

MEDNARODNOPRAVNI VIDIKI SPREJEMA SANKCIJ S STRANI EVROPSKE UNIJE PROTI TRETJIM DRŽAVAM

Maruša Tekavčič Veber,

univerzitetna diplomirana pravnica, doktorska študentka in asistentka na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani

1. UVOD

Evropska unija (EU), ki je bila ustanovljena kot odgovor na drugo svetovno vojno z namenom preprečitve prihodnjih vojn v Evropi ter spodbujanja »evropskega povezovanja«¹ danes ne deluje več zgolj v evropskem prostoru, temveč sprejema tudi sankcije² proti tretjim državam. Trenutno je v veljavi 38 sankcijskih režimov, med drugim tudi proti Siriji, Iranu in Rusiji.³ EU je v tem pogledu *sui generis* v primerjavi z drugimi regionalnimi organizacijami, ki zlasti delujejo v okviru svojih regij (na primer Afriška unija – AU). Pri tem se postavlja vprašanje, kakšna je mednarodnopravna podlaga EU za tako delovanje proti tretjim državam. Za odnose med državami članicami EU namreč poleg mednarodnega prava velja tudi pravo EU, v odnosih s tretjimi državami pa bo veljalo pravilo *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*,⁴ iz katerega izhaja, da

Besedilo, objavljeno v tem prispevku, je bilo napisano v okviru obsežnejše raziskave na doktorskem študiju na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani. Za pregled besedila, pripombe in nasvete se prijazno zahvaljujem doc. dr. Vasilki Sancin, mag. Andreju Svetličiču in dr. Maji Menart, pa tudi anonimnima recenzentoma revije Pravniki. Morebitne napake, ki so ostale, so vsekakor moje lastne.

¹ Preambula Pogodbe o Evropski uniji (PEU), Uradni list EU C 83, 30. marec 2010.

² V pravo EU se za take ukrepe uporablja izraz restriktivni ukrepi, vendar pa prispevek uporablja izraz sankcija, ki je ustaljen v mednarodnem pravu.

³ Za pregled trenutnih sankcij EU glej spodaj, opombi 36 in 37.

⁴ Člen 34 Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb (DKPP): »Mednarodna pogodba tretji državi brez njene privolitve ne nalaga obveznosti niti ji ne daje pravic.« Uradni list RS – MP, št. 13/11, Uradni list RS, št. 87/11.

tretje države niso zavezane s pravom EU in bo torej slednja v svojih zunanjih odnosih s tretjimi državami morala delovati zgolj na podlagi pravil mednarodnega prava.⁵ Kot subjekt mednarodnega prava⁶ je EU namreč nosilka pravic in obveznosti po mednarodnem pravu.

Prispevek obravnava različne mednarodnopravne podlage⁷ sprejema sankcij EU proti tretjim državam, ki jih deli na neavtonomne sankcije EU, sprejete na podlagi resolucije Varnostnega sveta Organizacije združenih narodov (VS OZN), in avtonomne sankcije, pri katerih gre za samostojen ukrep EU in katerih mednarodnopravna podlaga je manj jasna.

V prispevku je najprej opredeljen pojem sankcij v mednarodnem pravu in podana utemeljitev delitve na neavtonomne in avtonomne sankcije (2. poglavje), čemur sledi predstavitev sprejema sankcij na podlagi notranjega prava EU (3. poglavje). V nadaljevanju je predstavljen pravni okvir sprejema neavtonomnih sankcij EU, s posebnim poudarkom na vprašanju zavezanosti EU z resolucijami VS OZN na podlagi analize pristojnosti EU, dejanske prakse EU ter sodne prakse (4. poglavje). Na koncu so obravnavana tri relevantna področja mednarodnega prava, ki so lahko podlaga za sprejem avtonomnih sankcij EU: splošna pravila mednarodnega prava o odgovornosti (protiukrepi), običajnopravna pravila o prenehanju veljavnosti in začasnem prenehanju uporabe mednarodnih pogodb ter pravo Svetovne trgovinske organizacije (STO) (5. poglavje).

Prispevek se osredinja na mednarodnopravne vidike, vendar pa v obsegu, ki je potreben za razumevanje tematike, obravnava tudi ureditev sprejema sankcij v primarni zakonodaji EU ter sodno prakso sodišča EU.

2. OPREDELITEV SANKCIJ V MEDNARODNEM PRAVU TER DELITEV NA AVTONOMNE IN NEAVTONOMNE SANKCIJE

V mednarodnem pravu ni enoznačne, splošno veljavne opredelitve izraza »sankcija«, ki se pogosto uporablja za različne ukrepe držav in mednarodnih organizacij v okviru kolektivne varnosti, splošnega mednarodnega prava o odgovornosti ter institucionalnega prava (prava mednarodnih organizacij). V slovarju mednarodnega prava najdemo naslednjo opredelitev:

⁵ Glej tudi B. Vooren in R. A. Wessel, nav. delo, str. 5, 208.

⁶ Člen 47 PEU.

⁷ Prispevek pa ne obravnava vprašanja, ali je EU pri odrejanju sankcij na primer zavezana spoštovati človekove pravice, kar je bilo v zadnjih letih predmet številnih razprav. Glej na primer C. Eckes, nav. delo; K. Vatovec, nav. delo.

»Gre za širok spekter enostranskih (unilateralnih) ali multilateralnih ukrepov, ki jih sprejmejo države proti subjektu, ki je storil mednarodno protipravno dejanje, z namenom zagotovitve spoštovanja in izvršitve pravic ali obveznosti.«⁸

V tem prispevku je pojem sankcija uporabljen generično za prisilne ukrepe brez uporabe sile, ki pa se razlikujejo glede na njihovo pravno podlago. Glede na to prispevek predlaga razlikovanje med dvema temeljnima tipoma sankcij EU:⁹ neavtonomne sankcije, ki so sprejete na podlagi resolucije VS OZN po VII. poglavju Ustanovne listine OZN (UL OZN), in avtonomne sankcije, pri katerih gre za samostojen ukrep EU. V prvem primeru gre za ukrep sistema kolektivne varnosti, ki ustvarja vertikalno razmerje med OZN in EU.¹⁰ V okviru tega razmerja VS OZN na podlagi UL OZN sprejme resolucijo, ki je pravna podlaga, na katero se bo EU sklicevala pri sprejemu sankcij proti tretjim državam. Pri teh ukrepih gre za zaščito skupnih interesov v okviru mednarodnega miru in varnosti. Čeprav v praksi zavezujoče resolucije VS OZN, ki uvajajo sankcije, implementirajo države članice OZN, se je na evropski ravni razvil poseben model implementacije teh resolucij prek regionalne organizacije – EU, ki sicer ni članica OZN.¹¹ Vprašanje, koliko mora slednja take resolucije implementirati in ali je zavezana z njimi, bom obravnavala v nadaljevanju. Razmerje pri avtonomnih sankcijah je horizontalno in posebej decentralizirano naravo mednarodnega prava. V okviru tega razmerja bo en subjekt mednarodnega prava, ki je neposredno prizadet (v nekaterih primerih pa tudi ne neposredno prizadet) s protipravnimi ravnanji drugega subjekta, zoper slednjega na bilateralni ravni uvedel protiukrepe, ki so urejeni s splošnimi pravili mednarodnega prava o odgovornosti, ali pa ukrepe na podlagi običajnopравnih pravil o prenehanju veljavnosti in začasnem prenehanju uporabe mednarodnih pogodb oziroma posebnih režimov, kot je STO. V teh primerih gre za zaščito interesov posameznega subjekta mednarodnega prava in njegovo pravico, da tak ukrep uporabi.¹²

⁸ J. Salmon, nav. delo, str. 1017.

⁹ Podobno tudi J. R. Schmidt, nav. delo. Biersteker in Portela delita sankcije EU na: implementacijske, dopolnilne in avtonomne. T. Biersteker in C. Portela, nav. delo.

¹⁰ Razlikovanje med vertikalnim in horizontalnim razmerjem sprejemajo tudi drugi mednarodni pravniki. L. A. Sicilianos: Countermeasures in response to grave violations of obligations owed to the international community, v: J. Crawford, A. Pellet, S. Olleson (ur.), nav. delo, str. 1137–1148.

¹¹ Od teh ukrepov pa moramo razlikovati t. i. institucionalne sankcije mednarodnih organizacij, sprejete na podlagi njihovih ustanovnih aktov. Mednarodna podlaga takih sankcij je ustanovni akt in niso mednarodnopravno sporne. Glej na primer 5., 6. in 19. člen Ustanovne listine OZN. Ustanovna listina Združenih narodov in Statut Meddržavnega sodišča, Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 1/14.

¹² L. A. Sicilianos: Sanctions institutionnelles et contre-mesures: tendances récentes, v: L. P. Forlati, L. A. Sicilianos (ur.), nav. delo, str. 17–19.

Poudariti je treba, da sankcij EU proti tretjim državam velikokrat ni mogoče črno-belo umestiti med avtonomne ali neavtonomne ukrepe. EU pogosto deluje v »sivem območju« in se na primer pri sprejemu sankcij sklicuje na resolucijo VS OZN, vendar pa sprejme ukrepe, ki presegajo tiste, predvidene v resoluciji. V takih primerih bo del sankcij, ki imajo pravno podlago v resoluciji VS OZN, spadal pod neavtonomne ukrepe, del sankcij, ki presegajo resolucijo VS OZN, pa pod avtonomne ukrepe.

V praksi se je uveljavilo več vrst sankcij: ekonomske (prepoved uvoza in izvoza, prepoved storitev, zamrznitev ter prepoved dajanja na voljo sredstev in gospodarskih virov), diplomatske (zaostritev ali prekinitev diplomatskih odnosov) ter omejitve vstopa (prepoved vizuma ali potovanja).¹³ Nekatere sankcije (na primer diplomatske) uvrščamo pod retorzijo oziroma neprijazne ukrepe (angl. *unfriendly act*), ki ne kršijo mednarodnopravnih pravil in pomenijo odgovor na neko deliktno ali neprijazno dejanje druge države.¹⁴ Take sankcije niso mednarodnopravno sporne in ne bodo predmet tega prispevka. Vendar pa sankcije v večini primerov kršijo mednarodnopravna pravila (na primer multilateralne ali bilateralne trgovinske pogodbe ter načelo neintervencije)¹⁵ in bodo zato morale imeti ustrezno mednarodnopravno podlago oziroma utemeljitev. Prispevek se osredinja zlasti na ekonomske sankcije EU nasproti tretjim državam, ki so z vidika mednarodnega prava tudi najspornejše.

