

Maria Magdalena Kenig-Witkowska

IMPLEMENTACJA REZOLUCJI RADY BEZPIECZEŃSTWA ORGANIZACJI NARODÓW ZJEDNOCZONYCH W ŚWIETLE PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ. WYBRANE ZAGADNIENIA SYSTEMOWE

Wprowadzenie

W literaturze politologicznej i prawnomiędzynarodowej coraz częściej zwraca się uwagę na ważną rolę, jaką Unia Europejska (UE) odgrywa w systemie zbiorowego bezpieczeństwa, ustanowionym przez Kartę Narodów Zjednoczonych (KNZ). Trudno obecnie wyobrazić sobie skuteczność sankcji Rady Bezpieczeństwa (RB) bez udziału w nich UE, chociaż nie jest ona zobowiązana do implementacji rezolucji ONZ, ponieważ podobnie jak Wspólnota Europejska UE nie jest członkiem Organizacji Narodów Zjednoczonych¹. Natomiast wszystkie państwa członkowskie Unii są członkami ONZ, *ergo*, zobowiązane są do przyjęcia i wykonania zobowiązań wynikających z przepisów Karty NZ, w tym rezolucji Rady Bezpieczeństwa.

W tym kontekście rysuje się problem podstawy prawnej w powszechnym prawie międzynarodowym i w systemie prawa pierwotnego UE dla udziału WE/UE w implementacji sankcji nakładanych przez rezolucje RB, tj. przede wszystkim w nakładaniu środków prawnych obejmujących całkowite lub częściowe zerwanie stosunków gospodarczych z danym państwem, które to środki wchodzą w zakres kompetencji wyłącznej Wspólnoty Europejskiej.

Decyzje dotyczące polityki zagranicznej pozostają w wyłącznej kompetencji państw członkowskich (Tytuł V TUE). Zgodnie z art. 13 TUE na podstawie

¹ Zob. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 342 i nast.; S. Bohr, *Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community*, „European Journal of International Law” 1993, No. 4, s. 256 i nast.; zob. też I. Macleod, I. D. Hendry, St. Hyett, *The External Relations of the European Communities*, Oxford 1996, *passim*; E. Cannizaro (red.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague 2002, *passim*; P. Eeckhout, *External Relations of The European Union*, Oxford 2004, s. 436 i nast.

określonych przez Radę Europejską ogólnych wytycznych Rada podejmuje decyzje niezbędne do określenia i wprowadzenia w życie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Rada zaleca Radzie Europejskiej przyjęcie wspólnych strategii i wprowadza je w życie, zwłaszcza przez przyjmowanie wspólnych stanowisk i wspólne działania. Jeżeli wspólne stanowisko lub wspólne działanie przyjęte na podstawie przepisów TU dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa przewidują działania Wspólnoty zmierzające do zerwania lub ograniczenia w części lub w całości stosunków gospodarczych z jednym lub z większą liczbą państw trzecich, Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną na wniosek Komisji, podejmuje niezbędne pilne środki (art. 310 TWE).

Przepisy Karty Narodów Zjednoczonych a udział WE/UE w implementacji rezolucji RB

1. Karta NZ nie przewiduje członkostwa w ONZ organizacji międzynarodowych. Tak więc ani UE, ani WE nie mogą być stroną Karty NZ i nie są związane jej postanowieniami. Ale z perspektywy powszechnego prawa międzynarodowego nie można nie dostrzec, że Unia Europejska i Wspólnoty, jako organizacje międzynarodowe są jednak związane w pewnym sensie tymi przepisami Karty NZ, które dotyczą zasad prawa międzynarodowego, ponieważ traktaty UE/Wspólnot są umowami międzynarodowymi w rozumieniu prawa międzynarodowego, a ponadto powołują się na zasady Karty NZ (np. art. 11, 19, TUE). Z tego stanu prawnego nie można jednak wyciągać wniosku o istnieniu zobowiązań prawnych wynikających z Karty NZ dla Unii Europejskiej i Wspólnoty Europejskiej.

2. Przepisy Karty NZ nie sugerują, że ma ona moc wiążącą również w stosunku do państw, które nie są jej sygnatariuszami, podobnie jak nie wspominają o jej charakterze wiążącym w stosunku do innych organizacji międzynarodowych. W doktrynie prawa międzynarodowego od dawna toczy się dyskusja na temat mocy wiążącej rezolucji NZ w stosunku do podmiotów innych niż państwa członkowskie ONZ. Podaje się przykłady rezolucji, które zwracają się do wszystkich państw, również i tych, które nie są członkami ONZ, aby działały zgodnie z postanowieniami rezolucji, jak też przykłady rezolucji RB zwracających się do państw, które nie są członkami ONZ i organizacji międzynarodowych². Można również spotkać stanowiska powołujące przykład przepisów art. 2 (6) Karty NZ dla uzasadnienia tezy, że rezolucje RB, które podejmowane są na podstawie rozdziału VII Karty, wiążą zarówno państwa członkowskie ONZ, jak i te nie będące członkami tej organizacji³.

² Np. rezolucje 661 (1990), 733 (1992), 686 (1991), 748 (1992).

³ Zob. np. K. Zemanek, *The Changing International System: A Look at Collective Security and Permanent Neutrality*, "Austrian Journal of Public International Law" 1991, No. 43, Art. 2 (6) KNZ stanowi, że ONZ dopilnuje, żeby państwa niebędące członkami Narodów Zjednoczonych postępowały zgodnie z zasadami zawartymi w art. 2 Karty o tyle, o ile to niezbędne do utrzymania pokoju i bezpieczeństwa.

