

*Martynas Lukoševičius**

*Užsienio reikalų ministerija***

Europos Sąjungos sankcijų politika

Straipsnyje analizuojama Europos Sąjungos sankcijų politika ir teigiama, kad tai vienas dažniausiai naudojamų užsienio politikos instrumentų. Taip pat trumpai apžvelgiamos šiuo metu ES trečiojioms šalims nustatytos sankcijos, ypač pabrėžiant papildomus apribojimus valstybėms, kurioms netaikomos Jungtinių Tautų sankcijos. Daroma išvada, kad, nepaisant to, jog ES aktyviai naudojami sankcijų instrumentai, jos dažniau būna politinis signalas tikslinei valstybei, bet neturi konkretaus poveikio, keičiančio tos šalies vidaus ar užsienio politiką. Šią išvadą paremia nemažėjantis sankcionuotų šalių sąrašas. Straipsnyje taip pat aptariami Lietuvos veiksmai įgyvendinant sankcijas ir pabrėžiama, kad ji neturi nacionalinės teisės aktų vienašališkoms sankcijoms įvesti.

Įvadas

Kaip nurodyta Jungtinių Tautų Chartijos VI skyriuje, „valstybės privalo bet kurį ginčą, kuriam užtrukus gali kilti grėsmė tarptautinei taikai ir saugumui, spręsti derybomis, tyrimu, tarpininkavimu, sutaukinimu, arbitražu, teismo sprendimu arba kreipdamosi į regionines institucijas bei kitomis jų nuožiūra pasirinktomis taikiomis priemonėmis“¹.

Konflikto atveju Jungtinių Tautų Saugumo Taryba sprendžia, kokių nekarinių priemonių turi būti imamosi, kad būtų atkurta tarptautinė taika ir saugumas². Šia Chartijos VII straipsnio nuostata įteisintas tarptautinis politikos instrumentas – tarptautinės sankcijos.

Sankcijos laikomos tarptautinėmis, jei jas įveda tarptautinės ar regioninės organizacijos, todėl akivaizdu, kad Europos Sąjungos (ES) valstybės narės, siekdamos koordinuoti užsienio politiką, ES lygmeniu įveda ar įgyvendina kitų tarptautinių organizacijų priimtas sankcijas. O Lietuva įgyvendina tarptautinių organizacijų – Jungtinių Tautų (JT), Europos Sąjungos (ES), Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizacijos (ESBO) – priimtas sankcijas ir jokiam subjektui netaiko vienašališkų sankcijų. Teigiama, kad tarptautinio masto sankcijos yra daug efektyvesnės ir atskiroms šalims padaro mažiau žalos, nei tuo atveju, jei jos taikytų vienašališkas sankcijas³.

* *Martynas Lukoševičius* – diplomatas, 2005–2009 m. dirbęs Užsienio reikalų ministerijos Transatlantinio bendradarbiavimo ir saugumo politikos departamento Ginklų kontrolės ir terorizmo prevencijos skyriuje. Nuo 2009 m. rugsėjo mėn. – trečiasis sekretorius Lietuvos Respublikos ambasadoje Vokietijos Federacinėje Respublikoje. Tel. +370 682 47411, el. paštas: martynasl@hotmail.com

** Šiame straipsnyje pateikti vertinimai ir mintys yra be išimčių tik autoriaus ir niekada negali būti vertinamos kaip Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos ar jos padalinių oficiali pozicija.

¹ Jungtinių Tautų Chartija, VI skyriaus 33 straipsnis.

² Ten pat, VII skyriaus 41 straipsnis.

³ Akehurst M., Malanczuk P., *Šiuolaikinis tarptautinės teisės įvadas*, Vilnius: Eugrimas, 2000, p. 29.

Šio straipsnio tikslas – aptarti Europos Sąjungos taikomas tarptautines sankcijas ir jų problematiką – kaip jos derinasi su Jungtinių Tautų Saugumo Tarybos (JTST) įvedamomis sankcijomis, koku atveju įvedamos vienašališkos ES sankcijos ir apskritai, kiek veiksmingos tarptautinės sankcijos, kaip užsienio politikos instrumentas, siekiant atitinkamų tikslų.

Straipsnyje taip pat siekiama parodyti, kad ES efektyviai ir dažnai, palyginti su kitomis užsienio politikos priemonėmis, naudojami tarptautinių sankcijų instrumentu siekdama savo užsienio politikos tikslų, nors vidinis derybų procesas dėl jų įvedimo reikalauja daug laiko. Nepaisant šios detalės, ES sankcijų politiką taip pat galima vadinti viena labiausiai teisiškai ir procedūriškai apibrėžtų užsienio politikos formavimo sričių.

Reikia pripažinti, kad literatūra apie sankcijų problematiką, ypač lietuvių kalba, yra gana skurdi – ypač trūksta informacijos apie sankcijų poveikį tikslinei šaliai. Iš lietuvių autorių derėtų išskirti teisininką Dovydą Špokauską, kuris analizei pasirinko svarbią temą – žmogaus teisių klausimus taikant tarptautines sankcijas⁴. Todėl nesant sisteminės analizės, aprašančios dabar ES taikomas tarptautines sankcijas, šis straipsnis turėtų tapti pagrindu toliau tiriant tarptautinių sankcijų problematiką, taip pat turėti praktinės reikšmės besidomintiems tarptautinių sankcijų įgyvendinimu ar dirbantiems šioje srityje..

Pradedant rašyti apie tarptautinių sankcijų problematiką, reikia atkreipti dėmesį į tai, kad dažnai žodis „sankcijos“ teisės aktuose keičiamas žodžių junginiu „ribojančios priemonės“ (*angl.* „restrictive measures“, *pranc.* „mesures restrictives“, *vok.* „restriktive Maßnahmen“). ES Komisijos interneto puslapyje⁵ šie du terminai vartojami kaip sinonimai – taip nesuteikiama jokios papildomos reikšmės kuriam nors iš jų. Savo aiškinimą, kodėl tebevartojami du lygiaverčiai terminai ir nevengiama ne visada tiesiogiai suprantamo „ribojančių priemonių“ termino, pateikia Joakimas Kreutzas, teigiantis, kad ES save laiko „minkštąja galia“, tad jos institucijose vengiama griežtesnių terminų, nors pagal apibrėžimą tiek Jungtinių Tautų, tiek atskirų valstybių vartosenoje abi sąvokos reiškia tą patį⁶.

Taigi šiame straipsnyje trumpumo ir aiškumo sumetimais, taip pat dėl to, kad šio termino sinonimas „ribojančios priemonės“ atrodo kaip pažodinis jo vertimas iš užsienio kalbų, pirmenybė teikiama žodžiui „sankcijos“.

⁴ Špokauskas D. „Žmogaus teisių apsauga taikant tarptautines sankcijas“, *Teisė* 64, 2007.

⁵ „Sanctions or restrictive measures in force“

(iš http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/index_en.htm, 2009 12 15).

⁶ Kreutz J. *Hard Measures by a Soft Power? Sanctions Policy of the European Union*, Bonn International Center for Conversion, 2005, <http://www.bicc.de/uploads/pdf/publications/papers/paper45/paper45.pdf>, 2009 12 15.

1. Tarptautinės sankcijos: rūšys, objektai ir taikymo mastas

2004 m. priimtame Lietuvos Respublikos ekonominių ir kitų tarptautinių sankcijų įgyvendinimo įstatyme⁷ aiškiai išvardytos pagrindinės tarptautinių sankcijų rūšys – ekonominės, finansinės, politinės, susisiekimo ir visuomeninės. Tai logiškas ir išsamus tarptautinių sankcijų grupavimas, tinkantis ne tik Lietuvoje taikomai praktikai apibūdinti. Toks šio įstatymo universalumas aiškintinas tuo, kad iki Lietuvai tampa ES nare nebuvo „specialaus teisės akto, reguliuojančio visuomeninius santykius, kurie susiklostytų tuo atveju, jeigu valstybė taikytų sankcijas kitoms valstybėms, neformalioms organizacijoms, juridiniams ir fiziniams asmenims“⁸. Dėl Lietuvos narystės ES kilęs reikalavimas parengti ir priimti nacionalinį įstatymą tarptautinių sankcijų klausimais sudarė geras sąlygas išstudijuoti ES valstybių narių, su kuriomis rengtos specialios konsultacijos, geriausią praktiką, taip pat tiesiogiai perimti ES teisės aktų nuostatas. Dėl minėtų priežasčių šiame įstatyme pateikiamas nuoseklus tarptautinių sankcijų klasifikavimo ir įgyvendinimo aprašymas. Apkreiptinas dėmesys į tai, kad įstatymas priimtas 2004 m. balandžio 22 d. – likus vos savaitei iki Lietuvos narystės ES.

Verta pažymėti, kad dažniausiai įvedamos ekonominės (ginklų embargas), finansinės (lėšų išaldymas) ir politinės (įvažiavimo draudimas) sankcijos – jas daug lengviau apibrėžti ir kontroliuoti jų įgyvendinimą nei santykinai miglotų susisiekimo ir visuomeninių sankcijų.

Ekonominėmis sankcijomis laikomi civilinės, dvigubos paskirties prekių, karinės įrangos, paslaugų ir technologijų importo, eksporto, reeksperto ir tranzito, įskaitant tarpininkavimą, apribojimai (kitaip – ginklų embargas); prekybos su subjektais, dėl kurių įgyvendinamos tarptautinės sankcijos, apribojimai; Lietuvos Respublikos fizinių ir juridinių asmenų ekonominės veiklos valstybėje ar teritorijoje, dėl kurios įgyvendinamos tarptautinės sankcijos, apribojimai; subjektų, dėl kurių įgyvendinamos tarptautinės sankcijos, ekonominės veiklos Lietuvos Respublikos teritorijoje apribojimai. Kraštutinėmis ekonominėmis sankcijomis galima vadinti boikotą ir blokadą: pirmuoju atveju su tiksline šalimi nutraukiami bet kokie ekonominiai santykiai, o blokados metu šalis fiziškai izoliuojama, kad negalėtų plėtoti išorinės prekybos⁹.

Finansinės sankcijos apibrėžiamos: kaip subjektų, dėl kurių įgyvendinamos tarptautinės sankcijos, teisių valdyti, naudoti ir disponuoti pinigais, vertybiniais popieriais, daiktais, kitu turtu ir turčinėmis teisėmis apribojimai;

⁷ 2004 m. balandžio 22 d. Nr. IX-2160.

⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo Nr. 1661 „Dėl Lietuvos Respublikos ekonominių ir kitų tarptautinių sankcijų įstatymo koncepcijos patvirtinimo“ (2003 m. gruodžio 27 d., Žin., 2005, Nr. 122-5528) 3 straipsnis.

⁹ V. Vadapalas pateikia Irako pavyzdį, kai 1990 m., po invazijos į Kuveitą, JTST priėmė dvi rezoliucijas – 661-ąją (1990) ir 665-ąją (1990), kuriomis jam buvo paskelbtas ekonominis boikotas ir blokada. Pagal Vadapalas V., *Tarptautinė teisė: bendroji dalis*, Vilnius: Eugrimas, 1998, p. 348.

mokėjimų apribojimai subjektams, dėl kurių įgyvendinamos tarptautinės sankcijos; kiti finansinės veiklos apribojimai. Svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad taikant finansines sankcijas neatimamas sankcijų objekto disponuojamas turtas, tačiau numatytu laikotarpiu neleidžiama juo naudotis ar gauti pelno.

Politinėmis, arba judėjimo, sankcijomis laikomi: oficialių vizitų apribojimai; kelionių į valstybę ar teritoriją, dėl kurios įgyvendinamos tarptautinės sankcijos, ar per šią valstybę arba teritoriją apribojimai; apribojimai atvykti ar keliauti tranzitu per Lietuvos Respublikos teritoriją asmenims, dėl kurių įgyvendinamos tarptautinės sankcijos; diplomatinių santykių apribojimai; kitos politinio ir diplomatinio poveikio priemonės.

Rečiau naudojamos susisiekiimo sankcijos – transporto (geležinkelių, kelių, vandens, oro), pašto, elektroninių ar kitokių ryšių ir susisiekiimo su subjektams, dėl kurių įgyvendinamos tarptautinės sankcijos, apribojimai.

Visuomeninėmis sankcijomis ribojami kultūriniai, mokslo, švietimo, sporto ir kitokie visuomeniniai ryšiai su subjektams, dėl kurių įgyvendinamos tarptautinės sankcijos.

