

Ur alliansfriheten.se

Ensidiga sanktioner

18 juli, 2021

Mats Björkenfeldt

Vi har tidigare [skrivit](#) om hur verkningslösa ekonomiska sanktioner oftast är och att de utförs för att politiker måste ”göra något”. Samtidigt noterade vi att FN:s säkerhetsråd självt anser att ekonomiska sanktioner är ett effektivt verktyg som står till dess förfogande.

En ny bok om ensidiga sanktioner har nu utkommit, nämligen professor Surya P. Subedis *Unilateral Sanctions in International Law* (Bloomsbury Publishing 2021). Han har bland annat vid två tillfällen utsetts som *Rapporteur* av ett FN-organ.

I boken har Subedis låtit flera experter på skilda områden skriva om ensidiga sanktioner.

1. Surya P Subedi: “The Status of Unilateral Sanctions in International Law”
2. Surya P Subedi: “Shades of Grey: Autonomous Sanctions in the International Legal Order”
3. Professor Nigel D White: “Unilateral Sanctions: Creating Chaos at Bargain Rates”
4. Professor Joy Gordon: “The Implications of Unilateral Sanctions for the Freedom of Aviation”
5. Professor emeritus Nick Grief: “The Impact of Unilateral Sanctions on Regional Integration Treaties with Special Reference to the Gulf Cooperation Council”
6. Juristen Ali Abusedra: “The Effect of Unilateral Sanctions on Foreign Investors and the Foreign Investment Regime”
7. Juristen Nicolette Butler: “The World Trade Organisation and Unilateral Sanctions: Prohibited or Possible?”
8. Generalsekreteraren vid Eurogas James Watson: “Unilateral Sanctions, Universal Postal Union and State Responsibility”
9. Adjungerade professorn vid Göteborgs handelshögskola Trisha Rajput: “Unilateral Coercive Measures: Towards International Humanitarian Law and International Human Rights”
10. Juristen Louisa Ashley: “Maritime Lawfare: The Impact of Unilateral Sanctions on Law and Practice on Navigation and Seaborne Trade”
11. Lektorn vid Göteborgs handelshögskola Abhinayan Basu Bal: “Can Unilateral Sanctions and International Environmental Obligations of States Coexist?”
12. Juristen Amrisha Pandey: “Use of Cyber Means to Enforce Unilateral Coercive Measures in International Law”
13. Juristen Ali Abusedra, professor Abu Bakar Munir och professor Md Toriql Islam:” Conclusions: The Current Law on Unilateral Sanctions, Remedies against Unlawful Use of such Sanctions and Recommendations”
14. Surya P Subedi: Appendix: Draft Declaration on the Rules of International Law on Unilateral Sanctions

Boken inleds med ett konstaterande, att idag är den påtagliga användningen av våld för att främja demokrati och mänskliga rättigheter inte lika vanlig som under det kalla kriget. Istället har ensidiga ekonomiska tvångsåtgärder, vanligtvis kallade ”sanktioner”, blivit det alltmer ökande utrikespolitiska verktyget av många stater.

Även om användningen av väpnad makt som sådan är förbjuden i internationell rätt och FN-sanktioner är tillåtna enligt FN-stadgan, har lagenligheten av ensidiga sanktioner, utförda av en stat eller en grupp stater mot en annan stat utan tillstånd från FN:s säkerhetsråd, blivit en omtvistad fråga i internationell rätt.

Boken visar att det finns ett positivt förbud i internationell sedvanerätt mot användning av ensidiga sanktioner om sådana åtgärder inte uppfyller vissa krav.

Ensidiga sanktioner är åtgärder för att utöva tryck som inte är väpnat våld riktat mot en målstat eller enhet, vilka vidtas av en enskild stat eller en grupp av stater, åtgärder som inte är auktoriserade av FN och som försöker

begränsa eller helt beröva den frihet som andra stater åtnjuter som suveräna enligt internationell rätt. Vid sidan av ekonomiska sanktioner skulle begränsningar av friheten för navigering, luftfart och transitering och rätten till kommunikation falla inom ramarna för ensidiga sanktioner.

Det finns konkurrerande, lika kraftfulla regler i internationell rätt som de som rör principen om icke-intervention, nämligen staternas självbestämmanderätt, skyddet av de mänskliga rättigheterna i målstaten samt reglerna om proportionalitet och nödvändighet, som innebär begränsningar av staternas rätt att tillgripa sanktioner.

En svårighet är att dra en gräns mellan tillåtna ensidiga sanktioner med låg intensitet av begränsat omfång och mer omfattande och högintensiva ensidiga sanktioner. Det finns ingen definierad tröskel för att skilja mellan de två. Man måste analysera varje sanktion och dess inverkan på målstaten för sig.

