

Sankcje gospodarcze z perspektywy prawa międzynarodowego

Bartosz Ziemblicki

dr, adiunkt w Katedrze Prawa Gospodarczego, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu,
<https://orcid.org/0000-0002-5814-5689>; e-mail: bartosz.ziemblicki@ue.wroc.pl

Wstęp

Przez ostatnie pół wieku nakładanie sankcji gospodarczych przez jedno państwo na drugie zyskało bardzo na popularności, stając się zwyczajnym elementem polityki zagranicznej niektórych państw. Wzrosła zarówno liczba państw obejmowanych sankcjami, jak i zakres samych sankcji. Wiele z nich wprowadzono poza systemem ONZ, niektóre nawet przeciwko stałym członkom Rady Bezpieczeństwa (głównie Rosji, zwłaszcza po agresji na Ukrainę w 2022 roku). Prym w tym zakresie wiodą Stany Zjednoczone.

Z prawnego punktu widzenia sankcje gospodarcze budzą wiele kontrowersji. Wynika to głównie z faktu, że brakuje regulacji traktatowych, które by się do nich odnosiły. Dlatego praktyka państw oraz ich oceny przez prawników istotnie się od siebie różnią. W literaturze szczególnie rzuca się w oczy fakt, że prawne aspekty sankcji gospodarczych badane są z wielu różnych perspektyw. Niniejszy artykuł stanowi próbę usystematyzowania i wyjaśnienia niektórych tych wątpliwości.

1. Definicja, podziały, historia i cele

Jako że sankcje gospodarcze nie doczekały się jak dotąd w prawie międzynarodowym żadnej kodyfikacji, nie istnieje również żadna ich powszechnie przyjęta

definicja legalna. Poszczególni autorzy proponują zatem swoje definicje, kładąc nacisk na ekonomiczny charakter sankcji. Przykładowo według Lori Fisler Damrosch rozumieć przez nie należy „jakikolwiek rodzaj szkód ekonomicznych (w odróżnieniu od sankcji dyplomatycznych lub wojskowych bądź pozytywnych nagród lub zachęt), które mogą zostać nałożone przeciwko państwu docelowemu przez inne państwo działające jednostronnie, przez grupę państw we współpracy lub przez instytucję wielostronną, taką jak Organizacja Narodów Zjednoczonych”¹. Według Elizabeth Ellis sankcje gospodarcze to „celowe wycofanie się ze zwyczajowych stosunków handlowych lub finansowych nakazane przez państwo, ponadnarodową lub międzynarodową organizację rządową («nadawca») z dowolnego państwa, organizacji lub osoby («cel») w celu zmiany aktualnych lub stanowiących potencjalne zagrożenie polityki lub zachowania tego celu”². Należy jednak dodać, że czasem celem sankcji jest nie tyle zmiana polityki innego państwa, co wyrażenie dezaprobaty dla jego działań czy też ukaranie go³. Należy również wziąć pod uwagę, że nie każde wycofanie ze stosunków handlowych jest sankcją, bo może wynikać np. z niestabilności systemu bankowego albo z obaw dotyczących zdrowia publicznego lub z innych racjonalnych przesłanek⁴.

W tradycyjnej formie sankcje gospodarcze mają doprowadzić do obniżenia dochodu i dobrobytu danego państwa do bardzo niskiego poziomu, co z kolei ma spowodować zmianę sposobu działania na taki, którego oczekuje państwo sankcjonujące⁵. W literaturze pojawia się także wiele podziałów sankcji gospodarczych. Jedna propozycja dotyczy rozróżnienia sankcji podstawowych (handlowych oraz finansowych) oraz innych (dotyczących podróŜowania, wojskowych, dyplomatycznych oraz kulturalnych)⁶. Większe praktyczne znaczenie ma podział na sankcje ogólne (zbiorowe) oraz sankcje celowane (zwane teŜ ukierunkowanymi

¹ L.F. Damrosch, *The Legitimacy of Economic Sanctions as Countermeasures for Wrongful Acts*, „Berkeley Journal of International Law” 2019, vol. 249, iss. 37, s. 253, tłumaczenie własne.

² E. Ellis, *The Ethics of Economic Sanctions: Why Just War Theory Is Not the Answer*, „Res Publica” 2021, vol. 409, iss. 27, s. 412, tłumaczenie własne.

³ Zob. K.R. Nossal, *International Sanctions as International Punishment*, „International Organizations” 1989, vol. 43 (2), 301–322. Zob. także B. Early, *Statecraft and the Limitations of Economic Sanctions*, „E-International Relations”, 21 August 2016, <https://www.e-ir.info/2016/08/21/statecraft-and-the-limitations-of-economic-sanctions> [dostęp: 30.09.2024].

⁴ E. Ellis, *op. cit.*, s. 412.

⁵ F. Bagherzadeh, *Unilateral Economic Sanctions and Protecting U.S. National Security*, „Hastings International and Comparative Law Review” 2021, vol. 44(2), s. 173–174.

⁶ M. Bossuyt, *The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights*, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Economic and Social Council Working Paper no. E/CN.4/Sub.33, June 21, 2000.

lub inteligentnymi, ang. *targeted sanctions*)⁷. Te pierwsze to takie, których celem jest wyrządzenie szkody całej gospodarce państwa sankcjonowanego. Szkodzą one każdemu w państwie sankcjonującym, kto angażuje się w daną gospodarkę podlegającą sankcjom, co oczywiście przekłada się na sytuację wszystkich mieszkańców państwa sankcjonowanego. Ukierunkowane sankcje gospodarcze mają węższy charakter, skierowane są np. na zaopatrzenie wojskowe lub majątek osobisty wysokich urzędników państwowych⁸. Wycelowane są zatem przeciwko politycznym i wojskowym dygnitarzom lub poszczególnym gałęziom gospodarki. Od około 2000 r. preferowane są sankcje celowane, czego głównym powodem były doświadczenia z Irakiem, gdzie sankcje ogólne przyczyniły się do katastrofy humanitarnej (podobnie jak na Haiti i w byłej Jugosławii)⁹.

W kontekście niniejszego artykułu warto przytoczyć także podział na sankcje bezpośrednie i pośrednie. Pierwsze mają na celu bezpośrednio doprowadzić do zmiany niewłaściwego zachowania poprzez odmowę sprzedaży towarów danej kategorii lub inne uniemożliwienie nabycia danemu podmiotowi zasobów potrzebnych do realizacji jego zamierzeń (np. embargo na zakup broni, by przeciwdziałać agresji). Natomiast pośrednie sankcje gospodarcze mają na celu wywarcie nacisku na inne państwo, aby samo zmieniło niewłaściwe zachowanie¹⁰. Faktyczne podejście jest takie, że sankcje pośrednie mają za zadanie przekształcenie obywateli państw docelowych w agentów nadawcy – obywatele są *de facto* przymuszeni, aby z kolei sami zmusili własny rząd, by spełniał życzenia nadawcy, a nie swoje własne¹¹.