3. UREDITEV SPREJEMA SANKCIJ V OKVIRU PRAVA EU

V nadaljevanju so na kratko predstavljena primarna pravila (notranje pravo EU) iz področja Skupne zunanje in varnostne politike (SZVP), na podlagi katerih je EU pristojna sprejeti avtonomne in neavtonomne sankcije. Prispevek pa ne obravnava sankcij, ki jih EU sprejme zunaj okvira SZVP, na primer prekinitve denarne pomoči državam v razvoju na podlagi Sporazuma iz Cotonouja.¹⁶

Sistem sankcioniranja tretjih držav v okviru EU se je razvil šele v zadnjih tridesetih letih. EU dolgo časa sploh ni implementirala sankcij, sprejetih na pod-

¹³ V. Gowlland-Debbas: *Implementing Sanctions Resolutions in Domestic Law*, v: V. Gowlland-Debbas (ur.), nav. delo, str. 6–7. Glej tudi 41. člen UL OZN.

¹⁴ Report of the Law Commission UN Doc. A/56/10 (2001), Commentary to Chapter II, str. 128; D. Türk, nav. delo, str. 234.

¹⁵ Glej spodaj, 5. poglavje.

¹⁶ Sporazum o partnerstvu med članicami skupine afriških, karibskih in pacifiških držav na eni strani ter Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na drugi, podpisan v Cotonouju dne 23. junija 2000, Uradni list EU L 317, 15. december 2000. Glej tudi *Sanctions as an EU foreign policy instrument*, Library of the European Parliament, <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130490/LDM_BRI\(2013\)130490_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130490/LDM_BRI(2013)130490_REV1_EN.pdf)> (4. 6. 2015).

lagi resolucij VS OZN. Tako je recimo v primeru sankcij OZN proti Rodeziji ohranila ekonomske odnose z Rodezijo nedotaknjene, zato so države članice sankcije implementirale v skladu z nacionalno zakonodajo in so celo nasprotovale večji vlogi Skupnosti na tem področju.¹⁷ EU se je na kršitve mednarodnega prava zunaj območja EU s sprejemom avtonomnih sankcij začela odzivati šele v obdobju hladne vojne, ko je bilo v okviru VS OZN težko najti konsenz za sprejem ekonomskih sankcij,¹⁸ kar je spremenilo pogled in dojemanje držav članic EU na to področje. Skupnost je tako leta 1982 sprejela avtonomne sankcije proti Sovjetski zvezi, ki je na Poljskem razglasila vojno stanje.¹⁹ V letih 1979–1980 pa so države članice Evropske skupnosti sprejele tudi odločitev o sprejemu sankcij proti Iranu, pri čemer so »se sklicevale na grožnjo mednarodnemu miru in varnosti in na dejstvo, da samo zaradi veta Sovjetske zveze Varnostni svet ZN ni mogel sprejeti resolucije, ki bi naložila sankcije.«²⁰ Večja vloga Skupnosti pri implementaciji sankcij, ki jih sprejme VS OZN (neavtonomne sankcije), pa se je razvila v 90. letih 20. stoletja, ko je VS OZN take prisilne ukrepe sprejemal vse pogostejše in je bila potreba po koordinaciji držav članic EU pri njihovi implementaciji čedalje večja.²¹ Leta 1990 je tako EU brez večjih razprav, ali je to v njeni pristojnosti, implementirala sankcije zoper Irak, ki jih je utemeljila na 113. členu (skupna trgovinska politika) pogodbe o Evropski ekonomski skupnosti.²² Leta 1992 pa je bila z Maastrichtsko pogodbo sprejeta tudi izrecna pravna podlaga za sprejem samostojnih sankcij EU v 301. členu Pogodbe o EU,²³ ki je predhodnik današnjega 215. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

3.1. Dvostopenjski sprejem sankcij

Ker gre pri ekonomskih sankcijah za doseganje političnih ciljev prek ekonomskih ukrepov, se je v okviru EU razvil dvostopenjski postopek sprejemanja

¹⁷ J. R. Schmidt, nav. delo, str. 183.

¹⁸ V letih 1945–1990 je tako VS OZN sprejel neoborožene sankcije zgolj v dveh primerih, in sicer zoper Južno Afriko (1963) in Rodezijo (1966). D. Türk, nav. delo, str. 410; V. Gowlland-Debbas: *Implementing Sanctions Resolutions in Domestic Law*, v: V. Gowlland-Debbas (ur.), nav. delo, str. 7–10.

¹⁹ Dawidowicz, nav. delo, str. 366–367.

²⁰ V. Sancin, nav. delo (2009), str. 199; glej tudi E. Kastelli Proukaki, nav. delo (2010), str. 100.

²¹ D. Bethlehem: *The European Union*, v: V. Gowlland-Debbas, nav. delo, str. 131–132.

²² Prav tam, str. 135 in 140–143.

²³ Pogodba o Evropski uniji (Maastrichtska pogodba) – Treaty on European Union (Maastricht Treaty), 7. februar 1992, Uradni list RS, št. 27/04.

sankcij.²⁴ Na prvi stopnji je potrebna soglasna odločitev²⁵ o sankcijskih ukrepih v okviru SZVP na podlagi 29. člena PEU (nekdanja skupna stališča).²⁶ Od tu dalje pa sta možni dve poti. Nekateri ukrepi, za katere EU nima pristojnosti, so implementirani neposredno s strani držav članic EU (na primer embargo na orožje ali omejitev vstopa), ki so pravno zavezane z odločitvijo v okviru SZVP, čeprav ni sprejeta po rednem zakonodajnem postopku.²⁷ Ekonomski ukrepi, ki so v pristojnosti EU, pa se implementirajo na ravni EU, zato je potreben nadaljnji postopek.²⁸ V tem postopku Svet z uredbo sprejme zakonodajne izvedbene ukrepe na podlagi 215. člena PDEU, t. i. omejevalne ukrepe. Gre za akt EU, ki je za države članice v celoti zavezujoč ter se neposredno uporablja.²⁹ To pomeni, da države članice za implementacijo uredbe ne sprejmejo dodatnih nacionalnih dokumentov.³⁰ Poleg tega ima uredba lahko neposredni učinek,³¹ za spore v zvezi z njo pa bo pristojno Sodišče EU.

EU danes redno sprejema sankcije proti tretjim državam kot instrument, katerega cilj je sprememba politik in aktivnosti, ki pomenijo kršitve mednarodnega prava, človekovih pravic, vladavine prava ali demokratičnih načel.³² Uvedejo se lahko proti državam ali pa proti fizičnim ali pravnim osebam, vključno z nedržavnimi akterji.³³ *Ratione personae* sankcije veljajo zgolj v ob-

²⁴ B. Vooren in R. A. Wessel, nav. delo, str. 395.

²⁵ V določenih primerih pa je predvideno tudi odločanje s kvalificirano večino. Glej 31. člen PEU.

²⁶ Glej tudi 24., 28. in 31. člen PEU. V. Sancin, nav. delo (2009), str. 297–298; M. Accetto, M. Avbelj, J. Hojnik, M. Smrkolj, K. Vatovec, nav. delo, str. 151.

²⁷ Za SZVP veljajo posebna pravila in postopki, ki se razlikujejo od preostalega prava EU. Odločitve, sprejete na podlagi tega člena, bodo sicer zavezujoče, ne bodo pa imele vseh značilnosti prava EU (naddržavnost, primarnost/prevlada in neposredni učinek). Kljub temu pa nekateri avtorji zatrjujejo, da tudi našteje značilnosti prava EU niso povsem izključene iz odločitev v okviru SZVP, na primer naddržavnost in prevlada. P. Craig in G. de Búrca, nav. delo, str. 330; M. Accetto, M. Avbelj, J. Hojnik, M. Smrkolj in K. Vatovec, nav. delo, str. 151.

²⁸ Glej Smernice za izvajanje in ocenjevanje omejevalnih ukrepov (sankcij) v okviru skupne zunanje in varnostne politike EU, nav. delo, str. 6–7.

²⁹ Drugi odstavek 288. člena PDEU. P. Craig in G. de Búrca, nav. delo, str. 104 in 190.

³⁰ Pri tem je treba poudariti, da države članice ne bodo smele sprejemati dodatnih nacionalnih ukrepov na področjih, ki so urejena z uredbo, to možnost pa bodo še vedno imele na področjih, ki jih uredba ne ureja.

³¹ Neposredni učinek »opisuje kvaliteto neposredno uporabne določbe, ki omogoča, da se nanjo sklicujejo posamezniki.« V. Sancin, nav. delo (2009), str. 86. Sodišče EU je v svoji sodni praksi izoblikovalo pogoje, ki morajo biti izpolnjeni za priznanje neposrednega učinka neki določbi. Glej primer sodbo v zadevi št. 26/62, *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963] ERC 1.

³² European Commission – Restrictive measures, 2008, str. 1, <http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/index_en.pdf> (25. 5. 2015).

