**Význam a miesto regionálnych organizácií pri výkone sankcií BR OSN podľa kapitoly VII (s osobitným zreteľom na Európsku úniu)**

1. **Regionálne organizácie – základné vymedzenie v kontexte Charty OSN**

Kapitola VIII Charty OSN hovorí o **oblastných dohodách** a **orgánoch** na riešenie otázok medzinárodného mieru a bezpečnosti, ktoré sú vhodné pre akcie **oblastného (**regionálneho**) charakteru**, za predpokladu, že takéto dohody a orgány a ich činnosť **sú zlučiteľné s cieľmi a zásadami OSN (**pozri Preambulu ako aj článok 1 a 2 Charty OSN**)**.

**Článok 53 Charty OSN:** Použiteľnosť oblastných dohôd a orgánov **Bezpečnostnou radou** na donucovacie akcie. Splnomocnenie BR OSN je **obligatórne**. Charta OSN predpokladá, vzájomnú informovanosť medzi regionálnymi dohodami/orgánmi a OSN (článok 54 Charty).

Charta OSN predpokladá podriadenosť regionálnych organizácií Bezpečnostnej rade.

Možnosť iniciatívneho postupu regionálnej organizácie je otázna – v praxi sa môže uplatniť **v prípade neakcieschopnosti Bezpečnostnej rady.**

Problémom je oprávnenie na intervenciu regionálnej organizácie v rámci *svojho* regiónu. Možno pripomenúť, že operácie ECOWAS v Libérií a Sierra Leone, ktoré sa začali bez autorizácie Bezpečnostnej rady, začali na podnet prezidentov týchto krajín, pričom autorizácia BR OSN prišla až *ex post*. Obdobne aj v roku 2012 počas eskalácie krízy v Mali boli sily štátov ECOWAS nasadené na žiadosť vlády (ECOWAS následne žiadalo o autorizáciu OSN).

1. **Výkon opatrení podľa článku 41 Charty (opatrenia bez použitia sily)**

Opatrenia podľa článku 41 zahŕňajú rôzne formy zásahov – Charta OSN demonštratívne vymedzuje najmä **prerušenie hospodárskych stykov**, prerušenie spojov, či prerušenie diplomatických stykov. Do tejto kategórie možno zaradiť aj **cielené (*targeted*)**, resp. intelegentné (*smart*) sankcie.

Ide o druh sankcií, ktoré sú namierené proti konkrétnym osobám – teda vládnym činiteľom, právnickým či fyzickým osobám, ktoré sú napojené na režimy, ktoré sú adresátom sankcií, prípadne finančne či inak podporujú režimy, ktoré svojou politikou ohrozujú medzinárodný mier a bezpečnosť. To platí osobitne o osobách napojených na **siete medzinárodného terorizmu**.[[1]](#footnote-1)

1. **Opatrenia podľa článku 42 Charty OSN**

Opatrenia podľa článku 42 Charty OSN sú prijímané v momente, ak by opatrenia podľa článku 41 neboli dostatočne účinné a zahŕňajú

Základným východiskom medzinárodnej úpravy udržania medzinárodného mieru a bezpečnosti je výsadné postavenie Bezpečnostnej rady OSN v systéme medzinárodnej bezpečnosti.

Čo sa týka medzinárodnej bezpečnosti, aktivity regionálnych zoskupení, pozorujeme vo zvýšenej miere **od druhej polovice deväťdesiatych rokov minulého storočia**.[[2]](#footnote-2)

Príklon k regionalizácií v bezpečnostných otázkach nie je na medzinárodnej scéne úplne nový. Medzinárodné spoločenstvo však pri vytváraní OSN, koncom 2. svetovej vojny naznačilo vôľu túto oblasť centralizovať. Vývoj v období Studenej vojny a najmä po jej skončení, odlišný charakter konfliktov a nové hrozby na medzinárodnej scéne vytvorili prostredie v ktorom je pôsobenie regionálnych organizácií vítané a požadované[[3]](#footnote-3) – **najmä kvôli prevažovaniu vnútorných konfliktov a tzv. „anarchických konfliktov**.[[4]](#footnote-4)

**Pojem kolektívna bezpečnosť** je širší ako pojem **sebaobrany –** nezahrňuje **iba sebaobranu ale bezpečnosť ako takú**.

