

UKLÁDÁNÍ ZBROJNÍCH SANKCÍ V SANKČNÍ PRAXI EVROPSKÉ UNIE¹

Zuzana Trávníčková, Štěpánka Zemanová, Radka Druláková

Shrnutí

Příspěvek se zaměřuje na zbrojní sankce ukládané Evropskou unií (EU). Představuje zbrojní sankce EU v kontextu soudobé sankční praxe. Vychází z rozdílů v ukládání zbrojních embarg Organizace spojených národů (OSN) a EU a blíže zkoumá příčiny a důsledky odlišností zbrojních sankcí, které oba aktéři vyhlášují. Srovnání provádí v několika dimenzích, všímá si rozdílů v institucionálním a právním rámci, obsahu, rozsahu a časových souvislostech. Sleduje, jak jsou cíleny zbrojní sankce EU v porovnání s embargy OSN a jak jsou kombinovány s dalšími omezujícími opatřeními (zmrazení finančních aktiv a cestovní zákazy). Vysvětluje různé způsoby, jimiž EU v průběhu času sankce OSN prováděla. Věnuje velkou pozornost autonomním sankcím EU a poukazuje na širší možnosti EU při ukládání sankcí.

Klíčová slova: zbrojní embargo, zbrojní sankce, mezinárodní sankce, omezující opatření, Evropská unie, Organizace spojených národů

Abstract

IMPOSING OF ARMS SANCTIONS IN THE SANCTIONS PRACTICE OF THE EUROPEAN UNION

The contribution focuses on arms sanctions imposed by the European Union. It introduces EU arms embargoes in a context of current sanctions practice. It explains differences between UN and EU arms sanctions and analyses their causes and consequences. It offers a comparison on several levels, mentions differences in institutional and legal background, in the contents, scope and temporal link. It considers the possibilities of targeting of arms sanctions, and studies how are arms sanctions combined with other restrictive measures (assets freezing and travel bans). It explains different ways of implementation of UN arms embargoes in EU practice. It devotes intensive attention to EU autonomous arms sanctions, points to wider possibilities of EU by imposing of sanctions.

Keywords: arms embargo, arms sanctions, international sanctions, restrictive measures, European Union, United Nations

JEL Classification: F51, K42, L64

1 Tento text vznikl díky institucionální podpoře Fakulty mezinárodních vztahů VŠE v Praze.

Úvod

Evropská unie (EU) představuje v současné době a v celosvětovém měřítku nejaktivnějšího aktéra co do počtu vyslaných mezinárodních sankcí. Shodně s Organizací spojených národů (OSN) – i Spojenými státy americkými, které jsou lídrem v ukládání unilaterálních sankcí – vysílá především finanční, cestovní a zbrojní sankce. Na počátku roku 2015 (k 10. 1. 2015) je aktivních 21 zbrojních embarg a souvisejících omezení v oblasti obchodu se zbraněmi, které byly vyhlášeny EU (SIPRI 2015).

Odborná literatura věnuje sankcím dlouhodobě velkou pozornost, zaměřuje se přitom zejména na finanční a cestovní sankce, které dopadají na konkrétní osoby a jednotky. O mnoho menší zájem badatelů přitahuje třetí co do četnosti používání typ současných sankčních opatření – zbrojní embargo. I když zbrojní sankce neopomíjí žádná z komplexních prací sankcím věnovaným (např. Hufbauer et al. 2007, Farrall 2009, Druláková, Zemanová 2012), relativně málo autorů se na toto téma přímo zaměřuje. Dostupné jsou starší práce zkoumající a hodnotící unilaterální zbrojní sankce USA (např. Watanabe 1984, Paretzky 1987). V případě multilaterálních sankcí se zájem badatelů soustředí buď na konkrétní režimy, např. na zbrojní embargo EU směřované na Čínu (Tang 2005, Kreutz 2004, Bräuner 2013), nebo na dílčí aspekty, jako je hodnocení účinnosti zbrojních embarg uložených Radou bezpečnosti OSN (RB OSN) v letech 1990–2005, resp. 2007 (Brzoska 2008, Fruchart 2007). Ve vztahu k evropským zbrojním sankcím byla zpracována fáze implementace zbrojních sankcí (VERTIC 2005), podrobnější analýza ukládání těchto omezujících opatření však chybí, a to jak na evropské úrovni, tak ve vztahu k OSN.

Následující text se proto soustředí na fázi ukládání zbrojních sankcí a zaměřuje se na dva nejvýznamnější vysilatele multilaterálních zbrojních sankcí. Příspěvek srovnává rozhodovací procesy vedoucí k uložení zbrojních sankcí na úrovni EU a OSN, zabývá se oběma skupinami sankčních opatření EU, tj. jak sankcemi, které EU vyhláší za účelem provedení sankcí OSN, tak autonomními sankcemi EU. Reflektuje odlišné institucionální struktury a právní rámce a z nich vyplývající rozhodovací mechanismy obou organizací. Text odpovídá na otázku, zda je dualita multilaterálních zbrojních embarg pouze formální, nebo zda mezi nimi existují podstatné rozdíly. Srovnání provádí v několika dimenzích (právní rámec, právní síla, cíle embarg atd.), které umožňují obě úrovně multilaterálních sankcí porovnat komplexně.

V první části příspěvek stručně představuje zbrojní embargo v kontextu soudobé sankční praxe. Následně charakterizuje sankce OSN a sankce EU podle rozhodných vlastností, které umožňují vyhodnocení shod a odlišností. Ve fázi ukládání zbrojních embarg sleduje právní rámec vyhlášení zbrojních sankcí, rozdíly ve formě a právní síle vyhlášených opatření, cíle sankčních opatření, časovou souvislost mezi uložení opatření RB OSN a EU, teritoriální distribuci zbrojních embarg, obsah zbrojních sankcí a jejich kombinaci s dalšími typy omezujících opatření. Analytická část práce vychází zejména z primárních zdrojů, tj. sankčních rezolucí RB OSN a sankčních rozhodnutí orgánů Evropských společenství (ES) a EU.

V textu jsou používány jak výraz zbrojní sankce, tak zbrojní embargo. Obecný obsahový rozdíl mezi oběma pojmy je zřetelný; výraz zbrojní sankce zahrnuje širší škálu opatření než jen zákaz vývozu zbraní (zbrojní embargo). Výraz sankce je tedy nadřazen pojmu embargo. S ohledem na skutečný záběr současných omezujících opatření ve vztahu ke zbraním (které běžně zahrnují také zákaz vzdělávání, výcviku a poskytování prostředků

na pořízení zbraní) by tedy bylo správné důsledně se držet pojmu zbrojní sankce. Tomu ale neodpovídá četnost používání obou výrazů v odborné literatuře, kde zavedený výraz zbrojní embargo výrazně vítězí nad vhodnějším pojmem zbrojní sankce,² čímž je zřejmě reflektováno klíčové postavení embargo mezi zbrojními sankcemi a také historické souvislosti (zbrojní embargo jako nejstarší opatření ze škály zbrojních sankcí). Pokud jde o primární zdroje, rezoluce RB OSN obvykle operují s výrazem zbrojní embargo a podrobným výčtem a popisem dalších omezujících opatření týkajících se zbraní. Oficiální dokumenty EU nepoužívají ani jeden z uvedených pojmů a soustředí se na přesné vymezení všech zakázaných jednání, která kromě zbrojního embargo většinou zahrnují i další omezení. Na druhé straně, Komise pravidelně aktualizuje a publikuje souhrnný seznam aktivních sankcí (Evropská komise 2014) a zde je běžně používán výraz zbrojní embargo.³

1. Cíle zbrojních sankcí

Mezinárodní sankce, pro které je zejména v terminologii EU užíván výraz omezující opatření (*restrictive measures*), představují opatření státu nebo skupiny států, tj. vysílateľů sankcí, vůči jinému státu nebo jiným aktérům. Tato opatření mají nesilový charakter a jejich cílem je obvykle změna nežádoucího chování sankcionovaného subjektu. Jedna z mnoho definic mezinárodních sankcí uvádí, že jde o politicky motivovanou penalizaci uvalenou v důsledku neschopnosti cílového subjektu dodržovat mezinárodní standardy nebo mezinárodní závazky (Giumelli 2011: 16).

Sankcionovanými subjekty byly dříve výhradně státy, v současnosti jsou však sankce zaměřeny také vůči nestátním aktérům, především skupinám osob anebo jednotlivcům (tento trend zachycují např. Cortright et al. 2000, Cortright, Lopez eds. 2002, Wallenstein, Staibano, Eriksson eds. 2003 aj.). Hlavním cílem sankčních opatření je dosažení mezinárodního míru a bezpečnosti, cíle konkrétních sankčních epizod se potom mohou lišit. Obvykle jde o změnu nežádoucího chování sankcionovaného subjektu, nicméně specifické cíle lze kategorizovat různými způsoby. Lze se setkat s jejich vymezením jako donucení (k požadovanému chování), odrazení (od budoucího nežádoucího chování) a/nebo potrestání (za minulé nežádoucí chování) (Haass 1998: 1). Alternativní vnímání cílů sankčních omezení představil Giumelli (2011: 32–35), který kromě tlaku na změnu chování cílového státu počítá i se symbolickým významem sankcí.⁴

2 Databáze odborných textů scholar.google.com nabízí – s časovým omezením od roku 2010 do roku 2014 následující přibližný počet odkazů na jednotlivé pojmy: „arms embargo“ – 4 300, „arms embargoes“ – 793, „arms sanctions“ – 67, „military sanctions“ – 653 (ke dni 11. 1. 2015).

