

SUTARTIES GALIOJIMO SUSTABDYMAS: RUSIJOS FEDERACIJOS SPRENDIMO SUSTABDYTI ĮPRASTINIŲ KARINIŲ PAJĖGŲ EUROPOJE SUTARTIES GALIOJIMĄ TEISINĖ ANALIZĖ

Dovydas Špokauskas

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės
katedros asistentas
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius
Tel. (+370 5) 236 61 79
El. paštas: dovydas.spokauskas@urm.lt

Straipsnyje nagrinėjamas tarptautinės sutarties galiojimo sustabdymo institutas. Analizei pasitelkiamas Rusijos Federacijos sprendimas sustabdyti įsipareigojimų pagal Įprastinių karinių pajėgų Europoje sutartį vykdymą.

The article analyses the suspension of the operation of international treaty. The decision by the Russian Federation to suspend implementation of its obligations under the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe is used as an example.

Įvadas

1990 m. lapkričio 19 d. dvidešimt dvi NATO ir buvusio Varšuvos pakto narės pasirašė Įprastinių karinių pajėgų Europoje sutartį (*Treaty on Conventional Armed Forces in Europe* – CFE) [0], nustatančią įprastos ginkluotės ribas ir kitas pasitikėjimą skatinančias priemones nuo Atlanto vandenyno iki Uralo kalnų¹. 2007 m. liepos 13 d. Rusijos Federacijos Prezidentas

pasirašė įsaką, kuriuo paskelbė nuo gruodžio 12 d. sustabdantis CFE ir su ja susijusių susitarimų galiojimą dėl „išimtinių aplinkybių, susijusių su Rusijos Federacijos saugumu ir reikalaujančių neatidėliotinių priemonių“ [0].

Ši politiniu požiūriu neabejotinai reikšminga padėtis suteikia progą detaliau paanalizuoti tarptautinių sutarčių galiojimo sustabdymo institutą. Šio straipsnio tikslas – pateikti teisinę Rusijos Federacijos sprendimo analizę ir panagrinėti sąlygas, kurios leistų tarptautinės sutarties šaliai sustabdyti jos galiojimą. Straipsniu nėra siekiama pateikti Rusijos Federacijos sprendimo priežasčių vertinimo, analizuoti CFE vaidmens užtikrinant saugumą Euro-

¹ 2007 m. rugpjūčio mėn. CFE šalimis buvo: Armėnija, Azerbaidžanas, Baltarusija, Belgija, Bulgarija, Čekija, Danija, Graikija, Gruzija, Islandija, Ispanija, Italija, Jungtinė Karalystė, JAV, Kanada, Kazachstanas, Lenkija, Liuksemburgas, Moldova, Nyderlandai, Norvegija, Portugalija, Prancūzija, Rumunija, Rusija, Slovakija, Turkija, Vengrija, Vokietija ir Ukraina.

poje ar įvertinti naudą ir žalą, kurią Rusijos Federacijai atneštų CFE įsipareigojimų laikymosi sustabdymas.

Nagrinėjant temą daugiausia naudotasi analizės ir lyginamuoju metodais. Pagrindinis analizės objektas – Vienos konvencijos dėl tarptautinių sutarčių teisės (toliau – Vienos konvencija) [0] nuostatos. Be to, remtasi mokslo darbais sutarčių teisės tema. Atsižvelgiant į tai, kad straipsnyje analizuojamas Rusijos Federacijos vienašalio akto teisėtumas, taip pat aptariami nacionaliniai teisės aktai, kuriais remiantis šis sprendimas priimtas.

Mokslinėje literatūroje paprastai plačiau analizuojami sutarčių negaliojimo ir nutraukimo pagrindai, o sutarties galiojimo sustabdymas paliekamas nuošalyje. Vis dėlto šio instituto svarbos nuvertinti nereikėtų, nes sutarties sustabdymo padariniai – nors ir laikini – iš esmės sutampa su sutarties nutraukimu. Pernelyg platus sutarčiai sustabdyti taikomų pagrindų interpretavimas keltų didelį pavojų tarptautinių įsipareigojimų stabilumui. Lietuvoje mokslo publikacijų šiais klausimais iki šiol nebuvo, išsami teisinė Rusijos Federacijos sprendimo analizė nebuvo atlikta ir užsienio šalių teisės mokslo leidiniuose.

Straipsnio pradžioje trumpai pristatomos Rusijos Federacijos sprendimo sustabdyti CFE įsipareigojimų vykdymą priėmimo aplinkybės ir įgyvendinimas. Toliau aptariami Vienos konvencijoje numatyti sutarčių galiojimo sustabdymo pagrindai ir jų taikymo galimybė nagrinėjamu atveju. Galiausiai nagrinėjami teisėto ir neteisėto sutarties sustabdymo padariniai bei kitų valstybių reakcija į Rusijos Federacijos veiksmus.

1. Sprendimo sustabdyti CFE įgyvendinimas

Vadovaujantis Rusijos Federacijos federalinio įstatymo dėl tarptautinių sutarčių 37 straipsnio 4 dalimi [7], tarptautinės sutarties galiojimą gali sustabdyti Rusijos Federacijos Prezidentas tais atvejais, kai būtina imtis neatidėliotinų priemonių, ir apie tai turi nedelsdamas pranešti Federacijos Tarybai (aukštesniesiems parlamento rūmams) ir Valstybės dūmai (žemesniesiems parlamento rūmams) bei pateikti Valstybės dūmai atitinkamo federalinio įstatymo projektą. Pagal to paties straipsnio 3 dalį Valstybės dūmos priimti federaliniai įstatymai dėl sutarčių sustabdymo privalo būti peržiūrėti Federacijos tarybos.

Rusijos Federacijos Prezidentas įsaką dėl CFE sustabdymo paskelbė 2007 m. liepos 13 dieną. Valstybės dūma atitinkamo federalinio įstatymo projektui pritarė 2007 m. lapkričio 7 d., Federacijos taryba – lapkričio 16 d., Prezidentas įstatymą pasirašė lapkričio 29 d., o jis paskelbtas ir įsigaliojo gruodžio 3 d. [8]. Rusijos Federacijos užsienio reikalų ministerija gruodžio 12 d. išplatino pranešimą, kad nuo šios dienos pradeda taikyti įsaką ir įstatymo nuostatas [11].

Vis dėlto tinkamas nacionalinės teisės reikalavimų laikymasis dar nereiškia, kad sprendimas buvo teisėtas pagal tarptautinę teisę. Svarbu atkreipti dėmesį į Vienos konvencijos 27 straipsnyje įtvirtintą ir iš tarptautinės sutarčių teisės principo *pacta sunt servanda* kylančią nuostatą, kad šalis negali pasitelkti savo vidaus teisės nuostatų siekdama pasiteisinti dėl sutarties nesilaikymo. Taigi net jei Rusijos Federacijos nacionalinė teisė leistų nagrinėjamus

veiksmus, tarptautinės teisės įsipareigojimų laikymosi požiūriu tai neturėtų reikšmės, nes sprendimo dėl tarptautinės sutarties sustabdymo pagrindai yra tiesiogiai nustatyti tarptautinėje teisėje, šiuo atveju – Vienos konvencijoje. Taip pat pažymėtina, kad Rusijos Federacijos Konstitucijos 15 straipsnio 4 dalyje [6] įtvirtinta tarptautinių sutarčių viršenybė nacionalinių įstatymų atžvilgiu, o prie Rusijos Federacijos Prezidento įsako pridedamoje pažymoje pabrėžiama, kad sutartis sustabdoma laikantis tarptautinės teisės nuostatų [10].

2. Teisinis pagrindas

Kaip minėta, pagrindinis šiuo atveju taikomas tarptautinės teisės šaltinis yra Vienos konvencija ir konkrečiai jos V dalis, reglamentuojanti sutarčių negaliojimo, nutraukimo ir jų galiojimo sustabdymo klausimus. Konvencijos 42 straipsnio 2 dalyje įtvirtinama reikšminga sutarčių teisės nuostata, kuria ir remsis tolesnė straipsnio struktūra. Sutarties galiojimas gali būti sustabdytas tik pagal tos sutarties ar Vienos konvencijos nuostatas. Be to, svarbu pažymėti, kad tarptautinės sutarties sustabdymo nuostatos yra principų *pacta sunt servanda* ir *favor contractus* išimtys, todėl jos turi būti aiškinamos siaurinamai, o esant sustabdymo pagrindų turi įrodyti sutartį sustabdyti nusprendusi šalis. Ši teiginį patvirtina ir Tarptautinės teisės komisijos Sutarčių teisės straipsnių projekto komentaras, kuriame Komisija pažymi, kad „sutarties teisėtumas ir galiojimas yra įprasta būseną, kurios išimtys galimos tik straipsniuose nurodytais pagrindais ir sąlygomis“ [5, p. 236].

