

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Diplomová práce

**Sankce Evropské unie jako nástroj společné
zahraniční a bezpečnostní politiky**

Bc. Tereza Chaloupková

Plzeň 2019

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Studijní program Politologie

Studijní obor Mezinárodní vztahy

Diplomová práce

**Sankce Evropské unie jako nástroj společné
zahraniční a bezpečnostní politiky**

Bc. Tereza Chaloupková

Vedoucí práce:

PhDr. Linda Piknerová, Ph.D.

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Fakulta filozofická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2019

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracovala samostatně za použití jen uvedených pramenů a literatury.

Plzeň, duben 2019

.....
Bc. Tereza Chaloupková

Děkuji paní PhDr. Lindě Piknerové, Ph.D. za odborné vedení mé diplomové práce a cenné rady. Také děkuji panu Ing. Františku Vlachovi, Ing-Paed IGIP za pomoc při grafickém zpracování práce. Poděkování patří rovněž mým blízkým za emoční podporu a trpělivost.

Obsah

Úvod.....	7
1 Ukotvení významu sankcí pro mezinárodní politiku	12
1.1 Základní charakteristika	12
1.2 Typy sankcí	16
1.3 Sankce v mezinárodním právu	19
2 Společná zahraniční a bezpečnostní politika.....	22
2.1 Vývoj zahraničně-politické agendy v rámci ES.....	22
2.2 Maastrichtská smlouva a vznik SZBP.....	25
2.3 Změny po Lisabonu a současná SZBP.....	29
2.3.1 Institucionální zajištění SZBP	30
2.3.2 Činnost SZBP	32
3 Sankční politika EU	34
3.1 Evropská politická spolupráce	35
3.2 Formování sankční politiky.....	36
3.3 Současná sankční politika	38
3.3.1 Tvorba sankcí	40
3.3.2 Monitorování a hodnocení sankcí	42
3.3.3 Sankce a členské státy	43
3.4 Evropské sankce na úrovni OSN.....	44
3.5 Respektování lidských práv jako specifický cíl sankční politiky EU.....	45
4 Bělorusko na půdě EU	49
4.1 Vztah EU a Běloruska.....	50
4.2 Evropská politika sousedství.....	53
4.3 Východní partnerství.....	57

5 Uplatňování evropských sankcí – příklad Běloruska.....	60
5.1 Politická situace v Bělorusku	61
5.2 Omezující opatření EU.....	64
5.2.1 Období 1996 – 2009	65
5.2.2 Období 2009 – 2016.....	68
5.2.3 Období 2016 – 2018.....	71
5.3 Hodnocení	73
5.4 Budoucnost Běloruska	75
6 Závěr	78
7 Seznam použitých zkratk	83
8 Seznam použité literatury a pramenů.....	84
9 Resume	94
10 Seznam příloh.....	96

Úvod

V průběhu evropského integračního procesu se neustále rozšiřuje spektrum oblastí, ve kterých je Evropská unie (dále jen „EU, Unie“) schopná působit jako autonomní aktér mezinárodních vztahů. Počátkem 21. století se výrazně zviditelnila její sankční politika, která se odehrává na úrovni Společné zahraniční a bezpečnostní politiky (dále jen „SZBP“), což dokazuje pokročilost evropského integračního procesu. Restriktivní opatření představují významný nástroj v rámci mezinárodní politiky a jsou používány především jako alternativa vojenských zásahů a současně jako projev tlaku na přítomnost etických prvků v zahraniční politice. EU tato opatření uplatňuje nejen vůči státům, ale také vůči organizacím či jednotlivým osobám. Využívá zejména tzv. chytrých sankcí, jež umožňují lépe zacílit na subjekt, od kterého je očekávána změna chování a současně tak minimalizují negativní dopady na civilní obyvatelstvo.

Sankční politika je v evropské agendě přítomna již od samých počátků integrace, ačkoliv její rozvoj umožnila až Maastrichtská smlouva (ukotvující mimo jiné i SZBP). Evropská politika definuje sankce jako nástroj diplomatické či hospodářské povahy. Opatření jsou přijímána jako společný postoj, což napomáhá členským státům vymezit se vůči konkrétním mezinárodním záležitostem. Obecně platí, že EU používá sankce za účelem naplnění záměrů SZBP, přičemž lidskoprávní tematika patří k těm nejdiskutovanějším. Upevňování a podpora lidských práv a demokracie jsou základním kamenem nejen pro SZBP, ale také pro Evropskou politiku sousedství, jejíž součástí je mimo jiné i Bělorusko. Země byla mezinárodně kritizována již v roce 1996 v souvislosti se změnami ústavy na základě neplatného referenda. Nové znění posilovalo prezidentské pravomoci, konkrétně Alexanderovi Lukašenkovi, který je považován za posledního diktátora v Evropě. Autoritářské kroky v Minsku se tak dostaly do rozporu s evropskou vizí a přerušily počáteční jednání o spolupráci v 90. letech. Poprvé EU reagovala na svého východního partnera v roce 1996 diplomatickými sankcemi (Portela 2011: 8–9), přičemž později přijala další opatření vzhledem k neustálému porušování lidských práv

demokratických hodnot včetně mezinárodních volebních standardů. Situaci neulehčují ani silné vazby Lukašenka na Ruskou federaci, jež v těchto vztazích výrazně dominuje a značně kritizuje evropské projekty. Ačkoliv Bělorusko nemá v úmyslu stát se kandidátem pro vstup do EU, díky spolupráci se západem dochází ke snižování jeho politické i ekonomické závislosti na Moskvě.

Cílem této diplomové práce je sledovat uplatňování sankcí EU jako nástroje pro dosažení cílů stanovených v rámci SZBP. Cíle práce bude dosaženo pomocí analýzy sankční politiky EU na základě kvalitativní metody výzkumu a použití případové studie. Jako praktický příklad použiji Bělorusko, které se potýká s porušováním lidských práv a demokratických hodnot, navíc seznam omezujících opatření vůči této zemi představuje nejkompletnější sankční režim v rámci evropské SZBP. Na základě získaných poznatků zodpovím výzkumné otázky – jakým způsobem uplatňuje EU sankce jakožto nástroj pro dosažení cílů SZBP? Jaký dopad mají sankce EU na vnitřní politiku Běloruska v reakci na porušování lidských práv a demokracie jakožto zásadního cíle SZBP? Případová studie slouží k nahlédnutí na fungování sankční politiky v souladu se stanovenými cíli SZBP a sledování jejího dopadu na běloruský režim, do kterého je silně promítáno ruské angažmá. Uvědomuji si riziko, že analýza jednoho případu nemusí být postačující k odvození obecně platných závěrů. Zároveň věřím, že práce v závěru dostatečně zodpoví na zkoumané otázky a objasním tak fungování sankční politiky EU.

Diplomová práce je rozdělena do čtyř částí. V rámci teoretické části, která je první, považuji za nutné seznámit čtenáře se základní charakteristikou sankcí a jejich významem pro mezinárodní politiku. Velký nárůst restriktivních opatření lze sledovat zejména s koncem studené války, kdy je toto období nazýváno jako „dekáda sankcí“ (Cortright – Lopez 2000).

Sankce jsou cíleně využívány k udržení míru a bezpečnosti v mezinárodním měřítku. Dále se v této části zabývám typy restriktivních opatření, kterých se na mezinárodní scéně objevuje hned několik. Sleduji také vývoj jejich uplatňování, jelikož se některé druhy časem ukázaly za

kontraproduktivní či méně účinné. Následně se věnuji ukotvení sankcí v mezinárodním právu a jejich významu v rámci Charty Organizace spojených národů (dále jen „OSN“), která prakticky určuje globální pravidla a řád mezinárodního systému.

Druhá část je věnována SZBP, jež určuje společný postoj členských států vůči mezinárodním záležitostem a stanovuje rámec sdílených hodnot a cílů. Svůj právní základ získala v Maastrichtské smlouvě, kde zastupovala tzv. druhý pilíř. V této části se tedy zabývám historickým vývojem SZBP a postupnou koordinací zahraničních politik členských států. Její ucelenou podobu můžeme spojovat s reformou integračního procesu v podobě úmluvy z Lisabonu, která s sebou přinesla několik změn, čemuž se zde také věnuji. V poslední řadě se zabývám současnou podobou SZBP včetně jejího fungování a institucionálního zajištění. SZBP je tak primární platformou pro veškeré vystupování EU navenek a udává směr evropské politiky.

Třetí část diplomové práce se soustředí na sankční politiku EU. Evropská společenství uvalovala sankce již od zakládajících smluv, ovšem ne z vlastní iniciativy, v podstatě provádělo sankční omezení schvalovaná OSN. Až v 70. letech došlo k vypracování vlastních postupů pro uplatňování omezujících opatření v rámci Evropské politické spolupráce, jejíž vznik popisují v první části kapitoly. Následně se práce věnuje formování sankční politiky a přesouvá se tak do 90. let, konkrétně k podpisu úmluvy z Maastrichtu, jež umožnila právní základ sankční politice a vytvořila její rozhodovací procedury.

Popisují zde také počátek 21. století, kdy EU vypracovala několik dokumentů týkajících se uvalování sankcí. Stejně jako u SZBP se dále věnuji změnám provedených na základě Lisabonské smlouvy a současné sankční politice a jak funguje v praxi – tedy jakým způsobem dochází k tvorbě sankcí, jak funguje rozhodovací mechanismus a jejich následné monitorování. Ačkoliv je pro schválení sankčního režimu potřeba jednomyslnost, jeho platnost pro členské státy se odvíjí od typu sankcí, tudíž dále popisují závaznost členů EU a omezujících opatření vůči třetím zemím.

V této kapitole zmiňuji také provádění evropských sankcí na úrovni OSN, jelikož EU implementuje veškeré sankce přijaté Radou bezpečnosti a vede s OSN stálý dialog se záměrem lepší koordinace vlastních opatření. Ochrana lidských práv je považována za jeden ze specifických cílů sankční politiky a vzhledem k tomu, že s tímto konceptem budu i nadále pracovat, je této tématice vyhraněna samostatná podkapitola.

Poslední (čtvrtá) část práce je rozdělena do dvou kapitol. Nejdříve se ve čtvrté kapitole věnuji vývoji vztahů mezi EU a Běloruskem, které se zpočátku zdály při nejmenším slibné. Snahy o spolupráci se objevily takřka ihned po uznání nezávislosti Běloruska a krátce na to byla podepsána Dohoda o partnerství a spolupráci. EU však nakonec smlouvu z roku 1995 neratifikovala vzhledem k politickým událostem v Minsku, které značně odporovaly závazkům v rámci evropské agendy. Následně práce popisuje principy dvou evropských projektů – Evropské politiky sousedství a Východního partnerství. Tyto programy mají za úkol mimo jiné posílit politické přidružení a hospodářskou spolupráci s Běloruskem, avšak zapojení země zůstává prakticky jen na papíře. Míra zapojení Běloruska do projektů jde ruku v ruce s kontextem dodržování mezinárodního práva a zároveň i podmínek ze strany EU.

Pátá kapitola dále obsahuje případovou studii, kde sleduji chování běloruské vlády a následné odpovědi EU v podobě cílených sankcí. Považuji tedy za důležité nejprve představit politickou situaci Běloruska, kvůli které je země mezinárodně sankciována a od 90. let prakticky nebyl zaznamenán pokrok. Reakce EU na chování svého východního partnera včetně vydávání jednotlivých omezujících opatření jsou pro lepší přehlednost rozděleny do podkapitol podle časových období. Ačkoliv první formální sankční režim EU vůči Bělorusku je datován od roku 2004, rozhodla jsem se do práce zahrnout i ta neformální opatření od roku 1996 a ukončit toto období rokem 2009, kdy vstoupila v platnost Lisabonská smlouva. Pokračuji druhou časovou linií, která začíná oteplováním vztahů Běloruska a EU a končí v roce 2016, kdy EU zrušila většinu opatření ze sankčního balíčku. Poslední z těchto etap se zabývá současnějším děním, co se týče evropských sankcí vůči Bělorusku. V těchto

podkapitolách lze vidět, jak EU využívá sankcí jako nástroje pro dosažení cílů SZBP. Na tyto podkapitoly navazuje hodnocení sankcí. V rámci časové osy se v závěru práce dostává do bodu současných vztahů Běloruska s EU i Ruskou federací a vyhlídkám na budoucí vývoj.

Naplnění stanovených cílů diplomové práce bude dosaženo studiem odborné literatury. Dostupné jsou především cizojazyčné zdroje, autoři z českého prostředí se tématem zabývají příliš povrchově či nikoliv. Materiály čerpám primárně z oficiálních stránek EU a jejích dokumentů. Sekundárně využívám zdroje z elektronické databáze Západočeské univerzity (konkrétně EBSCO, JSTOR), která nabízí mnoho odborných článků o problematice Běloruska a ukládání evropských sankcí. Dále čerpám z knih z univerzitní knihovny, jež poskytuje vhodné zdroje ohledně zahraniční politiky EU. V poslední řadě využívám internetové stránky pro informace z aktuálního dění.

1 Ukotvení významu sankcí pro mezinárodní politiku

Sankce souvisí s vymezením mezinárodní odpovědnosti za akce, které by mohly ohrozit mezinárodní mír a bezpečnost, vytvořit napjaté klima, které podněcuje použití vojenské síly nebo vytvářet vojenské konflikty. Pravidla týkající se sankcí jsou zpravidla odvozována z mezinárodního práva vzhledem k jeho koordinaci, kterou mu udělil konsenzus mezinárodních aktérů podílejících se na tvorbě mezinárodně platných norem. Sankce mohou být uplatněny v případě, pokud normy nejsou splněny týmiž subjekty, které je přijaly a dopustí se tak jejich porušení (Illieva – Dashtevski – Kokotovic 2018: 202).

1.1 Základní charakteristika

V právním ohledu jsou sankce vykládány jako ta donucovací opatření, jež nezahrnují použití síly. Teoretici pracují s různými definicemi termínu sankce. Pro některé z nich nabývají významu nástroje mezinárodní politiky, jak prosazovat mezinárodní právo, pro jiné znamenají formu ekonomického nátlaku. Sociologové vnímají sankce jako pouhé prostředky výkonu moci (Nossal 1989: 304).

Pro tuto diplomovou práci jsem zvolila definici dle mezinárodního práva, jelikož ho považuji za univerzální aspekt, na jehož tvorbě se dobrovolně podíleli aktéři mezinárodního společenství. Z mezinárodně-právního hlediska lze sankce obecně definovat jako *„legální donucovací opatření uplatněné proti subjektu mezinárodního práva, který porušil svůj mezinárodněprávní závazek. Kdyby neexistovaly sankce v mezinárodním právu, tedy svépomocné donucovací akce, bylo by obtížné prosazovat mezinárodněprávní pravidla.“* (David – Sladký – Zbořil 2005: 343).

Ačkoliv se v mezinárodních vztazích vztahuje pojem sankce na určitý druh opatření, může sloužit k různým účelům, a to buď – donucení či změně chování; omezení přístupu ke zdrojům potřebným na to, aby se aktér zapojil do určitých činností; nebo signalizace či označení pachatele (Illieva – Dashtevski – Kokotovic 2018: 202).

Vzhledem k institucionálním změnám v mezinárodním systému ztratily sankce svůj dřívější retaliční charakter – tedy že fungovaly zejména jako odplata za nežádoucí chování aktéra, ale nebyly nijak právně ukotveny. V současnosti se donucovací prostředky dělí na retorze a represálie. Retorze (neboli odvěta) je považována za mírnější projev nátlaku a na rozdíl od represálií omezuje pouze ty zájmy donucovaného státu, které nejsou nijak právně chráněny. Předpokladem pro užití retorze je protiprávní jednání daného státu. Pokud by aktér reagoval odvetou bez předchozího aktu protiprávnosti, jednalo by se spíše o čin politického charakteru. Retorze se vyznačuje svým donucovacím a svépomocným rysem. Poměrně častou formou těchto sankcí bývá v mezinárodních vztazích např. přerušování diplomatických styků či neposkytnutí hospodářské pomoci nebo půjčky. Represálie (neboli protipatření) se jejich přímým vynucením dotýkají výkonu práva, proto jsou pro ně stanoveny mezinárodní normy, jež vymezují jejich legální používání. Cílem represálií je donutit sankciovaný stát, aby splnil své mezinárodněprávní závazky a napravil své protiprávní chování, popřípadě zajistil neopakování dané situace. Před použitím těchto donucovacích opatření je nejdříve vyžadováno varování. Represálie musí být zastaveny v případě, pokud se donucovanému státu podaří obnovit status quo. Podobně jako retorze musí splňovat podmínku předešlého protiprávního jednání, v opačném případě se pak jedná o akt války. Nejčastěji se v mezinárodním prostředí projevují jako bojkot či embargo (David – Sladký – Zbořil 2005: 344–347).

Sankční opatření tedy představují reakci na porušení mezinárodních norem, přičemž jsou v různých formách nejpoužívanějšími nástroji zahraniční politiky aktérů v mezinárodním prostředí. V současnosti jsou sankce považovány za alternativu vojenských zásahů. Ve srovnání s válkou představují pro státy

přijatelnější a podstatně levnější způsob, jak potrestat odchylky od mezinárodních pravidel chování nebo řešit spory mezi zeměmi. Mohou být uplatňovány jednotlivými státy či seskupeními v rámci mezinárodních organizací. Vzhledem k možnosti uložení donucovacích opatření ze strany jednotlivce či uskupení aktérů můžeme sledovat sankce univerzálních institucí (zejména OSN), sankce regionálních či specializovaných institucí (např. EU) a sankce unitární, čili vyhlášené jedním státem (Krejčí 1997: 233).

Sankce mají schopnost zasahovat jak do diplomatické, tak ekonomické sféry. Omezují spojení mezi státy nebo jiným způsobem ovlivňují donucovaný stát, čímž ho nutí plnit své závazky (Druláková – Trávníčková – Zemanová 2009: 66–67).

Podnět k vývoji sankcí dal vznik OSN a jejího sankčního mechanismu ukotveného v Chartě OSN (viz níže). Nejvíce však bylo používání sankcí rozšířeno v období po studené válce. Tento fenomén je možné vysvětlit třemi důvody. Tím prvním je nově získaná ochota mezinárodního společenství zasahovat do vnitřních záležitostí jiných zemí. Druhý důvod zahrnuje pojetí bezpečnosti, které již po studené válce nezahrnovalo pouze vojenské hrozby, ale také sociálně-ekonomické, environmentální a zejména humanitární¹. Třetím a pravděpodobně nejdůležitějším důvodem je neúspěšnost vojenských misí OSN. Nejen, že jsou vysoce nákladné, ale státy se jich kvůli negativním zkušenostem zdráhaly účastnit. Sankce se tak pro ně staly ideálním nástrojem donucení i takových aktérů, kteří se nijak přímo nedotýkali jejich vlastních zájmů (Weiss 1999: 500).

Z hlediska zahraniční politiky představuje vytvoření sankčního režimu zcela zásadní rozhodnutí. Jeho míru ovlivňuje několik faktorů – především dosavadní vztahy mezi danými aktéry, závažnost provinění donucované země či závazky vůči třetím státům (tedy v případě, pokud se jedná o sankce vyhlášené mezinárodní organizací). Postupem času se také měnil kontext ukládání sankcí. Ačkoliv byla donucovací opatření původně stanovena zpravidla

¹ Na tento aspekt mezinárodní politiky poukazuje tehdejší generální tajemník OSN Butrus Butrus-Ghálí ve svém reportu Agenda pro mír, kde hovoří o tzv. nevojenských hrozbách (Weiss 1999: 500).

jen z důvodu přerušení vojenských akcí, s proměnou mezinárodního systému se rozšiřovala i škála cílů, za kterými byly sankce uskutečňovány (Davis – Engerman 2003: 190). V mezinárodní politice se můžeme setkat s těmito cíli sankcí²:

- změna politiky cílové země v případě porušování lidských práv, obchodu s drogami či ve snaze zamezit pronásledování z důvodu náboženství nebo rasy aj.,
- změna vládnoucího režimu cílové země, přičemž v současnosti je častým cílem sankcí demokratizace,
- narušení vojenské agresivity cílové země,
- snížení vojenského potenciálu cílové země, což je využíváno za situace, kdy probíhá konflikt nebo se k němu schyluje,
- jiná změna chování cílové země, např. opuštění okupovaného území či zastavení znečišťování životního prostředí (Druláková – Trávníčková – Zemanová 2009: 68).

Vzhledem k tomu, že jsou často cíle sankcí vícenásobné, nelze omezující opatření hodnotit celkově. Navíc měření jejich účinnosti je obtížné, protože sankce zřídka dosahují všech svých cílů. Nicméně pokud není dosažen primární cíl, sankce mohou mít užitečné sekundární účinky – např. odradit ostatní aktéry od podobného chování. Pokud sankce selže ve změně chování cíleného subjektu, nemusí to nutně znamenat selhání celé politiky. Naopak mohou tvořit základ pro novou akci. Co se týče úspěšnosti sankčních režimů, autoři poukazují na celkem sedm podmínek. Účinnost sankcí výrazně ovlivňují předchozí vztahy obou aktérů. Pokud mezi sebou aktivně navazují např. obchodní vztahy, následný bojkot nebo embargo cíl více zasáhne. Dále mají sankce největší úspěch spíše během prvních let jejich provádění, proto úprava cílů snižuje potenciální dopad hospodářských sankcí vzhledem k tomu, že cílové země mají tendenci

² Cíle sankcí se však mohou v průběhu jejich platnosti měnit (Druláková – Trávníčková – Zemanová 2009: 68).

přizpůsobovat své ekonomiky sankčním opatřením. Třetí podmínka reflektuje psychologický faktor – tedy hovoří o tom, že sankce jsou účinnější, pokud jsou neočekávané a rychle implementované. Na druhou stranu aktér, který je ukládá, by měl brát v potaz i své náklady vzniklé ve spojitosti s opatřením a zanalyzovat možné reakce cílového subjektu. Dále sankce pravděpodobněji uspějí, pokud je cílový stát spíše demokratický než autoritářský. Čím více jsou instituce autokratické, tím nižší je politická účinnost opozice, která by dokázala tlačit na vládu. Za páté jsou sankční opatření účinnější v rámci multilaterálního rozhodování na rozdíl od situace, kdy je sankční režim produktem jednoho státu. Úspěšnost sankcí zvyšují také úzce definované cíle a použití více politických nástrojů. A v poslední řadě hovoří autoři o cílených sankcích, které mají v mezinárodním systému větší úspěšnost než sankce komplexní (Biersteker – Bergeijk 2015: 19–27)

1.2 Typy sankcí

Ve snaze předcházet ozbrojeným konfliktům využívají státy v rámci mezinárodního práva různé mírové prostředky, popřípadě upozorňují na možnost oprávněného použití donucovacích nástrojů. Ačkoliv upozornění (neboli varování) obsahuje určitý prvek nátlaku, z právního pohledu ho nelze ztotožňovat se sankcemi. Je však třeba zdůraznit, že varování, jež by obsahovalo hrozbu s použitím síly, označuje Charta OSN za protizákonné (David – Sladký – Zbořil 2005: 343). V mezinárodních vztazích je tak varování častým jevem ještě předtím, než státy sáhnou po donucovacích prostředcích.

V mezinárodním prostředí se objevují sankční prostředky, které lze klasifikovat takto: zbrojní embarga, diplomatická omezení a ekonomické sankce (Druláková – Trávníčková – Zemanová 2009: 69).

Zbrojní embarga ovšem hrají specifickou roli, jelikož nemusí být vždy považována za nátlak, ale mohou být použita pouze jako preventivní opatření v případě eskalujícího konfliktu. Nicméně mohou být aplikována i ve formě

sankcí, jejichž cílem je donutit státy či nestátní subjekty, aby zlepšily své chování v zájmu mezinárodního míru a bezpečnosti. Smyslem zbrojního embarga je odříznutí agresora od dodávek zbraní či jiného materiálu používaného k vojenským účelům (SIPRI nedatováno).

