

*Piotr Kobza**

Środki restrykcyjne jako instrument Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej¹

Środki restrykcyjne (sankcje) kierowane przez Unię Europejską przeciwko krajom trzecim stają się w ostatnich latach coraz powszechniej stosowanym instrumentem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB). Wywodząc się z metod stosowanych w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej już w latach 80. ubiegłego wieku, od czasu powołania WPZiB rozwinęły się w ambitny program działań zewnętrznych Unii Europejskiej. Pozwala to mówić o powstającej „polityce sankcyjnej” Unii,² porównywanej pod względem liczby i różnorodności przypadków z analogiczną polityką Narodów Zjednoczonych.³ Jednocześnie „sankcje” Unii Europejskiej pozostają zjawiskiem *sui generis*, podobnym zarówno do działań typowych organizacji bezpieczeństwa, jak i środków unilateralnych nakładanych przez państwa – ale z nimi nie tożsamych. Przyjęcie w 2003 i 2004 roku przez Radę Unii Europejskiej dwu programowych dokumentów regulujących cele i sposoby stosowania sankcji przyczyniło się do wzrostu zainteresowania tym, stosunkowo rzadko do tej pory analizowanym, instrumentem polityki zewnętrznej Unii.

* Dr **Piotr Kobza** – naczelnik Wydziału Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w Departamencie Unii Europejskiej Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

¹ Artykuł przedstawia wyłącznie poglądy autora, a nie oficjalne stanowisko instytucji, w której pracuje.

² C.Portela, *Where and Why Does the EU Impose Sanctions?*, „Politique européenne”, no. 17/2005, s.84.

³ J.Kreutz, *Hard Measures by a Soft Power? Sanctions Policy of the European Union 1981-2004*, „Bonn International Center for Conversion Paper”, no. 45/2005, s.15.

Środki ograniczające, sankcje czy środki odwetowe?

Mimo dość rozpowszechnionej w literaturze tendencji do używania terminu „sankcje” dla oznaczenia środków represyjnych stosowanych przez Unię Europejską w ramach WPZiB, niewątpliwie jest on daleki od precyzji. Stosują go tylko niektórzy i to często w ubezpieczającym cudzysłowie.⁴ Nie jest to również oficjalny termin Unii Europejskiej. Jej organy konsekwentnie używają bowiem, w odniesieniu do tego zjawiska, nazwy *restrictive measures* (fr. *mesures restrictives*), co można by tłumaczyć jako „środki ograniczające” lub „restrykcyjne”. Termin „sankcje” pojawia się sporadycznie i raczej uzupełniająco niż samodzielnie.⁵ W analizach występuje też pojęcie „środków odwetowych” (ang. *countermeasures*, fr. *contre-mesures*). Powstaje więc pytanie o relacje między tymi trzema terminami.

„Sankcje międzynarodowe” i „środki odwetowe” to w istocie podstawowe kategorie używane przy opisie międzynarodowych akcji represyjnych, nieobejmujących użycia siły. Dyskusja nad zawartością obu tych pojęć należy do klasycznych debat prawnych, nie tylko w obszarze prawa międzynarodowego, ale przede wszystkim teorii prawa. Nie wchodząc w szczegóły jej terażniejszego stanu, warto odwołać się do opinii, utrwalonej w literaturze przedmiotu, według której zarysowuje się wyraźna tendencja do rozróżniania sankcji od środków odwetowych. Wynika ona między innymi z wieloletnich prac kodyfikacyjnych Komisji Prawa Międzynarodowego Narodów Zjednoczonych w przedmiocie międzynarodowej odpowiedzialności państw.⁶ Za sankcje *sensu stricto* uważa się więc jedynie działania multilateralne i to takie, które zawierają „środki przymusu stosowane przeciwko państwu w odpowiedzi na jego bezprawne działanie, w celu wykonania decyzji kompetentnego organu międzynarodowego”.⁷ Sankcje między-

⁴ Zob.: D.Sinou, *Les sanctions communautaires à l'égard des pays tiers* w: *Les sanctions économiques en droit international, Economic Sanctions in International Law*, eds. L.Picchio Forlati, L.-A.Sicilianos, Leiden-Boston 2004.

⁵ Tak w dokumentach, np.: *Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy*, 3 December 2003, PESC 757. Tę formułę odzwierciedlono w tytule niniejszego artykułu.

⁶ L.P.Forlati, *The Legal Core of International Economic Sanctions* w: *Les sanctions...*, op.cit., s.107.

⁷ „A coercive response to an internationally wrongful act, authorised by a competent social organ”. Zob.: J.Crawford, *The Relationship Between Sanctions and Countermeasures* w: *United Nations Sanctions and International Law*, ed. V.Gowlland-

narodowe byłyby więc wspólną, represyjną akcją społeczności międzynarodowej podjętą w odpowiedzi na bezprawne zachowanie państwa lub kilku państw, usankcjonowaną przez uprawniony organ międzynarodowy

i zawierającą środki przymusu (*coercive measures*). Takie pojęcie „sankcji” zawęży ich zakres znaczeniowy do działań multilateralnych, podjętych przy zaistnieniu kilku wyraźnie wskazanych okoliczności. Najpierw więc musi obowiązywać wyraźna norma międzynarodowa zezwalająca społeczności międzynarodowej na zastosowanie środków represyjnych wobec państwa łamiącego prawo. Norma ta musi mieć pierwszeństwo w wypadku kolizji z innymi zobowiązaniami członków owej społeczności międzynarodowej, tak aby sankcje ustanowione na jej podstawie były legalne mimo – oczywistego – łamania owych innych zobowiązań. Dalej, państwo musi być winne bezpośredniego naruszenia prawem chronionego interesu owej społeczności lub przynajmniej jednego z jej członków. Wreszcie, musi istnieć „uprawniony organ”, upoważniony do podjęcia formalnej decyzji nakładającej sankcje.

Już ta bardzo pobieżna analiza pokazuje, że środki ograniczające, nazywane zwykle „sankcjami” Unii Europejskiej, stosowane w ramach WPZiB, nie są właściwie sankcjami *sensu stricto*. Unia Europejska nie jest bowiem „uprawnionym organem międzynarodowym” nakładającym sankcje w imieniu całej społeczności międzynarodowej w odpowiedzi na bezprawne zachowanie jakiegoś państwa – w sensie, w jakim czyni to np. Rada Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych.⁸ Co więcej, środki restryktywne WPZiB z natury rzeczy nie są skierowane do wewnątrz systemu; ich adresatami nie są państwa członkowskie Unii Europejskiej, lecz – właśnie – państwa trzecie.

Takie ujęcie sprawy nie pozostawia też miejsca dla „sankcji unilateralnych”. Dlatego też środki restrykcyjne bądź represyjne, używane jednostronnie przez państwo pokrzywdzone lub grupę takich państw współdziałających ze sobą wobec innego państwa, z reguły określa się mianem „środków odwetowych”, czyli jednostronnych działań podjętych przez państwo lub grupę państw przeciw państwu trzeciemu, w odpowiedzi na jego zachowanie łamiące uprawnienie międzynarodowe tego państwa bądź tej grupy państw. Stosowanie „środków odwetowych” byłoby więc tożsame ze stosowaniem odwetu przez poszkodowane państwo (państwa) na własną rękę.

Debbas, Leiden 2001, s.57. Zob. jednak przeciwne stanowisko w: M.N.S.Sellers, *Economic Sanctions against Human Rights Violations w: Les sanctions...*, op.cit., s.480.

⁸ J.Crawford, op.cit., s.57.