Prieš pradėdant analizuoti konkrečius sutarties sustabdymo pagrindus, reikia atsakyti į kelis bendrus klausimus, susijusius su sutarties galiojimo sustabdymo ir pasitraukimo iš sutarties institutų santykiu.

3. Sutarties galiojimo sustabdymo ir pasitraukimo iš sutarties santykis

Visų pirma reikia atkreipti dėmesį į aplinkybę, kad nors Rusijos Federacija skelbia siekianti sutarties *sustabdymo*, ji naudojasi CFE numatytais *pasitraukimo* iš sutarties procedūromis. Dėl šios priežasties reikia atsakyti į klausimą, ar išvada, kad CFE sustabdymas yra negalimas, nereikštų, jog Rusija pasitraukė iš šios sutarties.

Tokį argumentą iš pirmo žvilgsnio patvirtintų lyginamoji pasitraukimą numatančio CFE XIX straipsnio ir Rusijos Federacijos Prezidento įsako dėl dalyvavimo sustabdymo analizė. Minėtojo straipsnio 2 dalyje nurodoma, kad „kiekviena valstybė sutarties šalis, įgyvendindama savo nacionalinį suverenitetą, turi teisę pasitraukti iš sutarties, jei nusprendžia, kad su šios sutarties objektu susiję neeiliniai įvykiai pažeidė jos svarbiausius interesus. Pasitraukti ketinanti valstybė sutarties šalis apie savo sprendimą praneša depozitarui ir kitoms valstybėms sutarties šalims. Toks pranešimas įteikiamas likus bent 150 dienų iki numatyto pasitraukimo iš šios sutarties. Kartu su juo pateikiamas paaiškinimas dėl ypatingų įvykių, kuriuos valstybė sutarties šalis laiko pažeidusiais jos svarbiausius interesus.“ CFE XXI straipsnio 4 dalyje nurodoma, kad „jei valstybė sutarties šalis praneša apie savo sprendimą pasitraukti iš šios sutarties pagal XIX straipsnį, depo-

zitaras sušaukia valstybių sutarties šalių konferenciją“.

Rusijos Federacijos Prezidento įsako preambulėje taip pat nurodoma, kad sprendimas sustabdyti CFE galiojimą priimtas dėl „ypatingų aplinkybių, susijusių su <...> [CFE] ir reikšmingų Rusijos Federacijos saugumui bei reikalaujančių neatidėliotinų priemonių“. Įsako 2 punkte Rusijos Federacijos užsienio reikalų ministerijai nurodoma apie sustabdymą pranešti sutarties depozi-tarams ir valstybėms sutarties dalyvėms. Be to, įsako 1 punkte nurodoma, kad galiojimas sustabdomas praėjus 150 dienų nuo šių pranešimų gavimo. Prie įsako taip pat pridedama pažyma [10], kurioje išdėstomos aplinkybės, kurias Rusijos Federacija laiko ypatingomis ir reikšmingomis jos saugumui. Vadovaujantis CFE XXI straipsnio 2 dalimi, 2007 m. birželio 12–15 d. Rusijos prašymu buvo sušaukta neeilinė valstybių sutarties šalių konferencija, kurioje nagrinėti Rusijos minėti saugumui reikšmingi klausimai.

Lyginant šiuos tekstus reikia pripažinti, kad Rusijos Federacija sąmoningai atkartojo pasitraukimo iš CFE nuostatas sutarties sustabdymui pagrįsti. Tačiau ši aplinkybė dar neleidžia teigti, kad, padarius išvadą, jog sutarties sustabdymas negalimas, Rusijos veiksmus reikėtų traktuoti kaip siekį pasitraukti iš sutarties. Ši teiginį visų pirma galima pagrįsti poreikiu išsaugoti sutartinių santykių stabilumą. Pasitraukimas iš tarptautinės sutarties, t. y. visų su konkrečia sutartimi susijusių įsipareigojimų atsisakymas, galimas tik tiesiogiai ir aiškiai išreikšta sutarties šalies valia. Sprendimo sustabdyti sutarties galiojimą, net jei jis būtų pripažintas neteisėtu, negalima aiškinti plečiamai, nes pagrindinių tarp-

tautinių sutarčių teisės principų išimčių atžvilgiu toks aiškinimas netaikomas. Be to, svarbu pažymėti, kad, įvardydamą sprendimą sustabdyti sutarties galiojimą lėmusias priežastis, Rusijos Federacija jas apibūdina kaip „reikšmingomis <...> saugumui“ („влияющими на безопасность“), o ne „pažeidusias jos svarbiausius interesus“ („подставившие под угрозу его высшие интересы“). Iš to galima daryti prielaidą, kad valstybė mano esant šias priežastis pakankamai reikšmingomis sutarčiai sustabdyti, tačiau nepakankamai svarbiomis pasitraukti iš jos. Koks buvo pasitraukimo iš CFE reikalavimų dalinio pakartojimo tikslas, yra šalutinis klausimas. Tokį sprendimą galėjo lemti politiniai motyvai, siekis atkreipti valstybių dėmesį į klausimo reikšmę ir Rusijos ketinimų rimtumą ar kitos priežastys. Vis dėlto visos šios priežastys nėra teisinės, todėl negali turėti įtakos tarptautinei sutarčiai aiškinti.

Kita teisės mokslo darbuose nurodoma prielaida yra ta, kad teisė sustabdyti sutarties galiojimą kyla arba gali būti prilyginta teisei pasitraukti iš sutarties arba ją nutraukti, todėl jei sutartyje numatoma galimybė pasitraukti iš sutarties, teisė *mutatis mutandis* sustabdyti jos galiojimą egzistuoja savaime [12]. Šiam teiginiui palaikyti pasitelkiamas tas pats sutartinių įsipareigojimų stabilumo principas, o sutarties galiojimo sustabdymas laikomas „mažesne blogybe“, nes pasitraukus valstybės ryšiai nutrūksta visiškai, o sustabdymas yra tik laikinas.

Vis dėlto su tokia išvada sutikti negalima. Visų pirma, Vienos konvencijoje aiškiai skiriamas sutarties nutraukimas nuo sutarties galiojimo sustabdymo ir nustatyti skirtingi pasinaudojimo šiomis teisėmis

pagrindai. Sutarties galiojimo sustabdymas, kaip atskiras institutas, išskiriamas Vienos konvencijos V dalies pavadinime, Konvencijos 42, 44, 45 ir 59–62 straipsniuose. Konvencijos 57 ir 58 straipsniai yra skirti vien sutarties galiojimo sustabdymo ypatumams. Iš šių aplinkybių galima spręsti, kad Vienos konvencija numato konkrečius atvejus, kada valstybė gali pasirinkti – nutraukti sutartį ir sustabdyti jos galiojimą, ir konkrečius atvejus, kada gali naudotis tik vienu arba kitu institutu.

Antra, pasitraukimo iš sutarties ir jos galiojimo sustabdymo institutų atskirumą patvirtina ir kitose tarptautinėse sutartyse nustatytos procedūros. Pavyzdžiui, Tarptautiniame pilietinių ir politinių teisių pakte yra numatyta tik galimybė sustabdyti kai kurių nuostatų galiojimą susidarius nepaprastajai padėčiai. Toks nukrypimas yra laikinas, o išnykus minėtoms priežastims turi būti atšauktas. Pakte nenumatyta jo denonsavimo galimybė.

Trečia, teiginys, kad sutarties galiojimo sustabdymas padeda užtikrinti tarptautinių sutarčių stabilumą, taip pat abejotinas. Vargu ar sutartiniai išsipareigojimai taptų stabilesni, jei kiekviena sutarties šalis galėtų panorėjusi juos sustabdyti, o vėliau be jokių padarinių atnaujinti.