3. Art. 25 Karty Narodów Zjednoczonych wyraźnie stanowi, że członkowie ONZ zobowiązują się przyjąć i wykonać postanowienia RB, zgodnie z postanowieniami Karty. Przepis ten nie stanowi o państwach nie będących członkami ONZ oraz innych podmiotach, które miałyby takie zobowiązania wykonywać. Ponieważ z punktu widzenia powszechnego prawa międzynarodowego Karta NZ nie ma w zasadzie charakteru wiążącego dla WE i UE, można by się zastanawiać, czy istnieją jakieś przepisy w systemie prawa UE, które pozwalałyby domniemywać, że przepisy Karty Narodów Zjednoczonych lub rezolucje RB wiążą WE/UE.

W Traktacie Wspólnoty Europejskiej nie znajdujemy przepisu, który stanowiłby o mocy wiążącej Karty NZ czy rezolucji Rady Bezpieczeństwa NZ dla Wspólnoty. W TWE Organizacja Narodów Zjednoczonych została wymieniona tylko w przepisie art. 302, który stanowi, że Komisja jest zobowiązana zapewnić utrzymanie wszelkich właściwych stosunków z organami ONZ i jej organizacjami wyspecjalizowanymi, co nie implikuje przecież charakteru wiążącego rezolucji RB dla Wspólnoty. Natomiast art. 11 (1) TUE, który określa cele wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa stanowi, że celami tymi są m.in. ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów, niezawisłości i integralności Unii, utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, zgodnie z zasadami Karty NZ. Jeżeli nawet przepis ten może być interpretowany jako mający skutki na płaszczyźnie stosunków między przepisami TUE dotyczącymi wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz Kartą NZ, to jednak trudno byłoby wywieść z niego wniosek o wiążącym charakterze prawnym przepisów KNZ dla UE.

4. Czy więc w świetle tych przepisów można mówić o jakimkolwiek obowiązku UE do implementowania rezolucji RB? Podejmując próbę odpowiedzi na to pytanie warto odnieść się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości WE, a zwłaszcza do cytowanego często w doktrynie prawa europejskiego orzeczenia w sprawie *International Fruit Company*, nie dotyczącego wprawdzie bezpośrednio kwestii stosunków między systemem ONZ i WE/UE, ale wskazującego na wiele elementów, które ewentualnie mogłyby być również użyteczne przy okazji rozstrzygnięcia kwestii prawnych związanych z implementacją rezolucji RB przez WE/UE. Orzeczenie to dało bowiem podstawy do określenia charakteru zobowiązań prawnych wynikających dla WE/UE z norm Układu Ogólnego w Sprawie Ceł i Handlu (GATT). W jego świetle GATT wiąże WE, ponieważ Wspólnota przejęła kompetencje przysługujące wcześniej państwom członkowskim, które były stronami GATT, w materii objętej Układem GATT, zgodnie z ówczesnym przepisem art. 110 TWE i art. 113 TWE (obecnie art. 131 i 133 TWE)⁴. W orzeczeniu Trybunał wymienił również argumenty, które pozwoliły na uznanie substytucji WE w GATT:

- a) wszystkie państwa członkowskie Wspólnoty są stronami GATT;
- b) Wspólnota Europejska ma wyłączne kompetencje w dziedzinie polityki celnej i handlowej;

⁴ Zob. połączone sprawy 21-24/72, *International Fruit Company NV, Kooy Rotterdam NV, Velleman an Tas NV, Jan Van den Brink's Im-en Exporthandel NV v. Produktschap voor Groenten en Friut*, ECR [1972] 1219.

- c) Wspólnota Europejska wielokrotnie wykazywała chęć związania się normami GATT;
- d) Wspólnota Europejska działała aktywnie w ramach GATT, podpisując porozumienia w sprawie ceł i handlu;
- e) strony GATT uznały substytucję Wspólnoty co najmniej przez przyzwolenie.

Należałoby więc zastanowić się, czy w świetle wymienionych przez Trybunał Sprawiedliwości kryteriów można podjąć próbę konstrukcji przypominającej argumenty Trybunału na rzecz uznania substytucji WE w GATT i na tej podstawie spróbować odpowiedzieć na pytanie o moc prawną rezolucji RB dla systemu prawnego WE/UE. I tak:

ad a) Wszystkie państwa członkowskie UE są członkami ONZ. Fakt ten nie jest jednak wystarczający do postawienia tezy, że Karta Narodów Zjednoczonych wiąże *ipso facto* również UE. Teza taka nie wynika również z powodów przytoczonych przez Trybunał dla uzasadnienia substytucji WE w GATT. Fakt członkostwa w ONZ państw członkowskich UE może być postrzegany zaledwie jako warunek wstępny do takich dywagacji.

ad b) Spełniony został warunek zawarty w punkcie 2, przynajmniej jeżeli chodzi o sankcje ekonomiczne, ponieważ bezpośrednią podstawą do podejmowania tego rodzaju sankcji są przepisy art. 301 TWE i art. 60 TWE.