³³ Glej 215. člen PDEU.

močju jurisdikcije EU, ekstrateritorialno delovanje EU bi namreč pomenilo kršitev mednarodnega prava.³⁴ EU je do danes implementirala resolucije VS OZN (neavtonomne sankcije), ki so na primer uvedle sankcije proti Demokratični Republiki Kongo, Srednjeafriški Republiki, Haitiju, Afganistanu, Angoli, Siera Leoneju, Somaliji, Iraku, Etiopiji ter Liberiji.³⁵ V primeru implementacije sankcij VS OZN proti na primer Libiji in Iranu pa je poleg sankcij VS OZN EU sprejela tudi dodatne ukrepe (avtonomne sankcije). Sprejela pa je tudi povsem avtonomne sankcije za države, proti katerim VS OZN ni uvedel sankcij, na primer Belorusiji, Bosni in Hercegovini, Kitajski, Egiptu, Moldaviji, Burmi, takratni Srbiji in Črni gori, Ruski federaciji, Ukrajini, Siriji, Tuniziji, Združenim državam Amerike in Zimbabveju.³⁶

4. SPREJEM NEAVTONOMNIH SANKCIJ NA PODLAGI RESOLUCIJ VS OZN

V sistemu kolektivne varnosti sankcije tradicionalno pojmujeemo kot prisilne ukrepe, ki se izvedejo na podlagi resolucije VS OZN po VII. poglavju UL OZN, ko sta ogrožena mednarodni mir in varnost. Gre za prisilne ukrepe brez uporabe sile,³⁷ ki pravno podlago črpajo iz 41. člena UL OZN in za katerih izvedbo ni potrebna privolitev zadevne države članice, proti kateri so uvedeni. Slednje bodo torej sprejete, ko bo VS OZN ugotovil, da obstaja grožnja mednarodnemu miru in varnosti ali pa da je bil ta kršen.³⁸ Odločitve o sankcijah, sprejete na podlagi VII. poglavja UL OZN, so za države članice OZN zavezujoče³⁹ in bodo torej prevladale nad drugimi obveznostmi držav članic.⁴⁰

³⁴ Smernice za izvajanje in ocenjevanje omejevalnih ukrepov (sankcij) v okviru skupne zunanje in varnostne politike EU, nav. delo, str. 20. Vendar pa bi tu lahko poudarili problem držav kandidat za vstop v EU, ki pogosto ravna v skladu s sankcijami, sprejetimi v okviru EU. EU restrictive measures factsheet, Bruselj, 29. april 2014, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/135804.pdf> (25. 5. 2015).

³⁵ Za pregled sprejetih sankcij EU in dokumentov, na podlagi katerih so bile uvedene, glej: D. Bethlehem: The European Union, v: V. Gowlland-Debbas, nav. delo, str. 147–149; ter European Commission – Restrictive measures in force (Article 215 TFEU), <http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf> (4. 6. 2015).

³⁶ Za pregled avtonomnih sankcij glej Sanctions as an EU foreign policy instrument, Library of the European Parliament, 22. maj 2013, <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130490/LDM_BRI\(2013\)130490_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130490/LDM_BRI(2013)130490_REV1_EN.pdf)> (4. 6. 2015).

³⁷ Člen 41 UL OZN. Glej tudi D. Türk, nav. delo, str. 272, 273 in 398.

³⁸ Člen 39 UL OZN.

³⁹ Od besedila posamezne resolucije pa bo odvisno, ali je VS OZN želel ustvariti zavezujoči učinek odločitve. N. Krisch: Introduction to Chapter VII: The General Framework, v: B. Simma, D. E. Khan, G. Nolte in A. Paulus (ur.), nav. delo, str. 1310.

⁴⁰ Člen 103 UL OZN. To velja tudi brez izrecne navedbe 25. ali 41. člena UL OZN. V. Gowlland-Debbas: Implementing Sanctions Resolutions in Domestic Law, v: V. Gowl-

Države članice OZN lahko sankcije izvršijo »neposredno in s svojo dejavnostjo v ustreznih mednarodnih ustanovah, katerih člani so«. ⁴¹ Od držav članic OZN bo torej odvisno, kako bodo obveznosti uresničile. Resolucijo bodo lahko implementirale nacionalno ⁴² ali prek regionalne organizacije. V slednjem primeru bo sprejet poseben regionalen akt, ki bo take sankcije implementiral. Kot je bilo predstavljeno zgoraj, EU sankcije OZN implementira s sklepom iz področja SZVP, tiste iz svoje izključne pristojnosti pa tudi z uredbo. Pri tem gre zopet za posebnost ureditve EU, saj druge regionalne organizacije resolucij VS OZN v praksi ne implementirajo z akti, ki imajo neposreden učinek, temveč zgolj potrdijo resolucijo VS OZN in svoje države članice pozovejo k implementaciji. ⁴³

V primeru implementacije prek regionalne organizacije, bo torej resolucija VS OZN pravna podlaga za delovanje regionalne organizacije, zatrjevanje obstoja kršitve mednarodnega prava s strani države, zoper katero so sankcije uvedene, pa ne bo potrebno (slednje pa je lahko vzrok za sprejem sankcij na ravni OZN). Pri tem pa se postavlja vprašanje, koliko je EU zavezana z resolucijami VS OZN in ali lahko sprejme ukrepe, ki bodo drugačni od tistih, predvidenih v resoluciji.

4.1. Zavezanost EU z resolucijami VS OZN

EU ni članica OZN in ne more biti neposredno zavezana z določbami UL OZN, zato se postavlja vprašanje, ali je lahko zavezana z obveznostmi, ki izhajajo iz resolucij VS OZN, katerih narava je na podlagi 25. in 48. člena UL

land-Debbas (ur.), nav. delo, str. 19.

⁴¹ Drugi odstavek 48. člena UL OZN. Poudarila M. V.

⁴² Implementacija bo v tem primeru odvisna od tega, ali nacionalno pravo predvideva sprejem posebnega pravnega akta za implementacijo sankcij (monistični ali dualistični koncept). N. Krisch: Introduction to Chapter VII: The General Framework, v: B. Simma, D. E. Khan, G. Nolte in A. Paulus (ur.), nav. delo, str. 1325. V Sloveniji je za odnos med mednarodnim pravom in notranjim pravom sprejeta teza adopcije (sprejema), saj se mednarodne pogodbe, ki so za Slovenijo zavezujoče, sprejmejo v notranjepravni red z notranjim pravnim aktom inkorporacije, tj. z zakonom ali uredbo o ratifikaciji. Podobno velja tudi za »ostale mednarodne akte, ki jih v skladu z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Republiko Slovenijo, sprejmejo mednarodne organizacije«, torej tudi resolucije VS OZN, ki se v Republiki Sloveniji uveljavijo z zakonom ali uredbo vlade. Glej 8. in 153. člen Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I) in Zakon o omejevalnih ukrepih, ki jih Republika Slovenija uvede ali izvaja skladno s pravnimi akti in odločitvami, sprejetimi v okviru mednarodnih organizacij (ZOUPAMO, Uradni list RS, št. 127/06); glej tudi V. Sančin, nav. delo (2009), str. 169–174.

⁴³ Glej na primer regionalne in podregionalne organizacije v Afriki. H. Strydom in T. Huaraka: South Africa and Namibia, v: V. Gowlland-Debbas, nav. delo, str. 404–471.

OZN obvezujoča⁴⁴ za **države članice** OZN, ne pa tudi za preostale subjekte mednarodnega prava.⁴⁵

Nekateri avtorji na podlagi tega menijo, da VS OZN nima ustrezne pravne podlage, da bi mednarodnim organizacijam nalagal obveznosti, in jih lahko zgolj pozove k posameznim aktivnostim oziroma implementaciji njegovih odločitev.⁴⁶ Sicilianos na primer ugotavlja, da so lahko samo države članice zavezane z resolucijami VS OZN, v primeru držav nečlanic in regionalnih organizacij pa gre zgolj za priporočilo, namenjeno zagotovitvi učinkovitosti sankcij. Ko bodo sprejele tako priporočilo, pa bodo po njegovem mnenju slednje vsaj *de facto*, če ne tudi *de iure* zavezane z resolucijo in implementacijo sankcij.⁴⁷ Kakršnakoli avtoritativna razlaga zavezujočih odločitev VS OZN, sprejetih na podlagi VII. poglavja UL OZN, bi bila po njegovem mnenju v nasprotju z UL OZN in bi pomenila »popačenje« VII. poglavja UL OZN.⁴⁸

Primarna zakonodaja EU izrecno ne določa, ali resolucije VS OZN zavezujejo EU. V petem odstavku 3. člena PEU se je EU sicer zavezala k »spoštovanju načel Ustanovne listine Združenih narodov,« ki med drugim določajo, naj vsi člani »v polni meri pomagajo Združenim narodom v sleherni akciji, ki bi jo ti izvajali v skladu s to Ustanovno listino,«⁴⁹ vendar bi težko rekli, da iz tega izhaja zaveza k spoštovanju obveznosti resolucij.⁵⁰ Veliki senat Sodišča EU je v zadevi *Kadi* poudaril, da je spoštovanje obveznosti, sprejetih v okviru OZN, obvezno na področju ohranitve miru in mednarodne varnosti, ko skupnost izvaja resolucije VS OZN, sprejete na podlagi VII. poglavja UL OZN.⁵¹ Ven-

⁴⁴ Razlikovati je treba med zavezujočimi obveznostmi, ki jih sprejeme VS OZN, in priporočili, ki jih poda članicam. Čeprav je zgolj dajanje priporočil o sprejemu sankcij redko, je leta 1963 VS OZN na primer članicam ukrepe proti Južni Afriki zgolj priporočil. Resolucija VS OZN 181, Question relating to the policies of apartheid of the Government of the Republic of South Africa, UN Doc. S/RES/181 (1963), tč. 36.

⁴⁵ Čeprav članek v osnovi naslavlja mednarodnopravne vidike sprejema sankcij EU proti tretjim državam, pa to poglavje obravnava tudi nekatere vidike notranjega prava EU, ki so pomembni za zaključek glede vprašanja zavezanosti EU z resolucijami VS OZN.

⁴⁶ Gej na primer F. Naert, nav. delo, str. 421, še posebej opomba 1865.

⁴⁷ L. A. Sicilianos: Sanctions institutionnelles et contre-mesures: tendances récentes, v: L. P. Forlati in L. A. Sicilianos (ur.), nav. delo, str. 19.

⁴⁸ L. A. Sicilianos: Countermeasures in response to grave violations of obligations owed to the international community, v: J. Crawford, A. Pellet, S. Olleson (ur.), nav. delo, str. 1141.

⁴⁹ Peti odstavek 2. člena UL OZN.

⁵⁰ F. Naert, nav. delo, str. 426.

