

POLICEJNÍ AKADEMIE ČESKÉ REPUBLIKY V PRAZE

Fakulta bezpečnostně právní

Katedra veřejného práva

Sankce proti Rusku a právo Evropské unie

Bakalářská práce

Sanctions against Russia and law of the European Union

Bachelor thesis

VEDOUCÍ PRÁCE

Mgr. et. Mgr. Bohumil PETERKA

AUTOR PRÁCE

Michal KORGÝK

PRAHA

2024

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že předložená práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracoval samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem čerpal, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

V Chomutově, dne 4. 3. 2024

Michal KORGÝK

ANOTACE

Tato bakalářská práce se zabývá vysvětlením pojmu sankce a zasazením tohoto pojmu do kontextu legislativy Evropské unie a právě probíhající války na Ukrajině. První a druhá kapitola stručně shrnují současný stav vědění o pojmu sankce. Sankce jsou zde rozděleny na plošné a cílené, dle praxe OSN, a poté dle navazujícího postupu EU. Ve druhé kapitole je také srovnán přístup EU a OSN k sankcím, a vztah těchto dvou organizací při uvalování sankcí. Ve třetí kapitole je shrnut vývoj sankcí proti Rusku ze strany EU, OSN, a také USA od roku 2012 do současnosti. Zmíněny jsou také minské dohody, na jejichž plnění či neplnění byly některé sankční režimy EU navázány.

ANNOTATION

This bachelor thesis provides an explanation of term „sanctions“, and uses this term in context of present legislature of the European Union and present war on Ukraine. First and second chapter briefly summarize present knowledge of the term sanctions. Sanctions are separated in comprehensive and targeted, according to practice of the UN and following practice of the EU. The second chapter also include comparison of EU and UN approach to imposing sanctions and relation of EU and UN in this process. Third chapter summarize development of sanctions imposed by EU, UN and also USA against Russia since 2012 until present day. There is also mention of the Minsk agreements due to their relations to some of the sanctions regimes.

KLÍČOVÁ SLOVA

sankce, druhy sankcí, cílené sankce, plošné sankce, Rusko, Evropská unie, OSN, USA, legislativa EU

KEYWORDS

sanctions, type of sanctions, targeted sanctions, smart sanctions, comprehensive sanctions, Russia, EU, UN, USA, EU legislature

Poděkování

Děkuji Mgr. et. Mgr. Bohumilovi Peterkovi za cenné rady a komentáře při psaní této bakalářské práce.

Obsah

ÚVOD	6
1. Teoretický úvod	8
1.1. Sankce a mezinárodní právo	8
1.2. Vliv a moc v mezinárodním právu	9
2. Teorie sankcí	12
2.1. Sankce EU a sankce OSN	14
2.1.1. Případy Kadi I a Kadi II	17
2.2. Zamýšlené následky sankcí vs. realita	18
2.3. Evropská unie jako aktér mezinárodního práva	22
2.4. Legislativní rámec omezujících opatření EU	24
2.4.1. Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva	25
2.4.2. Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU	26
2.4.3. Pokyny k provádění a vyhodnocování omezujících opatření (sankcí) v rámci SZBP a Základní zásady používání omezujících opatření (sankcí)	27
2.5. Aplikace sankcí ze strany EU	29
3. Vývoj sankcí EU a USA proti Rusku od roku 2012	31
3.1. Sergei Magnitsky Act	31
3.2. Sankce EU a USA proti Rusku po roce 2014 na Ukrajině	32
3.3. Minské dohody	33
3.3.1 Minská dohoda ze září 2014	34
3.3.2. Druhá minská dohoda z února 2015	35
3.4. Tematický přístup EU k sankcím	35
3.4.1. EU a boj proti terorismu	36
3.4.2. EU a boj proti chemickým zbraním	36
3.4.3. EU a boj proti kyberzločinu	38
3.5. Magnitského zákon dle EU	39
3.6. Sankce EU proti Rusku v roce 2021	40
3.7. Sankce EU proti Rusku v roce 2022	41
3.8. Sankce EU proti Rusku v roce 2023	42
3.9. Sankce EU proti Rusku v roce 2024	44
ZÁVĚR	46
Seznam použité literatury	48
Seznam zkratk	57

ÚVOD

Hlavním cílem této bakalářské práce je vysvětlit pojem sankcí a vsadit jej do kontextu soudobého postoje Evropské unie vůči Ruské federaci a její agresi na Ukrajině, která trvá už bezmála deset let. Vztahy Evropské unie a Ruska za posledních deset let zažily citelné ochlazení. Nelegální ruská anexa Krymu a následná podpora separatistů v tzv. Doněcké a Luhanské republice byly prvním krokem k destabilizaci geopolitické situace v Evropě. Druhým zásadním krokem byla ruská invaze na Ukrajinu, které ve dnech psaní této práce završuje svůj druhý rok trvání.

V první kapitole práce se věnuji teoretickému rozboru pojmu sankce, a stručnému popisu jeho evoluce v mezinárodním právu. Pojem sankce bývá někdy zaměňován s pojmem omezující opatření. Hranice významu těchto dvou pojmů se posouvá nebo úplně zaniká v závislosti na tom, kdo jej vykládá.

Ve druhé kapitole pojem sankce zasazují do soudobého kontextu legislativy Evropské unie. Historie sankcí, nebo chceme-li omezujících opatření či odvetných opatření, je stará nejméně stovky let. Evropská unie tedy v žádném případě není objevitelem nebo zakladatelem tohoto konceptu. Jak je v práci ukázáno, v soudobých dějinách vychází sankce Evropské unie z praxe Organizace spojených národů, která sice byla po většinu své existence svázána soupeřením dvou supervelmocí během studené války, nicméně zejména v 90. letech minulého století se snažila zastávat svou roli světového strážce míru a ochrany lidských práv. Evropská unie přeskakuje vývojové období, kterým si prošla OSN při uvalování plošných sankcí, a přímo pokračuje v nejlepší praxi OSN, kdy její sankční režimy jsou striktně cílené na konkrétní osoby a subjekty. V této části je také nutno srovnat sankce EU se sankcemi OSN. Jak je ve druhé kapitole ukázáno na příkladu soudního procesu Kadi I a Kadi II, na rozdíl od sankcí OSN ty „evropské“ podléhají přezkoumání orgány EU. Nejen těmi soudními, ale i těmi, které svými nařízeními provádějí rezoluce schválené právě Organizací spojených národů. EU tedy v těchto případech musí dbát na ochranu základních lidských práv.

Třetí kapitola má být praktickou částí, kde se věnuji konkrétním sankčním režimům Evropské unie a USA, které byly zavedeny od roku 2012. Použití USA jako dalšího aktéra, který uvaluje sankce, je takřka nutností, protože jak z této kapitoly a potažmo celé práce vyplývá, OSN nejméně v poslední dekádě téměř ztratila možnost vykonávat svou roli celosvětového ochránce míru a lidských práv. Na vině je samozřejmě agresivní chování Ruské federace, která jako stálý člen Rady bezpečnosti OSN s právem veta vede útočnou válku na Ukrajině. Na řadu tak musí přijít světové velmoci jako Evropská unie a Spojené státy, které roli OSN do určité míry zastupují.

Co se týká použité literatury v této práci, snažil jsem se splnit dvě podmínky. Zaprvé použít aktuální zdroje, zadruhé použít zdroje, které co nejkonkrétněji rozebírají úzce stanovené téma. Z tohoto důvodu je převážná většina citovaných zdrojů odbornými články, které jsou dostupné online např. z webů JSTOR nebo Research Gate. Tímto postupem jsem se snažil docílit co největší relevance a snad i co největšího přínosu této práce. Vzhledem k tomu, že práce byla dokončena jen několik dní po uplynutí druhého roku trvání ruské invaze na Ukrajinu, v závěru třetí části je zmíněn také nejnovější sankční balík přijatý EU proti Rusku.

1. Teoretický úvod

V této části práce se budu věnovat teoretickému rozboru některých základních pojmů a definic. Zejména je nutné vymezit pojem sankce v mezinárodním právu. To samo o sobě není zcela jednoduché, protože jak si všímá například Mrázek¹, v novější české literatuře není problematice mezinárodněprávních sankcí věnován téměř žádný prostor. Tento teoretický úvod se tedy, stejně jako většina této práce, bude opírat o zahraniční zdroje.

1.1. Sankce a mezinárodní právo

V oboru mezinárodního práva probíhala od 2. poloviny 16. století diskuse o tom, jestli se vůbec jedná o právní disciplínu. Problém byl v nedostatku sankcí v klasickém mezinárodním právu.² Mezinárodní právo tak bylo nazýváno spíše mezinárodní nebo pozitivní morálkou (positive morality). John Austin (1790-1859) vycházel z premisy, že každé právo (law) je vždy spojeno se suverenitou a podpořeno sankcemi. V prostředí států, které jsou samostatné a suverénní, neexistuje nadvláda jednoho státu nad jiným.³

Tento přístup kritizuje znovu Kunz⁴. Tam kde chybí kolektivní bezpečnost, státy sledují politiku obranných aliancí a rovnováhy sil. V takovém systému může jen stěží slabší stát válčit nebo přijímat odvetná opatření vůči silnějšímu státu. Na druhou stranu může silnější stát zneužívat své postavení. Dalším problémem takového systému chybějící centralizace práva je fakt, že k urovnání sporů může dojít jen na základě souhlasu, a v případě použití síly nelze jednoznačně určit, který stát ji použil oprávněně a který nikoliv.

Hans Kelsen (1881-1973) tvrdil, že národní i mezinárodní právo má stejné základy. Každý stát má své národní právo, tato národní práva jsou si vzájemně rovna. V případě sporu mezi dvěma rovnocennými právními systémy musí přijít na řadu nadřazený právní systém, na základě kterého může dojít k rozhodnutí.

¹ MRÁZEK, J.: Mezinárodněprávní rámec sankcí a jejich uplatnění v praxi, In: Právník 1/2016, ročník 155, str. 34 [online] dostupné z

https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2016/1/3.Mr%C3%A1zek_1_2016.pdf

² KUNZ, J.L.: Sanctions in International Law, In: The American Journal of International Law, Apr. 1960, Vol. 54, No. 2 (Apr. 1960), str. 325

³ O'CONNELL, M. E.: The Power and Purpose of International Law. Oxford University Press, 2008. str. 40

⁴ KUNZ, J.L.: Sanctions..., str. 325

Tento nadřazený právní systém může poskytnout jen mezinárodní právo, protože jen mezinárodní právo může být nadřazeno národnímu.⁵

V 19. století probíhal zápas evropských států o mocenské postavení a o rozšíření vlivu za hranice Evropy. Při řešení souvisejících sporů se vytvořila nová arbitrážní praxe mezinárodní povahy. Zrodilo se tak obecné mezinárodní právo jako průsečík evropského a anglosaského právního myšlení. Vyvinul se také institut mezinárodní odpovědnosti.⁶

Dle Kunze⁷ bylo po vypuknutí druhé světové války mezinárodní právo vnímáno jako nereálné a nezákonné, mělo být zákonem bez síly, protože nejvyšší formou vlády byly suverénní státy.

Tento koncept zákona bez síly nebo zákonnosti nepoužívání síly (lawful non-forcible measures) přežil nové světové uspořádání po roce 1945.⁸ Charta nově vzniklé Organizace spojených národů (OSN) v článku 2 deklaruje upřednostnění řešení sporů mírovou cestou. V článku 33 pak jmenuje možnosti takového pokojného řešení mezi stranami sporu (vyjednávání, šetření, zprostředkování atd.). Dle článku 37 jsou strany v případě neúspěchu povinné předat záležitost Radě bezpečnosti.⁹

1.2. Vliv a moc v mezinárodním právu

Jak bylo řečeno v úvodu, problematice sankcí se věnuje zejména zahraniční literatura. Samotná definice pojmu sankce v mezinárodním právu neexistuje. Jedná se o neurčitý pojem, jehož vymezení je nutno dovozovat z mezinárodní praxe.¹⁰

Možná jedinou definici sankcí v rámci mezinárodního práva za české autory nabízí David.¹¹ Pro dispozitivní i kogentní normy obecného mezinárodního práva

⁵ O'CONNELL, M. E.: The Power..., str. 47-49

⁶ DAVID, V.: Sankce v mezinárodním právu. Univerzita J. E. Purkyně v Brně, 1976. str. 19

⁷ KUNZ, J.L.: Sanctions..., str. 327

⁸ WHITE, N. D., ABASS, A.: Countermeasures and Sanctions. In: Evans, M. D.: International Law. Oxford: Oxford University Press, 2003, str. 538-539

⁹ ORGANIZACE SPOJENÝCH NÁRODŮ, Charta OSN, dostupné z <https://osn.cz/wp-content/uploads/2022/07/Charta-OSN-2019.pdf>

¹⁰ MRÁZEK, J.: Mezinárodněprávní rámeček..., str. 37

¹¹ DAVID, V.: Sankce..., str. 44-45

jsou sankce výkonem práva poškozeného státu k vynucení nesplněné odpovědnostní povinnosti. Pojem sankce totiž předpokládá právo domáhající se strany, a povinnost dotčené strany. Jedná se tedy o právní vztah mezi dvěma stranami, který lze označit jako vztah sankční.

Pojem sankce má svůj původ v institutu svépomoci, pod který spadaly především retorce, represálie válečné i neválečné, mírová blokáda, bojkot, intervence i válka. Ve skutečnosti se svépomoc uplatňovala jako forma násilí silných států nad slabšími. Dle některých autorů v současném mezinárodním právu již pojem svépomoc nemá uplatnění.¹²

Dle Cassese¹³ je jedním z nejvýraznějších trendů současného mezinárodního společenství reakce mezinárodních organizací na závažná porušení mezinárodního práva uvalováním sankcí. Přes nevýhody typu rychlost, efektivita a nutnost mezinárodní shody považuje sankce za krok správným směrem. Právě širší mezinárodní shoda dle autora odlišuje sankce od tradičních protiopatření, která jsou aplikována jednotlivými státy. Nicméně z jeho interpretace lze dovodit, že termín sankce a protiopatření jsou obsahově stejné termíny.

S pojmem sankcí jako reakcí na porušování práva souhlasí Nossal¹⁴, který přidává ještě druhý aspekt, a to sankce jako trest. *Sanctio* je latinský výraz pro trest za překročení práva nebo nařízení a zejména ve starověku za porušení posvátnosti. Jedná se tedy nejen o trest za porušení pravidel, ale hlavně za čin, který se považuje za nemorální nebo urážlivý vůči společnosti. Součástí trestu má být i morální odsouzení ze strany komunity, ve které a vůči které byl čin spáchán.

