
NACIONALINIO SAUGUMO IŠIMTIES SAMPRATA IR TAIKYMO YPATUMAI PASAULIO PREKYBOS ORGANIZACIJOS TEISĖJE

Raimondas Ališauskas

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės institutas
Elektroninis paštas: raalis@mruni.eu

Pateikta 2021m. vasario 4 d., parengta spaudai 2021m. birželio 21d.

DOI: 10.13165/JUR-21-28-1-05

***Santrauka.** Straipsnyje detaliai apžvelgiamos Pasaulio prekybos organizacijos (PPO) teisės normos, susijusios su nacionalinio saugumo išimtimis. Ši tema vėl tapo aktuali per pastaruosius kelis metus ypač didėjant tarptautinės prekybos ribojimo atvejų, kai valstybės savo veiksmus teisina nacionalinio saugumo išimtimis, nors dažnai tokie veiksmai akivaizdžiai slepia ne tik politinius, bet ir šalies atskirų ūkio šakų komercinius interesus. Iš tokių atvejų paminėtini prekybos ribojimai, susiję su Rusijos ir Ukrainos konfliktu, Kataro konfliktas su Saudo Arabija, JAE bei keliomis regiono valstybėmis, taip pat JAV prezidento sprendimai dėl papildomų importo muitų plienui ir aliuminiui bei galimi panašūs muitai importuojamiems automobiliams.*

Be konkrečių teisės normų turinio, straipsnyje aptariami ir analizuojami naujausi PPO ginčų sprendimo procesai, kuriuose nagrinėjamos nacionalinio saugumo išimtytys. Apžvelgiant mokslinę literatūrą, Bendrojo susitarimo dėl muitų tarifų ir prekybos (GATT) ir PPO jurisprudenciją, taip pat ES ir JAV vyriausybių rašytinius pareiškimus PPO ginčų procesuose bei kitus dokumentus nagrinėjamu klausimu, bandoma atsakyti į klausimą, kodėl nacionalinio saugumo išimčių taikymo teisėtumą galima ginčyti PPO

ginčo procese. Straipsnyje taip pat apibrėžiamas išimties dėl nacionalinio saugumo turinys ir svarbiausi taikymo aspektai tarptautinėje prekybos teisėje.

Reikšminiai žodžiai: tarptautinė prekybos teisė, Pasaulio prekybos organizacija, nacionalinio saugumo išimtis, valstybės diskrecijos teisė, jurisdikcija.

Įžanga

Teisės normos, apibrėžiančios nacionalinio saugumo išimtis¹ Pasaulio prekybos organizacijos (PPO) teisėje, net ir po daugelio dešimtmečių organizacijos veiklos lieka tarp nedaugelio kontraversiškesnių normų, dėl kurių aktyviai diskutuoja tiek akademinė visuomenė, tiek PPO šalių vyriausybės. 1947 m. Bendrojo susitarimo dėl muitų tarifų ir prekybos (GATT) XXI straipsnyje apibrėžtos nacionalinio saugumo išimties išliko nepakitusios ir po Pasaulio prekybos organizacijos sukūrimo 1995 m. Tačiau dar svarbiau tai, kad minėtos teisės normos, kaip galima tarptautinės prekybos ribojimus pateisinanti išimtis, plačiai naudotos valstybių praktikoje, išliko praktiškai nenagrinėtos GATT, o vėliau ir PPO jurisprudencijoje.

Nacionalinio saugumo klausimą galima vadinti visos tarptautinės teisės Achilo kulnu, nes daugelyje tarptautinės viešosios teisės šakų esama spragų, kurias atveria atvira nuoroda į nacionalinį saugumą. Kiekvienos valstybės teisė ginti svarbios krizės metu, taikant priemones, kurios kitais atvejais būtų neįmanomos, neabejotinai yra visos tarptautinės teisės pagrindas².

Šiame straipsnyje analizuojamos PPO teisės normos, susijusios su nacionalinio saugumo išimtimis, nes nacionalinės saugumo išimties turinys tarptautinės prekybos teisėje yra neaiškus, dažnai ji suprantama kaip išskirtinė valstybės teisė ginti savo interesus pasirenkant priemones, kurios būtų pateisinamos atsižvelgiant į susiklosčiusias aplinkybes. Todėl šiame straipsnyje aiškinamas nacionalinio saugumo išimčių tarptautinėje prekyboje turinys ir atskleidžiama, kad minėtų teisės normų turinys, nors ir pakankamai platus, tačiau turi labai aiškiai apibrėžtas ribas bei konkrečias objektyvias aplinkybes, kai tarptautinės prekybos suvaržymai galėtų būti pateisinami nacionalinio saugumo išimtimi. Be to, teigiama, kad nacionalinio saugumo išimtimi besiremianti valstybė turi atsižvelgti į procedūrinius PPO teisės reikalavimus, pradedant nuo tinkamo paveiktų šalių informavimo.

1 Pažymėtina, kad GATT XXI straipsnio pavadinime anglų kalba vartojamas tik terminas „saugumas“. Straipsnio pavadinimas anglų k. „security exceptions“, o šio straipsnio pavadinimas į lietuvių kalbą išverstas kaip „saugumą užtikrinančios išimties“. Tačiau šio tyrimo tikslais naudojamas terminas „nacionalinis saugumas“, stengiantis tiksliau atskirti (nacionalinio) saugumo išimtis nuo kitų PPO teisėje numatytų išimčių.

2 Hannes L. Schloemann, Stefan Ohlhoff, „‘Constitutionalization’ and Dispute Settlement in the WTO: National Security as an Issue of Competence“, *The American Journal of International Law* 93 (1999): 440.

Ši tema ne tik akademiniau, bet ir praktiniu aspektu tapo aktualia per pastaruosius kelis metus, kai itin padaugėjo tarptautinės prekybos ribojimo atvejų, o valstybės savo veiksmus pradėjo teisinti nacionalinio saugumo išimtimis, nors dažnai tokie veiksmai akivaizdžiai slepia ne tik politinius, bet ir šalies atskirų ūkio šakų komercinius interesus. Todėl, be konkrečių teisės normų turinio, straipsnyje analizuojami PPO ginčų sprendimo procesai, kuriuose nagrinėjamos nacionalinio saugumo išimtys. Aiškinamas PPO teisėje apibrėžtos saugumo išimties turinys ir apibrėžiami minėtų teisės normų svarbiausi interpretavimo aspektai tarptautinėje prekybos teisėje. Siekiant nurodytų tikslų, pasitelkti dokumentų analizės, loginis ir lyginamasis tyrimo metodai.

Lietuvos moksliniuose leidiniuose nacionalinio saugumo išimtis PPO teisės sistemoje nenagrinėta. Vertinant plačiau, PPO teisė ir šios organizacijos ginčų sprendimo klausimai aptariami I. Daukšienės, R. Daujoto, G. Valantiejaus publikacijose. Akademinei literatūra nagrinėjamu klausimu anglų k. pakankamai gausi. Iš autorių, nagrinėjančių nacionalinio saugumo išimtį PPO teisės sistemoje, paminėtinos A. Lowenfeld, R. Bhala, T. Cottier, R. Alford, A. Alexandroff, D. Akande, H. Schloemann publikacijos. Iš naujausių mokslinių straipsnių autorių paminėtini G.-D. Balan, T. L. Prazeres, G. Vidigal ir T. Voon.