Tarptautinių sankcijų objektais laikomos valstybės, fiziniai ir juridiniai asmenys bei kiti subjektai, kurie savo veiksmais, sprendimais ar vykdoma politika pažeidinėja žmogaus teises, prisideda prie etninių, teritorinių ir religinių konfliktų, remia terorizmą ar kokiu nors kitu būdu laužo svarbiausias tarptautinės bendruomenės pripažįstamas normas ir principus. Tai dažniausiai būna šalių vyriausybių atstovai, strategines prekes (ginklus) gaminančios bendrovės, transporto įmonės, kai kurie bankai, taip pat konkrečiai šalies jautrios pramonės šakos (pavyzdžiui, deimantai Liberijos ir mediena Mianmaro atveju). Taip galima kitu būdu apibrėžti tarptautines sankcijas ir jas laikyti ne karinio poveikio priemonėmis, kurių tikslas – pakeisti atitinkamos šalies ar jos dalies vyriausybės, subjektų ar asmenų vykdomą politiką ar sustabdyti konkrečius su tarptautinių teisės normų pažeidimu susijusius veiksmus.

Tarptautinių sankcijų taikymas grindžiamas ne ekonominiais interesais, bet tarptautinės teisės, demokratijos, pagarbos žmogaus teisėms ir pagrindinėms laisvėms principais. Pavyzdžiui, ES, įgyvendindama kitų tarptautinių organizacijų priimtas sankcijas ar įvesdama savas, remiasi Europos Sąjungos sutarties 6 straipsniu, nurodančiu, kad „Sąjunga gerbia pagrindines teises, kurias užtikrina 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašyta Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija ir kurios kyla iš valstybėms narėms bendrų konstitucinių tradicijų kaip bendri Bendrijos teisės principai“¹⁰.

Taip pat svarbūs proporcingumo ir tikslingumo principai, kurių laikomasi, kai sankcijos tiesiogiai taikomos subjektams, atsakingiems už vykdomą politiką ar konkrečius veiksmus, bet ne, pavyzdžiui, visiems sankcionuotos šalies piliečiams¹¹.

¹⁰ Europos Sąjungos sutarties 6 straipsnis.

¹¹ Kartais tokios itin tikslinės sankcijos vadinamos „smart sanctions“. Pagal Evans M., ed., *International Law*, 2nd Edition, Oxford University Press, 2006, p. 529.

Įvedamas sankcijas siekiama kuo konkrečiau apibrėžti: ginklų embargo atveju sudaromi konkretūs draudžiamų eksportuoti prekių ar technologijų sąrašai, numatomas laikotarpis, kai baigia galioti sankcijos ar atliekama jų peržiūra. Atskirai pabrėžiamos ir sankcijų taikymo išimtys, numatant konkrečias tokių veiksmų aplinkybes ir atsakingas už išimčių įgyvendinimą institucijas. Išimties tvarka dažniausiai leidžiama naudoti išaldytas lėšas humanitariniais tikslais (maistui, medikamentams pirkti), teismo procesų išlaidoms padengti; taikant ginklų embargo įmanoma karine įranga aprūpinti Jungtinių Tautų misijas, saugos priemonėmis – toje šalyje reziduojančias diplomatinės atstovybes ar žurnalistus.

2. Tarptautinių sankcijų įgyvendinimas Europos Sąjungoje

Europos Sąjunga, tarptautinė 27 valstybes vienijanti organizacija, priima šias šalis įpareigojančius teisės aktus dėl tarptautinių sankcijų įgyvendinimo. Dauguma šių sankcijų būna priimtose Jungtinių Tautų Saugumo Tarybos ir ES tiesiog jas perkelia į Bendrijos teisinę sistemą – konkrečiais Bendrijos teisės aktais nustato jų taikymo mastą ir įgyvendinimo privalomumo laipsnį. Tam tikrais atvejais, ES siekiant specifinių užsienio politikos tikslų, priimamos papildomos – dažnai vaidinamos autonominėmis – sankcijos, kurias taiko tik ES valstybės narės. Šiame skyriuje aptariami bendri sankcijų įvedimo ir įgyvendinimo ES klausimai, taip pat dvi sankcijų rūšys – ES perkeliamosios ir autonominės sankcijos.

2.1. ES taikomų sankcijų pagrindiniai principai

ES sankcijų politika laikoma vienu Bendrosios užsienio ir saugumo politikos (BUSP) instrumentų, kurio Bendrija gali imtis įgyvendindama Europos Sąjungos sutarties 11 straipsnyje nurodytus BUSP tikslus¹²:

- apsaugoti Sąjungos bendrąsias vertybes, svarbiausius interesus, nepriklausomumą ir vientisumą laikantis Jungtinių Tautų Chartijos principų,
- visokeriopa stiprinti Sąjungos saugumą,
- išlaikyti taiką ir stiprinti tarptautinį saugumą vadovaujantis Jungtinių Tautų Chartijos principais, taip pat Helsinkio baigiamojo akto principais ir Paryžiaus chartijos tikslais, įskaitant tuos, kurie taikomi išorės sienoms,

¹² Europos Sąjungos sutarties 11 straipsnis. Sankcijų priėmimas ir įgyvendinimas smulkiai reglamentuojama specialiuose ES dokumentuose: 1) Pagrindiniai ribojančių priemonių naudojimo principai, 2) Ribojančių priemonių (sankcijų) pagal ES bendrą užsienio ir saugumo politiką įgyvendinimo ir įvertinimo gairės ir 3) ES geriausia ribojančių priemonių veiksmingo įgyvendinimo praktika (pateikiami ES Komisijos interneto puslapyje http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/index_en.htm, 2009 12 15).

- skatinti tarptautinį bendradarbiavimą,
- plėtoti ir stiprinti demokratiją, teisinę valstybę bei pagarbą žmogaus teisėms ir pagrindinėms laisvėms.

Sankcijos turi būti taikomos sankcionuotos šalies tiksliniams objektams ir nepažeisti kitų tos šalies piliečių ar įmonių interesų, taip pat Pasaulio prekybos organizacijos (PPO) susitarimų. Dėl šių priešasčių sudaromi sankcionuojamų asmenų sąrašai, kuo kruopščiau pateikiant jų identifikavimo duomenis, nurodomos tokių asmenų įtraukimo į sąrašus ir išbraukimo iš jų aplinkybės ir procedūros, nurodomas lėšų išaldymo laikotarpis. Ginklų embargas taikomas tik kontroliuojamų prekių sąrašuose nurodytai įrangai. Vadovaudamasi šiais principais, ES siekia kuo didesnio politinio skaidrumo ir teisinio aiškumo, ypatingas dėmesys skiriamas pagarbai žmogaus teisėms. Pastaruoju metu kai kuriems trečiųjų šalių piliečiams pradėjus teisinius procesus¹³ dėl to, kad jie nepagrįstai įtraukti į sankcionuotų asmenų sąrašus, matoma tendencija sankcijų priėmimo proceso metu pateikti kuo daugiau tokių asmenų nusikalstamos veikos įrodymų, kartais tai nurodant ir pačiuose ES teisės aktuose¹⁴.

Taip pat svarbu pabrėžti, kad Bendrija nepriima su sankcijomis susijusių teisės aktų, taikytinų eksteritorialiai, t. y. įpareigojančių trečiųjų šalių piliečius ar kitus subjektus, nes laikosi pozicijos, kad tai pažeidžia tarptautinę teisę. Dėl šios priežasties ji smerkia kitų šalių taikomus tokios teisės aktus ir numato atitinkamas sankcijas trečiosioms šalims, jei jų teisės aktai eksteritorialiai galioja ES valstybių narių fiziniams ir juridiniams asmenims¹⁵.

Igyvendindama Jungtinių Tautų Saugumo Tarybos priimtas tarptautines sankcijas, ES Taryba patvirtina bendrąsias pozicijas, kurios numato valstybių narių politinius įsipareigojimus įgyvendinti tam tikras sankcijas¹⁶. Šiuo atveju valstybės privalo priimti bendrąsias pozicijas įgyvendinančius nacionalinės teisės aktus. Srityse, kuriose Bendrija turi išimtinę kompetenciją, papildomai priimami sankcijas įvedantys ir tiesiogiai taikomi Tarybos reglamentai. Į Bendrijos išimtinės kompetencijos sritį patenka prekybos apribojimai, draudimas teikti paramą, lėšų išaldymas, o karinės įrangos embargas ir draudimas išduoti vizas priklauso ES šalių narių kompetencijai kaip BUSP dalis.

Bendrosiose pozicijose nurodomos visos konkrečioms subjektams tai-

¹³ Pavyzdžiui, Europos Bendrijų Pirmosios instancijos teismo byla T-256/07, kai organizacija „People’s Mojahedin Organization of Iran“ siekė įrodyti, kad jai nepagrįstai taikomos sankcijos. Kitas pavyzdys – Yassin Abdullah Kadi ieškinys byloje T-85/09 Europos Bendrijų Komisijai. Šis asmuo teigė, kad jam nepagrįstai skirtos sankcijos: nebuvo atitinkamo JT sprendimo, nesuteiktos galimybės apsiginti ir pateikti jį išteisinančius įrodymus, be to, Komisija nenurodė priešasčių, dėl kurių buvo išaldytos jo lėšos. Taip pat nurodyta, kad sankcijas nustatančiu reglamentu (EB) Nr. 1190/2008 neproporcingai apribotos jo nuosavybės teisės.

¹⁴ Pavyzdžiui, Tarybos bendrojoje pozicijoje 2008/652/BUSP, iš dalies keičiančioje Tarybos bendrąją poziciją 2007/140/BUSP dėl ribojančių priemonių Iranui, pateikiamas sankcionuotų asmenų sąrašas ir nurodomos įtraukimo į jį priežastys.

¹⁵ Pavyzdžiui, 1996 m. lapkričio 22 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2271/96, saugantis nuo trečiosios šalies priimtų teisės aktų eksteritorialaus taikymo poveikio ir tuo grindžiamų ar iš to kylančių veiksmų.

¹⁶ „Bendrąsias pozicijas nustato Taryba. Bendrosiomis pozicijomis išreiškiamas Sąjungos požiūris į tam tikrą geografinio arba teminio pobūdžio reikalą. Valstybės narės užtikrina, kad jų nacionalinė politika atitiktų bendrąsias pozicijas“ (Amsterdamo sutarties 15 straipsnis).

komos sankcijos, net ir numatytos reglamentuose. Kad nebūtų pereinamojo laikotarpio, kai šalys privalo įgyvendinti sankcijas pagal bendrąsias pozicijas, įskaitant ir patenkančias į išskirtinę Bendrijos kompetenciją, kartu priimami ir atitinkami reglamentai – paprastai abiejų dokumentų turinys iš dalies sutampa, dažniausiai jie rengiami kartu.

Papildydama bendrosiomis pozicijomis ir reglamentais nustatytas sankcijas Taryba gali priimti ir riboto masto sprendimus, pavyzdžiui, dėl naujų asmenų įtraukimo į sąrašus draudžiant išduoti vizas, taip pat Komisija priima reglamentus dėl naujų asmenų įtraukimo į sąrašus ir taip išsaldančius jų lėšas.

Konkrečios priemonės sankcijoms įgyvendinti turi būti priimtose nacionaliniu lygmeniu, tačiau nesant tiesiogiai taikomų reglamentų, t. y. patvirtintus tik bendrąsias pozicijas, kai kurios valstybės nusprendžia nacionaliniu lygmeniu jas įgyvendinti tiesiogiai. Visgi kompetentingos valstybių institucijos visada lieka atsakingos už nuobaudų už pažeidimus taikymą, išimčių suteikimą, keitimąsi informacija ir nacionalinių priemonių įgyvendinimo ataskaitų teikimą.

Kartais klaidingai manoma, kad esant sankcijas įvedančiam ir tiesiogiai taikomam reglamentui valstybės narės neturi ar net negali priimti juos įgyvendinančių nacionalinės teisės aktų. Reikia pabrėžti, kad reglamentuose tik nurodoma, kokios sankcijos taikomos konkrečioms subjektams, tačiau nepateikiama jų įgyvendinimo tvarka. Esant ES valstybių narių nacionalinių teisės sistemų ir praktikos skirtumų, neįmanoma parengti bendros, arba „europinės“, tvarkos, todėl tikslūs įgyvendinimo mechanizmai turi būti priimti nacionaliniu lygmeniu¹⁷.

