

Ustawa sankcyjna USA na Rosję: narzędzie polityczne bez gwarancji wykorzystania

Iwona Wiśniewska, Filip Rudnik, Andrzej Kohut

16 września Izba Reprezentantów Stanów Zjednoczonych przegłosowała ustawę dotyczącą sankcji wobec Rosji, której pomysłodawcą był nieżyjący senator Lindsey Graham. Decyzja ta zakończyła procedurę akceptacyjną dokumentu w Kongresie i obecnie czeka on na podpis prezydenta. W ustawie powtórzono obowiązujące już (na podstawie rozporządzeń prezydenckich) restrykcje wizowe i majątkowe wobec najwyższych urzędników państwowych Rosji oraz tamtejszych i zagranicznych podmiotów wspierających jej działania wojenne. Zapisy przyznają też prezydentowi USA szerokie uprawnienia w zakresie nakładania ceł na Rosję, a także kraje importujące rosyjskie surowce energetyczne (zob. Aneks).

Przyjęcie ustawy przez Kongres należy rozpatrywać przede wszystkim jako polityczną demonstrację i potencjalny instrument nacisku USA na Rosję, mający na celu skłonienie Kremla do realnego zaangażowania w negocjacje dotyczące zakończenia wojny z Ukrainą. Zawarta w treści aktu swoboda administracji prezydenckiej w zakresie implementacji sankcji sprawia jednak, że siła tego politycznego komunikatu jest w percepcji Kremla wyraźnie słabsza w obliczu postrzeganej niechęci Białego Domu do poszerzania restrykcji mogących potencjalnie prowadzić do wzrostu cen paliw.

Komentarz

- **Zakres implementacji ustawy Grahama będzie zależał od woli prezydenta.** Ustawę przegłosowano przy akceptacji Białego Domu, na co wskazuje niemal jedomyślne poparcie ze strony polityków republikańskich. Zgoda ta wynika z kalkulacji administracji Donalda Trumpa, że zapisy pozostawią jej dużo swobody w prowadzeniu polityki względem Rosji. Swoboda ta dotyczy zarówno skali restrykcji (cła na produkty rosyjskie do 500%, ale bez podania minimalnej wartości), jak i możliwości rezygnacji z wybranych sankcji personalnych ze względu na deklarowany interes narodowy USA.
- **Przyjęcie ustawy przez Kongres nie było konieczne do zwiększenia amerykańskiej presji ekonomicznej na Rosję.** Dotychczasowe kompetencje prezydenta USA pozwalały mu już na rozszerzanie restrykcji i ściganie podmiotów je obchodzących. Od początku swojej drugiej kadencji Trump skorzystał z nich w zasadzie raz, w październiku 2025 r., wprowadzając sankcje na największe rosyjskie koncerny energetyczne Rosneft' i Łukoil, co silnie uderzyło w gospodarkę FR i doprowadziło do czasowego zmniejszenia importu jej ropy przez Indie. Obecna administracja, w odróżnieniu od poprzedniej Joego Bidena,

nie stosowała jednak sankcji wtórnych wobec podmiotów z państw trzecich wspierających Rosję w procesie obchodzenia sankcji. Dodatkowo Waszyngton, w związku ze światowym kryzysem energetycznym wywołanym wojną w Zatoce Perskiej, zdecydował się na czasowe wycofanie się z części restrykcji nałożonych na eksport rosyjskiej ropy.

