

Sankcje w związku z agresją Rosji przeciwko Ukrainie – kontrola Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pod kątem zgodności z prawami człowieka

1. Wprowadzenie

Rosyjska agresja przeciwko Ukrainie rozpoczęła się już w 2014 r. i objęła Krym oraz obwody doniecki i ługański, zaś od 24 lutego 2022 r. mamy do czynienia z wojną pełnoskalową. Dokonując ataku na Ukrainę, Rosja naruszyła zakaz agresji, który w prawie międzynarodowym ma status normy *ius cogens*¹. Karta Narodów Zjednoczonych² zakazuje użycia siły i opisuje akty agresji jako zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa, jednocześnie zobowiązując państwa członkowskie do powstrzymania się od użycia siły (art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 4 i art. 39 KNZ). Z kolei Zgromadzenie Ogólne ONZ uznaje za agresję użycie sił zbrojnych przez państwo przeciwko suwerenności, integralności terytorialnej lub politycznej niezależności innego państwa, lub w inny sposób niezgodny z KNZ. Przykładowo akt agresji może przyjąć formę inwazji lub ataku sił zbrojnych lub jakiegokolwiek ich użycia, bombardowania czy blokady³. Definicja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ jest uznawana za odzwierciedlającą stan międzynarodowego prawa zwyczajowego⁴.

Działania Rosji w Ukrainie stanowiły zakazany akt agresji. Jak zasadnie podkreśla Veronika Bílková⁵, rosyjskie oddziały znajdowały się na terytorium innego państwa i chociaż początkowo przebywały tam za zgodą Ukrainy, ostatecznie zostały użyte

¹ Wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 27 czerwca 1986 r., *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) (Merits)*, I.C.J. Reports 1986, s. 14, pkt 191–193. V. Bílková, *The use of force by the Russian Federation in Crimea*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 2015, Bd. 75, H. 1, s. 28; A. Gilder, *Ukrainian Sovereignty and Territorial Integrity – Has it Been Breached?*, „Legal Issues Journal” 2015, vol. 3, no. 2, s. 26; C. Mik, *Jus cogens in contemporary international law*, „Polish Yearbook of International Law” 2013, vol. 33, s. 43–44.

² Karta Narodów Zjednoczonych (Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90; dalej: KNZ).

³ UN General Assembly, Resolution 3314 (XXIX), Definition of Aggression, 14 December 1974.

⁴ V. Bílková, *The use of force...*, s. 29.

⁵ *Ibidem*, s. 33–36.

z naruszeniem zasad wynikających z tej zgody. Co więcej, zaangażowały się w działania naruszające prawo wewnętrzne Ukrainy, a po stronie Rosji występowała wroga intencja użycia sił zbrojnych. Towarzyszyły temu nielegalna aneksja Krymu i Sewastopola, co stanowiło naruszenie integralności terytorialnej Ukrainy, a także inwazja oraz wynikająca z niej zbrojna okupacja ukraińskich terytoriów. Zdaniem tej autorki rosyjskie działania stanowiły atak zbrojny⁶, uruchamiający prawo Ukrainy do samoobrony (art. 51 KNZ). Rosja wskazywała na cztery przesłanki uzasadniające jej prawo do interwencji w Ukrainie, a mianowicie prawo do samoobrony, prawo do interwencji na zaproszenie, prawo do użycia siły zbrojnej w celu wsparcia prawa do samostanowienia oraz interwencję humanitarną⁷. Żadna z tych przyczyn nie znajduje jednak oparcia ani w prawie międzynarodowym, ani w stanie faktycznym.

W tych okolicznościach Unia Europejska zdecydowała się na zastosowanie systemu sankcji, który jest sukcesywnie rozszerzany, w szczególności od momentu rozpoczęcia przez Rosję wojny pełnoskalowej. Obejmuje on zarówno środki o charakterze ogólnym, takie jak embarga na dostawy towarów i świadczenie usług, jak i sankcje o charakterze zindywidualizowanym, m.in. zamrożenie funduszy, zakaz podróży oraz zakaz nadawania programów radiowych i telewizyjnych⁸. Środki te w różnym stopniu ograniczają prawa podstawowe. Przedmiotem niniejszego opracowania będzie kontrola zgodności tych środków z prawami podstawowymi, sprawowana przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE).

⁶ *Ibidem*, s. 37.

⁷ *Ibidem*; A. Gilder, *Ukrainian Sovereignty...*, s. 24, 27; P.M. Olson, *The Lawfulness of Russian Use of Force in Crimea*, „Military Law and the Law of War Review” 2014, vol. 53, no. 1, s. 18.

