

Radka Druláková, Jan Martin Rolenc,
Zuzana Trávníčková, Štěpánka Zemanová

Sankční politika Evropské unie: typy sankčních opatření a vztah k sankcím Rady bezpečnosti OSN*

Abstrakt:

Počátkem 21. století se výrazně zviditelnila sankční politika EU. Vedle sankcí schválených RB OSN provádí EU aktivně také autonomní opatření. Následující text se zaměřuje na ukládání sankcí (vyhlášení omezujících opatření) a jeho právní rámec, podrobně zkoumá obsah ukládaných omezení a vazbu mezi sankčními režimy EU a OSN. Vychází ze stavu sankcí vyhlášených EU ke dni 8. 3. 2011 a u jednotlivých sankčních režimů srovnává jejich právní základ, hlavní obsah omezujících opatření, skutečnost, zda jsou omezující opatření EU navázána na rozhodnutí RB OSN, anebo zda se jedná o autonomní opatření EU, a také zda jde o sankce cílené.

Klíčová slova:

Evropská unie, mezinárodní sankce, Rada bezpečnosti OSN, finanční sankce, zbrojní embargo, omezení vstupu

V průběhu integračního procesu Evropská unie (EU) pozvolna rozšiřuje spektrum oblastí, ve kterých je schopná navenek působit jako autonomní a unitární aktér mezinárodních vztahů. Z velké části jde o oblasti spojené s obchodními politikami. V posledních dekadách se sem však řadí i další sféry integrace, mimo jiné též sankční politika, která v průběhu svého vývoje přerostla z převážně obchodní problematiky v kombinaci bezpečnostně (resp. zahraničně) politických a ekonomických aspektů. Uvedené kombinaci v současnosti odpovídají dvě samostatné fáze evropské sankční praxe. První z nich je samotné uložení (vyhlášení) sankcí, odehrávající se na úrovni společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP). Druhou fází představuje implementace příslušného sankčního režimu a jeho praktická realizace, a to jednak v rámci ekonomické dimenze EU a jednak na úrovni členských států. První fáze má povahu spíše politickou. Hledá odpověď na otázku, zda sankce vyhlásit, jaké typy sankcí použít a v jakém rozsahu, resp. nakolik pouze převzít sankce vyhlášené Radou bezpečnosti OSN (RB OSN) a nakolik doplnit vlastní omezující opatření. Druhá fáze je striktně rámována závaznými předpisy evropského práva a její povahu můžeme označit spíše za právní nebo technickou.

* Tato stať vznikla v rámci řešení grantového projektu GAČR Mezinárodní kontext současné české sankční politiky (P408/10/0191).

Zkoumání mezinárodních sankcí představuje pro současné evropské i mimoevropské badatele velkou výzvu mimo jiné proto, že jde o téma velmi dynamické, praktické a široké. Kromě efektivity sankcí, která přitahuje odbornou pozornost už od 80. let¹, a cílení sankcí, které se stalo intenzivně sledovanou otázkou v souvislosti s revitalizací mezinárodní sankční politiky v 90. letech minulého století,² bylo v poslední době věnováno nejvíce pozornosti jednotlivým sankčním režimům a implementaci sankcí, a to především na úrovni EU.³ Zde se odrazila skutečnost, že EU v průběhu poslední dekády přijala řadu předpisů pro smysluplné cílení sankcí, sestavování sankčních seznamů a zejména možnosti revize seznamů, čímž do své sankční praxe zavedla pokročilé standardy ochrany lidských práv, zejména spravedlivého procesu (např. v porovnání s prováděním sankcí sankčními výbory RB OSN).⁴

Přes značný odborný zájem, kterému se sankce těší, lze však stále najít méně prozkoumané oblasti. Jednou z nich je ukládání sankcí, zachycené v následující studii. Jejím cílem je rekapitulovat vývoj sankční politiky a sankční legislativy EU právě se zřetelem na ukládání sankcí a zodpovědět otázku, nakolik sankční politika EU „pouze“ reflektuje opatření přijatá na vyšší multilaterální úrovni – OSN, resp. zda je v této oblasti významný rozsah autonomních aktivit. Zároveň se soustředí také na obsah omezujících opatření, protože přes dílčí práce věnované jednotlivým sankčním režimům v dostupné literatuře chybí celkový přehled o tom, která ze široké škály omezujících opatření se v EU používají a jak je jejich využití frekventované.⁵

¹ Za nejvýznamnější lze považovat analýzy Petersonova institutu pro mezinárodní ekonomiku ve Washingtonu, USA (<http://www.iie.com/>) a např. publikace HUFBAUER, G. C. a kol.: *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd Edition. Washington: The Peterson Institute for International Economics, 2008. ISBN 978-0-88132-407-5; PAPE, R. A.: *Why Economic Sanctions Do Not Work*. International Security, 1998, vol. 23, no. 1, s. 66–77 a další.

² Např. WALLENSTEEN, P. – STAIBANO, C. – ERIKSSON, M. (eds.): *Making Targeted Sanctions Effective: Guidelines for the Implementation of UN Policy Options*. Uppsala: Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 2003. ISBN 91-506-1657-9.

³ Např. DE VRIES, A. W.: *European Union Sanctions against the Federal Republic of Yugoslavia from 1998 to 2000: A Special Exercise in Targeting*. In: *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Int., 2002. s. 87–108; HAPPOLD, M.: *Fourteen against One: The EU Member States' Response to Freedom Party Participation in the Austrian Government*. The International and Comparative Law Quarterly, October 2000, vol. 49, no. 4, s. 953–963.

