



dr hab. Aleksander Cieśliński, prof. UWr

Autor jest profesorem w Katedrze Prawa Międzynarodowego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego (ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7459-564X>).

System unijnych sankcji celowych w związku z agresją Rosji przeciwko Ukrainie

Słowa kluczowe: sankcje UE, Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, stosunki zewnętrzne UE, Rosja, Ukraina

Przedmiotem artykułu jest analiza systemu sankcji celowych stosowanych przez Unię Europejską wobec podmiotów łamiących prawo międzynarodowe w kontekście szczególnie aktualnym, a więc rosyjskiej agresji wobec Ukrainy. W tym celu najpierw przedstawione zostało ujęcie systemowe, a więc umocowanie traktatowe, źródła, jak też perspektywa instytucjonalna ze szczególnym uwzględnieniem kontroli sądowej. Następnie sankcje wobec Rosji zostały ukazane przez pryzmat zasadniczego rozwoju, jaki dokonał się od 2014 r., a szczególnie po 24.02.2022 r. Kluczową część artykułu zajęło usystematyzowanie sankcji, jakie zostały dotąd przyjęte, uwzględniając stan prawny na lipiec 2022 r. W tym ujęciu sankcje zostały podzielone z uwzględnieniem odrębności źródeł, rodzaju przyjmowanych środków, kategorii adresatów oraz obszarów funkcjonowania państwa rosyjskiego i jego gospodarki.

1. Wprowadzenie

Unia Europejska jako aktywny uczestnik obrotu międzynarodowego znana jest z rozbudowanego instrumentarium sankcji, w którym udało się wypracować dziesiątki różnych reżimów nie tylko wobec państw – w przeszłości dominowały nawet środki zwalczania terroryzmu¹. Stopniowo jednak na pierwszy plan wysunęły się te przeciwko państwom, stając się jednym z narzędzi realizacji, środkami głównie ekonomicznymi, Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym propagowania wartości UE i egzekwowania przestrzegania prawa międzynarodowego². Unia od lat odgrywa istotną rolę we wdrażaniu sankcji ONZ, czasem je nawet zastrzegając, ale zarazem aktywnie nakłada tzw. środki autonomiczne, jako samodzielną reakcję na jego naruszenia³.

Obecnie wiodącą rolę odgrywają sankcje celowe, tzw. **inteligentne**. Nie odnoszą się one do danego państwa jako całości, ale opierają się na środkach szczególnych adresowanych wobec wybranych towarów i usług, także określonych adresatów

o kluczowym znaczeniu dla systemu polityczno-gospodarczego. Ich paleta może być bardzo zróżnicowana, ale i stopniowana, obejmując restrykcje wjazdowe, zamrażanie aktywów, ograniczenia w handlu i aktywności gospodarczej w konkretnych sektorach. Często też przewiduje się zachęcanie państw trzecich do nakładania analogicznych środków.

Jest to już dobrze rozwinięty system z ukształtowanymi procedurami i modelem stosowania, wsparty orzecznictwem TSUE, które przesądziło o charakterze prawnym sankcji, a także udoskonaliło ochronę praw podstawowych⁴. Niewątpliwie agresja wobec Ukrainy to przełom nie tylko geopolityczny, lecz także systemowy. W krótkim czasie przyjęto już tzw. siódmy pakiet, a w życie weszło dziesiątki nowelizacji, często radykalnie zmieniając wcześniejsze rozwiązania. Wymagało to żmudnych kompromisów, ale również, w imię skuteczności, dogłębnej wiedzy o Rosji – jej polityce, gospodarce i obronności.

Reżim sankcyjny stanowi więc interesujący obszar badań, choć będący wyzwaniem ze względu na dynamiczny rozwój w reakcji na zmieniające się otoczenie międzynarodowe Unii. Warto więc podjąć próbę analizy i opisu tego systemu zarówno w kontekście unijnego porządku prawno-instytucjonalnego, jak i systematyki stosowanych środków.

1 C. Eckes, *EU Restrictive Measures against Natural and Legal Persons: From Counterterrorist To Third Country Sanctions*, „Common Market Law Review” 2014/3, s. 870.

2 P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, Oxford 2011, s. 502.

3 M. Niedźwiedz [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, red. A. Wróbel, Warszawa 2014, art. 215, s. 1539.

4 Ch. Beaucillon, *Opening Up The Horizon: The ECJ's New Take on Country Sanctions*, „Common Market Law Review” 2018/2, s. 387–388.

2. Ujęcie systemowe

Podstawowe założenie sankcji celowych to stosowanie środków precyzyjnych, inteligentnych właśnie, które mogą skutecznie oddziaływać na wrażliwe elementy państwa, minimalizując zarazem negatywne skutki uboczne. Głównym zarzutem wobec tradycyjnych sankcji jest czynienie ofiarami całego społeczeństwa, niekiedy uderzając w decydentów lub osłabiając negatywny potencjał bezprawności. Wymaga to jednak dobrej identyfikacji celów i znaczenia dla danego reżimu, a więc pracochłonnego rozeznania w jego systemie wewnętrznym⁵.

Ich znaczenie uznano w traktacie lizbońskim⁶, wprowadzając art. 215 do części piątej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁷ „Działania zewnętrzne Unii”, łącznie z nowym ust. 2 jako podstawą dla sankcji indywidualnych wobec osób fizycznych i prawnych. Ustęp 1 zawiera obowiązujące już poprzednio rozwiązania, dostarczając ogólnej podstawy dla tzw. środków ograniczających stosunki gospodarcze, jak też finansowe w relacjach z państwami trzecimi. Łącznie zapewnia to jednolity i spójny system, a w praktyce akty przyjmowane w tych ramach nie specyfikują ustępu, na którym się opierają, i często przewidują środki obu rodzajów. Zresztą historycznie sankcje wobec samych państw mogły obejmować poszczególne osoby, o ile wykazywały one wystarczająco ścisłe związki z ich władzami. Na pewno ust. 2 art. 215 TFUE pozwolił na poszerzenie tego zakresu o inne podmioty, np. kluczowe dla gospodarki przedsiębiorstwa, w imię większej efektywności reżimu, ale nie ma już praktycznych powodów dla wyodrębnienia osobnych kategorii sankcji⁸.