Taigi valstybių siekis atskirti šių dviejų institutų taikymo sritis yra akivaizdus, ir tarptautinės sutarčių teisės nuostatos paneigia teiginį, kad sutarties galiojimo sustabdymas tėra „švelnesnė“ sutarties nutraukimo forma.

Atsakius į bendruosius klausimus lieka išanalizuoti, kokias tarptautinių sutarčių

teisė nustato konkrečias sutarties galiojimo sustabdymo sąlygas ir ribojimus. Iš pradžių reikia atsakyti į klausimą, ar CFE numato valstybės teisę sustabdyti sutarties galiojimą, o vėliau – ar analogišką teisę numato Vienos konvencija ir ar šiuo atveju buvo įvykdyti visi joje nustatyti reikalavimai.

4. Galiojimo sustabdymas ir CFE

Kaip minėta, vadovaujantis Vienos konvencijos 42 straipsnio 2 dalimi, taip pat 57 straipsniu, sutarties galiojimas gali būti sustabdytas vadovaujantis tos sutarties nuostatomis. Taigi reikia atsakyti į klausimą, ar CFE numato sutarties galiojimo sustabdymo galimybę.

Sutarties teksto analizė leidžia aiškiai teigti, kad CFE nėra įtvirtinta susitariančios valstybės teisė sustabdyti jos galiojimą. Vienintelis CFE numatytas būdas atsisakyti priimtų išsipareigojimų – pasitraukti iš sutarties, numatytas XIX straipsnio 2 dalyje, susitariančiajai valstybei nusprendus, kad su sutarties objektu susiję neeiliniai įvykiai pažeidė svarbiausius jos interesus. Šio straipsnio 3 dalyje nurodytos konkrečios aplinkybės, kurių esant galimas valstybės pasitraukimas iš CFE t. y. jei kita susitariančioji valstybė padidina tam tikrų ginklų skaičių daugiau sutartyje nustatyto dydžio ir tai sukelia aiškią grėsmę jėgų pusiausvyrai taikymo teritorijoje. Tai greičiau pavyzdinis, o ne baigtinis pagrindų sąrašas, įvardijantis esmines aplinkybes, galinčias tapti sutarties nutraukimo pagrindu („State Party shall, *in particular*, <...> have the right to withdraw“).

5. Galiojimo sustabdymas ir Vienos konvencija

Vien tai, kad tarptautinė sutartis nenumato sustabdymo galimybės, nereiškia, kad sutarties galiojimo sustabdymas nėra galimas jokių atveju. Vienos konvencija, tarp kurios šalių yra ir Rusijos Federacija, įtvirtina pagrindus, kuriais remdamasi valstybė gali sustabdyti sutarties galiojimą net jei pati sutartis šios galimybės nenumato. Svarbu pabrėžti, kad Vienos konvencijoje pateiktas tarptautinės sutarties galiojimo sustabdymo pagrindų sąrašas yra baigtinis ir negali būti plečiamas. Sutarties galiojimo sustabdymas yra viena iš esminio sutarčių teisės principo *pacta sunt servanda* išimčių, todėl turi būti aiškinamas siaurinamai.

Toliau atskirai apžvelgiami visi Vienos konvencijoje numatyti sutarties galiojimo sustabdymo pagrindai ir analizuojama, ar bent vienas iš šių pagrindų galėtų pateisinti Rusijos Federacijos sprendimą sustabdyti CFE galiojimą.

Konvencijos 57 straipsnis – visų sutarties šalių susitarimas

Konvencijos 57 straipsnio 1 dalies b punkte numatyta, kad sutarties galiojimas gali būti sustabdytas bet kuriuo metu visų sutarties šalių susitarimu, pasitarus su kitomis susitariančiomis (t. y. sutarties tekstą patvirtinusiomis, pavyzdžiui, pasirašymu, tačiau sutikimo laikyti sutartį įpareigojančia, pavyzdžiui, ratifikavimu, nedavusiomis) valstybėmis.

Nagrinėjamu atveju Rusijos Federacijos Prezidento įsakas buvo vienašalis vienos valstybės aktas. Kitos CFE valstybės dalyvės ne tik nepritarė tokiam sprendimui, bet

ir pripažino jį žalingu bei ne kartą nurodė tolesnio CFE galiojimo svarbą. Taigi šis pagrindas negali būti taikomas.

Konvencijos 58 straipsnis – dviejų ar kelių sutarties šalių sprendimas

Tarptautinės teisės komisija yra konstatavusi, kad jei sutarčiai nutraukti dažniausiai būtinas visų šalių sutikimas, tai nebūtinai taikoma, kai sutartis sustabdoma. Vis dėlto pripažinta, kad ir šiuo atveju būtina taikyti kitų sutarties šalių apsaugos priemonės [5, p. 252].

Konvencijos 58 straipsnio 1 dalies b punkte numatoma galimybė *dviem ar kelioms* sutarties šalims sustabdyti joms taikomų sutarties nuostatų galiojimą, jei sutartis nedraudžia tokio sustabdymo ir jis netrukdo kitoms šalims naudotis savo teisėmis ir vykdyti įsipareigojimus pagal tą sutartį bei nėra nesuderinamas su sutarties objektu ir tikslu.

Vis dėlto nagrinėjamu atveju reikia pripažinti, kad šis pagrindas taip pat negali būti taikomas. Pirma, apie sustabdymą turi bendrai paskelbti bent dvi valstybės. Antra, sustabdydama CFE galiojimą Rusija užkerta kelią kitoms sutarties šalims naudotis sutartyje numatytais teisėmis, pavyzdžiui, galimybe atlikti karinių bazių inspekcijas, gauti informaciją apie karinius pajėgumus ir kt. Todėl net jei prie Rusijos pareiškimo prisidėtų viena ar kelios kitos valstybės, šio pagrindo naudoti nebūtų įmanoma, nes jis trukdytų valstybėms bendradarbiauti pagal CFE nustatytas procedūras. Be to, toks sprendimas būtų sunkiai suderinamas ir su sutarties tikslu. CFE pasitikėjimo priemonių ir ginklų ribojimo

sistemos negalima vertinti kaip struktūros, kurioje būtų galima išskirti savarankiškus valstybių dvišalius įsipareigojimus. Ji sukurta ir veikia kaip visuma, t. y. bet kurios CFE šalies įsipareigojimų vykdymas yra būtinas visai sistemai veikti.

Konvencijos 59 straipsnis – vėlesnės sutarties sudarymas

Konvencijos 59 straipsnyje numatoma, kad sutartis laikoma *nutraukta* arba, jei aišku arba kitaip nustatyta, kad sutarties šalys to norėjo, ankstesnės sutarties galiojimas yra *sustabdytas*, jei dėl to paties dalyko šalys sudaro vėlesnę sutartį. Iš naujosios sutarties turi būti aišku arba kitaip nustatyta, jog šalys norėjo, kad tą dalyką reguliuotų vėlesnė sutartis, arba šios dvi sutartys negali būti taikomos vienu metu.

1999 m. Stambulo viršūnių susitikime visos trisdešimt CFE sutarties šalių pasirašė Pritaikytą įprastinių karinių pajėgų Europoje sutartį (A/CFE) [3], kuria siekiama priderinti CFE nustatytą pasitikėjimo ir ginkluotės ribojimo sistemą naujai Europoje susiklosčiusiai situacijai.

Rusijos Federacija pranešė sustabdanči ankstesnės, t. y. 1992 m. įsigaliojusios, CFE galiojimą. Šiuo atveju reikia panagrinėti, ar A/CFE negali būti laikoma nauja sutartimi dėl to paties dalyko, sustabdančia CFE galiojimą.

Atsakymas į šį klausimą taip pat yra neigiamas. Visų pirma, A/CFE nėra įsigaliojusi tarptautinė sutartis, nes ją ratifikavo vos keturios iš trisdešimties pasirašiusių valstybių². Antra, A/CFE 31 straipsnio 3

dalyje numatoma aiški perėjimo nuo CFE į A/CFE procedūra. A/CFE įsigalios, o senosios CFE nuostatos neteks galios praėjus dešimčiai dienų, kai *visos* Preambulėje nurodytos valstybės (t. y. 30 CFE sutarties šalių) deponuos ratifikacinius raštus. Trečia, A/CFE paskirtis, jai įsigaliojus, bus ne laikinai sustabdyti CFE nuostatų galiojimą, o atsisakyti senosios sutarties ir pradėti neterminuotai taikyti atnaujintos sutarties nuostatas.