- **Przyjęcie ustawy Grahama da Trumpowi większą swobodę w nakładaniu ceł na państwa trzecie.** Decyzja Sądu Najwyższego USA z lutego br. znacząco ograniczyła swobodę prezydenta w kształtowaniu polityki celnej. Od tego momentu administracja aktywnie szuka innych rozwiązań prawnych, które zwiększyłyby możliwości głowy państwa w tej kwestii. Ustawa Grahama, na co zwracała uwagę m.in. część polityków Partii Demokratycznej, umożliwi prezydentowi nakładanie ceł na państwa będące największymi importerami rosyjskiej ropy i gazu ziemnego, a także te, które ułatwiają handel tymi surowcami. Otwiera to Trumpowi drogę do nakładania nawet 100-procentowych ceł na takie kraje jak Chiny czy Indie, ale też państwa UE. Handel rosyjską ropą i gazem może zatem być wykorzystywany jedynie jako pretekst do wprowadzania nowych ceł.
- **Zapisy sankcyjne dotyczące podwyżki ceł – gdyby wdrożono je w szerokim wymiarze – mogą uderzyć przede wszystkim w Chiny, Indie i Turcję jako największych importerów węglowodorów z Rosji.** Według danych CREA w sierpniu na kraje te przypadało – odpowiednio – 51% (8,4 mld euro), 30% (4,8 mld euro) oraz 9% (1,5 mld euro) całości rosyjskiego eksportu paliw kopalnych. Groźba nałożenia ceł wtórnych spotkała się z krytyką ze strony Indii, które ostrzegły przed negatywnymi implikacjami dla stanu relacji bilateralnych z USA oraz globalnego rynku surowców energetycznych. Faktyczne wykorzystanie tego narzędzia stanowi jednak niewiadomą – m.in. ze względu na trwający kryzys energetyczny i rekordowo wysokie ceny ropy wywołane konfliktem irańsko-amerykańskim na Bliskim Wschodzie. Nie wydaje się, aby Biały Dom był na taki krok gotowy, zwłaszcza przed wyborami do Kongresu 3 listopada.

Aneks. Ważniejsze zapisy ustawy Lindsaya Grahama o sankcjach na Rosję i Iran

Ustawa Grahama między innymi:

- zobowiązuje Prezydenta USA do wytypowania/wyboru (w ciągu 30 dni od wejścia ustawy w życie i następnie co każde kolejne 180 dni) osób fizycznych i prawnych oraz objęcia ich sankcjami (zakaz wjazdu do USA i realizacji operacji finansowych z amerykańskimi podmiotami). Dotyczy to podmiotów powiązanych z władzami Rosji, dowódców wojskowych czy osób wspierających wojnę z Ukrainą, a także podmiotów z państw trzecich, które świadomie dostarczają towary lub usługi rosyjskiemu przemysłowi obronnemu bądź wspomagają eksport rosyjskich surowców, w tym poprzez obchodzenie nałożonych już restrykcji;
- zakazuje: eksportu, reeksportu lub transferu do Rosji jakichkolwiek surowców energetycznych wyprodukowanych w Stanach Zjednoczonych; importu do USA uranu z Rosji; inwestowania przez podmioty USA w Rosji i nabywania rosyjskiego długu państwowego; świadczenia usług poprzez międzynarodowe systemy przekazów finansowych na rzecz instytucji finansowych objętych sankcjami;

- zobowiązuje Prezydenta USA (w ciągu 30 dni od wejścia ustawy w życie) do nałożenia bezpośrednich ceł w wysokości do 500% na wszystkie towary importowane z Rosji do USA;
- zobowiązuje Prezydenta USA (w ciągu 30 dni od wejścia ustawy w życie) do nałożenia ceł wtórnych w wysokości do 100% na towary importowane z krajów sprowadzających ropę naftową i gaz ziemny z Rosji (w ustawie wymieniono m.in. pięciu największych importerów rosyjskich węglowodorów oraz kraje ułatwiające obchodzenie sankcji);
- umożliwia Prezydentowi USA odstąpienie od wdrożenia ww. sankcji, gdy nadrzędny okaże się interes narodowy państwa, przy czym wymagane jest złożenie wówczas przed Kongresem pisemnego sprawozdania wyjaśniającego;
- umożliwia Prezydentowi USA zniesienie wprowadzonych sankcji po konsultacji z Kongresem (który może zablokować to posunięcie jedynie wspólną rezolucją obydwu izb);
- nie znosi już wprowadzonych wyłączeń z reżimu sankcyjnego (licencji na transakcje);
- w zakresie dotyczącym Iranu – jedynie przedłuża czas obowiązywania ustawy sankcyjnej z 1996 r. (z późniejszymi zmianami) do roku 2031.