Diplomatické sankce zahrnují odstranění formálních diplomatických vazeb s cílovou zemí nebo výrazné limitování vzájemných vztahů. Zahrnují odvolání pověřených osob ze země (diplomatů či velvyslanců), uzavření ambasády nebo dokonce i omezení komunikačních spojů (např. námořních, leteckých či poštovních). Mezi diplomatické sankce můžeme řadit také částečné pozastavení či úplné zrušení členství státu v mezinárodní organizaci. Diplomatické akce tohoto druhu se obvykle provádí jako nesouhlas s chováním či politickým režimem dané země a mohou mít také funkci upozornění na možnost dalšího potrestání. Diplomatická opatření znamenají pro zainteresované země atraktivní politickou volbu ve smyslu signalizace nespokojenosti, přičemž nevyžadují nijak vysoké náklady. Díky tomu se však potýkají s kritikou, jelikož o nich někteří autoři hovoří pouze jako o symbolickém gestu. Naproti tomu mohou posílit soudržnost mezinárodního prostředí ve vnímání daného problému za zásadní či sankciovanou zemi jako pachatele, což jí dokáže způsobit značné politické problémy, které nebude moci ignorovat. Napomáhají vést společný tlak mezinárodního veřejného mínění nebo dokonce i volat po ostatních národech, aby vytvořily jednotnou komunitu proti danému cíli (Krain 2014: 26–28).

V literatuře se však nejvíce setkáváme se zmínkami o ekonomických sankcích, které se v 90. letech se staly jedním z hlavních nástrojů mezinárodní politiky. Koncem studené války roste aktivita mezinárodních organizací, čímž se zároveň zvyšuje počet uložených ekonomických opatření (Druláková – Trávníčková – Zemanová 2009: 69).

Navíc dochází k hlubšímu propojování mezinárodního systému a vytváření vzájemné závislosti. Političtí představitelé se proto domnívali, že sankce ekonomického typu dokážou vytvářet větší nátlak než sankce

diplomatické. Sankce tohoto charakteru představují omezení obchodu nebo přístupu na trh, čímž je cílový stát nabádán, aby se choval způsobem, který je od něj očekáván. Týkají se čtyř typů obchodních omezení: tok zboží, tok služeb, tok peněz a kontrola trhů. Sankce tohoto typu směřující k potrestání nějakého státu mohou mít různou podobu, respektive stupně nebo intenzitu. V některých případech může být obchod zcela pozastaven nebo jinak limitován³, finanční toky zcela nebo částečně zablokovány. Cílem ekonomických sankcí je snížení ekonomického blahobytu cílové země a donucení její vlády ke změně politického chování (Pape 1997: 93).

Základní myšlenka ekonomických sankcí je taková, že hospodářské potíže vzniklé na základě sankcí donutí civilní obyvatelstvo sankciovaného státu tlačit na své vůdce, aby změnili svou dosavadní (nežádoucí) politiku (Winkler 1999: 136).

V případě přerušení či ukončení vzájemného obchodu se jedná o embargo. Embargo se vztahuje na dovoz dané komodity do státu, který porušil svůj mezinárodněprávní závazek. Naproti tomu bojkot omezuje vývoz zboží z donucované země. V případě kompletního zákazu exportu i importu hovoříme o plošných hospodářských sankcích. Dále existuje několik technik ekonomického donucení – ať už ve formě celních tarifů, kvót na zboží nebo černé listiny. U rozvojových zemí se velmi hojně používá úplné či částečné zastavení rozvojové pomoci (Pape 1997: 93–94).

Ekonomické sankce jsou ovšem někdy označovány za kontraproduktivní a mají často negativní dopady. Za prvé se mohou stát neúčinnými v tom smyslu, že nedosáhnou požadované změny chování, jelikož někteří aktéři jsou schopni nést náklady spojené s daným omezením. Za druhé může ve výsledku nastat situace, kdy donucovací opatření nepostihne cílené objekty (zejména vládu), ale zasáhne obyvatele či podnikatele v zemi. Rozšířené obavy z humanitárních účinků sankcí navíc podkopávají politickou jednotu nezbytnou pro účinné uplatňování mnohostranných sankcí (Weiss 1999: 503).

³ Obchodními sankcemi může být chápáno např. zvýšení cel, odvolání položky nejvyšších výhod nebo odmítnutí vývozní či dovozní licence (Druláková – Trávníčková – Zemanová 2009: 69).

Kofi Annan ve své zprávě z roku 1997 zdůraznil funkci ekonomických sankcí, jež dokážou vyvíjet tlak bez použití síly. Zároveň vyjádřil obavu z negativních účinků sankcí, které ohrožují civilní obyvatelstvo nebo z vedlejších škod třetích stran. Dále hovořil o nutnosti zlepšit sankce ukládané Radou bezpečnosti a snížit tak jejich humanitární náklady co nejvíce (Hufbauer – Oegg 2000). Na přelomu tisíciletí se pak konalo několik jednání pod záštitou OSN o možném zvýšení efektivity sankcí, např. Interlaken Process či Bonn-Berlin Process, jejichž výsledkem bylo vytvoření konceptu tzv. *smart sanctions* (Drezner 2011: 101).

Tyto sankce jsou namířeny přímo na vůdčí představitele, politické elity či segmenty společnosti, u kterých se domnívá, že jsou odpovědny za nežádoucí chování. Chytré (nebo také cílené) sankce tedy vyvíjejí tlak na pachatele, čímž by měl být minimalizován jejich přímý dopad na civilní obyvatelstvo. Cílem chytrých sankcí je omezení potřeb nejbohatších a politických elit a vztahují se především k vojenskému materiálu a luxusnímu zboží. Cílené sankce zahrnují také různá finanční opatření, např. zmrazení zahraničních aktiv, zákazu investic, neposkytnutí půjček nebo omezení cestování a komunikace (Weiss 1999: 503–504).

1.3 Sankce v mezinárodním právu

V současném mezinárodním systému založeném na principu rovnosti mezi státy mají stále tyto subjekty rozhodující úlohu při vytváření norem i při vynucování jejich dodržování. Mezinárodní vztahy se neustále vyvíjejí ruku v ruce s povahou mezinárodního práva a mění se i způsoby a postupy v oblasti donucovací neboli sankční. Vynucování určitých pravidel bylo vždy součástí mezinárodní politiky a konflikt či válka se tak zdály trvalým rysem mezinárodního systému. Mezinárodní právo však postupovalo od myšlenky spravedlivé války směrem k obecnému zákazu používání násilí. Až do roku 1914 měly státy podle *jus ad bellum* právo k válce, ovšem *jus in bello* tvořilo pravidla, která regulovaly průběh ozbrojeného konfliktu (Kunz 1960: 325–326).

Podle realistické teorie mezinárodních vztahů neexistuje v mezinárodním systému žádná nadřazená autorita, která by měla ambice určovat chování suverénních států či trestat porušování daných pravidel. Za první pokus o vznik takové autority lze považovat Společnost národů (dále jen „SN“) v roce 1920. Ačkoliv se v prvním desetiletí zdálo, že se stane SN úspěšným subjektem, potýkala se s řadou nedostatků – a to zejména co se týče sankčního systému. Už jen fakt, že se členem nestaly USA, ústřední velmoc v mezinárodních vztazích, efektivitu uplatňování sankcí oslaboval. Navíc významní členové (jako např. Německo nebo Sovětský svaz) SN opustily po krátké době. Dále to byla neochota členských států podílet se na mezinárodních sankcích v případě, že se donucovaný aktér netýkal jejich vlastních zájmů a s tím související pravomoc odmítnout žádost o pomoc při společné akci. Dalším problémem byla chybějící definice agresora či jeho chování, na kterého by měly být poté uvaleny sankce a neexistence vojenských jednotek nezbytných pro jeho zastavení (Simons 1999: *passim*).

V polovině 40. let se však zrodila nová mezinárodní instituce, jejíž zakladatelé se měli z předchozích chyb ponaučit a vytvořit takového aktéra, který by dokázal nést jakousi globální odpovědnost. Již během druhé světové války mezinárodní společenství v čele s USA cítilo potřebu zachování mezinárodního míru a bezpečnosti a zabránit tak vzniku dalšího konfliktu, jakým byla druhá světová válka. S touto ideou byla následně v roce 1945 založena Organizace spojených národů (dále jen „OSN“), která měla za úkol zajistit systém kolektivní bezpečnosti⁴. Vzhledem k této zodpovědnosti byla zároveň vytvořena Charta OSN, jež stanovuje donucovací mechanismus pro zabezpečení mezinárodního míru, přičemž zakazuje použití síly (tedy války) jako donucovacího nástroje (Ondřej 2003: 4–5).

⁴ Systém kolektivní bezpečnosti označuje závazek vůči OSN ohledně zachování mezinárodního míru a bezpečnosti. OSN zavedla kolektivní opatření pro prevenci a odstranění hrozeb a potlačení agrese v souladu se zásadami spravedlnosti a mezinárodního práva. Organizace je založena na zásadě rovnosti všech jejích členů. Všichni členové jsou povinni řešit své mezinárodní spory mírovými prostředky (United Nations nedatováno).

Na základě toho byly Chartou stanoveny legální donucovací prostředky, konkrétně pod Kapitolou VII. Podle Článku 41 je Rada bezpečnosti oprávněna provádět nevojenská opatření – tedy sankce⁵. Ty mají sloužit jako poslední možnost, pokud jde o potrestání závažného porušování lidských práv, omezení nezákonného pašování nebo zastavení extremistických skupin (United Nations nedatováno a).

V tomto ohledu je podle některých autorů Charta zastaralá, jelikož popisuje pouze sankce kolektivní povahy. Ovšem může nastat situace, kdy Radě bezpečnosti chybí dostatek politické vůle sankce prosadit a přenášejí tuto pravomoc spíše na regionální organizace, které mohou mít na sankciovaný stát větší vliv. V současném mezinárodním prostředí také nejsou výjimkou situace, kdy státy berou spravedlnost spíše do vlastních rukou a prosazují ji samy. Vlády států tedy čím dál tím častěji začaly ukládat sankce, aby se pokusily ovlivňovat politiky jiných aktérů (Koštoval 1995: 88).

Pokud se Rada bezpečnosti domnívá, že jsou uvalené sankce neefektivní či nedostatečné, podle Článku 42 je oprávněna v krajních mezích přijmout opatření zahrnující vojenský zásah. Mimo takové případy jsou ozbrojené akce zásadním porušením nejen zákazu použití síly (a tím pádem i mezinárodních norem)⁶, ale také jdou proti zásadám Charty OSN, pokud je neschválí Rada bezpečnosti. Podle Článku 51 státy mohou o takové akci rozhodnout samy pouze v případě, že se jedná o sebeobranu. Sebeobrana je tak výjimkou zákazu požití vojenské síly (United Nations nedatováno a).

⁵ Rada bezpečnosti doporučí či rozhodne o použití nevojenských prostředků za podmínek uvedených v Článku 39 (United Nations nedatováno a).

⁶ Použití vojenské síly v rámci řešení mezinárodních konfliktů bylo zakázáno v roce 1928 tzv. Briand-Kellogovým paktem. Tomuto dokumentu však chyběla donucující ustanovení, proto se tento mechanismus prokázal jako neúčinný vzhledem k průběhu druhé světové války (Ondřej 2003: 5).

2 Společná zahraniční a bezpečnostní politika

Ačkoliv byla SZBP založena společně s Maastrichtskou smlouvou na počátku 90. let, členské státy v těchto oblastech spolupracovaly již dříve. Integrovaný proces v oblasti zahraniční a bezpečnostní politiky byl vždy předmětem sporů, zejména zda je možné přesunout řešení těchto otázek na nadnárodní úroveň. Původní ekonomická rovina spolupráce vyžadovala postupem času propojení s politickou sférou i oblastí mezinárodních vztahů. V rámci ES začal narůstat pocit, že dosavadní nástroje vnější obchodní politiky nedostatečně reflektovaly jednotný politický postoj členských zemí. Současný ucelený rámec ohledně převzetí pravomocí v otázkách bezpečnosti a vztazích vůči třetím zemím představuje pouze jeden z kroků dlouhodobého vývoje evropského integračního procesu. Poslední reforma týkající se SZBP byla provedena v roce 2009, kdy byla přijata Lisabonská úmluva, která tuto politickou oblast EU ještě více posílila. Hlavním cílem v rámci činnosti a efektivity SZBP je vystupování všech členských států v mezinárodních otázkách jednotně pod záštitou EU, což dokáže vytvářet větší vliv, než kdyby každá země sledovala své vlastní zájmy samostatně (Evropa nedatováno a).

2.1 Vývoj zahraničně-politické agendy v rámci ES

Konec druhé světové války a postupné rozšiřování sovětského vlivu ve střední a jihovýchodní Evropě vedl politické představitele k myšlenkám spolupráce v oblasti bezpečnosti. Počátky debat ohledně kooperace v tomto sektoru lze spojit s návrhem Francie na zřízení Evropského obranného společenství (dále jen „EOS“). Tento francouzský projekt vznikl v roce 1950 v podobě Plévenova plánu, který se zaměřoval na vytvoření koherentní zahraniční a obranné politiky na evropské úrovni. Vyhrocený konflikt studené války v Koreji na počátku 50. let vedl k potřebě posílení obranných kapacit Evropy, což vyvolávalo otázku, jak využít potenciálu Spolkové republiky Německo (dále jen „SRN“). Navíc by díky takové vojenské soustavě Francie

získala kontrolu nad využitím německých jednotek. Iniciativu EOS podpořily také USA, které očekávaly zapojení západní Evropy do globální konfrontace a zároveň usilovaly o znovuvyzbrojení SRN a jeho zapojení do systému Severoatlantické aliance (North Atlantic Treaty Organization – NATO). Plévenův plán předpokládal, že nové společenství bude zahrnovat společnou evropskou armádu s nadnárodním ministrem obrany a jednotný rozpočet i zbrojní program (Staab 2013: 152–153).

Smlouva o vytvoření EOS byla podepsána v roce 1952, přičemž na ni byly navázány další dohody – např. bonnská smlouva, která hovořila o ukončení okupačního statutu a obnovení suverenity SRN. Podmínkou pro vytvoření EOS byla úspěšná ratifikace ve všech členských zemích. Konec války v Koreji však vedl k přesvědčení o uvolňování napětí v mezinárodních vztazích, tudíž se výstavba bezpečnostního celku již nezdála evropskou prioritou. Nespokojenost s konečnou podobou dokumentu nakonec přispěla v roce 1954 k neúspěšnému ratifikačnímu procesu – a to ze strany Francie, která se obávala možného snížení vlastního vlivu v budoucí celoevropské armádě (CDK nedatováno a).

Vzhledem k neúspěšnému procesu ratifikace EOS se neustále objevovala otázka, jak začlenit Německo do vojenských struktur v rámci Evropy. Tentokrát se o návrh evropské bezpečnostní koncepce postarala Velká Británie. Již v průběhu roku 1954 byla svolána konference v Paříži, jež navrhovala založení Západoevropské unie (dále jen „ZEU“). Hlavním cílem této organizace bylo čelit rozpínavosti Sovětského svazu a komunistické ideologie. Dále smlouva o ZEU jednala o ukončení okupačního statutu západního Německa, což znamenalo uznání jeho suverenity a ve výsledku vedlo k jeho přijetí do NATO v roce 1955. SRN ovšem stále podléhalo vojenským omezením a bylo nuceno akceptovat přítomnost spojeneckých vojsk na svém území (Fiala – Pitrová 2003: 58–59).

ZEU ovšem postrádala společné ozbrojené síly, proto se stala pouze evropským správním a poradním orgánem na půdě NATO (Staab 2013: 154).

Kvůli výše uvedeným důvodům nové subjekty integračního procesu, tedy Evropské hospodářské společenství (dále jen „EHS“) a Euratom, neobsahovaly zahraničně-politické vztahy ani otázky bezpečnosti. Prohlubování evropské integrace však mělo řadu důsledků pro vnější vztahy členských států. Společná obchodní politika⁷ jako důležitý nástroj k provádění zahraniční politiky se přenesla na evropskou úroveň a státy jej nemohly využívat pro své vlastní účely. Vzhledem k neúspěchu Fouchetových plánů⁸ a politické krizi v rámci ES v 60. letech zůstala integrace v tomto sektoru beze změn (Fiala – Pitrová 2003: 117).

Prvním krokem ke koordinaci zahraniční politiky bylo až zřízení Evropské politické spolupráce (dále jen „EPS“) v roce 1970, která původně poskytovala pouze platformu pro pravidelné konzultace o nejdůležitějších otázkách mezinárodních vztahů. Charakter EPS spočíval v izolaci projednávaných otázek od agendy ES na základě mezivládního a bilaterálního fóra (Staab 2013: 154).

Tyto politické schůzky však nebyly nijak závazné a nedokázaly proto vyvodit žádné stanovisko o společné akci, navíc stály mimo institucionální rámec ES. Propojení EPS s evropskými institucemi se podařilo až v rámci Jednotného evropského aktu (dále jen „JEA“), který byl uzavřen v roce 1985. JEA obsahoval mimo jiné výzvu k navázání silnější spolupráce členských států v zahraničně-politických otázkách, aby tak dokázaly rychleji reagovat na výzvy mezinárodního prostředí (Fiala – Pitrová 2003: 118–119).

⁷ V roce 1956 byla podepsána dohoda o EHS, v rámci níž se objevily návrhy na vytvoření celní unie. Ta však vyžadovala dlouhé přechodné období pro harmonizaci opatření upravujících vzájemný obchod a obchod se třetími zeměmi. Vznik celní unie je tak datován k 1. 7. 1968, kdy EHS začalo vystupovat jako jeden celek a obchodní politika se tak stala jeho výlučnou pravomocí (CDK nedatováno b).

⁸ Fouchetovy plány označují francouzské návrhy v letech 1961 – 1962 týkající se prohlubování evropské integrace, přičemž jedním z jejich cílů bylo vytvoření zahraničně-politické spolupráce a ochrany lidských práv (CVCE nedatováno).

2.2 Maastrichtská smlouva a vznik SZBP

Aktivnější společná zahraniční politika započala až po konci studené války v rámci Maastrichtské smlouvy z roku 1992 a vytvoření EU. Prvním podmínkem pro prohloubení spolupráce v oblasti zahraniční politiky a bezpečnosti bylo belgické memorandum z roku 1990, které upozorňovalo na nutnost reakce na změny týkající se politické situace v Evropě. S další iniciativou přišel francouzský prezident Mitterrand společně s německým kancléřem Kohlem, kteří apelovali na vytvoření společné zahraniční a bezpečnostní politiky v rámci nově vznikající politické unie (Fiala – Pitrová 2003: 550).

Vyjednávací proces se však neobešel bez komplikací. Řadě států vyhovoval konzultační model EPS a zároveň necítily potřebu zakládat vedle NATO další rámec pro bezpečnostní spolupráci. Naproti tomu však stály země, jež označovaly tehdejší podobu EPS za nedostatečnou. Výsledkem toho bylo vytvoření pilířové soustavy EU (viz příloha č. 1), která od sebe oddělovala ekonomickou spolupráci, zahraniční a bezpečnostní politiku a justici (CDK nedatováno a).

SZBP se tak stala oficiální politikou EU a byla zasazena do druhého pilíře, jenž se zaměřoval na realizaci politiky obrany, bezpečnosti, lidských práv a zahraničních vztahů. Zde bylo o záležitostech rozhodováno konsenzuálně, čímž si členské státy zajistily jistou míru suverenity. Aktivita nadnárodních institucí (konkrétně Komise a Evropského parlamentu) byla silně omezena, tudíž zde neměly téměř žádné pravomoci. Členské státy si naopak udržely hlavní slovo, proto zůstala zahraničně-bezpečnostní agenda pouze na mezivládní úrovni (Fiala – Pitrová 2003: 128–132).

Maastrichtská smlouva stanovila cíle SZBP, jimiž jsou:

- ochrana společných hodnot, základních zájmů a nezávislosti Unie,
- posílení bezpečnosti Unie a jejích členských států ve všech směrech,
- zachování míru a posílení mezinárodní bezpečnosti v souladu s principy Charty OSN a zásadami Helsinského procesu,
- podpora mezinárodní spolupráce,
- upevňování demokracie a právního státu a respektování lidských práv (Evropa nedatováno b).

Těchto cílů by mělo být dosaženo na základě stanovených nástrojů SZBP, mezi které patří společný postoj a společná akce. Koncept společného postoje stojí na přijetí postoje Radou a zajištění souladu členských států s tímto rozhodnutím. Pokud se jedná o společnou akci, která vyžaduje její přenesení na národní úroveň států, musí být nejdříve projednána na půdě Rady. Ta na základě obecných pokynů Evropského parlamentu stanoví konkrétní rozsah, prostředky i trvání její implementace. Tvorba SZBP probíhá v Radě na základě jednomyslného souhlasu členských států, což má reflektovat jednotnou pozici EU a tato rozhodnutí jsou pro členské státy závazná. Pouze prováděcí nařízení k již přijatým ustanovením mohla být schvalována pouze kvalifikovanou většinou (Evropa nedatováno b).

V Maastrichtské smlouvě je také vyjádřen záměr vytvořit ZEU jako obrannou součást EU, ale také podpořit a rozvíjet ZEU jako způsob, jak posílit evropskou agendu v rámci NATO (Staab 2013: 155).

Za hlavního koordinátora SZBP byla stanovena Rada, která přijímá rozhodnutí společně s předsednickým státem. Ten v rámci SZBP zastupoval EU a zodpovídal za vedení společných akcí a společných postojů na mezinárodních fórech. Oblast SZBP byla rozdělena mezi dva pomocné orgány Rady – COREPER⁹ a jemu podřízený Politický výbor. Návrhy v procesu přijímání rozhodnutí či dávat podnět ke svolání zasedání byl oprávněn podat jakýkoliv

⁹ COREPER je zkratkou pro Výbor stálých zástupců vlád členských států EU. Tento úřad funguje jako přípravný a koordinační orgán Rady. Mezi jeho další úkoly patří také zajišťování konzistentnosti politik EU a usnadňování dosažení dohod a kompromisních řešení (European Council nedatováno a).

členský stát nebo Komise. Na utváření SZBP se podílel také Evropský parlament, který plnil konzultační a informační funkci (Evropa nedatováno b).

Vzhledem k událostem v bývalé Jugoslávii se ovšem dosavadní koncept SZBP stal předmětem sporů o tom, zda je politika prováděna dostatečně efektivně kvůli složitým a dlouhodobým mechanismům jednání. Rozpad Jugoslávie totiž odhalil, že EU postrádá společnou strategickou vizi a politickou soudržnost. Problémem se zdála být také kompatibilita členství v EU, NATO a ZEU a s tím spojené poskytování ozbrojených sil. V roce 1996 byla proto svolána konference v Turíně. Výsledkem diskuzí celé řady návrhů byla provedena reforma SZBP ve formě Amsterdamské smlouvy, která byla podepsána v roce 1997 (Fiala – Pitrová 2003: 563).

Pilířová soustava i obecné vymezení cílů bylo v tomto případě zachováno. V této smlouvě byl formulován nový nástroj zvaný společná strategie, který je definován jako činnost EU ve sférách, v nichž mají členské státy důležité zájmy. Dále byla nově zavedena možnost tzv. konstruktivního hlasování, díky níž mohou státy vyslovit nesouhlas s konkrétní aktivitou v oblasti SZBP, aniž by ohrozily její celkovou implementaci. Ke změnám zavedených Amsterdamskou smlouvou patřilo i vytvoření funkce Vysokého představitele pro SZBP, kterého schvalovala Rada. V amsterdamské revizi se jednalo také o užší spolupráci EU a ZEU, která měla za úkol podporovat Unii při vytváření zahraničních aktivit, koordinovat jednání a rozhodovací procesy a má pravomoc doporučovat. ZEU dále zajišťovala přístup EU k operačním prostředkům využívaných na humanitární záchranné mise či mise k udržení míru. K zajištění institucionálního propojení SZBP a ZEU byla založena Jednotka pro politické plánování a včasné varování, jejímž úkolem je monitorovat aktuální zahraničně-politické události a varovat v případě potenciální krize (European Parliament nedatováno).