3 V odborné debatě se můžeme setkat také s pojmem vojenské sankce, a to zejména tam, kde jde o vyjasnění celkového rámce používání mezinárodních sankcí (vojenské vs. ekonomické vs. diplomatické sankce). V dnešním pohledu na vyhlášené sankční režimy je zřetelná jistá překonanost tohoto výrazu, neboť současná zbrojní omezení běžně míří nikoliv na konkrétní stát (a jeho „vojsko“), ale na nevládní ozbrojené síly, proto s ním tento text pracuje pouze při základní klasifikaci sankcí.

4 Základní cíle sankcí shrnuje do tří širších kategorií – donucování, omezování a signalizování. Donucování představuje tradiční roli sankcí, které mají působit na změnu chování cílového subjektu, omezování má způsobit, aby se cílový subjekt zdržel nežádoucího chování a signalizování má být vyjádřením názoru vysílatele resp. vysílateľů na chování donucovaného subjektu, které je nežádoucí.

Nástrojů, které mají státy či mezinárodní organizace pro sankční politiku k dispozici, je celá řada. V literatuře se můžeme nejčastěji setkat s dělením sankcí podle jejich obsahu do tří skupin – na sankce diplomatické, ekonomické (kam patří především finanční a méně používané obchodní sankce) a vojenské (zbrojní sankce, zbrojní embarga) (Druláková, Zemanová eds. 2012: 24–29, Wallensteen, Staibano eds. 2005). Vojenské sankce zahrnují nejen zákaz exportu určitých typů zbraní, střeliva a součástí pro výrobu zbraní, ale mohou se týkat i poskytování technických, finančních a dokonce i vzdělávacích služeb souvisejících s jejich používáním. Výjimečně mohou být zbrojní embarga zařazena do balíku ekonomických sankcí, protože postihují zejména obchod se zbraněmi. Vzhledem ke specifikům takového obchodu, k rozdílům v implementaci zbrojních embarg a jiných obchodních sankcí a také s ohledem na terminologii používanou vysílateli sankcí, považujeme vojenské, resp. zbrojní sankce za samostatnou skupinu sankcí.

Zbrojní embarga nemusejí být používána pouze jako nástroj nátlaku (tzn. reagovat na nepřijatelné chování donucovaného subjektu), ale mohou mít rovněž preventivní efekt, např. zabránit vypuknutí, či alespoň eskalaci konfliktu. V 90. letech 20. století patřila zbrojní embarga k nejčastěji používaným sankčním nástrojům OSN (srov. Farall 2009: Appendix 2). Na počátku 90. let 20. století to byla právě zbrojní embarga RB OSN namířená proti bývalé Jugoslávii, Somálsku, Libérii a Rwandě, která společně s řadou autonomně uvalených zbrojních embarg ES odstartovala dynamický rozvoj soudobé praxe mezinárodních sankcí. I když nemají tak univerzální povahu jako finanční a cestovní omezení, existuje jen relativně málo sankčních režimů, ve kterých by nebyly použity (např. sankce reagující na zneužití státních fondů v Egyptě (Rozhodnutí Rady 2011/172/SZBP) nebo směřující na osoby odpovědné za omezování moldavských škol používajících latinku v Podněstří (Rozhodnutí Rady 2010/573/SZBP).

OSN jako organizace s univerzální členskou základnou realizuje zbrojní embarga světového rozsahu. Kapitola VII. Charty OSN zbrojní embarga řadí mezi prostředky určené k řešení případů ohrožení nebo porušení mezinárodního míru a útočných činů (čl. 39). Tím ovšem jejich využití omezuje na relativně úzký okruh situací a znemožňuje jejich aplikaci např. proti státům, kde dochází k vážným represím obyvatelstva, avšak RB OSN, coby orgán oprávněný k rozhodování o uvalení zbrojního embarga, situaci jako hrozbu pro mezinárodní mír nevyhodnotí.

Fruchart et al. (2007: 6) ve své komparativní studii věnované zbrojním embargům OSN v letech 1990 až 2006 identifikuje tři skupiny cílů zbrojních embarg:

- globální bezpečnost; např. neprovádět jaderné testy nebo testy raketových střel, respektovat nešíření zbraní, ukončit podporu terorismu, neposkytovat teroristům útočiště, předat osoby podezřelé z teroristických útoků.
- státní moc; např. obnovit demokraticky zvolenou vládu, předat vládu z rukou povstalců, ukončit násilí, naplnit rekonstrukční program odzbrojení, demobilizace a reintegrace, reformovat bezpečnostní sektor, dosáhnout pokrok v budování stability.
- řízení konfliktu; např. ukončit nepřátelství, ukončit podporu nevládních ozbrojených sil, dohodnout a udržet příměří, implementovat mírovou dohodu, okamžitě stáhnout jednotky.⁵

5 Sankční dokumenty obvykle cíle sankcí výslovně nevyjmenovávají, dovozujeme je z okolností uložení omezení a z jejich obsahu. V případě sankčních rezolucí RB OSN v tomto směru hraje hlavní roli stát, který text rezoluce navrhuje a také případná návaznost na starší rezoluce.

Takto vymezené cíle jsou postačující i pro uchopení zbrojních embarg vyhlášených EU k provedení sankcí OSN. Avšak jak vyplývá z tabulky 1 a tabulky 2, přistupovala a přistupuje EU také k provádění autonomních sankcí. Při těchto rozhodnutích přitom není vázána zněním Charty OSN (zejména čl. 39) a nutností dovozovat porušení nebo ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti.

2. Cílení zbrojních embarg

Zatímco cíl sankcí vypovídá o důvodu uložení opatření, cílení sankcí znamená vymezení okruhu osob nebo jednotek, na něž mají dopadnout důsledky sankcí. V sankční praxi EU a následně i OSN došlo od poloviny 90. let 20. století k důslednému odklonu od komplexních necílených sankcí a přechodu k cíleným omezením, která mají působit na konkrétní odpovědné osoby nebo ekonomicky postihnout konkrétní organizace. Některá sankční opatření mají cílený charakter již ve své podstatě (např. u zmrazení finančních aktiv je nutno vždy definovat okruh postižených osob a jednotek, podobně zákaz vstupu na území vysílajících států se vždy týká jasně vymezeného okruhu osob). Jiná opatření lze na sankcionované subjekty zacílit i bez jmenného výčtu (např. bojkoty surovin a produktů, jejichž prodej je v rukou donucovaného subjektu, embargo na luxusní zboží). V případě zbrojních sankcí lze o smyslu individuálního cílení pochybovat (zejména s ohledem na možnost používání zprostředkovatelů), specifika zbraní jako předmětu obchodu umožňují ale kolektivní zacílení na nevládní aktéry. Zbrojní embargo vstoupilo do historie jako první typ sankcí, u něhož byla využita možnost kolektivního cílení proti nestátnímu subjektu. Šlo o embargo vyhlášené rezolucí RB OSN č. 864 (1993) a sankcionovaným subjektem byl Národní svaz za úplnou nezávislost Angoly (UNITA).

S kolektivním cílením se hojně setkáme i dnes, a to díky výjimkám, které bývají definovány společně s omezením (podrobněji ke klasifikaci výjimek viz Farrall 2009: 112 – 114). Tyto výjimky umožňují neomezit dodávky zbraní legitimní vládě, mezinárodním silám⁶ nebo v potřebném rozsahu také humanitárním organizacím (zde jde většinou o neprůstřelné vesty a vojenské přilby).⁷ O uplatnění výjimky musejí být obvykle informovány sankční výbory OSN, které jsou zřizovány rezolucemi OSN, jejichž úkolem je zejména monitorovat provádění sankcí, sestavovat a měnit sankční seznamy. V rámci EU je posuzování výjimek (u sankcí OSN i autonomních omezení) prováděno v rámci licenčních řízení příslušnými orgány v jednotlivých členských státech.⁸

Zatímco kolektivní cílení zbrojních sankcí je běžné, možnost individuálního cílení využily vysílající státy jen jednou, a to v okolnostech propojených sankčních režimech proti Somálsku a Eritreji. Jejich součástí jsou jmenovitě cílené zbrojní sankce (zbrojní embargo a zákaz poskytování souvisejících finančních a technických služeb), které se

6 Např. mise MICOPAX, MISCA, BINUCA, AU-RTF a francouzské síly ve Středoafričské republice, mise MISOM v Somálsku, mise UNOCI a francouzské síly v Pobřeží Slonoviny, mise UNIFIL v Libanonu.

