

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Katarina Vatovec, *LL.M.*

Pravne in politične omejitve mednarodnih organizacij
pri izrekanju sankcij – primer Organizacije združenih
narodov in Evropske unije

doktorska disertacija

Ljubljana, 2015

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Katarina Vatovec, *LL.M.*

Mentor: red. prof. dr. Zlatko Šabič

Pravne in politične omejitve mednarodnih organizacij
pri izrekanju sankcij – primer Organizacije združenih
narodov in Evropske unije

doktorska disertacija

Ljubljana, 2015

POVZETEK

Pravne in politične omejitve mednarodnih organizacij pri izrekanju sankcij – primer Organizacije združenih narodov in Evropske unije

Pričujoča disertacija s proučevanjem negativnih, neoboroženih, prisilnih ukrepov, s katerimi se mednarodne organizacije odzovejo na ogrožanja mednarodnega miru in varnosti ali njune kršitve, prispeva k razumevanju njihove uporabe v sodobnem mednarodnem okolju. Z vpeljavo pojma institucionalizirane sankcije in z izpostavljanjem njihovih značilnih prvin, ki jih ločijo od drugih podobnih ukrepov, na primer protiukrepov, preseže tradicionalno razumevanje mednarodnega prava in mednarodnih odnosov, usmerjeno predvsem na države in na meddržavne odnose. Z vzpostavljenim konceptom institucionaliziranih sankcij se začrtajo meje predmeta proučevanja, tj. omejitev pristojnosti mednarodnih organizacij pri uporabi institucionaliziranih sankcij.

Doktrina in mednarodna (sodna) praksa v preteklosti praviloma nista polemizirali obstoja institucionaliziranih sankcij. Vprašanja so se zastavljala v zvezi z njihovo zakonitostjo in legitimnostjo ter učinkom uporabe. Obsežna literatura nakazuje, da mednarodni pravniki izpostavljajo predvsem omejitve pristojnosti, ki jih imajo mednarodne organizacije pri uporabi sankcijskih ukrepov. Pri tem se osredotočajo zlasti na Organizacijo združenih narodov in njen Varnostni svet. Strokovnjaki mednarodnih odnosov pa se pretežno ukvarjajo s proučevanjem učinkov sankcijskih ukrepov. Znanstvena izvirnost disertacije izhaja iz interdisciplinarnega proučevanja uporabe institucionaliziranih sankcij, ki je v razpoložljivi literaturi zanemarjeno. Mednarodno pravo je ključno pri vzpostavitvi ureditve institucionaliziranih sankcij ter oblikovanja in vodenja sankcijske politike. Mednarodna praksa izrekanja sankcijskih ukrepov pa pomembno vpliva na razvoj in oblikovanje ureditve njihove uporabe. Doktrinarni pristop, ki zajema strokovnjake obeh znanstvenih disciplin, disertacija poveže s praktičnim izkustvom izbranih mednarodnih organizacij pri uporabi institucionaliziranih sankcij. Pri tem ni izpostavljeno zgolj varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, temveč se razpravlja tudi o drugih mogočih omejitvah. Prav tako se disertacija ne omejuje na univerzalno mednarodno organizacijo, ampak v okvir proučevanja enakovredno umesti regionalno organizacijo.

Omejitve pristojnosti mednarodnih organizacij pri izrekanju institucionaliziranih sankcij so proučene skozi delovanje (univerzalne) Organizacije združenih narodov in (regionalne) Evropske unije oziroma skozi vloge njunih odločevalskih organov, Varnostnega sveta in Sveta. Disertacija izhaja iz njune primerljivosti na področju uporabe institucionaliziranih sankcij, s čimer odstopa od večinskega doktrinarnega pogleda, v katerem se izpostavljajo predvsem njune razlike, ki bodisi izvirajo iz normativne ureditve bodisi so posledica številčnosti članstva oziroma njegove geografske pogojenosti. Hkratno obravnavanje uporabe institucionaliziranih sankcij obeh mednarodnih organizacij je precej skopo, čeprav bi Organizacijo združenih narodov in Evropsko unijo lahko opredelili za najpomembnejša akterja uporabe sankcijskih ukrepov. Kot primerljiva se izpostavijo zlasti normativna ureditev uporabe institucionaliziranih sankcij z obstojem pravice veta, dvostopenjskim postopkom in skupnim ciljem, ki mu pri uporabi teh ukrepov sledita obe organizaciji, geografska neomejenost uporabljenih sankcijskih ukrepov in privrženost multilateralnemu delovanju. Ugotovljena je tudi njuna medodvisnost in vzajemno vplivanje pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike.