Zajímavý pohled nabízí Nye¹⁵. Sankce se dají považovat za formu tvrdé síly nebo moci (hard power). Moc je schopnost ovlivňovat chování druhých za účelem získat požadovaný výsledek. Ovlivnění chování druhých je možné třemi způsoby. Zaprvé hrozbou donucení (coercion), tedy hrozbou bičem. Zadruhé pobídkou

¹² Tamtéž, str. 40-41

¹³ CASSESE, A.: International Law, Oxford:Oxford University Press, 2001. str. 241

¹⁴ NOSSAL, K. R.: International Sanctions as International Punishment. In: International organization, vol. 43, No. 2 (jaro 1989), str.306-308

¹⁵ NYE jr. J., S.: Public Diplomacy and Soft Power, In: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 616, Public Diplomacy in a Changing World (březen 2008), str.94-95

nebo platbou, tedy cukrem¹⁶. Tyto způsoby chování Nye označuje právě jako „hard power“. Třetím způsobem je vlastní atraktivita, tedy schopnost získat druhé pro svůj cíl. Tento způsob chování Nye označuje jako „soft power“¹⁷. Tzv. „měkká moc“ určitého státu je závislá na třech zdrojích – kultuře, politických hodnotách a zahraniční politice.¹⁸

Předpoklad pro správnou kombinaci „soft“ a „hard power“ Nye¹⁹ nazývá „kontextuální zpravodajskou činností“ (contextual intelligence). V zahraniční politice je kontextuální zpravodajská činnost schopnost intuitivní diagnostiky, která politikům pomáhá vytvořit chytrou (smart) strategii za účelem dosažení požadovaných cílů.

Lasswell a Kaplan²⁰ odlišují moc (sílu) od vlivu. Mocí je schopnost jednoho subjektu ovlivnit chování druhého subjektu. Zásadním aspektem moci je pak možnost sankcí (trestu), pokud se zamýšlená změna chování nedostaví. Je to právě hrozba sankcí (trestu), která odlišuje moc od vlivu. Moc je zvláštním případem vlivu, kdy je dosahována změna chování, v mezinárodním právu lépe řečeno politiky, jednoho subjektu druhým, při vědomí možnosti použití významné deprivace (severe deprivation) v případě, že se účinek nedostaví.

Jak bude popsáno dále, v legislativě Evropské unie se hojně používá termín „omezující opatření“. Dle Gazziniho a Herlin-Karnellové²¹ se jedná o pragmatickou volbu, a to ze dvou důvodů. Zaprvé pojem sankce, jak je popsáno i výše, nejspíš nemá univerzálně přijatelnou definici. Zadruhé termín „omezující opatření“ může vyjadřovat jak odvetné opatření, tak i akt odvěty, bez ohledu na to, jaký je význam pojmu „sankce“.

¹⁶ Nye uvádí protiklad „sticks and carrots“, který má v českém jazyce ekvivalent „cukr a bič“. Pozn. autor.

¹⁷ Ekvivalentně se rozlišují tzv. „hard skills“ a „soft skills“, tedy tvrdé a měkké dovednosti. Nye se rozdělením druhu moci inspiroval nejspíš zde. Pozn. autor.

¹⁸ NYE jr. J., S.: *Public Diplomacy...* str. 96

¹⁹ NYE jr., J. S.: *Get Smart: Combining Hard and Soft Power*, In: *Foreign Affairs*, July/August 2009, Vol. 88, No. 4 (červenec/srpen 2009), str.161.

²⁰ LASSWELL, H. D., KAPLAN, A.: *Power and Society*, Yale University Press, New Haven, Conn.: 1950, str. 76

²¹ GAZZINI, T., HERLIN-KARNELL, E.: *Restrictive Measures Adopted by the European Union from the Standpoint of International and EU Law*. In: *European Law Review* Issue 6, 2011, str. 800

2. Teorie sankcí

V této části práce se budu věnovat soudobému pohledu na podobu sankcí. Jak bylo řečeno v předchozí kapitole, pojem sankce je v mezinárodním právu definován složitě a nejasně. Sankce jsou vyústěním vývoje souboru nástrojů svépomoci. Jak bude ukázáno dále, sankce jako nástroj v mezinárodním právu prodělaly vývoj z původních plošných (comprehensive) sankcí po cílené (targeted, smart). Následky některých plošných sankcí jsou zmíněny v kapitole 2.2.

Některé nástroje svépomoci, jako například represálie, nebyly považovány za výkon práva, nýbrž za volnost chování (freedom of action). Z toho vyplývá, že neexistovala povinnost dotčeného státu se takové represálii podvolit nebo přijmout její uplatnění. Vzájemná aplikace represálií mezi státy tak nutně mohla vést až k válce.²²

Berenskoetter a Williams²³ nabízejí definici síly (moci). Jejich definice má tři rozměry. Zaprvé vyhrávání sporů, neboli jednoduše řečeno schopnost vyhrávat války (winning conflicts). Zadruhé schopnost určovat agendu (limiting alternatives), tedy moc nastolovat svá témata a neumožňovat diskuse nad tématy protistrany. Zatřetí udržování současného stavu (shaping normality), podle kterého je moc přítomná nejen při urovnávání konfliktů zájmů, ale také v opačném případě, kdy vládne konsenzus.

Tyto tři aspekty volně překládá Giumelli²⁴ jako donucení (coercion), omezení (constraining) a signalizace (signalling).

Donucení vychází ze známého konceptu aplikace síly, kdy jeden subjekt dokáže změnit chování nebo politiku druhého subjektu. Aby bylo donucení účinné, donucující strana musí svůj požadavek jasně definovat, a tento požadavek musí být reálně splnitelný bez toho, aby se adresát ocitl v ohrožení vlastní existence. Giumelli tuto podmínku nazývá proveditelnost (feasibility). Vysoká proveditelnost je jeden z předpokladů úspěchu donucovací sankce. Proveditelnost má dva

²² ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P.: Mezinárodní právo veřejné. C.H. Beck, Praha: 2018, str. 422-423

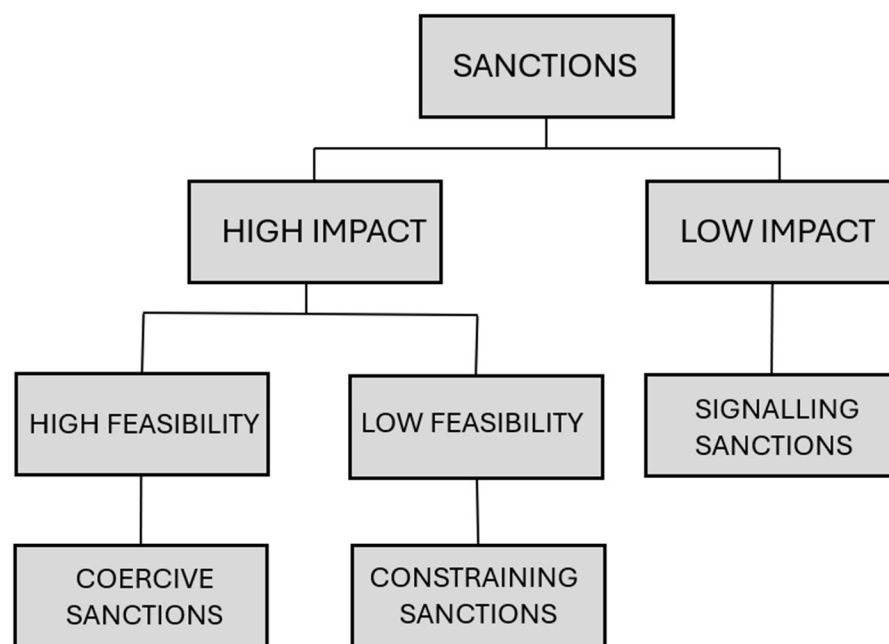
²³ BERESNKOETTER, F., WILLIAMS, M. J.: Power in World Politics, Routledge, London/New York: 2007. str. 15-23

²⁴ GIUMELLI, F.: Coercing, Constraining and Signalling: Explaining UN and EU Sanctions After the Cold War, ECPR Press, Colchester, UK: 2011, str. 32-35

rozměry: preciznost (preciseness), tedy jestli byl požadavek jasně artikulován příjemci, a tento jej pochopil. Druhým aspektem proveditelnosti je splnitelnost (practicality), tedy jestli může adresát požadavek splnit bez ohrožení vlastní existence.²⁵

Omezující sankce je taková, která po adresátovi požaduje zdržení se určitého jednání. Stejně jako donucovací sankce musí mít přímý dopad na adresáta, často je ale nespílitelná, tedy pro adresáta není možné se jí řídit, aniž by ohrozil svou existenci.²⁶

Signalizace je druh sankce, která má za cíl vyslat signál jednomu nebo více adresátů. Tím se může dosáhnout i jiných cílů, než původně zamýšlených. Adresát si může změnou svého chování (politiky) udržet reputaci, zvýšit budoucí zisky, nebo být zahrnut do vícestranných diplomatických styků. Dále se vysláním signálů může zjistit reakce domácího obyvatelstva nebo mezinárodních partnerů. Jediným omezením signalizační sankce může být zájem na tom, aby adresátovi nevznikla přímá újma.²⁷



Obr. 1 Rozdělení sankcí dle Giumelliho

Zdroj: GIUMELLI, F.: *Coercing, Constraining and Signalling: Explaining UN and EU Sanctions After the Cold War*, ECPR Press, Colchester, UK: 2011, str. 32-35

²⁵ Tamtéž, str. 36

²⁶ Tamtéž, str. 34-35

²⁷ Tamtéž, str. 35

2.1. Sankce EU a sankce OSN

Nejdůležitějším aktérem na poli sankcí byla v soudobých dějinách Organizace spojených národů, která se po roce 1991 v krátkém časovém sledu angažovala například v krizích v Iráku, Haiti nebo tehdejší Jugoslávii. Právě tyto intervence přinesly OSN nejdůležitější lekce v oblasti nezamýšleného následku sankcí a přiměly OSN změnit sankční politiku.

Charta OSN v článku 39 stanoví, že RB rozhoduje, zda došlo k ohrožení nebo porušení míru nebo útočnému činu. Dle článku 40 RB vyzve dotčené strany, aby splnily žádoucí opatření, která nemají být zásahem do práv, nároků nebo postavení těchto stran. Článek 41 popisuje konkrétní opatření, která může RB přijmout proti členskému státu, který nerespektuje její rozhodnutí. Pokud tato opatření nepřinesou výsledek, je RB oprávněna podniknout letecké, námořní nebo pozemní akce nutné k udržení nebo obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti.

Jak si všímá Carisch a kol.,²⁸ nový druh "nevládních hrozeb" donutil Radu bezpečnosti k přehodnocení své politiky a definování nových sankčních mechanismů. Tradiční sankce, spíše podobné ekonomické válce, nedávaly smysl. Obchodní sankce proti agresivnímu státu nebo embargo na dodávky vojenského materiálu byly užitečné, dokud měli adresáti jasně vymezené hranice nebo ekonomiky. Ale státní hranice neslouží jako jasné vymezení pro ozbrojenou nevládní skupinu, a není také možné rozpoznat ekonomický prospěch, který tato skupina získává díky obchodování. V takovém případě není možné uvalit sankce na stát, na jehož území taková skupina operuje. Tento stát totiž s touto skupinou nejčastěji sám bojuje. Během 90. let minulého století se proto začala sankční politika OSN reformovat. Tyto reformy byly možné zejména díky ukončení studené války, protože RB už nebyla tolik zatížena dřívější rivalitou svých členů. Nicméně nové možnosti přinášely také nová nebezpečí. V následující dekádě byla tedy reforma sankční politiky OSN a nutnost jejího provádění s přihlédnutím k lidským právům velkou výzvou.

²⁸ CARISCH, E., RICKARD-MARTIN, L., MEISTER, S.R.: The Evolution of UN Sanctions: From a Tool of Warfare to a Tool of Peace, Security and Human Rights. Springer, New York: 2017, str. 52

Cortright a Lopez²⁹ shrnují šest znaků, které charakterizují tzv. "sankční dekádu", tedy 90. léta minulého století. Zaprvé ekonomický úspěch sankcí nezaručuje úspěch politický. V případě Iráku a Jugoslávie sice bylo dosaženo vysokého stupně ekonomické izolace, ale ta nevedla ke kapitulaci politických špiček. Zadruhé, jak bude ukázáno i dále, sankce mají závažné vedlejší následky. To se ukázalo opět v Iráku nebo například v Jihoafrické republice. Zatřetí OSN není schopná sankce řádně administrativně zvládat. Dle autorů OSN v devadesátých letech zejména improvizovala, co do uvalování, organizace a monitorování sankcí. Začtvrté v OSN existuje napětí mezi RB a členskými státy. Stálí členové RB si často přivlastňovali samotné uvalování sankcí jako nástroj pro své geopolitické cíle. Zapáté sankce se někdy používají jako alternativa a někdy jako předehra k samotné válce. V případech Iráku, Haiti a Jugoslávie se jednalo právě o druhý případ. Zašesté autoři zmiňují dvě metody, zkoumání efektivity sankcí. Komparativně se dají zkoumat např. případy Jihoafrické republiky a Angoly. V případě Jihoafrické republiky mohou optimisté tvrdit, že sankce jsou úspěšné, pokud jsou jejich původci trpěliví a konzistentní. Na druhé straně v případě Angoly, proti které sankce trvaly sedm let, a byly ze strany OSN několikrát zesíleny, nebylo dosaženo ukončení bojů. Statisticky je možné porovnávat zamýšlené a reálné účinky sankcí.

Organizace spojených národů má svůj mandát na udržování mezinárodního míru a bezpečnosti, zatímco Evropská unie vystupuje ve stejné roli jako samostatný stát, protože její mandát je odvozen právě od postavení členského státu, který je zároveň i členem OSN. To znamená, že Evropská unie vykonává svá rozhodnutí především prostřednictvím svých členských států, např. v případech zákazů cestování nebo obchodování je zcela na schopnostech konkrétního členského státu a jeho aparátu, jak bude toto nařízení dodržováno. Evropská unie tak může uvalit sankce v případech, kdy Rada bezpečnosti OSN tak učinit nemůže kvůli nedostatku hlasů nebo vetu stálého člena. V praxi se jedná o případy, kde se některý ze stálých členů Rady bezpečnosti OSN (např. Velká Británie nebo Francie) snaží získat mandát pro sankce nejdříve na půdě RB OSN,

²⁹ CORTRIGHT, D., LOPEZ, G.A. (ed.): The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s. Lynne Rienner Publishers. London:2000, str. 2-8

a teprve v případě neúspěchu postupuje autonomně. Sankce Evropské unie tak přicházejí v případě neúspěchu OSN, a naopak v případě uvalení sankcí ze strany OSN účast Evropské unie nemusí být nutná.³⁰

Tento přístup se dá rozšířit na odlišení celkem tří druhů sankcí EU. Zaprvé Evropská unie implementuje sankce uvalené OSN jako celek, právě kvůli jejímu postavení odvozenému od postavení členského státu EU, který je povinen jako členský stát OSN sankce aplikovat dle kapitoly VII Charty OSN. Zadruhé Evropská unie může přijmout sankce, které rozšiřují sankce přijaté RB OSN. Zatřetí se jedná o sankce uvalené EU v případě popsaném v předchozím odstavci.³¹

Sankce přijaté rozhodnutím RB OSN jsou dle Charty OSN závazné pro všechny členy OSN. Nejsou nicméně závazné pro Evropskou unii jako celek, protože ta se k jejich plnění nikdy nezavázala. Členský stát OSN tak musí na jednu stranu přijmout opatření nutná pro výkon sankcí přijatých RB OSN, na druhou stranu je vázán svým členstvím v Evropské unii, která jako celek může přijmout jiný druh sankcí.