W tych ramach Rada, na wniosek Komisji i Wysokiego Przedstawiciela, sama przyjmuje kwalifikowaną większością rozporządzenia, czyli akty wiążące wszystkich i bezpośrednio stosowalne w systemach krajowych. Brak czynnego udziału Parlamentu jedynie informowanego implikuje, że są to akty nieustawodawcze. W praktyce najpierw musi dojść do politycznego porozumienia państw, aby Europejska Służba Działań Zewnętrznych i/lub Komisja przygotowały projekty. Liczbę mnogą uzasadnia to, że jest to obszar WPZiB z autonomiczną rolą Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, który obserwuje sytuację międzynarodową i przyczyniania się do określania polityk, a więc niezbędne są dwa akty przyjmowane w odrębnych ramach i innej procedurze.

Istotną rolę odgrywa tu art. 29 Traktatu o Unii Europejskiej⁹, który upoważnia Radę do przyjmowania aktów międzyrządowych określających podejście Unii do danego problemu, w tym także dotyczących sankcji, a więc najpierw musi powstać taka decyzja, co jednak wymaga jednomyślności. W założeniu ma ona charakter bardziej polityczny i ogólny, stanowiąc dopiero podstawę dla rozporządzenia „TFUE”, którego przyjęcie staje się wtedy obligatoryjne, także z konieczności zapewnienia spójności działań UE. Zapewnienie efektywności wymaga, aby oba akty przyjęto razem i aby weszły w życie

jednocześnie z publikacją w Dzienniku Urzędowym. Będący podstawą rozporządzenia art. 215 TFUE wyraźnie odsyła do decyzji TUE, a więc powinno ono zawierać skonkretyzowane środki wykonawcze¹⁰.

Jak zostanie wykazane poniżej, praktyka niekiedy odzwierciedla tę dychotomię, gdyż szczególnie w aspekcie materialnym, czyli treści sankcji, często trudno dostrzec zasadnicze różnice, choć z pewnością to rozporządzenia precyzują procedurę i wykonanie. Decyzje okazują się bardzo szczegółowe, co nawet badał TSUE, ale uznał, że uwzględnianie w nich nawet technicznych kwestii nie narusza traktatów, pomimo że przesądza o treści rozporządzenia, gdyż Rada korzysta ze znacznego marginesu swobody w zakresie WPZiB¹¹.

Z drugiej strony nie wszystkie sankcje mogą w ogóle zostać objęte rozporządzeniem ze względu na brak kompetencji unijnej na podstawie TFUE. Dotyczy ona na pewno klasycznych zakazów handlu czy zamrożenia środków, i w tym miejscu art. 215 TFUE stał się właściwie samoistną podstawą pomimo alternatywy dla sankcji finansowych w art. 75 TFUE. Ale już embargo na broń czy zakazy wjazdu wymagają przyjęcia odrębnych aktów prawa krajowego bezpośrednio w wykonaniu decyzji WPZiB, które – choć wiążące – nie są stosowane wprost w porządkach krajowych, co powoduje przesunięcie ich kontroli na poziom sądów narodowych. Specyfika art. 215 TFUE polega również na tym, że w tym obszarze nie stosuje się postanowień upoważniających Komisję do wydawania aktów wykonawczych lub delegowanych, nawet jeżeli wydawałyby się odpowiednie dla aktualizacji czy uzupełnień list adresatów sankcji. Rada zachowuje więc monopol nawet na to, a najczęściej i tak dochodzi do przyjmowania decyzji i rozporządzeń zmieniających zamiast nowych odrębnych aktów¹².

Niezależnie, czy sankcje przewiduje wyłącznie decyzja wymagająca wykonania na poziomie krajowym, czy bezpośrednio stosowalne rozporządzenie, na państwach spoczywa odpowiedzialność za ich wykonanie. Wymaga to różnorodnych działań ustawodawczych i wykonawczych, w tym wskazania właściwych organów oraz zapewnienia efektywnych procedur stosowania i egzekwowania prawa, a także kar skutecznych, proporcjonalnych odstraszcających¹³. Środki, które podlegają jurysdykcji krajowych sądów, mogą dawać asumpt do kierowania pytań prejudycjalnych. Natomiast te, które konkretyzują rozporządzenia Rady, podlegają kontroli TSUE w trybie skargi indywidualnej z art. 263 w zw. z art. 275 ak. 2 TFUE, który pozwala kwestionować legalność sankcji wobec podmiotów prywatnych. Jednak orzecznictwo dowodzi, że Rada dysponuje szerokim marginesem uznania zarówno przy określaniu ich celów i zakresu, jak i ocenie dowodów i przesłanek uzasadniających. Trybunał nie może zastąpić tego własną oceną i powinien ograniczyć się raczej do weryfikacji prawidłowości ich doboru, braku oczywistego błędu oraz przestrzegania wymogów proceduralnych wraz z obowiązkiem uzasadnienia, jak też ewentualności nadużycia władzy¹⁴.

5 P. Eeckhout, *EU...*, s. 502; C. Eckes, *EU...*, s. 874.

6 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13.12.2007 r. (Dz.Urz. UE C 306, s. 1).

7 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47 – dalej TFUE.

8 J. Wouters, F. Hoffmeister, G. de Baere, T. Ramopoulos, *The Law of EU External Relations: Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, Oxford 2021, s. 178–179.

9 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13 – dalej TUE.

10 M. Niedźwiedz [w:] *Traktat...*, s. 1545–1547; P. Eeckhout, *EU...*, s. 502.

11 Wyrok TS z 28.03.2017 r., C-72/15, PJSC Rosneft Oil Company przeciwko Her Majesty's Treasury i in., EU:C:2017:236, pkt 84, 90 – dalej wyrok C-72/15, PJSC.