Temeljna raziskovalna teza upošteva ugotovljene vrzeli doktrine, gradi na interdisciplinarnem proučevanju uporabe institucionaliziranih sankcij in dinamičnem razumevanju mednarodnega

okolja, kjer se prepletata mednarodno pravo in mednarodna politika, ter črpa svoje ugotovitve iz izkustva mednarodne (tudi sodne) prakse: mednarodne organizacije sprejemajo institucionalizirane sankcije, na njihov učinek pa vpliva spoštovanje omejitev, ki jih imajo te organizacije pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike. Učinek uporabe institucionaliziranih sankcij se v kontekstu te disertacije torej razume skozi prizmo zakonitosti in legitimnosti sprejetih sankcijskih ukrepov.

Institucionalizirane sankcije so postale ustaljeno orodje v mednarodnih odnosih in uveljavljen institut mednarodnega prava. Ob skorajda vsakršni krizni situaciji razprava o uvedbi sankcij ne umanjka, pogosto pa so sankcijski ukrepi tudi dejansko sprejeti. Pri tem so nezanimljivi njihovi (pogosto daljnosežni) učinki – na prebivalstvo, na ciljnega posameznika in subjekt ali na tarčo ter na mednarodnopravni red, mednarodno pravo in stabilnost mednarodnih odnosov. Disertacija z eksemplifikativno navedbo nekaj spornih mednarodnih situacij oziroma slabosti uporabe individualnih ciljnih sankcij zlasti glede spoštovanja človekovih pravic osvetli, kako pomembna je določitev omejitev pristojnosti političnih organov na področju uporabe sankcijskih ukrepov. Rešitve za odpravo teh slabosti in pomanjkljivosti se iščejo v postavitvi meje pristojnosti mednarodnih organizacij pri uporabi sankcijskih ukrepov. Vsebinske omejitve, ki so se izostrile skozi veljavno normativno ureditev izbranih mednarodnih organizacij, analizo doktrinarnih prispevkov, samoomejitve pristojnih organov ter (sodno) prakso, izvirajo iz treh uveljavljenih načel: spoštovanja kogentnih norm mednarodnega prava, varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter spoštovanja vladavine prava. Z identifikacijo omejitev pristojnosti Organizacije združenih narodov in Evropske unije je dana podlaga za vzpostavitev standarda ravnanja, ki ga je mogoče aplicirati na delovanje katere koli mednarodne organizacije pri izrekanju institucionaliziranih sankcij. Spoštovanje teh načel vodi k zakonitosti sprejetih sankcijskih ukrepov, k njihovi legitimnosti, torej tudi k uživanju (vsaj večinske) podpore v (mednarodnem oziroma regionalnem) okolju, s tem pa k sprejemljivemu učinku njihove uporabe. Upoštevajoč dinamiko uporabe institucionaliziranih sankcij se zdi razumljivo, da jim je treba nameniti več raziskovalnega časa in več tehtnega premisleka pred njihovo dejansko uporabo – premisleka, ki vključuje skrbno presojo, ali naložitev sankcijskih ukrepov spoštuje omenjena načela, oziroma preudarka, kakšen sankcijski režim vzpostaviti, da ne bi prišlo do kršitve teh načel.

Določitev omejitev pristojnosti Organizacije združenih narodov in Evropske unije pri sprejetju sankcijskih ukrepov sočasno osmisli vlogo mednarodnih organizacij pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike. Medodvisnost in vzajemno vplivanje izbranih organizacij pri uporabi institucionaliziranih sankcij ob upoštevanju obsežne in ustaljene prakse Sodišča Evropske unije osmišlja vlogo Evropske unije kot regionalne prenosnice globalne sankcijske politike, kot varuhinje zakonitosti in (so)oblikovalke legitimnosti globalne sankcijske politike oziroma kot nosilke regionalne sankcijske politike.

