

MASARYKOVA UNIVERZITA V BRNĚ
Fakulta sociálních studií
Katedra mezinárodních vztahů a evropských studií

Tomáš Babický (UČO 65479)

Hospodářské sankce jako nástroj SZBP

Referát

V Praze 20.10. 2004

Úvod

Cílem této práce bude charakterizovat hospodářské sankce jako nástroj druhého pilíře Evropské unie. Nebude se zabývat analýzou jejich efektivity a podobně, půjde pouze o zařazení hospodářských sankcí do institucionálního rámce a rozhodovacího mechanismu druhého pilíře, tak jak je dán ve Amsterdamské smlouvě. Dále se pokusím o odlišení hospodářských sankcí od obchodně ochranných opatření jako nástroje Společné obchodní politiky (SOP).

Hospodářské sankce jsou typickým a jedním z nejdůležitějších nástrojů Společné zahraniční a bezpečnostní politiky Evropské unie (SZBP). Pokud budeme členit nástroje SZBP podle obsahového hlediska, dostaneme dělení na prostředky politické a hospodářské. Hospodářské nástroje pak dále může dělit podle toho, zda je jejich cílem vynutit změnu nevhodného nebo protiprávního chování třetího státu nebo jde o pouhé prosazení zájmů EU hospodářskými prostředky (Cihelková 2003: 89). V prvním případě se jedná o donucovací nástroje neboli hospodářské sankce, v případě druhém o nástroje zájmové.

Cílem hospodářských sankcí je prosazení zahraničněpolitického cíle SZBP. Jde tedy o legální prostředek k zajištění respektování mezinárodního práva veřejného třetím státem, anebo zastavení poškozování EU mimo rámec norem mezinárodního práva.

Hospodářské sankce jsou sice „klasickým“ instrumentem SZBP, kde Komise nemá výlučné právo iniciativy tak jako v komunitárních politikách, ale přesto se toto omezení hospodářských styků s určitou zemí velice úzce propojeno se sektorem prvního pilíře. Takovou společenstevní oblastí, kde Komise má plné pravomoci je např. Společná obchodní politika (ustanovená v člancích 131- 134 Smlouvy o ES) nebo Rozvojová politika (články 177- 180), které jsou obě na rozhodnutí Rady EU v SZBP závislé.

Hospodářské sankce jsou vždy buď samostatným rozhodnutím Evropské unie nebo prováděcím opatřením k rezoluci Rady bezpečnosti OSN¹. Závaznost rezoluce OSN vyplývá z Charty OSN.

Zatímco politické nástroje SZBP mohou být přijaty pouze formou společné akce, tak u hospodářských sankcí rozhodne Rada, zda je schválí jako společnou akci či jako společný postoj. Rozhoduje se pro příslušnou normu podle potřebné míry operativnosti ekonomických

¹ Příkladem je rozhodnutí Rady o společném postoji k omezení hospodářských styků s Libyí z 22.11. 1993, V součastnosti, kdy se Lybie vzdává své politiky vedoucí k mezinárodní izolaci, rovněž Evropská unie hodlá po zrušení embarga OSN obnovit vzájemné hospodářské styky.

sankcí vůči příslušnému státu a podle potřeby závaznosti pro členské státy EU. Řízení o ekonomickém embargu (sankcích) je dvoustupňové: poté, co Rada společný postoj či akci schválí, navrhne jí Komise způsob implementace hospodářských sankcí do sekundárního práva Společenství a do praktické politiky Unie.

Hospodářské sankce jako společný postoj nebo společná akce

Hospodářské sankce jako společný postoj jsou přijímány podle článku 15 Smlouvy o EU. Obecně se společné postoje přijímají k vymezení konkrétní záležitosti geografické nebo tématické povahy. Členské státy mají zajistit, aby jimi prováděné politiky byly se společnými postoji v souladu (Cihelková 2003: 88). Znamená to, že členské země musí přizpůsobit svou ekonomickou spolupráci se sankcionovanou zemí podle embarga vyhlášeného na úrovni Unie.