7 Např. společný postoj Rady 2006/625/SZBP ze dne 15. září 2009 připouští vývoz zbraní do Libanonu, pokud transakce byla povolena libanonskou vládou.

8 Srov. čl. 2 Společného postoje Rady 2008/944/SZBP ze dne 8. prosince 2008.

vztahují na osoby uvedené v sankčním seznamu.⁹ Současně s cílenými zbrojními embargy je ovšem součástí obou sankčních režimů i celkové zbrojní embargo, cílené kolektivně prostřednictvím výjimek. Formulační rozdíl mezi současně (v různých ustanoveních jedné rezoluce) uloženými zbrojními embargy je v tom, že cílené sankce zahrnují i zákaz poskytování investic a zprostředkování. Fakt, že jmenného zacílení zbrojních embarg bylo využito pouze v tomto ojedinělém případě, podporuje závěr, že vysílající státy nepovažují tuto formu cílení za vhodnou.

3. Obsah, rozsah a trvání zbrojních sankcí

Dosažení účinků zbrojních sankcí úzce souvisí s jejich obsahovým vymezením. Stejně jako na řadě jiných aspektů zbrojních sankcí, můžeme i na záběru embarg sledovat od 90. let 20. století významný pokrok. Omezení vůči Somálsku a Libérii, shodně vyhlášená v roce 1992, byla formulována stručně a přitom komplexně, jako “obecné a kompletní zbrojní embargo na veškeré dodávky zbraní a vojenského zařízení” (Rezoluce RB OSN S/RES/733 a S/RES/788). V aktivních sankčních režimech OSN i EU se obvykle setkáme s obšírnějším vymezením omezujících opatření, které pokrývá jednak řadu aktivit souvisejících se zbraněmi, jednak přesněji vyjmenovává různé typy zbraní a vojenského materiálu. Např. zbrojní embargo namířené proti Středoafričské republice (S/RES/2127 (2013), odst. 54) pokrývá nejen „[p]rodej, dodávky, převod nebo vývoz zbraní a souvisejícího materiálu všech typů včetně zbraní a střeliva, vojenských vozidel a vojenského vybavení, polovojenského vybavení a náhradních dílů k výše uvedenému do Středoafričské republiky státními příslušníky členských států nebo z území členských států, ať z tohoto území pocházejí či nikoli, nebo za použití plavidel či letadel členských států“, ale také související technické a finanční služby.

Zákaz poskytování technické pomoci, včetně zprostředkování, poskytování vyzbrojených žoldnů a finanční pomoci související s vojenskou činností (dotace, půjčky, pojištění, zajištění), je dnes součástí téměř všech aktivních zbrojních sankcí. Tam, kde je to proveditelné, mohou rezoluce RB OSN a navazující unijní předpisy členským státům uložit také povinnost provádět na svých letištích a ve svých přístavech kontrolu nákladu směřujícího z a do donucované země (Eritrea, Írán, Korea, Somálsko, Sýrie). V případě objevení zakázaných věcí je lze zničit nebo znehodnotit.

S ohledem na povahu okolností, které provázejí vyhlášení sankcí, mohou státy rozhodnout také o rozšíření embarga na vybavení, které by mohlo být určeno pro vnitřní represy. RB OSN tuto možnost dosud nevyužila, ve společných postojích EU však najdeme toto cílené opatření relativně často, a to nejen v případě autonomních sankcí (Bělorusko, Guinea, Myanmar/Barma, Zimbabwe, Sýrie), ale také při provádění některých sankcí RB OSN (Pobřeží Slonoviny, Libye). Zbrojní embarga bývají kombinována s finančními a cestovními sankcemi, uložení samostatného zbrojního embarga je výjimečné. Výhradně zbrojní embargo bylo vyhlášeno jenom vůči Středoafričské republice (2013), a to jak RB OSN, tak EU.

V jiném případě si specifické chování donucovaného může vyžádat reakci ve formě sankcí týkajících se jaderných položek (Severní Korea, Írán, v obou případech jde o sankce

9 Srov. čl. 8 Rezoluce RB OSN S/RES/1844 (2008) z 20. 11. 2008 a čl. 12 Rezoluce RB OSN S/RES/1907 (2009) z 23. 12. 2009.

vyhlášené v roce 2006). Formulace sankcí pak bývá odlišná od jiných zbrojních sankcí. Rozsah zakázaných položek není v rezoluci RB OSN (resp. odpovídajícím rozhodnutím Rady) vyjmenován, ale odkazuje se na existující Seznam jaderných položek, materiálů, vybavení, zboží a technologií (S/2006/814) a Seznam vojenského materiálu, vybavení, zboží a technologií pro rakety a řízené střely (S/2006/814). Ve vztahu k oběma cílovým zemím musejí členské státy také zabránit specializované výuce nebo výcviku v oborech, které by přispěly k jaderným činnostem souvisejícím s šířením a k vývoji nosičů jaderných zbraní, zakázán je i dovoz zbraní z obou států.¹⁰

Rozsah vyhlášených omezení se může v čase měnit, sankce mohou být jak zpřísnňovány, tak zmírňovány. V současné době již RB OSN nepřistupuje k ukládání časově neomezených sankcí (jak tomu bylo např. u sankcí uložených proti Libérii a Somálsku v roce 1992). Sankční rezoluce OSN i společné postoje a rozhodnutí Rady dnes obvykle stanoví konkrétní dobu účinnosti zbrojních sankcí (nejčastěji se jedná o 12 měsíců od okamžiku uložení) s tím, že do uplynutí této doby bude rozhodnuto o dalším rozsahu, resp. zrušení omezujících opatření.

4. Dualita multilaterálních zbrojních embarg uvalovaných OSN a EU

Vztah mezi zbrojními embargy OSN a EU se do značné míry odvíjí charakteru, cílů a postavení obou mezivládních organizací v mezinárodních vztazích. Aktivita obou organizací je srovnatelná, výrazně za nimi zaostávají další regionální aktéři, jako např. Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě,¹¹ Hospodářské společenství západoafrických států¹² nebo Liga arabských států.¹³ Dynamiku sankční aktivity OSN i EU od roku 1990 zobrazuje Graf 1. Křivka pro EU zahrnuje embargo realizovaná členskými státy EU na základě rezolucí RB OSN i autonomní sankce zavedené Radou EU.

Zbrojní sankce, uložené OSN a EU od skončení druhé světové války do současné doby, srovnávají Tabulka 1 (již skončené sankční epizody)¹⁴ a Tabulka 2. Tabulka 1 zahrnuje zbrojní embargo vyhlášená RB OSN i zbrojní embargo EU, která jednak provádějí rezoluce RB OSN a jednak odrážejí autonomní vůli Společenství. Vyplyývá z ní výrazný početní nárůst zbrojních sankcí v 90. letech 20. století, dále ukazuje na občasně ukládání dobrovolných (doporučených) embarg, která byla ve většině případů následována sankcemi povinnými.

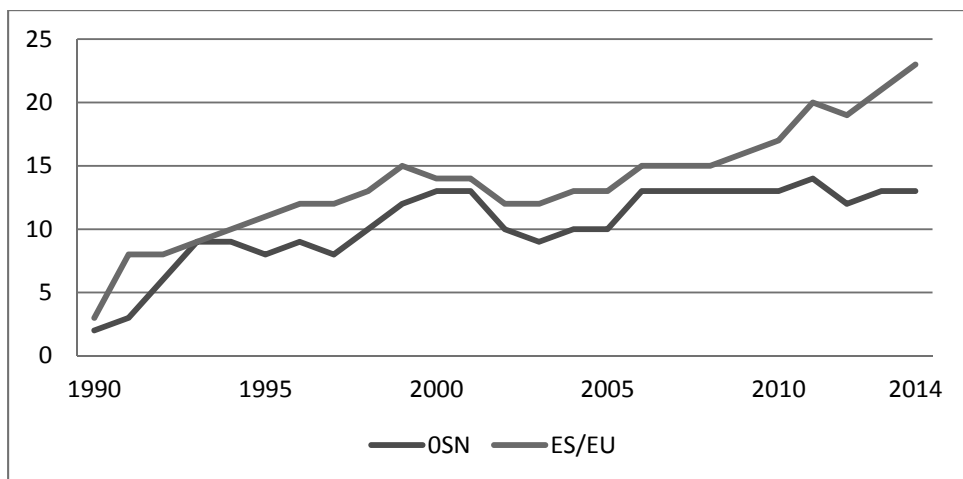
10 Srov. aktuální znění omezujících opatření v Rozhodnutí Rady 2013/183/SZBP ze dne 22. dubna 2013, (čl. 1 odst. 3 a čl. 16) a v Rozhodnutí Rady 2010/413/SZBP ze dne 26. července 2010, (čl. 1 odst. 4 a čl. 21).