Trettioåtta stater och territorier har utsatts för en viss grad av ensidiga sanktioner under perioden 2000–2015.

Så kallade smarta sanktioner vidtas inte bara mot regeringsföreträdare eller mot personer som är anknutna till regeringar vilka kränker mänskliga rättigheter, utan införs ofta även mot individer och affärsföretag som är kända för att vara engagerade i aktiviteter som kränkningar av mänskliga rättigheter, penningtvätt och cyberattacker. Eftersom smarta eller riktade sanktioner används mycket ofta, räknade i tusentals, krävs en separat studie för att utreda de juridiska nyanser som är förknippade med dem.

Några av de mest omfattande sanktionerna med långtgående konsekvenser är de som har riktats mot Syrien av USA, EU och Arabförbundet. De omfattade åtgärderna som sträckte sig från ett exportförbud mot vapen jämte material och utrustning, ett importförbud mot råolja och petroleumprodukter från Syrien, ett förbud mot investeringar i den syriska oljeindustrin och i företag som arbetar med att bygga nya kraftverk för elproduktion i Syrien, förbud mot att delta i byggandet av nya kraftverk, inklusive relaterat tekniskt eller ekonomiskt stöd, ett förbud mot export till Syrien av nyckelutrustning och teknik för olje- och gasindustrin, frysning av Syriens centralbank inom EU, ett exportförbud för utrustning, teknik eller programvara som främst är avsedda för övervakning eller avlyssning av Internet eller telefonkommunikation, förbudet mot handel med syriska offentliga eller offentliga garanterade obligationer till eller från Syriens regering eller dess offentliga organ och syriska finansinstitut.

Enligt en rapport uppgår den amerikanska sanktionslistan till 1 300 sidor, med en beskrivning av cirka 8 755 sanktioner, vilket överskrider antalet sanktioner som införts av EU, Storbritannien eller FN.

Enligt suveränitetsprincipen anses stater vara fria att utöva alla rättigheter som inte är förbjudna av ett fördrag eller av en regel i internationell sedvanerätt. Således: i avsaknad av ett fördrag eller en regel i internationell sedvanerätt som förbjuder användning av ensidiga sanktioner tycks stater vara fria att använda sådana sanktioner mot andra stater som ett verktyg för deras utrikespolitik. Denna slutsats verkar också stödjas av Internationella domstolens beslut i Nicaragua-fallet.

Problemet med att åberopa suveränitet är att målstaten också kan åberopa samma suveränitetsprincip för att hävda att de ensidiga sanktionerna undergräver målstatens suveränitet och principerna om suverän jämlikhet och icke-inblandning i andra staters inre angelägenheter. Till exempel: i sitt svar på vissa ensidiga sanktioner av begränsad karaktär som infördes av USA mot vissa kambodjanska myndigheter för brott mot mänskliga rättigheter hävdade den kambodjanska regeringen att de amerikanska sanktionerna hade kränkt Kambodjas suveränitet.

Väsentlig är [FN:s deklARATIONEN OM VÄNSKAPLIGA RELATIONER](#) från 1970.

I boken görs gällande att internationell rätt inte omfattar sådan ekonomisk politik som inte är avsedd att skada suveräniteten hos andra nationer, även om denna politik kan orsaka den drabbade staten ekonomiska problem.

Traditionellt har ensidiga sanktioner använts av västvärlden mot ”andra eller tredje världens stater”.

En undersökning av ny statlig praxis visar att en överväldigande majoritet av staterna motsätter sig att ensidiga sanktioner används som ett verktyg för att förverkliga en stats utrikespolitiska mål. Till exempel bifölls den 1 november 2018 nästan enhälligt i FN:s generalförsamling en resolution under rubriken ”Nödvändigheten av att avsluta det ekonomiska, kommersiella och finansiella embargo som infördes mot Kuba”. En överväldigande majoritet av staterna (189) röstade för denna resolution, med två nedlagda röster (Ukraina och Moldavien) och två emot (USA och Israel).

Generalförsamlingens resolutioner som karaktäriserar ensidiga sanktioner, som inte överensstämmer med FN:s stadga och andra regler i internationell rätt, som olagliga bidrar till bildandet av en ny regel inom internationell sedvanerätt.

EU antog 1996 rättsakter som syftade till att motverka de extraterritoriella effekterna av USA:s sanktionsordningar, vilka EU anser vara olagliga.

Således utgör införande av ensidiga sanktioner mot andra stater vilka sanktioner inte överensstämmer med FN-stadgan och andra regler i internationell rätt inte sedvänja, även om man åberopar suveränitetsprincipen för att rättfärdiga sina handlingar.