V roce 1998 byla mezi orgány SZBP přidána další jednotka na základě francouzsko-britské iniciativy z konference v Saint Malo. Oba aktéři se totiž domnívali, že EU potřebuje kapacitu pro autonomní vojenskou akci, proto byla vytvořena Evropská bezpečnostní a obranná politika (dále jen „EBOP“).

Vojenské síly EBOP byly použity pro vojenské mise, do kterých se USA neměly v úmyslu zapojovat. Je však třeba zdůraznit, že tyto jednotky nespádají pod evropskou armádu, nýbrž se skládají pouze z nasazování jednotek národních (Staab 2013: 155).

Skutečnost, že se EU neustále rozšiřovala o nové členy (z původních šesti na patnáct), reflektovala až Smlouva z Nice. Vzhledem ke zrychlení procesu přijímání nových členů a s tím vzniklé problémy týkající se institucionálního zajištění (zejména velikost a složení Komise) byl v roce 1999 svolán summit v Nice. Smlouva z jednání, která vstoupila v platnost až v roce 2003¹⁰, revidovala nejen evropské orgány, ale vzbudila několik otázek ohledně budoucnosti integračního procesu v Evropě. Na to navazoval Laekenský summit v roce 2001, který vytvořil návrh Ústavní smlouvy pro Evropu. Ústava se soustředila především na zjednodušení fungování EU, prohloubení demokratického charakteru a nutnost přiblížení institucí k evropským občanům. To zahrnovalo opuštění struktury pilířů a stanovení více oblastí, kde by se mělo rozhodovat spíše kvalifikační většinou než konsenzuálně. Ačkoliv je Ústavní smlouva považována za velmi ambiciózní dokument, k její ratifikaci ovšem nedošlo vzhledem k negativním výsledkům referend ve Francii a Nizozemsku (Switzer 2009: 8–9).

¹⁰ Dohoda vstoupila v platnost o dva roky později kvůli Irsku, které jako jediné schvalovalo Smlouvu z Nice v referendu, jelikož podle rozhodnutí irského Nejvyššího soudu z roku 1986 musí být každý dodatek ve smlouvách ES schválen i mezi občany (Müller 2002).

2.3 Změny po Lisabonu a současná SZBP

Ve snaze zvýšit koherenci členských států a způsob, jak EU vstupuje do mezinárodního prostředí, došlo k zásadní reformě v podobě Smlouvy z Lisabonu z roku 2009. V předchozím období zastupovala EU na mezinárodní scéně řada různých institucí – konkrétně Komise, Rada a Vysoký představitel SZBP. Problémem ale byl také fakt, že SZBP pouze doplňovala (nikoliv nahrazovala) zahraniční politiky členských států, což se negativně projevilo, když se země nedokázaly dohodnout např. v roce 2003 na společné strategii proti Iráku (Staab 2013: 158).

Smlouva z Lisabonu byla navržena v roce 2007, avšak v platnost vstoupila až o dva roky později. Smlouvu totiž původně odmítly ratifikovat některé členské země – konkrétně Irsko, Polsko a Česká republika (Ray 2009).

Lisabonská smlouva vytváří jednotného aktéra mezinárodní politiky, čímž EU získala právní subjektivitu. Členské státy se tak rozhodly v této oblasti spolupracovat na vyšší úrovni, nicméně ani v tomto případě nebyly ochotny přenést svou svrchovanost na EU, takže SZBP zůstává stále na mezivládní úrovni. Zásadní změnou bylo zrušení pilířové soustavy, ačkoliv oblast bývalého druhého pilíře je považována za specifickou agendou – stále platí konsenzuální rozhodování (a s tím související právo veta členských států) či není možné přijímat legislativní akty. Na místo tzv. maastrichtského chrámu byla vytvořena základní kategorizace pravomocí EU – výlučné, sdílené a podpůrné. SZBP spadá do sdílených kompetencí, což znamená, že členské státy mohou jednat pouze tehdy, neučiní-li tak EU. Klíčovým prvkem sdílených pravomocí je princip subsidiarity, jež se týká těch případů, u kterých EU dokáže zasáhnout efektivněji než členské státy (Krutílek nedatováno).

Smlouva z Lisabonu již dále nepracuje se společnou strategií, společným postojem či společnou akcí. Nově se používá označení „*rozhodnutí vymezující postoje, které má EU zaujmout*“ a „*rozhodnutí vymezující akce, které má EU provést*“ (Europa nedatováno c).

Lisabonská reforma s sebou přinesla několik institucionálních změn ve snaze působit demokratičtěji a transparentněji. Nově byl vytvořen úřad stálého předsedy EU, který ji zastupuje a funguje také jako předseda Evropské rady. Zastává dvou a půlleté funkční období, které rotuje mezi členskými státy, jež si vybírají svého zástupce samy. V Radě EU byl systém hlasování kvalifikovanou většinou rozšířen o několik oblastí, ovšem u otázek týkajících se obrany a zahraniční politiky jednomyslné hlasování zůstalo. V rámci SZBP byla ustanovena zcela nová funkce (zjednodušeně řečeno) ministra zahraničních věcí EU, jež nese název Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Vysoký představitel je jmenován Evropskou radou na základě potvrzení Evropské komise. Jeho úkolem je zajištění soudržnosti všech aspektů zahraniční politiky s pomocí nového orgánu Evropské služby pro vnější činnost a disponuje neformální autoritou nad všemi ostatními komisari (Verola 2010: 45–46).

2.3.1 Institucionální zajištění SZBP

Hlavním rozhodovacím orgánem je Rada EU, která jedná za cílem zajištění jednotnosti, soudržnosti a účinnosti vnější činnosti EU. Na základě úzké spolupráce s Evropskou radou vymezuje a provádí SZBP. Rada je také oprávněna zahajovat operace EU v zájmu dosažení míru a bezpečnosti nebo přijímat nezbytná opatření k provádění SZBP, která mohou vést k sankcím (European Council nedatováno b).

Evropská rada rozhoduje o strategických zájmech a cílech EU vztahujících se na SZBP, vymezuje jejich trvání a prostředky, které mají poskytnout členské státy i samotná EU. Návrhy vycházející z podnětu Evropské rady lze přijímat kvalifikovanou většinou, přičemž pravomoc doporučit má zde Rada. Dále jmenuje se souhlasem předsedy Komise Vysokého představitele, také hlasováním kvalifikovanou většinou, přičemž má pravomoc ho stejným postupem odvolat. Stálý předseda Evropské rady tedy nadále zajišťuje vystupování

EU v záležitostech SZBP, ale činí tak, aby nenarušoval pravomoci Vysokého představitele (Europa nedatováno b).

Evropská rada také vydává společné strategie v otázkách přijímání nových členských států – zejména těch, které jsou součástí Evropské politiky sousedství (European Council nedatováno b).

Lisabonská smlouva zvýšila úlohu Evropského parlamentu v rámci SZBP. Vysoký představitel je povinen Evropský parlament pravidelně informovat o hlavních otázkách zahraniční politiky. Dále se Parlament podílí na schvalování rozpočtu SZBP (Juncos 2013: 39).

V rámci Evropského parlamentu funguje Výbor pro zahraniční věci, jenž se podílí na rozvoji vztahů s partnery EU, a sleduje činnost ostatních orgánů. Jeho souhlas je nezbytný u většiny mezinárodních dohod (Euroskop nedatováno a).

Nově zavedená funkce Vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku odpovídá za svěřenou oblast z pozice místopředsedy Komise i předsedy Rady pro zahraniční věci. Jeho úkolem je zajišťovat soudržnost vnější činnosti EU, vést SZBP a přispívat svými návrhy k vytváření této politiky. Tyto návrhy společně s Komisí následně předkládá Radě. Jménem EU vede politický dialog se třetími stranami a zastupuje EU na mezinárodních konferencích. Stejně tak jedná i v rámci EBOP (Europa nedatováno c).

V Radě pro zahraniční věci zasedají ministři zahraničí všech členských států EU, a to jednou měsíčně (European Council nedatováno b). Při výkonu své funkce se Vysoký představitel opírá o instituci Evropská služba pro vnější činnost (dále jen „ESVČ“). Tato složka působí ve spolupráci s diplomatickými službami členských států i OSN a skládá se z úředníků generálního sekretariátu Rady i Komise. ESVČ podporuje Vysokého představitele při provádění SZBP a spravuje diplomatické vztahy a strategická partnerství se zeměmi mimo EU. Kromě rozvojové pomoci a budování míru řeší také udržování dobrých vztahů s bezprostředními sousedy prostřednictvím Evropské politiky sousedství (Europa nedatováno d).

2.3.2 Činnost SZBP

EU je v rámci mezinárodního systému významným hráčem, proto narůstá důležitost její zahraniční politiky. Z tohoto důvodu také postupně dochází k jejímu oddělování od otázek obrany a bezpečnosti. Činnost EU na mezinárodní scéně se opírá o zásady, které byly uplatňovány při jejím založení a které hodlá podporovat i mimo své hranice – demokracie, právní stát, univerzálnost lidských práv a základních svobod a dodržování zásad Charty OSN a mezinárodního práva. V rámci Lisabonské smlouvy se EU zároveň zavázala usilovat o rozvíjení vztahů a budování partnerství se třetími zeměmi či mezinárodními uskupeními, které podporují hodnoty uvedené výše.

Společné politiky mají být prováděny ve snaze:

- chránit své hodnoty, zájmy, bezpečnost, nezávislost a celistvost,
- upevňovat a podporovat demokracii, právní stát, lidská práva a zásady mezinárodního práva,
- zachovávat mír, předcházet konfliktům a posilovat mezinárodní bezpečnost v souladu s Chartou OSN,
- podporovat udržitelný rozvoj v rozvojových zemích s primárním cílem vymýcení chudoby,
- povzbuzovat zapojení všech zemí do světové ekonomiky včetně odstraňování překážek mezinárodního obchodu,
- přispívat k vypracování mezinárodních opatření pro ochranu a zlepšení kvality životního prostředí,
- pomáhat zemím čelícím přírodním nebo člověkem způsobeným katastrofám,
- podporovat mezinárodní systém založený na mnohostranné spolupráci (Evropa nedatováno c).

Co se týče zahraničních misí, EU nemá stálou armádu a spoléhá se na ad hoc vojenské síly členských států. EU je oprávněna posílat jednotky do problémových míst po celém světě, monitorovat situaci a zachovávat pořádek (Evropa nedatováno e).

Lisabonská smlouva klade důraz na spolupráci členských zemí, proto se svým podpisem státy zavázaly k podpoře SZBP a respektování činnosti EU v rámci zahraničních aktivit. Na rozdíl od ostatních politik není EU v rámci SZBP oprávněna využívat doložku flexibility – tedy možnost přijmout opatření pro dosažení cílů Unie, aniž by jí k tomu smlouvy poskytly nezbytné pravomoci. Naproti tomu ovšem může být využita tzv. posílená spolupráce, která umožňuje organizovat v dané oblasti hlubší spolupráci, než byla původně předpokládána. Pokud si členské státy přejí mezi sebou navázat posílenou spolupráci, předkládají žádost Komisi, která ji poté předá Radě. Ta vydává povolení po obdržení souhlasu Evropského parlamentu. Co se týče omezení nebo úplného přerušování vztahů se třetími zeměmi, Rada přijímá kvalifikovanou většinou návrh Vysokého představitele a následně provede nezbytná opatření (Fiala – Krutílek – Pitrová 2018: 780).

V případě, že by měl nějaký členský stát záměr podniknout jakékoliv kroky na mezinárodní scéně či přijmout jakýkoliv závazek, jenž by se dotýkal zájmů EU, vede Evropská rada společně s Radou vzájemné konzultace o případném postupu (Evropa nedatováno c).

3 Sankční politika EU

S prohlubováním evropského integračního procesu (zejména v rámci SZBP) se EU stala významným hráčem na poli mezinárodních vztahů. Disponuje nejen rozvinutou institucionální strukturou, ale také autonomní sankční politikou založenou na multilaterálním přístupu – což v praxi znamená, že je EU oprávněna využívat sankce jako zahraničně-politický nástroj nezávisle na ostatních aktérech mezinárodní politiky. Vedle vlastních sankční režimů také realizuje sankce OSN. Vzhledem k tomu, že EU nedisponuje vojenskou silou, sankce pro ni hrají klíčovou roli při určování jejího vlivu jako globálního aktéra. Na druhou stranu je třeba podotknout, že v rámci SZBP je nezbytná podpora členských států pro formulaci společných postojů a koordinace zahraniční politiky, což může oslabovat proces implementace omezujících opatření. Přesto dnes EU řídí až 42 sankčních programů, což ji staví na druhé místo aktivních uživatelů sankcí hned za USA (European Parliament nedatováno).

Sankční politika EU si však prošla dlouholetým vývojem, přičemž původně donucovací opatření prováděla skrze EPS a prakticky jen kopírovala sankce OSN. V současnosti již EU disponuje rozvinutým aparátem, který je stále více otevřený možnosti ukládat sankce nezávisle na OSN či ve spolupráci i s jinými aktéry. Sankce¹¹ jsou tak vnímány jako jeden z politických nástrojů, jak dosáhnout cílů SZBP a jejich úkolem je změnit politiku nebo činnost cílové země (EEAS 2016a).

¹¹ V dokumentech EU se setkáváme spíše s pojmem omezující opatření (*restrictive measures*) nežli s termínem sankce (*sanctions*).

3.1 Evropská politická spolupráce

Možnost rozvíjet sféry integrace a usilovat o koordinaci zahraničních politik členských států reflektovala Davignonova zpráva¹², jež zároveň navrhovala vytvoření EPS. Obsah tohoto dokumentu byl přijat na summitu v roce 1970. Hlavní náplní EPS bylo pravidelné setkávání ministrů zahraničí, a to jednou za šest měsíců. Obsahem těchto setkání byly mezivládní konzultace všech otázek mezinárodních vztahů. Obecně platilo, že pokud by ministři zahraničí dospěli k závěru, že je situace vážná a cítili potřebu provést případné kroky, sejdou se na místo nich hlavy členských států a vlád k mimořádné konzultaci. Tyto schůzky však zpočátku probíhaly mimo agendu ES, a to z toho důvodu, aby nezbudily dojem ztráty nezávislosti zahraničně-politických postojů členských států (Fiala – Krutílek – Pitrová 2018: 103–104).

V té době EPS nedisponovala žádným zázemím ani rozpočtem, setkání politických představitelů se podle Davignonovy zprávy měla konat vždy v předsedající zemi. Období mezi lety 1970 – 1974 přineslo pouze pár změn, které umožnily přístup zástupců Komise na zasedání ministrů, přidružily k předsedajícímu státu dvě další země jako asistenty a navýšily počet konzultací tak, že se ministři měli scházet nejméně čtyřikrát ročně. EPS tak zůstala dále na mezivládní úrovni a fungovala spíše jako platforma pro diskuze bez častějšího přijímání společných postojů. První sankce v rámci EPS byly proto přijaty až v roce 1981 proti SSSR a jeho násilné likvidaci demokratických změn v Polsku ve formě obchodního embarga. Dále následovaly sankce vůči Argentině v roce 1982 v souvislosti s konfliktem o Falklandské ostrovy s Velkou Británií (Druláková a kol. 2011: 5–6).

Za přelom ve vývoji EPS je považováno přijetí JEA, který propojil politickou spolupráci s ekonomickou agendou ES. Úloha Komise se v tomto případě značně rozšířila, jelikož byla plně začleněna do zahraničně politických

¹² V návaznosti na Haagský summit, který se zabýval otázkami měnové integrace ES, předložil 6. března 1970 Belgičan Etien Davignon zprávu ohledně průzkumu možností v rámci politické spolupráce. Vycházela ze skutečnosti, že s integrací ve sféře zahraniční politiky nesouhlasily všechny členské státy (Fiala – Pitrová 2003: 539)

otázek. Dále měla zajišťovat shodu v záležitostech týkajících se vnějších vztahů. JEA potvrdil také úzké zapojení Evropského parlamentu, jehož názory měly být brány v úvahu. Projednávání zahraniční politiky bylo umožněno také na půdě Rady. V konečném důsledku to znamenalo zapojení orgánů ES do sankční politiky, přičemž za její implementaci měla zodpovědnost Komise a nejvyšším orgánem pro strategické rozhodování ES byla Rada. K posilování západoevropské pozice na mezinárodní scéně měl přispět také nově založený Sekretariát EPS se sídlem v Bruselu (Klíma 1993: 16).

Vzhledem k nevyhovující stávající formě EPS, která se svou konzultační povahou zdála některým členským státům nedostatečná, započala další jednání o prohloubení integrace v rámci zahraničně-politické oblasti, jež vyvrcholila v založení SZBP jako druhého pilíře tzv. Maastrichtského chrámu.

3.2 Formování sankční politiky

Jak již bylo uvedeno výše, původně čistě obchodní záležitosti začaly s vývojem integrace zasahovat do zahraničně-politické oblasti. Stejně tak tomu bylo i v případě sankční politiky. Již v Římských smlouvách z roku 1957, které zakládaly EHS a Euratom, byla zmínka o výjimce týkající se zásad vnitřního trhu v souvislosti s výrobou nebo obchodováním se zbraněmi či jiným válečným materiálem (dnes by se prakticky jednalo o zbrojní embargo). Římské smlouvy uváděly, že každý členský stát může přijmout opatření, které považuje za nezbytné pro ochranu jeho bezpečnosti (Kreuz 2005: 8).

Až do konce 70. let byla EU vázána pouze na sankce uvalené OSN a členské státy tak měly prostor k využívání sankcí jako nástroje pro dosažení svých zájmů samostatně. Sankce založené na jednotném postupu se začaly uplatňovat v rámci EPS až na počátku 80. let. Díky začlenění EPS do evropského institucionálního systému v souladu s JEA získala sankční politika pevnější právní základ (Druláková a kol. 2011: *passim*).

Vzhledem k tomu, že se Komise stala zodpovědným orgánem za implementaci sankcí, zvýšená schopnost a odpovědnost jednat vytvořila potřebu konkrétnějších právních předpisů (Kreuz 2005: 10).

Evropské sankce byly až do 90. let charakteristické svou reaktivní povahou, jelikož ES prováděla převážně sankce OSN. Rozvoj sankční politiky umožnila až Maastrichtská smlouva – v rámci druhého pilíře (tedy SZBP) se formalizoval mechanismus pro její provádění. Ačkoliv Smlouva o EU donucovací opatření přímo nezmiňovala, byly považovány za jeden z nástrojů, jak dosáhnout cílů SZBP. Sankce se tak staly jedním ze společných postojů vyhlášených Radou, která specifikovala rozsah a cíle sankčních opatření. Podle Maastrichtské smlouvy měly členské státy zajistit, *„aby jejich národní politiky byly v souladu se společnými postoji“* (Evropa nedatováno b).

EU po dlouhou dobu postrádala dokument stanovující strategii pro užívání donucovacích opatření. Maastrichtská smlouva definovala pouze společné postoje, které však vysvětlovaly pouze motivy, které vedly k uložení sankcí, nikoliv definovaly jejich cíle. V roce 2003 byla vydána Pravidla pro implementaci a evaluaci restriktivních opatření (sankcí), která fungovala pouze jako doporučení pro zjednodušení celého procesu přijímání sankčních režimů. První ucelený akt byl vydán až o rok později, tedy v roce 2004, kdy Komise společně s Vysokým představitelem vytvořila Základní zásady pro použití restriktivních opatření. Tento dokument vyjadřoval politický rámec pro účinnější využívání sankcí a navrhl základní zásady pro používání omezujících opatření. V reakci na události 11. září byly určeny hlavní cíle sankční politiky – podpora protiteroristického boje, lidských práv, demokracie a dobrého vládnutí.

Základní principy určují, kdy a s jakým cílem mají být uplatněny sankce, přičemž mezi ně patří:

- využívat sankce jako způsob, jak zachovat či obnovit mezinárodní mír a bezpečnost v souladu se zásadami Charty OSN,
- usilovat o koordinaci členských států v oblasti sankcí,
- ukládat autonomní sankce na podporu boje proti terorismu a šíření zbraní hromadného ničení, dále na podporu lidských práv, demokracie a právního státu,
- získat podporu u co nejširší škály partnerů (sankce budou účinnější, pokud budou posíleny širokou mezinárodní podporou),
- používat sankce jako součást integrované a komplexní politiky, která zahrnuje také politický dialog, varování či podmíněnost,
- zaměřit sankce na cílené subjekty a snížit tak nepříznivé humanitární dopady,
- zdokonalovat sankce a přizpůsobovat donucovací nástroje novým výzvám mezinárodního prostředí,
- zajistit pružnost Rady a reagovat na jednotlivé případy podle potřeby,
- vymezit jasně cíle sankcí a pravidelně je přezkoumávat (Council of the European Union).

3.3 Současná sankční politika

Současná sankční politika EU vychází a naplňuje cíle dané Lisabonskou smlouvou. V rámci SZBP může Rada rozhodnout o přijetí omezujícího opatření proti třetím zemím, subjektům i jednotlivcům. Toto opatření musí být v souladu s cíli SZBP a stejně tak i s mezinárodním právem. Pro jeho přijetí je třeba jednomyslnost Rady s předchozí konzultací s Evropským parlamentem, přičemž členové Rady se mohou zdržet hlasování – v takovém případě ovšem uznávají závazek přijatého rozhodnutí. Sankce EU by měly také respektovat unijní mezinárodní závazky (zejména v rámci dohody na půdě Světové obchodní organizace). EU zároveň uplatňuje sankce, které jsou zahrnuty v rezolucích Rady

bezpečnosti, nicméně Unie je oprávněna přijmout tato opatření v restriktivnější formě. Přijatá opatření by měla být zaměřována na zodpovědné subjekty za nežádoucí politiky nebo činnosti¹³, což minimalizuje humanitární dopady sankcí na civilní obyvatelstvo. Sankce týkající se konkrétních osob¹⁴ nebo subjektů musí respektovat lidská práva – s tím souvisí právo na řádný proces v rámci Soudního dvora EU (European Council 2012).

V rámci mezinárodního protiteroristického boje přijala Lisabonská smlouva specifické nástroje zaměřené na nestátní aktéry, přičemž se v tomto případě jedná o chytré sankce – zmrazení finančních prostředků či hospodářských výhod (Druláková a kol. 2011: 8).

V současné době je EU schopna uplatňovat téměř všechny typy sankčních opatření. Jejich používání se v průběhu času měnilo v rámci modernizace a zlepšování fungování EU. Nejméně využívaným typem je zbrojní embargo, které pokrývá veškeré vojenské vybavení a technologie s výjimkou materiálů pro civilní využití. Dále EU uplatňuje omezující opatření pro vnitřní represí či jiná specifická opatření týkající se vývozu či dovozu. Tyto sankce se týkají politik využívající organizovaný zločin či jiné formy útlaku a zakazují veškerá zařízení či služby související s vnitřní represí. Mezi nejvíce používané typy sankcí v rámci EU se řadí omezení týkající se víz nebo cestování. Přepokládají odepření vstupu do EU či transitu určitých osob v rámci členských států. V případě, že se zákaz vstupu vztahuje na osoby, mezi které patří vysocí představitelé, uděluje EU výjimku, podle níž se nemá sankce dotýkat povinností vyplývajících z mezinárodního práva. Vzhledem k rostoucímu významu mezinárodních finančních toků a schopnosti EU sledovat takové toky, nemělo by být překvapující, že omezení toků kapitálu a peněz, jakož i snížení nebo zastavení zahraničních podpor, byly stále častěji začleněny do sankčních balíčků. Hojně využívané pak bývají finanční opatření, kdy se jedná o zmrazení finančních

¹³ S cílem napomoci soukromého sektoru při provádění finančních omezení zřídila Komise v roce 2004 internetovou stránku, která obsahuje mimo jiné seznam konsolidovaných osob a subjektů podléhajících finančním sankcím (European Council 2012).

