

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut politologických studií

**Marie Petrovická**

**Ekonomické a finanční sankce Evropské unie**  
**Kritické zhodnocení**

*Bakalářská práce*

Praha 2009

Autor práce: **Marie Petrovická**

Vedoucí práce: **JUDr. PhDr. Tomáš Karásek, Ph.D.**

Oponent práce:

Datum obhajoby: **2009**

Hodnocení:

## **Bibliografický záznam**

PETROVICKÁ, Marie. *Ekonomické a finanční sankce Evropské unie. Kritické zhodnocení*. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií, 2009. 70 stran. Vedoucí bakalářské práce JUDr. PhDr. Tomáš Karásek, Ph.D.

## **Anotace**

Ekonomické a finanční sankce jsou poměrně stabilně považovány jako neúčinný nástroj zahraničně-bezpečnostní politiky disponující při nejlepším jistou symbolickou funkcí. Tyto závěry vycházejí z bohaté literatury zabývající se testováním ekonomických sankcí. Nedávné publikace ale upozornily na zásadní metodologické nedostatky těchto testů. Vycházejíc z logiky teorie her upozorňují, že testy zcela opomíjely zahrnout důležitou skupinu případů – hrozby sankcí. Po charakteristice sankční politiky Evropského společenství/Evropské unie se tato práce snaží zhodnotit ekonomické sankce ES/EU za použití výsledků klasických testů, které následně podrobuje kritice postavené na hypotéze nezařazení hrozeb. Nalezením omezeného počtu případu hrozeb sankcí EU dochází k závěru, že testy skutečně opomíjejí případy hrozeb sankcí a že jejich výsledky jsou tudíž nesolidní a nedefinitivní. Domněnka o neúčinnosti sankcí je proto pravděpodobně opřena o nerelevantní data.

## **Annotation**

Economic and financial sanctions are usually seen as an ineffective foreign and security policy tool. They are said to be successful only for their symbolic function. These results are based on an ample body of literature that evaluates economic sanctions. However, recent publications indicate that these tests are methodologically inconsistent. The logic of the game-theory model shows that cases of sanction threat should also be included into the tested dataset in order to get unbiased results. After presenting the sanction policy of European Community/European Union, this thesis tries to evaluate the success of restrictive measures employed by EC/EU. Classical testing models are subjected to the critique raised by recent publications concerning sanction threat cases. A limited number of sanction threats are found, which leads to the conclusion that the presumption of sanctions' ineffectiveness might be based on irrelevant data.

## **Klíčová slova**

Hrozby sankcí, Evropská unie, Evropské společenství, restriktivní opatření, sankce, Společná zahraniční a bezpečnostní politika, úspěšnost sankcí.

## **Keywords**

Common Foreign and Security Policy, European Community, European Union, restrictive measures, sanctions, success of sanctions, threats of sanctions.

## **Poděkování**

Chtěla bych tímto poděkovat zejména svému konzultantovi, JUDr. PhDr. Tomáši Karáskovi, Ph.D., za jeho trpělivost a víru v mé nápady, jakkoli neurčité v prvních chvílích byly. Dále mé poděkování patří Danielu Strandovi z Univerzity v Uppsale za jeho navedení na vhodnou literaturu v oblasti i plodné připomínky týkající se zaměření mého tématu. V neposlední řadě musím zmínit i Ing. Davida Červenku, M.Phil. z Ministerstva zahraničních věcí, člověka, jenž mi umožnil náhled do praktického fungování restriktivních opatření Evropské unie. Mé díky samozřejmě patří i všem mým blízkým, kteří mě neochvějně po celou dobu psaní této práce podporovali.

## **Prohlášení**

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna veřejnosti pro účely výzkumu a studia.

V Praze dne

Marie Petrovická

# Obsah

<b>Obsah</b> .....	7
<b>Seznam zkratek</b> .....	8
<b>1 RESTRIKTIVNÍ OPATŘENÍ (SANKCE) EU</b> .....	12
1.1 Sankce jako nástroj zahraniční a bezpečnostní politiky EU .....	12
1.2 Etapy vývoje.....	13
<b>2 FUNGOVÁNÍ SANKCÍ</b> .....	16
2.1 Základní charakteristika .....	16
2.2 Sankce uvalované EU.....	18
2.3 Kritika plošných sankcí a propagace sankcí cílených .....	22
2.3.1 Interlakenský proces.....	23
2.3.2 Bonn-Berlín.....	24
2.3.3 Stockholm.....	24
2.4 Sankce OSN, OBSE a ES/EU .....	26
<b>3 PROVÁDĚNÍ SANKCÍ</b> .....	28
3.1 Rozhodovací mechanismus.....	28
3.2 Monitorování provádění.....	30
<b>4 HODNOCENÍ ÚSPĚŠNOSTI SANKCÍ EU</b> .....	31
4.1 Kritéria úspěšnosti .....	31
4.1.1 Symbolická funkce sankcí.....	32
4.1.2 Úspěšnost sankcí na základě dosažené změny v chování .....	35
4.2 Hufbauer, Elliott, Schott, Oegg (HSEO).....	35
4.2.1 Metodologie HSEO .....	36
4.2.2 Výsledky testů HSEO.....	38
4.2.3 Vyhodnocení nových případů .....	40
4.2.4 Kritika HSEO .....	46
<b>5 HROZBY</b> .....	48
5.1 Teorie her .....	48
5.2 Empirické případy .....	53
5.3 Případy hrozeb sankcí EU .....	56
<b>Závěr</b> .....	59
<b>Literatura</b> .....	62

## Seznam zkratk

ACP	African, Caribbean and Pacific
AFP	Agence France Press
BBC	British Broadcasting Corporation
COARM	Council Working on Conventional Arms and Exports
ČSSD	Česká strana sociálně demokratická
EDF	European Development Fund
EPS	Evropské politické společenství
ES	Evropské společenství
EU	Evropská unie
GATT	General Agreement on Tariffs and Taxes
HSEO	Hufbauer, Elliott, Schott, Oegg
ICG	International Crisis Group
KDU-ČSL	Křesťanská a demokratická unie-Československá strana lidová
KSČM	Komunistická strana Čech a Moravy
MEC	Myanmar Economic Corporation
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la Stabilisation d'Haïti
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NDI	National Democratic Institute
OAS	Organization of American States
OBSE	Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě
ODA	Official Development Aid
ODS	Občanská demokratická strana
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OSN	Organizace spojených národů
PHARE	Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies
RELEX	Relations Extérieures
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SLORC	State Law and Security Order Council
SZBP	Společná zahraniční a bezpečnostní politika
UMEH	Union of Myanmar Economic Holdings
UNHCR	Office of the UN High Commissioner for Refugees
USA	United States of America
USCRI	United States Committee for Refugees and Immigrants
WTO	World Trade Organization
ZEU	Západoevropská unie



# Úvod

Ve své práci se budu zabývat úspěšností ekonomických sankcí Evropské unie. Evropská unie dlouhodobě aspiruje na jednoho z nejdůležitějších hráčů mezinárodních vztahů. Ačkoli nemá jasnou jednotnou mezinárodní politiku, je více než patrná snaha tento nedostatek odstranit a navenek působit jako jedno těleso. Důvodem je zejména síla společného postupu. Evropská unie má velký ekonomický potenciál, kterého se snaží využít k dosažení cíle i v jiných než ryze ekonomických oblastech, jakou mezinárodně-bezpečnostní vztahy bezpochyby jsou. Ekonomická důležitost může být plně využita, pouze pokud bude EU jednat jednotně. Právě restriktivní opatření ekonomického zaměření jsou jedním z příkladů snahy zajistit společný postup v mezinárodně-bezpečnostní otázce za využití ekonomického potenciálu Evropské unie. Záměrem zde je vyvinout dostatečný nátlak na cílený subjekt, a donutit jej tak k ústupku, přičemž ekonomická síla EU by dostatečnost nátlaku měla zajistit. Je tomu ale tak skutečně? Je Evropská unie úspěšná v její sankční politice, tj. dosahuje použitím restriktivních opatření žádoucích ústupků ze strany cíleného subjektu?

Diskuse nad úspěšností sankcí EU spadá do širší diskuse nad úspěšností sankcí jako takových a několik obecných testů efektivity sankcí zahrnuje ve svých souborech i případy EU. Nevyvozují z nich ale samostatné závěry pro restriktivní opatření EU. Já se ve své práci proto zaměřím konkrétně na případy EU, s cílem nalézt odpověď na výše položenou otázku.

Dalším důvodem výběru tohoto tématu je i patrný dlouhotrvající skepticismus, který se v souvislosti s ekonomickými sankcemi v akademické sféře objevuje. Nedávné studie ale upozorňují na velkou slabinu dosavadních testů, jenž opomíjejí hrozby sankcí. Přitom z modelů teorie her simulujících sankční epizodu vyplývá, že sankce by měly být nejúspěšnější právě ve fázi hrozby. Tyto závěry se ve své práci pokusím zohlednit.

Nakonec i fakt, že restriktivní opatření EU svou konkrétní podobu dostaly poměrně nedávno (2004), mě vedl k výběru tohoto tématu. Zatím totiž neexistuje rozsáhlá literatura zkoumající jejich novou institucionalizovanou formu - práce zaměřená na toto téma by tedy mohla být v tomto směru přínosná.

Cílem této práce tedy bude představit dnešní podobu sankcí Evropské unie s důrazem na faktory, které na ni měly a mají vliv, a následné zhodnocení její úspěšnosti se zohledněním nedávné diskuse v akademické sféře na téma úplnosti používaných souborů k testování.

Ve své práci se budu snažit najít odpovědi na následující otázky: Jaká je dnešní podoba restriktivních opatření EU? Jaké faktory měly v průběhu evropské integrace na tuto podobu vliv? Jaká je skutečná úspěšnost restriktivních opatření sankcí EU? Jsou dosavadní testy kompletní a mohou být závěry z nich vyvozené považované za definitivní? Má hypotéza je následující: Závěry o úspěšnosti sankcí EU nemohou být považovány za definitivní a platné, pokud se do testovaného souboru nezahrnou i případy hrozeb sankcí.

Pro zodpovězení těchto otázek jsem zvolila analyticko-deskriptivní přístup, s použitím *case studies* jako opěrných argumentů pro platnost či neplatnost hypotézy. V části zabývající se teorií her je uplatněna teoretická analýza. Velkou výzvou bylo bezpochyby nalezení případů hrozeb sankcí. Bylo potřeba se v první instanci spoléhat na novinové zdroje pro identifikaci případu hrozby. Pro jejich vyhodnocení jsem pak použila zejména zprávy různých neziskových organizací a mezinárodních institucí.

V první kapitole své práce tedy nejprve představím rámec, ve kterém se restriktivní opatření používají, a následně i jejich vývoj jakožto nástroje pro prosazování mezinárodně-bezpečnostních cílů Evropské unie s důrazem na zachycení vlivu těchto proměnných na dnešní podobu sankcí. Následně se budu zabývat fungováním sankcí, kde kromě základní charakteristiky rozeberu i jednotlivé druhy sankcí. Ve třetí kapitole poté stručně shrnu legislativní ukotvení restriktivních opatření.

Ve čtvrté kapitole se na základě výsledku aktualizovaných již proběhnuvších testů pokusím vyhodnotit efektivitu sankcí. Opřu se zejména o nejrozsáhlejší soubor testovaných případů kolektivu autorů Hufbauer, Schott, Elliott a Oegg (HSEO). Následně, po představení teoretických a empirických argumentů autorů kritizujících opomíjení případů hrozeb v souborech pro testování úspěšnosti sankcí, se budu snažit dospět k závěru, zdali jsou tyto výhrady i v mém případě platné a zdali tedy mohou být mnou zjištěné závěry považované za definitivní či nikoli.

Konečný plán práce stejně tak jako výzkumné otázky se poměrně výrazně liší od původního projektu. Pro změnu jsem se rozhodla poté, co jsem se do problematiky ponořila hlouběji a zjistila, jaké otázky týkající se tohoto tématu jsou dnes aktuální, na něž nebylo v literatuře příliš poukazováno, a bylo by proto přínosnější se jimi zabývat.

Otázka hodnocení sankcí Evropské unie nebyla v odborné literatuře zpracována. Ačkoli problematika sankcí je často součástí studií zabývajících se zahraniční problematikou Evropské unie, je na ni nahlíženo vždy spíše z právního hlediska (viz například Cannizaro). V teoretické rovině zkoumání úspěšností sankce je literatura

poměrně bohatá, zejména ve formě odborných článků. I empirický přístup se nezdá vyskytnout. V tomto případě ale platí, že ve středu zájmu jsou hlavně sankce USA a OSN - EU/ES zvláštnímu výzkumu podstoupena není. Případy sankcí ES/EU jsou v nelepším případě pouze zahrnuty v obecných testech. Samotná EU vede aktuální seznamy sankcí momentálně platných, jednotlivé případy ale nehodnotí. Z tohoto důvodu jsem se při vyhodnocování jednotlivých případů musela opřít o výsledky obecných testů zahrnujících i případy Evropské unie. U hodnocení prováděných mnou osobně jsem se ve velké míře spoléhala na zprávy neziskových organizací.

V českých podmínkách literatura na dané téma prakticky neexistuje. Výjimku tvoří krátká studie zpracovaná Střediskem mezinárodních studií Jana Masaryka při Vysoké škole ekonomické, která se ale zaměřuje na popis fungování restriktivních opatření, nikoli na jejich hodnocení.

# **1 RESTRIKTIVNÍ OPATŘENÍ (SANKCE) EU<sup>1</sup>**

## 1.1 Sankce jako nástroj zahraniční a bezpečnostní politiky EU

Od představení a institucionalizace Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP) Maastrichtskou smlouvou (dále jako Smlouva)<sup>2</sup> se Evropská unie (EU) snažila definovat také její funkční nástroje, které by vycházely z jejich mezinárodně-politických a bezpečnostních priorit. EU se pojetím bezpečnosti výrazně odlišuje od typických obranně-bezpečnostních uskupení, jakým je například NATO. Pro lepší pochopení těchto nástrojů je proto nutné znát i širší kontext pojetí bezpečnosti Evropskou unií, ve kterém jsou používány. Helen Sjursen na odlišné pojetí bezpečnosti EU a jiných bezpečnostních organizací upozorňuje ve své studii zaměřené na bezpečnostní a obrannou stránku EU. Vyzdvihuje fakt, že Evropská unie zahrnutím Petersberské deklarace<sup>3</sup> do své legislativy Amsterodamskou smlouvou potvrdila, že vnímá bezpečnost nejen jakožto úzce spojenou s vojenskými silami, ale i v její „měkčí verzi“. Definice bezpečnosti se pak rozšiřuje o otázky jakými jsou lidská práva, ekonomická nerovnost či environmentální hrozby (Sjursen, 2004, str. 65).

Tendenci EU orientovat se na „měkčí“ hrozby téměř po celá 90. léta odpovídalo i institucionální ukotvení nástrojů SZBP, kdy společné postupy členských zemí byly viditelné zejména v rámci zahraniční ekonomické spolupráce, rozvojových politik či humanitárních akcí. S koncem milénia přišla změna - Evropská unie začala prosazovat i tvrdší mechanismy, kterými by mohla účinně naplňovat cíle SZBP, stejně tak i ostatní cíle Petersberské deklarace. V rámci Evropské bezpečnostní a obranné politiky<sup>4</sup> proto rozhodla o vytvoření společných evropských vojenských sil nezbytných zejména k rychlé reakci EU na krizové situace (Development of European Military Capacities, 2008). Kromě vojenských nástrojů byly ale institucionalizovány i tou dobou již používané

---

<sup>1</sup> Jde o synonyma. V oficiálních kruzích jsou preferována restriktivní opatření. Ve své práci budu používat oba výrazy zaměnitelně.

<sup>2</sup> Odkazy na články Smlouvy budou uváděny podle nejnovější platné konsolidované verze Smlouvy.

<sup>3</sup> Zásadní úkoly definované Petersberskou deklarací, která vedla k založení ZEU (Západoevropské unie), jsou: humanitární a záchranné akce, akce k udržení míru a akce bojových jednotek v krizových situacích, včetně prosazování míru. Amsterodamská smlouva pak zahrnula tyto body do Smlouvy o Evropské unii. (BusinessInfo, 2008).

<sup>4</sup> Evropské bezpečnostní a obranné politiky je součástí Společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

sankce, které stojí kdesi na pomezí mezi „silnými“ a „měkkými“ nástroji mezinárodní politiky.

Jejich uvalování bylo na úrovni Evropské unie sjednocováno již předtím, formálně ale byly jako součást SZBP vymezeny až rokem 2004 představením dvou klíčových dokumentů, Základních zásad používání omezujících opatření (dále jen „Základní zásady“ (Basic Principles, 2004) a Pokynů k provádění a vyhodnocování omezujících opatření (sankcí) v rámci Společné zahraniční a bezpečnostní politiky EU (dále jen „Pokyny“) (Guidelines, 2005). Můžeme říci, že publikace těchto dokumentů je jakýmsi stvrzením legitimacy a vymezením role restriktivních opatření jakožto nástrojů prosazování zahraničně-bezpečnostních cílů EU. Jak jsem již zmínila, neznamena to, že předtím nebyly sankce používány. Naopak - Evropská unie se v oblasti restriktivních opatření angažuje již od 60. let (Kreutz, 2005, str. 9).

Protože na dnešní podobu sankční politiky EU má ve velké míře vliv předchozí aktivita v této oblasti, shrnu stručně v následující podkapitole historický vývoj uvalování sankcí Evropským společenstvím/Evropskou unií s důrazem na jejich institucionální ukotvení a politiky, v rámci kterých byly implementovány.

## 1.2 Etapy vývoje

První zmínku o možnosti omezení obchodu, tj. o možnosti uvalení ekonomických sankcí, nalezneme již ve Smlouvě o založení Evropského (hospodářského) společenství. V článku 223 Smlouvy o založení ES (dnešní článek 346) se členským státům nabízí možnost omezení v oblasti výroby komodit sloužící k vojenským účelům a obchodu s nimi (Konsolidované znění Smlouvy, 2006) Kontrola obchodu se zbraněmi je tímto článkem vyňata ze společných obchodních principů Evropských společenství (ES), a zůstává tak plně v kompetenci jednotlivých členských států. Tak tomu je koneckonců doposud - implementování zbrojních embarg zůstává i nadále v rukou jednotlivých států. Tento článek Smlouvy tudíž nepředstavoval prostor pro rozhodování institucí ES ani pro efektivní vytváření jednotné politiky v dané oblasti.

Pro koordinaci v oblasti sankcí byla důležitá hlavně snaha ES umožnit snadnou implementaci povinných sankcí uvalovaných Radou bezpečnosti OSN. Stalo se tak zahrnutím zvláštního článku, díky kterému bylo možno uvalit ekonomické sankce jakéhokoli druhu, pokud šlo o zachování mezinárodní bezpečnosti a míru. Prvními implementovanými sankcemi Rady bezpečnosti OSN byly sankce proti Rhodesii v roce

1965. Byly sice uvaleny jednotlivými zeměmi zvláště, přesto až po společném rozhodnutí ES, což dokazovalo vůli ES postupovat v těchto věcech společně. Pro společnou implementaci ale v této době ještě neexistovalo dostatečné institucionální ani legislativní zázemí (Kreutz, 2005).

Významným posunem ve spolupráci v oblasti omezujících opatření mělo být proto zřízení mezivládního mechanismu pro koordinaci zahraniční politiky v 70. letech, tzv. Evropské politické spolupráce (EPS).<sup>5</sup> I přes ambiciózní cíle se ale z EPS nestalo nic více než nástroj pro implementaci rozhodnutí ze strany OSN - nezávislé kroky ES, zvláště co se sankcí týče, zůstaly jen nenaplněnou snahou (Paasivirta & Rosas, 2002, str. 209). V důsledku neúspěchu EPS v 70. letech se Velká Británie ujala obnovení snah o efektivní spolupráci v oblasti zahraniční politiky, a tak roku 1981 došlo k podpisu tzv. Londýnské zprávy, která pevně ukotvila bezpečnostní aspekty do rámce EPS (Kreutz, 2005, str. 9; BusinessInfo, 2003). Z hlediska sankční politiky byl tento krok významný zejména pro to, že umožňoval rychlejší jednání ES jako celku v reakci na zahraničně-politické dění.

Tyto změny byly záhy aplikovány uvalením dvou sankčních režimů – proti Sovětskému svazu v reakci na polské nepokoje 80. let a proti Argentině v době války o Falklandy/Malvíny. První ze zmíněných sankcí byly velmi vágně definovány a jejich objektivní zhodnocení je proto obtížné. Sankce proti Argentině přijaté ES zase ukázaly nedostatky ve společné legislativě, když Dánsko odmítlo implementovat omezující opatření v rámci ES a sankce uvalilo pouze samostatně (Kreutz, 2005, str. 22). Přesto šlo o jistý pokrok, který by potvrzen institucionalizací EPS Jednotným evropským aktem, konkrétně článkem 30 (The Single European Act, 1987). Ten dal fungování EPS jasný funkční rámec a vymezil rozhodovací procesy. Zejména důležité je, že Komise se stala odpovědnou za implementování autonomních sankcí EU, stejně tak jako sankcí Rady bezpečnosti OSN (Koutrakos, 2001). Tento potenciál byl v následujících letech využit k regulaci trhu se zbraněmi a k implementaci zbrojních embarg<sup>6</sup>. Vzhledem k tomu, že otázka obchodu se zbraněmi zůstala i nadále zcela v kompetenci jednotlivých států, se ES stalo spíše fórem, kde docházelo k diskusi o jednotlivých opatřeních v dané oblasti, která byla ale následně implementována na národní úrovni. Přesto během 80. a

---

<sup>5</sup> Evropská politická spolupráce byla oficiálně ustavena Davignonským reportem roku 1970 a institucionalizována Jednotným evropským aktem (1986). Jejím cílem bylo zajistit konzultace mezi členskými zeměmi v oblastech zahraniční politiky. EPS může být vnímána jako předchůdce dnešní Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (Europe Glossaire, 2007).