12 C. Eckes, *EU...*, s. 880; Ch. Beaucillon, *Opening...*, s. 395–398.

13 P. Eeckhout, *EU...*, s. 541.

14 Wyrok Sądu T-255/15 z 25.01.2017 r., Joint-Stock Company „Almaz-Antey” Air and Space Defence Corp., dawniej OAO Concern PVO Almaz-Antey, przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2017:25, pkt 95; wyrok C-72/15, PJSC, pkt 132.

3. Rozwój sankcji przeciwko Rosji

Akty obowiązujące w tym zakresie, w pierwotnej postaci, datują się na rok 2014, czyli początek rosyjskiej agresji przeciwko Ukrainie. Zwłaszcza aneksja Krymu, będąca rażącym złamaniem prawa, przy równoczesnej blokadzie Rady Bezpieczeństwa ONZ, zmusiła Radę do przyjęcia pierwszej decyzji o sankcjach 2014/145/WPZiB¹⁵ i rozporządzenia nr 269/2014¹⁶ celem zapewnienia jednolitego stosowania we wszystkich państwach UE. Stanowi to dobry przykład nakładania się materii mieszczącej się w zakresie stosowania TFUE i wymagającej regulacji na szczeblu Unii z rozwiązaniami wdrażanymi prawem krajowym. Ten ostatni obszar został uregulowany w art. 1 decyzji 2014/145/WPZiB, który wprowadził zakaz wjazdu na terytorium UE dla określonych jednostek. Natomiast przewidziane w art. 2 decyzji 2014/145/WPZiB zamrożenie aktywów (środków finansowych i zasobów gospodarczych) mogło konkretyzować rozporządzenie.

Dalszy rozwój wydarzeń, także zestrzelenie w 2014 r. samolotu Malaysia Airlines, wymusił rozbudowę reżimu w stronę złożonego systemu sankcji kierunkowych w zakresie obronności, technologii wrażliwych, rynków kapitałowych i sektora energetycznego. W tym celu przyjęto odrębną decyzję 2014/512/WPZiB¹⁷, a skoro objęte nią środki w znacznej części wchodziły w zakres stosowania TFUE, niezbędne było przyjęcie rozporządzenia 833/2014¹⁸.

Konstrukcję wszystkich powyższych aktów oparto na wyodrębnieniu części merytorycznej z artykułami oraz list adresatów sankcji w załączniku/kach zawierających też indywidualne uzasadnienia oraz dane identyfikacyjne, przewidując mechanizm komunikacji z nimi. W powyższe wpisany został mechanizm przeglądu oraz upoważnienie Rady nie tylko do sporządzania tych list, przedłużania terminu ich obowiązywania, z zasady krótkiego, lecz także zmiany, również na wniosek członka UE lub w następstwie uwag adresata czy ujawnienia nowych okoliczności. Pierwotna sumaryczna liczba adresatów wynosiła kilkadziesiąt, stopniowo znacznie się rozrastając.

Początkowo załączniki decyzji próbowano zmieniać decyzjami wykonawczymi¹⁹, ale się z tego wycofano na rzecz kolejnych decyzji zmieniających Rady. Następowo to wielokrotnie

zarówno przed, jak i po 24.02.2022 r., rozszerzając radykalnie nie tylko listę adresatów, lecz także istotnie rozbudowując zakres sankcji, np. w zakresie usług finansowych czy importu ropy. Szczególnie w przypadku decyzji 2014/512 tekst oryginalny zestawiony z aktualnym trudno porównywać zarówno co do treści, jak i zwielokrotnionej objętości. Aneksja Krymu i Sewastopola spowodowała wprowadzenie systematycznie przedłużanego odrębnego zakazu handlu tamtejszymi towarami, którym rząd Ukrainy nie przyznał świadectwa pochodzenia, co stopniowo rozszerzono na inwestycje infrastrukturalne i finansowe oraz usługi turystyczne²⁰.

Warto zwrócić uwagę na zmiany przyjęte na dzień przed inwazją w wykonaniu konkluzji Rady Europejskiej potępiającej działania i groźby Rosji, wzywającej do deeskalacji, przestrzegania prawa i konstruktywnego dialogu²¹. W obliczu postępującej koncentracji wojsk i wojennej retoryki podkreślono konieczność wspólnej, zdecydowanej reakcji, z wykorzystaniem wszelkich dostępnych instrumentów. Ostrzeżono, że dalsza agresja wojskowa przyniesie poważne konsekwencje i znaczne koszty. Samo uznanie „suwerenności” separatystycznych regionów spowodowało rozszerzenie listy o 336 członków Dumy.

Dwa dni później niezbędne było już przyjęcie dalej idących środków i stąd kolejne nowelizacje decyzji 2014/145/WPZiB zmieniające kryteria objęcia zakazem wjazdu, aby uderzyć w kolejne osoby z władz albo wspierające rząd rosyjski lub materialnie powiązane, uzyskujące od niego korzyści czy zapewniające istotne dochody²². Stopniowo do dziś na liście znalazły się osoby o kluczowej roli w zamachu na Ukrainę, wysocy urzędnicy, nawet lokalni politycy, przedsiębiorcy, oligarchowie, finansiersi, personel wojskowy, podmioty z terytoriów okupowanych i propagandziści – łącznie ponad 1200 osób, na czele z W. Putinem i S. Ławrowem. Ostatnią zmianę merytoryczną dokonano 21.07.2022 r.²³

Z zasady osobom fizycznym objętym powyższym równocześnie zamrażano środki i zasoby gospodarcze, wykluczając udostępnianie na ich rzecz bezpośrednio lub pośrednio, co jest

15 Decyzja Rady 2014/145/WPZiB z 17.03.2014 r. w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz.Ur.z. UE L 78, s. 16) – dalej decyzja 2014/145/WPZiB.

16 Rozporządzenie Rady (UE) nr 269/2014 z 17.03.2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz.Ur.z. UE L 78, s. 6).

17 Decyzja Rady 2014/512/WPZiB z 31.07.2014 r. dotycząca środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.Ur.z. UE L 229, s. 13).

18 Rozporządzenie Rady (UE) nr 833/2014 z 31.07.2014 r. dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.Ur.z. UE L 229, s. 1).

