

TARPTAUTINĖS EKONOMINĖS SANKCIJOS – STRUKTŪRA IR GINČAI

Rimantas Daujotas

Doktorantas, Karalienės Marijos Universitetas

Vyresnysis Teisininkas

APB „Motieka ir Audzevičius“

Gynėjų g. 4, Vilnius, Lietuva

www.rdaujotas.com

El. p.: rimantasdaujotas@gmail.com

I. Įžanga

Dažniausiai šalių vyriausybės ir daugianacionalinės institucijos įveda tarptautines ekonomines sankcijas siekdamos pakeisti valstybių ir nevalstybinių žaidėjų, keliančių grėsmę jų interesams arba pažeidžiančių tarptautines elgesio normas, strateginius sprendimus. Kritikai teigia, kad tarptautinės sankcijos dažnai yra neapgalvotos ir retai sėkmingai pakeičia adresato elgesį, tuo tarpu šalininkai tvirtina, kad pastaraisiais metais jos tapo žymiai veiksmingesnės ir tebėra svarbi užsienio politikos priemonė. Sankcijos tapo būdingu Vakarų reakcijos į tam tikrus geopolitinius iššūkius požymiu.

Kadangi ekonominės sankcijos šiuo metu yra vis dažniau taikomos tarptautinės bendruomenės, šio straipsnio tikslas - įvertinti kas jos iš tiesų yra, kaip jos normatyviai organizuotos ir kokie ginčai kyla tarptautinių ekonominių sankcijų pagrindu.

II. Ekonominių sankcijų apžvalga

Ekonominės sankcijos tradiciškai apibrėžiamos kaip sąmoningas, vyriausybės inicijuotas atsisakymas arba grasinimas atsisakyti įprastinės prekybos ir finansinių santykių su konkrečia valstybe, siekiant pakeisti tos valstybės politiką. Šis tradicinis požiūris, kuriuo sankcijos yra nukreiptos į kitas valstybes, apima didelę dalį Europos sąjungos ar JAV priemonių, kurias jos šiandien taiko visame pasaulyje. Sankcijos prieš valstybę gali įgyti įvairias formas. Jos gali apriboti valstybės iniciatorės vyriausybės veiklą tikslinėje valstybėje, pavyzdžiui, įšaldant diplomatinis santykius arba nutraukiant karinę bei ekonominę pagalbą. Sankcijos gali aprėpti ir platesnius žingsnius – draudimą privatiems asmenims užsiimti arba prisidėti prie prekių ar technologijų perleidimo ar paslaugų teikimo kitai valstybei, jos vyriausybei ir/arba asmenims. Sankcijos taip pat gali apriboti asmeninę veiklą, pavyzdžiui, keliones.

Egzistuoja du pagrindiniai taikomų sankcijų tipai: vienašalės sankcijos (sankcijos, kurias viena valstybė taiko prieš kitą) arba dvišalės sankcijos (individualiai arba kolektyviai veikiančių valstybių grupės sankcijos viena kitos atžvilgiu). Ekonominės sankcijos gali paveikti visas

pramonės šakas. Be to, egzistuoja keletas būdų, kuriais sankcijos įgyvendinamos per jas taikančios valstybės įstatymus ir taisykles, iš kurių dažniausi:

- Prekybos apribojimai (embargas), neleidžiantys valstybei ir jos piliečius užsiimti ekonomine veikla su šalimi, kuriai taikomos sankcijos.
- Lėšų blokavimas arba užšaldymas ir žmonių ar kapitalo judėjimo apribojimas.
- Prekių, importuojamų iš šalies, kuriai taikomos sankcijos, apmokestinimas.
- Apribojimai taikomi prekėms, importuojamoms iš šalies, kuriai taikomos sankcijos.
- Kvotos prekių kiekiams, kurios gali būti eksportuojamos į arba importuojamos iš šalies, kuriai taikomos sankcijos.

Šiuo metu priimta manyti, kad ekonominės sankcijos yra veikiau jėgos panaudojimo alternatyva nei pasekmė atsiradusi po Pirmojo pasaulinio karo. Be to, sankcijos buvo naudojamos beveik išimtinai tuo tikslu ir tarpukario laikotarpiu. JAV Prezidentas Woodrow Wilson optimistiškai pareiškė, kad jėgos nebeprireiks, jei vietoj to valstybės taikys ekonominį ginklą¹.

Kaip pastebima doktrinoje, nors Prezidentas Wilson kalbėjo prieš Tautų Sąjungą kaip propagandininkas ir tame vaidmenyje jam nereikėjo nurodyti šios priemonės sėkmingumo sąlygų, tačiau jo bazinė mintis lieka galioje – ekonominės sankcijos gali būti labai veiksmingos, netgi tylios, mirtinos ir siaubingos. Tačiau kita jo potekstės dalis — kad ši priemonė yra „taiki“ — tikrai netinka sankcijų adresatams². Ekonominės sankcijos potencialiai yra galinga priemonė tinkamomis aplinkybėmis. Jos taip pat turi didelį griaujamąjį potencialą. Pvz. Haičio atvejis, kur sankcijos buvo taikomos su didžiule ir beatodairiška jėga gali būti puikus tokio griaunamojo potencialo pavyzdys³.

Valstybės plėtojo ekonominių sankcijų taikymą kiekvieną dešimtmetį po Pirmojo pasaulinio karo. Antrojo pasaulinio karo metu sąjungininkų taikoma blokada Europoje ir JAV ekonominė pagalba Jungtinei Karalystei prisidėjo prie nacistinės Vokietijos pralaimėjimo. Ramiojo vandenyno kovos veiksmų kontekste JAV įvedė sankcijas prieš Japoniją 1917 m., siekdamas sulaukyti Japonijos

¹ Žr. Barber, James. "Economic sanctions as a policy instrument." *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)* 55.3 (1979): 367-384.; Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott. *Economic sanctions reconsidered: History and current policy*. Vol. 1. Peterson Institute, 1990.