1. Nacionalinio saugumo išimties naudojimas teisinant tarptautinės prekybos ribojimus

GATT veiklos laikotarpiu 1947–1994 metais organizacijos sekretoriato parengtoje apžvalgoje dėl XXI straipsnio taikymo paminėti devyni atvejai, kai prekybos ribojimai buvo teisinti GATT XXI straipsnyje numatytais išimtimis, o dar vienu prekybos ribojimo atveju šalis rėmėsi GATT XXI straipsnio dvasia³:

- 1949 m. JAV Čekoslovakijai įvestas strateginių prekių embargas;
- 1951 m. įsipareigojimų tarp JAV ir Čekoslovakijos suspendavimas;
- 1954 m. Peru Čekoslovakijos prekėms taikytas importo embargas;
- 1961 m. Ganos įvestas embargas Portugalijos prekėms;
- 1962 m. JAV įvestas prekybos embargas Kubai;
- 1970 m. Egipto taikytas Izraelio boikotas;
- 1975 m. Švedijos įvestas avalynės ribojimas⁴;

3 Negotiating Group on GATT Articles, *Article XXI, Note by the Secretariat*, MTN.GNG/NG7/W/16, 18-08-1987, 5.

4 Švedijos teigimu, toks prekybos ribojimas atitiko GATT XXI straipsnio dvasią, nes, *inter alia*, nacionalinės [avalynės] gamybos sumažėjimas kėlė grėsmę Švedijos ekonominės gynybos, kaip sudečiamosios nacionalinio saugumo dalies, planams krizės atvejais, be to, minėta politika reikalavo užtikrinti minimalią nacionalinę gamybą gynybai svarbiose pramonės šakose. Daugelis GATT narių abejojo Švedijos pasiteisinimu ir pabrėžė, kad avalynės importo ribojimas taikytas komerciniais, o ne nacionalinio saugumo tikslais. Todėl po dvejų metų, 1977 m., Švedija atšaukė minėtus ribojimus.

- 1982 m. ES, Australijos ir Kanados prekybos ribojimai Argentinai dėl Folklando krizės;
- 1982 m. JAV įvesti cukraus importo iš Nikaragvos ribojimai;
- 1985 m. JAV įvestas prekybos embargas Nikaragvai.

Pabrėžtina, kad tik septyni iš minėtų atvejų susiję su ginčų sprendimo procedūromis. Likę atvejai, atsižvelgiant į ginčo kontekstą, nagrinėti kituose reguliariuose GATT komitetuose. Iš pradėtų septynių ginčų sprendimo procedūrų arbitrų raportai paskelbti tik trijuose procesuose, iš kurių tik vienas raportas dėl JAV importo ribojimų cukrui iš Nikaragvos buvo patvirtintas⁵. Atkreiptinas dėmesys, kad šiame ginčo procese JAV tiesiogiai savo veiksmų nebandė teisinti GATT XXI str. nuostatomis ar kitomis galimomis išimtimis. Vietoj to buvo teigiama, kad Nikaragvai taikomos priemonės nėra komerciškai motyvuotos. Be to, dėl taikomų priemonių jokia JAV pramonės šaka negauna ekonominės ar prekybos naudų. JAV teigimu, peržiūra ir sprendimas platesniame ginče įsaina už GATT veiklos ribų⁶. Taigi, arbitrai savo sprendime tik konstatavo, kad JAV savo veiksmų nebandė teisinti jokiomis teisės normomis, todėl jiems beliko pripažinti, kad JAV savo veiksmais, ribodama cukraus importą iš Nikaragvos, pažeidė GATT XIII: 4 straipsnio normas.

Po PPO įsteigimo 1995 m. pradėjęs galioti PPO Susitarimas dėl ginčų sprendimo taisyklių ir tvarkos iš esmės pakeitė visą ginčų sprendimų procesą. Sukurta PPO teisės sistema yra paremta aiškiais privalomojo pobūdžio taisyklėmis, joje ginčų sprendimo mechanizmas veikia kaip tarptautinės prekybos teismas su privaloma išimtinė jurisdikcija. Šioje teisės sistemoje ginčai sprendžiami taikant teisės normas, patvirtinti sprendimai tampa privalomais ginčo šalims, o sprendimų nesilaikant, numatyta sankcijų galimybė. Dėl šių išskirtinių požymių PPO ginčų sprendimo sistema neabejotinai tampa vienu svarbiausiu tarptautinės viešosios teisės tribunolu⁷.

Nežiūrint esminių ginčų sprendimo sistemos naujovių, per beveik dvidešimt PPO veiklos metų situacija dėl GATT XXI straipsnio taikymo, palyginti su GATT laikotarpiu, nedaug pasikeitė. Minėtu laikotarpiu išskirtini trys PPO ginčai, kuriuose valstybės-atsakovės vykusiuose ginčų sprendimo procesuose savo veiksmus teisino GATT XXI straipsnyje apibrėžtimis nacionalinio saugumo išimtimis⁸. Deja, nei viename iš minėtų procesų sprendimai nebuvo paskelbti.

Iš minėtų trijų procesų ypač išskirtina JAV – Helms Burton (Europos Bendrijos) byla dėl JAV vyriausybės 1996 m. sugriežtintų ekonominių sankcijų Kubai bei šių

5 Ji Yeong Yoo ir Dukgeun Ahn, „Security Exception in the WTO System: Bridge or Bottle-Neck for Trade and Security?“, *Journal of International Economic Law* 19 (2016): 430.

6 *United States – Imports of Sugar from Nicaragua*, Report of the Panel adopted on 13 March 1984.

7 Mitsou, Matsushita, Thomas J. Schoenbaum, ir Petros C. Mavroidis, *The World Trade Organization: Law, Practice, and Policy*, 2nd ed., (Oxford: Oxford University Press, 2015), 104.

8 „DS38 United States – The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act“; „DS188 Nicaragua – Measures Affecting Imports from Honduras and Colombia“; „DS201 Nicaragua – Measures Affecting Imports from Honduras and Colombia“.

sankcijų galimo poveikio ES įmonėms ir fiziniams asmenims. Nuo pat ginčo proceso pradžios, kuris būtų reikšmingas ne tik dėl nacionalinio saugumo išimties, bet ir dėl eksteritorinių vienos valstybės teisės aktų galiojimų trečiųjų šalių jurisdikcijoje, buvo akivaizdu, kad PPO arbitrams bus itin sudėtinga priimti sprendimą šiame procese. Šiame ginčo procese šalys neapsiribojo konsultacijomis ir, ES siekiant ginčo nagrinėjimo iš esmės, PPO Ginčų sprendimo taryba (DSB) priėmė sprendimą dėl arbitrų kolegijos įsteigimo. Tačiau prasidėjusiame bylinėjimosi procese JAV ne tik tvirtino, kad, remiantis GATT XXI straipsnio išimtimi dėl nacionalinio saugumo, PPO arbitrai neturi įgaliojimų nagrinėti atsakovės pareiškimų bei argumentų, bet ir grasino apskritai nepasirodyti proceso posėdžiuose, nes nagrinėjimas klausimas susijęs su JAV užsienio politika ir nacionaliniu saugumu⁹.

Ilgą laiką atrodė, kad nacionalinio saugumo išimtis liks viena iš nedaugelio PPO teisės normų, dėl kurių debatai vyksta tik akademinio lygiu, tačiau per paskutinius kelerius metus tarptautinės prekybos ribojimų skaičius, kuriuose valstybės savo veiksmus teisina nacionaliniu saugumu, itin išaugo. Iš tokių atvejų paminėtini įvairūs prekybos ribojimai, susiję su nuo 2014 m. vykstančiu Rusijos ir Ukrainos konfliktu, 2017 m. Kataro nesutarimai su Saudo Arabija, Jungtiniais Arabų Emyratais bei keliomis kitomis regiono valstybėmis¹⁰, taip pat JAV prezidento sprendimai dėl papildomų importo muitų plienui ir aliuminiui¹¹ bei grasinimai įvesti muitus importuojamiems automobiliams¹².