ad c) Warunek ten nie może być, jak na razie, spełniony. Ani Unia Europejska, ani Wspólnoty Europejskie nie mogą być członkami ONZ z powodu braku w KNZ przepisów o członkostwie organizacji międzynarodowych w ONZ. Wspólnota uzyskała status obserwatora na podstawie Rezolucji 3208 przyjętej na 29. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ. W 1991 r. Wspólnota uzyskała członkostwo w jednej z organizacji wyspecjalizowanych systemu ONZ – FAO. Należy odnotować, że Unia Europejska ma szczególne związki organizacyjne z wieloma programami ONZ. Warto w tym miejscu przypomnieć dokument, jeden z najbardziej eksponowanych na płaszczyźnie współpracy między ONZ i UE na polu zachowania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, którym jest dokument Komisji zatytułowany „The European Union and the United Nations: The choice of multilateralism”⁵. Należy również odnotować rezolucję Parlamentu Europejskiego nt. wzajemnych stosunków między Unią Europejską a Narodami Zjednoczonymi, która m.in. wzywa Radę do rozważenia możliwości udziału Unii Europejskiej, jako pełnoprawnego członka, w pracach Zgromadzenia Ogólnego i Rady Bezpieczeństwa (paragraf 13)⁶.

ad d) Warunek ten można uznać za spełniony. Wspólnota/Unia jest stroną ponad pięćdziesięciu wielostronnych porozumień i konwencji zawieranych pod auspicjami ONZ. Unia uzyskała ponadto specjalny status „pełnego uczestnika” na wielu konferencjach ONZ⁷.

⁵ COM (2003) 526 final.

⁶ European Parliament resolution on the relations between the European Union and the United Nations (2003/2049 (INI)).

⁷ European Union-United Nations an Overview, <http://europa-eu-un.org>.

ad e) Warunek, jak na razie, bezprzedmiotowy, nigdy nie podnoszony ani przez UE, ani przez ONZ i nigdy nie dyskutowany na żadnych forach obu organizacji.

5. Już tylko z pobieżnego przeglądu argumentów, na podstawie których Trybunał uznał substytucję Wspólnoty w GATT, przynajmniej ich połowa, jeżeli nie dwie trzecie, nie mają zastosowania do określenia wzajemnych relacji między UE/WE a ONZ, jako relacji substytucji członkostwa. Również i z tej perspektywy, WE/UE nie ma obowiązku implementowania sankcji RB. Natomiast obowiązek taki niewątpliwie spoczywa na państwach członkowskich UE. Co więc należy czynić, jeżeli UE/WE nie podejmą żadnych kroków w odpowiedzi na sytuację międzynarodową, która stała się powodem przyjęcia przez Radę Bezpieczeństwa stosownej rezolucji?

Ogólne zasady dotyczące pierwszeństwa zobowiązań wynikających z Karty Narodów Zjednoczonych

6. W związku z postawionym wyżej pytaniem rodzi się następne: czy państwa członkowskie Unii Europejskiej mają możliwość dania pierwszeństwa zobowiązaniom wynikającym z Karty NZ i nie zastosowania się do norm prawa UE w sytuacji konfliktu między przepisami rezolucji RB i przepisami systemu prawa UE?

Zgodnie z art. 103 Karty NZ w razie sprzeczności między obowiązkami członków Organizacji Narodów Zjednoczonych wynikającymi z Karty NZ, a ich obowiązkami wynikającymi z innego porozumienia międzynarodowego pierwszeństwo będą miały zobowiązania wynikające z Karty. Z perspektywy powszechnego prawa międzynarodowego sprawa jest więc oczywista – państwa członkowskie UE, które są również członkami ONZ muszą dać pierwszeństwo zobowiązaniom wynikającym z Karty NZ⁸.

Prawdopodobnie w związku z przepisem o pierwszeństwie zobowiązań wynikających z Karty NZ wprowadzono do Traktatu EWG obecny przepis art. 297 TWE (ówczesny art. 224 TEWG), zgodnie z którym państwo członkowskie może odstąpić od przepisów Traktatu i jednostronnie podjąć środki dla „zachowania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego”⁹. Natomiast przepis art. 307 TWE (ówczesny art. 234 TEWG) ma na celu zabezpieczenie sytuacji prawnej stron trzecich zagwarantowanej we wcześniej przyjętych zobowiązaniach międzynarodowych członków UE, zanim jeszcze stali się oni członkami UE i Wspólnot. Przepis

⁸ Warto zauważyć, że kiedy powstawała Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG), wszystkie jej państwa członkowskie były członkami ONZ z wyjątkiem Republiki Federalnej Niemiec.

⁹ „Państwa członkowskie zasięgają wzajemnie swojej opinii w celu wspólnego podjęcia działań niezbędnych do zapewnienia, aby sprawne działanie wspólnego rynku nie było naruszone przez środki podejmowane przez jakiegokolwiek Państwo Członkowskie w przypadku poważnych wewnętrznych zaburzeń zakłócających porządek publiczny, w wypadku wojny lub poważnego napięcia w stosunkach międzynarodowych, stanowiącego groźbę wojny, albo też w celu wywiązania się z zobowiązań podjętych przez siebie dla zachowania pokoju i bezpieczeństwa” (art. 297 TWE).

ten stanowi ponadto, że w zakresie, w jakim umowy te są sprzeczne z TWE, dane państwo/państwa członkowskie podejmie/podejmą wszelkie odpowiednie kroki w celu usunięcia stwierdzonych sprzeczności¹⁰.