Jednak środki restrykcyjne Unii Europejskiej nie mieszczą się również w kategorii „środków odwetowych”. Nie są bowiem stosowane w odwecie za złamanie uprawnienia międzynarodowego Unii Europejskiej lub jej państw członkowskich. Pominąwszy przypadki, gdy UE inkorporuje do swojego porządku prawnego sankcje Narodów Zjednoczonych, samodzielne sankcje są zawsze wynikiem politycznej oceny, jakiej dokonuje ona w stosunku do działalności państw trzecich. Jednak – i na tym polega specyfika celów unijnych środków ograniczających – działalność tych państw, ewokująca owe środki, z formalnego punktu widzenia nie narusza, z reguły, chronionych prawem międzynarodowym uprawnień czy interesów Unii Europejskiej i jej państw członkowskich. Inną cechą odróżniającą środki ograniczające WPZiB od typowych środków odwetowych jest ich dozwolony prawem międzynarodowym charakter. Używając klasycznej terminologii prawnomiędzynarodowej, można powiedzieć, że Unia Europejska używa zawsze „retorsji”, nigdy zaś „represaliów”. Unia zawsze stoi na gruncie legalizmu, obracając się w kręgu obowiązującego ją prawa międzynarodowego.

Właśnie brak bezpośredniego związku między działaniem państwa trzeciego a interesem prawnym Unii Europejskiej i państw członkowskich decyduje o różnicy między środkami ograniczającymi stosowanymi przez Unię a typowymi środkami odwetowymi. Wobec braku owego związku, niektórzy poszukują usprawiedliwienia stosowania przez Unię środków ograniczających w doktrynie „zobowiązań międzynarodowych *erga omnes*”. Pozwala ona dowolnemu państwu, lub grupie państw, czynnie występować w obronie podstawowych zobowiązań, jakie każde państwo jest winne całej społeczności międzynarodowej. Ilustracją tej doktryny są chociażby definicje proponowane przez Komisję Prawa Międzynarodowego Narodów Zjednoczonych, w ramach jej prac nad kodyfikacją międzynarodowej odpowiedzialności państw. Definicje te umożliwiają, pod pewnymi warunkami, zastosowanie środków odwetowych – wyłączając, rzecz jasna, środki przynusu zbrojnego, zastrzeżone dla Rady Bezpieczeństwa – wobec państwa naruszającego „podstawowe interesy społeczności międzynarodowej” przez państwa bezpośrednio nie pokrzywdzone.⁹ Na gruncie powszechnego prawa międzynarodowego, doktryna *erga omnes* stanowiłaby najwłaściwsze ramy dla legalizacji działań represyjnych

⁹ Z obfitej literatury dotyczącej odpowiedzialności państw za naruszenie zobowiązań *erga omnes* zob. np.: J.Petman, *Resort to Economic Sanctions by Not Directly Affected States w: Les sanctions...*, op.cit.

Unii – przynajmniej tych, które naruszałoby uprawnienia państw trzecich. Na razie jednak organy wspólnotowe nie przywołują tej możliwości prawnej. Zdaje się to bowiem niekonieczne tak długo, jak unijne środki restrykcyjne mieszczą się w obowiązującym Unię porządku prawnomiędzynarodowym i nie powodują powstania żadnego deliktu z jej strony.

„Środki ograniczające” Unii Europejskiej nie są więc ani *sensu stricto* sankcjami, ani środkami odwetowymi. Zbliżają się one jednak do popularnego rozumienia „sankcji” w znaczeniu unilateralnego instrumentu polityki zagranicznej państwa, polegającego na podjęciu działań ograniczających lub zawieszających normalne stosunki z innym państwem, w odpowiedzi na jego nieakceptowane działania, zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne. Konkretna treść owych „nieakceptowanych działań” zależy, oczywiście, od każdorazowej politycznej analizy organów Unii Europejskiej. Owa ocena polityczna *case-by-case* zbliża środki WPZiB do dziedziny polityki zagranicznej suwerennego państwa, nie zaś do schematów działania typowej organizacji międzynarodowej. Różnica między sankcjami unilateralnymi a unijnymi polega jednak na odmienności katalogu celów, jakie Unia chce osiągnąć, stosując sankcje – w porównaniu z państwami stosującymi je samodzielnie.

Zasób środków restrykcyjnych, stosowanych w ramach WPZiB, sytuuje je na przecięciu logiki organizacji międzynarodowej oraz polityki zagranicznej państwa – co jest typowe dla całej WPZiB. Z jednej strony, spektrum środków będących w dyspozycji Unii Europejskiej w tej dziedzinie jest odbiciem środków używanych przez Radę Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych w stosunku do państw naruszających pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe – z wyjątkiem użycia siły. Należą tu: sankcje ekonomiczne (ograniczenie lub zerwanie kontaktów gospodarczych), sankcje dyplomatyczne, sankcje profilowane dotyczące zakazu wstępu określonych osób na terytorium Unii Europejskiej bądź zamrażania aktywów finansowych tych osób. Sankcje WPZiB są jednak uboższe od stosowanych przez Narody Zjednoczone, a także państwa, o element przymusu zbrojnego. Ze względu na wewnętrzne ograniczenia traktatowe, Unia Europejska nie jest bowiem uprawniona do stosowania sankcji militarnych, nawet za zgodą Rady Bezpieczeństwa, ani do stosowania samoobrony zbiorowej.¹⁰ Z drugiej strony, lista środków ograniczających, dostępnych w ramach WPZiB,

¹⁰ Por. jednak art. III-214 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, regulujący sytuację, gdy „państwo członkowskie stało się ofiarą zbrojnej agresji”.

jest szersza niż analogiczna lista w Narodach Zjednoczonych o całą grupę instrumentów związanych z możliwością ograniczenia lub wycofania przywilejów gospodarczych i finansowych, które Unia stosuje wobec krajów trzecich – co znowu charakterystyczne jest dla środków unilateralnych, wykorzystywanych przez państwa. Niewątpliwie możliwość zastosowania tak rozumianej polityki kar i nagród daje jej przewagę nad Narodami Zjednoczonymi, gdy chodzi o możliwości oddziaływania na środowisko międzynarodowe. Stąd też uzasadniony postulat niektórych autorów, by kwestię oddziaływania środków ograniczających na otoczenie Unii Europejskiej rozpatrywać łącznie z analizą systemu zachęt, takich jak stopniowanie intensywności programów pomocy rozwojowej w stosunku do krajów trzecich, w zależności od celu politycznego UE. Owe zachęty są czasem opatrywane etykietą „sankcji pozytywnych”.¹¹

Środki restrykcyjne stosowane w ramach WPZiB są więc zjawiskiem *sui generis*. Polegają one na stosowaniu, zgodnych z prawem międzynarodowym, działań ograniczających bądź zawieszających stosunki Unii Europejskiej z państwami trzecimi, prowadzącymi politykę w kierunku lub w sposób wywołujący polityczną konieczność negatywnej reakcji z jej strony.

To ogólne stwierdzenie stawia przed nami konieczność bardziej szczegółowego zarysowania sposobów stosowania tych środków oraz celów, jakie Unia Europejska osiąga za ich pomocą.

Ramy prawno-instytucjonalne

Do czasu wejścia w życie Traktatu z Maastricht, ze względu na brak traktatowej formalizacji Europejskiej Współpracy Politycznej, reakcje Wspólnot na wydarzenia zewnętrzne opierały się na postanowieniach Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) oraz Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali.¹² Żaden z tych traktatów nie odnosił się jednak wprost do środków ograniczających stosowanych przeciwko krajom trzecim. Twórcy traktatów nie przewidywali bowiem możliwości stosowania środków ekonomicznych jako instrumentu stosunków zewnętrznych Wspólnot.

¹¹ Zob. np.: D.Sinou, op.cit., s.604; J.Combacau, *Le pouvoir de sanction de l'ONU: étude théorique de la coercition non-militaire*, Paris 1974, s.5.

¹² D.Bethlehem, *Regional Interface Between Security Council Decisions and Member States Implementation: The Example of the European Union w: United...*, op.cit., s.293.