<sup>6</sup> Centrální roli v diskusi o kontrole obchodování se zbraněmi hraje COARM (Council Working on Conventional Arms and Exports) (SIPRI, 2004).

počátkem 90. let došlo ve sféře zbrojních embarg k přijetí několika společných principů (Kreutz, 2005, str. 11).

Největšího rozvoje se ale sankcím dostalo s Maastrichtskou smlouvou a zřízením druhého pilíře zahrnujícího Společnou zahraniční a bezpečnostní politiku EU. Smlouva stanoví povinnost implementovat sankce Rady bezpečnosti OSN, ale zároveň umožňuje EU jít dále. Sankce OSN jsou tak brány jako jakési povinné minimum, na kterém lze stavět. Zmiňovaný rozvoj přesto nepřišel okamžitě. Poněkud paradoxně, ačkoli byl určen prostor pro efektivnější uvalování sankcí Unií jako celkem, diskuse na formální úrovni k jejich zefektivnění nebyla vedena až do roku 2003. Po celá 90. léta zůstávala ve středu zájmu pouze zbrojní embarga a kontrola obchodu se zbraněmi. O to rychlejší a přímější byl ale rozvoj po roce 2003 s představením „Základních zásad“ a „Pokynů“. Pro lepší koordinaci postupů v oblasti sankcí byla navíc ustavena i pracovní skupina při RELEX (Relations extérieures), tzv. RELEX/Sanctions) (Druláková, Trávníčková & Zemanová, 2008). Sankce se tak postupně staly jedním z klíčových nástrojů SZBP EU.

## **2 FUNGOVÁNÍ SANKCÍ**

Uveřejnění dokumentů nezbytných pro efektivní použití sankcí a zřízení zvláštních institucionálních mechanismů jsou zásadní momenty, které určily současnou podobu sankcí. Jaká je jejich charakteristika? Jaké existují typy sankcí a konečně jak vypadá rozhodovací proces při uvalování sankcí? To jsou základní otázky, na které se budu snažit odpovědět v této kapitole.

### **2.1 Základní charakteristika**

Ze všeho nejdříve je potřeba restriktivní opatření (sankce) EU definovat. Jejich nejdůležitějším rysem je, že jsou používány výhradně jakožto politický nástroj. V „Pokynech“ je jasně uvedeno, že sankce mají za cíl „dosažení změny v činnostech nebo politikách porušujících mezinárodní právo či lidská práva nebo politikách nerespektujících právní či demokratické zásady“ (Guidelines, 2005). Již nyní zmíním, že tato definice sankcí EU může sloužit jako kritérium pro hodnocení efektivity sankcí. Pokud je cílem sankcí změna v chování subjektu, který je jejich předmětem, pak za účinné sankce můžeme považovat takové, které této změny dosáhnou.

Zásadním charakterem sankcí uvalovaných EU tak je, že nejsou ekonomicky motivované, což ani vzhledem k závazkům plynoucím z členství ve WTO (World Trade Organisation - Světové obchodní organizace) není možné. Světová obchodní organizace umožňuje bezpečnostní výjimky z pravidel volného obchodu, které jsou sice dostatečně obecně formulované, aby umožnily provádění sankční politiky, ale zároveň kladou důraz na politický a bezpečnostní aspekt případné restrikce. Článek XXI GATT (General Agreement on Tariffs and Taxes) umožňuje členským zemím uchýlit se k jakémukoli opatření, pokud se jedná o jejich národní bezpečnost (World Trade Organization, 1994). Tuto možnost mají země ve třech poměrně širokých oblastech: obchod se štěpnými materiály, obchod se zbraněmi nebo jakýmkoli jiným materiálem či zbožím, které by jako zbraně mohly být použity. Nakonec je této výjimky možno využít v případě války či jiných mezinárodních krizových situací. Zvláště poslední výjimka poskytuje poměrně široký prostor pro uvalení sankcí (Hufbauer, Schott, Elliott, & Oegg, 2007, str. 91-94). Článek se dále zmiňuje o možnosti porušit pravidla volného obchodu, jde-li o plnění povinností plynoucích z členství v OSN v zájmu zachování světového míru a bezpečnosti.



V praxi dával tento článek zemím v podstatě volnou ruku v uvalování sankcí. Po dlouhou dobu totiž neexistovala nutnost uvalení sankcí ostatním členským státům oznámit, natož pak uvést důvody pro takový krok. Toto, nikoli překvapivě, otevřelo možnost zneužití článku k omezení obchodu, a to i pokud nebyly důsledně splněny uvedené podmínky. Roku 1982 byl proto představen článek, který ukládá povinnost státu uvalujícímu sankce o takovém rozhodnutí ostatní země informovat (World Trade Organization, 1994). Nejedná se sice o stoprocentní záruku, že ke zneužití již nedojde, ale proces omezení obchodu se tak stává o něco transparentnějším.

Evropská unie závazky vůči WTO v základních dokumentech své sankční politiky explicitně uvádí. Zároveň si ale ponechává „zadní vrátka“, když zmiňuje, že při jakémkoli rozporu mezi sankční politikou EU a povinnostmi plynoucími z členství v mezinárodních institucích by měl být nalezen vhodný společný přístup (článek 11 „Pokynů“).

Kromě výše rozebraného politického charakteru sankcí EU, je dalším nezanedbatelným rysem snaha o jejich cílenost. V „Pokynech“ je uvedeno, že Evropská unie používá opatření cílená, která nevedou k poškození subjektů, jež nejsou za nežádoucí aktivity zodpovědní. Cílovými subjekty mohou být jak vlády třetích zemí, tak jednotlivci, ale například i teroristické organizace či jiné skupiny podezřelé z některé z činností, proti kterým jsou sankce mířené (Sankce, 2006). Sankce se tedy mohou dotýkat státních i nestátních subjektů. Pro ilustraci můžeme uvést, že v dnešní praxi EU je většina finančních sankcí uvalena na jednotlivce (buď představitele nedemokratického režimu či teroristy) nebo na teroristické organizace, což zřetelně potvrzuje tendenci EU používat cílených sankcí.<sup>7</sup> V případě rozvojových zemí kombinuje ale Evropská unie většinu těchto opatření s přerušением rozvojové pomoci, čímž v podstatě narušuje ryze cílený charakter opatření.

Na tomto místě je vhodné připomenout, že sankce EU jsou implementovány v rámci Společné zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie. Jsou tedy jedním z nástrojů k naplňování jejich konkrétních cílů v mezinárodně-politické a bezpečnostní oblasti, které jsou definovány článkem 11 Smlouvy o Evropské unii. Evropská unie se zde zavazuje „chránit společné hodnoty, základní zájmy, nezávislost a celistvost Unie v souladu se zásadami Charty Organizace spojených národů“, má dále za cíl „posilovat

---

<sup>7</sup> Evropská unie používá sankcí i proti členským zemím v případě, že poruší některé ze závazků plynoucích z členství. Příkladem může být Pakt stability a růstu. V rámci postupu při nadměrném schodku existuje možnost uvalení sankcí na zemi eurozóny porušující kritéria dána Paktem (v této souvislosti je používán i pojem pokuta). Tyto sankce ale nejsou součástí Společné zahraniční a bezpečnostní politiky, proto by nemělo docházet s jejich záměnou za restriktivní opatření používaná v jejím rámci. Jde o dva zcela odlišné mechanismy (Konsolidované znění Smlouvy, 2006)

bezpečnost Unie ve všech formách, zachovávat mír a posilovat mezinárodní bezpečnost v souladu se zásadami Charty Organizace spojených národů, jakož i se zásadami Helsinského závěrečného aktu a cíli Pařížské charty, včetně těch, které se vztahují na vnější hranice“. EU také přislíbujie „podporu mezinárodní spolupráci a rozvoj a upevňování demokracie a právního státu, jakož i dodržování lidských práv a základních svobod“ (Sankce, 2006).

Z cílů SZBP vyplývá, že je politika EU v mezinárodních otázkách ve velké míře koordinována s politikami OSN. Restriktivní opatření nejsou v této věci výjimkou. Evropská unie implementuje všechny sankce uvalované na základě rozhodnutí Rady bezpečnosti Organizace spojených národů, avšak ponechává si prostor i pro dodatečná opatření nutná ke sledování zvláštních cílů EU. Rozdílu mezi sankcemi OSN a EU je věnována podkapitola 2.4.

## 2.2 Sankce uvalované EU

Evropská unie aktuálně používá několik druhů restriktivních opatření. Jsou jimi diplomatické sankce, bojkot sportovních a kulturních akcí, pozastavení spolupráce se třetí zemí, obchodní sankce, finanční sankce, zákazy letů a omezení vstupu.

První dva zmíněné typy jsou svým charakterem symbolická opatření, stojící mnohdy na hranici pouhého oficiálního vyjádření nesouhlasu. Na druhou stranu ale mohou mít diplomatické sankce poměrně závažné důsledky přesahující ryze symbolickou sféru. Vyhoštění diplomatů, pozastavení oficiálních návštěv či odvolání delegace v dané zemi může totiž vést k negativním dopadům na ekonomickou či jinou spolupráci. Například delegace Evropské komise při třetích zemích se z velké části starají o ekonomickou a finanční spolupráci a jsou v úzkém kontaktu se soukromou podnikatelskou sférou v dané zemi (Taking Europe to the world, 2004).

Přesto se vzhledem k zaměření mé práce budu dále soustředit jen na sankce výhradně ekonomického a finančního rázu. V této části proto přiblížím jejich vlastnosti a jejich praktické užití Evropskou unií.

### Pozastavení spolupráce se třetí zemí

Evropská unie je největším světovým vývozcem a druhým největším dovozcem zboží, a celkově se tak řadí na první místo mezi největšími světovými obchodními partnery s téměř 20% podílem na světovém trhu (Top Trading Partners, 2008). Současně

je nejvýznamnějším poskytovatelem humanitární a rozvojové pomoci (ODA v roce 2006 na Evropskou dosahovala 57% (OECD, 2007)). Je tak bezpochyby nepřehlédnutelným hráčem světového obchodu, stejně tak dárce rozvojové pomoci. Toto postavení dává Evropské unii poměrně silnou páku na obchodní partnery či příjemce pomoci také v politické rovině. Pro EU mají totiž vnější ekonomické vztahy i politický rozměr. Od dob, kdy Evropská unie poskytuje humanitární, ale zejména dlouhodobou rozvojovou pomoc, je patrná snaha, plnit skrze tyto mechanismy obecné cíle EU v zahraniční oblasti a dostát hodnotám, které EU reprezentuje.

Evropská unie proto do smluv se třetími zeměmi (ať už obchodních nebo týkajících se finanční a technické podpory) vkládá klauzule, které jí umožňují od dané smlouvy odstoupit, pokud nejsou dodržována základní lidská práva (De Vries & Hadewych, 2004, str. 98). Poslední dobou se tato možnost zrušení smlouvy vztahuje i na zbraně hromadného ničení.

### Obchodní sankce

Mezi tento typ sankcí patří zejména omezení dovozu a vývozu. Mohou se vztahovat jak na veškerý obchod se třetí zemí, tak na konkrétní komodity (tzv. selektivní sankce). Restriktivní opatření nejčastěji cílí komodity, které jsou klíčové pro financování nežádoucích aktivit, jakými mohou být teroristická činnost, vedení konfliktu či udržení nedemokratického režimu. Jednou z nejznámějších komodit, která je předmětem celosvětově rozšířených selektivních sankcí, jsou surové diamanty. Pro ně byla představena zvláštní metoda certifikace tak, aby byly z obchodování vyloučeny diamanty sloužící k financování konfliktů. Tato procedura je známá jako tzv. Kimberlejský systém certifikace a Evropská unie se jej aktivně účastní jako celek, reprezentována Komisí (The Kimberley Process, 2008).

### Zbrojní embarga

Zbrojní embarga jsou specifickými hospodářskými sankcemi. Jde totiž o selektivní sankce, u nichž je implementace, vzhledem ke zvláštnímu postavení komodit sloužících k vojenským účelům, zcela v kompetenci jednotlivých členských zemí a EU zde hraje roli pouhého koordinátora (Vitsentzatos, 2008). Většina zbrojních embarg, jak již bylo zmíněno, je napojena na rezoluce Rady bezpečnosti OSN, vyvíjející v dané oblasti značnou aktivitu. Vzhledem k národnímu charakteru implementace těchto sankcí nebudou v této práci brány jako stěžejní příklady sankcí Evropské unie.

### Zákazy letů

U tohoto typu sankcí došlo v poslední době k nedorozuměním z toho důvodu, že EU je používá i v případě pochybností o bezpečnosti jistých aerolinek. Například v červnu roku 2007 Evropská komise z bezpečnostních důvodů zakázala lety indonéských leteckých společností. Od této doby byl zákaz každé tři měsíce aktualizován (Azly, 2008). Ačkoli nebylo toto opatření definováno jako sankce SZBP, spekulacím nad jeho politickými motivacemi se nevyhnulo (AFP, 2008). Na tyto dohady ale v naší práci nebude brán zřetel. Nemá-li restriktivní opatření dosáhnout jednoho z deklarovaných cílů SZBP, nebude chápáno jako omezující opatření EU v rámci Společné zahraniční a bezpečnostní politiky.

### Finanční sankce

Mezi finanční sankce řadíme omezení vývozních úvěrů nebo investic, zmrazení finančních prostředků nebo hospodářských zdrojů či zákaz finančních transakcí.

### Zákaz investic

V dnešní době se zákaz investic týká například Myanmaru/Barmy<sup>8</sup>, jehož vláda je dlouhodobě kritizována západními zeměmi za porušování základních lidských práv, stejně tak pro její nedemokratické základy. Zákaz investic se zde vztahuje na řadu společností napojených na vládnoucí *juntu* (Council Common Position, 2008). Ekonomické zdroje vojenského režimu, známého též pod zkratkou SLORC (State Law and Security Order Council), ve většině pocházejí z armádou řízených společností. Dvě

---

<sup>8</sup> Oficiální název země je od roku 1989 Myanmar. Některé země ale přesto na důkaz nesouhlasu s vládnoucím režimem užívají i nadále původní název (Humpries, R., 2007).

největší z nich - UMEH a MEC<sup>9</sup> - navíc mají prakticky monopol na kontrolu zahraničních investic plynoucích do země. Pro oslabení vládnoucích kruhů se proto zdá zacílení těchto neuralgických bodů financování režimu klíčové (US embassy, 2008).

### Zmrazení finančních prostředků

Toto restriktivní opatření je dnes jedním ze základních nástrojů používaných v oblasti potírání teroristické činnosti. V přijaté Strategii boje proti terorismu z roku 2005 definuje EU čtyři nástroje sloužící k účinnému zamezení teroristickým aktivitám či k minimalizaci ztrát na životech a škod způsobených teroristickými útoky. Těmito nástroji jsou prevence, ochrana, pronásledování a reakce. Restriktivní opatření finančního rázu jsou důležitou součástí sekce pronásledování, kde také dosáhla vysoké míry implementace v praktické rovině. EU totiž přijala konkrétní legislativní opatření pro efektivní možnost zmrazení finančních aktiv subjektů podezřelých z teroristických aktivit. Mělo by se tak zjednodušit a hlavně urychlit jejich provádění. Aktivní přístup Evropské unie k tomuto problému navíc potvrzuje, že EU v uvalování sankcí nesleduje pouze vlastní bezpečnostní cíle a zájmy, ale demonstruje i svůj závazek dostát politice OSN, která se na tento fenomén snaží, zejména po 11. září, aktivně reagovat. Vysoká míra koordinace v oblasti boje proti terorismu se tak projevuje v implementaci opatření OSN proti Al-Káidě a Talibanu (Sankce, 2006) a zahrnutím mnoha z výstupů Interlakenského procesu (blíže o Interlakenském procesu podkapitole 2.3) do konkrétních procedur uvalování finančních sankcí Evropskou unií (The European Union Counter-Terrorism Strategy, 2005).

Zmrazení finančních aktiv je technicky velmi náročnou procedurou, která vyžaduje na jedné straně co největší rychlost v uvalení opatření, na druhou stranu ale i preciznost v cílení subjektů. Pochybení v označení subjektu může mít dalekosáhlé důsledky zvláště vzhledem k rozsahu, jakého zmrazení aktiv nabývá. Z tohoto důvodu se Evropská unie v posledních letech soustředila na podmínky zařazení na seznam sankcionovaných subjektů a vyřazení z něj (The EU list, 2008; Combating Terrorist Financing, 2007). Pro zařazení subjektu na seznam musí existovat jasná kritéria, která takové zahrnutí ospravedlňují. V případě uvalení finančních sankcí na základě rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN se tato kritéria navíc musí přesně řídit podmínkami uvedenými v rezoluci. O zařazení jedince, skupiny osob či jiného celku na seznam může rozhodnout jen kompetentní autorita EU. Stejně tak musí být definována i kritéria pro vyřazení

---

<sup>9</sup> Union of Myanmar Economic Holdings a Myanmar Economic Corporation

subjektu ze seznamu. Zde povětšinou platí negativní definice, tj. pokud již subjekt nesplňuje podmínky pro zařazení na seznam, měl by z něho být vyjmut. Od roku 2007 byla správou seznamu pověřena zvláštní pracovní skupina (tzv. CP 931 Working party), která má provádět pravidelné revize seznamu, a to minimálně jednou za 6 měsíců (The EU list, 2008). Evropská unie zároveň představila výjimky z těchto opatření, které mají zejména humanitární charakter. V případě nutnosti existuje tudíž možnost omezeného přístupu k finančním aktivům například pro zajištění základních životních potřeb (článek 71 „Pokynů“). Jak je patrné i ze zvýšené aktivity zaměřené na zlepšení legislativního zázemí pro provádění zmrazení finančních aktiv, je tento typ omezujícího opatření v posledních letech jedním z nejprosazovanějších .

Výše zmíněné sankce mohou nabýt plošné nebo cílené podoby. Jak jsem již zmínila, dnešní snaha EU je používat sankce cílené, na jejichž zdokonalení a možném zavedení do praxe se velké míře podílely tři procesy- Interlakenský, Bonnsko-Berlínský a Stockholmský. V následující části rozdíl mezi plošnými a cílenými omezujícími opatřeními přesně vymezím a stručně zhodnotím závěry zmíněných procesů.

### 2.3 Kritika plošných sankcí a propagace sankcí cílených

Tzv. cílené (*targeted*, někdy používané slovo je i chytré - *smart*) se od plošných liší tím, že restriktivní opatření jsou uvalovaná jen na vybrané subjekty, tj. nikoliv na státy jako takové. Mělo by jít o subjekty zodpovědné za politiku v dané zemi, tj. o takové jedince a skupiny, kteří mají možnost účinně reagovat na požadavky uvalovatele. Oproti tomu plošné ekonomické sankce (*comprehensive*) mají za cíl ekonomiku celé země bez rozlišení zodpovědných a nezodpovědných aktérů (Sankce, 2006). Jedná se tak o přerušení veškerých, ekonomických styků s danou zemí - jde o vyloučení vzájemného obchodu, investic, ale i jakýchkoli jiných finančních toků. Tento typ sankcí v minulosti jasně převažoval. Kromě těchto dvou typů lze identifikovat ještě sankce selektivní. Ty mají sice užší záběr než sankce plošné, nerozlišují však mezi subjekty, jako sankce cílené, nýbrž jen mezi komoditami, na které se restriktivní opatření vztahují (Hufbauer & Oegg, 2000; Pape, 1997).

Evropská unie dnes v podstatě jiných než cílených sankcí nepoužívá. Reaguje tak na celosvětovou tendenci v rozšiřování používání cílených sankcí, která nabrala na intenzitě převážně v posledním desetiletí. Důvodem tohoto zvýšeného zájmu o cílené

sankce byly výtky zejména ze strany nestátního sektoru, že plošné sankce jsou málo efektivní co se změny postoje elit týče, zato postihují nevinné jedince, kteří nedisponují rozhodovacími pravomocemi. Tyto hlasy byly zvláště slyšitelné v případě plošných sankcí proti Iráku, které byly implementovány roku 1990 po Válce v Zálivu (Normand, 1997; Hufbauer, Schott, Elliott, & Oegg, 2007). Plošné sankce zde ve všech směrech selhaly - nejen, že nevedly k žádané změně režimu, jejich dopad na civilní obyvatelstvo byl katastrofální. Byl zaznamenán vzestup úmrtnosti, zejména dětské. Sankce jen přispívaly ke zhoršení životních podmínek v zemi. Jako reakce na tento případ, ale i jiné, se proto diskuse o vhodnosti sankcí postupně přenesla z teoretické roviny do roviny praktické.

Zkoumáním negativních efektů plošných ekonomických sankcí se zabýval zejména Úřad pro koordinaci humanitárních záležitostí (anglická zkratka OCHA) při OSN. Jeho závěry potvrzovaly domněnky, že plošné ekonomické sankce mají silný negativní dopad na lidská, sociální ale i kulturní práva občanů v cílové zemi (OHCA, 1998). V průběhu devadesátých let se tak objevily konkrétní snahy vyrovnat se s těmito aspekty sankcí, které nakonec vedly k iniciování tří procesů - Interlakenský, Bonnsko-Berlínský a Stockholmský proces měly za cíl vytvořit konkrétní doporučení týkající se cílených sankcí minimalizujících negativní humanitární efekty plošných restriktivních opatření. V následující podkapitole se těmito projekty budeme blíže zabývat zvláště proto, že jejich výsledky byly ve velké míře aplikovány v praxi - právě Evropská unie se na jejich závěry odkazuje v „Pokynech“ (Guidelines, 2005, str. 7). Můžeme v podstatě říci, že uzavření těchto procesů vedlo k uveřejnění stěžejních dokumentů sankční politiky EU - i z tohoto důvodu je vhodně si jejich výsledky shrnout (UN IASC, 2004).