7. W sytuacji gdy art. 307 TWE reguluje sprawę ewentualnego konfliktu między dwoma systemami prawa, art. 297 TWE powierza, w określonej sytuacji, szeroką kompetencję derogacyjną państwom członkowskim, a ta może dotyczyć wszystkich przepisów TWE w granicach określonych w art. 298 TWE, który stanowi, że jeżeli środki podjęte w wypadkach przewidzianych w art. 296 i 297 TWE będą zakłócać warunki konkurencji na wspólnym rynku, Komisja zbada z zainteresowanym państwem sposoby dostosowania tych środków do zasad ustanowionych w Traktacie. Na zasadzie odstępstwa od procedury przewidzianej w art. 226 TWE i art. 227 TWE Komisja lub każde państwo członkowskie mogą wnieść do Trybunału Sprawiedliwości skargę, jeżeli uznają, że jakieś państwo/państwa członkowskie nadużywa/nadużywają uprawnień przewidzianych w przepisach art. 296 i 297 TWE.

Zakres przedmiotowy derogacji objętej art. 307 TWE

8. W tym kontekście warto przytoczyć stanowisko Trybunału Sprawiedliwości w sprawie, która w zasadniczy sposób przyczyniła się do ustalenia zakresu obowiązywania art. 307 TWE¹¹. W orzeczeniu tym Trybunał nawiązał do swoich po-

¹⁰ Art. 307 TWE (ówczesny art. 234 TEWG) stanowi: „Postanowienia niniejszego Traktatu nie naruszają praw i obowiązków wynikających z umów zawartych przed 1 stycznia 1958 r. lub, dla Państw przystępujących przed datą ich przystąpienia, między jednym lub kilkoma Państwami Członkowskimi z jednej strony, a jednym lub kilkoma państwami trzecimi z drugiej.

W zakresie, w jakim umowy te są sprzeczne z niniejszym Traktatem, dane Państwo lub Państwa Członkowskie podejmą wszelkie odpowiednie kroki w celu usunięcia stwierdzonych sprzeczności. W razie potrzeby Państwa Członkowskie udzielają sobie wzajemnej pomocy do osiągnięcia tego celu i zajmą w danym wypadku wspólne stanowisko.

W wykonaniu wspomnianych w akapicie pierwszym umów Państwa Członkowskie uwzględniają fakt, że korzyści przyznane w niniejszym Traktacie przez każde Państwo Członkowskie stanowią nieodzowny element utworzenia Wspólnoty i z tego powodu są nierozdzielnie związane z utworzeniem wspólnych instytucji, z udzieleniem im uprawnień oraz przyznaniem tych samych korzyści przez wszystkie inne Państwa Członkowskie”.

¹¹ Sprawa C-124/95 *The Queen, ex parte Centro-Com Srl v. H. M. Treasury and Bank of England*, ECR [1007] I-89. “55. The first paragraph of art. 234 of the Treaty provides that the right and obligations arising from the agreements concluded before the entry into force of the Treaty between one or more Members States on one hand, and one or more third countries on the other, are not to be affected by the provisions of the Treaty.

56. According to settled case law, the purpose of the first paragraph of art. 234 of the Treaty is to make clear, in accordance with the principle of international law, that application of the Treaty does not affect the commitment of the Member State concerned to respect the rights of non-member States under an earlier agreement and to comply with corresponding obligations (see Case C-324/93 *Evans Medical and Macfarlan Smith* [1995] ECR I-563, paragraph 27).

[...] 58. However, in proceedings for a preliminary ruling, it is not for this Court but for the national court to determine which obligations are imposed by earlier agreement on the Member State concerned and to ascertain their ambit so as to be able to determine the extent to which they thwart application of the provisions of Community law in question (see Case C-324/93...).

59. The national court must examine whether, in circumstances of the case before it, in which exports were approved by the United Nations Sanctions Committee and authorized by the competent authority in the country of export, both the change of policy and the four decisions refusing to allow funds to be released are necessary in

przednich orzeczeń i stanął na stanowisku, że zgodnie z art. 307 akapit 1 TWE i zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego stosowanie TWE nie narusza zobowiązań państw członkowskich wynikających z wcześniej zawartych porozumień międzynarodowych w stosunku do państw trzecich. Konsekwentnie, aby określić czy państwa członkowskie UE mogą uchylić się od zobowiązań wynikających z prawa UE, należy ustalić, czy zawarte wcześniej porozumienie międzynarodowe nakłada na nie zobowiązania, których wykonania mogą dochodzić państwa trzecie, będące stroną/stronami takiego porozumienia. Trybunał podkreślił, że w postępowaniu o wydanie orzeczenia wstępnego sprawą Trybunału nie było ustalenie, jakie zobowiązania zostały nałożone na państwa członkowskie przez wcześniej zawarte porozumienia międzynarodowe. To należało do sądów krajowych. Trybunał wyraźnie podkreślił, że w każdym przypadku, gdy porozumienie międzynarodowe pozwala na pewne zachowanie, ale nie czyni go obligatoryjnym, państwo członkowskie UE powinno powstrzymać się od przyjęcia środka, który wydaje się sprzeczny z prawem UE.

9. Orzeczenie to jednoznacznie wskazuje na zasadę, która wynika z przepisu art. 307 TWE, że państwa członkowskie są uprawnione do dania pierwszeństwa zobowiązaniom wynikającym z Karty NZ, przede wszystkim ze względu na zobowiązania w stosunku do trzeciej strony. Czy wobec tego państwo członkowskie UE może dowolnie określić zakres i skutek swoich zobowiązań wynikających z Karty NZ i czy może dowolnie zdecydować o odstępstwie od zobowiązań wynikających z prawa UE?