⁴ Např. BÍLKOVÁ V.: *Protiteroristické finanční sankce Evropské unie: případy Kádí, Yusuf, AlBarakaat a PMOI*. Právní rozhledy. 2009, č. 21, s. 764–771; PORETTO G.: *The European Union: Counter-Terrorism Sanctions Against Individuals and Human Rights Protection*. Transitional Justice Institute Research Paper No. 09-08. [online]. Social Science Research Network, June 25, 2009 [2010-03-06]. Dostupné z WWW: <<http://ssrn.com/abstract=1425491>>; TRÁVNÍČKOVÁ, Z.: *Opatření proti financování terorismu: ladění pravidel pro vytváření evropských sankčních seznamů*. Současná Evropa, 2010, roč. XV, č. 2, s. 45–59. ISSN 1804-1280.

⁵ Mezi zkoumané otázky však nezahrnujeme specifické sankční režimy proti financování terorismu (podle rezoluce RB OSN 1373 (2001)) a sankce proti osobám spojeným s Al-Kájdou a Tálibánem (podle rezoluce RB OSN 1267 (1999)), neboť jde o svébytnou problematiku v odborné literatuře hojně sledovanou.

První kapitola na sankce pohlíží jako na politický a donucovací nástroj, kterým se EU projevuje ve vnějších vztazích. Z této perspektivy analyzuje význam sankční politiky pro EU a shrnuje základní informace o formování sankční politiky v rámci EU. Druhá kapitola rozebírá vývoj legislativy sankční politiky EU a existující normy, které upravují její používání v praxi. Současně se zde v teoretické rovině zkoumá vazba na sankční politiku OSN. Třetí kapitola sleduje autonomii sankcí EU ve stávajících sankčních režimech. Vychází ze seznamu sankčních režimů uložených (ne nutně prováděných) Unii k 8. březnu 2011. Jádrem kapitoly je tabulka, která mapuje časový průběh ukládání jednotlivých sankcí, jejich obsah a vazbu na sankce vyhlášené RB OSN. Čtvrtá část práce sleduje souvislost mezi typem sankcí a autonomií sankční politiky EU s cílem zjistit, nakolik jde u jednotlivých typů sankcí o „pouhé“ provádění sankcí, přijatých na „vyšší úrovni“ a zda z hlediska autonomie mezi různými sankčními nástroji existují výraznější odlišnosti.

Studie je založena především na analýze primárních zdrojů (rezolucí RB OSN, rozhodnutí Rady EU, společných postojů, primárního práva EU apod.). Z odborné literatury navazuje zejména na dosavadní publikace autorského týmu.⁶ Přihlíží také k rozsáhlému spektru zahraničních knižních publikací a odborných článků, které se zabývají nejrůznějšími aspekty mezinárodních sankcí a při té příležitosti zohledňují i autonomní sankce EU, ačkoli si žádná z nich neklade přesně takové otázky, jaké jsou předmětem předkládané studie.

1. Autonomie sankční politiky EU a její základ v evropské legislativě

Autonomií sankční politiky se rozumí skutečnost, že EU je aktérem, který ji vytváří a používá jako zahraničně politický nástroj, a to nezávisle na ostatních aktérech mezinárodních vztahů. Nicméně v zakládajících smlouvách (čl. 57 Smlouvy o založení EHS) byl výkon sankční politiky vázán výlučně na rozhodnutí RB OSN a pro rezoluce RB se zaváděla výjimka ze zásad společného trhu. Současně však existoval dostatečný prostor k tomu, aby členské státy nebyly limitovány pravidly vnitřního trhu a mohly využívat sankce v rámci své zahraniční politiky při prosazování národních zájmů a priorit. Jako evropský nástroj, založený na jednotném postupu členských zemí v rámci Evropské politické spolupráce (EPS) a bez vazby na OSN, se sankce začaly uplatňovat až na počátku 80. let minulého

⁶ DRULÁKOVÁ, R. – ROLENC, J. M. – TRÁVNÍČKOVÁ, Z. – ZEMANOVÁ, Š.: Assessing the Effectiveness of EU Sanctions Policy. *Central European Journal of International and Security Studies*, 2010, vol. 4, is. 1, s. 101–122; DRULÁKOVÁ, R. – TRÁVNÍČKOVÁ, Z. – ZEMANOVÁ, Š.: Ekonomické sankce na počátku 3. tisíciletí. *Mezinárodní vztahy*, 2009, roč. 44, č. 1, s. 66–85; TRÁVNÍČKOVÁ, Z. – DRULÁKOVÁ, R. – ZEMANOVÁ, Š.: Sankční politika Evropské unie. In: *Europeanization of the national law, the Lisbon treaty and some other legal issues*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1–12 aj.

století, a to nejprve vůči SSSR v souvislosti s událostmi v Polsku a později též vůči Argentině. Díky začlenění EPS do systému Společenství potom získaly pevnější právní základ v Jednotném evropském aktu.

Hlavní rozvoj sankční politiky ES/EU se váže k 90. letům 20. století. Souvisí s prohloubením integračního procesu Maastrichtskou smlouvou, resp. vytvořením mezivládního druhého pilíře SZBP a jeho začleněním mezi politiky EU. I když Maastrichtská smlouva sankční opatření explicitně nezmiňovala, bylo je možné chápat jako jeden z nástrojů k naplňování cílů druhého pilíře a uplatňování společného vlivu (čl. J.1 a J.2, odst. 1 Smlouvy o EU). Jako takové se mohly stát předmětem společných postojů zaujímaných Radou EU (čl. J.2, odst. 2), které specifikovaly rozsah a cíle sankčních opatření a konkretizovaly využívané sankční prostředky.

