



Weronika Przebierała, Anna Kubacka

Inwazja Rosji na Ukrainę w świetle prawa międzynarodowego publicznego oraz prawa wewnętrznego Unii Europejskiej

Analiza przygotowana na zlecenie biura poselskiego Witolda Waszczykowskiego
i Grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów

Spis treści

Główne tezy.....	3
------------------	---

Weronika Przebierała

Rozdział I.

Zbrodnie wojenne Federacji Rosyjskiej podczas konfliktu zbrojnego na Ukrainie.....	5
--	---

1. Wstęp
2. Inwazja Rosji na Ukrainę a *casus belli*
3. Publiczne prawo międzynarodowe wobec zbrodni wojennych
4. Konsekwencje prawne działań Rosji

Anna Kubacka

Rozdział II.

Instrumenty prawne Unii Europejskiej w obliczu bezprawnej agresji na państwo trzecie.....	14
--	----

1. Zagadnienia wstępne
2. Wartości Unii Europejskiej
3. Odrzucenie współpracy z państwami nie uznającymi lub negującymi wartości UE
4. Instrumenty prawne: środki ograniczające
 - 4.1. Embargo na broń
 - 4.2. Sankcje gospodarcze i finansowe

Zakończenie.....	27
------------------	----

Główne tezy

1. Działania władz Federacji Rosyjskiej rozpoczęte 24 lutego 2022 r. na terytorium Ukrainy stanowią kolejne potwierdzenie ponadczasowego charakteru słów Cicerona – *inter arma silent leges*.
2. Z międzynarodowym konfliktem zbrojnym na Ukrainie mamy do czynienia od 2014 r., kiedy jej władze dopuściły się nielegalnego przyłączenia Krymu, stanowiącej część terytorium Ukrainy.
3. Działania Federacji Rosyjskiej stanowią pogwałcenie szeregu norm prawa międzynarodowego, wśród których jedynie egzemplifikacyjnie wymienić można Kartę Narodów Zjednoczonych, akt końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie sporządzony w Helsinkach, Statut Rady Europy, a także prawo zwyczajowe.
4. Nie ulega wątpliwości, że zarówno Rosja jak i Białoruś dopuściła się zbrodni agresji wobec Ukrainy.
5. Wojska Federacji Rosyjskiej dopuszczają się popełniania szeregu zbrodni wojennych, a tym samym dokonują pogwałcenia zasad prowadzenia wojny, które szczegółowo określono w Konwencjach Genewskich z 1949 r. oraz I protokole dodatkowym z 1977 r., a także w prawie zwyczajowym międzynarodowych konfliktów zbrojnych.
6. Wiele wskazuje na to, że działania Federacji Rosyjskiej wypełniają także znamiona zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni ludobójstwa.
7. Zgodnie z dwiema deklaracjami złożonymi przez rząd Ukrainy oraz na podstawie art. 12 ust. 3 Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, Trybunał może wykonywać jurysdykcję w sprawie zbrodni popełnionych na terytorium Ukrainy.
8. Unia Europejska, choć u jej podstaw leżała wspólnota gospodarcza, od lat jest związkiem gospodarczo-politycznym, integrującym państwa członkowskie także w sferze społecznej. Celem Unii jest między innymi nadanie Unii wizerunku ciała politycznego mówiącego – poprzez prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej - jednolitym głosem na arenie międzynarodowej.
9. Rosja jest jednym z głównych partnerów strategicznych Unii, a przede wszystkim jednym z największych partnerów gospodarczych – gdy idzie o surowce energetyczne – licznych państw członkowskich UE.

10. W sytuacji agresji zbrojnej jednego z państw współpracujących z Unią Europejską niemożliwe jest dalsze „opieranie” UE na wartościach takich jak sprawiedliwość, wolność, demokracja czy poszanowanie godności osoby ludzkiej i poszanowanie praw człowieka, przy jednoczesnym ignorowaniu bezprawnych działań owego państwa partnerskiego. Nieuprawnione działania zbrojne Federacji Rosyjskiej na Ukrainie jawnie sprzeniewierzają się owym wartościom.
11. Podstawowym narzędziem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE (WPZiB), w ramach której zgodnie z traktatami państwa członkowskie powinny starać się wspólnie skutecznie wpływać na globalną politykę i umacniać pozycję UE i jej członków na arenie międzynarodowej są środki ograniczające (sankcje). Jednym z kluczowych celów przyjmowania sankcji jest ochrona wartości UE.
12. Wprowadzenie do postanowień embarga z 2014 r. klauzul pozwalających na niemal całkowite jego ominięcie przez Państwa Członkowskie chcące kontynuować współpracę na rynku zbrojeniowym z Federacją Rosyjską stało w jawnej sprzeczności z postanowieniami art. 24 TUE.
13. Postępowanie to zadziało destrukcyjnie nie tylko na polu solidarności wewnątrz Unii i pomiędzy jej Państwami Członkowskimi, ale przede wszystkim podważyło jej autorytet na arenie międzynarodowej, ukazując słabość i brak jednomyślności wewnątrz organizacji.
14. Unia Europejska ma ogromny potencjał sprawczy w przypadku nałożenia na Rosję stosownych sankcji gospodarczych i finansowych.
15. Skuteczność i siła oddziaływania środków ograniczających wprowadzanych obecnie i w przyszłości w zdecydowanej mierze uzależniona będzie od chęci realizacji wspólnego celu przez Państwa Członkowskie i maksymalnym ograniczeniu wyłączeń (luk prawnych) w sankcjach.

Rozdział I. Zbrodnie wojenne Federacji Rosyjskiej podczas konfliktu zbrojnego na Ukrainie

1. Wstęp

Historycznie podstawę podziału prawa międzynarodowego stanowiły jego dwie dziedziny – prawo wojny i prawo pokoju. Z uwagi na słabo rozwinięty handel międzynarodowy i migracje ludności między państwami, prawo pokoju było znacznie wężej uregulowane niż prawo dotyczące prowadzenia wojen, które z czasem osiągały coraz bardziej rozwinięte formy organizacyjne. Jednocześnie, prawo wojenne od zawsze cechowała znacznie mniejsza skuteczność, czego potwierdzenia możemy szukać nie tylko w historycznej napaści na Polskę w 1939 r. dokonanej wbrew treści Paktu Brianda Kelloga¹, ale także w późniejszych konfliktach mających miejsce na obszarze Wietnamu czy Jugosławii. Po zakończeniu II wojny światowej ludzkość dokonała największego w historii rozwoju norm regulujących prowadzenie konfliktów zbrojnych, a za absolutną podstawę współczesnego porządku międzynarodowego przyjęła zachowanie bezpieczeństwa, pokoju, sprawiedliwości i poszanowania praw człowieka. Mimo to, działania władz Federacji Rosyjskiej rozpoczęte 24 lutego 2022 r. na terytorium Ukrainy stanowią kolejne potwierdzenie ponadczasowego charakteru słów Cyserona – *inter arma silent leges*.

Na wstępie warto przypomnieć, że pierwsze oznaki pogwałcenia międzynarodowego porządku prawnego przez Rosję nastąpiły już w 2014 r., kiedy jej władze, w drodze użycia siły zbrojnej - dopuściły się nielegalnego przyłączenia Krymu, stanowiącego część terytorium Ukrainy. Działania te zakwalifikowane zostały jako pogwałcenie szeregu aktów prawa międzynarodowego, wśród których jedynie egemplifikacyjnie wymienić można Kartę Narodów Zjednoczonych², która już w art. 1 stanowi o zobowiązaniu państw do utrzymywania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, w drodze podejmowania skutecznych środków dla zapobiegania i usuwania gróźb przeciwko pokojowi i dla uchylania aktów agresji lub innych zamachów przeciwko pokojowi, a także aktu

¹ Pakt Brianda-Kelloga z 1929 r., <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19290630489/O/D19290489.pdf>, (dostęp: 20.04.2022).

² Karta Narodów Zjednoczonych Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych (Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90).

końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie sporządzonego w Helsinkach³, Memorandum Budapeszteńskiego z 1994 r.⁴ czy Statutu Rady Europy⁵. Zatem konflikt zbrojny toczy się na Ukrainie od 8 lat, a bieżące działania stanowią jedynie poszerzenie katalogu łamanych norm prawa międzynarodowego, w tym norm zwyczajowych.