Ključne besede: institucionalizirane sankcije, sankcijska politika, mednarodno pravo, mednarodni odnosi, Varnostni svet Organizacije združenih narodov, Evropska unija

SUMMARY

Legal and Political Limitations on Imposing Sanctions in International Organizations – The Case of the United Nations and the European Union

The dissertation contributes to the understanding of the role of negative, non-armed, coercive measures, which international organizations use to respond to threats or breaches of international peace and security, in contemporary international law and politics. By defining these measures as institutionalized sanctions and by identifying and highlighting their proper elements that distinguish them from other seemingly similar measures, such as counter-measures or membership-related sanctions, the dissertation puts forward a view that goes beyond the traditional understanding of international law and international relations as being focused mainly on States and interstate relations. The concept of institutionalized sanctions outlines the study subject, that is the international organizations' powers limitations when adopting sanctioning measures.

The existence of institutionalized sanctions as a general rule has not been challenged by the doctrine and international jurisprudence. Questions, nevertheless, have been raised with regard to their legality, legitimacy and actual impact. The extensive available literature cannot be overlooked. This literature on one hand indicates that international jurists have emphasized in particular the limitations on the powers of international organizations with a particular focus on the United Nations and its Security Council in the use of institutionalized sanctions. International relations' experts on the other hand have mainly analysed the impact of imposed sanctions. The dissertation, however, takes a different and unique interdisciplinary approach to subject of institutionalized sanctions, which has thus far been neglected in the available literature. The interdisciplinary approach in the dissertation aims to overcome differences that result from the type of focus used to study the use of institutionalized sanctions and tries to make sense of and to understand the role of international organizations in the design and conduct of sanctions policy. Whereas international law is crucial in regulating sanctions policy, the international practice of imposing sanctioning measures has a significant impact on the regulation's development and on the manner in which the sanctions will be employed. The dissertation links the doctrinal approach of experts of both scientific disciplines (international law and international relations) with the practical experience of chosen international organizations when using institutionalized sanctions. In doing so, the dissertation considers universal international, as well as regional, organizations.

The limitations of the powers of international organizations when adopting sanctioning measures are considered through examining the United Nations (a universal organisation) and the European Union (a regional organisation), focusing on the roles of their decision-making bodies, namely, the Security Council and the Council. The dissertation elaborates the similarities of the two organizations when employing institutionalized sanctions. This approach differentiates this dissertation from the doctrinal mainstream, which highlights primarily the differences between the organizations. Although it could be argued that the United Nations and the European Union are the most important actors in the area of sanctions policy, the research into the practice of both organizations in the area of the use of institutionalized sanctions is in fact scarce. The dissertation concludes that both organizations have comparable normative regulations on the use of sanctions (with the right to veto, twofold procedure and a common goal, which both organizations follow when adopting sanctioning measures). Their use of institutionalized sanctions is geographically unlimited and they both show a strong commitment

to multilateralism. Their interdependence and reciprocal influence prove the intertwined relations among chosen organizations in the area of sanctions policy.

The main research thesis assesses the lack of doctrine in this area, builds on the interdisciplinary study of the use of institutionalized sanctions, employs a dynamic understanding of the international environment, where international law and international politics intertwine, and draws its conclusions from international (also judicial) practice: the respect of international organizations' powers limitations, when they adopt sanctioning measures, affects the impact of these measures.