Jak się wydaje, z orzeczenia Trybunału wynikają ograniczenia możliwości korzystania z przepisu art. 307 TWE jako podstawy derogacji od zobowiązań wynikających z prawa UE. Pierwszym jest treść orzeczenia sądu krajowego w sprawie ustalenia obowiązków państwa nałożonych na nie przez prawo międzynarodowe. W tym kontekście warto podkreślić, że niemal wszystkie orzeczenia w związku z art. 307 TWE były wydane w trybie orzeczenia wstępnego i dlatego Trybunał pozostawiał decyzje co do międzynarodowych zobowiązań danego państwa sądom krajowym, powołując się m.in. na zakres swojej jurysdykcji, ograniczony do orzekania w sprawach interpretacji i stosowania traktatu wspólnotowego¹².

order to ensure that the Member state concerned performs its obligations under the Charter of the United Nations Security Council Resolution 757 (1992).

60. It should, in any event, be remembered that, when an international agreement allows, but does not require, a Member State to adopt a measure which appears to be contrary to Community law (see Case C-324/93...).

61. [...] national measures which prove to be contrary the common commercial policy provided for in Article 113 of the Treaty and the Community regulations implementing that policy are justified under Article 234 of the Treaty only if they are necessary to ensure that the Member State concerned performs its obligations towards non-member countries under an agreement concluded prior to entry into force of the Treaty or prior accession by that Member State".

¹² Sprawa znacznie by się skomplikowała, gdyby Trybunał miał w podobnej kwestii procedować w sprawie skargi z art. 226 TWE i musiał odpowiedzieć na pytanie, czy państwo członkowskie wywiązało się ze zobowiązań, które ciąży na nim na mocy Traktatu. Gdyby więc Komisja wniosła sprawę, że niewywiązanie się przez państwo ze zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego nie jest spowodowane szczególnymi warunkami pozwalającymi na derogację na zasadzie przepisu art. 307 TWE, Trybunał musiałby rozważyć sprawę zobowiązań

Kolejne ograniczenia dotyczą wprowadzenia zasady, że jeżeli nie ma wyraźnego konfliktu między zobowiązaniami międzynarodowymi państw członkowskich i przepisami prawa wspólnotowego, ciężar dowiedzenia konfliktu spoczywa na danym państwie. Sąd krajowy musi sam być przekonany, że działania państwa członkowskiego wynikają z jego zobowiązań międzynarodowych. Stanowisko sądu krajowego nie powinno w tej materii opierać się jedynie na poglądach władz danego państwa członkowskiego. Trybunał Sprawiedliwości może sam orzekać w tej materii, jeżeli uzna, że co do zasady, nie ma w sprawie przesłanek do stosowania art. 307 TWE.

Zakres przedmiotowy derogacji objętej art. 297 TWE

11. Kolejną podstawą derogacji od zobowiązań nałożonych przez prawo wspólnotowe na państwa członkowskie ze względu na zobowiązania międzynarodowe jest art. 297 TWE. Przepis ten stanowi, że państwa członkowskie konsultują się ze sobą w celu podjęcia działań niezbędnych, by środki, do których przedsięwzięcia państwo członkowskie może być skłonione w przypadku poważnych zaburzeń wewnętrznych zagrażających porządkowi publicznemu, w przypadku wojny, poważnego napięcia międzynarodowego stanowiącego groźbę wojny lub w celu wypełnienia zobowiązań przyjętych przez nie, by utrzymać pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe nie miały wpływu na funkcjonowanie wspólnego rynku. Doktryna nazywa ten przepis „rezerwą, zabezpieczeniem suwerenności”¹³.

Tymczasem, jak się wydaje, prawo orzecznicze Trybunału Sprawiedliwości (TS) traktuje art. 297 TWE jako wyjątek dopuszczający derogacje od norm wspólnotowych, na równi z innymi wyjątkami. W sprawie 222/84 Trybunał wymienił wszystkie wyjątki zawarte w TWE związane z powołaniem się na „bezpieczeństwo publiczne”, w tym ówczesny art. 224 TEWG (obecnie art. 297 TWE) i podkreślił, że dotyczą one sytuacji jasno określonych. Dlatego też wyjątki te nie powinny być przedmiotem interpretacji rozszerzającej¹⁴. Ale jednocześnie, zdaniem Trybunału wyrażonym w tym samym orzeczeniu, art. 297 TWE mówi o całkowitej wyjątkowej sytuacji. Nie ulega chyba kwestii, że implementacja rezolucji RB dotyczy takich sytuacji szczególnych i wchodzi w zakres przedmiotowy regulacji objętej przepisem art. 297 TWE. Jeżeli art. 297 TWE jest raczej wyjątkiem niż rezerwą, zabezpieczeniem suwerenności, to z prawnego punktu widzenia państwo członkowskie może powołać się na ten przepis dla usprawiedliwienia derogacji od zobowiązań wynikających z TWE. Można się natomiast zastanawiać, czy art. 297

nałożonych na to państwa członkowskie przez daną umowę międzynarodową, ponieważ inaczej nie mógłby orzekać w sprawie.

¹³ I. Canor, *Can Two Walk Together, Except They Agreed? Relationship Between International Law and European Law: The Incorporation of United Nations Sanctions Against Yugoslavia Into European Community Law through the Perspective of the European Court of Justice*, „Common Market Law Review” 1998, No. 35.

¹⁴ Sprawa 222/84, *Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, ECR [1986] 1651.

TWE stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 307 TWE w przedmiocie implementacji rezolucji RB.

