

*Marta Wiśniewska**

Sankcje ekonomiczne Unii Europejskiej

Unia Europejska jest czynnym uczestnikiem stosunków międzynarodowych, co wynika z jej miejsca na scenie politycznej i rosnących wobec niej wyzwań. W procesie swojego rozwoju wyposażona została w odpowiedni potencjał, by uczestniczyć w relacjach ze światem zewnętrznym.

Cele Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, określone w Tytule V, takie jak: ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów i niezależności Unii, umacnianie bezpieczeństwa jej członków, zachowanie pokoju, popieranie współpracy międzynarodowej oraz demokracji, rządów prawa i ochrony praw człowieka zobowiązują Wspólnotę do podejmowania szeregu działań dla ich realizacji. By założone cele stały się skuteczne, została ona wyposażona w szereg instrumentów,¹ które nakładają na państwa członkowskie obowiązki w zakresie dostosowania swoich narodowych polityk do jej decyzji. Unia Europejska ma do swej dyspozycji instrumenty polityczno-dyplomatyczne w formie sankcji, polegających na ograniczeniu stosunków dyplomatycznych czy wstępu na terytorium Unii, wymierzonych w państwa, grupy i jednostki. Dysponuje też instrumentami militarnymi, czyli embargiem na broń i wyposażenie militarne wymierzonym w określone tereny konfliktów lub reżimy autorytarne oraz instrumentami ekonomicznymi przybierającymi formę sankcji ekonomicznych zmuszających do ograniczenia lub zerwania stosunków z jednym lub większą liczbą państw trzecich, obejmujących również restrykcje finansowe, na które składają się: zamrożenie aktywów,

* Mgr **Marta Wiśniewska** – absolwentka Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Zob.: D. Milczarek, *Pozycja i rola UE w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Warszawa 2003, s.309 i nast.

ograniczenie transakcji kapitałowych czy wycofanie preferencji handlowych.

Analizując wielość instrumentów wykorzystywanych przez Unię Europejską w jej działaniach zewnętrznych, można ustalić kierunki jej dążeń i ambicji międzynarodowych. Należy jednak podkreślić, że przede wszystkim potencjał ekonomiczny Unii sprzyja zajmowaniu przez nią czołowej pozycji i roli w stosunkach międzynarodowych. Z tego też względu sankcje ekonomiczne są narzędziem, któremu warto poświęcić uwagę, by przybliżyć ich istotę, mechanizm stosowania oraz znaczenie.

1. Pojęcie i znaczenie międzynarodowych sankcji ekonomicznych

Państwo, które nie respektuje ustalonych reguł czy przyjętych norm zachowań międzynarodowych musi liczyć się z niekorzystną dla niego reakcją ze strony podmiotu pokrzywdzonego: państwa, grupy państw lub organizacji międzynarodowych. Reakcja ta to, zgodnie z zasadą wzajemności, ukaranie danego podmiotu za nieprzestrzeganie ustalonego porządku czy norm określane jako „sankcja”.

Sankcje w prawie międzynarodowym są „*negatywną reakcją społeczności międzynarodowej, z którą spotyka się państwo naruszające normy prawa międzynarodowego*”.² W polityce zagranicznej sankcje stanowią środek nacisku służący wyegzekwowaniu reguł postępowania, które uważa się za pożądane. Stosowane są przez państwa lub organizacje międzynarodowe i określa się je jako tzw. środki przymusu nie będące wojną, a więc np. represalia, retorsje, wszelkie zalecenia czy decyzje i inne środki podejmowane dla realizacji założonego celu.

„*Sankcje ekonomiczne sensu largo stanowią wszelkie środki o charakterze ogólnogospodarczym*”. Mogą być całkowite – obejmując całość stosunków handlowych, bądź częściowe – odnosząc się do niektórych dziedzin działalności gospodarczej państw. Występują w różnorodnych formach, poczynając od najłagodniejszej postaci, jaką jest zawieszenie porozumień handlowych, a kończąc na ich zerwaniu bądź też ustanowieniu całkowitego embarga importowego i eksportowego.³ Sankcje definiuje się używając pojęć pochodnych czy

² *Prawo międzynarodowe publiczne*, red. R.Bierzanek, J.Symonides, Warszawa 2003, s.24.

³ P.A.G.Van Bergeijk, *Economic Diplomacy. Trade and Commercial Policy. Positive and Negative Sanctions in New World Order*, Aldershot 1994.

zastępczych, tj. embargo, zakaz, bariera, bojkot, blokada handlowa, dyskryminacja. Określa się je jako „środki stosowane w stosunkach między państwami dla uzyskania określonych celów”.⁴ „Sankcje ekonomiczne polegają na tym, że dany podmiot prawa międzynarodowego (państwo, organizacja międzynarodowa lub grupa podmiotów) wykorzystuje swój potencjał gospodarczy przeciwko innemu podmiotowi (lub grupie podmiotów) w celu:

a) ukarania tego ostatniego za złamanie określonej reguły czy normy lub

b) zapobieżenia temu, aby kraj, wobec którego stosowane są sankcje, naruszył określone zasady czy normy lub osiągnął cel swego działania, względnie korzystał z rezultatów swego postępowania”.⁵

Biorąc pod uwagę powyższą definicję stwierdza się, iż działania podmiotu stosującego sankcje ekonomiczne to stosowanie przymusu gospodarczego wobec kraju sankcjonowanego, uniemożliwiająca mu osiągnięcie określonych celów. Podmiot sankcjonujący domaga się zmiany dotychczasowej polityki lub postępowania kraju „docelowego” sankcji. Stosowanie sankcji ekonomicznych nie prowadzi do zerwania stosunków dyplomatycznych, ewentualnie do ich ograniczenia. Rzadko natomiast przechodzi w stan wojny. Efektywność sankcji ekonomicznych zależy od metod i środków, jakimi dysponuje państwo czy organizacja stosująca sankcje ekonomiczne.