Wywodzą więc możliwość stosowania tych środków z kilku przepisów TWE, zwłaszcza z art. 133 (oryginalnie 113) odnoszącego się do Wspólnej Polityki Handlowej oraz art. 297 (oryginalnie 224) zobowiązującego państwa członkowskie do „wspólnych działań” w wypadku „poważnego napięcia międzynarodowego” lub wtedy, gdy wypełniają one swoje zobowiązania „podjęte dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”. Obie te podstawy prawne były jednak wątpliwe, ponieważ pierwszy z cytowanych przepisów po prostu regulował podstawy Wspólnej Polityki Handlowej (wśród jej celów próżno zaś byłoby szukać odnoszącego się do kształtowania otoczenia międzynarodowego Wspólnot), drugi natomiast odnosił się do wypadku, gdy państwa członkowskie musiałyby uczestniczyć w akcji zbiorowej obrony (art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych, art. 5 Paktu Północnoatlantyckiego) lub w sankcjach wprowadzonych przez Radę Bezpieczeństwa (rozdział VII Karty Narodów Zjednoczonych). Żadne więc z owych postanowień traktatowych zdecydowanie nie dotyczyło realizacji wspólnych celów polityki zagranicznej za pomocą środków gospodarczych.¹³ Państwa członkowskie Wspólnot dostrzegały ten problem z dużą ostrością. Na przykład, gdy w 1982 r. ministrowie uchwalili, w drodze rozporządzenia wspólnotowego, nałożenie sankcji gospodarczych na Argentynę, przedstawiciel Danii zastrzegł, że w opinii jego kraju EWG nie dysponuje traktatowymi kompetencjami do nakładania „sankcji”. Dania odmówiła więc realizacji odnośnego rozporządzenia EWG, lecz zamiast tego przyjęła środki krajowe o identycznym skutku.¹⁴ Problem z prawnym umocowaniem środków ograniczających uwidocznił się również w 1989 r., gdy, wobec braku odpowiednich podstaw traktatowych, EWG nałożyła embargo na Chiny w formie deklaracji Rady Europejskiej.

Wprowadzenie w 1992 r. II filaru UE i wyposażenie WPZiB w odzienne od wspólnotowych instrumenty prawne sformalizowało procedury odnoszące się do sankcji. Pozostały one zresztą niezmienione do dziś. Unia Europejska dysponuje obecnie dwoistym systemem norm regulujących stosowanie środków restrykcyjnych. Pierwszy jest opisany w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE), drugi zaś – w Traktacie o Wspólnotach Europejskich (TWE). Dwuwymiarowość owego syste-

¹³ Zob.: T.de Wilde d'Estmael, *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne; sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*, Louvain 1998.

¹⁴ J.Kreutz, *Hard Measures...*, op.cit., s.23.

mu wynika z dwoistego, polityczno-ekonomicznego, charakteru tych środków.

Symptomatyczne, że TUE, stanowiący prawną podstawę politycznych decyzji o ustanowieniu unijnych reżimów sankcyjnych, milczy na temat „sankcji” czy „środków ograniczających”, nie używając w ogóle tych terminów. W tej sytuacji za wystarczającą bazę prawną dla stosowania tych środków uznaje się art. 15 (oryginalnie zapisy były zawarte w art. J2.2) TUE, odnoszący się ogólnie do „wspólnych stanowisk”, poświęconych określonym „*problemom o charakterze geograficznym lub przedmiotowym*”. Dlatego obowiązywanie sankcji unijnych jest, z formalnego punktu widzenia, oparte na treści konkretnych wspólnych stanowisk. Obecnie przyjmuje je Rada Unii Europejskiej większością głosów (do czasu wejścia w życie Traktatu z Nicei – jednomyślnie). Jak do wszystkich wspólnych stanowisk, tak i tutaj obowiązuje zasada *opt-out*, zezwalająca każdemu państwu członkowskiemu na sprzeciw wobec projektu, co skutkuje odesłaniem sprawy do Rady Europejskiej; po ponownym jego przyjęciu wspólne stanowisko wchodzi w życie, z tym że państwo zgłaszające sprzeciw nie ma obowiązku jego stosowania.

Przyjęcie wspólnego stanowiska jest, formalnie, pierwszym etapem stosowania przez Unię środków ograniczających. Wystarcza też w przypadkach, gdy nakładane sankcje mają charakter wyłącznie polityczny i nie dotyczą kompetencji Wspólnot Europejskich. Stąd w drodze wspólnego stanowiska Rada UE nakłada sankcje obejmujące ograniczenie lub zerwanie stosunków dyplomatycznych, zakaz wjazdu na teren UE osób zajmujących wysokie stanowiska państwowe w państwie objętym ograniczeniami, zakaz udziału w imprezach sportowych. Tego typu wspólne stanowiska są, rzecz jasna, wiążące dla państw członkowskich, bez potrzeby dodatkowej transpozycji.

Użycie środków o charakterze gospodarczym, wkraczających tym samym w kompetencję Wspólnot, wymaga zastosowania dodatkowego instrumentu prawnego. Ustanawia go art. 301 (oryginalnie 228A dodany przez Traktat z Maastricht) TWE, którego wprowadzenie uregulowało jednoznacznie procedurę nakładania środków ograniczających w porządku prawnym Wspólnot. Art. 301 zobowiązuje Radę Unii Europejskiej do zastosowania, na wniosek Komisji, „pilnych środków” dla wdrożenia postanowień przyjętego wcześniej wspólnego stanowiska lub wspólnego działania, przewidującego „*działanie Wspólnoty zmierzające do zerwania lub ograniczenia w części lub całości stosunków gospodarczych z jednym lub większą liczbą państw członkowskich*”. Zastosowanie procedury z art. 301 TWE jest więc uzależnione

od uprzedniego podjęcia przez Radę politycznej decyzji w ramach WPZiB, a „pilne środki” mają znaczenie wykonawcze w stosunku do wspólnego stanowiska. Owe „środki” mogą obejmować całe spektrum polityk gospodarczych Wspólnot skierowanych do państw trzecich. W szczególności art. 60 TWE precyzuje, że mogą one dotyczyć przepływu kapitału i płatności między Unią Europejską a tymi państwami.

Na tle przedstawionych norm wspólnotowych rodzi się pytanie o dopuszczalność unilateralnych akcji państw członkowskich przeciw państwom trzecim. Ich zakres jest niewielki, aczkolwiek istnieje i dotyczy kilku sytuacji. Państwa członkowskie dysponują więc swobodą nakładania jednostronnych środków o charakterze politycznym (nie-ekonomicznym), z zastrzeżeniem ich niesprzeczności z obowiązującymi instrumentami WPZiB. Każde państwo ma też prawo do zaostrzenia środków ograniczających, przyjętych już przez UE (np. rozszerzenia listy osób objętych zakazem wjazdu na swoje terytorium). Natomiast stosowanie środków restrykcyjnych dotyczących Wspólnej Polityki Handlowej w normalnych okolicznościach jest zastrzeżone dla Wspólnot, ze względu na ich wyłączne traktatowe kompetencje w tej materii. Do wyjątków należą dwie sytuacje określone przez TWE jako „pilne”. Po pierwsze, chodzi o okoliczność opisaną w art. 297 (oryginalnie 224) TWE, gdy członkowie Wspólnot korzystają z uprawnienia do stosowania „wyjątkowych środków” podczas „wojny, poważnego napięcia międzynarodowego stanowiącego groźbę wojny lub w celu wypełnienia zobowiązań przyjętych dla utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego”. W tym wypadku państwa są jednak zobligowane do wzajemnych konsultacji w celu podjęcia działań niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania Wspólnego Rynku. Po drugie, art. 60 TWE zezwala każdemu z państw członkowskich „z ważnych przyczyn politycznych podjąć środki jednostronne przeciwko państwu trzeciemu dotyczące przepływu kapitału i płatności”. W porównaniu z art. 297 TWE, hipoteza art. 60 jest sformułowana ogólniej i pozostawia państwu większe możliwości uznania, jakie przyczyny są „ważne politycznie”. W pewnej analogii do art. 297, art. 60 ust. 2 TWE ogranicza czas obowiązywania owych środków jednostronnych do momentu, gdy państwa podejmą odpowiednie działania w ramach Wspólnoty.¹⁵

Szczególny przypadek stanowi embargo na handel bronią. O ile nie ma przeszkód, by takie embargo było uchwalane w drodze wspólnego stanowiska i następnie rozporządzenia Rady, to podejmowanie kon-

¹⁵ G.C.Hufbauer, B.Oegg, *The European Union as an Emerging Sender of Economic Sanctions*, „Aussenwirtschaft”, vol. 58, no. 4/2003, s.556.

kretnych działań dla jego wdrażania należy do państw członkowskich zgodnie z art. 296 TWE, uznającym prawo państw do stosowania środków, które uważają one za istotne dla swojego bezpieczeństwa, a odnoszących się do handlu bronią, amunicją lub materiałami wojennymi.