Warto zwrócić jednak uwagę na perspektywę prawną działań władz Federacji Rosyjskiej podjętych na kilka dni przed wkroczeniem wojsk rosyjskich i rozpoczęciem szerokokrojonych działań wojennych. 21 lutego 2022 r., prezydent Federacji Rosyjskiej Władimir Putin podpisał dekret o uznaniu niepodległości Donieckiej Republiki Ludowej oraz Ługańskiej Republiki Ludowej⁶. Dzień później, w Rosji przyjęto dwie ustawy - Ustawę federalną nr 33-SFO „O ratyfikacji Traktatu o przyjaźni, współpracy i wzajemnej pomocy między Federacją Rosyjską a Doniecką Republiką Ludową” oraz Ustawę federalną nr 34-SFO „O ratyfikacji Traktatu Przyjaźni, współpracy i wzajemnej pomocy między Federacją Rosyjską a Ługańską Republiką Ludową”⁷. Uznanie niepodległości separatystycznych republik stanowiło kolejne pogwałcenie norm prawa międzynarodowego, w tym porozumień Mińskich⁸.

2. Inwazja Rosji na Ukrainę a *casus belli*

³ Akt końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) z 1 sierpnia 1975 r., *Deklaracja zasad rządzących wzajemnymi stosunkami między Państwami uczestniczącymi*, <https://docplayer.pl/176441-Akt-koncowy-konferencji-bezpieczenstwa-i-wspolpracy-w-europie-obwe.html>, dostęp: (20.04.2022).

⁴ Memorandum Budapeszteńskie o Gwarancjach Bezpieczeństwa z 1994 r., <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/defaultopisy/296/6/1/021.pdf>, (dostęp: 02.05.2022); Memorandum Budapeszteńskie to międzynarodowe porozumienie, niemające charakteru traktatu, na mocy którego Ukraina, w obawie przed agresywną polityką Rosji zdecydowała się oddać jedną ze swoich podstawowych zabezpieczeń (broń jądrową) w zamian za otrzymanie gwarancji poszanowania jej niepodległości i suwerenności od Rosji, USA i Wielkiej Brytanii. Niemniej, Rosja pozostała bierna wobec swoich zobowiązań wynikających z memorandum. Sam akt natomiast nie przewiduje wsparcia militarnego od żadnego z gwarantów bezpieczeństwa granic Ukrainy, a jedynie konsultacje, które ostatecznie zostały zlekceważone przez władze Rosji.

⁵ Statut Rady Europy przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565).

⁶ *Putin podpisał dekret o niepodległości dwóch republik w Donbasie. Co to oznacza?*, <https://www.wprost.pl/swiat/10630882/putin-podpisal-dekret-o-niepodleglosci-dwoch-republik-w-donbasie-co-to-oznacza.html>, (dostęp 20.04. 2022).

⁷ N. Melnichenko, L. Nevara, T. Kortukowa, dr hab. O. Kresin, dr hab. B. Ostrovskaya, *O głównych zbrodniach międzynarodowych i przestępstwach federacji rosyjskiej w rozwiązywaniu agresywnym wojna przeciwko Ukrainie 24 lutego 2022 r.*, s. 2.

⁸ Protokół w sprawie wyników konsultacji Trójstronnej Grupy Kontaktowej. Mińsk, 05.09.2014, <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/news/27596-protocol-on-the-results-of-consultations-of-the-trilateral-contact-group-minsk-05092014>, (dostęp: 20.04.2022).

Zarzewie rozszerzenia konfliktu i rozpoczętej 24 lutego 2022 r. rosyjskiej agresji stanowić miało domniemane dokonywanie zbrodni ludobójstwa na terytorium obu republik⁹. Celem analizy merytorycznej wartości tak uzasadnionego podjęcia działań wojennych, należy pochylić się nad dwiema kwestiami: potencjalnym upoważnieniem przedstawicieli separatystycznych republik do wnioskowania o interwencję do obcego państwa o pomoc oraz dozwolonych środków prawnych w przypadku istnienia uzasadnionego podejrzenia dokonania zbrodni ludobójstwa na terytorium innego państwa. W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę, że w świetle norm prawa międzynarodowego samodzielne uznanie przez Rosję dwóch separatystycznych republik nie czyni z nich państw. Ich reprezentanci nie są zatem upoważnieni, aby domagać się wsparcia wojskowego od innego państwa, o co w tej sytuacji mogłyby wnioskować jedynie władze Ukrainy. Z drugiej strony, zarówno Rosja jak i Ukraina są stronami Konwencji w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa z 1948 r.¹⁰ (dalej: Konwencja w sprawie ludobójstwa), która umożliwia wszczęcie postępowania przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości w Hadze (dalej: MTS) w przypadku, gdyby któraś ze stron będzie miała uzasadnione podejrzenie co do tego, że dokonano zbrodni ludobójstwa.

Warto na marginesie wspomnieć także o orędziu prezydenta Rosji¹¹ zdaniem którego, Ukraina historycznie stanowi nieodłączną część Rosji i ma to stanowić uzasadnienie prowadzonych nań działań wojennych. Z prawnego punktu widzenia bowiem relewantne pozostaje to, w jakich granicach państwa pozostawały w przeszłości¹².

Szeroko zakrojone działania wojenne Federacji Rosyjskiej rozpoczęły się 24 lutego 2022 r. około godziny 5 rano z użyciem sił powietrznych, lądowych i morskich¹³. Stanowiło to pogwałcenie norm

⁹ W Donbasie może znów rozgorzeć wojna. Kreml: Prowokacyjne działania Ukrainy, <https://wydarzenia.interia.pl/raporty/raport-ukraina-rosja/aktualnosci/news-w-donbasie-moze-znow-rozgorzec-wojna-kreml-prowokacyjne-dzia,nld,5838551>, (dostęp: 20.04.2022).

¹⁰ Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 9 grudnia 1948 r. (Dz. U. z 1952 r. Nr 2, poz. 9).

¹¹ Orędzie Władimira Putina z dnia 22 lutego 2022 r., <https://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/8362755,oredzie-putina.html>, (dostęp: 20.04.2022).

¹² The Permanent Mission of the Republic of Kenya United Nations Security Council 2021-2022, [https://www.un.int/kenya/sites/www.un.int/files/Kenya/kenya statement during urgent meeting on on ukraine 21 february 2022 at 2100.pdf](https://www.un.int/kenya/sites/www.un.int/files/Kenya/kenya%20statement%20during%20urgent%20meeting%20on%20ukraine%2021%20february%202022%20at%20100.pdf), (dostęp: 20.04.2022).

¹³ Rosyjski atak na Ukrainę (24 lutego, godz. 20.30), <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-02-24/rosyjski-atak-na-ukraine-24-lutego-godz-2030>, (dostęp: 20.04.2022); Ukraina: pierwsza doba rosyjskiej inwazji,

jednego z podstawowych dokumentów, na którym oparty jest współczesny ład międzynarodowy – Deklaracji zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych¹⁴. W dokumencie tym określona została norma peremptoryjna, zgodnie z którą „państwa w ich stosunkach międzynarodowych powinny powstrzymać się od groźby lub użycia siły przeciw integralności terytorialnej lub niepodległości politycznej jakiegokolwiek państwa, lub w jakikolwiek inny sposób niezgodny z celami Narodów Zjednoczonych”¹⁵. Ze względu na szczególny charakter tej normy, należy uznać, że Rosja dopuściła się pogwałcenia swoich zobowiązań prawnych nie tylko wobec Ukrainy, ale całej społeczności międzynarodowej. Artykuł 4 ust. 2 Statutu Organizacji Narodów Zjednoczonych, ustanawia natomiast zobowiązanie państw do powstrzymywania się w stosunkach międzynarodowych od groźby lub użycia siły przeciwko integralności terytorialnej i niepodległości jakiegokolwiek państwa¹⁶. Ponadto, zgodnie z definicją agresji przyjętą w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego z 1974 r.¹⁷ „Agresja polega na użyciu siły zbrojnej przez państwo przeciwko suwerenności, integralności terytorialnej lub niezależności politycznej innego państwa lub w jakikolwiek inny sposób niezgodny z Kartą Narodów Zjednoczonych, jak określono w niniejszej definicji.”. Jednocześnie jedynie egzemplifikacyjnie w rezolucji wskazano, że zbrodnią agresji będzie inwazja lub atak sił zbrojnych państwa na terytorium innego państwa lub jakakolwiek okupacja wojskowa, jakkolwiek tymczasowa, wynikająca z takiej inwazji lub ataku, lub jakakolwiek aneksja przy użyciu siły terytorium innego państwa lub jego część czy bombardowanie przez siły zbrojne państwa na terytorium innego państwa lub użycie jakiejkolwiek broni przez państwo na terytorium innego państwa. Nie ulega zatem wątpliwości, że działania wojsk rosyjskich na terytorium Ukrainy wypełniają znamiona zbrodni agresji.

<https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-02-25/ukraina-pierwsza-doba-rosyjskiej-inwazji>, (dostęp: 20.04.2022).

¹⁴ Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 2625(XXV) z 24 października 1970 r., <http://www.grocjusz.edu.pl/Documents/dekl2625.html>, (dostęp: 20.04.2022).