Jak si všímá Gazzini a Herlin-Karnell,³² je odpovědností Soudního dvora Evropské unie (ECJ) vykládat ustanovení související se vztahem mezinárodního práva a práva Evropské unie. Jako příklad uvádí kauzu Kadi I³³, ve které právě ECJ prohlásil sankce uvalené RB OSN v tomto konkrétním případě za neplatné dle práva Evropské unie. Zároveň autoři dodávají, že rozhodnutí ECJ je opět závazné jen pro evropský právní systém, a jeho vztah k mezinárodnímu právu je nutné dále zkoumat. Nicméně vzniká zde prostor pro členské státy EU (tedy snad alespoň pro ty, které nejsou stálými členy RB OSN, pozn. autor)), kterými jsou členské státy OSN, aby se naopak nepodrobily rozhodnutí ECJ, a řídily se mezinárodním právem v podobě rezoluce RB OSN.

³⁰ PORTELA, C: Where and Why Does the EU Impose Sanctions? In: *Politique européenne*, (podzim 2005), No. 17, pp. 83-111, str. 84-85

³¹ BIERSTEKER, T., PORTELA C.: EU Sanctions in Context: Three Types. In: *European Institute for Security Studies (EUISS) (2015)*, str. 1-2

³² GAZZINI, T., HERLIN-KARNELL, E.: *Restrictive Measures ...*, str. 811

³³ Kadi I (C-402/05 P) E.C.R. I-6351.

Kelsen³⁴ k tomu dodává, že přestože je OSN postavena na dodržování lidských práv, její hlavní úkol je udržovat světový mír, což nemusí být vždy totéž jako udržovat zákonnost.

Následkem toho pak může být členský stát EU, který se nepodrobí rozhodnutí ECJ, žalován jiným členským státem EU nebo institucí EU. V takovém případě se žalovaný stát může hájit články 347 a 351 Smlouvy o fungování Evropské unie (TFEU). Naproti tomu může být použit argument o neopominutelných základních lidských právech, která je nutno dle evropské legislativy zohlednit i při adaptaci rezolucí RB OSN. Nehledě na to, že nerespektování rozhodnutí ECJ členským státem EU může mít hluboký dopad na evropský právní systém, a může odporovat článku 4 TEU.³⁵

2.1.1. Případy Kadi I a Kadi II

Již zmíněný případ Kadi si zaslouží detailnější rozebrání, protože se jedná o jeden z nejznámějších případů, kdy Soudní dvůr Evropské unie zrušil účinky rezoluce RB OSN proti konkrétní osobě.

V roce 1999 RB OSN schválila rezoluci 1267, která zmrazila majetek fyzických osob a organizací podezřelých z napojení na teroristickou organizaci Taliban. Jednotlivé státy mohou Sankční výbor RB OSN žádat o zařazení dalších subjektů na seznam. Stejně tak je možné se domáhat vyřazení ze seznamu sankcionovaných osob a subjektů (delisting). Krátce po útocích 11. září byl na žádost USA na sankční seznam zapsán Yassin Abdullah Kadi, na základě podezření na jeho spolupráci s Usámou bin Ládinem. Jeho jméno bylo následně zahrnuto na sankční seznam EU, která Nařízením prováděla rezoluci RB OSN č. 467/2001.

Yassin Abdulah Kadi rozhodnutí o svém zařazení na sankční seznam napadl v roce 2001 u tehdejšího Soudu první instance. Soud v roce 2005 jeho stížnost zamítl s tím, že napadené Nařízení nepodléhá soudnímu přezkoumání,

³⁴ KELSEN, H.: The Law of the United Nations. London: 1950, Stevens and Sons, str. 736

³⁵ GAZZINI, T., HERLIN-KARNELL, E.: Restrictive Measures ..., str. 813

protože provádělo mezinárodní rezoluci, která nespadá pod kompetenci Evropské komise.

V roce 2008 odvolací Soudní dvůr EU zrušil původní rozhodnutí, s poukazem na základní ústavní principy EU, které nemohou být porušeny bezpodmínečným přijetím mezinárodního závazku. Mezinárodní rezoluce prováděné legislativou dle Soudního dvora EU musí být v souladu s principy ochrany základních lidských práv, a jako takové podléhají soudnímu přezkoumání. Kadimu tedy dle ECJ bylo upřeno právo na ochranu, zejména chybějící komunikací ze strany EU, která mu upřela právo na obhajobu a přezkoumání jeho zařazení na sankční seznam.

Nicméně EK po přezkoumání Kadiho žádosti o vyřazení ze seznamu tento požadavek zamítla, s odvoláním na původní důvody, které vedly k jeho zařazení na seznam. V Nařízení 1190/2008 EU zamítla Kadiho důvodu pro vyřazení.

V roce 2010 Kadi podal stížnost k Tribunálu EU. Ten označil postup EK při posuzování Kadiho žádosti o vyřazení ze sankčního seznamu jako formalistický a povrchní. EK sice formálně vyhověla nařízení ECJ, nicméně nevzala v potaz i další okolnosti. Například se nezabývala objasnění okolností, které USA uváděly jako důvody pro zařazení Kadiho na sankční seznam. Tribunál tedy Nařízení 1190/2008 zrušil.

Dne 18. června 2013 Soudní dvůr EU zamítl odvolání EK, ER a dalších třinácti členských států EU proti rozhodnutí Tribunálu EU. Odvolání se opíralo mj. o již použitý argument, že rezoluce OSN nepodléhají soudním přezkoumání EU. Kadi byl již v říjnu 2012 odebrán ze sankčního seznamu, po intervenci Evropského veřejného ochránce práv. Nicméně dále usiloval o své očištění soudní cestou.³⁶

2.2. Zamýšlené následky sankcí vs. realita

Pokud bychom měli parafrázovat Kanjiho³⁷, po invazi iráckých vojsk do Kuvajtu v roce 1990 uvalila Rada bezpečnosti OSN rozsáhlé sankce na režim

³⁶ <https://www.diritticomparati.it/kadi-ii-or-the-happy-ending-of-ks-trial-court-of-justice-of-the-european-union-18-july-2013/>

³⁷ KANJI, L.: Moving Targets: The Evolution and Future of Smart Sanctions. In: Harvard International Review, Summer 2016, Vol. 37, No. 4 (léto 2016), str. 39

Saddáma Husajna. Tato původně nenásilná alternativa vojenské odpovědi měla za následek humanitární katastrofu. Došlo k nedostatkům potravin, epidemii tyfu a cholery, které zasáhly původně nezamýšlené oběti – civilní obyvatelstvo. OSN a Spojené státy byly veřejným míněním odsouzeny jako viníci katastrofy, zatímco domácí Ministerstvo obchodu přerozděluující zásoby bylo vnímáno jako zachránce prostých lidí.

Levy³⁸ ve svém pohledu na účinnost sankcí proti apartheidnímu režimu v JAR nabízí srovnání dvou názorových proudů. První má za to, že ekonomické sankce uvalené na JAR v polovině osmdesátých let minulého století vedly k pádu tehdejšího režimu, protože měly za následek ekonomický propad. Druhý, dle autora pravděpodobnější, uvádí jako důvod pádu apartheidního režimu souhrn více faktorů, které se s uvalenými sankcemi pouze časově sladily. Ekonomický propad byl způsoben zejména pokřiveným pracovním trhem, kdy bylo původním obyvatelům bráněno v pracovním zařazení bez ohledu na reálné potřeby pracovního trhu. Druhým faktorem mohlo být silné politické hnutí proti apartheidnímu režimu, které ho dovedlo v očích zahraničních investorů znevěhodnit.

Sankce USA proti Ruské federaci, uvalené v letech 2014 a 2015 po ruské anexaci Krymu a zničení letu MH-17, na první pohled zafungovaly velmi dobře. Mimo jiné se očekávalo snížení ruského HDP o tři procenta, Rusko muselo na pokrytí následků utratit 130 miliard rublů ze svých rezerv. Ve skutečnosti se však tyto sankce sešly s globálním poklesem cen ropy, které mělo na ruskou ekonomiku nemenší vliv.³⁹

Koncem roku 2014 v reakci na tyto sankce došlo v Rusku k zestátnění majetku některých liberálnějších oligarchů, kteří vytvářeli v Rusku opozici vůči Vladimíru Putinovi (např. rafinérie Bashneft Vladimíra Jevtušenka). Původní snaha

³⁸ LEVY, P. I.: Sanctions on South Africa: What Did They Do? In: The American Economic Review, Vol. 89, No.: 2 (May, 1999), str.415-419

³⁹ ASHFORD, E.: Not-So-Smart Sanctions: The Failure of Western Restrictions Against Russia. In: Foreign Affairs, Vol. 95, No. 1 (leden/únor 2016), str. 114

o izolaci Putina a jeho nejbližších spolupracovníků tak způsobila upevnění jeho politické a ekonomické moci.⁴⁰

Podobný výsledek mělo americké embargo na vývoz obilí do Sovětského svazu v roce 1980. Sovětské ztráty činily cca 233 milionů dolarů, a Sovětský svaz dokázal najít alternativní trhy pro pokrytí svých potřeb. Na druhé straně ztráty amerických exportérů dosáhly cca 2,3 miliardy dolarů, protože Sovětský svaz byl pro USA jedním z klíčových trhů.⁴¹

Stejného efektu si všímá i Bapat a Kwon⁴². Pokud je cílový stát schopen nahradit svůj původní obchodní vztah s původcem sankcí, pak taková sankce ztrácí donucovací potenciál. Navíc původce přijde o část svého zisku. Možnou cestou je vytvoření tržních nedokonalostí, které odradí potenciální „náhradníky“, nicméně původce jako stát přichází o část své konkurenceschopnosti.

Peksen⁴³ popisuje čtyři faktory, které zvyšují schopnost cílové země působit represivně na své obyvatelstvo. Zaprvé, ekonomické sankce mají za následek přenos ztrát z vládnoucí elity na běžnou populaci a posilují vazby těchto elit s prominentními vrstvami (oligarchové atd.). Zadruhé sankce mají za následek zvýšení chudoby, vyšší míru nezaměstnanosti a zhoršení veřejného zdraví. Zatřetí jsou sankce vládnoucí elitou používány pro zvýšení své vlastní legitimacy, protože jsou prezentovány jako vnější nástroj pro omezení suverenity státu. Začtvrté ekonomické sankce izolují cílovou zemi a její obyvatelstvo od světových trhů.

Klíčovým důvodem neúspěchu ekonomických sankcí je dle Papea⁴⁴ to, že moderní státy jednoduše nejsou křehké. Nacionalistická společnost je ochotna vydržet i dlouhodobé a přísné sankce, než aby se vzdala svých národních zájmů. Státní aparát často obětuje blaho svých občanů, aby se udržel u moci. Díky silnému státnímu aparátu můžou dotčené země snižovat dopady ekonomických

⁴⁰ FEAVAR, P.D., LORBER, E.B.: The Sanctions Myth. In: The National Interest, No. 138 (červen/srpen 2015) str 25-26

⁴¹ MALLOCH-BROW, M., GIBSON, H.: Can sanctions ever work? In: The World Today, Vol. 70, No. 6 (prosinec 2014 a leden 2015), str. 30

⁴² BAPAT, N.A., KWON, B.R.: When Are Sanctions Effective? A Bargaining and Enforcement Framework. In: International Organization, Vol. 69, No. 1, str. 134-135

⁴³ PEKSEN, D.: Better or Worse? The Effect of Economic Sanctions on Human Rights. In: Journal of PEace Research, Vol. 46, No. 1 (leden 2009) str. 60-63

⁴⁴ PAPE, R. A.: Why Economic Sanctions Do Not Work. In: International Security, Fall 1997, Vol. 22, No. 2 (podzim 1997), str.106-107

sankcí, a hledat náhrady za nepřístupné zdroje. Státy, které sankce uvalují, často nejsou schopné správně odhadnout takové kapacity dotčené strany. Postupem času navíc mohou růst náklady na udržení sankcí právě na straně těch států, jež je uvalily.

Naprostá většina sankcí přijatá Společnou zahraniční a bezpečnostní politikou Evropské unie (SZBP) v devadesátých letech 20. století spočívala v zákazech cestování po a zmrazení bankovních účtů v Evropě. Dále se rutinně aplikovalo embargo na vývoz zbraní. Nejdůležitějším aspektem tohoto přístupu bylo, že sankce nebyly ve většině případů ekonomické. Obchodní styky mezi Evropskou unií a sankcionovaným státem zůstaly nadále legální, s výjimkou již zmíněného embarga na vývoz zbraní. Až v roce 2014, po anexi Krymu Ruskou federací, Evropská unie přijala poprvé ekonomické sankce vůči svému mocnému východnímu sousedovi.⁴⁵

Portela⁴⁶ dále poukazuje na jednu z výhod tematického, neboli horizontálního pojetí sankcí (viz kapitola 3.4.). Jedná se o lepší zacílení sankcí. EU je aktérem na poli sankcí již desítky let, čehož si ale všiml jen zlomek obyvatelstva zemí, proti jejichž občanům a subjektům byly sankce adresovány. Pokud se jedná o představitele státu, tito nemají zájem šířit informace o tom, že se staly adresáty sankcí. Jejich umístění na sankční seznam znamená nespojování (decoupling) uvalených sankcí se státem, ve kterém se nacházejí. Americký Magnitského zákon toto odpojení též ilustruje. Na jeho seznamu je například izraelský podnikatel Dan Gertler, a to kvůli nelegální těžbě a obchodu s diamanty v Africe. Přestože se v tomto případě jedná o sankční režim proti Izraeli, nelze tvrdit, že jsou sankce zaměřeny proti izraelské populaci.

⁴⁵ PORTELA, C.: How the EU Learned to Love Sanctions. In: *Connectivity Wars, Why Migration, Finance and Trade are the Geo-economic Battlegrounds for the Future*. European Council on Foreign Relations (2016), str. 36-40

⁴⁶ PORTELA, C: The Spread of Horizontal Sanctions, <https://www.ceps.eu/the-spread-of-horizontal-sanctions/>

2.3. Evropská unie jako aktér mezinárodního práva

Podle Brethertonové a Vogela⁴⁷ je Evropská unie jako aktér v mezinárodním právu díky své jedinečné podobě velkou výzvou pro odborníky mezinárodního práva. Nejedná se ani o čistě mezivládní organizaci, ani o samostatný stát, přesto má globální dosah a zasahuje do širokého spektra politických záležitostí. Autoři ji tedy považují za aktéra "sui generis".

Čmakalová a Rolenc⁴⁸ se s označením Evropské unie jako aktéra sui generis shodují, a odmítají její srovnávání s „ideálními typy“ jako stát nebo mezinárodní organizace. Do roku 1948 byl jediným myslitelným aktérem mezinárodního práva suverénní stát. Poté se novým aktérem stala Organizace spojených národů jako mezinárodní organizace, do jisté míry nezávislá na svých členských státech. Stejný status později získalo i Evropské společenství, jehož následníkem se stala Evropská unie po přijetí Lisabonské smlouvy.