Pierwotną i najprostsza wersją sankcji gospodarczych były blokady handlowe, stosowane przy oblężeniach miast. Miały na celu przerwanie łańcuchów dostaw, odcinając obrońców twierdz od dostępu do niezbędnych zasobów. Z czasem zaczęto wykorzystywać sankcje systemowo – w odniesieniu do całego handlu z innym państwem. Robił tak Perykles w starożytnej Grecji (dekret megaryjski), później także Napoleon czy Thomas Jefferson¹². Po raz pierwszy kolegiąlnie przez

⁷ Zob. np. T.G. Weiss, *Sanctions as a Foreign Policy Tool: Weighing Humanitarian Impulses*, „Journal of Peace Research” 1999, vol. 36, no. 5, s. 499–509; A. Tostensen, B. Bull, *Are Smart Sanctions Feasible?*, „World Politics” 2002, vol. 54, iss. 3, s. 373–403.

⁸ E. Ellis, *op. cit.*, s. 413.

⁹ L. Jianwei, *US-EU Cooperation on Economic Sanctions: Characteristics, Limitations and Prospects*, „China International Studies” 2019, s. 170–171.

¹⁰ E. Ellis, *op. cit.*, s. 412.

¹¹ *Ibidem*, s. 413.

¹² M.T. Islam, *Economic Sanctions under International Law: An Overview*, „Sri Lanka Journal of International Law” 2020, vol. 28, no. 1, s. 3–4.

organizację międzynarodową zostały nałożone na Włochy przez Ligę Narodów za inwazję na Etiopię¹³.

Upadek Związku Radzieckiego dał początek „dekadzie sankcji” nakładanych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ. Ale dopiero zamach na World Trade Center w Nowym Jorku z 11 września 2001 roku i wojna z terroryzmem doprowadziły do ich rozpowszechnienia. Dało to początek wspomnianym sankcjom celowanym¹⁴. Obecnie sankcje egzekwowane są przez sieć finansowych regulatorów, organów ścigania i podmiotów sektora prywatnego. Jak zauważa Heath, „sieci transnarodowe realizujące tę władzę stają się coraz gęstsze i profesjonalne, język sankcji coraz bardziej techniczny, a praktyka sankcji coraz bardziej trwała”¹⁵.

Rozwój sankcji należy badać w kontekście ich celu. Zdaniem Caruso uzasadnienie sankcji jest następujące: ich skutki będą znacznie gorsze dla państwa sankcjonowanego niż dla państwa sankcjonującego i doprowadzą one do zmiany działania państwa sankcjonowanego¹⁶. W ocenie Stalls sankcje gospodarcze to po prostu przymus bez przemocy¹⁷. Garfield uważa sankcje za coś między dyplomacją a użyciem sił zbrojnych – narzędzie używane często po zimnej wojnie¹⁸. Według Alexandra powody stosowania sankcji gospodarczych mogą wynikać nie tylko z celów polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa narodowego, ale także potrzeb krajowej gospodarki lub potrzeb politycznych¹⁹.

Dyskusje na temat sankcji gospodarczych dotyczą przede wszystkim trzech obszarów: ogólnych skutków, skuteczności oraz legalności²⁰. W niniejszym artykule skupiono się przede wszystkim na tym ostatnim aspekcie.

¹³ J.B. Heath, *The Possible Worlds of Economic Sanctions*, „Georgia Journal of International and Comparative Law” 2023, vol. 51, no. 3, s. 630–631.

¹⁴ *Ibidem*, s. 638.

¹⁵ *Ibidem*, s. 643, tłumaczenie własne.

¹⁶ R. Caruso, *The Impact of International Economic Sanctions on Trade. Empirical Evidence over the Period 1960–2000*, „Rivista Internazionale di Scienze Sociali”, Gennaio–Marzo 2005, anno 113, no. 1, s. 42.

¹⁷ J.D. Stalls, *Economic Sanctions*, „University of Miami International & Comparative Law Review” 2003, vol. 115, s. 116–117.

¹⁸ R. Garfield, *Economic Sanctions, Humanitarianism, and Conflict After the Cold War*, „Social Justice. Global Threats To Security” 2002, vol. 29, no. 3 (89), s. 94.

¹⁹ K. Alexander, *The Origins and Use of Economic Sanctions* [w:] *Economic Sanctions*, London 2009, s. 8.

²⁰ M.T. Islam, *op. cit.*, s. 14.

2. Podmioty stosujące sankcje gospodarcze

Pierwszą organizacją międzynarodową władną nakładać sankcje gospodarcze była Liga Narodów²¹, o czym wspomniano już wcześniej. Obecnie kompetencje takie posiada Organizacja Narodów Zjednoczonych. Właściwym organem w tym zakresie jest Rada Bezpieczeństwa ONZ. Może ona podjąć działania w celu utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa zgodnie z rozdziałem VII Karty Narodów Zjednoczonych. Dostępne środki określone w art. 41 obejmują szeroki zakres możliwości, które nie wiążą się z użyciem siły zbrojnej: całkowite lub częściowe zerwanie stosunków gospodarczych oraz komunikacji: kolejowej, morskiej, lotniczej, pocztowej, telegraficznej, radiowej i innej. Na przestrzeni lat Rada Bezpieczeństwa wielokrotnie korzystała ze swoich uprawnień. Od 1966 roku ustanowiła trzydzieści jeden systemów sankcji: w stosunku do Rodezji Południowej, Republiki Południowej Afryki, byłej Jugosławii (dwa), Haiti (dwa), Angoli, Liberii (trzy), Etiopii, Rwandy, Sierra Leone, Wybrzeża Kości Słoniowej, Iranu, Somalii, ISIL (Daisz) i Al-Kaidy, Iraku (dwa), Demokratycznej Republiki Konga, Sudanu, Libanu, Korei Północnej, Libii (dwa), talibów, Gwinei Bissau, Republiki Środkowoafrykańskiej, Jemenu, Sudanu Południowego i Mali. Jak widać, zdecydowanie najwięcej sankcji zastosowanych zostało wobec państw afrykańskich (dziewiętnaście przypadków), a większość pozostałych wobec państw (lub aktorów niepaństwowych, takich jak Państwo Islamskie, Al-Kaida i talibowie) azjatyckich (osiem). W Europie zdarzyło się to jedynie w stosunku do byłej Jugosławii, a w Ameryce Południowej – w stosunku do Haiti. Obecnie obowiązuje piętnaście systemów sankcji, które skupiają się na wspieraniu politycznego rozwiązywania konfliktów, nierozprzestrzenianiu broni jądrowej i zwalczaniu terroryzmu²². Początkowo sankcje miały charakter ogólny, ale obecnie są to sankcje celowane²³.

Sankcje Rady Bezpieczeństwa przybierały różne formy i służyły różnym celom. Zakres środków sięga od kompleksowych sankcji gospodarczych i handlowych po bardziej ukierunkowane środki, takie jak embargo na broń, zakazy podróżowania oraz ograniczenia finansowe lub towarowe. Rada Bezpieczeństwa zastosowała sankcje, aby wspierać pokojowe przemiany, powstrzymać niekonstytucyjne zmiany, ograniczać terroryzm, chronić prawa człowieka i przeciwdziałać proliferacji broni masowego rażenia. Sankcje nie działają w próżni. Jak zostało to

²¹ Na podstawie art. 16 Paktu Ligi Narodów, podpisanego dnia 28 czerwca 1919 r. w Paryżu.