Taigi, nors A/CFE ir yra to paties tarptautinio teisinio mechanizmo atnaujinimą ir patobulinimą rodanti tarptautinė sutartis, negalima teigti, kad A/CFE buvo siekiama sustabdyti CFE nuostatų galiojimą dar iki A/CFE įsigaliojant. Be to, negaliojanti tarptautinė sutartis negali būti suprantama kaip „vėlesnė sutartis“ pagal Vienos konvencijos 59 straipsnį.

Konvencijos 60 straipsnis – esminis sutarties pažeidimas

Konvencijos 60 straipsnio 2 dalyje numatoma, kad vienos šalies padarytas esminis daugiašalės sutarties pažeidimas suteikia teisę dėl sutarties pažeidimo ypač nukentėjusiai šaliai remtis šiuo pažeidimu kaip pagrindu sustabdyti sutarties ar jos dalies galiojimą savo santykiams su sutartį pažeidusia šalimi, taip pat kiekvienai sutarties šaliai, išskyrus esminį sutarties pažeidimą padariusią valstybę, sustabdyti sutarties ar jos dalies galiojimą jai pačiai, jei sutarties pobūdis yra toks, kad vienai sutarties šaliai iš esmės pažeidus jos nuostatas iš esmės pakinta visų jos šalių galimybės toliau vykdyti įsipareigojimus pagal sutartį. Pagal to paties straipsnio 3 dalį esminis sutarties pažeidimas yra Vienos konvencijos nesankcionuotas atsisakymas vykdyti su-

² 2007 m. rugpjūčio mėn. – Rusija, Baltarusija, Kazachstanas ir Ukraina (pastaroji nedeponavo ratifikacinių raštų).

tartį arba sutarties normas, turinčios esminę reikšmę sutarties objektui įgyvendinti ar tikslui pasiekti, pažeidimas.

Nagrinėjamu atveju reikia nustatyti, ar viena iš CFE valstybių iš esmės pažeidė jos nuostatas arba neteisėtai atsisakė vykdyti sutartį. Nors Rusijos sprendimas sustabdyti CFE galiojimą ir nesiremia konkrečia CFE ar Vienos konvencijos nuostata, prie Prezidento įsako pridedamoje pažymoje pateikiamos sutarties sustabdymo priežastys. Svarbu pažymėti, kad sustabdymą Rusija grindžia „išimtinėmis aplinkybėmis“, o ne esminiu sutarties pažeidimu. Be to, pažymoje išvardytos aplinkybės nėra susijusios su teisiniais, o juo labiau esminiais CFE įsipareigojimais³. Nesutikimas keisti sutartį, nedalyvavimas sutartyje, ateityje planuojamas laikinų karinių pajėgų dislokavimas, tariamasis politinių ir CFE neminimų Stambulo įsipareigojimų nevykdymas net neanalizuojant šių teiginių pagrįstumo negali būti laikomi teisiniais įsipareigojimais, o kartu esminio sutarties pažeidimo pagrindais.

Be to, svarbu atkreipti dėmesį, kad net darant prielaidą, jog kitos CFE šalys pažeidė sutartį, negalima teigti, kad Rusijos

Federacija įgijo besąlygišką teisę sustabdyti sutarties galiojimą. Kaip pripažino Tarptautinės teisės komisija, „daugeliu atvejų <...> valstybė nusprendavo nutraukti sutartį dėl visai kitų priežasčių ir tariamu pažeidimu pasinaudodavo kaip pretekstu savo veiksams <...> todėl būtina nustatyti tinkamas apsaugos nuo piktnaudžiavimo priemonės“ [5, p. 254]. Pasak Tarptautinės teisės komisijos, nors ir nebūtina, kad pažeidimas būtų susijęs su esminiais sutarties tikslais, teisė sustabdyti sutarties galiojimą „turi būti apribota iki atvejų, kai pažeidimas yra rimto pobūdžio“ [5, p. 255].

Atkreiptinas dėmesys, kad Rusija nekalina kitų CFE šalių pažeidus sutarties nuostatas ir nesiekia sustabdyti CFE galiojimo dėl esminio sutarties pažeidimo. Be to, nė vienos iš Rusijos Federacijos nurodomų „ypatingų aplinkybių“ negalima laikyti CFE nuostatų, juo labiau esminių, pažeidimu. Maža to, pripažinus, kad Rusijos Federacijos sprendimas sustabdyti įsipareigojimų pagal CFE vykdymą nėra teisėtas, būtų galima svarstyti, ar tokių veiksmų (pvz., atsisakymo teikti informaciją arba sprendimo padidinti karinių pajėgų skaičių) negalima laikyti esminiu sutarties pažeidimu.

Konvencijos 61 straipsnis – paskesnis sutarties vykdymo negalimumas

Konvencijos 61 straipsnis numato galimybę sustabdyti sutarties galiojimą, jei sutarties vykdyti laikinai negalima dėl sutarčiai vykdyti būtino objekto galutinio išnykimo ar sunaikinimo.

Vadovaujantis Tarptautinės teisės komisijos komentare pateiktais pavyzdžiais, šis pagrindas turėtų būti taikomas, kai išnyksta ar yra sunaikinamas materialus sutarčiai

³ Pažymoje išskiriamos šios „išimtinės aplinkybės, reikšmingos Rusijos Federacijos saugumui“: (i) Bulgarijos, Vengrijos, Lenkijos, Rumunijos, Slovakijos ir Čekijos vengimas įtvirtinti valstybių CFE dalyvių grupių pasikeitimus dėl jų prisijungimo prie NATO, (ii) prie NATO prisijungusių CFE šalių grupinių apribojimų viršijimas dėl aljanso išsiplėtimo, (iii) planuojamo JAV įprastinės ginkluotės dislokavimo Bulgarijos ir Rumunijos teritorijose neigiamas poveikis grupinių CFE apribojimų laikymuisi, (iv) kelių valstybių CFE dalyvių nevykdomi Stambule priimti politiniai įsipareigojimai dėl pagreitinato A/CFE ratifikavimo, (v) Vengrijos, Lenkijos, Slovakijos ir Čekijos nevykdymas Stambulo įsipareigojimų dėl teritorinių ribinių lygių koregavimo, (vi) neigiamas Latvijos, Lietuvos ir Estijos nedalyvavimo CFE poveikis Rusijos politinių įsipareigojimų dėl karinių apribojimų Rusijos Federacijos šiaurės vakaruose.

įgyvendinti būtinas objektas (pvz., apse-
miama sala, išdžiūva upė, sugriūva užtvana-
ka). Komisija pažymi, kad daugeliu tokių
atvejų valstybė galėtų remtis *force majeure*
institutu, tačiau ilgesnį laiką negalint vyk-
dyti įsipareigojimų būtų tikslinga ir sutartį
sustabdyti [5, p. 256].

Nagrinėjant CFE galiojimo sustabdymo
atvejį šis pagrindas nėra taikytinas, nes
sutarties CFE objektas – pasitikėjimo Eu-
ropoje skatinimas ir ginkluotės ribojimas –
nėra materialus objektas.

Konvencijos 62 straipsnis – esminis aplinkybių pasikeitimas (rebus sic stantibus)

Konvencijos 62 straipsnyje nustatyta, kad
negalima esminio aplinkybių, buvusių su-
tartį sudarant, pasikeitimo, kurio sutarties
šalys nenumatė, laikyti pagrindu nutrauk-
ti sutartį ar pasitraukti iš jos, nebent tos
aplinkybės turėjo esminę reikšmę, kad
šalys sutiktų laikyti sutartį įpareigojančia
arba dėl įvykusių pokyčių iš esmės paki-
to pagal sutartį vykdytinų įsipareigojimų
kiekis. Straipsnio 2 dalyje nurodoma, kad
šiuo pagrindu negalima remtis valstybių
sieną nustatančių sutarčių atveju, taip pat
kai aplinkybių pasikeitimas atsiranda dėl
pačios šalies įsipareigojimų pažeidimo⁴.
Straipsnio 3 dalyje teigiama, kad esminis
aplinkybių pasikeitimas taip pat gali būti
pagrindas sutarčiai sustabdyti.