⁸ Decyzja Rady 2014/119/WPZiB z dnia 5 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom, podmiotom i organom w związku z sytuacją na Ukrainie (Dz. Urz. UE L 66 z 6.03.2014, s. 26); rozporządzenie Rady (UE) nr 208/2014 z dnia 5 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom, podmiotom i organom w związku z sytuacją na Ukrainie (Dz. Urz. UE L 66 z 6.03.2014, s. 1; dalej: rozporządzenie nr 208/2014); decyzja Rady 2014/145/WPZiB z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz. Urz. UE L 78 z 17.03.2014, s. 16); rozporządzenie Rady (UE) nr 269/2014 z dnia 17 marca 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 z 17.03.2014, s. 6; dalej: rozporządzenie nr 269/2014); decyzja Rady 2014/512/WPZiB z dnia 31 lipca 2014 r. dotycząca środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz. Urz. UE L 229 z 31.07.2014, s. 13); 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. Urz. UE L 229 z 31.07.2014, s. 1; dalej: rozporządzenie nr 833/2014); decyzja Rady 2014/659/WPZiB z dnia 8 września 2014 r. zmieniająca decyzję 2014/512/WPZiB dotyczącą środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz. Urz. UE L 271 z 12.09.2014, s. 54).

2. Kontrola sankcji przez TSUE

Jak dotąd TSUE miał okazję wypowiedzieć się o legalności zamrożenia funduszy i innych zasobów gospodarczych, zakazie nadawania programów telewizyjnych i radiowych oraz zakazie świadczenia usług prawnych na rzecz podmiotów z Rosji. W niniejszej części opracowania zostaną przedstawione rozważania TSUE o każdym z tych aspektów.

2.1. Zamrożenie funduszy i innych zasobów gospodarczych

Zamrożenie funduszy i innych zasobów gospodarczych jest stosowane wobec podmiotów, które przyczyniły się do podważenia integralności terytorialnej, suwerenności i niezależności Ukrainy (art. 2 rozporządzenia nr 269/2014), jak również do podmiotów odpowiedzialnych za sytuację w Ukrainie (art. 2 rozporządzenia nr 208/2014). Podmioty objęte omawianymi sankcjami zostały wymienione w załącznikach do wskazanych rozporządzeń. Od momentu przyjęcia tych środków w 2014 r. stanowiły one przedmiot zaskarżenia przez podmioty, którym zamrożono fundusze. W skargach kierowanych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej podmioty te kwestionowały faktyczne podstawy umieszczenia ich na liście, a także podnosiły zarzut naruszenia szeregu przysługujących im praw podstawowych. Skala zastosowanych środków była przy tym znacząca – Unia Europejska zablokowała 600 mld euro rosyjskiemu bankowi centralnemu oraz zamroziła 19 mld euro należących do rosyjskich oligarchów. Należy jednak zauważyć, że aktywa rosyjskiego banku centralnego nie mogą zostać skonfiskowane, ponieważ byłoby to sprzeczne z immunitetem państwa, natomiast aktywa należące do podmiotów prywatnych mogą podlegać konfiskacie tylko na skutek ewentualnie przeprowadzonych postępowań karnych⁹.

W swoim orzecznictwie TSUE zwrócił uwagę na znaczenie prawa do otrzymania uzasadnienia w kontekście prawa do obrony i do skutecznej ochrony sądowej. Prawo to wymaga, by właściwy organ UE poinformował zainteresowany podmiot o materiałach, którymi dysponuje przeciwko niemu i które stanowią podstawę wydanej decyzji. Uzasadnienie powinno w sposób jasny i jednoznaczny przedstawiać tok rozumowania instytucji, która wydała akt, tak aby umożliwić zainteresowanym poznanie powodów nałożenia danych środków, a właściwemu sądowi dokonanie jego kontroli. Jednocześnie nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie jest wystarczające, powinna nie tylko opierać się na jego brzmieniu, lecz także uwzględniać okoliczności wydania danego aktu, jak również całość przepisów prawa regulujących daną dziedzinę oraz w szczególności interes, jaki w uzyskaniu informacji mogą mieć adresaci aktu. Akt niekorzystny dla adresata można uznać za wystarczająco uzasadniony, jeżeli został wydany w okolicznościach znanych zainteresowanemu, pozwalających mu na zrozumienie

⁹ J. Kokott, *EU Sanctions against Russia and the Rule of Law*, „Zeitschrift für europarechtliche Studien” 2023, H. 1, s. 4–9.

