

Zapraszamy do naszej księgarni internetowej
www.tnoik.torun.pl/ksiegarnia



Joanna Ryszka

Sankcje gospodarcze wobec podmiotów zewnętrznych w prawie i praktyce Unii Europejskiej



Toruń 2008

Rozdział 1

SANKCJE I ICH RODZAJE W PRAWIE MIĘDZYNARODOWYM PUBLICZNYM

1.1. Pojęcie sankcji międzynarodowych

Współczesne prawo międzynarodowe publiczne można zdefiniować jako zespół norm regulujących stosunki międzynarodowe w szerokim znaczeniu, tzn. nie tylko stosunki międzypaństwowe, lecz także stosunki między państwami a innymi podmiotami prawa międzynarodowego publicznego oraz między tymi innymi podmiotami¹¹. Normy prawa międzynarodowego regulują więc ogólne stosunki między różnymi podmiotami niezależnymi od siebie i niepodlegającymi wspólnej władzy państwowej. Z powyższej definicji wynika pierwsza z czterech podstawowych cech prawa międzynarodowego, odróżniających je od prawa krajowego, mianowicie brak ustawodawcy w prawie międzynarodowym publicznym. To podmioty prawa międzynarodowego stanowią normy skierowane do nich samych, a normy prawa międzynarodowego wiążą tylko te podmioty, które uczestniczyły w ich

¹¹ Od pojęcia „prawo międzynarodowe publiczne” należy odróżnić pojęcie „prawo międzynarodowe prywatne”, które nie jest prawem międzynarodowym, lecz prawem wewnętrznym poszczególnych państw. Jest to zespół norm, których zadaniem jest wskazanie określonego systemu prawnego (własnego lub obcego państwa), właściwego dla dokonania oceny prawnej konkretnej sytuacji osobistej lub majątkowej z tzw. elementem obcym. W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2004, s. 16–17. W dalszej części książki w znaczeniu „prawo międzynarodowego publicznego” używany będzie termin „prawo międzynarodowe”.

tworzeniu¹². Wśród pozostałych cech prawa międzynarodowego należy wymienić: brak hierarchiczności źródeł, a poza pewnymi wyjątkami również brak hierarchii norm prawnych¹³, brak obowiązkowego sądownictwa międzynarodowego oraz brak zinstytucjonalizowanego systemu egzekwowania prawa. W ograniczonym zakresie prawem stosowania przymusu (nakładania sankcji) dysponuje RB ONZ w sytuacji, w której podejmuje działania na podstawie rozdziału VII KNZ w sprawach związanych z zagrożeniem lub naruszeniem pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego¹⁴. Powyższe cechy prawa międzynarodowego pozwoliły na zaproponowanie szerszej definicji prawa międzynarodowego, zgodnie z którą: „prawo międzynarodowe jest to zespół zwyczajowych, umownych oraz zawartych w uchwałach prawotwórczych organizacji międzynarodowych norm prawnych o różnym zakresie obowiązywania i skuteczności, regulujących stosunki między państwami, państwami i innymi podmiotami prawa międzynarodowego oraz między takimi innymi podmiotami prawa międzynarodowego w procesie współpracy i rywalizacji, które są zabezpieczone sankcjami, w tym przymusem stosowanym indywidualnie lub zbiorowo”¹⁵. Należy zwrócić uwagę, iż stosowanie sankcji zbiorowych można zasadniczo odnieść do działań podejmowanych przez zorganizowaną społeczność międzynarodową, tj. ONZ i organizacji działających z jej upoważnienia (art. 53 KNZ). Stosowanie sankcji indywidualnych (środków odwetowych, *countermeasures*) przysługuje natomiast każdemu państwu wobec innego państwa, które naruszyło jego prawa chronione prawem międzynarodowym¹⁶.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że słowo „sankcja” nie jest powszechnie używane przez prawo, czy doktrynę na określenie reakcji organizacji międzynarodowych (czy też państw) na zgodne lub niezgodne z prawem

¹² W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 2.

¹³ Zgodnie z art. 103 KNZ jest ona normą o charakterze nadrzędnym nad innymi normami, gdy zobowiązania członków ONZ wynikające z Karty stoją w sprzeczności z zobowiązaniami wynikającymi z innych umów. Drugi wyjątek w odniesieniu do braku hierarchii norm prawa międzynarodowego stanowią natomiast normy bezwzględnie obowiązujące (*ius cogens*).

¹⁴ W. Czapliński, A. Wyrozumska, op. cit., s. 2.

¹⁵ J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*, Olsztyn 2003, s. 27; L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 2003, s. 28. Por. także: J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2007, s. 8.

¹⁶ W 2001 r. KPM przyjęła Projekt artykułów o odpowiedzialności międzynarodowej państw (ILC Report on its 53rd Session to the UN General Assembly, Supplement No. 10, UN Doc. A/56/10). Szerzej na temat wzajemnych relacji pomiędzy pojęciem „sankcji” a pojęciem „środków odwetowych” patrz rozdział 1.2.

międzynarodowym zachowanie podmiotów trzecich (można zasadniczo wymienić następujące terminy: środki wojskowe, środki niewojskowe, kontrśrodki bez użycia siły zbrojnej, represalia w okresie konfliktu zbrojnego, retorsje). Owej reakcji nie można wyłącznie odnosić do zachowań sprzecznych z prawem międzynarodowym. Praktyka wskazuje, że podmioty prawa międzynarodowego często reagowały wcześniej, tzn. wtedy, gdy prawo międzynarodowe nie zostało jeszcze naruszone. Jako przykład można podać reakcje ONZ na zachowania podmiotów trzecich stanowiące jedynie zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, nienaruszające jednak norm prawa międzynarodowego, np. dążenie do posiadania broni masowej zagłady. Także w źródłach prawa UE zamiast pojęcia „sankcji” używane jest pojęcie „środków restrykcyjnych”. Na możliwość wymiennego używania obu pojęć wskazano jednak w dokumencie Rady UE zawierającym zalecenia na temat wykonywania i oceny „środków restrykcyjnych (sankcji)” UE¹⁷. Taka sama sytuacja ma także miejsce w odniesieniu do ONZ. W art. 41 oraz 42 KNZ stosowane jest pojęcie „środki”. Powszechnie jednak reakcje RB ONZ przewidziane w tych przepisach określa się mianem „sankcji”. Do celów niniejszej książki można zatem podjąć próbę stosowania pojęcia „sankcji” jako reakcji ONZ oraz UE na zachowanie podmiotów trzecich, pamiętając jednocześnie o istniejących i wskazanych powyżej rozbieżnościach terminologicznych. Stosowanie jednolitego warsztatu pojęciowego pozwoli bowiem na bardziej precyzyjne i przejrzyste przedstawienie problemów o charakterze merytorycznym.

Rozważania nad określeniem oraz usystematyzowaniem pojęcia „sankcji” należy rozpocząć od wskazania na ich pozytywny oraz negatywny charakter. Znaczenie negatywne dotyczy ukarania za niezgodne z prawem zachowanie¹⁸. W znaczeniu pozytywnym „sankcja” oznacza natomiast „zatwierdzenie określonego aktu przez wyższą instancję lub uznanie określonej sytuacji przez społeczeństwo, instytucję, autorytet moralny itp.”¹⁹. „Sankcje pozytywne” mogą także przybrać formę pewnego rodzaju wynagradzania lub zachęcania do „dobrego postępowania”²⁰. Ograniczenie lub zakończenie stosowania sankcji negatywnych jako skutek zmiany określonego zachowania

¹⁷ *The Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy*, document Rady UE nr 15114/05, 3 grudnia 2005 r.

¹⁸ G. Abi-Saab, *The concept of sanction in international law*, [w:] V. Gowlland-Debbas (edit.), *United Nations Sanctions and International Law*, The Hague-London-Boston 2001, s. 29.

¹⁹ M. Bański (red.), *Wielki słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 2003, s. 1122.

²⁰ P. A. G. van Bergeijk, *Economic Diplomacy, Trade and Commercial Policy*, Aldershot 1993, s. 20 i 56.

może być, bowiem uważane za nagrodę. W takim rozumieniu sankcje negatywne mogą stanowić podstawę do zastosowania w następnej kolejności sankcji pozytywnych. Obejmują one np. międzynarodowy transfer siły nabywczej, przepływ towarów, wymianę technologii²¹. Zastosowanie sankcji pozytywnych może więc przyczynić się do wzmocnienia sytuacji ekonomicznej podmiotu docelowego zakładając, że znajduje się ono w „słabszej pozycji” w stosunku do podmiotu nakładającego sankcje. Ową „słabszą pozycję” należy rozumieć w kategoriach poziomu rozwoju gospodarczego oraz wzajemnych zależności gospodarczych i handlowych. Sankcje pozytywne nie wywołują również negatywnego wpływu na ludność zamieszkującą państwo docelowe. Problem ten był coraz częściej dostrzegany w praktyce stosowania sankcji w prawie międzynarodowym. Doprowadziło to do zmiany adresata, wobec którego sankcje miały być stosowane. W przeważającej części nie jest nim już państwo trzecie jako całość, ale także jednostki odpowiedzialne za zachowania prowadzące do naruszenia prawa międzynarodowego²².

Wskazać należy, że w centrum debat teoretycznych na temat natury i funkcji prawa międzynarodowego znajduje się pojęcie sankcji w znaczeniu negatywnym. Takie znaczenie jest również przedmiotem analizy w niniejszej książce. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego sankcje jako środki o charakterze negatywnym zmierzają do wywarcia określonego wpływu na inny podmiot prawa międzynarodowego przez stworzenie sytuacji zagrożenia²³. Nie mogą one jednak zmierzać do podporządkowania sobie danego podmiotu docelowego, lecz mają doprowadzić do wyegzekwowania ciążących na nim zobowiązań prawnomiędzynarodowych²⁴. Stosowanie sankcji nie powinno przynosić podmiotom je stosującym żadnych korzyści strategicznych czy gospodarczych, ponieważ mogłoby to prowadzić do nadużywania prawa²⁵. Można zatem rozróżnić dwa podstawowe znaczenia sankcji w prawie międzynarodowym²⁶. Sankcje

²¹ Ibidem, s. 57 i 62.

²² Szerzej na temat tzw. sankcji celowych patrz rozdział 1.5.

²³ R. Haass, *Economic Sanctions and American Diplomacy*, New York 1998, s. 2; G. Czerkawska, K. Czerkowski, *Skuteczność międzynarodowych sankcji gospodarczych*, SM 1987, nr 6, s. 37.

²⁴ W. Czapliński, *Skutki prawne nielegalnego użycia siły w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1993, s. 61.

²⁵ C. L. Brown-John, *Multilateral Sanctions in International Law. A Comparative Analysis*, New York-London, 1975, s. 1; R. Renewick, *Economic sanctions*, Cambridge 1981, s. 2; K. Hailbronner, *Sanctions and Third Parties and the Concept of International Public Order*, AVR 1992, nr 30/1, s. 2; W. Drezner, *The Sanctions Paradox. Economic Statecraft and Economic Relations*, Cambridge 1999, s. 2.

²⁶ Wł. Czapliński, *Skutki prawne...*, s. 62; M.P. Malloy, *United States Economic Sanctions. Theory and Practice*, The Hague-London-Boston 2001, s. 9.

w znaczeniu wąskim, oznaczają środki przymusu, jakie są stosowane wobec podmiotu naruszającego przepisy prawa międzynarodowego. Sankcje w znaczeniu szerokim rozumiane są natomiast jako konsekwencja naruszenia prawa, forma odpowiedzialności. Zdaniem W. Czaplińskiego trudno jest uznać sankcje za środek o charakterze karnym, ponieważ ich celem jest zmuszenie państwa popełniającego delikt do zaprzestania naruszeń prawa międzynarodowego. Nie są zatem formą odpowiedzialności w ścisłym tego słowa znaczeniu, lecz mogą być kwalifikowane jako konsekwencje działania lub zaniechania niezgodnego z prawem²⁷. Sankcje stanowią, zatem kompleksowy instrument polityczny, mający za zadanie osiągnięcie szeregu rozmaitych celów²⁸. Oprócz zwalczania naruszeń prawa międzynarodowego stosowanie sankcji może służyć również takim celom jak, np. zaprzestanie proliferacji broni masowego rażenia, ochrona praw człowieka, przeciwdziałanie wspieraniu terroryzmu, zapobieganie handlu narkotykami, ochrona środowiska. Można zaryzykować stwierdzenie, iż celem podstawowym jest wyeliminowanie zachowań niezgodnych z prawem międzynarodowym, natomiast pozostałe cele, np. ostrzeżenie państwa docelowego przed negatywnymi konsekwencjami utrzymania kwestionowanych pod względem zgodności z prawem międzynarodowym zachowań, stanowią pewnego rodzaju cele pomocnicze. Taki sam charakter będzie miał cel w postaci, np. zakończenia wojny, czy ochrony praw człowieka.