¹⁴ V případech, kdy Rada rozhodne o sankcích zaměřujících se na určité osoby, vztahují se tato opatření také na jejich rodinné příslušníky – kromě dětí do 18 let (European Council 2012).

prostředků i hospodářských zdrojů. Tyto zdroje nesmí být přímo ani nepřímo k dispozici danému státu, subjektu či osobě. Sankce finanční povahy a omezující vstup jsou vyhlášovány společně se seznamy osob a jednotek, jichž se týkají a tyto seznamy jsou následně zveřejňovány (European Council 2012).

Diplomatické sankce, sportovní a kulturní bojkoty či pozastavení spolupráce jsou používány jako symbolická opatření pro vyjádření nesouhlasu s chováním ostatních aktérů (Kreuz 2005: 7).

Nejnovějším aktem v rámci sankční politiky je dokument z roku 2015 s názvem Nejlepší praktiky EU pro efektivní implementaci restriktivních opatření. Tento dokument byl vydán orgánem COREPER jako aktualizace praktik vytvořených v roce 2008. Poskytuje praktické pokyny a doporučení týkajících se problémů, jež vyplývají z používání finančních opatření. První část hovoří o cílených sankcích na konkrétní osoby či subjekty a jak je nejlépe identifikovat, aby sankce působily tam, kde skutečně mají. Evropské instituce a členské státy jsou pak povinny sdílet informace, aby se tak vyhnuly spolupráci s nežádoucími jednotlivci. V případě omezujících opatření v podobě zmrazení finančních prostředků nebo hospodářských zdrojů, je třeba neprodleně kontaktovat danou instituci. Členské státy jsou povinny jednat dle sankčního nařízení. Dále se dokument zabývá podmínkami při zrušení sankcí. V případě vyřazení osob či subjektů ze seznamu sankčních režimů, je třeba přezkoumat dosavadní průběh za účasti všech členských států, zda existují důvody pro jejich odstranění (Council of the European Union 2015).

3.3.1 Tvorba sankcí

Sankce tvoří jeden z hlavních nástrojů SZBP a jsou součástí integrovaného politického přístupu zahrnující politický dialog, varování apod. EU a její členské státy aktivně a systematicky komunikují o evropských sankcích, stejně tak o cílové zemi a její populaci. Zatímco reakce na kritické události v souvislosti s uplatňováním sankcí vyžaduje rychlý proces, v praxi EU se časový rámec pro

přijetí konsenzu pohybuje od dvou týdnů k dlouhým a složitým diskuzím trvajícím déle než tři měsíce (Portela 2005: 89).

Návrhy pro přijetí autonomních omezujících opatření EU předkládají členské státy nebo ESVČ v rámci Komise, která je též oprávněna k podávání návrhů sankčních režimů. Politické aspekty a širší parametry návrhů jsou následně projednávány specializovanými odborníky z řad ESVČ, Komise a Rady. Dále jsou vyzváni vedoucí misí, kteří se nacházejí v dané zemi a mají tak přehled o dané situaci, aby poskytli poradenství ohledně návrhů na sankční režim. Stejně tak je oslovena Komise ke sdílení informací o konkrétních opatřeních a určení, jak spadají do kompetencí EU. Zásadním orgánem pro přijímání sankcí je Rada. Té jsou předkládány finální návrhy Komise a Vysokého představitele. Rada přijímá rozhodnutí v rámci SZBP, která jsou posléze provedena – buď na úrovni EU či na vnitrostátní úrovni (European Council 2012).

V rámci diskuze ohledně přijetí restriktivního opatření je důležité stanovit, jaký typ sankcí je považován za nezbytný k dosažení jeho cíle. Zároveň by měly být sankční režimy jasně formulovány, což Radě umožní snadněji rozhodnout ohledně podmínek pro změnu či zrušení sankcí. Důležitou roli při přípravě a přezkumu sankcí hraje také orgán zvaný RELEX (viz dále). Na základě Lisabonské smlouvy je do tvorby sankcí zasazen i Soudní dvůr EU, který je oprávněn přezkoumávat rozhodnutí Rady. Opatření, jako zbrojní embarga či omezení vstupu na půdu EU, jsou prováděny členskými státy, které jsou povinny jednat v souladu s rozhodnutím Rady. O těchto sankcích se hlasuje jednomyslně. Sankce týkající se ekonomických vztahů se třetími zeměmi (včetně opatření na zmrazení finančních prostředků či jiných hospodářských zdrojů) spadají pod kompetence EU a jsou závazné a přímo platné v celém společenství.

Pro přijetí nařízení stačí kvalifikovaná většina. Stejný postup hlasování se používá i při sankcích diplomatické povahy. Pokud by nějaký členský stát vyžadoval u restriktivního opatření výjimku, evropské orgány jsou povinné tuto výjimku odmítnout. V případě, že má EU potřebné pravomoci k přijetí sankčního nařízení, členské státy musí přijmout veškerá opatření, která jsou nezbytná

k zajištění jeho provedení. Pokud se EU rozhodne uložit sankce autonomně, aktivně usiluje o spolupráci v rámci mezinárodního prostředí. Jako první jsou vyzývány k uložení podobných opatření zejména kandidátské země (European Council 2012).

3.3.2 Monitorování a hodnocení sankcí

Efektivita sankcí má být zajištěna na základě dokumentů zmíněných výše. Ke zvýšení účinnosti uvalených opatření má přispívat také jejich monitorování. Za účelem zajištění náležitých kroků a uložení omezujících opatření byl navíc v roce 2004 založen zvláštní orgán Rady s názvem Pracovní skupina poradců pro vnější vztahy (Working Party of Foreign Relations Counsellors – RELEX). RELEX se pravidelně schází pro výměnu zkušeností a rozvoj osvědčených postupů při provádění sankcí, prakticky napodobuje chování Sankčního výboru OSN. Jejím úkolem je také shromažďovat informace o údajném obcházení sankčních režimů EU, dále spolupracuje se třetími státy i mezinárodními organizacemi. RELEX také založilo tzv. *Sanctions Forum*, kde se mohou scházet členské státy a informovat se o změnách či odchylkách v souladu s postupy stanovenými v rámci sankčního režimu (European Council 2012).

Monitorování sankcí je standardní součástí legislativy sankčního procesu. V rámci toho jsou vysláni diplomatictí zástupci EU a členských států do cílových zemí proto, aby kontrolovali situaci a vytvářeli reporty ohledně efektivity sankcí. Všechna omezující opatření jsou průběžně přezkoumávána, aby se zjistilo, že i nadále přispívají k dosažení jejich cílů. Autonomní sankce EU podléhají kontrole alespoň jednou za jeden rok. Přezkum sankčních opatření je proveden i v případě, než Rada rozhodne o prodloužení jejich platnosti, změně nebo dočasném pozastavení (Evropská rada nedatováno).

V případě, že dojde ke změně politického kontextu, Rada by měla situaci přezkoumávat s ohledem na konkrétní cíl opatření. Pokud kritéria a cíle nebyly naplněny, sankční režim by měl pokračovat, jestliže Rada nerozhodne jinak. Každé restriktivní opatření jako právní nástroj SZBP musí obsahovat datum

vypršení platnosti nebo doložku o přezkumu, aby byla zajištěna včasná diskuze ohledně následujících kroků. Pokud vyprší platnost daného opatření, nařízení provádějící akt v rámci SZBP musí být zrušeno okamžitě poté, co přestane platit (European Council 2012).

3.3.3 Sankce a členské státy

Autonomie sankční politiky EU a její vystupování jako jednotného aktéra má několik výhod – zejména minimalizuje riziko odlišnosti reakcí jednotlivých členských států či brání narušení hospodářské soutěže na trhu bez vnitřních hranic. Navíc pokud by se členské státy rozhodly uplatňovat sankce samostatně, nemusely by mít následně takový dopad jako v případě, kdy je vyhláší EU. Naproti tomu je Unie oprávněna uvalovat sankce i vůči svým členským státům. Když se země stává členem evropského společenství, zároveň se tím zavazuje k respektování základních hodnot (jako je podpora lidských práv, demokracie atp.). Pokud by některou z těchto zásad nedodržovala, její členství by mělo být pozastaveno (Dempsey 2017).

EU také disponuje možností potrestat své členy, kteří by nepřijali nezbytná opatření v souvislosti se sankcemi vůči třetím zemím. V tomto případě je Komise oprávněna zahájit řízení pro porušení evropského práva. Tím se výrazně liší od OSN, která nevlastní žádné mechanismy, jimiž by donutila neposlušný stát opatření zavést (EEAS 2008). Ovšem již podle Smlouvy z Nice nesmí podkopávat rozhodnutí v rámci SZBP, naopak ji aktivně podporovat na základě vzájemné loajality a solidarity (Switzer 2009: 8–9).

Co se týče sankcí vůči třetím zemím, při uplatňování některých typů sankcí nemá EU výlučnou pravomoc, tedy může působit pouze jako koordinátor (např. zbrojní embargo či udělování víz). Výlučné kompetence má EU pouze u těch opatření, které se dotýkají společného trhu. Problémy vznikají také v souvislosti s implementací sankcí, kterou mají na starost stále národní instituce. Komise pouze ověřuje, zda členské státy provedly příslušná nařízení řádně a včas. Nedostatek společných zájmů či solidarity může oslabit a někdy i dokonce

zabránit účinku omezujících opatření, což se může projevit ve zpoždění uplatnění sankcí nebo v soudržnosti různých nástrojů SZBP¹⁵ (Evropská rada nedatováno).

3.4 Evropské sankce na úrovni OSN

Ačkoliv EU i OSN ukládají sankce samostatně, nelze donucovací opatření EU vnímat odděleně od aktivit OSN. EU stále považuje OSN za předního mezinárodního činitele odpovědného za globální sankční opatření. Proto mezi Bruselem a New Yorkem probíhají pravidelné dialogy ohledně koordinace sankčních režimů. V praxi EU ukládá sankce v případech, kam nedosáhne vliv OSN či jí v tom zabrání neshoda členů Rady bezpečnosti. Účinnost sankcí EU je posílena přijetím podobných opatření třetími zeměmi. V zásadě je proto výhodnější přijmout sankce v rámci OSN. Vzhledem k tomu, že mezi stálé členy Rady bezpečnosti patří dva evropské státy (Velká Británie a Francie), prvotně se tak EU skrze ně snaží dosáhnout přijetí sankcí na globální úrovni OSN, předtím než je uloží autonomně. Proto je častým jevem, že se omezující opatření EU vyskytují tehdy, když OSN zůstává v nečinnosti (Portela 2005: *passim*).

Pokud Rada bezpečnosti rozhodne o zrušení daných opatření a tyto opatření zároveň uplatňuje i EU, nebylo by vhodné, aby nástroje zůstaly dále zachovány, proto je třeba je zrušit s co nejmenším možným zpožděním (European Council 2012).

Existují zjevné rozdíly mezi sankcemi vydávanými OSN a jinými organizacemi nebo státy. Opatření vydaná Radou bezpečnosti jsou závazná po celém světě a mohou být uložena v případech ohrožující mezinárodní mír a stabilitu. Naproti tomu EU jako samostatný aktér může uložit sankce usilující o širší škálu cílů (Kreuz 2005: 16).

¹⁵ Zpoždění přijetí sankcí lze vidět u příkladu Íránu a ropného embarga v roce 2015. Vzhledem k tomu, že Řecko, Itálie a Španělsko spoléhají na dovoz íránské ropy, sankční opatření EU bylo zavedeno až po šesti měsících tak, aby si tyto tři členské země zajistily jiné ropné zdroje (Dreyer – Luengo-Cabrera 2015: 10).

V souvislosti se sankcemi vydaných Radou bezpečnosti se vyskytují různé vazby na opatření EU:

- Unie se rozhodne provést sankce v takové formě, v jaké je uložila Rada bezpečnosti.
- Unie provede sankce Rady bezpečnosti, ale zároveň rozhodne o jejich rozšíření – buď to kvalitativním (tím se rozumí rozsah omezujících opatření) anebo kvantitativním (čili rozšířením sankčního seznamu).
- Unie provede sankce autonomně (tyto opatření se následně mohou stát inspirací pro rezoluci vydanou Radou bezpečnosti).
- Kapacita EU ukládat sankce je v některých případech větší než u Rady bezpečnosti a může dosáhnout vyšší účinnosti. Děje se tak v těchto případech:
 - ✓ jedná se o oblast, kterou EU považuje za důležitou (regionální sousedství nebo možné budoucí členské země)
 - ✓ jde o situaci, kdy Rada bezpečnosti není oprávněna sankcionovat z politických důvodů (např. je složité uložit sankce vůči Číně, která je jedním ze stálých členů Rady bezpečnosti)
 - ✓ pokud se opatření týkají porušování lidských práv či podpory demokratizace, není jednoznačné, zda OSN může zasáhnout, jelikož její primární úkol je zajišťování mezinárodního míru a bezpečnosti (Druláková a kol. 2011: 13–14).

3.5 Respektování lidských práv jako specifický cíl sankční politiky EU

V rámci mezinárodního společenství je silně prosazována podpora lidských práv. EU jako plnohodnotný aktér řadí tento aspekt mezi své zásadní cíle SZBP (tedy i sankční politiky) a zohledňuje tuto problematiku i v souvislosti s nečlenskými státy. Ochrana lidských práv v rámci EU je zajištěna ústavami jednotlivých členských zemí a na nadnárodní úrovni Chartou základních práv EU. Ta stanovuje základní práva, která jsou pro evropské instituce i členské státy

závazná. Listina je zároveň v souladu s Evropskou úmluvou o lidských právech, jež ratifikovaly všechny členské země a zavázaly se tak podporovat lidská práva po celém světě. EU dále vytváří strategický rámec Akční plán pro lidská práva (v současnosti probíhá akční plán na období 2015 – 2020), čímž je vyjádřeno úsilí jak evropských institucí, tak členských zemí. V roce 2012 také EU jmenovala svého prvního zvláštního zástupce EU pro lidská práva, jehož úkolem je zefektivnit politiku EU v oblasti lidských práv v zemích mimo EU a upozornit na ni veřejnost (Evropa nedatováno f).

V rámci financování této oblasti byl v roce 2014 vytvořen Evropský nástroj pro demokracii a lidská práva (European Instrument for Democracy and Human Rights – EIDHR). EIDHR financuje vnější činnost EU zaměřenou na podporu projektů v oblasti lidských práv, základních svobod a demokracie v zemích mimo EU.

Momentálně je nastaven EIDHR na období 2014 – 2020¹⁶, jehož specifické cíle a priority jsou následující:

- podpora lidských práv a jejich zastánců v situacích, kdy jsou nejvíce ohroženi,
- podpora dalších priorit Unie v oblasti lidských práv,
- podpora demokracie,
- Volební pozorovatelské mise EU,
- podpora klíčových aktérů a mezinárodních i regionálních nástrojů v oblasti lidských práv (Evropa nedatováno g).

V evropské agendě podpora lidských práv úzce souvisí s rozvojem politikou EU, ačkoliv v původních smlouvách se zeměmi třetího světa o této problematice nepadla ani zmínka. V rámci diskuze u Lomských dohod byly zmiňovány možnosti reakce na hrubé porušování lidských práv, ale nakonec se tyto smlouvy zabíraly pouze ekonomickými otázkami. Konec studené války a 90. léta však otevřely prostor novým mezinárodně-politickým otázkám,

¹⁶ Rozpočet pro stávající EIDHR (2014 – 2020) činí 1,3 miliard EUR (Evropa nedatováno g).

přičemž ES s ohledem na jejich rostoucí vliv v mezinárodním systému nemohla zůstat pozadu. Součástí obecných dohod uzavíraných se třetími zeměmi se tak stala tzv. klauzule o lidských právech, která se poprvé objevila v Dohodě z Lomé IV. z roku 1990. Klauzule označuje lidská práva za základní kámen spolupráce EU se třetími zeměmi a při jejich porušení dochází k částečnému či úplnému omezení finanční pomoci. V této době klauzule fungovala spíše symbolicky pro země Latinské Ameriky, které si právě procházely procesem demokratizace a vyžadovaly stabilizaci nových režimů. Zásadnější význam klauzule o lidských právech získala při úpravě vztahů se zeměmi střední a východní Evropy po rozpadu Sovětského svazu. Velký posun nastal až v případě Dohody z Cotonou z roku 2000, kdy byl ke klauzuli přidán rovněž princip dobrého vládnutí. Ačkoliv EU považuje v případě porušování lidských práv konzultace a sankční opatření za krajní řešení, přistupuje k nim poměrně často – a to i v reakci na státní převraty nebo při zpomalení či úplnému přerušení demokratizačních procesů (Druláková – Trávníčková – Zemanová 2008: 7–10).

Podle novějších dokumentů se EU považuje za obhájce svobody, demokracie a lidských práv po celém světě a zahrnuje jejich podporu do všech oblastí vnější činnosti. EU se také zavazuje k podpoře univerzálnosti lidských práv, ať už občanských, politických, ekonomických, sociálních nebo kulturních.

Mezi hlavní aspekty tohoto úsilí patří:

- posilování demokracie, řádné správy věcí veřejných a právního státu¹⁷,
- boj proti diskriminaci na základě rasy, etnického původu, pohlaví apod.,
- usilování o práva a postavení žen ve společnosti,
- zrušení trestu smrti a mučení,
- podpora práva na spravedlivý proces a rovnost před zákonem,
- boj proti beztrestnosti za závažné činy a další.

¹⁷ Tyto aspekty zahrnují také podporu politické plurality, svobodná média a řádné soudnictví (Council of the European Union 2012a).

EU staví lidská práva do středu svých vztahů se všemi třetími zeměmi včetně jejích strategických partnerů. V případě, že dochází k porušování lidských práv, EU je oprávněna využít celé spektrum nástrojů včetně sankcí. Lidská práva zůstávají také jádrem politiky rozšiřování EU, a to i v rámci Evropské politiky sousedství (Council of the European Union 2012a).

4 Bělorusko na půdě EU

Jak jsem již zmínila výše, tématika lidských práv patří mezi nejzákladnější aspekty evropské agendy. Jejich důležitost zvýraznily také vztahy EU s Běloruskem, které od pátého rozšíření¹⁸ sdílí přímo hranice s Unii a spadá tak do její bezprostřední blízkosti. Bělorusko je pravděpodobně jedním z nejpropracovanějších sankčních režimů a představuje tak specifický příklad vzhledem k návaznosti na Unii či samotné členské státy. Zároveň udržuje významnou spolupráci s Ruskou federací, která je prioritním běloruským partnerem. Bělorusko je součástí Evropské politiky sousedství (European Neighbourhood Policy – ENP) a v roce 2008 se s EU dohodly, že přistoupí k Východnímu partnerství. Případ Běloruska nepředstavuje přímé bezpečnostní ohrožení pro EU, ale je zaměřen především na dodržování lidských práv a zásad demokracie. První sankce byly vůči zemi uplatněny již v roce 1996 (Leenders 2014: 18).

Relativně přátelskou rétoriku vztahů EU a Běloruska ovlivnilo autoritářství v Minsku. Autoritářský systém moci v zemi je navíc spojován s ekonomikou tržního socialismu, což umožňuje státním složkám kontrolovat a plánovat veškeré dění v rámci hospodářského sektoru. Původní záměr podepsání Dohody o partnerství a spolupráci (Partnership and Co-operation Agreement – PCA) se proměnil na řadu omezujících opatření, která však byla postupně zrušena a opět obnovována. První ucelený sankční režim vůči Bělorusku byl vyhlášen až v roce 2004 v souvislosti s novým geopolitickým faktorem, jakým bylo právě páté rozšíření EU. Poslední sankce byly vydané 22. února 2018 a měly být uplatňovány po jeden rok (European Council nedatováno c).

Vzhledem k neustálému porušování lidských práv v zemi došlo letos k jejich prodloužení o další rok. V současnosti EU charakterizuje svou politiku vůči Bělorusku jako kritické zapojování vzhledem k tomu, že se vztahy opírají

¹⁸ V rámci pátého rozšíření EU, které proběhlo v roce 2004, bylo přijato celkem deset zemí a je tak považováno za nejrozsáhlejší (Euroskep nedatováno b).

zejména o politické dialogy zaměřující se na dodržování lidských práv, demokracie a právního státu. I přesto je EU pro Bělorusko druhým největším obchodním partnerem hned za Ruskou federací a během posledních deseti let se obchodní výměna mezi těmito aktéry více než zdesetinásobila (BusinessInfo 2018).

4.1 Vztah EU a Běloruska

Počátek spolupráce mezi ES/EU a Běloruskem lze datovat k roku 1986, kdy došlo k výbuchu jaderné elektrárny v Černobylu, a radioaktivní mrak kontaminoval běloruské území. Vzhledem ke Gorbačovově otevřené politice se mnoho západních nevládních organizací (zejména německých) mohlo podílet na pomoci postiženým skupinám obyvatelstva. Po zhroucení komunistického režimu a jeho důsledcích ve střední a východní Evropě bylo třeba u dotčených států zajistit přechod k demokracii a tržní ekonomice. EU se vzhledem ke své bezprostřední blízkosti tohoto úkolu zhostila a nabídla tak těmto zemím dvě varianty. Státy, které chtěly přistoupit ke členství v Unii, musely uplatňovat principy *acquis communautaire*¹⁹. Naproti tomu země, které stály mimo přístupový proces, mohly podepsat dohody o spolupráci v oblasti hospodářství, obchodu a politiky (Boucart 2017).

Vztahy mezi EU a Běloruskem po skončení studené války vypadaly slibně. Evropská komise uznala nezávislost země v roce 1991 a do roku 1994 byla spolupráce aktérů podložena Dohodou o spolupráci a obchodu. O rok později byla podepsána PCA, která však ve výsledku nebyla ratifikována. V roce 1996 došlo k ukončení pozitivního vývoje vztahů mezi EU a Běloruskem v souvislosti se změnou ústavy prezidentem Alexandrem Lukašenkem, který si tak prodloužil prezidentský mandát, omezil opozici a ovlivnil nezávislost sdělovacích prostředků a běloruského soudnictví. Tento vývoj vedl Evropskou

¹⁹ Tento francouzský termín označuje právní řád EU. Jedná se o soubor předpisů zahrnujících primární smlouvy, sekundární směrnice a judikaturu Evropského soudního dvora. Proto pokrývá cíle EU, její politiky a zásady. Všechny členské státy jsou povinny dodržovat *acquis communautaire*, jelikož právo EU má přednost před vnitrostátními právními předpisy. Kandidátské země tak musí přijmout tyto podmínky a začlenit je do vlastního systému (Evropa nedatováno h).

radu pozastavit ratifikaci PCA a zmrazit její obchodní prozatímní opatření. Zároveň omezila veškerý politický kontakt se zemí na úroveň ministrů. EU také odmítla podpořit běloruskou kandidaturu na členství v Radě Evropy, přičemž země není členem doposud. I přesto bylo Bělorusko zvažováno jako partner v letech 2002 – 2003, kdy EU začala rozvíjet myšlenku ENP. Posléze byla tato možnost navržena běloruské vládě, přičemž se očekávalo, že by ENP umožnila provést vnitřní politické reformy, což by nakonec vedlo k ratifikaci PCA. Nicméně Komise nepředložila jasnou strategii pro následující spolupráci, pouze hovořila o aktivním zapojování za účelem podpory hodnot v rámci SZBP (Bosse – Korosteleva-Polglase 2009: 147–148).

Ačkoliv bylo Bělorusko formálně do ENP zahrnuto, jeho účast je podmíněna požadavky na provádění významných politických a hospodářských reforem (Dastanka 2017: 16).