treści zastosowanego względem niego środka. Uzasadnienie nie może jednak sprowadzać się do sformułowania ogólnego i stereotypowego¹⁰. Sąd unijny, badając uzasadnienie faktyczne wpisu na listę podmiotów objętych sankcjami, powinien się upewnić, czy skarżona decyzja opiera się na wystarczająco solidnej podstawie faktycznej. Oznacza to sprawdzenie okoliczności faktycznych podnoszonych w uzasadnieniu, które leży u podstaw rzeczonej decyzji, tak aby kontrola sądowa nie była ograniczona do oceny abstrakcyjnego prawdopodobieństwa przywołanych powodów, ale dotyczyła tego, czy powody te są wykazane w sposób wystarczająco precyzyjny i konkretny¹¹.

Omawiane środki, polegające na zamrożeniu funduszy, wymagają dla swojej skuteczności, by decyzja o ich nałożeniu po raz pierwszy była dla adresata zaskoczeniem. Dlatego orzecznictwo TSUE nie przewiduje obowiązku informowania adresata przed pierwszym umieszczeniem go na liście. Rzecz wygląda odmiennie w przypadku przedłużenia stosowania sankcji. W takiej sytuacji instytucje unijne są zobowiązane zapewnić zainteresowanemu podmiotowi prawo do bycia wysłuchanym, umożliwiając mu przedstawienie swojego stanowiska oraz dostęp do akt sprawy. Jeżeli jednak dalsze pozostawienie podmiotu w wykazie opiera się na tych samych powodach, które uzasadniały pierwsze zastosowanie środków, bez uwzględnienia wobec nich nowych okoliczności, Rada UE nie jest zobowiązana, w celu poszanowania przysługującego temu podmiotowi prawa do bycia wysłuchanym, do ponownego przekazania mu obciążających go dowodów¹².

Wybierając krąg podmiotów i sektory gospodarki, wobec których mają być zastosowane sankcje, Rada UE nie naruszyła zasady równego traktowania, ponieważ w kwestii środków ograniczających dysponuje ona szerokim zakresem uznania. Rada może w szczególności, jeśli uzna to za stosowne, nałożyć ograniczenia na przedsiębiorstwa działające w konkretnych sektorach gospodarki rosyjskiej, w których towary, technologie oraz usługi pochodzące z Unii mają szczególne znaczenie. Decyzja o objęciu środkami ograniczającymi przedsiębiorstw lub sektorów zależnych od najnowszych technologii lub wiedzy dostępnych głównie w UE jest zgodna z celem zapewnienia skuteczności tych środków¹³.

W odniesieniu do swobody prowadzenia działalności gospodarczej oraz prawa własności TSUE zaznaczył, że prawa te nie mają charakteru absolutnego, a korzystanie z nich może podlegać ograniczeniom uzasadnionym celami interesu ogólnego realizowanymi przez UE, o ile ograniczenia te rzeczywiście służą tym celom i nie stanowią, w stosunku do zamierzonego rezultatu, nieproporcjonalnej i nieakceptowalnej

¹⁰ Wyroki TS z dnia: 28 marca 2017 r., C-72/15, *PJSC Rosneft Oil Company v. Her Majesty's Treasury i in.*, ECLI:EU:C:2017:236, pkt 119–124 (dalej: sprawa C-72/15, *PJSC Rosneft Oil Company*); 15 września 2016 r., T-340/14, *Kluyev v. Rada*, ECLI:EU:T:2016:496, pkt 65–71 (dalej: sprawa T-340/14, *Kluyev*); 15 września 2016 r., T-384/14, *Yanukovych v. Rada*, ECLI:EU:T:2016:508, pkt 78–80 (dalej: sprawa T-384/14, *Yanukovych*); 15 listopada 2023 r., T-193/22, *OT v. Rada*, ECLI:EU:T:2023:716, pkt 63–66 (dalej: sprawa T-193/22, *OT*) oraz 11 września 2024 r., T-494/22, *NSD v. Rada*, ECLI:EU:T:2024, pkt 36–39.

¹¹ Sprawa T-340/14, *Kluyev*, pkt 36.

¹² *Ibidem*, pkt 55–56; sprawa T-384/14, *Yanukovych*, pkt 68–69; sprawa T-193/22, *OT*, pkt 101–104.

