



Globalny system sankcji UE za naruszenia praw człowieka: możliwości i ograniczenia

Elżbieta Kaca

Przyjęcie przez UE tzw. europejskiej ustawy Magnickiego jest sygnałem politycznym, że Unia chce skuteczniej działać na rzecz przestrzegania praw człowieka na świecie. Ustala zakres stosowania sankcji w tej dziedzinie, ale nie wprowadza zasadniczych zmian do dotychczasowych praktyk UE. Problemem pozostanie podjęcie jednomyślnej decyzji przez państwa członkowskie o przyjęciu restrykcji oraz efektywność ich realizacji. Nowy system zostanie wykorzystany po raz pierwszy w sprawie uwięzienia Aleksieja Nawalnego. Może też odnosić się do przypadków łamania praw człowieka w Chinach lub na terenach konfliktowych w regionie Partnerstwa Wschodniego (PW).

Przyczyny reformy. UE wielokrotnie stosowała sankcje za łamanie praw człowieka wobec konkretnych państw, w których działania władz prowadziły do takich naruszeń (np. w Białorusi, Zimbabwie, Wenezueli). Przyjęcie restrykcji było trudne ze względów politycznych, gdyż oznaczało regres relacji dwustronnych. Państwa członkowskie za każdym razem co najmniej kilka miesięcy negocjowały odpowiednią podstawę prawną, zanim podjęły jednomyślną decyzję.

W odpowiedzi m.in. na te problemy UE przyjęła w grudniu 2020 r. globalny system sankcji za naruszenia praw człowieka, tzw. europejską ustawę Magnickiego. Nowe tematyczne podejście ma ułatwić polityczne i proceduralne stosowanie sankcji. Restrykcje nie będą odnosić się do danego państwa, a dotyczyć działań mających charakter naruszeń praw człowieka, bez względu na terytorium ich występowania. Wykorzystując przyjętą już podstawę prawną wystarczy dodawać kolejne osoby fizyczne lub prawne do listy sankcyjnej, opierając się na jednomyślnej decyzji członków UE.

Nowy mechanizm wpisuje się w trend coraz częstszego wykorzystywania podejścia tematycznego w przyjmowaniu restrykcji przez UE (np. system dotyczący użycia broni chemicznej wprowadzony w 2018 r., czy wobec cyberataków w 2019 r.). Umożliwi lepszą koordynację sankcji z państwami, które przyjęły podobne ustawy, np.

USA, Kanadą i Wielką Brytanią. Europejska „ustawa Magnickiego” będzie dodatkowym instrumentem UE, uzupełniającym już istniejące restrykcje. UE planuje na jej podstawie przyjąć w pierwszym półroczu br. szerszą listę sankcyjną.

Charakterystyka systemu. Sankcje mogą być stosowane wobec osób prywatnych lub prawnych (w tym podmiotów państwowych i niepaństwowych), które są bezpośrednio odpowiedzialne za łamanie praw człowieka, ale też wspierają takie czyny, bądź są w nie zaangażowane w inny sposób. Przepisy unijne szeroko definiują zakres tematyczny, w którym restrykcje mogą być przyjęte (Tab.1). Dla przykładu mogą dotyczyć ludobójstwa, przemocy ze względu na płeć, ale też innych naruszeń, które są powszechne lub mają poważne konsekwencje z punktu widzenia celów polityki zagranicznej UE. Unia stosowała już restrykcje w odniesieniu do większości obszarów wymienionych w nowym systemie. Na przykład przyczyną sankcji UE wobec Zimbabwe i Nikaragui były m.in. ograniczenia wolności mediów, a handel ludźmi – wobec Libii.