12. Dalsza kwestia dotyczy zagadnienia, czy art. 297 TWE może w każdych okolicznościach być podstawą wyłączenia z obowiązków wynikających z prawa wspólnotowego UE, w sytuacji gdy mamy już akty prawa wspólnotowego w sprawie wprowadzania sankcji, które w istocie są implementacją rezolucji RB. Do kwestii tej odniósł się Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-124/95 (Centro-Com) i orzekł, że odkąd zasady handlu zostały zharmonizowane w prawie wspólnotowym, Wielka Brytania nie mogła dłużej powoływać się na wyjątek dotyczący „bezpieczeństwa publicznego” zawarty w przepisie art. 11 brytyjskiego rozporządzenia eksportowego. Ponieważ odpowiednie przepisy dotyczące sankcji zawarte w rozporządzeniu wspólnotowym 2603/69 stanowiły wyczerpujący katalog dotyczący ograniczeń w eksporcie, nie było już pola dla działań państw w tej materii. Dlatego też, jeżeli nie można wykazać jasno konfliktu między rezolucją RB i prawem wspólnotowym, prawo wspólnotowe powinno być przestrzegane przez wszystkie państwa członkowskie UE¹⁵.

Zasady i tryb nakładania sankcji przez WE/UE

13. Praktyka WE/UE generalnie pokazuje, że Unia Europejska popiera i współpracuje przy wprowadzaniu w życie rezolucji RB nakładających sankcje gospodarcze mimo braku wyraźnej podstawy prawnej dla tych działań. Praktyka ta pokazuje również, że poza wyjątkami, Unia przyjmując wspólnotowy akt nakładający sankcje nie odwołuje się w zasadzie do konkretnych rezolucji RB jako podstawy prawnej dla swoich działań. Rezolucje te są natomiast często przywoływane w decyzjach politycznych przyjmowanych przez Radę Europejską i Radę w ramach postanowień V części TUE¹⁶. Tak więc rezolucje Rady Bezpieczeństwa są implementowane przez WE/UE. Praktyka ta z prawnego punktu widzenia opiera się na kompetencji WE/UE do podejmowania decyzji o nakładaniu sankcji gospodarczych w ramach przepisów dotyczących obszaru wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) Unii Europejskiej i art. 301 i 60 TWE.

14. Art. 133 TWE powierza Wspólnocie wyłączne kompetencje w dziedzinie wspólnej polityki handlowej, co daje podstawę do wprowadzania sankcji w tej dziedzinie. Z praktyki Wspólnoty/Unii w dziedzinie nakładania autonomicznych sankcji wynika, że proces ten ma dwie fazy. Pierwsza to spotkanie państw członkowskich w ramach ich kompetencji wynikających z V części TUE, tj. z przepisów Traktatu dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, by zdecydować o nałożeniu sankcji gospodarczych. W ich wykonaniu Rada przyjmuje wspólne stanowisko lub wspólne działanie. W drugiej fazie zostaje przyjęty akt

¹⁵ Zob. przypis nr 13.

¹⁶ Zob. S. Bohr, *op. cit.*, s. 257 i nast.

wspólnotowy, najczęściej w formie rozporządzenia lub decyzji. Warto podkreślić, że cechą charakterystyczną procedury ich tworzenia jest brak w niej udziału Parlamentu Europejskiego. Ma tu zastosowanie art. 301 TWE, gdy chodzi o sankcje gospodarcze, który stanowi, że gdy jest to przewidziane we wspólnym stanowisku lub działaniu podjętym na podstawie Tytułu V TUE, dla działań Wspólnoty zrywających lub zmniejszających, częściowo lub całkowicie, stosunki gospodarcze z państwem/państwami trzecimi, Rada na wniosek Komisji niezwłocznie podejmuje, większością kwalifikowaną, pilne środki. Jeżeli w przypadkach przewidzianych w art. 301 TWE działania Wspólnoty uważane są za niezbędne, Rada zgodnie z tą samą procedurą może podjąć w stosunku do państw/państwa trzeciego środki w odniesieniu do przepływu kapitałów i płatności (art. 60 TWE).

Tak więc mechanizm zawarty w Tytule V TUE, zgodny z zasadami prawa międzynarodowego, poprzedza proces legislacyjny właściwy dla prawa wspólnotowego. Ta dwupoziomowość działań państw członkowskich może być uważana za wyraz kompromisu między tradycyjnym przywiązaniem do zachowania idei suwerenności w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz oczywistą koniecznością jednolitości w stosowaniu norm wspólnotowych na całym obszarze obrotu prawnego UE. Można ją jednak również postrzegać jako wyraz konkurencyjności kompetencji Wspólnoty i państw członkowskich.

15. Jeżeli patrzeć na zagadnienie implementacji rezolucji Rady Bezpieczeństwa z perspektywy rozszerzającej interpretacji Karty NZ i Traktatów WE/UE oraz stanowiska doktryny zakładających, że można domniemywać, iż Unia Europejska jest w pewnym sensie związana sankcjami ONZ¹⁷, to wypadałoby dowieść, że podział kompetencji we Wspólnocie (w szczególności jeżeli chodzi o art. 297 TWE) zobowiązuje państwa członkowskie UE do implementowania rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ na drodze aktu wspólnotowego. Pogląd ten jest generalnie potwierdzony przez praktykę państw członkowskich UE, zawsze zgadzających się na implementację rezolucji RB przez instytucje wspólnotowe, kiedy tylko Wspólnota wprowadzała środki związane z sytuacjami kryzysowymi na świecie, do których nawiązywały stosowne rezolucje RB¹⁸.