Nevyhnutnou je potreba vytvárania organizácií v rámci regiónov. V Afrike možno napríklad pozorovať modelovú situáciu vo vzťahu regionálnej organizácie (AU), ktorá sa vymedzuje ako nositeľ primárnej zodpovednosti za bezpečnosť na africkom kontinente a subregionálnej organizácie v úzkej súčinnosti s OSN.

Na druhej strane existuje subregionálna organizácia (ECOWAS), ktorá vytvára bezpečnostné štruktúry a zároveň deklaruje, súčinnosť tak s AU ako aj s OSN.[[5]](#footnote-5)

Osobitným aspektom je pôsobenie regionálnej organizácie mimoregiónu v ktorom pôsobí. Kapitola VIII nijakým spôsobom neobmedzuje **Bezpečnostnú radu v tom zmysle, že by bola oprávnená použiť oblastné orgány len v rámci regiónu v ktorom pôsobia**. Ako príklad sa ponúka Európska únia, ktorá na základe mandátu OSN (a niekedy aj bez neho, pokiaľ ide o misie, ktoré nemajú intervenčný charakter – ak ide o misie charakter *peacemaking* a *peacebuilding*), pôsobí v rámci svojej zahraničnej a bezpečnostnej politiky (v jej rámci bezpečnostnej a obrannej politiky) aj **mimo európskeho kontinentu**.[[6]](#footnote-6)

Z praxe BR OSN možno vypozorovať snahu o vytváranie rôznych platforiem spolupráce a snahu o koordináciu úsilia pri presadzovaní mieru. Možno spomenút napríklad Komisiu OSN pre budovanie mieru, prípadne vytvorenie Rámca AU pre post konfliktnú rekonštrukciu a rozvoj (PCRD – *The AU Post-Conflict Reconstruction and Development Framework*) a Rámca ECOWAS pre prevenciu konflitkov (*ECPF – ECOWAS Conflict Prevention Framerwork*). Táto snaha sa následne pretavuje do aktivít zahrňajúcich spoločné pôsobenie v problematických oblastiach, ktoré sa rozvíjajú viac či menej úspešne.

**Ako príklady možno spomenúť:**

* spoločnú misiu OSN a AU v Darfúre (UNAMID)
* prechod Medzinárodnej podpornej misie v Mali (AFISMA) pod kontrolu OSN (*peacekeeping* operácia MINUSMA - Zmena autority sa udiala 1. júla 2013, avšak pri zachovaní silnej prítomnosti regionálnej organizácie ECOWAS. Pozri bližšie Rezolúciu Bezpečnostnej rady OSN, S/RES/2100 (2013) z 25. apríla 2013.),
* angažovanie sa juhoamerického spoločenstva UNASUR v karibskom Haiti v rámci misie MINUSTAH a.p.

Charta OSN vychádza z premisy výsadného postavenia Bezpečnostnej rady, súčasné potreby poukazujú na akceptovanie interdependencie univerzálnej a regionálnych organizácií, kde OSN nie je schopná sama osebe plniť svoj cieľ presadzovania mieru, no na strane druhej, samotné regionálne štruktúry spolupracujú s OSN vo viacerých oblastiach. Aj napriek dlhodobo známym výhodám, s ktorými sa nasadenie regionálnych organizácií spája, je pre tieto organizácie nevyhnutné obracať sa na vyššiu platformu medzinárodnej spolupráce jednak s ohľadom na potrebné zdroje, ako aj personál a požadovanú odbornosť.

Agenda pre mier vyjadril Boutrous Boutrous Ghali:

*„V zmysle Charty, Bezpečnostná rada má a vždy bude mať primárnu zodpovednosť za udržanie medzinárodného mieru a bezpečnosti, ale regionálne akcia ako prejav decentralizácie, delegácie a spolupráce s OSN, nie je iba uľahčením bremena, ktoré nesie Bezpečnostná rada, ale prispieva tiež k hlbšej spolupráci, konsenzu a demokratizácii v medzinárodných záležitostiach.“[[7]](#footnote-7)*