Vztahy mezi EU a Běloruskem byly v období 1997 – 2007 charakterizovány nízkou úrovní politických kontaktů. V rámci toho EU přijala řadu restriktivních opatření a přesměrovala finanční pomoc skrze ENP na projekty podporující demokratizaci, čímž se snažila podpořit tamní občanskou společnost. Partneři Unie, jako např. USA nebo Kanada, sankce následovaly (Dura 2008: 1–2). Politické napětí se však zvyšovalo i nadále a vyeskalovalo, když v roce 2007 EU rozhodla o vyjmutí Běloruska ze Systému všeobecných preferencí²⁰ (General System of Preferences – GSP) v rámci Světové obchodní organizace. Rok 2009 však započal slibně na tolik, že se dokonce běloruská delegace zúčastnila zahajovacího summitu programu Východního partnerství a EU potvrdila závazek v rámci spolupráce s Běloruskem. Země se však nadále potýkala se značnou kritikou porušování lidských práv a nedodržování demokratických hodnot, přičemž se EU neustále uchýlovala k sankčním opatřením (Dastanka 2017: 17–18).

²⁰ V rámci GSP nabízejí rozvinuté země n reciprocí preferenční zacházení (např. nulová nebo nízká dovozní cla) na produkty pocházející z rozvojových zemí (WTO nedatováno).

Bělorusko nikdy neprojevalo zájem o přistoupení do EU či ENP (Dura 2008: 1–2). Situaci také značně komplikují specifické vztahy mezi Běloruskem a některými členskými zeměmi EU – např. Slovinsko nebo Lotyšsko se otevřeně postavily proti přijetí určitých opatření²¹ (Leenders 2014: 20).

Napjaté vztahy navíc podporují zvláštní hospodářské i politické vazby Běloruska na Rusko, které fungují již od vzniku samotné běloruské republiky a byly posíleny nástupem Lukašenka k moci. Kromě geografické hranice mezi oběma aktéry neexistují žádná omezení, jako např. vízové povinnosti. Vztahy mezi nimi jsou dlouhodobě charakterizovány projektem na vytvoření rusko-běloruské unie, který doprovází několik dohod. V roce 1999 byla mezi zeměmi založena celní unie, dále pak akční program pro společnou zahraniční politiku z roku 2005, v rámci něhož jsou zaručena rovná práva pro ruské i běloruské občany (EEAS 2006). Vztahy byly narušeny až v roce 2014 v souvislosti s ruskou anexí ukrajinského poloostrova Krym a Lukašenkovým obavám ze stejného postupu vůči Bělorusku. Již před ukrajinskou krizí ovšem došlo k jistým nesrovnalostem, a to v souvislosti se zrušením preferenčních sazeb a zavedením obvyklých tržních cen při prodeji ropy. Do té doby byla ruská ropa Bělorusku poskytována o 60 % levněji než ostatním kupcům, což navíc umožňovalo růst běloruské ekonomiky. Ropná krize a snaha Lukašenka ukázat jeho nezávislost na Moskvě otáčela Bělorusko směrem na západ, což posílilo jeho zájem o spolupráci s EU. Prvním krokem v tomto směru byla integrace Běloruska do Východního partnerství (Boucart 2017).

I přes důležitou úlohu, kterou hrají sankce v přístupu EU vůči Bělorusku, nejsou omezující opatření zdaleka hlavním politickým nástrojem. Ve své strategii EU využívá tzv. *dual-track diplomacy*, což znamená, že se snaží izolovat současné vedení země a naproti tomu aktivně podporuje činnost občanské společnosti (Giumelli – Ivan 2013: 34).

²¹ Tranzit běloruského zboží představuje pro Lotyšsko významný zdroj příjmů. Bělorusko dokonce zemi vyhržovalo, že přesměruje tranzit na Rusko, pokud EU zpřísní vyhlášené sankce. Slovinsko čelilo veřejné kritice, když vetovalo evropské rozhodnutí začlenit běloruskou obchodní společnost na sankční seznam (Giumelli – Ivan 2013: 37).

Dále je Bělorusko součástí několika rozvojových programů jak v rámci EU, tak i rozvojových agend členských států (např. pro rozvojovou politiku Polska či Litvy je Bělorusko prioritní oblastí). Co se týče EU, podpora běloruské občanské společnosti a nevládních organizací je financována prostřednictvím Evropského nástroje sousedství (European Neighbourhood Instrument – ENI). Další pomoc byla poskytnuta skrze EIDHR na podporu a vzdělávání občanské společnosti v důsledku demokratizace. Bělorusko je dotováno také pomocným programem EU zvaným TACIS (Technical Assistance for the Central Independent States), jež se po roce 2006 proměnil v ENPI (viz níže) a zaměřuje se na technický rozvoj – např. zvyšování povědomí společnosti skrze televizní či rozhlasové pořady (Bosse – Korosteleva-Polgase 2009: 149).

4.2 Evropská politika sousedství

Přijetí nových členů v rámci pátého rozšíření zvýšilo počet členských zemí EU na 25, což zásadně změnilo politickou, ekonomickou i geografickou roli Unie na evropském kontinentu. To vedlo také k posílení zájmů Unie o nové sousedy a snaze zajistit jejich občanům bezpečnost, stabilitu a udržitelný rozvoj. Zeměpisná blízkost naznačovala společné úsilí podporovat přeshraniční toky obchodu a investic, stejně tak i spolupráci při řešení přeshraničních hrozeb od terorismu po environmentální problémy. Již v roce 2002 zahájila Rada pro obecné záležitosti a vnější vztahy jednání ohledně států, které po plánovaném rozšíření sdílejí hranice s EU přímo (konkrétně Ukrajina, Moldavsko a Bělorusko) a vyvarovat se tak pomyslné dělicí čáře Evropy v souvislosti se stabilitou a prosperitou. Myšlenku jakési východní dimenze EU propagovalo zejména Polsko, které se chtělo vyhranit ostře proti Rusku a zahrnutí bývalých sovětských republik se tak zdálo vhodnou příležitostí. Cílem bylo vytvoření takového politického konceptu, který by poskytoval rámec pro rozvoj vztahů se zeměmi, které by ve střednědobém horizontu nevykazovaly perspektivu členství či jistou roli v orgánech EU. Evropská rada téhož roku na konferenci v Kodani dala souhlas k založení ENP (EEAS 2003).

ENP byla založena v roce 2004 na základě konceptu Evropské komise zvaného Širší Evropa, který reflektuje přání EU stavět na společných zájmech s partnerskými zeměmi východní a jižní Evropy. Jedná se o spolupráci v klíčových oblastech evropské agendy včetně podpory demokracie, právního státu, dodržování lidských práv a sociální soudržnosti. V rámci ENP poskytuje EU ostatním aktérům privilegovaný vztah založený na vzájemném závazku ke společným hodnotám uvedených výše. Jedná se tak o bilaterální politiku mezi EU a každou partnerskou zemí. Cílem ENP je vybudovat efektivnější partnerství mezi EU a jejími sousedy směrem ke stabilnějšímu prostředí v blízkosti Unie, a to v politickém, socioekonomickém a bezpečnostním rámci. Prostřednictvím ENP umožňuje EU partnerským státům potenciál většího přístupu na evropský trh či podporu v podobě ENI, jehož částka na období 2014 – 2020 přesahuje 15 miliard EUR a financuje různé tematické programy. V rámci institucionálního zajištění Unie vychází ENP z ESVČ, agentur Komise a za podpory členských států v souvislosti s přijatými akcemi v rámci SZBP. ESVČ ve své práci podporuje Vysokou představitelku EU pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. V rámci ENP působí celkem 16 států²² (EEAS 2016b).

Členství bylo nabídnuto také Ruské federaci, která ovšem účast na projektu odmítla, jelikož ho považovala za příliš eurocentrický. Do roku 2014 byly vztahy mezi EU a Ruskem upraveny na základě strategického partnerství. Takové partnerství by mělo jít za rámec klasické spolupráce a zaměřuje se na soudržnost partnerů při řešení náročných výzev, které přinášejí podmínky neustále se měnícího globálního systému (Cihelková 2011: 47).

V důsledku násilné anexe Krymu jsou některé politické dialogy a mechanismy spolupráce dočasně zmrazeny a byly přijaty sankce směřující k podpoře ukrajinského obyvatelstva (EEAS 2017a).

²² Mezi ENP státy patří: Alžírsko, Arménie, Ázerbájdžán, Bělorusko, Egypt, Gruzie, Izrael, Jordánsko, Libanon, Libye, Moldavsko, Maroko, Sýrie, Palestina, Tunisko a Ukrajina (EEAS 2016b).

V rámci dosažení cílů ENP, tedy vytvoření stabilnějšího a přátelského prostředí poblíž hranic EU, byly země před zahájením účasti na programech požádány o reformaci svých politických systémů a přizpůsobit je tak prvkům demokracie i předpisům vnitřního trhu EU. Dále požadovala rozvoj národních institucí a v neposlední řadě také řešení konfliktů probíhajících v partnerských zemích. EU se zavázala k finanční pomoci a technické podpoře všech těchto požadavků skrze mechanismy od ENI po Evropskou investiční banku (Wesselink – Boschma 2016: 5–7).

Od roku 2007 je používán Nástroj evropského sousedství a partnerství (European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI), jež se zaměřuje na podporu udržitelného rozvoje a přibližování se politikám, legislativě a standardům EU (Cihelková 2011: 52).

Od svého založení se ENP výrazně vyvíjela v návaznosti na radikální změny a problémy z hlediska stability, prosperity a bezpečnosti, se kterými se partnerské země potýkaly. Hlavním operačním prvkem jsou tzv. Akční plány, které jsou individuálně zpracovávány Komisí pro dané státy s ohledem na jejich potřeby na období tří až pěti let (Cihelková 2011: 50).

V rámci kontroly jsou následně využívány monitorovací prvky, díky kterým usuzuje úspěšnost spolupráce či nedostatky vůči závazkům partnera. Výsledné zprávy jsou pak předávány Radě, která rozhoduje o následujících krocích. V roce 2011 byla ENP vzhledem k arabskému jaru přezkoumána a důrazně se zaměřila na podporu demokracie, jež zahrnuje zejména spravedlivé volby, svobodu projevu či boj proti korupci. V rámci toho byl zahájen program *more for more*, díky němuž byly další reformní snahy partnerských zemí směrem k demokracii odměněny dodatečnou finanční podporou. O další přezkum požádaly členské státy v roce 2015 v návaznosti na teroristické útoky v Evropě a asertivní zahraniční politiku Ruské federace. Nové prohlášení tak podporuje silnější úlohu EU na globální scéně a je v souladu s Agendou 2030²³.

²³ Agenda 2030 neboli Agenda udržitelného rozvoje vychází z tvorby OSN a navazuje na Rozvojové cíle tisíciletí, které byly ukončeny v roce 2015. Jejím cílem je vymýcení chudoby po celém světě (United Nations nedatováno b).

Tentýž rok byly na summitu v Rize v souvislosti s přípravou Globální strategie EU do centra ENP zasazeny tyto čtyři hlavní oblasti:

- řádná správa věcí veřejných, demokracie, právní stát a lidská práva,
- hospodářský rozvoj pro stabilizaci,
- bezpečnost,
- migrace a mobilita (EEAS 2016b).

Integrace Běloruska do ENP vyplynula z nutnosti EU vypořádat se s novým sousedem. Na rozdíl od ostatních členů, kteří mají silný zájem o evropský pracovní trh či je pro ně EU hlavním obchodním partnerem, Bělorusko dává přednost politickým i ekonomickým vztahům s Ruskem. Účast Běloruska v rámci ENP nebyla zatím plně aktivována, normalizace vztahů je v tomto případě ovlivněna předpokladem změny autoritářského režimu. Jak jsem již uvedla výše, hlavním nástrojem pro provádění ENP jsou bilaterální Akční plány, které však s Běloruskem nebyly zavřeny do současnosti.

V roce 2006 Komise vydala svou první pravidelnou zprávu o pokroku zemí a posílení ENP, kde ovšem nebyla ani zmínka o Bělorusku. Namísto toho zveřejnila neoficiální dokument, který v podstatě obsahuje seznam demokratizačních opatření pro běloruskou vládu. Dále zde uvedla, že EU nemůže prohloubit vztahy s režimem, který odpírá občanům základní demokratická práva a nesplňuje požadavky politických a hospodářských reforem (Bosse – Korosteleva-Polgase 2009: 148).

Tento dokument prakticky upravuje podmíněný vztah EU vůči Bělorusku a zároveň mu neumožňuje čerpat finanční prostředky z programů v rámci ENP – ty směřují pouze na projekty občanské společnosti (Fischer 2009: 8).

4.3 Východní partnerství

Návrh na vznik Východního partnerství (Eastern Partnership – EaP) vytvořilo Polsko společně se Švédskem v roce 2008. Tato iniciativa neměla za cíl rozvíjet regionální spolupráci, ale vytvořit strategické partnerství, které bude prováděno souběžně s platformou upravující vztahy mezi EU a Ruskem. Danou situaci podtrhla mimo jiné i Lisabonská smlouva, ve které bylo uvedeno, že „*Unie rozvíjí výsadní vztahy ve svém sousedství ve snaze vytvořit prostor prosperity a dobrých sousedských vztahů*“ (Cihelková 2011: 48).

V roce 2009 na pražském summitu tak došlo k vytvoření specifické spolupráce v rámci východní dimenze ENP, která obsahuje bilaterální prvky, ale také multilaterální přístup. EaP zahrnuje šest východoevropských států – Arménii, Ázerbájdžán, Bělorusko, Gruzii, Moldavskou republiku a Ukrajinu. EaP je založeno na sdílení demokracie a stability a jeho cílem je posílit společnou spolupráci a urychlit sblížení obou stran. Dluhopisy vytvořené prostřednictvím tohoto partnerství mají přispívat k tomu, aby EU i partneři mohli lépe čelit vnitřním i vnějším výzvám. Partnerství funguje na základě společných rozhodnutí Evropského parlamentu a partnerských zemí. V rámci EaP probíhají každé dva roky summity, kde setkávají hlavy jak členských vlád, tak i partnerských zemí. Tento multilaterální rámec zaměřen na diskuzi o společných postojích i budoucím vývoji EaP.

Poslední summit byl uskutečněn v roce 2017 v Bruselu. Agenda EaP obsahuje celkem čtyři tematické platformy:

- demokracie, dobré vládnutí, stabilita,
- hospodářská integrace a sblížení s politikami EU,
- energetická bezpečnost,
- kontakt mezi lidmi²⁴ (EEAS2016c).

²⁴ Poslední bod reflektuje snahu EaP, které zahrnuje do své politiky také širší společnost, přičemž zřídilo Fórum občanské společnosti Východního partnerství, které zajišťuje zohledňování názorů obyvatel partnerských zemí (EEAS 2016c).

V současnosti se ENP i EaP řídí podle Globální strategie EU, kterou v roce 2015 vydala Vysoká představitelka Federica Mogheriniová a určila tak celkem pět priorit. Tou první je bezpečnost a schopnost EU prosazovat mír jak v rámci Unie, tak i mimo ni. Dále je kladeno za cíl posílení spolupráce a užších vztahů směrem na jih a východ Evropy, přičemž se očekává, že přitažlivost EU dokáže vyvolat jistou transformaci v méně rozvinutých zemích. Následující prioritou se týká integrovaného přístupu ke konfliktům. Včetně samostatného úsilí EU jednat a eliminovat krizi je důležitá kooperace v rámci regionálních i mezinárodních partnerství, které EU podporuje a podněcuje. Za čtvrté strategie poukazuje na výhodu vztahů na regionální bázi, jež nabízí širší příležitosti pro lepší správu v oblasti bezpečnosti i hospodářských styků. V rámci regionu je totiž předpokládána obdobná kultura či národní identita. Pátý princip (podobně jako v předchozích dokumentech) hovoří o dodržování mezinárodního práva včetně respektování lidských práv a budování udržitelného rozvoje v rámci celosvětové komunity (EEAS 2016d).

Účast Běloruska na tomto projektu je opět problematičtější, ačkoliv se zdálo, že vývoj vztahů mezi EU a běloruským režimem povede pozitivním směrem. V roce 2008 Rada dokonce oznámila, že je připravena přijmout opatření v souvislosti s postupným zapojováním Běloruska a obnovit s ním politický dialog, což vedlo k pozastavení sankčního režimu. O rok později byla tedy země zahrnuta do EaP, ovšem její účast netrvala nijak dlouho. Jak tomu bylo již dříve, běloruská vláda čelila silné kritice s porušováním demokratických zásad a lidských práv, čímž se silně rozcházel s myšlenkou evropské agendy. Napětí se týkalo také účasti na Fóru pro občanskou společnost, proto byla EU nucena sankční opatření obnovit a prodloužit (Fischer 2009: 5).

Vzhledem k neustálému uplatňování sankcí EU bylo Bělorusko nuceno v roce 2011 od EaP odstoupit. Prohlášení vydané Komisí v roce 2011 na summitu ve Varšavě uznávalo znepokojení EU nad hrubým porušováním lidských práv v zemi a odmítlo následnou spolupráci. Ta mohla být obnovena pouze za předpokladu propuštění politických vězňů a dodržování zásad EaP (Council of the European Union 2011a).

Následná ukrajinská krize a narušení běloruských vztahů s Ruskem vedla Bělorusko k otevřenějšímu postoji vůči EU i EaP. V reakci na to se EU zavázala k politice „*kritického zapojování*“ a vzhledem ke hmatatelným krokům běloruské vlády v oblasti lidských práv byla otevřena další spolupráci. Bělorusko se v současnosti účastní bilaterálních i multilaterálních jednání EaP, v roce 2017 byla mezi aktéry dokonce uzavřena dohoda týkající se mobility. I přes nepopiratelný pokrok je situace neustále kritická a EU je tak nucena neustále obnovovat cílená omezující opatření. Bělorusko stále zůstává jediným státem na evropském kontinentě, kde se vykonává trest smrti²⁵ a dochází zde také k silnému potlačování opozice (European Parliament 2018).

²⁵ V roce 2017 byl v Bělorusku popraven jeden politický vězeň, o rok později dva další (European Parliament 2018).

5 Uplatňování evropských sankcí – příklad Běloruska

Činnost sankční politiky EU je prováděna skrze SZBP, přičemž na základě jednomyslného hlasování je Unie oprávněna provádět omezující opatření vůči státním i nestátním aktérům mezinárodního prostředí. Po většinu času uplatňovala sankce vyhlášené OSN, ale svým vývojem dokázala být autonomní jednotkou, co se týče vytváření sankčních režimů. Není tak překvapením, že se EU stala důležitým hráčem na poli mezinárodních vztahů nejen v rámci evropského kontinentu, který ovšem logicky považuje za prioritní oblast vzhledem k bezpečnosti jak uvnitř společenství, tak i mimo jeho hranice. EU si také zakládá na dodržování mezinárodního práva včetně udržování míru, respektování lidských práv a zásad demokracie.

Tyto prvky tak zavedla do evropské agendy, tedy i do cílů SZBP, a aktivně usiluje o jejich podporu globálně. Přesvědčení evropského společenství ovšem nesdílí jeden z jeho blízkých sousedů, jímž je právě Bělorusko. Prezident Alexandr Lukašenko je považován za posledního diktátora v Evropě a vede zemi již od roku 1994. Běloruský režim se potýká se silnou mezinárodní kritikou a kdo jiný než právě EU měla v tomto případě zasáhnout. Následující kapitola odkryje přístup EU vůči běloruskému porušování lidských práv a demokracie v rámci své autonomní sankční politiky.

Uplatňování restriktivních opatření EU vůči Bělorusku je však specifickým případem vzhledem k návaznosti země na Ruskou federaci a také na členské státy Unie. Pro tento případ je tak typické pozastavování a opětovné vyhlášení cílených sankcí, které směřují za odpovědnými činiteli. Zároveň je zajímavé pozorovat vývoj vztahů mezi Běloruskem a EU, které jsou výrazně ovlivňovány spoluprací s Ruskem.

5.1 Politická situace v Bělorusku

Konec studené války zahájil období demokratizace a tržních reforem, které se postupně rozšířilo i po celé střední a východní Evropě, ovšem s jednou výjimkou – Běloruskem. Běloruská republika vyhlásila nezávislost v roce 1991, přičemž do jejího čela nastoupil Stanislav Šuškevič. První běloruský prezident podporoval sociálně demokratické reformy a kladl silný důraz na budování běloruské suverenity (především vůči Rusku). Zároveň rozvíjel síť mezinárodních vztahů, zejména pak s institucemi jako Mezinárodní měnový fond či Světová banka. V této době, která je charakteristická pluralismem, se objevovaly nové politické strany či organizace.

Šuškevič také usiloval o budování běloruské národní identity včetně nahrazení sovětských symbolů a ustanovení běloruského jazyka²⁶. Nicméně jakékoliv demokratické aktivity byly přerušeny po volbách v roce 1994, kdy na post prezidenta přichází Alexandr Lukašenko. Tento okamžik je mezinárodně považován za počátek autoritářského režimu v Bělorusku, který přetrvává dodnes. Demokratické snahy Šuškeviče zhatily neúspěšné ekonomické reformy a korupční skandály, což ve výsledku napomohlo k moci Lukašenkovi, který v rámci své kampaně přislíbil zastavení tržních reforem, boj proti korupci a obnovení sociálních záruk z éry Sovětského svazu (Balmaceda 2007: 195–196).

Bezprostředně poté, co Lukašenko vstoupil do úřadu, prosazoval svůj hlavní cíl, a to výrazně posílit prezidentskou moc. Jeho úsilí se tak projevilo prostřednictvím tří zmanipulovaných referend. V roce 1995 navrátil zpět sovětské symboly do státní kultury společně s ruským jazykem a snížil počet poslanců v parlamentu z 260 na 110 (Marples 2005: 896).

Další referendum z roku 1996 potvrdilo změnu ústavy, která připisovala prezidentovi neomezené pravomoci včetně prohlašování jakýchkoliv vládních regulací za neplatné. V roce 2004 proběhlo poslední referendum, jehož potvrzení

²⁶ Po nástupu Lukašenka šlo budování kultury státu směrem zpět. Dnes se běloruský jazyk v politice prakticky nepoužívá, bývá tak znakem opozice či je často používán mladými lidmi. Někteří autoři tak poukazují na nedostatek národní identity jako faktor, který brání běloruské demokracii (Pospieszna 2014: 7).

schválilo změnu ústavy v podobě zrušení limitu prezidentského mandátu. Nová řídicí struktura je tak popisována jako superprezidentský systém – země je vybavena všemi základními orgány typickými pro demokracii (parlament, ústavní soud, politické strany různých směrů a odbory), ovšem všechny tyto instituce jsou kontrolovány prezidentem. Ústava upřednostňuje vyhlášky a příkazy prezidenta, což značně omezuje zákonodárnou moc parlamentu, který bez jeho rozhodnutí není oprávněn nic schválit. Prezident si udržuje kontrolu nejen nad vládou a legislativním procesem, ale i nad soudními orgány. Běloruské úřady dále zaujaly kontrolu nad běloruským hospodářstvím. V zemi tak přežívá státem kontrolovaná ekonomika, přičemž soukromý sektor zahrnuje přibližně 25 % HDP. (Pospieszna 2014: 1–4).

Lukašenko se zároveň netají svou antizápadní rétorikou. Navzdory existence autoritářského režimu v Bělorusku, který je obvykle spojován s nestabilitou, se v zemi podařilo udržet překvapivě stabilní politickou situaci. Domácí autorita Lukašenka byla zachována a úspěšně přešla také nejisté vztahy s Ruskem i západními mocnostmi (Balmaceda 2007: *passim*).