Det klargörs i boken att det nu finns en ny regel i internationell sedvanerätt som följer av staternas nyare praxis som gör unilaterala sanktioner med hög intensitet olagliga, även om de påstås vara motåtgärder.

En av de viktigaste motiveringarna för ensidiga sanktioner baseras på staternas handlingsfrihet enligt staternas suveränitet. Men sådan handlingsfrihet kan inte åberopas om en viss verksamhet är förbjuden enligt ett fördrag eller en regel i internationell sedvanerätt

Som framgår av boken har många stater gått mot en restriktiv inställning till ensidiga sanktioner och motåtgärder, sedan man inspirerats av Internationella lagkommissionens (ILC) utkast 2001 till artiklar om statligt ansvar.

Vad gäller EU:s sanktionspolitik noteras följande. För det första verkställer EU FN-sanktioner. För det andra finns EU:s autonoma sanktioner som går längre än FN:s, ibland beskrivna som ”kompletterande” åtgärder. Och för det tredje finns autonoma EU-sanktioner som tillämpas i avsaknad av FN-sanktioner.

EU:s sanktioner mot Syrien, som är relaterade till Grace 1-incidenten (dvs när Gibraltar kvarhöll det panamaregistrerade (!) fartyget Grace 1), kan klassificeras under denna tredje kategori.

Den huvudsakliga juridiska motiveringen för motåtgärder enligt vad som hävdas utgöra internationell sedvanerätt beskrivs i det nämnda dokumentet från Internationella lagkommissionen, som förvisso inte är en lagstiftande församling: Om stater åberopar motåtgärder för att rättfärdiga ensidiga sanktioner, måste sådana stater uppfylla en rad krav innan en sådan åtgärd vidtas, och dessa villkor inkluderar:

- Det måste ha fastställts att den riktade staten har begått en internationellt felaktig handling;
- Sanktioneringsstaten måste fastställa att den är en drabbad stat;
- Åtgärderna måste syfta till att få den riktade staten att uppfylla sina skyldigheter.
- Åtgärderna måste stå i proportion till skadan;
- Åtgärderna får inte påverka de mänskliga rättigheterna eller normerna för jus cogens (tvingande regler) och
- Åtgärderna måste avslutas när den felaktiga handlingen har upphört.

I boken anges det vara uppenbart att sanktioner som antagits av enskilda stater – såsom de ökända amerikanska sanktionerna som införts mot Kuba enligt Helms-Burton Act – ofta tjänar utrikespolitiska syften för den eller de berörda staterna, utan att nödvändigtvis utgöra en reaktion på en tidigare överträdelse av internationell rätt.

Avslutningsvis sammanfattas rättsläget enligt följande:

(1) Ensidiga sanktioner är åtgärder för att utöva påtryckningar utan hot om eller användningen av militär makt riktade mot en stat, som vidtas av en enskild stat eller en grupp av stater och som inte är auktoriserade av FN, och som försöker begränsa eller helt beröva den en frihet som andra stater njuter av. Sådana åtgärder omfattar ekonomiska och finansiella sanktioner, tillgångsfrysning, handelssanktioner, råvaruöverskridanden och begränsningar av bank- och överföringsmedel, frihet att navigera, luftfart och transitering och rätten till kommunikation.

(2) Stater måste i sina internationella förbindelser avstå från att använda eller uppmuntra användningen av ensidiga sanktioner för att tvinga en annan stat att ge upp delar av sin suveränitet eller för att säkerställa fördelar av vilket slag som helst från den.

3) Handlingen att anta, upprätthålla eller genomföra ensidiga sanktioner som inte överensstämmer med internationell rätt, inklusive bestämmelserna i FN:s stadga och principerna för mänskliga rättigheter och humanitär rätt, är inte tillåten.

(4) Ensidiga sanktioner måste betraktas som exceptionella åtgärder som får vidtas som svar på en extraordinär situation när inga andra alternativa åtgärder finns tillgängliga eller är tillräckliga för att hantera situationen.

(5) När stater antar nationell lagstiftning eller åtgärder som syftar till att utvidga deras effekter på medborgare eller enheter i tredje land, i syfte att avskräcka dem från lagliga kommersiella eller andra förbindelser med målstaten eller dess medborgare, har stater en skyldighet att se till att en sådan extraterritoriell räckvidd för åtgärderna inte skadar tredjestaterna i onödan och undergräver deras ekonomi och deras handlingsfrihet och påverkar medborgarna negativt.

(6) Ensidiga sanktioner som undergräver tredjestaters suveränitet är inte tillåtna enligt internationell rätt.

(7) Nationell lagstiftning om ensidiga sanktioner som påverkar folkets rättigheter i tredje land strider mot internationell rätt.