Institutionalized sanctions have become established tools in international relations and an established instrument of international law. The debate on the imposition of sanctions is present in almost every crisis situation. Indeed, the imposition of sanctions actually take place frequently. Their (often far-reaching) impact on civil population, targets, individuals and entities and on the international order, international law and on the stability of international relations, is considerable. By describing some examples of conflicting international situations and by pointing to deficiencies in the use of individual targeted sanctions, the dissertation sheds light on the importance of identifying the limitations on the powers of political organs that design and conduct sanctions policy. The dissertation seeks solutions to overcoming these deficiencies and shortcomings by identifying the limits to the powers of international organizations. Some of the substantive limitations that have sharpened through the existing normative regulation of both international organizations, through the contributions of doctrinal analysis, through self-restrictions imposed by competent organs, and through the (judicial) practice originate from established principles: respect for peremptory norms of international law, the protection of human rights and fundamental freedoms and the respect of the rule of law. The established standards could therefore be used by any international organization when imposing institutionalized sanctions. Compliance with these principles in the area of the use of institutionalized sanctions leads to the legality of the adopted measures, to their legitimacy by consuming (at least the majority) support in the (international or regional) environment, and to the acceptable impact of their use. Given the dynamics of the use of institutionalized sanctions it seems rational that they should be given more research time and more reasoned consideration prior of their actual use - a reflection that involves careful assessment of whether the imposition of sanctioning measures respect the above-mentioned principles, and an appreciation as to what sanctions regime should be set up and employed in order not to violate these principles.

Determination of the limitations of the United Nations and the European Union powers when adopting sanctioning measures at the same time explains the role of international organizations in the design and conduct of sanctions policy. Interdependency and reciprocal influence of both chosen organizations when using institutionalized sanctions and the vast and settled case-law of the Court of Justice of the European Union help define the role of the European Union as a regional implementing force of global sanctions policy, as the guardian of legality and (co-) designer of legitimacy of global sanction policy, and as the bearer of regional sanctions policy. The United Nations bears responsibility in the realm of global sanctions policy. When it cannot act or is unwilling to act, regional organizations (namely the European Union) assume that responsibility.

Key words: institutionalized sanctions, sanctions policy, international law, international relations, Security Council of the United Nations, European Union

KAZALO

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC	
1 UVOD: AKTUALNA RESNIČNOST SANKCIJ	
2 TEORETSKA IZHODIŠČA IN RAZISKOVALNO-METODOLOŠKI OKVIR	
2.1 Po poti mednarodnih organizacij in uporabe institucionaliziranih sankcij	
2.2 Utemeljitev izbire univerzalne Organizacije združenih narodov in regionalne Evropske unije	
2.3 Utemeljitev izbire Evropske unije med regionalnimi organizacijami	
2.4 Utemeljitev interdisciplinarnega pristopa	
2.5 Utemeljitev znanstvene izvirnosti in relevantnosti	
2.6 Temeljna raziskovalna teza in metodološki pristop	
2.6.1 Konceptualizacija institucionaliziranih sankcij	
2.6.2 Identifikacija omejitev pristojnosti mednarodnih organizacij	
2.6.3 Oblikovanje in vodenje sankcijske politike	
2.7 Izhodiščne zamejitve področja proučevanja	
3 KONCEPTUALIZACIJA INSTITUCIONALIZIRANIH SANKCIJ	
3.1 Opredelitev institucionaliziranih sankcij	
3.2 Razvojne smeri institucionaliziranih sankcij	
3.2.1 Od Društva narodov do univerzalne Organizacije združenih narodov in regionalne Evropske unije	
3.2.1.1 Društvo narodov	
3.2.1.2 Organizacija združenih narodov	
3.2.1.3 Evropska unija	
3.2.2 Od vseobsežnih sankcij do ciljnih sankcij in individualnih sankcij, izrečenih v primerih splošnih groženj	
3.2.2.1 Institucionalizirane sankcije prve generacije: vseobsežne sankcije ...	
3.2.2.2 Institucionalizirane sankcije druge generacije: ciljne sankcije	
3.2.2.3 Institucionalizirane sankcije tretje generacije: individualne sankcije, izvirajoče iz splošnih groženj	
3.2.3 Od kaznovalnega do pogajalskega modela institucionaliziranih sankcij	
3.3 Konceptualni okvir institucionaliziranih sankcij	
4 IDENTIFIKACIJA OMEJITEV PRISTOJNOSTI MEDNARODNIH ORGANIZACIJ PRI UPORABI INSTITUCIONALIZIRANIH SANKCIJ	