11 Rozhodnutí Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE) z února 1992 zakazuje dovoz zbraní do Náhorního Karabachu.

12 V letech 2009–2011 byli členové vázáni zbrojním embargem vůči Guinei, v roce 2005 proti Togu.

13 Na sklonku roku 2011 vyhlásila Liga zbrojní embargo proti Sýrii v reakci na potlačení protestů a demonstrací.

14 Tabulka nezohledňuje dynamiku sankčních režimů. Uvádí pouze primární dokument zavádějící povinné nebo dobrovolné embargo. V praxi byla většina sankčních režimů v průběhu aplikace modifikována. Pokud jde o sankce proti Afghánistánu/Talibanu, parametry sankčního režimu byly výrazně změněny, čímž byl původní režim v podstatě ukončen, v jiné formě ale přetrvává dodnes (srov. Tabulka 2).

Graf 1 | Celkový počet realizovaných zbrojních sankcí – srovnání OSN a EU (od roku 1990)

Zdroj: vlastní zpracování na základě údajů a dokumentů uvedených v Tab. 1 a Tab. 2. Pozn.: Počet zbrojních sankcí OSN zahrnuje povinné i doporučené sankce. Sankční režimy, které v průběhu provádění prošly formální změnou (byla přijata nová rezoluce RB OSN), ale jejich hlavní cíl se nezměnil a časová návaznost mezi původní a novou úpravou je zřejmá, jsou reflektovány jako jeden souvislý režim (týká se sankcí proti Eritreji a Etiopii, které byly nejprve doporučeny a následně nařízeny). Za jeden režim jsou považovány také zbrojní sankce namířené původně proti Afghánistánu, později přesněji zamířené proti Talibanu a Al Kajda. Zbrojní embargo vyhlášené OSN proti Libyi v březnu 1992 bylo v roce 1999 suspendováno, k formálnímu zrušení přistoupila OSN až v roce 2003; v grafu je zahrnuto až do svého zrušení.

Tabulka 1 | Ukončená zbrojní embargo OSN a EU

Cílová oblast	Datum vyhlášení	Datum ukončení	Forma vyhlášení	Typ sankcí
Jižní Afrika	1963 srpen	1977 květen	RB OSN 181	OSN doporučené
Jižní Afrika	1977 listopad	1994 květen	RB OSN 418	OSN

Jižní Rhodésie	1966 prosinec	1979 prosinec	RB OSN 232	OSN
Libye	1986 leden	2004 říjen	ES deklarace	EU
Libye	1992 březen	2003 září	RB OSN 748	OSN

Jugoslávie (FRY)	1991 červenec	2001 říjen	ES deklarace	EU
Bosna a Hercegovina	1991 červenec	2006 leden	ES deklarace	EU
Slovinsko	1991 červenec	1998 srpen	ES deklarace	EU
Chorvatsko	1991 červenec	2000 listopad	ES deklarace	EU
Jugoslávie	1991 září	1996 říjen	RB OSN 713	OSN
Jugoslávie (FRY)	1998 březen	2001 září	RB OSN 1160	OSN

Pokračování na straně 26

Haiti	1993 červen	1994 září	RB OSN 841	OSN
-------	-------------	-----------	------------	-----

Náhorní Karabach (Ázerbajdžán)	1993 červenec	2002	RB OSN 853	OSN doporučené
-----------------------------------	---------------	------	------------	-------------------

Angola (UNITA)	1993 září	2002 prosinec	RB OSN 864	OSN
----------------	-----------	---------------	------------	-----

Nigérie	1995 listopad	1999 červen	95/515/SZBP	EU autonomní
---------	---------------	-------------	-------------	--------------

Rwanda (nevládní)	1995 srpen	2008 červenec	RB OSN 1011	OSN
-------------------	------------	---------------	-------------	-----

Afghánistán	1996 říjen	2001 říjen	RB OSN 1076	OSN doporučené
Afghánistán	1996 prosinec	2001 únor	96/746/SZBP	EU

Sierra Leone (nevládní síly)	1998 červen	2010 říjen	98/409/SZBP	EU
Sierra Leone (nevládní síly)	1998 červen	2010 září	RB OSN 1171	OSN

Eritrea	1999 únor	2000 květen	RB OSN 1227	OSN doporučené
Eritrea	1999 březen	2001 květen	1999/206/SZBP	EU
Eritrea	2000 květen	2001 květen	RB OSN 1298	OSN

Etiopie	1999 únor	2000 květen	RB OSN 1227	OSN doporučené
Etiopie	1999 březen	2001 květen	1999/206/SZBP	EU
Etiopie	2000 květen	2001 květen	RB OSN 1298	OSN

Indonésie	1999 září	2000 leden	1999/624/SZBP	EU autonomní
-----------	-----------	------------	---------------	--------------

Afghánistán (Taliban)	2000 prosinec	2002 leden	RB OSN 1333	OSN
Afghánistán (Taliban)	2001 únor	2002 květen	2001/154/SZBP	EU

Uzbekistán	2005 listopad	2009 říjen	2005/792/SZBP	EU autonomní
------------	---------------	------------	---------------	--------------

Ukrajina	2014 únor	2014 červenec	Závěry Rady z 20. 2. 2014	EU autonomní
----------	-----------	---------------	------------------------------	--------------

Zdroj: vlastní (zpracováno podle uvedených dokumentů, EVROPSKÁ KOMISE. Restrictive measures (sanctions) in force. European Union External Action [online]. 2014 [cit. 2014-12-30]. Dostupné z: http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_cs.pdf, SIPRI. Arms Embargoes Database. Stockholm International Peace Research Institute [online]. Dostupné z: <http://www.sipri.org/databases/embargoes#UNembargoes> [cit. 2015-01-10], UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. Security Council Sanctions Committees: An Overview. [online]. New York: United Nations, 2014 [cit. 2014-12-30]. Dostupné z: <http://www.un.org/sc/committees/>.) Pozn.: NS = omezení bylo výslovně cíleno na nevládní síly.

V Tabulce 2 jsou uvedena aktivní zbrojní embarga. Cílem tabulky je demonstrovat souvislost zbrojních embarg a ostatních omezujících opatření, zejména finančních a cestovních sankcí a časovou souvislost mezi uložením opatření na úrovni RB OSN a na úrovni EU. Jak z tabulky vyplývá, v současné době nejsou aktivní žádné doporučené zbrojní sankce RB OSN. Uvedená data prokazují také fakt, že sankce jsou stále častěji cíleny na nevládní síly (NS) nebo nestátní aktéry (Al-Kajda, Taliban).

Tabulka 2 | Aktivní zbrojní sankce OSN a EU (stav k 5. 1. 2015)

Cílová oblast	Datum vyhlášení zbrojních sankcí	Forma vyhlášení	Finanční sankce	Cestovní sankce	Zákaz poskytování služeb
Čína	27.10.1989	Deklarace ES	–	–	–
Irák (NS od 2004)	4.8.1990	Deklarace ES	od 2003	–	omezení spolupráce
Irák (NS od 2004)	6.8.1990	RB OSN 661	od 2003	–	–
Myanmar / Barma	29.7.1991	Deklarace ES	od 2000	od 2001 do 2012	x
Somálsko	23.1.1992	RB OSN 773	od 2008	od 2008	výslovně od 2002
Somálsko	10.12.2002	2002/960/SZBP	od 2009	od 2009	x
Libérie (NS od 2009)	19.11.1992	RB OSN 788	od 2004	od 2003	výslovně od 2005
Libérie	7.5.2001	2001/357/SZBP	od 2004	x	technické od 2001, finanční od 2004

Pokračování na straně 28

Demokratická republika Kongo (NS od 2003)	7.4.1993	Deklarace ES	od 2005	od 2005	technické od 2003, finanční od 2005
Demokratická republika Kongo (NS)	28.7.2003	RB OSN 1493	x; přesnější cílení od 2005	od 2005	od 2005

Súdán	15.3.1994	94/165/SZBP	od 2005	od 2005	od 2004
Súdán (Darfúr)	30.7.2004	RB OSN 1556	od 2005	od 2005	x
Jižní Súdán	18.7.2011	2011/423/SZBP	–	–	x

Al-Kajda, Taliban	16.1.2002	RB OSN 1390	x	x	x
Al-Kajda, Taliban, Usáma bin Ládín	27.5.2002	2002/402/SZBP	x	x	x

Zimbabwe	18.2.2002	2002/145/SZBP	x	x	technické od počátku, finanční od 2004
----------	-----------	---------------	---	---	--

Pobřeží slonoviny	15.11.2004	RB OSN 1572	x	x	x
Pobřeží slonoviny	13.12.2004	2004/852/SZBP	x	x	x

Libanon (NS)	11.8.2006	RB OSN 1701	nesouvisející od 2005	nesouvisející od 2005	x
Libanon (NS)	15.9.2006	2006/625/SZBP	nesouvisející od 2005	nesouvisející od 2005	x

Severní Korea (DPRK)	14.10.2006	RN OSN 1781	x	x	x
Severní Korea (DPRK)	22.11.2006	2006/795/SZBP	x	x	x