Restrykcje wobec osób odpowiedzialnych za naruszenia obejmą zakaz wjazdu do UE oraz sankcje finansowe. Te ostatnie dotyczą zamrożenia środków finansowych i zasobów gospodarczych, które są własnością bądź znajdują się w posiadaniu lub pod kontrolą

BIULETYN PISM

sankcjonowanych osób. Oznacza to nie tylko zamrożenie ich kont bankowych, ale też np. zasobów przedsiębiorstw powiązanych z takimi osobami (np. w przypadku posiadania więcej niż 50% udziałów w firmie lub prawa wywierania dominującego wpływu na jej rozwój). Co więcej, restrykcje zabraniają unijnym podmiotom udostępniania sankcjonowanym osobom i powiązanim z nimi przedsiębiorstwom jakichkolwiek środków finansowych i zasobów gospodarczych (np. usług, dostaw, darowizn). Dla przykładu, zarejestrowana w UE agencja nieruchomości nie może wynajmować lokali będących w posiadaniu takiej osoby. Za realizację sankcji na swoim terytorium odpowiadają państwa członkowskie, a Komisja Europejska (KE) monitoruje i koordynuje ten proces. Co istotne, przepisy przewidują przypadki, w których organy państw członkowskich mogą zdecydować o wyjęciu spod restrykcji środków finansowych, np. niezbędnych do zaspokojenia podstawowych potrzeb, bądź w sytuacjach nadzwyczajnych.

Wyzwania. Problemem pozostanie przyjęcie listy sankcyjnej ze względu na wymóg jednomyślnej decyzji państw członkowskich. Niektóre z nich wykorzystują blokowanie sankcji, by wymusić ustępstwa w innych sprawach. Przykładem był sprzeciw Cypru w sprawie restrykcji wobec Białorusi w 2020 r., którego celem było uzyskanie poparcia Rady dla proponowanych przez siebie sankcji wobec Turcji. Co więcej, mimo że restrykcje mogą być skierowane wobec osób prywatnych (np. handlarzy ludźmi), najczęściej dotyczą podmiotów państwowych, ich funkcjonariuszy i osób z nimi powiązanych. Będą wywoływać negatywne reakcje rządów tych państw, co może utrudnić podjęcie szybkiej decyzji o ich przyjęciu przez członków UE.

Duża wątpliwość łączy się z efektywnością stosowania sankcji personalnych, jeśli ich celem ma być doprowadzenie do pożądanej zmiany politycznej oraz wpływanie na podmioty przez nie objęte. Okazały się częściowo skuteczne w przypadku Białorusi w latach 2012–2016, gdyż były elementem przetargów z białoruskimi władzami w dążeniu do uwalniania kolejnych więźniów politycznych, np. Andreja Sannikau. Trudno jednak wskazać sukcesy w odniesieniu do innych przypadków. Duża liczba odwołań od decyzji UE o sankcjach (72 toczące się sprawy w sądzie pierwszej instancji w 2019 r.), pokazuje jednak, że część osób dąży do odzyskania zamrożonego majątku. Sankcje finansowe przyjmowane w ciągu ostatnich czterech lat są najczęściej realizowane – służby prawne Rady wygrywają większość spraw odwoławczych, w których przygotowują dowody. UE nie dokonała jednak żadnej oceny wpływu tego instrumentu na objęte nim osoby – przeprowadzenie takich badań planuje dopiero w tym roku.

Ograniczeniem jest niejednolite wdrażanie sankcji przez państwa członkowskie. Mają one nie tylko różne zdolności

instytucjonalne w zakresie monitoringu ich realizacji na swoim terytorium, ale też dowolność w określaniu kar za ich łamanie i interpretacji co do udzielania zwolnień od sankcji finansowych. Warunki wykonywania restrykcji określone są jedynie przez niewiążące prawnie wytyczne KE. Niektóre państwa mogą stosować też praktyki pozwalające obchodzić sankcje. Dla przykładu Cypr przyznaje obywatelstwo licznym inwestorom z Rosji, co uniemożliwia potencjalne stosowanie restrykcji wobec tych osób. KE ma z kolei ograniczone możliwości kontroli państw, gdyż opiera się na ich sprawozdaniach. KE planuje więc utworzyć bazę danych na temat stosowania sankcji na podstawie m.in. informacji unijnych agencji i organów. Dokona też przeglądu praktyk prowadzących do ich obchodzenia (np. wykorzystania kryptowalut) oraz stworzy system umożliwiający anonimowe zgłaszanie takich przypadków.