Společný postoj přijímá Rada EU kvalifikovanou většinou. Větší počet hospodářských sankcí je ale přijímáno ve formě společné akce, které přijímá Rada kvalifikovanou většinou podle článku 14 Smlouvy o EU. Uchyluje se k tomu v případech, kdy je zapotřebí operativního řešení situace. Rada tu specifikuje cíl, rozsah a podmínky trvání hospodářských sankcí, jejich definice je tedy mnohem specifičtější než v případě společného postoje.

Společné akce rovněž zavazují členské státy a to při přijímání stanovisek a při provádění jejich vlastních akcí, o kterých jsou povinny informovat ostatní členské státy v Radě tak, aby mohly být eventuelně sladěny předběžné postupy (Svoboda 2003: 246).

Pokud členský stát narazí při realizaci hospodářských sankcí ve formě společné akce na zásadní potíže, může se obrátit na Radu, která bude hledat vhodné řešení, aniž by narušila cíle nebo účinnost akce. K tomu ale v tomto případě často nedochází, protože tyto společné akce bývají zpravidla prováděcími opatřeními k rezoluci Rady bezpečnosti OSN, jejichž obsah bývá méně problematický, než když se jedná o hospodářské sankce ve formě společného postoje.

Právní základ hospodářských sankcí v komunitárním právu

Poté, co se Rada usnese na potřebě hospodářských sankcí a rozhodne o jejich podobě buď ve formě společného postoje nebo společné akce, navrhne jí Komise další postup přijetí

rozhodnutí. Komise má v tomto případě iniciační monopol, stejně jako v ostatních komunitárních záležitostech. Pokud Komise takový návrh Radě EU nepředloží, Rada patrně nemůže hospodářskou sankci přijmout a Komise tak vlastně může realizaci daného společného postojů či společné akce zablokovat². Rada může sice Komisi k předložení návrhu vyzvat, ale výzva není pro Komisi závazná. Vzhledem k tomu, že se zde stále ještě jedná o oblast druhého pilíře, neexistuje nic co by mohlo přinutit Komisi v tomto směru k činnosti. SZBP je totiž mimo pravomoc Evropského soudního dvora.

Právní základ hospodářským sankcím v komunitárním právu (umožňující konkretizaci hospodářských sankcí a jejich implementaci do politiky Společenství) dává článek 301 Smlouvy o ES, který je definuje jako „pozastavení, omezení nebo úplné přerušování hospodářských vztahů s jednou nebo několika třetími zeměmi“. Kromě článku 301 (všeobecně o obchodu se zbožím a službami), mohou být partikulární finanční sankce založeny i na příbuzném článku 60, odstavec 1 (o pohybu kapitálu a platebním styku), který je vůči článku 301 speciální, nadstavbový (Svoboda 1999: 248). Pro implementaci hospodářských sankcí lze použít i článek 308 Smlouvy o ES (týkající se zvláštních opatření v rámci společného trhu) a to díky subsidiární pravomoci. V tomto případě ovšem opatření na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem schvaluje Rada jednomyslně.

Prováděcí rozhodnutí podle článků 301 a 60 schvaluje Rada stejně jako společnou akci či společný postoj rovněž kvalifikovanou většinou.

Hospodářské sankce SZBP a obchodně ochranná opatření SOP

K omezení obchodních vztahů může dojít kromě hospodářských sankcí i na základě tzv. obchodně ochranných opatření³, které jsou nástrojem Společné obchodní politiky, jež je součástí prvního pilíře EU. Přesto, že obojí opatření mohou mít stejný důsledek, mají jiný právní základ i jiný proces schvalování.

Od 80. let (přesně od roku 1986, kdy byla Jednotným evropským aktem do Smluv začleněna Evropská politická spolupráce (EPS)) byly hospodářské sankce přijímány pouze prostřednictvím článku 133 Smlouvy o ES, který umožňuje sankcionování nelegálních obchodních praktik třetích států a je tedy právním základem pro obchodně ochranné opatření.