⁵¹ C-402/05 P & C-415/05 P *Kadi and Al Bakarat International Foundation v Council* [2008] ECR I-6351, tč. 293. V primeru *Kadi* je šlo za vprašanje posega v pravico do izjave, učinkovitega sodnega varstva in nesorazmernega posega v lastninsko pravico z umestitvijo pritožnika na seznam teroristov, proti katerim so bile na podlagi Uredbe št. 881/2002, ki je implementirala resolucijo VS OZN, uvedene sankcije. Čeprav se sodba večinoma nanaša

dar pa je v nadaljevanju ugotovil, da mora EU ob sprejetju ustreznih aktov in ukrepov za izvajanje resolucije VS OZN zgolj **primerno upoštevati** besedilo in cilje zadevne resolucije ter upoštevne obveznosti, ki izhajajo iz UL OZN in se nanašajo na tako izvajanje.⁵² Uporaba besedne zveze »primerno upoštevati« ne nakazuje izrecne vezanosti EU na resolucijo⁵³ in pri implementaciji dopušča določen manevrski prostor, predvsem z vidika zagotavljanja skladnosti s primarno zakonodajo EU.

4.1.1. Vprašanje pristojnosti

Bethlehem v zvezi s tem poudarja da je treba razlikovati med različnimi področji, na katerih ima EU izključno pristojnost delovanja, in preostalimi pristojnostmi. Čeprav:

»EU ne more samostojno glasovati v VS OZN in ni neposredno zavezana z njegovimi odločitvami, ima EU vse pomembnejšo vlogo pri oblikovanju in usmerjanju politik v zvezi z vprašanji, ki jih obravnava VS OZN in se čuti zavezano sprejeti ukrepe za implementacijo odločitev VS OZN, ko gre za področja, ki so v njeni pristojnosti.«⁵⁴

Koliko bo EU zavezana z obveznostmi, ki izhajajo iz resolucije VS OZN, sprejete na podlagi VII. poglavja UL OZN, bo torej odvisno od vsebine resolucije. EU bi bila namreč lahko zavezana zgolj v primeru, ko se resolucija nanaša na njeno področje delovanja. Resolucije VS OZN lahko na primer uveljavljajo sankcije, katerih implementacija je še vedno v popolni pristojnosti držav članic EU, na primer šport, kulturne sankcije in trgovina z orožjem.⁵⁵ V takih primerih vprašanje, kako je EU zavezana z resolucijami, ne bo relevantno. Po tem razumevanju bo EU zavezana z obveznostmi iz resolucij VS OZN, če kot mednarodni subjekt izvaja izključne pristojnosti na področjih, na katerih države članice same ne morejo več samostojno delovati.⁵⁶ Področje ekonomskih sankcij je z vidika vprašanja pristojnosti zelo kompleksno in presega okvire tega prispevka. Kljub pravilom o razmejitvi pristojnosti znotraj EU je namreč strogo razlikovanje med pristojnostmi držav članic in EU zaradi kompleksnosti razmerij

na vprašanje spoštovanja človekovih pravic pri uvedbi sankcij, pa je Sodišče EU preučilo tudi nekatere ključne vidike, ki so relevantni za vprašanja, obravnavana v tem članku.

⁵² Prav tam, tč. 296.

⁵³ Glej F. Naert, nav. delo, str. 423.

⁵⁴ D. Bethlehem: *The European Union*, v: V. Gowlland-Debbas nav. delo, str. 127.

⁵⁵ V. Gowlland-Debbas: *Implementing Sanctions Resolutions in Domestic Law*, v: V. Gowlland-Debbas (ur.), nav. delo.

⁵⁶ Danes so uveljavljene predvsem tri teorije o pristojnostih mednarodnih organizacij: teorija delegiranih, teorija implicitnih in teorija inherentnih pristojnosti. Glej J. Klabbers, nav. delo, 4. poglavje.

praktično nemogoče, še zlasti na področjih zunanjih odnosov, ki so predmet naše obravnave. V praksi bo zato pristojnost EU redko popolnoma izključevala pristojnosti držav članic in bodo tako lahko tudi slednje delovale na področjih, na katerih deluje EU (in obratno), zato v takih primerih govorimo o mešanih pristojnostih. Povedano drugače, k vprašanju pristojnosti v večini primerov ne moremo pristopati z vidika igre ničelne vsote (angl. *zero-sum game*).⁵⁷

4.1.2. Dejanska praksa EU

Iz pretekle prakse EU in smernic EU za sprejem restriktivnih ukrepov je mogoče izpeljati, da se ne glede na nedorečenost narave pristojnosti EU deloma čuti zavezano z resolucijami VS OZN. EU redno implementira sankcije VS OZN, ki so na podlagi 215. člena PDEU z uredbo vključene in preoblikovane v pravo EU⁵⁸ in v večini primerov *ratione materiae* sledijo besedilu resolucije.⁵⁹ Ko VS OZN sprejme določeno obliko sankcij ali zgolj preoblikuje že sprejete sankcije, EU sprejme posebno uredbo in sankcije, sprejete na ravni EU, uskladi z resolucijo VS OZN.⁶⁰ Na to kaže na primer sprejem sankcij proti Iraku v 90. letih 20. stoletja. Čeprav je EU predvidela sankcije pred sprejemom resolucije VS OZN, je pred formalno uveljavitvijo sankcij slednje uskladila z določbami iz resolucije VS OZN.⁶¹

Smernice EU za sprejem restriktivnih ukrepov določajo, da naj bi si EU prizadevala sprejeti ustrezne implementacijske ukrepe nemudoma, najpozneje pa v roku 30 dni po sprejemu resolucije VS OZN.⁶² Poudarjeno je tudi, da so resolucije, sprejete na podlagi VII. poglavja UL OZN, zavezujoče po mednarodnem pravu⁶³ in da bodo morali pravni instrumenti EU v primeru implementacije sankcij OZN dosledno upoštevati resolucije VS OZN in bo lahko EU zgolj v določenih primerih sprejela strožje ukrepe, kot jih predvideva resolucija.⁶⁴

⁵⁷ J. Klabbers, nav. delo, str. 71.

⁵⁸ Nekateri avtorji so to poimenovali evropeizacija mednarodnega prava, F. Naert, nav. delo, str. 424.

⁵⁹ D. Bethlehem: The European Union, v: V. Gowlland-Debbas (ur.), nav. delo, str. 156.

⁶⁰ Glej European Commission – Restrictive measures in force (Article 215 TFEU), nav. delo.

⁶¹ J. R. Schmidt, nav. delo, str. 230.

⁶² Smernice za izvajanje in ocenjevanje omejevalnih ukrepov (sankcij) v okviru skupne zunanje in varnostne politike EU, nav. delo, str. 16.

⁶³ Prav tam, str. 16.

⁶⁴ Prav tam, str. 5. V nekaterih primerih pa bo lahko EU sankcije, predvidene v resoluciji, implementirala tudi v strožji obliki, ko na primer sprejme podrobnejšo izvedbo recimo prepovedi določenih aktivnosti, še zlasti ko so slednje v skladu s predmetom in ciljem resolucije. D. Bethlehem: The European Union, v: V. Gowlland-Debbas (ur.), nav. delo, str. 162.

Kljub nedorečenosti pristojnosti EU na področju sprejemanja sankcij lahko sklenemo, da bo morala EU v primeru implementacije resolucij VS OZN *ratione materiae* in *ratione temporis* slediti njihovemu besedilu. Ko EU sprejme dodatne ukrepe, kot recimo v primeru sankcij proti Iranu, bo šlo za avtonomne sankcije, ki morajo imeti ustrezno mednarodnopravno podlago (glej spodaj).⁶⁵ Če pa bi EU na primer zgolj delno implementirala sankcije, določene v resoluciji VS OZN, kot se je na primer zgodilo v primeru implementacije točke 5 resolucije VS OZN 757 (1992),⁶⁶ pa bi države članice v skladu s 103. členom UL OZN⁶⁷ ukrepe iz resolucije, ki niso bili implementirani na ravni EU, morale sprejeti na nacionalni ravni, kljub morebitnemu nasprotju s sprejeto uredbo EU. Tak je pogled na to problematiko z mednarodnopravnega vidika, vendar pa je Sodišče EU v zadevi *Kadi* drugače razlagalo zavezanost EU z resolucijami VS OZN. Pri presoji konflikta med varstvom človekovih pravic na podlagi primarnega prava EU in uredbo, ki implementira resolucijo VS OZN, je sodišče del uredbe,⁶⁸ ki ni bil v skladu z ustavnimi načeli EU, razglasilo za ničnega in s tem dopustilo možnost nepopolne implementacije resolucij VS OZN.⁶⁹ Sodba, ki je sicer v nasprotju z dosedanja prakso sodišč iz tega področja,⁷⁰ tako naka-

⁶⁵ Glej tudi D. Bethlehem: *The European Union*, v: V. Gowlland-Debbas (ur.), nav. delo, str. 161–163.

⁶⁶ Resolucija VS OZN 757 Bosnia and Herzegovina, UN Doc. S/RES/757 (1992). Council Regulation (EEC) No 1432/92 of 1 June 1992 prohibiting trade between the European Economic Community and the Republics of Serbia and Montenegro OJ L 151, 3. 6. 1992.

⁶⁷ Na podlagi tega člena v primeru navzkrižja med obveznostmi članov Združenih narodov po UL OZN in med njihovimi obveznostmi po kateremkoli drugem meddržavnem dogovoru, prevladujejo njihove obveznosti po UL OZN. *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America)*, Provisional Measures, Order of 14 April 1992, I.C.J. Reports 1992, str. 114, tč. 42. Glej tudi 30. člen DKPP.

⁶⁸ Sodišče je sicer potrdilo nedotakljivost resolucij VS OZN, vendar pa je odločilo, da »mednarodni sporazum ne more ogroziti ureditve pristojnosti, kot so jo določile pogodbe, in s tem neodvisnosti pravnega sistema Skupnosti.« Obrazložilo je, da so lahko akti, s katerimi EU implementira resolucijo, predmet sodnega nadzora in se torej »nadzor zakonitosti, ki ga mora zagotoviti sodišče Skupnosti, nanaša na akt Skupnosti, katerega namen je izvajanje zadevnega mednarodnega sporazuma, ne pa na tega kot takega.« Zadeva *Kadi* (2008), nav. delo, tč. 282–288.

⁶⁹ Prvostopenjsko sodišče je sicer potrdilo, da je EU zavezana z obveznostmi iz UL ZN na isti način kot države članice OZN, na podlagi določb ustanovnih pogodb EU, glej T-306/01 *Ahmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation proti Council of the European Union and Commission of the European Communities* [2005] ECR II-3533, tč. 242–243. Vendar pa je bila sodba z drugostopenjsko odločitvijo razveljavljena.