V praxi začaly společné postoje vznikat buď na základě rezolucí RB OSN, nebo z iniciativy členských států (tj. bez předcházející rezoluce RB OSN a tedy jako autonomní sankce). Postoje následně implementovala Komise nebo členské státy (pokud šlo o cestovní zákazy a zbrojní embargo). Členským státům z Maastrichtské smlouvy (čl. J.2, odst. 2) přímo vyplývala povinnost zajistit, aby jejich vnitrostátní politika byla v souladu se společnými postoji. U postojů implementovaných Komisí se sankční režim po přijetí společného postoje komunitarizoval, tzn. na základě společného postoje Rada EU schválila prováděcí nařízení. U hospodářských sankcí právní základnu pro takový postup poskytoval čl. 228b (známější z konsolidované verze z roku 1997 jako čl. 301) Smlouvy o založení ES ve znění Maastrichtské smlouvy. Nařízení se přijímalo kvalifikovanou většinou a bylo přímo vykonatelné na území členských států (bez nutnosti přijetí vnitrostátních prováděcích předpisů). U finančních sankcí se využíval čl. 73g (čl. 60 v konsolidované verzi) a v kombinaci s čl. 228b (čl. 301).

Obě úpravy ale velmi brzo zastaraly, neboť shodně předpokládaly, že subjekty, proti nimž sankce směřují, budou výlučně státy, a to ještě tzv. třetí země. Na sklonku 90. let minulého století však došlo k výrazné proměně mezinárodních sankčních instrumentů a dosud využívané plošné sankce začaly být nahrazovány tzv. inteligentními sankcemi cílenými na konkrétní skupiny osob nebo osoby považované za přímé původce jevů, jimž mají sankce bránit. Orgány EU na nové trendy bez odkladu zareagovaly a ve společných postojích a prováděcích nařízeních začaly cílené sankce ukládat. Přitom zohledňovaly ještě úpravu v čl. 235 (308 v konsolidované verzi), která umožňovala realizovat opatření nezbytná pro naplňování cílů Společenství, pro které orgány ES nejsou ze smlouvy vybaveny potřebnými pravomocemi (šlo o jednomyslně přijímaná nařízení schvalovaná Radou na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem). Sankcionované subjekty se však postihům bránily žalobami,⁷ v nichž mimo jiné zpochyb-

⁷ Nejznámějším případem tohoto typu je *Jasin Abdulah Kadi vs. Rada EU a Komise ES T-315/01*.

ňovaly pravomoc Komise a Rady vytvářet na základě příslušné legislativní báze (čl. 60, 301 a 308) tento nový typ sankčních režimů. Soud prvního stupně ani ESD však jejich argumentaci nepotvrdily, čímž aktivity EU v tomto smyslu podpořily.

Ve snaze zefektivnit využívání sankcí vydala Rada EU v roce 2003 Pravidla pro implementaci a evaluaci restriktivních opatření (sankcí)⁸ v rámci SZBP EU. Tato pravidla obsahovala řadu doporučení k zjednodušení a zpružnění celého procesu. Vedle standardizace sankčních instrumentů a sjednocování jejich jazyka se v nich doporučovalo, aby Komise předkládala návrhy společných postojů i navazujících nařízení současně a dokumenty tak byly projednávány v těsné návaznosti. U sankcí vycházejících z rozhodnutí RB OSN je navíc Komise měla připravovat už v momentě, kdy se iniciovalo projednávání RB OSN, aby bylo možno reagovat na příslušné rezoluce RB bez zbytečného odkladu.

V červnu 2004 Rada zveřejnila i vůbec první programový dokument evropské sankční politiky nazvaný Základní zásady pro použití restriktivních opatření (sankcí).⁹ V něm zdůraznila, že sankce mají být důležitým nástrojem zachovávání a obnovování mezinárodního míru a bezpečnosti v souladu s principy Charty OSN a SZBP EU. Autonomní sankce EU měly být přijímány k podpoře boje proti terorismu, respektu k lidským právům, demokracii, právním norem a dobré správy věcí veřejných. Pro zlepšení implementace sankčních mechanismů vznikla v roce 2004 v rámci Rady EU skupina RELEX/Sanctions,¹⁰ která by měla být obdobou sankčních výborů zřízovaných RB OSN. Základem její agendy se stalo provádění a hodnocení sankcí (např. sběr a výměna informací, asistence při hodnocení výsledků atd.), dohled nad implementací sankcí, vypracování nejlepších postupů a poskytování zpětné vazby legislativě.

2. Stávající právní rámec unijní sankční politiky

V současnosti EU definuje sankce jako „nástroje diplomatické nebo hospodářské povahy, jejichž účelem je dosažení změny v činnostech nebo politikách porušujících mezinárodní právo či lidská práva nebo politikách nerespektujících právní stát či demokratické zásady“.¹¹ Sankce přijaté za účelem naplnění záměrů SZBP se řídí článkem 21 odst. 2 Smlouvy o EU ve znění Lisabonské smlouvy, který je určuje mj. k těmto cílům:

⁸ Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy 2005. Council doc. 15114/05.

⁹ Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions) 2004. Council doc. 10198/1/04.

¹⁰ Foreign Relations Counsellors Working Group (RELEX), Council doc. 5603/04 z 22. 1. 2004.

¹¹ Sankce (společná zahraniční a bezpečnostní politika) [online]. [29. 1. 2008]. Dostupné z WWW: <http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/index_cs_2006.pdf>.

- 1) chránit společné hodnoty, základní zájmy, svou bezpečnost, nezávislost a celistvost;
- 2) upevňovat a podporovat demokracii, právní stát, lidská práva a zásady mezinárodního práva;
- 3) zachovávat mír, předcházet konfliktům a posilovat mezinárodní bezpečnost v souladu s cíli a zásadami Charty Organizace spojených národů, jakož i v souladu se zásadami Helsinského závěrečného aktu a s cíli Pařížské charty, včetně těch, které se týkají vnějších hranic.