19 Decyzje wykonawcze Rady w sprawie wykonania decyzji 2014/145/WPZiB: decyzja wykonawcza Rady 2014/238/WPZiB z 28.04.2014 r. w sprawie wykonania decyzji 2014/145/WPZiB w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz.Ur.z. UE L 126, s. 55) i decyzja wykonawcza 2014/151/WPZiB z 21.03.2014 r. w sprawie wykonania decyzji 2014/145/WPZiB w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz.Ur.z. UE L 86, s. 30).

20 Decyzja Rady 2014/386/WPZiB z 23.06.2014 r. w sprawie ograniczeń dotyczących towarów pochodzących z Krymu lub Sewastopola, w odpowiedzi na bezprawne przyłączenie Krymu i Sewastopola (Dz.Ur.z. UE L 183, s. 70).

21 Decyzje Rady dotyczące zmiany decyzji 2014/145/WPZiB: decyzja 2022/265/WPZiB z 23.02.2022 r. w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz.Ur.z. UE L 42I, s. 98) i decyzja 2022/267/WPZiB z 23.02.2022 r. w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz.Ur.z. L 42I s. 114); decyzja Rady (WPZiB) 2022/264 w sprawie zmiany decyzji 2014/512/WPZiB dotyczącej środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.Ur.z. UE L 42I, s. 95).

22 Decyzje Rady zmieniające decyzję 2014/145/WPZiB: decyzja Rady (WPZiB) 2022/329 z 25.02.2022 r. zmieniająca decyzję 2014/145/WPZiB w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz.Ur.z. UE L 50, s. 1) i decyzja Rady (WPZiB) 2022/331 z 25.02.2022 r. dotycząca zmiany decyzji 2014/145/WPZiB w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz.Ur.z. UE L 52, s. 1).

23 Decyzja Rady (WPZiB) 2022/1272 z 21.07.2022 r. dotycząca zmiany decyzji 2014/145/WPZiB w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz.Ur.z. UE L 193, s. 219).

kluczowe dla skuteczności reżimu. Natomiast dodatkowo rozszerzono konkretne sankcje na ponad 100 podmiotów zbiorowych, łącznie z rządem rosyjskim, republikami ludowymi, grupami zbrojnymi, ich partnerami handlowymi. Sankcjami objęto banki, przedsiębiorstwa naftowe, producentów uzbrojenia, dochodowe gałęzie oraz beneficjentów nielegalnej własności pod okupacją, a nawet kradzież zbóż. Do tego potrzebne były zmiany także rozporządzenia nr 269/2014²⁴, a w ramach ostatniego pakietu osobno dodano podmioty syryjskie zapewniające wsparcie militarne Rosji²⁵.

Zmiany decyzji 2014/512²⁶ oraz rozporządzenia nr 883/2014²⁷ dokonane po 24.02.2022 r. okazały się nie tylko częste, lecz także radykalne, nadając nowe brzmienie większości postanowień materialnych. Tu postanowiono odpowiedzieć dalszymi sankcjami finansowymi, także w zakresie handlu i transferu technologii wobec takich sektorów jak obronny, energetyczny, lotniczy czy kosmiczny. O znaczeniu przywiązywanym do tych wyzwań może świadczyć zawartość preambuł aktów zmieniających, nieoprzestająca na zwyczajowych lakonicznych stwierdzeniach, lecz obejmująca nawet ponad 20 punktów uzasadniających konieczność nowelizacji.

4. Konstrukcja i zakres systemu sankcyjnego

Ze względu na istotne różnice pomiędzy modelem uregulowania zakazów sankcji w decyzji 2014/145 a tymi z decyzji 2014/512 zagadnienia te zostaną potraktowane odrębnie.

4.1. Zakazy wjazdu i zamrażanie środków

Ze względu na raczej nieskomplikowany obszar regulacyjny decyzja 2014/145 zdominowana została przez przepisy zawierające wyjątki, jakie mogą zastosować państwa – czasem nawet wobec konkretnych adresatów. W obu merytorycznych artykułach: art. 1 i 2 jest to odpowiednio siedem oraz jedenaście ustępów z wieloma wymogami proceduralnymi, jak powiadomienie, a czasem zgoda instytucji UE. Przemieszczanie można dopuścić m.in. własnym obywatelom albo dla realizacji zobowiązań np. wobec organizacji międzynarodowej. Inna procedura dotyczy chociażby pilnej potrzeby humanitarnej lub dialogu politycznego

w ramach UE i OBWE. Natomiast odblokowanie zasobów może służyć m.in. misjom dyplomatycznym lub pokryciu wydatków na podstawowe potrzeby życiowe czy honoraria prawnicze. Ostatnio pilnie dodano zapobieżenie zagrożeniom dla zdrowia i bezpieczeństwa ludzi lub środowiska oraz obrót produktami rolnymi i spożywczymi ze względu na światowy głód.

Na tle raczej skromnej zawartości powyższej decyzji, liczącej pięć artykułów merytorycznych, rozporządzenie nr 269/2014 jest znacznie bardziej rozbudowane – do dwudziestu jeden, uzupełniając o np. szczegółowe definicje (art. 1) oraz zakres terytorialny i podmiotowy (art. 17). Część postanowień odzwierciedla jej zawartość, choć w innym układzie, rozbijając np. na odrębne artykuły sam zakaz i kategorie adresatów (art. 2 i 3). Podobnie stało się z wyjątkami (tu art. 4, 5, 6, 6c), choć pojawiają się pewne dodatkowe, np. dotyczące wykonania wcześniejszych orzeczeń lub umów albo realizacji partnerstwa humanitarne.