Írán	23.12.2006	RB OSN 1737	x	obezřetnost	x
Írán	23.4.2007	2007/246/SZBP	x	x	x, velmi široce

Guinea	27.10.2009	2009/788/SZBP	x	x	x
--------	------------	---------------	---	---	---

Eritrea	23.12.2009	RB OSN 1907	x	x	x
Eritrea	1.3.2010	2010/127/SZBP	x	x	x

Libye	26.2.2011	RB OSN 1970	x	x	x
Libye	28.2.2011	2011/137/SZBP	x	x	x

Sýrie (od 2013 pouze zboží pro vnitřní represi)	9.5.2011	2011/273/SZBP	x	x	x
---	----------	---------------	---	---	---

Bělorusko	20.6.2011	2011/357/SZBP	od 2004	od 2004	x
-----------	-----------	---------------	---------	---------	---

Egypt	21.8.2013	Závěry Rady	nesouvisející od 2011	–	–
-------	-----------	-------------	--------------------------	---	---

Středoafriická republika	5.12.2013	RB OSN 2127	–	–	x
Středoafriická republika	23.12.2013	2013/798/SZBP	–	–	x

Ruská federace	31.7.2014	2014/512/SZBP	od března 2014	od března 2014	x
-------------------	-----------	---------------	-------------------	-------------------	---

Zdroj: vlastní (zpracováno podle uvedených dokumentů, EVROPSKÁ KOMISE. *Restrictive measures (sanctions) in force*. European Union External Action [online]. 2014 [cit. 2014-12-30]. Dostupné z: http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_cs.pdf, SIPRI. *Arms Embargoes Database*. *Stockholm International Peace Research Institute* [online]. Dostupné z: <http://www.sipri.org/databases/embargoes#UNembargoes> [cit. 2015-01-10], UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Security Council Sanctions Committees: An Overview*. [online]. New York: United Nations, 2014 [cit. 2014-12-30]. Dostupné z: <http://www.un.org/sc/committees/>)
Pozn.: NS = omezení bylo cíleno na nevládní síly.

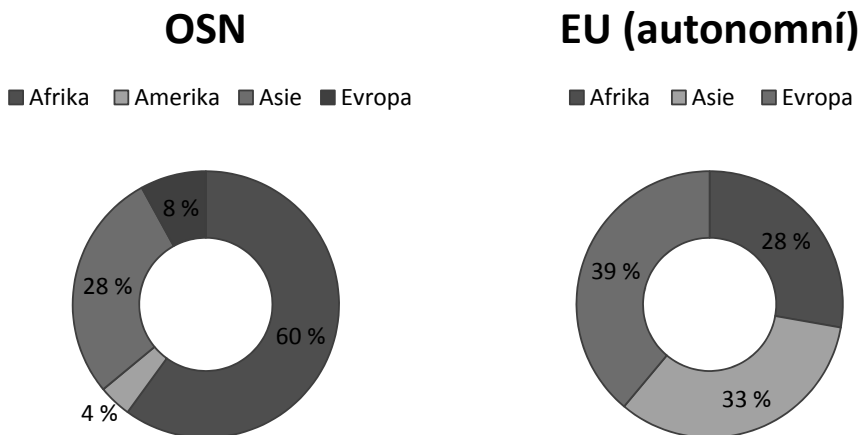
Jak vyplývá z Tabulky 1 a Tabulky 2, v případě duality zbrojních sankcí mohou sankce EU časově předcházet vydání rezoluce RB OSN, mohou ji následovat, nebo EU přijme opatření zcela bez návaznosti na jednání na úrovni RB OSN (autonomní sankce).

5. Institucionální a právní rámec ukládání multilaterálních zbrojních sankcí v OSN a EU

RB OSN je při ukládání (nejenom) zbrojních sankcí omezena v prvé řadě zněním Charty OSN, která připouští vyhlášení sankcí jako opatření určené k řešení případů ohrožení nebo porušení mezinárodního míru a agrese. Dalším výrazným omezením je složení RB OSN a nastavení rozhodovacího postupu v neprocedurálních otázkách (čl. 27 odst. 3). Ačkoli by dle Charty OSN měla RB zajišťovat „rychlé a účinné akce“ OSN (čl. 24 odst. 1), v praxi její rozhodování limituje právo veta náležející pěti stálým členům, resp. fakt, že stálí členové právo veta systematicky využívají k prosazování vlastních národních zájmů. V důsledku existence práva veta byla možnost aplikovat zbrojní embarga v průběhu studené války téměř nulová (jak je patrné z Tabulky 1). Do roku 1990 uplatnila OSN povinné zbrojní embargo pouze dvakrát, a to v roce 1966 proti Jižní Rhodesii a v roce 1977 proti Jihoafrické republice (JAR).

V novodobé aplikaci zbrojních embarg RB OSN se možnost využívání práva veta stala jedním ze zdrojů teritoriální nevyváženosti aplikace zbrojních embarg. Více než 60 % zbrojních embarg uvalených v tomto období (srov. Graf 2) se týkalo Afriky, přibližně 28 % směřovalo do Asie, pouze okrajově je zastoupena Amerika (Haiti) a Evropa (bývalá Jugoslávie). Autonomní sankce EU sice zasahují jen tři světadíly, jejich poměr je ale vyváženější. Největší díl omezení (39 %) směřoval do Evropy, 28 % do Afriky a jedna třetina do Asie. Jasným praktickým příkladem vlivu práva veta na rozhodování RB OSN o sankcích jsou nedávná jednání provázející řešení krize v Sýrii. Opakovaný návrh předkládaný EU s podporou USA na zavedení sankcí zahrnujících vedle zbrojního embarga též cílené finanční sankce a cestovní zákazy narážel na odpor Ruska (Lauria 2011).

Graf 2 | Teritoriální zaměření zbrojních sankcí OSN a autonomních sankcí EU



Zdroj: vlastní zpracování na základě údajů a dokumentů uvedených v Tab. 1 a Tab. 2. Pozn.: Počet zbrojních sankcí OSN zahrnuje povinné i doporučené sankce. Počet zbrojních embarg EU zahrnuje pouze autonomní sankce EU. Ruská federace je řazena mezi evropské státy. Cílové oblasti jsou nazírány optikou aktérů ukládajících sankce – sankce proti Jugoslávii jsou v případě OSN zohledněny jako dvě sankční epizody, v případě EU jako čtyři samostatné epizody (srov. Tab. 1).

U zbrojních embarg schválených RB OSN se projevují i další slabiny institucionálního rámce OSN. V čl. 25 Charty sice členové OSN vyjadřují shodu s tím, že rozhodnutí RB přijmou a provedou, ovšem prostředky, jak je přimět k naplňování uvedeného závazku jsou velmi omezené. Dodržování vyhlášených opatření tak v podstatě závisí jen na vůli konkrétního členského státu, resp. na tom, jak je provádění sankcí OSN ošetřeno jeho vnitrostátním právem.¹⁵

Vztah mezi zbrojními embargy OSN a EU se obecně odvíjí od již zmiňovaného čl. 25, který všechny členy EU (z titulu jejich současného členství v OSN) zavazuje k provádění sankčních rezolucí RB OSN. Zároveň na něj dopadá i čl. 48 odst. 2 Charty OSN, podle nějž při realizaci rozhodnutí RB OSN postupují členské státy jak přímo, tak i „akcí v příslušných mezinárodních organizacích, jejichž jsou členy“. Z uvedených ustanovení vyplývá, že členské státy EU jsou zbrojní embarga povinny provádět v rozsahu daném příslušnou rezolucí. Není však vyloučeno, aby sankce realizovaly v širším měřítku,¹⁶ případně aby unilaterálně či společným postupem v rámci EU zaváděly omezení další. Mandatorní zbrojní embarga OSN tedy determinují minimální rozsah embarg EU.

Autonomní zbrojní embarga byla ještě před vytvořením EU zaváděna politickou deklarací ES přijatou v rámci Evropské politické spolupráce. Tímto způsobem došlo např. k zahájení dodnes trvajících embarg proti Číně a Myanmaru/Barmě. Na druhou stranu, pokud sankční režim OSN neobsahoval typy sankcí vyžadující přijetí prováděcího předpisu na komunitární úrovni, ES nevyvíjelo žádné kroky a realizaci sankcí členskými státy přenechávala. Jako příklady mohou posloužit plošná zbrojní embarga vyhlášená RB OSN proti Somálsku (1992), Libérii (1992), Haiti (1993) a zbrojní embargo zacílené na Národní svaz za úplnou nezávislost Angoly (UNITA) (1993). Výjimku z tohoto pravidla představovalo pouze zbrojní embargo proti JAR vytvořené v první fázi jako nepovinné, kde členské státy ES vůli implementovat zavedená opatření společně deklarovaly. Poslední případ, kdy na komunitární úrovni nebyla učiněna žádná opatření směrem k implementaci zbrojního embarga RB OSN,¹⁷ se vyskytl krátce po vzniku EU. Šlo o zbrojní embargo uvalené na Rwandu článkem 13 rezoluce RB OSN 918 z roku 1994 a následně v roce 1995 zacílené rezolucí 1011 pouze na nestátní skupiny operující na území Rwandy.