1. **Úloha EÚ pri výkone sankcií**
2. Rozhodnutia BR OSN nie sú priamo aplikovateľné – vyžadujú na svoje vykonanie nástroj vnútroštátneho práva (v SR zákon č. 126/2011 Z.z. o vykonávaní medzinárodných sankcií).
3. Sankcie bez použitia sily majú predovšetkým hospodárske účinky – či už ide sankcie „klasické“ alebo cielené, je pre ich vykonanie vhodná platforma ekonomického integračného zoskupenia akým je Európska únia
4. Európska únia vytvára vnútorný trh (článok 3 Zmluvy o Európskej únii) – priestor voľného pohybu osôb, tovarov, služieb a kapitálu.
5. V tomto priestore je efektívne a účelne v záujme jednotného výkonu sankcií BR OSN, obzvlášť sankcií hospodárskej povahy, zveriť právomoc ich vykonania organizácií
6. Európska únia vykonáva sankcie BR OSN v rámci **Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky** (SZBP)

V súčasnosti sa úprava spoločnej zahraničnej politiky nachádza v piatej hlave Zmluvy o Európskej únii v rámci všeobecných ustanovení o vonkajšej činnosti únie a osobitných ustanovení o spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politike. Na základe týchto ustanovení sa Únia usiluje o rozvoj vzťahov a budovanie partnerstiev s tretími krajinami a s medzinárodnými, regionálnymi a univerzálnymi organizáciami, ktoré uznávajú spoločné zásady. Presadzuje mnohostranné riešenia spoločných problémov, najmä v rámci OSN.[[8]](#footnote-8)

Základné vymedznie SZBP nachádzame v Zmluve o Európskej únií (ZEU) v článku 21 – základné vymedzenie SZBP a jej realizácia vo vzťahu k Charte OSN:

*Činnosť Únie na medzinárodnej scéne sa spravuje zásadami, ktoré sa uplatnili pri jej založení, rozvoji a rozšírení a ktoré hodlá podporovať vo zvyšku sveta: demokracia, právny štát, univerzálnosť a nedeliteľnosť ľudských práv a základných slobôd, zachovávanieľudskej dôstojnosti, rovnosť a solidarita a* ***dodržiavanie zásad Charty Organizácie Spojených národov a medzinárodného práva****.*

*Únia sa usiluje o rozvoj vzťahov a budovanie partnerstiev s tretími krajinami a s medzinárodnými, regionálnymi alebo svetovými organizáciami, ktoré uznávajú spoločné zásady uvedené v prvom pododseku.* ***Presadzuje mnohostranné riešenia spoločných problémov, najmä v rámci Organizácie Spojených národov****.[[9]](#footnote-9)*

**Článok 22 –** na základe zásad článku 21, určuje **Európska rada** strategické záujmy a ciele Únie.

Článok 24 ZEU: Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika **podlieha osobitným pravidlám a postupom**. Vymedzuje a vykonáva ju jednomyseľne Európska rada a Rada s výnimkou

prípadov, keď sa v zmluvách ustanovuje inak. Prijatie legislatívneho aktu sa vylučuje. Spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku uskutočňuje vysoký predstaviteľ Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku a členské štáty v súlade so zmluvami...

V zmysle **článku 25 ZEU, Únia uskutočňuje SZBP hlavne:**

a) vymedzením všeobecných usmernení (rozhoduje Európska rada)

b) prijímaním rozhodnutí, ktoré vymedzujú:

i) aké akcie má Únia vykonať

ii) aké pozície má Únia zaujať

iii) opatrenia na vykonávanie rozhodnutí uvedených v bodoch i) a ii);

Článok 25 Zmluvy o Európskej únii vymedzuje kategórie rozhodnutí, ktoré Únia prijíma pri realizácii SZBP. Hlavnú úlohu pri vykonávaní SZBP má **Vysoký predstaviteľ Únie pre zahraničnú politiku a Rada**.

**Rada tvorí túto politiku pričom sa spravuje všeobecnými usmerneniami a strategickými smermi prijatými Európskou radou**.

Základným rámcom vymedzujúcim právomoc Únie v oblasti sankcií je článok **28 ZEÚ**. Ak si medzinárodná situácia vyžaduje operačnú činnosť Únie má na základe uvedeného článku Rada právomoc prijať rozhodnutie, ktorým vymedzí ciele, rozsah a prostriedky, ktoré dostáva Únia k dispozícií a toto rozhodnutie vymedzí aj doba trvania a spôsob ich uskutočnenia.