ES Taryba, siekdama unifikuoti skirtingą sankcijų įgyvendinimo praktiką, yra patvirtinusi ribojančių priemonių įgyvendinimo ir įvertinimo pagal BUSP gaires ir veiksmingo jų įgyvendinimo „geriausią praktiką“¹⁸. Šiais dokumentais siekiama sankcijų įgyvendinimo tvarką standartizuoti ir tobulinti jų įvedimo metodus, pateikiamos pagrindinės problemos, standartinės sąvokos ir bendrieji apibrėžimai, vartojami Bendrijos teisės aktuose. Šiuos dokumentus galima vertinti kaip žingsnį pirmyn siekiant, kad mažiau būtų institucijų diskusijų, kurių kyla svarstant ES teisės aktus dėl sankcijų įgyvendinimo.

Tiek jau egzistuojančias tarptautines sankcijas įgyvendinančius, tiek ES autonomines sankcijas įvedančius Bendrijos teisės aktus rengia Tarybos Išorės santykių patarėjų darbo grupė (RELEX), prirėikus pasitelkdama už santykius su trečiąja šalimi atsakingą Tarybos darbo grupę ir atsižvelgdama į

¹⁷ Tarptautinių sankcijų įgyvendinimą Lietuvoje reglamentuoja du pagrindiniai teisės aktai: 2004 m. balandžio 22 d. Ekonominių ir kitų tarptautinių sankcijų įgyvendinimo įstatymas (IX-2160) ir 2004 m. gruodžio 30 d. Vyriausybės nutarimas Nr. 1679 „Dėl tarptautinių sankcijų įgyvendinimo priežiūros tvarkos aprašo patvirtinimo“.

¹⁸ Pagrindiniai tarptautinių sankcijų įgyvendinimo ES praktiką aprašantys dokumentai: 1) Pagrindiniai ribojančių priemonių naudojimo principai, 2) Ribojančių priemonių (sankcijų) pagal ES bendrą užsienio ir saugumo politiką įgyvendinimo ir įvertinimo gairės ir 3) ES geriausia ribojančių priemonių veiksmingo įgyvendinimo praktika (pateikiami ES Komisijos interneto puslapyje http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/index.htm, 2009 12 15).

šalių, kurioms bus taikomos sankcijos, ambasadų pranešimus. Iniciatyvos teisė pagal nuo sankcijų pobūdžio priklausančią kompetenciją tenka tuo metu ES pirmininkaujanti valstybei arba Komisijai, kuri veikia pagal ES sutarties 75-ąją arba 215-ąją straipsnius¹⁹ dėl ekonominių ar finansinių santykių su trečiosiomis šalimis apribojimų. Parengtas dokumentas teikiamas Nuolatinių atstovų komitetui (COREPER) svarstyti ir Tarybai tvirtinti.

Reikia atkreipti dėmesį į tai, jog sankcijų įvedimo klausimams apsvaryti ES institucijose reikia nemažai laiko: pirmiausia užtrunka, kol sulaukiama sankcionuotose šalyse veikiančių ES ambasadų ataskaitų, vėliau bandoma suderinti, kad nebūtų pažeisti valstybių narių subjektų tose šalyse interesai, be to, priėmimo procedūros ir teisinės išvados taip pat stabdo procesą. Dėl šių veiksmų sankcijų priėmimo procesas užtrunka iki keleto mėnesių.

2.2. JT Saugumo Tarybos priimtų sankcijų įgyvendinimo klausimai

Šiuo metu (2009 m. rudenį) Europos Sąjunga įgyvendina Jungtinių Tautų Saugumo Tarybos skirtas sankcijas šioms valstybėms (žr. 1 lentelę „Šiuo metu taikomos tarptautinės sankcijos“): Dramblio Kaulo Kranto Respublikai, Irakui, Iranui, Kongo Demokratinei Respublikai, Korėjos Liaudies Demokratinei Respublikai (Šiaurės Korėjai), Libanui, Liberijai, Siera Leonei, Somaliui ir Sudanui, taip pat asmenims ir teroristinėms grupėms, susijusioms su Osama bin Ladenu, „Al Kaidos“ (*Al-Qaida*) organizacijai ir Talibanui. Šių Jungtinių Tautų taikomų sankcijų masto Europos Sąjunga negali sumažinti, todėl ji tampa tik įgyvendintoja, o pats procesas gali būti apibūdintas kaip mechaniškas JTST rezoliucijų perkėlimas į Bendrijos teisės sistemą.

Pagrindinis dalykas perkeliant JT nustatytas sankcijas – atitinkamų teisės aktų priėmimo sparta, ypač reikalinga išaldant sankcionuotų asmenų lėšas, kurios bet kurią akimirką gali būti pervestos kitiems asmenims. Siekiant efektyvumo stengiamasi teisės aktus priimti ne vėliau kaip per 30 dienų nuo atitinkamos JTST rezoliucijos priėmimo dienos. Jei sankcijos jau priimtose anksčiau, o asmenų, kuriems jos taikomos, sąrašai patikslinti, Komisijai pavedama automatiškai tai atlikti per tris dienas – priimamas Komisijos reglamentas.

Daugiausia sunkumų kyla ES valstybėms narėms, kurios privalo įgyvendinti įpareigojančius Jungtinių Tautų dokumentus, tačiau, kita vertus, laukia,

¹⁹ „Kai sprendimas, priimtas pagal Europos Sąjungos sutarties V antraštinės dalies 2 skyrių, numato ekonominių ir finansinių santykių su viena ar keletu trečiųjų šalių visišką nutraukimą ar dalinį apribojimą, Taryba kvalifikuota balsų dauguma, remdamasi bendru Sąjungos vyriausiojo įgaliotinio užsienio reikalams ir saugumo politikai ir Komisijos pasiūlymu, patvirtina reikiamas priemones. Apie tai ji praneša Europos Parlamentui.“ (215 str.). „Kai to reikia, kad būtų pasiekti 67 straipsnyje nurodyti tikslai užkertant kelią terorizmui ir susijusioms veikoms bei kovojant su jomis, Europos Parlamentas ir Taryba, priimdami reglamentas pagal įprastą teisėkūros procedūrą, apibrėžia administracinių priemonių sistemą, susijusią su kapitalo judėjimu ir mokėjimais, pavyzdžiui, lėšų, finansinio turto ar ekonominio pelno, priklausančio fiziniams arba juridiniams asmenims, grupėms ar nevalstybiniais subjektams arba jų valdomo, išaldymą.“ (75 str.)

kol bus priimti Bendrijoje įgyvendintini ES teisės aktai. Iš tiesų būtų neefektyvu priimti nacionalinės teisės aktus pagal JTST rezoliuciją, kai maždaug po mėnesio priimamas, pavyzdžiui, tiesiogiai taikomas Tarybos reglamentas.

Ši problema kyla ir Lietuvoje, kadangi 2004 m. patvirtintas Ekonominių ir kitų tarptautinių sankcijų įgyvendinimo įstatymas numato prievolę tarptautinių organizacijų priimtas sankcijas įgyvendinti Vyriausybės nutarimais, jei jų nereglamentuoja ES reglamentai. Praktiškai parengti ir patvirtinti Vyriausybės nutarimą užtrunka apie du mėnesius, todėl laikotarpiu, kai nepatvirtintos ES sankcijos, Lietuvos teisės sistemoje nėra jas reglamentuojančių nuostatų. Šioje situacijoje nepasinaudota ir anksčiau Amsterdamo sutarties 60 straipsnyje numatyta galimybė taikyti laikinąsias nacionalines priemones, ypač dėl lėšų iššaldymo²⁰.

Kitas iššūkis – sankcijų galiojimo trukmė. JT Saugumo Taryba paprastai priimtas sankcijas peržiūri baigiantis jų galiojimo laikui arba iš viso nenustato, kuriam laikotarpiui jos taikomos, – tik nurodomos aplinkybės ar konkretūs pokyčiai šalyje, kurie lems, kada sankcijos bus panaikintos. ES institucijų dokumentuose dažniausiai nurodoma jų galiojimo trukmė, tad kyla sunkumų suderinti sankcijų galiojimo laiką JT ir ES sistemose. Tokiu atveju itin svarbu, kad ES nedelsiant galėtų panaikinti JT nutrauktas tarptautines sankcijas – dėl šios priežasties kai kurie ES teisės aktai gali veikti netgi retrospektyviai.

Siekiant skatinti JT ir ES institucijų bendradarbiavimą sprendžiant prieš tai minėtas problemas, kiekvienais metais organizuojami bendri JT ir ES seminarai, kuriuose paprastai aptariami techniniai sankcijų įgyvendinimo ir veiksmų koordinavimo klausimai. Juose kviečiami dalyvauti asmenys, kurie pirmiausiai susiduria su sankcijų įgyvendinimo ir atitinkamų teisės aktų priėmimo klausimais, pavyzdžiui, ES Tarybos Išorinių santykių patarėjų darbo grupės (RELEX) atstovai.

Apibendrinant ES taikomą praktiką įgyvendinant JTST priimtas tarptautines sankcijas galima teigti, kad tai – didelis palengvinimas ES valstybėms narėms, kurios nebeturi priimti papildomų nacionalinės teisės aktų, ypač taikant reglamentus. Nors tai ir palengvina darbą, valstybės narės turi priimti atitinkamus žemesnio lygio teisės aktus, kuriuose būtų pateikta aiški konkrečių tarptautinių sankcijų įgyvendinimo tvarka. Reikia pažymėti, kad Lietuvoje įgyvendinamų politinių sankcijų atveju, nors šioje srityje nebūna reglamentų, bendrosios pozicijos vis dėlto perkeliama į Lietuvos teisės sistemą, kadangi atitinkamame Vyriausybės nutarime nurodyta bendroji tvarka ir prievolės šias sankcijas įgyvendinančioms institucijoms²¹.

²⁰ „Nepažeisdama 297 straipsnio ir tol, kol Taryba nėra ėmusis priemonių pagal šio straipsnio 1 dalį, valstybė narė dėl rimtų politinių priežasčių ir esant skubiam reikalui trečiosios šalies atžvilgiu gali imtis vienašališkų priemonių, taikomų kapitalo judėjimui ir mokėjimams. Apie tokias priemones Komisija ir kitos valstybės narės informuojamos ne vėliau kaip jų įsigaliojimo dieną.“

²¹ 2007 m. birželio 6 d. Vyriausybės nutarimas Nr. 639 „Dėl politinių sankcijų, kuriomis draudžiama asmenims atvykti ar keliauti tranzitu per Lietuvos Respublikos teritoriją, įgyvendinimo“.

2.3. ES vienašališkos sankcijos kaip užsienio politikos instrumentas

Vienašališkos, arba autonominės, sankcijos – tai ES bendrosios užsienio ir saugumo politikos instrumentas, kuriuo siekiama paveikti atitinkamų valstybių užsienio politiką, dažnai pažeidžiančią žmogaus teises, arba taikyti apribojimus karo nusikaltimais kaltinamiems asmenims. Šių sankcijų taikymo negalima laikyti vien techniniu Jungtinių Tautų numatytų tarptautinių sankcijų įgyvendinimu.

Šiuo metu (2009 m. rudenį) Europos Sąjungos pradėtas taikyti autonomines sankcijas galima skirstyti į kelias grupes:

- sankcijos dėl žmogaus teisių pažeidimų ir šalies vidaus neramumų: Baltarusijai, Mianmarui/Birmai, Kinijai, Moldovai (Padniestrės regionui), Uzbekistanui ir Zimbabvei;
- Jungtinių Tautų taikomas sankcijas papildantys apribojimai Iranui;
- sankcijos asmenims, kuriems pareikšti Tarptautinio baudžiamojo tribunolo buvusieji Jugoslavijai oficialūs kaltinimai: Bosnijos ir Hercegovinos, Kroatijos, Buvusiosios Jugoslavijos Respublikos Makedonijos²² ir Serbijos piliečiams;
- sankcijos dėl įvykdytų nusikaltimų Sirijos piliečiams, prisidėjusiems prie buvusio Libano ministro pirmininko Rafiqo Hariri nužudymo;
- specifinės sankcijos Haičiui, Irakui, Libijai ir Serbijai, kuriomis neleidžiama patenkinti šių šalių ieškinių dėl anksčiau joms galiojusių sankcijų;
- sankcijos JAV, kuriomis draudžiama taikyti JAV eksteritorialiai (kitų šalių teritorijoje) galiojančius teisės aktus.