Jupille a Caporaso⁴⁹ identifikují čtyři základní předpoklady pro aktérství Evropské unie: soudržnost (schopnost formulace vnitřních politických preferencí), autorita (právní základ), autonomie (jednoznačná identita a zájmy, které subjekt odlišují od jiných) a uznání (ostatní aktéři tento subjekt uznávají a interagují s ním).

Brethertonová a Vogel⁵⁰ tato kritéria rozšiřují dalšími aspekty. Zaprvé příležitost (opportunity), která označuje faktory v externím prostředí, jež aktérství umožňují nebo omezují. Zadruhé přítomnost (presence) označuje schopnost Evropské unie přenést svůj vliv za své vlastní hranice. Jednak vlivem na očekávání, chování a vnímání jiných aktérů, jednak také někdy nechtěnými následky své vlastní vnitřní politiky, která ostatní aktéry zasahuje. Konečně zatřetí schopnost (capability) Evropské unie značí její možnosti využít své přítomnosti a zareagovat na příležitost.

⁴⁷ BRETHERTON, C., VOGLER, J.: *The European Union as a Global Actor*. Londýn: 2006, Routledge. Str. 34

⁴⁸ ČMAKALOVÁ, K., ROLENC, J.M.: *Actorness and Legitimacy of the European Union*. In: *Cooperation and Conflict*, June 2012, Vol. 47, No. 2 (červen 2012), str. 261

⁴⁹ JUPILLE, J., CAPORASO, J.: *States, Agency and Rules: The European Union in Global Environment Politics*. In: RHODES, C. a kol.: *The European Union in the World Community*. Colorado: 1998, Lynne Rienner.

⁵⁰ BRETHERTON, C., VOGLER, J.: *The European...*, str. 12-36

Kritéria aktérství Evropské unie se dají posuzovat také z geografického hlediska. Příležitost (opportunity) vyvolává otázky o působení globálního prostředí na aktérovo chování. Například zda chování Evropské unie je pouze adaptováním se na okolní události (pád komunismu počátkem devadesátých let 20. století aj.) nebo má kapacity přímo tyto události ovlivnit. Důslednost (consistency) označuje schopnost aktéra (Evropské unie) dosahovat svých cílů v mezinárodním prostředí a činit politická rozhodnutí, která si vzájemně neodporují. Důslednost neboli soudržnost může být horizontální (soulad zahraniční politiky EU ve více směrech) a vertikální (soulad politiky EU a jejích členů). Účinnost (effectiveness) potom definuje, v jakých částech světa má zahraniční politika EU největší dopady.⁵¹

Telatar⁵² nabízí srovnání dalších hledisek chápání Evropské unie. Ta je podle něho široce chápána jako mezinárodní síla odlišná od těch klasických, které spoléhají zejména na vojenskou kapacitu. Evropská unie získala označení „civilní síla“ (civilian power). Civilní síla má dostatek ekonomických zdrojů, ale nedostatek těch vojenských. Proto nebo následkem toho civilní síly preferují nevojenské nástroje ve své zahraniční politice. Dále civilní síly kladou důraz na zákonnost, ochranu slabých a udržování sociální spravedlnosti na mezinárodní úrovni. Usilují o to, aby tyto principy dodržovaly i ostatní státy. Tím se snaží transformovat a civilizovat mezinárodní vztahy. Evropská unie se tak stává „tichou supervelmocí“ (quiet superpower) se stejným vlivem jako USA.

Naproti tomu Telatar⁵³ uvádí i názorový proud, který Evropské unii upírá možnost být autonomním aktérem mezinárodních vztahů právě kvůli absenci silné vojenské kapacity, a tedy její závislosti na USA. Snahu Evropské unie o vytváření světa „obklopeného zákony, pravidly a diplomacií“ dává do souvislosti s chybějící vojenskou silou. Evropané se tak snaží přetvořit původní hobbesiánský svět anarchie do mírumilovného kantovského světa.

⁵¹ YANN, R., VAN HAMME, G.: The European Union as an Actor in International Relations. In: *L'Espace géographique*, Vol. 42, No. 1 (leden-únor 2013), str. 18-19.

⁵² TELATAR, G.: The European Union's Role in the Maintenance of International Peace and Security in the 21st century, In: *SEER: Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*, 2015, No. 1, Economic Development and Quality of Life in the Western Balkans, str. 15-16

⁵³ Tamtéž, str. 16

2.4. Legislativní rámec omezujících opatření EU

Jak si všímá Nanopoulos⁵⁴, na rozdíl od politické povahy RB OSN má Evropská unie technokratickou podobu. To znamená, že sankční politika EU mohla zakořenit ve stávajícím dobře rozvinutém byrokratickém aparátu. Právní základy EU navíc garantují větší odpovědnost a ochranu lidských práv dle Listiny základních práv EU. Instituce EU podléhají soudnímu doзору.

Nicméně například zákazy cestování a embargo na zbraně zůstávají v kompetenci členských států a vyžadují správnou implementaci právě na národní úrovni. Stejně tak v oblasti ekonomických sankcí je EU závislá na schopnostech členských států tato omezení efektivně zavádět a vymáhat.⁵⁵

Unifikace právního systému Evropského společenství a Evropské unie přijetím Lisabonské smlouvy znamená, že nástupnickým právním systémem je právo Evropské unie, které obsahuje znaky práva ES. Zároveň obsah tehdejšího třetího pilíře ES je pod LS v režimu nadřazenosti práva EU nad národním právem. Následkem toho není dle LS právo EU přezkoumatelné soudy členských států. Navíc dle článku 288 TEU je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.⁵⁶

Pojem omezující opatření je použit mj. v článku č. 215 Smlouvy o fungování Evropské unie (TFEU). Jedná se o opatření, které může směřovat vůči třetím státům, jejich politickým nebo vojenským špičkám, teroristickým organizacím nebo teroristům, bývalým politickým nebo vojenským vůdcům a osobám odsouzeným nebo obžalovaným Mezinárodním trestním tribunálem pro bývalou Jugoslávii. Tato opatření mají několik podob nebo jejich kombinací. Jedná se o úplné nebo částečné přerušení ekonomických styků, omezení cestování, zmrazení finančních prostředků, embargo na obchod s vojenským materiálem a další.

Maastrichtská smlouva přijatá v roce 1993 obsahovala specifický postup pro uplatňování omezujících opatření. Tento postup byl shodný s postupem

⁵⁴ NANOPOULOS, E.: *The Juridification of Individual Sanctions and the Politics of EU Law*, Bloomsbury Publishing, Oxford: 2019, str. 44

⁵⁵ Tamtéž

⁵⁶ HINAREJOS, A.: *Judicial Control in the European Union: Reforming Jurisdiction in the Intergovernmental Pillars*, Oxford University Press, Oxford: 2009, str. 50-51

aplikace omezujících opatření přijatých RB OSN Evropskou unií. Obsahoval mezivládní a nadnárodní rozměr SZBP založený na někdejších Římských smlouvách. Dle článku 15 SEU Evropská rada přijímá společné politické směry a priority. Tyto jsou přijímány jednohlasně a jsou pro členské státy závazné. Dále nejsou přezkoumatelné Soudním dvorem Evropské unie.⁵⁷

Lisabonská smlouva výrazně změnila architekturu právního systému Evropské unie. Před přijetím Lisabonské smlouvy bylo prvním pilířem Evropské unie Evropské společenství. Druhý pilíř (společná zahraniční a bezpečnostní politika) a třetí pilíř (spolupráce v oblasti vnitřní bezpečnosti a justice) byly oblasti mezivládní spolupráce s vlastním rozhodovacím aparátem, kde EU nemá explicitní právní osobnost. Lisabonská smlouva spojila první a třetí pilíř a pro nepotřebnost odstranila výraz Společenství. Oblast vnitřní justice a bezpečnosti se přesunula do obecně aplikovatelných mechanismů EU, které jsou obsažené v SFEU. SZBP, která vyžaduje specifické postupy, je definována v SEU.⁵⁸

2.4.1. Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva

Podle článku 3 Smlouvy o Evropské unii, který stanovuje cíle EU, nabízí EU svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic. Jedná se o prostor, ve kterém je zajištěn volný pohyb osob ve spojení s náležitými opatřeními s ohledem na kontroly na vnějších hranicích, azyl, přistěhovalectví a předcházení a potírání trestné činnosti.

Článek 67 SFEU uvádí, že EU usiluje o zajištění vysoké úrovně bezpečnosti prostřednictvím opatření pro předcházení trestné činnosti, rasismu a xenofobii a boj proti nim, prostřednictvím opatření pro koordinaci a spolupráci mezi policejními a justičními orgány a jinými příslušnými orgány, jakož i prostřednictvím vzájemného uznávání soudních rozhodnutí v trestních věcech, a je-li to nezbytné, prostřednictvím sblížení předpisů trestního práva členských států EU.

Článek 83 SFEU dává Evropskému parlamentu a Radě právo vypracovat minimální pravidla týkající se vymezení trestných činů v oblastech mimořádně

⁵⁷ GAZZINI, T., HERLIN-KARNELL, E.: Restrictive Measures ..., str. 801

⁵⁸ House of Lords, EU Select Committee, The Treaty of Lisbon: An Impact Assessment, Tenth Report of Session 2007-2008.

závažné trestné činnosti s přeshraničním rozměrem z důvodu povahy nebo dopadu těchto trestných činů nebo kvůli zvláštní potřebě potírat ji na společném základě.

Jsou to tyto oblasti trestné činnosti – terorismus, obchod s lidmi a sexuální vykořisťování žen a dětí, nedovolený obchod s drogami, nedovolený obchod se zbraněmi, praní peněz, korupce, padělání platebních prostředků, trestná činnost v oblasti výpočetní techniky, organizovaná trestná činnost.⁵⁹

2.4.2. Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU

Dle článku 25 SEU vede EU společnou zahraniční a bezpečnostní politiku vymezováním obecných směrů, přijímáním rozhodnutí vymezujících akce a postoje, která má EU přijmout, a posilováním systematické spolupráce mezi členskými státy při provádění jejich politiky.⁶⁰

Co se týká rozhodnutí, ta v případě SZBP mohou mít pouze podobu nelegislativních aktů (viz článek 31 SEU). Opět se zde aplikuje ustanovení článku 288 o závaznosti a přímé použitelnosti. Soudy členských států jsou kompetentní k přezkoumání zákonů EU z hlediska mezinárodního práva, s použitím právního systému konkrétní země. Jakmile ale přijetím LS došlo k přechodu SZBP z oblasti mezinárodního práva do práva EU, tato kompetence soudní moci členských států zaniká. Jediná možnost soudního přezkoumání konkrétního zákona EU tak zůstává v kompetenci Soudního dvora EU.⁶¹

V případě SZBP nehraje Soudní dvůr EU tak důležitou roli jako v případě PSBP. Výjimkou jsou případy sankcí proti fyzickým osobám. Nicméně v případě, že SZBP s mezinárodním právem, není možné požádat SDEU o předběžné rozhodnutí, protože SDEU není kompetentní v rozhodování o SZBP. To má v zásadě dva následky. Zaprvé národní soud musí rozhodnout, do jaké míry je konkrétní akt SZBP závazný a přímo použitelný. Zadruhé soud každého státu

⁵⁹ EVROPSKÁ UNIE: Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva, dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/CS/legal-content/glossary/area-of-freedom-security-and-justice.html>

⁶⁰ EVROPSKÁ UNIE: Smlouva o Evropské unii, dostupné z https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF

⁶¹ HINAREJOS, A.: Judicial Control..., str. 127

může ve stejné věci rozhodnout jinak, což může mít za následek fragmentaci způsobu výkonu práva EU ve členských státech.⁶²

2.4.3. Pokyny k provádění a vyhodnocování omezujících opatření (sankcí) v rámci SZBP a Základní zásady používání omezujících opatření (sankcí)

V prosinci 2003 byl přijat dokument Pokyny k provádění a vyhodnocování omezujících opatření (sankcí) v rámci SZBP (Pokyny)⁶³. V roce 2004 byl tento dokument doplněn Základními zásadami používání omezujících opatření (sankcí) (Základní zásady)⁶⁴. Jednalo se o první programové dokumenty sankční politiky Evropské unie.

Jak si všímá Portela⁶⁵, vydání dokumentu Základní zásady může vzbuzovat dojem, že sankce jsou pro EU něco nového. Opak je ale pravdou, protože členské státy tehdejšího ES začaly autonomně uvalovat sankce již začátkem osmdesátých let minulého století. Tato praxe se dále rozšiřovala v devadesátých letech, zejména po vzniku SZBP. Dnes je tedy možné mluvit o "sankční politice EU". Sankce EU mají celosvětový dosah, na seznamu sankcionovaných zemí jsou Bělorusku, stejně jako Čína nebo Zimbabwe. Základní zásady tedy byly vydány v době, kdy unijní sankční praxe byla již zavedená.

Dokument Základní zásady zavazuje Evropskou unii k dodržování mezinárodního míru a bezpečnosti v souladu se zásadami Charty OSN a Společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU (SZBP). V případě nutnosti má EU možnost autonomního uvalení sankcí zejména v zájmu boje proti terorismu, šíření zbraní hromadného ničení a dodržování lidských práv, demokracie a vlády zákona.

⁶² Tamtéž, str. 150-151

⁶³ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION: Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of CFSP, dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>.

⁶⁴ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION: Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions), dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>

⁶⁵ PORTELA, C: Where and Why..., str. 84

Dokument Pokyny byl vytvořen za účelem standardizace a posílení zavádění mezinárodních opatření EU. Obsahuje základní definice a zabývá se řešením obecných témat. Nicméně se nevěnuje politickému rozhodovacímu procesu při zavádění mezinárodních opatření (sankcí).

Článek 13 Pokynů definuje opatření, která jsou dle tohoto dokumentu aplikovatelná na státy nebo části jejich území, vládu, organizace nebo jednotlivce. Tato opatření mají být cílená pouze na ty subjekty, které vyvolaly rozhodnutí EU uvalit sankce, a na ty, které z jejich jednání přímo profitují. Cílem je před sankcemi ochránit neúčastněné subjekty, které za jednání těchto subjektů nenesou odpovědnost.

Základními opatřeními dle článku 14 jsou zmrazení finančních a ekonomických prostředků, zákaz vstupu, embargo na prodej zbraní, embargo na prostředky, které mohou být použity pro interní (státní – pozn. autor) represii, další omezení vývozu a dovozu.

Články 15 až 24 pokynů se zabývají identifikováním cílových osob mezinárodních opatření (sankcí). Zahrnutí konkrétního subjektu nebo osoby na sankční seznam musí respektovat základní lidská práva. Dále musí být jasně zdůvodněno a popsáno, aby se zabránilo sankcionování neúčastněných osob nebo subjektů. Vyloučeno je sankcionování osob mladších 18 let. Procesní práva osob a subjektů zahrnutých do sankčního seznamu musí být v souladu s právní praxí Soudního dvora Evropské unie.