Wnioski i perspektywy. Europejska „ustawa Magnickiego” jest dodatkowym instrumentem, który UE może wykorzystywać do ochrony praw człowieka. Mimo że nie wprowadza zasadniczych zmian do dotychczasowych praktyk UE, ułatwi jej częstsze przyjmowanie sankcji wymierzonych w obywateli państw, wobec których członkowie UE mają względnie jednolite stanowisko (np. w Azji Centralnej i niektórych regionach Afryki). W sytuacji znacznych różnic interesów na poziomie UE przyjęcie restrykcji nadal będzie trudne ze względu na wymóg jednomyślności.

Nowy system zostanie wykorzystany po raz pierwszy do nałożenia sankcji na osoby odpowiedzialne za uwięzienie Aleksieja Nawalnego, gdyż przewiduje restrykcje za arbitralne zatrzymanie. Propagatorami sankcji były głównie Polska i państwa bałtyckie. Państwa członkowskie zgodziły się na ich przyjęcie po nieudanej wizycie wysokiego przedstawiciela Josepa Borella w Moskwie w lutym br. Członkowie UE negocjują też szerszą listę sankcyjną według nowego systemu. Parlament Europejski domaga się użycia restrykcji m.in. za represje wobec Ujgurów w Chinach, demokratycznej opozycji w Hongkongu oraz naruszenia praw człowieka w Egipcie. Media i środowiska eksperckie wskazują m.in. na możliwość ich zastosowania w Arabii Saudyjskiej czy Turcji.

Z perspektywy Polski, państwa popierającego stosowanie sankcji w relacjach zewnętrznych UE, europejska „ustawa Magnickiego” może być użyta np. w przypadkach łamania praw człowieka w Chinach lub na terenach konfliktowych w regionie PW, np. w Donbasie, Krymie, Abchazji i Osetii Południowej. Jeśli chodzi o obecną sytuację na Białorusi, obowiązujący system sankcyjny przewiduje już restrykcje za poważne naruszenia praw człowieka, praworządności i demokracji, w tym represje wobec społeczeństwa obywatelskiego i opozycji demokratycznej.

BIULETYN PISM

Tabela 1

Podmioty i obszary stosowania sankcji wg art. 2. Rozporządzenia Rady (UE) 2020/1998 z dnia 7 grudnia 2020 r. w sprawie środków ograniczających stosowanych w sytuacji poważnych pogwałceń i naruszeń praw człowieka

Obszary stosowania	<ul style="list-style-type: none">– ludobójstwo;– zbrodnie przeciwko ludzkości;– następujące poważne pogwałcenia lub naruszenia praw człowieka: tortury oraz inne okrutne, niehumanitarne lub poniżające traktowanie albo karanie; niewolnictwo; pozasądowe, doraźne lub arbitralne egzekucje lub zabójstwa; wymuszone zaginięcie osób; arbitralne aresztowania lub zatrzymania;– inne pogwałcenia lub naruszenia praw człowieka, które obejmują między innymi następujące pogwałcenia lub naruszenia, w zakresie, w jakim są one szeroko rozpowszechnione, systematyczne lub w inny sposób poważne w odniesieniu do celów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa określonych w art. 21 Traktatu o Unii Europejskiej: handel ludźmi, jak również naruszenia praw człowieka przez przemytników migrantów; przemoc seksualna i przemoc ze względu na płeć; pogwałcenia lub naruszenia wolności pokojowego zgromadzania się i zrzeszania się; pogwałcenia lub naruszenia wolności wyrażania opinii i wolności wypowiedzi; pogwałcenia lub naruszenia wolności religii lub przekonań.
Podmioty objęte restrykcjami	<p>Osoby fizyczne lub prawne, podmioty lub organy mogą obejmować:</p> <ul style="list-style-type: none">– podmioty państwowe;– inne podmioty, które sprawują faktyczną kontrolę nad danym terytorium lub sprawują na nim faktyczną władzę;– inne podmioty niepaństwowe.