Autonominės sankcijos kyla iš ES strategijos ir užsienio politikos konkrečių šalių atžvilgiu. Jomis siekiama šiose šalyse paskatinti tam tikrus pokyčius. Labai svarbu įvertinti, ar taikomos sankcijos yra proporcingos, t. y. tinka užsibrėžtam tikslui pasiekti, ir numatyti indikatorius, kada reikia jas nutraukti. Skiriant sankcijas stengiamasi kuo aiškiau nurodyti tokio veiksmo pagrindus ir pažeistas tarptautinės teisės normas. ES, pabrėždama žmogaus teisių svarbą ir kartu siekdama išvengti galimų teisminių procesų, pavyzdžiui, dėl neteisėto asmenų įtraukimo į sankcionuotų asmenų sąrašus, ima vis dažniau nurodyti įtraukimo į juos priežastis ir perkeldama jau Jungtinių Tautų taikomas sankcijas²³.

²² Buvusiosios Jugoslavijos Respublikos Makedonijos atveju judėjimo sankcijos taikomos asmenims, pažeidžiantiems Ohrido bendrąjį susitarimą.

²³ Jau minėtoje Tarybos bendrojoje pozicijoje 2008/652/BUSP, iš dalies keičiančioje tarybos bendrąją poziciją 2007/140/BUSP dėl ribojančių priemonių Iranui, kaip įtraukimo į sąrašus priežastys nurodomos JT taikomos sankcijos.

2.3.1. Kai nepakanka JT sankcijų

Vienas geriausių ES autonominių sankcijų pavydžių – Iranui taikomi apribojimai, praplečiantys JTST sankcijas: papildomos politinės (judėjimo) ir finansinės sankcijos tam tikriems asmenims; įmonių, susijusių su branduoline ir raketine programomis, lėšų išaldymas (tarp jų – keli užsienio šalyse filialų turintys bankai); draudimas išvežti ar apriboti su šiomis programomis susijusios įrangos ir technologijų eksportą, taip pat eksporto stebėjimas įmonių ir jų importuojamų prekių, kurios nelaikomos strateginėmis, bet gali būti panaudotos minėtų programų reikmėms. Šias autonomines sankcijas Iranui reikia vertinti kaip globalesnės ES ir Irano tarpusavio politikos instrumentą, taip pat ir siekiant priversti jį atsisakyti branduolinės programos. ES ėmė taikyti ir platesnį negu JT karinės įrangos embargą branduolinę programą vystančiai Šiaurės Korėjai²⁴.

Nuo 2002 m. atliekami Tarptautinės atominės energetikos agentūros (TATENA) tyrimai parodė, kad Iranas apie 20 metų slapta kūrė urano sodrinimo programą, kuri sudaro galimybes plėtoti branduolines programas, ir siekė įsigyti kitų radioaktyviųjų medžiagų bei atitinkamos įrangos. Po šių išvadų JAV ir Izraelis apkaltino Iraną branduolinės programos slėpimu, o su Iranu technologijomis prekiaujančios Kinija ir Rusija pareikalavo aiškesnių neleistinų programų plėtros įrodymų.

Šiame kontekste atsirado galimybė Europos Sąjungai gerokai prisidėti prie vadinamosios Irano problemos sprendimo: trys ES valstybės (Jungtinė Karalystė, Prancūzija ir Vokietija – vadinamasis ES3) 2003 m. pradėjo derybas su Iranu. Derybos baigėsi 2004 m. pasirašius Paryžiaus susitarimą, kuriame Iranas pažadėjo sustabdyti urano sodrinimo ir perdirbimo darbus ir pradėti bendradarbiauti su TATENA.

Nepaisydamas šio susitarimo 2006 m. Iranas nutraukė Jungtinių Tautų inspektorių rengiamą patikrą savo branduoliniuose objektuose ir paskelbė atnaujinantis urano sodrinimo darbus. Reaguodama į tokius veiksmus 2006–2007 m. JT Saugumo Taryba priėmė Iranui sankcijas įvedančias rezoliucijas. ES ne tik skubiai įgyvendino JT taikomas sankcijas, bet ir nustatė savo papildomus apribojimus.

Tais pačiais metais ES3 ir ES Tarybos generalinis sekretorius-vyriausiasis įgaliotinis BUSP J. Solana pasiūlė Iranui derybinį paketą, kuriame siūloma aktyvi parama statant lengvojo vandens reaktorius mainais už tai, kad būtų nutraukta Irano branduolinė programa, tačiau Iranas pasiūlymus atmetė. Po šio atsisakymo prasidėjo platesnį ES autonominių sankcijų svarstymas. 2007 m. pabaigoje ES3 ir kitos derybų su Iranu šalys – JAV, Rusija ir Kinija – susitarė dėl „dviejų bėgių strategijos“ – plėtoti dialogą su Iranu, taip pat neatsisakyti spaudimo panaudojant tarptautines sankcijas.

²⁴ 2006 m. lapkričio 20 d. Tarybos bendroji pozicija 2006/795/BUSP dėl ribojančių priemonių Korėjos Liaudies Demokratinėi Respublikai numatė ginklų embargą. O atitinkama JTST rezoliucija Nr. 1718 (2006) buvo apribotas tik stambios ginkluotės (tankų, naikintuvų, karo laivų ir pan.) eksportas.

Šis pavyzdys rodo, kaip ES gali taikyti sankcijas įgyvendindama užsienio politikos tikslus ir stiprinti savo poziciją tarp kitų tarptautinės politikos veikėjų. Vis dėlto lieka neatsakytas klausimas, kiek tokia sankcijų politika yra veiksminga, nes Iranas iki šiol nėra sutikęs nutraukti savo branduolinės ir raketinės programos plėtos.

Taip pat svarbu pabrėžti, kad tik Iranui taikomos papildomos sankcijos dažnai vadinamos autonominėmis – pabrėžiant, kad ES papildo JTST nustatytus apribojimus. Kitos ES sankcijos skiriamos toms šalims, kurioms nėra JTST rezoliucijomis priimtų tarptautinių sankcijų arba jos nežymios.

2.3.2. ES dėmesys žmogaus teisių gynbai

Baltarusijai sankcijos įvestos 2006 m. Jos taikomos asmenims, atsakingiems už tarptautinių rinkimų standartų pažeidimus 2006 m. kovo 19 d. Baltarusijoje vykusių prezidento rinkimų metu ir už susidorojimą su pilietine visuomene bei demokratine opozicija, taip pat su šiais asmenimis susijusiems fiziniams ar juridiniams asmenims, subjektams ar institucijoms,²⁵ – jiems drausta atvykti ar vykti tranzitu per Bendrijos teritoriją, taip pat išaldytos jų lėšos. Vis dėlto ES Taryba, stiprindama savo Kaimynystės politiką ir siekdama paskatinti Baltarusijos vyriausybę remti demokratinius pokyčius ir laikytis žmogaus teisių bei pagrindinių laisvių, 2009 m. pradžioje nutarė laikinai sustabdyti politinių (judėjimo) sankcijų taikymą, tačiau jų nepanaikino – numatytas devynių mėnesių laikotarpis, per kurį bus stebima pažanga minėtose srityse ir sprendžiama dėl tolesnio sankcijų taikymo ar panaikinimo. Šis pavyzdys rodo, kaip ES naudojasi sankcijų instrumentu skatindama trečiąsias šalis gerbti žmogaus teises – nustatomos išimtys, jei matoma, kad situacija šalies viduje pagerėjo.

Panaši politika vykdoma Uzbekistano atžvilgiu – 2005 m. Uzbekistano saugumo pajėgoms neproporcingai panaudojus jėgą per įvykius Andižane, kai žuvo nemažai taikios demonstracijos dalyvių, ES įvedė autonomines politines, finansines ir specifines ekonomines sankcijas (kurias sudaro ne tik ginklų embargas, bet ir draudimas parduoti vidaus represijoms skirtą įrangą). Uzbekistanas skatinamas visapusiškai įgyvendinti savo tarptautinius įsipareigojimus žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių srityse, sudaryti sąlygas atitinkamų tarptautinių organizacijų atstovams nekliudomai stebėti, kaip jos įgyvendinamos. Tačiau 2007 ir 2008 metais ES Taryba savo išvadose pabrėžė matanti pažangą žmogaus teisių srityje ir laikinai sustabdė politinių sankcijų taikymą, tačiau paliko galioti ginklų embargą. ES Taryba turėjo kiekvienais metais peržiūrėti padėties Uzbekistane vertinimus ir nuspręsti dėl tolesnių apribojimų įvedimo ar panaikinimo – taip primenama, kad padėtis šalies viduje nuolat stebima.

Svarbu pabrėžti, kad ES negalėtų leisti taip savarankiškai reaguoti į

²⁵ 2006 m. balandžio 10 d. Tarybos bendroji pozicija 2006/276/BUSP dėl ribojančių priemonių tam tikriems Baltarusijos pareigūnams.

padėti trečiojoje šalyje, jei joms būtų taikomos Jungtinių Tautų sankcijos. Įvesdama autonomines sankcijas, ES gali dar labiau sustiprinti savo, kaip tarptautinės politikos subjekto, vaidmenį, o Bendrijos viduje aiškiau koordinuoti valstybių narių tam tikras užsienio politikos sritis.

Prie šios srities sankcijų galima priskirti ir tam tikriems Padniestrės regiono pareigūnams taikomus apribojimus. Kadangi ES Padniestrę laiko integralia Moldovos dalimi, dažniausiai nurodoma, kad sankcijos taikomos Moldovai. Šiems asmenims taikomos sankcijos už Padniestrės regione vykdomą plataus masto įbauginimo kampaniją, nukreiptą prieš lotyniškus rašmenis vartojančių moldaviškų mokyklų mokytojus, tėvus ir mokinius, kai uždaromos atitinkamos mokyklos. Šiuo metu situacija regione negerėja, todėl ES laikosi savo politikos taikyti politines (judėjimo) sankcijas.

Siekdama surasti karo nusikaltimais kaltinamus asmenis, kuriems pareikšti Tarptautinio baudžiamojo tribunolo buvusieji Jugoslavijai oficialūs kaltinimai, ES yra nustačiusi politines ir finansines (lėšų išaldymas) sankcijas tam tikriems Bosnijos ir Hercegovinos, Kroatijos ir Serbijos piliečiams. Šių asmenų nėra daug ir jie vienas po kito suimami. Panašios sankcijos taikomos ir Sirijos piliečiams, prisidėjusiems prie 2005 m. įvykdyto buvusio Libano ministro pirmininko Rafiqo Hariri nužudymo. Nors pastaruoju metu Sirija vis dažniau kaltinama siekianti išgyti ir perparduoti su masinio naikinimo ginklu susijusios įrangos ar technologijų, kitų tarptautinių sankcijų jai netaikoma.

Dėl žymių žmogaus teisių pažeidimų ir nestabilios vidaus situacijos ES įvedė sankcijas Birmai ir Zimbabvei – tai bene vienos plačiausių pagal savo apimtį sankcijos: draudimas parduoti karinę įrangą, vyriausybės atstovų bei jų šeimų narių lėšų išaldymas, draudimas atvykti į Bendrijos teritoriją. Kadangi šiose šalyse padėtis negerėja, sankcijos nuolat stiprinamos – dažniausiai peržiūrimi sankcionuotų asmenų sąrašai. Šiame darbe paprastai vadovaujamas ES šalių ambasadų, esančių tose šalyse, ataskaitomis apie vidaus padėtį.

2.3.3. ES taikomas ginklų embargas Kinijai

ES karinės įrangos embargas Kinijai – vienos seniausių Bendrijos taikomų sankcijų – priimtas Madride vykusiame Bendrijos valstybių narių viršūnių susitikime netrukus po to, kai 1989 m. Kinijos karinės pajėgos žiauriai susidorojo su taikios demonstracijos Tiananmenio aikštėje dalyviais. Šis draudimas galioja iki šiol, tačiau vis dažniau kritikuojamas ir netgi valstybių apeinamas dėl savo neapibrėžtumo.