² Žr. W W. Michael Reisman „Assessing the Lawfulness of Non-military Enforcement: The Case of Economic Sanctions“, 89 Am. Soc’y Int’l L. Proc. 350, 350–51 (1995). Taip pat, Ambrosius, Lloyd. *Wilsonianism: Woodrow Wilson and his legacy in American foreign relations*. Springer, 2015.; Hendrickson, David C. "The democratist crusade: intervention, economic sanctions, and engagement." *World Policy Journal* 11.4 (1994): 18-30.

³ Haijuje „turtingas elitai ir karinė vadovybė krovėsi turtus iš kontrabandos, kurią paskatino ekonominės sankcijos. Likusi gyventojų dalis, netekusi savo išrinktos vyriausybės, turėjusios jiems padėti, neperdedant, mirė iš bado“ - W W. Michael Reisman „Assessing the Lawfulness of Non-military Enforcement: The Case of Economic Sanctions“, 89 AM. SOC’Y INT’L L. PROC. 350, 350–51 (1995). Panašiai ir Irake, „niekas tiksliai nežino, kiek Irako civilių gyventojų žuvo dėl įvairių sankcijų, tačiau įvairios Jungtinių Tautų agentūros apskaičiavo, kad jos prisidėjo prie šimtų tūkstančių mirčių“ - John Mueller & Karl Mueller „Sanctions of Mass Destruction“, 78 Foreign Aff. 43, 49 (1999).

įtaką Azijoje, ir vėliau 1940 bei 1941 m., tikėdamosi priversti Japoniją pasitraukti iš užkariautų teritorijų. Šaltojo karo metu Jungtinės Valstijos įvedė porą kompleksinių, daugiašalių sankcijų režimų prieš Sovietų Sąjungą ir jos palydovines valstybes 1948 m. ir prieš Kiniją 1949 m., siekdamos tikslo laikui bėgant nusilpninti ekonominį komunistinio pasaulio pajėgumą ir galiausiai apriboti jo karinį potencialą. Šių priemonių koordinavimo tarp NATO valstybių ir Japonijos arena buvo Daugiašalės eksporto kontrolės koordinavimo komitetas (angl. *Coordinating Committee for Multilateral Export Controls* (COCOM)) ir jo darinys Kinijos komitetas (CHINCOM)⁴. Pagrindinė taktika buvo apriboti komunistams prieigą prie pažangiųjų technologijų.

Šiais laikais nacionalinės vyriausybės ir tarptautinės institucijos, pavyzdžiui, Jungtinės Tautos ir Europos Sąjunga, taiko ekonomines sankcijas siekdamos priversti, sulaikyti, nubausti arba sugėdinti subjektus, keliančius grėsmę jų interesams arba pažeidžiančius tarptautines elgesio normas.

Sankcijos taip pat taikomos siekiant tam tikrų užsienio politikos tikslų, įskaitant antiteroristinius, nukreiptus prieš narkotikų platinimą, branduolinio ginklo neplatinimą, demokratijos ir žmogaus teisių propagavimą, konfliktų sprendimą ir kibernetinę saugą. Kaip ir minėta, sankcijos, nors ir būdamos tam tikra intervencijos forma, paprastai laikomos karinės jėgos alternatyva — mažesnės išlaidos, mažesnė rizika. Tai tarpinė grandis tarp diplomatijos ir karo. Politinį kursą nulemiantys asmenys gali laikyti sankcijas reakcija į užsienio krizes, kuriose nacionaliniai interesai nėra gyvybiškai svarbūs arba kai kariniai veiksmai neįmanomi. Kartais lyderiai gali skubiai įvesti sankcijas, siekdami laimėti papildomo laiko galimų baudžiamųjų priemonių įvertinimui ir parengimui. Pavyzdžiui, Jungtinių Tautų Saugumo Taryba įvedė sankcijas prieš Iraką, praėjus vos keturioms dienoms po Sadamo Huseino invazijos į Kuveitą 1990 m. rugpjūtį⁵.

Analitiniu požiūriu sankcijų įvedimo strategijos gali būti įgyvendinamos derinant keturias strategines priemones: karines priemones, apimančias jėgos struktūrų naudojimą; ekonomines priemones, apimančias privilegijų arba suvaržymų taikymą ar netaikymą tiksliniam subjektui; diplomatinės priemones, apimančias įvairias bendravimo formas nuo įtikinėjimo iki prievartos, nukreiptas į tikslinio subjekto elitą; ir ideologines arba propagandines priemones, apimančias rūpestingai atrinktų ženklų ir simbolių moduliavimą, nukreiptą į atitinkamas politinių masių dalis, kaip poveikio jas valdančiam elitui priemonę⁶. Visos strateginės priemonės yra nukreiptos į

⁴ Žr. Libbey, James K. "Coordinating Committee for Multilateral Export Controls (CoCom)." *The American Economy: A Historical Encyclopedia* 1 (2003): 64.

⁵ Clawson, Patrick. *How Has Saddam Hussein Survived? Economic Sanctions, 1990-1993*. National Defense Univ Washington DC, 1993.; Elliott, Kimberly Ann, and Gary Clyde Hufbauer. "Same song, same refrain? Economic sanctions in the 1990's." *The American Economic Review* 89.2 (1999): 403-408.

⁶ Žr. Kaempfer, William H., and Anton D. Lowenberg. "The theory of international economic sanctions: A public choice approach." *The American Economic Review* 78.4 (1988): 786-793.; Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott. *Economic sanctions reconsidered: History and current policy*. Vol. 1. Peterson Institute, 1990.; de Jonge Oudraat, Chantal. "Making economic sanctions work." *Survival* (2010).

tikslinio subjekto pasirinkimo galimybių sumažinimą, priverčiant jį priimti strategijas arba pozicijas, kurių pastarasis priešingu atveju vengtų.

III. Jungtinių Tautų Organizacijos sankcijos

Pagrindinė Jungtinių Tautų (JT) krizių valdymo institucija yra Saugumo Taryba. Taryba gali reaguoti į globalines grėsmes nutraukdama ekonominius ryšius su valstybėmis ir nevalstybinėmis grupėmis. Nutarimus dėl sankcijų taikymo priima penkiolikos narių taryba balsų dauguma, jeigu veto teise nepasinaudoja kuris nors iš penkių nuolatinių narių: JAV, Kinija, Prancūzija, Rusija, Jungtinė Karalystė. Dažniausiai JT taikomos sankcijos privalomos visoms valstybėms narėms, pvz. aktyvų įšaldymas, kelionių uždraudimas ar ginklų embargas. Vadovaudamasi JT Chartijos VII skyriaus 39 ir 41 straipsniais, JT skiria privalomas sankcijas šalims per Saugumo Tarybos Sankcijų komitetą (toliau – „SK“)⁷.