Pro Lukašenkův režim jsou typické nepřímé formy kontroly a prostředky zastrahování. Ačkoliv je v ústavě zajištěna všem občanům svoboda myšlení i jejich svobodný projev, v praxi je toto právo systematicky omezováno. Média jsou potlačována striktními zákony a licenčními pravidly²⁷. Naproti tomu vláda velkoryse podporuje státní média. Zatímco více než dvě třetiny periodik v Bělorusku jsou soukromé, státem vlastněný tisk silně dominuje informační oblasti z hlediska distribuce mezi obyvatelstvo. V důsledku toho většina občanů nemá přístup k nezávislým novinám a mnozí si ani nejsou vědomi jejich existence (zejména těch mimo hlavní město). Státem řízená média hrají klíčovou roli při formování veřejného mínění a politických názorů (Pospieszna 2014: 4–6).

²⁷ Podle World Press Freedom Index se Bělorusko v roce 2018 umístilo na 155. příčce z celkem 180 zemí (Reporters Without Borders 2018).

Celoplošné televizní a rozhlasové stanice jsou vlastněny státem a sdílejí výhradně pro prezidentskou rétoriku. Přestože existují i nezávislé zdroje, jejich pokrytí je omezeno na místní oblasti a zaměřují se především na zábavní programy, nikoliv na informační činnost (Balmaceda 2007: 199).

Zkreslené informace a fakta jsou také podávána i běloruským studentům, přičemž předmět státní ideologie byl do škol zaveden v roce 2003. Takové ovlivňování veřejného mínění má za cíl vzbudit dojem o mezinárodním spiknutí vůči Bělorusku, které je kvůli tomu v ohrožení a staví Lukašenka do pozice otce národa a symbolu stability (Pospieszna 2014: 6).

Demokratický typ vlády jde ruku v ruce s demokratickými volbami, ovšem podle Rady Evropy volební předpisy v Bělorusku jejich volný průběh nezaručují. Prezidentské volby v letech 2001 a 2006, kde byl Lukašenko znovuzvolen, byly proto označeny za nedemokratické. Volby v roce 2010 již byly doprovázeny rozsáhlým násilím, zastrašováním a vládními represemi. V tomto roce bylo navíc sedm z devíti prezidentských kandidátů uvězněno. Potvrzení absolutního prezidentského práva ústavou však vyloučilo jakékoliv zpochybnění výsledků voleb. V Bělorusku tak neexistuje žádný politický prostor pro skutečnou opozici. Oponenti Lukašenka jsou také zbaveni přístupu ke státní televizi či rozhlasu. Lídři opozice se snaží sjednotit zejména skrze nevládní organizace, ale stále nejsou schopni vytvořit věrohodnou alternativu k Lukašenkovi (Pospieszna 2014: 14–15).

Mezi lety 1994 – 1996 docházelo k vysokému nárůstu nevládních organizací zabývajících se lidskými právy, avšak mnoho z těchto občanských organizací bylo pronásledováno a posléze uzavřeno či odsouzeno k finančnímu selhání skrze pokuty (např. za nepovolené semináře či distribuci informačních materiálů). Nevládním organizacím dále způsobil výrazné problémy zákon z roku 1999, který znemožňoval pronajímat prostory sdružením, které nesouhlasily s režimem (Balmaceda 2007: 200).

Založení občanské organizace v Bělorusku není ani v současnosti nijak jednoduché, jelikož je nutné se zaregistrovat u vlády, která selektuje osobní informace všech účastníků a má pravomoc neustálé kontroly. Díky tomu je zajištěno, že se vliv nevládních organizací nijak nezvýší. Problémem těchto občanských sdružení je navíc i financování, které závisí zejména na zahraničních dárcích. Zahraniční pomoc má ovšem také svá úskalí, jelikož je pro dáorce někdy obtížné rozeznat, která organizace je skutečně nezávislá a navíc je pomoc výrazně bojkotována ze strany státu. Naproti tomu existují v Bělorusku tzv. GONGOs (neboli Běloruskou vládou organizované nevládní organizace), které čerpají ohromnou podporu ze strany vlády a mají tak preferenční status prezidentské pozornosti. Tyto entity mají za úkol především sdružovat občanskou společnost a kontrolovat její aktivity (Pospieszna 2014: *passim*).

5.2 Omezující opatření EU

Omezující opatření vůči Bělorusku představují nejkompletnější režim v rámci evropské sankční politiky. Sankce byly v průběhu času přizpůsobovány měnící se situaci – buď došlo k jejich pozastavení, zmírnění či úplnému zrušení. Sankční opatření hrají důležitou roli v přístupu vůči zemi, ovšem je třeba podotknout, že nejsou jediným nástrojem, který EU používá. Konkrétně se jedná dvojí diplomacii, což znamená, že i v případě omezení kontaktů s představiteli země EU aktivně spolupracuje s běloruskou občanskou společností. V následující kapitole můžeme dále pozorovat, že Unie kromě sankcí přijala i jiná negativní opatření, která nespádají do rámce SZBP (např. zrušení výhod plynoucích ze systému Světové obchodní organizace). Naproti tomu využívá EU také politiku kritického zapojování, kdy na jedné straně uplatňuje sankce vůči jednotlivým osobám a na straně druhé nabízí Minsku technický dialog a jednání o možnostech spolupráce (Giumelli – Ivan 2013: 34).

5.2.1 Období 1996 – 2009

Počáteční restriktivní opatření vůči Bělorusku měla pouze neformální charakter, tedy nebyly přijaty v žádném právně závazném dokumentu v rámci SZBP. EU na běloruskou politiku poprvé reagovala v letech 1995 a 1996 v souvislosti se zmanipulovanými referendy, přičemž došlo k odmítnutí ratifikace PCA, zmrazení programu TACIS a omezení kontaktů na vysoké úrovni. Evropský parlament také zamítl jakoukoli bilaterální dohodu s Běloruskem. Dále EU odmítla běloruskou žádost o členství v Radě Evropy. V této době se Unie zajímala o nedostatečné oddělení moci, absenci dialogu mezi vládou a opozicí a především o postupné zhoršování podmínek pro lidská práva, s čímž souviselo i rostoucí omezení svobody médií. Tyto neformální prostředky byly dočasně zrušeny vzhledem ke zřízení Poradní monitorovací skupiny v Minsku pod záštitou Organizace pro bezpečnost a spolupráce v Evropě (dále jen „OBSE“), která měla za úkol vytvořit platformu pro dialog mezi vládními orgány a opozicí. Sankce však byly obnoveny v souvislosti s prezidentskými volbami v roce 2001 (Portela 2011: 8–10).

Podle OBSE porušovaly tyto volby volební zákon. Nejen že postrádaly transparentnost a spravedlnost týkající se rovných podmínek volebních kampaní, ale také došlo k ilegálnímu převodu hlasů protějšního kandidáta ve prospěch Lukašenka²⁸. Ačkoliv byly proti tomuto protizákonnému jednání podány stížnosti, okamžitě byly zamítnuty z důvodu, že „*tyto nesrovnalosti nemohly ovlivnit výsledky voleb*“ (OSCE 2001).

EU závěry OBSE schválila a v tomto případě EU sáhla po zákazu udělování víz představitelům Běloruska z důvodu obtěžování zástupců opozice. Ve svém prohlášení zdůraznila, že rozvoj vzájemných vztahů závisí na dodržování lidských práv a dodržování demokratických hodnot. Zároveň se zavázala podporovat monitorovací skupinu OBSE (Europa 2001).

²⁸ V rámci šetření byly nalezeny nesrovnalosti včetně neschopnosti některých komisí počítat hlasovací lístky, přičemž se objevovaly i případy, kdy byly jednou osobou uděleny dva hlasy – např. matka hlasovala za svého syna (OSCE 2001).

V letech 2003 – 2004 formovala EU svou politiku sousedství se záměrem zahrnout i Bělorusko, jehož účast zůstala velkým otazníkem vzhledem k následujícím událostem. V roce 2004 proběhlo další běloruské referendum o změně ústavy a Lukašenko tak zrušil omezující počet možností prezidentské kandidatury, čímž si prodloužil svůj prezidentský mandát na neurčito. Dále v tomto roce probíhaly volby do parlamentu, jež byly provázeny pobouřením, jelikož se do Sněmovny reprezentantů nedostali žádní opoziční kandidáti. Navíc Bělorusko nereagovalo na opakované výzvy EU, aby bylo zahájeno nezávislé vyšetřování ohledně čtyř zmizelých osob v letech 1999 – 2000, které odmítaly spolupracovat s Lukašenkem²⁹.

V roce 2004 byl přijat první formální sankční režim EU vůči Bělorusku. Zde EU znovu opakovala své znepokojení nad neustále se zhoršující situací v oblasti demokracie, právního státu a lidských práv. Dále připomínala svůj zájem na politickém, sociálních a hospodářském pokroku země, aby tak Bělorusko mohlo zaujmout své právoplatné místo v Evropě a aktivně se účastnit unijních programů. V reakci na autoritářský režim byly uvaleny cílené sankce na celkem čtyři politické představitele, jež byli určeni za hlavní postavy ve zmizení novinářů podle Pourgouridesovy zprávy. Těmto osobám byl odepřen přístup či průjezd přes území EU vzhledem k nezahájení vyšetřování, ačkoliv to byla jejich povinnost a následnému úmyslnému zakrytí trestných činů (Evropa 2004). Sankční seznam jednotlivců byl dále rozšířen na základě výše zmíněného referenda o další zodpovědné úředníky (Veselý 2007).

²⁹ Konkrétně se jednalo o bývalého náměstka Viktora Hančara, který řídil kampaně v prezidentských volbách v roce 1994, dále podnikatele Anatola Krasojského, osobního kameramana Lukašenka Dzmityrho Zavadského a bývalého ministra vnitra Juryho Zacharenka (Marples 2013: 41).

Kontakt se státními představiteli Běloruska byl v této době omezen na minimum, zatímco se rozvíjela spolupráce EU s běloruskými nevládními organizacemi, veřejností i nezávislými médii. Evropská zahraniční pomoc však čelila určitým obtížím vzhledem k řadě zákonů vydaných běloruskými orgány³⁰, které ji měly cíleně bojkotovat (Gaidelyté 2010: 52).

Vzhledem k neměnnosti situace se v roce 2006 evropské sankce zpřísnily. Prezidentské volby opět neodpovídaly volebním standardům a postrádaly demokratické prvky. Zároveň byly doprovázeny demonstracemi, které však byly ze strany vlády hrubě potlačeny a došlo tak k zadržení několika protestujících. Seznam osob s omezením vstupu na půdu EU byl tak rozšířen o další odpovědné politiky, přičemž došlo i ke zmrazení jejich majetku v členských zemích Unie. Rada EU tímto také požadovala propuštění politických vězňů a reformu volebního kodexu, aby byl v souladu se zásadami OBSE. Zároveň se zavázala ke spolupráci a podpoře občanské společnosti včetně jejich přístupu k nezávislým zdrojům. Aby EU připomněla Bělorusku možnost spolupráce, vydala Komise neoficiální dokument „*Co může Evropská unie přinést do Běloruska*“, kde jsou popsány podmínky pro ukončení běloruské izolace a jeho plnohodnotné začlenění do ENP (EEAS nedatováno).

Uplatňování sankčních opatření pokračovalo dále rokem 2007, kdy EU zrušila Bělorusku uplatňování systému GSP, poté co Mezinárodní organizace práce vyjádřila znepokojení nad trvalým omezováním odborových aktivit (Gaidelyté 2010: 53).

³⁰K tomu, aby podpůrné organizace získaly zahraniční pomoc, musely překonávat zdlouhavé a komplexní registrace projektů. Vláda byla navíc oprávněna tyto projekty vetovat či zrušit oficiální status organizace (Gaidelyté 2010: 52).

5.2.2 Období 2009 – 2016

V roce 2009 můžeme v rámci evropského integračního procesu sledovat dva důležité aspekty, a to vstup Lisabonské smlouvy v platnost a vytvoření EaP. Tento rok zároveň přinesl (i když krátkodobé) oteplení vztahů Běloruska s EU a obnovenou snahu o jeho zapojení do systému společenství. V tomto kontextu je třeba zmínit období mezi lety 2006 – 2007, kdy dochází k rusko-běloruskému energetickému konfliktu. Jak je uvedeno výše, Rusko po dlouhou dobu prodávalo ropu a zemní plyn do Běloruska za velmi příznivé ceny, což hrálo významnou roli pro stabilitu běloruské ekonomiky, která byla striktně kontrolovaná státem a její soukromý sektor omezován. Ruská dominance se v těchto pevných vazbách projevila právě v roce 2006, kdy byla mezi aktéry podepsána smlouva, která přátelské ceny nejen že zrušila, ale také garantovala jejich postupné navyšování včetně celního a daňového zatížení (Dura 2008: 3–4).

Lukašenkovi, který tak chtěl ukázat nezávislost na Ruské federaci, nezbývalo nic jiného než se otočit pozitivním směrem k EU, která byla stále ochotná za jistých podmínek s Běloruskem spolupracovat. Běloruská vláda tak v roce 2007 přišla s konceptem „*nové zahraniční politiky*“, jež byla v podstatě založena na dvou rozměrech – snižovat energetickou závislost na Rusku³¹ a přijmout diskurs EU. V praxi tak běloruské instituce vydaly k povolení otevření Delegace EU v Minsku, což značně zlepšilo komunikační kanály mezi aktéry na vyšší úrovni. Dále došlo k propuštění politických vězňů, provedení ekonomických reforem a celkové uvolnění běloruské rétoriky vůči západu. V roce 2008 Bělorusko neuznalo nezávislost Abcházie a Jižní Osetie v souvislosti s rusko-gruzínskou válkou ve prospěch Gruzie. V reakci na to ukončila EU dosavadní cílené sankce na politické představitele země, avšak ponechala ekonomické restriktivní opatření v podobě zrušení systému GSP. Bělorusko bylo v roce 2009 úspěšně integrováno do EaP a vztahy s Unií tak byly normalizovány (Melyantsou 2017: 45).

³¹ Bělorusko proto začalo navazovat vztahy se zeměmi s ropným bohatstvím, např. s Venezuelou nebo Íránem (Melyantsou 2017: 45).

Tento stav však dlouho netrval vzhledem k nedostatečnému pokroku a následné stagnaci vstřícných kroků ze strany Lukašenka. V reakci na neustálé omezování sdělovacích prostředků a odmítnutí registraci mnoha politických stran došlo k obnovení veškerých předchozích sankčních opatření EU (černá listina již obsahovala celkem 41 osob) a stanovila jejich datum trvání do roku 2011 (Europa 2010).

Situaci neulehčily ani výsledky prezidentských voleb v roce 2010. Ačkoliv Německo a Polsko nabízelo Bělorusku finanční odměnu za demokratické a spravedlivé proběhnutí voleb, pozorovatelská mise OBSE opět shledala volby za nevyhovující, co se týče spravedlnosti a demokratických zásad (Portela 2011: 19).

Lukašenko sice učinil vůči svým opozičním kandidátům nepatrná gesta v podobě dvou půlhodinových spotů v národní televizi a dvou kandidátských debat v rádiu, ale jejich výsledky ve zmanipulovaných volbách nedokázaly konkurovat 80 % pro stávajícího prezidenta (Padhol – Marples 2011: 4).

Následně byly volby doprovázeny demonstracemi, v rámci nichž byly zaznamenány tvrdé policejní zákroky vůči opozičním aktivistům, přičemž došlo k zadržení několika osob. Reputaci běloruské vlády nenapomohla ani aféra týkající se podezřelého úmrtí investigativního novináře Aleha Byabenina. Je třeba také poznamenat, že ještě před volbami došlo k obnovení vztahů mezi Minskem a Moskvou, které byly následně stvrzeny plány na hospodářskou unii (Padhol – Marples 2011: 7).

EU v tomto případě navýšila černou listinu na celkem 117 osob, vydala zákaz obchodu se 3 běloruskými podniky a blokovala finanční podporu od Mezinárodního měnového fondu a evropských bank (Council of the European Union 2011b). V době inaugurace Lukašenka dokonce společně s USA odvolala všechny své diplomatické zástupce ze země (Marples 2013: 53–54).

V rámci ekonomických opatření uložila EU také jednostranné dovozní kvóty pro běloruské textilní výrobky. V roce 2011 provedla Rada vyhodnocení nad situací v Bělorusku, přičemž opět vyjádřila své znepokojení nad neustále

se zhoršujícími podmínkami lidských práv. Znovu odsuzuje omezování nezávislých médií a opozice včetně zadržení zástupců občanské společnosti z politických důvodů. Ačkoliv EU snížila své požadavky, Bělorusko ani tak nesplnilo svůj slib ohledně propuštění politických vězňů a poskytnutí jim zdravotnické péče. V rámci toho byl potvrzen seznam osob, kterým byl odepřen vstup na území EU a zmrazení jejich majetku. Nově bylo na zemi uvaleno zbrojní embargo (Council of the European Union 2011b).

Kritická situace v Bělorusku pokračovala i nadále, zatýkání aktivistů se stalo všední záležitostí. Běloruské úřady navíc vydávaly zákazy cestování těm jednotlivcům, kteří vyjádřili podporu evropským sankcím (Bosse 2012).

V roce 2012 tak EU navýšila černou listinu o více než 70 soudců, která již zahrnovala téměř 250 osob a 32 společností, které byly jakýmkoliv způsobem asociovány s Lukašenkem či (finančně) podporovaly jeho režim (Council of the European Union 2012b). Bilaterální vztahy mezi aktéry zůstaly prakticky uzavřeny a účast na mnohostranné spolupráci byla podmíněna demokratickými normami, které běloruský režim odmítal přijmout (Marples 2013: 55).

Vztahy mezi EU a Běloruskem velmi zasáhla ruská anexe poloostrova Krym. Společně s tím přichází myšlenka o ukončení sankcí a počátku bezpečnostní spolupráce ve snaze udržet běloruskou neutralitu v rámci konfliktu. Lukašenko, jenž se obával z podobného zakročení vůči Bělorusku a ohrožení suverenity země, vzal možnost spolupráce s EU v potaz a snažil se tak přiklonit mezinárodní společenství na svou stranu. Prvním pozitivním krokem tak bylo propuštění šesti opozičních vůdců v roce 2015 (Marin 2016: 1–3).

Velkou pozornost poté upoutaly další prezidentské volby, které se konaly tentýž rok. Ačkoliv Lukašenko učinil „vstřícný“ krok a umožnil přístup volebních pozorovatelů OBSE, volby opět postrádaly transparentnost a spravedlivou soutěž. Předchozí propuštění politických vězňů a označení běloruské vlády připojení Krymu za ilegální krok však bylo považováno za jisté snahy Lukašenka přiblížit se západu. Navíc v roce 2016 byly dokonce v rámci voleb do parlamentu vybrány dva kandidáti z opoziční strany. Díky tomu umožnila EU běloruské

vládě čerpat z prostředků evropských bank a ve snaze o zlepšení vzájemných vztahů následně pozastavila sankční opatření, přičemž se odvolávala na politiku kritického zapojení (Marin 2016: 1–3).

5.2.3 Období 2016 – 2018

Období mezi léty 2015 – 2016 je tedy charakteristické oteplováním vztahů mezi Běloruskem a EU. Z běloruské iniciativy byly v roce 2015 obnoveny každoroční dialogy o lidských právech a zbývajících politických vězňů byli propuštěni z vězení. Tento obrat mají na svědomí dva faktory. Ten první se týká již zmíněné obavy o běloruskou suverenitu. Druhý faktor souvisí se západními sankcemi vůči Rusku, které způsobily hlubokou hospodářskou stagnaci, jež se následně přelila i do Běloruska (Yelisseyeu 2017: 169).

Vstřícné kroky ze strany Lukašenka nakonec vedly EU v roce 2016 ke zrušení většiny omezujících cílených opatření. Dále došlo k aktivaci klíčového balíčku v oblasti hospodářské a jiné spolupráce, zejména pak s institucemi jako Evropská investiční banka či Evropská banka pro obnovu a rozvoj. Zároveň byla založena speciální koordinační skupina EU-Bělorusko, jejímž cílem je poskytovat fórum pro politický dialog na vyšší úrovni a dohlížet na rozvoj vzájemných vztahů. V roce 2017 Běloruské také zavedlo jednostranně bezvízový režim pro obyvatele EU. Restriktivní opatření v podobě zbrojního embarga a cílené sankce vůči čtyřem jednotlivcům v souvislosti se nevyřešenými zmizeními v 90. letech si EU rozhodla ponechat až do roku 2018 (EEAS 2017b).

Ačkoliv se zdálo, že je Bělorusko na správné cestě a dochází k postupnému uvolňování systému, Lukašenko prováděl pouze malé ústupky. V roce 2017 se v běloruském prostředí staly populární pouliční protesty, které úřady chvíli mlčky opomíjely, dokonce povolovaly některé aktivity, ale později docházelo opět k zatýkání opozičních vůdců i novinářů. EU na toto konto pouze předložila již vydané zbrojní embargo a zákaz cestování do EU a zmrazení aktiv čtyřem jednotlivcům (European Council 2017).

Veřejných protestů si ale také všimla Moskva, která má jisté geopolitické zájmy³² o udržení stávajícího režimu v zemi. Ze strachu, že se Bělorusko otočí na západ, začalo Rusko omezovat běloruské dodávky ropy a zemního plynu. Fakt, že se běloruská ekonomika potýkala se značnými problémy a země nesplňovala podmínky pro půjčky od západních institucí, přispěl k setkání představitelů Ruska a Běloruska setkali v Petrohradě. Z tohoto setkání vzešla dohoda, která obnovila dodávky ropy s nižší cenou a stanovila výhodné podmínky splácení běloruského dluhu vůči Rusku (Colibasanu 2017).

Křehké partnerství EU s Běloruskem stojí na dodržování lidských práv, jejichž porušování se Lukašenkův režim dopouští dodnes. Podle poslední zprávy Úřadu OSN pro lidská práva z prosince 2018 se Bělorusko neustále dopouští hrubého porušování lidských práv, zejména pak co se týče omezování svobody projevu a používání trestu smrti (OHCHR 2018).

Naproti tomu se EU zavázala s Běloruskem i nadále spolupracovat, konkrétně na zasedání koordinační skupiny v Bruselu. Unie považuje toto rozhodnutí za kritické zapojování na podporu stabilní a demokratické budoucnosti země, což zahrnuje:

- technické dialogy o konkrétních tématech,
- spolupráci skrze EaP
- podporu občanské společnosti a obětem státních represí,
- jednání o usnadnění udělování víz běloruským občanům,
- dialog o reformách potřebných k modernizaci země a potenciálu rozvoje vztahů s EU.

Rada ve svých závěrečných zprávách odkazuje na zrušení trestu smrti jako první krok, dále vyzývá běloruské orgány k intenzivní spolupráci s občanskou společností a její zapojení do vládních diskuzí (EEAS 2018).

³² Bělorusko je pro Rusko strategicky významným územím, díky kterému se udržuje ruský vliv ve střední a východní Evropě. Dále slouží jako důležitý energeticky tranzitní stát a poskytuje větší část pozemního spojení s exklávou Kaliningrad. Na běloruském území jsou také dvě ruská vojenská zařízení (Hansbury 2017).

5.3 Hodnocení

Situace lidských práv v zemi je však stále alarmující. Bělorusko tak zůstává jakousi černou skvrnou na politické mapě Evropy a jako jediný stát akceptuje trest smrti. Sankce EU vnitřní politiku Běloruska nijak zvlášť neovlivňují, prakticky se jedná pouze o pár ústupků (např. propouštění politických vězňů), které však byly provedeny na základě obav z asertivního jednání Ruska a zároveň posílení mezinárodní podpory. Naproti tomu došlo ke změně mezinárodního vystupování Běloruska. Zpočátku Lukašenko projevoval zájem pouze o vztahy s Ruskem, které na rozdíl od těch evropských nebyly podmiňované změnou politického režimu. Rusko-běloruské vztahy tak byly potvrzeny unijní smlouvou v roce 1999, jež zaváděla také výhodné ceny ropy pro Bělorusko, následně vytvořením Euroasijské unie v roce 2015 (Marples 2019).