Legislativní postupy vypracované k provádění konkrétních sankčních opatření od Maastrichtské smlouvy prošly několika revizemi. I po těchto revizích vycházejí restriktivní opatření (sankce) ze základních principů SZBP (Hlava V, kapitola 2) a jsou podle článku 31 Smlouvy o EU přijímána jednomyslně jako rozhodnutí. Evropský parlament má právo být o takových opatřeních informován. Člen Rady se však podle čl. 31, odst. 1 Smlouvy o EU může hlasování zdržet. V takovém případě ovšem uznává závazek přijatého rozhodnutí pro celou Unii. Na základě takto přijatých rozhodnutí potom EU přijímá konkrétní opatření, o kterých Rada rozhoduje obvykle kvalifikovanou většinou (článek 31 Smlouvy o EU, odst. 2–5). Členské státy jsou povinny zajistit soulad jejich vnitrostátních politik s takto vyjádřenými postoji Unie.

Ve specifických případech pozastavení, omezení nebo úplného přerušení hospodářských a finančních vztahů s jednou nebo více třetími zeměmi Lisabonská smlouva propojila hospodářské a finanční sankce, když článkem 215 Smlouvy o fungování EU sloučila dřívější články 301 a 60 SES.¹² Rada v takových případech přijímá „... kvalifikovanou většinou na společný návrh vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku a Komise nezbytná opatření“ (článek 215 Smlouvy o fungování EU, odst. 1). Tato opatření přitom EU může přijmout jak vůči fyzickým nebo právnickým osobám, tak vůči skupinám či nestátním subjektům.

V rámci protiteroristického boje přijaly členské státy v Lisabonské smlouvě specifické nástroje zaměřené na nestátní subjekty. Tato opatření jsou součástí Hlavy V Smlouvy o fungování EU, tj. části týkající se prostoru svobody, bezpečnosti a práva (bývalý třetí pilíř). Článek 75 Smlouvy o fungování EU se týká předcházení a boje proti terorismu a souvisejících činností. Rada může – na návrh Komise – v rámci zamezení takových aktivit na území EU přijmout opatření formou nařízení za účelem „... zmrazení peněžních prostředků, finančních aktiv

¹² Mají-li taková opatření za následek uvalení hospodářských a finančních sankcí vůči třetí země, přijímá Rada – na návrh Komise – kvalifikovanou většinou nařízení (podle článku 60 Smlouvy o ES). Jestliže jde o cílené sankce, zaměřené na subjekty, které nejsou přímo spojené s režimem třetí země, přijímá Rada nařízení jednomyslně a po předchozí konzultaci s Evropským parlamentem (články 60, 301 a 308 SES) (DRULÁKOVÁ, R. – TRÁVNÍČKOVÁ, Z. – ZEMANOVÁ, Š.: Ekonomické sankce na počátku 3. tisíciletí. Mezinárodní vztahy, 2009, roč. 44, č. 1, s. 75.).

nebo hospodářských výhod, které náležejí fyzickým nebo právnickým osobám, skupinám nebo nestátním útvarům, jsou jimi vlastněny nebo jsou v jejich držbě.“ Proto EU na svých webových stránkách zveřejňuje seznam osob a skupin osob (obvykle napojených na teroristickou činnost anebo vyvíjející aktivity s ním související), vůči kterým jsou cílená sankční opatření týkající se pohybu kapitálu a plateb namířená.¹³

Vzhledem k potížím, které při praktické implementaci opatření podle článků 75 a 215 Smlouvy o fungování EU nastaly, bylo k nim v Lisabonské smlouvě připojeno prohlášení (deklarace).¹⁴ Uvádí se v něm, že vzhledem k právu na zákonné záruky dotčených fyzických osob nebo subjektů, především s ohledem na dodržování základních práv a svobod, je třeba zajistit přísnou soudní kontrolu uvalených omezujících opatření. Tato opatření musejí být založena na jasných a jednoznačných kritériích, která by měla být přizpůsobena konkrétním zvoleným sankčním nástrojům.

3. Vazba evropských sankčních režimů na rezoluce Rady bezpečnosti OSN v současné sankční politice EU

Skutečně uložené sankční režimy na úrovni EU shrnuje následující tabulka, která vychází ze seznamu platných omezujících opatření k 8. 3. 2011.¹⁵ Nezahrnuje ale všechny sankční režimy uvedené v oficiálním přehledu – záměrně v ní neuvádíme sankce proti USA a Libyi¹⁶, jejichž cílem je kompenzace subjektů, které byly poškozeny buď sankcemi uvalenými ze strany USA nebo sankcemi, které EU uložila vůči Libyi (2004). Pro úplnost v ní naopak zahrnujeme i dva „specifické režimy“¹⁷ – sankce proti teroristickým skupinám (Usámovi bin Ládínovi, Tálibánu a Al-Kajdá)¹⁸ a opatření proti financování terorismu.

U zkoumaných sankčních režimů se sledují čtyři základní charakteristiky – první je právní základ, tj. jednak vazba na primární právo EU, jednak forma vyhlášení sankcí. Druhou sledovanou kategorií je vazba na rezoluci RB OSN. Tře-

¹³ Seznam viz Consolidated list of persons, groups and entities subject to EU financial sanctions [online]. [3. 4. 2011]. Dostupné z WWW: <http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/consol-list_en.htm>.

¹⁴ Prohlášení k článkům 75 a 215 Smlouvy o fungování EU (25. prohlášení).

¹⁵ Restrictive measures (sanctions) in force [online]. 4. 4. 2011. Dostupné z WWW: <http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf>

¹⁶ Ignorujeme pouze společný postoj 2004/698/SZBP, ostatní opatření proti Libyi zpracováváme.

¹⁷ Jedná se o první, a tedy zlomové případy, kdy sankce nebyly namířeny proti státu, ale proti nestátnímu aktérovi. Povahu nestátních sankcí mají např. opatření z roku 2008 (resp. pozastavené a následně prodloužené v roce 2010) proti Moldavsku, mířená nikoliv proti vládě státu, ale vůči vedení Podněsterské oblasti Moldavské republiky (jednostranně vyhlášené jako Podněsterská republika, uznávané pouze Ruskou federací).