Su minimais įvykiais susijusios aplinkybės ir pareigūnų išsakomi motyvai dėl prekybą ribojančių sprendimų leidžia teigti, kad valstybių veiksmai, teisinantis nacionalinio saugumo išimtimis, galimai slepia ne tik politinius, bet ir šalies atskirų ūkio šakų komercinius interesus.

Rusijos naudojamos ekonominio poveikio priemonės ir prekybos ribojimai žinomos senokai¹³. JAV administracija plieno pramonę taip pat bando ne pirmą kartą, tačiau visi ankstesni panašūs bandymai buvo pripažinti pažeidžiančiais PPO teisės normas. Pavyzdžiui, *JAV – plieno apsaugos priemonės (Europos Bendrijos)* byloje, nors buvo nagrinėjamas PPO susitarimo dėl specialiųjų rinkos apsaugos priemonių taikymo normos, tarp JAV argumentų, kurie leistų taikyti prekybą ribojančias

9 David. E. Sanger, „U.S. won't offer trade testimony on Cuba embargo“, *New York Times*, 1997 m. vasario 21 d., žiūrėta 2021 m. sausio 18 d., <https://www.nytimes.com/1997/02/21/world/us-won-t-offer-trade-testimony-on-cuba-embargo.html>.

10 Patrick Wintour, „Qatar given 10 days to meet 13 sweeping demands by Saudi Arabia“, *The Guardian*, 2017 m. birželio 23 d., žiūrėta 2021 m. sausio 18 d., <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/23/close-al-jazeera-saudi-arabia-issues-qatar-with-13-demands-to-end-blockade>.

11 U.S. Customs and Border Protection Agency, žiūrėta 2021 m. sausio 18 d., <https://www.cbp.gov/trade/programs-administration/entry-summary/232-tariffs-aluminum-and-steel>.

12 U.S. Department of Commerce, žiūrėta 2021 sausio 18 d., <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/05/us-department-commerce-initiates-section-232-investigation-auto-imports>.

13 Raimondas Ališauskas, „Kaip laimėti maratoną – Rusijos narystė PPO“, *Valstybė*, 2012, Nr. 2(58).

priemonės, minėtas ir nacionalinio saugumo argumentas¹⁴. Taigi, naujausių prekybos ribojimų atveju greičiausiai atsižvelgdama į ankstesnę nepalankią PPO ginčų sprendimo praktiką, papildomus importo muitus plienui ir aliuminiui JAV bando teisinti PPO nacionalinio saugumo teisės normomis, t. y. normomis, dėl kurių ilgą laiką egzistavo teisinis neapibrėžtumas. Todėl neturėtų stebinti tai, kad minėtų tarptautinės prekybos ribojimų sprendimas iš diplomatinių formatų persikelia į *ad hoc* teisminį procesą pagal PPO ginčų sprendimų procedūras.

Nuo 2016 m. inicijuota net šešiolika PPO ginčų sprendimo procesų dėl prekybą ribojančių priemonių, kurios susijusios su nacionalinio saugumo išimtimis: trys ginčo procesai sietini su Rusijos ir Ukrainos konfliktu¹⁵; keturi ginčo procesai – su Kataro nesutarimais su Jungtiniais Arabų Emyratais, Saudo Arabija ir Bahreinu¹⁶; devyni ginčo procesai – su JAV sprendimu dėl papildomų importo muitų plienui ir aliuminiui taikymo¹⁷. Atkreiptinas dėmesys, kad prie minėtų prekybos ribojimų galėtų būti priskirtinas potencialus PPO ginčas dėl 2014 m. rugpjūčio mėn. Rusijos Federacijos įvesto žemės ūkio ir maisto produktų embargo iš ES, JAV, Australijos, Kanados, Norvegijos, Ukrainos ir kai kurių kitų šalių importuojamoms prekėms, kurios Rusijai taiko sankcijas dėl veiksmų Ukrainoje. Pažymėtina, kad ES svarstė galimybę dėl Rusijos veiksmų inicijuoti PPO ginčų sprendimo procedūrą¹⁸, tačiau dėl skirtingos ES valstybių narių pozicijos aktyvių veiksmų nesiėmė.

Akcentuotina, kad pirmasis PPO istorijoje sprendimas byloje, susijusioje su nacionalinio saugumo išimties taikymu, paskelbtas *Rusija – Eismas tranzitu (Ukraina)* byloje 2019 m. balandžio 26 d., PPO Ginčų sprendimo tarybai patvirtinus arbitrų

-
- 14 „United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products – Final Reports of the Panel“, WT/DS248/R, para. 7.225.
 - 15 „DS512 Russian Federation – Measures Concerning Traffic in Transit (Ukraine)“; „DS525 Ukraine – Measures relating to Trade in Goods and Services (The Russian Federation)“; „DS532 Russian Federation – Measures Concerning the Importation and Transit of Certain Ukrainian Products (Ukraine)“.
 - 16 „DS526 United Arab Emirates – Measures Relating to Trade in Goods and Services, and Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (Qatar)“; „DS527 Kingdom of Bahrain – Measures Relating to Trade in Goods and Services, and Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (Qatar)“; „DS528 Saudi Arabia, Kingdom of – Measures Relating to Trade in Goods and Services, and Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (Qatar)“; „DS567: Saudo Arabia – Measures concerning Intellectual Property Rights (Qatar)“.
 - 17 „DS544 United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products (China)“; „DS547 United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products (India)“; „DS548 United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products (European Union)“; „DS550 United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products (Canada)“; „DS551 United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products (Mexico)“; „DS552 United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products (Norway)“; „DS554 United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products (The Russian Federation)“; „DS556 United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products (Switzerland)“; „DS564 United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products (Turkey)“.
 - 18 Klausimas svarstytas ES Prekybos politikos komitete, taip pat dvišaliuose Lietuvos diplomatų susitikimuose su kitų ES šalių atstovais.

kolegijos raportą, todėl šiuo sprendimu užpildyta spraga PPO jurisprudencijoje, kuri daugeliu kitų tarptautinės prekybos teisės klausimų yra itin gausi.

2. PPO teisės normų, apibrėžiančių nacionalinio saugumo išimtis, analizė

GATT XXI straipsnis, apibrėžiantis nacionalinio saugumo išimtis, išdėstytas taip: „Saugumą užtikrinančios išimtys

Nė viena šio susitarimo nuostata neinterpretuojama kaip:

- a) reikalaujanti, kad susitariančioji šalis narė pateiktų informaciją, kurios atskleidimas, jos įsitikinimu, prieštarautų esminiams jos saugumo interesams; arba
- b) draudžianti susitariančiajai šaliai imtis veiksmų, kuriuos ji laiko esant reikalingais esminiams savo saugumo interesams užtikrinti:
 - i) skylančių medžiagų arba medžiagų, iš kurių šios yra gautos, atžvilgiu;
 - ii) ginklų, amunicijos, karinio inventoriaus ir kitų tokios rūšies prekių ir medžiagų pervežimų atžvilgiu, kai tuo siekiama tiesiogiai arba netiesiogiai aprūpinti karines struktūras;
 - iii) veiksmų, vykdomų karo ar kitų kritinių tarptautinių situacijų atveju; arba
- c) draudžianti susitariančiajai šaliai imtis veiksmų, vykdamas įsipareigojimus pagal Jungtinių Tautų Chartiją dėl tarptautinio saugumo ir taikos palaikymo.¹⁹

Panašios teisės normos, apibrėžiančios nacionalinio saugumo išimtis, taip pat aptinkamos kitose dviejose tarptautinės prekybos srityse: Bendrajame susitarime dėl prekybos paslaugomis – GATS XIV *bis* straipsnyje, o Susitarime dėl intelektinės nuosavybės teisių aspektų, susijusių su prekyba – TRIPS 73 straipsnyje.