1989 m. Bendrija neturėjo vieningos sankcijų sistemos. Nebuvo Europos Sąjungos bendrosios užsienio ir saugumo politikos²⁶. Politinis išpareigojimas neparduoti Kinijai karinės įrangos priimtas patvirtinus politinę Madrido deklaraciją. Šiame trumpame dokumente neapibrėžtas ginklų embargo mastas – nėra

²⁶ Bendroji užsienio ir saugumo politika, kaip antrasis ES ramstis, atsirado kartu su 1992 m. Maastrichto sutartimi, kurią priėmus Europos Bendrija tapo Europos Sąjunga.

nei ES bendrojo karinės įrangos sąrašo, į kurį šiuo metu orientuojamasi įvedant ginklų embargą, nei konkretaus mechanizmo, kaip įgyvendinti šias sankcijas bei kaip tai patikrinti (pavyzdžiui, nuo 1999 m. ES valstybės narės privalo teikti kasmetes ginklų pardavimo ataskaitas).

Vėliau trečiosioms šalims ES taikomo ginklų embargo, kaip Bendrosios užsienio ir saugumo politikos priemonės, sąlygos buvo labiau apibrėžtos – numatyti konkretūs apribojimų objektai, embargo galiojimo terminai ir peržiūros tvarka. Dėl neaiškios situacijos, susijusios su ginklų embargu Kinijai, dalis valstybių jį apeidavo ir Kinijai parduodavo įvairios karinės įrangos²⁷. Tarp ES šalių būta aiškių nesutarimų aiškinantis, ar draudžiama parduoti bet kokią ginkluotę, ar, pavyzdžiui, tik vadinamąją „mirtiną“²⁸. Ši tendencija ypač sustiprėjo pastaraisiais metais, kai augant ekonomikai ir vykstant karinėms reformoms buvo plečiama ir naujai apginkluojama Kinijos (liaudies išsivadavimo) armija. Nemažai ginklų pardavė ir kitos Vakarų valstybės, tokios kaip Izraelis, JAV, Kanada, – tai kėlė nemenką Kinijos kaimynių susirūpinimą.

Pastarąjį dešimtmetį sparčiai augant Kinijos ekonomikai ir šalyje atsi-
randant daugiau laisvių, pradėta kalbėti apie ginklų embargo panaikinimą. Tokiu žingsniu norėta išreikšti teigiamą gerėjančios situacijos šalyje vertinimą ir paskatinti tolesnes reformas, ypač žmogaus teisių srityje. Šios aplinkybės leido ginklų embargo Kinijai panaikinimo klausimui tapti vienu iš ES užsienio politikos įrankių, leidžiančių, kaip manyta, ES sukurti efektyvią priemonę Kinijai spausti ir skatinti ją keisti savo politiką. Tai pabrėžiama Nyderlandų pirmininkavimo ES metu (2004 m. gruodžio 16–17 d.) priimtose Tarybos išvadose²⁹, kuriomis išreikšta politinė valia panaikinti ginklų embargą. Teigta, kad po embargo panaikinimo nei kokybiškai, nei kiekybiškai nepakis prekyba su Kinija.

Tokia bręstanti ES pozicija sulaukė nemažos JAV ir netoli Kinijos esančių valstybių – Japonijos, Pietų Korėjos, Australijos – kritikos. Jos pabrėžė, kad jei naujų technologijų išsigijusi Kinija imsis kokių nors veiksmų prieš Taivaną, regione gali atsirasti įtampa. Sąjungininkams ES pažadėjo neskubėti veikti, nuodugniai ištirti regiono situaciją ir priimti teisiškai įpareigojančius teisės aktus dėl ginklų eksporto kontrolės stiprinimo Bendrijos viduje.

Vienas jų – bendroji pozicija, turėjusi pakeisti tik politiškai įpareigojantį ES elgesio kodeksą dėl ginklų prekybos. Kitas projektas – priemonių³⁰, numatančių didesnę šalių kontrolę trejus metus panaikinus embargą, įvedimas. Vis dėlto nesant sutarimo ES viduje bendroji pozicija buvo priimta tik 2008 m.

²⁷ Stokholmo tarptautinio taikos tyrimų instituto (SIPRI) duomenimis, Kinija daugiausia ginkluotės importuoja iš Rusijos, Prancūzijos, Izraelio ir Jungtinės Karalystės. Pagal Wezeman S. T., Bromley M., Wezeman P. D., *International Arms Transfers, Sipri Yearbook 2009*, <http://www.sipri.org/yearbook/2009/07>, 2009 12 15.

²⁸ „Lethal“ terminas kartais vėrčiamas kaip „mirtina“ ginkluotė. Jai galima priskirti šarvuotas transporto priemones, orlaivius, karo laivus, pabūklus.

²⁹ 2004 m. gruodžio 16–17 d. priimtose Tarybos išvados skelbiamos ES Tarybos interneto puslapyje: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/83201.pdf, 2009 12 15.

³⁰ Vadinamajame „Tool-box“ dokumente numatomos tokios priemonės kaip reguliarus keitimasis informacija apie šalį, kuriai panaikintos sankcijos, išsamesnis karinės įrangos eksporto licencijų nagrinėjimas ir pan.

gruodžio mėn., o dokumentas dėl po embargo taikytinų priemonių faktiškai buvo pamirštas, nors juo, apimančiu gana logišką prevencines priemones, ES valstybės neoficialiai vadovavosi sprendamos dėl ginklų pardavimo.

Įdomiausia tai, kad bendrosios pozicijos priėmimą 2008 m. lėmė ne noras panaikinti ginklų embargo Kinijai, bet visai kitos aplinkybės – per kelerius metus nuo 2004 m., kai oficialiai prabilta apie embargo Kinijai sustabdymą, ES valstybės tapo vienos aktyviausių šalių, remiančių pasaulinę prekybą karine įranga kontroliuosiančios Ginklų prekybos sutarties³¹ idėją. Diskusijose ES tiesiog neatlaikė kritikos, kad remdama stipresnės ginklų kontrolės ir nusi-ginklavimo idėjas ES viduje nesutaria dėl kitiems peršamos ginklų kontrolės tvarkos. Pats ginklų embargo Kinijai panaikinimo klausimas nejudą iš vietos jau kelerius metus ir iškyla tik per susitikimus su Kinijos kaimynių atstovais.

Šis pavyzdys apie ES siekius manipuluoti sankcijų Kinijai klausimu aiškiai rodo ES norą naudoti sankcijų instrumentą užsienio politikos tikslams įgyvendinti (jau vien Madrido deklaracija lėmė grynai politinį jo pobūdį). Vis dėlto ES pritrūko valios išspręsti šį klausimą ir greitai sulaukti tam tikrų rezultatų – pirmiausia nebuvo konsensuso tarp Bendrijos narių, taip pat sulaukta griežtai neigiamos partnerių reakcijos. ES susiejo šį klausimą su priėmimu tam tikrų dokumentų, kurie pasirodė esantys naudingi kitiems tikslams, nei keliant embargo Kinijai klausimą, ar palengvinantys įprastą valstybių vidaus institucijų darbą, tad jie buvo natūraliai naudojami. Dar vienas svarbus veiksnys – valstybių „techninis“ požiūris, kad atsisakius embargo buvusių ES instrumentų pakaktų ginklų ir technologijų eksportui į Kiniją riboti, kita vertus – būtų galima ginklų embargo apeiti ir parduoti norimos įrangos Kinijai³². Tokia situacija tenkino abi pozicijas remiančius tarptautinius subjektus – tiek prekybą su Kinija plečiančias didžiąsias valstybes, tiek žmogaus teisių laikymosi svarbą pabrėžiančias šalis, tokias kaip Skandinavijos valstybės.

2.3.4. „Antisankcijos“³³

Vienos neįprasčiausių ES sankcijų – draudimas patenkinti ieškinius, kuriuos ES ūkio subjektams gali kelti Haitis, Irakas, Libija ir Serbija dėl patirtų apribojimų, kai šioms valstybėms buvo taikomos Jungtinių Tautų sankcijos – ginklų embargas, draudimas įsileisti jų piliečius ir lėšų išaldymas. Net ir

31 Ginklų prekybos sutartis (*angl. Arms Trade Treaty*) – idėja turėti tarptautinę sutartį, numatančią visoms valstybėms privalomus ginklų pardavimo minimalius standartus: pavyzdžiui, neparduoti jas šalims, kuriose pažeidžiamos žmogaus teisės ar vyksta kariniai konfliktai. Daugiau apie ES veiklą šioje srityje: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1484&lang=en#exp7>, 2009 12 15.

32 Pavyzdžiui, per trečiąsias šalis parduodant tik sunkiai apibūdinamas ar itin modernias technologijas, kurios dar neįtrauktos į kasmet atnaujinamą ES bendrąją karinės įrangos sąrašą.

33 Teisinėje literatūroje skiriami du terminai „countermeasures“ (vert. „atsakomoji priemonė“) ir „sanctions“ (vert. „sankcijos“). Pirmuoju atveju siekiama laikinai apriboti kitos šalies neigiamą poveikį, o antruoju, t. y. sankcijomis, – ją nubausti. Pagal Evans M., ed., *International Law*, 2nd Edition, Oxford University Press, 2006, p. 524.

panaikinus šioms šalims sankcijas, tebegalioja ES reikalavimas valstybėms narems išlaikyti priemones, patvirtintas siekiant apsaugoti ES subjektų interesus nuo pretenzijų, susijusių su sutartimis ir sandoriais, kurių vykdymui turėjo įtakos JTST sankcijų rezoliucijos. Šios sankcijos skiriasi savo principais nuo kitų JT ar ES taikomų tuo, kad jomis tiesiogiai ginami ES piliečių interesai, o ne nustatomi konkretūs draudimai trečiųjų šalių subjektams. Tokias sankcijas galima vadinti pozityviomis, nes jos labiau leidžia, o ne draudžia atlinkti tam tikrus veiksmus.

Jeigu ES savo teisės aktais perkėlė JTST sankcijų reikalavimus, kurie galiojo minėtoms valstybėms, tai ES taikomas to paties pobūdžio sankcijas JAV galima vadinti visiškai autonominėmis. JAV – viena iš nedaugelio šalių, kurių teisės aktai gali būti taikomi eksteritorialiai, t. y. užsienio valstybei kyla tam tikrų teisinių pasekmių. Vis dėlto tokia praktika galima tik tuo atveju, jei užsienio valstybės kompetentingos institucijos pripažįsta savo aktais tokį kitos valstybės teisės aktą.

Būtent šiuo motyvu vadovaudamasi ES, priimdama atitinkamą bendrąją poziciją ir reglamentą, nepripažįsta JAV teisės aktų eksteritorialaus principo galiojimo. ES aiškiai pabrėžia, kad nacionalinių teisės aktų galiojimas kitose šalyse pažeidžia tarptautinę teisę – iš to kyla reikalavimas ES pagal vidaus teisę ginti savo piliečius ir ūkio subjektus. Taip pat nurodomas konkretus tokio draudimo tikslas – Bendrija stengiasi didžiausiu galimu mastu užtikrinti laisvą kapitalo judėjimą tarp valstybių narių ir trečiųjų šalių, siekia panaikinti bet kokius tiesioginių investicijų, finansinių paslaugų, susijusių su įstaigų steigimu ir vertybinių popierių platinimu kapitalo rinkose, teikimo apribojimus³⁴. Papildomai numatomas reikalavimas ES subjektams informuoti Komisiją, jei susiduriama su trečiųjų šalių eksteritorialiai galiojančiais teisės aktais.

Šias palankias sankcijas numatančiame Tarybos reglamente³⁵ netgi nurodyti konkretūs JAV teisės aktai, kurie galioja eksteritorialiai, – tai sankcijos Kubai, Iranui ir Libijai, visos pradėtos taikyti 1996 m. Šiomis sankcijomis numatomi reikalavimai laikytis Kubai JAV taikomo apskritai visos prekybos embargo ir nutraukti finansinius santykius, atsisakyti stambių investicijų į Irano ir Libijos naftos pramonę. Kaip reglamente nurodytos galimos žalos ES interesams atvejai pateikiami teisiniai procesų JAV – nusavinimo, baudų, įkalinimo – pavyzdžiai.

Tokios ES „antisankcijos“ aiškiai rodo dvejopus tikslus: ginti savo piliečių ir kitų subjektų interesus ir įgyvendinti tik tarptautinių organizacijų nustatytas tarptautines sankcijas, bet ne atskirų valstybių apribojimus trečiosioms šalims. Daugelyje ES valstybių narių taip pat laikomasi panašaus principo – kitų šalių taikomos vienašališkos sankcijos nėra įpareigojančios, į jas atsižvelgiama tik rekomendaciniais tikslais. Reikia pabrėžti, kad Lietuvoje patvirtinta tarptau-

³⁴ 1996 m. lapkričio 22 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2271/96, saugantis nuo trečiosios šalies priimtų teisės aktų eksteritorialaus taikymo poveikio ir tuo grindžiamų ar iš to kylančių veiksmų.