Do ogólnie przyjętych sankcji tego typu zalicza się:

– **restrykcje eksportowe i importowe** jako selektywne i częściowe embargo w celu pozbawienia kraju sankcjonowanego importu dóbr o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa (embargo na dostawy ropy naftowej, broni, towarów strategicznych, zaawansowanej technologii);

– **restrykcje dotyczące usług** obejmujące międzynarodowy przepływ usług świadczonych na rzecz kraju sankcjonowanego, jak też przez ten kraj na rzecz innych podmiotów (usługi transportu morskiego, powietrznego, satelitów, kabli podmorskich);

– **restrykcje finansowe i transakcji kapitałowych**, czyli wszelkie ograniczenia dotyczące operacji finansowych kraju sankcjonowanego (ograniczenia wobec zdolności do dokonywania zakupów za granicą,

⁴ L.Kasprzyk, *Embargo i inne sankcje gospodarcze w stosunkach międzynarodowych*, „Stosunki Międzynarodowe”, nr 1-2/2001, s.39-40.

⁵ J.Anusz, B.Sulimierski, *Wielostronne sankcje ekonomiczne Organizacji Narodów Zjednoczonych w teorii i praktyce międzynarodowej (z uwzględnieniem konsekwencji dla Polski)*, IKCHZ nr 54, Warszawa 1995, s.6.

wstrzymanie przepływu środków finansowych do kraju sankcjonowanego, zajęcie środków zdeponowanych na kontach w bankach czy zamrożenie rezerw).

Podmiot nakładający sankcje, a więc państwo, organizacja międzynarodowa czy instytucja działa powołując się na własne interesy, uzasadniając słuszność swych działań dla ochrony własnych wartości ekonomicznych czy realizacji interesów politycznych. Zastosowanie instrumentu sankcji ekonomicznych jest działaniem w sytuacji, kiedy brak reakcji mógłby być interpretowany jako wyraz bezsilności danego podmiotu czy przyzwolenie na naruszenie ustalonego porządku. Ma ono przyczynić się do korekty postępowania podmiotu sankcjonowanego, a przede wszystkim do uzyskania efektów na płaszczyźnie politycznej. Stosowanie sankcji nie zawsze pozwala osiągnąć zakładany efekt, jednak może być przyczyną izolacji politycznej i ekonomicznej kraju sankcjonowanego, powodując zachwianie jego równowagi gospodarczej, co w dłuższej perspektywie nie jest opłacalne dla państwa i zmusza je chociaż częściowo do zmiany postępowania.

2. Istota międzynarodowych sankcji ekonomicznych Unii Europejskiej

Sankcje ekonomiczne Unii Europejskiej powodują zerwanie bądź ograniczenie stosunków z krajem trzecim, a celem ich jest zachęcenie lub zmuszenie danego podmiotu do podjęcia lub zaprzestania określonych działań. Decyzje w tym zakresie dotyczą obszaru, gdzie kwestie polityki zagranicznej nakładają się na działania w sferze ekonomicznej. Jest to obszar, w którym powody do podjęcia działań leżą poza kompetencjami Wspólnoty, jednakże środki umożliwiające osiągnięcie pewnych celów politycznych należą do tych kompetencji. Wspomniane powody mają swoje podłoże w polityce zagranicznej bądź sprawach bezpieczeństwa, natomiast sposobem osiągnięcia celów jest zawieszenie, ograniczenie lub całkowite zerwanie stosunków ekonomicznych z jednym lub większą liczbą państw trzecich.⁶ Sankcje ekonomiczne stosowane są przez Unię autonomicznie lub w drodze implementacji rezolucji sankcyjnych uchwalanych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ.⁷

⁶ Por.: I.D.Hendry, S.Hyett, *The External Relations of the European Communities. A Manual of Law and Practice*, Oxford 1996, s.352.

⁷ Zob.: A.Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe w systemie prawa wspólnotowego – zagadnienia teorii i praktyki w: Prawo międzynarodowe publiczne a prawo europejskie*

Sankcje autonomiczne obejmują zawieszenie, ograniczenie lub zerwanie stosunków gospodarczych z państwem trzecim. Mogą występować jako retorsja za naruszenie umowy zawartej ze Wspólnotą; dotyczą ograniczeń wwozowych i wywozowych. Ich zastosowanie ma związek z prowadzoną wspólną polityką handlową, jednak „*sam akt ich podjęcia oraz skutek tych sankcji dotyczy polityki zagranicznej*”.⁸ Podejmowane są na podstawie odpowiednio przewidzianej procedury: najpierw Rada Unii Europejskiej, stanowiąc jednogłośnie w ramach wspólnego działania (art. 14 TUE) lub wspólnego stanowiska (art. 15 TUE) zgodnie z przepisami TUE dotyczącymi Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, podejmuje decyzje w sprawie zastosowania sankcji ekonomicznych; następnie Rada, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów na wniosek Komisji podejmuje decyzje wykonawcze w formie stosownych aktów prawa wspólnotowego na podstawie art. 301 TWE odnośnie do stosunków gospodarczych lub art. 60 TWE w zakresie przepływu kapitału i płatności.⁹