JT sankcijų režimai paprastai yra valdomi specialaus komiteto ir monitoringo grupės. Be to, tokios organizacijos kaip Interpolas taip pat talkina tam tikriems sankcijų komitetams, ypač užsiimantiems Al Kaida ir Talibanu, tačiau JT neturi savarankiškų spaudimo priemonių. Todėl JK sankcijų veiksmingumas dideliu mastu priklauso ir nuo valstybių narių veiksmų, daugelis iš kurių turi ribotus išteklius ir silpnas politines paskatas.

Saugumo taryba gali reikalauti kolektyvinių ekonominių sankcijų įvedimo pagal JT Chartijos 41 straipsnį, jeigu prieš tai bus nustatyta, remiantis 39 straipsniu, kad egzistuoja grėsmė taikai, taikos pažeidimas arba agresijos aktas, ir jeigu tokios sankcijos įvedamos tarptautinei taikai ir saugumui išsaugoti arba atkurti. Minėtame 41 straipsnyje numatytos priemonės, „nenaudojant ginkluotos jėgos“, pavyzdžiui, ekonominės sankcijos, arba 42 straipsnyje nurodytos priemonės, apimančios „tokius [karinius] veiksmus (...), kokie gali būti būtini tarptautinės taikos ir saugumo išsaugojimui arba atkūrimui“. Norėdama pritaikyti sankcijas, JT prašo valstybių įgyvendinti sprendime numatytas priemones ir paskirti įgaliotus asmenis, kad būtų užtikrintas sankcijų reikalavimų laikymasis atitinkamose teritorijose. Kadangi JT yra forumas, kuriame valstybės posėdžiauja, daroma prielaida, kad Saugumo Tarybos narių balsavimas gali būti naudojamas ir skiriant sankcijas valstybėms narėms, kurios pažeidžia konkrečias sankcijas.

Iki 1990 m. Taryba taikė sankcijas prieš dvi valstybes: Pietų Rodeziją (1966) ir Pietų Afriką (1977)⁸. Tačiau nuo šaltojo karo pabaigos ši institucija įvedė sankcijas daugiau nei dvidešimt kartų.

⁷ Iranas (2006 m. rezoliucija Nr. 1696; 2006 m. rezoliucija Nr. 1737; 2007 m. rezoliucija Nr. 1747; 2008 m. rezoliucija Nr. 1803; 2008 m. rezoliucija Nr. 1835; 2010 m. rezoliucija Nr. 1929) Irakas (2003 m. rezoliucija Nr. 1518); Libanas (2006 m. rezoliucija Nr. 1701); Libija (2010 m. rezoliucija Nr. 1970). Be to, SK priėmė rezoliucija Nr. 1730 (2006), kuria SK prašė Generalinio sekretoriaus įkurti sekretoriatą, į kurį bus pateikiami prašymai pašalinti iš sąrašų ir rezoliuciją Nr. 1904 (2009), kuria ji įsteigė ombudsmeno instituciją.

⁸ Žr. pvz. Galtung, Johan. "On the effects of international economic sanctions, with examples from the case of Rhodesia." *World politics* 19.03 (1967): 378-416.; Levy, Philip I. "Sanctions on South Africa: What did they do?." *The American Economic Review* 89.2 (1999): 415-420.

Dažniausiai jos buvo nukreiptos į valstybės vidaus konflikto šalis, pavyzdžiui, Somalyje, Liberijoje ir Jugoslavijoje paskutinį dvidešimtojo amžiaus dešimtmetį⁹. Tačiau nepaisant bendrų veiksmų, sankcijos dažnai tik kurstė nesantaiką, atspindėdamos konfliktuojančius pasaulio valstybių interesus. Pavyzdžiui, nuo 2011 m. Rusija ir Kinija vetavo visus keturis Saugumo Tarybos nutarimus susijusius su konfliktu Sirijoje.

IV. Europos Sąjungos ir JAV sankcijos

Europos sąjunga

Europos Sąjunga taiko sankcijas (dar kitaip vadinamas ribojančiosiomis priemonėmis) kaip dalį savo bendrosios užsienio ir saugumo politikos. Kadangi ES stokoja bendrų karinių pajėgų, daugelis Europos lyderių laiko sankcijas galingiausia bloko užsienio politikos priemone¹⁰. Sankcijų strategijoms valstybės narės turi vienbalsiai pritarti Europos Sąjungos Taryboje – ES vadovams atstovaujančioje institucijoje.

ES nustato sankcijas ir ribojančias priemones laikydamasi ES bendrosios užsienio ir saugumo politikos tikslų, nustatytų Sutarties dėl Europos Sąjungos steigimo 11 straipsnyje. Sankcijų pagal ES bendrą užsienio ir saugumo politiką įgyvendinimo ir įvertinimo gairės teikia ir standartines formuluotes, kurios gali būti naudojamos teisiniuose dokumentuose¹¹. Pradedant nuo 1992 m. ES įvedinėjo sankcijas daugiau nei trisdešimt kartų (greta tų, kurios buvo įvestos JT nurodymu). Analitikai teigia, kad visapūsės sankcijos, įvestos prieš Iraną 2012 metais, žymi bloko, anksčiau reikalavusio ribotų sankcijų konkreitiems asmenims ar kompanijoms, persilaužimo tašką¹². Be abejo, atskiros valstybės narės gali įvesti griežtesnes savarankiškas sankcijas pagal savo nacionalinę jurisdikciją.

Kiekviena valstybė narė turi priimti įstatymus, įgalinančius ES baudžiamąsias išlygas. Už ES teisės aktų pažeidimus baudžiama bauda arba laisvės atėmimu. Jeigu valstybė narė nusikalsta, ji privalo sumokėti ES Komisijai baudą. Pavyzdžiui, Jungtinėje Karalystėje didžiausia bausmė už neapdorotos naftos iš Irano gavybos finansavimo ar importavimo embargo pažeidimą buvo laisvės

⁹ Cortright, David, et al. *The sanctions decade: assessing UN strategies in the 1990s*. Vol. 1. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2000.; Wallensteen, Peter. *A century of economic sanctions: a field revisited*. Uppsala: Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 2000.