Nacionalinio saugumo išimties tekstas ir jurisprudencijos istorija rodo ilgalaikį GATT susitariančiųjų šalių, o dabar ir PPO narių pripažinimą, kad šios išimties taikymas susijęs su itin jautriais klausimais. Todėl tarptautinės prekybos dalyviai tradiciškai susilaikydavo nuo ginčų dėl prekybą ribojančių priemonių, jei gynyba remdavosi saugumo išimtimi²⁰.

Išanalizavus GATT XXI straipsnio struktūrą, galima daryti išvadą, kad PPO teisės normos pateikia baigtinį sąrašą aplinkybių, išdėstytų straipsnio (a)–(c) punktuose, kurios susijusios su nacionalinio saugumo išimčių taikymu. Šias aplinkybes galima išskirti į penkias plačias kategorijas²¹:

- 1) informacijos, susijusios su nacionaliniu saugumu, atskleidimas;
- 2) prekybos ribojimai, susiję su branduolinės ir su jomis susijusių medžiagų judėjimu;

19 *Bendrasis susitarimas dėl muitų tarifų ir prekybos* (Vilnius: Alma littera, 1997), 70.

20 Tania Voon, „Can International Trade Recover? The Security Exception in WTO: Entering A New Era“, *American Journal of International Law* 113 (2019): 45.

21 Roger P. Alford, „Self-Judging WTO Security Exception“, *Utah Law Review* 3 (2011): 703.

- 3) karinės paskirties prekės ar paslaugos ir jų tiekimas armijai, karinėms struktūroms ar daliniams;
- 4) karas ar kritiška padėtis tarptautiniuose santykiuose;
- 5) valstybių teisės ir pareigos pagal JT Chartiją.

Akivaizdu, kad du iš trijų GATT XXI straipsnio punktų yra daug siauresnės apimties, aiškiau apibrėžiantys specifines išimtis, iš kurių (a) punktas numato galimybę neatskleisti informacijos, kuri svarbi šalies nacionaliniam saugumui, o (c) punktas pateikia aiškią nuorodą į galimus valstybės veiksmus, kurių imtasi įgyvendinant JT sankcionuotas taikos ir saugumo priemonės, todėl minėtų dviejų punktų normų aiškinimas nesukelia tokios kontroversijos kaip (b) punkte nurodytos aplinkybės.

Pats (b) punktas yra gana platus, nes jame nurodytos trys skirtingos galimų išimčių kategorijos. Kaip ir anksčiau minėtų punktų atveju, nei (b) (i) papunktis, skirtas prekybos ribojimams, susijusiems su branduolinėmis medžiagomis, nei (b) (ii) papunktis, skirtas prekybos ribojimams, susijusiems su ginklų ar amunicijos transportavimui ar kitokių prekių tiekimu karinėms struktūroms, nekelia abejonių dėl jų galimo taikymo, todėl prekybinių ginčų dėl šių papunkčių nėra.

Šiek tiek kitaip grupuojant (b) papunkčių turinį, išskirtinos trys diskusijų kryptys, kurios leidžia akivaizdžiai atskleisti vykstančių diskusijų objektą:

- 1) veiksmai, kurių imasi valstybė, besiteisinanti nacionalinio saugumo išimtimi, turi būti susiję su vienu iš trijuose skirtinguose papunkčiuose nurodytų atvejų, t. y.: (a) susiję su branduolinėmis medžiagomis; (b) susiję su ginklų ar amunicijos pervežimais; (c) susiję su karu ar tarptautinių santykių kritine padėtimi;
- 2) valstybės veiksmai turi būti susiję su *esminiais* nacionalinio saugumo interesais;
- 3) valstybės veiksmai turi būti *būtini* saugumo interesų gynimui²².

Kaip jau minėta anksčiau, nei (a), nei (c) GATT XXI straipsnio punktai nekelia didesnių abejonių. Taigi, visas mokslininkų diskursas dėl nacionalinio saugumo išimčių sampratos ir PPO ginčų sprendimai susiję su dviem pagrindiniais klausimais: pirma, ar nacionalinio saugumo išimtimi besiremianti valstybė turi neginčijamą diskreciją savarankiškai nuspręsti dėl veiksmų, būtinų jos nacionaliniam saugumui ginti (angl. *self-judging exception*) ir, antra, ar galima apibrėžti objektyvius kriterijus, kurie padėtų įvertinti, ar valstybės, besiremiančios nacionalinio saugumo išimtimi, veiksmai yra pagrįsti bei pateisinami.

Rusija – Eismas tranzitu (Ukraina) byloje arbitrų kolegija ne tik patvirtino savo jurisdikciją nagrinėti tarptautinės prekybos ginčus, susijusius su nacionalinio saugumo išimties taikymu, bet ir atskleidė iki tol plačiai diskutuotą GATT XXI straipsnio normų turinį, iš kurių išskirtinos šios:

22 Dapo Akande ir Sope Williams, „International Adjudication on National Security Issues: What Role for the WTO“, *Virginia Journal of International Law* 43 (2003): 385.

(A) savarankiškas valstybės sprendimas dėl galimybės pasinaudoti nacionalinio saugumo išimtimi, išdėstytas (b) punkto įžanginėje dalyje – „kuriuos ji [valstybė] laiko esant reikalingais esminiams savo saugumo interesams užtikrinti“ (angl. „which it considers necessary to protect its essential security interests“);

(B) termino „vykdomų karo ir kitų kritinių tarptautinių situacijų atveju“ (angl.: „taken in time of war or other emergency in international relations“) aiškinimas.

Pasak G. Vidigal, paneigiant bendrą nuomonę, kad XXI straipsnio (b) punkte įtvirtinta plati ar bent dalinė valstybės diskrecija taikyti prekybos ribojimus, arbitrų kolegija *Rusija – Eismas tranzitu (Ukraina)* byloje nurodė mažiausiai tris teisinius testus, kuriuos PPO narė turi atlikti, norėdama pagal XXI (b) straipsnį pateisinti prekybos ribojimus, kurie priešingu atveju būtų pripažinti neatitinkančiais PPO teisės normų. Taigi, PPO ginče atsakovas privalo: i) objektyviai įrodyti, kad taikoma priemonė patenka į viena iš XXI straipsnio (b) punkto pastraipų; ii) paaiškinti, kokius *esminius* saugumo interesus, susijusius su pagrindinėmis valstybėmis funkcijomis pasirinktomis prekybos priemonėmis, siekiama apsaugoti, įrodant, kad tai nėra tiesiog maskuojami ekonominiai interesai, pavadinti „esminiais saugumo interesais“, siekiant apeiti PPO normų taikymą; ir (iii) parodyti, kad pasirinktos prekybos ribojimo priemonės, kurias bandoma teisinti pagal XXI straipsnio (b) punktą, turi tokią ryšį su esminiais valstybės saugumo interesais, kad būtų galima patikimai teigti, jog ribojimai taikomi būtent „dėl šių interesų apsaugos“²³.