Nakładane przez Unię sankcje ekonomiczne to także te wpływające z potrzeby zapewnienia skuteczności uchwał o szczególnym znaczeniu dla społeczności międzynarodowej, a więc rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ¹⁰ przyjmowanych w razie zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju i aktów agresji na podstawie rozdziału VII Karty NZ. Sankcjami Rady Bezpieczeństwa związane są państwa członkowskie Unii, będące członkami ONZ. Są one zobowiązane do ich wykonania bezpośrednio, jak i przez działalność w organizacjach, których są członkami (zgodnie z art. 25 oraz art. 48, pkt 2 Karty NZ). Unia, mimo iż nie jest członkiem ONZ, jednak z uwagi na cele Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, które m.in. obejmują zachowanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego, staje się

skie. *Konferencja Katedr Prawa Międzynarodowego, Karpacz 15-18 maja 2002*, red. J. Kolasa i A. Kozłowski, Wrocław 2003, s. 69.

⁸ A. Graś, *Możliwości kontrolne Trybunału Europejskiego w II filarze UE*, „Przeгляд Prawa Europejskiego”, nr 1(2)/1997, s. 16.

⁹ J. Barcz, *II filar Unii Europejskiej - Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa* w: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2002, s. 103.

¹⁰ Rada Bezpieczeństwa stwierdza fakty agresji, zagrożenia lub naruszenia pokoju. Decyduje wówczas, określając charakter i rodzaj sankcji. Karta NZ przewiduje m.in. sankcje bez użycia sił zbrojnych. Sankcje tego rodzaju obejmują zupełne lub częściowe wstrzymanie stosunków gospodarczych, komunikacji morskiej, kolejowej, lotniczej, telekomunikacyjnej i innej oraz zerwanie stosunków dyplomatycznych (art. 41 KNZ) - zob.: J. Rydzkowski, *Słownik Organizacji Narodów Zjednoczonych*, Warszawa 2003, s. 308.

także związana tymi sankcjami.¹¹ Sankcje Rady Bezpieczeństwa implementowane są za zgodą państw członkowskich. Tryb implementacji odpowiada dwustopniowej, jak w przypadku sankcji autonomicznych, procedurze decyzyjnej.

3. Podstawy prawne regulujące nakładanie unijnych sankcji ekonomicznych

Przed wejściem w życie Traktatu o Unii Europejskiej różna była praktyka Wspólnoty w zakresie stosowania sankcji ekonomicznych. Tę kontrowersyjną procedurę zmienił Traktat z Maastricht, który, rozbudowując procedurę wcześniejszą, dodał przepisy art. 301 TWE, umożliwiając Wspólnocie nakładanie sankcji w sposób jednolity i natychmiastowy.

Przed wspomnianymi zmianami decyzje w sprawie zastosowania sankcji podejmowano za zgodą Wspólnoty i państw członkowskich w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej. Decyzja polityczna podjęta przez ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich zapadała jednogłośnie. Następnie Rada Ministrów uchwałała tryb wprowadzenia jej w życie, przyjmując rozporządzenie na podstawie art. 133 TWE (dawny art. 113) dotyczące embarga importowego i eksportowego w odniesieniu do kraju trzeciego. Procedura była zrozumiała, ale nie pozbawiona kwestii spornych, dotyczących stosowania art. 133 dla podejmowanych działań wynikających z polityki zagranicznej.¹² Artykuł ten stanowił podstawę prawną dla działań w ramach Wspólnej Polityki Handlowej (WPH), natomiast w odniesieniu do decyzji sankcyjnych kwestionowano, czy obejmuje on decyzje powyższe i czy może być zastosowany jako środek dla wsparcia WPH. Odnośnie do powyższych wątpliwości argumentowano, iż działania dotyczące zakłóceń stosunków handlowych nie leżą w gestii polityki handlowej, lecz spraw zagranicznych i bezpieczeństwa. Jednocześnie w związku z zakresem normy art.133 TWE wskazywano także, by traktować wspomniane zakłócenia jako właściwe Wspólnej Polityce Handlowej.¹³

¹¹ C.Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s.355.

¹² Ch.Zacker, S.Wernicke, *Prawo europejskie w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2000 (zob. pyt. 23 i pyt. 261).

¹³ I.D.Hendry, S.Hyett, *The External...*, op.cit., s.353.