4.1	Omejitve pristojnosti Varnostnega sveta in Sveta pri uporabi institucionaliziranih sankcij	
4.2	Med čermi (mednarodnega) prava in (mednarodne) politike	
4.3	Identifikacija omejitev Varnostnega sveta in Sveta pri uporabi institucionaliziranih sankcij	
4.3.1	Prožnost delovanja političnih organov v pravnem okviru	
4.3.2	Samoomejitve	
4.3.3	Postopkovne (formalne) omejitve	
4.3.4	Vsebinske (materialne) omejitve	
4.3.4.1	Kogentne norme mednarodnega prava	
4.3.4.2	Človekove pravice in temeljne svoboščine	
4.3.4.3	Mednarodno humanitarno pravo	
4.3.4.4	Vladavina prava	
4.3.5	Sklepno: temeljna načela ravnanja mednarodnih organizacij pri uporabi institucionaliziranih sankcij	
4.4	Učinek uporabe institucionaliziranih sankcij skozi prizmo zakonitosti in legitimnosti	
5	SKLEP: OBLIKOVANJE IN VODENJE SANKCIJSKE POLITIKE	
6	LITERATURA IN VIRI	
7	STVARNO IN IMENSKO KAZALO	

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

ASEAN	Zveza držav jugovzhodne Azije (<i>Association of Southeast Asian Nations</i>)
DARIO	Osnutek členov o odgovornosti mednarodnih organizacij (<i>Draft Articles on the Responsibility of International Organizations</i>)
ECOWAS	Gospodarska skupnost zahodnoafriških držav (<i>Economic Community of West African States</i>)
EGS	Evropska gospodarska skupnost
EKČP	Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo
EU	Evropska unija
MERCOSUR	Skupni južni trg (<i>Mercado Común del Sur</i>)
MPDPP	Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah
MPESKP	Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah
OAS	Organizacija ameriških držav (<i>Organization of American States</i>)
OAU	Organizacija afriške enotnosti (<i>Organization of African Unity</i>)
OMIL	Organizacija Mudžahidov iranskega ljudstva
OZN	Organizacija združenih narodov
PDEU	Pogodba o delovanju Evropske unije
PES	Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti
PEU	Pogodba o Evropski uniji
RUF	Revolucionarna združena fronta (<i>Revolutionary United Front</i>)
SADC	Južnoafriška razvojna skupnost (<i>Southern African Development Community</i>)
SZVP	skupna zunanja in varnostna politika
UNASUR	Unija južnoameriških narodov (<i>Unión de Naciones Suramericanas</i>)
UNITA	Nacionalna unija za popolno neodvisnost Angole (<i>União Nacional para a Independência Total de Angola</i>)
ZDA	Združene države Amerike
ZN	Združeni narodi
ZRJ	Zvezna republika Jugoslavija

1 UVOD: AKTUALNA RESNIČNOST SANKCIJ

»Lažje se je vojskovati kot sklepati mir.«

Clemenceau (Ribot 1936, 255)

»Mir je v mednarodnem interesu in se lahko varuje le s pomočjo mednarodnega prizadevanja.«

Mitrany (1925, i)

Sankcije¹ so resničnost sodobnega mednarodnega okolja. Kako drugače si razlagati dejstvo, da se ob skorajda vsakršni krizni situaciji razpravlja o uvedbi sankcij, ki se pogosto tudi izrekajo.

Ko v preteklosti še ni bilo mednarodnih organizacij² kot mednarodnopravnih subjektov, se je v mednarodnih odnosih gledalo izključno ali predvsem skozi prizmo držav, zato so države neredko posegale po unilateralnih negativnih, neoboroženih ukrepih – pavšalno imenovanih sankcije – kot zunanjepolitičnem orodju. Tako se je denimo v času antične Grčije leta 492 p. n. š. mestna državnica Aegina na atensko zavrnitev izpustitve desetih njenih državljanov odzvala z zajetjem atenske ladje s potniki (Phillipson v Farrall 2007, 45). Literatura (Baldwin 1985, 150; Simons 1999, 13–16) med prvimi zgodovinskimi zapisi o uporabi gospodarskih sankcij pogosto navaja prepovedi pristajanja v atiških pristaniščih in trgovanja, ki so jih leta 432 p. n. š. Atenci naložili sosednji Megari, ker je bila zaveznica sovražnih Šparte in Korinta. Tudi takrat naj bi bile