⁷⁰ Sodbi Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevah *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi proti Irski*, št. 45036/98, 2005 in *Agim Behrami and Bekir Behrami proti Franciji in Ruzhdi Saramati proti Franciji, Nemčiji in Norveški*, št. 71412/01 in 78166/01.

zuje možnost »nezavezanosti« EU z resolucijami VS OZN, ko so te v nasprotju s standardi varstva človekovih pravic, kot jih predvideva primarno pravo EU. Kljub primarnosti obveznosti iz UL OZN na podlagi 103. člena UL OZN je sodišče torej sprejelo odločitev, ki z vidika mednarodnega prava zmanjšuje pomen zavezujočih resolucij VS OZN.⁷¹

5. SPREJEM AVTONOMNIH SANKCIJ

Danes je sprejem samostojnih prisilnih ukrepov brez uporabe sile (avtonomne sankcije) s strani regionalnih organizacij nasproti državam članicam teh organizacij večinoma sprejet kot nesporen z vidika VII. in VIII. poglavja UL OZN in primarnosti VS OZN za delovanje na področju mednarodnega miru in varnosti. V okviru 53. člena UL OZN se sicer postavlja vprašanje, ali se predhodna avtorizacija VS OZN nanaša zgolj na prisilne ukrepe regionalnih organizacij z uporabo sile ali tudi na prisilne ukrepe, ki ne vključujejo uporabe sile, torej na primer ekonomske sankcije. Glede na večinsko mnenje uglednih mednarodnih pravnikov in razširjeno prakso regionalnih organizacij preteklih let za sprejem ekonomskih sankcij ni potrebna odobritev VS OZN.⁷² Vendar pa je treba opozoriti, da se mnenja pravnikov in praksa organizacij večinoma nanašajo na institucionalne sankcije, sprejete na podlagi ustanovnih aktov regionalnih organizacij, ki so usmerjene proti državam članicam teh organizacij. V takih primerih bo torej pravna podlaga za uvedbo sankcij podana v ustanovnem aktu, ki so ga podpisale in ratificirale vse države članice.⁷³ EU pa sprejema avtonomne sankcije nasproti državam zunaj Evrope, ki na podlagi pravila *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*⁷⁴ niso zavezane s pravom EU. Gre za ukrepe, ki jih ne moremo uvrstiti pod »regionalno delovanje« v okviru VIII. poglavja UL OZN, zato je mednarodnopravna podlaga za sprejem takih sankcij manj jasna. Zaplete se že pri mednarodnopravni kvalifikaciji in poimenovanju takih ukrepov. Med mednarodnimi pravniki namreč ni soglasja, ali bi take ukrepe lahko

⁷¹ Glej G. de Búrca, nav. delo.

⁷² Glej C. Walter: Commentary to Article 53 of the UN Charter, v: B. Simma, D. E. Khan, G. Nolte in A. Paulus (ur.), nav. delo, str. 1481–1487. G. Nolte: Commentary to Article 2(7) of the UN Charter, v: B. Simma, D. E. Khan, G. Nolte in A. Paulus (ur.), nav. delo, str. 308. Kljub temu pa nekateri avtorji 53. člen UL OZN razlagajo na način, da je tudi za sprejem sankcij s strani regionalnih organizacij potrebna odobritev VS OZN. Glej na primer A. Abass, nav. delo, poglavje 2.4.

⁷³ »Sanctions, which an organization may be entitled to adopt against its members according to its rules, are *per se* lawful«. Draft Articles on Responsibility of International Organisations with Commentaries (DARIO), Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two, str. 47.

⁷⁴ Člen 34 DKPP.

uvrstili med protiukrepe,⁷⁵ enostranske (unilateralne) prisilne ukrepe⁷⁶ ali pa gre za kaznovalne sankcije.⁷⁷ Prispevek samostojne ukrepe EU proti tretjim državam uvršča pod avtonomne sankcije EU in jih glede na pravno podlago za njihovo uveljavitev deli na: protiukrepe v okviru splošnega mednarodnega prava o odgovornosti, odstop od pogodbe na podlagi običajnega mednarodnega prava ter izjeme v okviru posebnega sistema STO. Sprejem avtonomnih sankcij EU proti tretjim državam namreč ne more biti zakonit *per se*, temveč bo morala EU drugače kot sankcije v razmerju do držav članic EU, ki bodo pravno utemeljene na primarni zakonodaji EU, sankcije v razmerju do tretjih držav utemeljiti na podlagi pravil mednarodnega prava.⁷⁸ Take sankcije niso utemeljene na VII. ali VIII. poglavju UL OZN in v večini primerov kršijo obveznosti iz veljavnih bilateralnih ali mednarodnih trgovinskih in investicijskih pogodb, poleg tega pa lahko pomenijo kršitev načela neintervencije, ki je del običajnega mednarodnega prava.⁷⁹ Dupont pa zatrjuje tudi, da bi lahko sprejem avtonomnih sankcij v nekaterih primerih pomenil kršitev pravil o privilegijih in imunitetah držav po mednarodnem pravu, še zlasti **Konvencije OZN o sodni imuniteti držav** in njihovega premoženja, ki je del običajnega mednarodnega prava.⁸⁰ V zvezi s sankcijami, ki jih je EU uvedla proti Ruski federaciji, je bila tako na primer na Sodišče EU naslovljena zahteva za predhodno odločanje v zvezi z zakonitostjo sankcij EU. Naftno podjetje Rosneft je namreč pred Vrhovnim sodiščem Velike Britanije med drugim zatrjevalo kršitev 52. člena Sporazuma o partnerstvu med EU in Rusijo iz leta 1994 o »finančni pomoči«, zaradi česar naj bi bile po mnenju pritožnika sankcije EU nezakonite.⁸¹

⁷⁵ N. White, A. Abass: Countermeasures and sanctions, v: M. D. Evans, nav. delo, str. 544.

⁷⁶ Glej poročilo posebnega poročevalca o negativnih posledicah enostranskih prisilnih ukrepov na človekove pravice, Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights, UN Doc. A/HRC/30/45, 10. avgust 2015, str. 4–6.

⁷⁷ K. Vatovec, nav. delo, pogl. 3.1. in str. 111.

⁷⁸ Glej B. Vooren in R. A. Wessel, nav. delo, str. 208. Glej tudi Smernice za izvajanje in ocenjevanje omejevalnih ukrepov (sankcij) v okviru skupne zunanje in varnostne politike EU, nav. delo, str. 7–8.

⁷⁹ Sedmi odstavek 2. člena UL OZN. *Nicaragua Case* (1986), tč. 205. Podobno se tudi avtonomne oziroma enostranske sankcije držav nasproti drugim državam brez mednarodnopravne podlage štejejo kot kršitev mednarodnega prava. Leta 2012 je tako na primer Konferenca Združenih narodov o trgovini in razvoju (UNCTAD) države pozvala, naj ne sprejemajo samostojnih, enostranskih sankcij, ki niso v skladu z mednarodnim pravom in UL OZN. Glej na primer sprejem sankcij s strani ZDA proti Iranu. P. E. Dupont, nav. delo. UNCTAD, The Doha Mandate, UN Doc. TD/500/Add, 31. maj 2012, tč. 25.

⁸⁰ P. E. Dupont, nav. delo, str. 14. Konvencija OZN o sodni imuniteti držav in njihovega premoženja, Generalna skupščina OZN, UN Doc. A/RES/59/38 (2004).

⁸¹ Odločitev se pričakuje do konca leta 2016. *Rosneft Oil Company OJSC Proti Her Majesty's Treasury, Secretary of State for Business, Innovation and Skills, The Financial Conduct*

Drugače kot neavtonomni ukrepi, pri sprejemu katerih bo EU izrecno navedla resolucijo VS OZN, ki je pravna podlaga za njeno delovanje, pa je pri sprejemu avtonomnih ukrepov tako sklicevanje na pravno podlago praktično neobstoječe. V večini primerov EU navaja zelo splošne kršitve človekovih pravic in demokratičnih načel⁸² pri čemer nadaljnje ne opredeljuje njene pravne podlage za sprejem sankcij (na primer protiukrepi ali pogodbeno pravo). Slednje otežuje analizo mednarodnopravnih podlag ter zaključke o tem, katere od njih so najpogostejše uporabljene.

5.1. Protiukrepi

Komisija za mednarodno pravo (KMP) je oblikovala Osnutek pravil o odgovornosti držav za mednarodno protipravna dejanja (ARISWA),⁸³ ki jih danes obravnavamo kot norme *in statu nascendi* ali pa celo kot *lex lata*,⁸⁴ ter Osnutek pravil o odgovornosti mednarodnih organizacij za mednarodna protipravna ravnanja (DARIO),⁸⁵ ki ni zavezujoč pravni akt. Ta dva dokumenta⁸⁶ urejata pravo protiukrepov (angl. *countermeasures*)⁸⁷ kot eno od okoliščin, ki izključujejo protipravnost za mednarodno protipravna dejanja, in torej ponujata mo-

Authority, zadeva C72/15.

⁸² Glej na primer Sankcije proti Zimbabveju in Iranu. Council Common Position 2004/161/CFSP of 19 February 2004 renewing restrictive measures against Zimbabwe. Council regulation (EU) No 359/2011 of 12 April 2011 concerning restrictive measures directed against certain persons, entities and bodies in view of the situation in Iran.

⁸³ Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol. II (Part Two).

⁸⁴ Mednarodna sodišča se pogosto sklicujejo na določbe ARISWA in so nekaterim določbam že priznala status običajnega mednarodnega prava D. Türk, nav. delo, str. 224. Študija OZN o ARISWA navaja, da so se od sprejema dokumenta leta 2001 do leta 2012 na ta dokument izrecno sklicevala mednarodna sodišča in drugi organi v 154 primerih. United Nations Legislative Series, Materials on the Responsibility of States for International Wrongful Acts, UN Doc ST/LEG/SER B/25, 2012, str. viii. Glej na primer *Case concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment, ICJ Rep 43 2007, str. 48, 79, 119, 133, 213, 246 in 350.

⁸⁵ Draft Articles on Responsibility of International Organisations, Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.