Aby usprawnić istniejącą procedurę i położyć kres dogmatycznym sporom w zakresie nakładania sankcji, w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską dodano artykuł 301 (dawny art. 228a) jako wyraz stosownej procedury prawnej w tym zakresie, nie eliminując jednak procedury pierwotnej. Zgodnie z postanowieniami artykułu 301 TWE: „*Jeżeli wspólne stanowisko lub wspólne działanie, przyjęte na podstawie przepisów Traktatu o Unii Europejskiej dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa przewidują działania Wspólnoty zmierzające do zerwania lub ograniczenia w całości lub części stosunków gospodarczych z jednym lub kilkoma krajami trzecimi, Rada stanowiąc większością kwalifikowaną głosów na wniosek Komisji, podejmuje pilne i konieczne środki*”.¹⁴ Najpierw więc powinno dojść do podjęcia uchwały w ramach WPZiB na podstawie wspólnego działania lub wspólnego stanowiska, co umożliwi podjęcie środków mających na celu zerwanie bądź ograniczenie stosunków gospodarczych z państwem lub państwami trzecimi. Etap drugi dotyczy działań Rady Unii Europejskiej i Komisji. Rada działa kwalifikowaną większością głosów, na podstawie propozycji Komisji. Działania Rady przyjmują formę decyzji w sprawie „wspólnej propozycji” dotyczącej zerwania lub ograniczenia stosunków gospodarczych.

Należy podkreślić, iż artykuł 301 TWE stanowi *lex specialis*, a jego zasięg jest znacznie szerszy niż art. 133 TWE. W artykule tym istnieją umocowania do nakładania sankcji ekonomicznych dotyczących szerokiego spektrum zagadnień, m.in. restrykcji na handel towarami, na przepływ usług związanych z wymianą towarową czy usług transportowych. Artykuł ten stwarza możliwość zerwania lub zawieszenia porozumień handlowych.¹⁵ Może też być stosowany do działań wykraczających swym zasięgiem poza zakaz importu i eksportu dóbr lub regulacji przepływu usług z uwagi na zapewnienie przez UE skuteczności sankcjom Rady Bezpieczeństwa ONZ.

Restrykcje odnoszące się do przepływu kapitału i płatności są określone w dodatkowym środku wspólnotowym w formie art. 60 TWE (dawny art. 73g). Zgodnie z nim „*w przypadku, kiedy działanie Wspólnoty w sprawach określonych w art. 301 TWE uważane jest za niezbędne, Rada może zgodnie z procedurą przewidzianą w artykule 301 TWE, podjąć niezwłocznie niezbędne działania w dziedzinie przepływu kapitału i płatności w stosunku do określonych krajów*”

¹⁴ S.Hambura, M.Muszyński, *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Bielsko-Biała 2002, s.578.

¹⁵ Por.: I.D.Hendry, S.Hyett, *The External...*, op.cit., s.356–357.

trzecich”.¹⁶ Norma ta stanowi podstawę wprowadzenia embarga wobec krajów trzecich w tym zakresie. Sankcje ekonomiczne Unii Europejskiej odnoszące się do ograniczenia przepływu kapitału i płatności są rozpatrywane na podstawie art. 60 TWE, natomiast postępowanie odbywa się według trybu przewidzianego w art. 301 TWE. Wydany akt prawa wspólnotowego o charakterze wykonawczym może stanowić mandat dla wykonania jednego lub kilku wspólnych stanowisk. Są to rozporządzenia uchwalane przez Radę i przyjmowane w sposób natychmiastowy z wyłączeniem uczestnictwa w procedurze Parlamentu Europejskiego.¹⁷ Wobec rozważań na temat przepisów wspólnotowych co do uchwalenia sankcji należy też stwierdzić, iż procedurę podobną stosuje się w przypadku zmiany, złagodzenia bądź zwiększenia środków restrykcyjnych lub ich uchylecia.

4. Praktyka stosowania unijnych sankcji ekonomicznych

Sankcjami ekonomicznymi, których zastosowanie jest umocowane w art. 301 TWE, zgodnie z przewidzianą procedurą, są np. sankcje ustanowione już po przyjęciu Traktatu z Maastricht w stosunku do: Libii, Haiti, byłej Jugosławii, Afganistanu, Sierra Leone, Liberii i Zimbabwe, spośród których większość stanowią sankcje implementowane w wyniku uchwalonych rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ, natomiast pozostałe to przykłady sankcji autonomicznych.

Libia

Sankcje unijne w stosunku do Libii były ustanowione w wyniku implementowania rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ. Miały na celu wymuszenie zaprzestania wspierania przez ten kraj międzynarodowego terroryzmu, wydania osób odpowiedzialnych za katastrofę w Lockerbie, nakładały też embargo na broń i usługi dla Libii. Te ostatnie znajdowały się poza kompetencją Wspólnoty i mogły być zrealizowane jedynie przez państwa członkowskie. Wspólnota poparła

¹⁶ S.Hambura, M.Muszyński, *Traktat ustanawiający...*, op.cit., s.268.