¹ S krovnim pojmom »sankcije« so v disertaciji opredeljeni predvsem negativni ukrepi, ki jih izrekajo mednarodne organizacije, pa tudi negativni zunanjepolitični ukrepi, ki jih sprejmejo država ali skupina držav. V strokovni in laični literaturi se namreč slednji ukrepi pogosto posplošeno in populistično opredelijo kot »sankcije«, čeprav bi jih bilo pravilno opredeliti za »protiukrepe« (podrobneje v 3. poglavju te disertacije). Ko se s pojmom »sankcije« razumejo obvezujoči, negativni in neoboroženi ukrepi, ki so orodje v rokah mednarodnih organizacij za varovanje mednarodnega miru in varnosti, se uporablja podrobnejši pojem »institucionalizirane sankcije«. V disertaciji se omenjata tudi pojma »ukrep[i], ki ne vključujejo uporabe oborožene sile« iz 41. člena Ustanovne listine Združenih narodov (v nadaljevanju Ustanovna listina) in »omejevalni ukrepi« iz 215. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju PDEU), ki sta sinonima pojma »institucionalizirane sankcije«. Uvodoma velja opozoriti tudi na široko razumevanje mednarodnega miru in varnosti. V svetu gospodarske, okoljske in drugih prepletenosti bržkone ni utemeljeno razlikovanje med mednarodnim in regionalnim mirom in varnostjo. Kot so globalizirani mednarodni odnosi, sta namreč globalizirana tudi mir in varnost. Predmet proučevanja niso sankcije nacionalnega prava.

² Pojem »mednarodna organizacija« je generičen pojem in zajema različne oblike organizacij, na primer mednarodne vladne in nevladne organizacije, čeznacionalne profitne in neprofitne organizacije. V disertaciji se pojem »mednarodna organizacija« nanaša izključno na mednarodne vladne organizacije.

posledice uporabe teh ukrepov ogromne, saj so – kot eden od vzrokov – prispevali k začetku peloponeške vojne (Thucydides 1958, 48–49).

Nastanek mednarodnih organizacij je prinesel nov mejnik v razvoju mednarodnega prava in mednarodnih odnosov tudi na področju institucionaliziranih sankcij. Enainpetdesetim državam članicam prve mednarodne organizacije politične narave – Društva narodov – se je 11. oktobra 1935 uspelo poenotiti, zbrati dovolj politične volje in smelosti, da na podlagi prvega odstavka 16. člena Pakta Društva narodov (v nadaljevanju Pakt) naložijo ukrepe gospodarske narave suvereni članici Italiji zaradi njene agresije na Abesinijo (današnja Etiopija). Skoraj osemdeset let kasneje, 24. novembra 2013, so stalne članice Varnostnega sveta (Francija, Kitajska, Rusija, Združene države Amerike (v nadaljevanju ZDA) in Združeno kraljestvo) in Nemčija z Iranom podpisale sporazum o postopnem opuščanju jedrskega programa v zameno za začasno prekinitev sankcij, ki so ga upravičeno poimenovali za »zgodovinskega« (Borger in Kamali Dehghan 2013; Dinmore in drugi 2013; Gordon 2013). Po skoraj sedmih letih, ki so pretekla od soglasno sprejete resolucije 1737 (Varnostni svet 2006f), s katero je Varnostni svet Organizacije združenih narodov (v nadaljevanju Varnostni svet) na podlagi 41. člena Ustanovne listine naložil sankcije Iranu, ker ni prekinil širjenja občutljivih jedrskih dejavnosti (npr. plemenitenje urana), in ko se je dvomilo v politiko naloženih gospodarskih sankcij (npr. Takeyh in Maloney 2011), je – tudi pod težo sankcijskega režima – prišlo do (vsaj začasnega) dogovora in pogajanj, ki naj bi vodila v rešitev, sprejemljivo za obe pogajalski strani (Svet 2014b; 2014c; 2014t). Med tnalom političnih razmer v Iranu in nakovalom mednarodne politične in gospodarske osame predvidena časovno omejena opustitev jedrskega programa v Iranu vendarle nadeja, da bo mednarodnim pogajalcem in iranski strani uspelo doseči dolgoročni celostni dogovor, s katerim bi se iranski jedrski program uporabljal le v miroljubne namene.