### 2.3.1 Interlakenský proces

Jako reakce na rostoucí zájem mezinárodní obce o cílené sankce se švýcarská vláda rozhodla uspořádat během let 1998-1999 několik expertních seminářů, které měly nalézt cesty pro účinnější uvalování finančních sankcí. Závěry tohoto procesu se dotýkají zejména konkrétních doporučení pro efektivní implementace finančních sankcí. Zaměřují se na technické aspekty uvalování, jakými jsou vlastnosti sankciovaného subjektu či schopnosti identifikovat a kontrolovat finanční toky. Proměnnými klíčovými pro účinnost omezujících opatření se ukázaly být čas a obezřetnost při určování cíle sankcí a při specifikaci jejich rozsahu. V druhé části procesu se pracovní skupiny soustředily

na legislativní rámec pro uvalování sankcí. Cílem bylo sjednotit legislativy jednotlivých států zejména pro lepší implementaci sankcí Rady bezpečnosti OSN. Tyto závěry jsou ale stejně tak aplikovatelné pro opatření EU. Umožňují rychlejší a tím pádem i efektivnější přejímání sankce OSN Evropskou unií. Procesy vyústily i v návržení konkrétní formy legislativních opatření nutných pro implementování sankcí (The Watson Institute for International Studies, 2004).

Publikovaným výsledkem Interlakenského procesu byl manuál shrnující praktická doporučení při navrhování a implementaci finančních sankcí (The Watson Institute for International Studies, 2001). Důkazem jeho úspěšnosti může být aktivní používání finančních sankcí v praxi. EU například používá možnosti zmrazení finančních aktiv u jedinců podezřelých z podpory teroristické činnosti, elit nedemokratických režimů či režimů nedodržujících základní lidská práva. Podíváme-li se navíc na strukturu Manuálu, je patrné, že EU se jím nechala inspirovat při navrhování vlastních principů v uvalování sankcí.

### 2.3.2 Bonn-Berlín

Po Interlakenském procesu přejala iniciativu německá strana. Ministerstvo zahraniční spolu s Mezinárodním centrem pro konverzi v Bonnu zorganizovaly další sadu expertních seminářů zaměřených tentokrát na sankce v oblasti cestování, letecké dopravy či zbrojních embarg (The Watson Institute for International Studies, 2004). Soustředily se stejně jako Interlakenský proces na technické aspekty těchto nástrojů, konkrétně na návrhy pro snazší implementaci omezení vstupu a zákazů letů na národní úrovni, na zefektivnění zbrojních embarg, vypracovávaly modelové texty sankčních rezolucí a nakonec se zaměřovaly i na prosazování sankcí OSN a jejich monitorování na místě. Výsledky byly publikovány spolu s Interlakenským procesem roku 2001 (Bonn International Center for Conversion, 2001).

S ohledem na přístup EU vůči zbrojním embargům a zákazům vstupu je však třeba zmínit, že mají na úrovni EU specifické postavení, protože musejí být vzhledem k jejich charakteru implementovány jednotlivými zeměmi zvlášť.

### 2.3.3 Stockholm

Stockholmský proces navazoval na dva předešlé a vycházel z iniciativy švédské vlády. Podílel se na něm Obor konfliktních a mírových studií na Univerzitě v Uppsale.



Za cíl si kladl celkové zefektivnění cílených sankcí (The Watson Institute for International Studies, 2007). Orientoval se proto na účinné postupy při implementaci sankcí. Vzhledem k zaměření této práce jsou důležité zejména nálezy v oblasti co nejpřesnějšího zaměření cíle tak, aby sankcím nebylo možno uniknout. Závěrečná publikace byla uveřejněna roku 2003 (Uppsala University Department of Peace and Conflict Research , 2003).

Z tohoto shrnutí je zřejmé, že vzhledem k zaměření mé práce jsou nejrelevantnější závěry Interlakenského a Stockholmského procesu. Všechny tři projekty jsou navíc významné i díky jejich přispění k efektivnosti uvalovaných sankcí, a tím případně ke zvýšení důvěryhodnosti hrozby uvalení omezujícího opatření. Závěry těchto procesů jasně ukazují, že existují mechanismy, které dokážou cíle sankcí účinně zasáhnout. V návaznosti na tyto procesy se také ukázalo, že je nutno vyvinout kvalitnější metody zkoumání konkrétních humanitárních dopadů sankcí. OSN proto připravila příručku pro přesné vymezení efektů sankcí na civilní obyvatelstvo. Cílem této příručky je, aby byla široce používána uvalovateli sankcí, a tím tedy došlo k minimalizaci jakýchkoli nežádoucích postranních efektů sankcí (UN IASC, 2004).

I přes tuto nezpochybnitelnou snahu a angažovanost Evropské unie v oblasti cílenosti sankcí je nutné upozornit na fakt, že Evropská unie cílené sankce ve většině případů kombinuje s pozastavením rozvojové pomoci, zejména jde-li o zaměření vedení jisté země. Tato praxe je běžná zejména ve vztahu se zeměmi ACP (Asia Caribbean Pacific), které čerpají rozvojovou pomoc ze speciálního Evropského Rozvojového Fondu (European Development Fund, 2007). Pomoc se v případě uvalení sankcí redukuje jen na tu humanitárního charakteru. Do jaké míry je tedy cílenost sankcí citelná v reálném fungování, zůstává spíše otázkou.

## 2.4 Sankce OSN, OBSE a ES/EU

Pro úplné a jasné vymezení sankcí Evropské unie, je nutné upřesnit ještě rozdíl mezi autonomními sankcemi Evropské unie a těmi implementovanými na základě rezoluce Rady bezpečnosti OSN. Vzhledem k tomu, že se EU zavazuje v rámci cílů SZBP stanovených článkem 11 Smlouvy o Evropské unii dodržovat Chartu OSN, zavazuje se tak i k naplňování sankcí uvalených Radou bezpečnosti OSN na základě kapitoly VII Charty (Sankce, 2006, p. 2). EU proto skrze nařízení přejímá všechny povinné sankce OSN. Tyto sankce jsou implementovány na základě rozhodnutí Rady EU v souladu s článkem 36 „Pokynů“ (Guidelines, 2005, str. 13). Důvodem sjednocené implementace sankcí Rady bezpečnosti OSN je zejména snaha zamezit jejich různé interpretaci v jednotlivých zemích, ke které by mohlo dojít. Jde samozřejmě také o to, že sjednocený proces pro EU jako celek je o poznání rychlejší (De Vries & Hadewych, 2004, str. 96).

Kromě přejímání restriktivních nástrojů OSN si ale EU vymezuje i právo jít nad rámec těchto opatření. „Při provádění rezolucí Rady bezpečnosti OSN se EU drží podmínek stanovených těmito rezolucemi, avšak může též rozhodnout o uplatnění dalších omezujících opatření. EU provádí omezující opatření OSN co nejdříve,“ (Sankce, 2006, str. 6). Rychlost v přijetí restriktivních opatření je důležitá, zvláště pokud se jedná o zmrazení fondů, u kterého hrozí spěšný přesun finančních aktiv sankcionovaným subjektem (článek 33 „Pokynů“). V praxi má výše zmíněný princip dopad na charakter uvalovaných sankcí jako takových. Zatímco článek VII Charty umožňuje OSN rozhodnout o sankcích, které jsou spíše reakcí nežli prevencí – mají tedy ráz potrestání -, EU má širší pole a sankce může použít i jako preventivního nástroje (Kreutz, 2005, str. 15). Je tak prakticky omezena pouze vůlí jednotlivých zemí při rozhodování v Radě a v případě obchodu zejména dohodami v rámci WTO (Guidelines, 2005, str. 6).

Kromě povinných sankcí OSN navíc Evropská unie implementuje i nepovinná omezující opatření. EU tato opatření až na dvě výjimky uplatnila. Těmito výjimkami byly sankce uvalené proti Gruzii z roku 1993 a proti Jemenu z roku 1994 (Kreutz, 2005, str. 16).

Kromě možnosti preventivního uvalování sankcí se EU liší i podobou přijímaných restriktivních opatření. Sankce uvalené na základě rozhodnutí Rady bezpečnosti OSN se stále vztahují nejvíce na zbrojní embarga. Je to zejména z toho důvodu, že sankce OSN mohou být uvaleny pouze v zájmu zachování světového míru. Podle Charty nemůže OSN uvalit sankce například kvůli špatným pracovním podmínkám či lidským právům.

Evropská unie naopak takovou možnost má a také jí využívá (De Vries & Hadewych, 2004, str. 98).

Z těchto údajů je zjevné, že Evropská unie považuje sankce za funkční nástroj své zahraniční politiky – nejde jen o koordinaci postupů v návaznosti na rozhodnutí jiných organizací, ale i naplňování vlastních cílů, které je nutno uskutečnit zvláštními opatřeními. Rostoucí počet tzv. autonomních sankcí EU v posledních letech také hovoří pro tuto domněnku. Z toho vyplývá, že v této otázce existuje poměrně robustní konsensus mezi členskými státy. Je totiž vhodné připomenout, že sankce EU jsou součástí druhého pilíře, v rámci kterého stále převažuje jednomyslné rozhodování. Právě vyšší počet autonomních sankcí přítomnost takového konsenzu potvrzuje. Shoda mezi jednotlivými členskými zeměmi je také patrná, co se formy uvalovaných sankcí týče. Jak již bylo řečeno, v posledních letech jasně převažují tzv. cílené sankce nad sankcemi plošnými.

Kromě sankcí OSN se EU zavázala implementovat sankce OBSE (Druláková, Trávníčková & Zemanová, 2008). Principy jsou v tomto případě prakticky totožné s principy sankcí OSN.

## **3 PROVÁDĚNÍ SANKCÍ**

### **3.1 Rozhodovací mechanismus**

Při rozhodování o uvalování sankcí v rámci Společné zahraniční a bezpečnostní politiky je přijat Radou EU jednomyslně společný postoj podle článku 15 Smlouvy. Společný postoj je rozhodovacím nástrojem v rámci druhého pilíře představeným Maastrichtskou smlouvou (Druláková, Trávníčková & Zemanová, 2008). Jedná se o vymezení postoje EU ke konkrétním aktuálním otázkám (König, Lacina, & Přenosil, 2007, str. 166).

Složitější je ale následující implementace sankcí. Již dříve jsem zmínila, že implementace zbrojních embarg není v kompetenci institucí EU, a to z toho důvodu, že zboží sloužící k vojenským účelům bylo již od počátku vyňato z volně obchodovatelného zboží v rámci ES. Zbrojní embarga jsou tudíž uvalována na národní úrovni (ačkoli v běžné praxi tomu také předchází přijetí společného postoje). Důvody k tomu jsou i čisté praktické. Vzhledem k tomu, že zbrojní embarga jsou jedním z nejčastějších druhů sankcí, je legislativa na národní úrovni na jejich implementaci již dobře připravena. Jako sporné se ale později ukázalo být tzv. zboží dvojího užití, které může sloužit jak vojenským, tak nevojenským účelům. Evropský soudní dvůr v této věci nakonec rozhodl ve prospěch evropských institucí a možné omezení obchodu s nimi přenechal na jejich rozhodnutí (De Vries & Hadewych, 2004, str. 97). Na toto zboží se tudíž vztahuje článek 215.

V kompetenci členských států ale stále zůstávají, jak již bylo uvedeno, cestovní restrikce, a to zejména z technických důvodů (Paasivirta & Rosas, 2002).

Restriktivní opatření ekonomického charakteru (hospodářské a finanční sankce) se ale dotýkají Společného trhu, spadají proto do prvního pilíře. Jejich implementace je záležitostí institucí Evropské unie, která v této věci postupuje pomocí nařízení. Rada tedy na základě společného postoje přijme kvalifikovanou většinou nařízení, které je závazné pro všechny členské státy. Za provedení nařízení je odpovědná Komise – exekutivní orgán EU. Navíc platí, že pokud jsou cíleným subjektem osoby či skupiny, nikoli třetí země, musí Rada přijmout nařízení jednomyslně po konzultaci s Parlamentem (The EU list, 2008, str. 6). Toto se týká zejména boje proti terorismu, kdy dochází k přijetí omezujících opatření, jako například zmrazení peněžních prostředků, finančních aktiv

nebo hospodářských výhod podezřelých osob (Konsolidované znění Smlouvy, 2006). Z výše uvedeného tedy vyplývá, že právním základem ekonomických restriktivních opatření je jak postoj přijatý v rámci SZBP, tak nařízení spadající do sekundární legislativy EU.

V případě schvalování společného postoje nechává Rada obvykle jednotlivé případy dopředu projednat COREPERem a RELEXem. Dochází tak k urychlení samotného procesu rozhodování. Návrh na přijetí společného postoje může vzejít z pera Komise nebo právě předsedající země.

Pokud implementace prováděna na úrovni Evropské unie (jedná se o restriktivní opatření ekonomické povahy), a je tedy nutné k jejich provedení nařízení, předloží opět Komise návrh Radě. Formálně by přijetí nařízení k provedení omezujících opatření mělo předcházet přijetí společného postoje EU. V praxi se ale často návrh na provedení omezujícího opatření podává dříve, aby oba texty mohly být projednány současně a nedocházelo tak k nežádoucím časovým prodlevám, které jsou zejména v případě finančních sankcí více než nežádoucí (Sankce, 2006).

Při provádění hospodářských a finančních sankcí jsou tato opatření nuceny implementovat „všechny osoby a subjekty podnikající v EU včetně státních příslušníků nečlenských zemí EU, jakož i státní příslušníci zemí EU a subjekty zapsané nebo zřízené podle právních předpisů některého členského státu EU podnikající mimo území EU” (Sankce, 2006, str. 6). Zmíněná klauzule by měla zajistit, že přijatá sankce nabude dostatečné důležitosti z hlediska ztrát, které cílovému subjektu může způsobit. Faktu, že mezinárodní hospodářské a finanční sankce jsou většinou nakonec důsledně uvalovány jen malou částí zemí, je příkládána malá efektivita těchto opatření. Takové sankce totiž nevyvinou dostatečný nátlak na cílený subjekt, kterému stále zbývá množství možností, jak případné škody kompenzovat. Stačí přeorientovat hospodářské aktivity na zemi, která se rozhodla sankce neuvolit. Evropská unie jako celek je ale již poměrně silným ekonomickým hráčem, který může společným postupem patřičného nátlaku dosáhnout.

## 3.2 Monitorování provádění

Evropská unie disponuje možností potrestat státy, které by nedostály jejím nařízením. Jde o obecné principy plynoucí ze Smlouvy, v oblasti sankční politiky ale nabývají zvláštní důležitosti. Často se vyskytujícím problémem při uvalování sankcí, který má negativní dopad na jejich efektivnost, je nedodržení přijatých omezení jednotlivými státy. To se týká zejména sankcí Rady bezpečnosti, protože OSN nemá k ruce žádné účinné mechanismy, kterými by „neposlušný“ stát donutilo opatření zavést. Oproti EU může v takovém případě zahájit se svým členským státem řízení o porušení Smlouvy podle článku 259 (bývalý článek 227) a článku 260 (bývalý článek 228), a zaručit tak jednotnost postupu EU jako celku. Evropská Komise má na základě těchto článků možnost nechat nedisciplinovanost státu projednat Evropským soudním dvorem (De Vries & Hadewych, 2004, str. 101; Sankce, 2006).

Právě kontrola provádění jednotlivými zúčastněnými státy je jedním ze zásadních doporučení plynoucích ze závěrů Stockholmského procesu hledajícího co nejefektivnější postupy při uvalování sankcí. Spadá do monitorovací etapy, která by měla následovat po přesném naplánování a provedení sankcí. Kromě výše zmíněného cíle udržet disciplinovanost jednotlivých států provádějících opatření, má monitorovací etapa za úkol i zefektivnění již uvalených sankcí. Ukázala se být velmi prospěšnou, protože byly díky ní nalezeny mezery v implementaci omezujícího opatření, kterými cílené subjekty unikly jeho dopadům. Poskytuje navíc nepostradatelné zkušenosti pro lepší naplánování další sankční epizody. Ačkoli je každá z epizod svým způsobem jedinečná, jisté závěry lze uplatnit univerzálně. Právě monitorování slouží k cennému sběru dat umožňujícímu tyto jedinečné závěry nalézt (De Vries & Hadewych, 2004, str. 101).

## **4 HODNOCENÍ ÚSPĚŠNOSTI SANKCÍ EU**

Výše zachycené zdokonalování implementace a monitorování sankcí mají za cíl jediné – zásadně zvýšit účinnost uvalovaných restriktivních opatření. Otázkou ale zůstává, do jaké míry je Evropská unie v tomto snažení úspěšná. Jakých konkrétních výsledků ve své sankční politice dosahuje? Pro zodpovězení této otázky je potřeba se nejprve zabývat kritérii, pomocí kterých lze úspěšnost sankcí měřit. Po jejich vymezení bude možné přistoupit k samotnému hodnocení.

Na tomto místě ještě upřesním, že si v mém případě nekladu za cíl hodnotit efektivitu sankcí - proměnnou relativní vůči nákladům, které jsou s uvalením sankcí spojené. Efektivita sankcí je často porovnávána s efektivitou vojenského zásahu (Pape, 1997, str. 110). I v tomto případě je pro vyvození platných závěrů vždy potřeba kromě úspěchu těchto dvou nástrojů samotných brát v potaz i náklady s nimi spojené (Baldwin, 1998, str. 192). To je cesta, kterou se ve své práci nevydám. Pokusím se jen získat informace pro zhodnocení úspěchu sankčních epizod jako takových, bez dalšího porovnání s jinými nástroji či faktory. Nedávám si proto ambice obhajovat sankce jakožto účinné alternativy vůči vojenskému zásahu, pouze se zajímám o jejich samostatné výsledky, kterých v rámci zahraniční politiky Evropské unie dosahují.

### **4.1 Kritéria úspěšnosti**

Praxi uvalování restriktivních opatření téměř po celou dobu doprovází i akademická snaha zodpovědět otázku, zdali ekonomické sankce skutečně fungují a zdali tedy má smysl je jako politického nástroje i nadále využívat. V diskusi nad jejich účinností jsou jedním z hlavních sporných bodů kritéria sloužící k měření úspěšnosti. Objevují se jak názory, že ekonomické sankce postrádají jakoukoli účinnost, tak hlasy, které naopak sankce jako funkční politický nástroj obhajují. Tyto dva protichůdné soudy se od sebe, nikoli náhodou, odlišují právě v kritériích hodnocení. Jejich výběr je tedy pro další analýzu klíčový, je totiž zřejmé, že bude mít na její výsledky nezanedbatelný vliv.

Asi nejčastějším přístupem k testování sankcí bylo zjišťování jejich úspěšnosti v dosažení změny chování u cíleného objektu. Předpokladem v tomto případě je, že cílem sankcí je pouze dosažení jisté změny u cíleného subjektu, a jako úspěch je tak chápan

ústupek z jeho strany. I mezi představiteli této metody existují neshody v tom, do jaké míry musí cílený subjekt ustoupit, aby mohla být sankční epizoda zaznamenána jako úspěšná (Pape, HSEO). Jisté ale je, že většinou právě výsledky těchto testů nehovoří ve prospěch sankcí jako účinného nástroje mezinárodně-bezpečnostní politiky (Pape, 1997; Hufbauer, Schott, Elliott, & Oegg, 2007; Barber, 1979).

Mnoho autorů upozorňovalo na jednostrannost výše zmíněných studií a snažili se poukázat na jiné cíle, kterých uvalující země může chtít dosáhnout. Nejčastěji zmiňovanou v tomto kontextu byla jistě symboličnost sankcí (Barber, 1979; Lindsay, 1986). Podle těchto autorů, ačkoli sankce neuspějí ve svém primárním cíli (tj. změně chování cíleného subjektu), mohou výborně přispět ke snahám země získat prestiž, touženou reputaci či „image“, stejně tak jako k upevnění podpory domácích voličů. Tito autoři tak dochází většinou k opačnému závěru. Symbolická funkce sankcí je podle nich natolik silná, že je možné hodnotit je jako celkově úspěšné.<sup>10</sup>

Zásadní otázkou při hodnocení sankcí tedy je, má-li být brána v potaz i jejich symbolická funkce. Takový postup by v sobě obsahoval předpoklad, že zájmem uvalujícího subjektu je implementováním omezujících opatření docílit pozitivních efektů na jeho pozici (ať již na domácí úrovni či mezinárodně). Do jaké míry jsou ale tyto zájmy přednější snahám „zkrotit“ chování cíleného subjektu a jak symbolickou funkci měřit? V následující podkapitole zodpovíme tyto otázky, stejně tak jako relevantnost symbolické funkce v případě restriktivních opatření EU.

#### 4.1.1 Symbolická funkce sankcí

Jednou z průkopnických prací pokoušející se o hodnocení sankcí zahrnutím symbolické funkce do možných cílů, kterých má omezující opatření nabýt, je článek Jamese Lindsaye 'Trade Sanctions As Policy Instruments: A Re-Examination' uveřejněný *International Studies Quarterly* roku 1986. Lindsay v něm nadeřadil pět možných cílů, jež mohou být důvodem uvalení sankcí – ústupek ze strany cílené entity, svržení vlády, zastrašení, mezinárodní symbolismus a domácí symbolismus. První tři zmíněné funkce jsou běžně testovanými - je jim společný cíl dosáhnout změny v chování cíle. Lindsay se od běžných testů úspěšnosti ale liší zahrnutím kritéria symbolismu jako prvořadého cíle,

---

<sup>10</sup> Kromě běžného testování účinnosti zkoumají někteří autoři i úspěšnost sankcí v závislosti na proměnných často souvisejících s režimem v cílené zemi či důležitostí sporného bodu (U-Jin Ang, A., & Peksen, D., 2007). Není pro ně důležitá úspěšnost sankcí jako taková, jako spíše faktory, které na ní mohou mít vliv.



kterého má uvalení sankcí dosáhnout. Tvrdí například, že v případě sankcí z roku 1979 proti Íránu nešlo ani tak o nátlak na osvobození držených rukojmí, jako spíše o symbolickou důležitost tohoto opatření na americké půdě. V uzavřených kruzích se tou dobou údajně neskrýval předpokládaný nepatrný dopad ropného embarga na íránskou ekonomiku a skepse vůči účinnosti opatření co se možné změny chování Íránu týče (Lindsay, 1986, str. 156).