²² United Nations, Security Council, *Sanctions*, <https://main.un.org/securitycouncil/en/sanctions/information> [dostęp: 29.09.2024].

²³ United Nations, Security Council, *Subsidiary Organs*, Fact Sheet 2023, https://main.un.org/securitycouncil/sites/default/files/subsidiary_organs_series_3apr23.pdf, s. 4 [dostęp: 29.09.2024].

ujęte na stronie internetowej Rady Bezpieczeństwa, środki te są najskuteczniejsze w utrzymaniu lub przywróceniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, gdy są stosowane jako część kompleksowej strategii obejmującej utrzymywanie, budowanie i przywracanie pokoju²⁴.

Współcześnie sankcje gospodarcze nakłada nie tylko ONZ, ale czynią to także jednostronnie państwa lub zrzeszenia państw – najczęściej Stany Zjednoczone i Unia Europejska²⁵. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest fakt, że np. Stany Zjednoczone nakładają sankcje na Rosję czy Chiny, które mają stałych przedstawicieli w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, dzięki czemu mogą skutecznie blokować nakładanie na nie sankcji przez ONZ.

Jak wspomniano, najczęściej z sankcji gospodarczych korzystają Stany Zjednoczone. Obecnie jednym z głównych celów ich stosowania jest zwalczanie terroryzmu. Po ataku na World Trade Center sankcje gospodarcze stały się częścią strategii antyterrorystycznej. Zastosowano je między innymi przeciwko Korei Północnej, Syrii i Iranowi, w dużej mierze koncentrując się na zwalczaniu prania brudnych pieniędzy i finansowania terroryzmu²⁶. W Stanach Zjednoczonych główną instytucją zajmującą się egzekwowaniem sankcji gospodarczych jest Office of Foreign Assets Control (OFAC). Na przestrzeni lat uchwalono wiele podstaw prawnych jej działania w tym zakresie: Trading with the Enemy Act z 1917 r., United Nations Participation Act z 1945 r., International Emergency Economic Powers Act z 1977 r., International Security and Development Cooperation Act z 1980 r., Iraqi Sanctions Act z 1990 r., Cuban Democracy Act z 1992 r., Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act (tak zwany Helms-Burton Act) z 1996 r., Antiterrorism and Effective Death Penalty Act z 1996 r., Foreign Narcotics Kingpin Designation Act z 1999 r. oraz Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act z 2010 r. Akt prawny z 1977 r. jest obecnie najczęściej podstawą stosowania sankcji. Daje on Prezydentowi szerokie uprawnienia do nakładania sankcji bez udziału Kongresu²⁷.

Pomimo procesu globalizacji, współczesna międzynarodowa infrastruktura finansowa jest ewidentnie amerykańska, dzięki czemu sankcje nakładane jednostronnie przez Stany Zjednoczone mają skutek niemal uniwersalny, zwłaszcza że podczas gdy w dobie cyfryzacji coraz mniejsze znaczenie ma położenie geograficzne, to nadal dolar amerykański jest podstawową walutą świata. Z jej użyciem

²⁴ United Nations, Security Council, *Sanctions...*

²⁵ L. Jianwei, *op. cit.*, s. 167.

²⁶ F. Bagherzadeh, *op. cit.*, s. 172.

²⁷ *Ibidem*, s. 178–181.

odbywa się bowiem najwięcej transakcji w światowym handlu²⁸. Daje to temu państwu szerokie możliwości egzekwowania jednostronnie nałożonych sankcji.

Swoją listę państw objętych sankcjami prowadzi także Unia Europejska. Wśród państw, które się na niej znajdują, ale nie ma ich na liście ONZ, są między innymi Białoruś, Rosja (pięćdziesiąt siedem typów sankcji – najwięcej ze wszystkich), Nikaragua, Wenezuela, Ukraina, a nawet Chiny (w odniesieniu do handlu bronią). Zaskakujące, że na liście znajdują się też Stany Zjednoczone, ale Unia nie wprowadziła żadnych wspólnych sankcji względem tego państwa, lecz uchwaliła przepisy, które pozwalają każdemu państwu członkowskiemu podjąć środki, jakie uzna za niezbędne w celu ochrony interesów osób fizycznych lub prawnych, by przeciwdziałać skutkom eksterytorialnego stosowania niektórych przepisów przyjętych przez Stany Zjednoczone²⁹.

Jak wskazuje Liu Jianwei, częstotliwość nakładania sankcji przez Unię jest znacznie większa niż za czasów Wspólnot Europejskich i cały czas rośnie. Zazwyczaj Unia nakłada sankcje na te same państwa co Stany Zjednoczone³⁰. W latach 2003–2004 Unia zrehabilitowała szczegółowe zasady dotyczące stosowania sankcji³¹. Traktat z Lizbony wprowadził z kolei nowy rozdział do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej pod tytułem: „Środki ograniczające”, systematyzując i usprawniając procedury z nimi związane³².

Janwei wskazuje, że Stany Zjednoczone i Unia Europejska mają jednak inne podejście do stosowanych sankcji. Stany Zjednoczone zdają się postrzegać je jako narzędzie izolacji i ostatecznego pokonania danego państwa lub reżimu. W praktyce wprowadzenie przez nie sankcji jest łatwe, ale ich usunięcie trudne. Jednak ich niedostateczna skuteczność sprawia, że nierzadko jedynie poprzedzają one interwencję zbrojną. Jest to zatem „ostatnia szansa na pokój”. Z kolei Unia Europejska postrzega sankcje jako narzędzie negocjacji, wymierzone w poszczególne działania sprzeczne z prawem międzynarodowym lub interesami Unii. Nastawienie jest bardziej krótkoterminowe i elastyczne, z wyraźnym artykułowaniem przyczyn ich nałożenia oraz

²⁸ K. Buchholz, *U.S. Dollar Defends Role as Global Currency*, <https://www.statista.com/chart/30838/share-us-us-dollar-in-global-economy-global-financial-transactions> [dostęp: 31.01.2025].

²⁹ Strona EU Sanctions Map, <https://www.sanctionsmap.eu/#/main> [aktualizacja: 26.07.2024; dostęp: 18.08.2024].

³⁰ L. Jianwei, *op. cit.*, s. 168–169.

³¹ Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy (2003), the Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions) (2004), and the Best Practices for the Effective Implementation of Restrictive Measures (2004).