¹³ Sprawa C-72/15, *PJSC Rosneft Oil Company*, pkt 131–132.

ingerencji, która godziłaby w istotę tych praw podstawowych. W omawianym przypadku celem jest m.in. zwiększenie kosztów działań Rosji podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy, a w konsekwencji ochrona światowego pokoju i bezpieczeństwa. W świetle tak nakreślonego celu zastosowane środki nie stanowią nieproporcjonalnego ograniczenia wskazanych praw, zwłaszcza że ich zakres był stopniowo rozszerzany wraz z intensyfikacją rosyjskiej agresji przeciwko Ukrainie¹⁴. Należy również zaznaczyć, że omawiane sankcje mają charakter tymczasowy i odwracalny, a więc nie godzą w „istotną treść” prawa własności. Ponadto przewidziano możliwość zastosowania wyjątków pozwalających na pokrycie wydatków związanych z podstawowymi potrzebami, kosztami prawnymi oraz wydatków nadzwyczajnych danych osób¹⁵.

Analizowane orzecznictwo nie stanowi *novum* dla Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Z problemem legalności zamrożenia funduszy TSUE mierzy się bowiem od 2001 r., tj. od momentu przyjęcia pierwszych środków związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Linia orzecznicza w tego rodzaju sprawach jest ukształtowana i stała¹⁶ – w przywoływanych wyrokach w sprawie środków ograniczających podjętych wobec sytuacji w Ukrainie TSUE stosuje jedynie już wcześniej wypracowane zasady.

2.2. Zakaz nadawania programów telewizyjnych i radiowych

Zakaz nadawania programów telewizyjnych i radiowych dla nadawców powiązanych z Rosją został wprowadzony po eskalacji konfliktu w 2022 r.¹⁷ Zgodnie z nowym art. 2f ust. 1 rozporządzenia nr 883/2014 zakazano nadawania lub umożliwiania, ułatwiania lub w inny sposób przyczyniania się do nadawania jakichkolwiek treści przez osoby prawne, podmioty lub organy wymienione w załączniku do tego rozporządzenia, w tym w drodze transmisji lub dystrybucji za pomocą dowolnych środków, takich jak telewizja kablowa, satelitarna, telewizja internetowa, dostawcy usług internetowych, internetowe platformy lub aplikacje służące do udostępniania plików wideo, niezależnie od tego, czy są one nowe, czy preinstalowane. Ponadto zawieszono wszelkie licencje i zezwolenia na nadawanie udzielone tym podmiotom (art. 2f ust. 2 rozporządzenia

¹⁴ *Ibidem*, pkt 143–151; sprawa T-193/22, OT, pkt 193–194; wyroki Sądu UE z dnia: 11 września 2024 r., T-635/22, *Fridman i in. v. Rada*, ECLI:EU:T:2024:620, pkt 72–74 oraz 20 grudnia 2023 r., T-313/22, *Abramovich v. Rada*, ECLI:EU:T:2023:830, pkt 137–142, 155–156, 160–161 (dalej: sprawa T-313/22, *Abramovich*).

¹⁵ Sprawa T-340/14, *Kluyev*, pkt 134; sprawa T-384/14, *Yanukovych*, pkt 169; sprawa T-313/22, *Abramovich*, pkt 159, 162.

¹⁶ Wyroki TS z dnia: 3 września 2008 r., C-402/05, *Kadi v. Rada i Komisja*, ECLI:EU:C:2005:461 oraz 18 lipca 2013 r., C-584/10 P, *Komisja v. Kadi*, ECLI:EU:C:2013:518; wyroki Sądu UE z dnia: 12 grudnia 2006 r., T-228/02, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v. Rada*, ECLI:EU:T:2006:384 oraz 30 września 2009 r., T-341/07, *Sison v. Rada*, ECLI:EU:T:2009:372.

¹⁷ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/350 z dnia 1 marca 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Rady (UE) nr 833/2014 dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz. Urz. UE L 65 z 2.03.2022, s. 1).

nr 883/2014). Na tej podstawie zakazano nadawania przez następujące stacje: Sputnik i spółki od niego zależne, w tym Sputnik Arabic, Russia Today i spółki od niej zależne, Rossija RTR/RTR Planeta, Rossija 24/Russia 24, Rossija 1, TV Centre International, NTV/NTV Mir, REN TV, Pierwyj Kanał, Oriental Review, Cargrad, New Eastern Outlook oraz Katechon.