¹⁷ Zasięgnięcie opinii Parlamentu Europejskiego lub zastosowanie się do procedury współpracy mogłoby spowodować opóźnienie podjęcia decyzji o pilnym zastosowaniu środków restrykcyjnych. Stanowiło to na przykład poważny problem w odniesieniu do Iraku, z powodu inwazji na Kuwejt, gdzie pierwsze decyzje musiały być podjęte w sierpniu, kiedy Parlament nie obradował, a ograniczenia czasowe nie pozwalały na zwołanie specjalnego posiedzenia Parlamentu. Dlatego też obecnie uczestnictwo Parlamentu zostało wyłączone, celem uniknięcia ewentualnych opóźnień.

działania Rady Bezpieczeństwa i wydała rozporządzenie 945/92¹⁸ na podstawie art. 113, dotyczące odmowy pozwolenia na start, lądowanie, przelot nad terytorium samolotu, który kierował się do Libii. Po wejściu w życie Traktatu o Unii Europejskiej Rada wydała dwa rozporządzenia odnośnie do art. 301 TWE, poprzedzone podjęciem wspólnego stanowiska z 22 listopada 1993 r. W tym samym czasie Rada wydała rozporządzenie 3274/93,¹⁹ które zastępowało rozporządzenie wcześniejsze, rozszerzając zasięg sankcji dotyczących transportu lotniczego. Nałożone zostały też restrykcje dotyczące handlu towarami i usługami. Drugim wydanym przez Radę aktem było rozporządzenie 3275/93²⁰ z 29 listopada 1993 r., dotyczące zaprzestania handlu z Libią, wszelkich umów i transakcji, na których wykonalność miała wpływ rezolucja Rady Bezpieczeństwa 883(1993) z 11 listopada 1993 r.²¹ W dniu 14 października 2004 r. przyjęte zostało przez Radę wspólne stanowisko,²² a celem jego skutecznego wykonania wydane zostało rozporządzenie 1786/2004,²³ które uchylało wcześniejsze.

Haiti

Unijne sankcje ekonomiczne nałożone zostały także na Haiti, w wyniku zaistniałego tam kryzysu. Na skutek uchwalenia rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ 841/1993 państwa członkowskie zostały zobowiązane do ograniczenia handlu z tym krajem. Podjęcie decyzji o nałożeniu embarga dotyczyło również Wspólnoty, która opierając się na stanowisku Rady Bezpieczeństwa, na mocy artykułu 113 TWE wydała rozporządzenie 1608/93 nakładające ograniczenia w handlu z Haiti.²⁴ Było ono nieskuteczne i w wyniku normalizacji sytuacji politycznej w tym kraju zostało zawieszona. Jednak na skutek ponownego załamania się procesu normalizacji, Rada Bezpieczeństwa rozszerzyła warunki sankcji nakładając zakaz na usługi lotnicze oraz handel z Haiti. Rezolucja ta została implementowana a następnie

¹⁸ Rozporządzenie Rady z 14 kwietnia 1992 r., O.J., L 101/53, 1992.

¹⁹ Rozporządzenie Rady z 29 listopada 1993 r., O.J., L 295/1, 1993.

²⁰ Rozporządzenie Rady z 29 listopada 1993 r., O.J., L 295/4, 1993.

²¹ Celem rozporządzenia było uniemożliwienie Libii czerpania korzyści wynikających z zobowiązań względem Rady. Natomiast, w przypadku zniesienia restrykcji dotyczących płatności, rozporządzenie miało powstrzymać Libię od roszczeń odszkodowawczych z powodu negatywnego wpływu embarga.

²² Wspólne stanowisko 2004/698/CFSP, O.J., L 317/40, 2004.

²³ Rozporządzenie Rady z 16 października 2004 r., O.J., L 317/7, 2004.

²⁴ Rozporządzenie Rady z 24 czerwca 1993 r., O.J., L 155/2, 1993.

wprowadzona w życie przez Wspólnotę. Rada Unii Europejskiej wydała rozporządzenie 1263/94 zgodnie z procedurą art. 301 TWE, dotyczące ograniczenia ekonomicznych i finansowych stosunków z Haiti.²⁵ Na skutek ponownej normalizacji sytuacji politycznej w tym państwie, RB ONZ przyjęła rezolucję 917(1994) zdejmującą przewidziane sankcje, natomiast Rada UE przyjęła wspólne stanowisko ustanawiające zniesienie ograniczeń w stosunkach ekonomicznych.²⁶ W wydanym rozporządzeniu 2543/94²⁷ Rada uchyliła rozporządzenie wcześniejsze dotyczące nałożonych na to państwo sankcji.

Była Jugosławia

Sankcje podejmowane w ramach WPZiB mają służyć ochronie wspólnych wartości, podstawowych interesów, w tym także umocnieniu bezpieczeństwa. W odniesieniu do byłej Jugosławii, tak rozumiane unijne środki restrykcyjne mają złożony charakter, ponieważ niektóre z nich zostały przyjęte na podstawie rezolucji sankcyjnych Rady Bezpieczeństwa ONZ, zaś pozostałe są sankcjami autonomicznymi. Początkowo nakładane środki restrykcyjne dotyczyły ograniczeń w stosunkach gospodarczych i finansowych. Decyzja Rady UE z 10 października 1994 r. w sprawie wspólnego stanowiska dotyczącego środków restrykcyjnych stanowiła, że: „*gospodarcze i finansowe stosunki z terenami Republiki Bośni i Hercegowiny będące pod kontrolą bośniackich Serbów zostaną ograniczone stosownymi regulacjami rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ*”.²⁸ Decyzja ta została zastosowana przez Radę w rozporządzeniu 2471/94 przyjętym na mocy art. 60 i art. 301 TWE.²⁹ W związku z szerokim obszarem oddziaływania tych artykułów zasięg rozporządzenia był większy od wcześniejszych regulacji sankcyjnych oraz dotyczył działań gospodarczych i finansowych, w tym zamrażania aktywów.