Třetí část Pokynů se věnuje definici pojmů a formulacím, které mají být používány ve všech právních dokumentech zabývajících se mezinárodními opatřeními EU. Výjimkou mají být případy, kdy se aplikují rezoluce RB OSN.

Za základní principy sankční politiky Evropské unie dle těchto dokumentů se dá považovat respekt k mezinárodnímu právu, včetně Charty OSN, důraz na ochranu hranic Evropské unie a mezinárodní spolupráci, a konečně ochrana demokracie, lidských práv a základních svobod.

2.5. Aplikace sankcí ze strany EU

Portela⁶⁶ nabízí jeden z možných způsobů aplikace sankcí, protože v rámci EU neexistuje dokument stanovující postup eskalační strategie, a je tedy nutné odvozovat z praxe. Obecný postup je zpravidla od sankcí cílených na politické představitele, přes vnitřní bezpečnostní systém země, po státní a obchodní elity, jejichž postižení znamená širší důsledky pro celou společnost. Prvním krokem je uvalení tzv. sankčního rámce (sanctions framework), kterým dává Evropská rada najevo svůj úmysl v případě nutnosti. Pokud by adresát změnil své chování nebo politický postoj, může být od uvalení sankcí upuštěno. V případě, že se tak nestane, následuje vytvoření seznamu (blacklist) fyzických osob, na které se uvalí zákazy cestování a vstupu do EU (travel bans, visa bans). Dále se na seznam zařadí zpravidla několik společností nebo agentur. Ve druhém kroku se progresivně přidávají zákazy obchodu se zbraněmi (arms embargo), zákazy obchodu s materiálem použitelným pro vnitřní represi a sledování (equipment for internal repression and surveillance), a zbožím dvojího použití (dual-use items). Dalším krokem je zákaz vývozu a dovozu určitého druhu zboží a uvalení finančních sankcí. Může se jednat o zákaz obchodu, zařazení na seznam státních podniků obchodujících s energiemi, komerčních přístavů nebo centrálních bank.

Oficiální postup přijetí sankcí se skládá ze dvou kroků. Zaprvé, REU přijme rozhodnutí na základě článku 29 SEU. Zadruhé přijme prováděcí opatření, obvykle dle článku 215 SFEU. Rozhodnutí SZBP v prvním kroku je přijímáno jednohlasně, s výjimkou případů, kde se vyžaduje kvalifikovaná většina (např. pokud se hlasuje o závěru Evropské rady). Opatření jsou zpravidla připravovány stálými zástupci všech členských států (COREPER II), a můžou se zakládat na zjištění zpravodajských služeb. Opatření ve druhém kroku je přijato směrnicí schválenou Radou EU dle článku 215 SFEU. Existence rozhodnutí SZBP nezavazuje REU k přijetí opatření, a obsah rozhodnutí a implementujícího opatření nemusí být

⁶⁶ PORTELA, C.: Sanctions, Conflict and Democratic Backsliding, Euripe Union Institute for Security Studies, 2022, dostupné z: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_6_Sanctions.pdf

shodný. Tímto postupem se provádějí sankce RB OSN nebo autonomní sankce uvalené EU.⁶⁷

Výčet sankcí EU obvykle odlišuje sankce aplikované vůči státům na straně jedné, a fyzickým nebo právnickým osobám na straně druhé, dle článku 215 odst. 1, resp. odst. 2 TFEU. Dle Lonarda⁶⁸ bývá v praxi toto rozlišení složitější. Tak například když EU uvalila sankce na Venezuelu, ve skutečnosti byly terčem sankcí evropské firmy, kterým bylo zakázáno dodávat venezuelské vládě určité technologie. Rozhodnutí ER o zavedení sankce, nebo prováděcí opatření, často obsahují mix sankcí proti zemím nebo fyzickým či právnickým osobám.

⁶⁷ LONARDO, L.: EU common foreign and security policy after Lisbon: Between Law and Geopolitics, Springer, Ireland: 2023, str. 74-75

⁶⁸ Tamtéž, str. 92

3. Vývoj sankcí EU a USA proti Rusku od roku 2012

V této části práce, která se dá nazvat jako praktická, se budu věnovat sankčním režimům EU a USA, které byly těmito aktéry zavedeny od roku 2012. V této době se již téměř bez výjimky používají pouze cílené sankce, místo plošných. V této kapitole jsou také zmíněné tzv. Minské dohody. Nejedná se sice o sankční režimy, nicméně z hledisku kontextu této práce jejich zařazení považuji za důležité.

3.1. Sergei Magnitsky Act

Sergei Magnitsky byl ruský účetní, který spolupracoval s jednou z největších ruských investorských společností. Během této spolupráce rozkryl velmi komplexní podvod, kdy si někteří ruští představitelé pomocí falešných dokumentů nárokovali daňové přeplatky v celkové výši 230 milionů amerických dolarů. Ruské soudy těmto nárokům vyhovovali, a "daňové přeplatky" byly "vraceny". Magnitsky žaloval ruský stát, ale nakonec byl z podvodů sám obviněn, a v roce 2009 následkem mučení zemřel v ruském vězení.⁶⁹

V roce 2012 byl Spojenými státy přijat tzv. Magnitského zákon (The Magnitsky Act). Ten zakazoval vstup některým ruským představitelům do USA a zmrazil jejich majetek v USA. Dne 23. prosince 2016 byl přijat tzv. Global Magnitsky Act, který opravňuje USA k uvalování finančních sankcí a zákazu vstupu na území USA na zahraniční osoby, které se podílejí na porušování lidských práv a korupci.

USA tímto zákonem postihují všechny případy porušování lidských práv, bez ohledu na zeměpisné místo jejich výskytu. Jedná se tedy o obecně platný sankční zákon, k jehož aktivaci není nutné schvalovat konkrétní sankční balíček.

⁶⁹ INFANTE, E.R., McEVOY, B.F.: The Magnitsky Act: What Every Counsel Needs to Know, dostupné z: <https://www.legal500.com/gc-magazine/interview/the-magnitsky-act-what-every-general-counsel-needs-to-know/>

3.2. Sankce EU a USA proti Rusku po roce 2014 na Ukrajině

Po anexi ukrajinského Krymu v roce 2014 uvalila EU na Rusko několik druhů sankcí. Rozhodnutí Rady 2014/145/SZBP ze 14. března téhož roku jmenuje fyzické osoby, kterým se má zabránit v přicestování nebo přejezdu přes území členských států EU. Dále se těmto osobám dle článku 2 zmrazují veškeré finanční a hospodářské zdroje. Tento balíček sankcí měl za úkol také zabránit podpoře proruských rebelů na ukrajinském území.⁷⁰

Rozhodnutím Rady 2014/512/SZBP byly uvaleny sankce na společnosti obchodující v oblasti ruské energetiky, bankovníctví a obrany. Adresáty byly např. Sberbank, VTB a Gazprombank. Dále např. Gazpromneft, Rosneft a Transneft.⁷¹ Toto rozhodnutí přišlo po sestřelení letu MH17 malajských aerolinek nad doněckou oblastí na Ukrajině. Zahrnuje mj. embargo na prodej zbraní, omezení prodeje zboží dvojího využití a zákaz obchodování s dluhopisy. EU také omezila možnost obchodu s krymským poloostrovem, a to rozhodnutím 2014/386/SZBP, které bylo vydáno v červnu 2014.⁷²

V srpnu 2014 Ruská federace uvalila odvetné sankce⁷³ na EU, Spojené státy, Kanadu, Austrálii a Norsko. Sankce spočívaly v zákazu dovozu masa, mléčných produktů, zeleniny a ryb. Na konci července 2015 bylo v Rusku vydáno nařízení zničit tyto produkty, které se v Rusku již nacházely.⁷⁴

Výkonnými nařízeními (executive order) prezidenta USA č. 13660, 13661, 13662 a 13685 vydanými v roce 2014 byly ze strany USA uvaleny sankce na Rusko jako reakce na ruskou roli v událostech téhož roku na Ukrajině. Sankce

⁷⁰ RADA EU: Rozhodnutí Rady 2014/145/SZBP ze dne 17. března 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny, dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A32014D0145>.

⁷¹ RADA EU: Rozhodnutí Rady 2014/512/SZBP ze dne ze dne 31. července 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem Ruska destabilizujícím situaci na Ukrajině, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0512>

⁷² RADA EU: Rozhodnutí Rady 2014/386/SZBP ze dne ze dne 23. června 2014 o omezeních týkajících se zboží pocházejícího z Krymu nebo ze Sevastopolu v reakci na jejich protiprávní anexi, dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A32014D0386>

⁷³ VLÁDA RUSKÉ FEDERACE: Rozhodnutí č. 830, dostupné z <https://www.mpo.cz/assets/dokumenty/51172/58165/615407/priloha001.pdf>

⁷⁴ EVROPSKÝ PARLAMENT: The Russian Ban on Agricultural Products – Briefing, dostupné z [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581971/EPRS_BRI\(2016\)581971_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581971/EPRS_BRI(2016)581971_EN.pdf)

obsahovaly zmrazení majetku a zákaz vstupu pro vybrané ruské a ukrajinské fyzické osoby a společnosti, které byly spojovány s anexí Krymu. Nařízení č. 13685 obsahuje také zákaz obchodu se všemi druhy zboží, služeb nebo technologií mezi USA a Krymem. Dále tato nařízení umožnila uvalit sankce na ruské vládní představitele, osoby podnikající v ruském zbrojařském, finančním a energetickém sektoru.⁷⁵

Jak shrnuje Portela a Kluge⁷⁶, sankční balík z roku 2014 omezil vztahy s Ruskem několika způsoby. Jednalo se o diplomatické sankce, zmrazení majetku a finančních zdrojů, zákaz cestování pro jednotlivce a další ekonomické a finanční restriktce. Zvláštností bylo, že tento balík byl rozdělen na tři paralelní, i když vzájemně oddělené režimy. Dle autorů bylo toto rozdělení předchůdcem pozdějšího tematického pojetí sankcí ze strany EU.

První balíček sankcí adresoval nelegální anexi Krymu, a zaváděl zákaz vývozu zboží na poloostrov. Dále zakazoval lodím EU využívat místní přístavy, a zaváděl zmrazení majetku a zákaz cestování pro vybrané subjekty a osoby. Druhý balíček sankcí se zaměřil proti ruské podpoře separatistů na východě Ukrajiny, a byl dále posílen po sestřelení letu MH-17 (viz výše).

Poslední balíček, podle Portely a Klugeho často přehlížený, byl adresován proti zneužití ukrajinských státních prostředků vládními špičkami během protestů na Ukrajině začátkem roku 2014. Přestože směřuje zejména proti tehdejšímu ukrajinskému prezidentovi Janukovičovi, jedná se o sankce proti Rusku, protože někteří jeho adresáti se v té době nacházeli na území Ruska.

3.3. Minské dohody

Minské dohody nejsou sankčními režimy, které byly uvaleny některým ze jmenovaných aktérů. Jedná se o výsledky jednání, na které bylo zpočátku navázáno uvalování a prodlužování sankcí proti Rusku ze strany EU. Jednalo se

⁷⁵ WALTERSKIRCHEN, J., MANGOTT, G., WEND, C.: *Sanction Dynamics in the Cases of North Korea, Iran and Russia*, Springer, Switzerland: 2022, str. 29-30

⁷⁶ PORTELA, C., KLUGE, J.: *Slow-Acting Tools: Evaluating EU Sanctions Against Russia After the Invasion on Ukraine*, In: EUISS, 2022, dostupné z: https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep44887.pdf?refreqid=fastly-default%3A9970aed8dc3c19d2d7fa2b5b1f11281f&ab_segments=0%2Fbasic_search_gsv2%2Fcontrol&origin=&initiator=search-results&acceptTC=1

o víceméně kompromisní dohody, jejichž cílem bylo bezprostřední zastavení bojů v tzv. Luhanské a Doněcké republice.

Ruská federace nicméně situaci dovedla využít a otočit částečně ve svůj prospěch. Vzhledem k tomu, že anexe Krymu a výše zmíněných separatistických republik nebyla otevřeně provedena ruskou armádou, začala Ruská federace vystupovat v této situaci jako prostředník. Jejím cílem nebylo vrátit Ukrajině ztracené území, ale zachovat nové status quo.

3.3.1 Minská dohoda ze září 2014

Politická jednání k ukončení východoukrajinské krize (odtržení tzv. Luhanské a Doněcké republiky, a anexe Krymu) proběhla již na počátku června 2014. Skupina nejprve zahrnovala pouze reprezentanty Ruska, Ukrajiny a OBSE. Za Rusko se nakonec zúčastnil velvyslanec Ruské federace na Ukrajině Michail Zurabov, za Ukrajinu bývalý ukrajinský prezident Leonid Kučma a za OBSE švýcarská diplomatka Heidi Tagliaviniová. Na žádost ruské strany byla skupina rozšířena o zástupce povstaleckých regionů Alexandra Zacharčenko a Igora Platnického.

Dohoda, které měla ukončit konflikt, byla dojednána 5. září 2014 v Minsku. Dvanáctibodový dokument obsahoval především požadavek okamžitého přerušení palby (čl. 1). Dále mělo dojít k propuštění všech zajatců na obou stranách (čl. 5), k rozpuštění polovojenských oddílů (čl. 10) a k přijetí opatření, které by vedly ke zlepšení humanitární situace a hospodářské obnově regionu (čl. 11). Monitorování společné rusko-ukrajinské hranice bylo svěřeno pozorovatelům OBSE (čl. 4), aby bylo zabráněno dalšímu přísunu vojenského materiálu a osob z Ruska. Budoucí status separatistických území měl být řešen inkluzivním národním dialogem (čl. 7) a přijetím zákona o zvláštním statutu jistých oblastí v Doněcké a Luhanské oblasti (čl. 9).⁷⁷

⁷⁷ KUTA, M., MOJŽÍŠ, M.: Mírové řešení východoukrajinské krize (tzv. Minské dohody) – vývoj a současný stav, In: PSP ČR: Vybraná témata 6/2015, str. 2-3

3.3.2. Druhá minská dohoda z února 2015

Text nové dohody převzal z původního protokolu výzvu k úplnému zastavení palby, ke kterému mělo dojít o půlnoci ze 14. na 15. února na stávající frontové linii (čl. 1). Dále došlo k rozšíření bezpečnostní zóny bez těžkých zbraní na 70 km. U taktických raketových systémů pak bylo demilitarizované pásmo stanoveno až na 140 km. Ke stažení všech zbraňových systémů za určené linie má dojít do 14 dnů od nabytí účinnosti dohody (čl. 2). Oproti zářijové dohodě přibyla ustanovení týkající se budoucí správy povstaleckých území. Bezprostředně po zahájení účinnosti dohody má být zahájen dialog o provedení komunálních voleb na území vymezeném zářijovým dodatkem k první dohodě z Minsku (tedy bez nejnovějších územních zisků separatistů) (čl. 4). Text protokolu vyzývá k obnovení ekonomických vztahů s Ukrajinou, včetně výběrů daní, transferových sociálních plateb a bankovního systému podle platných ukrajinských předpisů (čl. 8). Zcela nově se v dohodě objevuje ustanovení, které vyzývá Ukrajinu k provedení ústavní reformy, jejíž obsahem bude potvrzení zvláštního režimu pro Doněckou a Luhanskou oblast do konce roku 2015 (čl. 9 a 11).