16. Zgodnie z przepisami Karty Narodów Zjednoczonych członkowie ONZ są zobowiązani do wprowadzania w życie rezolucji RB wszelkimi środkami. Art. 48 (2) bezpośrednio stanowi, że postanowienia w tej materii będą wykonywane przez członków ONZ bezpośrednio, jak też w formie ich akcji w odpowiednich organizacjach międzynarodowych, których są członkami. Państwa członkowskie UE zatrzymują więc swoje kompetencje do wykonania zobowiązań międzynarodowych w drodze decyzji przewidzianych w części V TUE i za pomocą instrumentów przewidzianych w art. 301 i 60 TWE. Zakładając, że konsultacje, o których stanowi przepisy art. 297 i 298 TWE, doprowadzą do przyjęcia decyzji o wspólnych działaniach, Wspólnota ma obowiązek podjęcia koniecznych środków do wprowa-

¹⁷ Zob. C. Mik, *op. cit.*, s. 355 i nast.

¹⁸ *Ibidem*.

dzenia decyzji podjętych w ramach WPZiB w życie i przez ten fakt jest włączona w wykonanie rezolucji RB, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 48 (2) KNZ.

17. Z perspektywy państw członkowskich UE przepis art. 297 TWE jest normą, która nie pozwala Wspólnocie Europejskiej łamać międzynarodowych zobowiązań państw członkowskich UE w sytuacji, gdy Wspólnota/Unia nie są bezpośrednio adresatami rezolucji RB ani też sukcesorami praw i obowiązków państw członkowskich ONZ. Konsultacje między państwami członkowskimi, o których mówi przepis art. 297 TWE pozostają w związku systemowym z zasadniczym dążeniem Wspólnoty do eliminowania sytuacji, w których może dojść do konfliktów na tle podziału kompetencji między państwami członkowskimi UE i Unią. Jeżeli konsultacje doprowadzają do implementacji rezolucji RB przy pomocy aktu wspólnotowego, państwa rezygnują z akcji indywidualnych, nie naruszając tym samym zobowiązań wynikających z przepisów Karty NZ, a instytucje Wspólnoty są związane w tej materii w świetle prawa wspólnotowego do przyjęcia wszystkich niezbędnych środków w tym przedmiocie.

18. Przepis art. 301 TWE stanowi, że Rada, większością kwalifikowaną, na wniosek Komisji przyjmuje niezbędne pilne środki, jeżeli wspólne stanowisko lub wspólne działanie przyjęte na podstawie przepisów TUE dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa przewidują sankcje gospodarcze z państwem/państwami trzecimi¹⁹. Można się wprawdzie zastanawiać, czy nie chodzi tu o kompetencje wyłączne Wspólnoty w materii sankcji, jak np. w przypadku wspólnej polityki handlowej, ale z cytowanego orzecznictwa Trybunału (zwłaszcza w sprawie *International Fruit Company*) nie można wywieść takiego warunku. Stanowisko Trybunału dowodzi, że zobowiązania wynikające z porozumień międzynarodowych, które wiążą wszystkie państwa członkowskie, są przekazane Wspólnocie, jeżeli Wspólnota ma wyłączne kompetencje w dziedzinie objętej takim porozumieniem. Przekazanie, o którym stanowi wspomniane orzeczenie, może zabezpieczyć Wspólnotę przed łamaniem wspomnianych porozumień, co byłoby wysoce niepożądane zarówno z perspektywy państw członkowskich, jak i organizacji. W przypadku konfliktu państwa członkowskie musiałyby wybierać między zobowiązaniami wynikającymi z prawa UE i zobowiązaniami międzynarodowymi. Mogłyby wówczas skorzystać z przepisu art. 307 TWE, optując za wywiązaniem się ze zobowiązań wcześniej przyjętych. Ponieważ Wspólnota przyjmuje sankcje gospodarcze w związku z rezolucjami Rady Bezpieczeństwa na podstawie art. 301 TWE i 60 TWE, argument o przekazaniu kompetencji Wspólnocie przez państwa

¹⁹ „Jeżeli wspólne stanowisko lub wspólne działanie przyjęte na podstawie postanowień Traktatu o Unii Europejskiej dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa przewidują działanie Wspólnoty zmierzające do zerwania lub ograniczenia w części lub w całości stosunków gospodarczych z jednym lub z większą liczbą państw trzecich, Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną na wniosek Komisji, podejmuje niezbędne pilne środki” (art. 301 TWE). „1. Jeżeli w przypadkach przewidzianych w art. 301, działanie Wspólnoty uważane jest za niezbędne, Rada może, zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 301, podjąć w stosunku do danych państw trzecich pilne i niezbędne środki w odniesieniu do przepływu kapitału i płatności [...]”.

członkowskie miałyby tu zastosowanie i potwierdzałyby tezę o mocy wiążącej rezolucji RB dla porządku prawnego UE.

Należy mieć jednak na uwadze, że orzeczenie Trybunału w sprawie *International Fruit Comapny* dotyczy sytuacji, gdy Wspólnota Europejska wstąpiła w prawa członkowskie państwa w ramach konkretnej umowy międzynarodowej – Układu GATT. Stanowisko Trybunału nie dotyczy więc w zasadzie innych porozumień międzynarodowych, także Karty Narodów Zjednoczonych. Należy więc zastanowić się, czy warunek ten ma zasadnicze znaczenie dla odpowiedzi na wcześniej postawione pytanie, a jeżeli tak, to czy jest on spełniony w przypadku sankcji gospodarczych²⁰.