(8) Tredjestater bör inte vara skyldiga att erkänna den extraterritoriella karaktären av ensidiga sanktioner eller att tillämpa dem, eftersom sådana åtgärder strider mot grundläggande principer i internationell rätt, inklusive mänskliga rättighetsnormer och andra regler i internationell sedvanerätt.

(9) Den stat som inför ensidiga sanktioner måste specificera vilka exakta skyldigheter enligt internationell lag som kränks av den riktade staten och vilka skyldigheter den staten måste uppfylla.

(10) Ensidiga sanktioner måste åtföljas av ett erbjudande att förhandla, och de bör inte inledas före riktad stat får ett meddelande om anspråk och en rimlig möjlighet att presentera ett svar.

(11) Den ”skadade” staten som beslutar att vidta ensidiga sanktioner måste underrätta målstaten om beslutet om att vidta sådana åtgärder.

(12) Ensidiga sanktioner måste föregås av ett krav från den ”skadade staten” att den ansvariga staten uppfyller sina skyldigheter enligt internationell lag.

(13) Ensidiga sanktioner får vidtas endast när rättelse på annat sätt har uttömts eller är otillgänglig, och målstaten har på ett otillbörligt sätt vägrat ersättning för sin internationellt felaktiga handling eller efterlevnad av sina internationella skyldigheter.

(14) Ensidiga sanktioner måste syfta till att framkalla målstatens efterlevnad av sina internationella förpliktelser och att få till stånd ett upphörande och en tillfredsställande ersättning för en felaktig handling.

15) De förslag till de internationella lagreglerna om motåtgärder som utvecklades av ILC 2001 i dess utkast till artiklar om statligt ansvar gäller också för ensidiga sanktioner.

(16) Ensidiga sanktioner som vidtas måste stå i proportion till den skada som lidits till följd av den internationellt felaktiga handling som begås av staten i fråga.

(17) Ensidiga sanktioner ska vara reversibla och inte vara för bestraffande ändamål.

(18) Ensidiga sanktioner måste avslutas när den internationellt felaktiga handlingen har upphört att existera.

(19) Ensidiga sanktioner får inte införas i strid med de tillämpliga normerna i internationell rätt och får inte leda till brott mot mänskliga rättigheter och humanitära principer.

(20) Alla allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna av en stat bör hänvisas antingen till ett fördragsorgan för mänskliga rättigheter eller till FN:s råd för mänskliga rättigheter eller till FN:s säkerhetsråd.

(21) Stater som inte själva skadas av en annan stats internationellt felaktiga handling har inte rätt att införa ensidiga sanktioner.

(22) Ensidiga sanktioner får inte vidtas på ett sådant sätt att diplomatisk eller konsulär okränkbarhet försämras.

(23) Ensidiga sanktioner bör inte vidtas när det finns fördragsmedel mellan inriktnings- och målstaterna för en fredlig lösning av en tvist i ämnet.

(24) Ensidiga sanktioner bör inte påverka något tvistlösningsförfarande som är i kraft mellan de två staterna och som är tillämpligt på tvisten.

(25) Om det finns en internationell mekanism för tvistlösning mellan staterna, bör denna mekanism tillgripas.

(26) När det finns en bestämmelse eller möjlighet att begära provisoriska åtgärder från ett internationellt tvistlösningsorgan bör den utnyttjas innan ensidiga sanktioner införs.

(27) Ensidiga sanktioner måste avbrytas om tvisten läggs fram för en domstol med behörighet att fatta beslut bindande för parterna.

(28) Staten som drabbas av olagliga ensidiga sanktioner har rätt att vidta motåtgärder inom gränserna för internationell rätt.

(29) Stater som vidtar ensidiga sanktioner mot en annan stat för att ha gjort en internationellt felaktig handling bör informera FN:s säkerhetsråd om de vidtagna åtgärderna och skälen till dem.

(30) Ensidiga sanktioner bör avbrytas om ärendet har behandlats av FN:s säkerhetsråd eller annan behörig internationell eller regional organisation av stater.

I tillägg vill jag nämna att den framstående professorn Tom Ruys bekräftar i sin artikel "Sanctions, retortions and countermeasures: concepts and international legal framework", i *Research Handbook on UN Sanctions and International Law* (red.: Larissa van den Herik: Edward Elgar Publishing, 2017) i stort sett slutsatserna i den nu anmälda boken.

Den anmälda boken får räknas till standardverket vad gäller ensidiga sanktioner. Boken belyser att det många gånger finns starka juridiska argument att ta stöd av när stormakter aggressivt använder sanktionsvapnet i sina attacker mot mindre stater.