3. Skaidrumo problematika taikant PPO nacionalinio saugumo išimtis

Prie papildomų PPO teisės normų, susijusių su nacionalinio saugumo išimtimis, priskirtinas 1982 m. patvirtintas GATT Tarybos sprendimas dėl GATT XXI straipsnio²⁴. Minėtas sprendimas susijęs su Argentinos iniciatyva, kai jai nepavyko išspręsti ginčo su ES dėl prekybos ribojimų, susijusių su krize Folklando salose. Deja, GATT Tarybos sprendimas apsiriboja keliais procedūriniais punktais, nepateikdamas detalesnio interpretavimo dėl nacionalinio saugumo išimčių taikymo ar aiškinimo galimo ginčo atveju.

1982 m. Sprendimo dėl GATT XXI straipsnio preambulės pirmuose punktuose konstatuojama, kad saugumo išimtys garantuoja svarbią teisę valstybei ginti savo interesus, taip pat nurodoma, jog tokių išimčių taikymas gali sukelti tarptautinės prekybos ribojimus ar netikrumą dėl tiekimo. Iš preambulės punktų išskirtinas trečiasis punktas, kuriame teigiama, kad valstybė, imdamasi GATT XXI straipsnyje numatytų veiksmų, turėtų atsižvelgti į trečiųjų šalių interesus, kurie gali būti paveikti taikant prekybos ribojimus. Pažymėtina, kad šį preambulės punktą galėtų

23 Gerald Vidigal, „WTO Adjudication and the Security Exception: Something Old, Something New, Something Borrowed – Something Blue?“, *Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper* No. 2019-21, (2019): 12.

24 „Decision concerning Article XXI of the General Agreement“, GATT, 1982-11-30, L/5426.

panaudoti ieškovai vykstančiuose ar potencialiuose PPO ginčų sprendimo procedūrose, stiprindami argumentus dėl atsakovės veiksmų *reikalingumo*, kuris detaliau bus aptariamasis kitame straipsnio skyriuje.

Minėto Sprendimo pirmasis punktą nustato, kad visos šalys turėtų būti detaliai informuotos apie prekybos priemones, kurias šalis įgyvendina vadovaudamasi GATT XXI straipsniu. Pabrėžtina, kad iš teisės normos nėra aišku, kaip minėtas informavimas turėtų būti atliekamas, pavyzdžiui, ar prekybos ribojimus taikanti šalis privalo per PPO sekretoriatą pateikti rašytinį pranešimą (notifikaciją), kuris daugeliu atvejų yra standartinė PPO procedūra įgyvendinant įvairius prekybos politikos instrumentus, ar, pavyzdžiui, pakanka valstybei pateikti informaciją žodžiu PPO Generalinės tarybos ar kito organizacijos organo posėdyje.

Atkreiptinas dėmesys, kad minėta teisės norma, numatanti kitų šalių tinkamą informavimą, yra detalizuota prekybos paslaugomis srityje, t. y. GATS XIV *bis* straipsnyje, kurio antroje dalyje sakoma, kad PPO Prekybos paslaugomis taryba turi būti kuo plačiau informuojama apie priemones, taikomas pagal 1(b) ir (c) punktus, ir iki kada jos bus taikomos²⁵. Tačiau, kaip jau minėta, panašios teisės normos, detalizuojančios informavimo reikalavimą, nesusijusios su prekybos prekėmis sritimi, t. y. GATT XXI straipsniu, todėl šalis informavimo formą ir būdą pasirenka pačios. Pavyzdžiui, JAV laiške Kinijai, atsakydama į pateiktą konsultacijų prašymą dėl papildomų importo muitų plienui ir aliuminiui, teigia, kad minėti muitai skirti reguliuoti plieno ir aliuminio importą, nes tai susiję su JAV nacionaliniu saugumu, taip pat nurodo, kad detalesnė informacija apie minėtus prekybos ribojimus, atsižvelgiant į 1982 m. Tarybos sprendimą dėl GATT XXI straipsnio, pateikta PPO Prekybos prekėmis komitete²⁶. Tačiau minėto komiteto darbotvarkėje²⁷ matyti, kad klausimo dėl JAV papildomų importo muitų plienui ir aliuminiui svarstymą inicijavo Kinija ir Rusija. Taigi, abejotina, ar JAV teiginys apie pateiktą informaciją, kaip to reikalauja minėto sprendimas dėl GATT XXI straipsnio, teisingas, kadangi informaciją JAV pateikė ne savo iniciatyva, o to prašant kitoms šalims.

1982 m. Sprendimo dėl GATT XXI straipsnio antrasis punktą konstatuoja, kad vienoms šalims ėmusių veiksmų pagal GATT XXI, kitos organizacijos šalys išsaugo visas savo teises pagal GATT teisės normas. Neabejotina, kad šis sprendimo punktą turėtų būti aiškinamas kaip patvirtinantis šalių teisę inicijuoti ginčo sprendimo procedūras pagal GATT XXII ir XXIII straipsnius bei susijusias teisės normas. Taigi, šis punktą susijęs su PPO ginčų dėl nacionalinio saugumo klausimų jurisdikcija, kuri detaliau aptariama kitoje straipsnio dalyje.

25 *Daugiašalių derybų dėl prekybos Urugvajaus raundo rezultatai* (Vilnius: Alma littera, 2000), 389.

26 Office of the United States Trade Representative, žiūrėta 2018 m. spalio 18 d., <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/US.Reply.CHN.Cons.Req.SG.Apr3pdf.pdf>.

27 Council for Trade in Goods, 23-03-2018, Proposed Agenda, G/C/W/751.

4. PPO arbitrų kolegijos teisė nagrinėti nacionalinio saugumo išimčių taikymą

Žvelgiant iš istorinės perspektyvos, PPO arbitrų kolegijos jurisdikcijos klausimas, nagrinėjant su nacionalinio saugumo klausimais susijusį ginčą, nėra naujas. Praeityje jis minėtas praktiškai visais atvejais, kai valstybių įvesti tarptautinės prekybos ribojimai buvo teisinami nacionalinio saugumo išimtimi. Ypač išskirtina JAV pozicija, kuri nuo tarptautinės prekybos teisės sistemos sukūrimo pradžios ne tik nuosekliai pasisakė prieš GATT ar vėliau prieš PPO arbitrų kolegijos jurisdikciją nagrinėti ginčą, jei atsakovė naudojami nacionalinio saugumo išimtimi, bet, kaip jau minėta, grasi- no apskritai nedalyvauti vykstančio ginčo proceso posėdžiuose.

Tokia JAV pozicija mokslininkų bent iš dalies grindžiama tuo, kad JAV yra pagrindinė ekonominių sankcijų naudotoja pasaulyje. Pavyzdžiui, 1945–2000 m. ji įvedė daugiau kaip 100 skirtingų sankcijų, kurių skaičius viršijo visų kitų valstybių bendrai taikomų sankcijų sumą²⁸. Mokslininkai, nagrinėjantys įvairius JAV užsienio politikos aspektus, pabrėžia, kad ne tik sankcijos, bet ir visa tarptautinė prekybos teisė ir politika yra neatskiriamas JAV užsienio politikos pogrupis. Įvairios ekonominės sankcijos yra vienas iš būdų, kaip JAV bendrauja arba riboja bendravimą su likusiu pasauliu²⁹.