1.2. Sankcje międzynarodowe i środki odwetowe w pracach Komisji Prawa Międzynarodowego Organizacji Narodów Zjednoczonych

KPM została powołana w 1947 r. przez ONZ w celu wspierania postępowego rozwoju prawa międzynarodowego i jego kodyfikacji²⁹. Pojęcie

²⁷ Wł. Czapliński, *Skutki prawne...*, s. 62. Tak również: S. Chan, A. Cooper Drury, *Sanctions as Economic Statecraft: An Overview*, [w:] S. Chan, A. Cooper Drury, *Sanctions as Economic Statecraft. Theory and Practice*, London 2000, s. 2 i 8.

²⁸ L. J. Brady, *The utility of economic sanctions as a policy instrument*, [w:] D. Leyton-Brown, *The Utility of International Economic Sanctions*, London-Sydney 1987, s. 298; K. A. Elliot, *Factors Affecting the Success of Sanctions*, [w:] P. Cortright, G.A. Lopez, *Economic sanctions...*, s. 51; W.A. Kerr, J.D. Gainsford, *A Note on Increasing the Effectiveness of Sanctions*, JWI 1994, vol. 28, nr 6, s. 170.

²⁹ Szerzej na temat postępów kodyfikacji prawa międzynarodowego patrz: J. Gilas, *Rozwój i kodyfikacja prawa międzynarodowego w praktycznej działalności ONZ: potrzeba artykulacji no*

sankcji międzynarodowych i środków odwetowych pojawiło się w ramach prac KPM nad kodyfikacją odpowiedzialności międzynarodowej państw. Ogólny plan tej kodyfikacji został przez nią przyjęty w 1975 r.³⁰ Prace KPM nad odpowiedzialnością międzynarodową państw były prowadzone kolejno pod przewodnictwem pięciu specjalnych sprawozdawców (autorów projektu), którymi byli: F.V. García Amador³¹, R. Ago³², W. Riphangen³³, G. Arganío-Ruiz³⁴ oraz J. Crawford³⁵. Pierwsze czytanie projektu miało miejsce w latach 1962–1996³⁶. Drugie czytanie projektu rozpoczęło się w 1998 r. z zamiarem zakończenia prac w 2001 r.³⁷ Funkcję sprawozdawcy pełnił wówczas J. Craw-

wych norm i wzorców zachowania się państw, [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Narody Zjednoczone między oczekiwaniem a spełnieniem*, Warszawa 1995, s. 159.

³⁰ Prace nad zagadnieniem odpowiedzialności międzynarodowej państw rozpoczęły się teoretycznie już 1953 r., kiedy KPM została wezwana przez ZO ONZ do podjęcia odpowiednich działań kodyfikacyjnych. D. Bodansky, J.R. Cook, *Symposium: The ILC's State Responsibility Articles. Introduction and Overview*, AJIL 2002, vol. 96, nr 4, s. 773; V. Gowlland-Debbas, *UN Sanctions and International Law: An Overview*, [w:] V. Gowlland-Debbas (edit.), *United Nations Sanctions...*, s. 6.

³¹ Specjalny sprawozdawca w latach 1956–1956 był autorem sześciu raportów na temat odpowiedzialności międzynarodowej państw; kolejno dokumenty: A/CN.4/96, YILC 1956, vol. II; A/CN.4/106, YILC 1957, vol. II; A/CN.4/106/111, YILC 158, vol. 2; A/CN.4/119, YILC 1959, vol. 2; A/CN.4/125, YILC 1960, vol. II; A/CN.4/164, YILC 161, vol. II.

³² Specjalny sprawozdawca w latach 1962–1979 był autorem ośmiu raportów na temat odpowiedzialności międzynarodowej państw; kolejno dokumenty: A/CN.4/217, YILC 1969, vol. II; A/CN.4/233, YILC 1970, vol. II; A/CN.4/246, YILC 1971, vol. II, część I; A/CN.4/264, YILC 1972, vol. II; A/CN.4/291, YILC 1976, vol. II, część I; A/CN.4/307, YILC 1977, vol. II, część I; A/CN.4/318 oraz dodatek, YILC 1979, vol. II, część I oraz YILC 1980, vol. II, część I.

³³ Specjalny sprawozdawca w latach 1980–1986 był autorem siedmiu raportów na temat odpowiedzialności międzynarodowej państw; kolejno dokumenty: A/CN.4/330, YILC 1980, vol. II, część I; A/CN.4/344, YILC 1981, vol. II, część I; A/CN.4/354, YILC 1982, vol. II, część I; A/CN.4/366, YILC 1983, vol. II, część I; A/CN.4/380, YILC 1984, vol. II, część I; A/CN.4/389, YILC 1985, vol. II, część I; A/CN.4/397, YILC 1986, vol. II, część I.

³⁴ Specjalny sprawozdawca w latach 1987–1996 był autorem ośmiu raportów na temat odpowiedzialności międzynarodowej państw; kolejno dokumenty: A/CN.4/416, YILC 1988, vol. II, część I; A/CN.4/425, YILC 1989, vol. II, część I; A/CN.4/440, YILC 1991, vol. II, część I; A/CN.4/444, YILC 1992, vol. II, część I; A/CN.4/453, YILC 1993, vol. II, część I; A/CN.4/461, YILC 1994, vol. II, część I; A/CN.4/469, YILC 1995, vol. II, część I; A/CN.4/476, YILC 1996, vol. II, część I.

³⁵ Specjalny sprawozdawca w latach 1997–2001 był autorem ośmiu raportów na temat odpowiedzialności międzynarodowej państw; kolejno dokumenty: A/CN.4/490, YILC 1998, vol. II, część I; A/CN.4/498, YILC 1999, vol. II, część I; A/CN.4/505, YILC 2000, vol. II, część I; A/CN.4/517, YILC 2001, vol. II, część I.

³⁶ Na temat oceny efektów prac KPM w ramach pierwszego czytania Projektu patrz: V. Vaidopoulas, *Codification of the Law of International Responsibility by the International Law Commission: Breach of International Law and its Consequences*, PYIL 1997–1998, vol. 23, s. 35–50.

³⁷ Na temat oceny efektów prac KPM w ramach drugiego czytania Projektu patrz: J. Crawford, J. Peel, S. Olleson, *The ILC's Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful*

ford. Projekt KPM w sprawie odpowiedzialności międzynarodowej państw został zaakceptowany przez ZO ONZ na mocy rezolucji 56/83³⁸ z dnia 12 grudnia 2001 r., do której został dołączony w formie załącznika (dalej: *projekt KPM z 2001 r.*). ZO ONZ zgodziło się z propozycją KPM, iż podjęcie decyzji o przedstawieniu projektu KPM z 2001 r. pod obrady konferencji międzynarodowej w celu przyjęcia ewentualnej konwencji powinno zostać odłożone w czasie. Czas ten uznano za niezbędny dla poznania postanowień projektu KPM z 2001 r. oraz ich ewentualnego stosowania w praktyce. Postanowiono iż zagadnienie międzynarodowej odpowiedzialności państw będzie częścią agendy pięćdziesiątej dziewiątej sesji ZO ONZ w 2004 r. Tak też się stało aczkolwiek i tym razem nie podjęto decyzji na temat formy prawnej, w której miałby występować projekt KPM z 2001 r. Na podstawie rezolucji 59/35³⁹ postanowiono o przełożeniu podjęcia decyzji na ten temat na sześćdziesiątą drugą sesję ZO ONZ⁴⁰. Stosowna decyzja nie została jednak podjęta, a prace w tym kierunku odroczone na kolejną sesję ZO ONZ⁴¹.

W projekcie artykułów w sprawie odpowiedzialności międzynarodowej państw, przyjętym przez KPM w 1979 r. (dalej: *projekt KPM z 1979 r.*) pojawiło się pojęcie „środków odwetowych” (*countermeasures*)⁴². Zostały one uzna-

Acts: Completion of the Second Reading, EJIL 2001, vol. 12, nr 5, s. 964. R. Rosenstock, *The ILC and State Responsibility*, AJIL 2002, vol. 96, nr 4, s. 796–797.

³⁸ UN Doc. A/RES/56/83. Projekt został przyjęty przez KPM w sierpniu 2001 r. – *Report of the International Law Commission on the Work of Its Fifty-third Session* (UN Doc. A/56/10(2001)).

³⁹ UN Doc. A/RES/59/35.

⁴⁰ Zwolennicy zwołania konferencji międzynarodowej w celu przyjęcia konwencji na podstawie projektu KPM z 2001 r. widzieli w tym przedsięwzięciu możliwość otwarcia negocjacji oraz wprowadzenia zmian do pewnych jego kontrowersyjnych postanowień, np. dotyczących środków odwetowych. Przeciwnicy tego podejścia (m.in. Wielka Brytania i Stany Zjednoczone) podkreślali, iż „kruchłość” kompromisu osiągniętego w 2001 r. może doprowadzić do rozpadu uzgodnionych rozwiązań. Zwracano również uwagę, iż projekt KPM z 2001 r. stanowi pewnego rodzaju przewodnik dla państw oraz trybunałów i dlatego nie ma potrzeby zwoływania konferencji w celu przyjęcia konwencji. J. Crawford, S. Olleson, *The Continuing Debate on a UN Convention on State Responsibility*, ICLQ 2005, vol. 54, nr 4, s. 959 i 961. Szerzej na temat debaty nad formą, w jakiej powinien ostatecznie zostać przyjęty projekt KPM z 2001 r. patrz J. Crawford, *Fourth Report on State Responsibility* (UN Doc. A/CN.4/517 (2001)); D.D. Caron, *The ILC Articles on State Responsibility: The Paradoxical Relationship Between Form and Authority*, AJIL 2002, vol. 96, nr 4, s. 861–866.

⁴¹ UN Doc. A/RES/62/61.

⁴² W ramach prac KPM nad kwestią środków odwetowych ujawniły się daleko idące rozbieżności między państwami. Takie państwa jak Nepal, Szwajcaria, Grecja proponowały całkowite skreślenie rozdziału dotyczącego środków odwetowych. Swoje stanowisko argumentowały

ne za jedną z okoliczności wyłączających odpowiedzialność międzynarodową państw⁴³. Przyjęte w 2001 r. regulacje różnią się w sposób znaczący od uregulowań przyjętych w 1979 r. W związku z powyższym istotne jest przytoczenie najistotniejszych zmian i rozbieżności teoretyczno-prawnych.

Specjalny sprawozdawca KPM R. Ago (autor projektu z 1979 r.) utożsamiał odpowiedzialność państw w prawie międzynarodowym z odszkodowaniem w rozumieniu ogólnym, tzn. restytucją, kompensatą oraz jednocześnie jako formę sankcji. Jego zdaniem środki odwetowe w rzeczywistości sankcjonują brak zaprzestania działań niezgodnych z prawem międzynarodowym oraz zapewniają odszkodowanie, nawet jeśli bezprawność ma ściśle dwustronny charakter, tzn. powstaje wyłącznie między państwem poszkodowanym, a państwem odpowiedzialnym za niezgodne z prawem międzynarodowym działanie skierowane przeciwko państwu poszkodowanemu⁴⁴. R. Ago zaproponował by środki te określić pojęciem „sankcji”⁴⁵, obejmującym jednocześnie reakcje państw działających indywidualnie oraz reakcje podjęte w celu wykonania decyzji lub rekomendacji kompetentnego organu organizacji międzynarodowej⁴⁶. Pojęcie „sankcji” zawierał już sam tytuł proponowanego art. 30 projektu z 1979 r. Zgodnie z jego treścią bezprawność czynu niezgodnego z ciążącymi na jednym państwie zobowiązaniami międzynarodowymi wobec innego państwa byłaby wyłączona, jeżeli czyn ten polegałby na zgodnym z prawem zastosowaniu sankcji wobec tego innego państwa, jako skutek naruszenia przez nie prawa międzynarodowego⁴⁷.

niebezpieczeństwem użycia środków odwetowych jako środków nacisku ze strony państw silnych przeciwko państwom słabszym. Zdaniem Chin i Francji zastosowanie środków odwetowych jako legalnej metody ochrony interesów państwa wynikało z prawa zwyczajowego, a przepisy projektu są jego odzwierciedleniem. Stany Zjednoczone uważały natomiast proponowaną regulację za zbyt restrykcyjną i przez to poważnie ograniczającą prawo do stosowania środków odwetowych. G. Abi-Saab, op. cit., s. 47.

⁴³ Wśród innych okoliczności wyłączających odpowiedzialność międzynarodową KPM wymieniała: zgodę państwa, wymóg zgodności postępowania państwa z bezwzględnie obowiązującymi normami prawa międzynarodowego, siłę wyższą, nagłe działanie w celu ochrony życia ludzkiego, stan wyższej konieczności, działanie w samoobronie, W. Czapliński, *Kodyfikacja prawa o odpowiedzialności międzynarodowej państw*, SP 2002, nr 4(154), s. 40.

⁴⁴ J. Crawford, *The relationship between sanctions and countermeasures*, [w:] V. Gowlland-Debbas (ed.), *United Nations Sanctions...*, s. 59.