³² L. Jianwei, *op. cit.*, s. 172–173. Chodzi o część V, tytuł IV, art. 215 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. C 202 z 7.06.2016 r.

warunków ich usunięcia, dążące do politycznego dialogu, dające materialną zachętę do współpracy³³. W Stanach Zjednoczonych zainicjować procedurę nakładania sankcji może Kongres lub Prezydent. W Unii jest to Rada Unii Europejskiej, decydująca jednogłośnie. Już sam ten fakt sprawia, że w przypadku Unii sankcje są wynikiem wewnętrznych negocjacji i wzajemnych ustępstw. Na poziomie implementacji Stany Zjednoczone mają sprawny zcentralizowany system oraz wywiad sprawujący nadzór nad wykonaniem. W Unii skuteczność sankcji zależy od zaangażowania każdego z państw, a zdolności wywiadowcze są słabsze. Z kolei znoszenie sankcji łatwiejsze jest w Unii, która robi ich przegląd dwa razy w roku³⁴.

3. Prawne podstawy stosowania sankcji gospodarczych

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że nie istnieje powszechny ani nawet regionalny lub dwustronny traktat regulujący kompleksowo kwestię stosowania sankcji gospodarczych. W tej sytuacji pojawia się konieczność poszukiwania stosownych norm w innych źródłach prawa międzynarodowego. Naturalnym pierwszym punktem takich poszukiwań jest Karta Narodów Zjednoczonych³⁵, której moc przewyższa zwykle traktaty (art. 103 Karty).

Pojawiają się głosy, że z Karty Narodów Zjednoczonych wynika nie tylko możliwość nakładania sankcji gospodarczych przez samą ONZ, ale także zakaz nakładania sankcji przez poszczególne państwa³⁶. Takie stanowisko przeważa wśród państw rozwijających się, które konsekwentnie głoszą za wszelkimi uchwałami ograniczającymi prawo użycia sankcji poza ONZ³⁷. Niewątpliwie Karta kładzie nacisk na pokój i bezpieczeństwo (art. 1 ust. 1), przyjazne stosunki, równość, prawo do samostanowienia (art. 1 ust. 2) oraz promowanie praw człowieka (art. 1 ust. 3)³⁸. Pojawiają się zarzuty, że korzystanie z sankcji narusza jednak zakaz użycia siły (choć nie zbrojnej), a także zakaz interwencji w sprawy wewnętrzne oraz suwerenność³⁹.

³³ L. Jianwei, *op. cit.*, s. 176–177.

³⁴ *Ibidem*, s. 179–181.

³⁵ Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych, podpisane w San Francisco dnia 26 czerwca 1945 r., Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90.

³⁶ M.T. Islam, *op. cit.*, s. 14 i n.

³⁷ P. Butchard, *Sanctions, international law and seizing Russian assets*, The Commons Library, 2024, s. 23–31, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-10034/CBP-10034.pdf> [dostęp: 3.02.2025].

³⁸ M.T. Islam, *op. cit.*, s. 14 i n.

³⁹ A. Al-Khseilat, A.Y. Al-refou, S.M. Salem, *Unilateral Economic Sanctions*, „Journal of Law, Policy & Globalization” 2020, vol. 94, no. 129, s. 132 i n.

Sankcje gospodarcze oczywiście mogą przekładać się na realizację praw człowieka dotyczących prawa do pracy, ochrony zdrowia, edukacji czy bezpieczeństwa. Zadaniem ONZ jest harmonizować działanie państw (art. 1 ust. 4), zaś główna odpowiedzialność za bezpieczeństwo spoczywa na Radzie Bezpieczeństwa (art. 24), która wyposażona została w związku z tym w różne instrumenty, w tym natury gospodarczej (art. 39–41). Przepisy te milczą natomiast na temat możliwości stosowania takich instrumentów indywidualnie przez państwa. Wydaje się również, że nie dają one podstaw do uznania, że prawo nakładania sankcji mają organizacje regionalne (art. 52). Dalej art. 55 określa działania, które ONZ ma popierać, takie jak podnoszenie stopy życiowej czy poszanowanie praw człowieka. Na gruncie postanowień Karty NZ istnieją też wątpliwości, czy sankcje jednostronne można w ogóle uznać za pokojowe środki rozstrzygania sporów⁴⁰, jako niewymienione w jej art. 33. Jak widać, Karta nie zabrania wprost stosowania sankcji gospodarczych poszczególnym państwom, jednak zdaniem przynajmniej części przedstawicieli doktryny można z niej taki zakaz interpretować.

Niektórzy autorzy⁴¹ w licznych rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego ONZ, rozwijających główne zasady określone w Karcie Narodów Zjednoczonych, doszukują się potwierdzenia, że (nieautoryzowane przez ONZ) sankcje gospodarcze, jako działania niesprzyjające promocji pokojowej współpracy lub wręcz sprzeczne z zakazem interwencji w sprawy wewnętrzne państwa (czy też jako naruszenie suwerenności), są sprzeczne z podstawowymi zasadami Karty⁴². Przykładowo w Deklaracji o niedopuszczalności ingerencji w sprawy wewnętrzne państw oraz ochronie ich niepodległości i suwerenności z 1965 roku⁴³ wskazano, że „żadne państwo nie może wykorzystywać ani zachęcać do stosowania środków

⁴⁰ M.T. Islam, *op. cit.*, s. 22.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Zob. m. in. Permanent Sovereignty over Natural Resources, UNGA Res 1803 (XVII), 14 December 1962, UNGA Doc S/RES/1803; Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States following the Charter of the United Nations, UNGA Res 2625 (XXV), 24 October 1970, UNGA Doc S/RES/2625; Charter of Economic Rights and Duties of States (Economic Charter), UNGA Res 3281 (XXIX), 12 December 1974, UNGA Doc S/RES/3281; Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition, UNGA Res 3348 (XXIX), 17 December 1974, UNGA Doc S/RES/3348; Resolution on the Establishment of a New International Economic Order, UNGA Res 3201, 1 May 1974; Declaration on the Establishment of a New International Economic Order, UNGA 3281 of 12 December 1974; Charter of Economic Rights and Duties of States, UNGA 3281 (XXIX), 12 December 1974; Non-interference in the internal affairs of States, UNGA 31/91 (XXI) of 14 December 1976.

⁴³ Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of their Independence and Sovereignty, 21 December 1965, General Assembly resolution 2131 (XX).

gospodarczych, politycznych lub jakiegokolwiek innego rodzaju środków mających na celu wywarcie nacisku na inne państwo w celu uzyskania od niego podporządkowania wykonywania swoich suwerennych praw lub w celu zapewnienia sobie jakichkolwiek korzyści”.