Ewolucja celów polityki sankcyjnej Unii Europejskiej

Opublikowanie przez Radę Unii Europejskiej dokumentu pt. „Główne zasady użycia środków ograniczających (sankcji)” w czerwcu 2004 r.,¹⁶ poprzedzone przyjęciem „Wytucznych użycia i oceny środków ograniczających (sankcji) w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE” w grudniu 2003 r.,¹⁷ było niewątpliwie istotnym momentem w historii stosowania instrumentów sankcyjnych przez Unię.¹⁸ Po raz pierwszy upubliczniono dwa ważne dokumenty programowe, przedstawiające cele, formy i środki stosowania sankcji jako instrumentu kreacji unijnej polityki zewnętrznej. Jednak nie sposób pominąć faktu, że opisywały one *ex post* instrument dobrze zakorzeniony, mający w Unii Europejskiej, a wcześniej we Wspólnocie, tradycję ponadtrzydziestoletnią. Wylanianie się polityki sankcyjnej wobec krajów trzecich następowało bowiem równoległe z kształtowaniem wspólnotowej współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej, czyli już od lat 70. XX wieku. Już w Deklaracji Kopenhaskiej z 1973 r. odnajdujemy przekonanie o konieczności oparcia podejścia Wspólnoty do spraw międzynarodowych na wspólnych wartościach, takich jak prawa człowieka.¹⁹ Deklaracja stanowi więc pierwszy dokument programowy przedstawiający cele polityki zagranicznej i środki jej realizacji. Co prawda, realizacja tych postanowień napotykała trudności. Przez całe lata 70. ministrowie spraw zagranicznych EWG unikali stosowania silniejszych instrumentów dyplomatycznego nacisku na kraje trzecie niż wspólne oświadczenia i to ogłaszane w odpowiedzi na mniej kontrowersyjne sytuacje międzynarodowe. Zgoda co do zastosowania formalnych środków represyjnych wobec państw trzecich była wówczas trudna do wyobrażenia. Wspólnoty nie były zdolne do uzgodnienia jednolitego stanowiska ani w

¹⁶ *Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)*, Council Doc. 10198/1/04, REV 1, 7 June 2004.

¹⁷ *Guidelines on Implementation...*, op.cit.

¹⁸ C.Portela, J.Kreutz, *New EU Principles on the Use of Sanctions: From Symbolism to Effectiveness?*, „European Security Review”, no. 23/2004.

¹⁹ J.Kreutz, *Hard Measures...*, op.cit., s.9.

momencie wprowadzenia przez Radę Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych obowiązkowych sankcji przeciwko RPA w 1977 r. ani wówczas, gdy Stany Zjednoczone zwróciły się do swych europejskich partnerów o przyłączenie się do sankcji przeciw oskarżanej o terroryzm Libii (1978 r.) oraz Iranowi (1979 r.).

Dopiero dwa poważne kryzysy międzynarodowe z udziałem ZSRR: wojna w Afganistanie (1979 r.) i wprowadzenie stanu wojennego w Polsce (1981 r.), przyniosły pierwszą próbę zastosowania wspólnotowych sankcji dla celów polityki zagranicznej. Owa próba, wprawdzie połowiczna, polegała na decyzji o ograniczeniu importu z ZSRR niektórych towarów (głównie luksusowych), przy czym odnośne rozporządzenie nr 596/82 zostało przyjęte przez Radę WE dopiero 15 marca 1982 r., czyli po trzech miesiącach od wprowadzenia stanu wojennego w Polsce. (*Notabene* Stany Zjednoczone już 29 grudnia 1981 r. ogłosiły wobec Związku Radzieckiego znacznie bardziej ambitny program sankcyjny.)²⁰ *Casus* Polski był jednak pierwszym w historii Wspólnot, gdy ze względów czysto politycznych, i to niezwiązanych ściśle z bezpieczeństwem, zastosowały one represyjne środki gospodarcze, ograniczające stosunki z krajem trzecim. Po raz drugi do tej broni uciekły się one w 1982 r., przeciwko Argentynie, w następstwie brytyjsko-argentyńskiego konfliktu o Falklandy, wprowadzając selektywne embargo gospodarcze wobec tego państwa. Wymowę polityczną owej akcji antyargentyńskiej wypada jednak ocenić jako słabszą niż w sprawie polskiej, ponieważ wsparcie państw EWG udzielone Brytyjczykom było, rzecz jasna, bardziej naturalne niż solidarność z polską opozycją. Jednak w obu sytuacjach użyto traktatowych środków polityki handlowej dla celów niezwiązanych bezpośrednio z realizacją Traktatu Rzymskiego. Obie akcje pokazują również, że dla kształtującej się polityki zewnętrznej Wspólnot państwa członkowskie wybrały cele nieco odmienne od tych, do których dążyły w ramach własnych, unilateralnych polityk zagranicznych – owa polityka wspólnotowa miała być „wizytówką wolnej Europy” i świadectwem jej przywiązania do takich wartości, jak demokracja i prawa człowieka.²¹

Lata 90., nazywane często dekadą sankcji ze względu na bezprecedensowy wzrost częstotliwości użycia tego instrumentu przez różne organizacje międzynarodowe, a także państwa, przyniosły również

²⁰ T.de Wilde d'Estmael, op.cit., s.222.

²¹ C.Portela, *Where and Why...*, op.cit., s.87, za: T.King, *Human Rights in European Foreign Policy: Success or Failure for Post-Modern Diplomacy?*, „European Journal of International Law”, no. 2/1999.

znaczny wzrost liczby przypadków stosowania go przez Wspólnoty. Dużym wyzwaniem dla organizacji europejskiej było wówczas pogodzenie współpracy w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej, i potem WPZiB, a także pryncypiów Wspólnej Polityki Handlowej, ze wzrastającą aktywnością Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych w dziedzinie sankcyjnej. Po okresie zimnowojennego zamrożenia swej aktywności, Rada Bezpieczeństwa zaczęła stosować sankcje ekonomiczne, zwłaszcza finansowe, w odpowiedzi na każdy poważniejszy delikt z rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych. Wywołało to istotny problem prawny dla Wspólnot, które do tego czasu, w rzadkich przypadkach uchwalenia przez Narody Zjednoczone sankcji, akceptowały praktykę wdrażania ich przez same państwa członkowskie, wspierane jedynie ustaleniami w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej. Przyjmowano bowiem, że o ile same Wspólnoty nie są *de iure* zobowiązane do wykonywania postanowień Rady Bezpieczeństwa, to taki obowiązek, zgodnie z art. 25 Karty, spoczywa na państwach członkowskich jako jej sygnatariuszach i członkach Narodów Zjednoczonych.²² By jednak uniknąć konfliktu zobowiązań, we wczesnych latach 90. zaczęto stosować praktykę przenoszenia do porządku prawnego Wspólnot tych postanowień rezolucji sankcyjnych Rady Bezpieczeństwa, które dotyczyły środków z zakresu Wspólnej Polityki Handlowej. Stąd znaczna część środków stosowanych przez Wspólnoty w latach 90. wynika z odwzorowania w ich porządku prawnym (uwspólnotowienia)²³ zasad reżimów sankcyjnych, obowiązujących wszystkich członków Narodów Zjednoczonych.