Šiame straipsnyje įtvirtinamas vadinama-
sis *rebus sic stantibus* principas, pagal kurį
nutraukti ar sustabdyti sutartį galima ne vien

negalint ją įgyvendinti, bet ir iš esmės pasi-
keitus aplinkybėms. Nors šis principas pri-
pažįstamas ir nacionalinėje, ir tarptautinėje
teisėje, bendrai sutariama, kad būtina griež-
tai atskirti ir aiškiai nustatyti sąlygas, kurių
esant būtų galima išvengti sutartinių įsipar-
eigojimų. Sutartinių įsipareigojimų stabilu-
mo užtikrinimas ypač aktualus tarptautinių
sutarčių atžvilgiu, nes tarptautinė teisė neturi
bendros privalomos jurisdikcijos teismų ins-
titucijos ir išvadą dėl aplinkybių pasikeitimo
pobūdžio dažnai turi daryti pačios valstybės.
Siekį ypač apriboti instituto naudojimo gali-
mybę rodo ir negatyvi straipsnio formuluotė,
t. y. šiuo pagrindu remtis draudžiama, nebent
pavyktų įrodyti priešingai.

Nuostatą, kad *rebus sic stantibus* insti-
tutas gali būti naudojamas tik išimtiniais
atvejais, patvirtino ir Tarptautinis Teisingu-
mo Teismas *Gabčikovo–Nagimaros* byloje
pažymėjęs, kad „siekiant užtikrinti sutarti-
nių santykių stabilumą, Vienos konvencijos
62 straipsnis turėtų būti taikomas tik ypating-
omis aplinkybėmis“ [20, p. 104]. *Fisheries*
byloje Teismas dar griežčiau apibrėžė esmi-
nių aplinkybių sąvoką ir nurodė, kad „vado-
vaujantis tradiciniu požiūriu, aplinkybių pa-
sikeitimai, kuriuos reikėtų laikyti esminiais
ar ypač reikšmingais, yra tokie, kurie kelia
pavojų vienai iš šalių egzistuoti arba yra bū-
tini plėtrai“ [19, p. 38]. Teisės literatūroje
teigiama, kad nors tarptautiniuose teismuose
valstybės dažnai rėmėsi esminio aplinkybių
pasikeitimo principu⁵, teismai visais atvejais
ši principą taikyti atsisakė [13].

⁴ Lietuviškame Vienos konvencijos vertime
62 straipsnio 2 dalyje žodis „nebent“ yra nereikalingas
ir visiškai pakeičia nuostatos reikšmę.

⁵ Šiuo atžvilgiu įdomus Europos Bendrijų Teisin-
gumo Teismo sprendimas byloje *C-162/96 A. Racke
GmbH & Co. OHG ir Hauptzollamt Mainz*, kuriame Ju-
goslavijos subyrėjimas pripažintas esminiu aplinkybių
pasikeitimu ir pagrindu sustabdyti reglamento, nusta-
tančio prekybos lengvatas, taikymą.

Tarptautinės teisės komisija, apibendrinusi valstybių šios srities praktiką, taip pat pateikė keletą svarbių išvadų. Visų pirma, nors valstybės pripažįsta, kad esminis aplinkybių pasikeitimas gali pateisinti sutarties nutraukimą arba pakeitimą, tačiau stipriai prieštarauja dėl teisės šiuo pagrindu denonsuoti sutartį vienašališkai. Komisija taip pat pripažino, kad *rebus sic stantibus* turėtų būti taikomas tais išimtiniais atvejais, kai „nepavykus susitarti viena iš sutarties šalių gali neturėti galimybių gauti jokio teisinio reikalavimų patenkinimo pagal pasenusias ir apsunkinančias nuostatas“. Komisijos nariai taip pat diskutavo, ar tikslinga *rebus sic stantibus* taikyti sutartims, kuriose nustatyta jų nutraukimo galimybė arba galiojimo terminas. Galiausiai pripažinta, kad nors tokie atvejai ir įmanomi, „dėl akivaizdžių priežasčių [šis straipsnis] retai arba niekada nebus reikšmingas ribotos trukmės arba po įspėjimo nutraukiamoms sutartims“ [5, p. 259]. Taigi net neanalizuojant konkrečių sprendimo priėmimo priežasčių reikia pripažinti, kad sutarties galiojimo sustabdymo instituto taikymas CFE atžvilgiu būtų dar sunkiau pateisinamas, nes joje yra numatyta galimybė *pasitraukti* iš sutarties, kuria būtų galima pasinaudoti dėl esminio aplinkybių pasikeitimo.

Aptarus šios nuostatos taikymo apimtį ir aplinkybes, lieka jas sugretinti su nagrinėjamu Rusijos sprendimu sustabdyti CFE galiojimą. Išanalizavus minėtas Rusijos Federacijos pažymoje pateikiamas išimties aplinkybes akivaizdu, kad nė viena iš jų atskirai negalėtų būti pakankamai svarbi sutarčiai sustabdyti arba nutraukti. Kaip minėta, neužtenka įrodyti, kad

šios aplinkybės turi įtakos valstybės saugumui ir kad nebuvo žinomos sudarant sutartį. Būtina aplinkybė Vienos konvencijos 62 straipsniui taikyti yra išskirtinė pasikeitusių aplinkybių svarba ir reikšmė priimant sprendimą tapti sutarties šalimi. Dėl šios priežasties pateiktas aplinkybes reikėtų vertinti kaip visumą ir nustatyti, ar kokias nors kitas aplinkybes galima laikyti pakankamomis *rebus sic stantibus* taikyti.

Viena iš šiuo atveju nagrinėtinų aplinkybių, arba greičiau aplinkybių kompleksų, galėtų būti Sovietų Sąjungos žlugimas ir Varšuvos pakto subyrėjimas. Šaltojo karo pabaiga, be abejonės, iš esmės pakeitė valstybių santykius, jėgų pusiausvyrą ir saugumo reikmes. Griuvus Berlyno sienai kone radikaliausių pokyčių įvyko Europoje, t. y. būtent CFE taikymo teritorijoje. Taip pat reikia konstatuoti, kad CFE buvo pasirašyta 1990 m. lapkričio 19 d., t. y. prieš SSRS žlugimą, o sutarties šalys suskirstytos į dvi grupes – vieną sudarė šešiolika tuomečių NATO narių, antrą – šešios Varšuvos pakto šalys.

Atsakant į klausimą, ar SSRS žlugimą būtų galima teigti esant esminiu aplinkybių pasikeitimu, dėl kurio buvo galima sustabdyti CFE galiojimą, labai svarbu pažymėti, kad CFE, nors pasirašyta dar egzistuojant Sovietų Sąjungai, neįtvirtino šaltojo karo *status quo*. Atvirkščiai, ji greičiau buvo ženklas, kad padėtis Europoje pasikeitė, ir visos šalys sutaria dėl bendro tikslo ir jo įgyvendinimo priemonių. Šis tikslas, t. y. Europos saugumas ir stabilumas, kuris pasiekiamas mažinant ginkluotę ir užtikrinant pasitikėjimą skatinančias skaidrumo priemones, nėra pasikeitęs ir išlieka reikšmingas iki šiol.

Taip pat atkreiptinas dėmesys, kad nors CFE buvo pasirašyta Sovietų Sąjungos, ją 1992 m. liepos 8 d., kaip teisių perėmėjos, ratifikavo jau Rusijos Federacija ir dar septynios buvusios SSRS respublikos, todėl galima daryti išvadą, kad minėtos aplinkybės įvyko dar prieš priimant galutinį sprendimą dėl tapimo sutarties dalyve ir šalys jų negalėjo nenumatyti.

Be to, 1992 m. liepos 15 d. Rusija ir kitos buvusios SSRS respublikos CFE narės pasirašė Taškento susitarimą, kuriame įtvirtinamas buvusios SSRS išsipareigojimų pagal CFE pasidalijimas [2]. Taigi ratifikuodama CFE Rusijos Federacija numatė pasikeitusias aplinkybes. Maža to, Taškento susitarimas įrodo, kad į šias aplinkybes reaguota. CFE iš esmės buvo laikomasi penkiolika metų po jos įsigaliojimo. Vadovaujantis CFE nuostatomis vykdomi įprastinės ginkluotės naikinimo projektai, atliekamos pasikeitimo informacija procedūros ir įgyvendinamos pasitikėjimo skatinimo priemonės.