Z czasem Zgromadzenie Ogólne ONZ zaczęło kwestionować już wprost dopuszczalność i celowość samowolnego stosowania sankcji gospodarczych przez swoich członków. Od 1983 roku wielokrotnie przyjmowało nowe wersje rezolucji „Środki ekonomiczne jako środek przymusu politycznego i gospodarczego wobec krajów rozwijających się”⁴⁴. Ponadto zaczęto analizować sankcje gospodarcze także w relacji do takich obszarów prawa międzynarodowego, jak ochrona praw człowieka i prawo humanitarne⁴⁵, których niektóre reguły uważane są co do zasady za *ius cogens*⁴⁶. W tym kontekście, w odniesieniu do praw człowieka, należy mieć na uwadze co najmniej Powszechną Deklarację Praw Człowieka⁴⁷, dwa Pakty praw człowieka z 1966 r.⁴⁸, Konwencję praw dziecka⁴⁹. Problem, który nasuwa się w pierwszej kolejności, to, czy sankcje są sprzeczne z art. 1 ust. 1 obu Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka, który stanowi, że wszystkie narody mają prawo do samostanowienia i z mocy tego prawa swobodnie określają one swój status polityczny i swobodnie zapewniają swój rozwój gospodarczy, społeczny i kulturalny. Warto w tym miejscu przypomnieć, że zgodnie z Deklaracją wiedeńską i Programem działania⁵⁰, przyjętą w 1993 roku na Światowej Konferencji Praw Człowieka w Wiedniu, Konferencja wezwała państwa do powstrzymania się od „wszelkich jednostronnych środków niezgodnych z prawem międzynarodowym

⁴⁴ UNGA 203, A/RES/38/197, 20 December 1983; UNGA 213, A/RES/39/210, 18 December 1984; UNGA 270, A/RES/40/185, 17 December 1985; UNGA 279, A/RES/41/165, 5 December 1986; UNGA 303, A/RES/42/173, 11 December 1987; UNGA 340, A/RES/44/215, 22 December 1989; UNGA 300, A/RES/46/210, 20 December 1991; UNGA 238, A/RES/48/168, 21 December 1993; UNGA 189, A/RES/50/96, 20 December 1995.

⁴⁵ M. Bossuyt, *op. cit.*

⁴⁶ M.T. Islam, *op. cit.*, s. 17.

⁴⁷ Przyjęta w Paryżu przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 10 grudnia 1948 r., <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights> [dostęp: 3.02.2025].

⁴⁸ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167; oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169.

⁴⁹ Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526.

⁵⁰ Deklaracja wiedeńska i Program działania z 25 czerwca 1993 r., Światowa Konferencja Praw Człowieka w Wiedniu, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/vienna-declaration-and-programme-action> [dostęp: 3.02.2025].

i Kartą Narodów Zjednoczonych, które stwarzają przeszkody w stosunkach handlowych między państwami i utrudniają pełną realizację praw człowieka określonych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i międzynarodowych instrumentach praw człowieka, w szczególności prawa każdego człowieka do poziomu życia odpowiadającego jego zdrowiu i dobrostanowi, w tym wyżywienia i opieki medycznej, mieszkania i niezbędnych usług socjalnych” (pkt 31).

Jeśli chodzi o międzynarodowe prawo humanitarne, to należy wspomnieć o Czwartej konwencji haskiej dotyczącej praw i zwyczajów wojny lądowej z 1907 r.⁵¹, która zawiera w preambule tak zwaną „klausulę Martensa”, zgodnie z którą ludność i strony wojujące znajdują się pod opieką i władzą zasad prawa narodów, wypływających ze zwyczajów, ustanowionych między cywilizowanymi narodami oraz z zasad humanitarności i wymagań społecznego sumienia. Podobne postanowienie znajduje się w Konwencjach genewskich z 1949 roku⁵² oraz Protokole dodatkowym nr I do nich z 1977 roku⁵³. Konwencje te zawierają zresztą regulacje wprost odnoszące się do sankcji, zabraniające utrudniania przewozu artykułów medycznych. Protokół I w art. 54 reguluje ochronę dóbr niezbędnych dla przetrwania ludności cywilnej⁵⁴. Podobne brzmienie ma art. 14 II Protokołu dodatkowego. Prawo humanitarne uzupełniane jest też oczywiście przez rezolucje ONZ⁵⁵.

W omawianym kontekście warto przyjrzeć się także bardzo ważnemu dokumentowi⁵⁶, niemającemu jednakże formalnie charakteru wiążącego, tj. przyjętemu przez Komisję Prawa Międzynarodowego ONZ Projektowi Artykułów o odpowiedzialności państw za czyny niezgodne z prawem międzynarodowym⁵⁷. Nie

⁵¹ Konwencja dotycząca praw i zwyczajów wojny lądowej z 18.10.1907 r., Dz.U. z 1927 r. Nr 21, poz. 161.

⁵² Konwencje o ochronie ofiar wojny, podpisane w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 r., Dz.U. z 1956 r. Nr 38, poz. 171.

⁵³ Protokół dodatkowy I do Konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I), sporządzony w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r., Dz.U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175.

⁵⁴ M.T. Islam, *op. cit.*, s. 24.

⁵⁵ Np. rezolucja 3318 (XXIX) z 1974 r. w sprawie Deklaracji o ochronie kobiet i dzieci w sytuacjach nadzwyczajnych i konfliktach zbrojnych, która zobowiązuje państwa do ochrony ludności cywilnej, w szczególności kobiet i dzieci.

⁵⁶ L.F. Damrosch, *op. cit.*, s. 259.

⁵⁷ Tekst przyjęty przez Komisję na jej pięćdziesiątej trzeciej sesji w 2001 r. i przedłożony Zgromadzeniu Ogólnemu jako część sprawozdania Komisji obejmującego prace tej sesji. Raport, zawierający także uwagi do projektu artykułów, ukazał się w „Roczniku Komisji Prawa Międzynarodowego” 2001, t. II, część druga. Tekst powielony w załączniku do uchwały Zgromadzenia Ogólnego 56/83 z dnia 12 grudnia 2001 r. i poprawiony dokumentem A/56/49(Tom I)/Corr.4.

używają one określenia „sankcji gospodarczych”, lecz szerszego – „środki odwetowe”, które mogą jednakże przybrać formę właśnie sankcji gospodarczych. Zgodnie z art. 49 (Przedmiot i granice środków odwetowych) państwo poszkodowane może podjąć środki odwetowe jedynie przeciwko państwu, które jest odpowiedzialne za czyn bezprawny prawa międzynarodowego i w celu nakłonienia tego państwa do wypełnienia swoich zobowiązań. Środki odwetowe ograniczają się do chwilowego niewykonania zobowiązań międzynarodowych państwa podejmującego działania wobec państwa odpowiedzialnego i mają być stosowane w taki sposób, aby umożliwić wznowienie wykonania przedmiotowych obowiązków.