¹⁸ Platný společný postoj zrušil předchozí úpravu obsaženou ve společném postoji 1999/727/SZBP, 2001/154/SZBP a 2001/771/SZBP.

tí zkoumanou hodnotu představují základní obsahové rysy sankcí, tedy zda se jedná o některé ze tří standardních omezení – zbrojní embargo, omezení vstupu, zmražení finančních prostředků nebo jiná omezení. Pro úplnost se uvádí, zda je opatření cílené.

Tab. č. 1: Sankční režimy Evropské unie k 8. 3. 2011

Cíl (země)	Datum vyhlášení	Dokument	Odkaz na primární právo	Vazba na OSN (rezoluce)	Zbrojní embargo	Finanční	Cestovní	Jiné	Cílení
Čína	27.6.1989	Deklarace ER	neuve-deno		x			x	ne
Haiti	30.5.1994	SP 94/315/SBZP	čl. J.2 SEU	917 (1994), 841 (1993), 873 (1993), 875 (1993)				x	ne
Jugoslávie (Srbsko a Černá Hora)	13.6.1994	SP 94/366/SZBP	čl. J.2 SEU	757 (1992)				x	ne
Bosna a Hercegovina	17.3.1997	SP 1997/193/SZBP	čl. J.2 SEU				x		ano
Jugoslávie (Srbsko a Černá Hora)	10.10.2000	SP 2000/696/SZBP	čl. 15 SEU			x	x		ano
Irák	7.7.2003	SP 2003/495/SZBP	čl. 15 SEU	661 (1990), 1483 (2003), 778 (1992)	x	x		x	ano
Libérie	29.4.2004	SP 2004/487/SZBP	čl. 15 SEU	1521 (2003), 1343 (2001), 1532 (2004)		x			ano
Súdán	30.5.2005	SP 2005/411/SZBP	čl. 15 SEU	1556 (2004), 1591 (2005)	x	x	x		ano

Sankční politika Evropské unie: typy sankčních opatření a vztah k sankcím RB OSN

Libanon	12.12.2005	SP 2005/888/ SZBP	čl. 15 SEU	1636 (2005)		x	x	x	ano
Sýrie	12.12.2005	SP 2005/888/ SZBP	čl. 15 SEU	1636 (2005)		x	x	x	ano
Libanon	15.9.2006	SP 2006/625/ SZBP	čl. 15 SEU		x			x	ne
Libérie	12.2.2008	SP 2008/109/ SZBP	čl. 15 SEU	1521 (2003), 1683 (2006), 1731 (2006), 1792 (2007)	x		x		ano
Eritrea	1.3.2010	RR 2010/127/ SZBP	čl. 29 SEU	1862 (2009), 1844 (2008), 1853 (2008), 1907 (2009), 733 (1992), 751 (1992)	x	x	x	x	ano
Bosna a Hercego- vina	8.3.2010	RR 2010/145/ SZBP	čl. 29 SEU				x		ano
Chorvatsko	8.3.2010	RR 2010/145/ SZBP	čl. 29 SEU				x		ano
Jugoslávie (Srbsko a Černá Hora)	8.3.2010	RR 2010/145/ SZBP	čl. 29 SEU				x		ano
Myanmar (Barma)	26.4.2010	RR 2010/232/ SZBP	čl. 29 SEU		x	x	x	x	ano
Somálsko	26.4.2010	RR 2010/231/ SZBP	čl. 29 SEU	733 (1992), 1356 (2001), 1425 (2002), 1844 (2008), 1916 (2010)	x	x	x	x	ano

Írán	26.7.2010	RR 2010/413/ SZBP	čl. 29 SEU	1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1929 (2010) a další?	x	x	x	x	ano
Moldavsko	27.9.2010	RR 2010/573/ SZBP	čl. 29 SEU				x		ano
Chorvatsko	7.10.2010	RR 2010/603/ SZBP	čl. 29 SEU			x			ano
Jugoslávie (Srbsko a Černá Hora)	7.10.2010	RR 2010/603/ SZBP	čl. 29 SEU			x			ano
Bosna a Hercego- vina	7.10.2010	RR 2010/603/ SZBP	čl. 29 SEU			x			ano
Republika Guinea (Conakry)	25.10.2010	RR 2010/638/ SZBP	čl. 29 SEU		x	x	x		ano
Bělorusko	25.10.2010	RR 2010/639/ SZBP	čl. 29 SEU			x	x		ano
Pobřeží slonoviny	29.10.2010	RR 2010/656/ SZBP	čl. 29 SEU	1572 (2004) a další	x	x	x	x	ano
Demokratic- ká republika Kongo	21.12.2010	RR 2010/788/ SZBP	čl. 29 SEU	1807 (2008), 1533 (2004) a další	x	x	x		ano
KLDR (Severní Korea)	22.12.2010	RR 2010/800/ SZBP	čl. 29 SEU	1718 (2006), 1874 (2009)	x	x	x	x	ano
Tunisko	31.1.2011	RR 2011/72/ SZBP	čl. 29 SEU			x			ano
Zimbabwe	15.2.2011	RR 2011/101/ SZBP	čl. 29 SEU		x	x	x	x	ano

Libye	28.2.2011	SP 2011/137/ SZBP	čl. 29 SEU	1970 (2011)	x	x	x		ano
-------	-----------	-------------------------	---------------	-------------	---	---	---	--	-----

Pramen: Zpracováno podle Restrictive measures (sanctions) in force [online]. [4. 4. 2011]. Dostupné z WWW: < http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf >.