Pokud se podíváme na změny týkající se vystupování Běloruska navenek, vidíme zlepšení vzhledem k vyšší angažovanosti Lukašenka v mezinárodním dění – např. v roce 2014 nabídlo Bělorusko své území pro mírová jednání mezi Moskvou a Kyjevem v souvislosti s krymskou krizí, přičemž zde hostila i tzv. dobré kanceláře fungující pod záštitou OBSE. Zároveň odmítl ruskou anexi uznat a nepřipojil se ani k ruskému embargu na dovoz potravin z EU. Na druhou stranu však dodal, že Minsk zůstává věrným spojencem Ruska a v případě války se Západem bude stát Bělorusko na jeho straně (Preiherman 2018).

Pokud by ale Bělorusko neprovedlo žádné kroky (jako tomu bylo např. v roce 2008, kdy Bělorusko neuznalo nezávislost sporných území v Gruzii), znamenalo by to další problémy ve vztahu se Západem. Uplatňování evropských sankcí má totiž určitý vliv na vnímání státu v mezinárodním měřítku, např. USA a Kanada se k opatřením EU přidávají. Minsk by měl tak ve svém zájmu usilovat o zlepšení vztahů s EU a vyvážit tak ekonomický i politiky ruský vektor (Yeliseyeu 2017: 169–170).

Lobbování nebo naopak odmítání členských států EU, co se týče evropských sankcí vůči Bělorusku, se často proměňuje na základě ústupků Lukašenka nebo souvisí s ekonomickými zájmy. Uvedme tak příklad uvalování

omezujících opatření vůči některým běloruským podnikům v roce 2012, jejichž dopad se týkal i zemí geograficky nejbližších Bělorusku, proto např. Slovinsko hájilo jejich neuplatnění. Naproti tomu Litva, která je k běloruskému režimu kritičtější, svůj oficiální odpor vůči sankcím nevyjádřila, ačkoliv se projevila podpora Minsku u místních podnikatelských skupin³³. Lukašenko si je navíc dobře vědom důležitosti tranzitu se svými sousedy (zejména pak s Litvou a Lotyšskem) a pokoušel se tak přesvědčovat jejich vlády o lobbování na půdě EU za snížení sankčních opatření vůči Bělorusku. Veřejně tak vyhrožoval oběma zemím, že pokud budou sankce ze strany EU přísnější, přesune tranzit běloruského zboží do Ruska (Kłysiński 2013).

Zvláštní postavení má v tomto případě Polsko, jež hrálo důležitého zprostředkovatele při zlepšování vztahů mezi EU a Běloruskem. Polsko bylo nejen iniciátorem ENP i EaP, ale také usilovalo o zapojení Běloruska do těchto projektů. Zároveň zemi považuje za jednu z prioritních oblastí své rozvojové politiky a angažuje se nejen v běloruské opozici, ale existuje zde i řada bilaterálních projektů v oblasti kultury (např. polské vysílání v Bělorusku Belsat TV) i pohraniční infrastruktury. Příčinu návaznosti Polska na Bělorusko tak můžeme hledat v historických i geografických souvislostech (Yeliseyeu 2017: 159). Společně s Německem i Francií v roce 2015 vyjádřilo podporu pro zrušení dosavadních sankcí a užšího zapojení v rámci EaP³⁴ (Euractiv 2015).

Evropské sankce mezi léty 2006 – 2011 lze vyhodnotit jako nejpřísnější. V této době bylo Bělorusko politicky izolováno (kromě krátkodobého oteplení vztahů v roce 2008 a integraci země do Východního partnerství), EU spolupracovala pouze s tamní společností, což však nebylo snadné vzhledem k omezování ze strany vlády jak NGOs, tak zahraniční pomoci. Dochází tak k rozšiřování seznamu jednotlivců, jimž je odepřen vstup na území EU a zmrazení jejich majetku. Dále bylo Bělorusko odstraněno ze systému GSP, což mu způsobilo reálné ekonomické ztráty. Běloruské zboží totiž nemohlo

³³ Místní podniky se snažily ovlivňovat litevskou politiku vůči Bělorusku skrze lobbying v médiích tak, aby došlo k zablokování dalšímu rozšíření sankčního režimu EU (Kłysiński 2013).

³⁴ Je však nutné podotknout, že ještě v roce 2011 tato skupina států lobbovala na půdě EU za přísnější sankce vůči Bělorusku vzhledem k vnitřním represím vůči opozici (Radio Poland 2015).

být vyváženo do zemí EU bez cla nebo za snížené celní sazby. Unie v tomto období také sáhla po dovozních kvótách na textilní výrobky a v poslední řadě uplatnila i zbrojní embargo včetně zákazu používání prostředků pro vnitřní represí (Gaidelyté 2010: 53–54).

Černá listina byla postupně rozšiřována o další osoby i podniky ruku v ruce se zhoršováním situace lidských práv v zemi včetně průběhu prezidentských voleb v roce 2010 a následného potlačování demonstrací. V roce 2011 obsahovala černá listina již 117 osob. Vzhledem k navyšování počtu jednotlivců, jež se sankce týkají, jsou seznamy osob rozdělovány do skupin podle jednotlivých článků, přičemž jsou do nich zahrnovány nejen političtí představitelé, ale také soudci či zaměstnanci státních médií (viz příloha č. 2).

Co se týče podniků, vůči kterým byly sankce uplatňovány, zpravidla se jednalo o firmy kontrolované Vladimírem Peftievem, jenž byl úzce asociován s Lukašenkem. Díky tomu jeho firmy těžily z režimu – např. Beltechexport se stal předním exportérem zbraní a vojenského zařízení (Council of the European union 2011c).

5.4 Budoucnost Běloruska

Doposud nejaktuálnější zpráva EU z letošního února prodlužuje zbrojní embargo, zákaz vývozu zboží pro vnitřní represí a zákaz cestování i zmrazení aktiv čtyřem osobám v souvislosti se zmizením osob v letech 1999 – 2000 do roku 2020. Úroveň zapojení Běloruska do programů EU je stále vázána na souvislost s vnitřní politickou situací. Zároveň je poukazováno na zapojování Běloruska v mezinárodních fórech a vyšší angažovanost v rámci EU (European Council 2019).

Ačkoliv jsou podle slov běloruského prezidenta rozhovory ohledně demokracie, svobody projevu, politických vězňů a zrušení trestu smrti nezbytné, stále však trvá pouze na ekonomickém typu spolupráce s EU. Lukašenko považuje za základní kámen vztahů s EU zejména zahraniční investice

a vytváření společných obchodních projektů. V roce 2018 tak probíhalo několik jednání, kde se projednávala otázka běloruského zapojení do evropských projektů ENP a EaP, přičemž sám Lukašenko vyjádřil přání vyrovnat svou zahraniční politiku mezi východem a západem. Zároveň má zájem o zlepšení vztahů se Severoatlantickou aliancí, která by zároveň dokázala posílit bezpečnost země (RFE/RL 2019).

Je však třeba poznamenat, že i kdyby v čele země stál demokratický prezident, přistoupení k EU by nebylo možné vzhledem k vazbám v rámci Euroasijské hospodářské unie, do které Bělorusko přistoupilo v roce 2015. Někteří autoři považují tuto ruskou iniciativu za protiváhu evropského unijního systému, dokonce ho v některých bodech i napodobuje. Platforma euroasijské unie představuje hlubší fázi integrace, která vytváří zónu volného obchodu, ale zavádí také vnější celní sazebník a další normy a předpisy (Mostafa 2018: 166).

Bělorusko-ruské vztahy však zůstávají dalším velkým otazníkem vzhledem k rozpínavé náladě Ruské federace a obavám Lukašenka o suverenitu Běloruska. Tento fakt potvrzuje i nový daňový systém týkající se obchodu s ropou, který byl zaveden počátkem letošního roku a který bude pravděpodobně stát běloruskou ekonomiku nemalý objem finančních prostředků (Mackinnon 2019).

Zároveň se ruský prezident Vladimir Putin netají myšlenkou jakéhosi unijního státu, jež by vyžadoval užší integraci v dalších sférách, jako je např. bezpečnost. Bělorusko by s tímto projektem souhlasilo pouze v případě, že by fungoval na základě rovného partnerství (Carroll 2018).

Vzhledem k nadcházejícím prezidentským volbám, jež jsou stanoveny na rok 2020, EU poukazuje na nutnou komplexní reformu volebních předpisů v souladu s doporučeními pozorovatelů OBSE (European Council 2019). Nicméně vzhledem k předchozím zkušenostem se neočekává skutečný boj o moc. Doposud běloruské orgány výrazně kontrolovaly politický proces prostřednictvím volebních komisí, což znemožňovalo transparentní počítání hlasů. Problémem opozice stále zůstává finanční stránka vzhledem k nákladům

jako vyplacení personálu a zajištění efektivní volební kampaně. Situaci jí neulehčuje ani kontrola a omezování nezávislosti médií, která jsou oblíbeným prostředkem propagace a možností zviditelnění kandidáta. Díky tomu je opozice do značné míry neviditelná pro širokou veřejnost. Běloruská společnost navíc postupně ztrácí motivaci k vytvoření jednotné opozice, která by dokázala vytvořit tlak na vládu, potažmo porazit Lukašenka v prezidentských volbách (Belarus Feed 2019).

6 Závěr

Úspěšnost evropského integračního procesu postupně vedla ke zvyšování pravomocí Unie a rozvíjení oblastí, ve kterých dokáže působit jako samostatný aktér mezinárodních vztahů. Naznačuje tomu také vývoj její zahraniční politiky, která byla vždy předmětem sporů – zejména v souvislosti s jejím posunutím na nadnárodní úroveň, což by v praxi znamenalo omezení suverenity členských států EU v zahraničních záležitostech. Její rozvoj umožnila zejména Maastrichtská smlouva, díky níž získala SZBP právní základ a stanovila cíle a priority vystupování EU navenek. Ačkoliv v této době nefungovala SZBP na takové úrovni jako dnes, členské státy postupem času projevovaly zájem o její prohlubování, což lze vidět v rámci Amsterdamské a zejména pak Lisabonské úmluvy. Nicméně značnou část suverenity si země doposud ponechaly. SZBP spadá mezi sdílené kompetence EU, tedy že zahraniční politiky členských států nenahrazuje, ale spíše doplňuje. V tomto případě rozhoduje princip subsidiarity – tzn. pravomoc EU zasáhnout v případech, kde dokáže působit efektivněji. Zahraniční aktivity Unie je však nutné schvalovat v rámci Rady EU jednomyslně, což jistě reflektuje společný postoj (a může i značně navyšovat vliv EU), ovšem stává se, že jednání o takovém postoji Unie bývají často zdoluhavé. Činnost EU se na mezinárodní scéně opírá o zásady, které udává jak mezinárodní právo, tak Charta OSN, přičemž ve svých dokumentech vyzdvihuje hodnoty jako demokracii, právní stát a lidská práva.

Stejně tak jako docházelo k prohlubování SZBP, cítily členské země potřebu vytvořit společný sankční systém. Původně EU spíše kopírovala sankce OSN skrze platformu EPS, nicméně díky svému úspěšnému integračnímu procesu dokázala fungovat jako autonomní aktér i v oblasti omezujících opatření. To nakonec vedlo k vytvoření evropské sankční politiky, která je zasazena právě do SZBP. Navíc docházelo k zahlcování systému OSN tak, že následně přenášela pravomoci na regionální aktéry, kteří v některých případech mohou uplatnit sankce efektivněji. Je tak tedy častým jevem, že EU autonomně ukládá sankce zejména tam, kam nedosáhne vliv OSN. Ačkoliv je Unie schopna uplatňovat

téměř veškeré donucovací prostředky, nejčastěji využívá cílené sankce, které jsou v mezinárodním prostředí oblíbeny vzhledem k tomu, že minimalizují dopady na civilní obyvatelstvo a zmírňují negativní humanitární účinky. V rámci sankční politiky je nejdůležitějším dokumentem akt s názvem Nejlepší praktiky pro efektivní implementaci restriktivních opatření EU, jenž poskytuje postup a doporučení při uplatňování cílených sankcí. Vzhledem k tomu, že Unie nedisponuje vojenskou silou, sankce pro ni hrají klíčovou roli a tvoří jeden z hlavních nástrojů, jak dosáhnout cílů stanovených v rámci SZBP. Mezi zásadní cíle evropské zahraniční politiky je třeba zmínit podporu lidských práv, jelikož EU staví tento aspekt do středu svých vztahů se třetími zeměmi.

Spolupráce EU a Běloruska je tak specifickým příkladem. Nejen že zvýraznila důležitost lidských práv v evropské agendě, ale také tento případ EU považuje za nejkompletnější sankční režim v rámci své politiky, jenž byl oficiálně ustanoven v roce 2004. Bělorusko se navíc svou geostrategickou polohou stává prostorem, kde se střetávají protichůdné a konkurenční tlaky Západu a Ruské federace. V důsledku pátého rozšíření sdílí Unie s tímto problematickým státem své hranice, čímž spadá do její bezprostřední blízkosti. Situace v Bělorusku sice nepředstavuje přímé bezpečnostní ohrožení pro EU, ale značně narušuje prvky evropské agendy. Běloruský prezident Alexandr Lukašenko je mezinárodně považován za posledního diktátora v Evropě a země je tak téměř 25 let sužována autoritářským režimem. Ačkoliv se zdálo, že se Bělorusko po získání nezávislosti na SSSR otočí směrem na Západ a využije možnosti spolupráce s EU, nástup Lukašenka k moci a jeho následné pozměňování ústavy včetně hrubého porušování lidských práv nakonec vedly k dlouholetému procesu uplatňování cílených sankcí a mimo jiné i silným vazbám Běloruska na Ruskou federaci. Vztah mezi těmito aktéry lze podobou přirovnat k jakési konfederaci, ovšem každý z nich má o jejím fungování odlišnou představu. Rusko si chce v tomto vztahu udržet jasnou dominanci, kdežto Bělorusko lpí na formě rovnocenného partnerství.

Tato práce si kladla za cíl analýzu sankční politiky EU včetně zodpovězení výzkumných otázek – jakým způsobem EU uplatňuje sankce jakožto nástroj pro dosažení cílů SZBP a jaký dopad mají tyto sankce na politiku Běloruska.

Nejdříve shrňme průběh uplatňování omezujících opatření, jimiž EU reagovala na autoritářský režim v Bělorusku, který je značně v rozporu s evropskou agendou. Počáteční neformální charakter sankcí vůči Bělorusku lze přisuzovat tomu, že se v této době podoba SZBP stále ještě formovala. V reakci na zmanipulování referenda a rozšíření pravomocí prezidenta v roce 1996 hovoříme o klasických opatřeních – zmrazení finanční pomoci, omezení diplomatických styků apod. Vzhledem k postupnému zhoršování podmínek pro lidská práva a demokracii situaci kontrolovala i OBSE, která dohlížela na prezidentské volby v roce 2001, přičemž je označila za nevyhovující. EU tak reagovala o něco přísněji a vydala zákaz udělování víz běloruským představitelům. Zlom v sankční politice vůči Bělorusku nastal až v roce 2004, kdy byl vydán první formální sankční režim. Na otázku „proč právě až v tomto období“ lze odpovědět na základě dvou aspektů. Zaprvé v tomto roce probíhá vůbec největší rozšíření EU a zároveň tak mezi aktéry vzniká přímá hranice. Druhý aspekt souvisí se zrozením politiky sousedství, ke které bylo Bělorusko také přizváno a bylo proto nutné vůči zemi vytvořit jasnou strategii. EU v roce 2004 vytváří černou listinu osob, na kterou přidává nejen osoby zodpovědné za vyšetřování zmizelých novinářů, ale v souvislosti s novým referendem i další běloruské úředníky. Dále se černá listina rozšířila o další politiky v rámci prezidentských voleb v roce 2006 a v tomto případě jim byla zmrazena také veškerá aktiva na půdě EU. V tomto roce navíc Rada vydává dokument, ve kterém shrnuje podmínky pro ukončení běloruské izolace. Podmínky v zemi se však nelepšily, což vyvrcholilo o rok později, kdy bylo Bělorusko odebráno ze systému GSP. Následně však můžeme sledovat zlepšení vztahů, což je důsledek konfliktu s hlavním běloruským partnerem – Ruskem. Ukončení výhodných obchodů s ropou nutilo Lukašenka změnit dosavadní přístup a udělat pár ústupků vůči EU.

Koncept nové zahraniční politiky Běloruska EU ocenila ukončením téměř všech omezujících opatření, obnovením dialogu a integrací země do Východního partnerství. Nicméně tento stav netrval dlouho a dalších pozitivních kroků se EU od Lukašenka nedočkala. Další zmanipulované volby, hrubě potlačující protesty a další činnosti vlády porušující lidská práva donutily EU obnovit černou listinu a obohatit ji o další jednotlivce. Zhoršující se situace uvnitř Běloruska šla ruku v ruce se zpříšňováním opatření v podobě cílených sankcí na jednotlivce i firmy, zbrojního embarga či dovozních kvót na textil. Situace se opět zlepšila až tehdy, kdy došlo k narušení vztahů s Moskvou, tedy v důsledku ruské anexe Krymu.

Od roku 2014 jsou prakticky už jen obnovovány cílené sankce na osoby zodpovědné za vyšetřování zmizelých novinářů a zbrojní embargo. EU tento přístup nazývá jako kritické zapojování, přičemž obnovila s Běloruskem dialog o lidských právech a aktivně se snaží o jeho plnou integraci do Východního partnerství.

Pokud vezmeme v potaz, že primárním cílem sankční politiky EU vůči Bělorusku bylo a stále je zamezení porušování lidských práv a zavedení prvků demokracie a právního státu, lze označit tento cíl za nesplněný. Zároveň se však podařilo splnit některé sekundární cíle sankcí, tedy zmírnit Lukašenkovu antizápadní rétoriku a přimět běloruskou vládu k nějaké formě spolupráce.

Dalo by se tak říci, že se situace v Bělorusku od 90. let nijak zvlášť nezměnila. Utlačování opozice, omezování nezávislosti médií, používání trestu smrti a mnoho dalších aspektů je zde na denním pořádku. Dopad sankcí EU na Lukašenkův režim je prakticky minimální – a to hned z několika důvodů. Jak je vidět, u autoritářského režimu je těžší sankce prosadit a dosáhnout jejich cíle vzhledem k neexistenci opozice, která by byla schopna vyvíjet tlak na dosavadní vládu, než u demokratických států. Nicméně Bělorusko nikdy nevyjádřilo zájem o vstup do EU, navíc Rusko představuje pro Minsk partnera číslo jedna (ať už v ekonomických či politických vazbách), tudíž význam sankcí v tomto případě lehce upadá. Evropská agenda navíc není pro běloruskou politickou elitu přijatelná, jelikož představuje hrozbu pro Lukašenkův nedemokratický režim.

EU sice postupně od svých požadavků ustupovala, ale viditelné výsledky lze vidět pouze v rámci propouštění politických vězňů nebo vyšší zájem Běloruska o účast na mezinárodním poli. Další argument se týká podoby rusko-běloruských vztahů, která je zásadní v tom, jak se Bělorusko staví vůči spolupráci s EU.

Toto partnerství je důležité zejména pro běloruskou ekonomiku zejména vzhledem k výhodným cenám za ropu a zemní plyn, kterými si Rusko kupuje běloruskou loajalitu. Svým asertivním chováním ovšem vzbuzuje u Lukašenka obavy o suverenitu země, o kterou přišla právě Ukrajina v souvislosti s událostmi na Krymu. Ze strachu z podobného jednání vůči Bělorusku nezbývá Minsku nic jiného, než zmírnit svou antizápadní rétoriku a hledat podporu u Západu.

EU značně postrádá ucelenou strategii vůči Bělorusku, což lze vidět v opakovaném ukončování a obnovování sankčních opatření. Platnost posledních sankčních opatření končí v roce 2020, tedy ve stejném roce, na který jsou v zemi plánovány prezidentské i parlamentní volby. Bělorusko se aktivně účastní dialogů týkajících se lidských práv včetně těch ohledně zlepšení podmínek pro spravedlivé volby. Zůstává tedy otázkou, zda tentokrát proběhne skutečný boj o moc a pokud ne, zda Unie zakročí opětovným obnovením dosavadních sankcí či uplatní jiný postoj vůči nežádoucímu chování země.

7 Seznam použitých zkratek

EaP	Východní partnerství (Eastern Partnership)
EBOP	Evropská bezpečnostní a obranná politika
EIDHR	Evropský nástroj pro demokracii a lidská práva (European Instrument for Democracy and Human Rights)
ENI	Evropský nástroj susedství (European Neighbourhood Instrument)
ENP	Evropská politika susedství (European Neighbourhood Policy)
ENPI	Nástroj evropského susedství a partnerství (European Neighbourhood and Partnership Instrument)
EOS	Evropské obranné společenství
EPS	Evropská politická spolupráce
ES	Evropská společenství
ESVČ	Evropská služba pro vnější činnost
EU	Evropská unie
GSP	Systém všeobecných preferencí Global System of Preferences
OBSE	Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě
OSN	Organizace spojených národů
PCA	Dohoda o partnerství a spolupráci (Partnership and Co-operation Agreement)
SN	Společnost národů
SZBP	Společná zahraniční a bezpečnostní politika
NATO	Severoatlantická aliance (North Atlantic Treaty Organization)
RELEX	Pracovní skupina poradců pro vnější vztahy (Working Party of Foreign Relations Counsellors)
ZEU	Západoevropská unie

8 Seznam použité literatury a pramenů

Balmaceda, Margarita M. (2007). Understanding Repression in Belarus. In: Rotberg, Robert I. ed., *Worst of the Worst: Dealing with Repressive and Rogue Nations*, s. 193–222.

Belarus Feed (2019). Five Reasons Why Belarusian Opposition Is So Hopeless (<https://belarusfeed.com/insights-why-belarusian-opposition-hopeless/>, 18. 3. 2019).

Biersteker, Thomas – Bergeijk, Peter A. G. Van (2015). How and When Do Sanctions Work. In: Dreyer, Iana – Luengo-Cabrera, José eds., *On target? EU sanctions as security policy tools*, s. 17–28.

Bosse, Giselle – Korosteleva-Polglase, Elena (2009). Changing Belarus? The Limits of EU Governance in Eastern Europe and the Promise of Partnership. *Cooperation and Conflict* 44 (2), s. 143–156.

Bosse, Giselle (2012). The EU and Belarus: perpetual tango all over again?. European Policy Centre. 24. 9. 2012 (http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_2940_the_eu_and_belarus.pdf, 14. 3. 2019).

Boucart, Théo (2017). Belarus and the EU: A Troubled Relationship. *The New Federalist*. 2. 12. 2017 (<https://www.thenewfederalist.eu/belarus-and-the-eu-a-troubled-relationship>, 8. 2. 2019).

BusinessInfo (2018). Bělorusko: Vztahy země s EU. 20. 8. 2018 (<https://www.businessinfo.cz/cs/clanky/belorusko-vztahy-zeme-s-eu-19291.html>, 8. 2. 2019).

Carroll, Oliver (2018). Step up Vladimir Putin, president of Belarus?. *The Independent*. 19. 12. 2018 (<https://www.independent.co.uk/news/world/europe/russia-belarus-putin-lukashenko-sovereignty-rule-oil-tax-crimea-term-presidency-a8689416.html>, 18. 3. 2019).

CDK (nedatováno a). Zahraniční a bezpečnostní politika. Euroskop (<https://www.euroskop.cz/8916/sekce/zahranicni-a-bezpecnostni-politika/>, 17. 1. 2019).

CDK (nedatováno b). Obchodní politika. Euroskop (<https://www.euroskop.cz/680/sekce/obchodni-politika/>, 17. 1. 2019).