⁴⁵ Termin „sankcja” pojawił się już w trakcie prac Podkomitetu ds. Odpowiedzialności Międzynarodowej utworzonego w 1962 r. D. Alland, *Countermeasures of General Interests*, EJIL 2002, vol. 15, nr 5, s. 1222.

⁴⁶ G. Abi-Saab, op. cit., s. 38.

⁴⁷ Art. 30 projektu z 1979 r.: *Legitimate application of a sanction: The international wrongfulness of an act not in conformity with what would otherwise be required of a State by virtue of*

Formuła przyjęta przez R. Ago nie odnosiła się do pojęcia „środków odwetowych” w sposób wyraźny. Pomimo tego obejmowała je swoim zakresem wskazując, że środki odwetowe mogą być podejmowane w formie sankcji lub kary za działanie niezgodne z prawem międzynarodowym⁴⁸. Dyskusje prowadzone w KPM ujawniły, że dla większej części jej członków⁴⁹ pojęcie „sankcja” powinno otrzymać bardziej specyficzne znaczenie. Jego zakres powinien zostać ograniczony jedynie do drugiego typu reakcji, czyli wykonania decyzji organizacji międzynarodowej. Termin „sankcja” użyty w tytule art. 30 (numeracja nie została zmieniona) zastąpiono terminem „środki odwetowe”. W treści samego artykułu termin „sankcja” został zastąpiony terminem „środek” (*measure*)⁵⁰. Celem tego zabiegu było wyjaśnienie, że art. 30 projektu z 1979 r. nie odnosi się do sankcji podejmowanych w oparciu o KNZ, pomimo tego że sama KNZ nie używa pojęcia „sankcje” tylko „środki”. Zabieg ten miał zapobiegać nieporozumieniom, jakie mogłyby zaistnieć przez jednoczesne objęcie zakresem tego artykułu dwóch odmiennych sytuacji, mianowicie⁵¹:

- przypadku, w którym działania odwetowe wobec państwa naruszającego prawo międzynarodowe są podejmowane bezpośrednio i niezależnie przez państwo poszkodowane, oraz
- przypadku, w którym podjęcie działań odwetowych zostało zadecydowane przez organizację międzynarodową, a ta ich wykonanie powierzyła samemu państwu poszkodowanemu, innemu państwu, grupie państw, czy też wszystkim państwom członkowskim tej organizacji.

an international obligation towards another State is precluded if the act was committed as the legitimate application of a sanction against that other State, in consequence of an internationally wrongful act committed by that other State.

⁴⁸ J. Crawford, *The relationship...*, s. 60. Zgodnie z komentarzem KPM do art. 30 Projektu z 1979 r. (YILC 1979, vol. II, cz. II, s. 116): *The countermeasures with which the article is concerned are measures the object of which is, by definition, to inflict punishment or to secure performance [...] This general feature serves to distinguish the application of these countermeasures, sometimes referred to as 'sanctions' from mere exercise of the right to obtain reparation for damage.*

⁴⁹ Na temat różnicy zdań członków KPM patrz szerzej: P. Malanczuk, *Countermeasures and Self-Defence as Circumstances Precluding Wrongfulness in the International Law Commission's Draft Articles on State Responsibility*, ZaöRV 1983, nr 43, s. 716; D. Alland, op. cit., s. 1222.

⁵⁰ Art. 30 projektu z 1979 r.: *Countermeasures in respect of an internationally wrongful act: The wrongfulness of an act of a state not in conformity with an obligation of that state is precluded if the act constitutes a measure legitimate under international law against the other state in consequence of an internationally wrongful act of that other state.*

⁵¹ P. Malanczuk, op. cit., s. 718.

KPM postanowiła więc zachować pojęcie „sankcji” dla środków stosowanych przez grupę państw lub jako wykonanie decyzji podjętej przez organizację międzynarodową⁵².

W drugim czytaniu *projektu* (1999 r.) KPM zadecydowała o niepodjęciu próby przeformułowania treści art. 30 znajdującego się w części pierwszej do momentu, w którym nie zostanie ustalone czy środki odwetowe pozostaną w postanowieniach części drugiej *projektu*. Jeżeli środki odwetowe zostałyby pominięte w części drugiej i przyjęta zostałaby koncepcja odpowiedzialności państw powiązana wyłącznie z obowiązkiem zapewnienia odszkodowania niezwiązanym w ogóle ze środkami odwetowymi, wtedy należałoby bardziej precyzyjnie zdefiniować środki odwetowe przewidziane w części pierwszej *projektu*⁵³.

W *projekcie z 2001 r.* zmieniona została numeracja: z art. 30 na art. 22. Z brzmienia tego artykułu wynika, że bezprawność działań jednego państwa polegająca na naruszeniu zobowiązań prawnomiędzynarodowych wobec innego państwa jest wyłączona, jeżeli działanie to zostało podjęte jako indywidualny środek odwetowy zgodnie z rozdziałem II części trzeciej *projektu z 2001 r.*⁵⁴ Podejście przyjęte dla określenia definicji środków odwetowych ma charakter bardziej instrumentalny niż karny. Są one bowiem środkami podejmowanymi nie w celu ukarania państwa, które popełniło czyn niezgodny z prawem międzynarodowym, ale w celu zapewnienia, że państwo to zaprzestanie dokonywania tych czynów oraz zapewni odszkodowanie⁵⁵.

Problemy dotyczące rozróżnienia pojęcia „sankcji” i „środków odwetowych” istnieją również w literaturze. Według J. Baber sankcje mogą być stosowane przez poszczególne państwa, grupę państw, lub wspólnotę międzynarodową działającą poprzez organizację międzynarodową, np. LN a następnie ONZ⁵⁶. Zdaniem R. Pavoni sankcje międzynarodowe to środki przymusu

⁵² J. L. Kunz, *Sanctions in International Law*, AJIL 1960 r., vol. 54, nr 2, s. 324; *Commentaries to the draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts*, Official Record of the General Assembly, Fifty-sixth session, Supplement No. 10 (A/56/10, chp. IV.E.2), s. 181.

⁵³ J. Crawford, *The relationship...*, s. 66; J. Crawford, *Revising the Draft Articles on State Responsibility*, EJIL 1999, vol. 10, nr 2, s. 435 i n.

⁵⁴ Art. 22 *projektu z 2001 r.*: *Countermeasures in respect of an internationally wrongful act: The wrongfulness of an act of a State not in conformity with an international obligation towards another State is precluded if and to the extent that the act constitutes a countermeasure taken against the flatter State in accordance with charter II of Part Three.*

⁵⁵ Art. 49 *projektu KPM z 2001 r.* oraz *Commentaries to the draft articles...*, s. 328 i 331; J. Crawford, *The relationship...*, s. 61.

⁵⁶ J. Barber, *Economic sanctions as a policy instrument*, International Affairs 1979, vol. 55, nr 3, s. 367.

stosowane przez ONZ lub państwa zarówno indywidualnie jak i zbiorowo przeciwko innemu państwu odpowiedzialnemu za naruszenie prawa międzynarodowego⁵⁷. Według J. Delbrück środki odwetowe w rozumieniu ogólnym obejmują wszystkie reakcje, tak indywidualne jak i zbiorowe, dozwolone w prawie międzynarodowym podjęte w odpowiedzi na bezprawność w postaci naruszenia norm tego prawa. Reakcje te mogą zostać podjęte przez zastosowanie siły zbrojnej lub też bez jej zastosowania w formie przymusu gospodarczego lub innych środków niewojskowych⁵⁸. Według G. Abi-Saab, sankcje to „środki przymusu podjęte w celu wykonania decyzji kompetentnego organu społecznego, tzn. organu prawnie umocowanego do działania w imieniu społeczeństwa lub wspólnoty funkcjonującej w oparciu o system prawny”⁵⁹. W powyższej definicji można wskazać trzy następujące elementy⁶⁰:

- „środki przymusu” obejmujące przymus materialny (militarny, gospodarczy), moralny (potępienie, krytyka), lub czysto prawny (utrata statusu, zawieszenie lub wyłączenie z członkostwa w międzynarodowej organizacji); „przymusowy” oznacza również przyjęty przeciwko woli podmiotu docelowego, a przynajmniej bez jego zgody;
- środki te zostają przyjęte przeciwko podmiotowi docelowemu, powodując pogorszenie jego sytuacji w porównaniu do stanu przed podjęciem decyzji o nałożeniu sankcji;
- środki te są przyjęte w celu wykonania decyzji lub rekomendacji właściwego organu społecznego; ich przyjmowanie jest uzależnione od istnienia ram traktatowych dotyczących takich organów.

„Kompetentnym organem społecznym” w rozumieniu powyższej definicji jest właściwy organ upoważniony do działania w obronie interesu wspólnego, taki jak np. RB ONZ⁶¹. Sankcje międzynarodowe są więc środkami zbiorowymi podejmowanymi przez organizacje międzynarodowe, zwłaszcza przez ONZ, zasadniczo w odpowiedzi na zachowania naruszające normy prawa międzynarodowego⁶². Należy bowiem zauważyć, że upoważnienie RB

⁵⁷ R. Pawoni, *UN Sanctions in EU and National Law: The Centro-Com Case*, ICLQ 1999, vol. 48, nr 3, s. 582.

⁵⁸ J. Delbrück, *International Economic Sanctions and Third States*, AVR 1992, vol. 30, nr 1, s. 91.

⁵⁹ *Coercive measures taken in execution of a decision of a competent social organ, i.e. an organ legally empowered to act in the name of society or community that is governed by the legal system*, [w:] G. Abi-Saab, op. cit., s. 32.

⁶⁰ Ibidem, s. 39.

⁶¹ J. Crawford, *The relationship...*, s. 57.

⁶² W. Czapliński, A. Wyrozumska, op. cit., s. 606. Na temat definicji oraz rodzajów sankcji międzynarodowych patrz również: J. Kunz, op. cit.; D. Ruzié, *Organisations internationales et*

ONZ do stosowania środków przymusu nie jest uzależnione od pojawienia się działania niezgodnego z prawem międzynarodowym, ale od zaistnienia sytuacji, która stanowiłaby zagrożenie lub naruszenie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. RB ONZ nie jest, więc wyraźnie uprawniona do rozstrzygania i reagowania w sprawie niezgodnego z prawem międzynarodowym postępowania⁶³. W praktyce jednak rozróżnienie to nie miało wyraźnego charakteru, ponieważ w wielu przypadkach RB ONZ podejmowała kroki w oparciu o rozdział VII KNZ na podstawie zakwalifikowania określonego działania jako niezgodnego z prawem międzynarodowym⁶⁴. Naruszanie tego prawa stało się, więc elementem składowym „zagrożenia lub naruszenia pokoju”. Międzynarodowy pokój nie mógłby, bowiem zostać przywrócony bez zakończenia i wyeliminowania wyżej wymienionych naruszeń.

Podsumowując rozważania ta temat pojęcia „sankcji” w prawie międzynarodowym publicznym należy stwierdzić, iż pojęcie to obejmuje wszelkiego rodzaju środki przymusu podejmowane przez zorganizowaną społeczność międzynarodową, tzn. organizację międzynarodową upoważnioną do obrony interesu ogólnego, tj. zasadniczo ONZ i organizacje działające z jej upoważnienia (art. 53 KNZ)⁶⁵. Organizacja ta powinna mieć charakter uniwersalny,

sanctions internationales, Paris 1970; M. P. Doxey, *Economic sanctions and International Enforcement*, New York–Oxford 1980; M. Nincic, P. Wallenstein, *Dilemmas of economic coercion. Sanctions in World Politics*, New York 1983; J. Anusz, B. Sulimierski, *Wielostronne sankcje ekonomiczne Organizacji Narodów Zjednoczonych w teorii i praktyce międzynarodowej (z uwzględnieniem konsekwencji dla Polski)*, Instytut Koniumtur i Cen Handlu Zagranicznego, 1995 nr 54; M. Broska, *Smart Sctions: The Next Step*, Baden-Baden 2001; D. Cortright, *Sanctions and the search for security*, London 2002; L. Picchio Forlati, L.A. Siciliaos, *Economic Sanctions in International Law*, Boston 2004.

⁶³ Szerzej na temat sankcji międzynarodowych stosowanych przez ONZ patrz rozdział 2.

⁶⁴ V. Gowlland-Debbas, *UN Sanctions...*, s. 8 i 11.