Nová dohoda v hlavních bodech navazuje na původní dohodu ze září. Dokument ale neupravuje status obklíčeného města Debalcevo, kde boje pokračovaly až do 18. února, kdy došlo ke stažení jednotek ukrajinské armády. Rovnováhu sil v oblasti by mohl pomoci upevnit požadavek odchodu příslušníků ozbrojených jednotek z cizích států (čl. 10).⁷⁸

3.4. Tematický přístup EU k sankcím

Magnitského zákon a jeho globální varianta přijaté USA se dají nazvat „tematickým pojetím“ (thematic approach) sankcí. Toto pojetí sankcí umožňuje zaměření proti konkrétnímu problému (např. porušování lidských práv, kyberkriminalita atd.), spíše než proti konkrétnímu státu, na jehož území by se tento problém mohl vyskytovat.

⁷⁸ Tamtéž, str. 5-6

Jak si všímá Portela,⁷⁹ druhá dekáda tohoto století přinesla kvalitativní transformaci politiky sankcí přijatých v rámci SZBP. Pro EU začalo být zvykem uvalovat sankce, které s sebou nesly ekonomické následky nejen pro adresáta, ale i pro vlastní členské státy. Politika sankcí SZBP začala sledovat nové cíle: jaderné odzbrojení, jak je tomu v případě Íránu nebo Severní Koreje, a boj proti zneužívání státního majetku, zejména v Tunisku nebo Egyptě. Poprvé se EU zaměřila na globální mocnost ve svém okolí, Rusko, a dokázala udržet tento režim sankcí po dobu pěti let. Nicméně v roce 2019 jsme byli svědky dalšího zajímavého vývoje: přechodu od režimů sankcí uvalovaných na konkrétní země k horizontálním pojetí sankcí. Horizontální sankční režimy jsou tzv. tematické a nezávislé na konkrétní zemi. Umožňují zařazení jednotlivců a subjektů odpovědných za činnosti, které porušují konkrétní normu, bez ohledu na jejich zeměpisný výskyt.

3.4.1. EU a boj proti terorismu

Po teroristických útocích ze září 2001 přijala OSN rezoluci č. 1373(2001), ve které stanovila strategie pro boj proti terorismu, a zejména pro boj proti financování terorismu. Následně 27. prosince téhož roku přijala EU rozhodnutím Rady č. 2001/931/SZBP Společný postoj Rady o uplatnění zvláštních opatření k boji proti terorismu. Vztahoval se zejména na osoby a subjekty, které přímo páchají teroristické činy, nebo jsou vlastněné či kontrolované těmito osobami nebo subjekty.⁸⁰ Jednalo se první případ tematického pojetí přístupu k sankcím ze strany EU.

3.4.2. EU a boj proti chemickým zbraním

Dne 4. března 2018 byla v anglickém Salisbury použita nervově paralytická látka novičok.⁸¹ Oběťmi se stal Sergej Skripal, jeho dcera Yulia a místní policista Nick Bailey. Další dvě osoby byly vystaveny stejnému útoku 30. června v

⁷⁹ PORTELA, C: The Spread ...

⁸⁰ RADA EU: SPOLEČNÝ POSTOJ RADY ze dne 27. prosince 2001 o uplatnění zvláštních opatření k boji proti terorismu (2001/931/SZBP), dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001E0931>

⁸¹ BRITISH HOUSE OF COMMONS: Secretary of State for the Home Department Amber Rudd, 'Salisbury incident', Hansard, vol. 637, col. 486, 8 Mar. 2018

Amesbury.⁸² Anglická policie označila jako viníky březnového incidentu dva občany Ruské federace, Alexandra Petrova a Ruslana Boshirova.⁸³

Jako reakci na tento útok Velká Británie vyhostila 23 ruských diplomatů, celkem bylo z EU vyhoštěno 150 osob.⁸⁴ Rada pro zahraniční věci EU ve svém prohlášení z 19. března 2018 vyzvala Rusko, aby reagovalo na výzvu Velké Británie a informovalo o svém programu používání nervově paralytických látek Organizaci pro zákaz chemických zbraní (OPCW).⁸⁵

USA v reakci na incident v Salisbury označilo téměř třicet ruských osob a organizací, které se měly podílet na "škodlivé činnosti" po celém světě. Těmto osobám a organizacím se zmrazil majetek v USA a bylo zakázáno s nimi obchodovat.⁸⁶

EU reagovala na incident v Salisbury rozhodnutím Rady EU 2018/1544 o omezujících opatřeních proti šíření a používání chemických zbraní. Rozhodnutí směřovalo proti osobám, které jsou odpovědné za výrobu, používání a distribuci chemických zbraní, případně jsou tomu nápomocné. Těmto osobám a právníckým osobám se měl zmrazit majetek.

Jak si všímá Portela a Moret⁸⁷, tímto rozhodnutím EU změnila svůj postoj proti šíření chemických zbraní. Dosud EU přistupovala k chemickým zbraním jako ke zbraním hromadného ničení. Přijetím Rozhodnutí 2018/1544 měly být sankce zaměřeny proti jakémukoliv neoprávněnému použití chemických zbraní. Další změna přístupu EU byla v tom, že se jednalo o první donucovací sankční opatření

⁸² McLEISH, C.: The Skripal Case, In: SIPRI Yearbook 2019, SIPRI, Stockholm: 2019, str. 408

⁸³ British House of Commons, Statement by Prime Minister Theresa May, 'Salisbury update', Hansard, vol. 646, col. 167–70, 5 Sep. 2018

⁸⁴ UK Foreign and Commonwealth Office, "Joint statement by the leaders of France, Germany, the US, Canada and the UK on the Salisbury attack", Press release, September 6, 2018

⁸⁵ RADA EU: Prohlášení Rady pro zahraniční věci k útoku v Salisbury, dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2018/03/19/statement-by-the-foreign-affairs-council-on-the-salisbury-attack/>

⁸⁶ MINISTERSTVO FINANČÍ USA: "Treasury designates Russian oligarchs, officials, and entities in response to worldwide malign activity", Press release, April 6, 2018; White & Case, "United States imposes sanctions related to Russia's use of chemical weapons", September 6, 2018.

⁸⁷ PORTELA, C., MORET, E.: The EU's Chemical Weapons Sanction Regime: Upholding a Taboo Under Attack, In: EUISS, dostupné z: <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2017%20Chemical%20weapons.pdf>

v oblasti chemických zbraní. Dosud EU spíše spolupracovala s OPCW zejména na likvidaci ruských zásob chemických zbraní z dob Sovětského svazu.

Možná nejdůležitějším aspektem tohoto rozhodnutí je dle Davida a Romanovové⁸⁸ odlišný přístup EU a USA k sankcím vůči Moskvě. USA přijetím „Zákona o boji proti americkým nepřítelům pomocí sankcí“⁸⁹ z roku 2017 konsolidovaly do jednoho balíčku oblasti dříve adresované individuálně. Jednalo se o situaci na Ukrajině, kyberútoky, korupci, porušování lidských práv a porušování Smlouvy o likvidaci raket středního a kratšího doletu či Smlouvy o otevřeném nebi. Touto konsolidací si USA měly výrazně ztížit svou flexibilitu měnit nebo rušit jednotlivá opatření.

EU tedy tímto rozhodnutím zvolila opačný přístup, jak popisuje Portela a Moret⁹⁰. V době přijetí Rozhodnutí 2018/1544 pokrývaly tři balíky sankcí EU tři různé aspekty. Jednalo se o situaci na východní Ukrajině, která vedla k destabilizaci zdejšího území, dále o nelegální anexi Krymu Ruskem, a nakonec o sankce vůči osobám odpovědným za zpronevěru finančních prostředků ukrajinského státního rozpočtu. Kromě již zmíněné flexibility ve změnách nebo rušení stávajících opatření, tento systém horizontálního rozdělení sankcí umožňuje EU zaměřit sankce proti ruským osobám a společnostem, na druhou stranu ale umožňuje neoznačovat za přímého viníka ruský Kreml.

Rozhodnutí Rady EU 2018/1544 o omezujících opatřeních proti šíření a používání chemických zbraní je možné považovat za druhý případ tematického pojetí přístupu k sankcím ze strany EU.

3.4.3. EU a boj proti kyberzločinu

Sankce zaměřené proti kyberzločinu jsou třetím příkladem tematického pojetí sankcí. Jejich obsahem jsou tradiční opatření jako např. zákaz cestování a zmrazení majetku. Tato opatření přicházejí jako reakce na škodlivou činnost

⁸⁸ DAVID, M., ROMANOVA, T.: The EU in Russia's House of Mirrors, In: Journal of Common Market Studies, vol. 57. issue S1. září 2019, str. 128-140

⁸⁹ Původní název „Countering America's Adversaries through Sanctions“

⁹⁰ PORTELA, C., MORET, E.: The EU's..., str. 7

v kyberprostoru. EU se stala teprve druhým globálním aktérem (po USA), který přijal sankční režim tohoto rozsahu.

Dle Pawlaka a Bierstekera⁹¹ se od EU očekává aktivní role strážce svobodného, bezpečného a otevřeného kyberprostoru, kde se bude respektovat mezinárodní právo a způsoby chování. Toto očekávání bylo posíleno, když v květnu 2019 EU zavedla sankční režim proti kyberzločinu.

Nařízení Rady EU 2019/796 a Rozhodnutí Rady EU 2019/797 o omezujících opatřeních proti kybernetickým útokům ohrožujícím Unii nebo její členské státy představují rámec tohoto sankčního režimu.

Je zaměřen proti externím útokům vůči EU nebo členskému státu. Externím se dle článku 1 rozumí takový, který vzniká nebo je prováděn mimo EU, využívající infrastrukturu mimo EU nebo prováděný nebo vedený fyzickou nebo právnickou osobou usazenou mimo EU. Kybernetickým útokem se zde rozumí přístupu k informačním systémům, zasahování do takového systému, nebo zasahování do údajů a zachycování údajů bez řádného povolení.

Tyto útoky musí mít významný dopad na svůj cíl, čemuž podle článku 2 musí odpovídat rozsah, míra, dopad nebo závažnost způsobeného narušení, včetně dopadu na hospodářské a společenské činnosti aj., počet zasažených osob (fyzickým nebo právnických), výše hospodářské ztráty, hospodářského přínosu pro pachatele, míru porušené nebo povahu a výši získaných údajů nebo obchodně citlivých údajů.

3.5. Magnitského zákon dle EU

Jak si všímá Russell⁹², činnost OSN v oblasti lidských práv je blokována Ruskem a Čínou, které jako stálí členové RB OSN s právem veta nedovolují přijímání mnoha potřebných opatření. Tyto dvě země argumentují tím, že dotyčné porušování lidských práv je vnitřní záležitost případného adresáta sankcí (např.

⁹¹ PAWLAK, P., BIERSTEKER, T. (ed.): Guardian of the Galaxy: EU Cyber Sanctions and Norms in Cyberspace, In: EUISS, dostupné z:

<https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp155.pdf>

⁹² RUSSELL, M.: Mapping Magnitsky Laws: The US, Canadian, UK and EU approach, European Parliamentary Research Service, 2021, dostupné z:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698791/EPRS_BRI\(2021\)698791_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698791/EPRS_BRI(2021)698791_EN.pdf)

Sýrie a Myanmaru, proti kterým nemohly být sankce přijaty právě pro postoj Ruska a Číny). Dle Russella je to z jejich hlediska pochopitelné, protože dodržování lidských práv v samotném Rusku a Číně je tristní. Russell dává do souvislosti přijímání variant Magnitského zákona Kanadou, Velkou Británií a EU jako důsledek neschopnosti OSN plnit svou mezinárodní roli.

GHRSR se připravoval dva roky. Předběžné diskuse mezi členskými státy EU o konkrétním sankčním režimu EU při porušování lidských práv začaly koncem roku 2018. Dalším impulsem bylo vydání rezoluce 2019/2580 volající po autonomním, flexibilním a reaktivním sankčním režimu v rámci EU, který by umožňoval cílit na fyzické osoby, státní a nestátní aktéry, a další subjekty odpovědné za závažná porušování lidských práv.

Sankční režim byl oficiálně zaveden dne 7. prosince 2020, kdy bylo vydáno Rozhodnutí Rady (SZBP) 2020/199 a Nařízení Rady EU 2020/1998.

Globální režim sankcí EU v oblasti lidských práv (EUGHRSR) poskytuje právní základ pro to, aby se EU mohla zaměřit na osoby, společnosti a subjekty, včetně těch, které jsou spojeny s národními vládami, i těch, které s nimi spojeny nejsou, které jsou zodpovědné za závažné porušování a zneužívání lidských práv na celém světě, podílejí se na něm nebo jsou s ním spojeny, a to bez ohledu na to, kde k němu dochází.

Nařízení (EU) 2020/1998 bylo změněno prováděcím nařízením (EU) 2021/371 ze dne 2. března 2021 a (EU) 2021/478 ze dne 22. března 2021. Rozhodnutí (SZBP) 2022/2376 pozměňuje rozhodnutí (SZBP) 2020/1999, aktualizuje jeho přílohu a prodlužuje platnost opatření stanovených v uvedeném rozhodnutí do 8. prosince 2023.

3.6. Sankce EU proti Rusku v roce 2021

V roce 2021 nebyl ze strany EU zaveden žádný další nový sankční režim proti Rusku. Magnitského zákon EU byl posledním takovým režimem od roku 2014, kdy došlo k nelegální anexi Krymu Ruskou federací.

V roce 2021 došlo k prodloužení Nařízení Rady EU 208/2014 a Rozhodnutí Rady EU 119/2014, kterými se uvalily sankce na osoby odpovědné mj. za zneužití

ukrajinských státních prostředků. Tyto sankce byly zavedeny 5. března 2014 a prodlužovaly se vždy o jeden rok.

Dále byly prodlouženy sankční režimy zavedené v souvislosti s anexí Krymu a odtržení tzv. Doněcké a Luhanské republiky.

3.7. Sankce EU proti Rusku v roce 2022

Od ruského uznání nezávislosti dvou separatistických regionů Doněcka a Luhanska v únoru 2022 a následné invaze na Ukrajinu se omezující opatření vůči Rusku masivně rozšířila co do počtu i rozsahu.⁹³ Rostoucí rozsah sankcí se stal citelnějším i pro ruskou populaci, protože došlo k řadě omezení v hospodářském, finančním a dopravním sektoru, jež ovlivňují každodenní život veřejnosti. Dále během roku 2022 EU zakázala cestování 967 jednotlivcům a zmrazila majetek 967 fyzickým osobám a 50 právnickým osobám. Mezi adresáty patří například Vladimir Putin a Sergej Lavrov, většina členů Státní dumy, značný počet podnikatelů a oligarchů a také rodinní příslušníci adresátů sankcí.