¹⁰ Smith, Karen E. "The use of political conditionality in the EU's relations with third countries: How effective?." *European Foreign Affairs Review* 3.2 (1998): 253-274.; Smith, Michael. "Toward a theory of EU foreign policy-making: multi-level governance, domestic politics, and national adaptation to Europe's common foreign and security policy." *Journal of European Public Policy* 11.4 (2004): 740-758.

¹¹ Iranas (Tarybos reglamentas (ES) No. 961/2010), Irakas (Tarybos reglamentas (EB) No. 1210/2003), Libanas (Bendroji nuomonė 2006/625/CFSP), Sirija (Tarybos reglamentas (ES) No. 442/2011).

¹² Tabrizi, A., and R. Santini. "EU sanctions against Iran: New wine in old bottles?." *ISPI analysis* 97 (2012): 2.; Dupont, Pierre-Emmanuel. "Countermeasures and collective security: the case of the EU sanctions against Iran." *Journal of Conflict and Security Law* (2012): krs020.

atėmimas (iki dvejų metų pagal kaltinamąjį aktą) ir / arba pinigine bauda (iki 5 000 svarų sterlingų ar neribota bauda pagal kaltinamąjį aktą).

JAV

JAV taiko daugiau ekonominių ir finansinių sankcijų nei bet kuri kita šalis. Sankcijų strategiją gali nulemti vykdomoji arba įstatymų leidžiamoji valdžia. Prezidentai paprastai inicijuoja procesą išleisdami prezidento įsakymą (angl. *Executive Order*), kuriuo paskelbia ypatingą padėtį šalyje, reaguodami į „nepaprastą ir ypatingą“ grėsmę iš užsienio, kaip kad „branduolinių, biologinių ir cheminių ginklų platinimas“¹³ arba „Rusijos Federacijos vyriausybės veiksmai ir politika Ukrainos atžvilgiu“¹⁴. Tai suteikia prezidentui ypatingus įgaliojimus reguliuoti prekybą atsižvelgiant į tokią grėsmę vienerius metus, jeigu šis laikotarpis nebus prezidento pratęstas arba nutrauktas bendru Kongreso nutarimu (Prezidento įsakymais sankcijos taip pat gali būti keičiamos)¹⁵.

Sankcijos yra nurodomos konkrečios šalies sandorių reglamentuose (31 Federalinių normatyvinių aktų kodeksas) ir vykdomos per Užsienio lėšų kontrolės biurą (OFAC), kuriam teisę veikti suteikia įvairūs federaliniai JAV įstatymai dėl embargo ir ekonominių sankcijų. OFAC veikia vadovaujamas JAV izdo departamento. OFAC administruoja ir nuolat atnaušina Ypatingų kategorijų piliečių ir uždraustų asmenų sąrašą, kuriame skelbiami asmenys ir organizacijos, su kuriomis JAV piliečiams ir nuolatiniams gyventojams yra draudžiama užsiimti verslu. OFAC reglamentuose dažnai pateikiamos bendrosios licencijos, leidžiančios vykdyti tam tikrų kategorijų sandorius. Atskirais atvejais, tam tikromis ribotomis aplinkybėmis ir sąlygomis taip pat yra išduodami specialūs leidimai¹⁶.

Papildomas JAV jurisdikcijų požiūris apima vienašališką pareigą užsienio subjektams laikytis jos įstatymų. Nuobaudos gali skirtis nuo „įspėjamųjų“ laiškų iki sandorių pagrindu skirtų civilinių sankcijų ar baudžiamojo persekiojimo, kuris gali baigtis milijonų dolerių vertės baudomis ar iki 20 metų laisvės atėmimo bausme (bausmės gali skirtis priklausomai nuo programos). Bausmė skiriama mažesnė savanoriško prisipažinimo atveju (pvz., jei bankas atskleidžia, kad per aplaidumą ar neatsargų elgesį jis pažeidė sankcijas) nei šiurkštaus ir tyčinio sankcijų pažeidimo atveju.

V. Sankcijų efektyvumas - ekonominis ar politinis?

Kaip ir minėta, ekonominės sankcijos gali turėti daugybę įvairių formų, bet dažniausiai jos įgyvendinamos kaip prekybos apribojimai (eksporto kontrolė ir importo barjerai), investicijų

¹³ *Executive Order* (EO 12938).

¹⁴ *Executive Order* (EO 13661).

¹⁵ Rennack, Dianne E., and Robert D. Shuey. "Economic Sanctions to Achieve US Foreign Policy Goals: Discussion and Guide to Current Law." Congressional Research Service, Library of Congress, 1998.; Woehrel, Steven. "Ukraine: Current Issues And Us Policy*." *Current Politics and Economics of Russia, Eastern and Central Europe* 29.2 (2014): 305.

¹⁶ Žr. Reynolds III, John B., et al. "Export Controls and Economic Sanctions." *The International Lawyer* (2003): 263-278.

suvaržymai (draudimas arba licencijavimas) ir embargai (specifiniai arba bendrieji). Teoriškai jų gebėjimas sukelti ekonominę šoką tikslinės valstybės prekybai arba kapitalo srautams priklauso nuo kontekstinių kintamųjų, o praktiškai priemonės pasirinkimą paprastai suvaržo kiti teisiniai režimai, pavyzdžiui, Bendrasis susitarimas dėl prekybos ir muitų tarifų (GATT), Pasaulinė prekybos organizacija arba vidaus eksporto kontrolės įstatymai¹⁷.