Juo labiau reikia pripažinti, kad vien tai, jog kai kurios tarptautinės sutarties nuostatos yra pasenusios ar neatitinka pasikeitusios realybės, nereiškia, kad atsiranda pagrindas atsisakyti taikyti sutartį ar konkrečią jos nuostatą dėl esminio aplinkybių pasikeitimo. Dinamiškai plečiantis valstybių bendradarbiavimui aplinkybės keičiasi nuolat. Ko vertas vien Jungtinių Tautų chartijos pavyzdys, kurios nemaža dalis nuostatų yra pasenusios. Iš jų ir nuolatinės vietos Saugumo Taryboje skyrimas SSRS, kurią nuo 1992 m. užėmė SSRS narystę pratęsusi Rusijos Federacija, realiai neveikiančios Chartijos nuostatos dėl Globos tarybos ar Karo štabo komiteto. Nepaisant

šių aplinkybių, Chartijos ar jos dalies galiojimo arba konkrečių nuostatų galiojimo sustabdymo klausimas nėra keliamas.

Pagaliau bandymas remtis SSRS žlugimu kaip esminiu aplinkybių pasikeitimu būtų sunkiai pateisinamas vien dėl to, kad nuo šio įvykio praėjo daugiau kaip penkiolika metų. Aplinkybė, kad sutartis galiojo tokį ilgą laiką ir tuoj po SSRS žlugimo jokia valstybė nebandė dėl to pakeisti savo išsipareigojimų pagal CFE, rodo, jog valstybės siekė šią sutartį įgyvendinti ir minėtos aplinkybės neužkirto kelio vykdyti sutartyje nustatytų išsipareigojimų.

Atsižvelgiant į minėtas aplinkybes galima konstatuoti, kad net jei Rusijos Federacija siektų po Sovietų Sąjungos žlugimo iš esmės pasikeitusią Europos saugumo specifiką laikyti aplinkybėmis, pateisinančiomis sutarties sustabdymą, tokius argumentus reikėtų pripažinti nepagrįstais.

Kitas aplinkybių kompleksas, beje, ne kartą minimas Rusijos Federacijos pažymoje – NATO aljanso plėtra, sukėlusį CFE nustatytos jėgų pusiausvyros pasikeitimus Rusijos nenaudai.

Nagrinėjant šį pagrindą visų pirma reikia pripažinti neatsiejamą jo ryšį su SSRS žlugimu. NATO aljanso plėtra yra tiesiogiai susijusi su po SSRS žlugimo nepriklausomomis tapusių valstybių siekais integruotis į euroatlantines organizacijas, todėl išdėstyti argumentai yra reikšmingi ir šiuo atveju.

Nors sutarties sandara ją pasirašant ir buvo pagrįsta dviejų blokų – NATO ir Varšuvos pakto – valstybių susitarimu dėl ginkluotės ribojimo, CFE tikslas nebuvo konstatuoti ar įtvirtinti šių blokų antagonistinius santykius. Atvirkščiai, per dau-

giau kaip penkiolika sutarties galiojimo metų sukurta visą Europą apimanti saugumo, skaidrumo ir pasitikėjimo erdvė bei užkirstas kelias destabilizuojančioms ginklų sankaupoms bet kurioje žemyno dalyje. Taip pat nereikia pamiršti, kad be grupinių ribojimų CFE numato ir individualius ribojimus valstybėms.

Akivaizdu, kad šaltojo karo metus primenančios valstybių grupių ribos dabar atrodo dirbtinos. Derybos dėl A/CFE, kurioje grupinius ginkluotės ribojimus pakeičia nacionaliniai, patvirtina valstybių sutarimą, kad galiojanti CFE struktūra turi būti atnaujinta atsižvelgiant į besikeičiančią saugumo aplinką Europoje. Prie to gera valia privalo prisidėti visos Europos šalys.

Vis dėlto nebūtų galima teigti, kad NATO išsiplėtimas ir su juo susiję pokyčiai galėtų būti laikomi esminiais tam, kad šalys būtų sutikusios pripažinti CFE įpareigojančią arba dėl įvykusių pokyčių iš esmės būtų pakitusi pagal sutartį vykdytinų įsipareigojimų apimtis.

Nustačius, kad nei SSRS žlugimas, nei NATO plėtra negali būti pagrindu Vienos konvencijos 62 straipsniui taikyti, taip pat reikia pripažinti, kad esminėmis negalima laikyti ir kitų po CFE įsigaliojimo pasikeitusių aplinkybių. Viena iš jų ta, kad kai kurios Europos valstybės, tapusios NATO aljanso narėmis – Lietuva, Latvija, Estija ir Slovėnija, nėra CFE šalys. Šiuo atžvilgiu svarbu pažymėti, kad CFE nenumato galimybės prie jos prisijungti naujoms valstybėms. Be to, minėtų valstybių turimos ar planuojamos įsigyti ginkluotės kiekis negali turėti didelės įtakos Rusijos Federa-

cijos saugumui. Žinoma, reikia pripažinti, kad saugumo sistemą Europoje nustatančioje sutartyje turėtų dalyvauti visos Europos valstybės. Atsižvelgiant į tai, A/CFE yra numatyta prisijungimo prie sutarties galimybė, o Baltijos valstybės ne kartą yra pareiškusios apie pasiryžimą prisijungti prie A/CFE šiai įsigaliojus. Iki šios sutarties įsigaliojimo skaidrumo priemonės įgyvendinamos kitais būdais: pavyzdžiui, tarp Lietuvos ir Rusijos Federacijos galioja susitarimas, numatantis papildomas skaidrumą ir pasitikėjimą skatinančias priemones, iš esmės atkartojančias numatytąsias CFE (pasikeitimas informacija apie ginkluotės rūšis ir kiekį, karinių bazių inspekcijos ir kt.). Po Aljanso plėtros pasikeitusi padėtis matyti ir 1997 m. pasirašytame NATO ir Rusijos Federacijos steigiamajame akte dėl tarpusavio santykių, bendradarbiavimo ir saugumo, kuriame nurodoma, kad dabartinėje ir numatomoje saugumo aplinkoje Aljansas vykdys kolektyvinę gynybą ir kitas misijas, užtikrindamas reikiamą veiksmų derinimą, integraciją ir gebėjimą suteikti pastiprinimus, o ne papildomu nuolatiniu karinių pajėgų dislokavimu. Galima spėti, kad Rusijos Federacijos sprendimu „tik sustabdyti“ CFE galiojimą buvo mėginama atkreipti kitų valstybių dėmesį į užstrigusį A/CFE ratifikavimo procesą, kartu padaryti valstybės pasirengimą konstruktyviam dialogui. Vis dėlto šio straipsnio tikslas yra pateikti teisinę padėties analizę, kiek tai įmanoma atsiribojant nuo politinių vertinimų. Be to, kiekvienas politinis sprendimas turi teisinių implikacijų, kurias būtina numatyti ir įvertinti.

6. Paskelbimo apie sutarties galiojimo sustabdymą padariniai

Išanalizavus Rusijos sprendimo sustabdyti CFE galiojimą pagrįstumą reikėtų aptarti ir jo padarinius tarptautinės teisės požiūriu.

Vadovaujantis Vienos konvencijos 65 straipsnio 1 dalimi ir 67 straipsnio 1 dalimi, sustabdyti sutarties galiojimą siekianti šalis privalo apie savo reikalavimus raštu pranešti kitoms šalims. Pranešime nurodoma priemonė, kurią siūloma taikyti (šiuo atveju – galiojimo sustabdymas) ir tokio pasiūlymo priežastys. Rusijos Federacija šį reikalavimą įvykdė, kaip tai nurodyta Prezidento įsako 2 punkte.