Omawiany zakaz stał się przedmiotem zaskarżenia do TSUE wniesionego przez *RT France*. Sąd UE, oddalając skargę, wskazał, że należy wzmacniać odporność Unii Europejskiej i państw członkowskich oraz ich zdolność do przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym, w tym dezinformacji, zwłaszcza w kontekście zagranicznych ingerencji i działań w zakresie wywierania wpływu. Jednocześnie zauważył, że Rosja podjęła działania propagandowe skierowane do członków społeczeństwa obywatelskiego, mające na celu uzasadnienie i wsparcie rosyjskiej agresji na Ukrainę. Środkami ograniczającymi zostały zaś objęte właśnie te media, za pośrednictwem których działania te były prowadzone¹⁸.

W dalszej kolejności Sąd UE stwierdził, że omawiany środek ograniczający nie stoi w sprzeczności z prawem do swobody wypowiedzi, uregulowanym w art. 11 Karty praw podstawowych UE¹⁹ i art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka²⁰, które to prawo obejmuje prawo do udzielania i otrzymywania informacji. Jest to prawo nie-absolutne i może podlegać pewnym ograniczeniom. Swoboda działalności mediów, a w szczególności prawo dziennikarzy do przekazywania informacji o kwestiach leżących w interesie ogólnym, jest chroniona pod warunkiem, że działają oni w dobrej wierze, na podstawie prawidłowo ustalonych faktów i dostarczają „wiarygodnych i dokładnych” informacji z poszanowaniem etyki dziennikarskiej lub, innymi słowy, zgodnie z zasadami odpowiedzialnego dziennikarstwa. Ma to szczególne znaczenie we współczesnym społeczeństwie, w którym jednostka mierzy się z nadmiarem informacji z różnych źródeł, co sprawia, że ich wiarygodność jest niezwykle istotna. W tym kontekście wypowiedzi nawołujące do przemocy, nienawiści, ksenofobii lub innych form nietolerancji bądź usprawiedliwiające je nie są chronione przez prawo do swobody wypowiedzi²¹.

W analizowanej sprawie (*RT France v. Rada*) ograniczenie prawa do swobody wypowiedzi było konieczne, ponieważ kampanie propagandowe i dezinformacyjne są w stanie podważyć podstawy demokratycznych społeczeństw i stanowią integralną część arsenału współczesnych działań wojennych, zaś Unia Europejska – wprowadzając ograniczenia – realizowała cele pokojowe. Działania Rosji na terytorium Ukrainy mają niespotykaną w Europie od dziesięcioleci skalę, a sama agresja jest sprzeczna z art. 2 ust. 4 KNZ. Zakończenie stanu wojny i naruszania międzynarodowego prawa

¹⁸ Wyrok Sądu UE z dnia 27 lipca 2022 r., T-125/22, *RT France v. Rada*, ECLI:EU:T:2022:483, pkt 107–108 (dalej: sprawa T-125/22, *RT France v. Rada*).

¹⁹ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 389; dalej: KPP).

²⁰ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.; dalej: EKPCz).

²¹ Sprawa T-125/22, *RT France v. Rada*, pkt 135–139.

humanitarnego przez Rosję jest w tym przypadku celem nadrzędnym. Dowody przedstawione przez Radę UE wskazywały, że *RT France* aktywnie wspierała destabilizującą i agresywną politykę prowadzoną przez Rosję w stosunku do Ukrainy, a także rozpowszechniała informacje usprawiedliwiające agresję wojskową na Ukrainę, które mogły stanowić poważne i bezpośrednie zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego UE²².

Orzeczenie Sądu UE w sprawie *RT France* wpisuje się w międzynarodowe standardy ochrony prawa do swobody wypowiedzi. Zgodnie z art. 20 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych²³ wszelka propaganda wojenna powinna być ustawowo zakazana. Również Zgromadzenie Ogólne ONZ jednoznacznie potępiło propagandę skierowaną przeciwko pokojowi lub podlegającą do zagrożeń dla pokoju²⁴. Wprawdzie prawo do swobody wypowiedzi obejmuje nie tylko informacje i poglądy przychylnie odbierane albo postrzegane jako nieszkodliwe lub obojętne, lecz także takie, które obrażają, oburzają lub wprowadzają niepokój – tego bowiem wymagają pluralizm, tolerancja i otwartość, bez których „demokratyczne społeczeństwo” nie istnieje²⁵, jednak propaganda wojenna mieści się poza tak nakreślonym zakresem ochrony. Potwierdza to orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz). W decyzji w sprawie *ROJ TV A/S ETPCz* uznał, że skazanie²⁶ i orzeczenie kary wobec kanału telewizyjnego, który obok innych treści szerzył także propagandę terrorystyczną, nie naruszało prawa do swobody wypowiedzi, ponieważ korzystanie z tej swobody w celu uprawiania takiej propagandy stanowi nadużycie prawa i nie podlega ochronie na podstawie art. 17 EKPCz²⁷. Analogiczne rozumowanie należy zastosować do propagandy wojennej.