Ekonominis sankcijų efektyvumas priklauso nuo sankcijų iniciatoriaus gebėjimo žymiai padidinti tikslinės šalies sąnaudas ir importuojamų prekių kainas ir/arba žymiai sumažinti tikslinės valstybės eksportuojamų prekių ir paslaugų kainas, susilpninant paklausą, o kad tai įvyktų, prekybiniai ryšiai tarp sankcijų iniciatoriaus ir tikslinio subjekto turi būti tvirti¹⁸. Tiek komunikacijų, tiek įgyvendinimo stadijoje tikslinis subjektas bando imtis įvairių strategijų siekdamas neutralizuoti tokius poveikius kainoms. Tačiau tokių strategijų efektyvumas dažnai ribojamas vidaus gamybos priemonių lankstumo persiorientuojant į importo pakeitimą arba kitokį eksportą, esamų arba kuriamų alternatyvių rinkų bei paveiktų prekių ir sąnaudų pasaulinės paklausos ir pasiūlos elastingumo. Vietos kapitalistų siekis prisijungti prie kapitalo nutekėjimo, staiga padidėjus rizikai šalies viduje ir nesant kompensuojamųjų įplaukų iš trečiųjų šalių, taip pat varžo efektyvų reagavimą senkant investicijoms¹⁹.

Sankcijos, kurių tikslas pakeisti politiką, yra efektyvesnės kuomet tikslinės valstybės politinį elitą sudaro racionalūs, pelną maksimizuojantys ekonomikos dalyviai arba kuomet tikslinės valstybės vidaus politinė struktūra yra tokia, kad politinis elitas, nors ir nebūdamas ekonomiškai orientuotas, privalo atsižvelgti į racionalių ekonomikos dalyvių interesus. Tad sankcijų efektyvumas politiniu požiūriu priklauso nuo atitinkamų politikos dalyvių koalicijos, palaikančios tikslinio subjekto vidaus politinį režimą. Skirtingi politinės mobilizacijos ir politinės valdžios teisėtumo modeliai lemia skirtingų laipsnių efektyvumą, net esant to paties tipo ir masto ekonominei žalai. Sankcijų iniciatorius įvertina, bent jau tikėtinumo požiūriu, politinį numatomų programų veiksmingumą. Prieš eilinius žmones nukreiptos ekonominės sankcijos bus mažiau veiksmingos prieš totalitarinius režimus, kuriuose taikoma griežta ir centralizuota politinė kontrolė. Panašiai jos bus mažiau veiksmingos, jeigu tikslinio subjekto elitas ir eiliniai žmonės operuoja tais pačiais simboliais, susietais su bendra fundamentine ideologija, religija ar tautiškuumu, ypač jeigu sankcijų iniciatorius nepriklauso šiai bendrybei arba joje yra laikomas svetimu. Minėtomis aplinkybėmis tikslinio subjekto politinis elitas lengvai galės nušviesti ekonomines sankcijas vietos politikoje kaip dalį didesnio masto užsienio įsibrovėlių karinės programos, kuria siekiama sunaikinti tautos arba

¹⁷ Hafner-Burton, Emilie M., and Alexander H. Montgomery. "Power or Plenty How Do International Trade Institutions Affect Economic Sanctions?." *Journal of conflict Resolution* 52.2 (2008): 213-242.; Charnovitz, Steve. "Rethinking WTO trade sanctions." *American Journal of International Law* (2001): 792-832.

¹⁸ Dashti-Gibson, Jaleh, Patricia Davis, and Benjamin Radcliff. "On the determinants of the success of economic sanctions: An empirical analysis." *American Journal of Political Science* (1997): 608-618.; Galtung, Johan. "On the effects of international economic sanctions, with examples from the case of Rhodesia." *World politics* 19.03 (1967): 378-416.

¹⁹ Lacy, Dean, and Emerson Niou. "A theory of economic sanctions and issue linkage: The roles of preferences, information, and threats." *Journal of Politics* 66.1 (2004): 25-42.; Van Bergeijk, Peter AG. "The Impact of economic sanctions in the 1990s." *The World Economy* 18.3 (1995): 443-455.

grupės fizinį arba simbolinį integralumą. Taigi vietos elitas galės atremti gyventojų nepasitenkinimą ekonominiu sankcijų poveikiu, nukreipdamas šį nepasitenkinimą į išorę²⁰.

VI. Ginčai kylantys ekonominių sankcijų pagrindu

Norint iliustruoti klausimų su kuriais susiduria tarptautiniai teismai ar arbitražo tribunolai sudėtingumą, verta trumpai aptarti kelis tarptautinių teismų ir tribunolų priimtus sprendimus susijusius su ekonominėmis sankcijomis.

Bosphorus byla

Europos Teisingumo Teismo ir Europos Žmogaus Teisių Teismo byloje *Bosphorus Hava Yollari (BHY) prieš Airiją*²¹, ieškovas – Turkijos oro transporto bendrovė, 1992 m. išsinuomojo du *Boeing* lėktuvus iš Jugoslavijos oro transporto bendrovės. 1991 m. JT įvedė sankcijas prieš Jugoslavijos Federacinę Respubliką (JFR) dėl ten vykstančio ginkluoto konflikto ir žymių žmogaus teisių pažeidimų. 1993 m. JT priėmė nutarimą Nr. 820, kuriuo paragino valstybes savo teritorijose konfiskuoti orlaivius, „kurių didžioji arba kontrolinė dalis priklauso asmeniui arba įmonei, esančiai arba valdomai iš JFR“. Kuomet vienas iš išsinuomotų orlaivių buvo Dublino oro uoste eksploatacinio aptarnavimo tikslais, jis buvo konfiskuotas Airijos institucijų pagal EB 990/93 Reglamentą, kuriuo įgyvendintas JT nutarimas Nr. 820.