- Cihelková, Eva (2011). Evropská politika sousedství: nástroj budování prostoru bezpečnosti, stability a prosperity?. *Současná Evropa* 2/2011, s. 47–73.
- Colibasanu, Antonia (2017). Russia, Belarus and a Catch-22. *Geopolitical Futures*. 13. 4. 2017 (<https://geopoliticalfutures.com/russia-belarus-catch-22/>, 14. 3. 2019).
- Cortright, David – Lopez, George (2000). Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s. *Carnegie*. 18. 4. 2000 (<https://carnegieendowment.org/2000/04/18/sanctions-decade-assessing-un-strategies-in-1990s-event-50>, 25. 3. 2019).
- Council of the European Union (2011a). Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit. 30. 9. 2011 (https://www.consilium.europa.eu/media/31798/2011_eap_warsaw_summit_declaration_en.pdf, 19. 2. 2019).
- Council of the European Union (2011b). Council conclusions on Belarus. 20. 6. 2011 (https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/122926.pdf, 12. 3. 2019).
- Council of the European Union (2011c). Council regulation No 588/2011. 20. 6. 2011 (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:161:0001:0006:EN:PDF>, 27. 3. 2019).
- Council of the European Union (2012a). Human Rights and Democracy: EU Strategic Framework and EU Action Plan (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11855-2012-INIT/en/pdf>, 3. 2. 2019).
- Council of the European Union (2012b). Council decision 2012/642/CSFP. 15. 10. 2012 (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:285:0001:0052:EN:PDF>, 27. 3. 2019).
- Council of the European Union (2015). EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures. 24. 6. 2015 (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10254-2015-INIT/en/pdf>, 1. 2. 2019).
- CVCE (nedatováno). The Fouchet Plans (https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/c7c2b3f9-cf51-4a8e-874a-d6c3eda5125a/publishable_en.pdf, 17. 1. 2019).
- David, Vladislav – Sladký, Pavel – Zbořil, František (2005). *Mezinárodní právo veřejné* (Praha: Linde Praha a. s.).

- Davis, Lance – Engerman, Stanley (2003). History Lessons: Sanctions: Neither War nor Peace. *The Journal of Economic Perspectives* 17 (2), s. 187–197.
- Dempsey, Judy (2017). Should the EU Sanctions Its Members?. *Carnegie Europe*. 8. 2. 2017 (<https://carnegieeurope.eu/strategieurope/67941>, 3. 2. 2019).
- Drezner, David W. (2011). Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice. *International Studies Review* 13 (1), s. 96–108.
- Dreyer, Iana – Luengo-Cabrera, José (2015). Introduction. In: Dreyer, Iana – Luengo-Cabrera, José eds., *On target? EU sanctions as security policy tools*, s. 7–15.
- Druláková, Radka a kol. (2011). Sankční politika Evropské unie: typy sankčních opatření a vztah k sankcím Rady bezpečnosti OSN. *Současná Evropa* 2/2011, s. 3–19.
- Druláková, Radka – Trávníčková, Zuzana – Zemanová, Štěpánka (2008). Sankční politika Evropské Unie. *Vysoká škola ekonomická v Praze* (https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2008/files/pdf/mps/travnickova_zuzana.pdf, 1. 2. 2019).
- Druláková, Radka – Trávníčková, Zuzana – Zemanová, Štěpánka (2009). Ekonomické sankce na počátku 3. tisíciletí. *Mezinárodní vztahy* 44 (1), s. 66–85.
- Dura, George (2008). The EU's Limited Response to Belarus' Pseudo 'New Foreign Policy'. *Centre for European Policy Studies* 151/2008, s. 1–10.
- EEAS (nedatováno). EU-Belarus Relations (http://eeas.europa.eu/archives/docs/belarus/pdf/political_legal_foundations_en.pdf, 8. 3. 2019).
- EEAS (2003). Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. 11. 3. 2003 (http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf, 11. 2. 2019).
- EEAS (2006). European Neighbourhood and Partnership Instrument – Belarus. 26. 10. 2006 (http://eeas.europa.eu/archives/delegations/belarus/documents/eu_belarus/enpi_csp_nip_belarus_en.pdf, 17. 2. 2019).
- EEAS (2008). Sanctions or restrictive measures (http://eeas.europa.eu/archives/docs/cfsp/sanctions/docs/index_en.pdf, 1. 2. 2019).
- EEAS (2016a). Sanctions Policy. 3. 8. 2016 (https://eeas.europa.eu/topics/sanctions-policy/423/sanctions-policy_en, 25. 1. 2019).

EEAS (2016b). European Neighbourhood Policy. 21. 12. 2016 (https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/european-neighbourhood-policy-enp/330/european-neighbourhood-policy-enp_en, 11. 2. 2019).

EEAS (2016c). Eastern Partnership. 19. 10. 2016 (https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/eastern-partnership/419/eastern-partnership_en, 13. 2. 2019).

EEAS (2016d). Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe (http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf, 19. 2. 2019).

EEAS (2017a). The European Union and the Russia Federation. 21. 11. 2017 (https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35939/european-union-and-russian-federation_en, 12. 3. 2019).

EEAS (2017b). EU-Belarus relations. 1. 11. 2017 (https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/35606/EU-Belarus%20relations, 12. 3. 2019).

EEAS (2018). EU-Belarus Coordination Group met for the sixth time. 13. 12. 2018 (https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/55451/eu-belarus-coordination-group-met-sixth-time_en, 14. 3. 2019).

Europa (nedatováno a). Zahraniční a bezpečnostní politika (https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_cs, 17. 1. 2019).

Europa (nedatováno b). Treaty on European Union (https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf, 17. 1. 2019).

Europa (nedatováno c). Treaty of Lisbon (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>, 20. 1. 2019).

Europa (nedatováno d). European External Action Service (https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_en, 21. 1. 2019).

Europa (nedatováno e). Foreign and Security Policy (https://europa.eu/european-union/.../foreign-security-policy_en, 22. 1. 2019).

Europa (nedatováno f). Human rights (https://europa.eu/european-union/topics/human-rights_en, 1. 2. 2019).

Europa (nedatováno g). European Instrument for Democracy & Human Rights (https://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm_en, 1. 2. 2019).

Europa (nedatováno h). Acquis communautaire (https://ec.europa.eu/agriculture/glossary/acquis-communautaire_en_en, 8. 2. 2019).

Europa (2001). Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the holding of presidential elections in Belarus. 14. 9. 2001 (http://europa.eu/rapid/press-release_PESC-01-152_en.htm, 8. 3. 2019).

Europa (2004). Council Common Position 2004/661/CFSP. 28. 9. 2004 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1434452258993&uri=CELEX:32004E0661>, 6. 3. 2019).

Europa (2010). Council Decision 2010/639/CFSP. 25. 10. 2010 (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:280:0018:0028:EN:PDF>, 12. 3. 2019).

European Council (nedatováno a). Coreper I (<https://www.consilium.europa.eu/cs/council-eu/preparatory-bodies/coreper-i/>, 17. 1. 2019).

European Council (nedatováno b). Rada pro zahraniční věci (<https://www.consilium.europa.eu/cs/council-eu/configurations/fac/>, 20. 1. 2019).

European Council (nedatováno c). EU relations with Belarus (<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eastern-partnership/belarus/>, 8. 2. 2019).

European Council (2004). Basic principles to use restrictive measures (sanctions). 7. 6. 2004 (<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010198%202004%20REV%201>, 28. 1. 2019)

European Council (2012). Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy. 15. 6. 2012 (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11205-2012-INIT/en/pdf>, 28. 1. 2019).

European Council (2017). Belarus: EU prolongs arms embargo and sanctions against 4 individuals for one year. 27. 2. 2017 (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/02/27/belarus-arms-embargo-sanctions/>, 14. 3. 2019).

European Council (2019). Belarus: EU prolongs arms embargo and sanctions against 4 individuals for one year. 25. 2. 2019 (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/02/25/belarus-eu-prolongs-arms-embargo-and-sanctions-against-4-individuals-for-one-year/>, 14. 3. 2019).

- European Parliament (nedatováno). Treaty of Amsterdam (<http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>, 20. 1. 2019).
- European Parliament (2018). Three Eastern Partnership neighbours: Ukraine, Moldova and Belarus (<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/171/three-eastern-partnership-neighbours-ukraine-moldova-and-belarus>, 19. 2. 2019).
- Euroskop (nedatováno a). Výbory EP (<https://www.euroskop.cz/9252/sekce/vybory-v-ep/>, 22. 1. 2019).
- Euroskop (nedatováno b). Páté rozšíření EU (<https://www.euroskop.cz/698/sekce/5-rozsireni-eu-2004/>, 7. 2. 2019).
- Evropská ráda (nedatováno). Přijímání a přezkum sankcí (<https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/sanctions/adoption-review-procedure/>, 3. 2. 2019).
- Fiala, Petr – Krutílek, Ondřej – Pitrová Markéta (2018). Evropská unie (Brno: CDK).
- Fiala, Petr – Pitrová Markéta (2003). Evropská unie (Brno: CDK).
- Fischer, Sabina (2009). Back from the cold? The European Union and Belarus in 2009. European Union Institute for Security Studies (https://odb-office.eu/files/docs/3/The_EU_and_Belarus_in_2009.PDF, 18. 2. 2019).
- Gaidelyté, Rasa (2010). The Link between the EU Sanctions and Repressions in Belarus. Lithuanian Foreign Policy Review 24 (2010), s. 41–80.
- Giumelli, Francesco – Ivan, Paul (2013). The effectiveness of EU sanctions. European Policy Centre (http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3928_epc_issue_paper_76_-_the_effectiveness_of_eu_sanctions.pdf, 17. 2. 2019).
- Hansbury, Paul (2017). Bringing Belarus back into line?. New Eastern Europe. 12. 4. 2017 (<http://neweasterneurope.eu/2017/04/12/bringing-belarus-back-into-line/>, 14. 3. 2019).
- Hufbauer, Gary Clyde – Oegg, Barbara (2000). Targeted Sanctions: A Policy Alternative?. PIIE. 23. 2. 2000 (<https://piie.com/commentary/speeches-papers/targeted-sanctions-policy-alternative>, 26. 12. 2018).
- Illieva, Jana – Dashtevski, Aleksandar – Kokotovic, Filip (2018). Economic Sanctions in International Law. UTMS Journal of Economics 9 (2), s. 201–211.

- Juncos, Ana E. (2013). The institutionalisation of EU foreign and security policy. In: Juncos, Ana E. ed., *EU Foreign and Security Policy in Bosnia: The Politics of Coherence and Effectiveness*, s. 21–41.
- Klíma, Michal (1993). Zahraniční politika a Evropské společenství. *Mezinárodní vztahy* 28 (2), s. 7–19.
- Koštoval, Daniel (1995). Sankce Rady bezpečnosti OSN a donucení v mezinárodním právu. *Mezinárodní politika* 30 (1), s. 88–94.
- Krain, Matthew (2014). The effects of diplomatic sanctions and engagement on the severity of ongoing genocides or politicides. *Journal of Genocide Research* 16 (1), s. 25–53.
- Krejčí, Oskar (1997). *Mezinárodní politika* (Praha: Victoria Publishing).
- Kreuz, Joakim (2005). Hard Measures by a Soft Power? Sanctions Policy of the European Union. BICC (https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/paper45.pdf, 1. 2. 2019).
- Krutílek, Ondřej (nedatováno). Změny po Lisabonské smlouvě. Euroskop (<https://www.euroskop.cz/8900/sekce/zmeny-po-lisabonske-smlouve/>, 22. 1. 2019).
- Kunz, Josef L. (1960). Sanctions in International Law. *The American Journal of International Law* 54 (2), s. 324–347.
- Mackinnon, Amy (2019). The Belarusian President Won't Go Down Without a Fight. *Foreign Policy*. 11. 1. 2019 (<https://foreignpolicy.com/2019/01/11/belarus-president-wont-go-without-a-fight-lukashenko-putin/>, 18. 3. 2019).
- Marin, Anais (2016). Belarus: time for a 'principled' re-engagement. European Union Institute for Security Studies (https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_6_Belarus_0.pdf, 14. 3. 2019).
- Marples, David R. (2005). Europe's Last Dictatorship: The Roots and Perspectives of Authoritarianism in 'White Russia'. *Europe-Asia Studies* 57 (6), s. 895–908.
- Marples, David R. (2013). Between the EU and Russia: Geopolitical Games in Belarus. *The Journal of Belarusian Studies* 7 (1), s. 38–68.

- Marples, David R. (2019). Will Russia seek to annex Belarus?. *Emerging Europe*. 6. 3. 2019 (<https://emerging-europe.com/voices/will-russia-seek-to-annex-belarus/>, 25. 3. 2019).
- Melyantsou, Dzianis (2017). Belarus–EU Relations: Normalization 2.0. In: Kudors, Andis ed., *Belarusian Foreign Policy: 360°*, s. 45–56.
- Mostafa, Golam (2018). Eurasian Economic Union: Evolution, challenges and possible future directions. *Journal of Eurasian Studies* 9 (2), s. 163–172.
- Müller, David (2002). Irsko a Smlouva z Nice. *Global politics*. 28. 10. 2002 (<http://www.globalpolitics.cz/clanky/irsko-nice>, 20. 1. 2019).
- Nossal, Kim Richard (1989). International Sanctions as International Punishment. *International Organization* 43 (2), s. 301–322.
- OHCHR (2018). Special Rapporteur on the situation of human rights in Belarus. 12. 12. 2018 (<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/CountriesMandates/BY/Pages/SRBelarus.aspx>, 14. 3. 2019).
- Ondřej, Jan (2003). Sankční (donucovací) opatření s použitím síly v mezinárodní politice. *Mezinárodní politika* 6 (27), s. 4–5.
- OSCE (2001). Republic of Belarus Presidential Election. 9. 9. 2001 (<https://www.osce.org/odihr/elections/belarus/14459?download=true>, 8. 3. 2019).
- Padhol, Uladzimir M. – Marples, David R. (2011). The 2010 Presidential Election in Belarus. *Problems of Post-Communism* 58 (1), s. 3–16.
- Pape, Robert A. (1997). Why Economic Sanctions Do Not Work. *International Security* 22 (2), s. 90–136.
- Portela, Clara (2005). Where and why does the EU impose sanctions. *Politique Européenne* 3 (17), s. 83–111.
- Portela, Clara (2011). The European Union and Belarus: Sanctions or Partnership?. *Comparative European Politics* 9 (4), s. 486–505.
- Pospieszna, Paulina (2014). Belarus's and Ukraine's Quests for Democracy. In: Pospieszna, Paulina ed., *Democracy Assistance from the Third Wave: Polish Engagement in Belarus and Ukraine*, s. 1–32.

- Preiherman, Yauheni (2018). Belarus Finds its Foreign Policy Stride. *Global Brief*. 30. 10. 2018 (<http://globalbrief.ca/blog/2018/10/30/belarus-finds-its-foreign-policy-stride/>, 25. 3. 2019).
- Ray, Michael (2009). Lisbon Treaty. *Britannica*. 25. 11. 2009 (<https://www.britannica.com/event/Lisbon-Treaty#accordion-article-history>, 20. 1. 2019).
- Reporters Without Borders (2018). Belarus (<https://rsf.org/en/belarus>, 18. 3. 2019).
- RFE/RL (2019). Lukashenka Says Belarus Must Balance Policies Between East, West. 5. 3. 2019 (<https://www.rferl.org/a/lukashenka-says-belarus-must-balance-policies-between-east-west/29804500.html>, 18. 3. 2019).
- Simons, Geoff (1999). From League to United Nations. In: Simons, Geoff eds., *Imposing Economic Sanctions: Legal Remedy Or Genocidal Tool?*, s. 42–114.
- SIPRI (nedatováno). Arms Embargoes (<https://www.sipri.org/databases/embargoes>, 16. 12. 2018).
- Staab, Andreas (2013). *The European Union Explained: Institutions, Actors, Global Impact* (Bloomington: Indiana University Press).
- United Nations (nedatováno a). Charter of the United Nations (<http://www.un.org/en charter-united-nations/index.html>, 22. 11. 2018).
- United Nations (nedatováno b). The Sustainable Development Agenda (<https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>, 11. 2. 2019).
- Verola, Nicola (2010). The New EU Foreign Policy under the Treaty of Lisbon. In: Bindi, Federica eds., *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*, s. 41–50.
- Veselý, Luboš (2007). Evropská unie a podpora demokratických změn v Bělorusku – činy nebo spíše slova?. *Asociace pro mezinárodní otázky*. 5. 2. 2007 (<http://www.amo.cz/evropska-unie-a-podpora-demokratickych-zmen-v-belorusku-ciny-nebo-spise-slova/>, 6. 3. 2019).
- Weiss, Thomas G. (1999). Sanctions as a Foreign Policy Tool: Weighing Humanitarian Impulses. *Journal of Peace Research* 36 (5), s. 499–509.
- Winkler, Adam (1999). Just Sanctions. *Human Rights Quarterly* 21 (1), s. 133–155.

WTO (nedatováno). Special and differential treatment provisions (https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/dev_special_differential_provisions_e.htm#top, 13. 2. 2019).

Yelisyeu, Andrei (2017). The Poland–Belarus Relationship: Geopolitics Gave New Impetus, but no Breakthrough. East Center. 7. 6. 2017 (<http://east-center.org/poland-belarus-relationship-geopolitics-gave-new-impetus-no-breakthrough/>, 25. 3. 2019).

9 Resume

The main topic of my diploma thesis is the sanctions policy of the European Union (EU), which uses sanctions as a tool to achieve goals of the Common Foreign and Security Policy (CFSP). Within its successful integration process the EU has become an important actor on the field of international relations, where it is able to act autonomously. Early 21st century was accentuated its sanctions policy, which belongs to CFSP agenda. Due to the fact that the EU lacks joint military forces, sanctions represent key restrictive measures in the European policy. These restrictive measures are adopted within the Council EU as common position. It helps member states to define themselves in foreign affairs and then the EU can influence more effectively other actors in the international system. The EU sanctions policy has gone through a long-term development – from confirming UN sanctions to the application of its own regimes. Sanctions are used in European policy as a tool to achieve goals of CFSP. The main objectives include respect for human rights, democratic values and the rule of law.

The aim of this thesis is to analyze the EU sanctions policy. For such analysis I chose the case of Belarus as a specific example. Belarus has been dealing with an authoritarian regime since 1994 headed by president Alexander Lukashenko. Lukashenko is considered the last dictator in Europe so Belarus represents a black point on the political map of European continent. Despite Belarus is part of some European projects, specifically the European Neighbourhood Policy and the Eastern Partnership. However its participation is unclear because the cornerstone of these programs is respect for human rights and democracy. In this complicated relationship also involved the Russian Federation which is trying to maintain its influence over Minsk. The EU has been sanctioning Belarus since 1996, even though the first official sanctions regime was announced in 2004.

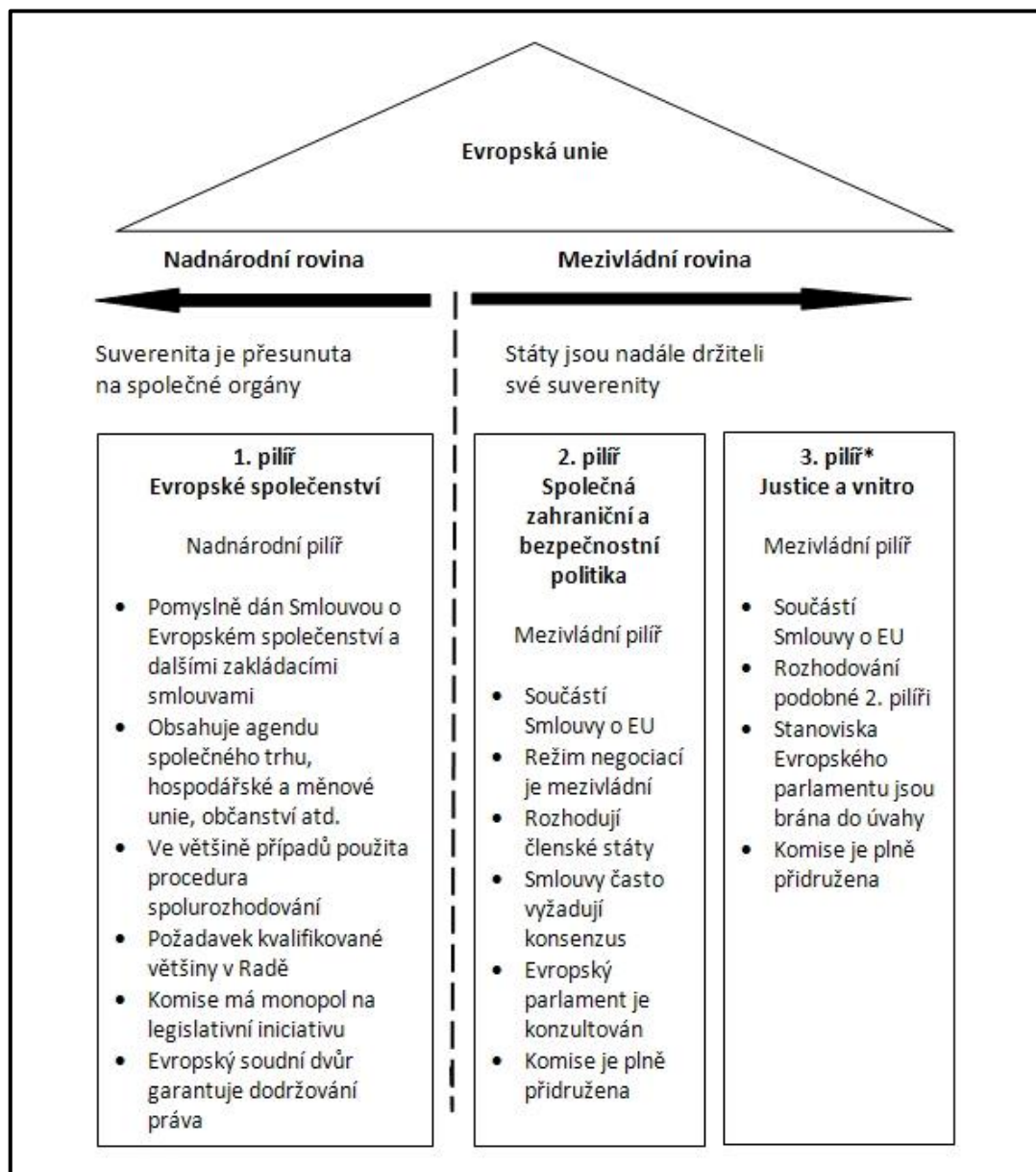
This diploma thesis answers several research questions – how the EU uses sanctions as a CFSP tool? What impact do the EU sanctions have on the Belarusian policy? The EU considers restrictive measures against Belarus as the most comprehensive regime of sanctions policy. The last sanctions were announced this year and include visa ban and assets freezing for four persons and arms embargo. In Belarus is a constant violation of human rights and democracy although we can follow some Lukashenko's concessions. But these concessions can be attributed to fear of assertive foreign policy of Russia and trying to secure the West's support for a possible threat to Belarusian sovereignty.

10 Seznam příloh

Příloha č. 1 – Maastrichtský chrám	I
Příloha č. 2 – Shrnutí černé listiny EU vůči Bělorusku v roce 2011.....	II

Příloha č. 1

Maastrichtský chrám



Zdroj: Euroskop

(<https://www.euroskop.cz/8916/sekce/zahranicni-a-bezpecnostni-politika/>)

Příloha č. 2

Shrnutí černé listiny EU vůči Bělorusku v roce 2011

Důvod uvedení na černou listinu	Počet osob	Z toho					
		administrativa prezidenta	politických představitelů	volební komise	KGB	soudci + prokurátoři	média
Nezahájení vyšetřování zmizení čtyř osob v letech 1999/2000	4	1	3	-	-	-	-
Zmanipulované volby a referendum v roce 2004	2	-	1	1	-	-	-
Porušení mezinárodních volebních norem během prezidentských voleb v roce 2006 + zásah proti občanské	40	7	12	10	2	9	-
Porušení mezinárodních volebních norem během prezidentských voleb v roce 2010 + zásah proti občanské	117	10	15	14	23	43	12

Zdroj: Council of the European Union

(<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:028:0017:0031:EN:PDF>)