Po vzniku EU, resp. jejího druhého pilíře, Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP), se nástrojem pro uvalování zbrojních embarg EU stala rozhodnutí o společném postoji. Od přijetí Lisabonské smlouvy, resp. od jejího vstupu v platnost, označuje Rada EU dokumenty zavádějící zbrojní embarga pouze jako rozhodnutí. Jako dokumenty spadající do rámce SZBP nemají charakter legislativních aktů. Dle čl. 28 Smlouvy o EU však členské státy zavazují v jejich postojích i v jejich činnosti. O konkrétní podobě

15 Praktickou implementaci sankčních opatření se tato stať nezabývá, jde nad rámec jak jejího záměru, tak rozsahu (k implementaci mezinárodních sankcí v ČR viz Druláková, Zemanová eds. 2012).

16 Např. ve vztahu k Libérii zakázala EU již v roce 2004 poskytování souvisejících finančních služeb, aniž by tento zákaz byl obsažen v platné rezoluci RB OSN z roku 2003. V případě Libye a Pobřeží Slonoviny rozšířila EU embargo nad rámec rezolucí RB OSN i na vybavení, které by mohlo být určeno pro vnitřní represy.

17 Tj. postupovalo se způsobem označovaným podle nejstaršího takto prováděného sankčního režimu RB OSN jako rhodézká doktrína (podrobněji viz Druláková, Zemanová eds. 2012: 107–108).

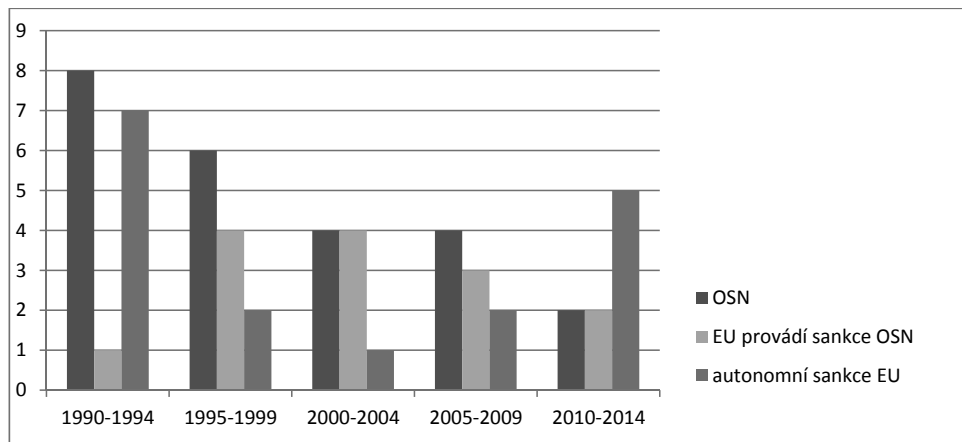
rozhodnutí hlasují členské státy jednomyslně. Pokud se některý ze členů zdrží hlasování, nemá to za následek nepřijetí postoje a závazek EU uznává.

I když princip jednomyslnosti na evropské úrovni působí obdobně jako právo veta, jímž disponují stálí členové RB při přijímání sankcí OSN, praxe obou mezinárodních organizací se výrazně liší. Dosud nedošlo k situaci, že by některý členský stát EU rozhodnutí Rady o omezujících opatřeních skutečně zablokoval. Nesouhlasná stanoviska Řecka a v omezenější míře i Kypru, Německa, Maďarska a České republiky zazněla sice před přijetím sankcí proti Rusku v březnu 2014 i později při jejich prodlužování (LaRouche Irish Brigade 2014, Byrne 2014, Arkhipov, Rose 2015), netýkala se ovšem zbrojních sankcí a plánovaná omezující opatření byla jednomyslně přijata i prodloužena.

6. Autonomní zbrojní sankce EU

V počátcích své existence vázalo Evropské hospodářské společenství (EHS) sankční politiku výlučně na sankční režimy zavedené RB OSN. S tím se ostatně počítalo již ve Smlouvě o založení EHS, která pro tento účel umožňovala činit výjimky ze zásad vnitřního trhu. Na přelomu 80. a 90. let minulého století však začalo ES vystupovat také jako autonomní aktér a tímto směrem se posléze profilovala též EU. Uvedená skutečnost plně platí i pro zbrojní embarga.

Graf 3 | Počet zbrojních embarg uvalených OSN, počet sankcí EU provádějících sankce OSN a počet autonomních zbrojních sankcí EU



Zdroj: vlastní zpracování na základě údajů a dokumentů uvedených v Tab. 1 a Tab. 2. Pozn.: Počet zbrojních sankcí OSN zahrnuje povinné i doporučené sankce. U sankcí EU je rozdělení na autonomní a provádějící sankce OSN provedeno s ohledem na datum vyhlášení sankcí a na text předpisu EU (tzn. zda obsahuje odkaz na sankční rezoluci RB OSN).

První autonomní zbrojní embargo zahájené společným postojem bylo součástí širokého balíku restriktivních opatření proti Nigérii (1995). Okolnostmi uložení se zbrojní embargo proti Nigérii poněkud vymyká typickému vzorci autonomních embarg, neboť Rada EU k němu přistoupila po popravě aktivisty Hnutí za přežití národa Ogoni v deltě

Nigeru Ken Saro Wivy a osmi spoluodsouzených v roce 1995. Všechna pozdější zbrojní embarga EU zahájila v důsledku represí proti obyvatelstvu ze strany vládnoucích režimů, které však nešlo v daném okamžiku hodnotit jako hrozbu pro mezinárodní mír. Bez dalších restriktivních opatření bylo zbrojní embargo zavedeno proti Indonésii pro hrubé porušování lidských práv a humanitárního práva v oblasti Východního Timoru (1999). Zbrojní embargo bylo společně s cílenými cestovními zákazy schváleno Radou EU po krvavém zásahu policejních složek a neochotě režimu umožnit, aby byl incident prošetřen nezávislým mezinárodním vyšetřováním proti demonstrantům v uzbeckém Andižanu v květnu 2005. Stejným způsobem EU reagovala rovněž na zásah ozbrojených složek proti politickým demonstracím v guinejském Konakry (2009).

Ve spojení s cestovními zákazy a zmrazením účtů bylo zbrojní embargo aplikováno Radou EU v květnu 2011 po tvrdých státních zásazích proti prvním vlnám demonstrací probíhajícím v rámci arabského jara v Sýrii, v červnu 2011 došlo k jeho uvalení na Bělorusko a v únoru 2014 na Ukrajinu. V těchto třech případech zahrnuje kromě zbraní i vybavení, které může být využito k vnitřním represím.

Při ukládání autonomních sankcí využívá EU obvykle kombinaci všech možných omezujících opatření, ne nutně jsou ale všechny typy sankcí uloženy najednou a ne vždy spolu jednotlivá omezení souvisí. Např. sankce proti Egyptu spočívaly původně ve finančních omezeních (2011), která měla postihnout osoby odpovědné za zpronevěru státního majetku. Po zhoršení bezpečnostní situace v zemi v první polovině roku 2013 rozhodla Rada EU o uvalení zbrojních sankcí.

Specifickým případem z hlediska obsahového vývoje jsou autonomní zbrojní sankce EU proti Sýrii. Sankce vyhlášené v květnu 2011 byly formulovány velmi široce. Kromě zbrojního embarga, zákazu vstupu a zmrazení aktiv byla vyhlášena i další omezení, včetně zákazu dovozu zbraní ze Sýrie, embarga na luxusní zboží, bojkotu ropy a ropných produktů ze Sýrie nebo zákazu dodávání syrských bankovek a mincí pro syrskou centrální banku. Vyhlášená opatření měla být původně účinná 12 měsíců, v prosinci 2011 byla ale rozhodnutím Rady EU zesílena a prodloužena. K dalšímu prodloužení sankcí došlo v listopadu 2012 a únoru 2013. V květnu téhož roku jednala Rada EU o dalším pokračování sankcí, a i když v případě většiny opatření byla jejich účinnost prodloužena, zbrojní embargo bylo výrazně omezeno. Od června 2013 se týká pouze zboží a technologií (a související technické a finanční pomoci), které lze použít k vnitřním represím.