³⁵ Ten pat.

inių sankcijų įgyvendinimo tvarka (jau minėtu 2004 m. Ekonominių ir kitų tarptautinių sankcijų įgyvendinimo įstatymu), tačiau nėra reglamentuojami kitų šalių vienašališkų sankcijų įgyvendinimo ar nacionalinių sankcijų taikymo klausimai.

2.3.5. ES sankcijos savo vidaus subjektams

Po 2001 m. rugsėjo 11-osios teroristinių išpuolių JAV imtasi konkrečių veiksmų siekiant sustabdyti bet kokių teroristinių grupuočių veiklą ir pažaboti paramos joms teikimą. 2001 m. rugsėjo 28 d. JTST priėmė rezoliuciją Nr. 1373 (2001), kurioje išskirtinis dėmesys skiriamas draudimui finansuoti terorizmą. Nors Osamos bin Ladenio ir jo sekėjų lėšos jau buvo išaldytos kiek vėliau, tačiau pasinaudota proga iš esmės praplėsti sankcionuotų teroristų sąrašus.

Tokiomis aplinkybėmis 2001 m. gruodžio 27 d. ES Taryba priėmė bendrąją poziciją 2001/931/BUSP dėl konkrečių priemonių taikymo kovojant su terorizmu. Joje pateiktas sąrašas ne tik asmenų ar organizacijų, siejamų su Osama bin Ladenu ar laikomų „tradicinėmis“ teroristinėmis organizacijomis, priklausančių, pavyzdžiui, Hizballah ar Hamas tinklui, bet ir ES viduje veikiančioms organizacijoms ir jų atstovams, kurie dažnai yra ES piliečiai. Daugiausia tai baskai, priklausantys ETA organizacijai, minima Airijos respublikonų armija, Olsterio gynybos asociacija ir kitos³⁶. Vadinasi, ES taiko finansines sankcijas savo piliečiams ir šios sankcijos iš principo negali būti laikomos tarptautinėmis. Visgi jų veikla nesiskiria nuo tarptautinių teroristinių organizacijų veiklos, nors dažnai būna lokali.

Verta pažymėti, kad nors minėtoje bendrojoje pozicijoje apibrėžta, kokie veiksmai laikomi teroro aktu, vis dėlto palikta teisė pačioms šalims pateikti galutinę sąvokos „teroro aktas“ sampratą pagal nacionalinę teisę – kaip joje kvalifikuojamas šis nusikaltimas³⁷. Tai dar kartą rodo, kad nėra vieno tarptautinio terorizmo apibrėžimo.

Nustatydama finansines sankcijas savo piliečiams ES Taryba galėjo priimti tik bendrąją poziciją, bet ne reglamentą – taip išreikšta politinė valia apriboti jų veiksmus, tačiau ES valstybėms narėms palikta pareiga priimti konkrečius šias sankcijas įgyvendinančius nacionalinės teisės aktus. Reikia pabrėžti, kad narės taip pat skatinamos plėtoti policijos bendradarbiavimą, kuris itin svarbus, jei taikomos vidaus sankcijos.

³⁶ Tarp teroristinių organizacijų pasitaiko ir šmaikščiais vardais pasivadinusių – pavyzdžiui, „Cooperativa Artigiana Fuoco ed Affini – Occasionalmente Spettacolare“ (Meistrų kooperatyvas „Ugnis ir panašiai – retkarčiais išpūdinga“).

³⁷ 2001 m. gruodžio 27 d. ES Tarybos bendrosios pozicijos 2001/931/BUSP dėl konkrečių priemonių taikymo kovojant su terorizmu 1 straipsnio 3 punktą.

Iš pateiktų pavyzdžių, kai ES taiko JTST papildomas sankcijas, priima vienašališkus apribojimus trečiosioms šalims, gina savo piliečius nuo kitų valstybių eksteritorialiai taikomų sankcijų ir net apriboja savo piliečių tam tikras teises, matyti, kad ES aktyviai naudojasi tarptautinėmis sankcijomis kaip užsienio politikos instrumentu. Sankcijų įvedimo ir taikymo procedūros yra pakankamai išplėtos, be to, kiekviena ES valstybės narė, turinti vykdyti Tarybos ar Komisijos priimtus teisės aktus, taip pat privalo numatyti konkrečias tarptautinių sankcijų įgyvendimo nacionaliniu lygmeniu priemones. Nepaisant to, dažnai kyla klausimas, kiek šis trečiųjų šalių spaudimo instrumentas yra veiksmingas, kai neišreiškia tam tikros politinės valios ar politikos. Galima klausti, ar pasikeičia sankcionuotų šalių politika pritaikius sankcijas, – apie tai paskutiniame straipsnio skyriuje.

3. Kitos priemonės, prilygintinos sankcijoms

Kalbant apie ginklų embargą reikia paminėti kiekvienoje ES valstybėje narėje efektyviai veikiančią karinės įrangos ir dvejopo naudojimo prekių ir technologijų eksporto kontrolės sistemą. Siekiant išvežti šias prekes į kitą valstybę, ypač tą, kuri nėra ES narė, būtina gauti eksporto licenciją. Analogiškos procedūros taikomos tarpininkavimo, tranzito ir perkrovimo³⁸ atvejais.

Karinės įrangos eksporto kontrolė vykdoma atsižvelgiant į Bendrąją užsienio ir saugumo politiką. Jos pagrindinius principus apibrėžia 2008 m. gruodžio 8 d. Tarybos bendroji pozicija 2008/944/BUSP, nustatanti bendrąsias taisykles, kurios reglamentuoja karinių technologijų ir įrangos eksporto kontrolę. Ji iš principo įgyvendino iki tol galiojusį ir 1998 m. Tarybos patvirtintą Elgesio kodeksą dėl ginklų eksporto (*EU Code of Conduct on Arms Export*). Bendroji pozicija – teisiškai įpareigojantis dokumentas, numatantis aštuonis kriterijus, kuriais vadovaujantis ES valstybės sprendžia dėl karinės įrangos eksporto licencijų išdavimo, nustato valstybių keitimosi informacija mechanizmą ir skaidrumą didinančias priemones. O dvejopo naudojimo prekių kontrolė – jau Europos Bendrijos kompetencijos sritis, kurią apibrėžia 2009 m. gegužės 5 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 428/2009, nustatantis Bendrijos dvejopo naudojimo prekių eksporto, persiuntimo, susijusių tarpininkavimo paslaugų ir tranzito kontrolės režimą.

Remiantis šiais dokumentais patvirtinti karinės įrangos ir dvejopo naudojimo prekių, dėl kurių išvežimo reikia gauti atsakingų valstybės institucijų licencijas, sąrašai. Licencijos išduodamos, jeigu importuojanti šalis atitinka

³⁸ Tarpininkavimas – veikla, kai parduodamos prekės fiziškai nevežamos per šalį, kurioje reziduoja sandorį organizuojantis asmuo. Tranzitas – veikla, kai prekės pervežamos per šalies teritoriją ir jas vežantis asmuo nėra nei prekės pirkėjas, nei pardavėjas. Perkrovimas – veikla, kai tranzitu vežamos prekės perkraunamos iš vienos transporto priemonės į kitą.

minėtus aštuonis kriterijus³⁹, tarp kurių pagarba žmogaus teisėms, vidaus ir regioninių konfliktų nebuvimas, kova su terorizmu, ekonominis pajėgumas įsigyti karinės įrangos. Svarbu pažymėti, kad ES valstybės narės turi teisę reikalauti licencijos eksportuoti ir tas prekes, kurios nėra kontroliuojamuose sąrašuose⁴⁰, tačiau gali būti skirtos masinio naikinimo ginklams kurti ar vežamos į „jautrias“ šalis.

Tokia situacija lemia, kad savotiškas embargas gali būti taikomas šalims, kurioms nėra taikomos tarptautinės sankcijos. Nors kiekvienas eksporto atvejis nagrinėjamas atskirai ir vadovaujantis nacionaliniu pagrindu, ES valstybės narės dažnai laikosi bendros politikos ir neparduoda ginklų, jei, pavyzdžiui, tam tikroje šalyje pažeidžiamos žmogaus teisės. Galima teigti, kad jei nėra oficialių sankcijų trečiajai šaliai, dar nereiškia, jog jai netaikomi kiti eksporto apribojimai (žr. 2 lentelę „ES valstybių neišduotos licencijos trečiosioms šalims 2007 ir 2008 metais“).

Apibendrinant reikėtų pabrėžti, kad ES valstybės aktyviai naudojasi šiuo instrumentu – tai lemia ir aukštesnio lygio politinės priežastys, kaip nesugebėjimas susitarti, pavyzdžiui, JT Saugumo Taryboje, kurioje svarstant klausimus tokių šalių kaip Rusija ir Kinija pozicijos dažnai skiriasi nuo Vakarų valstybių pozicijų. Eksporto kontrolė taip pat veiksminga spaudžiant atskiras šalis keisti savo politiką – pavyzdžiui, suderinus pozicijas sutariama neparduoti šaunamųjų ginklų Afrikos šalims, kuriose nepatenkinama padėtis žmogaus teisių srityje.

Tokiais atvejais itin svarbus visų ES valstybių narių sutarimas, todėl jų atstovai nuolatos renkasi į Tarybos Įprastinės ginkluotės darbo grupės (CO-ARM) posėdžius, kuriuose keičiamasi informacija apie „jautrias“ šalis, tariamasi dėl nacionalinių eksporto kontrolės sistemų derinimo. Galima teigti, kad ES, palyginti su kitomis šalimis, galioja vieni aukščiausių eksporto kontrolės standartų – tai lemia, kad ES, be tarptautinių sankcijų, įgyja papildomų užsienio politikos įgyvendinimo priemonių.

4. Tarptautinių sankcijų veiksmingumo problema

Tarptautinės sankcijos nėra savitikslės. Jas taikančios tarptautinės organizacijos tikslas – pakeisti tikslinių valstybių ar kitų subjektų vidaus ar užsienio politiką. Neretai daugiau dėmesio skiriama sankcijų priėmimo procesui ir jo analizei, tačiau ne mažiau svarbus klausimas, ar ir kiek jos yra veiksmingos.

Sankcijų poveikį įvertinti sunku. Vertinimas turėtų skirtis, nes skirtingi ir subjektai, kuriems taikomos sankcijos: jos gali būti skirtos valdančiojo elito

³⁹ Aštuoni kriterijai: 1) valstybei nėra taikomos tarptautinės sankcijos, 2) pagarba žmogaus teisėms, 3) ginkluotų konfliktų šalies viduje nebuvimas, 4) regiono stabilumas, 5) šalis nepažeidžia parduodančios valstybės sąjungininkų nacionalinio saugumo, 6) kova su terorizmu, 7) išpareigojimai neparduoti įrangos, 8) ekonominis pajėgumas įsigyti karinės įrangos.

⁴⁰ Vadinamoji „Catch-all“ procedūra numatyta 2009 m. gegužės 5 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 428/2009, nustatančio Bendrijos dvejopo naudojimo prekių eksporto, persiuntimo, susijusių tarpininkavimo paslaugų ir tranzito kontrolės režimą, 4 straipsnyje.

reikmėms apriboti, kad jam nebūtų prieinami įvairūs ištekčiai, taip pat siekiant sukelti sunkumų šalies visuomenei, kad joje augtų nepasitenkinimas šalies valdžia. Dažnai bandoma suderinti abu atvejus, tačiau per daug neskriaudžiant su sankcijomis nesusijusių asmenų ir neribojant gyvybiškai svarbių poreikių.

Vienas iš būdų įvertinti sankcijų veiksmingumą – pažiūrėti, kiek ir kokios sankcijos buvo panaikintos pastaraisiais metais. Tai iš dalies parodytu, kad jos paveikė tikslinius subjektus ir tapo nebereikalingos kaip užsienio politikos instrumentas. Be to, galima įvertinti ir laikotarpio, kuriuo jos buvo taikytos, trukmę – tai suteikia informacijos, kiek sankcijos buvo tikslingos.