W wypadkach, gdy sankcje Narodów Zjednoczonych i Unii Europejskiej były skierowane przeciwko temu samemu państwu, Unia nie ograniczała się oczywiście do mechanicznej transpozycji do prawa wspólnotowego postanowień Rady Bezpieczeństwa. Bardzo często środki unijne były wprowadzane szybciej, obowiązywały dłużej, a także miały szerszy zakres niż sankcje Narodów Zjednoczonych, tak że można twierdzić, iż polityka sankcyjna Unii była bardziej surowa i obejmowała szersze spektrum spraw niż analogiczna polityka organizacji powszechnej. Zważywszy na większą swobodę, prawną i polityczną, Unii Europejskiej, nie ograniczonej statutowo, jak w przypadku Narodów Zjednoczonych, do spraw pokoju i bezpieczeństwa oraz nieskrępowanej zasadą jednomyślności stałych członków Rady Bezpieczeństwa, było to zjawisko łatwo wytłumaczalne. Co więcej, środki

²² D.Sinou, op.cit., s.617.

²³ „communitarisation” – ibidem, s.619.

unijne mogły być stosowane prewencyjnie, nie zaś tylko *ex post*, jak w przypadku organizacji światowej.

Pierwszy wypadek nakładających się sankcji Narodów Zjednoczonych i Unii Europejskiej dotyczył Libii, która była objęta sankcjami unijnymi przez osiemnaście lat, od 1986 do 2004 r., zaś okres obowiązywania sankcji Narodów Zjednoczonych wynosił siedem lat (1992-1999). Wspólnoty zareagowały szybciej i intensywniej również w konflikcie związanym z rozpadem Jugosławii. Europejskie sankcje na dostawy broni do tego państwa zaczęły obowiązywać 5 lipca 1991 r. (sankcje Narodów Zjednoczonych – dopiero półtora miesiąca później, 25 sierpnia) i stopniowo odwoływano je, oddzielnie w stosunku do każdej z republik sukcesorskich, dopiero na przełomie wieku: w 1998 r. co do Słowenii, w 2000 r. – Chorwacji, Macedonii (FYROM) oraz Serbii i Czarnogóry, a w 2006 r. – Bośni i Hercegowiny. Natomiast sankcje Narodów Zjednoczonych zostały zniesione bezpośrednio po podpisaniu układów w Dayton w grudniu 1995 r. Podobnie Wspólnoty wyprzedziły organizację powszechną przy uchwalaniu sankcji w sprawie Iraku po jego inwazji na Kuwejt w 1990 r.: Rada Ministrów Wspólnot zdecydowała o wprowadzeniu embarga na dostawy ropy z tego państwa 4 sierpnia 1990 r., natomiast rezolucja nr 661 Rady Bezpieczeństwa, wprowadzająca ogólne embargo gospodarcze wobec Iraku została uzgodniona dopiero 6 sierpnia 1990 r. Znacznie dłużej, bo o dziesięć lat, obowiązywały unijne sankcje w stosunku do Zairu, wprowadzone w 1993 r. Sankcje NZ zostały natomiast uchwalone dopiero w 2003 r. Ciekawy był przypadek Sudanu, w którym przedłużający się od wczesnych lat 80. konflikt między islamskim rządem a animistycznym Południem doprowadził, po serii zamachów na ludność cywilną i powtarzających się oskarżeniach wobec władz o wspieranie terroryzmu międzynarodowego, do przyjęcia przez Unię Europejską w 1994 r. selektywnego embarga na dostawy broni do tego kraju. Zostało ono w 1996 r. wzmocnione ogólnym embargiem handlowym Narodów Zjednoczonych, zniesionym w 2001 r. Oznaczało to, że w latach 1996-2001 w sprawie Sudanu obowiązywały odmienne co do zakresu sankcje Narodów Zjednoczonych i Unii Europejskiej.

Oprócz wdrażania sankcji Narodów Zjednoczonych, Unia Europejska jeden raz wprowadziła też w życie embargo zalecone przez inną organizację bezpieczeństwa – OBWE. Stało się to w 1992 r., w stosunku do stron konfliktu w Górnym Karabachu. W tym wypadku rola Rady Ministrów Wspólnot ograniczyła się do uznania zasadności rekomendacji OBWE i uchwalenia zalecanego przez tę organizację embarga na dostawy broni do Armenii i Azerbejdżanu.

Jak można dostrzec, większość unijnych środków restrykcyjnych, obowiązujących paralelnie z sankcjami Rady Bezpieczeństwa, odnosiła się, w latach 80. i 90. XX wieku, do najbliższego otoczenia geograficznego Unii Europejskiej – a więc Europy Południowej i Wschodniej oraz basenu Morza Śródziemnego.²⁴ Widoczna pomocniczość środków unijnych wobec sankcji uniwersalnych była związana z zasadą pierwszoplanowej odpowiedzialności organizacji powszechnej za pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe, ściśle przestrzegana przez stojące na gruncie legalizmu Wspólnoty.

Naturalne zainteresowanie Unii Europejskiej bezpieczeństwem swojego otoczenia geograficznego i wzmocnieniem sankcji nakładanych przez Narody Zjednoczone nie wyczerpuje jednak złożoności przyczyn stosowania sankcji przez tę organizację. Proces samodzielnego stosowania środków restrykcyjnych przez Wspólnoty – tzw. sankcji autonomicznych – rozpoczęty opisywanym embargiem wobec ZSRR z 1982 r. i obejmujący dotąd kilkanaście państw trzecich, był bowiem niezwiązany z tradycyjnie pojętym zapewnianiem bezpieczeństwa i nie dotyczył, w znacznej większości, najbliższego sąsiedztwa geograficznego Unii. Wśród owych państw objętych unilateralnymi sankcjami znalazły się (w kolejności chronologicznej): Chiny (1989-), Birma/Myanmar (1990-), Zair (1993-), Nigeria (1993-9), Sudan (1994-), Afganistan (1996-), Białoruś (1998-9, 2002-3 i 2004-), Indonezja (1999-2000), Zimbabwe (2002-), Naddniestrze (2003-) i Uzbekistan (2005-). Listę otwiera embargo na dostawy broni i technologii wojskowych do ChRL, wprowadzone przez deklarację Rady Europejskiej z Madrytu 27 czerwca 1989 r. w wyniku masakry protestujących na placu Tienanmen i po dziś dzień obowiązujące. Embargo to było pierwszym po zimnej wojnie przypadkiem zastosowania sankcji przez Wspólnoty w odpowiedzi na ciężkie naruszenia praw człowieka w krajach trzecich. Nieobowiązujący prawnie charakter deklaracji i wynikający stąd brak aktów wykonawczych dał państwom członkowskim wolną rękę w interpretacji jej postanowień, a w konsekwencji do niejednorodnej praktyki stosowania embarga. *Casus* chiński rozpoczyna również praktykę monitorowania przez UE wydarzeń zapalnych we wszystkich regionach świata i reagowania na istotne naruszenia praw człowieka i zasad demokracji. I tak w 1990 r., na skutek wzmagających się represji wobec opozycji birmańskiej rządu wojskowego i odmowy uznania przezeń wyników wyborów wygranych przez opozycję, EWG ustanowiła, pół roku po analogicznym posunięciu Stanów Zjed-

²⁴ J.Kreutz, *Hard Measures...*, op.cit., s.20.

noczonych, embargo na dostawy broni do Birmy, a następnie zakazała przywódcom junty wjazdu na terytorium państw członkowskich. Rok 1993 przyniósł kolejne przypadki zastosowania embargo na dostawy broni oraz zakazu wjazdu do UE, tym razem wobec dwu państw afrykańskich: Zairu, pogrążającego się w wojnie domowej w następstwie osłabienia władzy Mobutu, oraz Nigerii, której rząd wojskowy gen. Babagindy unieważnił trwające wybory prezydenckie, w których prowadził opozycyjny kandydat Moshood Abiola. W następnym roku tego typu sankcje uchwalono wobec islamskiego rządu Sudanu. Fałszowanie wyborów i zastraszanie opozycji było też przyczyną nałożenia sankcji unijnych wobec Zimbabwe (2002) i Białorusi.