V případě sankcí proti Ukrajině bylo nejprve 20. února 2014 vyhlášeno zbrojní embargo, resp. členské státy se dohodly, že suspendují vývozní licence na vybavení, které by mohlo být použito pro vnitřní represí a přehodnotí další licence týkající se zbraní a vojenského materiálu. Současně Rada naznačila zmrazení aktiv a cestovní omezení. O dva týdny později, 3. března 2014, Rada rozhodla o zacílení finančních sankcí na osoby odpovědné za zneužití ukrajinských státních prostředků a osoby odpovědné za porušování lidských práv na Ukrajině a 5. března 2014 formou rozhodnutí a nařízení podrobně specifikovala rozsah finančních sankcí a představila konkrétní sankční seznam (Rozhodnutí Rady 2014/119/SZBP, nařízení Rady (EU) č. 208/2014). Vzhledem ke zřejmému propojení osob odpovědných za události na Krymu s představiteli Ruské federace přistoupila EU v červenci 2014 ke dvěma krokům – zrušení zbrojních sankcí vůči Ukrajině (formou závěrů Evropské rady z 16. července 2014) a vyhlášení nových omezujících opatření „vzhledem k činnostem Ruska destabilizujícím situaci na Ukrajině“ (Rozhodnutí

Rady 2014/512/SZBP a Nařízení Rady (EU) č. 833/2014, oba dokumenty byly vyhlášeny 31. července 2014).

Zhodnocení nedávné sankční praxe EU vede k vážnému poznatku týkajícímu se formy a závaznosti omezení. Ve dvou novějších případech – egyptském z roku 2013 a ukrajinském z února 2014 – se objevil nový způsob ukotvení sankčních omezení v závěrech Evropské rady, nikoli v rozhodnutí. V obou případech předcházely nebo následovaly uvalení zbrojního embarga další typy sankcí, k jejichž zavedení došlo rozhodnutím (i následným prováděcím nařízením) a nabízela se tak možnost změny tohoto rozhodnutí. Uvedená zbrojní embarga dostala přijetím v podobě závěrů Evropské rady charakter čistě politického závazku členských států. Vyhlášení zbrojních a dalších sankcí proti Ruské federaci na konci července 2014 ukazuje, že EU zcela neopustila zavedený mechanismus ukládání zbrojních sankcí, takže v budoucnu bude mít možnost – s ohledem na okolnosti – volit mezi politickou a právní závazností omezujících opatření.

Závěr

Zbrojní sankce představují v dnešní době nedílnou součást mezinárodních vztahů, a to jako nástroj donucování, omezování a signalizování. V průběhu času dochází k podstatným změnám ve formulaci a obsahovém vymezení zbrojních sankcí. Kromě tradičního embarga – ve smyslu zákazu vývozu – zahrnují dnešní zbrojní sankce v převážné většině i zákaz poskytování finančních a technických služeb, které souvisejí s vojenskou činností. Každý sankční režim je nezávislý na ostatních; vysílající státy, resp. mezinárodní organizace při jeho formulování mohou reflektovat specifické okolnosti v donucovaném státě a prostřednictvím vymezení rozsahu sankcí jej vhodně cílit (byť se v případě zbrojních sankcí nejedná o individuální, ale skupinové cílení). K tomu jim slouží zejména výjimky, které omezují účinnost sankcí na určité jednotky (např. mezinárodní mise, státní orgány) nebo určité položky (neprůstřelné vesty a ochranné přilby pro potřebu humanitárních organizací apod.). Odpovídá-li to povaze okolností, mohou sankce zahrnovat také povinnost států kontrolovat náklad směřující do/z cílové země, nebo zákaz dodávek vybavení pro vnitřní represe; toto opatření již několikrát aplikovala EU, a to nejen u autonomních sankcí, ale i nad rámec sankcí vyhlášených RB OSN. Další trend, který můžeme na základě studia soudobých sankčních dějin identifikovat, je stále hojnější kombinace zbrojních sankcí s jinými typy omezujících opatření, především finančními a cestovními omezeními.

Počet uložených zbrojních sankcí ukazuje, že dynamika sankční aktivity OSN i EU je setrvalá. V případě OSN sice již není tak vysoká, jako byla na počátku 90. let 20. století, ale i tak počet vysílaných zbrojních sankcí stále roste. Počet autonomních zbrojních sankcí EU ovšem roste rychleji, což můžeme vysvětlit jednak skutečností, že EU je politicky (historicky, kulturně) kompaktnější než univerzální OSN a jednak právním a institucionálním rámcem, který sankční agendu obou organizací vytváří. Charta OSN jednak omezuje možnost RB OSN reagovat sankcemi pouze na situace, které představují hrozbu nebo porušení mezinárodního míru a bezpečnosti, jednak z ní pro všechny členy OSN, včetně všech členů EU, vychází povinnost sankce provést. Omezení schválená RB OSN tedy představují určitý minimální rozsah sankcí, který musejí realizovat i členové EU, současně ale nic nebrání tomu, aby na regionální úrovni byly odsouhlaseny další, autonomní sankce. V situacích, kde RB OSN nemá možnost dosáhnout dohody o uložení

sankcí kvůli právu veta pětice stálých členů (např. v roce 2011 ve vztahu k Sýrii), nebo se takovou otázkou vůbec nezačne zabývat (opatření EU přijatá v roce 2011 proti Bělorusku, v červenci 2014 proti Rusku), má EU prostor rozhodnout o samostatném postupu.

Uvedené skutečnosti odpovídá i rozdílná teritoriální distribuce zbrojních embarg OSN a EU – zatímco OSN směřovala 60 % sankčních opatření do Afriky, zbrojní sankce EU míří v první řadě do Evropy (39 %) a jen necelá jedna třetina opatření cílí na Afriku. Může samozřejmě nastat i situace, kdy sankce nejprve vyhlásí EU (jako autonomní) a následně také RB OSN (jde např. o zbrojní sankce proti Súdánu, Demokratické republice Kongo nebo Iráku). Autonomní sankce EU byly v minulosti přijaty také jako reakce na porušování lidských práv (např. Bělorusko, Čína), což při současném výkladu Charty OSN nepředstavuje situaci, ve které by mohly být sankce ve smyslu Charty OSN uloženy. EU také může vyhlášené sankce OSN provést v širší míře (např. zahrnout do embarga také vybavení pro vnitřní represí).

Literatura

- ARKHIPOV, I. – ROSE, S. Greece Opposes EU's Sanctions on Russia, Tsipras Tells Tass [online]. BloombergBusiness, March 31, 2015 [cit. 2015-07-30]. Dostupné z: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-03-31/greece-pulls-support-from-russian-sanctions-tsipras-tells-tass>.
- BÄURER, O. Beyond the Arms Embargo: EU Transfers of Defense and Dual-Use Technologies to China. *Journal of East Asian Studies*. 2013, roč. 13, č. 3, s. 457–282. ISSN 1598-2408.
- BRZOSKA, M. Measuring the Effectiveness of Arms Embargoes. *Peace Economics, Peace Science and Public Policy* [online]. 2008, č. 2 [cit. 2014-03-30]. Dostupné z: http://www.queensu.ca/dms/DMS_Course_Materials_and_Outline/Readings-MPA831/ArmsEmbargoes-831.pdf.
- BYRNE, A. Hungary questions EU sanctions on Russia. [online]. Financial Times, October 16, 2014 [cit. 2015-07-30]. Dostupné z: <http://www.ft.com/cms/s/0/3af681ee-550f-11e4-b616-00144feab7de.html#axzz3ibS53qxm>.
- CORTRIGHT, D. – LOPEZ, G. A. *Sanctions and the Search for Security. Challenges to UN Action*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers. 2002. ISBN 1-58826-078-X.
- CORTRIGHT, D. et al. *The Sanctions Decade: Assessing U.N. Strategies in the 1990s*. Boulder: Lynne Rienner, 2000. ISBN 1555878672.
- DRULÁKOVÁ, R. a ZEMANOVÁ, Š. *Mezinárodní kontext české sankční politiky*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012, s. 188–207. ISBN 978-80-7380-399-5.
- EVROPSKÁ KOMISE. *Restrictive measures (sanctions) in force*. European Union External Action [online]. 2014 [cit. 2014-12-30]. Dostupné z: http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_cs.pdf.
- EVROPSKÁ RADA. Závěry Evropské rady z 16. 7. 2014 (EUCO 147/14).
- FARRALL, J. M. *United Nations Sanctions and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. ISBN 978-0-521-14198-7.
- FRUCHAR, D. et al. *United Nations Arms Embargoes: Their Impact on Arms Flows and Target Behaviour* [online]. Stockholm: SIPRI, Uppsala Universitet, 2007 [cit. 2014-03-30]. ISBN 978-91-85114-56-6. Dostupné z: <http://books.sipri.org/files/misc/UNAE/SIPRI07UNAE.pdf>.
- GIUMELLI, F. *Coercing, constraining and signalling: explaining UN and EU sanctions after the Cold War*. Colchester: ECPR Press, 2011, 210 p. ISBN 978-190-7301-209.