Zaostrzająca się sytuacja polityczna w połowie lat 90. spowodowała wzrost znaczenia sankcji. 7 maja 1998 r. Rada podjęła wspólne stanowisko w sprawie zamrożenia funduszy i źródeł finansowania zdeponowanych przez FRJ i rząd serbski za granicą.³⁰ Natomiast wspólne stanowisko z 8 czerwca 1998 r. dotyczyło zakazu nowych

²⁵ Rozporządzenie Rady z 30 maja 1994 r., O.J., L 139/1, 1994.

²⁶ Wspólne stanowisko 94/681/CFSP, O.J., L 271/3, 1994.

²⁷ Rozporządzenie Rady z 19 października 1994 r., O.J., L 271/1, 1994.

²⁸ Wspólne stanowisko 94/672/CFSP, O.J., L 266/10, 1994.

²⁹ Rozporządzenie Rady z 10 października 1994 r., O.J., L 266/1, 1994.

³⁰ Wspólne stanowisko 98/326/CFSP, O.J., L 143/1, 1998.

inwestycji zagranicznych w Serbii.³¹ Następnie 23 kwietnia 1999 r. Rada przyjęła wspólne stanowisko odnośnie do zakazu dostarczania i sprzedaży ropy naftowej oraz produktów naftowych do FRJ.³² Uzupełniające było wydane w kilka dni później, tj. 29 kwietnia, wspólne stanowisko dotyczące ograniczeń w handlu ropą naftową i produktami ropopochodnymi do FRJ. Kolejnym przykładem było wspólne stanowisko przyjęte 10 maja 1999 r.³³ Odnosiło się ono do powiększenia środków restrykcyjnych wobec rządu byłej Jugosławii. Rozporządzenie Rady 1294/99 z 15 czerwca 1999 r. o zamrożeniu funduszy i zakazie inwestycji w FRJ zapewniało wykonanie trzech wcześniej przyjętych wspólnych stanowisk.³⁴ Ustanowione sankcje ekonomiczne w odniesieniu do byłej Jugosławii zostały zrewidowane i uległy złagodzeniu.

Afganistan

Przykładem sankcji ekonomicznych są działania podjęte wobec Afganistanu dla wykonania postanowień rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ 1267(1999) nakładającej ograniczenia na Afganistan. Następstwem było przyjęcie przez Radę wspólnego stanowiska celem wykonania tej rezolucji.³⁵ Dla skutecznego wykonania wspólnego stanowiska 99/727/CFSP, Rada na podstawie art. 60 i art. 301 TWE przyjęła rozporządzenie 337/2000, które stanowiło szersze uregulowanie odnośnie do zakazu startu i lądowania na terytorium Wspólnoty afgańskich samolotów oraz zamrożenia aktywów finansowych talibów.³⁶ Ustalono, iż sankcje powinny być efektywne, proporcjonalne i działać prewencyjnie, a państwa członkowskie i Komisja Europejska mają obowiązek wzajemnego informowania się o środkach oraz problemach, jakie pojawiłyby się po ich wprowadzeniu. Powyższe rozporządzenie zostało wkrótce zmienione rozporządzeniem 467/2001, mającym w swej podstawie prawnej art. 60 i art. 301 TWE oraz rezolucje Rady Bezpieczeństwa.³⁷ Należy podkreślić, iż rozporządzenie to obejmuje wszystkie sankcje ekonomiczne wobec talibów oraz zaostrza środki przymusu w stosunku do ludności cywilnej. Wskutek zmiany

³¹ Wspólne stanowisko 98/374/CFSP, O.J., L 165/1, 1998.

³² Wspólne stanowisko 99/273/CFSP, O.J., L 108/1, 1999.

³³ Wspólne stanowisko 99/318/CFSP, O.J., L 123/1, 1999.

³⁴ Rozporządzenie Rady z 15 czerwca 1999 r., O.J., L 153/63, 1999.

³⁵ Wspólne stanowisko 99/727/CFSP, O.J., L 294/1, 1999.

³⁶ Rozporządzenie Rady z 14 lutego 2000 r., O.J., L 043/1, 2000.

³⁷ Rozporządzenie Rady z 6 marca 2001 r., O.J., L 067/1, 2001.

sytuacji politycznej rozporządzenie zostało uchylone. Natomiast w jego miejsce przyjęto nowe, 881/2002 z dnia 27 maja 2002 r., które uchyla sankcje najbardziej uciążliwe dla mieszkańców Afganistanu, zachowując tylko najbardziej niezbędne.³⁸

Sierra Leone

Unijne sankcje ekonomiczne dotyczą także krajów afrykańskich, powodując najczęściej ograniczenie stosunków handlowych z danym państwem. Jednym z krajów, na które nałożono sankcje jest Sierra Leone. Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ 1385(2001) była odpowiedzią na niestabilną sytuację polityczną w tym państwie i dotyczyła zakazu importu diamentów pochodzących z Sierra Leone, stanowiących główne źródło dochodu gospodarczego tego państwa. Rada Unii Europejskiej wydała na podstawie tej rezolucji rozporządzenie 303/2002 z 18 lutego 2002 r. w sprawie importu diamentów do Wspólnoty.³⁹ Rozporządzenie to przyjęto na podstawie wspólnego stanowiska z 11 stycznia 2002 r. odnośnie do zakazu importu tej grupy towarów z Sierra Leone.⁴⁰