Šiuo metu ES taiko sankcijas 20 valstybių, neskaitant asmenų, kaltinamų terorizmu ir karo nusikaltimais buvusiojoje Jugoslavijoje. Dalis sankcijų jau taikomos daugiau nei dešimt metų, pavyzdžiui, Siera Leonei ar Kinijai (net 20 metų). Nuo 2006 m. sankcijos buvo pradėtos taikyti, peržiūrėtos jau galiojančios ir sustiprintos daug šalių, įskaitant Mianmarą/Birmą, Kongo Demokratinę Respubliką, Dramblio Kaulo Kranto Respubliką, Iraną, Šiaurės Korėją, Zimbabvę. Ilgėja ir asmenų, susijusių su teroristinėmis organizacijomis, sąrašas – nuo 2002 m. iki 2009 m. pabaigos jis papildytas 118 kartų.

Deja, tik keletui šalių per pastaruosius keliolika metų sankcijos buvo panaikintos ar sušvelnintos: ginklų embargas ir kitos ekonominės sankcijos panaikintos Angolai, Haičiui, Libijai, Ruandai ir buvusiosios Jugoslavijos valstybėms, sustabdytos politinės (judėjimo) sankcijos Baltarusijos (beje, laikinai) ir Uzbekistano vyriausybės atstovams. Taip pat nežymiai sušvelnintos sankcijos Afrikos šalims, Afganistanui ir Irakui, kur veikia JT ar ES misijos ir atkuriamos nacionalinės vidaus pajėgos, tad natūraliai mažėja sankcijų mastas. Tikėtina, kad netrukus bus suimti paskutiniai asmenys, kuriems pareikšti Tarptautinio baudžiamojo tribunolo buvusieji Jugoslavijai oficialūs kaltinimai.

Tokia statistika rodo sustiprėjusią tendenciją įvesti naujas sankcijas, nepaisant ES galimybės aktyviau naudoti šį tarptautinių santykių instrumentą. Vadinasi, sankcijos nėra itin veiksmingos ir iš karto neduoda norimų rezultatų. Be to, jos gali būti ne pirminė ES reakcija į kitos šalies politiką, o tik, pavyzdžiui, karines misijas papildanti priemonė. Todėl dažnai sankcijas galima apibrėžti tik kaip minimalią tarptautinės bendruomenės reakciją į nepriimtą tam tikrų šalių elgesį, bet ne kaip konkrečiais spaudimo priemones.

Kiek galima plėsti sankcijas, ar jos turi ribas, rodo Irano, kuriam nuo 2007 m. ES taiko sankcijas, atvejis. Nors ir anksčiau ES valstybės narės atsargiai vertino eksporto į Iraną galimybes, turint galvoje jau seniau JAV taikomus apribojimus, oficialios sankcijos skirtos tik Iranui nepaklūstant reikalavimams sustabdyti vis tobulinamas branduolines ir raketines programas. Pradėtas taikyti ginklų ir dvejojo naudojimo prekių embargas, išaldytos tam tikrų įmonių ir asmenų lėšos, draudžiama jiems atvykti į Bendrijos teritoriją; vėliau ES papildė JT sankcijas išplėsdama beveik visas apribojimų sritis papildomomis priemonėmis – galima teigti, kad šiuo metu Iranui taikomos bene plačiausios kada nors ES taikytos sankcijos (žinoma, neprilygsta JAV vykdytai visapusei Kubos blokada)⁴¹.

⁴¹ Irano atveju artėjama prie tarptautinių sankcijų teorijoje aprašomo visiško prekybos embargo. Kitoms straipsnyje minimoms valstybėms taikomi tik daliniai prekybos apribojimai, pavyzdžiui, ginklų embargas. Visiško ir dalinio embargo skirtumai aptariami Aust, A., *Handbook of International Law*, Cambridge University Press, 2005, p. 218.

Nepaisant šių ES priemonių, Irano politika nesikeičia⁴². Nors visuomenė kenčia (pavyzdžiui, juntamas technologijų trūkumas – sensta orlaiviai), valdžia neatsisako planų toliau plėtoti tarptautinei bendruomenei neleidžiamą patikrinti branduolinę programą. Tokia situacija verčia smarkiai abejoti tarptautinių sankcijų veiksmingumu. Padėtį ypač blogina tai, kad ES ir jos partneriai nebežino, kur galima plėsti sankcijas – visos šios įprastinės priemonės išnaudotos. Griežta ES užsienio politika nebuvo veiksminga ir kaip svirtas bandant ištraukti Irano valdžią į derybas.

Kitas sankcijų, kaip oficialaus tarptautinės politikos instrumento, neveiksmo pavyzdys – ES valstybių narių politika reaguojant į 2008 m. rugpjūčio mėn. Rusijos karinius veiksmus Gruzijoje. ES valstybės, nors kai kurios iš jų ir buvo kaltinamos dėl ginkluotės tiekimo Gruzijai, o vėliau išsiginė, nedelsdamos pristabdė jos eksportą – to buvo reikalaujama pagal Elgesio kodekso dėl ginklų eksporto (dabar jau ES Tarybos bendroji pozicija 2008/944/BUSP) kriterijus vertinant karinės įrangos eksportą. Oficialiai ginklų embargas Gruzijai nebuvo taikomas, tačiau ES valstybės narės laikėsi bendros politikos. Tai rodo, kad yra ir kitų priemonių, nei teisiškai įtvirtintos ir šalis įpareigojančios sankcijos riboti ginklų pardavimą, o sankcijų instrumentas, kuriam priimti reikia daug laiko, nėra toks lankstus.

Kita vertus, apie ginklų embargo taikymą Rusijai kalbėta nedaug, nes tai – beprasmis dalykas. Rusija – šalis, galinti pati pasigaminti pakankamai ginkluotės ir dar daugiau jos eksportuoti, be to, tai didelė ir įtakinga valstybė, kuriai taikyti embargą neapsimoka pirmiausiai politiškai (beje, Rusijos ginkluotės lygis nedaug priklauso nuo jos importo). ES turbūt nenorėtų, kad pasikartotų neapibrėžto embargo Kinijai atvejis, kuris vis trukdo glaudžiau bendradarbiauti ES ir Kinijai. Vadinasi, ES, norėdama reaguoti į Rusijos ir Gruzijos konfliktą, daug lengviau ir greičiau gali suvaržyti mažesniąją šalį – Gruziją.

Sankcijų veiksmingumą galima aptarti taip pat atkreipiant dėmesį į šalis, kurioms jau panaikintos sankcijos, – Angolą, Haitį, Libiją, Ruandą, Baltarusiją, Uzbekistaną, buvusiosios Jugoslavijos valstybes. Tai daugiausia ekonomiškai neišsivysčiusios arba išskirtinės dėl savo strateginės padėties, ką jų valdžia greitai suvokė, šalys. Sankcijomis spausti neturtingą Angolą, Haitį ar Ruandą ir taip siekti esamos vyriausybės veiksmų pokyčių nesunku. Kiek kitokių priemonių reikėtų palaikant santykius su palyginti kur kas turtingesniu ir didesniu Iranu, turinčiu pakankamai vidaus išteklių, kad savarankiškai išgyventų. Dėl šios priežasties sankcijų veiksmingumas priklauso nuo šalies pajėgumo atsilaisyti – tai reiškia, kad sankcijų instrumentas nėra universalus.

Tokios šalys kaip Baltarusija, Uzbekistanas ar, pavyzdžiui, Bosnija ir Hercegovina pačios suvokia santykių su kitomis valstybėmis, ypač kaimyninėmis, atnaujinimo naudą. Glaudesni ekonominiai ryšiai ir auganti prekyba

⁴² 2009 m. gruodžio pradžioje Iranas atmetė JAV, Rusijos, Prancūzijos ir Tarptautinės atominės energetikos agentūros (TATENA) pasiūlymą tęsti urano sodrinimo darbus Rusijoje ir Prancūzijoje, taip užtikrinant, kad Iranas išsaugos teisę branduolines technologijas naudoti taikiems tikslams, o apdirbtas uranas bus tinkamas naudoti tik medicinos reikmėms.

su išsivysčiusiomis valstybėmis ar turtingesniais kaimynais – pakankamas akstinas nebesilaikyti ankstesnės savo politikos ir iš to gauti papildomos apčiuopiamos naudos. Ši situacija rodo du dalykus: valstybės politikos pasikeitimą taip pat gali lemti jos pragmatinis išskaičiavimas, kaip ir sankcijas taikančių subjektų pasirinkimas naudoti ne ribojančias priemones, o verčiau pasiūlyti atlygį. Vadinasi, tarptautinės sankcijos nėra vienintelis galimas paaiškinimas, kodėl pakito iki tol sankcionuotos šalies politika.

Šį argumentą taip pat gali paremti ir sankcijas pritaikiusių tarptautinių organizacijų ar valstybių savanaudiškas siekis pasinaudoti sankcionuotos šalies ištekliais. Kaip pavyzdys gali būti naftos turtinga Libija ar milžiniškų prekybos galimybių šalis Kinija. Valstybių interesai naudotis galimybėmis ir didinti ekonominę naudą neretai konkuruoja su principais plėsti demokratinę erdvę ar skatinti pagarbą žmogaus teisėms. Tokia situacija iš principo silpnina tarptautinių sankcijų veiksmingumą ir norą jomis naudotis. Ši problema gali būti itin aktuali ES, kuri taiko autonomines sankcijas, – vadinasi, trečiosios šalys, nesant visuotinai privalomų JTST sankcijų, gali pelnytis naudodamosi šia situacija. Tokiu atveju ES sudaro nepalankias sąlygas savo pačios piliečiams – tai gali būti vienas svaresnių argumentų, dėl kurio vyriausybės ieško būdų taikyti sau pačioms kuo „neskaudesnes“ sankcijas kitų šalių atžvilgiu. Šiai situacijai apibūdinti tinka ir anksčiau minėtas neaiškiai apibrėžto ginklų embargo Kinijai atvejis.

Apibendrinant galima teigti, jog tarptautinėje politikoje, ypač ES veikloje, kyla didelių sunkumų bandant sankcijų instrumentu pasiekti žymesnių politinių tikslų. Dėl šios priežasties sankcijos pirmiausiai yra signalas, kad padėtis šalyje vertinama neigiamai, taip pat ženklas ES vidaus ir išorės auditorijai, kad ES reaguoja į kitų valstybių vidaus ar užsienio politiką. Toliau jas įgyvendinti sunkiau dėl valstybių atsparumo taikomoms sankcijoms (vadinasi, jos nėra visiškai išplėtotos ir dėl to neefektyvios) ir jas taikančių subjektų interesų. Nepaisant to, kad tarptautinės sankcijos – bene legaliausias tarptautinės teisės instrumentas siekiant pakeisti kitos šalies politiką⁴³, netrumpėjantis ES sankcionuotų valstybių sąrašas rodo, kad tai nėra labai veiksminga užsienio politikos priemonė.

⁴³ Simmons B. A., Steinberg R. H., eds., *International Law and International Relations*, Cambridge University Press, 2006, p. 335.

Išvados

ES sankcijų, nekarinio poveikio priemonių, politika laikoma vienu Bendrosios užsienio ir saugumo politikos instrumentu. ES įgyvendina visas JT sankcijas, taip pat yra įvedusi nemažai jas papildančių ar tik ES taikomų sankcijų.

Jungtinių Tautų Saugumo Tarybos priimtų sankcijų įgyvendinimo procesas – aiškus palengvinimas ES valstybėms narėms, kurios šioje srityje nebeturi priimti papildomų nacionalinės teisės aktų. Vienašališkos sankcijos – taip pat ES bendrosios užsienio ir saugumo politikos instrumentas, kuriuo siekiama paveikti atitinkamų valstybių užsienio politiką. Jomis dažnai praplečiamos JT taikomos sankcijos, nes susitarti įmanoma greičiau ES viduje nei daug šalių vienijančiose JT ir jų Saugumo Taryboje.

Galima teigti, kad ES dažnai naudojasi tarptautinėmis sankcijomis kaip užsienio politikos instrumentu. Tai rodo norą aktyviai veikti tarptautinėje arenoje ir tai, kad šis instrumentas tinkamai naudojamas. Šiuo metu ES taiko sankcijas daugiau kaip 20 valstybių, taip pat asmenims, kaltinamiems terorizmu ar karo nusikaltimais. Sankcijas taip pat papildo karinės įrangos ir dvejojo naudojimo prekių eksporto kontrolės priemonės, tad sankcijas galima laikyti vienu labiausiai institucionalizuotų ES užsienio politikos instrumentų.