Jednak to rozporządzenie nr 269/2014 reguluje rozbudowane obowiązki w zakresie współpracy i informacji o kwestiach istotnych dla wdrażania sankcji pomiędzy Komisją i państwami (art. 12). Władze krajowe muszą wyznaczyć organy właściwe ogłoszone w załączniku II do rozporządzenia nr 269/2014 (art. 16) oraz w ogóle przyjąć przepisy niezbędne do jego realizacji i penalizujące naruszenia. Typowe rozwiązania chroniące przed odpowiedzialnością i roszczeniami z tytułu stosowania reżimu sankcyjnego przewidziano w art. 10 i 11 rozporządzenia nr 269/2014. Natomiast art. 8 nakłada powszechne i niezależne od zasad sprawozdawczości i tajemnicy zawodowej, szczegółowe obowiązki informacyjne dla ułatwienia jego realizacji. Zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 269/2014 sami adresaci mają zgłaszać wszelkie posiadane lub kontrolowane środki i zasoby w jurysdykcji unijnej oraz współpracować przy ich weryfikacji, pod rygorem zarzutu złamania zakazu świadomego i umyślnego obchodzenia sankcji, który rozumie się nader szeroko.

Inaczej niż w przypadku decyzji 2014/145 Rada dotąd aktualizowała listę adresatów, przyjmując lakoniczne rozporządzenia wykonawcze dodające nowe pozycje w załączniku – do tej pory było ich już kilkadziesiąt²⁸. Przewiduje się zarazem obowiązek powiadomienia adresata o sankcjach i ich uzasadnieniu (które i tak jest zawarte w załączniku), aby umożliwić przedstawienie uwag, ewentualnie nowych okoliczności, które muszą zostać wzięte pod uwagę. Zwłaszcza gdy jego adres nie jest znany, stosuje się ogłoszenie publikowane w Dzienniku Urzędowym, wskazując możliwość wnioskowania do organów krajowych o zastosowanie wyjątków, do Rady o ponowne rozpatrzenie oraz zaskarżania do TSUE. O ile w przypadku środków nowych może stać się to już po opublikowaniu decyzji²⁹, choć Rada

24 Rozporządzenie Rady (UE) nr 269/2014 z 17.03.2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz.Urz. UE L 78, s. 17). Zob. zwłaszcza rozporządzenie Rady (UE) 2022/1273 z 21.07.2022 r. dotyczące zmiany rozporządzenia (UE) 269/2014 w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz.Urz. UE L 194, s. 1).

25 Decyzja Rady (WPZiB) 2022/1276 z 21.07.2022 r. zmieniająca decyzję 2014/145/WPZiB w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz.Urz. UE L 194, s. 11).

26 Począwszy od decyzji Rady (WPZiB) 2022/327 z 25.02.2022 r. w sprawie zmiany decyzji 2014/512/WPZiB dotyczącej środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.Urz. UE L 48, s. 1) aż do decyzji Rady WPZiB 2022/1271 z 21.07.2022 r. w sprawie zmiany decyzji 2014/512/WPZiB dotyczącej środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.Urz. UE L 193, s. 196).

27 Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1269 z 21.07.2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 833/2014, dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.Urz. UE L 193, s. 1).

28 Ostatnie dwa rozporządzenia wykonawcze Rady do rozporządzenia nr 269/2014: 2022/1270 z 21.07.2022 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 193, s. 133) – 57 nowych osób oraz 2022/1274 z 21.07.2022 r. wykonujące rozporządzenie (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 194, s. 5) uzupełniające o podmioty syryjskie.

29 Np. ogłoszenie skierowane do osób, podmiotów i organów objętych środkami ograniczającymi przewidzianymi w decyzji Rady 2014/145/WPZiB zmienionej decyzją Rady (WPZiB) 2022/883, oraz w rozporządzeniu Rady (UE) nr 269/2014, wykonywanym rozporządzeniem wykonawczym Rady (UE) 2022/878, w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi; (2022/C 219 I/01).

powinna wtedy wykazać niezbędność elementu zaskoczenia, o tyle przedłużenie lub zmiana wymaga z zasady informacji z wyprzedzeniem³⁰, oraz przedstawienia na wniosek dowodów obciążających, jak też wysłuchania przed przyjęciem decyzji³¹. Trybunał badał brak indywidualnego pisemnego powiadomienia, nie znajdując podstaw do automatycznego stwierdzenia nieważności. Niezbędne jest wykazanie naruszenia prawa do obrony i skutecznej ochrony prawnej albo że uprzednia notyfikacja prowadziła do odmiennego rezultatu³².

4.2. Sankcje gospodarcze i finansowe

Z punktu widzenia konstrukcyjnego powyższe akty były dosyć przejrzyste, gdyż dotyczyły relatywnie prostych zakazów, różnicowanych tylko grupą bardziej rozbudowanych wyjątków. Natomiast regulacje dotyczące pozostałych sankcji, na czele z decyzją 2014/512, okazują się niezwykle skomplikowane ze względu na paletę różnorodnych środków, które dotyczą różnych podmiotów, sektorów, towarów i usług. Stanowi to poważną barierę poznawczą i niewątpliwie utrudnia stosowanie ustanowionych środków, co tylko pogłębia się wraz z postępującą rozbudową systemu w celu maksymalizacji negatywnego wpływ na Rosję. Komisja wydawała kilkakrotnie wytyczne do stosowania tych przepisów³³.

Należy zwrócić uwagę na objętość oraz wewnętrzną strukturę przedmiotowych aktów. Obecnie decyzja 2014/512/WPZiB liczy około 60 stron, z czego ponad 40 to sam tekst prawny z 43 artykułami i 10 załącznikami. Jej wykonanie w rozporządzeniu nr 833/2014 zajęło łącznie około 200 stron z 52 artykułami, z czego 3/4 to 27 załączników. W przypadku obu aktów niejednokrotnie ich artykuły zawierają bardzo rozbudowane i wielokrotnie dzielone ustępy i podpunkty.

Warto więc uporządkować tę problematykę i przedstawić ustanowione sankcje w sposób systematyczny, a więc poprzez odwołanie się głównie do kategorii podmiotowych i przedmiotowych/sektorowych. Należy jednak pamiętać o dodatkowych rozwiązaniach terytorialnych wobec Krymu, Sewastopola i pozostałych obszarach poza kontrolą Ukrainy.