Liberia

Destabilizacja sytuacji politycznej w Liberii uwikłanej w wojnę domową, rządy dyktatur (Sierra Leone, Gwinea, Republika Wybrzeża Kości Słoniowej), negatywnie wpływające na stosunki międzynarodowe w regionie zwróciły uwagę społeczności międzynarodowej. Rada Bezpieczeństwa ONZ uchwaliła środki restrykcyjne wobec rządu Liberii wspierającego działania uzbrojonych grup rebelianckich dążących do przejęcia władzy w regionie. To zdecydowało o ustanowieniu przez Unię sankcji w stosunku do Liberii. Najpierw zostały implementowane rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ 1343(2001) z 7 maja 2001 r. i 1408(2002) z 6 maja 2002 r. W przyjętym przez Radę UE wspólnym stanowisku z 2001 r. określono środki restrykcyjne, dotyczące importu diamentów pochodzących z Liberii.⁴¹ W wyniku pogarszania się sytuacji politycznej Rada wydała rozporządzenie 1030/2003 z 16 czerwca 2003 r. uwzględniające rezolucję Rady Bezpieczeństwa 1478(2003).⁴²

³⁸ Rozporządzenie Rady z 27 maja 2002 r., O.J., L 139/9, 2002.

³⁹ Rozporządzenie Rady z 18 lutego 2002 r., O.J., L 047/8, 2002.

⁴⁰ Wspólne stanowisko 2002/22/CFSP, O.J., L 010/81, 2002.

⁴¹ Wspólne stanowisko 2001/357/CFSP, O.J., L 126/1, 2001.

⁴² Rozporządzenie Rady z 16 czerwca 2003 r., O.J., L 150/6, 2003.

Sankcje ekonomiczne Unii dotyczyły zakazu importu diamentów oraz wyrobów z drewna. Nie przypadkiem odnosiły się do tej grupy produktów, ponieważ dochód z ich sprzedaży nie wpływał do budżetu państwa, lecz finansował działalność uzbrojonych grup rebelianckich. Sytuacja ta nie mogła spotkać się z akceptacją i wymagała zastosowania skutecznych środków, które powinny być efektywne, proporcjonalne i działać prewencyjnie. W związku z brakiem poprawy sytuacji, w grudniu 2003 r., Rada Bezpieczeństwa NZ przyjęła rezolucję 1521(2003) w sprawie rewizji środków restrykcyjnych, które powinny być użyte w stosunku do Liberii. Rada UE implementowała tę rezolucję i przyjęła w dniu 29 kwietnia 2004 r. wspólne stanowisko w sprawie nałożenia środków restrykcyjnych.⁴³ Następnie w wydanym rozporządzeniu Rady 872/2004, na podstawie wspólnego stanowiska wskazano, iż wszelkie aktywa będące pod kontrolą Charlesa Taylora, członków jego rodziny, byłych urzędników i osób blisko z nim współpracujących powinny być zamrożone.⁴⁴

Zimbabwe

Państwem, wobec którego nałożone zostały sankcje ekonomiczne było także Zimbabwe. 18 lutego 2002 r. Rada UE wydała rozporządzenie 310/2002 odnośnie do pewnych środków restrykcyjnych w stosunku do tego państwa, po udowodnieniu przemocy i poważnych naruszeń przepisów w wyborach prezydenckich w 2002 r.⁴⁵ Rozporządzenie Rady opiera się, podobnie jak w omawianych wcześniej przypadkach, na art. 60 i art. 301 TWE. Przywołane w rozporządzeniu wspólne stanowisko⁴⁶ jest wyrazem troski o sytuację opozycji w tym państwie wobec nasilających się prób jej zastraszania i prześladowania. Ustanowione przez Unię sankcje ekonomiczne obejmowały zamrożenie funduszy i aktywów oraz indywidualnych oszczędności członków rządu i osób z nimi współpracujących. Dotyczyły także zakazu eksportu wyposażenia militarnego, wszelkiej pomocy i szkoleń w tym zakresie. 19 lutego 2004 r. Rada przyjęła wspólne stanowisko w sprawie wznowienia środków restrykcyjnych w stosunku do Zimbabwe.⁴⁷ W wydanym po nim rozporządzeniu Rady 314/2004, wymie-

⁴³ Wspólne stanowisko 2004/487/CFSP, O.J., L 162/116, 2004.

⁴⁴ Rozporządzenie Rady z 29 kwietnia 2004 r., O.J., L 162/33, 2004.

⁴⁵ Rozporządzenie Rady z 18 lutego 2002 r., O.J., L 050/4, 2002.

⁴⁶ Wspólne stanowisko 2002/145/CFSP, O.J., L 050/1, 2002.

⁴⁷ Wspólne stanowisko 2004/161/CFSP, O.J., L 50/66, 2004.

nione zostały środki restrykcyjne, które mogłyby być użyte m.in. w przypadku naruszeń praw człowieka oraz zasad demokracji.⁴⁸

Omówione wyżej przypadki stosowania sankcji ekonomicznych przez Unię Europejską pokazują, iż choć każdy z nich jest inny, mają one wspólną cechę – jest nią zastosowanie ekonomicznego środka przymusu dla osiągnięcia określonych celów politycznych, zmuszenie podmiotu sankcjonowanego (państwa), by zaniechał postępowania naruszającego pokój, bezpieczeństwo, zobowiązania międzynarodowe.