Dále byla v roce 2022 zmrazena aktiva několika ruských bank a finančních institucí, subjektům zapojeným do prokremelské a protiukrajinské propagandy, společnostem ve zbrojním, ropném, a dopravním průmyslu, jakož i právnickým osobám podporujícím ruskou vládu.⁹⁴

Od února do července 2022 byly zavedené zákazy vývozu, dovozu a souvisejících služeb rozšířeny na několik klíčových hospodářských odvětví: armádu, obranu a bezpečnost, odvětví ropy a zemního plynu, letecký a kosmický průmysl, námořní průmysl, na zboží a technologie, které by mohly posílit ruský průmysl. Návrh sankcí byl transformován a utvářen tak, aby se tato ekonomická

⁹³ Nařízení Rady EU 2022/259, 2022/260, 2022/261, 2022/262, 2022/263 a Rozhodnutí Rady EU 2022/264, 2022/265, 2022/266 a 2022/267 jako reakce na uznání nezávislosti tzv. Doněcké a Luhanské republiky. Dále Rozhodnutí Rady EU 2022/327, 2022/329, 2022/331, 2022/333 a Nařízení Rady EU 2022/328, které nově reagovaly na ruskou invazi na Ukrajinu. Dalšími Rozhodnutími a Nařízeními byly prodlouženy nebo rozšířeny již zavedené sankce.

⁹⁴ Např. Nařízení Rady 2022/576, kterým se provádí Nařízení 833/2014, Nařízení Rady 2022/580, kterým se provádí Nařízení 269/2014 a Nařízení Rady 2022/577, kterým se provádí Nařízení 765/2006.

omezení stále více dotýkala ruského obyvatelstva. Luxusní zboží, jako jsou například alkoholické nápoje nebo parfémy, podléhá zakazu vývozu EU.⁹⁵

Kromě těchto zákazů vývozu zavedly sankční balíčky uvalené EU v posledních měsících zakazy dovozu spolu se zakazy souvisejících služeb pro železářský a ocelářský průmysl, zlatý průmysl, pro zboží generující významné příjmy pro Rusko, pro uhlí a další fosilní paliva a s přechodným obdobím 6 až 8 měsíců na ropu a ropné produkty. Pokud jde o posledně jmenovaný, byly zavedeny odchylky pro Bulharsko, Chorvatsko a Českou republiku spolu s některými výjimkami souvisejícími s ropou dodávanou ropovodem. V posledních měsících roku 2022 byly zavedeny dva nové typy sankcí v rámci SZBP: omezení dopravního průmyslu – zejména v souvislosti s lety a letadly, plavidly a prostředky silniční dopravy – a omezení médií, která zakazují vysílání obsahu některými ruskými státními prodejny. Tyto sankce rovněž dále zatěžují větší část ruského obyvatelstva, protože brání přepravě z území EU a na území EU.⁹⁶

3.8. Sankce EU proti Rusku v roce 2023

Počátkem roku 2023 EU přidala na sankční seznam asi 120 jednotlivců a subjektů, včetně ruských činitelů s rozhodovací pravomocí, vysokých vládních úředníků a vojenských vůdců, kteří se podíleli na válce proti Ukrajině, jakož i zastupujících orgány instalované Ruskem na okupovaných územích na Ukrajině. Na seznamu jsou také klíčové osoby podílející se na únosech ukrajinských dětí do Ruska, stejně jako organizace a jednotlivci, kteří jsou autory dezinformací ve veřejném prostoru, a podílejí se tak na vedení informační války. Opatření byla přijata také proti jednotlivcům v Íránu, kteří se podílejí na výrobě dronů a dalších prostředků podporujících ruskou armádu. Kromě toho jsou cílem také členové a příznivci ruské žoldnéřské Wagnerovy skupiny, která působila i v jiných zemích,

⁹⁵ Např. Prováděcí nařízení Rady (EU) 2022/427, kterým se provádí nařízení (EU) č. 269/2014 a Nařízení Rady EU 2022/428, kterým se mění nařízení 833/2014. Dále Rozhodnutí Rady (SZBP) 2022/429, kterým se mění rozhodnutí 2014/145/SZBP a Rozhodnutí Rady (SZBP) 2022/430, kterým se mění rozhodnutí 2014/512/SZBP.

⁹⁶ Např. Nařízení Rady 2022/2474, kterým se mění nařízení č. 833/2014, Nařízení Rady (EU) 2022/2475, kterým se mění nařízení (EU) č. 269/2014, Prováděcí nařízení Rady (EU) 2022/2476, kterým se provádí nařízení č. 269/2014, Rozhodnutí Rady (SZBP) 2022/2477, kterým se mění rozhodnutí 2014/145/SZBP, Rozhodnutí Rady (SZBP) 2022/2478, kterým se mění rozhodnutí 2014/512/SZBP, Rozhodnutí Rady (SZBP) 2022/2479, kterým se mění rozhodnutí 2014/145/SZBP.

jako je Mali nebo Středoafriická republika. Dále byla zavedena nová vývozní omezení pro technologie dvojího užití a jiné technologie, které by mohly být použity ruskou armádou. Jedná se např. o součástky používané v ruských zbraňových systémech (droních, raketách, vrtulnících atd.). Kromě toho bylo na seznam uvedeno dalších 96 subjektů spojených s ruským vojensko-průmyslovým komplexem, čímž se celkový počet vojenských koncových uživatelů uvedených na seznamu zvýšil na 506. Poprvé byly na seznam umístěny i subjekty z Íránu, které s využitím komponentů z EU vyrábějí pro Rusko vojenské drony k útoku na civilní infrastrukturu na Ukrajině.⁹⁷

V polovině roku 2023 EU přijala mj. nový nástroj proti obcházení. Díky tomu mohl být omezen prodej, dodávky, převod nebo vývoz konkrétního sankcionovaného zboží a technologií do třetích zemí, které mohly být považovány za země tranzitní, a tedy rizikové z hlediska obcházení sankcí, zejména zákazu vývozu zboží nebo technologií. Dále byl rozšířen zákaz tranzitu pro určité citlivé zboží (např. pokročilé technologie, materiály související s letectvím) vyvážené z EU do třetích zemí přes Rusko. V oblasti dopravy byl přijat úplný zákaz kamionové dopravy z Ruska do EU nebo zákaz používání lodních přístavů EU pro plavidla, která by mohla porušovat zákaz vývozu ruské ropy uvalený zeměmi G7.⁹⁸

V prosinci 2023 bylo na sankční seznam EU přidáno dalších více než 140 jednotlivců a subjektů, na které se vztahuje zmrazení majetku. Jedná se např. o příslušníky ruské armády, a subjekty vojenského průmyslu, nebo soukromé společnosti spolupracující s ruskou armádou. Opatření se rovněž zaměřují na osoby, které se podíleli na organizaci nezákonných voleb na ukrajinských územích okupovaných ruskou armádou, a na osoby odpovědné za nucenou „převýchovu“ ukrajinských dětí, jakož i na aktéry šířící dezinformace na podporu ruské útočné války proti Ukrajině. Dále byl zakázán dovozu ruských diamantů, tzn. omezení dovozu neprůmyslových diamantů, těžných, zpracovávaných nebo vyráběných v

⁹⁷ https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en

⁹⁸ Nařízení Rady (EU) 2023/1214, kterým se mění nařízení (EU) č. 833/2014, Nařízení Rady (EU) 2023/1215 ze dne 23. června 2023, kterým se mění nařízení (EU) č. 269/2014, Prováděcí nařízení Rady (EU) 2023/1216, kterým se provádí nařízení (EU) č. 269/2014 Rozhodnutí Rady (SZBP) 2023/1217, kterým se mění rozhodnutí 2014/512/SZBP, Rozhodnutí Rady (SZBP) 2023/1218 ze dne 23. června 2023, kterým se mění rozhodnutí 2014/145/SZBP.

Rusku. Tyto navrhované sankce byly součástí skupinou G7 mezinárodně koordinovaného zákazu vývozu ruských diamantů, jehož cílem je připravit Rusko o důležitý příjem odhadovaný na 4 miliardy EUR ročně. Všichni členové G7 zavedli přímý zákaz vývozu diamantů z Ruska nejpozději do 1. ledna 2024. Od 1. března 2024 vstoupí v platnost zákaz ruských diamantů leštěných ve třetí zemi a od 1. září 2024 bude zákaz rozšířen o diamanty vyrobené v laboratoři, a šperky a hodinky obsahující diamanty. Aby se zvýšila účinnost těchto opatření, bude v rámci skupiny G7 zaveden robustní mechanismus ověřování a certifikace surových diamantů založený na sledovatelnosti.⁹⁹

3.9. Sankce EU proti Rusku v roce 2024

Přesně dva roky po začátku ruské invaze na Ukrajinu byl schválen již celkem třináctý sankční balíček. Jedná se o Nařízení Rady (EU) 2024/745 a Rozhodnutí Rady (SZBP) 2024/746, obojí ze dne 23. února 2024.

EU především přidala na sankční seznam EU dalších 106 jednotlivců a 88 subjektů, vůči nimž se uplatní finanční sankce (tzv. zmrazovací opatření) a které jsou odpovědné za jednání narušující nebo ohrožující územní celistvost, suverenitu a nezávislost Ukrajiny. Celkem se nyní tato opatření vztahují na více než 2000 jednotlivců a subjektů. Na označené jednotlivce a subjekty se vztahuje povinnost zmrazení (zajištění) jejich aktiv a občanům a společnostem v EU je zakázáno jim jakkoli (přímo i nepřímo) zpřístupňovat finanční prostředky nebo hospodářské zdroje. Označeným fyzickým osobám je navíc zakázáno vstupovat na území EU nebo přes území EU projíždět.

Dále Rada EU přidala na seznam osob a společností, které podporují ruský vojenskoprůmyslový komplex v útočné válce Ruska proti Ukrajině, dalších 27 nových subjektů. Některé z nich se nacházejí ve třetích zemích (Indie, Srí Lanka, Čína, Srbsko, Kazachstán, Thajsko a Turecko).

⁹⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_6642, Rozhodnutí Rady 2023/2871, kterým se provádí Rozhodnutí Rady 2014/145/SZBP.

Rozšiřuje se také seznam zakázaných položek, které by mohly přispět k technologickému posílení ruského obranného a bezpečnostního sektoru, přidáním komponent pro vývoj a výrobu bezpilotních letounů (UAV).

Dále EU zavádí další omezení vývozu zboží, které přispívá zejména k posílení ruských průmyslových kapacit, jako jsou elektrické transformátory.¹⁰⁰

¹⁰⁰ <https://fau.gov.cz/blog/23-2-2024-trinacty-balicek-sankci-vuci-rusku>

ZÁVĚR

Předložená bakalářská práce si dala za úkol vysvětlit pojem sankcí, zasadit ho do aktuální politiky Evropské unie, a dalších významných aktérů mezinárodního práva. Těmito aktéry jsou především Spojené státy. Organizace spojených národů by se do tohoto seznamu měla správně započítat také, bohužel kvůli trvající útočné válce, která je vedena stálým členem její Rady bezpečnosti, to není dost dobře možné. Ruská agrese proti Ukrajině je bezprecedentním případem porušení mezinárodního práva, které nemá od konce druhé světové války období.

Jak bylo mimo jiné v práci ukázáno, roli Rady bezpečnosti OSN v tomto případě převzala především Evropská unie a Spojené státy. Spojené státy jako první přijaly tzv. tematický sankční balík, nazývaný Sergei Magnitsky Act, jímž se EU později inspirovala. Díky tematickému, neboli horizontálnímu pojetí sankcí je možné nespojovat adresáty sankcí se zemí, resp. obyvatelstvem své země původu. Obzvláště po invazi Ruské federace na Ukrajinu je toto důležitým momentem všech třinácti dosud uvalených sankčních balíčků EU. Přestože sankce jsou většinou adresovány vůči Rusku, a mají dopad i na běžnou ruskou populaci. Vzhledem k závažnosti porušení mezinárodního práva ze strany Ruska, které je stále zemí, ve které probíhají demokratické volby, je uvalování sankcí bez dopadu na běžné obyvatelstvo téměř nemožné.

Politický systém Ruska je formálně zastupitelskou demokracií, ve skutečnosti se jedná o autoritářský systém prezidenta Putina. Průzkumy veřejného mínění a prezidentské volby v Rusku ukazují jeho téměř bezvýhradnou podporu ze strany veřejnosti. Veřejně dostupné průzkumy postoje ruské společnosti vůči válce na Ukrajině ukazují totéž. Dalo by se tvrdit, že Putin ani nemusí tyto průzkumy a volební výsledky manipulovat.

V kapitole 2.2. byly uvedeny některé příklady chybně zacílených sankcí, které v důsledku nejvíce dopadly na běžnou populaci. V některých případech se jedná o fatální dopady spojené s hladomorem nebo epidemiemi. V souvislosti s tím, co je uvedeno v předchozím odstavci, se EU evidentně nemusí obávat i plošných sankcí, které zasáhnou běžnou ruskou populaci.

V posledních dnech psaní této práce byl přijat třináctý sankční balík proti Rusku. Zpočátku byl blokován zejména ze strany Maďarska, které prostřednictvím svého premiéra Viktora Orbána vystupuje v oblasti uvalování sankcí proti Rusku spíše formalisticky (na společné schůzce premiérů před několika dny se nejspíš právě díky jeho postoji a postoji slovenského premiéra Roberta Fica Visegrádská čtyřka shodla pouze na tom, že ruská invaze na Ukrajinu je závažným porušením mezinárodního práva, a Ukrajině je nutné pomáhat). V budoucnu se dá očekávat další vývoj vztahů některých evropských států vůči Rusku a jeho válce na Ukrajině. Velkou roli bude hrát veřejné mínění v těchto státech, které dodá jejich vůdcům (v případě Orbána se tento termín dá použít, v případě premiéra Fica je to nejspíš otázkou času) dostatečně silný mandát. V krajním případě by spolupráce s Ruskem mohla pro tyto země být přínosnější než členství v EU, zejména pokud by zároveň klesala podpora ukrajinské armády ze strany nejsilnějších spojenců jako USA nebo právě EU.