Rusija – Eismas tranzitu (Ukraina) byloje JAV vyriausybė taip pat kartojė poziciją, kad PPO arbitrai apskritai turėtų atsisakyti nagrinėti ginčą, jei vyriausybė nusprendžia teisintis nacionalinio saugumo išimtimi³⁰. Ginčo proceso pradžioje PPO arbitrų kolegijos pirmininkui adresuotame laiške rašoma, kad, JAV supratimu, Rusija dėl visų Ukrainos pareikštų kaltinimų gynybai naudoja GATT XXI (b) (iii) straipsnio nuostatas. JAV teigimu, nacionalinis saugumas priklauso politikos klausimams, kurie neturėtų būti peržiūrimi ar sprendžiami PPO ginčų sprendimo procese. Kiekviena PPO šalis turėtų išlaikyti suverenią teisę pati nuspręsti dėl klausimų, kuriuos ji laiko būtinais, siekdama užtikrinti esminius savo saugumo interesus. Todėl, JAV manymu, šiame ginčo procese arbitrų kolegija neturi įgaliojimų vertinti GATT XXI straipsnio naudojimo ir skelbti išvadų dėl ieškinyje išdėstytų pretenzijų vertinimo³¹. Panašią poziciją JAV pakartojė ir vėliau, *Rusija – Eismas tranzitu (Ukraina)* byloje dalyvaudama trečiosios šalies teisėmis. JAV teigimu, GATT XXI straipsnis įtvirtina

28 Gary Clyde Hufbauer ir kt., *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd Ed, (Washington, DC: Peter G. Peterson Institute for International Economics, 2009), 17.

29 Raj Bhala, „Mrs. Watu: Seven Steps to Trade Sanctions Analysis“, *Michigan Journal of International Law* 20, 3 (1999): 565.

30 Doug Palmer, „US sides with Russia in WTO national security case against Ukraine“, *Politico*, 2018 m. liepos 30 d., žiūrėta 2021 m. sausio 18 d., <https://www.politico.eu/article/us-sides-with-russia-in-wto-national-security-case-against-ukraine/>.

31 Office of the United States Trade Representative, žiūrėta 2021 m. sausio 18 d., <https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/DS/US.3d.Pty.Sub.Re.GATT.XXI.fin.%28public%29.pdf>

vienašališką valstybės sprendimą, todėl PPO negali įvertinti valstybės sprendimo dėl jos esminių nacionalinio saugumo išimčių³². Tačiau PPO ginčo sprendimo procese JAV, greičiausiai atsižvelgdama į tai, kad ginčo procesas jau pasiekęs aktyvią bylinėjimosi stadiją, pripažįsta, jog PPO arbitrų kolegija turi jurisdikciją nagrinėti vykstantį ginčą, nes kolegija įsteigta PPO Ginčų sprendimo tarybos (DSB) sprendimu, o Ukrainos ieškinyje išdėstytos pretenzijos įtrauktos į arbitrų kolegijos įgaliojimus³³. Vis dėlto, nenukrypstant nuo ankstesniųjų metų pozicijos dėl GATT XXI straipsnio išskirtinumo, JAV pareiškė, kad PPO arbitrų kolegija savo funkciją turi apriboti tik patvirtindama, kad atsakovė byloje gynybai naudoja GATT XXI straipsnį, ir rengiamame ginčo sprendimo raporte susilaikyti nuo bet kokių kitų išvadų³⁴.

Nors yra teigiančių, kad JAV pozicija dėl nacionalinio saugumo išimčių stiprina Rusijos, t. y. atsakovės poziciją vykstančiame PPO ginčo sprendimo procese³⁵, teigina, kad tokiais argumentais JAV galima formuoja PPO ginčų sprendimų praktiką, kuri būtų naudinga jos pačios PPO ginčų sprendimų procesuose dėl papildomų importo muitų plienui ir aliuminiui.

Prasidėjusiose PPO ginčų sprendimo procesuose dėl JAV papildomų importo muitų plienui ir aliuminiui kitos PPO šalys atmeta JAV nacionalinio saugumo argumentą bei trečiųjų šalių importui taikomus muitus priskiria vadinamosioms specialiosioms rinkos apsaugos priemonėms (angl. *safeguards*). Nors tokį šalių vertinimą JAV griežtai neigia, tačiau JAV veiksmai dėl papildomų importo muitų iš tikrųjų labiau atitinka specialiosioms rinkos apsaugos priemonėms būdingus požymius. Be to, kitoms PPO šalims JAV sprendimų priskyrimas minėtoms rinkos apsaugos priemonėms palankesnis ne tik dėl šios srities teisės normų išsamesnio reglamentavimo pagal atitinkamą PPO susitarimą bei susijusią jurisprudenciją, bet ir dėl to, kad PPO Susitarimas dėl specialiųjų rinkos apsaugos priemonių leidžia paveiktoms šalims taikyti prekybą subalansuojančias priemones³⁶.

Valstybės išimtinę diskreciją priimant sprendimus dėl tarptautinės prekybos ribojimų, susijusių su nacionaliniu saugumu, pripažįsta daugelis mokslininkų, nagrinėjančių GATT XXI ar GATS XIV *bis* straipsnių taikymo problematiką³⁷. Esminė teisės norma, nustatanti minėtą valstybės diskreciją, aptinkama formuluotėje „kuriuos ji [valstybė] laiko esant reikalingais“. Vis dėlto daugelis minėtų autorių pabrėžia, kad

32 „Third-Party Oral Statement of the United States of America“, *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit (DS512)*, 2018 m. sausio 25 d., para. 35, žiūrėta 2021 m. sausio 18 d., <https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/DS/US.3d.Pty.Stmt.%28as%20delivered%29.fin.%28public%29.pdf>.

33 *Ibid*, para. 4.

34 *Ibid*, para. 36.

35 „Почему США поддержали позицию России в торговом споре с Украиной“, žiūrėta 2018 m. spalio 18 d., <https://rg.ru/2018/07/31/pochemu-ssha-podderzhali-poziciju-rossii-v-torgovom-spore-s-ukrainoj.html>.

36 Susitarimo dėl specialiųjų rinkos apsaugos (protekcinų) priemonių 8 straipsnis.

37 Michael J. Hahn, „Vital Interests and the Law of GATT: An Analysis of GATT’s Security Exception“, *Michigan Journal of International Law* 12, 3 (1991): 559.

valstybės diskrecija, aiškinant nacionalinio saugumo normų taikymą, neturėtų būti aiškinama plačiai, t. y. kaip ribojanti PPO arbitrų kolegijos jurisdikciją nagrinėti ginčą, atsakovui ginantis nacionalinio saugumo išimtimi.

Nuomonės, kad išimtinė valstybės diskrecija, įtvirtinta GATT XXI straipsnyje, panaikina arba efektyviai apriboja PPO arbitrų kolegijos jurisdikciją nagrinėti ginčą, šalininkai nurodo, kad Tarptautinis teisingumo teismas 1986 m. *Nikaragva v. Jungtinės Amerikos Valstijos* sprendime³⁸, sprenddamas klausimą dėl savo jurisdikcijos nagrinėti ginčą, susijusį su nacionalinio saugumo išimtimi, pripažino esminį GATT XXI straipsnio skirtumą, palyginti su panašiomis nacionalinio saugumo išimtimis tarptautinėje sutartyje, kuri buvo nagrinėjama minėto procesu metu. Tačiau nuomonė dėl jurisdikcijos nebuvimo kritikuotina, įvertinant tiek PPO Susitarimo dėl ginčų sprendimo taisyklių ir tvarkos (DSU) atitinkamas nuostatas, tiek ligšiolinę PPO jurisprudenciją.