⁶⁵ Specyficzne rozwiązania istnieją w ramach Światowej Organizacji Handlu (dalej: WTO – Porozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu zostało podpisane w Marrakeszu w dniu 15 kwietnia 1994 r., weszło w życie z dniem 1 stycznia 1995 r., Dz.U. z 1995 r., nr 98, poz. 483). Na wypadek naruszenia prawa WTO państwo-członek, które dopuściło się takiego naruszenia może się w ostateczności narazić na zastosowanie wobec niego sankcji. Nie można tu jednak mówić o „sankcjach” w ścisłym tego słowa znaczeniu, ponieważ w WTO nie istnieje mechanizm wspólnego wykonywania zaleceń Organu Rozstrzygania Sporów w sprawie sankcji. Wspólne działanie członków WTO jest przewidziane tylko na etapie udzielenia upoważnienia do podjęcia określonych kroków. Do ich wykonania jest natomiast uprawniony jedynie podmiot poszkodowany. W przypadku naruszenia prawa WTO możliwe do zastosowania środki przybierają więc postać środków indywidualnych („member-to-member countermeasures”), co oznacza, że w ramach WTO nie istnieje możliwość podjęcia środków zbiorowych lub sankcji stosowanych przez tę organizację jako całość. M. Garcia-Rubio, *Unilateral Measures as a Means of Forcible Execution of WTO Recommendation and Decisions*, [w:] L. Picchio Forlati, L.A. Sici-

bądź co najmniej regionalny. Wiąże się to z potrzebą zapewnienia odpowiedniej legitymacji demokratycznej wśród społeczności międzynarodowej. Pojęcie „interesu ogólnego” można bowiem rozumieć jako interes większości (charakter uniwersalny), czy też niektórych (charakter regionalny) podmiotów prawa międzynarodowego. Pojęcie „środków odwetowych” dotyczący, zatem reakcji państwa bezpośrednio poszkodowanego („indywidualne środki odwetowe”) lub grupę państw („kolektywne środki odwetowe”) na zachowanie innego państwa. W przypadku „sankcji” o podjęciu działań odwetowych decyduje zorganizowana społeczność międzynarodowa w rozumieniu wskazanym powyżej, a ta ich wykonanie powierza samemu państwu poszkodowanemu, innemu państwu, grupie państw, czy też wszystkim państwom należącym do danej społeczności międzynarodowej. Działania te mają na celu wyeliminowanie naruszeń reguł panujących w ramach danej społeczności międzynarodowej. Reakcja ta może, ale nie musi dotyczyć wyłącznie działań niezgodnych z prawem międzynarodowym. Może bowiem zostać skierowana także wobec zachowań zagrażających pokojowi międzynarodowemu, czy też naruszających pewne standardy międzynarodowe o charakterze niewiążącym. Państwa i organizacje międzynarodowe to podmioty prawa międzynarodowego najbardziej aktywne na scenie międzynarodowej. Dlatego też wydaje się być istotne podjęcie próby usystematyzowania terminologii.

1.3. Legalność środków odwetowych a legalność sankcji w prawie międzynarodowym publicznym

Po wyjaśnieniu rozbieżności terminologicznych między pojęciem „środków odwetowych” oraz „sankcji”, rozważaniom poddane zostaną warunki legalnego korzystania ze środków odwetowych. Pozwoli to podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, czy legalne stosowanie sankcji wymaga spełnienia podobnych warunków.

lianos, *Economic Sanctions in International Law*, Boston 2004, s. 446; J. Pauwelyn, *Enforcement and Countermeasures in the WTO: Rules Are Rules – Toward a More Collective Approach*, AJIL 2000, vol. 94, nr 2, s. 337. Szerzej na temat WTO patrz również: B. Hoekman, A. Mattoo, P. English, *Development, Trade and the WTO. A Handbook*, Washington 2002; J.H. Jackson, *International Law Status of WTO Dispute Settlement Reports: Obligation to Comply or Option to “Buy Out”?*, AJIL 2004, vol. 98, nr 1; C. Mik, *Prawo Światowej Organizacji Handlu (WTO) a prawo Wspólnot Europejskich*, [w:] J. Kolasa, A. Kozłowski (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne a prawo europejskie*, Wrocław 2003; K. Ratnesh, *WTO: Structure, Functions, Tasks and Challenges*, London–New York 2003; P.T. Stoll, F. Schorkopf, *WTO – Welthandelsordnung und Welthandelsrecht*, Köln–Berlin–Bonn–München 2003.

Zgodnie z *Komentarzem do projektu z 2001 r.* (dalej: *Komentarz*)⁶⁶ powołującym się na odpowiednie orzeczenia MTS⁶⁷, zastosowanie środków odwetowych może być usprawiedliwione, gdy zostaną spełnione odpowiednie warunki merytoryczne i proceduralne⁶⁸. Środki te muszą, zatem stanowić odpowiedź na niezgodne z prawem międzynarodowym działanie (art. 22 *projektu z 2001 r.*). Oznacza to, że nie obejmują one „retorsji”. Retorsje nie dotyczą bowiem działań będących *per se* nielegalnymi, nie naruszają praw państwa docelowego, lecz tylko kolidują z jego interesami i przez to nie wymagają usprawiedliwienia⁶⁹. Pozostałe warunki stosowania środków odwetowych zostały sprecyzowane w rozdziale II części trzeciej *projektu z 2001 r.* W *Komentarzu KPM* podkreśliła, że celem przyjęcia tego rozdziału było ustanowienie systemu biorącego pod uwagę wyjątkowy charakter tych środków jako odpowiedzi na czyn niezgodny z prawem.

Jednym z podstawowych ograniczeń⁷⁰ stosowania środków odwetowych jest możliwość posłużenia się nimi w zasadzie tylko przez państwo poszkodowane⁷¹ wobec państwa-sprawcy w odpowiedzi na czyn niezgodny z prawem międzynarodowym⁷². Wyjątek od powyższej sytuacji przewiduje art. 54

⁶⁶ *Commentaries to the draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts*, Official Record of the General Assembly, Fifty-sixth session, Supplement No. 10 (A/56/10, chp. IV.E.2).

⁶⁷ *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, ICJ Rep. 1997; „*Naulilaa*” (*Responsibility of Germany for damage caused in the Portuguese Colonies in the south of Africa*), UNRIAA 1928, vol. II; „*Cysne*” (*Responsibility of Germany for acts committed subsequent to 31 July 1914 and before Portugal entered into the war*), UNRIAA 1935, vol. II; *Air Services Agreement of 27 March 1946 (United States v. France)*, UNRIAA 1979, vol. XVIII.

⁶⁸ *Commentaries to the draft articles...*, s. 180.

⁶⁹ G. Abi-Saab, op. cit., s. 38. P. Malanczuk, op. cit., s. 719.

⁷⁰ Do ograniczeń wskazanych w projekcie odwołał się MTS w sprawie *Gabčíkovo-Nagymaros Project*. Popierając je wyjaśnił dodatkowo zasadę proporcjonalności stwierdzając, że: *the effects of a countermeasure must be commensurate with the injury suffered, taking account of the rights in question* (punkt 85). W tej samej sprawie MTS wskazał na dodatkowy warunek stanowiący o legalności środków odwetowych, mianowicie, że: *its purpose must be to induce the wrongdoing state to comply with its obligations under international law, and that the measure must therefore be reversible* (punkt 87).

⁷¹ Zgodnie z art. 42 *projektu z 2001 r.* państwo jest poszkodowane, jeżeli naruszone zobowiązanie dotyczyło tego państwa indywidualnie, grupy państw obejmującej dane państwo, albo zobowiązanie wiązało sprawcę wobec całej społeczności międzynarodowej. Państwo nie będące państwem poszkodowanym może zareagować wobec państwa-sprawcy jedynie poprzez odwołanie się do retorsji, a nie represaliów. W. Czapliński, *Kodyfikacja...*, s. 49; P. Malanczuk, op. cit., s. 725.

⁷² J. Crawford, *The relationship...*, s. 61.

*projektu z 2001 r.*⁷³ Zgodnie z nim państwo inne niż państwo poszkodowane ma również prawo podejmowania „dozwolonych środków” (*lawful measures*) skierowanych przeciwko naruszającemu prawo w celu zmuszenia go do zaprzestania naruszeń lub do reparacji na rzecz państwa poszkodowanego⁷⁴. Państwo inne niż państwo poszkodowane może podjąć odpowiednie kroki, gdy działa w interesie wspólnym, a więc w odpowiedzi na złamanie specyficznych zobowiązań chroniących interes wspólny grupy państw lub interes wspólnoty międzynarodowej⁷⁵. Należy zatem rozróżnić sytuację, w której środki odwetowe są podejmowane przez jedno państwo („indywidualne środki odwetowe”) lub grupę państw („kolektywne środki odwetowe”) działających za pomocą własnych organów, od reakcji podjętej przez zorganizowaną społeczność międzynarodową, tj. ONZ. *Projekt z 2001 r.* swoim zakresem zastosowania nie obejmuje, bowiem działań podejmowanych przez tego rodzaju organizacje międzynarodowe, nawet jeżeli działania te są kierowane i kontrolowane przez jej państwa członkowskie⁷⁶. Jeżeli bowiem w statucie organizacji międzynarodowej przewidziano możliwość stosowania sankcji, jej członkowie powinni z tej możliwości korzystać i tym samym powstrzymać się od stosowania środków jednostronnych⁷⁷.

Art. 50 ust 1. *projektu z 2001 r.* precyzuje okoliczności, które wyłączają legalność stosowania środków odwetowych. Nie mogą one m.in. polegać na:

- użyciu siły w sposób niezgodny z KNZ;
- naruszeniu podstawowych praw człowieka;
- naruszeniu zobowiązań wynikających z bezwzględnie obowiązujących norm prawa humanitarnego z wyłączeniem represaliów;
- naruszeniu innych zobowiązań wynikających z bezwzględnie obowiązujących norm prawa międzynarodowego.

⁷³ Artykuł ten wprowadza możliwość podjęcia zbiorowych, wielostronnych środków odwetowych (*collective, multilateral countermeasures*). Szerzej na ten temat patrz: J. Crawford, P. Bodeau, J. Peel, *The ILC's Draft Articles on State Responsibility: Toward Completion of a Second Reading*, AJIL 2000, vol. 94, nr 4, s. 671.

⁷⁴ Zgodnie z wcześniejszym stanowiskiem KPM, środki odwetowe przeciwko poważnym naruszeniom zobowiązań *erga omnes* mogłyby być podejmowane wyłącznie kolektywnie przez społeczność międzynarodową jako całość. W. Czapliński, *Kodyfikacja...*, s. 51.

⁷⁵ Kwestię tą reguluje art. 48 *projektu z 2001 r.*

⁷⁶ *Commentaries to the draft articles...*, s. 350.

⁷⁷ Takie stanowisko zajął TS w wyroku z dnia 25 września 1979 r. w sprawie 232/78, *Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Francuska* (Zb.Orz. 1979–1980, s. 2739). Ówczesne państwa członkowskie zostały zatem pozbawione możliwości stosowania represaliów o charakterze gospodarczym wobec innego państwa członkowskiego, ponieważ ówczesny TEWG przewidywał środki jakie należy zastosować na wypadek złamania jego postanowień. Szerzej na ten

Poprzez odwołanie się do KNZ, jako wyznacznika legalności środków odwetowych polegających na użyciu siły potwierdzono, że zakres zgodnych z prawem środków odwetowych nie obejmuje środków militarnych⁷⁸. Należy bowiem zwrócić uwagę na zakaz groźby lub użycia siły wynikający z art. 2 ust. 4 KNZ oraz przewidziane w KNZ wyjątki od tego zakazu. Są to: prawo do samoobrony oraz zastosowanie środków zbiorowych przez RB ONZ⁷⁹.

Środki odwetowe jako zgodne z prawem międzynarodowym nie powinny być ponadto nieodwracalne, co oznacza, że nie mogą uniemożliwiać wykonania zobowiązania, gdy ustaną powody ich nałożenia. Muszą być również proporcjonalne do wyrządzonej szkody (nie tylko pod względem ilościowym, ale również jakościowym) oraz brać pod uwagę treść zobowiązań międzynarodowych istniejących pomiędzy zainteresowanymi państwami⁸⁰.

Wśród proceduralnych warunków legalności środków odwetowych art. 52 projektu z 2001 r. wymienia następujące:

- wezwanie państwa odpowiedzialnego za naruszenie do wykonania ciążącego na nim zobowiązania;
- notyfikowanie państwu odpowiedzialnemu za naruszenie o podjęciu decyzji o zastosowaniu środków odwetowych i zaoferowanie prowadzenia negocjacji w celu pokojowego rozstrzygnięcia sporu;
- brak możliwości stosowania środków odwetowych lub obowiązek ich zawieszenia w sytuacji, gdy naruszanie prawa zostało przerwane;
- brak możliwości stosowania środków odwetowych lub obowiązek ich zawieszenia w sytuacji, w której dany spór został poddany procedurze sądowej lub arbitrażowej, a strony postępowały w dobrej wierze.

Państwo zamierzające zastosować środki odwetowe zostało więc zobowiązane do skorzystania w pierwszej kolejności z pokojowych sposobów rozwiązywania sporów. Projekt z 2001 r. wymienia negocjacje, ale nic nie wskazuje na brak możliwości wykorzystania innych dyplomatycznych sposobów

temat patrz: A. Beirlaen, *Economic coercion and justifying circumstances*, RBDI 1984–1985, vol. XVIII nr 1, s. 61 i 70; I. Seidel-Hohenveldern, *The United Nations and Economic Coercion*, RBDI 1984–1985, vol. XVIII, nr 1, s. 16.

⁷⁸ *Commentaries to the draft articles...*, op. cit., s. 334.