¹⁵ Tamże; Akt końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) z 1 sierpnia 1975 r., *Deklaracja zasad rządzących wzajemnymi stosunkami między Państwami uczestniczącymi*, <https://docplayer.pl/176441-Akt-koncowy-konferencji-bezpieczenstwa-i-wspolpracy-w-europie-obwe.html>, (dostęp: 20.04.2022).

¹⁶ Karta Narodów Zjednoczonych Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych (Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90).

¹⁷ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych nr 3313 z 1974 r., <https://eurokurier24.pl/docs/item/413-definicja-agresji-w-rezolucji-zo-onz-nr-3314-z-1974-r>, (dostęp: 20.04.2022).

Warto w tym kontekście także zwrócić uwagę na pozycję Białorusi w trwającym konflikcie zbrojnym, przede wszystkim z uwagi na fakt, że część rosyjskich wojsk z jej terytorium wjechała na Ukrainę¹⁸. Wbrew oświadczeniom prezydenta Aleksandra Łukaszenki o tym, że jego kraj nie jest zaangażowany w działania zbrojne na Ukrainie, zgodnie z rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ¹⁹, udostępnienie swojego terytorium do dokonania agresji przez państwo trzecie także wyczerpuje znamiona agresji. Wobec powyższego, Białoruś jest odpowiedzialna za dokonanie zbrodni agresji względem Ukrainy i powinna z tego tytułu ponieść odpowiedzialność.

3. Publiczne prawo międzynarodowe wobec zbrodni wojennych

Wciąż pojawiające się doniesienia prasowe o kolejnych atakach na obiekty cywilne objęte międzynarodową ochroną wskazują na to, że władze Federacji Rosyjskiej dopuszczają się popełniania zbrodni wojennych, a tym samym dokonują pogwałcenia zasad prowadzenia wojny, które szczegółowo określono w Konwencjach Genewskich z 1949 r.²⁰ (dalej: Konwencje Genewskie) oraz I protokole dodatkowym z 1977 r., a także w prawie zwyczajowym międzynarodowych konfliktów zbrojnych.

Postanowienia Konwencji Genewskich zobowiązują strony konfliktu do podjęcia wszelkich środków, aby zapewnić ochronę ludności cywilnej i dóbr cywilnych²¹. Międzynarodowe prawo humanitarne zobowiązuje także strony do poszukiwania i przekazywania wszelkich dostępnych informacji o ofiarach i osobach zaginionych w celu zapewnienia rodzinom prawa do otrzymywania informacji o losie ich bliskich. Informacje o dotychczasowych działaniach wojska Rosji potwierdza dokonanie szeregu zbrodni wojennych, w tym m.in.: rekwirowanie środków żywności, artykułów lub

¹⁸ Atak Rosji na Ukrainę – stan po 55 dniach, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2022-04-20/atak-rosji-na-ukraine-stan-po-55-dniach>, (dostęp: 20.04.2022).

¹⁹ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych nr 3313 z 1974 r., <https://eurokurier24.pl/docs/item/413-definicja-agresji-w-rezolucji-zo-onz-nr-3314-z-1974-r>, (dostęp: 20.04.2022).

²⁰ Konwencje o ochronie ofiar wojny, podpisane w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 r. (Dz. U. z 1956 r. Nr 38, poz. 171).

²¹ Tamże.

zapasów leczniczych wyłącznie dla okupacyjnych sił zbrojnych²², przymusowe przesiedlenia²³ czy niszczenie majątku ruchomego i nieruchomego stanowiącego prywatną własność²⁴, atak na elektrownię atomową w Czarnobylu²⁵ i przede wszystkim, atakowanie miast bez różnienia na cele wojskowe oraz obiekty cywilne²⁶. Na marginesie warto zauważyć, że zabójstwo potencjalnego celu jakim jest prezydent Ukrainy Volodymyr Zelensky nie stanowiłoby zbrodni wojennej, ponieważ zgodnie z Konstytucją Ukrainy jest on naczelnym dowódcą sił zbrojnych, a tym samym legalnym celem wojskowym²⁷.

Warto zwrócić uwagę także na pozostałe zbrodnie określone w Statucie Rzymskim Międzynarodowego Trybunału Karnego²⁸ (dalej: Statut MTK), wśród których poza zbrodniami wojennymi znajdują się także czyny o wyższym ciężarze gatunkowym – ludobójstwo i zbrodnie przeciwko ludzkości.

Pojęcie ludobójstwa zostało zdefiniowane w art. 2 Konwencji w sprawie ludobójstwa oraz art. 4 Statutu MTK, który stanowi, że ludobójstwo oznacza m.in. zabójstwo, spowodowanie poważnego uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia psychicznego członków grupy bądź rozmyślne stworzenie dla grupy warunków życia, obliczonych na spowodowanie całkowitego lub częściowego zniszczenia

²²Z kałasznikowem po jedzenie. Rosyjscy żołnierze nieprzygotowani do wojny, <https://www.rp.pl/konflikty-zbrojne/art35792861-z-kałasznikowem-po-jedzenie-rosyjscy-żołnierze-nieprzygotowani-do-wojny>, dostęp: 20.04.2022); Art. 55 Konwencji o ochronie ofiar wojny, podpisane w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 r. (Dz. U. z 1956 r. Nr 38, poz. 171).

²³ Przymusowe przesiedlenia Ukraińców. Ekspertka: przypomnienie stalinowskich deportacji, <https://wiadomosci.wp.pl/przymusowe-przesiedlenia-ukraincow-ekspertka-przypomnienie-stalinowskich-deportacji-6757748212532865v> (dostęp: 20.04.2022); Art. 49 Konwencji o ochronie ofiar wojny, podpisane w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 r. (Dz. U. z 1956 r. Nr 38, poz. 171).

²⁴ Rosjanie dewastują ukraińskie mieszkania. Uwagę przykuwa napis na lustrze, <https://kobieta.interia.pl/obudzily-mnie-strzaly-wojna-w-ukrainie/news-rosjanie-dewastuja-ukrainskie-mieszkania-uwage-przykuwa-napi,nld,5955245> (dostęp: 20.04.2022); Art. 53 Konwencji o ochronie ofiar wojny, podpisane w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 r. (Dz. U. z 1956 r. Nr 38, poz. 171).

²⁵ Ataki na elektrownie jądrowe. Wielkie obawy, <https://www.dw.com/pl/ataki-na-elektrownie-i-%C4%85drowe-wielkie-obawy/a-61138642> (dostęp: 20.04.2022); Art. 56 Protokołu Dodatkowego dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzonego w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz. U. z 1992 r. Nr 41).

²⁶ Rosjanie atakują obiekty cywilne. Mariupol został zrównany z ziemią, <https://demagog.org.pl/wypowiedzi/rosjanie-atakują-obiekty-cywilne-mariupol-zostal-zrownany-z-ziemia/?cn-reloaded=1> (dostęp: 20.04.2022); Art. 51 Protokołu Dodatkowego dotyczącego ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzonego w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r. (Dz. U. z 1992 r. Nr 41).

²⁷ Konstytucja Ukrainy, https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2018/02/Ukraina_pol_010118-1.pdf, (dostęp: 25.04.2022).

²⁸ Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 708).

fizycznego, mające na celu zniszczenie w całości lub w części dowolnej grupy narodowej, etnicznej, rasowej lub religijnej jako takiej. Podobnie, art. 5 Statutu MTK definiujący zbrodnię przeciwko ludzkości wylicza zbrodnie popełnione przeciwko jakiegokolwiek ludności cywilnej podczas konfliktu zbrojnego, niezależnie od tego, czy konflikt miał charakter międzynarodowy, czy wewnętrzny: zabójstwo, eksterminacja, niewolnictwo, deportacja, uwięzienie, torturowanie, zgwałcenie, prześladowanie z powodów politycznych, rasowych i religijnych oraz inne czyny niehumanitarne. Niemniej, w doktrynie przyjmuje się, że zabójstwo jako zbrodnia przeciwko ludzkości nie może stanowić pojedynczego czynu przestępnego, a raczej element zbrodniczego postępowania o szerszym zasięgu (rozległy lub systematyczny atak)²⁹.

Zbrodnie przeciwko ludzkości wykraczają jednak poza interes jednostki, gdyż ich ofiarą jest cała ludzkość i właśnie to stanowi ich cechę charakterystyczną³⁰. Zbrodnia ludobójstwa natomiast jest szczególna ze względu na specjalny zamiar zniszczenia w całości lub w części grupy jako takiej i na tej podstawie uznana za „zbrodnię zbrodni”³¹.

Wiele wskazuje na to, że działania Federacji Rosyjskiej wypełniają także znamiona zbrodni przeciwko ludzkości czy zbrodni ludobójstwa. Liczne doniesienia medialne donoszą o dokonywaniu przez rosyjskich żołnierzy aktów zbiorowych mordów i gwałtów na ludności ukraińskiej³². Obecnie rosyjskie zbrodnie popełnione przeciwko Ukrainie i narodowi ukraińskiemu są przedmiotem dogłębnej analizy prawnej.