BHY užginčijo orlaivio konfiskavimą ir laimėjo bylą Airijos Aukštajame Teisme, kuris nusprendė, kad EB Reglamento 8 straipsnis netaikytinas orlaiviui ir sprendimas jį konfiskuoti „viršijo įgaliojimus“. Klausimą, ar minėto Reglamento 8 straipsnis taikytinas šiam orlaiviui, Airijos Aukščiausiasis Teismas perdavė nagrinėti Europos Teisingumo Teismui (ETT). Šiuo klausimu buvo diskutuojama, kadangi, nors orlaivis buvo Jugoslavijos oro transporto bendrovės nuosavybė, jis buvo išnuomotas Turkijos oro transporto bendrovei. Atsakovas teigė, kad tokia schema buvo naudojama siekiant išvengti sankcijų režimo. ETT nusprendė, kad Reglamentas yra taikytinas šiam orlaiviui. Teismas nusprendė, kad EB Reglamentas yra „visuotinai taikytinas“ ir „privalomas visa apimtimi“ ir kad įsikišimas į nuosavybės teises buvo įvykdytas „ne dėl Airijos institucijų veiksmų laisvės įgyvendinimo pagal EB arba Airijos įstatymus, o veikiau Airijos valstybei laikantis savo teisinių įsipareigojimų, kylančių iš EB teisės, būtent EB 990/93 Reglamento 8 straipsnio“. Taigi, teismas turėjo atrasti pusiausvyrą tarp Airijos įsipareigojimų Europos Bendrijai iš vienos pusės ir teisių pagal Europos žmogaus teisių konvenciją iš kitos. ETT pareiškė, kad įsikišimas į nuosavybės teises įvyko ir kad „sutarties šalies paklusnumas EB įstatymams atitinka teisėtus bendrus bendrijų interesus“, kaip to reikalauja Europos žmogaus teisių konvencijos 1 protokolo 1 straipsnis.

²⁰ W W. Michael Reisman „Assessing the Lawfulness of Non-military Enforcement: The Case of Economic Sanctions“, 89 AM. SOC'Y INT'L L. PROC. 350, 350–51 (1995).

²¹ *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Minister for Transport, Energy and Communications and Others* [1994] 3 C.M.L.R. 464 H.C. (Ir); Case C-84/95, *Bosphorus v. Minister for Transport, Communications et al.*, [1996] ECR I-3953.

1997 m. ieškovas taip pat kreipėsi ir į Europos Žmogaus Teisių Teismą teigdamas, kad lėktuvo areštas vis dėlto pažeidė Konvencijos 1 protokolo 1 straipsnį. EŽTT jurisdikcija šiuo klausimu buvo ginčijama tiek ES Komisijos, tiek Airijos vyriausybės. Tačiau, 2005 m. EŽTT vis dėlto nustatė savo jurisdikciją ir priėmė sprendimą, kuriuo sutiko su ETT nuomone, kad įsikišimas į nuosavybės atitiko teisėtus bendrus bendrijų interesus, todėl buvo galimas.

Komplikuota JT sankcijų, EB įstatymų ir Europos žmogaus teisių konvencijos sąveika šioje byloje atskleidžia potencialiai sanklotinius režimus, kurie gali konfliktuoti ekonominių sankcijų atžvilgiu. Analogiška problema pastebima ir investicinių sutarčių arbitražo kontekste. Pavyzdžiui, vidaus režimų taikomos JT ekonominės sankcijos gali užtraukti pretenzijas dėl ekspropriacijos pagal dvišalę arba daugiašalę sutartį.

Kadi byla

Kitas iliustratyvus pavyzdys yra *Kadi*²² byla kuri, be kitų svarbių byloje nagrinėtų klausimų, atskleidžia potencialias problemas susijusias su bylų iškeltų dėl JT sankcijų ir aktyvų užšaldymo nagrinėjimu pagal ES teisę. *Kadi* byla buvo viena iš Europos Bendrijų (EB) pirmosios instancijos teismui pateiktų nagrinėti bylų nukreipta prieš aibę EB Reglamentų, įgyvendinančių JT Saugumo komiteto įvestas sankcijas aktyvų iššaldymo forma prieš asmenis, įtariamus dalyvavus Talibano ir Al Kaidos teroristinėje veikloje²³.

Saudo Arabijos verslininkas ieškovas Yassin Kadi, kurio aktyvai buvo iššaldyti įgyvendinus JT sankcijas ES, užginčijo nutarimų dėl iššaldymo teisėtumą, teigdamas, kad jie pažeidžia jo nuosavybės teisę, teisę į nešališką bylos nagrinėjimą ir teisę į teisminę gynybą. Vienas pagrindinių klausimų buvo ar EB pirmosios instancijos teismas gali vykdyti JT sankcijas įgyvendinančių Reglamentų peržiūrą, atsižvelgiant į tai, kad minėta peržiūra gali būti laikoma netiesioginiu pačios JT uždaviniu. Pirmosios instancijos teismas nusprendė, kad jis turi teisę peržiūrėti sankcijų įgyvendinimo Reglamentus, siekiant užtikrinti jų atitiktį įsipareigojimams žmogaus teisių srityje. Be to, pirmosios instancijos teismas nutarė, kad jis turi teisę netiesiogiai tikrinti nagrinėjamų JT Saugumo komiteto sprendimų teisėtumą, atsižvelgiant į imperatyviasias normas (*ius cogens*), laikytinas aukštesniosiomis viešosios tarptautinės teisės normomis, privalomomis visiems tarptautinės teisės subjektams, įskaitant Jungtinių Tautų institucijas, nukrypimas nuo kurių

²² Case C-402/05 P and C-415/05, *P. Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission* [2008] ECR I-6351. Taip pat žr. De Búrca, 'The European Court of Justice and the International Legal Order After *Kadi*', [2010] 51 *Harvard Int'l LJ* 1, at 44 ff.; Kokott, Juliane, and Christoph Sobotta. "The *Kadi* case—constitutional core values and international law—finding the balance?." *European Journal of International Law* 23.4 (2012): 1015-1024.

²³ Wessel, Ramses A. "Introduction to the Forum-The *Kadi* Case: Toward a More Substantive Hierarchy in International Law." *Int'l Org. L. Rev.* 5 (2008): 323.; Posch, Albert. "The *Kadi* Case: Rethinking the Relationship Between EU Law and International Law?." *Colum. J. Eur. L. Online* 15 (2009): 1-83.

neleistinas²⁴. Galiausiai pirmosios instancijos teismas nusprendė, kad ES įstatymai dėl aktyvų iššaldymo nepažeidė fundamentinių ieškovo teisių į teisminį nagrinėjimą jo nuosavybės atžvilgiu.