⁷⁹ Odpowiednio art. 51 oraz art. 39, 42 i nast. KNZ. Szerzej na ten temat patrz rozdział 2.2.

⁸⁰ W. Czapliński, *Kodyfikacja...*, s. 46. Szerzej na temat warunków legalności środków odwetowych patrz: D.J. Bedermann, *Counterintuiting Countermeasures*, AJIL 2002, vol. 96, nr 4, s. 820–824; H. van Houtte, *Treaty Protection Against Economic Sanctions*, RBDI 1984–1985, vol. XVIII, nr 1, s. 47; L.A. Sicilianos, *The Relationship between Reprisals and Denunciation and Suspension of Treaties*, EJIL 1993, vol. 3, nr 4, s. 353.

rozwiązywania sporów, tj. dobre usługi, mediacja, czy koncyliacja. Środki odwetowe nie będą legalne, gdy między państwem zamierzającym je zastosować, a państwem winnym naruszenia prawa międzynarodowego toczy się postępowanie sądowe i arbitrażowe. Powyższe wskazuje ponownie na pierwszorzędne znaczenie sposobów pokojowego rozstrzygania sporów w odpowiedzi na naruszanie prawa międzynarodowego. W sytuacji jednak, w której strony nie postępują w dobrej wierze, np. nie wykonują decyzji podjętej przez sąd międzynarodowy lub arbitrażowy, wspomniane wyżej wyłączenie legalności środków odwetowych przestaje być aktualne.

Jak wskazano wyżej projekt z 2001 r. ma zastosowanie do sytuacji, w których środki odwetowe są podejmowane przez jedno państwo („indywidualne środki odwetowe”) lub grupę państw („kolektywne środki odwetowe”) działających za pomocą własnych organów. Nie oznacza to jednak, że poddane analizie warunki legalności środków odwetowych nie powinny być stosowane również wobec „sankcji” jako reakcji zorganizowanej społeczności międzynarodowej. W pełni uzasadnione wydaje się uzależnienie legalności sankcji od zachowania proporcjonalności wobec stopnia naruszenia reguł panujących w danej społeczności międzynarodowej. Zaprzestanie naruszeń przez podmiot docelowy powinno się natomiast wiązać z wycofaniem sankcji. Jedną z podstawowych cech sankcji powinna być zatem tymczasowość i odwracalność w tym znaczeniu, że sankcje nie powinny uniemożliwiać wykonania zobowiązania, gdy ustaną powody ich nałożenia. Wyłączenie legalności stosowania sankcji powinno z pewnością dotyczyć sytuacji, w której polegałyby one na naruszeniu podstawowych praw człowieka, czy też wszelkich zobowiązań wynikających z bezwzględnie obowiązujących norm prawa międzynarodowego. Podmiot odpowiedzialny za naruszenie prawa międzynarodowego powinien zostać wezwany do zaprzestania naruszeń. Jeżeli natomiast wezwanie to nie przyniesie oczekiwanej poprawy w jego zachowaniu, powinna mu zostać notyfikowana decyzja o zastosowaniu wobec niego sankcji.

1.4. Sankcje gospodarcze jako środki niewymagające użycia siły

Zgodnie z ustaleniami poczynionymi we wcześniejszej części, termin „sankcja” jest ograniczony do środków podejmowanych przez zorganizowaną społeczność międzynarodową, tzn. organizację międzynarodową o charakterze uniwersalnym lub co najmniej regionalnym, (zasadniczo ONZ i organizacje działające z jej upoważnienia na podstawie art. 53 KNZ). Sankcje

międzynarodowe mogą przybrać formę środków militarnych lub środków niewymagających użycia siły⁸¹. Typologia sankcji niewymagających użycia siły zbrojnej przedstawia się następująco⁸²:

- środki dyplomatyczne i polityczne (np. odroczenie lub odwołanie oficjalnych wizyt, redukcja reprezentacji dyplomatycznej, zerwanie stosunków dyplomatycznych);
- środki kulturalne i komunikacyjne (np. redukcja lub zaprzestanie wymiany kulturowej, zakaz wizyt turystycznych, ograniczenie lub zniesienie połączeń telefonicznych, kablowych, pocztowych);
- środki gospodarcze:
- środki finansowe, mające pozbawić podmiot docelowy dostępu do zagranicznego kapitału i rynków finansowych (np. zredukowanie, zawieszenie lub zaprzestanie finansowania pomocy technicznej)⁸³;
- środki handlowe i techniczne (np. embargo⁸⁴, zredukowanie, zawieszenie lub zaprzestanie pomocy technicznej);
- środki związane ze statusem w organizacji międzynarodowej:
- członkostwo i udział (np. zawieszenie, wyłączenie);
- korzyści (np. ograniczenie lub zakaz pożyczek, dotacji);
- sankcje psychologiczne, które polegają na napiętnowaniu naruszającego prawo przez światową opinię publiczną (przyjmują one zazwyczaj postać formalnej rezolucji lub orzeczenia organu międzynarodowego)⁸⁵.

Spośród wyżej wymienionych rodzajów sankcji międzynarodowych niewymagających użycia siły najczęściej stosowane są sankcje gospodarcze. Są to środki ograniczające handel, nakładane przez jeden podmiot prawa międzynarodowego przeciwko innemu podmiotowi, zmierzające do spowodowania zmiany niezgodnego z prawem międzynarodowym zachowania oraz wykonania ciążących na podmiocie docelowym zobowiązań międzynarodowych⁸⁶. Wśród

najważniejszych motywów stosowania sankcji gospodarczych można wymienić następujące: zmianę zachowania podmiotu, wobec którego stosowane są sankcje jako jeden z celów polityki zagranicznej, obawy związane z bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym oraz naruszenia praw człowieka i demokratycznych zasad państwa prawa⁸⁷. Wymienione wyżej, podstawowe formy sankcji gospodarczych, tj. sankcje finansowe, handlowe i techniczne podlegają dalszym uszczegółowieniom. Można tu wymienić kolejne formy⁸⁸:

- całkowity zakaz importu wszystkich towarów lub produktów;
- częściowy zakaz importu tych produktów, których handel jest niezbędny dla podmiotu docelowego w celu utrzymania dochodów z wymiany handlowej z państwami trzecimi;
- embargo na eksport wszelkich dóbr i usług (wyłączenia mogą dotyczyć dostaw humanitarnych i medycznych);
- całkowity zakaz wszelkich transakcji finansowych oraz transferu kapitału wobec członków rządu państwa docelowego lub wszelkich innych podmiotów;
- restrykcje dotyczące umów handlowych;
- embargo na ruch powietrzny w formie zakazu startu i lądowania wszelkich statków powietrznych przewożących ładunek do lub z państwa docelowego, jak również w formie zakazu przelotu przez terytorium państwa lub państw wykonujących sankcje;
- restrykcje dotyczące podróży na oraz z terytorium państwa docelowego (wyłączenia mogą dotyczyć dyplomatów oraz ewakuacji obywateli państw trzecich);
- embargo na broń obejmujące broń konwencjonalną, broń masowej zagłady, pociski batalistyczne oraz usługi związane ze wsparciem technicznym i szkoleniami.

⁸¹ P. Malanczuk, op. cit., s. 722;

⁸² M.P. Doxey, *International Sanctions in Contemporary Perspective*, New York 1987, s. 10.

⁸³ M.P. Doxey, *Economic Sanctions and International Enforcement*, London 1980, s. 87; C.L. Brown-John, *Multilateral Sanctions in International Law. A Comparative Analysis*, New York–Washington–London, 1975., s. 27–33.

⁸⁴ Można również mówić o tzw. „embargu moralnym” rozumianym jako presja rządu danego państwa wobec przedsiębiorstw mająca na celu powstrzymanie się od prowadzenia określonych interesów z pewnymi państwami. O.W. von Amerongen, *Economic Sanctions as a Foreign Policy Tool?*, „International Security” 1890, vol. 5, nr 2, s. 159.

⁸⁵ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2004, s. 27; C. Lloyd Brown-John, *Multilateral...*, s. 9. Sankcje psychologiczne nie mają jednak charakteru wiążącego, co może wpływać na ich ograniczoną skuteczność.

⁸⁶ A. Lukaschek, *Economic Sanctions and the European Union's Legal Framework*, [w:] S. Griller, B. Weidel (eds.), *External Economic Relations and Foreign Policy in the European Union*, Springer–Wien–New York 2002, s. 324; O. W. von Amerongen, op. cit., s. 159.

⁸⁷ P.J. Kuyper, *Trade Sanctions, Security, Human Rights and Commercial Policy*, [w:] M. Maresceau, *The European Community's Commercial Policy After 1992: The Legal Dimension*, Dordrecht–Boston–London 1993, s. 389.

⁸⁸ G.C. Hufbauer, J.J. Schot, K.A. Elliot, *Economic Sanctions Reconsidered*, Waschington 1985, s. 28; Ch.C. Joyner, *Sanctions and International Law*, [w:] P. Cortright, G.A. Lopez, *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?*, Oxford 1995, s. 75–76; W. van Genugten, G. de Groot, S. Lavrijssen, *Guidelines on the future use of sanctions; an evaluation*, [w:] W.J.M. van Genugten, D.A. de Groot (edit.), *United Nations Sanctions Effectiveness and Effects, Especially in the fields of Human Rights. A multi-disciplinary Approach*, Antwerpen–Groningen–Oxford 1999, s. 135.

Podsumowując należy stwierdzić, iż przedmiot sankcji gospodarczych zasadniczo obejmuje restrykcje w imporcie lub eksporcie, zakłócenia przepływów finansowych oraz ograniczenia w ruchu powietrznym. Ograniczenia lub zakazy w imporcie lub eksporcie mogą objąć wszelkie towary, albo też mogą zostać ograniczone do pewnych ich rodzajów, np. broni, drewna lub diamentów. Przedmiotem ograniczeń lub zakazów mogą zostać także usługi, np. w formie świadczenia pomocy technicznej. Oprócz ograniczeń lub zakazów w ruchu powietrznym, sankcje gospodarcze mogą również objąć ruch lądowy lub morski. Restrykcje te mogą dotyczyć zarówno ruchu środków transportu, jak i podróży określonych osób. Wiążący charakter sankcji gospodarczych, w odróżnieniu np. od sankcji o charakterze psychologicznym niewątpliwie wpływa na zwiększenie ich skuteczności. Zastosowanie sankcji gospodarczych wobec określonego podmiotu nie wymaga, aby był on członkiem międzynarodowej społeczności zorganizowanej, która podjęła decyzję o ich nałożeniu. Podobnego wniosku nie można sformułować wobec sankcji o charakterze organizacyjnym, ponieważ podstawowym warunkiem ich zastosowania jest członkostwo w danej organizacji międzynarodowej.

Sankcje gospodarcze oznaczają zatem środki przymusu o niekorzystnym wpływie na sytuację gospodarczą podmiotów, do których są skierowane. Sankcje finansowe w postaci, np. zamrożenia funduszy lub innych zasobów finansowych należałoby, zatem uznać za jedną z form, jaką mogą przyjąć sankcje gospodarcze. Sankcje finansowe stanowią jednocześnie jeden z rodzajów sankcji celowych. Spośród tych ostatnich do sankcji gospodarczych można także zaliczyć zakaz importu lub eksportu broni, diamentów, czy drewna. Jednak nie wszystkie sankcje celowe mieszczą się w pojęciu sankcji gospodarczych. Pojęciem tym nie powinno się bowiem obejmować ograniczeń związanych z przepływem określonych osób. Podejmując próbę zdefiniowania pojęcia „sankcji” w prawie UE można stwierdzić, że są to środki restrykcyjne ograniczające stosunki gospodarcze (w tym także finansowe) z podmiotami trzecimi podejmowane w celu zarówno ochrony, jak i promowania na arenie międzynarodowej założeń funkcjonowania UE. Chodzi tu zasadniczo o cele UE, wymienione w art. 2 TUE, łącznie z ich uszczegółowieniem w ramach II i III filaru (odpowiednio art. 11 i 29 TUE) oraz wartości, z których ochroną utożsamia się UE (art. 6 TUE), ze szczególnym uwzględnieniem zasady wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego. Proponowana wyżej definicja odnosi się zarówno do środków wykonawczych wobec sankcji RB ONZ, jak i do sankcji autonomicznych. W sytuacji, w której UE podejmuje samodzielnie decyzję o zastosowaniu sankcji gospodarczych dla swojej legalności muszą

one spełnić reguły określone w prawie międzynarodowym, tj. proporcjonalność, tymczasowość, odwracalność, zgodność z normami *ius cogens*, notyfikacja decyzji o zastosowaniu sankcji.

1.5. Sankcje celowe jako nowy rodzaj sankcji w prawie międzynarodowym

Praktyka stosowania sankcji przez ONZ⁸⁹ oraz analiza ich wpływu na sytuację poszczególnych państw i ich obywateli przyczyniła się do powstania nowego pojęcia, tzw. sankcji celowych (*targeted sanctions*)⁹⁰. Adresatami tego rodzaju sankcji nie są państwa, ale konkretne podmioty, grupy i jednostki, których działanie spowodowało potrzebę ich zastosowania. Dzięki temu możliwe jest uniknięcie szkodliwego wpływu zastosowanych sankcji na ludność cywilną⁹¹.