² Rada může přijmout rozhodnutí o postupu ke společné akci i bez návrhu Komise, ale jen pokud se nejedná o hospodářské sankce, kde má Komise iniciační monopol (Svoboda 1999: 249).

³ Příkladem může být obchodní protiopatření EU při porušování ustanovení WTO třetím státem nebo opatření v případě subvencování či dumpingu.

Článek 133 byl používán i jako základ pro hospodářské sankce se zahraničněpolitickými cíly, tedy nikoli k čistě obchodně ochranným účelům. Rozpor nevyřešilo ani vytvoření SZBP v nově přijaté Maastrichtské smlouvě k roku 1993. Až do začátku účinnosti Amsterdamské smlouvy přijímalo Společenství hospodářské sankce proti třetím zemím tak, že na základě rozhodnutí EPS (dnes institucionalizována v Evropské radě) přijala Rada EU rozhodnutí na základě článku 133, a to z čistě komunitárního zájmu vojenské obrany členského státu nebo zájmu zahraničně-politického. Mezi příklady takového zneužití patřily embargo proti SSSR a Argentíně v souvislosti s Falklandským konfliktem z roku 1982, embargo na lety nad Jugoslávií a zákaz dovozu ropy a ropných výrobků do Jugoslávie z roku 1999 (Svoboda 1999: 142).

Dá se říci, že zatímco obchodní ochranná opatření podle článku 133 mají být hospodářskou odvetou na ekonomické protiprávní kroky třetí strany, pak hospodářské sankce podle článku 301 jsou ekonomickou odpovědí na politické kroky třetích států.

Závěr

Mezi nejznámější příklady hospodářských sankcí, který byly opravdu politicky motivovanými obchodními sankcemi, patří opatření proti Iráku, Bosně a Hercegovině, Libyi či Myanmaru (Barmě). K jejich kontroverzní podstatě (z hlediska jejich efektivity a dopadu na sankcionované země a režimy) se ještě přidává ne zcela šťastné postavení v rámci evropského práva, což jsem se pokusil nastínit na předešlých stránkách.

Jak je vidět z výše popsaného postupu přijímání rozhodnutí o ekonomickém embargu, se hospodářské sankce fakticky pohybují podle současného stavu práva Evropské unie na pomezí prvního a druhého pilíře. Zároveň ale potvrzují současnou tendenci ve vnějších vztazích EU ke spojování a vzájemné podmíněnosti ekonomické spolupráce a politického dialogu.

Rozpor mezi hospodářskými sankcemi SZBP a obchodně ochrannými opatřeními SOP by měla vyřešit budoucí Ústavní smlouva. Její aktuální verze nazývá ekonomické sankce omezujícími opatřeními, které přijímá Rada kvalifikovanou většinou na základě společného návrhu ministra zahraničních věcí Unie a Komise. Tomuto opatření předchází jednomyslné rozhodnutí Rady.

Použitá literatura a prameny

Amsterdamská smlouva, on-line dokument

http://www.fss.muni.cz/struktura/katedry/mve/zip/ei/sml_es_eu/amsterdamska_smlouva.zip

Návrh Smlouvy zakládající Ústavu pro Evropu,

http://www.fss.muni.cz/struktura/katedry/mve/zip/navrh_ustavy_eu_predlozeny_konventem

CIHELKOVÁ, E. (2003): *Vnější ekonomické vztahy Evropské unie*, C.H. Beck, Praha

HAD, M., PIKNA, B. (2001): *Druhý a třetí pilíř Evropské unie*, Ústav mezinárodních vztahů, Praha

SVOBODA, P. (1999): *Právo vnějších vztahů Evropské unie*, Linde, Praha

VŠELICHOVÁ, Z. (2001): *Právní základy zahraniční politiky EU*, IN Integrace, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM, <http://www.integrace.cz/integrace/clanek.asp?id=220>