Po apeliacijos, Europos Sąjungos Teisingumo Teismas (ESTT) pateikė tą patį požiūrį, tačiau kitu kampu. ESTT nurodė, kad imperatyviųjų teisės normų apsauga yra vienas iš pagrindinių ES teisės principų, todėl visi ES teisės aktai turi atitikti tokias imperatyvias normas. Todėl, ESTT teigimu, teismas gali peržiūrėti ir peržiūri ne JT aktus, tačiau ES teisės aktus, kurie įgyvendina JT sankcijas. Atsižvelgdamas į tai, kad ieškovas nebuvo informuotas apie jo aktyvų iššaldymo priežastis, teismas nustatė, kad jo teisė į teisminę gynybą buvo pažeista ir, atitinkamai, pažeista jo teisė į nuosavybę. Todėl, ESTT nusprendė suspenduoti atitinkamą JT sankcijas įgyvendinantį Reglamentą, tol kol jis bus iš naujo tinkamai įgyvendintas.

Tikriausiai svarbiausias klausimas arbitražo teismui, nagrinėjančiam susijusį su sankcijomis ginčą, bus kokių mastu sankcijos gali būti peržiūrimos. Kitaip tariant, ar arbitražo teismas gali vertinti ir peržiūrėti tarptautines sankcijas. Kaip buvo pastebėta aukščiau, Tarptautinio Teisingumo Teismo (TTT) sprendimai ir Europos Teisingumo Teismo (ETT) nutartys leidžia manyti, kad ribota peržiūra tarptautiniuose teismuose yra leistina.

Lokerbio byla

Kaip ir minėta, po šaltojo karo JT Saugumo taryba priėmė daugybę sprendimų įvesti įvairių lygių sankcijas. Tuomet kilo klausimas ar Saugumo tarybos ratifikuotos sankcijos gali būti peržiūrimos Tarptautiniame Teisingumo Teisme (TTT). Tai buvo vienas iš klausimų dvejose TTT bylose: *Lokerbio byloje*²⁵ (1992) ir byloje dėl *Genocido konvencijos taikymo*²⁶ (1993).

Lokerbio byloje Libija pateikė ieškinį TTT, kuriame pareiškė, kad JAV ir Jungtinė Karalystė neturi teisės reikalauti dviejų Libijos piliečių, kaltinamų dalyvavusių Lokerbio įvykiuose, ekstradicijos. JAV ir JK ekstradicijos reikalavimas buvo grindžiamas 731, 748 (1992 m.) ir 883 (1993 m.) sprendimais, kuriais remiantis, Libija privalėjo visiškai bendradarbiauti su JK ir JAV siekiant sunaikinti tarptautinį terorizmą. Libija argumentavo tuo, kad ji neturi sutarties dėl ekstradicijos nei su JK, nei su JAV. Libija taip pat argumentavo, kad pagal 1971 m. Monrealio Konvenciją ji turi jurisdikciją pati teisti kaltinamus Libijos piliečius. JK ir JAV pateikė preliminarų prieštaravimą, teigdamos *inter alia*, kad TTT neturi jurisdikcijos nagrinėti bylą, kadangi, atitinkamas Saugumo tarybos sprendimas dėl sankcijų yra viršesnis už normas išplaukiančias iš Monrealio konvencijos. Atsakovai rėmėsi JT Chartijos 25 ir 103 straipsniais, kaip taikytinomis byloje nuostatomis. Tačiau Teismas apgynė savo jurisdikciją nurodydamas, kad JT Saugumo tarybos nutarimai faktiškai buvo

²⁴ Pateikta pozicija panaši į Tarptautinio baudžiamojo teismo požiūrį, priimtą buvusios Jugoslavijos atžvilgiu, kad JT Saugumo taryba nėra *legibus solutus*, t.y. ji negali visiškai laisvai veikti, vadovaudamasi vien savo nevaržoma politine nuožiūra, o privalo laikytis tam tikrų bazinių prievolių, pavyzdžiui, imperatyviųjų tarptautinės teisės normų, nurodytų Vienos konvencijos dėl tarptautinių sutarčių teisės 53 str.

²⁵ *Case concerning Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie*, (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America), Judgment of 27 February 1998.

²⁶ *Case concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia), Judgment of 11 July 1996.

priimti jau po pareiškimo teismui pateikimo 1992 m. kovo 3 d., todėl, remiantis nusistovėjusia Teismo praktika, jeigu Teismas turi jurisdikciją pareiškimo padavimo dieną, jis ją išlaiko ir toliau. Kitaip tariant, Teismas nepriėmė argumento, kad JT Saugumo tarybos nutarimai gali pakeisti tarptautinę konvenciją, kaip kad *jus cogens* norma gali panašiomis aplinkybėmis. Teisėjas Schwebel, tuo metu buvęs Teismo pirmininku, šiuo klausimu pateikė atskirąją nuomonę²⁷. Jis postulavo, kad Teismui nepakako įgaliojimų peržiūrėti JT Saugumo tarybos sprendimus, nes Teismas negali konstatuoti grėsmės taikai, taikos pažeidimo arba agresijos akto egzistavimo bei nustatyti reaguojamųjų priemonių, taikytinų siekiant išsaugoti arba atkurti tarptautinę taiką ir saugumą. Vienas pagrindinių jo argumentų buvo tas, kad JT Saugumo taryba negali būti Teismo proceso, prieštaraujančio fundamentiniams teisės principams, šalimi²⁸.

Byloje dėl *Genocido konvencijos taikymo* (Bosnija ir Hercegovina) TTT taip pat atkreipė dėmesį į JT Saugumo tarybos sprendimų peržiūrėjimo kompetencijos klausimą. Šioje byloje klausimas buvo ar JT Saugumo tarybos nutarimu Bosnijai įvestas ginklų embargas gali būti peržiūrimas, atsižvelgiant į faktą, kad šis nutarimas turėjo neigiamą poveikį Bosnijos teisei į savigną. Teismas išaiškino, kad JT Saugumo tarybos sprendimas nepažeidė teisės į savigną, nes JT Saugumo tarybos nutarimas, kuriuo įvedamas ginklų embargas buvusiai Jugoslavijai, turi būti interpretuojamas kaip nepažeidžiantis prigimtinių Bosnijos ir Hercegovinos teisės į individualią arba kolektyvinę savigną pagal Jungtinių Tautų Chartijos 51 straipsnį ir tarptautinės paprotinės teisės normas²⁹.