Jednym z kluczowych elementów polityki sankcji celowych jest posługiwanie się sankcjami finansowymi i odejście od ogólnego, tradycyjnego embargo handlowego⁹². Obejmują one takie środki jak np. zamrożenie zagranicznych aktywów, wstrzymanie kredytów i pożyczek, zakaz inwestowania⁹³.

⁸⁹ Praktyka stosowania sankcji przez ONZ zastała omówiona w rozdziale 2.3.

⁹⁰ T. G. Weiss, *Sanctions as a Foreign Policy Tool: Weighting Humanitarian Impulses*, „Journal of Peace Research”, 1999, vol. 36 nr 5, s. 500. Na temat sankcji celowych patrz również: K. van Brabant, *Can Sanctions be Smarter? The Current Debate*. Raport z konferencji, Londyn, 16–17 grudzień 1998. Tekst dostępny na stronie internetowej www.oneworld.org/odi/rtn; D. Lektzian, *Making Sanctions Smarter: Are Humanitarian Costs an Essential Element in the Success of Sanctions*, Oslo 2003; *Expert Seminar on Targeting UN Financial Sanctions*, 17–19 marzec 1998, Interlaken, Switzerland. Tekst dostępny na stronie internetowej <http://www.smartsanctions.ch/interlaken1.htm>.

⁹¹ D. Cortright, *Economic sanctions and human rights: part of the problem, or part of the solution*, „The International Journal of Human Rights”, 1997, vol. 1, nr 2, s. 11; I. Cameron, *UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights*, NJIL 2003, vol. 72, nr 2, s. 159 i n.; M.E. O'Connell, *Debating the Law of Sanctions*, EJIL, 2002, vol. 13, nr 1, s. 69–70.

⁹² Celowe sankcje finansowe uzyskały uznanie i były często stosowane w walce z terroryzmem, w szczególności w następstwie zamachów na Stany Zjednoczone 11 września 2001 r. Szerzej na ten temat patrz: S. Bartelt, H.E. Zeitler, „Intelligente Sanktionen” zur Terrorismusbekämpfung in der EU, EuZW 2003, nr 23, s. 712 i n.; G. Lysen, *Targeted UN Sanctions: Application of Legal Sources and Procedural Matters*, NJIL 2003, vol. 72, nr 2, s. 291 i n.

⁹³ G.A. Lopez, D. Cortright, *Financial Sanctions: The key to a „Smart” Sanctions Strategy*, Occasional Paper Series, The Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies 1997, vol. 72 nr 4, s. 327; G.A. Lopez, D. Cortright, *Economic Sanctions in Contemporary Global Relations*,

Zagadnienie sankcji celowych stało się przedmiotem prac szeregu konferencji przeprowadzonych w ramach tzw. Procesu Interlaken, którego inicjatorem była Szwajcaria. Główna uwaga została poświęcona opracowaniu zasad technicznych i prawnych w celu usprawnienia stosowania sankcji finansowych⁹⁴. Przyjęte uzgodnienia nie mają charakteru wiążącego, ale mogą stanowić istotne wskazówki, co do tego jak postępować, aby efektywność sankcji finansowych była jak najwyższa. Dotyczą one zarówno procesu samego ustanawiania sankcji, jak i sprawnego ich wykonania w prawie krajowym poszczególnych państw. W odniesieniu do pierwszej sytuacji opracowano wzór rezolucji⁹⁵ jaki mógłby być stosowany przez RB ONZ zawsze wtedy, gdy zamierzałaby ona podjąć decyzję o nałożeniu sankcji finansowych (m.in. precyzyjne określenie celów, ustanowionych zakazów, wyjątków i wyłączeń). Sprawne wykonywanie sankcji finansowych w prawie krajowym zależy natomiast, m.in. od wyznaczenia organów krajowych odpowiedzialnych za wykonanie sankcji, właściwe informowanie o nałożonych sankcjach (np. dziennik promulgacyjny, prasa, Internet) oraz określenie kar za brak ich przestrzegania.

Sankcje celowe obejmują swoim zakresem także ograniczenia w podróży i ruchu lotniczym oraz embargo na broń (jako ograniczenie handlu konkretnym towarem)⁹⁶. Na wzór sankcji finansowych stały się one przedmiotem prac w ramach tzw. Procesu Bonn–Berlin⁹⁷. Prace nad praktycznymi

[w:] P. Cortright, G.A. Lopez (edit.), *Economic Sanctions Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?*, Oxford 1995, s. 9; M. Craven, *Humanitarianism and the Quest for Smarter Sanctions*, EJIL 2003, vol. 13, nr 1, s. 47.

⁹⁴ *Expert Seminar of Targeting UN Sanctions*, Swiss Federal Office For Foreign Economic Affairs Department of Economy, 17–19 March 1998, Interlaken, Switzerland – tekst dokumentu dostępny na stronie internetowej: www.seco.admin.ch/imperia/md/content/aussenwirtschaft/sanktionenundembargos/46.pdf; *Second Interlaken Seminar on Targeting United Nations Financial Sanctions*, Swiss Federal Office For Foreign Economic Affairs, 29–31 March 1999 – tekst dokumentu dostępny na stronie internetowej: www.seco.admin.ch/imperia/md/content/aussenwirtschaft/sanktionenundembargos/47.pdf; *Strengthening Targeted Sanctions Through Fair and Clear Procedures*, Watson Institute for International Studies, Brown University, March 2001 – tekst dostępny na stronie internetowej: www.seco.admin.ch/imperia/md/content/aussenwirtschaft/sanktionenundembargos/95.pdf

⁹⁵ *Targeted Financial Sanctions. A Manual for Design and Implementation. Contributions of the Interlaken Process*, Watson Institute for International Studies, Brown University 2001, Załącznik A – tekst dostępny na stronie internetowej: www.seco.admin.ch/imperia/md/content/aussenwirtschaft/sanktionenundembargos/47.pdf.

⁹⁶ Por. W.A. Knight, *Improving the Effectiveness of UN Arms Embargoes*, [w:] R.M. Price, M.W. Zacher, *The United Nations and Global Security*, London 2004, s. 39 i n.; P.A.G. van Bergeijk, op. cit., s. 20.

⁹⁷ W ramach Procesu Bonn–Berlin odbyły się dwa seminaria: *First Expert Seminar: Smart Sanctions*, *The Next Step Arms Embargoes and Travel Sanction* (Bonn, 21–23 November 1999);

ułatwieniami w wykonywaniu oraz monitorowaniu sankcji celowych zostały natomiast przeprowadzone w ramach tzw. Procesu Sztokholmskiego⁹⁸.

Były Sekretarz Generalny ONZ B. Boutros-Ghali określił sankcje gospodarcze jako „tępy instrument przynoszący szereg negatywnych skutków w obszarze praw człowieka”⁹⁹. Jego następca K. Annan, świadomy powyższych skutków, podkreślał potrzebę poprawy mechanizmu stosowania sankcji i uczynienia z nich mniej „tępego” a bardziej skutecznego instrumentu prawnego. Jednocześnie wyraził swoje zadowolenie, że koncepcja „sankcji celowych” wywierających większy nacisk na reżim niż na ludność cywilną i przez to zmniejszających szkody humanitarne, znalazła poparcie wśród państw członkowskich ONZ¹⁰⁰. Zdaniem niektórych autorów¹⁰¹ sankcje międzynarodowe jako środki wymierzone przeciwko całej populacji danego państwa docelowego nie powinny być uznawane za instrument polityki niezależnie od tego, jakie rezultaty miałyby przynieść. Sankcje powinny w najszerszym możliwym zakresie być skierowane i dotyczyć sprawców naruszenia prawa międzynarodowego, a przez to zminimalizować poważne i niepożądane konsekwencje dla ludności cywilnej¹⁰². Program sankcji gospodarczych powinien być bowiem skierowany do tych, których zachowanie ma zostać zmienione¹⁰³. Stosowanie

Final Expert Seminar: The Next Step Arms Embargoes and Travel Sanction (Berlin, 3–5 December 2000). Ich wynikiem są następujące publikacje: M. Brzoska (edit.), *Design and Implementation of Arms Embargos and Aviations Related Sanctions. Results of the 'Bonn–Berlin Process'*, Bonn 2001 – tekst dostępny na stronie internetowej: www.bicc.de/events/unsanc/2000/pdf/booklet/booklet_sanctions.pdf; M. Brzoska (edit.), *Smart Sanctions: The Next Step. The Debate on Arms Embargos and Travel Sanctions within 'Bonn–Berlin Process'*, Baden-Baden 2001.

⁹⁸ P. Wallensteen, C. Staibano, M. Eriksson (edit.), *Making Targeted Sanctions Effective. Guidelines for the Implementation of UN Policy Options. Results from the Stockholm Process on the Implementation of Targeted Sanctions*, Uppsala 2005 – tekst dostępny na stronie internetowej: www.smartsanctions.se/stockholm_process/reports/Final%20report%20complete.pdf

⁹⁹ B. Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace 1995, Second Edition With the New Supplement and Related Documents*, New York: United Nations, 1995. W dokumencie tym wskazał potrzebę powołania specjalnego organu, którego zadaniem byłoby, m.in.: przeprowadzanie oceny potencjalnego wpływu sankcji na państwo docelowe lub państwa trzecie jeszcze przed ich nałożeniem; monitorowanie wykonywania sankcji; mierzenie ich efektów; zapewnianie pomocy humanitarnej oraz usprawnianie mechanizmu wspierania państw trzecich dotkniętych pośrednio sankcjami, zgodnie z art. 50 KNZ.

¹⁰⁰ *Report of the Secretary General on the work of the Organization, General Assembly*, (A/53/1), 1998, s. 1.

¹⁰¹ A. M. Farfer, *Sanctions and Development: Some Hypotheses*, [w:] H. Köchler (edit.), *Economic Sanctions and Development*, Vienna 1997, s. 15.

¹⁰² L.F. Damrosch, *The Civilian Impact of Economic Sanctions*, [w:] L.F. Damrosch, *Enforcing Restrained. Collective Intervention in International Conflicts*, New York 1993, s. 279.

¹⁰³ Ibidem, s. 282.

sankcji gospodarczych wobec danego państwa docelowego często powoduje znaczące utrudnienia w dostarczaniu pożywienia, farmaceutyków oraz negatywnie wpływa na system zdrowotny i edukacyjny¹⁰⁴. Wszystkie te elementy prowadzą do wyrządzenia poważnych szkód wśród ludności cywilnej państwa docelowego, która nie jest w stanie wpłynąć na zmianę postępowania niezgodnego z prawem¹⁰⁵. Sankcje gospodarcze mogą również wpłynąć na sytuację ekonomiczną, a tym samym sytuację obywateli w państwach sąsiadujących, np. sankcje nałożone na byłą Jugosławię i ich wpływ na sytuację w Bułgarii¹⁰⁶. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że stosowanie na szerszą skalę sankcji celowych może prowadzić do ograniczenia wymienionych wyżej negatywnych skutków sankcji gospodarczych wobec ludności cywilnej zarówno państwa docelowego, jak i państw sąsiadujących.

1.6. Czynniki wpływające na skuteczność sankcji międzynarodowych

Pod pojęciem „skuteczności sankcji” można rozumieć oczekiwany poziom zmian polityki podmiotu, wobec którego są one stosowane oraz wpływ sankcji na te zmiany¹⁰⁷. Wśród czynników wpływających na skuteczność sankcji można wymienić następujące¹⁰⁸:

¹⁰⁴ M. Craven, op. cit., s. 45.

¹⁰⁵ Najczęściej komentowanym przykładem sankcji i ich negatywnych skutków wobec ludności cywilnej są sankcje stosowane wobec Iraku. Szerzej na ten temat patrz: N. Faris, *The Impact of Economic Sanctions on the Human Rights Situation in Iraq*, [w:] H. Köchler (edit.), op. cit., s. 51 i n.; L. Oette, *A Decade of Sanctions against Iraq: Never Again! The End of Unlimited Sanctions in the Recent Practice of the UN Security Council*, EJIL 2002, vol. 13, nr 1, s. 93 i nast; „Appeal against sanctions” – Commission on Human Rights, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities (5–30 August 1996), tekst dostępny na stronie internetowej: www.i-p-o.org/Sanct.htm; „The human rights impact of economic sanctions of Iraq” – Background Paper prepared by the Office of the High Commissioner for Human Rights for the meeting of the Executive Committee on Humanitarian Affairs (5 September 2000), tekst dostępny na stronie internetowej: www.casi.org.uk/info/undocs/sanct31.pdf

¹⁰⁶ W. van Genugten, G. de Groot, S. Lavrijssen, op. cit., s. 136; P. Butchakov, N. Kovatcheva, R. Raytcheva, *The economic and political effects of the “Yugo-sanctions” on neighboring Bulgaria*, [w:] W.J.M. van Genugten, D.A. de Groot (edit.), op. cit., s. 35.