⁸⁶ Zanimivo je, da je uvedba sankcij nasproti tretjim državam s strani regionalnih organizacij obravnavana v komentarju k določbi 54. člena ARISWA in ne DARIO, kjer bi sicer pričakovali poglobljeno razpravo o tej tematiki. DARIO obravnava zgolj primere uporabe protiukrepov ene mednarodne organizacije proti drugi mednarodni organizaciji. Pravna podlaga za sprejem kolektivnih sankcij EU pri sklicevanju na protiukrepe v primeru obveznosti *erga omnes* je torej zlasti podana v ARISWA in ne DARIO.

⁸⁷ Glej Third report on State responsibility, by Mr. Gaetano Arangio-Ruiz, Special Rapporteur, State responsibility, A/CN.4/440 and Add.1 1991, str. 9.

žno pravno podlago za sprejem sankcij EU zoper tretje države. Obstoje pravice do protiukrepev so potrdila tudi mednarodna sodišča.⁸⁸

Gre za obliko samopomoči, v okviru katerih se lahko **oškodovana država** odzove na predhodne kršitve tretje države z dejanji, ki bi sicer pomenila kršitev mednarodnega prava. Temeljni namen protiukrepev je, da »država, ki je odgovorna za mednarodni delikt, uskladi svoje ravnanje s svojimi obveznostmi.«⁸⁹

5.1.1. Protiukrepi ne neposredno oškodovanih regionalnih organizacij na podlagi kršitev obveznosti *erga omnes*

V praksi EU sprejem sankcij zoper tretje države pogosto utemeljuje kot odziv na hude kršitve mednarodnega prava, na primer humanitarnega prava ali prava človekovih pravic⁹⁰ ne glede na to, ali je sama neposredno oškodovana s kršitvijo. Kot primer takega sprejema sankcij lahko navedemo zamrznitev računov vlade ZRJ in Srbije leta 1998 s strani takratne Skupnosti kot odgovor na hudodelstva zoper človečnost, ki so bila storjena na Kosovu.⁹¹ V zvezi s tem se postavlja vprašanje, ali lahko posamezna regionalna organizacija, ki ni bila neposredno oškodovana s kršitvijo, sprejme protiukrepe.

Slednje je v svojem delu obravnavala tudi KMP v povezavi z obveznostmi, katerih izpolnjevanje je v interesu celotne mednarodne skupnosti, t. i. obveznosti *erga omnes*.⁹² Gre za obveznosti, kot so prepoved agresije in genocida, zaščita

⁸⁸ *Naulilaa Incident Arbitration (Portugal v. Germany)*, (1928) 2 R.I.A.A. 1012; *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, Judgment, ICJ Reports 7, 1997; *Air Services agreement of 27 March 1946 between the United States of America and France*, 9. december 1978, R.I.A.A. Vol. XVIII.

⁸⁹ D. Türk, nav. delo, str. 234.

⁹⁰ Glej na primer sankcije, uvedene proti Siriji: Council Decision 2011/273/CFSP of 9 May 2011 concerning restrictive measures against Syria; Council Regulation (EU) No 442/2011 of 9 May 2011 concerning restrictive measures in view of the situation in Syria. Sankcije so bile večkrat podaljšanje in zaostrene. Glej tudi na primer Council Regulation (EC) No. 1064/1999 of 21 May 1999 imposing a ban on flights between the European Community and the Federal Republic of Yugoslavia.

⁹¹ Common Position (EC) 98/326/CFSP (1), 7 May 1998.

⁹² Obveznosti *erga omnes* so bile opredeljene v zadevi *Barcelona Traction*: »In particular, an essential distinction should be drawn between the obligations of a State towards the international community as a whole, and those arising vis-à-vis another State in the field of diplomatic protection. By their very nature the former are the concern of all States. In view of the importance of the rights involved, all States can be held to have a legal interest in their protection; they are obligations *erga omnes*.« *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, (Belgium v. Spain) Judgment*, I.C.J. Reports 3, 1970, tč. 33. Glej tudi *The case of East Timor (Portugal v. Australia)*, I.C.J. Reports 90, 1995, str. 102; Report of the Law Commission UN Doc. A/56/10 (2001), str. 208; A. Peters, nav. delo.

nekaterih temeljnih človekovih pravic,⁹³ pravica do samoodločbe ter nekatera pravila mednarodnega humanitarnega prava.⁹⁴ Ključna značilnost takih obveznosti se na ravni primarnega pravnega razmerja »kaže v pravnem interesu vsake države, do izpolnitve vsebine zadevne obveznosti s strani vseh drugih držav.«⁹⁵ Na podlagi 48. in 54. člena ARISWA⁹⁶ bi lahko v primeru obveznosti *erga omnes* tudi država oziroma mednarodna organizacija, ki ni neposredno oškodovana s kršitvijo, zatrjevala odgovornost države kršiteljice, zahtevala prenehanje protipravnega stanja ter ustrezna zagotovila in jamstva, da se kršitev ne bo ponovila ter proti njej uporabila ustrezne zakonite ukrepe. Pri tem ni povsem jasno, zakaj je KMP uporabila pojem »zakonitih ukrepov«, ki v tem kontekstu ostaja nedefiniran, vprašanje, ali vsebuje tudi sprejem protiukrepov, pa ostaja odprto.⁹⁷ KMP je v komentarju k omenjenim členom izrecno zapisala, da je sprejem protiukrepov v kolektivnem interesu (torej v primeru kršitev obveznosti *erga omnes*) vprašljiv, pri čemer se je sklicevala na skromno prakso držav.⁹⁸ Nadaljnji razvoj tega področja je prepustila progresivnemu razvoju mednarodnega prava in posledično to področje ostaja sporno in nejasno.⁹⁹

V mednarodni stroki so mnenja o zakonitosti takih ukrepov deljena. Nekateri namreč menijo, da je praksa na tem področju nekonsistentna,¹⁰⁰ drugi pa nasprotno trdijo, da je prišlo v zadnjih letih do razvoja tega področja mednarodnega prava na podlagi aktualne prakse držav in EU, kar naj bi potrjevalo nastanek pravila, na podlagi katerega bo lahko protiukrepe v nekaterih primerih uporabila tudi država oziroma mednarodna organizacija, ki s protipravnim ravnanjem ni neposredno oškodovana.¹⁰¹ White in Abass pa zatrjujeta, da gre pri sprejemu ukrepov regionalnih organizacij proti tretjim državam za sivo,

⁹³ Prav tam, tč. 34.

⁹⁴ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, ICJ Reports 136, 2004, tč. 155–159.

⁹⁵ M. Pogačnik, nav. delo, str. 166.

⁹⁶ Draft Articles on Responsibility of International Organisations, Yearbook of the International Law Commission, 2011, vol. II, Part Two.

⁹⁷ N. White, A. Abass: Countermeasures and sanctions, v: M. D. Evans, nav. delo, str. 542.

⁹⁸ Report of the Law Commission UN Doc. A/56/10 (2001), Commentary to Article 54, str. 139.

⁹⁹ Prav tam. J. Crawford, nav. delo, str. 706 in 709.

¹⁰⁰ Prav tam, str. 542–543.

¹⁰¹ J. A. Frowein, nav. delo; Dawidowicz, nav. delo. Več o nastanku pravil mednarodnega običajnega prava glej poročila posebnega poročevalca KMP Michaela Wooda na temo identifikacije mednarodnega običajnega prava. Na primer Fourth report on identification of customary international law, by Michael Wood, Special Rapporteur, UN Doc. A/CN.4/695, 8. marec 2016.

neurejeno območje v mednarodnem pravu, kjer je meja med sankcijami in protiukrepi zabrisana.¹⁰²

5.1.2. Vsebinske in procesne predpostavke

Ob predpostavki, da se lahko protiukrepi sprejmejo tudi s strani neposredno neoškodovanih subjektov mednarodnega prava, moramo upoštevati tudi določbe ARISWA o izvedbi protiukrepov, ki bi jih morala spoštovati EU:

1. obveznost vzdržati se uporabe sile ali grožnje s silo;
2. obveznosti za zaščito temeljnih človekovih pravic;
3. humanitarne obveznosti, ki prepovedujejo represalije, in
4. druge obveznosti, določene s kogentnim mednarodnim pravom.¹⁰³

Protiukrepi bi morali poleg tega ustrezati načelu sorazmernosti in po mnenju nekaterih mednarodnih pravnikov ne bodo smeli biti uvedeni v situacijah, za katere je VS OZN že sprejel ukrepe na podlagi VII. poglavja UL OZN.¹⁰⁴ Podane pa so tudi procesne predpostavke, v okviru katerih bi EU morala odgovorno državo najprej pozvati, da izpolni svoje obveznosti, in jo notificirati o nameri izvedbe protiukrepov.¹⁰⁵ Vendar pa je treba opozoriti, da za ta procesni del protiukrepov (obveznost izčrpanosti poskusa rešitve spora po mirni poti) ne moremo trditi, da je prešel v mednarodno običajno pravo in gre torej za poskus kodifikacije, za katerega pa ne moremo potrditi obvezujoče narave.¹⁰⁶

5.2. Prenehanje veljavnosti ali začasno prenehanje uporabe mednarodne pogodbe zaradi njene kršitve ali bistvene spremembe okoliščin

V nekaterih primerih bo EU lahko proti tretjim državam uvedla sankcije na podlagi običajnopравnih pravil o prenehanju veljavnosti in začasnem prenehanju uporabe mednarodnih pogodb, zlasti bistveni kršitvi pogodbe ali bistveni spremembi okoliščin.¹⁰⁷ Gre za načeli *exceptio non adimpleti contractus* in *rebus sic stantibus*, ki sta kodificirani v 60. in 62. členu Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb (DKPP) ter **Dunajske konvencije o pravu med-**

¹⁰² Prav tam str. 344 in 551.

¹⁰³ Člen 50 ARISWA.

¹⁰⁴ P. E. Dupont, nav. delo.

¹⁰⁵ Členi 49–54 ARISWA; 51.–57. člen DARIO.

¹⁰⁶ L. A. Sicilianos: *Sanctions institutionnelles et contre-mesures: tendances récentes*, v: L. P. Forlati in L. A. Sicilianos (ur.), nav. delo, str. 48–49.