Artykuł 50 dodaje, że środki odwetowe nie mają wpływu na obowiązek powstrzymania się od groźby użycia siły, obowiązki w zakresie ochrony podstawowych praw człowieka, obowiązki o charakterze humanitarnym zakazujące represji oraz inne obowiązki wynikające z bezwzględnie obowiązujących norm powszechnego prawa międzynarodowego. Nie zwalnia z procedury rozstrzygania sporów mającej zastosowanie między nim a odpowiedzialnym państwem ani z poszanowania nieetykalności przedstawicieli dyplomatycznych lub konsularnych, pomieszczeń, archiwów i dokumentów. Artykuł 51 nakazuje stosować do środków odwetowych zasadę proporcjonalności. Wreszcie art. 22 (Środki odwetowe w przypadku bezprawnego czynu prawa międzynarodowego) dodaje, że bezprawność czynu dokonanego przez państwo, niezgodnego ze zobowiązaniami międzynarodowymi wobec innego państwa, jest wyłączona w zakresie, w jakim czyn ten stanowi środek odwetowy zastosowany przeciwko temu ostatniemu państwu zgodnie z rozdziałem II części trzeciej. Powyższe regulacje zdają się uzasadniać, że jeśli sankcje gospodarcze stosowane są w odpowiedzi na naruszenie prawa międzynarodowego przez inne państwo i mają na celu skłonienie tego państwa do zaniechania naruszeń, to są prawnie dopuszczalne. Nie zmienia to faktu, że omawiany dokument nie jest traktatem ani nie przesądza o tym, czy powyższa interpretacja nie jest sprzeczna z Kartą Narodów Zjednoczonych. W tym miejscu warto jeszcze raz podkreślić, że uregulowane w nim środki odwetowe odnoszą się do sytuacji, w których istnieje już konkretne naruszenie prawa międzynarodowego przez inne państwo.

Niektórzy autorzy rozpatrują jeszcze legalność sankcji na zasadzie analogii do użycia siły czy też po prostu prowadzenia wojny (zarówno w aspekcie *ius ad bellum*, jak i *ius in bello*)⁵⁸. Nie wydaje się jednak, że obie instytucje są do siebie na tyle podobne, aby było to zasadne. Przykładowo Drew Christiansen i Gerard Power wskazują, że sankcje nie są częścią działań wojennych, lecz alternatywą dla nich i nie powodują porównywalnych cierpień społeczeństwa. Dodają, że jeśli skutkiem

⁵⁸ E. Ellis, *op. cit.*, s. 421–425. Choć sama autorka dochodzi ostatecznie do wniosku, że różnice między tymi instytucjami są istotne.

sankcji jest czasowe pogorszenie warunków życia społeczeństwa, jednak bez zagrożenia podstawowych potrzeb ludzi, to sankcje są dopuszczalne⁵⁹.

Warto przyrzeć się, co na temat dopuszczalności sankcji gospodarczych orzekł dotąd Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości. W sprawie Iran przeciwko Stanom Zjednoczonym, dotyczącej pewnych irańskich aktywów (*Certain Iranian Assets*) Iran wniósł sprawę, zarzucając Stanom Zjednoczonym naruszenia Traktatu o przyjaźni, stosunkach gospodarczych i prawach konsularnych z 1955 r. Pomimo zarzutów ze strony Stanów Zjednoczonych dotyczących jurysdykcji, MTS przyjął sprawę do rozpoznania⁶⁰. W końcowym wyroku z 30 marca 2023 r. MTS stwierdził naruszenie Traktatu przez Stany Zjednoczone. Podobny finał między tymi samymi stronami miała, oparta na tym samym Traktacie, sprawa Platformy wiertnicze⁶¹ MTS uznał zatem amerykańskie sankcje za bezprawne, bo naruszające wiążący strony traktat.

W sprawie Działania wojskowe i paramilitarne w Nikaragui i przeciwko Nikaragui (Nikaragua przeciwko Stanom Zjednoczonym) MTS stwierdził, że embargo nałożone przez Stany Zjednoczone na Nikaraguę stanowiło naruszenie prawa międzynarodowego, tj. Traktatu o przyjaźni, handlu i żegludze, podpisanego w Managui dnia 21 stycznia 1956 r.⁶² Wynik był zatem podobny do spraw wszczętych przez Iran.

W sprawie Katar przeciwko Zjednoczonym Emiratom Arabskim Katar podniósł przed MTS, że Zjednoczone Emiraty Arabskie wprowadziły w 2017 roku blokadę na działalność zarejestrowanych w Katarze spółek z branży mediów (sprawa Stosowanie Międzynarodowej Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej). Argumentem przeciwko dopuszczalności takiej blokady była jednak rzekoma dyskryminacja rasowa. MTS uznał, że nie ma jurysdykcji, by rozstrzygnąć ten spór, bowiem poruszana kwestia wychodziła poza zakres przywołanej umowy międzynarodowej, będącej podstawą prawną skargi⁶³.

⁵⁹ D. Christiansen, G.F. Powers, *Economic Sanctions and Just War Doctrine* [w:] *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?*, red. D. Cortright, G.A. Lopez, Oxford 1995, s. 107.

⁶⁰ Wyrok MTS z 13 lutego 2019 r., *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights* (Islamska Republika Iranu przeciwko Stanom Zjednoczonym).

⁶¹ Wyrok z 12 grudnia 1996 r. dotyczący jurysdykcji, wyrok merytoryczny z 6 listopada 2003 r., *Oil Platforms* (Islamska Republika Iranu przeciwko Stanom Zjednoczonym).

⁶² Wyrok MTS z 27 czerwca 1986 r., *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nikaragua przeciwko Stanom Zjednoczonym, par. 292, s. 138, pkt 10 i 11).

⁶³ Wyrok MTS z 4 lutego 2021 r., *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (Katar przeciwko Zjednoczonym Emiratom Arabskim).

Jak widać na przykładzie wskazanych wyżej spraw wszczętych przez Iran i Nikaragwę przeciwko Stanom Zjednoczonym, istnieją wyroki MTS, w których orzekał on na temat dopuszczalności sankcji gospodarczych. Istotne jest jednak to, że w takich przypadkach podstawą prawną roszczeń była łącząca strony umowa. Gdy umowa taka dotyczyła kwestii współpracy gospodarczej (przykład Iranu przeciwko Stanom Zjednoczonym oraz Nikaragui przeciwko Stanom Zjednoczonym), wówczas skarga do MTS dotycząca bezprawności nałożonych sankcji zakończyła się sukcesem skarżących. Gdy natomiast dotyczyła spraw pozagospodarczych (Katar przeciwko Zjednoczonym Emiratom Arabskim), brak jest jednoznacznego rozstrzygnięcia, bowiem nie doszło do wydania merytorycznego wyroku. Warto podkreślić, że w żadnym z tych przypadków strona wszczynająca postępowanie nie powoływała się na inną podstawę prawną niż konkretna umowa łącząca strony. Z pewnością orzeczenia te nie dają podstawy do wysnucia wniosku, że jednostronne sankcje gospodarcze (nałożone nie na podstawie decyzji Rady Bezpieczeństwa ONZ) są niezgodne z prawem międzynarodowym (Kartą Narodów Zjednoczonych, prawami człowieka, prawem humanitarnym lub prawem zwyczajowym).

4. Ocena skuteczności sankcji

Jedną z najbardziej znanych publikacji na temat skuteczności sankcji gospodarczych jest monografia *Economic Sanctions Reconsidered* z 2009 roku⁶⁴. Autorzy zbadali sto siedemdziesiąt cztery przypadki zastosowania sankcji gospodarczych w latach 1914–2000, obejmujące zarówno sankcje jednostronne, jak i międzynarodowe. W tym czasie Stany Zjednoczone korzystały z nich (samodzielnie lub w koordynacji z innymi państwami) sto dziewięć razy, ONZ – dwadzieścia, Wielka Brytania – szesnaście, Wspólnota Europejska/Unia Europejska – czternaście, Związek Radziecki/Rosja – trzynaście i Liga Państw Arabskich – cztery⁶⁵.