¹⁰⁷ P.A.G. van Bergeijk, *Economic sanctions: why do they succeed; why do they fail*, [w:] W.J.M. van Genugten, D.A. de Groot (edit.), op. cit., s. 102; K.A. Elliot, *Factors Affecting the Success of Sanctions*, [w:] P. Cortright, G.A. Lopez, *Economic Sanctions...*, s. 52; G.C. Hufbauer, J.J. Schot, K.A. Elliot, *Economic Sanctions Reconsidered*, Waschington 1985, s. 32; F. Grünfeld, *The effectiveness of United Nations economic sanctions*, [w:] W.J.M. van Genugten, D.A. de Groot (edit.), op. cit., s. 144.

- sankcje powinny być nakładane szybko i powinny mieć szeroki zakres zastosowania¹⁰⁹; istotny jest również czas pomiędzy podjęciem decyzji o zastosowaniu sankcji, a ich rzeczywistym wykonaniem; im jest on dłuższy, tym bardziej prawdopodobne jest, że podmiotowi docelowemu uda się dostosować swoją gospodarkę do nowych okoliczności i przez to szkoda, jaką miały wywołać sankcje będzie mniejsza¹¹⁰,
- silne poparcie społeczności międzynarodowej pomimo kosztów, jakie mogą ponieść podmioty stosujące sankcje; bez wysokiego stopnia współpracy międzynarodowej sankcje stają się bezużyteczne¹¹¹,
- podmioty stosujące sankcje muszą utrzymywać w czasie swoją determinację wobec osiągnięcia celów sankcji,
- podmiot docelowy jest rzeczywiście uzależniony od handlu międzynarodowego i istnieją małe szanse jego samowystarczalności w handlu towarami objętymi sankcjami; podmioty nieuzależnione od zewnętrznych dostaw lub rynków są bardziej odporne na sankcje niż podmioty, w których niezbędny element rozwoju gospodarczego stanowią stosunki zewnętrzne¹¹²,
- większe zaangażowanie w wykonaniu sankcji będzie miało miejsce wtedy, gdy będą one stanowiły odpowiedź na jawne naruszenie międzynarodowych norm i standardów „szokujących świadomość ludzką” (np. inwazja Iraku na Kuwejt jako naruszenie państwowej suwerenności terytorialnej),
- poparcie ze strony międzynarodowej i krajowej opinii publicznej.

Skuteczność sankcji jest zatem uzależniona nie tylko od sposobu działania podmiotu podejmującego decyzję o ich zastosowaniu. Bardzo istotne znaczenie ma również rodzaj normy prawa międzynarodowego, która została naruszona oraz poparcie ze strony jak największej społeczności międzyna-

¹⁰⁸ Ch.C. Joyner, *Sanctions and International Law*, [w:] P. Cortright, G. A. Lopez, *Economic sanctions...*, s. 74.

¹⁰⁹ Sankcje są początkowo nakładane na ograniczony krąg towarów i usług wybranych w taki sposób aby spowodować maksymalne zakłócenia w gospodarce państwa docelowego. Jeżeli nie następuje pożądana zmiana zachowania sankcje powinny zostać rozszerzone na szerszy krąg produktów. W.A. Kerr, J.D. Gainsford, *A Note on Increasing the Effectiveness of Sanctions*, JWT 1994, vol. 28, nr 6, s. 171.

¹¹⁰ P.A.G. van Bergeijk, op. cit., s. 24.

¹¹¹ D.W. Drezner, *The Complex Causation of Sanctions Outcomes*, [w:] S. Chan, A. Cooper Drury, *Sanctions as Economic Statecraft. Theory and Practice*, London 2000, s. 215; D.W. Drezner, *The Sanctions Paradox. Economic Statecraft and Economic Relations*, Cambridge 1999, s. 15.

¹¹² M.P. Doxey, *Economic Sanctions...*, s. 89.

rodowej. Skuteczność sankcji może ulec zmniejszeniu lub całkowitemu wyeliminowaniu, gdy okaże się, że podmiot docelowy jest w pełni niezależny od handlu międzynarodowego oraz stosunków gospodarczych z innymi podmiotami. W takiej sytuacji środkiem zapewnienia skuteczności sankcji może okazać się moralne odrzucenie ze strony społeczności międzynarodowej, lub też w ostateczności zastosowanie sankcji militarnych.

W celu uczynienia z sankcji skutecznego instrumentu prawnego należałoby wziąć pod uwagę także inne elementy. Do najważniejszych należą¹¹³:

- sprecyzowanie celów – powinny być one jasno i prosto zdefiniowane¹¹⁴;
- proporcjonalność między celem a zastosowanym instrumentem – przed podjęciem decyzji o nałożeniu sankcji należy w pełni rozważyć negatywne skutki uboczne ich zastosowania¹¹⁵;
- powiązanie presji zewnętrznej i wewnętrznej – presja wyłącznie zewnętrzna nie przyniesie pożądanych skutków, natomiast poparcie sankcji międzynarodowych przez społeczeństwo obywatelskie podniesie ich legitymację moralną i przez to wzmocni ich polityczną skuteczność¹¹⁶;
- minimalizowanie i monitorowanie szkód humanitarnych – umieszczanie w systemie stosowanych sankcji tzw. wyłączeń humanitarnych zezwalających na przepływ niezbędnych dóbr i usług przeznaczonych dla celów humanitarnych¹¹⁷;
- ograniczenie czasu stosowania sankcji – długotrwałe stosowanie sankcji może złamać zasadę proporcjonalności wobec stopnia naruszenia prawa międzynarodowego;
- pierwszeństwo dla sankcji, które uzyskały poparcie większej liczby państw – zwiększenie poziomu legitymacji sankcji¹¹⁸;

¹¹³ W. van Genugten, G. de Groot, S. Lavrijssen, op. cit., s. 141–150.

¹¹⁴ „Skromne” sformułowanie celów sankcji powoduje zmniejszenie znaczenia często trudnej do osiągnięcia wielostronnej współpracy. K.A. Elliot, op. cit., s. 53.

¹¹⁵ Z etycznego punktu widzenia szkoda wyrządzona przez sankcje musi być proporcjonalna do dobra, jakie ma być osiągnięte. H. Hazelzet, *Assessing the suffering from „successful” sanctions an ethical approach*, [w:] W.J.M. van Genugten, D. A. de Groot (edit.), op. cit., s. 87.

¹¹⁶ D.W. Drezner, op. cit., s. 11.

¹¹⁷ Najbardziej znanym przykładem „wyłączeń humanitarnych” jest program „ropa za żywność” przyjęty przez RB ONZ wobec Iraku w 1996 r. Szerzej patrz: R. Normand, *Human rights assessment of sanctions: the case of Iraq, 1990–1997*, [w:] W.J.M. van Genugten, D.A. de Groot (edit.), op. cit., s. 19–35.

¹¹⁸ Sankcje międzynarodowe aby były skuteczne w realizacji zamierzonych celów muszą być surowe, wyczerpujące, natychmiastowe oraz wielostronne. D. Cortright, G.A. Lopez, *Research Concerns and Policy Needs in an Era of Sanctions*, [w:] D. Cortright, G.A. Lopez, *Economic Sanctions...*, s. 203.

— osiągnięcie założonego celu lub jego brak powinno prowadzić odpowiednio do usunięcia lub wzmocnienia nałożonych sankcji; założenie to będzie mogło być skutecznie zrealizowane wtedy, gdy instrumenty prawne nakładające sankcje będą podlegać regularnej rewizji¹¹⁹.

Z powyższego wyliczenia wynika, że istotnym elementem skuteczności sankcji jest uwzględnienie ochrony podstawowych praw człowieka. Przejawia się to w stosowaniu zasady proporcjonalności oraz wyłączeniu z zakresu przedmiotowego sankcji tych towarów i usług, które zapewniają podstawowe potrzeby humanitarne. Zasada proporcjonalności łączy się również z koniecznością zniesienia sankcji w sytuacji, w której cele sankcji zostały osiągnięte. Informacje na temat stopnia realizacji założonego celu będą wiarygodne, jeżeli stworzony zostanie odpowiedni mechanizm przeglądu stosowanego systemu sankcji.

Równie silnym instrumentem politycznym jak samo zastosowanie sankcji jest często jedynie groźba ich użycia¹²⁰. Istnieje małe prawdopodobieństwo, że podmioty, które zignorują groźbę sankcji zmieniają swoje zachowanie po ich rzeczywistym zastosowaniu¹²¹. Nie oznacza to całkowitego braku potrzeby rzeczywistego stosowania sankcji, ponieważ same groźby ich stosowania mogą doprowadzić do tego, że w przyszłości potencjalne podmioty docelowe będą je ignorować¹²². Skuteczność sankcji niekoniecznie musi opierać się na posiadaniu wzajemnych informacji (podmiot stosujący sankcje – podmiot docelowy) na temat zdolności „przeciwnika” (podmiot „słaby” czy podmiot „mocny”), ale na znajomości ich preferencji, których poznanie jest trudniejsze do osiągnięcia. Podmiot docelowy nie ma pewności czy podmiot zamierzający zastosować sankcje jest na to zdecydowany, czy też niezdecydowany na ich zastosowanie. Powodem jego wahań może być bowiem obawa

¹¹⁹ W dokumencie przyjętym w grudniu 2003 r. Rada UE wskazała, że dla uchylenia środka prawnego nakładającego sankcje przewidziano dwie możliwości: 1) sam instrument prawny zawiera specyficzne kryteria, których spełnienie upoważnia do jego uchylenia; 2) oznaczenie celów, które dany środek ma osiągnąć – jeżeli nie zostaną one osiągnięte sankcje dalej będą obowiązywać. Instrumenty prawne WPZiB powinny więc określać bądź to datę swojego wygaśnięcia, bądź klauzulę rewizyjną. Obecnie większość instrumentów prawnych UE nakładających sankcje w postaci zakazów wizowych i zamrożenia funduszy zawiera datę ich wygaśnięcia, natomiast te nakładające embargo na broń zawierają datę ich rewizji. *The Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) within the framework of the EU Common Foreign Policy* (Council Doc. 15579/03, Brussels, 3 December 2003).

¹²⁰ P.A.G. van Bergeijk, op. cit., s. 47.

¹²¹ D. Lacy, E.M.S. Niou, *A Theory of Economic Sanctions and Issue Linkage: The Roles of Preferences, Information and Threats*, „The Journal of Politics” 2004, vol. 66, nr 1, s. 26.

¹²² Ibidem, s. 39.

co do zdolności wytrzymania gospodarczych kosztów takiego posunięcia¹²³. Podmiot stosujący sankcje nie wie z kolei czy podmiot docelowy będzie uległy (również wpływ wysokich kosztów gospodarczych), czy też jego zachowanie będzie elastyczne (pewność co do sprostania kosztom gospodarczym wynikającym z zastosowania sankcji oraz obawa przed międzynarodowymi i krajowymi „kosztami” politycznymi poddania się „żądaniom” podmiotu stosującego sankcje)¹²⁴. Dla skuteczności sankcji niezbędne jest, zatem dokładne poznanie informacji na temat obu stron stosowanego systemu sankcji. Powinny one obejmować nie tylko kwestię samej pozycji na arenie międzynarodowej, ale również preferencji dotyczących systemu sankcji w określonej sytuacji.

Czynniki wpływające na skuteczność sankcji można, więc generalnie podzielić na dwie grupy¹²⁵:

- 1) gospodarcze, do których można zaliczyć, m.in:
 - koszty nałożone na podmiot docelowy, wyrażone w wielkości PKB; koszt sankcji przewyższa 2% PKB¹²⁶;
 - stosunki handlowe pomiędzy podmiotem stosującym sankcje a podmiotem docelowym, mierzone w oparciu o przepływ handlu między nimi jako procent w handlu podmiotu docelowego (więcej niż 25%);
 - odpowiednia różnica w poziomie rozwoju gospodarczego między podmiotem stosującym sankcje a podmiotem docelowym, mierzona w oparciu o wysokość PKB (stosunek PKB 10 do 1)¹²⁷;
 - rodzaj sankcji – czy obejmują przerwanie stosunków finansowych, czy też eksportu lub importu;
 - niskie koszty ponoszone przez podmiot stosujący sankcje;
- 2) polityczne, do których można zaliczyć:
 - liczbę lat, w czasie których sankcje były stosowane; praktyka wskazuje, że przeciętnie sankcje aby mogły osiągnąć swoje cele, powinny być nakładane na okres co najmniej trzech lat, a największe oddziaływanie sankcji ma miejsce w piątym roku od momentu ich

¹²³ Zarówno państwo zdecydowane, jak i niezdecydowane może zagrozić zastosowaniem sankcji. Różnica polega na tym, że jeśli państwo docelowe odmówi ich wykonania państwo zdecydowane rzeczywiście je zastosuje, a państwo niezdecydowane tego nie uczyni. Ibidem, s. 27.

¹²⁴ Ibidem, s. 32.

¹²⁵ G.C. Hufbauer, J.J. Schot, K.A. Elliot, op. cit., s. 31.