Dosavadní praxe EU na poli sankční politiky ukazuje, že vazba mezi sankcemi RB OSN a EU může být trojí:

- EU provede sankce RB OSN tak, jak je RB uložila (příkladem mohou být např. sankce na luxusní zboží proti Severní Koreji, kde se na úrovni EU neprojevila žádná upřesnění tohoto nejasného omezení);
- EU provede sankce RB OSN s tím, že je rozvine kvalitativně (rozsa- hem omezujících opatření) nebo kvantitativně (rozšířením sankční- ho seznamu). Do této kategorie spadá většina restriktivních opatře- ní EU, kterými se provádějí sankce RB OSN, díky propracovanější a jasně definované terminologii používané při ukládání i implementaci sankcí a samozřejmě i díky tomu, že EU disponuje právními nástroji k závaznému přenesení povinností vyplývajících ze sankcí na fyzické a právnické osoby uvnitř evropského právního prostoru;
- EU vyhlásí autonomní sankce (ty se sice následně mohou stát inspirací pro opatření schválené RB OSN, ale na jejich autonomní povaze to nic nemě- ní).

Tabulka ukazuje, že poměr neautonomních a autonomních opatření je relativně vyvážený. Vyplývá z ní také to, kapacita EU ukládat sankce je větší než v případě RB zejména ve třech situacích:

- 1) Pokud jde o oblast důležitou pro EU (regionální sousedství, možní budoucí členové Unie). To je viditelné např. na autonomních opatřeních, která Unie směřuje v různých časových obdobích na území bývalé Jugoslávie (Chorvat- sko, Bosna a Hercegovina, Srbsko a Černá Hora). Prostor pro autonomní sankce vznikl zejména v posledních deseti letech díky fungování Meziná- rodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii (ICTY). Uložená omezu- jící opatření (finanční sankce, omezení vstupu) se týkají osob, které jsou buď obviněny trestním tribunálem (a nebyly mu předány, ani se dobrovolně nedostavily), nebo ne přímo obviněny, ale obviněným napomáhají ve vyhý- bání se řízení před ICTY.
- 2) Pokud jde o situaci, kterou není schopna sankcionovat RB OSN z politických důvodů. Příkladem jsou sankce proti Číně, přijaté zvláštní formou – Dekla- rací Evropské Rady z 27. 6. 1989 – po potlačení demonstrací v Pekingu v roce 1989.¹⁹ Jde o jedny z mála evropských sankcí, které (vzhledem k datu

¹⁹ Podle deklarace by měla být přijata tato opatření: nastolování otázky lidských práv při oficiálních

- uvalení) nejsou cílené. S ohledem na postavení Číny jako stálého člena RB, který má při ukládání sankcí OSN právo veta, musí jít o sankce autonomní.
- 3) Pokud jde o opatření, jejichž cílem je dodržování lidských práv a podpora demokratizačních procesů (RB OSN může v souladu s čl. 41 Charty OSN ukládat sankce pro udržení mezinárodního míru a bezpečnosti; otázka, zda to zahrnuje i dodržování lidských práv, je dosud odpovídána nejednoznačně). Dodržování lidských práv představuje zřejmý motiv pro vyhlášení autonomních sankcí proti Číně, Bělorusku, Guinejské republice, Myanmaru (Barmě) 1996, Moldavsku, Zimbabwe a nejnověji v Tunisku. V případě Zimbabwe, Myanmaru a Tuniska je cílem sankcí také demokratizace, v Moldavsku a Zimbabwe pak dobrá správa země.

4. Autonomie sankcí EU – obsah omezujících opatření

Škála dostupných sankčních nástrojů je široká. I když jejich klasifikace postrádá závaznou formu, lze v praxi používané sankce rozdělit do tří základních skupin.²⁰ Jejich vymezení souvisí v první řadě s obsahem omezujícího opatření, má ale i určité historické pozadí (každý typ sankcí se objevil v jiné době) a liší se také intenzitou cílení a samozřejmě způsobem implementace (včetně orgánů/institucí, které jsou prováděním pověřeny). Vedle tří nejobvyklejších typů současných sankcí – zbrojního embarga, finančních sankcí a omezení vstupu – EU podle okolností případu autonomně ukládá i jiná omezení, která v tabulce zjednodušeně označujeme jako ostatní a mohou zahrnovat:

- zákaz vývozu zboží, které by mohlo být použito pro vnitřní represí – Zimbabwe, Pobřeží Slonoviny, Guinea, Írán, Libye, Myanmar (Barma);
- zákaz dovozu diamantů – Pobřeží Slonoviny, Myanmar (Barma); z Barmy je dále zakázáno dovážet dřevo, uhlí, drahokamy a polodrahokamy;
- omezení bilaterálních (diplomatických a konzulárních) styků – Čína, Myanmar (Barma);

Tabulka ukazuje, že u autonomních sankcí se objevují všechny kategorie omezení v různých kombinacích (opatření vůči Zimbabwe a Guineji zahrnují všechny typy omezení). Častěji, resp. ve většině případů, jsou ukládány sankce finanční a/nebo cestovní. Jen v několika případech je autonomně uloženo zbroj-

stýcích s představiteli ČLR a požadavek na setkání s politickými vězni; přerušeni bilaterálních styků s ČLR na ministerské a vyšší úrovni; odložení projektů spolupráce ČLR se Společenstvím a členskými státy; omezení programů kulturní, vědecké a technické spolupráce na takové, které mají za současných okolností význam.