Lindsay uvádí, že symbolická funkce sankcí má obvykle zapůsobit buď na domácím poli, kde je jejich úkolem získat podporu vládě, jež je iniciuje (důležité jsou zejména pro získání či udržení hlasů do budoucích voleb), nebo na mezinárodním poli, kde jde o získání podpory ostatních mocností.

Úspěšnost sankcí v dosažení symbolického cíle na domácí úrovni je Lindsayem měřena úspěšností otázky sankcí v rámci snahy vlády získat co největší podporu voličů, tj. v rámci jakési nepřetržitě probíhající volební kampaně v dané zemi (Lindsay, 1986, str. 166). Snaha získat uvalením či neuvalením sankcí hlasy se pro rozhodování o omezujících opatření Evropské unie zdá být ale neopodstatněná. Jediný přímo volený orgán na úrovni EU je v dnešní době Parlament, který má v otázce restriktivních opatření minimální pravomoci. Rozhodné slovo má hlavně Rada EU, složená z ministrů jednotlivých zemí, výkonným orgánem je pak Komise, pro kterou se ale souboj o hlasy vzhledem k charakteru jejího jmenování nezdá být důležitý (Druláková, Trávníčková & Zemanová, 2008).

Pokud by tedy omezující opatření mohla plnit nezanedbatelnou symbolickou funkci na domácím poli, pak jedině na úrovni politik jednotlivých států. Ani zde ale „každodenní“ zahraničně-bezpečnostní politika a její nástroje nebývají nejdůležitější programovou částí předvolební kampaně a faktorem určujícím definitivní rozhodnutí voliče. Po bližším prozkoumání náplně volebních kampaní dnešních českých parlamentních stran je patrné, že české strany se k mezinárodně-bezpečnostním tématům věnují ve velké míře pouze v rámci Evropské unie či jiných mezinárodních organizací (Strana zelených, 2006; ČSSD, 2006; KSČM, 2006; KDU-ČSL, 2006). Otázku Společné zahraniční a bezpečnostní politiky adresují většinou obecně s důrazem na rozhodovací mechanismy spíše než konkrétní problémy. Nejsilnější Občanská demokratická strana se ke společnému rozhodování na úrovni institucí EU v jiných než ekonomických otázkách staví nejrezervovaněji, na druhou stranu ale vyzdvihuje důležitost Jednotného trhu, jehož existence je jedním ze zásadních důvodů sjednocování sankční politiky (ODS, 2006).

Všeobecná významnost omezujících opatření v rámci boje o voliče na úrovni jednotlivých států se tedy nejeví být prokázána.

Je bezpochyby možné, že symbolická funkce sankcí na domácím poli může představovat nikoli nežádoucí vedlejší efekt, ale pro výše zmíněné důvody se zdá být nepravděpodobné, že by to byl ten nejdůležitější, určující uvalení či neuvalení sankcí Evropskou unií. Jako faktor pro hodnocení celkové efektivity se tedy zdá být nerelevantní.

Důležitosti domácích vlivů na uvalení sankcí se zabýval také Daniel W. Drezner, který shrnutím tří ekonometrických studií dospěl k závěru, že domácí proměnné ve valné většině případů nemají rozhodující roli (Drezner, 1999). Významnou v této rovině byla také práce Keampfera a Lowenberga. Ti naopak obhajují důležitost vlivu domácí politické scény na rozhodnutí uvalit sankce. Tvrdí, že funkce sankcí je více expresivní nežli instrumentální. Danou hypotézu dokazují na příkladu sankcí uvalených na Jižní Afriku. Tato sankční epizoda podle nich dokládá silný vliv protekcionistických kruhů, nikoli snahu dosáhnout co největší ekonomické škody cílené zemi (Lowenberg & Kaempfer, 1999). HSEO ale upozorňují, že jde o jeden z mnoha případů. Podle jejich závěrů jde většina hospodářských a finančních omezení naopak proti zájmům domácích nátlakových skupin, zvláště těch z ekonomické oblasti, nelze tedy tvrdit, že by uvalení sankcí mělo obecně za cíl zvýšení domácí podpory (Hufbauer, Schott, Elliott, & Oegg, 2007, str. 7).

Kromě domácího symbolismu, definuje Lindsay také symbolickou funkci sankcí na mezinárodní úrovni. Pro zjištění, je-li tato funkce u uvalených sankcí naplněna či nikoli, vyhodnocuje Lindsay počet zemí, které podporují snahu uvalující země tím, že ji v restriktivních krocích následují. Pokud by snahou, v rámci symbolické funkce, mělo být rekrutování co největšího počtu zemí podporujících toto úsilí, pak by zjevně nešlo v první řadě o symbolismus ale o snahu učinit sankce efektivnější v jejich nátlaku. Je zřejmé, že má-li cílená země utrpět uvalením sankcí ekonomické ztráty, je zapojení většího počtu zemí žádoucí. Cíli omezujících opatření pak totiž ubývá možnosti ztrátu substituovat obchodem s jinou zemí. Jde-li ale o pouhou snahu získat pozitivní „image“, neukazuje se být měření úspěchu počtem následovníků v tomto případě jako nejvhodnější způsob. Zdá se totiž, že vysoký počet partnerů v sankčních snahách není podmínkou pro vybudování pověsti ochránce lidských práv

Jak je patrné, nepřehlédnutelnou komplikací při zahrnutí symbolismu mezi kritéria hodnocení úspěšnosti je nalezení vhodného způsobu měření symbolické funkce sankcí. Jde o nehmotné hodnoty jako reputace, status či „image“, které jsou *per se* těžko

měřitelné. Navíc, jak vyplývá i z Lindsayových 19 testovaných příkladů, symbolická funkce sankcí se objevuje ve velkém množství případů po boku jiných cílů. Je v podstatě permanentně přítomnou proměnnou (Lindsay, 1986). Hodnotit ale, do jaké míry je prioritní, by bylo spíše spekulací, která by se jen obtížně dala postavit na důvěryhodných zdrojích.

Z výše uvedených důvodů nebudu ve své práci symboličnost sankcí považovat za faktor, který by vstupoval do hodnocení jejich úspěšnosti. Netvrdím, že je bezvýznamný, ale že je v případě omezujících opatření Evropské unie druhořadý.

#### 4.1.2 Úspěšnost sankcí na základě dosažené změny v chování

Pro měření úspěšnosti sankcí EU se zdá být vhodnější jít „klasickou“ cestou hodnocení na základě dosažené změny v chování cíleného subjektu. Kromě výše zmíněných argumentů je přesvědčivým důvodem i definice sankcí samotnou Evropskou unií. Jediný cíl sankcí oficiálně deklarovaný v dokumentech EU je „dosažení změny v činnostech nebo politikách porušujících mezinárodní právo či lidská práva nebo politikách nerespektujících právní či demokratické zásady“ (Sankce, 2006). Zdá se tedy, že prioritou je vždy jistá náprava v chování cíleného subjektu, nikoli snaha zlepšit si pozici. V zahraničně-bezpečnostní oblasti je samozřejmě zcela běžné neodkrývat veškeré úmysly otevřenou cestou, proto se uvedený cíl může od reality odklonit. Symbolická funkce je ale jaksí integrální součástí prakticky všech kroků na mezinárodním poli, přesto o jejich účinnosti příliš nevyovídá. Vzhledem k tomu, že sankce mají vždy i jiný než ryze symbolický dopad - vedou vždy k ekonomickým ztrátám na jedné či druhé straně, případně na obou - nezdá se být u nich symbolická funkce směrodatnou.

Ve prospěch použití kritéria změny chování ze strany cíleného subjektu hovoří i snaha posledních let o zdokonalení implementace, a to jak po institucionální, tak legislativní stránce (Kreutz, 2005). Z tohoto vývoje je patrná snaha EU převést v největší míře deklarovaný cíl restriktivních opatření do praxe a tedy i důraz na nesymbolickou stránku tohoto nástroje zahraničně-bezpečnostní politiky.

## 4.2 Hufbauer, Elliott, Schott, Oegg (HSEO)

Nejucelenější a nejaktuálnější studií úspěšnosti sankcí využívající mnou zvolených kritérií hodnocení je práce kolektivu autorů Hufbauer, Elliott, Schott a Oegg (dále jen

HSEO) *Economic Sanctions Reconsidered* z roku 2007 (Hufbauer, Schott, Elliott, & Oegg, 2007). Toto již třetí vydání obsahuje všechny případy sankčních režimů od 1. Světové války po současnost, přitom se autoři při jejich výběru přísně drží pouze politicky motivovaných ekonomických sankcí. Fakt, že je publikace již třetím přepracovaným vydáním zohledňujícím kritiku a nedostatky těch předešlých, hovoří jasně ve prospěch jejího použití jakožto základu pro analýzu úspěšnosti sankcí EU. Poslední vydání totiž bere v potaz i poměrně nové tendence, které v oblasti ekonomických restriktivních opatření existují, jako například cílené sankce. Jde navíc o jeden z nejrozsáhlejších souborů empirických dat v oblasti sankcí vůbec obsahující 174 případů. Tato kniha se také stala základem pro mnohé další práce (zmiňují ji např. Pape, Drezner, Baldwin), a je tak jakýmsi pomyslným odrazovým můstkem při testování sankcí. Velkou předností práce HSEO je izomorfní charakter případů, který zajistí metodologickou konzistenci následující analýzy. Pro zachování této vlastnosti budou proto všechny použité případy v této práci splňovat kritéria stanovená HSEO, a to jak pro jejich zařazení do souboru, tak i pro hodnocení jejich úspěchu, případně neúspěchu.

Z tohoto důvodu se nyní zaměřím na metodologii používanou HSEO při výběru a hodnocení sankčních režimů, abych následně představila a analyzovala výsledky, kterých HSEO u sankcí Evropské unie dosahují.

#### 4.2.1 Metodologie HSEO

Při výběru všech 174 případů uvalených sankcí od 1. Světové války do roku 2006 kladou HSEO důraz zejména na to, aby všechny zahrnuté případy nebyly nástrojem ekonomického nátlaku, ale měly čistě politickou motivaci. Ve středu implementovaných sankcí tedy stojí snaha uvalující entity změnit politické chování cíleného subjektu (Hufbauer, Schott, Elliott, & Oegg, 2007, str. 3). Jejich zájmem také nejsou zbrojní embarga. Důvod je prostý. Ekonomické sankce mají podle HSEO za cíl poškodit ekonomiku cílené země, učinit na ni tak dostatečný nátlak a donutit ji ke změně přístupu. Kontrola exportu vojenského materiálu ale takovým případem není. Zde jde pouze o znemožnění použití zbraní při prosazování politik jistého subjektu. HSEO tak zahrnují pouze ty případy, kde má limitování obchodu se zbraněmi a vojenským materiálem podstatné dopady na celkovou situaci hospodářství v zemi (Hufbauer, Schott, Elliott, & Oegg, 2007, str. 4).

HSEO bere v potaz dva základní typy sankcí. Omezení obchodu a finanční sankce. K prvnímu není potřeba bližší specifikace. Co se ale skrývá podle HSEO pod pojmem finančních sankcí? Počítají mezi ně jakékoli omezení finančních toků (tj. investic, zmrazení aktiv apod.), ale stejně tak i přímou ekonomickou pomoc třetí zemi (Hufbauer, Schott, Elliott, & Oegg, 2007, str. 96). HSEO do případů nezahrnují pouhé omezení výhodné obchodní spolupráce se třetí zemí.

Pro hodnocení sankcí pak berou v potaz pouze změnu v chování, politikách či režimu cíleného subjektu (Hufbauer, Schott, Elliott, & Oegg, 2007, str. 7). Je tedy zřejmé, že případy EU zahrnuté v HSEO budou odpovídat mnou stanoveným kritériím. Nezahrnují totiž symbolickou funkci.

K hodnocení sankcí používají HSEO dvou kritérií, která vzájemně kombinují k získání konkrétního výsledku o úspěšnosti sankční epizody. Za prvé hodnotí úspěch sankční epizody<sup>11</sup> z hlediska stanoveného cíle. Zde rozlišují čtyři možné stupně, kterých lze dosáhnout.

1. Neúspěch. Znamená, že stanoveného cíle nebylo dosaženo.
2. Nejasný výsledek s možným úspěchem. Znamená, že došlo k jisté změně, která by se mohla do jisté míry jevit jako úspěch.
3. Částečný úspěch. Znamená, že cíl částečně splnil podmínky stanovené uvalující entitou.
4. Úspěch. Znamená, že cíl v plné míře splnil podmínky stanovené uvalující entitou.

Kromě samotných výstupů sankční epizody je nutno zahrnout i míru podílu sankcí na výsledku. Zde volí HSEO opět škálu o čtyřech stupních:

1. Sankce měly protichůdný vliv. Sankce tedy nejenže nedokázaly vyvinout dostatečný nátlak vedoucí k ústupku ze strany cíleného subjektu, ale naopak vedly k opačné reakci cíle, než která byl zamýšlená uvalující entitou.
2. Malý či žádný vliv. Jde zejména o případy, kde se dá konečný výstup vysvětlit zejména i jinými proměnnými, jakými může být například změna ve vedení cílené země.
3. Podstatný vliv. Je možné dokázat, že sankce podstatnou měrou přispěly k výstupu.
4. Rozhodující vliv. Nebylo v podstatě jiné zásadní proměnné, která by měla vliv na změnu chování cíleného subjektu.

---

<sup>11</sup> Sankční epizodou se rozumí případ uvalení sankcí od hrozby po jejich stažení. Jednotlivým prvkem sankční epizody je neměnnost cílů hrozby, případně uvalení sankcí, a také hráčů.

Každému z výše jmenovaných stupňů přiřazují HSEO body od 1 do 4, které mezi sebou pro obě kritéria násobí. Vznikne tak škála úspěšnosti sankcí od 1 do 16, zohledňující jak výsledek sankční epizody, tak vliv, který na tento výsledek měly sankce. Pro HSEO jsou úspěšně sankční epizody dosahující 9 a více bodů (Hufbauer, Schott, Elliott, & Oegg, 2007, stránky 49-51). Neznamená to, že by sankční epizoda dosahující 8 bodů byla zcela neúspěšná, její výsledek ale není dostatečně přesvědčivý pro to, aby mohla být zařazena do seznamu prokazatelně účinných případů.

#### 4.2.2 Výsledky testů HSEO

HSEO dochází k celkovému skóre úspěšnosti 34% s tím, že u mírnějších žádostí ze strany uvalující entity je úspěch zaznamenán téměř u jedné poloviny. U závažnějších požadavků je míra úspěšnosti menší, kolem 30% (Hufbauer, Schott, Elliott, & Oegg, 2007, stránky 158-159).

Jak je tomu ale v případě Evropského společenství/Evropské unie? HSEO zaznamenávají celkem 23 případů sankcí uvalených Evropským společenstvím/Evropskou unií, které odpovídají jejich kritériím. Je podstatné zdůraznit, že se jedná pouze o sankce autonomní, sankce uvalované v rámci Rezoluce Rady bezpečnosti OSN nejsou započítávány (s výjimkou specifického příkladu Jugoslávie).

Ze sankčních epizod před rokem 2002, které byly HSEO vyhodnocovány, bylo úspěšných 5 z 15. Sankční epizody po roce 2002 byly jen zaznamenány, ale nevyhodnoceny. Míra úspěšnosti v případě EU dosahuje tedy zhruba 33%, což je výsledek srovnatelný s obecnými závěry. S výjimkou jednoho případu (omezující opatření proti Turecku z roku 1995) jsou všechny úspěšné případy sankcemi uvalenými ve spolupráci se Spojenými státy. Případ Jugoslávie je specifický. Šlo o kombinované sankce OSN, USA a EU, které se ale obsahově lišily.

Zaměříme-li na sankce uvalené pouze Evropskou unií, HSEO zaznamenávají do roku 2002 pět případů, z toho pouze jeden úspěšný, v procentuálním vyjádření jde tedy o 20% míru úspěšnosti, což je výsledek o poznání nižší, než v případě spolupráce s jinou velmocí. Ke zjištění konkrétních dopadů sankcí EU i v těch případech, kdy byly sankce uvaleny ve spolupráci s jinou velmocí, by bylo potřeba vzít v úvahu i další proměnné nejen úspěch či neúspěch sankcí vzhledem k požadavkům uvalujících entit. Do hodnocení by se musel zahrnout stav vzájemných vztahů jednotlivých uvalujících entit a cíleného subjektu před sankční epizodou (ať již jen ve fázi hrozby či implementace). Zvážit by se

měl zejména jejich politický i ekonomický význam a důležitost pro obě strany. Dalším vodítkem, které by mohlo posloužit při indikaci vlivu sankcí uvalených konkrétní entitou, by mohly být i hospodářské dopady na cílený subjekt rozpočítané na každou uvalující entitu zvlášť.

Vzhledem k rozsahu práce jsem se ale takto podrobnou analýzou nezabývala. Evropská unie hrála roli klíčové partnera (ať již obchodního nebo v rozvojové pomoci) pro cílenou entitu u všech rozebíraných případů, což je důvod, proč i přes nerozlišení vlivu jednotlivých hráčů v sankční epizodě můžeme vyvozovat přibližné závěry o úspěšnosti sankcí EU.

#### 4.2.3 Vyhodnocení nových případů

HSEO případy ukončené před rokem 2002 uvádí, ale nehodnotí. Představují tak dalších osm případů sankcí Evropské unie, které byly v roce publikace aktivní nebo nedávno ukončené a plnily jimi stanovená kritéria.<sup>12</sup> Z těchto sankčních epizod má smysl dnes hodnotit sankce uvalené na Haiti, Středoafričskou republiku a Guineu.<sup>13</sup> Tyto sankční epizody totiž nejenže skončily, ale došlo i k jistým změnám ze strany cíleného subjektu tak, aby o nich mohly být činěny závěry. V následující části se je proto pokusím vyhodnotit za použití metodologického přístupu HSEO. Základem pro hodnocení budou *case studies* zpracované HSEO doplněné o další zdroje relevantní pro danou sankční epizodu.

##### Haiti

##### *Vývoj*

Důvodem uvalení sankcí na Haiti byly parlamentní, lokální a prezidentské volby z roku 2000. Ty drtivě vyhrála strana Jeana-Bertranda Aristida *Fanni Lavalas*. Přepočítání hlasů do Senátu bylo ale zpochybněno OAS (*Organization of American States*) monitorující průběh voleb (ICG, 2004). Jako první uvalily sankce Spojené státy. Následovala je i Evropská unie, která se rozhodla pro přerušování přímé pomoci Haiti v lednu roku 2001 po neúspěšných snahách o rektifikaci výsledků prezidentských a parlamentních voleb. Hlavním a deklarovaným cílem obou uvalujících entit byla eliminace pochybností ohledně legitimacy nově zvoleného parlamentu, politická shoda mezi Aristidovými stoupenci a opozicí, a tím i ustavení funkčních institucí zaručujících demokratickou správu země (Hufbauer, Schott, Elliott, & Oegg, 2007; ICG, 2004).

Pokusy o dojednání kompromisu s opozicí, která se spojila do jednoho hnutí *Convergence*<sup>14</sup> definitivně selhaly v polovině roku 2002. Od této chvíle docházelo již jen ke stupňování násilí mezi Aristidovými stoupenci a opozičními hnutími. V letech 2003 a 2004 byla situace v zemi již prakticky nekontrolovatelná (ICG, 2004). Nejenže se

---

<sup>12</sup> Počítají mezi ně sankce uvalené na Haiti, Zimbabwe, Středoafričskou republiku, Guineu, Uzbekistán, Bělorusko, Palestinu vedenou Hamásem a Fiji (Hufbauer, Schott, Elliott & Oegg, 2007, 34-41).

<sup>13</sup> V případě Fiji je příliš brzy hodnotit dopad sankcí, vzhledem k nejisté politické situaci v zemi (Hufbauer, Elliott, Schott & Oegg, 2007). V případě Hamásu se dnes sankce prakticky vztahují jen na uskupení, které je chápáno jako teroristická organizace (Consolidated list of persons, groups and entities, 2009).

<sup>14</sup> Později byla opozice reprezentována hnutím G-184, které bylo aktivní zejména v letech 2003 a 2004. Při jednáních roku z 2004 došlo ke sloučení *Convergence* a G-184 do jednoho uskupení pod názvem Demokratická platforma (ICG, 2004, str. 9).



ozbrojené střety politických skupin staly denní normou, země, jejíž rozpočet je ze 60% závislý na zahraniční pomoci, se ponořovala do stále větší ekonomické a s tím související sociální krize. Všechny tyto faktory spolu se silným diplomatickým nátlakem ze zahraničí (zejména USA a Francie) nakonec donutily prezidenta Aristida k odstoupení.

Následně jmenovaná překlenovací vláda byla podpořena misí OSN MINUSTAH<sup>15</sup> (CIA Factbook, 2009). Jejím základním úkolem bylo dovést zemi do voleb, které se nakonec konaly roku 2006. Mezinárodní komunita je shledala demokratickými, a Haiti je tak všeobecně považováno za zemi ocitající se na dobré cestě ke stabilnímu demokratickému uspořádání (République d'Haïti, 2008, str. 5).

Přímá zahraniční pomoc byla ze strany Evropské unie obnovena roku 2004. Roku 2008 pak EU podepsala s Haiti plán na čerpání pomoci z EDF (*Eropean Development Fund*) pro léta 2008-2013 (République d'Haïti, 2008).

### *Zhodnocení*

Ačkoli se na první pohled zdá, že sankce v podstatě uspěly (koneckonců došlo k obnovení demokratického pořádku v zemi), bližší analýza již nevyznívá tak optimisticky.