²⁹ A. Szpak, *Zbrodnie wojenne a zbrodnie przeciwko ludzkości w orzecznictwie międzynarodowych trybunałów karnych ad hoc (kryteria różnicowania)*, PiP 2012, nr 1, s. 76-87.

³⁰ Wyrok Izby Orzekającej MTKR z 4 IX 1998 w sprawie *Prokurator v. J. Kambanda*, ICTR-97-23-S, § 14–15.

³¹ Tamże, §16.

³² Zbrodnia w Buczy: Rosjanie mordowali cywilów, ciała leżą na ulicach. Odkryto też masowy grób, <https://spidersweb.pl/2022/04/bucza-ludobojstwo-zbrodnia-wojenna-zamordowani-cywile.html>, (dostęp: 01.05.2022); "Gwałt, przemoc, morderstwo". Ukraińcy oskarżają Rosjan o zbrodnie wojenne w Mariupolu, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8391240,mariupol-ukraina-zbrodnie-wojenne-zakazana-amunicja.html>, (dostęp: 01.05.2022); Wojna w Ukrainie. Mariupol. 50 osób spłonęło żywcem w ostrzelanym szpitalu, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2022-04-06/wojna-w-ukrainie-mariupol-50-osob-splonelo-zywcem-w-ostrzelanym-szpitalu/>, (dostęp: 01.05.2022).

4. Konsekwencje prawne działań Rosji

Prawo międzynarodowe nie pozostaje jednak bez odpowiedzi wobec działań prowadzonych przez władze Federacji Rosyjskiej od 8 lat na terytorium Ukrainy. W ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych jako główny organ sądowy powołano w 1945 r. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w Hadze (dalej: MTS), którego rolą jest rozstrzyganie sporów wyłącznie między państwami³³ oraz wydawanie opinii doradczych w kwestiach prawnych skierowanych do niego przez upoważnione organy Organizacji Narodów Zjednoczonych i agencje wyspecjalizowane. Jego jurysdykcji podlegają państwa ONZ i każde, które jest stroną Statutu. Ukraina skorzystała z tej możliwości, gdy 26 lutego 2022 roku złożyła wniosek³⁴ o wszczęcie postępowania przeciwko Federacji Rosyjskiej przed MTS. W swoim wniosku Ukraina podkreśliła, że Federacja Rosyjska fałszywie twierdzi, że akty ludobójstwa miały miejsce w obwodach ługańskim i donieckim i na tej podstawie uznała oba regiony za niepodległe, a następnie ogłosiła i rozpoczęła „specjalną operację wojskową” przeciwko Ukrainie. Ukraina stanowczo zaprzeczyła, że ludobójstwo miało miejsce, a złożenie wniosku ma na celu ustalenie, że Rosja nie ma podstawy prawnej do podejmowania działań na Ukrainie i przeciwko niej w celu zapobieżenia i ukarania rzekomego ludobójstwa. W treści wniosku Ukraina oskarża Federację Rosyjską o „planowanie aktów ludobójstwa na Ukrainie” i wskazuje, że Rosja „umyślnie zabija i zadaje poważne obrażenia członkom narodowości ukraińskiej, co stanowi *actus reus* ludobójstwa zgodnie z Artykułem II Konwencji o Ludobójstwie”. We wniosku, Ukraina zwróciła się o ustanowienie środków tymczasowych, zgodnie z art. 41 Statutu MTS oraz artykułami 73, 74 i 75 regulaminu MTS, „w celu zapobieżenia nieodwracalnemu naruszeniu praw Ukrainy i jej narodu oraz uniknięciu pogorszenia lub przedłużenia sporu między stronami na podstawie Konwencji o ludobójstwie”. Sędziowie MTS uznali swoją jurysdykcję, nakazując Rosji niezwłoczne zawieszenie „specjalnej operacji wojskowej” rozpoczętej w dniu 24 lutego 2022 r., i nakazali obu stronom powstrzymanie się od dalszych działań skutkiem których byłoby zaognienie lub rozszerzenie konfliktu³⁵. Zastosowane przez sędziów MTS środki odpowiadały zatem zasadniczo

³³ Art. 36 Karta Narodów Zjednoczonych Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych (Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90).

³⁴ International Court of Justice, Ukraine institutes proceedings against the Russian Federation and requests the Court to indicate provisional measures, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220227-PRE-01-00-EN.pdf>, (dostęp: 20.04.2022).

³⁵ International Court of Justice, Allegations of Genocide under the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf> (dostęp: 20.04.2022).

wnioskom Ukrainy. Mimo, iż orzeczenie zapadło 16 marca 2022 r., do tej pory władze Federacji Rosyjskiej nie zastosowały się do jego treści.

Jednakże w kwestii osądzenia sprawców większe znaczenie ma jurysdykcja Międzynarodowego Trybunału Karnego, powołanego na podstawie Statutu Rzymskiego³⁶ w 1998 r. i któremu powierzono właściwość orzekania o najpoważniejszych zbrodniach wagi międzynarodowej. Początkowo kwestionowano jurysdykcję MTK wobec wojny na Ukrainie z uwagi na to, że zarówno Rosja jak i Ukraina nie są stronami Statutu Rzymskiego. Niemniej, zgodnie z dwiema deklaracjami złożonymi przez rząd Ukrainy w dniach 9 kwietnia 2014 r.³⁷ i 8 września 2015 r.³⁸ oraz na podstawie art. 12 ust. 3 Statutu³⁹ MTK, Trybunał może wykonywać jurysdykcję w sprawie zbrodni popełnionych na terytorium Ukrainy od dnia 21 listopada 2013 roku⁴⁰. Przyjęcie jurysdykcji Ukrainy przez MTK w obu przypadkach zostało dokonane na podstawie oświadczeń Rady Najwyższej Ukrainy.

Trybunał co do zasady może wykonywać swoje uprawnienia na terytorium każdego Państwa-Strony, a na podstawie specjalnej umowy - także na terytorium jakiegokolwiek innego państwa⁴¹. Jego jurysdykcja obejmuje zbrodnię ludobójstwa, zbrodnie przeciwko ludzkości, zbrodnie wojenne i zbrodnię agresji⁴². Warto zwrócić uwagę, że sytuacja na Ukrainie była przedmiotem wstępnej analizy prokuratorów MTK już od 25 kwietnia 2014⁴³.

³⁶ Rzymski Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 708).

³⁷ Pierwsza deklaracja Rady Najwyższej Ukrainy, <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/997/declarationRecognitionJurisdiction09-04-2014.pdf> dostęp: 1.05.2022 r.

³⁸ Druga deklaracja Rady Najwyższej Ukrainy, https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/iccdocs/other/Ukraine_Art_12-3_declaration_08092015.pdf#search=ukraine (dostęp: 1.05.2022)

³⁹ Art. 12 ust. 3 Statutu MTK „Jeżeli zgodnie z ustępem 2 wymagane jest uznanie jurysdykcji Trybunału przez Państwo, które nie jest Stroną statutu, państwo to może, w drodze deklaracji złożonej Sekretarzowi, uznać jurysdykcję Trybunału w odniesieniu do danej zbrodni. Państwo uznające jurysdykcję powinno zgodnie z częścią IX podjąć współpracę z Trybunałem bez zwłoki i bez zastrzeżeń.”.

⁴⁰ International Criminal Court, Jurisdiction in the general situation, <https://www.icc-cpi.int/ukraine>, (dostęp: 01.05.2022).

⁴¹ Art. 4 Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 708).

⁴² Art. 5 Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 708).

⁴³ International Criminal Court, Report on Preliminary Examination Activities (2016), https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/iccdocs/otp/161114-otp-rep-PE_ENG.pdf (dostęp: 1.05.2022).

Rozdział II. Instrumenty prawne Unii Europejskiej w obliczu bezprawnej agresji na państwo trzecie

1. Zagadnienia wstępne

Unia Europejska, choć u jej podstaw leżała wspólnota gospodarcza, od lat jest związkiem gospodarczo-politycznym, integrującym państwa członkowskie także w sferze społecznej. Jako organizacja międzynarodowa Unia Europejska jest zatem bytem, który działając we wszystkich powyższych obszarach ma za zadanie tworzenie wspólnego dla wszystkich państw członkowskich stanowiska i jego realizacji, na podstawie i zgodnie z obowiązującym prawem wewnętrznym UE⁴⁴.

W myśl art. 3 ust 5 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej jako: TUE) celem Unii jest między innymi nadanie Unii wizerunku ciała politycznego mówiącego – poprzez prowadzenie wspólnej polityki zagranicznej - jednolitym głosem na arenie międzynarodowej:

„W stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i propaguje swoje wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli. Przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, do swobodnego i uczciwego handlu, do wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych”⁴⁵.