¹⁰⁷ Glej opombi 111 in 113.

narodnih pogodb med državami in mednarodnimi organizacijami ali med mednarodnimi organizacijami (DKPPDM)¹⁰⁸ in pomenita izjemi od načela *pacta sunt servanda*.¹⁰⁹

Člen 60 DKPP o prenehanju veljavnosti ali začasnem prenehanju uporabe mednarodne pogodbe zaradi njene kršitve določa, da bo imela v primeru bistvene kršitve mednarodne pogodbe s strani ene pogodbenice druga pogodbenica »pravico, da se na to kršitev sklicuje kot na razlog za prenehanje veljavnosti ali začasno prenehanje uporabe mednarodne pogodbe v celoti ali deloma.«¹¹⁰ Kot bistvena kršitev mednarodne pogodbe se šteje zavrnitev izvajanja mednarodne pogodbe ali kršitev določbe, ki je bistvena za uresničitev predmeta ali namena mednarodne pogodbe.¹¹¹ Gre za institut, ki je soroden protiukrepom po pravu odgovornosti držav. Nekateri ga zato poimenujejo kar »pogodbena samopomoč«. ¹¹² Bistvo te pogodbenice pravice izhaja iz načela vzajemnosti, na podlagi katerega pogodbenica stranka ne more pričakovati spoštovanja pogodbe, če je sama prekršila svoje obveznosti iz pogodbe (*exceptio non adimpleti contractus*).¹¹³ Ker gre za pravilo običajnega mednarodnega prava, po mnenju Meddržavnega sodišča taka pravica obstaja pri vseh vrstah pogodb, razen pogodb humanitarne narave.¹¹⁴

Za sklicevanje na bistveno kršitev pogodbe bo torej potrebna bistvena kršitev pogodbe med EU in tretjo državo, proti kateri bo ukrep uveden, drugače kot protiukrepi, pri katerih gre lahko za kakršnokoli mednarodnopravno kršitev

¹⁰⁸ Konvencija je bila podpisana 31. marca 1986 na Dunaju, vendar še ne velja, zato se prispevek osredotoča na DKPP, ki se sicer ne uporablja za pogodbena razmerja med EU in tretjimi državami, a so del običajnega mednarodnega prava, ki zavezuje EU. Glej 1. člen DKPP in opombi 111 in 113.

¹⁰⁹ Člen 26 DKPP. Prispevek obravnava načeli *exceptio non adimpleti contractus* (60. člen DKPP) in *rebus sic stantibus* (62. člen DKPP), ne obravnava pa na primer 56. člena DKPP, ki obravnava odpoved mednarodne pogodbe ali odstop od mednarodne pogodbe, ki ne vsebuje določbe o prenehanju veljavnosti, odpovedi ali odstopu in bi v teoriji tudi lahko pomenil pravno podlago, vendar je praksa v zvezi s tem redka.

¹¹⁰ Prvi odstavek 60. člena DKPP.

¹¹¹ Tretji odstavek 60. člena DKPP. Razlaga bistvene kršitve v pravu mednarodnih pogodb je bila predmet delne sodbe Arbitražnega sodišča v primeru spora med Slovenijo in Hrvaško glede meje na kopnem in morju. Permanent Court of Arbitration Case No. 2012-04, 166428, Partial award, 30. junij 2016.

¹¹² M. Noortmann, nav. delo, str. 40.

¹¹³ T. Giegerich: Commentary to Article 60 VCLT, v: O. Dörr in K. Schmalenbach, nav. delo, str. 1021–1022.

¹¹⁴ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, ICJ Reports 16, 1971, tč. 94, 96 in 98; glej tudi *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, Judgment, ICJ Reports 7, 1997, str. 62, tč. 99, in str. 38, tč. 46.

tretje države.¹¹⁵ Ukrep EU bo v takih primerih sprejet v obliki prenehanja izvajanja obveznosti iz pogodbe.

EU bi lahko sprejem nekaterih sankcij v obliki začasnega ali trajnega prenehanja pogodbe recimo na področju trgovinskih odnosov utemeljila tudi na podlagi bistvene spremembe okoliščin, če »te okoliščine za pogodbenice niso bile bistvene za njihovo privolitev, da jih mednarodna pogodba zavezuje, in ta sprememba ne bo korenito spremenila obsega obveznosti, ki jih je v skladu z mednarodno pogodbo še treba izpolniti.«¹¹⁶ Gre za t. i. pravilo *rebus sic stantibus*, ki je kodificirano v 62. členu DKPP in je del običajnega mednarodnega prava.¹¹⁷ Če mednarodna pogodba določa mejo ali je bistvena sprememba okoliščin posledica tega, da je pogodbenica kršila pogodbene obveznosti ali katerekoli mednarodne obveznosti do katerekoli druge pogodbenice mednarodne pogodbe, pa se na spremembo okoliščin ni mogoče sklicevati kot na razlog za prenehanje veljavnosti mednarodne pogodbe ali odstop od nje.¹¹⁸

Za sklicevanje na bistveno spremembo okoliščin bodo morali biti torej izpolnjeni zgoraj omenjeni pogoji, ki se nanašajo na določeno pogodbo med EU in tretjo državo in se bodo presojali v vsakem primeru posebej. Meddržavno sodišče pa je v primeru *Gabčíkovo-Nagymaros* posebej poudarilo, da »stabilnost pogodbenih odnosov določa, da je sklicevanje na temeljno spremembo okoliščin dopustno samo v posebnih primerih.«¹¹⁹

Na podlagi te okoliščine je Skupnost leta 1991 na primer suspendirala Sporazum o sodelovanju z Jugoslavijo iz leta 1983, ko je leta 1991 v Jugoslaviji izbruhnili nasilje.¹²⁰ Šlo je za odpravo nekaterih trgovinskih ugodnosti, ki je Resolucija VS OZN 713, ki je sicer predvidela embargo, ni avtorizirala.¹²¹ Za-

¹¹⁵ Podrobneje o razliki med protiukrepi in bistveno kršitvijo pogodbe na podlagi 60. člena DKPP glej N. White in A. Abass: *Countermeasures and sanctions*, v: M. D. Evans, nav. delo, str. 535.

¹¹⁶ Člen 62 DKPP.

¹¹⁷ *Fisheries Jurisdiction Case (UK v. Iceland; Federal Republic of Germany v. Iceland)*, 1974, ICJ Rep 3 (1974), tč. 36.

¹¹⁸ Prav tam.

¹¹⁹ *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, Judgment, ICJ Reports 7, 1997, tč. 104.

¹²⁰ Council Regulation (EEC) No 3300/91 of 11 November 1991 suspending the trade concessions provided for by the Cooperation Agreement between the European Economic Community and the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, O.J. No. L 315, 15. november 1991; Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with Commentaries, Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol. II (Part Two), str. 139; glej tudi zadevo C-162/96 *Racke GmbH & Co. v Hauptzollamt Mainz* [1998] ECR I-3655.

¹²¹ Resolucija VS OZN 713, Socialist Federal Republic of Yugoslavia, UN Doc. S/RES/713 (1991).

konitost ukrepov EU je obravnavalo Sodišče EU v zadevi *Racke*, v kateri se je Komisija EU sklicevala na bistveno spremembo okoliščin, kar je Sodišče tudi sprejelo.¹²²

5.3. Izjeme v okviru Svetovne trgovinske organizacije

EU je članica Svetovne trgovinske organizacije (STO) in v primeru, ko sprejema sankcije nasproti kateri od 164 preostalih članic te organizacije, lahko s tem krši obveznosti iz sporazumov STO. Ekonomske sankcije lahko pomenijo arbitrarno ali neupravičeno diskriminacijo med državami, ki je v nasprotju načelom obravnave na podlagi največjih ugodnosti iz II. člena Splošnega sporazuma o trgovini s storitvami (GATS) ter so poleg tega lahko v nasprotju z obveznostmi splošne odprave količinskih omejitev iz XI. člena Splošnega sporazuma o carinah in trgovini (GATT).

EU pa ima v okviru prava STO možnost sklicevanja na izrecno določene varnostne izjeme, predvidene v XXI. členu GATT ter v XIV. členu GATS. Varnostne izjeme iz teh dveh sporazumov se nanašajo na zaščito bistvenega varnostnega interesa (angl. *essential security interest*) in spoštovanje obveznosti po UL OZN za ohranitev mednarodnega miru in varnosti.¹²³ Možnost sklicevanja na izjeme ni nadaljnje opredeljena. Odločitev iz leta 1982 o XXI. členu GATT zgolj določa, da morajo biti pogodbene članice kar najbolj obveščene o ukrepih, ki so sprejeti na podlagi tega člena,¹²⁴ in torej pušča postopek za sprejem ukrepov na podlagi te izjeme precej odprt. Te izjeme tudi sicer opirajo več vprašanj, ki do danes ostajajo nenaslovljena: kakšni so kriteriji določitve bistvenega varnostnega interesa in kdo lahko presoja, ali je sklicevanje na izjemo utemeljeno.¹²⁵ Uspeh sklicevanja EU na zaščito njenih bistvenih interesov bo odvisen od posamezne situacije in ga je težko predvideti v naprej. Če ne bo mogoče zatrjevati, da je ogrožen bistven varnostni interes EU, pa bo treba sprejem avtonomnih sankcij utemeljiti na kateri od zgoraj predstavljenih mednarodnopravnih podlag.

V preteklosti so bile sankcije EU že predmet postopka pred organi za reševanje sporov STO, vendar pa do končne odločitve, ki bi naslovila vprašanje varno-

¹²² C-162/96 *Racke GmbH & Co. v Hauptzollamt Mainz* [1998] ECR I-3655, tč. 52–59. Glej tudi Dawidowicz, nav. delo, str. 406–407.

¹²³ Glej tudi L. Boisson de Chazournes in T. Boutruche: *International Trade Law, United Nations Law, and Collective Security Issues*, v: D. Bethlehem, D. McRae, R. Nufeld in I. Van Damme, nav. delo, str. 699–701.

¹²⁴ 1982 Decision Concerning Article XXI of the General Agreement, L/5426, 2. december 1982.

