN J.-M., GRANDAUBERT V., *Material Scope of State Immunity from Execution* [w:] *Cambridge Handbook on Immunities and International Law*, red. T. Ruys, N. Angelet, Cambridge 2019.
- WYROZUMSKA A., *Zajęcie i egzekucja z konta bankowego ambasady*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 8.
- ZOLLER E., *Peacetime Unilateral Remedies: An Analysis of Countermeasures*, „Transnational Publishers” 1984.

Orzecznictwo

- Al-Dulimi i Montana Management Inc. przeciwko Szwajcarii – wyr. ETPC z dnia 21 czerwca 2016 r., skarga nr 5809/08.
- Arbitraż pomiędzy Gujaną a Surinamem, rozstrzygnięcie z dnia 17 września 2007 r.
- Cargill, Incorporated przeciwko Meksykowi, ICSID Case No. ARB(AF)/05/2, rozstrzygnięcie z dnia 18 września 2009 r.
- Corn Products International, Inc. przeciwko Meksykowi, ICSID AF Case No. ARB/(AF)/04/1, decyzja dotycząca odpowiedzialności z dnia 15 stycznia 2008 r.
- Francja przeciwko People’s Mojahedin Organization of Iran C-27/09 P C-27/09 P, wyr. z dnia 21 grudnia 2011 r., EU:C:2011:853.
- Komisja i in./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, wyr. TS z dnia 18 lipca 2013 r., EU:C:2013:518.
- Opinia odrębna sędziego Cançado Trindade w sprawie odwołania dotyczącego jurysdykcji Rady ICAO na podstawie artykułu 84 Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym (Bahrajn, Egipt, Arabia Saudyjska i Zjednoczone Emiraty Arabskie przeciwko Katarowi), wyr. z dnia 14 lipca 2020 r., ICJ Rep. 2020.
- Panel Report, Russia – Measures Concerning Traffic in Transit, WT/DS512/R z dnia 5 kwietnia 2019 r.
- Panel Report, Saudi Arabia – Measures concerning the Protection of Intellectual Property Rights, WT/DS567/R, z 16 lipca 2020 r.
- PJSC Rosneft Oil Company przeciwko Her Majesty’s Treasury i in C-72/15, wyr. TS z dnia 28 marca 2017 r., ECLI:EU:C:2017:236.
- Sprawa immunitetów jurysdykcyjnych państwa (RFN przeciwko Włochy), ICJ Rep. 2012.
- Sprawa militarnej i paramilitarnej działalności w i przeciwko Nikaragui, ICJ Rep. 1986.
- Sprawa statku SS Lotus, PCIJ (1927), Rep. Series A No 10.
- Sprawa zastosowania przejściowego porozumienia z dnia 19 września 1995 r. (FYROM przeciwko Grecji), ICJ Rep. 2011.
- Sprawa zarzutów dotyczących ludobójstwa na podstawie Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa (Ukraina przeciwko Federacji Rosyjskiej), zarządzenie z dnia 16 marca 2022 r. na podstawie wniosku o określenie środków tymczasowych.
- Stany Zjednoczone – Subsydia na wyżynną bawełnę, sprawa nr WT/DS267/ARB/1, decyzja arbitra z dnia 31 sierpnia 2009 r.

Stany Zjednoczone – trwające zobowiązanie zobowiązań we Wspólnocie Europejskiej – spór dotyczący hormonów, raport organu odwoławczego z dnia 14 listopada 2008 r.

Tygrysy – Wyzwoliciele Tamilskiego Ilamu (LTTE) przeciwko Radzie Unii Europejskiej, wyr. z dnia 16 października 2014 r. w sprawach połączonych T-208/11 i T-508/11, ECLI:EU:T:2014:885.

T-125/22 RT France przeciwko Radzie Unii Europejskiej, wyr. z dnia 27 lipca 2022 r., ECLI:EU:T:2022:483.

Akty prawne i inne dokumenty legislacyjne

Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz. U. z 1959 r. poz. 212).

Rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ z: 20 grudnia 1983 r. (A/RES/38/197); 22 grudnia 1989 r. (A/RES/44/215); 21 grudnia 1993 r. (A/RES/48/168); 21 grudnia 2001 r. (A/RES/56/179); 20 marca 2012 r. (A/RES/66/156); 20 grudnia 2012 r. (A/RES/66/186).

Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony Unii i jej państw członkowskich przed stosowaniem wymuszenia ekonomicznego przez państwa trzecie COM(2021) 775 final 8.12.2021.

Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 654/2014 dotyczące wykonywania praw Unii w zakresie stosowania i egzekwowania zasad handlu międzynarodowego, Bruksela, 12 grudnia 2019 r., COM(2019) 623 final 2019/0273 (COD).

Materiały inne

Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries 2001, A/56/10.

Fragmentacja Prawa Międzynarodowego: Trudności Wynikające z Dywersyfikacji oraz Rozwoju Prawa Międzynarodowego z 2006 r., Raport Grupy Studyjnej Komisji Prawa Międzynarodowego pod kierunkiem M. Koskenniemi, A/CN.4/L.682, 13 kwietnia 2006.

G. Arangio-Ruiz, Third Report on State Responsibility A/CN.4/440/Add 1, ILC Yearbook 1991.

Report of the International Law Commission 2022, A/77/10.

Źródła internetowe

- BAETENS F., BRONCKERS M., *The EU's Anti-Coercion Instrument: A Big Stick for Big targets*, 19 stycznia 2022 r., www.ejiltalk.org (dostęp: 30 listopada 2022 r.).
- GIEGERICH T., *Retorsion*, MPEPIL.
- GOLDMANN M., *Hot War and Cold Freezes Targeting Russian Central Bank Assets*, 28 February 2022, www.verfassungblog.de (dostęp: 30 listopada 2022 r.).
- KOCIOŁEK-PĘKSA A., MENKES J., *Problematyka sankcji i countermeasures w prawie międzynarodowym publicznym – wymiar filozoficznoprawny*, <https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/dlibra/publication/95798/edition/89896>.
- OECD, *International investment implications of Russia's war against Ukraine*, 2022 Paris.
- PELLET A., MIRON A., *Sanctions*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL].
- 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.
- RAJU D., *Proposed EU Regulation to Address Third Country Coercion – What is Coercion?*, 6 stycznia 2022 r., www.ejiltalk.org.
- RUYS T., *Sanctions, Retorsions and Countermeasures: Concepts and International Legal Framework*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2760853>.
- SZUMSKI CH., *Norway ponders EU proposal to ban Russian ships from European ports*, 8.4. 2022, https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/norway-ponders-eu-proposal-to-ban-russian-ships-from-european-ports/ (dostęp: 30 listopada 2022 r.).
- WUERTH I., *Does Foreign Sovereign Immunity Apply to Sanctions on Central Banks?*, March 7, 2022, www.lawfare.blog (dostęp: 30 listopada 2022 r.).

SUMMARY

Sanctions of European Union against Russian Federation as a result of aggression against Ukraine under international law

Russia's aggression against Ukraine was met with an unprecedented level of sanctions applied by a number of states. These sanctions were autonomous in nature, i.e. implementing individual or collective (as in the case of the EU) initiatives of states. This approach was a consequence of the failure of the Security Council to adopt a resolution declaring that Russia's armed attack constituted an act of aggression and ordering states to apply appropriate measures. The aim of the article is to show the spectrum of sanctions applied by the European Union (i.e. a non-party to the Russian-Ukrainian conflict) and to try to assess them from the perspective of general international law. In particular, the article identifies that sanctions adopted by the EU can be considered from the perspective of international law (i.e. EU and Member State obligations) as either retorsion or countermeasures by a third state. At the same time it was noted that the diversity of Member States' bilateral international obligations towards the sanctioned state/entity may mean that while for some members of EU sanctions may be retorsion, for others they may turn out to be (sometimes only at the stage of possible legal proceedings) countermeasures.

Łukasz Kułaga, assistant professor at the Faculty of Law and Administration of the Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw (UKSW) since 2015. A graduate of the Faculty of Law and Administration of the Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw and the Faculty of Journalism and Political Science of the University of Warsaw. Employed as a legal expert in the Legal and Treaty Department of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland. He conducts scientific research, inter alia, in the field of international investment law, standards regarding the use of force, the law of treaties, the application of international law to cyberspace and the relationship of international law to Polish law; ORCID: 0000-0003-0784-8293.