Cel ten wskazuje, że działania Unii, która *de facto* i często także *de iure* reprezentuje swoje państwa członkowskie, powinny być ukierunkowane na realizację wspólnych państwom członkowskim interesów – zarówno gospodarczych jak i politycznych. Brzmienie art. 3 TUE jasno wyraża także, że Unia jest świadoma siły i sprawczości jaką na arenie międzynarodowej może uzyskać podmiot, który posiada jednolite wewnętrznie stanowisko polityczne i realizuje swoją politykę opartą na poszanowaniu interesów państw członkowskich. Podstawą prawidłowego działania wspólnoty takiej jak UE jest bowiem poszanowanie odrębności i różnorodności członków organizacji („[Unia]

⁴⁴ Art. 3 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2012/C 326/1), dalej jako: TUE.

⁴⁵ Art. 3 ust. 5 TUE.

Szanuje swoją bogatą różnorodność kulturową i językową oraz czuwa nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy”⁴⁶⁾ przy jednoczesnym, demokratycznym wypracowaniu wspólnych stanowisk, które na forum zewnętrznym mają formę jednolitą i stanowczą.

2. Wartości Unii Europejskiej

W myśl art. 2 TUE „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

Choć układ o partnerstwie i współpracy zawarty pomiędzy Unią Europejską a Rosją 24 czerwca 1994 r.⁴⁷ obowiązywał tylko dziesięć lat i nie doczekał się po dziś dzień następcy, nie ulega wątpliwości, że Rosja jest jednym z głównych partnerów strategicznych Unii, a przede wszystkim jednym z największych partnerów gospodarczych – gdy idzie o surowce energetyczne – licznych państw członkowskich UE.

Wobec wojny i zbrodni wojennych popełnianych przez jednego z partnerów biznesowych i gospodarczych Unii Europejskiej należy zadać pytanie, czy Unia deklarująca, że jej filarami są takie wartości jak: **sprawiedliwość, wolność, demokracja, poszanowanie godności osoby ludzkiej i poszanowanie praw człowieka**, może nie zareagować i kontynuować współpracę z państwem, które w sposób bezprawny – także w kontekście prawnych zobowiązań międzynarodowych omówionych w rozdziale I niniejszej ekspertyzy, powyższe wartości łamie. Z treści artykułu 2 TUE wynika, że wymienione wartości winny łączyć państwa członkowskie (*vide* art. 2 zd. 2 TUE), jednak nie determinuje to zamknięcia katalogu wartości UE jedynie na te państwa. Należy zauważyć, że zgodnie z wykładnią językową Unia „opierając się na wartościach” powinna robić to w każdym

⁴⁶ Art. 3 ust. 3 TUE.

⁴⁷ Umowa o partnerstwie i współpracy ustanawiająca partnerstwo między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi a Federacją Rosyjską (Document 21997A1128(01), *OJ L 327*, 28.11.1997, p. 3–69 (*ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT, FI, SV*)), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A21997A1128%2801%29>, (dostęp: 06.04.2022).

aspekcie swej działalności. Wobec tego wątpliwe jest, aby Unia mogła swobodnie współpracować z państwem, które swoimi czynami, wartościami stanowiącym filar UE przeczy.

3. Odrzucenie współpracy z państwami nie uznającymi lub negującymi wartości UE

Jak wskazano wyżej, kontynuowanie opierania UE na deklarowanych w traktatach wartościach wydaje się niemożliwe bez poszanowania i propagowania owych wartości także w stosunkach zewnętrznych. W sytuacji nieuprawnionej, brutalnej agresji zbrojnej jednego z państw współpracujących z Unią Europejską niemożliwe jest dalsze „opieranie” UE na wartościach takich jak sprawiedliwość, wolność, demokracja czy poszanowanie godności osoby ludzkiej i poszanowanie praw człowieka, przy jednoczesnym ignorowaniu bezprawnych działań owego państwa partnerskiego. Co więcej, sytuacja nieuprawnionych działań zbrojnych jakie toczy Federacja Rosyjska na Ukrainie jest przykładem jawnego sprzeniewierzenia się owym wartościom, co dodatkowo uwypukla konieczność określenia się Unii Europejskiej: czy pozostaje wierna swym filarom, mającym za zadanie kształtowanie fundamentu wszelkich działań UE, także tych związanych z polityką zagraniczną oraz gospodarczą, czy też przyznaje prymat kwestiom finansowym i ekonomicznym, bez głębszej analizy dalekosiężnych skutków takiej decyzji.

Od momentu rosyjskiej agresji na Ukrainę UE podjęła szereg działań, które miały jednoznacznie świadczyć o poparciu dla strony ukraińskiej. Liczne słowa potępienia oraz kolejne pakiety sankcji miały na celu przekazanie opinii publicznej, że Unia potępia działania Federacji Rosyjskiej, a jednocześnie podejmuje kroki mające na celu wsparcie humanitarne dla narodu ukraińskiego oraz polityczne i finansowe dla Ukrainy, przy jednoczesnym uderzeniu gospodarczym w Federację Rosyjską.

Choć już w dniu inwazji, 24 lutego 2022 r. przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen zapowiedziała wprowadzenie „potężnych” sankcji unijnych przeciwko Federacji Rosyjskiej⁴⁸, a zgodnie z zapowiedzią Josepa Borrelli, wysokiego przedstawiciela UE do spraw zagranicznych, Rosja miała stanąć w obliczu „bezprecedensowej izolacji” w wyniku wdrożenia najostrzejszych

⁴⁸ A. Rettman, *'Massive' EU sanctions to target Putin's war chest*, EUobserver, <https://euobserver.com/world/154423>, (dostęp: 24.04.2022).

sankcji w historii Unii Europejskiej⁴⁹, analiza działań podjętych przez Unię pokazuje, że nie wszystkie możliwe kroki zostały podjęte, część z podjętych decyzji zapadła ze znaczącym opóźnieniem, a niektóre z nich wydają się być jedynie iluzoryczne, obliczone na cele polityczno-propagandowe, lecz nie mające szans na osiągnięcie realnego celu jakim miała być pomoc Ukrainie poprzez spowodowanie strat finansowych i gospodarczych po stronie agresora.

4. Instrumenty prawne: środki ograniczające

Zgodnie z art. 24 ust. 1 TUE: „Kompetencje Unii w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa obejmują wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która może prowadzić do wspólnej obrony”, a w myśl ustępu 2 ww. artykułu „W ramach zasad i celów swoich działań zewnętrznych Unia Europejska prowadzi, określa i realizuje wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, opartą na rozwoju wzajemnej solidarności między Państwami Członkowskimi, określaniu kwestii stanowiących przedmiot ogólnego zainteresowania i osiąganiu coraz większego stopnia zbieżności działań Państw Członkowskich”.

Podstawowym narzędziem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE (WPZiB), w ramach której zgodnie z traktatami państwa członkowskie powinny starać się wspólnie skutecznie wpływać na globalną politykę i umacniać pozycję UE i jej członków na arenie międzynarodowej, dbając o pokój, przestrzeganie praw człowieka i rządów prawa na całym świecie, są środki ograniczające, często określane jako „sankcje”. Jednym z kluczowych celów przyjmowania sankcji jest właśnie ochrona wartości UE. Obok wymienia się ochronę podstawowych interesów i bezpieczeństwa Unii, zachowania pokoju, utrwalania i wspierania demokracji, praworządności, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego. Równie istotne jest także zapobieganie konfliktom i wzmacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego⁵⁰.

⁴⁹ EEAS, *Russia's aggression against Ukraine: Press Statement by High Representative/Vice-President Josep Borrell*, https://www.eeas.europa.eu/eeas/russias-aggression-against-ukraine-press-statement-high-representative-vice-president-josep_en, (dostęp: 24.04.2022).

⁵⁰ Por. art. 21 TUE.

Środki restrykcyjne nakładane przez UE mogą być wymierzone przeciwko rządowi państw trzecich, jednostkom niepaństwowym, a także innym podmiotom (np. pojedynczym terrorystom czy całym organizacjom terrorystycznym). Sankcje mogą przybrać w szczególności formę embarga na broń, innych ogólnych lub szczegółowych ograniczeń w handlu (zakaz importu lub eksportu), czy ograniczeń finansowych i utrudnień wjazdu (przeszkody prawne w wydawaniu wiz lub związane z podróżowaniem).

Podstawa prawna środków ograniczających zależy od ich charakteru, dziedzin, w których są stosowane lub celów, jakie mają osiągnąć. Wspólne działanie UE wymaga przyjęcia wspólnego stanowiska będącego instrumentem WPZiB na podstawie art. 25 TUE, a następnie decyzji na podstawie art. 29 TUE. Jeżeli decyzja wprowadza sankcje gospodarcze i finansowe (ograniczenie lub zerwanie stosunków gospodarczych z państwem trzecim), ich realizacja na szczeblu Wspólnoty odbywa się na podstawie art. 215 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE)⁵¹. Zgodnie z postanowieniami art. 215 TfUE Rada stanowi w takich przypadkach większością kwalifikowaną na wspólny wniosek wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz Komisji.