Jeszcze przed rozpoczęciem wojny pełnoskalowej w 2022 r. Parlament Europejski zauważył w swojej rezolucji²⁸, że wojna informacyjna stanowi nieodłączny element nowoczesnej wojny hybrydowej. W tym celu Kreml nasilił działania propagandowe, a Rosja zwiększyła swoją obecność w europejskiej przestrzeni medialnej, dążąc do kształtowania poparcia europejskiej opinii publicznej dla swoich działań i podważenia spójności polityki zagranicznej UE. W swojej propagandzie rosyjski rząd wykorzystuje szeroki wachlarz narzędzi i instrumentów, takich jak zespoły doradców i specjalne fundacje (np. *Russkij Mir*), specjalne organy (*Rossotrudnichestwo*), wielojęzyczne stacje telewizyjne (np. *RT*), pseudoagencje informacyjne i usługi multimedialne (np. *Sputnik*),

²² *Ibidem*, pkt 160–166, 188.

²³ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

²⁴ Zgromadzenie Ogólne ONZ, rezolucja nr 381 (V) z dnia 17 listopada 1950 r., *Condemnation of propaganda against peace*; Zgromadzenie Ogólne ONZ, rezolucja nr 110 (II) z dnia 3 listopada 1947 r., *Measures to be taken against propaganda and the inciters of a new war*.

²⁵ Wyrok ETPCz z dnia 7 grudnia 1976 r., 5493/72, *Handyside v. Zjednoczone Królestwo*, pkt 49.

²⁶ Prawo duńskie przewiduje karanie osób prawnych.

²⁷ Decyzja ETPCz z dnia 17 kwietnia 2018 r., 24683/14, *ROJ TV A/S v. Dania*.

²⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie unijnej komunikacji strategicznej w celu przeciwdziałania wrogiej propagandzie stron trzecich (2016/2030(INI)) (Dz. Urz. UE C 224 z 27.06.2018, s. 58).

transgraniczne grupy społeczne i religijne oraz trolle działające w mediach społecznościowych i Internecie. Z tego względu Parlament Europejski wezwał instytucje unijne do uznania, że komunikacja strategiczna i wojna informacyjna są nie tylko zewnętrznym, lecz także wewnętrznym problemem UE. Stanowisko to, przyjęte w 2018 r., potwierdza, że działania przeciwko rosyjskiej propagandzie powinny zostać podjęte na długo przed 2022 r.²⁹

2.3. Zakaz świadczenia usług prawnych na rzecz podmiotów z Rosji

Zakaz świadczenia usług prawnych na rzecz rządu Rosji lub osób prawnych, podmiotów lub organów z siedzibą w Rosji został wprowadzony do rozporządzenia nr 883/2014 w październiku 2022 r.³⁰ Jednocześnie w art. 5n ust. 5 i 6 tego rozporządzenia zastrzeżono, że zakaz ten nie ma zastosowania do świadczenia usług, które są absolutnie niezbędne do korzystania z prawa do obrony w postępowaniu sądowym oraz z prawa do skutecznego środka odwoławczego, jak również do świadczenia usług, które są absolutnie niezbędne do zapewnienia dostępu do postępowań sądowych, administracyjnych lub arbitrażowych w państwie członkowskim, a także do uznania lub wykonania orzeczenia sądowego lub orzeczenia arbitrażowego wydanego w państwie członkowskim, pod warunkiem że takie świadczenie usług jest zgodne z celami niniejszego rozporządzenia i rozporządzenia nr 269/2014. Dodatkowo w motywie (19) rozporządzenia nr 2022/1904 zaznaczono, że zakaz świadczenia usług doradztwa prawnego nie obejmuje przedstawicielstwa, doradztwa, przygotowywania dokumentów ani weryfikacji dokumentów związanych z usługami przedstawicielstwa prawnego, tj. w sprawach lub postępowaniach przed organami administracyjnymi, sądami lub innymi należycie powołanymi oficjalnymi trybunałami lub w postępowaniach arbitrażowych lub mediacyjnych.