Wobec tego ostatniego państwa Unia wprowadzała sankcje etapami. Bezpośrednią przyczyną sankcji wjazdowych, które dotknęły członków władz białoruskich w latach 1998-9, były próby wykwaterowania misji dyplomatycznych państw Unii z dzielnicy Drozdy w Mińsku, podjęte z naruszeniem Konwencji Wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych. Kolejna tura sankcji wjazdowych wobec członków reżimu Łukaszenki obowiązywała w latach 2002-3, w związku z próbami zamknięcia misji OBWE w Mińsku. Wreszcie, obowiązujące dotychczas sankcje wjazdowe wobec liderów państwa białoruskiego z 2004 r. zostały wprowadzone w związku z brakiem reakcji władz Białorusi na raport Rady Europy dotyczący represji i zabójstw osób związanych z białoruską opozycją.²⁵ Zostały one rozszerzone wiosną 2006 r., w wyniku uznania przez Unię Europejską wyborów prezydenckich na Białorusi za nieodpowiadające standardom demokratycznym.

We wszystkich tych przypadkach Unia Europejska występowała jako „eksporter wartości europejskich”, zwłaszcza w dziedzinie demokracji, rządów prawa i praw człowieka – czyli, mówiąc językiem traktatowym, realizowała piąty cel WPZiB, zawarty w art. 11 TUE. Wszystkie one dotyczyły też, warto zauważyć, destabilizacji wewnętrznej w omawianych krajach, nie mającej bezpośredniego przełożenia międzynarodowego. Wymuszanie przestrzegania standardów demokratycznych i praw człowieka w porządku wewnętrzkrajowym było więc, do tej pory, zasadniczym powodem stosowania autonomicznych środków ograniczających przez UE, mającym prymat przed względami bezpieczeństwa, walki z terroryzmem lub bronią masowego rażenia – mimo iż w „Głównych zasadach użycia środków restrykcyjnych” z 2004 r. Unia Europejska deklaruje, że „*gdy będzie to konieczne,*

²⁵ Wspólne stanowisko z 24 września 2004 r., 2004/661/CFSP, O.J., L 301/67.

*Rada będzie nakładać autonomiczne sankcje, wspierając w ten sposób walkę z terroryzmem i rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia, a także jako środek ograniczający dla wspierania poszanowania praw człowieka, demokracji, rządów prawa i dobrego zarządzania*²⁶ – a więc stawia kwestie bezpieczeństwa *sensu stricto* na pierwszym miejscu.

Reakcję Unii Europejskiej wywoływały z reguły naruszenia szczególnie jaskrawe i popełniane na wielką skalę.²⁷ Rozwagę Wspólnot i niechęć do wprowadzania pochopnych rozwiązań dostrzec można było już w przypadku ChRL z 1989 r. Embargo EWG zostało wprowadzone dopiero po głośnych wydarzeniach na placu Tienanmen, choć historia naruszeń praw człowieka przez Chiny nie zaczęła się oczywiście od tego momentu. Podobnie, represje wobec opozycji birmańskiej trwały przynajmniej od 1988 r., sankcje zaś zostały wprowadzone dopiero po dwóch latach. Analogicznie w przypadku Indonezji: embargo nałożone na handel bronią z tym państwem Unia Europejska wprowadziła dopiero w 1999 r., w odpowiedzi na wzrost terroru wobec opozycji po referendum na temat przyszłości Timoru Wschodniego – choć konflikt w tej indonezyjskiej prowincji trwał od dłuższego czasu. Ostrożność w podejściu Unii była też widoczna choćby na tle szybciej wprowadzanych i bardziej zdecydowanych działań Stanów Zjednoczonych w analogicznych przypadkach.

Na uwagę zasługuje również gradacja środków ograniczających stosowanych przez Wspólnoty. Środki te były wkomponowane w szersze spektrum działań, polegających w pierwszym rzędzie na ograniczeniu dialogu politycznego, ograniczeniu bądź wycofaniu programów pomocy rozwojowej oraz zaprzestaniu wspierania danego państwa na forum międzynarodowym (np. wycofanie wsparcia w Banku Światowym, gdy chodziło o pożyczki, lub negatywne stanowisko co do członkostwa w WTO).

Jak pokazują te przykłady, środki restrykcyjne stosowane w odpowiedzi na szczególnie jaskrawe łamanie praw człowieka przez kraje trzecie stanowiły już od późnych lat 80. XX wieku *specialité de la maison* Unii Europejskiej, zwłaszcza na tle praktyki Narodów Zjednoczonych i OBWE.²⁸ W ten sposób UE realizowała cele, które Arnold

²⁶ *Basic Principles...*, Annex 1, op.cit., s.2.

²⁷ J.Kreutz, *Hard Measures...*, op.cit., s.40.

²⁸ *Ibidem*, s.40.

Wolfers określił jeszcze w latach 60. jako *millieu goals* – cele środowiskowe.²⁹

Porównując politykę sankcyjną UE z polityką mocarstw (np. USA), dostrzegamy znaczne różnice. UE prowadziła prawie wyłącznie politykę „mentora” w stosunku do państw trzecich, stosując różnego typu bodźce, pozytywne i negatywne, wciąż jednak w celach „idealistycznych”. Uderza zupełna nieobecność sankcji spowodowanych realizacją celów *power politics* lub względami gospodarczymi, tak charakterystyczna dla polityki sankcyjnej USA, promujących demokrację i rządy prawa, nie zapominających jednak o własnych interesach narodowych w wąskim znaczeniu tego terminu. Co prawda, w przypadkach dotyczących demokratyzacji i stabilności międzynarodowej, sankcje UE i USA często się zbiegały.³⁰ Wciąż jednak Unia Europejska, nawet używając sankcji, pozostawała *soft power* w stosunkach międzynarodowych, ponieważ widząc siebie jako stabilizatora otoczenia międzynarodowego, wyrzekała się stosowania takich środków dla egoistycznych celów.

Różnorodność środków restrykcyjnych Unii Europejskiej

Współistnienie środków restrykcyjnych obejmujących Wspólną Politykę Handlową oraz środków *stricte* politycznych z zakresu WPZiB stwarza Unii Europejskiej możliwość efektywnego nacisku na państwa przy użyciu różnorodnych jego form. Obecnie używa ona wszystkich form sankcyjnych znanych innym organizacjom międzynarodowym. Należą tu, w wymiarze ekonomicznym, środki, o których wspomina art. 307 TWE, a więc ograniczenie lub przerwanie stosunków handlowych z państwem trzecim (całościowe bądź selektywne, dotyczące np. pewnej kategorii importu z danego kraju bądź eksportu pewnych towarów, zwłaszcza broni, na jego rynek), a także sankcje finansowe, polegające na zamrożeniu kapitału osób odpowiedzialnych za nieakceptowane przez UE zachowanie międzynarodowe; w wymiarze politycznym zaś – cały zestaw sankcji dyplomatycznych, dotyczących podróży i przemieszczania się polityków oraz zakazu udziału drużyny danego kraju w międzynarodowych imprezach sportowych.