- HAASS, R. *Economic sanctions and American diplomacy*. New York: Council on Foreign Relations, 1998. ISBN 08-760-9212-1, s. 1.
- HUFBAUER, G. C. – SCHOTT, J. J. – ELLIOT, K. A. – OEGG, B. *Economic Sanctions Reconsidered*. 3. vydání. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2007. ISBN 978-0-88132-408-2
- CHARTA ORGANIZACE SPOJENÝCH NÁRODŮ. Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 30/1947, o chartě Spojených národů a statutu Mezinárodního soudního dvora, sjednaných dne 26. června 1945 na konferenci Spojených národů o mezinárodní organizaci, konané v San Francisku
- KREUTZ, J. Reviewing the EU arms embargo on China: the Clash between value and rationale in the European security strategy. *Perspectives. Review of International Affairs*. 2004, č. 22. ISSN 1210-762X.
- LAROUCHE IRISH BRIGADE. Germans, Czechs, Greeks, Cypriots All Oppose Sanctions Against Russia [online]. *LaRouche Irish Brigade. Campaign for a return to true republican principles in Ireland and beyond*. Posted on March 6, 2014 [cit. 2015-08-11]. Dostupné z: <http://laroucheirishbrigade.com/2014/03/06/germans-czechs-greeks-cypriots-all-oppose-sanctions-against-russia/>.
- LAURIA, J. Syria Embargo Sought. *The Wall Street Journal* [online]. 24. 8. 2011. [cit. 2014-03-31]. Dostupné z: <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424053111903461304576527123544907188>
- Nařízení Rady (EU) č. 208/2014 ze dne 5. března 2014 o omezujících opatřeních vůči některým osobám, subjektům a orgánům vzhledem k situaci na Ukrajině.
- Nařízení Rady (EU) č. 833/2014 ze dne 31. července 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnosti Ruska destabilizující situaci na Ukrajině.
- PARETZKY, D. The United States Arms Embargo against South Africa: An Analysis of the Laws, Regulations, and Loopholes. *Yale Journal of International Law*. 1987, č. 12. ISSN 0889-7743.
- RADA BEZPEČNOSTI OSN. Rezoluce 181 (1963).
- RADA BEZPEČNOSTI OSN. Rezoluce 232 (1966).
- RADA BEZPEČNOSTI OSN. Rezoluce 418 (1977).
- RADA BEZPEČNOSTI OSN. Rezoluce 661 (1990).
- RADA BEZPEČNOSTI OSN. Rezoluce 713 (1991).
- RADA BEZPEČNOSTI OSN. Rezoluce 733 (1992).
- RADA BEZPEČNOSTI OSN. Rezoluce 741 (1993).
- RADA BEZPEČNOSTI OSN. Rezoluce 788 (1993).
- RADA BEZPEČNOSTI OSN. Rezoluce 841 (1993).
- RADA BEZPEČNOSTI OSN. Rezoluce 853 (1993).
- RADA BEZPEČNOSTI OSN. Rezoluce 864 (1993).
- RADA BEZPEČNOSTI OSN. Rezoluce 864 (1993).
- RADA BEZPEČNOSTI OSN. Rezoluce 918 (1994).
- RADA BEZPEČNOSTI OSN. Rezoluce 1011 (1995).
- RADA BEZPEČNOSTI OSN. Rezoluce 1076 (1996).
- RADA BEZPEČNOSTI OSN. Rezoluce 1160 (1998).
- RADA BEZPEČNOSTI OSN. Rezoluce 1171 (1998).

RADA BEZPEČNOSTI OSN. Rezoluce 1227 (1999).
 RADA BEZPEČNOSTI OSN. Rezoluce 1298 (2000).
 RADA BEZPEČNOSTI OSN. Rezoluce 1333 (2000).
 RADA BEZPEČNOSTI OSN. Rezoluce 1390 (2002).
 RADA BEZPEČNOSTI OSN. Rezoluce 1493 (2003).
 RADA BEZPEČNOSTI OSN. Rezoluce 1556 (2004).
 RADA BEZPEČNOSTI OSN. Rezoluce 1572 (2004).
 RADA BEZPEČNOSTI OSN. Rezoluce 1701 (2006).
 RADA BEZPEČNOSTI OSN. Rezoluce 1718 (2006).
 RADA BEZPEČNOSTI OSN. Rezoluce 1737 (2006).
 RADA BEZPEČNOSTI OSN. Rezoluce 1907 (2009).
 RADA BEZPEČNOSTI OSN. Rezoluce 1970 (2011).
 RADA BEZPEČNOSTI OSN. Rezoluce 2127 (2013).
 RADA EU. Rozhodnutí Rady 94/165/SZBP z 15. března 1994.
 RADA EU. Společný postoj Rady 95/515/SZBP z 20. 11. 1995.
 RADA EU. Společný postoj Rady 98/409/SZBP z 29. 6. 1998.
 RADA EU. Společný postoj Rady 1999/206/SZBP z 15. 3. 1999.
 RADA EU. Společný postoj Rady 1999/624/SZBP z 16. 9. 1999.
 RADA EU. Společný postoj Rady 2001/154/SZBP z 26. 2. 2001.
 RADA EU. Společný postoj 2002/145/SZBP ze dne 18. února 2002 o omezujících opatřeních vůči Zimbabwe.
 RADA EU. Společný postoj Rady 2002/960/SZBP ze dne 10. 12. 2002.
 RADA EU. Společný postoj Rady 2004/852/SZBP ze dne 13. prosince 2004, týkající se omezujících opatření proti Pobřeží slonoviny.
 RADA EU. Společný postoj Rady 2006/625/SZBP ze dne 15. září 2006 o zákazu prodeje nebo dodávek zbraní a souvisejícího materiálu a poskytování souvisejících služeb subjektům nebo jednotlivcům v Libanonu v souladu s rezolucí Rady bezpečnosti OSN 1701 (2006).
 RADA EU. Společný postoj Rady 2007/246/SZBP ze dne 23. dubna 2007, kterým se mění společný postoj 2007/140/SZBP o omezujících opatřeních vůči Íránu.
 RADA EU. Společný postoj Rady 2009/788/SZBP ze dne 27. října 2009 o omezujících opatřeních vůči Guinejské republice.
 RADA EU. Rozhodnutí Rady 2010/127/SZBP ze dne 1. března 2010 o omezujících opatřeních vůči Eritreji.
 RADA EU. Rozhodnutí Rady 2011/137/SZBP ze dne 28. února 2011 o omezujících opatřeních s ohledem na situaci v Libyi.
 RADA EU. Rozhodnutí Rady 2011/273/SZBP ze dne 9. května 2011 o omezujících opatřeních vůči Sýrii.
 RADA EU. Rozhodnutí Rady 2011/357/SZBP ze dne 20. června 2011, kterým se mění rozhodnutí 2010/639/SZBP o omezujících opatřeních vůči některým představitelům Běloruska.
 RADA EU. Rozhodnutí Rady 2011/423/SZBP ze dne 18. července 2011 o omezujících opatřeních vůči Súdánu a Jižnímu Súdánu.

- RADA EU. Rozhodnutí Rady 2013/798/SZBP ze dne 23. prosince 2013 o omezujících opatřeních vůči Středoafričské republice.
- RADA EU. Rozhodnutí Rady 2014/119/SZBP ze dne 5. března 2014 o omezujících opatřeních vůči některým osobám, subjektům a orgánům vzhledem k situaci na Ukrajině.
- RADA EU. Společný postoj Rady 2005/792/SZBP ze dne 14. listopadu 2005 o omezujících opatřeních proti Uzbekistánu.
- RADA EU. Společný postoj Rady 2006/795/SZBP ze dne 20. listopadu 2006 o omezujících opatřeních vůči Korejské lidově demokratické republice.
- RADA EU. Závěry Rady EU z 20. 2. 2014.
- RADA EU. Závěry Rady EU ze dne 21. srpna 2013.
- SIPRI. Arms Embargoes Database. *Stockholm International Peace Research Institute* [online]. [cit. 2015-01-10] Dostupné z: <http://www.sipri.org/databases/embargoes#UNembargoes>.
- TANG, S. Ch. The EU's policy towards China and the arms embargo. *Asia Europe Journal*. 2005, vol. 3, issue 3. DOI: 10.1007/s10308-005-0013-7.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. Letter dated 13 October 2006 from the Permanent representative of France to the United Nations addressed to the President of the Security Council (*List of items, materials, equipment, goods and technology related to nuclear programme*), S/2006/814.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. Letter dated 13 October 2006 from the Permanent representative of France to the United Nations addressed to the President of the Security Council (*List of items, materials, equipment, goods and technology related to ballistic missile programmes*), S/2006/815.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. Security Council Sanctions Committees: An Overview. [online]. New York: United Nations, c2014. [cit. 2014-12-30]. Dostupné z: <http://www.un.org/sc/committees/>.
- VERTIC (VERIFICATION RESEARCH, TRAINING AND INFORMATION CENTRE). *Verifying European Union arms embargoes*. 2005. Dostupné z: <http://www.vertic.org/media/assets/Verifying%20EU%20arms%20embargoes%20UNIDIR.pdf>.
- WALLENSTEEN, P. – STAIBANO, C. (eds). *International Sanctions, Between Words and Wars in the Global System*. London, New York: Frank Cass, 2005.
- 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.