Choć wskazuje się, że sankcje mają prowadzić do zmiany polityki lub postępowania podmiotów objętych środkami ograniczającymi, to w przypadku trwającej inwazji zbrojnej Federacji Rosyjskiej na Ukrainę nie ma wątpliwości, że jest to także forma ekspresji stanowiska Unii przekładająca się na *de facto* pośredni, lecz czynny udział w konflikcie po stronie ukraińskiej. Oprócz doprowadzenia do zmian w polityce i postępowaniu Federacji Rosyjskiej, kluczowe jest bowiem ograniczenie możliwości finansowania przez Rosję dalszych działań zbrojnych poprzez uderzenie sankcjami w jej gospodarkę. Dlatego też tak istotne jest, aby środki ograniczające rzeczywiście były dotkliwe i skuteczne. Wyklucza to stosowanie wyjątków i nieprecyzyjnych klauzul skutkujących powstawaniem luk prawnych.

⁵¹ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz.U.2004.90.864/2, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/traktat-o-funkcjonowaniu-unii-europejskiej-rzym-1957-03-25-17099384>, (dostęp: 08.05.2022), dalej jako: TfUE.

4.1. Embargo na broń

Co do zasady decyzje w sprawie wydawania pozwoleń na wywóz sprzętu wojskowego należą do wyraźnych kompetencji krajowych. Jednakże kryteria oceny na podstawie których organy krajowe opierają swoje decyzje kształtowane są w UE. Aktualne kryteria, tworzące w praktyce ramy prawne eksportu broni, znajdują się we Wspólnym Stanowisku Rady 2008/944/WPZiB z dnia 8 grudnia 2008 r. określającym wspólne zasady kontroli wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego⁵².

Wobec rozpoczętych w 2014 r. działań Federacji Rosyjskiej przeciwko Ukrainie (aneksja Krymu, rozpoczęcie wojny hybrydowej w Donbasie) Rada przyjęła decyzję 2014/512/WPZiB z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczącą środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie⁵³ mocą której z dniem 1 sierpnia 2014 r. zakazana została wszelka sprzedaż, dostawy, przekazywanie lub wywóz broni i materiału pokrewnego wszelkiego rodzaju – łącznie z bronią i amunicją, pojazdami i sprzętem wojskowym, sprzętem paramilitarnym oraz częściami zamiennymi do nich – do Rosji. Zakaz objął obywateli państw członkowskich, osoby przebywające na ich terytorium, a prewencyjnie ujęto w nim także ewentualne próby sprzedaży przy użyciu statków pływających i powietrznych pod banderą któregośkolwiek z Państw Członkowskich⁵⁴. Art. 2 w ust. 1-3 precyzyjnie wskazał obszary objęte zakazem.

Pomimo wprowadzenia embarga eksport broni do Rosji z Państw Członkowskich UE nie został jednak zatrzymany. Wśród wydawałoby się precyzyjnie skomponowanych przepisów znalazł się bowiem art. 2 ust. 4, który stanowił, że „Zakazy, o których mowa w ust. 1, 2 i 3, pozostają bez uszczerbku dla wykonania umów lub porozumień zawartych przed dniem 1 sierpnia 2014 r. i dla dostarczania części zamiennych i świadczenia usług niezbędnych do konserwacji i bezpieczeństwa istniejących zdolności w Unii”. Klauzula ta pozwoliła na kontynuowanie i doprowadzenie do końca zawartych przed wprowadzeniem embarga kontraktów. Ponieważ tego typu umowy są zazwyczaj

⁵² Wspólne Stanowisko Rady 2008/944/WPZiB z dnia 8 grudnia 2008 r. określającym wspólne zasady kontroli wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego (Dz.U. L 335 z 13.12.2008, s. 99) zmienione Decyzją Rady (WPZiB) 2019/1560 z dnia 16 września 2019 r. (Dz.U. L 239 z 17.09.2019, s. 16), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:02008E0944-20190917&from=EN>, (dostęp: 05.05.2022).

⁵³ Decyzja Rady 2014/512/WPZiB z dnia 31 lipca 2014 r. dotycząca środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (tekst przyjęty), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32014D0512>, (dostęp: 10.05.2022). Wersja skonsolidowana, obowiązująca na dzień 10.05.2022 r.: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014D0512-20220409>, (dostęp: 10.05.2022).

⁵⁴ Art. 2 ust. 1 decyzji Rady 2014/512/WPZiB z dnia 31 lipca 2014 r.

kontraktami wieloletnimi i opiewającymi na znaczne kwoty, postanowienie to zapewniło państwom dotychczas dostarczającym uzbrojenie i inne środki oraz sprzęty militarne lub wojskowe Rosji niezmienną kontynuację trwających umów, bez konieczności uwzględniania zmieniającej się sytuacji politycznej.

Również art. 3 decyzji został opatrzony klauzulą zezwalającą na ominięcie zawartych w nim zakazów na podstawie umowy zawartej z datą poprzedzającą wprowadzenie embarga. Dzięki ust. 3 art. 3 zakaz sprzedaży, dostaw, przekazywania lub wywozu towarów i technologii podwójnego zastosowania, czyli towarów, które choć zostały przez producenta zaprojektowane do zastosowań cywilnych, mogą zostać wykorzystane przez użytkowników również do celów militarnych (np. w konstrukcji, wytwarzaniu lub do badań i rozwoju broni masowego rażenia lub nowoczesnych broni konwencjonalnych) został wyłączony w stosunku do kontraktów zawartych przed 1 sierpnia 2014 r.

Podobnie w art. 2 Rozporządzenia Rady (UE) Nr 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie w ust. 1: „Zakazuje się sprzedaży, dostawy, przekazywania lub wywozu, bezpośrednio lub pośrednio, towarów i technologii podwójnego zastosowania — niezależnie od tego, czy te towary i technologia pochodzą z Unii — na rzecz jakiegokolwiek osoby fizycznej lub prawnej, podmiotu lub organu w Rosji lub do wykorzystania w Rosji, jeżeli te produkty są lub mogą być wykorzystane, w całości lub części, do użytku wojskowego lub dla wojskowego użytkownika końcowego. W przypadku gdy użytkownikiem końcowym jest rosyjskie wojsko, uznaje się, że wszelkie towary i technologie podwójnego zastosowania nabyte przez nie są do użytku wojskowego”. Zakaz ten jednak traci swą moc już w ust. 2, który stanowi, że „W toku podejmowania decyzji dotyczącej wniosków o zezwolenia na podstawie rozporządzenia Rady (WE) nr 428/2009 właściwe organy nie wydają zezwolenia na wywóz na rzecz jakiegokolwiek osoby fizycznej lub prawnej, podmiotu lub organu w Rosji lub do wykorzystania w Rosji, jeżeli mają uzasadnione podstawy, by przypuszczać, że użytkownikiem końcowym może być wojsko lub że ich zastosowanie końcowe może mieć charakter wojskowy. Właściwe organy mogą jednak wydać zezwolenie, gdy wywóz stanowi wypełnienie

zobowiązania wynikającego z umowy lub porozumienia zawartego przed dniem 1 sierpnia 2014 r.”⁵⁵
– co niemal całkowicie niweluje siłę sprawczą sankcji.

Zarówno w przypadku „luki prawnej” wprowadzonej do art. 2 decyzji, jak i „luki” w art. 3 decyzji i art. 2 rozporządzenia nie zastosowano żadnego limitu czasowego. Oznacza to, że intencją prawodawcy nie było ograniczenie konfliktów pomiędzy kontrahentami, które z pewnością pojawiłyby się w wyniku konieczności nagłego zaprzestania współpracy i mogłyby tłumaczyć wprowadzenie np. rocznego *vacatio legis* w odniesieniu do istniejących już zobowiązań, co dałoby czas na ich wygaszenie. Wobec tak sformułowanych postanowień odczytywać należy je jako chęć umożliwienia maksymalnie długiej kooperacji poprzez wykorzystanie już zawartych umów. Warto zwrócić przy tym uwagę, że w decyzji nie pojawił się zakaz aneksowania obowiązujących kontraktów, a co za tym idzie również na tym polu pozostawiono lukę umożliwiającą kontynuowanie współpracy pomiędzy Państwami Członkowskimi i Rosji w kwestii handlu bronią.