²⁹ A.Wolfers, *Discord and Collaboration: Essays in International Politics*, Baltimore 1962.

³⁰ G.C.Hufbauer, B.Oegg, op.cit., s.565.

Jak wspomniano wyżej, wspólnotowe środki ograniczające rozwijały się, wraz z instytucjonalizacją współpracy politycznej na zewnątrz, od sfery handlowej do politycznej. W latach 80. środki wspólnotowe ograniczały się do selektywnego zakazu handlu pewnymi grupami towarów (embargo handlowe). Oprócz embargo na towary luksusowe pochodzące z ZSRR, Wspólnoty wprowadziły w 1983 r. całościowe embargo na wymianę towarową z Argentyną oraz w 1989 r. zakaz eksportu broni do Chińskiej Republiki Ludowej. Równolegle trwały zresztą prace nad wspólnotową polityką w dziedzinie eksportu uzbrojenia, w wyniku których w 1991 r. przyjęto *Common Embargo List*, dokument ustalający zakres produkcji wojskowej wyłączonej z eksportu do krajów objętych sankcjami. Embargo na handel bronią stało się, od przełomu lat 80. i 90., najbardziej powszechną formą restrykcji handlowych Wspólnot Europejskich wobec krajów trzecich. Obowiązywało dotąd wobec takich krajów, jak Argentyna (1982), Iran (1984-5), Irak (1984-5 i 1990-), Afryka Południowa (1985-94), Libia (1986-2004), Syria (1986-1994), Birma/Myanmar (1990-), Jugosławia/Serbia i Czarnogóra (1991-2006), Chorwacja i Macedonia (1991-2000), Słowenia (1991-8), Bośnia i Hercegowina (1991-2004), Armenia i Azerbejdżan (1992-), Zair/Demokratyczna Republika Konga (1993-), Nigeria (1993-9), Sudan (1994-), Afganistan (1996-), Etiopia i Erytrea (1999-2001), Indonezja (1999-2000), Zimbabwe (2002-) – czyli właściwie we wszystkich przypadkach (oprócz dwu: Białorusi i Nadniestrza), gdy UE nakładała samodzielne środki ograniczające na państwo trzecie.³¹ Nie stosuje ona natomiast ogólnego embargo handlowego, dotyczącego całości wymiany handlowej z państwem trzecim, a obecnie nawet gospodarczego embargo selektywnego, dotyczącego innych towarów niż wojskowe, wykorzystywanego incydentalnie w latach 80. – uznając jego nieefektywność jako środka wymuszającego zmianę polityki dotkniętego nim państwa. Unia Europejska w kilku dotychczas przypadkach zastosowała sankcje „inteligentne”, dotyczące władz, nie zaś ludności, takie jak zamrożenie funduszy znajdujących się na terytorium Wspólnot, a należących do osób sprawujących władzę w kraju objętym sankcjami oraz zakaz wjazdu tych osób na swoje terytorium. Obecnie restrykcjami finansowymi i zakazem wjazdu objęte są osoby sprawujące kluczowe stanowiska państwowe w takich krajach jak: Białoruś, Birma/Myanmar, Demokratyczna Republika

³¹ Szczegółowe dane zbiorcze nt. obowiązywania sankcji UE – patrz: J.Kreutz, *Hard Measures...*, op.cit., s.17-19.

Konga, Mołdowa oraz Zimbabwe (według imiennych list weryfikowanych przez Komisję Europejską).

Tak więc, jakkolwiek Unia Europejska w swojej polityce sankcyjnej rozpoczynała od środków polityki handlowej, obecnie, wraz z rozwojem WPZiB, coraz częściej stosuje sankcje *stricte* polityczne, takie jak zamrożenie funduszy lub zakaz wjazdu na swoje terytorium, co osobiście dotyka polityków odpowiedzialnych za prowadzenie w swoich krajach polityki nieakceptowanej przez UE.

Implementacja i kontrola środków restrykcyjnych

Odpowiedzialność za implementację uchwalonych instrumentów WPZiB, w tym sankcji, spoczywała tradycyjnie na Komisji Europejskiej i na państwach członkowskich. Rola i znaczenie Komisji w implementacji i nadzorowaniu przestrzegania sankcji jest obecnie największa w przypadku sankcji dotyczących kompetencji Wspólnot, to jest, w przeważającej mierze, Wspólnej Polityki Handlowej (embargo na dostawy pewnych grup towarów, np. o podwójnym zastosowaniu cywilno-wojskowym lub dostawy broni oraz zamrożenie aktywów określonych osób). W takich wypadkach, gdy wspólne stanowisko Rady musi być uzupełnione rozporządzeniem lub decyzją przekładającą polityczne postanowienie na język Wspólnej Polityki Handlowej, do Komisji należy przygotowanie projektu wspólnotowego aktu prawnego. Często Komisja dostarcza Radzie taki projekt jeszcze przed uchwaleniem wspólnego stanowiska, tak aby mogła ona na tym samym posiedzeniu przyjąć odnośny akt wspólnotowy. Do zadań Komisji należy wówczas zaproponowanie listy takich towarów bądź rodzajów broni, do każdorazowej decyzji Rady. Eksport towarów o podwójnym przeznaczeniu reguluje obecnie rozporządzenie Rady 1334/2000,³² przyjęte na wniosek Komisji. Natomiast lista towarów uznawanych za broń jest dołączona do deklaracji Rady UE z 13 czerwca 2000 r.³³ Może ona służyć jako lista referencyjna dla każdorazowego wspólnego stanowiska nakładającego embargo na handel bronią.

Ponieważ akt prawa wspólnotowego obowiązuje na terenie państw członkowskich bezpośrednio, są one zobowiązane jedynie do dopilnowania jego wykonywania przez własne służby celne i do ustanowienia kar za nieprzestrzeganie tego aktu wspólnotowego. W wypadku za-

³² O.J., L 159 z 30.06.2000 r., zmienione przez rozporządzenie Rady UE 149/2003 z 27.01.2003 r. (O.J., L 30 z 5.02.2003 r.).

³³ O.J., C 191 z 8.07.2000 r.

mrożenia aktywów oraz zakazu wjazdu na terytorium UE polityków i funkcjonariuszy obcych reżimów, Komisja Europejska jest odpowiedzialna za sporządzenie listy takich osób, zawierającej, oprócz danych osobowych, również miejsce ich ostatniego pobytu. Lista taka jest zwykle dołączana jako aneks do odnośnego aktu prawnego Rady, z tym, że jej uaktualnianie należy do Komisji. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za natychmiastową realizację decyzji Rady i dopilnowanie zamrożenia aktywów należących do tych osób, np. przez uruchomienie właściwych organów nadzoru finansowego, a w przypadku zakazu wjazdu – za niewydawanie wizy wjazdowej na terytorium UE, jeśli ta wiza jest wymagana, lub uniemożliwienie wjazdu w pozostałych wypadkach.

Polityczna ocena skuteczności środków restrykcyjnych Unii Europejskiej

Ocena skuteczności sankcji jest kwestią niezwykle trudną i drażliwą,³⁴ co dotyczy w równej mierze wszystkich podmiotów je stosujących – zarówno państw, jak i organizacji międzynarodowych oraz organizmów ponadnarodowych jak Unia Europejska. Specyfika celów środków restrykcyjnych UE powoduje, że ich skuteczność jest bardzo trudno mierzalna. Samo pojęcie „skuteczności” może przybierać też różne znaczenia. Amerykańscy autorzy przypisują środkom ograniczającym Wspólnot, obowiązującym w latach 90., 26% skuteczności, co ma odpowiadać rezultatowi uzyskiwanemu przez USA.³⁵ Przyjęta przez nich metodologia uwzględnia jednak również środki polegające na wycofaniu przywilejów, co niewątpliwie podwyższa wynik.