¹²⁶ D. Cortright, *Economic sanctions and human rights: part of the problem, or part of the solution*, „The International Journal of Human Rights” 1997, vol. 1, nr 2, s. 1.

¹²⁷ Ibidem, s. 1.

nałożenia; po tym okresie ich efektywność spada ze względu na adaptację do nowych warunków¹²⁸;

- rozmiar międzynarodowej współpracy z podmiotem stosującym sankcje;
- istnienie międzynarodowej pomocy skierowanej do podmiotu docelowego;
- polityczną i gospodarczą stabilność podmiotu docelowego;
- stan wcześniejszych stosunków między podmiotem stosującym sankcje a podmiotem docelowym.

Wśród czynników w największym stopniu wpływających na skuteczność sankcji można wymienić stan wzajemnych stosunków handlowych między podmiotem stosującym sankcje a podmiotem docelowym, odpowiednią różnicą w poziomie ich rozwoju gospodarczego oraz stosunek do zaistniałej sytuacji pozostałej społeczności międzynarodowej. Istotnym czynnikiem jest także czas trwania sankcji. Jego długotrwałość może spowodować przystosowanie się podmiotu docelowego do sytuacji zaistniałej na skutek zastosowania wobec niego sankcji. Może ono np. nawiązać stosunki handlowe z państwami trzecimi w celu zapewnienia dostaw towarów objętych sankcjami. Dlatego też tak istotna jest współpraca międzynarodowa oraz bezwzględne poparcie społeczności międzynarodowej dla działań podmiotu stosującego sankcje. Ocena efektywności sankcji gospodarczych jest trudna do osiągnięcia w sytuacji, w której oprócz sankcji gospodarczych stosowane są również inne środki, np. użycie siły¹²⁹. Nie jest wówczas jasne, w jakim stopniu do poprawy sytuacji przyczyniło się np. nałożenie embarga handlowego, czy też zakaz komunikacji powietrznej, a w jakim stopniu posłuch został uzyskany w drodze działań militarnych.

Cele sankcji międzynarodowych mogą być osiągnięte przy pomocy różnorodnych środków, które powinny zostać odpowiednio dobrane dla osiągnięcia najwyższego poziomu skuteczności sankcji. Intensywność i krótkotrwałość ich stosowania będzie np. wpływać na skuteczność sankcji podjętych w celu ukarania za naruszenie prawa międzynarodowego. Sankcje mające na celu powstrzymanie lub zahamowanie przyszłych naruszeń prawa powinny być jasno sprecyzowane, proporcjonalne i wiarygodne. Sankcje podjęte w celu ograniczenia zdolności gospodarczych i wojskowych podmiotu docelowego powinny natomiast być wprowadzane poprzez utrudnienie dostępu do technologii oraz korzyści płynących z wzajemnego systemu han-

¹²⁸ M. Ninic, P. Wallenstein, *Dilemmas of economic coercion: Sanctions*. in *World Politics*, New York 1983, s. 57.

¹²⁹ M. Craven, op. cit., s. 47.

dlowego¹³⁰. Nie można jednak ustalić sztywnych reguł, jakimi należałoby się posługiwać dla osiągnięcia określonych celów sankcji. Muszą one być każdorazowo dostosowywane do zaistniałej sytuacji. Niemniej jednak takie zasady jak intensywność środka, jego precyzja, czy wiarygodność będą z pewnością brane pod uwagę w większości przypadków.

1.7. Wnioski

1. Słowo „sankcja” nie jest powszechnie używane przez prawo, czy doktrynę na określenie reakcji organizacji międzynarodowych (czy też państw) na zgodne lub niezgodne z prawem międzynarodowym zachowanie podmiotów trzecich (środki wojskowe, środki niewojskowe, kontrśrodki bez użycia siły zbrojnej, represalia w okresie konfliktu zbrojnego, retorsje).

2. Sankcje w prawie międzynarodowym oznaczają wszelkiego rodzaju środki przymusu podejmowane przez zorganizowaną społeczność międzynarodową, tzn. organizację międzynarodową upoważnioną do obrony interesu ogólnego, tj. organizację o charakterze uniwersalnym, bądź co najmniej regionalnym. Wiąże się to z potrzebą zapewnienia odpowiedniej legitymacji demokratycznej wśród społeczności międzynarodowej. Za zorganizowaną społeczność międzynarodową niewątpliwie można uznać ONZ i organizacje działające z jej upoważnienia (art. 53 KNZ). Należy odróżnić pojęcie „sankcji” od pojęcia „środków odwetowych”, które dotyczą reakcji państwa bezpośrednio poszkodowanego przez niezgodnie z prawem międzynarodowym zachowanie innego państwa. W następstwie szerokiej debaty prowadzonej w ramach KPM zadecydowano, że pojęcie „sankcji” odnosić się będzie do działań podejmowanych przez organizację międzynarodową. Pojęcie „środków odwetowych” obejmować będzie natomiast działania państw.

3. Podstawowym celem sankcji międzynarodowych jest doprowadzenie do zmiany zachowania podmiotu docelowego, które nie zawsze musi być zachowaniem niezgodnym z prawem międzynarodowym. Praktyka wskazuje wiele innych celów, dla osiągnięcia których stosowano sankcje. Można wymienić m.in.: utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa jako kompetencja RB ONZ, wprowadzenie w państwie docelowym instytucji demokratycznych, ekstradycja domniemych przestępców, zwiększenie poziomu ochrony praw człowieka w państwie docelowym, ostrzeżenie przed za-

stosowaniem bardziej uciążliwych środków, respektowanie zasad uznanych przez społeczność międzynarodową, odstraszenie państwa docelowego oraz państw trzecich od przyszłych naruszeń prawa międzynarodowego, protest wobec działań niezgodnych z prawem międzynarodowych, czy też usatysfakcjonowanie oczekiwań wewnętrznej opinii publicznej. Częstym przypadkiem jest mnogość celów jakie podmiot stosujący sankcje zamierza osiągnąć wobec podmiotu docelowego i ich zróżnicowanie na cele pierwszoplanowe oraz cele do osiągnięcia w dalszej kolejności.

4. Sankcje w zależności od potrzeby mogą przybrać formę środków nie wymagających użycia siły (np. sankcje dyplomatyczne, gospodarcze, związane z uczestnictwem w organizacji międzynarodowej) oraz środków polegających na jej użyciu (sankcje militarne). Ostatni rodzaj sankcji ma charakter ograniczony ze względu na art. 2 ust. 4 KNZ wprowadzający zakaz agresji, który stał się jednocześnie normą o charakterze *ius cogens*, a więc bezwzględnie obowiązującą. KNZ przewiduje dwa wyjątki od tego zakazu: prawo każdego państwa do samoobrony oraz prawo RB ONZ do podjęcia środków zbiorowych w celu utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

5. Najczęściej stosowanym rodzajem sankcji międzynarodowych niewymagających użycia siły są sankcje gospodarcze. Pod pojęciem tym należy rozumieć środki prawne zmierzające do spowodowania zmiany zachowania podmiotu docelowego poprzez negatywny wpływ na jego sytuację ekonomiczną. Przedmiot sankcji gospodarczych zasadniczo obejmuje restrykcje w imporcie lub eksporcie, zakłócenia przepływów finansowych oraz ograniczenia w ruchu powietrznym. Ograniczenia lub zakazy w imporcie lub eksporcie mogą objąć wszelkie towary, albo też mogą zostać ograniczone do pewnych ich rodzajów, np. broni, drewna lub diamentów. Przedmiotem ograniczeń lub zakazów mogą także zostać usługi, np. w formie świadczenia pomocy technicznej. Oprócz ograniczeń lub zakazów w ruchu powietrznym, sankcje gospodarcze mogą również objąć ruch lądowy lub morski. Restrykcje te mogą dotyczyć zarówno ruchu środków transportu, jak i podróży określonych osób.

6. Sankcje gospodarcze w prawie UE można określić jako środki restrykcyjne ograniczające stosunki gospodarcze (w tym także finansowe) z podmiotami trzecimi podejmowane w celu zarówno ochrony, jak i promowania na arenie międzynarodowej założeń funkcjonowania UE. Chodzi tu zasadniczo o cele UE, wymienione w art. 2 TUE, łącznie z ich uszczegółowieniem w ramach II i III filaru (odpowiednio art. 11 i 29 TUE) oraz wartości, z których ochroną utożsamia się UE (art. 6 TUE), ze szczególnym uwzględnieniem zasady wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podsta-

¹³⁰ D. Leyton-Brown, *Lessons and Policy Considerations about Economic Sanctions*, [w:] D. Leyton-Brown, *The Utility...*, s. 303.

wowych wolności oraz państwa prawnego. Definicja ta odnosi się zarówno do środków wykonawczych wobec sankcji RB ONZ, jak i do sankcji autonomicznych.

7. Praktyka stosowania sankcji międzynarodowych a także potrzeba analizowania ich skuteczności oraz wpływu na sytuację w państwie docelowym doprowadziła do pojawienia się nowego rodzaju sankcji, mianowicie tzw. sankcji celowych. Ich adresatami nie są państwa, ale jednostki, których działania spowodowały potrzebę zastosowania sankcji. Dzięki temu zmniejszony zostaje negatywny wpływ na ludność cywilną państwa docelowego, który z pewnością miałby miejsce w przypadku zastosowania np. tradycyjnego embarga handlowego. Najczęstszą formę sankcji celowych stanowią sankcje finansowe w postaci np. zamrożenia aktywów, wstrzymania pożyczek i kredytów. Inne formy obejmują m.in.: ograniczenia w komunikacji, bojkot sportowy lub kulturowy, czy też zakaz wjazdu określonej kategorii osób na własne terytorium.

8. Skuteczność sankcji międzynarodowych należy rozumieć jako poziom zmian polityki podmiotu docelowego oraz wpływ zastosowanych sankcji na wynik tych zmian. Skuteczność ta jest uzależniona od wielu czynników. Do podstawowych można zaliczyć szybkość działań, czyli jak najkrótszy czas pomiędzy podjęciem decyzji o nałożeniu sankcji a rzeczywistym ich wprowadzeniem w życie. Uniemożliwi to podmiotowi docelowemu dostosowanie swojej gospodarki do nowych okoliczności. Bardzo istotne jest także poparcie ze strony społeczności międzynarodowej, dzięki czemu zwiększona zostaje legitymacja stosowanych sankcji oraz większe prawdopodobieństwo, że podmiot docelowy nie zdoła zapewnić sobie pomocy ze strony podmiotów innych niż podmiot stosujący sankcje. Skuteczność sankcji będzie zależała także od sytuacji gospodarczej i politycznej podmiotu docelowego oraz podmiotu stosującego sankcje, jak również stanu ich wzajemnych relacji handlowych. Ścisłe określanie podmiotu docelowego w przypadku sankcji celowych zwiększa ich efektywność, jednocześnie minimalizując negatywne skutki humanitarne.

9. Pomimo rozbieżności terminologicznych związanych z określeniem podmiotu podejmującego decyzję o zastosowaniu „sankcji” oraz „środków odwetowych” warunki legalności tych ostatnich, które zostały określone w *projekcie z 2001 r.* mogą znaleźć zastosowanie także w przypadku sankcji. Dla swojej legalności „sankcje”, podobnie jak „środki odwetowe” muszą zatem spełnić reguły określone w prawie międzynarodowym, tj. proporcjonalność, tymczasowość, odwracalność, zgodność z normami *ius cogens*, notyfikacja decyzji o zastosowaniu sankcji.

Rozdział 2

SANKCJE GOSPODARCZE ORGANIZACJI NARODÓW ZJEDNOCZONYCH

2.1. Uwagi wstępne

Jedną z cech prawa międzynarodowego jest brak zorganizowanego aparatu przymusu na wypadek naruszania norm prawa międzynarodowego przez podmioty tego prawa. Organizacje międzynarodowe, jako podstawowe obok państw podmioty prawa międzynarodowego, podejmują działania mieszczące się w ramach określonych przez państwa-założycieli kompetencji, w tym także stosują sankcje¹³¹. Zasadniczym celem stosowania środków zbiorowych w formie sankcji przyjmowanych przez organizacje międzynarodowe jest zapewnienie przestrzegania prawa międzynarodowego. Państwa jako podmioty prawa międzynarodowego mają natomiast możliwość zastosowania środków odwetowych¹³².

Wybór ONZ za przedmiot analizy podyktowany jest przede wszystkim istnieniem licznych powiązań pomiędzy tą organizacją międzynarodową a UE oraz jej państwami członkowskimi. ONZ jest ponadto organizacją międzynarodową, która odgrywa zasadniczą rolę w obszarze stosowania sankcji zarówno gospodarczych jak i tych wymagających użycia siły. Sankcje te są przyjmowane przez RB ONZ na podstawie rozdziału VII KNZ. Jeżeli RB ONZ

¹³¹ J. Sutor, *Stosowanie sankcji międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1988 nr 4, s. 87; Wł. Czapliński, A. Wyrozumska, op. cit., s. 606.

¹³² Patrz rozdział 1.2. oraz 1.3. niniejszej pracy.