Tak skonstruowane przepisy stały się przedmiotem zaskarżenia do TSUE przez adwokatów w sprawie *Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles*³¹. W wydanym wyroku Sąd UE skonkludował, że omawiany zakaz świadczenia usług prawnych nie narusza ani prawa do sprawiedliwego procesu (art. 47 KPP), ani prawa do poszanowania prywatności (art. 7 KPP). W kontekście poszanowania prawa do sprawiedliwego procesu Sąd UE zauważył, że zakaz ma bardzo ograniczony zakres i dotyczy wyłącznie doradztwa w sprawach niespornych, niezwiązanych z jakimkolwiek postępowaniem sądowym czy administracyjnym, takich jak doradztwo w sprawach transakcji

²⁹ B. Baade, *EU Sanctions Against Propaganda for War – Reflections on the General Court's Judgment in Case T-125/22 (RT France)*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 2023, Bd. 83, H. 2, s. 273–275.

³⁰ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1904 z dnia 6 października 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 259I z 6.10.2022, s. 3; dalej: rozporządzenie nr 2022/1904).

³¹ Wyrok Sądu UE z dnia 2 października 2024 r., T-797/22, *Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles i in. v. Rada*, ECLI:EU:T:2024:670.

handlowych i finansowych. Natomiast całe doradztwo związane z koniecznością podjęcia obrony w jakimkolwiek postępowaniu jest z zakazu *expressis verbis* wyłączone³².

W pozostałym zakresie Sąd UE doszedł do wniosku, że żaden przepis prawa materialnego nie konstytuuje ogólnego prawa do korzystania z porad adwokata w sprawach niespornych, niezwiązanych z jakimkolwiek postępowaniem sądowym czy administracyjnym. Wspomniany wcześniej art. 7 KPP odnosi się jedynie do obowiązku poszanowania przez adwokata tajemnicy zawodowej w sytuacji, kiedy do udzielenia porady dojdzie, natomiast nie determinuje prawa do samej porady³³. W tym kontekście rozważania Sądu UE były zasadne, ponieważ faktycznie prawo, analizowane komparatystycznie, konstytuuje tajemnicę adwokacką samej porady, nie zaś prawo do jej uzyskania³⁴.

Sąd UE, przyjmując szerokie rozumienie porad prawnych udzielanych w ramach prawa do obrony, w pełni zapewnił poszanowanie prawa do sprawiedliwego procesu. Uznał bowiem, że obejmują one również etap poprzedzający wszczęcie postępowania, i w tym zakresie wyłączył stosowanie zakazu. Z tej perspektywy konflikt omawianego zakazu z prawami podstawowymi jawi się jedynie jako pozorny, gdyż zakaz ten nie godzi w istotę tych praw. Warto dodać, że w zakresie, w jakim prawnik działa na rzecz klienta w ramach transakcji handlowych i finansowych, prawo dopuszcza nawet możliwość uchylecia tajemnicy adwokackiej³⁵, co TSUE również uznał za zgodne z prawami podstawowymi, pod warunkiem że nie obejmuje to sytuacji, w których powstaje konieczność podjęcia prawa do obrony w różnych postępowaniach³⁶.

3. Podsumowanie

Rekapitułując, Unia Europejska zareagowała na zbrojną agresję Rosji przeciwko Ukrainie w sposób kompleksowy, podejmując szereg środków zarówno o charakterze ogólnym, jak i indywidualnym. Jest to reakcja o niespotykanej dotąd skali, co wynika z faktu, że Europa od dawna nie mierzyła się z eskalacją agresji w takim rozmiarze. Środki te mają na celu pozbawienie Rosji zasobów umożliwiających prowadzenie wojny, a także zniechęcenie podmiotów pochodzących z Rosji do wspierania działań zbrojnych.

³² *Ibidem*, pkt 40–43.

³³ *Ibidem*, pkt 44–66.

³⁴ M. Matusiak-Frącczak, *Ochrona poufności komunikacji klienta z adwokatem. Standardy międzynarodowe, standard Unii Europejskiej oraz standardy krajowe wybranych państw a prawo polskie*, Warszawa 2023, s. 118–126.

³⁵ Por. art. 2 ust. 1 pkt 3 lit. b dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz. Urz. UE L 141 z 5.06.2015, s. 73).

³⁶ Wyrok TS z dnia 26 czerwca 2007 r., C-305/05, *Ordre des barreaux francophones i germanophone i in.*, ECLI:EU:C:2007:383.