20. W tym kontekście warto przytoczyć stanowisko Trybunału Sprawiedliwości, gdy ten wypowiadał się w ogólnych kwestiach związanych z prawem międzynarodowym. Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę, że Wspólnota w wykonywaniu swych funkcji musi szanować prawo międzynarodowe. Znaczenie tego rodzaju oświadczeń Trybunału trudno uznać za wykładnię dotyczącą wzajemnych związków między dwoma systemami prawa. Ponadto kwestie, przy okazji których Trybunał wypowiadał się, dotyczyły międzynarodowego prawa zwyczajowego²¹.

21. Przepisy Karty NZ nie należą wprawdzie do tego rodzaju norm, o których mowa wyżej, ale być może wiążące znaczenie rezolucji Rady Bezpieczeństwa dla systemu UE dałoby się wywieść z zasad zawartych w Karcie NZ dotyczących zadań Narodów Zjednoczonych w dążeniu do zachowaniu pokoju i bezpieczeństwa. W takim przypadku można by się zastanowić nad możliwością posłużenia się podobieństwem do prawnomiędzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka, których stronami są wszystkie państwa członkowskie UE. Zanim bowiem powstała Karta Praw Podstawowych, Trybunał wypracował koncepcję zasad ogólnych prawa wspólnotowego, które obejmują również prawa podstawowe zawarte w instrumentach międzynarodowego prawa ochrony praw człowieka, w tym Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Karta NZ nie jest oczywiście prawnomiędzynarodowym instrumentem ochrony praw człowieka, a jej przepisy trudno byłoby zaliczyć do ogólnych zasad prawa UE. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że stara się on w praktyce orzeczniczej brać pod uwagę przepisy traktatów dotyczących praw człowieka, których stronami są państwa członkowskie UE²².

²⁰ Zob. K. Wellens (red.), *International Law: Theory and Practice – Essays in Honour of Eric Suy*, Hague-Boston-London 1998, s. 446 i nast.

²¹ Zob. np. sprawy 812/79, *Attorney General v. Juan C. Burga*, ECR [1980] 2803; 21-24/72, zob. supra przypis nr 4; 87/75, *Conceria Danide Bresciani v. Amministrazione delle finanze dello Stato*, ECR [1976] 129; 4/73 ECR, *J. Nold Kohler und Baustoffgrosshandlung v. Commission of European Community*, [1974] 491; 44/79, *Liselotte Hauer v. Land Rheinland-Pfalz*, ECR [1979] 3727.

²² Zob. P. J. Kuypers, *Sanctions, Security and Human Rights and Commercial Policy*, [w:] M. Morceau (red.), *The European Community's Commercial Policy after 1992: The Legal Dimension*, Dodrecht-London-Boston 1993.

Uwagi końcowe

22. Z przepisów Karty Narodów Zjednoczonych nie wynikają żadne obowiązki prawne dotyczące jej przestrzegania przez WE/UE. Natomiast z praktyki WE/UE w przedmiocie implementacji rezolucji Rady Bezpieczeństwa wynika, że WE/UE przyjmuje takie środki implementacyjne, chociaż wykonuje pośrednio zobowiązania zawarte w rezolucjach RB, opierając się na przepisach dotyczących autonomicznych uprawnień WE/UE w tym przedmiocie.

Z analizy przepisów Traktatu i analizy orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że z jednej strony prawo wspólnotowe daje UE prawo do przyjmowania środków w sprawie sankcji, a z drugiej strony pozwala państwu członkowskiemu na stosowanie odstępstw od jego zobowiązań względem tego prawa, kiedy takie odstępstwa są wynikiem wymagań płynących ze zobowiązań zachowania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego²³. Z taką derogacją nie mamy do czynienia w przypadku, gdy samo prawo wspólnotowe stanowi implementację zobowiązań państw członkowskich.

23. Wszelkie środki prawne, o których stanowią przepisy art. 301 TWE i 60 TWE, wymagają implementacji w drodze aktów prawa wspólnotowego. Generalnie wydaje się, że środki te nie mogą mieć skutku bezpośredniego, ponieważ celem niemal wszystkich środków dotyczących sankcji jest ograniczenie praw niektórych podmiotów indywidualnych, a nie ich przyznawanie czy poszerzanie ich zakresu²⁴.

Środek przyjęty w ramach sankcji może być przedmiotem skargi o uznanie aktu za nieważny, ponieważ państwa członkowskie UE jako członkowie ONZ są bezpośrednio zainteresowane zapewnieniem, że Wspólnota nie narusza postanowień rezolucji RB. Z linii orzeczniczej Trybunału wynika jednak, że bezpośrednie stosowanie norm prawa międzynarodowego jest warunkiem wstępnym, również w kontekście działań podejmowanych przez państwa członkowskie Unii²⁵.

²³ Zob. m.in. sprawy: 204/86, *Hellenic Republic v. Council of the European Communities*, [1988] 5352; C-299/94, *Anglo-Irish Beef Processors International and others v. Minister for Agriculture, Food and Forestry*, [1996] I-1932; C-177/95 *Ebony Maritime SA and Navigation Co. Ltd. v. Prefetto della Provincia di Brindisi and Others*, [1997] I-1122; C-84/95 *Bosphorus Hava Turizm ve Ticaret AS v. Minister of Transportation, Energy and Communication and Others*, [1996] I-3966.

²⁴ Zob. C. Mik, *op. cit.*, s. 401 i nast; por. sprawa 152/84, *M. Marshal v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, ECR [1986] 723.

²⁵ Zob. sprawa 21-24/72, wyżej w przypisie 4; sprawa C-280/93, *Germany v. Council of the European Communities*, ECR [1994] I-4973.