DSU 3:2 straipsnis pabrėžia, kad „PPO ginčų sprendimo sistema yra pagrindinis veiksnys, teikiantis daugiašalei prekybos sistemai saugumą ir leidžiantis ją prognozuoti“³⁹. Kitoje to paties straipsnio dalyje teigiama, kad kiekvienos PPO šalies teisė inicijuoti ginčų sprendimo procedūrą, jeigu jos nauda sumažėjo ar buvo neigiamai paveikta kitos šalies veiksmais, sudaro „sąlygas PPO efektyviai funkcionuoti ir šalių narių teisių bei pareigų tinkamai pusiausvyrai išlaikyti“. PPO Apeliacinė taryba *Meksika – mokesčiai už gaiviuosius gėrimus (JAV)* byloje, aiškindama minėtą DSU 3:3 straipsnį, garantuojantį teisę valstybei inicijuoti ginčo procesą, konstatavo, kad tokia valstybė taip pat turi teisę į PPO arbitrų kolegijos sprendimą⁴⁰.

Pažymėtina, kad DSU 7 straipsnyje apibrėžiami tipiniai PPO arbitrų kolegijos įgaliojimai, kurie yra, remiantis atitinkamomis PPO teisės normomis, išnagrinėti klausimus ir paskelbti išvadas dėl visų teisės normų, kuriomis remiasi ginčo šalys⁴¹. Įgyvendindama minėtus įgaliojimus konkrečiame ginče, PPO arbitrų kolegija pagal DSU 11 straipsnį „objektyviai įvertina svarstomą klausimą, taip pat visus su svarstomu klausimu susijusius faktus bei tai, kiek tuo atveju taikytinos atitinkamos apibrėžtosios sutartys ir kaip jų laikomasi“⁴². Aiškindama minėtas normas, PPO Apeliacinė taryba pabrėžė, kad būtų sudėtinga suprasti, kaip PPO arbitrų kolegija įgyvendintų savo funkcijas, jeigu pati atsisakytų jai teisėtai suteiktos jurisdikcijos bei susilaikytų nuo išvadų paskelbimo dėl jai pavestų klausimų⁴³.

38 „Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)“, International Court of Justice, Judgment of 27 June 1986, *I.C.J. Reports* (1986), p. 14., para. 222.

39 *Supra note*, 26: 463.

40 „Mexico – Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages – AB-2005-10 – Report of the Appellate Body, WT/DS308/AB/R“, para. 52.

41 *Supra note*, 26: 468.

42 *Ibid*, 472.

43 *Supra note*, 38: para. 51.

Taigi, atsižvelgus į minėtas teisės normas, darytina išvada, kad, kad jeigu PPO arbitrų kolegijos jurisdikcija būtų panaikinta arba efektyviai apribota, tai atimtų ieškovo teisę PPO ginčų sprendimo procese ginti savo pažeistas teises pagal DSU 3:2 ir 3:3 straipsnius. Šią išvadą patvirtino PPO Apeliacinė taryba *Meksika – mokesčiai už gaiviuosius gėrimus (JAV)* byloje, konstatuodama, kad DSU teisės normos nesuteikia diskrecijos atsakyti jurisdikcijos ginčo sprendimo procese, kuris buvo inicijuotas ir perduotas nagrinėti arbitrų kolegijai⁴⁴.

Aptarus PPO ginčų sprendimo arbitrų kolegijos jurisdikciją nagrinėti ginčus, susijusius su nacionalinio saugumo klausimais, bei prieš aptariant kitas teisės normas, kurios galėtų būti nagrinėjamos susijusiam ginče, atkreiptinas dėmesys į įrodinėjimo našta, tenkančią proceso šalims. PPO Apeliacinė taryba pripažįsta, kad įrodinėjimo naštos koncepcija PPO ginčų sprendimo sistemoje yra privaloma. Konstatuodama, kad paprastas pretenzijų (ar gynybos argumentų) išdėstymas nėra įrodymas. Vadovaujantis įvairių tarptautinių tribunolų praktika, PPO Apeliacinė taryba patvirtino taisyklę, kad šalis, kuri teigia faktą, vienodai, ieškovė arba atsakovė, yra atsakinga už su faktu susijusių įrodymų pateikimą. Taigi, įrodinėjimo našta tenka šaliai, ieškovei ar atsakovei, ne tik konstatuoti, bet ir įrodyti faktus, išdėstyti ieškinyje ar susijusius su visais pasirinktos gynybos elementais⁴⁵.

Vadovaujantis įrodinėjimo naštos koncepcija ir atsižvelgus į GATT XXI straipsnio struktūrą bei atskirus elementus, išdėstyti minėtoje teisės normoje, būtent atsakovei tenka įrodinėjimo našta įrodyti faktus, kad šalies pasirinkti prekybos ribojimai yra tiesiogiai susiję su *esminiais* nacionalinio saugumo interesais ir kad įvesti ribojimai taikomi karo ar kitos kritinės tarptautinės situacijos metu. Manytina, kad įrodinėjimo naštos reikalavimas neišnyksta, net jeigu kiti nagrinėjamos teisės normos elementai valstybei suteikia savarankišką sprendimą savo nuožiūra pasirinkti prekybą ribojančias priemones, kurias valstybė mano esant būtinomis ginti nacionalinio saugumo interesus.

ES, *Rusija – Eismas tranzitu (Ukraina)* byloje dalyvaujanti trečiosios šalies teisėmis, teigė, kad „karo“ ir „kritinių tarptautinių situacijų“ sąvokos susijusios su objektyviomis faktinėmis aplinkybėmis, kurių egzistavimas nebūtinai priklauso nuo nacionalinio saugumo išimtimi besiremiančios valstybės. Taigi, PPO arbitrų kolegijai neturėtų būti apribojimų konkrečiame ginčo sprendimo procese įvertinti minėtų situacijų egzistavimą. „Karo“ ir „kritinių tarptautinių situacijų“ sąvokos turėtų būti suprantamos atsižvelgiant į susijusias tarptautines teises normas. Pavyzdžiui, JT Generalinės asamblėjos rezoliucijoje Nr. 3314 (XXIX) karas apibrėžiamas kaip reiškinys, kai viena ar daugiau valstybių naudoja ginkluotąsias pajėgas viena prieš kitą, nepriklausomai nuo konflikto priežasčių ar intensyvumo⁴⁶.

44 *Supra note*, 38: para 57.

45 World Trade Organization, *A Handbook on the WTO Dispute Settlement System* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), 105.

46 „European Union Third Party Written Submission“, *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit (DS512)*, 2017 m. lapkričio 8 d., para. 43–44, žiūrėta 2021 m. sausio 18 d., http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc_156602.pdf.

Taip pat minėtame ginčo procese ES pabrėžė, kad kiekviena valstybė turi teisę identifikuoti savo nacionalinio saugumo interesus bei, jos pačios manymu, pasirinkti reikiamą apsaugos lygį. Tačiau tai nereiškia, kad valstybė turi neribojamą diskrecijos teisę ir ne kiekvienas nacionalinio saugumo interesus turėtų priklausyti išimčių kategorijai. Teisės normoje aptinkama sąvoka „esminiai“ nacionalinio saugumo interesai. Valstybė neturėtų akivaizdžiai protekcionistinių interesų ar mažiau reikšmingų saugumo interesų įvardyti esminiais. Taigi, konkrečiame ginčo sprendimo procese, analizuojant atsakovės nurodytus argumentus, PPO arbitrų kolegija galėtų įvertinti, ar ginami interesai galėtų būti pripažįstami esminiais, taip išvengiant piktnaudžiavimo nacionalinio saugumo išimtimi⁴⁷.