Wobec powyższego konieczne wydaje się przywołanie art. 24 ust. 3 TUE, który zobowiązuje wszystkie Państwa Członkowskie UE do popierania aktywnie i bez zastrzeżeń polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa Unii w duchu lojalności i wzajemnej solidarności oraz poszanowania działań UE w tej dziedzinie. Kolejne zdania ust. 3 ww. artykułu dodatkowo zastrzegają, że: „Państwa Członkowskie działają zgodnie na rzecz umacniania i rozwijania wzajemnej solidarności politycznej. Powstrzymują się od wszelkich działań, które byłyby sprzeczne z interesami Unii lub mogłyby zaszkodzić jej skuteczności jako spójnej sile w stosunkach międzynarodowych. Rada i wysoki przedstawiciel czuwają nad poszanowaniem tym zasad”.

Wprowadzenie do postanowień embarga z 2014 r. klauzul pozwalających na niemal całkowite jego ominięcie przez Państwa Członkowskie chcące kontynuować współpracę na rynku zbrojeniowym z Federacją Rosyjską stoi w jawnej sprzeczności z wyżej przytoczonymi postanowieniami art. 24 TUE. Postępowanie to zadziało destrukcyjnie nie tylko na polu solidarności wewnątrz Unii i pomiędzy jej Państwami Członkowskimi, ale przede wszystkim podważyło jej autorytet na arenie międzynarodowej, ukazując słabość i brak jednomyślności wewnątrz organizacji. Co więcej, fakt, że to Niemcy i Francja – państwa zdecydowanie najbardziej wpływowe w Unii – wiodą prym, jeśli

⁵⁵ Art. 2 Rozporządzenia Rady (UE) Nr 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie, (tekst pierwotny), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32014R0833>, (dostęp: 02.05.2022).

chodzi o skalę i wartość broni sprzedanej Rosji po wprowadzeniu embarga z 2014 r., potęguje negatywny obraz Unii jako organizacji podzielonej wewnętrznie, złożonej z członków mających odmienne cele polityczne i gospodarcze, które gotowi są realizować nawet kosztem pozostałych Państw Członkowskich czy całej organizacji, wykorzystując do tego instrumentalnie narzędzia prawne przyznane UE. Wydzźwięk tego postępowania jest oczywiście sprzeczny z celem sankcji, jakim miało być wpłynięcie na zmianę polityki i postępowania Federacji Rosyjskiej. W dalszej perspektywie embargo miało jednak przede wszystkim zapobiec ewentualnej eskalacji działań zbrojnych w postaci inwazji na Ukrainę. Systematyczna, planowa sprzedaż broni państwu przygotowującemu się do agresji zbrojnej na inne, niepodległe i suwerenne państwo, przy jednoczesnym deklarowaniu sankcji w postaci embarga na tego typu sprzedaż, była jednoznacznym sygnałem dla Rosji, że UE nie jest w rzeczywistości przeciwna jej działaniom.

Obydwie klauzule zostały zablokowane dopiero po inwazji Rosji na Ukrainę. Klauzula zezwalająca na sprzedaż broni „podwójnego zastosowania”, dzięki której Niemcy sprzedały Federacji Rosyjskiej uzbrojenie warte blisko 122 mln euro została zablokowana dopiero 25 lutego 2022 r.⁵⁶, tj. dzień po wtargnięciu wojsk rosyjskich na terytorium Ukrainy. Z kolei klauzula zezwalająca na utrzymanie starych, uzgodnionych przed wprowadzeniem embarga, zobowiązań i finalizację kontraktów na dostawę broni podpisanych przed wprowadzeniem restrykcji (z tej „luki prawnej” korzystała Francja dostarczając Rosji broń o wartości 152 mln euro⁵⁷) została zniesiona dopiero 8 kwietnia 2022 r., jako element tzw. piątego pakietu sankcji. Oznacza to, że Państwa Członkowskie UE nie tylko regularnie zbroiły Rosję po 2014 r., lecz, co gorsza, kontynuowały tę działalność jeszcze przez półtora miesiąca po rozpoczęciu przez nią regularnych działań zbrojnych na terytorium Ukrainy.

Dla powodzenia wszelkiego rodzaju środków ograniczających, sankcji, nacisków dyplomatycznych i innego rodzaju działań w przyszłości konieczne jest wykluczenie podobnych scenariuszy.

⁵⁶ Art. 1 pkt 3 Decyzji Rady (WPZiB) 2022/327 z dnia 25 lutego 2022 r. w sprawie zmiany decyzji 2014/512/WPZiB dotyczącej środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32022D0327>, (dostęp: 05.05.2022).

⁵⁷ Eksport broni do Rosji z Państw Członkowskich UE w latach 2015-2020: Francja (152 mln euro), Niemcy (blisko 122 mln euro), Włochy (22,5 mln euro), Austria (18,5 mln euro), Bułgaria (16,5 mln euro), Czechy (14,3 mln euro), Wielka Brytania (2,4 mln euro). Źródło: COARM, <https://webgate.ec.europa.eu/eeasgap/sense/app/75fd8e6e-68ac-42dd-a078-f616633118bb/sheet/ccf79d7b-1f25-4976-bad8-da886dba3654/state/analysis>, (dostęp: 30.03.2022); *Bericht der Bundesregierung über ihre Exportpolitik für konventionelle Rüstungsgüter im Jahre 2020. Rüstungsexportbericht 2020*, https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-11/germany_2020.pdf, (dostęp: 10.05.2022).

4.2. Sankcje gospodarcze i finansowe

Najpotężniejszym narzędziem sankcyjnym jakie może zastosować Unia Europejska niewątpliwie są ograniczenia w sferze gospodarczej, jako że Unia jest wspólnotą przede wszystkim o charakterze gospodarczym. O ile w czasach pokoju dla państwa spoza UE niezwykle korzystne jest porozumienie gospodarcze z całą organizacją, co pozwala w ramach jednego partnerstwa z UE nawiązać stosunki gospodarcze i handlowe co do zasady z wszystkimi jej państwami członkowskimi, o tyle w dobie konfliktu i wdrożenia przez UE środków ograniczających, państwo takie traci jednocześnie blisko trzydzieści państw partnerskich. Wprowadzenie dobrze ukierunkowanych i zdecydowanych sankcji gospodarczych i finansowych może więc być niezwykle sprawnym i dotkliwym narzędziem presji wobec państwa trzeciego.

Dla powodzenia tego typu sankcji, podobnie jak w przypadku embarga na broń, konieczna jest jednak współpraca i jednolite stanowisko Państw Członkowskich. Dążenie do wyłączeń (tworzenia luk prawnych) w przepisach, a w niektórych przypadkach jawne próby „obchodzenia”, czy wręcz naruszanie sankcji nałożonych przez UE przez Państwa Członkowskie sprawia, że sankcje takie nie tylko nie przynoszą spodziewanych rezultatów, ale narażają całą organizację na utratę pozycji na arenie międzynarodowej, a co za tym idzie utratę jakiejkolwiek politycznej siły sprawczej. Restrykcje gospodarcze muszą być stosowane przez wszystkie osoby i podmioty zajmujące się działalnością handlową w UE – tylko wówczas będą skuteczne.

Sanckje gospodarcze opierają się przede wszystkim na zakazie lub ograniczeniach w imporcie i eksporcie określonych produktów (m.in. ropy czy gazu, a z drugiej strony np. dóbr luksusowych). Jako możliwe sankcje finansowe należy natomiast wskazać zakaz inwestowania, przepływu kapitału czy ograniczenie możliwości uiszczania płatności.

Środki ograniczające tego typu charakteryzować się jednak będą podwójną skutecznością. Uderzają bowiem zarówno w podmiot objęty sankcjami jak i w podmioty zaangażowane w dane transakcje gospodarcze lub finansowe po drugiej stronie. Jest to główny powód oporu niektórych Państw Członkowskich przed wprowadzaniem daleko idących sankcji gospodarczo-finansowych oraz

szukania luk prawnych w celu ich obejścia. Zachowania takie obserwowaliśmy także w przypadku sankcji nakładanych na Federację Rosyjską w 2022 r.