Seznam použité literatury

ASHFORD, E.: Not-So-Smart Sanctions: The Failure of Western Restrictions Against Russia. [online] In: Foreign Affairs, Vol. 95, No. 1 (leden/únor 2016), str. 114, dostupné z https://www.jstor.org/stable/pdf/43946631.pdf?refreqid=fastly-default%3Ab35862f5962274e165b4f2a4c02dc1c7&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1

BAPAT, N.A., KWON, B.R.: When Are Sanctions Effective? A Bargaining and Enforcement Framework. [online] In: International Organization, Vol. 69, No. 1, str. 134-135, dostupné z https://www.jstor.org/stable/pdf/43283293.pdf?refreqid=fastly-default%3A339170e9d6478a161503f6bc3381b82b&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1

BERESNKOETTER, F., WILLIAMS, M. J.: Power in World Politics, Routledge, London/New York: 2007. str. 15-23

BIERSTEKER, T., PORTELA C.: EU Sanctions in Context: Three Types. [online] In: European Institute for Security Studies (EUISS) (2015), str. 1-2, dostupné z https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep06822.pdf?refreqid=fastly-default%3Ac02e7a039cd4e363503be460c7a756c0&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1

BRETHERTON, C., VOGLER, J.: The European Union as a Global Actor. Londýn: 2006, Routledge. Str. 34

BRITISH HOUSE OF COMMONS: Secretary of State for the Home Department Amber Rudd, 'Salisbury incident', Hansard, vol. 637, col. 486, 8 Mar. 2018 [online], dostupné z <https://hansard.parliament.uk/commons/2018-03-08/debates/A88B464E-34D6-4C4D-BD47-7E3EE96B7E13/SalisburyIncident>

British House of Commons, Statement by Prime Minister Theresa May, 'Salisbury update', [online], Hansard, vol. 646, col. 167–70, 5 Sep. 2018 dostupné z <https://www.parliament.uk/business/news/2018/september-2018/prime-minister-provides-update-on-salisbury-incident/>

CARISCH, E., RICKARD-MARTIN, L., MEISTER, S.R.: The Evolution of UN Sanctions: From a Tool of Warfare to a Tool of Peace, Security and Human Rights. Springer, New York: 2017, str. 52

CASSESE, A.: International Law, Oxford University Press, Oxford: 2001. str. 241

CORTRIGHT, D., LOPEZ, G.A. (ed.): The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s. Lynne Rienner Publishers. London: 2000, str. 2-8

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION: Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions), [online] dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION: Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of CFSP, [online] dostupné z: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5664-2018-INIT/en/pdf>.

ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P.: Mezinárodní právo veřejné. C.H. Beck, Praha: 2018, str. 422-423

ČMAKALOVÁ, K., ROLENC, J.M.: Actorness and Legitimacy of the European Union. In: Cooperation and Conflict, [online] June 2012, Vol. 47, No. 2 (červen 2012), str. 261, dostupné z https://www.jstor.org/stable/pdf/45084659.pdf?refreqid=fastly-default%3Ae8eb03064a62d479432c820c79c86565&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1

DAVID, M., ROMANOVA, T.: The EU in Russia's House of Mirrors, In: Journal of Common Market Studies, [online] vol. 57. issue S1. září 2019, str. 128-140, dostupné z <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/jcms.12931>

DAVID, V.: Sankce v mezinárodním právu. Univerzita J. E. Purkyně v Brně, 1976. str. 19

EVROPSKÁ UNIE: Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva, [online] dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/CS/legal-content/glossary/area-of-freedom-security-and-justice.html>

EVROPSKÁ UNIE: Smlouva o Evropské unii, [online] dostupné z https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0008.02/DOC_1&format=PDF

EVROPSKÝ PARLAMENT: The Russian Ban on Agricultural Products – Briefing, [online] dostupné z [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581971/EPRS_BRI\(2016\)581971_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581971/EPRS_BRI(2016)581971_EN.pdf)

FEAVER, P.D., LORBER, E.B.: The Sanctions Myth. In: The National Interest, [online] No. 138 (červen/srpen 2015) str 25-26, dostupné z https://www.jstor.org/stable/pdf/44028479.pdf?refreqid=fastly-default%3Aed7d5e0d23861c65a523cfd26450eaec&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1

GAZZINI, T., HERLIN-KARNELL, E.: Restrictive Measures Adopted by the European Union from the Standpoint of International and EU Law. [online] In: European Law Review Issue 6, 2011, str. 800, dostupné z https://www.researchgate.net/publication/256038205_Restrictive_Measures_Adopted_by_the_EU_from_the_Standpoint_of_International_and_EU_Law#fullTextFileContent

GIUMELLI, F.: Coercing, Constraining and Signalling: Explaining UN and EU Sanctions After the Cold War, ECPR Press, Colchester, UK: 2011, str. 32-35

HINAREJOS, A.: Judicial Control in the European Union: Reforming Jurisdiction in the Intergovernmental Pillars, Oxford University Press, Oxford: 2009, str. 50-51

House of Lords, EU Select Committee, The Treaty of Lisbon: An Impact Assessment, Tenth Report of Session 2007-2008. [online], dostupné z <https://publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcom/62/62.pdf>

INFANTE, E.R., McEVOY, B.F.: The Magnitsky Act: What Every Counsel Needs to Know, [online] dostupné z: <https://www.legal500.com/gc-magazine/interview/the-magnitsky-act-what-every-general-counsel-needs-to-know/>

JUPILLE, J., CAPORASO, J.: States, Agency and Rules: The European Union in Global Environment Politics. In: RHODES, C. a kol.: The European Union in the World Community. Colorado: 1998, Lynne Rienner.

Kadi I (C-402/05 P) E.C.R. I-6351. [online], dostupné z <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-402/05>

KANJI, L.: Moving Targets: The Evolution and Future of Smart Sanctions. [online] In: Harvard International Review, Summer 2016, Vol. 37, No. 4 (léto 2016), str. 39, dostupné z <https://www.proquest.com/openview/47ce1efb5e18864ba7a6e7f4210d4b94/1?q-origsite=gscholar&cbl=32013>

KELSEN, H.: The Law of the United Nations. London: 1950, Stevens and Sons, str. 736

KUNZ, J.L.: Sanctions in International Law, [online] In: The American Journal of International Law, Apr. 1960, Vol. 54, No. 2 (Apr. 1960), str. 325, dostupné z https://www.jstor.org/stable/pdf/2195251.pdf?refreqid=fastly-default%3A33e515727b9ceec8b7494bf97a9dfcd3&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1

KUTA, M., MOJŽIŠ, M.: Mírové řešení východoukrajinské krize (tzv. Minské dohody) – vývoj a současný stav, [online] In: PSP ČR: Vybraná témata 6/2015, str. 2-3, dostupné z https://www.psp.cz/eknih/cdrom/ic/pdf/seminare/PI_2016.pdf

LASSWELL, H. D., KAPLAN, A.: Power and Society, Yale University Press, New Haven, Conn.: 1950, str. 76

LEVY, P. I.: Sanctions on South Africa: What Did They Do? [online] In: The American Economic Review, Vol. 89, No.: 2 (May, 1999), str.415-419, dostupné z https://www.jstor.org/stable/pdf/117146.pdf?refreqid=fastly-default%3A38c0d9e634173493b3f378f811250042&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1

LONARDO, L.: EU common foreign and security policy after Lisbon: Between Law and Geopolitics, Springer, Ireland: 2023, str. 74-75

MALLOCH-BROW, M., GIBSON, H.: Can sanctions ever work? [online] In: The World Today, Vol. 70, No. 6 (prosinec 2014 a leden 2015), str. 30, dostupné z https://www.jstor.org/stable/pdf/45048690.pdf?refreqid=fastly-default%3A0113951b9def23a174c81f60faa39cea&ab_segments=0%2Fbasic_search_gsv2%2Fcontrol&origin=&initiator=search-results&acceptTC=1

McLEISH, C.: The Skripal Case, [online] In: SIPRI Yearbook 2019, SIPRI, Stockholm: 2019, str. 408, dostupné z <https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRIYB19c08sII.pdf>

MINISTERSTVO FINANCÍ USA: "Treasury designates Russian oligarchs, officials, and entities in response to worldwide malign activity", Press release, April 6, 2018; White & Case, "United States imposes sanctions related to Russia's use of chemical weapons", September 6, 2018. [online], dostupné z <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0338>

MRÁZEK, J.: Mezinárodněprávní rámec sankcí a jejich uplatnění v praxi, In: Právník 1/2016, ročník 155, str. 34 [online] dostupné z https://www.ilaw.cas.cz/upload/web/files/pravnik/issues/2016/1/3.Mr%C3%A1zek_1_2016.pdf

NANOPOULOS, E.: The Juridification of Individual Sanctions and the Politics of EU Law, Bloomsbury Publishing, Oxford: 2019, str. 44

NOSSAL, K. R.: International Sanctions as International Punishment. [online] In: International organization, vol. 43, No. 2 (jaro 1989), str.306-308, dostupné z https://www.jstor.org/stable/pdf/2706704.pdf?refreqid=fastly-default%3Aa39f7c3381c4c84014b4ce40d3908d8a&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1

NYE jr., J. S.: Get Smart: Combining Hard and Soft Power, [online] In: Foreign Affairs, July/August 2009, Vol. 88, No. 4 (červenec/srpen 2009), str.161, dostupné z https://www.jstor.org/stable/pdf/20699631.pdf?refreqid=fastly-default%3A130e71f3a39e6ca54d88f7f1c3c340e6&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1

NYE jr. J., S.: Public Diplomacy and Soft Power, [online] In: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 616, Public Diplomacy in a Changing World (březen 2008), str.94-95, dostupné z https://www.jstor.org/stable/pdf/25097996.pdf?refreqid=fastly-default%3A94480f92b76991d7f1960d65a0dd5c47&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1

O'CONNELL, M. E.: The Power and Purpose of International Law. Oxford University Press, 2008. str. 40

PAPE, R. A.: Why Economic Sanctions Do Not Work. [online] In: International Security, Fall 1997, Vol. 22, No. 2 (podzim 1997), str.106-107, dostupné z https://www.jstor.org/stable/pdf/2539368.pdf?refreqid=fastly-default%3Ad8edc8062fcd5856c753f762827a8cef&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1

PAWLAK, P., BIERSTEKER, T. (ed.): Guardian of the Galaxy: EU Cyber Sanctions and Norms in Cyberspace, [online] In: EUISS, dostupné z: <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/cp155.pdf>

PEKSEN, D.: Better or Worse? The Effect of Economic Sanctions on Human Rights. [online] In: Journal of PEace Research, Vol. 46, No. 1 (leden 2009) str. 60-63, dostupné z https://www.jstor.org/stable/pdf/27640799.pdf?refreqid=fastly-default%3A9e1f6d4a63c64327a040cf1934c5313f&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1

PORTELA, C.: How the EU Learned to Love Sanctions. In: Connectivity Wars, Why Migration, Finance and Trade are the Geo-economic Battlegrounds for the Future. [online] European Council on Foreign Relations (2016), str. 36-40, dostupné z <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep21667.7.pdf>

PORTELA, C.: Sanctions, Conflict and Democratic Backsliding, Europe Union Institute for Security Studies, 2022, [online] dostupné z: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_6_Sanctions.pdf

PORTELA, C: The Spread of Horizontal Sanctions, [online], dostupné z <https://www.ceps.eu/the-spread-of-horizontal-sanctions/>

PORTELA, C: Where and Why Does the EU Impose Sanctions? [online] In: *Politique européenne*, (podzim 2005), No. 17, pp. 83-111, str. 84-85, dostupné z https://www.jstor.org/stable/45017751?searchText=Where+and+Why+Does+the+EU+Impose+Sanctions&searchUri=%2Faction%2FdoBasicSearch%3FQuery%3DWhere%2Band%2BWhy%2BDoes%2Bthe%2BEU%2BImpose%2BSanctions%253F&ab_segments=0%2Fbasic_search_gsv2%2Fcontrol&refreqid=fastly-default%3A74f86d1eedf689c4505406537404e0de

PORTELA, C., KLUGE, J.: Slow-Acting Tools: Evaluating EU Sanctions Against Russia After the Invasion on Ukraine, [online] In: *EUISS*, 2022, dostupné z: https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep44887.pdf?refreqid=fastly-default%3A9970aed8dc3c19d2d7fa2b5b1f11281f&ab_segments=0%2Fbasic_search_gsv2%2Fcontrol&origin=&initiator=search-results&acceptTC=1

PORTELA, C., MORET, E.: The EU's Chemical Weapons Sanction Regime: Upholding a Taboo Under Attack, [online] In: *EUISS*, dostupné z: <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2017%20Chemical%20weapons.pdf>

RADA EU: Prohlášení Rady pro zahraniční věci k útoku v Salisbury, [online] dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2018/03/19/statement-by-the-foreign-affairs-council-on-the-salisbury-attack/>

RADA EU: Rozhodnutí Rady 2014/145/SZBP ze dne 17. března 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny, [online] dostupné z <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A32014D0145>.

RADA EU: Rozhodnutí Rady 2014/386/SZBP ze dne ze dne 23. června 2014 o omezeních týkajících se zboží pocházejícího z Krymu nebo ze Sevastopolu v reakci na jejich protiprávní anexi, [online] dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX%3A32014D0386>

RADA EU: Rozhodnutí Rady 2014/512/SZBP ze dne ze dne 31. července 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem Ruska destabilizujícím situaci na

Ukrajine, [online] dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0512>

RADA EU: SPOLEČNÝ POSTOJ RADY ze dne 27. prosince 2001 o uplatnění zvláštních opatření k boji proti terorismu (2001/931/SZBP), [online] dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001E0931>

RUSSELL, M.: Mapping Magnitsky Laws: The US, Canadian, UK and EU approach, [online] European Parliamentary Research Service, 2021, dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698791/EPRS_BRI\(2021\)698791_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698791/EPRS_BRI(2021)698791_EN.pdf)

TELATAR, G.: The European Union's Role in the Maintenance of International Peace and Security in the 21st century, [online] In: SEER: Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe, 2015, No. 1, Economic Development and Quality of Life in the Western Balkans, str. 15-16, dostupné z https://www.jstor.org/stable/pdf/26379797.pdf?refreqid=fastly-default%3Acc0d0b15565ea27420449c293f09f221&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1

UK Foreign and Commonwealth Office, "Joint statement by the leaders of France, Germany, the US, Canada and the UK on the Salisbury attack", [online] Press release, September 6, 2018, dostupné z <https://www.gov.uk/government/news/salisbury-attack-joint-statement-by-leaders-of-france-germany-the-united-states-canada-and-the-united-kingdom>

VLÁDA RUSKÉ FEDERACE: Rozhodnutí č. 830, [online] dostupné z <https://www.mpo.cz/assets/dokumenty/51172/58165/615407/priloha001.pdf>

WALTERSKIRCHEN, J., MANGOTT, G., WEND, C.: Sanction Dynamics in the Cases of North Korea, Iran and Russia, Springer, Switzerland: 2022, str. 29-30

WHITE, N. D., ABASS, A.: Countermeasures and Sanctions. In: Evans, M. D.: International Law. Oxford: Oxford University Press, 2003, str. 538-539

YANN, R., VAN HAMME, G.: The European Union as an Actor in International Relations. [online] In: L'Espece géographique, Vol. 42, No. 1 (leden-únor 2013), str. 18-19, dostupné z

https://www.jstor.org/stable/pdf/26213667.pdf?refreqid=fastly-default%3A3f5bfb0e143748fc69ad6bd13b6bad2&ab_segments=&origin=&initiator=&acceptTC=1

Seznam zkratk

EK – Evropská komise

EU – Evropská Unie

OSN – Organizace spojených národů

PSBP – Evropský prostor svobody, bezpečnosti a práva

RB – Rada bezpečnosti

REU – Rada Evropské unie

SDEU – Soudní dvůr Evropské unie

SEU – Smlouva o Evropské unii

SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie

SZBP – Společná zahraniční bezpečnostní politika