²⁰ Ve své učebnici mezinárodního práva dělí Jiří Malenovský donucovací opatření podle oblastí, do které zasahují, na diplomatická, ekonomická, komunikační a ostatní (např. neúčast na olympijských hrách). MALENOVSKÝ J.: Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště právu českému. Brno: Masarykova univerzita a Jan Šabata, 2008. ISBN: 978-80-7239-218-6, s. 362.

ní embargo (Zimbabwe, Burma (Myanmar), Čína, Guinea). Odpověď na otázku, proč finanční a cestovní sankce převažují, můžeme hledat v jejich cílení. EU se k myšlence cílení sankcí hlásí již dlouhou dobu a má propracovaný normativně-institucionální rámec, jak cílené sankce provádět.²¹

Finanční sankce i omezení vstupu jsou vyhlášovány společně se seznamy osob a jednotek, proti nimž působí. V praxi jde obvykle o dva samostatné seznamy, které nemusejí být totožné. Ve snaze co nejvíce zpřehlednit existující sankční seznamy na úrovni EU, kde byly seznamy po dlouhou dobu spravovány podle jednotlivých sankčních režimů, vzešel v roce 2003 od evropských bankovních institucí návrh na vytvoření konsolidovaného seznamu. Ten zahrnuje osoby a skupiny, na které byly podle evropského práva uloženy finanční sankce, a je od června 2004 v aktuálním znění dostupný nejen bankám, ale i veřejnosti.²² Pokud jde o omezení vstupu, to je velmi dobře kontrolovatelné a proveditelné státními orgány (neudělení víza, odmítnutí vstupu na území státu v případě bezvízového styku) a konsolidovaný seznam se nezveřejňuje (státy jej mají k dispozici v Schengenském informačním systému).

Seznamy umožňují sankce efektivně cílit na osoby – obvykle politické elity, které jsou odpovědné za situaci, na niž sankce reagují. Např. vyhlášené finanční sankce proti Tunisku míří na představitele odpovědné za zneužití tuniských státních prostředků; v případě Moldavska směřují omezení proti představitelům Podněstří, kteří brání politickému urovnání konfliktu v Podněstří v Moldavské republice, nebo jsou odpovědní za přípravu a provádění zastrašovací kampaně a zavírání moldavských škol používajících latinu v Podněstří; terčem sankcí proti Guinejské republice jsou členové Národní rady pro demokracii a další osoby odpovědné za násilné represe a/nebo za patovou politickou situaci v Guinejské republice.

U omezení vstupu nastává specifická situace, pokud jsou mezi osobami na seznamu i vysokí představitelé cizího státu (konkrétně např. prezident Běloruska). EU pak sankce ukládá s výjimkami, podle kterých nemají být při provádění sankcí dotčeny případy, kdy je členský stát vázán povinnostmi podle mezinárodního práva, např. jako hostitelská země mezinárodní mezivládní organizace nebo mezinárodní konference.²³

²¹ Podrobněji viz DRULÁKOVÁ, R. – ROLENC, J. M. – TRÁVNÍČKOVÁ, Z. – ZEMANOVÁ, Š.: *Assessing the Effectiveness of EU Sanctions Policy*. *Central European Journal of International and Security Studies*, 2010, vol. 4, is. 1, s. 101–122.

²² Consolidated list of persons, groups and entities subject to EU financial sanctions [online]. 3. 4. 2011. Dostupné z: <http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/consol-list_en.htm>.

²³ Srov. čl. 1 odst. 3 rozhodnutí Rady 2010/639/SZBP ze dne 25. 10. 2010, o omezujících opatřeních vůči některým představitelům Běloruska a čl. 1 odst. 3 rozhodnutí Rady 2010/573/SZBP ze dne 27. 9. 2010, o omezujících opatřeních vůči vedení Podněsterské oblasti Moldavské republiky.

Závěr

Autonomní sankce představují v současné době nedílnou součást evropské sankční politiky.²⁴ EU v průběhu let vypracovala jasný právní rámec pro jejich ukládání i implementaci a v praxi je často používá. Pokud EU provádí sankce vyhlášené RB OSN, velmi často je dále kvalitativně (škálou omezujících opatření) či kvantitativně (okruhem zacílených osob) rozšiřuje, a mají tak určitou „přidanou hodnotu“, která je na RB OSN nezávislá a tedy může být také označena za autonomní. Kromě toho EU vyhláší a provádí sankce zcela nezávisle na RB OSN. Z empirického rozboru vyplývá, že EU ukládá autonomní sankce v případech, kdy:

- jde o oblasti, kde má své zájmy (sousedství, budoucí členové);
- RB OSN není schopna jednat (není zcela zřejmé, že se jedná o ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti, např. lidská práva);
- RB OSN není ochotna jednat (s ohledem na své složení, např. rozhodnutí týkající se velmocí – stálých členů RB, či států v jejich sféře zájmu).

Obsahově autonomní sankce zahrnují celou škálu opatření, nicméně finanční a cestovní sankce jsou častější než zbrojní embarga. Umožňují totiž zaměřit sankce výlučně na subjekty, které protiprávní jednání konají, a nedotýkají se tak negativně celé populace státu. Autonomní sankce EU jsou (až na jedinou výjimku - sankce proti ČLR) cílené, což ovšem nemůžeme považovat za specifickou vlastnost unijních autonomních sankcí, protože cílení je běžné u všech současných režimů. Cílení (nejen autonomních) finančních i cestovních sankcí EU je v současnosti na velmi vysoké úrovni, a to především díky rozvinuté normativně-institucionální základně.

²⁴ Autonomní povahu má 15 ze sledovaných 33 sankčních režimů. Toto zjištění ale uvádíme s výhradou, že obsah a rozsah jednotlivých režimů může být odlišný, a proto z těchto čísel záměrně nevyvozujeme nic o významu autonomních sankcí.