W ocenie autorów tylko w około jednej trzeciej zbadanych przypadków odniesiono sukces, co wskazywać ma na niską ogólnie skuteczność sankcji. Podnoszą oni następujące przyczyny takiego stanu rzeczy. Po pierwsze, uważają, że zwykle sankcje nie są one odpowiednim narzędziem do osiągnięcia wyznaczonego im celu. Cele są zbyt nieprecyzyjne, a środki zbyt delikatne. Po drugie, sankcje odnoszą często społeczny skutek odwrotny od zamierzonego – społeczeństwo się integruje i wspiera rząd, zamiast go osłabić. Po trzecie, państwa postronne nierzadko

⁶⁴ G.C. Hufbauer J. Schott, K.A Elliot, B. Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered*, Peterson Institute for International Economics, 2009.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 17.

wspomagają państwo obłożone sankcjami. Po czwarte, brakuje współpracy większej liczby sojusznicznych państw. Autorzy uważają, że sankcje są mimo wszystko wykorzystywane, ponieważ jakieś rezultaty jednak przynoszą, a brak jest lepszych alternatywnych rozwiązań⁶⁶.

Robert A. Pape przeanalizował bazę danych ze wskazanej wyżej publikacji, dokonując krytycznej analizy płynących z niej wniosków. W jego ocenie skuteczność oszacować należy na poziomie poniżej 5%⁶⁷. Wynika to z takich okoliczności, jak wsparcie sankcji interwencją wojskową, brak dowodów na zmianę polityki państwa sankcjonowanego czy też kwestionowanie niektórych środków jako sankcji gospodarczych. Warto też wspomnieć, że najbardziej skrajni w swych poglądach autorzy nie tylko kontestują skuteczność sankcji i ich ogólną szkodliwość dla społeczeństwa państwa sankcjonowanego, ale wręcz zarzucają im tak drastyczne skutki, jak na przykład doprowadzenie do masowych śmierci dzieci⁶⁸.

W wielu przypadkach oceny skuteczności sankcji są w doktrynie rozbieżne. Przykładowo w odniesieniu do Rosji po aneksji Krymu według niektórych doprowadziły one do pogorszenia sytuacji gospodarczej tego państwa⁶⁹, podczas gdy zdaniem innych ich skutkiem była stymulacja rosyjskiej gospodarki i postaw patriotycznych w społeczeństwie⁷⁰. Nie ulega wątpliwości, że w początkowym okresie nastąpiła znaczna deprecjacja rosyjskiej waluty, zahamowały inwestycje z zagranicy, zmniejszyły się możliwości pożyczania przez państwo pieniędzy, załamał się rynek paliwowy i spadła zdolność nabywcza. Ale wydaje się, że w dłuższej perspektywie rosyjska gospodarka zaadaptowała się do nowych warunków (m.in. przez współpracę z państwami, które do sankcji się nie przyłączyły) i zaczęła rosnąć, a popularność jej lidera, Władimira Putina, pozostała niezachwiana⁷¹. Czas pokaże, czy podobnie będzie w przypadku sankcji nałożonych na Rosję po inwazji na Ukrainę w 2022 roku. Dotychczasowe oceny istotnie różnią się od siebie⁷².

⁶⁶ *Ibidem*, s. 7–9.

⁶⁷ R.A. Pape, *Why Economic Sanctions Do Not Work*, „International Security”, Fall 1997, vol. 22, no. 2, s. 93.

⁶⁸ Najbardziej znany zarzut dotyczy rzekomego doprowadzenia przez Stany Zjednoczone do śmierci pół miliona dzieci w Iraku. Zob. J. Gordon, *Invisible War*, Harvard 2010, s. 37.

⁶⁹ Szerzej H. Żukowska, *Sankcje wobec Rosji a gospodarka rosyjska w okresie 2014–2018*, „Roczniki ekonomii i zarządzania” 2018, t. 10(46), nr 3, DOI: <http://dx.doi.org/10.18290/reiz.2018.10.3-6>.

⁷⁰ L. Jianwei, *op. cit.*, s. 167, przypis 2.

⁷¹ F. Bagherzadeh, *op. cit.*, s. 188–189.

⁷² *Wpływ sankcji na rosyjską gospodarkę*, Oficjalny portal Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej, <https://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/impact-sanctions-russian-economy> [dostęp: 30.01.2025]; H. Tan, *Rosyjska gospodarka nieugięta mimo sankcji. Ekonomistka: trzeba wyciągnąć wnioski*, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/sankcje-nie-oslabily-rozji-ekonomistka-wyjasnia-dlaczego/0n8klj0> [dostęp: 30.01.2025].

Można jednak wskazać przypadki, w których sankcje przyniosły oczekiwane rezultaty. Przykładowo skutecznie zniechęciły one Koreę Południową i Tajwan do prób pozyskania broni nuklearnej w latach 70. XX wieku, a także zapobiegły przewrotowi w Paragwaju w 1996 roku⁷³. Z drugiej strony, po tym jak w 1970 roku program przeciw proliferacji broni jądrowej został wprowadzony, cztery państwa (Indie, Izrael, Korea Północna, Pakistan) uzyskały do niej dostęp, a trzy z nich objęte były takimi sankcjami⁷⁴.

Szczególnie trudne jest stosowanie sankcji gospodarczych wobec organizacji terrorystycznych. Wynika to z jednej strony z ich umiędzynarodowienia (aktywności na terytorium kilku państw), a z drugiej z faktu, że istniejące przepisy prawa międzynarodowego pozostają skupione na regulacji działalności państw, a nie aktorów niepaństwowych⁷⁵. W efekcie sankcje o charakterze ogólnym okazują się nieskuteczne względem takich organizacji, zaś ich oddziaływanie na ogół ludności przyczynia się do utrzymywania wrogości względem państw je stosujących⁷⁶. Trudno jest również ograniczyć dochody takich organizacji, bowiem i tak pochodzą one często z nielegalnej działalności w postaci między innymi sprzedaży narkotyków. Dotyczy to terrorystów m.in. z Libanu, Libii, Jemenu i Afganistanu⁷⁷.

Jak widać, w doktrynie przeważają raczej negatywne oceny sankcji gospodarczych jako skutecznego i legalnego (w przypadku sankcji nieautoryzowanych przez ONZ) środka nacisku na inne państwa. Trafna wydaje się teza, że stosowane są głównie dlatego, iż brakuje dla nich dobrej alternatywy, jeśli chodzi o reakcję państwa na bardzo niepożądane lub niebezpieczne działania innych państw. Użycie siły, aby było zgodne z prawem, obwarowane jest z pewnością jeszcze trudniejszymi do spełnienia warunkami, a ponadto jest zwykle bardziej kosztowne i mniej popularne w społeczeństwie państwa je stosującego.