Vertinant kitų, incijuotų ar potencialių PPO bylų perspektyvas, reikėtų pripažinti, kad arbitrų kolegijos raportas *Rusija – Eismas tranzitu (Ukraina)* byloje ne tik patvirtino PPO arbitrų kolegijos teisę nagrinėti ginčus, susijusios su nacionalinio saugumo išimčių taikymu, bet ir paskatino ieškoves imtis aktyvesnių veiksmų dėl kitų, prasidėjusių PPO ginčų sprendimų procesų, ypač byloje, susijusiose su JAV veiksmais, kai tarptautinės prekybos ribojimai teisinami nacionalinio saugumo išimtimi. Po istorinio PPO sprendimo naujai galima būtų įvertinti ir potencialaus ginčo perspektyvas dėl Rusijos taikomo embargo žemės ūkio ir kai kurių maisto produktų importo iš ES, JAV, Kanadai ir kai kurių kitų šalių. Šis importo ribojimas taikomas vadovaujantis RF Prezidento dekretu dėl specialiųjų ekonominių priemonių⁴⁸. Kiti autoriai nurodo⁴⁹, kad minėto dekreto preambulė nepateikia jokios argumentacijos ar paaiškinimo, išskyrus bendrą deklaravimą, kad importo draudimai bus taikomi siekiant ginti RF nacionalinius interesus.

Išvados

Atsižvelgus į straipsnyje nagrinėjamų klausimų visumą, darytina išvada, kad jeigu atsakovo gynyba pagal nacionalinę saugumo išimtį leistų apskritai atsakyti PPO ginčų sprendimo sistemos jurisdikcijos, tai valstybėms leistų efektyviai blokuoti tarptautinio bylinėjimosi procesą. Tačiau toks rezultatas iš esmės prieštarautų visai, nuosekliomis taisyklėmis paremtai, PPO ginčų sprendimų sistemai, kurioje ne tik negatyvus konsensusas užima itin svarbią vietą, bet ir daug ginčų sprendimo proceso elementų neleidžia atsakovei blokuoti, vilkinti ar vengti bylinėjimosi.

47 „European Union Third Party Written Submission“, *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit (DS512)*, 2017 m. lapkričio 8 d., para. 49–50, žiūrėta 2021 m. sausio 18 d., http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/february/tradoc_156602.pdf.

48 „Указ Президента Российской Федерации „О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации“, No. 560, 2014-08-06, http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=1&nd=102356998.

49 Rostam Neuwirth ir Alexandr Svetlicinii, „The Current EU/US – Russia Conflict over the Ukraine and the WTO: A Preliminary Note on (Trade) Restrictive Measures“, *Post-Soviet Affairs* 32, 3 (2016): 246.

Pažymėtina, kad ne tik sprendimas *Rusija – Eismas tranzitu (Ukraina)* byloje, bet ir GATT XXI teksto analizė leidžia atmesti abejones dėl jurisdikcijos nebuvimo. GATT XXI straipsnis, apibrėžiantis nacionalinio saugumo išimtis, struktūriškai susitarimo tekste turi aiškią vietą, nes įterptas po straipsnio, kuris apibrėžia Bendrąsias išimtis (GATT XX straipsnio) ir prieš straipsnius, nustatančius ginčų sprendimo procedūras (GATT XXII ir XXIII straipsniai). Tas pats pasakytina apie GATS tekstą, kuriame nacionalinio saugumo išimtis (GATS XIV *bis* straipsnis) aptinkamas po Bendrųjų išimčių straipsnio (GATS XIV straipsnio). Taigi, atsakovės argumentai ir PPO teisės normų, susijusių su nacionaliniu saugumu, aiškinimas ginčų sprendimų procesuose neturėtų būti suprantamas kitaip nei aiškinamos PPO teisės normos, pavyzdžiui, apibrėžiančios kitas leistinas išimtis PPO teisės sistemoje.

PPO teisės normos, nustatančios išimtis dėl nacionalinio saugumo, valstybei suteikia išimtinę diskreciją pasirinkti būtinas priemones, taip pat įvairius tarptautinės prekybos ribojimus, tačiau PPO ginčų sprendimo procese, ieškovėms ginčijant priemonių teisėtumą, atsakovei tektų įrodinėjimo našta pagrįsti, kad taikomi prekybos ribojimai susiję su *esminiais* nacionalinio saugumo interesais ir kad įvesti ribojimai taikomi karo ar kitų kritinių tarptautinių situacijų atveju.

Atkreiptinas dėmesys, kad nacionalinio saugumo išimtimi besiremianti valstybė turi atsižvelgti į procedūrinius PPO teisės reikalavimus, pradedant nuo tinkamo paveiktų šalių informavimo. Nors skaidrumo reikalavimas yra vienas pagrindinių tarptautinės prekybos teisės principų, vienodai suformuluotos teisės normos, palyginti prekybos prekėmis ir paslaugomis reglamentavimą, nėra.

Po pirmojo PPO arbitražų sprendimo dėl nacionalinio saugumo išimčių taikymo PPO šalys gali naujai įvertinti Rusijos taikomo embargo žemės ūkio ir kai kurių maisto produktų importui iš ES, JAV, Kanadai ir kai kurių kitų šalių teisėtumą. Be to, PPO narės, siekdamos išsaugoti tarptautinės prekybos sistemos funkcionavimą, turėtų pradėti platesnę diskusiją apie tai, kaip pagerinti galimą saugumo išimčių taikymą šiuolaikiniuose prekybos santykiuose.

THE SCOPE OF THE NATIONAL SECURITY EXEMPTION AND THE PECULIARITIES OF ITS APPLICATION IN THE LAW OF THE WORLD TRADE ORGANIZATION

Raimondas Ališauskas

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *This article provides a detailed overview of the national security exceptions within the legal system of the World Trade Organization (WTO). The topic sparks new debate among practitioners and scholars because international trade faces a growing number of restrictions when states justify their actions on the grounds of national*

security, although such actions sometimes hide not only political but also commercial interests of individual governments and several sectors of the economy. The mentioned examples include trade restrictions related to the Russia–Ukraine conflict, the conflict of Qatar with Saudi Arabia, the UAE and several other countries in the region, and decisions by the US president on additional import duties on steel and aluminium.

Therefore, it should come as no surprise that the resolution of these international trade restrictions is shifting from diplomatic formats to ad hoc litigation under WTO dispute settlement procedures. The first ruling in the history of the WTO in a case concerning the application of the national security exception came to pass in the case of *Russia – Transit Traffic (Ukraine)* on 26 April 2019, following the adoption of the arbitration panel report by the WTO Dispute Settlement Body. This ruling fills a gap in WTO jurisprudence, which is wide enough on many other issues of international trade law.

In addition to the content of specific legal provisions, this article analyzes the latest WTO dispute settlement proceedings, which look into the application of national security exceptions. This article also aims to answer the question of the legitimacy of application of national security exemptions, and to define the scope of national security exceptions in international trade law.

Keywords: international trade law, World Trade Organization, national security exceptions, state discretion, jurisdiction.

Raimondas Ališauskas, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės instituto lektorius ir doktorantas. Mokslinių tyrimų kryptys: tarptautinė prekybos teisė, Pasaulio prekybos organizacijos susitarimai ir ginčų praktika, Eurazijos ekonominė sąjunga.

Raimondas Ališauskas, lecturer and PhD candidate at the Institute of International and European Union Law at the Law School at Mykolas Romeris University. Research interests: international trade law, agreements and disputes of the World Trade Organization, Eurasian Economic Union.