¹²⁵ Glej P. Lindsay, nav. delo.

stnih izjem, ni prišlo. Zvezna republika Jugoslavija (ZRJ) je leta 1991 v okviru GATT izpodbijala nekatere trgovinske sankcije, ki jih je takratna Skupnost sprejela, preden so bile sankcije sprejete tudi v okviru VS OZN.¹²⁶ Pritožba ni bila dokončno rešena zaradi mnenja Sveta GATT, da ZRJ ne more samodejno naslediti Socialistične federativne republike Jugoslavije (SFRJ) v organizaciji in bi morala zaprositi za članstvo v GATT.¹²⁷ Možnost spora pred STO se v zadnjem času omenja tudi v zvezi s sankcijami EU proti Rusiji, zaradi njene vloge pri destabilizaciji razmer v Ukrajini¹²⁸ pri čemer bi ukrepe EU najverjetneje utemeljevala na podlagi izjem.

6. SKLEP

EU redno sprejema sankcije proti tretjim državam. Podlaga za sprejem takih sankcij je v primarnem pravu EU nedvoumna, njihov status v mednarodnem pravu pa je manj jasan.

Na podlagi sistematične obravnave različnih možnih mednarodnopravnih podlag EU za sprejem sankcij proti tretjim državam prispevek predlaga delitev na neavtonomne in avtonomne sankcije. Pri sprejemu neavtonomnih sankcij (vertikalno razmerje) je pravna podlaga za sprejem ukrepov proti tretjim državam resolucija VS OZN, kar odpira vprašanje, koliko je EU vezana na njihovo vsebino. Ker EU ni članica OZN, ni neposredno zavezana z določbami UL OZN in tudi ne z resolucijami VS OZN, vendar pa jih v praksi dosledno implementira prek uredb. Vprašanje pristojnosti EU za sprejem sankcij v okviru SZVP je nejasno, vendar med mednarodnimi pravniki obstaja večinsko mnenje, da bo EU morala *ratione materiae* in *ratione temporis* slediti vsebini zavezujoče resolucije, ko bo sprejela implementacijski akt (uredbo). Tudi sicer bi EU v skladu s 103. členom UL OZN morala delovati v skladu z resolucijami VS OZN, saj obveznosti držav članic EU na podlagi UL OZN prevladujejo nad primarnim pravom EU in bi torej v primeru konflikta države članice morale dati prednost obveznostim iz resolucije in ne uredbi EU. Vendar pa je pri presoji konflikta med varstvom človekovih pravic in resolucijo VS OZN Sodišče

¹²⁶ Glej D. Bethlehem: *The European Union*, v: V. Gowlland-Debbas, nav. delo, str. 126 in 128–130.

¹²⁷ GATT Minutes of Meeting C/M/264, 14. julij 1993, str. 3. Glej tudi D. Bethlehem: *The European Union*, v: V. Gowlland-Debbas nav. delo, str. 126.

¹²⁸ Council Decision 2014/512/CFSP of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine; Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine. Russia to appeal against US, EU sanctions to WTO, 12. september 2014 <<https://www.rt.com/business/187432-wto-russia-sanctions-ulyukaev/>> (10. 8. 2016).

EU v zadevi *Kadi* sprejelo drugačno stališče. Del uredbe, ki ni bil v skladu z ustavnimi načeli EU, je razglasilo za ničnega in s tem dopustilo možnost nepopolne implementacije resolucij VS OZN. Zdi se torej, da v okviru prava človekovih pravic obstaja izjema od obvezujoče narave resolucij VS OZN.

Pri avtonomnih sankcijah EU (horizontalno razmerje) gre za samostojni ukrep EU, ki bo moral biti mednarodnopravno utemeljen na splošnih pravilih mednarodnega prava o odgovornosti (protiukrepi), običajnopравnih pravilih o prenehanju veljavnosti in začasnem prenehanju uporabe mednarodnih pogodb, ali pa pravu STO. Videli smo, da trenutna ureditev protiukrepov ne neposredno oškodovanih subjektov mednarodnega prava kot odziv na kršitve obveznosti *erga omnes* ni jasna in je prepuščena nadaljnjemu progresivnemu razvoju mednarodnega prava.

Trdnejša pravna podlaga sta pravili o bistveni kršitvi pogodbe ali bistveni spremembi okoliščin iz prava mednarodnih pogodb, ki sta tudi del običajnega mednarodnega prava. Vendar pa bo treba v vsakem primeru posebej presojati, ali v odnosu z državo, proti kateri EU sprejem ukrepe, obstajajo okoliščine, ki utemeljujejo sklicevanje na katerega od omenjenih pravil.

Tudi sklicevanja na varnostne izjeme iz sistema STO ne zagotavlja popolne pravne varnosti. Odsotnost sodne prakse in nedorečenost pojma »bistveni varnostni interes« onemogočata zagotove trditve, v katerih primerih bo sklicevanje na te izjeme tudi uspešno.

Razen implementacij resolucij VS OZN EU v praksi pogosto ne navaja izrecne mednarodnopravne podlage za njeno delovanje. Do izrecnega utemeljevanja po navadi pride zgolj, ko je v zvezi s posameznim ukrepom sprožen pravni postopek glede njegove zakonitosti. Slednje otežuje natančno opredelitev mednarodnopravne podlage EU pri sprejemu sankcij proti tretjim državam. To pa ne vpliva na dejstvo, da bo morala EU, če bo želela delovati zakonito, imeti eno od mednarodnopravnih podlag, ki so bile predstavljene v prispevku.

Literatura

Monografije

Ademola Abass: *Regional Organisations and the Development of Collective Security: Beyond Chapter VIII of the UN Charter*. Hart Publishing, Oxford, Portland, Oregon 2004.

Matej Accetto, Matej Avbelj, Janja Hojnik, Maja Smrkolj in Katarina Vatovec: *Lizbonska pogodba z uvodnimi pojasnili*. GV Založba, Ljubljana 2010.

Daniel Bethlehem, Isabelle Van Damme, Donald McRae, Rodney Neufeld (ur.): *International Trade Law*. Oxford University Press, Oxford 2009.

- Paul Craig in Gráine de Búrca: EU Law, Text, Cases and Materials. Peta izdaja, Oxford University Press, Oxford 2011.
- James Crawford, Allain Pellet in Simon Olleson (ur.): The Law of International Responsibility. Oxford University Press, Oxford 2010.
- James Crawford: State Responsibility: The General Part. Cambridge University Press, Cambridge 2013.
- Oliver Dörr in Kirsten Schmalenbach (ur.): Vienna Convention on the Law of Treaties: a commentary. Springer Science & Business Media, Heidelberg 2011.
- Christina Eckes: EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights, The Case of Individual Sanctions. Oxford University Press, Oxford 2009.
- Malcolm D. Evans: International Law. Tretja izdaja, Oxford University Press, Oxford 2010.
- Jochen A. Frowein: Reactions by not directly affected states to breaches of public international law. Académie de Droit International de la Haye/Hague Academy of International Law, Recueil des cours 248 Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, London 1994.
- Vera Gowlland-Debbas (ur.): National Implementation of United Nations Sanctions, A Comparative Study, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2004.
- Julija Hoffmann in André Nollkaemper (ur.): Responsibility to Protect, From Principle to Practice. Pallas Publications, Amsterdam 2012.
- Elena Kastelli Proukaki: The problem of Enforcement in International Law: Countermeasures, the Non-Injured State and the Idea of International Community. Routledge, New York 2010.
- Jan Klabbers: An Introduction to International Institutional Law. Druga izdaja, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
- Frederik Naert: International Law Aspects of the EU's Security and Defence Policy, with a Particular focus on the Law of Armed Conflict and Human Rights. Intersentia, Antwerpen, Oxford, Portland 2010.
- Math Noortmann: Enforcing international law: from self-help to self-contained regimes. Routledge, Aldershot, Burlington 2016.
- Laura Picchio Forlati in Linos-Alexandre Sicilianos (ur.): Les sanctions économiques en droit international/Economic sanctions in International Law. Académie de Droit International de la Haye/Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston 2004.
- Miha Pogačnik: Ius cogens v mednarodnem pravu, doktorska disertacija. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 1997.

- Jean Salmon: Dictionnaire de droit international public. Bruylant/AUF, Bruselj 2001.
- Vasilka Sancin: Mednarodno pravo v hierarhiji pravnih virov EU in njenih članic. Zbirka Scientia/Iustitia, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2009.
- Julia Ruth Schmidt: The European Union as an Emerging International Military Actor and its Legal Relationship with UN Security Council Resolutions. PhD Thesis, University of Edinburgh, Edinburgh 2012.
- Bruno Simma, Daniel-Erasmus Khan, Georg Nolte in Andreas Paulus, (ur.): The Charter of the United Nations, A Comentary. Tretja izdaja, Vol. I, Oxford University Press, Oxford 2012.
- Bruno Simma, Daniel-Erasmus Khan, Georg Nolte in Andreas Paulus, (ur.): The Charter of the United Nations, A Comentary. Tretja izdaja, Vol. II, Oxford University Press, Oxford 2012.
- Danilo Türk: Temelji mednarodnega prava. Druga pregledana in dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana 2015.
- Bert Van Vooren in Ramses A. Wessel: EU External Relations Law, Text Cases and Materials. Cambridge University Press, Cambridge 2014.
- Katarina Vatovec: Pravne in politične omejitve mednarodnih organizacij pri izrekanju sankcij – primer Organizacije združenih narodov in Evropske unije. Doktorska disertacija, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 2015.

Članki in razprave

- Thomas Biersteker in Clara Portela: EU sanctions in context: three types. European Union Institute for Security Studies, Pariz, Bruselj 2015.
- Martin Dawidowicz: Public law enforcement without Public law safeguards? An Analysis of State Practice on Third-Party Countermeasures and Their Relationship to the UN Security Council, v: The British Year Book of International Law 77.1 (2007), str. 333–418.
- Pierre-Emmanuel Dupont: Countermeasure and Collective Security: The Case of the EU Sanctions Against Iran, v: Journal of Conflict and security Law, 17 (2012), str. 301–336.
- Jochen A. Frowein: Obligations erga omnes, v: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, december 2008.
- Gráine de Búrca: The European Court of Justice and the International Legal Order After *Kadi*, v: Harvard International Law Journal, 51, (2010) 1, str. 1–49.

Peter Lindsay: The Ambiguity of GATT Article XXI: Subtle Success or Rampant Failure?, v: *Duke Law Journal* 52.6 (2003), str. 1277–1313.

Anne Peters: Humanity as the A and Ω of Sovereignty, v: *The European Journal of International Law*, 20 (2009) 3, str. 513–544.