Pagal šio straipsnio 2 ir 3 dalis ne mažiau kaip per tris mėnesius nuo pranešimo gavimo dienos, išskyrus ypatingos skubos atvejus, kiekviena kita sutarties šalis gali pareikšti prieštaravimus. Jei prieštaravimų nepareiškama, valstybė gali taikyti savo pasiūlytas priemones (t. y. sustabdyti sutarties galiojimą) apie tai pranešusi raštu. Jei kuri nors šalis pareiškia prieštaravimą, sutarties šalys turi ieškoti sprendimo Jungtinių Tautų chartijos 33 straipsnyje numatytais taikiais nesutarimų sprendimo būdais (derybomis, tyrimu, tarpininkavimu, sutaukinimu, arbitražu, teismo sprendimu ar kreipdamosi į regionines institucijas, pagal regioninius susitarimus ir kt.). Jei šiomis priemonėmis per dvylika mėnesių sprendimo priimti nepavyksta, šalys gali spręsti ginčą Tarptautiniame Teisingumo Teisme, tarptautiniame arbitraže arba pagal Vienos konvencijoje nustatytą procedūrą.

Taigi Vienos konvencijos 65 straipsnyje įtvirtinama valstybių pareiga bendradarbiauti kilus ginčui dėl vienos iš sutarties šalių sprendimo sustabdyti jos galiojimą.

Galima konstatuoti, kad šios nuostatos tikslas yra užkirsti kelią vienašaliams valstybių veiksams ir taip išlaikyti sutartinių santykių stabilumą bei principo *pacta sunt servanda* laikymąsi.

Žinoma, pareiga bendradarbiauti neatsirastų, jei kitos CFE šalys pritartų tokiems Rusijos Federacijos veiksams. Vis dėlto valstybių reakcija į šį sprendimą patvirtina, kad sutarimo dėl jo teisėtumo nėra. Visų pirma reikia atkreipti dėmesį į suderintus NATO šalių, iš kurių 22 yra CFE šalys, pareiškimus. 2007 m. liepos 14 d., tuoj po Rusijos Prezidento įsako pasirašymo, NATO jį pavadino „nuviliančiu žingsniu neteisinga kryptimi“ [14]. 2007 m. liepos 16 d. pranešime spaudai NATO valstybės išreiškė „didelį nusivylimą Rusijos Federacijos pranešimu apie dalyvavimo šioje reikšmingoje sutartyje sustabdymą nuo 2007 m. gruodžio 12 d.“ [15]. 2007 m. gruodžio 12 d., t. y. Rusijos Federacijai pranešus apie sprendimo įgyvendinimo pradžią, NATO valstybės pareiškė „labai apgailestaujančios, kad Rusijos Federacija nusprendė įvykdyti savo ketinimus vienašališkai „nutraukti“ (šis žodis vartojamas kabutėse visame pranešimo tekste – *aut. past.*) CFE sutarties išipareigojimų įgyvendinimą“. Jos taip pat pažymėjo, kad „Rusijos Federacijos „sustabdymas“ yra vienašalis veiksmas, kurio nenumato CFE nuostatos [ir] NATO sąjungininkės atidžiai stebės Rusijos Federacijos išipareigojimų pagal sutartį laikymąsi“. NATO šalys „patvirtino savo teisę imtis bet kokių sutartyje arba tarptautinėje teisėje numatytų veiksmų, [tačiau] nusprendė šiuo metu analogiškais veiksmais neatsakyti į Rusijos Federacijos politinį sprendimą „sustabdyti“

savo teisinius įsipareigojimus ir NATO sąjungininkės toliau vykdys savuosius neužkirsdamos kelio bet kokiems sprendimams ateityje“ [16]. JAV Valstybės departamentas pranešime pabrėžiama, kad „šis „sustabdymas“ nėra numatytas pagal CFE sutarties sąlygas ir yra neteisingas sprendimas“ [17]. Dar konkretesnis šiuo atžvilgiu buvo 2007 m. gruodžio 13 d. Jungtinės Karalystės pareiškimas, kuriame „apgailestaujama dėl vienašališko Rusijos Federacijos sprendimo nustoti laikytis savo įsipareigojimų pagal CFE“. Toliau pareiškime šis sprendimas vadinamas „nepagrįstu“. Vis dėlto šio straipsnio objekto požiūriu svarbiausia yra pareiškimo nuostata dėl sprendimo interpretavimo tarptautinės teisės atžvilgiu. Jungtinės Karalystės užsienio reikalų sekretorius pažymi, kad „Vyriausybė taip pat mano, kad Rusijos Federacijos sprendimas „sustabdyti“ savo įsipareigojimus negali būti pateisinamas nei pagal CFE sutarties nuostatas, nei pagal Vienos konvencijoje dėl tarptautinių sutarčių teisės nustatytus pagrindus. Atsižvelgdami į tai, gruodžio 11 d. mes per depozitarą CFE šalims išsiuntėme tai paaiškinančią verbalinę notą“ [18]. Verbalinę notą dėl Rusijos Federacijos veiksmų depozitarui išsiuntė Rumunija ir Turkija.

Iš minėtų pareiškimų galima konstatuoti, kad daugelis CFE dalyvių nesutinka arba bent akivaizdžiai abejoja Rusijos Federacijos sprendimo teisėtumu. Taigi, vadovaujantis Vienos konvencijos 65 straipsniu, visos ginče dalyvaujančios šalys turi ieškoti sprendimo taikiomis ginčų sprendimo priemonėmis.

Svarbu konstatuoti, kad Rusijos Federacijos atsisakymas vykdyti CFE sutartyje nustatytus įsipareigojimus turėtų būti

traktuojamas kaip sutarties pažeidimas. Vadovaujantis valstybių atsakomybę reglamentuojančiomis tarptautinės teisės nuostatomis, sutartį pažeidusi valstybė privalo nedelsdama nutraukti pažeidimą. Be to, atsižvelgiant į tai, kad Rusijos Federacija pranešė sustabdydanti visų įsipareigojimų pagal CFE vykdymą, tokios pozicijos įgyvendinimas prilygtų esminiam sutarties pažeidimui, kuris suteiktų pagrindą kitoms CFE šalims nutraukti sutartį pagal Vienos konvencijos 60 straipsnį.

Analizuojant valstybių reakciją į Rusijos Federacijos sprendimą taip pat reikia konstatuoti, kad jos vis dar nemano esant naudinga ginčą spręsti vadovaujantis vien teisiniais argumentais, tikisi, kad dar galimas kompromisas, o kaltinimai tarptautinės teisės pažeidimu vargu ar palengvintų siekti visas šalis tenkinančio sprendimo. Vis dėlto tai nepakeičia atsakymo į šio straipsnio pradžioje iškeltą klausimą – CFE ir Vienos konvencijos analizė leidžia daryti išvadą, kad Rusijos Federacijos sprendimas sustabdyti CFE galiojimą neatitiko tarptautinės teisės reikalavimų.

Išvados

1. Vadovaujantis tarptautinių sutarčių teisės nuostatomis, sutarties galiojimas gali būti sustabdytas tik pagal pačios sutarties arba Vienos konvencijos dėl tarptautinių sutarčių teisės nuostatas. Atsižvelgiant į tai, kad sutarties galiojimo sustabdymas yra principo *pacta sunt servanda* išimtis, šios nuostatos turi būti aiškinamos siaurinamai, o esant sustabdymo pagrindų turi įrodyti nusprendusioji sustabdyti sutartį šalis.