Při použití metodologie HSEO je důležité jasně definovat cíle uvalující entity, kterých mají sankce dosáhnout. V případě sankcí uvalených na Haiti šlo v první řadě o přehodnocení výsledků voleb z roku 2000, politický smír mezi prezidentem Aristidem a opozicí a následné zajištění fungujících správních institucí. Nešlo o odstranění Aristidovy vlády jako takové ale o efektivní reformy z jeho strany. V tomto směru nebyl cíl naplněn, na což upozorňují i HSEO v případové studii zabývající se touto sankční epizodou (Hufbauer, Schott, Elliott, & Oegg, 2007). Na druhou stranu ale pokroku v demokratizaci země bylo dosaženo, i když cestou poněkud delší a složitější, než bylo původně předpokládáno. Politický výsledek sankcí by tedy mohl být ohodnocen indexem 3, znamenajícím, že došlo k částečnému splnění cílů uvalující entity cíleným subjektem.

Klíčovou je zde ale otázka, do jaké míry na tomto výsledku měly podíl sankce samotné. Co opravdu stojí za Aristidovým odchodem z funkce?<sup>16</sup> Z bližšího prozkoumání vývoje politické situace na Haiti po roce 2000 se zdá, že více než mezinárodní nátlak to byla domácí opozice (ICG, 2004). Je ale pravdou, že chybějící mezinárodní podpora zhoršovala relativní postavení Aristidovy vlády, a tak nepřímou podporovala opoziční

---

<sup>15</sup> Mission des Nations Unies pour la Stabilisation d'Haïti.

<sup>16</sup> Nebereme-li v potaz Aristidova obvinění z únosu Spojenými státy (ICG, 2004).

snažení. Alarmující socio-ekonomická situace v zemi, z velké části zhoršená právě uvalenými sankcemi, může být také počítána mezi faktory, které vedly k radikalizaci opozice a následnému odstoupení Aristida. Přímý dopad sankcí se rozměňuje v celkové dlouhodobé politické nestabilitě země, proto hodnotím jejich příspěvek k výsledku indexem 2.

Celková úspěšnost sankcí tak dosahuje hodnoty 6, což je skóre, které neumožňuje zařadit tuto sankční epizodu na seznam úspěšných.

## Guinea

### *Vývoj*

Guinea je africkou zemí vedenou dlouhá léta jedinou osobou – Lasanou Contém, který zemi vládl od roku 1984 až do své smrti v prosinci minulého roku. Demokratičnost Contého režimu byla sice zpochybňována, Conté sám byl ale chápán mezinárodní komunitou jako lepší alternativa než jeho předchůdce Sékou Touré. Conté navíc proklamoval multipartismus v jím navržené (ICG, 2003, str. 8), na základě které uspořádal několik voleb (prezidentské 1993, 1998 a 2003) jež ale všechny byly zpochybňovány (ICG, 2007).

Před legislativními volbami v roce 2002 se Evropská unie rozhodla z důvodu pochybností o demokratických praktikách režimu počkat s podpisem nového programu na čerpání pomoci v rámci 9. EDF až po jejich uskutečnění. Volby z roku 2002 ale nebyly Evropskou unií zhodnoceny jako svobodné – přímá rozvojová pomoc ze strany EU tedy byla pozastavena. Konzultace se záměrem stanovení podmínek, za kterých by mohla být pomoc obnovena, započaly až roku 2004 po prezidentských volbách a byly ukončeny roku 2005. Zejména roku 2006 došlo podle Evropské unie k podstatným krokům slibujícím přiblížení se Guiney demokratickým normám (zrušení státního monopolu na média, rozhovory s opozicí). Guinea se tak nakonec mohla připojit k 9. Programu EDF ve zkráceném období 2006-2007 (République de Guinée, 2006).

Tento vývoj rozhodně nelze brát jako úspěšný. Evropská unie sice dosáhla jistých koncesí ze strany Contého, ty byly ale stále spíše formálního charakteru, byly navíc ve velké míře zpochybněny reakcí režimu na rozsáhlou generální stávkou z roku 2007 (Hufbauer, Schott, Elliott, & Oegg, 2007). Pro hodnocení této sankční epizody je navíc nutné vzít v potaz i následující vývoj situace v zemi. V prosinci minulého roku, po smrti Contého, došlo k vojenskému puči, po kterém se do čela země dostal Kabine Komara. Vládnoucí junta sice přislíbila konání voleb, realita tomuto vývoji ale nenapovídá.

V reakci na puč Evropská unie opět pozastavila pomoc Guiney a vyzvala nové vedení země k zahájení jednání podle článku 96 Dohody z Cotonu. Ta by měla vyústit v jednoznačný plán na obnovu demokracie v zemi (ICG, 2003).

### *Vyhodnocení*

Vzhledem k tomu, že částečný úspěch sankcí uvalených roku 2002 byl navíc dočasný, rozhodla jsem se ohodnotit sankční epizodu z let 2002-2005 indexem 1 v rámci kritéria politických výsledků. Nedošlo totiž k nastolení stabilní demokratické správy země, což dokazuje zvrát z prosince. Co se přispění sankcí k výsledku týče, nelze tvrdit, že by zapůsobily negativně. Země se ocitla v politické krizi zejména z důvodu mocenského vakua po smrti Contého, nikoli kvůli sankcím. U tohoto kritéria se proto přikláním k hodnotě 2.

Výsledný součin (2) hovoří jasně v neprospěch sankční epizody.

## Středoafriická republika

### *Vývoj*

Středoafriická republika je jedním z nejnestabilnějších států Afriky. Centrální vláda nemá kontrolu nad celým územím a je navíc ve velké míře závislá na vývoji a pomoci okolních států (CIA Factbook, 2009). Země je dlouhodobě zmítána občanskou válkou, nebo se alespoň permanentně ocitá na jejím okraji.

Roku 2002 došlo k vojenskému puči vedenému generálem Bozizém za podstatného přispění sousedního Čadu. Vzápětí po tomto incidentu došlo k odsouzení nedemokratického převzetí moci mezinárodní komunitou. Sám Bozizé ale svůj zásah představil jako dočasné opatření, které má zajistit přechod k demokracii. Evropská unie zahájila roku 2003 konzultace v souladu s článkem 96 Dohody z Cotonu a přerušila rozvojovou pomoc s příslibem jejího plného obnovení, bude-li dodržen plán demokratické obnovy, na kterém se obě strany dohodly. Po prezidentských volbách, které byly mezinárodní komunitou shledány jako svobodné (République centrafricaine, 2008), došlo k úplnému obnovení rozvojové pomoci Středoafriické republiky ze strany EU.

### *Vyhodnocení*

Evropská unie se svými sankcemi postavila zejména proti nedemokratickému převzetí moci generálem Bozizém. Její snaha byla také namířena na navázání dialogu mezi početnými politickými skupinami uchylujícími se často k násilí. V tomto směru

došlo alespoň k částečnému úspěchu. Nelze sice tvrdit, že by se dnes Středoafriická republika ocitla na bezproblémové cestě přestupu ke stabilnímu demokratickému pořádku, snaha o tento cíl je ale nezpochybnitelná. Přestože nově jmenovaná centrální vláda nemá pod svou výhradní kontrolou celé území země, aktivně rozvíjí tzv. všeobecný politický dialog, jehož snahou je zahrnout všechny aktivní politické skupiny do politické rekonstrukce země. V tomto ohledu jsou podmínky Evropské unie splněny. Politický výsledek hodnotím tedy indexem 3. Křehkost momentální situace nedovoluje ani zdaleka hovořit o úplném úspěchu.

Jaká ale byla role sankcí? Vzhledem k tomu, že Bozizé se k demokratizaci zavázal ještě před hrozbou samotných sankcí a svůj puč označil jen jako dočasné řešení pro dovedení země ke svobodným volbám, přispění sankcí k politickému výsledku je nepatrné (Hufbauer, Schott, Elliott, & Oegg, 2007). Sankce byly v nejlepším případě pojistkou v cestě k demokratičtějšímu pořádku v zemi, nelze ale tvrdit, že by byly spouštěcím mechanismem, proto jejich přispění hodnotím indexem 2.

Po znásobení obou indexů dostáváme celkové skóre 6. Ani třetí nedávný případ sankcí nehovoří v jejich prospěch.

Po zahrnutí těchto případů se celkové skóre úspěšnosti restriktivních opatření EU zhoršuje. Spolu se třemi novějšími případy je celkový počet případů autonomních sankcí 18, počet úspěšných ale zůstává na pěti. Relativně vyjádřeno je to tedy asi každý čtvrtý případ, kdy EU uspěje. Dva z nově testovaných případů byly navíc uvaleny opět ve spolupráci s jinými entitami. Sankce na Haiti uvalily i USA, a to je ještě před Evropskou unií. Středoafriická republika zase musela čelit restriktivním opatřením i ze strany Africké unie a Spojených států. Samostatné sankce EU se tak týkaly jen Guiney. Procentuální úspěšnost samostatně uvalených restriktivních opatření Evropské unie tak klesá – z 20% na přibližných 17%.

Na následující straně je přehledná tabulka shrnující úspěšnost sankcí Evropské unie. Jde o data převzatá z HSEO doplněná o aktuální případy. Šedivě zvýrazněné jsou úspěšné případy.

Uvalující entita 1	Uvalující entita 2	Uvalující entita 3	Cílený subjekt	Cíl	Poslední rok	Úspěch z hlediska stanoveného cíle	Míra podílu sankcí na výstupu	Celkové skóre úspěšnosti	Délka sankční epizody (v letech)
Evropské společenství			<i>Turecko</i>	Obnovení demokracie	1986	3	2	6	5
Spojené státy	Evropská unie	Japonsko	<i>Barma</i>	Lidská práva, volby	--	2	2	4	18
OSN	Spojené státy	Evropské společenství	<i>Jugoslávie</i>	Občanská válka v Bosně	2001	3	3	9	10
Spojené státy	Evropské společenství		<i>SSSR</i>	Puč	1991	4	2	8	1
Evropská unie	Francie	Německo	<i>Togo</i>	Demokracie, lidská práva	--	2	2	4	14
Evropská unie	Španělsko		<i>Rovníková Guinea</i>	Demokracie, lidská práva	2000	2	3	6	8
Evropská unie			<i>Alžírsko</i>	Demokracie	1994	2	2	4	2
Spojené státy	Evropská unie		<i>Guatemala</i>	Puč	1993	4	4	16	1
Spojené státy	Evropská unie		<i>Nigérie</i>	Lidská práva, demokracie	1998	2	2	4	5
Spojené státy	Evropská unie	Japonsko	<i>Gambie</i>	Demokracie	1998	2	3	6	4
Evropská unie			<i>Turecko</i>	Lidská práva	1995	3	3	9	1
Spojené státy	Evropská unie		<i>Niger</i>	Demokracie	2000	3	3	9	4
Spojené státy	Evropská unie		<i>Jugoslávie, Srbsko</i>	Destabilizace Miloševiče	2001	4	3	12	3
Spojené státy	Evropská unie		<i>Jugoslávie, Srbsko</i>	Kosovo	1999	3	2	6	1
Spojené státy	Evropská unie	Francie	<i>Pobřeží slonoviny</i>	Puč, demokracie	2002	2	3	6	3
Evropská unie	Spojené státy		<i>Haiti</i>	Demokratizace	2005	3	2	6	4
Evropská unie			<i>Guinea</i>	Demokracie	2006	1	2	2	4
Africká unie	Spojené státy	Evropská unie	<i>Středoafriická republika</i>	Puč	2005	3	2	6	3

tab. 1

#### 4.2.4 Kritika HSEO

Třebaže výše zmíněné výsledky nehovoří přesvědčivě ve prospěch sankcí jakožto účinného nástroje zahraniční politiky, jsou dokonce i tyto závěry jistými autory považovány za příliš optimistické. Nejostřejší kritika pochází pravděpodobně z pera Roberta A. Papea v článku *Why Economic Sanctions do not Work*, kde tvrdí, že výstupy HSEO neodpovídají realitě a jsou značně nadhodnoceny (Pape, 1997, str. 100). Jeho kritika je směřována na 2. vydání *Economic Sanctions Reconsidered*, protože ale cílí hlavně kritéria hodnocení, který se nezměnila, je obecně platná i na novější vydání. Pape kolektivu autorů předně vytýká zahrnutí jistých případů do souboru. Podle autora nelze například považovat námořní blokády zahrnuté HSEO za ekonomické sankce, nýbrž za ryze vojenský nástroj. HSEO si údajně pro svůj soubor sankčních režimů vypůjčují ekonomické nástroje války, čímž ale v podstatě zaměňují vojenskou sílu a ryzí ekonomický nátlak. Případy vojenské blokády by podle Papea neměly být započítávány do množiny sankčních režimů - jejich úspěch by tak neměl být chápán jako úspěch ekonomických restriktivních opatření. Je sice pravdou, že tato konkrétní kritika se námi zúžené série případů netýká, protože ES/EU se ve své historii nikdy neuchýlilo k námořní blokáde, ale ani Papeův argument sám o sobě nestojí na pevných základech. Cílem blokády, ačkoli v rámci války, je ekonomicky poškodit cílenou zemi, jde tedy o použití ekonomické síly pro politické účely. HSEO navíc zohledňují, do jaké míry to byl právě ekonomický nátlak a do jaké míry měly na úspěchu zásluhu i jiné faktory. Poslední řečené je relevantní reakcí i na další kritické poznámky Papea týkající se parametrů hodnocení jednotlivých případů HSEO. Pape upozorňuje na fakt, že většina údajně úspěšných případů bylo ve skutečnosti selháním či byl jejich úspěch zapříčiněn jiným faktorem, nikoli sankcemi. Jeho nejzávažnější výtky je směřována na 18 případů deklarovaných jako úspěch, u kterých ale podle Papea rozhodlo nakonec použití síly. Papeovy závěry o úspěšnosti ekonomických sankcí jsou tedy zřejmé, jak koneckonců napovídá již samotný název jeho článku: ekonomické sankce samy o sobě nebudou nikdy účinným nástrojem k prosazení jistých cílů, v porovnání s vojenskou silou pak propadají úplně. Reálné skóre úspěšnosti v souboru testovaném HSEO je podle Papea pouze 5%, přičemž v této „úspěšné sérii“ se nenachází ani jeden případ sankcí ES/EU (Pape, 1997, str. 105).

Papeova kritika se ale nezdá být až tak opodstatněná, jak koneckonců konstatuje i Baldwin. V první řadě Pape nebere v potaz jiné možnosti než naprostý úspěch či naopak neúspěch. Není pro něj nic mezi těmito dvěma stupni. Pape v podstatě zavrhuje možnost,

že by sankce mohly k výsledku jen přispět, ať jakkoli významně. Ve chvíli, kdy se do role dostávají případně i jiné faktory, Pape jejich možnou kombinaci se sankcemi neuznává a sankce automaticky ze hry vylučuje. Neumožňuje brát v potaz alespoň parciální úspěch sankcí. Hodnoty, které by tak Pape přijal, by byly vlastně jen 0 a 1 (Baldwin, 1998, str. 191). Navíc je chybný i jeho úsudek o tom, že sankce nikdy nebudou tak účinné jako vojenská síla. Sankce s sebou nesou většinou mnohem menší náklady a rizika s nimi spojená než vojenská síla. V porovnání s náklady jsou proto sankce možná úspěšnější než vojenská síla (Baldwin, 1998, str. 194).

Nezávažnější kritika práce HSEO se tak nakonec ukazuje spíše jako neshoda v kritériích hodnocení. Pape uznává jiná kritéria, nelze ale říci, že by přesvědčivě dokázal, že ta používaná HSEO by byla metodologicky chybná. Tento výrok platí spíše naopak.

Mnohem opodstatněnější kritikou empirických testů úspěšnosti sankcí se zdají být nedávné závěry výzkumů modelující sankční epizody za použití teorie her (Morgan & Miers, 1999; Smith, 1996). Autoři těchto modelů docházejí k závěru, že by výše zmíněné výsledky o úspěšnosti ekonomických sankcí Evropské unie vycházející ze souboru HSEO (ale i jiného, strukturou podobného) nemusely být konečné. Jejich kritika se přitom nevztahuje na kritéria úspěšnosti, ale na závažné opomenutí podle nich podstatné skupiny případů hrozeb sankcí. Tato nedávná kritika by mohla ve velké míře ovlivnit dosavadní výsledky empirických testů. Jsou její argumenty závěry, ke kterým jsem došla, skutečně platné i pro mnou používaný soubor?

## **5 HROZBY**

Nedávné kritiky testování sankcí jsou specifické v tom, že se nevztahují na metodologii hodnocení ani výběru případu, ale na množinu, ze které byly případy vybírány (Smith, 1996; Drezner, 1999; 2003). Stanovená kritéria pro zahrnutí či nezahrnutí případu do doposud testovaných souboru aplikují jen na již uvalené sankce, čímž ale zcela opomíjejí hrozby sankcí, které by mohly být stejně tak důležité. Podle mnohých autorů tak dochází k výraznému zkreslení výsledků empirických testů hodnotících úspěšnost sankcí, protože nejsou zahrnuty všechny relevantní případy. Tyto studie vyslovují domněnku, že hrozby sankcí by měly být ve skutečnosti mnohem účinnější než sankce již uvalené. Pokud je tomu tak skutečně, není uvedené skóre úspěšnosti restriktivních opatření EU definitivní. V této části práce proto představím teoretické argumenty pro tuto domněnku (modely užívající teorii her) a empirické testy, abych se poté tyto závěry pokusila vztáhnout na sankce Evropské unie. Základní otázkou, na kterou se na konci této kapitoly budu snažit nalézt odpověď, je, zdali HSEO skutečně učinili chybu, na kterou nedávná zjištění upozorňují, a zdali jsou tak závěry vyvozené z jejich souboru konečně platné.

### **5.1 Teorie her**

Kritické práce upozorňující na nedostatky v souborech testovaných případů sankcí se opírají zejména o logiku teorie her, která ve prospěch účinnosti hrozeb sankcí hovoří. Jednoduchý herní model simulující rozhodování aktérů při hrozbě sankcemi, případně při jejich uvalení, jasně ukazuje, že pokud budou sankce někdy účinné, pak je to právě ve fázi hrozby. Daniel Drezner představuje jednoduchý model předpokládající racionalitu hráčů (základní předpoklad teorie her), dokonalé informace na obou stranách a oddělitelné požadavky<sup>17</sup> (Drezner, 2003, str. 646). V takovém modelu se nachází pouze dvě rovnovážné situace. Buď cílený subjekt ustoupí požadavkům uvalujícího subjektu ještě před uvalením sankcí, nebo ustoupí uvalující entita a sankce neimplementuje. V obou případech celá epizoda končí při hrozbě sankcí. Ani jeden z hráčů totiž nic nezíská případným uvalením sankcí, které s sebou vždy nesou podstatné náklady a

---

<sup>17</sup> Definice dále v textu.



vzhledem k tomu, že jde o racionálně jednající hráče, budou chtít tyto náklady minimalizovat. Pokud je cílený subjekt náchylný k ústupku, pak nebude čekat, až dojde k uvalení sankcí, které by znamenalo ekonomické ztráty, ale ustoupí ihned poté, co uvalující entita dá najevo své úmysly. Za tohoto předpokladu pak nebude uvalující entita chtít uvalit žádné sankce, protože si je vědoma toho, že pokud by cílený subjekt měl v úmyslu ustoupit, učinil by tak již ve fázi hrozby (zjištění na základě zpětné indukce). Uvalení sankcí by jeho postoj nezměnilo a změna fungující strategie<sup>18</sup> je nepravděpodobná. Podle logiky tohoto jednoduchého modelu by tedy sankce neměly být nikdy uvaleny (Drezner, 2003, str. 646).

Tento model ale příliš neodpovídá reálné situaci. Jsou to zejména předpoklady oddělitelnosti požadavků a plné informovanosti, které se stávají tváří v tvář praktickému fungování slabostí tohoto modelu (Fearon, 1995). Objevily se proto i modely, které pracují s neoddělitelnými požadavky a předpokládají nedokonalé informace na jedné či obou stranách. Tyto modely se snaží přesvědčivěji zachytit reálnou situaci, přesto jsou i jejich závěry konzistentní se závěry Dreznerova modelu (Morgan & Miers, 1999; Smith, 1996; Lacy & Niou, 2004). Uvažují navíc i možnost uvalení sankcí, přesto je podle nich zcela patrné, že pokud by sankce měly někde fungovat, pak právě ve fázi hrozby.