5. Efektywność unijnych sankcji ekonomicznych

Sankcje ekonomiczne UE polegają najczęściej na zakazie importu i eksportu z określonego terytorium, nałożonym na konkretny produkt (np.: diamenty, drewno, olej lub inne).⁴⁹ Zakaz dotyczy czasami całej grupy produktów, powodując, iż kraj nim objęty ma utrudniony dostęp do zaopatrzenia, rynków zbytu towarów, także tych o strategicznym znaczeniu dla funkcjonowania państwa (np.: embargo na dostawy ropy naftowej, ograniczenia sprzedaży nowoczesnych technologii). Ponadto sankcje mogą obejmować też zakaz świadczenia usług, w tym zwłaszcza usług transportowych, tj.: transportu lotniczego i morskiego, przyczyniając się do paraliżu komunikacyjnego. Mogą dotyczyć również sfery usług finansowych i zamrożenia aktywów danego państwa wpływając w pewnym stopniu destruktywnie na gospodarkę kraju sankcjonowanego.⁵⁰

Sankcje ekonomiczne nakładane przez Unię Europejską doprowadzają w niektórych przypadkach do normalizacji sytuacji politycznej w państwie trzecim. W innych skutkują na tyle, że zakres stosowanych restrykcji może być zmniejszony bądź całkowicie zniesiony. Tam, gdzie są nakładane stanowią demonstrację stanowiska Unii wobec określonych sytuacji. By zapewnić ich większą efektywność,⁵¹ ustala

⁴⁸ Rozporządzenie Rady z 19 lutego 2004 r., O.J., L 55/1, 2004.

⁴⁹ Wyłączone spod restrykcji są dostawy medyczne, żywności, dostawy na cele humanitarne, które podlegają dodatkowym kontrolom.

⁵⁰ Praktyką jest, iż w rozporządzeniach dotyczących sankcji, w stosownych artykułach zawarte są zwykle postanowienia umożliwiające Wspólnocie działanie na znacznych obszarach objętych traktatami wraz z przestrzenią powietrzną. Dotyczą też, każdej osoby będącej obywatelem państwa członkowskiego, każdego samolotu lub pojazdu pozostającego pod jurysdykcją państwa członkowskiego. Praktyką stało się także przyjmowanie rozporządzeń dotyczących zobowiązań wykonalności, aby unieemożliwić podmiotowi sankcjonowanemu zaniegowania efektów sankcji poprzez dociekanie należności z tytułu tych zobowiązań.

⁵¹ Zob.: D.Milczarek, *Pozycja i rola UE...*, op.cit., s.350 i nast.

się stosunkowo długi okres ich obowiązywania, a także dokonuje regularnego przeglądu pod kątem stopnia skuteczności.⁵² Jeżeli wymaga tego sytuacja, odpowiednia decyzja powinna być przedłożona tuż przed wygaśnięciem terminu obowiązywania restrykcji, z uwzględnieniem w niektórych przypadkach rezolucji Rady Bezpieczeństwa NZ.

Można sądzić, że podejmowanie decyzji o zastosowaniu sankcji ekonomicznych przez Unię sprzyja wzmocnieniu jej ogólnego znaczenia i roli w stosunkach międzynarodowych. Potwierdza to jej tożsamość na arenie międzynarodowej w zakresie działań służących umocnieniu pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, jak również dla ochrony wspólnych interesów i podstawowych wartości.

* * *

Podpisany 29 października 2004 r. Traktat Konstytucyjny przynosi pewne zmiany w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Rezygnując z dotychczasowego katalogu instrumentów tej polityki, tj. zasad i ogólnych wytycznych, wspólnych strategii, wspólnych działań oraz wspólnych stanowisk Traktat wprowadza decyzje europejskie określające cele, zakres oraz środki oddane do dyspozycji Unii Europejskiej (art. III-297 i III-298),⁵³ które przyczynią się do wzmocnienia pozycji Unii na arenie międzynarodowej. W odniesieniu do sankcji ekonomicznych Traktat w art. III-160⁵⁴ rozszerza normę art. 60 TWE o rodzaje stosowanych środków administracyjnych. Natomiast w art. III-322⁵⁵ odnośnie do normy art. 301 TWE wzmacnia procedurę decyzyjną stanowiąc, iż Rada przyjmuje rozporządzenia europejskie lub decyzje europejskie o nałożeniu środków restrykcyjnych podejmując decyzję większością kwalifikowaną, nie tylko na wniosek Komisji, ale – co jest nowością – na wniosek Ministra Spraw Zagranicznych UE.

⁵² W celu zwiększenia efektywności środków restrykcyjnych Rada przyjęła 8 grudnia 2003 r. specjalne zalecenie: *Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy*. Zalecenie to kładzie nacisk na rozwój najlepszej praktyki i wymianę doświadczeń pomiędzy państwami członkowskimi w nakładaniu środków restrykcyjnych, wymierzonych w państwa, osoby czy jednostki

(http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/st15579_03_en.pdf)
i (http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/measures.htm).

⁵³ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, Warszawa 2005, s. 456.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 373.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 470.