Jakkolwiek omawiane środki restrykcyjne ingerują w prawa podstawowe, takie jak prawo do obrony, prawo do sprawiedliwego procesu, prawo własności, prawo do swobody wypowiedzi czy prawo do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej, to nie godzą one w istotę tych praw, a co za tym idzie, są dopuszczalne. Nie mają bowiem charakteru nieproporcjonalnego. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem TSUE³⁷ proporcjonalne są ograniczenia „przewidziane ustawą”, a więc mające odpowiednią podstawę prawną, która w niniejszym przypadku wynika z ustanowienia tych środków w formie rozporządzeń. Ponadto ograniczenie powinno służyć realizacji celu interesu ogólnego uznanego w prawie unijnym, a za takie uznawane są cele realizowane w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Wspieranie ochrony suwerenności i integralności Ukrainy wobec faktu zbrojnej napaści ze strony Rosji wchodzi w zakres takich celów. Wreszcie, ograniczenie nie powinno być nadmierne, tj. powinno być niezbędne i proporcjonalne do zamierzonego celu i nie powinno godzić w istotę ograniczanego prawa. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku środków podjętych przez Unię Europejską w odpowiedzi na agresję Rosji przeciwko Ukrainie.

Literatura

- Baade B., *EU Sanctions Against Propaganda for War – Reflections on the General Court's Judgment in Case T-125/22 (RT France)*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 2023, Bd. 83, H. 2, s. 257–281.
- Bílková V., *The use of force by the Russian Federation in Crimea*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 2015, Bd. 75, H. 1, s. 27–50.
- Gilder A., *Ukrainian Sovereignty and Territorial Integrity – Has it Been Breached?*, „Legal Issues Journal” 2015, vol. 3, no. 2, s. 23–40.
- Kokott J., *EU Sanctions against Russia and the Rule of Law*, „Zeitschrift für europarechtliche Studien” 2023, H. 1, s. 3–11.
- Matusiak-Frącczak M., *Ochrona poufności komunikacji klienta z adwokatem. Standardy międzynarodowe, standard Unii Europejskiej oraz standardy krajowe wybranych państw a prawo polskie*, Warszawa 2023.
- Mik C., *Jus cogens in contemporary international law*, „Polish Yearbook of International Law” 2013, vol. 33, s. 27–93.
- Olson P.M., *The Lawfulness of Russian Use of Force in Crimea*, „Military Law and the Law of War Review” 2014, vol. 53, no. 1, s. 17–44.

³⁷ Wyrok Sądu UE z dnia 27 lutego 2014 r., T-256/11, *Ahmed Abdelaziz Ezz i in. v. Rada*, ECLI:EU:T:2014:93, pkt 198–200.

Streszczenie

Magdalena Matusiak-Frącczak

Sankcje w związku z agresją Rosji przeciwko Ukrainie – kontrola Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pod kątem zgodności z prawami człowieka

W 2014 r. rozpoczęła się agresja zbrojna Rosji przeciwko Ukrainie, która w 2022 r. przekształciła się w wojnę pełnoskalową. Zakres tego konfliktu zbrojnego jest niespotykany w Europie od wielu lat, dlatego Unia Europejska zdecydowała się w związku z tą sytuacją zastosować cały wachlarz sankcji, który był stopniowo rozszerzany wraz z eskalacją działań zbrojnych. Sankcje te obejmują środki o charakterze generalnym i indywidualnym, które ingerują w różne prawa człowieka. Przedmiotem rozważań niniejszego artykułu jest kontrola zgodności tych środków z prawami człowieka sprawowana przez Trybunał Sprawiedliwości UE. W opracowaniu skupiono się na zamrożeniu funduszy i innych zasobów gospodarczych, zakazie nadawania programów telewizyjnych i radiowych oraz zakazie świadczenia usług prawnych podmiotom pochodzącym z Rosji.

Słowa kluczowe: Ukraina, Rosja, środki ograniczające, prawa człowieka.

Summary

Magdalena Matusiak-Frącczak

Sanctions in Connection with Russia's Aggression against Ukraine: Review by the Court of Justice of the European Union for Compliance with Human Rights

Russian aggression against Ukraine started in 2014 and it evolved in 2022 into a full-scale war. The scope of this armed conflict has been unprecedented in Europe for many years, which is why the European Union has decided to apply a whole range of sanctions in connection with this situation, the variety of which has grown with the escalation of the conflict. These sanctions include general and individual measures that interfere with various human rights. The subject of this article is a review of the compatibility of these measures with human rights by the Court of Justice of the EU. The article focuses on the freezing of funds and other economic resources, the ban on broadcasting television and radio programmes, and the ban on providing legal services to individuals and entities from Russia.

Keywords: Ukraine, Russia, restrictive measures, human rights.