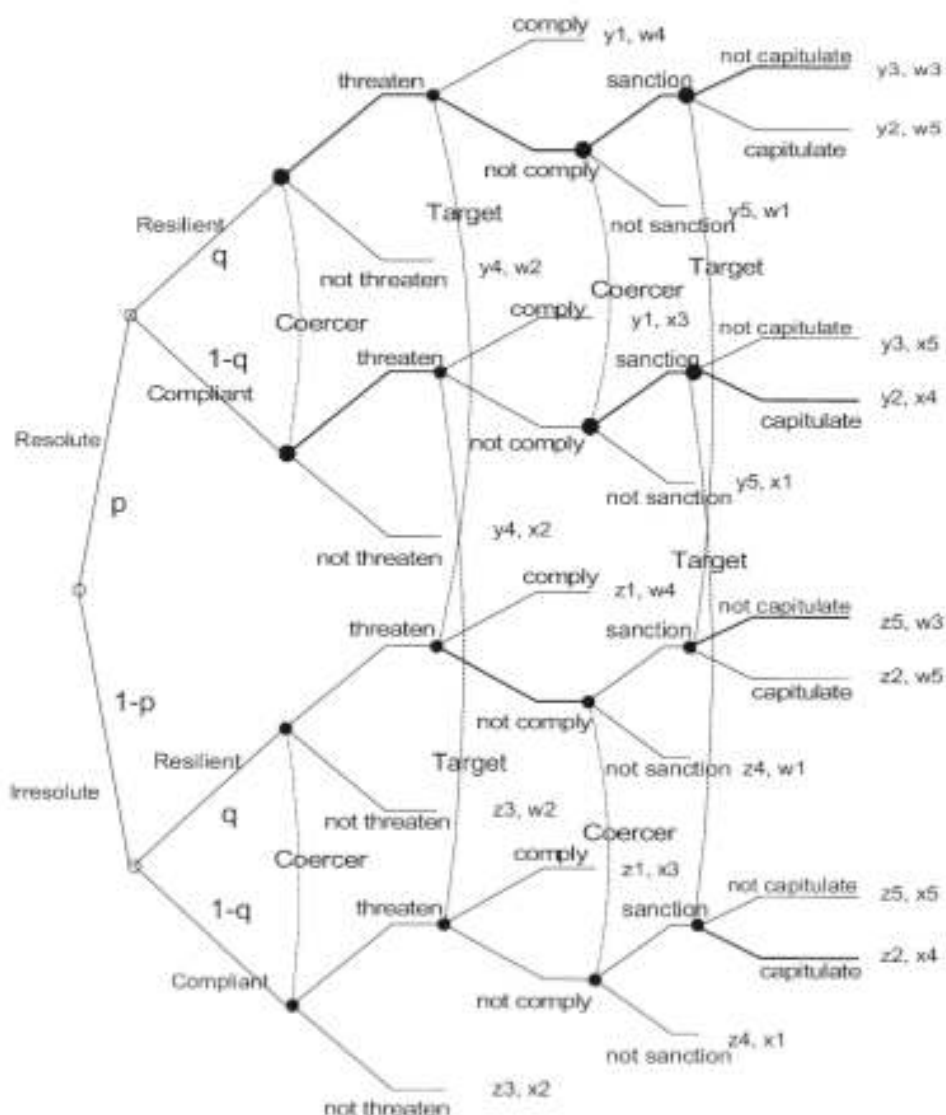
Například „nejsofistikovanější“ z těchto modelů (Lacy & Niou, 2004) předpokládá oboustrannou neúplnost informací. To znamená, že ani jedna ze stran nezná preference ohledně sporného bodu té druhé. Každá hra simulující uvalování sankcí podle autorů obsahuje alespoň dva sporné body, které jsou navzájem propojené (předpoklad propojení sporných bodů). Každý případ sankcí tak s sebou nese alespoň jeden obecný sporný bod a zároveň konflikt týkající se uvalení sankcí (druhý sporný bod). Jejich propojení znamená, že jde o případ, kdy jedna ze stran představí do konfliktu nějaký další sporný bod, přičemž jakékoli řešení musí brát v úvahu oba sporné body (tj. jak obecný sporný bod, tak sankce).

Lacy a Niou představují dva hráče, z nichž každý může mít odlišné preference neznámé druhému aktérovi. Uvalující entita může být *rozhodná* či *nerozhodná*, cílený subjekt může být *nezlomný* nebo *ústupný*. To, je-li uvalující entita rozhodná či nerozhodná, ovlivňuje její preference ohledně výstupu sporu. To samé platí o cíleném subjektu. Na počátku hry odhadne uvalující entita s pravděpodobností  $q$  charakter cílené

---

<sup>18</sup> Strategie se rozumí konkrétní rozhodnutí hráče ze souboru možných strategií, tj. z prostoru strategií hráče (Mañas, M., 1991).

subjektu. To samé učiní cílený subjekt vzhledem k uvalující entitě s pravděpodobností  $p$ .  
 Extenzivní forma hry je znázorněna na obrázku.



obr. 1<sup>19</sup>

V následující tabulce jsou znázorněny možnosti výstupů a jejich preferovaná hierarchie pro jednotlivé hráče. Například pro nezlomný cílený subjekt je hierarchie výstupů  $V5 > V1 > V3 > V2 > V4$  ( $V$  značí výstup). Čísla za písmeny vyjadřují tuto hierarchii - výhra  $w1$  tedy bude pro nezlomný subjekt dosahovat nejvyšší hodnoty.

<sup>19</sup> Vzhledem ke grafické náročnosti je obrázek převzat přímo z článku, a není proto přeložen.

Rozdělení plateb pro cílený subjekt a uvalující entitu<sup>20</sup>

Výstupy	Cílený subjekt		Uvalující entita	
	nezlomný	ústupný	rozhodná	nerozhodná
V1 (absence hrozby, tj. status quo)	w2	x2	y4	z3
V2 (hrozba, ustoupení)	w4	x3	y1	z1
V3 (hrozba, neustoupení, uvalení sankcí, neustoupení)	w3	x5	y3	z5
V4 (hrozba, neustoupení, uvalení sankcí, ustoupení)	w5	x4	y2	z2
V5 (hrozba, neustoupení, neuvalení sankcí)	w1	x1	y5	z4

**tab. 2**

Jak z tabulky vyplývá, základní vlastností ústupného cíleného subjektu je fakt, že se raději podvolí, než aby musel podstupovat uvalení sankcí. Hráč jedná racionálně – je schopen ústupku, proto jej učiní za co nejnižších ztrát. Naopak nezlomný hráč neustoupí i přes uvalení sankcí. Oba typy cíleného subjektu dají přednost V5 před V1, tj. neuvalením sankcí po neustoupení před *statem quo*. Důvod je jednoduchý, ačkoli je výsledek zdánlivě stejný (sankce nejsou uvaleny), V5 s sebou navíc nese posílení reputace pro cílený subjekt, který se ukázal být pevný ve svých postojích. Pro nezlomný cílený subjekt jsou preference oddělitelné, to znamená, že preference hráče ohledně sporného bodu není závislá na preferenci hráče ohledně sankcí. Nezlomný subjekt tak preferuje neustoupit požadavkům uvalující entity, bez ohledu na to, jsou-li sankce uvalené či nikoli. U ústupného hráče je tomu naopak. Ten by upřednostňoval neustoupit, nebyly-li by sankce uvaleny.

Co se uvalující entity týče, preferuje vždy *status quo* před neúspěšnou hrozbou bez uvalení sankcí (tj.  $V1 > V2$ ). Nerozhodná entita má oddělitelné preference (bude vždy upřednostňovat vyhnout se uvalení sankcí, které znamená dodatečné náklady), rozhodná nikoli (upřednostňuje uvalení sankcí, pokud cílený subjekt neustoupí, pokud ustoupí, pak se k uvalení sankcí rozhodná cílená entita neuchýlí).

<sup>20</sup> Převzatp z : Lacy, D., & Niou, E. M., 2004, str. 30.

Autoři po eliminování dominovaných strategií<sup>21</sup> převádí hru v extenzivní formě (tj. ve formě stromu) do normální formy (tj. ve formě matice) a hledají možné obecné rovnováhy.

Strategie, které tak se nabízí uvalující entitě, jsou:

(Hrozit sankcemi/Uvalit sankce, Hrozit sankcemi/Uvalit sankce) = (HS, HS)

(Hrozit sankcemi/Uvalit sankce, Hrozit sankcemi/Neuvalit je) = (HS, H-S)

(Hrozit sankcemi/Uvalit sankce, Nehrozit sankcemi/Uvalit je) = (HS, -H,S)

(Hrozit sankcemi/Uvalit sankce, Nehrozit sankcemi/Neuvalit je) = (HS,-H-S), přičemž první jmenovaná strategie je platná pro rozhodnou uvalující entitu, druhá pro nerozhodnou.

Pro cílený subjekt se pak nabízí:

(Neustoupit/Neustoupit, Ustoupit/Ustoupit) = (-U-U, UU)

(Neustoupit/Neustoupit, Neustoupit/Ustoupit) = (-U-U, -UU), přičemž opět platí, že první uvedená strategie platí pro nezlomný cílený subjekt a druhá pro ústupný.

Podle autorů jsou v tabulce tři možné Nashovy rovnováhy<sup>22</sup>: (HS, H-S; -U-U, UU), (HS, -HS; -U-U, UU) a (HS, -H-S; -N-N, UU)<sup>23</sup>. Tyto rovnováhy jsou do tabulky zaneseny tučně. Nyní se dostáváme ke klíčovému závěru celé hry. Rovnováhy se nachází pouze v levém sloupci tabulky. Cílený subjekt tedy bude volit strategii (-U-U, UU) ve všech třech případech rovnovah. To, zdali ustoupí, bude tedy záležet jen na tom, je-li nezlomný či ústupný. Racionální hráč by nevolil strategii ustoupit až při uvalení sankcí. Tento závěr vychází z hierarchie preferencí. Pro ústupný cílený subjekt je výhodnější podvolit se již před uvalením sankcí, a vyhnout se tak ekonomickým ztrátám způsobeným uvalením sankcí. Pro nezlomného hráče ústupek dominovanou strategií, nebude ji nikdy volit. Sejde-li se rozhodná uvalující entita a rozhodný cílený subjekt, je výsledkem vždy

---

<sup>21</sup> Dominovanou strategií rozumíme tak nevýhodnou strategii, že se pro ni hráč nikdy nerozhodne. Opakem je strategie dominantní, ta tzv. dominuje dominovanou strategii. Pokud je dominování ryzí, tj. pokud je jistá strategie nevýhodná, ať se druhý hráč rozhodne jakkoli, můžeme takový řádek, případně sloupec, z herní matice vynechat tak, jak učinili autoři (Mañas, 1991, str. 55). U rozhodné uvalující entity je dominantní strategií hrozit sankcemi a v případě neustoupení cíleného subjektu i jejich uvalení. U nezlomného subjektu je dominantní strategií neustoupit za každou cenu. Pouze tyto strategie jsou tudíž v normální formě hry brány v potaz.

<sup>22</sup> Tj. takový stav, kdy žádný z hráčů nemůže jednostranným krokem zlepšit svou situaci. Jde o stav, kdy není výhodné měnit strategii.

<sup>23</sup> Autoři k tomuto obecnému závěru došli porovnáním rovnic plateb v tabulce. Nashova rovnováha se v tabulce normální formy hry jde jednoduše nalézt tak, že se hledá nejvyšší první hodnota v buňce pro sloupec a nejvyšší druhá hodnota v buňce pro řádek.

patová situace (tedy po hrozbě sankcí cílený subjekt neustoupí, uvalující entita sankce skutečně uvalí ale bez dosažení ústupku).

Normální forma hry s vyznačenými rovnováhami<sup>24</sup>

(rozhodný, nerozhodný)	(nezlomný, ústupný)	
	(-C-C, CC)	(-C-C, -CC)
(TS, TS)	$pqy3+p(1-q)y1+(1-p)qz5+(1-p)(1-q)z1$	$pqy3+p(1-q)y2+(1-p)qz5+(1-p)(1-q)z2$
(TS, T-S)	$pqw3+p(1-q)x3+(1-p)qw3+(1-p)(1-q)x3$ <b><math>pqy3+p(1-q)y1+(1-p)qz4+(1-p)(1-q)z1</math></b> <b><math>pqw3+p(1-q)x3+(1-p)qw1+(1-p)(1-q)x3</math></b>	$pqw3+p(1-q)x4+(1-p)qw3+(1-p)(1-q)x5$ $pqy3+p(1-q)y2+(1-p)qz4+(1-p)(1-q)z4$ $pqw3+p(1-q)x4+(1-p)qw1+(1-p)(1-q)x1$
(TS, -TS)	<b><math>pqy3+p(1-q)y1+(1-p)qz3+(1-p)(1-q)z3</math></b> <b><math>pqw3+p(1-q)x3+(1-p)qw2+(1-p)(1-q)x2</math></b>	$pqy3+p(1-q)y2+(1-p)qz3+(1-p)(1-q)z3$ $pqw3+p(1-q)x4+(1-p)qw2+(1-p)(1-q)x2$
(TS? -T-S)	<b><math>pqy3+p(1-q)y1+(1-p)qz3+(1-p)(1-q)z3</math></b> <b><math>pqw3+p(1-q)x3+(1-p)qw2+(1-p)(1-q)x2</math></b>	$pqy3+p(1-q)y2+(1-p)qz3+(1-p)(1-q)x3$ $pqw3+p(1-q)x4+(1-p)qw2+(1-p)(1-q)x2$

tab. 3

Z výše řečeného vyplývá, že podle modelu této hry, dojde k ústupku pouze po hrozbě sankcí, nikoli po jejich uvalení. Takový případ by totiž znamenal, že by hráč hrál kombinovanou strategii. Hráči hrají smíšenou strategii proto, že chtějí nechat oponenta hádat. Nejde sice o nejuvhodnější strategii v dané chvíli, při opakovaných hrách není ale dobré „odkrýt všechny karty“. Hráč proto musí občas i klamat. Pro ústupný cílený subjekt by se jeho poddajnost mohla stát všeobecně známou slabostí, které by mohlo být využito ze strany uvalujících entit. Ke změně hrané strategie by teoreticky mohlo také dojít změnou hráče v průběhu hry. V každém případě nejde ale o strategii zaručující pro daného hráče nejlepší zisky, nebude ji tedy aplikovat ve velké míře, ale pouze někdy. Klasické testy, které právě tuto kombinaci hodnotí, tedy v podstatě zjišťují, jak často toto *někdy* nastane. Přitom ale z daného modelu vyplývá, že hlavní slovo v sankční epizodě mají hráčovy preference. Stejně tak zejména fakt, že hrozba sankcí je stejně důležitá jako uvalení sankcí. Ba co více, hrozba je fází, kdy dojde k možnému ústupku ze strany cíleného subjektu s největší pravděpodobností.

Využití teorie her k modelování rozhodování aktérů při sankční epizodě tedy přináší nové světlo na dosavadní postupy při testování.

## 5.2 Empirické případy

Kromě závěrů vyplývajících z teorie her, existuje snaha podpořit domněnku významnosti případů hrozeb i empirickým testováním (Drezner, 2003; Elliott, 2000).

<sup>24</sup> Převzato z : Lacy, D., & Niou, E. M., 2004, str. 33.

Při empirickém testování ale existují komplikace s nalezením vhodných případů. Jak Daniel Drezner ve svém článku upozorňuje, hrozby sankcí nejsou oficiálně zaznamenávanými případy. Ani jedna ze stran totiž nemá zájem na uveřejnění takovéto epizody. Pro cílený subjekt by odhalení, že jeho chování bylo způsobeno hrozbou sankcí, znamenalo zároveň odhalení jeho zranitelnosti. Uvalující entita se naopak nechce vystavit nebezpečí veřejně přetřásaného neúspěchu v případě, že by hrozba nezapůsobila. Nalezení vhodných příkladů je sice empirickou výzvou, není ale pravda, že by šlo o nepřekonatelnou překážku. Je pouze nutné opírat se o data a literaturu, které v této souvislosti nebyly běžně používány. Není možné spoléhat se na oficiální klasifikované dokumenty případů uvalených sankcí, spíše prohlášení a záznamy jednání rozhodujících institucí, které mohou poskytnout informace o hrozbě uvalení sankcí (Drezner, 2003, str. 649).

Drezner ve svém článku představuje tři studie, které se zaměřily i na případy hrozeb. Zkoumají hrozby sankcí Spojených států v rámci jejich obchodní politiky. Všechny tři testy ukazují, že existuje nezanedbatelná korelace mezi úspěšností epizody a uvalením či neuvalením sankcí. Případy, kde nebyly sankce uvaleny (proběhla jen hrozba), dosahují markantně vyšší úspěšnosti než ty, kde byly sankce implementovány. Tyto závěry ale jen omezeně implikují případné závěry o restriktivních opatřeních EU. U sankce souvisejících s obchodní politikou jde o tzv. „nízkou politiku“, ve které nevcházejí do hry proměnné jako možnost použití vojenské síly či širší bezpečnostní otázky (Drezner, 2003, str. 650). Protože se studie nezabývají politicky motivovanými sankcemi, nemohou být jejich výsledky jednoduše přeneseny do oblasti „vysoké politiky“, a to i přesto, že Drezner není v této otázce tak kritický. Tyto studie ale ukazují, že hypotézy vyřčené autory modelů užívajících teorii her jsou v jisté oblasti platné, a přináší tak otázku, zda-li je tomu tak i v oblasti zahraničně-bezpečnostní.

Jak se tedy konkrétně staví k možnosti hrozeb HSEO pracující právě s příklady politicky motivovanými? Autoři ve své publikaci s příklady hrozeb sankcí v podstatě nepočítají. Není sice pravdou, že by je zcela opomíjeli, zahrnují jen ty, které jsou oficiálně dokumentované, navíc v zanedbatelném počtu, a sami potvrzují, že se na tuto alternativu nikterak nezaměřovali (Drezner, 2003, str. 645). Opakují chybu, kterou učinili mnozí před nimi. HSEO tak ve svém souboru ignorují podstatnou množinu případů, která by zajisté mohla mít dopady na jejich závěry. Úspěšnost sankcí Evropské unie je tak možná větší, než vyplývá z testování případů zahrnutých v publikaci HSEO.

Mezi 174 případy hodnocenými HSEO nalezneme pouze 11 hrozeb.<sup>25</sup> Ani jeden z případů neobsahuje Evropské společenství či Evropskou unii jako jednu z uvalujících entit. Co ale bezpochyby stojí za zmínku je, že 9 z těchto 11 případů bylo hodnoceno úspěšně, pouze 2 selhaly. Míra úspěšnosti je tak nesrovnatelně vyšší oproti případům již uvalených sankcí (procentuálně vyjádřeno se jedná o 82%). HSEO to přikládají faktu, že šlo o „snadné výhry“ - již dopředu zajištěné. Navíc tvrdí, že jde o jakýsi bludný kruh – pokud sankce nebyly uvalené, pak byly s velkou pravděpodobností úspěšné – pro HSEO na tom není nic k analyzování. Úspěch hrozby pro ně není úspěchem sankcí. Nevnímají rozhodovací principy v souladu s logikou teorie her. To ale podporuje domněnku, že HSEO ve svém souboru opomíjejí významnou část případů, která by mohla podstatně změnit závěry jejich analýzy. Při nejmenším se jí nedostatečně věnují (Hufbauer, Schott, Elliott, & Oegg, 2007, stránky 106-107).

Je tedy úspěšnost sankcí „pouze“ 28%, nebo politika restriktivních opatření dosahuje lepších výsledků? Pro zodpovězení této otázky by bylo nutné nalézt všechny případy hrozeb uvalení restriktivních opatření Evropskou unií, případně Evropským společenstvím, jednalo-li by se o období před rokem 1993, tyto případy zahrnout do existujícího souboru a celý soubor znovu otestovat.

Pokud bych chtěla na případech EU empiricky testovat hypotézu vyplývající z modelů teorie her, pak by bylo potřeba porovnat skóre úspěšnosti u případů hrozeb a případů již uvalených sankcí a vyhodnotit významnost korelačního koeficientu závislosti úspěšnosti na fázi sankční epizody (tj. šlo-li o hrozbu nebo již uvalené sankce).

Vzhledem k rozsahu mé práce nebudu takto rozsáhlé testy provádět. Přesto jsem se pokusila nalézt alespoň malé množství případů hrozeb sankcí Evropské unie, které by v prvé řadě ukázalo, že takové případy existují, HSEO je nebrali v potaz a definitivní závěry o úspěšnosti sankcí EU mohou být odlišné. Také by mohlo naznačit, měl-li by takový test šanci na úspěch.

V následující podkapitole představím *case studies* hrozeb uvalení restriktivních opatření Evropskou unií. Při jejich výběru jsem se zejména snažila dodržet kritéria používaná HSEO, aby byl případný kompletní soubor případů konzistentní, a mohly z něj tak být činěny platné závěry.

---

<sup>25</sup> Těmito příklady jsou: Spojené národy proti Jugoslávii (1921) a proti Řecku (1925), hrozba Spojených států a západních velmocí NDR (1961), SSSR proti Rumunsku (1962), Spojené státy proti Chile (1965), Spojené státy a Kanady hrozící Jižní Koreji (1975), Spojené státy versus El Salvador (1987), Spojené státy a OSN proti Severní Koreji (1993), hrozba Spojených států spolu s Mercosurem Paraguaji (1996), Turecko proti Itálii (1998) a nakonec hrozba Spojených států Ekvádoru (2000) (Hufbauer, Schott, Elliott & Oegg, 2007, str. 106 -107).

## 5.3 Případy hrozeb sankcí EU

### Chorvatsko

#### *Vývoj*

Rok 1998 byl na Balkáně rokem navracení se válečných uprchlíků zpět do jejich domovů. Šlo proto i o období přijímání nutné legislativy. V případě Chorvatska byl ale přijatý plán ostře kritizován mezinárodní komunitou. Chorvatská vláda schválila 27. dubna roku 1998 dokument s názvem Individuální procedura návratu pro osoby, které opustily Chorvatskou republiku (*Individual Return Procedure for Persons who Left the Republic of Croatia*). Podle Evropské unie, stejně tak i OBSE a UNHCR ale kladl tento plán překážky návratu pro uprchlíky, zejména ty nechorvatské národnosti. Evropská unie proto pohrozila opatřeními ekonomického charakteru ve snaze donutit chorvatskou vládu prosadit pravidla, která by zajistila bezprecedentní návrat uprchlíků. Konkrétně Chorvatsko čelilo hrozbě nenávratně vyřazení z programu PHARE a přerušení výhodných obchodních styků s EU (ICG, 1998; AFP, 1998).

Nátlak, pod který se chorvatská vláda dostala, nakonec vedl k přijetí nového dokumentu v květnu téhož roku pod názvem Povinné instrukce pro získání dokumentů vyžadovaných pro implementaci Individuální procedury návratu osob, které opustily Chorvatskou republiku.<sup>26</sup> (United States Committee for Refugees and Immigrants, 1999; OSCE, 1998). „Instrukce“ byly mnohem jednodušší než původní „Procedura“, a měly tak zřetelně usnadnit návrat uprchlíků. Následně schválil navíc Parlament Program návratu a ubytování uprchlíků a vystěhovaných osob<sup>27</sup> (BBC, 1998). Reakce mezinárodní komunity byla pozitivní (ICG, 1998). Zejména evropská unie přijala tento krok jako žádoucí ústupek ze strany Chorvatska, a rozhodla se proto zrušit hrozbu sankcí (Financial Times, 1998).