Podsumowanie

Podsumowując, należy wskazać, że sankcje gospodarcze stanowią złożone i kontrolersyjne narzędzie w polityce międzynarodowej. Ich legalność jest problematyczna ze względu na brak jednoznacznych regulacji traktatowych i rozbieżności w interpretacji prawa międzynarodowego. Karta Narodów Zjednoczonych, choć nie

⁷³ G.C. Hufbauer, *Sanctions Sometimes Succeed: But No All-Purpose Cure*, Cato Unbound, 7.11.2014, <https://www.cato-unbound.org/2014/11/07/gary-clyde-hufbauer/sanctions-sometimes-succeed-no-all-purpose-cure> [dostęp: 29.09.2024].

⁷⁴ M.T. Islam, *op. cit.*, s. 9.

⁷⁵ F. Bagherzadeh, *op. cit.*, s. 190–191.

⁷⁶ *Ibidem*, s. 193.

⁷⁷ *Ibidem*, s. 194.

zakazuje wprost sankcji nakładanych przez poszczególne państwa, jest źródłem wątpliwości co do ich dopuszczalności, szczególnie w kontekście ochrony praw człowieka i prawa humanitarnego. Rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ oraz orzecznictwo Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości wskazują na istnienie pewnych ograniczeń w stosowaniu sankcji, zwłaszcza tych jednostronnych, ale nie dają jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o ich legalność w każdym przypadku.

Skuteczność sankcji gospodarczych jest również dyskusyjna. Badania wskazują, że w niektórych przypadkach nie tylko osiągają one zamierzonych celów, lecz nawet przynoszą efekty odwrotne od zamierzonych, takie jak konsolidacja społeczeństwa wokół rządu czy stymulacja gospodarki państwa objętego sankcjami. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele, m.in. nieprecyzyjne cele sankcji, niewystarczające środki ich egzekucji, brak współpracy międzynarodowej, wsparcie państw trzecich dla państwa sankcjonowanego oraz zdolność tego ostatniego do adaptacji do nowych warunków.

Mimo to, sankcje gospodarcze są dziś powszechnie stosowane, często jako alternatywa dla użycia siły. Wynika to z braku lepszych rozwiązań w reakcji na niepożądane działania innych państw. Użycie siły jest bowiem obwarowane jeszcze trudniejszymi do spełnienia warunkami i jest zazwyczaj bardziej kosztowne i mniej popularne w społeczeństwie państwa je stosującego.

Streszczenie

Sankcje gospodarcze stosowane były już w starożytności, ale ostatnie pół wieku przyniosło znaczny wzrost częstotliwości i zakresu ich stosowania. Sankcje nakładane są z wielu różnych pobudek. Założenie jest takie, że są one znacznie bardziej szkodliwe dla państwa sankcjonowanego niż dla państwa sankcjonującego, a ich głównym celem jest doprowadzenie do zmiany zachowania państwa sankcjonowanego.

Współcześnie sankcje najczęściej nakładają Stany Zjednoczone, następnie Organizacja Narodów Zjednoczonych i Unia Europejska. Karta Narodów Zjednoczonych zezwala na stosowanie sankcji gospodarczych Radzie Bezpieczeństwa ONZ, milczy natomiast w odniesieniu do państw i organizacji regionalnych. Wielu autorów stoi na stanowisku, że faktycznie Karta zakazuje ich jednostronnego stosowania, wywodząc to z podstawowych jej zasad, takich jak zakaz interwencji w sprawy wewnętrzne innych państw, poszanowanie suwerenności czy przyjaznych stosunków. Argumentów za tą tezą zdają się dostarczać rezolucje Zgromadzenia Ogólnego.

Legalność sankcji gospodarczych budzi wątpliwości także na gruncie traktatów z zakresu ochrony praw człowieka (np. prawa do samostanowienia) oraz prawa humanitarnego (np. zakaz utrudniania przewozu artykułów medycznych).

Artykuły dotyczące odpowiedzialności państw za czyny niezgodne z prawem międzynarodowym pozwalają na stosowanie „środków odwetowych”, ale jedynie przeciwko państwu, które jest odpowiedzialne za czyn bezprawny prawa międzynarodowego i w celu nakłonienia tego państwa do wypełnienia swoich zobowiązań.

MTS kilkakrotnie miał okazję orzekać w sprawie legalności sankcji gospodarczych, stwierdzając w niektórych przypadkach, że są one niezgodne z prawem międzynarodowym. Jednakże w każdym z tych przypadków naruszenie to wynikało z konkretnej umowy gospodarczej łączącej strony, nie zaś z ogólnych zasad prawa, prawa zwyczajowego, Karty Narodów Zjednoczonych bądź traktatów ochrony praw człowieka lub prawa humanitarnego.

Oprócz legalności sankcji osobnym problemem często podnoszonym w literaturze jest ich skuteczność. Większość badań wskazuje, że rzadko odnoszą one pożądane efekty. Zależy to oczywiście od wielu czynników, na przykład zachowania państw trzecich – czy poprą sankcje, czy wręcz przeciwnie. Mimo nienajlepszych statystyk sankcje są jednak nadal, a właściwie coraz częściej, stosowane, bowiem brakuje lepszej alternatywy.

Słowa kluczowe: sankcje gospodarcze, sankcje ogólne, sankcje celowane, zakaz interwencji, suwerenność, zakaz użycia siły

Economic sanctions from the perspective of international law

Abstract

Economic sanctions have been used since ancient times, but the last half-century has seen a significant increase in the frequency and scope of their use. Sanctions are imposed for many different reasons. The assumption is that they are much more harmful to the sanctioned state than to the sanctioning state, and their main goal is to bring about a change in the behavior of the sanctioned state.

Nowadays, sanctions are most often imposed by the United States of America, followed by the United Nations and the European Union. The UN Charter allows the use of economic sanctions by the UN Security Council, but is silent with regard to states and regional organizations. Many authors are of the opinion that the Charter actually prohibits their unilateral application, deriving this from its basic principles, such as the prohibition of intervention in the internal affairs of other states, respect for sovereignty and friendly relations. The resolutions of the General Assembly seem to provide arguments for this thesis.

The legality of economic sanctions also raises doubts under treaties on the protection of human rights (e.g. the right to self-determination) and humanitarian law (e.g. the prohibition of obstructing the transport of medical supplies).

The articles on the liability of states for acts illegal under international law allow for the use of „countermeasures”, but only against the state that is responsible for the illegal act under international law and in order to induce that state to fulfill its obligations.

The ICJ has had the opportunity to rule on the legality of economic sanctions several times, finding in some cases that they are inconsistent with international law. However, in

each of these cases, the violation resulted from a specific economic contract between the parties and not from general principles of law, customary law, the Charter of the United Nations, or human rights or humanitarian law treaties.

In addition to the legality of sanctions, a separate problem often raised in the literature is their effectiveness. Most research shows that they rarely have the desired effects. This, of course, depends on many factors, for example the behavior of third countries – whether they support sanctions or not. Despite the not-so-good statistics, sanctions are still, or rather more often, used because there are no better alternatives.

Key words: economic sanctions, general sanctions, targeted sanctions, prohibition of intervention, sovereignty, prohibition of use of force