Pierwsze restrykcje UE nałożyła na Rosję już w lipcu i wrześniu 2014 r., co było odpowiedzią Unii na bezprawną aneksję Krymu. Restrykcje te obowiązują do dziś (przedłużone do 31 lipca 2022 r.), jako że ich zniesienie uzależniano od wdrożenia tzw. porozumień mińskich. Rzeczone sankcje gospodarcze uderzają w sektor finansowy, handlowy, energetyczny, transportowy, technologiczny i obronny poprzez: ograniczenie dostępu niektórych rosyjskich banków i firm do unijnych pierwotnych i wtórnych rynków kapitałowych, zakaz transakcji z rosyjskim Bankiem Centralnym i Bankiem Centralnym Białorusi, wykluczenie niektórych rosyjskich i białoruskich banków z systemu SWIFT, zakaz dostarczania do Rosji i na Białoruś banknotów denominowanych w euro, zakaz finansowania publicznego lub inwestycji w Rosji, zakaz inwestowania i wnoszenia wkładu w projekty współfinansowane przez Rosyjski Fundusz Inwestycji Bezpośrednich, zakaz importu węgla z Rosji, zakaz eksportu do Rosji towarów i technologii dla sektora rafineryjnego, zakaz nowych inwestycji w rosyjski sektor energetyczny, zamknięcie przestrzeni powietrznej UE dla wszystkich samolotów rosyjskich i samolotów zarejestrowanych w Rosji, zamknięcie portów UE dla rosyjskich statków, zakaz wjazdu do UE wobec rosyjskich i białoruskich przedsiębiorstw transportu drogowego, zakaz eksportu do Rosji towarów i technologii sektora lotniczego, morskiego i kosmicznego, zakaz eksportu do Rosji produktów i technologii podwójnego zastosowania, które mogłyby posłużyć temu państwu do wzmocnienia jego zdolności w zakresie obrony i bezpieczeństwa, zakaz handlu bronią, zakaz importu z Rosji do UE żelaza, stali, drewna, cementu, owoców morza i ługu oraz zakaz eksportu do Rosji towarów luksusowych⁵⁸.

Lista ta, choć bardzo długa i wydawałoby się dotkliwa dla strony rosyjskiej w rzeczywistości nie jest jednak tak sprawcza jak mogłoby się wydawać. Wynika to z licznych wyłączeń i ograniczeń zawartych w przepisach sankcyjnych (*vide* opisana wyżej kwestia embarga na sprzedaż broni) oraz znacznego rozłożenia w czasie wprowadzania poszczególnych restrykcji i powolnego „łatania dziur” jakie się w nich znajdowały. Lista ta bowiem obejmuje wszystko co udało się Unii wypracować na

⁵⁸ Rozporządzenie Rady (UE) Nr 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie, (Dz.U. L 229 z 31.7.2014, s. 1), (tekst jednolity), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:02014R0833-20220316&from=EN>, (dostęp: 10.05.2022).

przestrzeni czasu od roku 2014 do maja 2022, bez wskazania luk prawnych wpływających na ograniczone stosowanie części sankcji.

W pełni zrozumiała jest swoista niechęć części Państw Członkowskich wobec wprowadzania czy uszczelniania ograniczeń gospodarczych, które znacząco wpływają także na kondycję ich gospodarek krajowych. Dlatego istotne jest, aby wprowadzane sankcje były skuteczne i dotkliwe dla Federacji Rosyjskiej, dzięki czemu skróci się czas potrzebny na osiągnięcie celu restrykcji. Wydaje się, że kluczowa jest zatem nie ilość, lecz jakość sankcji, a prawidłowy ich wybór i zdecydowane ograniczenia mogą przesądzić o dalszym postępowaniu Rosji. Istnieją restrykcje, których uszczelnienie może znacząco wpłynąć na osiągnięcie celów, które przyświecają UE przy wprowadzaniu sankcji – są to ograniczenia i zakazy związane z rosyjskim sektorem energetycznym oraz sektor bankowy.

Wykluczenie niektórych rosyjskich banków z systemu SWIFT, czyli systemu wymiany informacji na temat międzynarodowych przelewów bankowych, którego głównym zadaniem jest skrócenie czasu na wykonanie zagranicznego zlecenia i zautomatyzowanie przelewów, nastąpiło 2 marca 2022 r⁵⁹. Odcięcie Rosji od systemu SWIFT oznacza dla tamtejszej gospodarki znaczne utrudnienia w handlu zagranicznym. System SWIFT jest bowiem nie tylko narzędziem automatyzacji procesów bankowych, ale może przede wszystkim gwarantem bezpieczeństwa transakcji.

Niestety sankcje wprowadzone w tym wymiarze przez UE nie objęły całego rosyjskiego sektora bankowego, a jedynie część banków (WTB, Otkrytije, Nowikom, Promsvyazbank, Rossiya, Sovcombank, VEB) – z wyłączeniem tych kluczowych. Sankcje nie objęły bowiem Sberbanku (największy bank w Rosji) oraz Gazprombanku, za których pośrednictwem dokonywane są płatności za gaz i ropę naftową. Doprowadziło to do sytuacji, w której potencjalnie silnie oddziałujące sankcje nie wpłynęły znacząco na gospodarkę rosyjską.

⁵⁹ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/345 z dnia 1 marca 2022 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 833/2014 dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32022R0345&from=EN>, (dostęp: 11.05.2022).

Dopiero projektowane obecnie w ramach tzw. szóstego pakietu sankcji zmiany przewidują objęcie czołowych banków rosyjskich (Sbierbank, Credit Bank of Moscow, Russian Agricultural Bank – lecz prawdopodobnie nadal bez Gazprombanku) środkiem ograniczającym w postaci odcięcia od systemu SWIFT – co wiąże z deklaracją zbliżającej się gotowości UE do uniezależnienia się od rosyjskich surowców energetycznych⁶⁰.

Z objęciem sankcjami Gazprombanku wiąże drugie najdotkliwsze ograniczenie, która obciąża nie tylko Rosję, ale i większość Państw Członkowskich, czyli obowiązujący już zakaz nowych inwestycji w rosyjski sektor energetyczny, który docelowo musi zostać poszerzony o wycofanie się z już istniejących kontraktów. Eksport ropy i gazu to kluczowe źródła finansowania rosyjskiej gospodarki. Ograniczenie sprzedaży połączone z koniecznością ograniczenia wydobycia przełożą się na gigantyczne straty finansowe po stronie rosyjskiej. Konieczna jest jednak gotowość państw UE do odejścia od surowców pochodzenia rosyjskiego. Z uznaniem należy przyjąć wysiłki czynione przez Polskę, która od początku rosyjskiej inwazji na Ukrainę postulowała odcięcie UE od rosyjskiego gazu, węgla oraz ropy, a następnie rozpoczęła aktywne działania na rzecz umożliwienia tego kroku państwom UE.

⁶⁰ Financial Times, EU plans to evict largest Russian lender from Swift but spare energy bank, <https://www.ft.com/content/deb36bec-41df-44eb-83fd-cbfbce7aac2b>, (dostęp: 09.05.2022).

Zakończenie

Niewątpliwą słabością prawa międzynarodowego jest trudność w egzekwowaniu kar wobec osób piastujących najwyższe funkcje państwowe i wojskowe. Proces musi bowiem obejmować postępowanie dowodowe i rozprawę, która z kolei odbywa się w obecności oskarżonego. Dopóki zatem nie dojdzie do zmian wewnętrznych w strukturze władz Rosji, które będą skutkowały chęcią pociągnięcia winnych do odpowiedzialności, szanse na pojawienie się prezydenta Putina przed sędziami Trybunału są niewielkie. Niemniej, nie oznacza to zupełnej bezsilności międzynarodowych organów wymiaru sprawiedliwości, ponieważ samo wszczęcie postępowania i gromadzenie dowodów stanowi silny sygnał, który może skłonić żołnierzy do ograniczenia brutalności wobec ludności cywilnej. Prokurator Międzynarodowego Trybunału Karnego - Karim Khan - już kilka tygodni temu poinformował o formalnym rozpoczęciu postępowania w sprawie zbrodni wojennych, których mogli się dopuścić Rosjanie w czasie walk na Ukrainie.

W kontekście kroków podjętych przez Unię Europejską i możliwości zewnętrznego oddziaływania jakie dają jej traktaty, należy stwierdzić, że UE od 2014 r. próbuje stosunkowo jednoznacznie określić swoje negatywne stanowisko wobec działań rosyjskich skierowanych przeciwko Ukrainie. Lista środków ograniczających wprowadzanych na przestrzeni lat 2014-2022 jest niewątpliwie imponująca. Problemem, który jednak ogranicza oddziaływanie sankcji przy jednoczesnym deprecjonowaniu pozycji UE jako silnego gracza na arenie międzynarodowej jest brak jednomyślności i dążenia Państw Członkowskich do osiągnięcia wspólnych celów w dalszej perspektywie. W tragiczny sposób unaocznily to skutki „luk prawnych” jakie wprowadzono do embarga na broń z 2014 r., co doprowadziło do sytuacji w której UE potępiająca działania Rosji na Ukrainie de facto stała się odpowiedzialna za jej dozbrajanie przez szereg lat. Kluczowe dla powodzenia już obowiązujących i przyszłych sankcji jest zatem uszczelnienie ich i radykalne przestrzeganie przez każdy z zaangażowanych podmiotów. Tylko w ten sposób nasze działania mają szanse być realne i skuteczne. Jest to także jedyna droga, by UE odzyskała status poważnej organizacji międzynarodowej opartej na deklarowanych przez siebie wartościach, a odcięła się od wizerunku marionetkowej organizacji skutecznej jedynie na szczeblu tworzenia iluzji działań do celów polityki wewnętrznej.