Na wstępie należy jeszcze wspomnieć o sankcjach, które wymykają się pojęciu ekonomicznych i finansowych, ale zostały uwzględnione w tych ramach ze względu na znaczenie we współczesnej wojnie. Celem walki z rosyjską propagandą, która manipuluje przekazem i dezinformuje dla większej destabilizacji, zgodnie z art. 4g decyzji 2014/512/WPZiB zawieszono w UE nadawanie za pomocą jakichkolwiek środków transmisji i dystrybucji przez wiodące stacje wymienione w załączniku IX, jak Russia Today, a nawet reklamowanie się tam.

W toku dalszych rozważań rozporządzenie nr 833/2014 nie jest omawiane odrębnie, natomiast przywoływane jest w kontekście konkretnych środków, a odwołania do artykułów dotyczą decyzji 2014/512/WPZiB, jeżeli nie zostanie wskazany inny akt prawny. Tak jak w przypadku rozporządzenia odnoszącego się do poprzednich sankcji często powiela ono jej zasadnicze rozwiązania, ewentualnie konkretyzując lub rozwijając. Ponownie także art. 1 precyzuje wiele definicji, a art. 13 zakres terytorialny i podmiotowy reżimu sankcyjnego. Również tylko w rozporządzeniu nr 833/2014 określono procedury wymiany informacji oraz konsultacji między państwami a Komisją i samymi państwami, jak również nałożono na nie obowiązki przyjęcia odpowiednich kar i wyznaczenia organów właściwych, których lista wymieniona jest w załączniku I (art. 2c i 2d i 6).

Także w tym obszarze niemalże wszystkim środkiem ograniczającym towarzyszy niejednokrotnie bardzo rozbudowany katalog wyjątków połączony z zakazem omijania i nadużywania. Dotyczą one różnych kategorii i adresatów, co dodatkowo zaciemnia obraz i tak złożonego systemu normatywnego. Ze względu na objętość niniejszego tekstu nie jest możliwa dokładna ich analiza w odniesieniu do każdej z sankcji. Warto natomiast przynajmniej przedstawić najczęściej wykorzystywane i reprezentatywne przesłanki wyłączające. Do takich zalicza się zakończenie wcześniejszych kontraktów lub realizacja potrzeb misji, np. dyplomatycznych. Częstym uzasadnieniem dla zwolnień określonych osób, towarów lub usług mogą być cele humanitarne, medyczne, farmaceutyczne, ewentualnie ochrona klimatu i środowiska, ale bez wsparcia badań naukowych i innowacji, działania społeczeństwa obywatelskiego promujące demokrację, prawa człowieka lub praworządność w Rosji. Inną kategorią jest konieczność pilnego zapobiegania lub łagodzenia skutków zdarzeń o poważnym wpływie na zdrowie i bezpieczeństwo ludzi lub na środowisko. W ramach siódmego pakietu dodano bezpieczeństwo żywnościowe na świecie, co powoduje wyjątkowe traktowanie handlu produktami rolnymi i spożywczymi, w tym nawozami.

4.2.1. Środki wobec sektora publicznego Rosji

Kluczowymi adresatami sankcji stały się podmioty należące do funkcjonalnie pojętego sektora publicznego, na czele z państwem i rządem rosyjskim jako takim, Centralnym Bankiem Federacji Rosyjskiej oraz podmiotami działającymi w ich imieniu. W przypadku banku zakazano w ogóle wszelkich transakcji związanych z rezerwami i aktywami, co uzupełnia zamrożenie aktywów w instytucjach prywatnych i publicznych UE. Natomiast wobec wszystkich tych podmiotów zgodnie z art. 1a decyzji 2014/512/WPZiB zakazano jakichkolwiek usług inwestycyjnych, pomocy w emisji lub innych czynności papierami wartościowymi, pożyczek lub kredytów na ich rzecz.

Zgodnie z art. 1 decyzji 2014/512/WPZiB podobnie potraktowano, łącznie z szerokim zakazem zakupu papierów wartościowych oraz instrumentów rynku pieniężnego, bardzo szerokie grono adresatów powiązanych z państwem, względnie będących własnością publiczną lub pozostających pod kontrolą publiczną. Mieszczą się tutaj znaczące instytucje finansowania rozwoju wymienione w załączniku I do decyzji 2014/512/WPZiB, jak Gazprombank, albo wspierające działalność władz z załącznika V do decyzji 2014/512/WPZiB, jak Alfa Bank. Załącznik VI do decyzji 2014/512/WPZiB dodał do tego wiele innych

30 Np. ogłoszenie skierowane do osób i podmiotów objętych środkami ograniczającymi przewidzianymi w decyzji Rady 2014/145/WPZiB, zmienionej decyzją Rady (WPZiB) 2022/411, oraz w rozporządzeniu Rady (UE) nr 269/2014, wykonywanym rozporządzeniem wykonawczym Rady (UE) 2022/408, w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (2022/C 115/06).

31 Wyroki Sądu: z 13.09.2018 r., T-798/14, DenizBank A.Ş przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2018:546; z 15.06.2017 r., T-262/15, Dmitrii Konstantinovich Kiselev przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2017:392.

32 Wyrok Sądu z 13.09.2018 r., T-732/14, Sberbank of Russia OAO przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2018:541.

33 Np. Commission Notice of 25.8.2017 Commission Guidance Note on the Implementation of Certain Provisions of Regulation (EU) No 833/2014, C(2017) 5738 final.

przedsiębiorstw, nawet gdy władze rosyjskie mają tylko prawo do udziału w ich zyskach, jak Kamaz, Russian Railways czy Rosyjski Morski Rejestr Statków. Zakaz ten obejmuje także podmioty z załącznika II do decyzji 2014/512/WPZiB, bez względu na ich strukturę własnościową, które zajmują się obrotem sprzętem wojskowym albo usługami wojskowymi.

Obowiązuje także zakaz dopuszczania do unijnego obrotu giełdowego i usług powiązanych wszystkich rosyjskich podmiotów będących przynajmniej w 50% publiczną własnością. Zgodnie z art. 1i decyzji 2014/512/WPZiB wyklucza się udzielanie bezpośredniego lub pośredniego wsparcia – dla podmiotów przynajmniej pod kontrolą publiczną – finansowego albo innych korzyści w ramach unijnych programów finansowania, także przez państwa członkowskie.