Kad ir kaip plačiai šios sankcijos būtų naudojamos, galima teigti, kad jomis dažnai būna sunku pasiekti norimų politinių tikslų, – tai rodo netrumpėjantis sankcionuojamų valstybių sąrašas. Kita vertus, jų turinys ar mastas gali neatitikti realios situacijos – taip pažeidžiamas tikslingumo principas. Dėl šios priežasties galima daryti išvadą, jog sankcijos – tai pirmiausia politinis signalas, perspėjantis trečiąją šalį, kad jos vidaus ar užsienio politika vertinama neigiamai.

Tarptautinių sankcijų neefektyvumą taip pat lemia jas skyrusių tarptautinių organizacijų ar atskirų valstybių nenoras „bausti“ šalis dėl Jungtinių Tautų Chartijoje įtvirtintų principų pažeidimų, pavyzdžiui, dėl pagarbos žmogaus teisėms nuostatos nesilaikymo. Šiuo atveju tokią nenuoseklią vertybinių nuostatų atžvilgiu politiką lemia ekonominiai interesai, kurie dėl globalizacijos, šiuo metu kilusios ekonomikos ir finansų krizės ir energetinių išteklių mažėjimo turi tendenciją vis stiprėti.

Lietuvoje tarptautinės sankcijos įgyvendinamos vadovaujantis Vyriausybės nutarimais, jei konkrečių atvejų nereglamentuoja tiesiogiai taikomi ES reglamentai, – tai daugiau techninis atsakingų institucijų darbas. Svarbu pabrėžti, kad Lietuva neturi teisinės bazės vienašališkiems apribojimams, kurie galėtų būti vadinami sankcijomis, taikyti. Būdama Jungtinių Tautų, Europos Sąjungos ir ESBO, kurios įveda tarptautines sankcijas, narė, Lietuva neišvengs diskusijų dėl šių sankcijų efektyvumo, kaip ir sprendimo, ar verta jas taikyti dėl ekonominių interesų.

Vilnius, 2009 m. liepa–rugpjūtis, papildyta gruodžio mėn.

Priedai

1 lentelė Šiuo metu taikomos tarptautinės sankcijos

Šalis	Sankcijas taikanti organizacija	Sankcijos	Pastabos
Armėnija	ESBO ⁴⁴	Ginklų embargas	Subjektams, susijusiems su konfliktu Kalnų Karabache
Azerbaidžanas	ESBO	Ginklų embargas	Subjektams, susijusiems su konfliktu Kalnų Karabache
Baltarusija	ES	<ul style="list-style-type: none"> • Politinės sankcijos • Lėšų išaldymas 	Taikoma kai kuriems vyriausybės atstovams, politinės sankcijos sustabdytos iki 2010 m. spalio 31 d.
Bosnija ir Hercegovina	JT ir ES	Lėšų išaldymas	Taikoma asmenims, kuriems pareikšti Tarptautinio baudžiamojo tribunolo buvusiąjai Jugoslavijai oficialūs kaltinimai
Dramblio Kaulo Kranto Respublika	JT ir ES	<ul style="list-style-type: none"> • Ginklų embargas • Politinės sankcijos • Lėšų išaldymas • Draudimas ES subjektams importuoti deimantus 	
Haitis	ES	Draudimas ES subjektams tenkinti ieškinius	

⁴⁴Statement by Committee of Senior Officials of the Conference on Security and Co-operation in Europe, Annex 2 to Journal of the Eighth Meeting of the Committee, 1992 m. kovo 13 d.

Irakas	JT ir ES	<ul style="list-style-type: none"> • Ginklų embargas • Lėšų išaldymas • Apribojimai prekiauti kultūros vertybėmis • Prievolė pelną, gautą iš prekybos nafta, pervesti į Irako plėtros fondą • Draudimas ES subjektams tenkinti ieškinius 	
Iranas	JT ir ES	<ul style="list-style-type: none"> • Ginklų embargas • Dvejopo naudojimo prekių embargas • Draudimas pirkti tam tikras technologijas • Politinės sankcijos • Lėšų išaldymas • Tam tikrų investicijų ir finansinių santykių draudimas • Specialistų mokymo draudimas • Krovinių iš Irano tikrinimas 	
Jungtinės Amerikos Valstijos	ES	Draudimas ES subjektams tenkinti ieškinius	
Kinija	ES	Ginklų embargas	Pradėtas taikyti priėmus 1989 m. politinę Madrido deklaraciją po Tiananmenio aikštės įvykių
Kongo Demokratinė Respublika	JT ir ES	<ul style="list-style-type: none"> • Ginklų embargas • Politinės sankcijos • Lėšų išaldymas 	

Korėjos Liaudies Demokratinė Respublika (Šiaurės Korėja)	JT ir ES	<p>Ginklų embargas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dvejopo naudojimo prekių embargas • Draudimas pirkti tam tikras technologijas • Politinės sankcijos • Lėšų išaldymas • Krovinių iš Šiaurės Korėjos tikrinimas • Draudimas parduoti prabangos prekes 	
Kroatija	JT ir ES	<ul style="list-style-type: none"> • Lėšų išaldymas • Judėjimo sankcijos 	Taikoma asmenims, kuriems pareikšti Tarptautinio baudžiamojai tribunolo buvusieji Jugoslavijai oficialūs kaltinimai
Libanas	JT ir ES	<ul style="list-style-type: none"> • Ginklų embargas • Politinės sankcijos • Lėšų išaldymas 	Taikomos asmenims, prisidėjusiems 2005 m. prie buvusio Libano ministro pirmininko Rafiqo Hariri nužudymo
Liberija	JT ir ES	<ul style="list-style-type: none"> • Ginklų embargas • Politinės sankcijos • Lėšų išaldymas 	Iki 2007 m. taikytas draudimas ES subjektams importuoti medieną ir deimantus
Libija	ES	Draudimas ES subjektams tenkinti ieškinius	
Makedonija (Buvusioji Jugoslavijos Respublika)	ES	Judėjimo sankcijos	Taikomos asmenims, pažeidžiantiems Ohrido bendrąjį susitarimą

Mianmaras (Birma)	JT ir ES	<ul style="list-style-type: none"> • Ginklų embargas • Draudimas pirkti tam tikras prekes ir investuoti • Politinės sankcijos • Lėšų įšaldymas • Pagalbos ir plėtros programų sustabdymas • Aukšto lygio dvišalių vyriausybinių vizitų sustabdymas • Diplomatinių santykių apribojimas 	
Moldova	ES	Judėjimo sankcijos	Taikoma asmenims už Padniestrės regione vykdomą plataus masto įbauginimo kampaniją, nukreiptą prieš lotyniškų rašmenų vartojimą
Serbija	JT ir ES	<ul style="list-style-type: none"> • Politinės sankcijos • Lėšų įšaldymas • Draudimas ES subjektams tenkinti ieškinius 	Taikoma asmenims, kuriems pareikšti Tarptautinio baudžiamojo tribunolo buvusiąją Jugoslavijai oficialūs kaltinimai
Siera Leonė	JT ir ES	<ul style="list-style-type: none"> • Ginklų embargas • Politinės sankcijos 	
Sirija	JT ir ES	<ul style="list-style-type: none"> • Politinės sankcijos • Lėšų įšaldymas 	Taikomos asmenims, prisidėjusiems 2005 m. prie buvusio Libano ministro pirmininko Rafiqo Hariri nužudymo
Somalis	JT ir ES	<ul style="list-style-type: none"> • Ginklų embargas • Politinės sankcijos • Lėšų įšaldymas 	
Sudanas	JT ir ES	<ul style="list-style-type: none"> • Ginklų embargas • Politinės sankcijos • Lėšų įšaldymas 	
Uzbekistanas	ES	<ul style="list-style-type: none"> • Politinės sankcijos • Ginklų embargas 	Panaikintos atitinkamai 2008 ir 2009 m.
Zimbabvė	ES	<ul style="list-style-type: none"> • Ginklų embargas • Politinės sankcijos • Lėšų įšaldymas 	

„Al Qaida“, Talibano nariai ir asmenys, susiję su Osama bin Ladenu, kitos teroristinės organizacijos	JT ir ES	<ul style="list-style-type: none"> • Ginklų embargas • Politinės sankcijos • Lėšų įšaldymas 	Kartais nurodoma, kad, pavyzdžiui, ginklų embargas taikomas Afganistanui ⁴⁵ . Kitoms teroristinėms organizacijoms priskiriami ir vadinamieji ES „vidaus teroristai“, t.y. ES piliečiai
--	----------	--	---

2 lentelė. ES valstybių neišduotos licencijos trečiosioms šalims 2007 ir 2008 metais⁴⁶

Šalis	Neišduotų licencijų skaičius	
	2007 m.	2008 m.
Afganistanas	2	0
Albanija	0	1
Alžyras	8	2
Andora	4	2
Angola	3	1
Argentina	0	2
Armėnija	3	6
Azerbaidžanas	10	4
Baltarusija	3	2
Bangladešas	14	8
Belizas	1	0
Bosnija ir Hercegovina	1	4
Botsvana	1	1
Brazilija	2	1
Bulgarija	0	1
Burkina Fasas	0	1
Centrinės Afrikos Respublika	11	1
Čadas	7	4
Čekija	1	0
Čilė	1	0
Dramblio Kaulo Kranto Respublika	1	3

⁴⁵ 2005 m. kovo 1 d. Vyriausybės nutarimas Nr. 237 „Dėl valstybių, į kurias draudžiama eksportuoti ar gabenti tranzitu į bendrąjį karinės įrangos sąrašą įtrauktas prekes ir kurioms draudžiama tarpininkauti, kai vedamos derybos arba rengiami sandoriai dėl įtrauktų į bendrąjį karinės įrangos sąrašą prekių, sąrašo patvirtinimo“.

⁴⁶ Sudaryta pagal Dešimtąją ir Vienuoliktąją ES valstybių karinės įrangos eksporto ataskaitas: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:300:0001:0374:EN:PDF> ir <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:265:FULL:EN:PDF>

Egiptas	10	13
Ekvadoras	1	2
Etiopija	4	0
Filipinai	6	2
Gana	0	1
Gruzija	16	11
Gvatemala	3	0
Gvinėja	0	3
Honkongas ⁴⁷	2	0
Indija	11	10
Indonezija	6	1
Irakas	0	6
Iranas	23	3
Izraelis	28	22
Jamaika	3	0
Jemenas	4	5
Jordanija	7	1
Jungtiniai Arabų Emyratai	1	0
Kambodža	0	1
Kamerūnas	0	1
Kanada	1	0
Kazachstanas	1	3
Kenija	1	1
Kinija	47	30
Kipras (Šiaurės)	0	2
Kolumbija	2	0
Kongo Demokratinė Respublika	0	2
Kongo Respublika	1	0
Kroatija	1	0
Kuba	1	0
Libanas	5	3
Liberija	1	1
Libija	6	7
Makao ⁴⁸	1	3
Makedonija (Buvusioji Jugoslavijos Respublika)	5	1
Malaizija	1	1
Maldyvai	1	0
Mauricijus	0	1
Mianmaras (Birma)	0	1
Moldova	1	1
Namibija	1	2
Naujoji Zelandija	1	0

⁴⁷ Oficialiai ES laiko Honkongą Kinijos dalimi.

⁴⁸ Oficialiai ES laiko Makao Kinijos dalimi.

Nepalas	4	2
Nigerija	3	4
Nikaragva	1	1
Omanas	1	0
Pakistanas	19	23
Panama	2	0
Paragvajus	2	1
Peru	1	0
Pietų Afrikos Respublika	2	4
Pietų Korėja	2	1
Rytų Timoras	1	4
Ruanda	1	1
Rusijos Federacija	7	8
Senegalas	0	1
Serbija	1	5
Siera Leonė	0	4
Singapūras	0	1
Sirija	5	0
Sudanas	3	2
Surinamas	5	0
Šiaurės Korėja	0	1
Šri Lanka	23	33
Šveicarija	1	0
Tailandas	3	2
Taivanas ⁴⁹	17	9
Tanzanija	2	0
Trinidadas ir Tobagas	0	2
Tunisas	3	3
Turkija	0	1
Uganda	5	2
Ukraina	11	7
Uzbekistanas	2	1
Venesuela	12	10
Vietnamas	6	2
Zambija	1	0
Zimbabvė	3	0

⁴⁹ Oficialiai ES laiko Taivaną Kinijos dalimi.