**Článok 31 ZEÚ predpisuje jednomyseľné prijímanie rozhodnutí tak Radou ako aj Európskou radou**. Postup predpokladaný Zmluvou o Európskej únii sa týka rozhodnutí v rámci celého spektra SZBP, pričom ukladanie reštriktívnych opatrení tvorí iba časť z nich.

Osobitný postup pre prijímanie **reštriktívnych opatrení** (sankcií) **upravuje článok 216 Zmluvy o fungovaní Európskej únie**.

Vysoký predstaviteľ pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku spoločne s Komisiou predkladajú návrh opatrenia na základe Rozhodnutia Rady (jednomyseľného) Rade Európskej únie, ktorá toto prijíma tentoraz už kvalifikovanou väčšinou. Reštriktívne opatrenia sa môžu zahŕňať prerušenie hospodárskych a finančných vzťahov s jednou alebo viacerými krajinami. Takéto opatrenia možno prijať aj voči neštátnym subjektom - teda fyzickým a právnickým osobám či iným skupinám.

Tento proces rozhodovania o reštriktívnych opatreniach sa uplatňuje **pri rozhodovaní o reštriktívnych opatreniach vo všeobecnosti**. Nevzťahuje sa výlučne na implementáciu **rezolúcií BR OSN.**

Uplatňuje sa aj v prípade rozhodovania o **jednostranných reštriktívnych opatreniach (**bez použitia sily**) o ktorých uložení Únia rozhoduje aj bez mandátu BR OSN** (Napríklad Rozhodnutie Rady č. 2014/512/SZBP z 31.7.2014 voči Ruskej federácií zakazujúce vývoz a dovoz materiálu a produktov určených na vojenské účely). Je tomu tak najmä v prípadoch zníženej akcieschopnosti BR OSN.

Proces prijímania reštriktívnych opatrení, môže zahŕňať aj také opatrenia pri ktorých sa **Únia opiera o rozhodnutie BR OSN, avšak rozsah sankcií rozširuje nad rámec rezolúcie BR OSN**  už v rámci vlastného sankčného mechanizmu**.**

**Mechanizmus vykonania sankcií je teda dvojstupňový.[[10]](#footnote-10)**

1. Pozri bližšie: Klučka, J.: Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť), 2. vydanie, IURA Edition: Bratislava, 2011, s. 232 – 233. [↑](#footnote-ref-1)
2. Možno poukázať na dokument Cooperation between the United Nations and Regional Organizations/Arrangementsun a Peacekeeping Enviroment – Suggested Principles and Enviroments, op. cit. par. 9 – 12. [↑](#footnote-ref-2)
3. Porovnaj napríklad: Cooperation between United Nations, Regional, Subregional Organizations „Mainstay“ of International Relations, Security Council Hears troughout Day-Long Debate. Security Council SC/11087, 6 August 2013, Presidential Statement, [online] dostupné: http:// www.un.org/News/Press/docs/2013/sc11087.doc.htm. [↑](#footnote-ref-3)
4. KLUČKA, J.: *Medzinárodné právo verejné (všeobecná a osobitná časť)*, 2. vydanie, IURA Edition: Bratislava, 2011, s. 480. [↑](#footnote-ref-4)
5. Pozri článok 2, článok 41 a kapitolu 11 Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peace-Keeping and Security, online: (Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peace-Keeping and Security, [online] dostupný: <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=ap101299&lang=en>. [↑](#footnote-ref-5)
6. Pozri: Prebiehajúce misie a operácie (civilné aj vojenské) EÚ k júnu 2013, [online] dostupné: http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/. [↑](#footnote-ref-6)
7. An Agenda for Peace – Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, op. cit. par. [↑](#footnote-ref-7)
8. Článok 21 Zmluvy o Európskej únii. [↑](#footnote-ref-8)
9. Článok 21, ods. 1 Zmluvy o Európskej únii. [↑](#footnote-ref-9)
10. Bližšie pozri: European Commission – Restrictive measures in force (Article 215 TFEU), aktuálne k 2.9.2014, online: <http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf>. [↑](#footnote-ref-10)