Natomiast wobec kluczowych podmiotów będących własnością lub pod kontrolą publiczną albo przynajmniej zapewniających władzom rosyjskim prawo do zysków, względnie utrzymujących z nimi inne istotne stosunki gospodarcze, art. 1aa decyzji 2014/512/WPZiB wprowadził ogólny zakaz jakichkolwiek transakcji, z wyjątkiem niektórych surowców: tytanu, aluminium, miedzi, niklu, palladu i rudy żelaza. Podmioty te wymienia załącznik X z wieloma przedstawicielami sektora energetycznego, jak Rosneft czy Gazprom Neft. Zresztą podmioty uzyskujące duże obroty w większości z ropy, które wymienia załącznik III, są kolejną grupą dotkniętą określonymi powyżej sankcjami finansowymi.

Równocześnie właśnie poprzez ów zakaz transakcji zaczęto wprowadzać ograniczenia w imporcie paliw, co okazało się niezwykłym wyzwaniem. Jak dotąd udało się to całkowicie wobec węgla (rozporządzenie nr 833/2014 odsyła do załącznika XXII), ale brak jest w ogóle ograniczeń w imporcie gazu. Artykuły 4o i 4p decyzji 2014/512/WPZiB wykluczyły zakup z Rosji ropy naftowej i produktów ropopochodnych, szczególnie drogą morską. Jednak ze względu na sytuację państw pozbawionych alternatywnych źródeł, czasowo wyłączono dostawy rurociągami oraz przewidziano szczególne rozwiązania narodowe, np. wobec Bułgarii, choć z zakazem dalszej sprzedaży/transportu poza ich terytorium. W ramach środków wykonawczych do tych zakazów art. 3m rozporządzenia nr 833/2014 określił obowiązki sprawozdawcze dla beneficjentów wyjątków, a jego załącznik XXV konkretyzuje listę produktów. Decyzja 2014/512/WPZiB w art. 3 ust. 7 uzupełnia to o zakaz eksportu do Rosji towarów i technologii dla sektora rafineryjnego, a art. 4a inwestycji w rosyjski sektor energetyczny – udziałów, tworzenia *joint venture*, finansowania, a nawet usług inwestycyjnych, z wyjątkiem podmiotów unijnych lub zapewnienia kluczowych dostaw energii w Unii.

4.2.2. Ogólne sankcje finansowe

Kluczowym środkiem przeciwko rosyjskiemu systemowi finansowemu stało się wyłączenie większości wiodących rosyjskich banków z systemu SWIFT, uniemożliwiając pozyskiwanie walut czy transfer aktywów. Zgodnie z art. 1e decyzji 2014/512/WPZiB banki z załącznika VIII nie mogą otrzymywać usług w zakresie komunikatów finansowych. W tym samym duchu art. 1f wykluczył jakiegokolwiek dostarczanie na rzecz wszelkich tamtejszych podmiotów banknotów walut unijnych poza celami osobistymi, a art. 1b przyjmowanie w UE depozytów powyżej 100 000 euro. Artykuły 1c i 1d decyzji 2014/512/WPZiB pozbawiły podmioty rosyjskie oraz działające w ich imieniu

dostęp do sprzedaży i usług w zakresie zbywalnych papierów wartościowych, a art. 1g do ratingu kredytowego.

4.2.3. Zakazy w handlu

Ograniczenia obrotu surowcami energetycznymi oraz zakazy wszelkich transakcji z podmiotami sektora publicznego nie wyczerpały katalogu sankcji handlowych i to one właśnie stanowią najbardziej rozbudowaną i reprezentatywną grupę środków podjętych w związku z rosyjską agresją. Sięga to tak daleko, że art. 4b decyzji 2014/512/WPZiB wykluczył finansowanie publiczne lub pomoc na rzecz handlu z Rosją powyżej 10 000 euro, co rozciągnięto na wszelkie inwestycje w tym kraju. W tym obszarze dominują ograniczenia przedmiotowe, odnoszące się do poszczególnych grup towarowych, ale czasem zdarzają się odniesienia do konkretnych kategorii podmiotów. Z zasady też wprowadzane zakazy rozciąga się na związaną z handlem pomoc techniczną oraz finansową, a także usługi pośrednictwa.

Przed wszystkim art. 2 decyzji 2014/512/WPZiB wykluczył jakiegokolwiek transakcje bronią, sprzętem wojskowym i paramilitarnym, o ile nie chodzi o bezpieczeństwo unijne, a rozporządzenie nr 833/2014 w art. 4 konkretyzuje ograniczenia wspomnianej powyżej pomocy i rozszerza zakres wyjątków. Zgodnie z art. 3 i 3a decyzji 2014/512/WPZiB analogiczne zakazy objęły technologię podwójnego zastosowania oraz towary i technologie wzmacniające potencjał militarny i technologiczny Rosji lub rozwój jej sektora obrony i bezpieczeństwa – także spoza UE. W rozporządzeniu nr 833/2014 ich odpowiednikami są art. 2 i 2a, a ponadto tam właśnie zawarto rozbudowany załącznik VII konkretyzujący grupy towarowe. Wprowadzono zarazem dodatkowe zastrzeżenia dla stosowania dopuszczalnych wyjątków w handlu nimi, wymagając weryfikacji przeznaczenia niewojskowego, a załącznik IV (w decyzji 2014/512/WPZiB i rozporządzeniu nr 833/2014) określa listę ponad stu podmiotów kluczowych dla administracji, przemysłu i obronności państwa, które zostały całkowicie wykluczone jako odbiorcy niezależnie od tych wyjątków.