Je sice pravdou, že došlo k podstatnému formálnímu zlepšení podmínek návratu, realita ale byla poněkud odlišná. Jak upozorňuje studie USCRI (*United States Committee for Refugees and Immigrants*), záměry chorvatské vlády byly zřejmé již v době podpisu dohody mezi Chorvatskem a Republikou Srbskou<sup>28</sup> v červnu 1998, která podněcovala Bosenské Chorvaty v Chorvatsku a Chorvatské Srby v Republice Srbské nevolit návrat do

---

<sup>26</sup> *Mandatory Instructions for Acquiring Documents Required for Implementation of the 'Individual Return Procedure for Persons who Left the Republic of Croatia*.

<sup>27</sup> *Programme for the Return and Accommodation of Displaced Persons* (BBC, 26. 06 1998).

<sup>28</sup> Součástí Bosny a Hercegoviny.



domoviny. Chorvatské úřady navíc při vyřizování potřebné dokumentaci postupovaly velice pomalu (USCRI, 1999).

### *Vyhodnocení*

K hodnocení výstupu je důležité určit, co konkrétně do něj budeme zahrnovat. Jsou to přijaté dokumenty a chování vlády, nebo následné praktiky během jejich implementace? V tomto případě nám může pomoci spokojenost či neuspokojenost Evropské unie s ústupky ze strany chorvatské vlády. Postup chorvatské vlády v létě roku 1996 byl ze stran EU vřele přijat (ICG, 1998). Na druhou stranu ale následné pochybnosti v praktických postupech vedou k rozhodnutí ohodnotit politický výsledek této hrozby indexem 3, znamenajícím, že cíle nastavené uvalující entitou byly splněny částečně.

U hodnocení hrozeb sankcí je výhodou poměrně jasně prokazatelná kauzalita mezi hrozbou a výsledkem. V případě otázky návratu uprchlíků do Chorvatska je dopad hrozby Evropské unie na rozhodnutí vlády očividný. To, že konečné dokumenty byly schvalovány těsně před ukončením lhůty nastavené EU, může být vnímáno jako jasný důkaz závislosti jednání vlády na hrozbě sankcemi (BBC, 1998). U kritéria přispění sankcí k výstupu se tedy přikláním ke skóre 4.

Výsledné skóre -12 - ukazuje, že tato hrozba sankcí byla celkově úspěšná.

## Dominikánská republika

### *Vývoj*

Jako další případ hrozby sankcí lze považovat mezinárodní nátlak na Dominikánskou republiku v období před prezidentskými volbami roku 1996.

Země byla dlouhou dobu spravována prezidentem Balaguerem, jehož vláda se opakovaně stala terčem kritiky ze strany mezinárodní komunity v souvislosti s údajnými nedemokratickými praktikami. Pohár přetekl v roce 1994 po zpochybněných prezidentských volbách (U.S. Department of State, 2008) Následný nátlak, nejen ze strany opozice, ale i mezinárodních velmocí, vedl k podpisu Paktu pro demokracii (The National Democratic Institute, 2001), který sliboval nové ústavní principy volby prezidenta, stejně tak jako předčasné volby v horizontu dvou let.

Přesvědčení o tomto postupu ale ochablo v roce, kdy se slibované volby měly konat. Objevily se dohady o tom, že se jistí vysoce postavení činitelé snažili bojkotovat volby, pokoušeli se o jejich odložení, a tak i o prodloužení Balaguerova mandátu. Evropská unie se proto rozhodla pohrozit přerušáním pomoci Dominikánské republice v případě, že by k porušení „Paktu“ skutečně došlo (AP, 1996).

Volby se nakonec konaly podle plánu a ve druhém kole byl prezidentem zvolen Leonel Fernandez (AP, 1998). NDI (*National Democratic Institute*), která se podílela na monitorování voleb, je shledala regulérnímu, což koneckonců potvrdila i reakce všech zúčastněných stran – všichni kandidáti přijali výsledky bez zpochybnění, stejně tak i veřejnost (NDI, 1998). Leonel Fernandez je navíc všeobecně považován za propagátora demokracie v ostrovní republice (U.S. Department of State, 2008).

### *Vyhodnocení*

Co se politického výsledku týče, je hodnocení zjevné. Zastupitel Evropské unie v Dominikánské republice jasně uvedl, že podmínkou pro nepřerušeni pomoci je dodržení Paktu pro demokracii, tedy konání svobodných voleb podle nových pravidel ve stanovenou dobu. Tato podmínka byla splněna, průběh i výsledek voleb byl navíc nezávislými organizacemi hodnocen velmi pozitivně. Přidělit politickému výsledky této hrozby skóre 4, je tedy více než na místě.

O něco problematičtější se jeví přispění této hrozby k zmíněnému výsledku. Intence cíle byly již od toku 1994 zřejmé – političtí představitelé Dominikánské republiky měli v úmyslu volby opakovat. Klíčové rozhodnutí pro konání nových voleb bylo učiněno již v roce 1994 a hrozba z roku 1996 na něj tedy neměla velký vliv. Šlo pouze o jakousi pojistku proti selhání něčeho, co bylo domluveno již dva roky předtím. Na druhou stranu ale nelze tvrdit, že by měla hrozba negativní důsledek. Bezpochyby dala čelním politickým představitelům země signál, že při porušení dojednaných pravidel s pomocí počítat nemohou. Hrozba sankcí tedy nebyla kontraproduktivní, ale nelze jí přikládat ani podstatného významu. Hodnotím ji proto indexem 2.

Druhý případ hrozby sankcí tedy dosahuje skóre 8. Jde sice o poměrně dobrý výsledek, neumožňuje zařadit tento případ mezi úspěšné.

Učinit z těchto dvou případů hrozeb závěry o celkové úspěšnosti hrozeb sankcí či dokonce o celkové účinnosti sankcí EU jako takových by bylo irelevantní. Tyto příklady přesto ukazují na fakt, který by neměl být přehlédnut – dokazují totiž, že případy hrozeb sankcí *existují* a že mohou být i úspěšné. „Usvědčují“ tak nejrozsáhlejší soubor případů sankcí z opomenutí velké skupiny sankčních epizod a potvrzují domněnku, že výsledky získané dosavadními testy sankcí nezahrnujícími hrozby sankcí nejsou definitivní. Hlubší zkoumání hrozeb sankcí by tak mohlo být zásadní dopad na závěry týkající se jejich celkové úspěšnosti.

## Závěr

Evropská unie bez pochyby zaznamenala v oblasti sankční politiky velký pokrok. Od nesmělých kroků v počátcích se podařilo plně sjednotit tuto problematiku na úrovni institucí EU. Od nedokonalých principů byl navíc zaznamenán posun k sofistikovaným a různorodým nástrojům s cílem zvýšit efektivitu a cílenost restriktivních opatření. Všechna tato snaha je doložena publikací klíčových dokumentů i zařazením speciálních orgánů při RELEXU zabývajících se sankcemi EU.

Nejde ale jen o instrumentální stránku věci. Je také nutné zmínit, že v oblasti zahraniční politiky jde o jedno z mála témat, kde bylo dosaženo společného postupu v takové míře. Přitom konsenzus v oblasti zahraničně-bezpečnostní politice hledá Evropská unie vždy těžko. Jde o oblast, kterou jednotlivé členské státy vnímají stále jako sféru své výhradní působnosti. Sjednání, kterého bylo v otázce restriktivních opatření dosaženo, proto může být pokládáno za skutečný úspěch integračních snah. Tento posun má navíc význam i pro účinnost sankcí, které, uvalené za celou Evropskou unií, s velkou pravděpodobností dosáhnou větší úrovně nátlaku než uvalované každou zemí zvlášť.

Síla společného postupu se projevuje nejen v rámci Evropské unie, ale také ve vztahu k ostatním mocnostem, se kterými se Evropská unie snaží své kroky koordinovat. Navíc ji nelze upřít tendenci reflektovat nové odborné poznatky z oblasti restriktivních opatření, a dále tak zdokonalovat tento nástroj zahraniční politiky. Tyto tendence lze doložit převzetím doporučení plynoucích ze tří velkých procesů, které si kladly za cíl právě zvýšení účinnosti a cílenosti restriktivních opatření.

Sankční politika Evropské unie je výjimečná i svým hodnotovým rozměrem. Je důkazem toho, že se EU snaží nebýt lhostejná k problémům překračujícím její hranice a pevně stojí za jedinečnými hodnotami, které jako celek reprezentuje. Restriktivní opatření jsou tak aplikována v zájmu ochrany lidských práv, vlády práva či osobní svobody. Evropská unie navíc využívá i svého jedinečného, v historii zakotveného postavení vůči zemím ACP.

Ve sladění sankční politiky, zdokonalování fungování restriktivních opatření, jejich koordinaci s jinými entitami a nakonec i v zachování jejich hodnotového obsahu se snaha EU jeví jako celkově velmi úspěšná. Přesto jde jen o jednu stranu problematiky. Mnohem zásadnější otázkou, zdali sankce fungují vzhledem k cílům, kterých mají dosáhnout.

Pro zodpovězení této otázky jsem se opřela o již existující test, který nehovořil příliš pozitivně ve prospěch sankcí jako účinného nástroje. Potvrzoval převládající skepsi v akademické sféře vůči sankcím obecně. Jak se ale ukázalo, tento test, tak jako mnohé předtím, prakticky zcela opomíjel hrozby sankcí. Ty jsou ale při použití logiky teorie her klíčové. Teoretické analýzy opírající se právě o tuto logiku totiž ukazují, že ve fázi hrozby by měly být sankce nejúspěšnější. Na základě těchto předpokladů jsem proto podrobila test bližší analýze a podařilo se mi dokázat, že jeho výsledky nemohou být považovány za definitivní, protože případy hrozeb sankcí reálně existují. Při mém omezeném průzkumu jsem našla dva takové případy. Není to sice dostatečný počet k přehodnocení celého testu, je ale jistě na místě zmínit, že jeden z příkladů hrozeb byl úspěšný a druhý dosahoval velmi vysokého skóre. Ve prospěch úspěšnosti sankcí ve fázi hrozby navíc hovoří i výsledky jiných empirických testů. Jde tedy jistě o oblast, které by mělo být na úrovni dalších výzkumů věnováno více pozornosti, protože by mohla zvrátit povědomí o sankcích jako neúčinném nástroji dosahujícím jen symbolických výsledků, a motivovat tak další snahy v jejich zdokonalování vedoucí ke zvýšení jejich důvěryhodnosti.

Ať by se ekonomické sankce ukázaly jako nadprůměrně účinné či nikoli, jde jistě o nástroj zahraničně-bezpečnostní politiky jedinečného charakteru pohybující se mezi „slovy a válkou“ (De Vries & Hadewych, 2004). Obsahuje prvek přímého nátlaku, na druhou stranu jde ale stále o nenásilný prostředek. Byl s vojenským zásahem často porovnáván a tato srovnání téměř stejně tak často prohrál. Zkušenost poslední doby s invazemi do Afghánistánu a Iráku ale na vojenské zásahy vrhá viditelný stín. Dlouho proklamovaná úspěšnost vojenského zásahu v porovnání se sankcemi se již nejeví tak jasně. Kromě toho, války s sebou nesou nejen podstatnější ekonomickou újmu, ale i mnohem závažnější ztráty na životech.

Zdá se, že sankce tedy mají a budou mít své místo mezi legitimními nástroji zahraničně-bezpečnostní politiky. Nové tendence v jejich výzkumu by z nich navíc mohly sejmut i štít neúspěšnosti. V případě Evropské unie je navíc jejich postavení skutečně unikátní. Jde o snahu řešit konflikty a provádět nátlak v případech bezpráví nenásilnou cestou v duchu hodnot, které Evropská unie uznává, a pro které zejména je jedinečnou organizací svého druhu. K prosazení sankcí jako účinného nástroje má díky své ekonomické důležitosti i silný potenciál. Případné pokračování výzkumu v oblasti zlepšení a zefektivnění sankcí může nejenom zvýšit procento úspěšnosti již uvalených sankcí, zároveň jde i o signál, že to uvalující entita myslí vážně, proto by měla takový snaha dopad i na úspěšnost hrozeb, a měla by tak být brána v úvahu.

## **Summary**

The thesis deals with the issue of economic and financial sanctions of the European Union. It focuses on the success of this international policy tool. The common approach for testing is used while new critics towards these methods are taken into consideration.

First, the basic principles and development of restrictive measures of the European Community/European Union are presented in order to fully understand the background needed for the evaluation of these measures. Particular attention is paid to different types and categories of the restrictive measure. Today's tendency is to employ targeted measures rather than comprehensive ones, which are found to be problematic in terms of respect of human rights. One section also focuses on differences between UN or OSCE and EU sanctions in order to define restrictive measures that are going to be taken into account for the evaluation. Finally, the procedures of the adoption as well as the monitoring of sanctions' implementation are mentioned.

After describing the restrictive measures in practice, we proceed to their evaluation, which is based on results of a vast database of cases of sanction episodes collected by Hufbauer, Schott, Elliott and Oegg. These results show a relatively low success rate of EC/EU restrictive measures. Originally, only 33% of the cases were recorded as successful, which furthermore falls to 28% with the inclusion of the newer cases.

However, recent publications in the field indicate an important omission made by the authors of sanction tests – they, in most cases, do not include threats of sanctions into their datasets. These publications furthermore state the hypothesis that the threat of sanctions is more likely to be successful. Arguments for this hypothesis are demonstrated by game-theory models, one of which is developed in this thesis. They are also supported by several empirical studies. Therefore, the last part of the work tries to find out whether the HSEO database used to evaluate EC/EU sanctions is flawed by not including threats or not. We found out that such cases of the threat of sanctions made by EC/EU exist. Our limited research resulted in two cases of threats of EU sanction – Croatia and the Dominican Republic. Their evaluation shows that one of them could be seen as a success. Thus, these cases confirm the hypothesis that the results derived from HSEO are not definitively valid and could actually reach higher rate of success.

# Literatura

## Primární

Consolidated list of persons, groups and entities subject to EU financial sanctions. (2009).

Získáno 21. 03. 2009, z [http://ec.europa.eu/external\\_relations/cfsp/sanctions/list/consolidated.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/list/consolidated.htm)

Council Common Position 2008/349/CFSP. (2008). Získáno 09. 10. 2008, z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:116:0057:0085:EN:PDF>

Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions), 10198/1/04 REV 1.

(2004). Získáno 03. 11. 2008, z

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st10/st10198-re01.en04.pdf>

ČSSD. (2006). *Jistoty a Prosperita*. Získáno 01. 03. 2009, z <http://www.cssd.cz/nas-program/volebni-program/volebni-program-8-2.html#goToContent>

Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, 15114/05. (2005). Získáno

09. 11. 2009, z <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st15/st15114.en05.pdf>

KDU-ČSL. (2006). *Volební program Klidná síla*. Získáno 01. 03. 2009, z

<http://www.kdu.cz/default.asp?page=510&idr=10149&IDCl=22012>

Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského

společenství, C 321 E/1. (2006). Získáno 16. 12. 2008, z [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:CS:pdf)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:CS:pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:CS:pdf)

KSČM. (2006). *Volební program 2006-2010*. Získáno 01. 03. 2009, z

<http://www.kscm.cz/article.asp?thema=3783&item=35527>

République centrafricaine: Document de Stratégie Pays et Programme Indicatif 2008-2013. (2008). Získáno 01. 04. 2009, z

[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned\\_gn\\_csp\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_gn_csp_fr.pdf)

République de Guinée: Stratégie de Coopération de Transition et Programme Indicatif 2006-2007. (2006). Získáno 03. 03. 2009, z

[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned\\_gn\\_csp\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_gn_csp_fr.pdf)

République d'Haïti. Document de stratégie pays et programme indicatif national pour la période 2008-2013. (2008). Získáno 05. 02. 2009, z

[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned\\_ht\\_csp10\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_ht_csp10_fr.pdf)

Nařízení Rady (ES) č. 1467/97. (1997). Získáno 3. 01. 2009, z [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:10:01:31997R1467:CS:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:10:01:31997R1467:CS:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:10:01:31997R1467:CS:PDF)

ODS. (2006). *Společně pro lepší život*. Získáno 01. 03. 2009, z

<http://archiv.ods.cz/volby/weby/2006/program.php>

Sankce (společná zahraniční a bezpečnostní politika). (2006). Získáno 06. 11. 2008, z

[http://ec.europa.eu/external\\_relations/cfsp/sanctions/index\\_cs\\_2006.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/index_cs_2006.pdf)

Strana zelených. (2006). *Volební program Kvalita života*. Získáno 01. 03. 2009, z

<http://www.zeleni.cz/59/rubrika/volebni-program-kvalita-zivota/>

The EU list of persons, groups and entities subject to specific measures to combat terrorism. (2008). Získáno 14. 12. 2008, z

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080206\\_combatterrorism\\_EN.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080206_combatterrorism_EN.pdf)

The European Union Counter-Terrorism Strategy, 14469/4/05 REV 4. (2005). Získáno 30. 01. 2009, z <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>

The Single European Act. (1987). Získáno 05. 12. 2008, z

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/emu\\_history/documents/treaties/singleeuropeanact.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/singleeuropeanact.pdf)

The National Democratic Institute. (2001). *Dominican republic*. Získáno 02. 04. 2009, z

[http://www.ndi.org/dominican\\_republic](http://www.ndi.org/dominican_republic)

The Watson Institute for International Studies. (2004). *Summary of the Bonn-Berlin Process*. Získáno 10. 01. 2009, z

[http://www.watsoninstitute.org/tfs/CD/ISD\\_Summary\\_of\\_Bonn\\_Berlin\\_Process.pdf](http://www.watsoninstitute.org/tfs/CD/ISD_Summary_of_Bonn_Berlin_Process.pdf)

The Watson Institute for International Studies. (2004). *Summary of the Interlaken Process*. Získáno 06. 01. 2009, z

[http://www.watsoninstitute.org/tfs/CD/ISD\\_Summary\\_of\\_Interlaken\\_Process.pdf](http://www.watsoninstitute.org/tfs/CD/ISD_Summary_of_Interlaken_Process.pdf)

The Watson Institute for International Studies. (2007). *Summary of the Stockholm Process*. Získáno 09. 01. 2009, z

[http://www.watsoninstitute.org/tfs/CD/ISD\\_Summary\\_of\\_Stockholm\\_Process.pdf](http://www.watsoninstitute.org/tfs/CD/ISD_Summary_of_Stockholm_Process.pdf)

The Watson Institute for International Studies. (2001). *Targeted Financial Sanctions. A Manual for Design and Implementation*. Získáno 06. 01. 2009, z

<http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00620/00639/00641/index.html?lang=en>

Top Trading Partners, DG TRADE SLG/CG/DS. (2008). Získáno 23. 11. 2009, z

[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_122529.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_122529.pdf)

## Sekundární

### Neperiodické

Bonn International Center for Conversion. (2001). *Design and Implementation of Arms Embargoes and Travel and Aviation Related Sanctions*. Získáno 14. 01. 2009, z

[http://www.watsoninstitute.org/tfs/CD/booklet\\_sanctions.pdf](http://www.watsoninstitute.org/tfs/CD/booklet_sanctions.pdf)



CIA Factbook. (2009). *Country Profile: Central African Republic*. Získáno 19. 03. 2009, z <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ct.html>

CIA Factbook. (2009). *Country Profile: Haiti*. Získáno 26. 01. 2009, z <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ha.html>

Development of European Military Capacities. (2008). Získáno 05. 01. 2009, z <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/080905FactsheetcapacitesmilitairesEN.pdf>

De Vries, A., & Hadewych, H. (2004). The EU as a New Actor on the Sanctions Scene. V C. Staibano, & P. Wallenstein, *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System*. London: Frank Cass.

Drezner, D. W. (1999). *The sanctions paradox: Economic statecraft and international relations*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Druláková, R., Trávníčková, Z. & Zemanová, Š. (2008). *Sankční politika Evropské unie*. Získáno 10. 02. 2009, z [http://www.law.muni.cz/edicni/sborniky/cofola2008/files/pdf/mps/travnickova\\_zuzana.pdf](http://www.law.muni.cz/edicni/sborniky/cofola2008/files/pdf/mps/travnickova_zuzana.pdf)

Elliott, K. A. (2000). *Preferences for Workers? Worker Rights and the US Generalized System of Preferences*. Institute for International Economics, Washington D.C.

*European Development Fund*. (2007). Získáno 17. 11. 2008, z <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/r12102.htm>

Hufbauer, G. C., & Oegg, B. (2000). *Targeted Sanctions: A Policy Alternative?* (P. I. Economics, Editor) Získáno 29. 10. 2008, z <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=371#note2>

- Hufbauer, G. C., Schott, J. J., Elliott, K. A., & Oegg, B. (2007). *Economic Sanctions Reconsidered, 3rd edition*. Washington DC: Peterson Institute for International Economics.
- ICG. (2004). *A new chance for Haiti?* International Crisis Group, Port-au-Prince/Brussels.
- ICG. (1998). *Breaking the Logjam: Refugee returns to Croatia*. Získáno 29. 03. 2009, z [http://www.crisisgroup.org/library/documents/report\\_archive/A400712\\_09111998.pdf](http://www.crisisgroup.org/library/documents/report_archive/A400712_09111998.pdf)
- ICG. (2007). *Guinea: Change or Chaos*. Získáno 17. 03. 2009, z [http://www.crisisgroup.org/library/documents/africa/west\\_africa/121\\_guinea\\_change\\_or\\_chaos.pdf](http://www.crisisgroup.org/library/documents/africa/west_africa/121_guinea_change_or_chaos.pdf)
- ICG. (2003). *Guinée: Incertitude autour d'une fin de règne*. Získáno 15. 03. 2009, z [http://www.crisisgroup.org/library/documents/africa/074\\_guinee\\_incertitudes\\_fin\\_de\\_regne.pdf](http://www.crisisgroup.org/library/documents/africa/074_guinee_incertitudes_fin_de_regne.pdf)
- Koutrakos, P. (2001). *Trade, Foreign Policy and Defence in EU Constitutional law*. Portland: Hart Publishing.
- Kreutz, J. (2005). *Hard Measures by a Soft Power? Sanctions policy of the European Union 1981—2004*. Bonn: Bonn International Center for Conversion.
- König, P., Lacina, L., & Přenosil, J. (2007). *Učebnice evropské integrace*. Brno: Barrister & Principal.
- Mañas, M. (1991). *Teorie her a její aplikace*. Praha: SNTL.
- AFP. (26. 06. 1998). ‚Croatia to publish its refugee return plan by June‘. *AFP*.
- NDI. (1998). *The 1996 Presidential Elections in the Dominican Republic*. Získáno 13. 03. 2009, z <http://www.cartercenter.org/documents/electionreports/democracy/FinalReportDominicanRepublic1996.pdf>

Normand, R. (1997). *A Human Rights Assessment of Sanctions: The Case of Iraq 1990-1997. Conference on the Effectiveness and Effects of UN Sanctions*. Tilburg.