Šios dvi bylos aiškiai parodo, kad JT Saugumo tarybos įvestos tarptautinės sankcijos, nors ir ribotu mastu, gali būti peržiūrimos. Tai reiškia, kad visiškas teisminės peržiūros atmetimas sankcijų atžvilgiu neegzistuoja.

Arbitražo teismų teisė peržiūrėti sankcijas

Šiame kontekste svarbu paminėti ir arbitražo teismų galimybę peržiūrėti sankcijas. Taip pat kaip ir teismams, svarbiausias klausimas arbitražo teismui, nagrinėjančiam ginčą susijusį su sankcijomis, bus kokių mastu sankcijos gali būti peržiūrimos. Kitaip tariant, ar arbitražo teismas gali vertinti ir peržiūrėti tarptautines sankcijas. Kaip buvo pastebėta aukščiau, TTT ir ESTT sprendimai leidžia manyti, kad ribota peržiūra tarptautiniuose teismuose yra leistina.

²⁷ *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie* (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America), Dissenting opinion of President Schwebel.

²⁸ Taip pat žr. Zubel, Eric. "Lockerbie Controversy: Tension between the International Court of Justice and the Security Council, The." *Ann. Surv. Int'l & Comp. L.* 5 (1999): 259.; Martenczuk, Bernd. "The Security Council, the International Court and judicial review: what lessons from Lockerbie?." *European Journal of International Law* 10.3 (1999): 517-547.

²⁹ Žr. Scott, Craig, et al. "Memorial for Bosnia: Framework of Legal Arguments Concerning the Lawfulness of the Maintenance of the United Nations Security Council's Arms Embargo on Bosnia and Herzegovina, A." *Mich. J. Int'l L.* 16 (1994): 1.; Gray, Christine. "Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia (Serbia and Montenegro)), Orders of Provisional Measures of 8 April 1993 and 13 September 1993." *International and Comparative Law Quarterly* 43.03 (1994): 704-711.

Tačiau arbitražo atveju, svarbus klausimas yra tai, kad ar arbitražo teismai turi teisę tikrinti šalies vidaus teisinių sistemų institucijų aktus, kuomet tokie vidaus institucijų aktai įgyvendina JT Saugumo Tarybos sprendimus ar kitų tipų ekonomines sankcijas. Šiuo aspektu galima teigti, kad arbitražo teismams gali būti suteikta teisė imant analogiją tarptautinių investicinių ginčų kontekste, t.y. arbitražo teismai galėtų peržiūrėti ekonominių sankcijų poveikį arba administravimą tik tiek, kiek tai susiję su ekspropiacijos ar atsisakymo vykdyti teisingumą klausimais³⁰.

Žinoma, šiuo atveju svarbus ir JT Saugumo tarybos įvestų tarptautinių sankcijų statuso klausimas. Jeigu JT Saugumo taryba konkrečiai įvardija asmenį, kompaniją arba įmonę, arbitražo teismas neturi didelės erdvės peržiūrai. Tokiu atveju, panašiai kaip Kadi ar Bosforo byloje, arbitražo teismas galėtų peržiūrėti vidaus reglamentus ar įstatymus, priimtus remiantis JT Saugumo tarybos sprendimu. Pagal tokį scenarijų peržiūra apsiribotų patvirtinimu, kad vidaus reglamentas visiškai atitinka JT Saugumo tarybos sprendimą. Kita vertus, jeigu JT Saugumo tarybos sprendimas turi plačią formuluotę, kaip kad paprastai ir būna, arbitražo teismas galėtų atsižvelgti į argumentus, susijusius su sprendimo taikymu. Tačiau, tai taip pat reiškia, kad arbitražo teismas neabejotinai neturėtų įgaliojimų svarstyti tarptautinių sankcijų „teisėtumo“³¹.

VII. Išvados

Nors ekonominių sankcijų naudojimas sprendžiant užsienio politikos ginčus pastaraisiais dešimtmečiais išplito, ypač po šaltojo karo pabaigos, dabar visuotinai pripažįstama, kad ir vienašalių, ir daugiašalių ekonominių sankcijų įvedimas turi plataus masto ir dažnai netikėtą poveikį tikslinės valstybės ekonomikai. Taip pat neabejotina, kad valstybės taiko ir turi teisę taikyti ekonomines sankcijas tokiomis aplinkybėmis, kuriomis tikslinė valstybė kelia grėsmę sankcijas įvedančios valstybės saugumui arba tarptautinei taikai ir saugumui. Platesnis sankcijų naudojimas vietoj karinių priemonių turi ir gali užtikrinti didesnes pastangas taikiais būdais išspręsti tarptautinius ginčus prieš panaudojant karines priemones. Tačiau, atsižvelgiant į dualizmą, susijusį su ekonominių sankcijų įvedimo būtinumu ir jų kenksmingu poveikiu, vis daugiau diskusijų kyla siekiant užtikrinti, kad ekonominių sankcijų programos būtų varžomos teisėtumo.

Todėl teismų ir arbitražų kompetencijos vykdyti teisinę sankcijų peržiūrą išplėtimas užtikrintų didesnę paklusnumą teisės normoms ir nešališkumą nagrinėjant tarptautines sankcijas. Net minimalūs įgaliojimai vykdyti teisminę peržiūrą sustiprintų sankcijų teisėtumą ir padidintų jų veiksmingumą. Nesant galimybės imtis korekcinės sankcijų peržiūros, asmuo gali neturėti teisės į teisminę gynybą, ypač kuomet valstybė taiko sankcijas pernelyg plačiai, pažeisdama sutartines arba kitokias teises.

³⁰ Žr. Ghodoosi, Farshad. "Combating Economic Sanctions: Investment Disputes in Times of Political Hostility: A Case Study of Iran." *Fordham International Law Journal* 37 (2014).

³¹ Taip pat žr. Burdeau, Geneviève: *Les embargos multilatéraux et unilatéraux et leur incidence sur l'arbitrage commercial international*, *Revue de l'Arbitrage*, Volume 2003, Issue 3, pp. 753–776, 2003.; Farrall, Jeremy Matam: *United Nations Sanctions and the Rule of Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.