2. Pasitraukti iš tarptautinės sutarties galima tik tiesiogiai ir aiškiai sutarties šaliai išreiškus savo valią. Sprendimo sustabdyti sutarties galiojimą, net jei jis būtų pripažintas neteisėtu arba vykdytas siekiant atkurti sutarties nutraukimo nuostatas, negalima aiškinti plečiamai, nes pagrindinių tarptautinių sutarčių teisės principų išimčių atžvilgiu toks aiškinimas netaikomas. Taigi, padarius išvadą, jog CFE sustabdyti negalima, Rusijos veiksmų negalima teigti esant pasitraukimu iš sutarties.
3. Vienos konvencijoje aiškiai skiriama sutarties nutraukimas nuo sutarties galiojimo sustabdymo ir nustatyti skirtingi pasinaudojimo šiomis teisėmis pagrindai. Negalima teigti, kad sutarties galiojimo sustabdymas tėra „švelnesnė“ sutarties nutraukimo forma, kuria galima pasinaudoti *mutatis mutandis*, jei sutartyje numatyta pasitraukimo iš jos galimybė.
4. CFE numatyta galimybė tik pasitraukti iš sutarties, tačiau ne sustabdyti jos galiojimą.
5. Rusijos Federacijos sprendimas sustabdyti CFE galiojimą neatitinka nė vieno iš Vienos konvencijoje įtvirtintų sutarties galiojimo sustabdymo pagrindų. Rusijos Federacija nesiekia sustabdyti CFE dėl esminio sutarties pažeidimo.
6. Atsižvelgiant į tai, kad daugiau kaip penkiolika sutarties galiojimo metų CFE šalims bendradarbiaujant sukurta visą Europą apimanti saugumo, skaidrumo ir pasitikėjimo erdvė bei užkirstas kelias destabilizuojančioms ginklų sankaupoms bet kurioje žemyno dalyje, negalima teigti, kad SSRS žlugimą, NATO aljanso plėtrą ar kitas aplinkybes būtų galima teigti esant esminiu aplinkybių pasikeitimu, suteikiančiu teisę sustabdyti CFE galiojimą.
7. Šaltojo karo metus primenančios valstybių grupių ribos atrodo dirbtinės. Derybos dėl A/CFE, kurioje grupinius ginkluotės ribojimus pakeičia nacionaliniai, patvirtina valstybių sutarimą, kad galiojanti CFE struktūra turi būti atnaujinta atsižvelgiant į besikeičiančią saugumo aplinką Europoje.
8. Vienos konvencija įtvirtina valstybių pareigą bendradarbiauti kilus ginčui dėl tarptautinės sutarties taikymo. Galima konstatuoti, kad didelė dalis CFE dalyvių nesutinka arba bent akivaizdžiai abejoja Rusijos Federacijos sprendimo teisėtumu. Rusijos Federacijos sprendimas sustabdyti CFE galiojimą neatitiko tarptautinės teisės reikalavimų, o atsisakymas vykdyti sutartyje nustatytus įsipareigojimus turėtų būti traktuojamas kaip sutarties pažeidimas.

LITERATŪRA

Norminė medžiaga

1. Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE, 1990). <http://www.osce.org/item/13752.html>.
2. Agreement in the Principles and Procedures for the Implementation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (Tashkent Agreement, 1992), (<http://www.fas.org/nuke/control/cfe/text/tashka.htm>)
3. Agreement on Adaptation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (Adapted CFE, 1999), http://www.osce.org/documents/doc-lib/1999/11/13760_en.pdf.
4. Vienos konvencija dėl tarptautinių sutarčių teisės // Valstybės žinios. 2002, Nr. 13-480.
5. Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries, 1966 // Yearbook of the International Law Commission, 1966, vol. II, p. 236.
6. Конституция Российской Федерации, <http://www.constitution.ru>.
7. Федеральный закон „О международных договорах Российской Федерации“, <http://wbase.duma.gov.ru/ntc/vdoc.asp?kl=1196>.
8. Федеральный закон Российской Федерации „О приостановлении Российской Федерацией действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе“, <http://www.rg.ru/2007/12/03/dovsedok.html>.
9. Указ „О приостановлении Российской Федерацией действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе и связанных с ним международных договоров“, <http://www.kremlin.ru/text/psmes/2007/07/137840.shtml>.
10. Справка к Указу „О приостановлении Российской Федерацией действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе и связанных с ним международных договоров“, <http://www.kremlin.ru/text/docs/2007/07/137829.shtml> (rusų kalba), <http://www.kremlin.ru/eng/text/docs/2007/07/137839.shtml> (anglų kalba).
11. Заявление Министерства иностранных дел России в связи с приостановлением Российской Федерацией действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ), http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/6F1CE1D471A742E7C32573AE00738056 (rusų kalba), http://www.mid.ru/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b4325699005bcb3/10da6

dd509e4d164c32573af004cc4be?OpenDocument (anglų kalba).

Specialioji literatūra ir informacinė medžiaga

12. Duncan B. Hollis. Russia Suspends CFE Treaty Participation, American Society of International Law Insights, July 23, 2007, Volume 11, Issue 19, <http://www.asil.org/insights/2007/07/insights070723.html>.
13. Hans van Houtte. Changed circumstances and *pacta sunt servanda*. TDM Volume 4, issue #05, September 2007.
14. Russia suspends arms control pact, BBC News, July 14, 2007, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6898690.stm>.
15. NATO response to Russian announcement of intent to suspend obligations under the CFE Treaty, NATO Press Release (2007) 085, <http://www.nato.int/docu/pr/2007/p07-085e.html>.
16. Alliance's statement on the Russian Federation's „suspension“ of its CFE obligations, NATO Press Release (2007) 139, <http://www.nato.int/docu/pr/2007/p07-139e.html>.
17. US State Department's Statement Regarding Russian „Suspension“ of the CFE Treaty, 12 December 2007, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/dec/97151.htm>.
18. David Miliband Statement: Conventional Forces in Europe Treaty, 13 December 2007, <http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1007029391629&a=KArticle&aid=1196172061480>.

Praktinė medžiaga

19. Tarptautinio Teisingumo Teismo 1973 m. vasario 2 d. sprendimas byloje *Fisheries jurisdiction (Federal Republic of Germany/Iceland)*, I. C. J. Reports 1973.
20. Tarptautinio Teisingumo Teismo 1997 m. rugsėjo 25 d. sprendimas byloje *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*, I. C. J. Reports 1997.
21. Europos Bendrijų Teisingumo Teismo 1998 m. birželio 16 d. sprendimas byloje *C-162/96 A. Racke GmbH & Co. OHG ir Hauptzollamt Mainz*, European Court reports 1998 Page I-03655.

SUSPENSION OF OPERATION OF THE INTERNATIONAL TREATY: ANALYSIS OF THE DECISION BY THE RUSSIAN FEDERATION TO SUSPEND IMPLEMENTATION OF ITS OBLIGATIONS UNDER TREATY ON CONVENTIONAL ARMED FORCES IN EUROPE

Dovydas Špokauskas

S u m m a r y

Although frequently overlooked, the possibility to suspend implementation of the international treaty is an important exception to the *pacta sunt servanda* principle. In fact, consequences of such suspension, although supposedly of a temporary nature, would often amount to those of withdrawal from the treaty. It is therefore hardly surprising that international law establishes substantial set of restrictions and preconditions in order for a suspension to be legitimate.

On 13 July 2007 the President of the Russian Federation announced his country's intention to suspend application of the Treaty on Conventional Forces in Europe (CFE) – key disarmament and confidence building agreement, which provides for limitations of armaments, exchange of military information, inspections of military bases and other confidence building measures. Starting 12 December 2007 the Russian Federation stopped the implementation of its obligations under CFE.

The operation of the treaty can be suspended either if such option is provided in the treaty itself or if the reasons for suspension satisfy requirements of the Vienna Convention on the Law of Treaties. Moreover, suspension is clearly distinguished from the withdrawal from the treaty and it cannot be implied if the treaty only contains provisions on withdrawal.

As CFE does not provide for suspension of implementation, the decision by the Russian Federa-

tion should be analysed in the light of the Vienna Convention. With regard to the right to suspend operation of the treaty due to fundamental change of circumstances, it has to be recognized that although there have been substantial changes in the European security environment since signing of CFE, neither the collapse of the USSR nor the NATO expansion or any other circumstances could provide basis for suspension at a current stage. On the contrary, co-operation under CFE for more than 15 years could be described as successful and has greatly contributed to the creation of Europe-wide area of security, transparency and confidence. Concerning the right to suspend following a material breach by another state party, it has to be acknowledged that Russian Federation does not seek to use this ground to justify suspension. It also has to be concluded that decision by the Russian Federation does not meet the criteria for all the remaining grounds for suspension as set forth by Vienna Convention.

It therefore has to be concluded that the decision of the Russian Federation does not meet the requirements for suspension and its choice not to implement obligations under CFE cannot be considered legitimate. Any case of non-compliance should be regarded as a breach of Russia's obligations under international law. Nonetheless, current CFE regime must be redesigned in order to meet the requirements of changing security environment in Europe.

Įteikta 2008 m. vasario 20 d.

Priimta publikuoti 2008 m. kovo 7 d.