Literatura:

- 1) ANTHONY, I.: Sanctions applied by the European Union and the United Nations. In: SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmaments and International Security. [online], 29-1-2010. Dostupné z WWW: <<http://www.sipri.org/contents/expcon/05.pdf>>.
- 2) Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions) 2004. Council doc. 10198/1/04.
- 3) Common Foreign and Security Policy. European Commission. [online], 4. 4. 2011. Dostupné z WWW: <http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf>.
- 4) Consolidated list of persons, groups and entities subject to EU financial sanctions [online]. 3. 4. 2011. Dostupné z WWW: <http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/consol-list_en.htm>.
- 5) CORTRIGHT, D. – LOPEZ, G. A. (ed.): The Sanctions Decade: Assessing U.N. Strategies in the 1990s. Boulder: Lynne Rienner, 2000. ISBN 1555878672.
- 6) DE VRIES, A. W. – HAZELZET, H.: The EU as a New Actor on the Sanctions Scene. In: International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System. Abingdon, Oxon: Frank Cass, 2005. ISBN 0-415-35596-6, s. 95–107.
- 7) DE VRIES, A. W.: European Union Sanctions against the Federal Republic of Yugoslavia from 1998 to 2000: A Special Exercise in Targeting. In: Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Int., 2002. ISBN 0-7425-0142-6, s. 87–108.
- 8) DRULÁKOVÁ, R. – ROLENC, J. M. – TRÁVNÍČKOVÁ, Z. – ZEMANOVÁ, Š.: Assessing the Effectiveness of EU Sanctions Policy. Central European Journal of International and Security Studies, 2010, vol. 4, is. 1, s. 101–122.
- 9) DRULÁKOVÁ, R. – TRÁVNÍČKOVÁ, Z. – ZEMANOVÁ, Š.: Ekonomické sankce na počátku 3. tisíciletí. Mezinárodní vztahy, 2009, roč. 44, č. 1, s. 66–85.
- 10) ERIKSSON, M.: In Search of a Due Process – Listing and Delisting Practices of the European Union. Uppsala: Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 2009. ISBN 978-91-506-2115-0.
- 11) GRAHN, R.: EU Law: Restrictive measures (sanctions) [online]. 7. 3. 2011. Dostupné z WWW: <<http://grahnlaw.blogspot.com/2009/02/eu-law-restrictive-measures-sanctions.html>>.

- 12) Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy 2005. Council doc. 15114/05.
- 13) HAPPOLD, M.: Fourteen against One: The EU Member States' Response to Freedom Party Participation in the Austrian Government. *The International and Comparative Law Quarterly*, October 2000, vol. 49, no. 4, s. 953–963.
- 14) HILL, C.: *The Changing Politics of Foreign Policy*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003. ISBN 0-333-75423-9.
- 15) HUFBAUER, G. C. – SCHOTT, J. J.: *Economic Sanctions and U.S. Foreign Policy*. PS, Autumn 1985, vol. 18, no. 4, s. 727–735.
- 16) HUFBAUER, G. C. a kol.: *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd Edition. Washington: The Peterson Institute for International Economics, 2008. ISBN 978-0-88132-407-5.
- 17) KREUTZ, J.: *Hard Measures by a Soft Power? Sanctions Policy of the European Union 1981-2004 (Paper 45)*. Bonn: Bonn International Center for Conversion, 2005.
- 18) Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007. [online], 8. 4. 2011. Dostupné z WWW: <http://bookshop.europa.eu/eubookshop/FileCache/PUBPDF/FXACo8115CSC/FXACo8115CSC_002.pdf>.
- 19) MALENOVSKÝ, J.: *Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště právu českému*. Brno: Masarykova univerzita a Jan Šabata, 2008. ISBN: 978-80-7239-218-6.
- 20) *Monitoring and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of CFSP – Establishment of a „Sanctions“ Formation of the Foreign Relations Counsellors Working Party (RELEX/Sanctions) 2004*. Council doc. 5603/04.
- 21) PAPE, R. A.: *Why Economic Sanctions Do Not Work*. *International Security*, 1998, vol. 23, no. 1, s. 66–77.
- 22) *Restrictive Measures: EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures*. 2008. Council doc. 8666/08.
- 23) *Restrictive Measures (Sanctions) in the framework of the CFSP*. [online], 29-1-2009. Dostupné z WWW: <www.abgs.fov.tr/tarama/tarama_files/31/SC31EXP_Restrictive%20measures.pdf>.
- 24) *Sanctions or restrictive measures in force (measures adopted in the framework of the CFSP)*. [online], 8. 4. 2011. Dostupné z WWW: <http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/measures.htm>.

- 25) Sanctions or restrictive measures. European Union – EEAS (European External Action Service) [online]. 4. 4. 2011. Dostupné z WWW : < http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm>.
- 26) TRÁVNÍČKOVÁ, Z. – DRULÁKOVÁ, R. – ZEMANOVÁ, Š.: Sankční politika Evropské unie. In: Europeanization of the national law, the Lisbon treaty and some other legal issues. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1–12. ISBN 978-80-210-4630-6.
- 27) WALLENSTEEN, P. – STAIBANO, C. – ERIKSSON, M. (ed.): Making Targeted Sanctions Effective: Guidelines for the Implementation of UN Policy Options. Uppsala: Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 2003. ISBN 91-506-1657-9.

Summary:

EU Sanctions Policy: Types of Sanctions Measures and Their Relationship to the UN Security Council Sanctions

The autonomous EU sanctions policy became visible at the beginning of the 21st century. Apart from sanctions adopted by the UN SC, the EU actively implements also autonomous measures. The paper focuses on the adoption of sanctions (introduction of restrictive measures), its legal framework, analyses in detail the content of adopted restrictions, and the relationship between the EU and UN sanctions regimes. It reflects on the state of sanctions introduced by the EU before March 8, 2011, and for the particular sanctions regimes, it compares their legal basis, the key content of restrictive measures, the fact whether the EU restrictive measures have a linkage to the UN SC decisions or if they are autonomous measures by EU, as well as whether the sanctions are targeted.

Keywords:

European Union, international sanctions, United Nations Security Council, financial sanctions, arms embargo, admission restriction