Artykuł 4 decyzji 2014/512/WPZiB stał się ogólną podstawą sankcji co do „dostawy, przekazywania lub wywozu, bezpośrednio lub pośrednio niektórych towarów i technologii służących do niektórych kategorii projektów eksploracji i produkcji” na rzecz jakiegokolwiek podmiotów i organów rosyjskich. Były one stopniowo rozwijane także przez uzupełnianie tego aktu kolejnymi artykułami – obecnie aż do art. 4q, czemu w rozporządzeniu nr 833/2014 odpowiadają art. 3–3n. Jego kluczową rolę w tym obszarze jest konkretyzacja części zakazów w załącznikach, których nie zawiera decyzja 2014/512/WPZiB. Są to: towary i technologie wykorzystywane w rafinacji ropy i skraplania gazu (art. 4c), przemysłe lotniczym lub kosmicznym (art. 4d) (załączniki XI i XX do rozporządzenia nr 833/2014), żegludzie morskiej (art. 4h) (załącznik XVI do rozporządzenia nr 833/2014), przyczyniające się do zwiększenia potencjału przemysłowego (art. 4m) (załącznik XXIII do rozporządzenia nr 833/2014 – bardzo rozbudowany), generujące znaczące przychody (art. 4k) (załącznik XXI do rozporządzenia nr 833/2014), węgiel (art. 4l) (załącznik XXII do rozporządzenia nr 833/2014), wyroby z żelaza i stali (art. 4i) (załącznik XVII do rozporządzenia nr 833/2014), złoto i wyroby jubilerskie (załączniki XXVI i XXVII do rozporządzenia nr 833/2014) oraz towary luksusowe (załącznik XVIII do rozporządzenia nr 833/2014 – dziesiątki pozycji).

4.2.4. Sankcje w zakresie transportu

Kolejna dotkliwa grupa sankcji objęła rosyjskie przedsiębiorstwa transportowe, łącznie ze środkami zagranicznymi w ich dyspozycji. Ich uzupełnieniem są powyższe zakazy handlu, rozciągane jeszcze na konserwacje i naprawy. Na podstawie art. 4e decyzji 2014/512/WPZiB zamknięto unijną przestrzeń powietrzną, a art. 4n wykluczył transport drogowy – także dla tranzytu, ale z wyłączeniem poczty oraz tranzytu do Kaliningradu. Artykuł 4ha decyzji 2014/512/WPZiB objął zakazem wstępu morskie porty i śluzę, z wyjątkiem pewnych produktów (załącznik XXIV do rozporządzenia nr 833/2014), łącznie z jednostkami rekreacyjnymi lub ze zmienioną po 24.02.2022 r. banderą.

4.2.5. Pozostałe ograniczenia

Na zakończenie warto zwrócić jeszcze uwagę na kilka dodatkowych sankcji mogących istotnie uderzyć w gospodarkę rosyjską. Artykuł 1k decyzji 2014/512/WPZiB zakazał usług rachunkowych, audytowych, księgowych lub doradztwa, a nawet *public relations*. Artykuł 1j wykluczył obsługę trustów, także działań np. w charakterze powiernika czy osoby wykonującej prawa z akcji lub udziałów na rzecz innego podmiotu. Wykluczono ponadto podmioty, choćby pośrednio rosyjskie z unijnego rynku zamówień publicznych powyżej udziału 10%, także jako podwykonawców czy dostawców, o ile nie chodzi o dopuszczalne wyjątki albo towary lub usługi, których nie może dostarczyć nikt inny.

5. Podsumowanie

Przedstawione rozważania pozwoliły ukazać, jak złożonego oprzyrządowania normatywnego wymagają sankcje celowe, szczególnie w reakcji na agresję Rosji. Pojawiają się tu ważne problemy badawcze, które można było jedynie zasygnalizować.

W ujęciu systemowym wiąże się to ze specyfiką źródeł przyjmowanych w ramach WPZiB UE i ich relacji z rozporządzeniami, ale także rolą porządków krajowych w ustanawianiu sankcji, a następnie ich realizacji. Dotyczy to też problematyki kontroli sądowej służącej ochronie prawnej jednostek w postępowaniach przed TSUE.

Specyfika analizowanych sankcji dostarcza jeszcze wyzwań szczególnych, gdyż w krótkim czasie, poprzez dziesiątki nowelizacji – w sposób dynamiczny, jak też ewolucyjny, kształtuje się rozbudowany system bardzo zróżnicowanych środków. Regulujące je przepisy przez swoją objętość oraz powiązanie z licznymi złożonymi załącznikami to poważna bariera poznawcza.

Udało się jednak dokonać w miarę przejrzystej systematyzacji uwzględniającej kluczowe podziały zarówno ze względu na źródło sankcji, jak i ich cele.

Abstract

dr hab. Aleksander Cieśliński,

professor of the University of Wrocław

The author is a professor at the Chair of International Law,
Faculty of Law, Administration and Economics,
University of Wrocław, Poland
(ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7459-564X>).

The System of EU Targeted Sanctions in Response to Russian Aggression Against Ukraine

Keywords: EU sanctions, Common Foreign and Security Policy, EU external relations, Russia, Ukraine

The aim of this article is to analyse the system of targeted sanctions applied by the European Union against violators of international law in a particularly topical context, namely the Russian aggression against Ukraine. To this end, the systemic approach is first presented, i.e., the Treaty basis, the sources, as well as the institutional perspective, with particular focus on judicial review. Then, sanctions against Russia are described through the prism of the fundamental development that has taken place since 2014 and especially after 24 February 2022. A key part of the article is devoted to the systematics of sanctions that have been adopted so far, taking into account the law as of July 2022. In this approach, sanctions are divided taking into account their diverse sources, the type of measures adopted, the categories of addressees, and the areas of functioning of the Russian state and its economy.

Bibliografia / References

- Beaucillon Ch., *Opening Up The Horizon: The ECJ's New Take on Country Sanctions*, „Common Market Law Review” 2018/2.
Eckes C., *EU Restrictive Measures against Natural and Legal Persons: From Counterterrorist To Third Country Sanctions*, „Common Market Law Review” 2014/3.
Eeckhout P., *EU External Relations Law*, Oxford 2011.
Niedźwiedz M. [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, red. A. Wróbel, Warszawa 2014.
Wouters J., Hoffmeister F., de Baere G., Ramopoulos T., *The Law of EU External Relations: Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, Oxford 2021.