OECD. (2007). *Development aid from OECD countries fell 5.1% in 2006*. Získáno 23. 11. 2008, z [http://www.oecd.org/document/17/0,3343,en\\_2649\\_34447\\_38341265\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/17/0,3343,en_2649_34447_38341265_1_1_1_1,00.html)

OHCA. (1998). *Coping with the Humanitarian Impact of Sanctions. An OHCA Perspective*. Analysis and Information Division. New York: OHCA.

OSCE. (1998). *Report of the OSCE Mission to the Republic of Croatia on Croatia's progress in meeting international commitments since January 1998 20 May 1998*. Organisation for Security and Co-operation in Europe.

Paasivirta, E., & Rosas, A. (2002). *Sanctions, Countermeasures and Related Actions in the External Relations of the European Union: a Search for Legal Frameworks*. V E. Cannizaro, *The European Union as an Actor in International Relations*. Hague: Kluwer Law International.

Sjursen, H. (2004). *Security and Defence*. V W. Carlsnaes, H. Sjursen, & B. White, *Contemporary European Foreign Policy*. London: SAGE Publications.

Uppsala University Department of Peace and Conflict Research. (2003). *Making Targeted Sanctions Effective. Guidelines for the Implementation of UN Policy Options*. Získáno 10. 01. 2009, z <http://www.watsoninstitute.org/tfs/CD/finalreportcomplete.pdf>

Stockholm International Peace Research Institute. (2004). *The European Union and Conventional Arms Export Controls*. Získáno 29. 01. 2009, z [http://www.sipri.org/contents/expcon/eu\\_conventional.html](http://www.sipri.org/contents/expcon/eu_conventional.html)

Taking Europe to the world 50 years of the European Commission's External Service. (2004). Získáno 08. 01. 2009, z [http://ec.europa.eu/external\\_relations/delegations/docs/50\\_years\\_brochure\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/delegations/docs/50_years_brochure_en.pdf)

The Kimberley Process. (2008). *Kimberley process certification scheme*. Načteno z <http://www.kimberleyprocess.com/>

UNCTAD. (2002). *Generalized System of Preferences*. Získáno 06. 02. 2009, z <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=2309&lang=1>

UN IASC. (2004). *Sanctions Assessment Handbook*. Získáno 15. 01. 2009, z <http://www.humanitarianinfo.org/sanctions/handbook/chapter1-3.htm>

U.S. Department of State. (2008). *Background Note: Dominican Republic*. Získáno 02. 04. 2009, z <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/35639.htm>

Vitsentzatos, M. (2008). *EU embargoes and sanctions*. Získáno 02. 12. 2008, z <http://exportcontrol.org/library/conferences/1379/1001-10-Vitsentzatos.pdf>

World Trade Organization. (1994). *General Agreement on Tariffs and Trade 1994*. Získáno 19. 11. 2008, z [http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/analytic\\_index\\_e/gatt1994\\_08\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/gatt1994_08_e.htm)

### Periodické

AFP. (25. 06. 2008). ‚EU flight ban could be "politically motivated": Indonesia Official‘. *AFP*, 2009 (01).

AP. (16. 08. 1998). ‚Dominican: Fernandez Sworn in as President‘. *Associated Press*.

AP. (26. 03. 1996). ‚European Union Would Suspend Aid to Dominican Republic If Pact is Violated‘. *Associated Press*, 2009 (04), str. 03.

Azly, E. (26. 11. 2008). ‚EU flight ban on Indonesian airlines extended‘. *LKBN Ankara*.

Baldwin, D. A. (1998). Evaluating economic sanctions. Letters to editors. *International Security*, 23 (2), 188-98.

Barber, J. (1979). Economic sanctions as a policy instrument. *International Affairs*, 5 (3), 376-384.

BBC. (26. 06. 1998). ‚Government releases draft refugee return programme‘. *BBC*.

BBC. (26. 06.1998). ‚Parliament approves two programmes for return of refugees‘. *BBC* .

BusinessInfo. (2003). *Londýnská zpráva*. Získáno 04. 02. 2009, z <http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/l/londynska-zprava/1000705/6347/>

BusinessInfo. (2008). *Petersbergská deklarace*. Získáno 07. 11. 2008, z <http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/p/petersbergska-deklarace-petersbergske/1000709/5326/?fornewsid=5326>

Combating Terrorist Financing Fair and Clear Procedures in Targeted Sanction, 11355/07 (Presse 159). (2007). Získáno 10. 12. 2008, z <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st11/st11355.en07.pdf>

Drezner, D. W. (2003). The Hidden Hand of Economic Coercion. *International Organization*, 57 (3), 643-659.

Fearon, J. D. (1995). Rationalist Explanation for War. *International Organization*, 49 (3), 379-414.

Financial Times. (26. 06 1998). ‚EU to lift Croatian Sanction Threat‘. *Financial Times* .

Glossaire, E. (2007). *Coopération politique européenne (CPE)*. Získáno 07. 02. 2009, z [http://europa.eu/scadplus/glossary/european\\_political\\_cooperation\\_fr.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/european_political_cooperation_fr.htm)

Humphries, R. (2007). Internal displacement in Eastern Burma: dynamics and dilemmas. *Asia Journal of Global Studies*, 1 (1), 15-29.

Lacy, D., & Niou, E. M. (2004). A Theory of Economic Sanctions and Issue Linkage: The Roles of Preferences, Information, and Threats. *The Journal of Politics*, 66 (1), 25-42.

Li, C.-P. (1986). The effectiveness of sanctions linkages: Issue and actors. *International Studies Quarterly*, 37 (3), 349-370.

Lindsay, J. M. (1986). Trade Sanctions As Policy Instruments: Re-Examination. *International Studies Quarterly*, 30 (2), 153-173.

Lowenberg, A. D., & Kaempfer, W. H. (1999). Unilateral versus multilateral sanctions: A public choice perspective. *International Studies Quarterly*, 43 (1), 37-58.

Morgan, C. T., & Miers, A. C. (1999). When Threats Succeed: A Formal Model of the Threat and Use of Economic Sanctions. *95th Annual Meeting of the American Political Science Association*. Atlanta.

Pape, R. A. (1997). Why Economic Sanctions Do Not Work. *International Security*, 22 (2), 90-136.

Smith, A. (1996). The Success and Use of Economic Sanctions. *International Interactions*, 21 (3), 229-245.

U-Jin Ang, A., & Peksen, D. (2007). When Economic Sanctions Work? Asymmetric Perceptions, Issue Salience, and Outcomes. *Political Research Quarterly*, 60 (1), 135-145.

United States Committee for Refugees and Immigrants. (1999). *U.S. Committee for Refugees World Refugee Survey 1999 - Croatia*. Získáno 08. 04. 2009, z <http://www.unhcr.org/refworld/country,,USCRI,,HRV,4562d8b62,3ae6a8c93c,0.html>

US embassy. (2008). *2008 - Investment Climate Burma*. Získáno 26. 02. 2008, z <http://www.state.gov/e/eeb/ifd/2008/100832.htm>

**UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut politologických studií

**Důslednost v uvalování ekonomických a finančních  
sankcí EU**

*Projekt bakalářské práce*

Marie Petrovická

IPS 2007/2008

## TÉMA PRÁCE A VÝZKUMNÉ OTÁZKY

V posledních letech se v případech ohrožení bezpečnosti či snahách o ukončení konfliktu upřednostňuje použití nenásilného způsobu řešení – sankcí. Stále častěji se státy či mezinárodní uskupení uchylují k aplikaci ekonomických či finančních sankcí, které byly dříve spíše marginálním nástrojem bezpečnostní politiky.

Bylo již vypracováno mnoho studií týkajících se efektivy jejich implementace. Vědecké a politické diskuze nad tímto tématem, ale i nad otázkou dopadu sankcí na běžné obyvatelstvo, vedly k zahájení několika výzkumných projektů, jejichž cílem bylo, a je, zejména určit nejvhodnější postupy při uvalování sankcí (Interlakenský proces, Berlín - Bonnský proces, Stockholmský proces, atp.). Velkým krokem kupředu byl přechod od *comprehensive sanctions*, tj. komplexních sankcí, k tzv. *targeted sanctions*, tj., cílených sankcí, které se zaměřují přímo na jedince či politická uskupení a snaží se co nejméně postihnout širší okolí, zejména pak civilisty. S těmito sankcemi v dnešní době operuje i EU. V rámci své společně zahraniční politiky je aplikuje na entity, které svým chování ohrožují mír a bezpečnost či porušují lidská práva. Její sankční politika je do jisté míry nezávislá, stále ale platí, že je sladěna se sankční politikou OSN.

I přes velký posun v implementaci sankcí a značnou vědeckou snahu je efektivita sankcí stále značně diskutabilní. Akademická veřejnost se dnes v podstatě shoduje na tom, že uvalené sankce ze zkušeností příliš výsledků nepřinesly. Je otázkou, proč tomu tak je. Ve své práci bych se pokusila zodpovědět otázku, zda tomu tak nemůže být z důvodu nedůslednosti v jejich uvalování. Důsledností rozumím zejména dodržení jistých zásad, vycházejících jak ze závěrů vědeckých prací, tak ze samotných principů sankční politiky daného státu či uskupení.

Předmětem zkoumání mé práce bude sankční politika EU a důslednost jejího provádění. Soustředím se na opatření ekonomického a finančního charakteru vůči jedincům a entitám ohrožujícím nebo porušujícím bezpečnost, mír či lidská práva. Postupy a principy při uvalování sankcí zhodnotím na případu Myanmaru, který je pod sankčním režimem EU od roku 1990, kdy EU, po vzoru USA, uvalila první embargo na zbraně. V Myanmaru se chopila moci vojenská junta roku 1962. Po studentských bouřích ke konci 80. let se uskutečnily volby, ve kterých zvítězila Národní liga za demokracii. Junta se moci přesto odmítla vzdát, vojenský režim trvá dodnes. Sankce se proto během 90. let postupně zpříšňovaly. O jejich posledním posílení bylo rozhodnuto



v říjnu roku 2007 – mají se vztahovat na klíčové exportní a importní artikly země. Sankce mají vyvinout dostatečný tlak na barmskou juntou, a vyvolat tak změnu jejího postoje k dodržování lidských práv.

Otázky, které tato problematika evokuje, jsou zejména následující:

- Jsou při uvalování ekonomických a finančních sankcí důsledně dodržovány určité, obecně přijímané principy?
- Dodržuje EU při uvalování sankcí důsledně své vlastní zásady?
- Jaké nejčastější problémy mohou při uvalování sankcí nastat?

S tím souvisejí další otázky, týkající problémů, které při uvalování sankcí běžně nastávají:

- Neexistují ve vztahu k sankciovanému i jiné zájmy, které nakonec přísnost sankcí upozadí?
- Vzhledem k problematičnosti v uvalování, je vůbec důsledné uvalování sankcí možné?

Ve své práci chci nejprve nastínit doporučení v uvalování ekonomických a finančních sankcí, která jsou výsledkem probíhajícího výzkumu v otázce cílených sankcí. Využila bych tomu zejména výstupy probíhajícího Stockholmského procesu a práce Watsonova institutu. V další části hodlám shrnout postupy a principy v uvalování sankcí EU. Zde bych se věnovala také tomu, do jaké míry EU přejala doporučení vědeckých týmů. Třetí oddíl se bude věnovat problémům s uvalováním ekonomických a finančních sankcí, jak všeobecně, tak především ze zkušenosti EU. Ve čtvrté části práce zhodnotím dodržování principů při uvalování sankcí na případové studii vztahů EU k Barmě.

Pro svou práci využiji roční pobyt na Univerzitě v Uppsale, kam byl soustředěn Stockholmský proces zaměřený na efektivitu v uvalování cílených sankcí. Univerzita disponuje rozsáhlou literaturou na dané téma, která nemá v českých podmínkách obdoby.

## **OSNOVA PRÁCE**

1. Úvod
2. Obecně přijímané zásady cílených sankcí
  - 2.1. Doporučení výzkumných projektů pro efektivní uvalování finančních a ekonomických sankcí
3. Principy a postupy při uvalování sankcí EU
  - 3.1.1. Cíle sankční politiky EU
  - 3.1.2. Postupy a nástroje EU pro provádění ekonomických a finančních sankcí
  - 3.1.3. Míra implementace doporučení výzkumných projektů
4. Problémy spojené s uvalováním cílených ekonomických a finančních sankcí
  - 4.1.1. Technické problémy
  - 4.1.2. Politické aspekty
  - 4.1.3. Humanitární vs. rozvojová pomoc
5. Case study - Myanmar
  - 5.1.1. Stručný vývoj sankčního režimu EU v Myanmaru
  - 5.1.2. Hodnocení dodržení principů a postupů a EU při implementaci sankcí
  - 5.1.3. Hodnocení uplatnění doporučení výzkumných projektů při uvalování sankcí
  - 5.1.4. Zhodnocení celého případu
6. Závěr

Jsou sankce uvalovány důsledně? Pokud ne, z jakých důvodů? Vztah důslednost – efektivita sankcí

## **METODOLOGIE**

Ve své práci se zaměřím na konkrétní postupy v implementaci finančních a ekonomických sankcí tak, jak byly doporučeny výzkumnými projekty, ale i strategiemi a principy EU v dané problematice. Zaměřím se zejména na faktory považované za důležité pro efektivitu uvalovaných sankcí a způsoby, jakými by jich mělo být dosaženo. Půjde tedy o popisnou část vycházející z výstupů výzkumných projektů a oficiálních dokumentů EU.

Prakticky zaměřená část pak bude zkoumat dodržení těchto principů na příkladu uvalení sankcí EU na vojenský režim v Myanmaru. Zde budou použity jak oficiální dokumenty EU, tak i reporty a zprávy pocházející z jiných zdrojů, s důrazem na reálnou podobu sankčního režimu.

## LITERATURA

### Neperiodická

- Tamen, Anais , *The European Union's sanctions related to Human rights: the case of Burma/Myanmar*. Dissertation supervised by Dr. willem van der geest, Universite Libre De Bruxelles 2003  
<http://www.burmalibrary.org/docs/Memoire-AT.htm>
- David Cortright and George A. Lopez (eds.), *Smart sanctions : targeting economic statecraft*. Lanham, Md. : Rowman & Littlefield, cop. 2002
- Drezner, Daniel W., *The sanctions paradox : economic statecraft and international relations*. Cambridge : Cambridge University Press, 1999
- Ericsson, Mikael, *EU sanctions: Three CASE of Targeted Sanctions*, in Stabaino, Carina and Peter Wallensteen (eds), *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System*
- Eyler, Robert, *Economic sanctions : international policy and political economy at work*. Basingstoke. Palgrave Macmillan, 2008
- Guo, Xiaolin, Johan Alvin, *Engaging with the issue of Myanmar : a new perspective*. Stockholm : Institute for Security and Development, 2007  
<http://www.isdp.eu/files/publications/pp/07/xg07engagingwith.pdf>
- Askari, Hossein G, *Economic sanctions : examining their philosophy and efficacy*. Westport, Conn. ; London : Praeger, 2003
- Hufbauer, Gary Clyde, *Economic sanctions reconsidered*. Washington, DC : Institute for International Economics, 1999
- Paul, James A., *Sixteen Policy Recommendations on Sanctions*, Global Policy Forum, Proposed at a forum of German parliamentarians in Bonn, 1998  
<http://www.globalpolicy.org/security/sanction/jpreccs.htm>
- Laura Picchio Forlati, Linos-Alexandre Sicilianos (eds.), *Les sanctions économiques en droit international*. Leiden : Nijhoff , 2004
- Wallensteen, Peter; Staibano, Carina & Eriksson, Mikael (eds.). *Making targeted sanctions effective : guidelines for the implementation of UN policy options : results from the Stockholm Process on the Implementation of Targeted Sanctions /* , Uppsala : Univ. : Institutionen för freds- och konfliktforskning, Univ. [distributör], 2003  
[http://www.smartsanctions.se/stockholm\\_process/reports/recommendations\\_finance.pdf](http://www.smartsanctions.se/stockholm_process/reports/recommendations_finance.pdf)

[pdf](#)

- Elgström, Ole & Smith, Michael (eds.), *The European Union's roles in international politics : concepts and analysis*. London : Routledge, 2006, Routledge/ECPR studies in European political science, 45
- Pedersen, Morten B., *Promoting human rights in Burma : a critique of Western sanctions policy / Morten B. Pedersen*. Lanham, Md. Plymouth : Rowman & Littlefield Publishers, cop. 2008  
<http://www.loc.gov/catdir/toc/ecip0713/2007012386.html>
- Wallensteen, Peter; Staibano, Carina & Eriksson, Mikael (eds.). *Routes to democracy in Burma/Myanmar : the Uppsala pilot study on dialogue and international strategie*. Uppsala : Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 2004
- Wallensteen, Peter; Eriksson, Mikael & Strandow, Daniel. *Sanctions for conflict prevention and peace building : lessons learned from Côte d'Ivoire and Liberia*. Uppsala : Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 2006
- Smith, Martin J., *Burma : insurgency and the politics*
- Smith, Martin J., *Burma (Myanmar) : the time for change*. London : Minority Rights Group International, 2002
- Strandow, Daniel, *Sanctions and civil war : targeted measures for conflict resolution*. Uppsala : Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 2006
- The European Union and Burma: The Case for Targeted Sanctions, Produced by the Burma Campaign UK  
[http://www.burmacampaign.org.uk/reports/EU\\_Sanctions\\_Report.pdf](http://www.burmacampaign.org.uk/reports/EU_Sanctions_Report.pdf)
- Wallensteen, Peter, 1945-, *A century of economic sanctions : a field revisited*. Uppsala, Sweden : Dept. of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 2000
- Wilde d'Estmael, Tanguy de, *La dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne : sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*. Bruxelles : Bruylant, 1998

## Oficiální dokumenty EU:

- Amending Regulation (EC) No 817/2006 renewing the restrictive measures in respect of Burma/Myanmar  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:185:0001:0004:EN:PDF>

- Amending Regulation (EC) No 817/2006 renewing the restrictive measures in respect of Burma/Myanmar and repealing Regulation (EC) No 798/2004  
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l\\_111/l\\_11120070428en00500066.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l_111/l_11120070428en00500066.pdf)
- Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions), European Commission, 2004  
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st10/st10198-re01.en04.pdf>
- Implementing Article 2(3) of Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism and repealing Decision 2007/445/EC  
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l\\_340/l\\_34020071222en01000103.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l_340/l_34020071222en01000103.pdf)
- Renewing and strengthening the restrictive measures in respect of Burma/Myanmar and repealing Regulation (EC) No 817/2006  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:066:0001:0087:EN:PDF>
- Restrictive Measures/- EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures  
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st11/st11679.en07.pdf>
- The Ec-Burma/Myanmar Strategy Paper (2007-2013)  
<http://www.deltha.ec.europa.eu/Myanmar/BurmaMyanmarSP2007-2013EN.pdf>
- Zahraniční vztahy EU: Sankce (společná zahraniční a bezpečnostní politika)  
[http://ec.europa.eu/external\\_relations/cfsp/sanctions/index\\_cs\\_2006.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/index_cs_2006.pdf)

## Periodická

- King, Toby. 1999, *Human Rights in Foreign Policy: Sukces of Failrue for Post-modern Diplomaty?* European Journal of International Law, No. 2: 313-337  
<http://www.ejil.org/journal/Vol10/No2/100313.pdf>
- Kyaw Yin Hlaing, *Myanmar in 2003: Frustration and Despair?* Asian Survey, Vol. 44, No. 1 (Jan. - Feb., 2004), pp. 87-92. University of California Press  
<http://www.jstor.org/stable/pdfplus/4128566.pdf>
- Evropská unie a Barma – Podklady a doporučení, Vytvořila Burma Campaign UK - březen 2008  
[www.vlada.cz/assets/cs/tiskove/aktuality/eu.barma.doc](http://www.vlada.cz/assets/cs/tiskove/aktuality/eu.barma.doc)
- EU agrees to strengthen Myanmar sanctions, říjen 2007  
<http://www.reuters.com/article/latestCrisis/idUSL15606056>

- EU widens sanctions against Myanmar by targeting economic sectors, říjen 2007  
<http://www.iht.com/articles/ap/2007/10/15/europe/EU-GEN-EU-Myanmar.php>
- EU warns Myanmar of new sanctions if protest crushed, září 2007  
<http://www.reuters.com/article/worldNews/idUSN2542569020070925>
- US, EU Ask UN to Consider New Burma Sanctions, září 2007  
<http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2007/09/mil-070926-voa09.htm>

## Internet

- External relations of EU: Common Foreign & Security Policy (CFSP)  
[http://ec.europa.eu/external\\_relations/cfsp/sanctions/](http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/)
- External relations of EU: The EU's relations with Myanmar (Burma)  
[http://ec.europa.eu/external\\_relations/myanmar/intro/index.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/myanmar/intro/index.htm)
- European Commission: External cooperation programmes, Myanmar  
[http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/country-cooperation/myanmar/myanmar\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/country-cooperation/myanmar/myanmar_en.htm)
- Delegation of the European Commission to Thailand, Cambodia, Laos and Burma/Myanmar  
[http://www.deltha.ec.europa.eu/Myanmar/MM\\_overview.htm](http://www.deltha.ec.europa.eu/Myanmar/MM_overview.htm)