Faktem jest, że w dotychczasowej praktyce Rada Unii Europejskiej nie oczekiwała od stosowanych przez siebie środków restrykcyjnych „skuteczności” w takim sensie, że owe środki jedynie i wyłącznie skłoniłyby państwo nimi objęte do całkowitego i trwałego zaniechania nieakceptowanego zachowania. W sytuacjach, gdy środki Unii Europejskiej jedynie odzwierciedlały sankcje NZ, chodziło raczej o wzmocnienie ich oddziaływania. Z kolei w przypadkach stosowania sankcji autonomicznych, widoczne było, że masa krytyczna takich sankcji jest zbyt mała, aby samodzielnie wpłynąć na dostrzegalną zmianę postę-

³⁴ Zob. np.: B.Barlett, *What's Wrong With Trade Sanctions*, „Cato Policy Analysis”, no. 64, December 23, 1985; R.N.Haas, *Economic Sanctions: Too Much of a Bad Thing*, „The Brookings Institution Policy Brief”, no. 34/1998.

³⁵ G.C.Hufbauer, B.Oegg, op.cit., s.565.

powania reżimów. Niewątpliwie można mówić o długofalowych politycznych skutkach sankcji wspólnotowych, piętnujących państwa politycznie i wykluczających je z orbity partnerów UE. W wymiarze gospodarczym, większe znaczenie miało zawieszenie programów pomocy rozwojowej – działanie nie kwalifikujące się jednakże jako sankcje *sensu stricto*. Nie powstał też w Unii Europejskiej do tej pory formalny mechanizm oceny skuteczności środków sankcyjnych. Toteż decyzja o utrzymaniu bądź zawieszeniu ich stosowania pozostaje domeną swobodnej decyzji Rady. Dotychczasowe przypadki zawieszenia reżimów sankcyjnych wobec państw trzecich dotyczą raczej przypadków samoistnego wygaśnięcia przyczyny ich stosowania, bez związku między poprawą sytuacji a obowiązywaniem sankcji. Dotyczy to całej serii środków podejmowanych w latach 80. i 90., choćby wobec ZSRR, Argentyny, Iranu i Iraku, RPA, Nigerii, Etiopii i Erytrei, Indonezji. W każdym z tych przypadków zdjęcie sankcji było spowodowane korzystnym z punktu widzenia Unii rozwojem sytuacji politycznej w tych krajach lub zmianą ich zachowania wobec sąsiadów, która jednak wynikała z innych przyczyn niż zastosowane środki restrykcyjne. W odniesieniu do państw, w których taka zmiana nie nastąpiła – a więc np. Chin, Białorusi, Zimbabwe, Birmy/Myanmaru – ma miejsce swoista sytuacja patowa: UE przedłuża środki sankcyjne *ad infinitum*, bez dostrzegalnej zmiany zachowania reżimów nimi objętych, zdając sobie sprawę z niewielkiej ich „skuteczności”. Jednak zakończenie reżimu sankcyjnego bez wyraźnej poprawy sytuacji mogłoby być przyczyną nieporozumień międzynarodowych, jak w przypadku embarga chińskiego. Zapowiedzi jego zniesienia, pojawiające się w Unii Europejskiej od 2003 r., wywoływały nieodmiennie negatywną reakcję USA i stanowiły *de facto* jeden z głównych punktów spornych w relacjach transatlantyckich. Jedynie w przypadku państw z bliskiego otoczenia geograficznego UE, takich jak państwa powstałe po rozpadzie Jugosławii, objęte sankcjami od 1991 r., można zasadnie mówić o pewnym wpływie reżimu sankcyjnego UE na ich zachowanie – choć co najmniej równie ważną rolę odegrały czynniki wewnętrzne oraz perspektywa stowarzyszenia, lub nawet integracji, z Unią Europejską w przewidywanej przyszłości.

Tak więc kategoria „skuteczności” w najprostszym znaczeniu ma bardzo ograniczone zastosowanie do środków restrykcyjnych UE. Z zachowania członków Rady UE można dedukować, że sankcje ewoluują w kierunku środka wyrażenia moralnego sprzeciwu wobec zachowania państw, a ich wprowadzenie lub utrzymanie nie jest po-

przedzone dogłębną refleksją o wymiernej dolegliwości dla państw nimi objętych.

Środki restrykcyjne (sankcje) stają się coraz częściej wykorzystywanym instrumentem realizacji celów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Unia Europejska, postrzegana często jako *soft power* w systemie międzynarodowym, zaczęła więc stosować środki z arsenału polityki kluczowych aktorów, takich jak mocarstwa oraz największe organizacje międzynarodowe.

Środki restrykcyjne Unii Europejskiej są przy tym zjawiskiem *sui generis*, czerpiącym ze środków unilateralnych stosowanych przez znaczące państwa dla realizacji ich polityki zagranicznej oraz ze środków używanych przez organizacje międzynarodowe zajmujące się bezpieczeństwem, takie jak Narody Zjednoczone. Wśród aktorów pozapaństwowych jest prekursorem stosowania środków sankcyjnych dla promowania własnej wizji ładu międzynarodowego, wychodzącego poza kwestie pokoju i bezpieczeństwa, ale również regulującej zachowanie państw w aspekcie wewnętrznym, obejmujące m.in.: zwalczanie terroryzmu, nierozprzestrzenianie broni masowego rażenia, szacunek dla zasad demokracji, rządu prawa, przestrzeganie praw człowieka i podstawowych wolności. Oznacza to, że Wspólnota za pomocą środków sankcyjnych promują przestrzeganie przez państwa katalogu zasad szerszego niż jakiegokolwiek formalne zbiory reguł zachowania państw w stosunkach międzynarodowych. Rosnące znaczenie Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej oznacza, że owe normy pozostaną jednym z filarów jej polityki zagranicznej i to coraz skuteczniej wykorzystywanym.

Abstract

Restrictive measures as a CFSP instrument

Restrictive measures (sanctions) applied by the European Union against third countries have recently evolved as one of the key instruments of the EU Common Foreign and Security Policy (CFSP). In fact, we are witnessing the emergence of the EU's autonomous sanction policy reaching far beyond the implementation of the UN Security Council's sanctions. At the same time, the EU's sanction policy is quite peculiar, both in terms of its purposes and its institutional framework. Legally, „the EU sanctions” are not applied

on behalf of international community (as is the case of the UN sanctions). Moreover, their legal basis in the universal international law can be put in question, especially in the light of Chapter VIII of the United Nations Charter. On the other hand, they can be regarded as measures similar to unilateral restrictions (retaliations) or – more specifically – as a special sort thereof, considering they are applied in order to promote a EU-sponsored universal „States’ Code of Conduct”, including, especially, respect for democracy and human rights, rather than in response to infringement of international rights or the EU’s interests.

As regards setting of these measures in the European legal order, their legal basis is double-layered: political measures rely upon provisions of Article 15 of TEU, while the economic ones – upon Article 301 of TEC, with both the Commission and Member States playing significant roles in their enforcement. As one observes their political evolution, it is obvious they have been used, so far, to punish lack of democracy, of respect for human rights and rule of law in third states, rather than due to security-related reasons or to fight terrorism (the UN being the principal actor in the latter area). This held true in the case of the original sanctions (against Soviet Union, in 1981) and has remained true today. Geographical coverage has not been restricted to the EU’s closest neighbourhood either: in fact, such remote countries as China, Burma/Myanmar, Sudan, Zimbabwe *etc.* have been under scrutiny, too. The policy’s favourite instrument is an arms embargo, recently complemented with „smart sanctions”, targeted against State leaders or regime-related companies.

The EU sanctions are likely to become an even more efficient instrument of the CFSP in the future, and as the CFSP itself is probably going to become a sole example of an external policy applied by a regional community for non-egoistic purposes, to promote a specific vision of international and domestic order.