Sankcije se v zadnjem času pogosto omenjajo v kontekstu oboroženih spopadov v Siriji in v Ukrajini. V zvezi z dogajanjem v Siriji sta bili v okviru Varnostnega sveta zaradi nasprotovanja dveh stalnih članic (glej npr. Varnostni svet 2012c) mogoči zgolj sprejetje izjave predsednika glede »nesprejemljive in stopnjujoče se ravni nasilja ter smrti več kot 100.000 ljudi« in »znatnega in hitrega poslabšanja humanitarne situacije v Siriji« (Varnostni svet 2013a) ter sprejetje resolucije 2118 (Varnostni svet 2013b) o uničenju sirskega kemičnega orožja. Večjo složnost je uspela pokazati Evropska unija (v nadaljevanju EU), ki je zmoгла soglašati o naložitvi omejevalnih ukrepov in njihovem stopnjevanju (Svet 2011e; 2011f; 2011h; 2012b; 2012f; 2013b; 2013c; 2014m). Z njimi je najvišjim predstavnikom sirskega režima (tudi predsedniku al-Asadu (glej Svet 2013c), glede katerega sprva ni premogla politične enotnosti) ter osebam, ki so z njimi v tesnih osebnih in družinskih vezeh (npr. predsednikovi sestri Bušri al-Asad, glej potrditev

sprejetih ukrepov zoper njo v sodbi Splošnega sodišča 2014a; o nezadostnih dokazih glede povezave z izvajanjem represije oziroma povezave z vladajočim režimom po zapustitvi ministrske funkcije, glej Splošno sodišče 2014b oziroma 2014c), zamrznila sredstva in gospodarske vire v državah članicah EU ter jim prepovedala vstop na svoje ozemlje, proti Siriji pa je med drugim uvedla embargo na orožje ter prepovedala izvoz opreme, blaga in tehnologije, ki bi se lahko uporabili za notranjo represijo. Pri tem se vsiljujejo primerjave z Libijo in na sankcije lepijo pridevniki, kot so »papirnat« in »brezzob« (Gaube 2011).

Podobno je glede situacije v Ukrajini, kjer ukrepanje Varnostnega sveta (vključno s sankcijami) proti njegovi stalni članici ni mogoče. EU pa je – tudi zaradi neposrednega sosedstva in sodelovanja z Ukrajino ter težavnosti situacije z mogočimi čezmejnimi učinki – s stopnjevanjem obsega in vrst omejevalnih ukrepov pokazala arzenal sankcij, s katerimi se lahko odziva na krizna žarišča. Sprva nemiri v ukrajinskem glavnem mestu Kijevu in uporaba sile proti protestnikom, ki so z opozicijskimi strankami vztrajali pri odstopu tedanjega predsednika Janukoviča in izvedbi predčasnih volitev, kasneje izvedba referendumov in nezakonite priključitve ukrajinskega Krima Rusiji ter sedanja destabilizacija razmer v (vzhodnem delu) Ukrajine so vodili k sprejetju omejevalnih ukrepov EU proti nekaterim odgovornim (ruskim in ukrajinskim) politikom in pripadnikom oboroženih sil (Svet 2014d; 2014e; 2014f; 2014g; 2014h; 2014i; 2014k; 2014l; 2014r; 2014u; 2014v) ter vrsti gospodarskih ukrepov zoper ruski finančni, obrambni in energetski sektor (Svet 2014o; 2014p; 2014s). Začetni ciljni ukrepi zaradi razmer v Ukrajini so porajali primerjave z omejevalnimi ukrepi, ki jih je EU sprejela proti Belorusiji (Rettman 2013), kjer (še) niso dosegli pomembnejših učinkov (drugače, o učinkovitosti omejevalnih ukrepov gospodarske narave proti vladajočemu beloruskemu režimu, glej Potocki 2011). Kasnejše stopnjevanje omejevalnih ukrepov proti Rusiji pa je obseg in intenziteto razprav in ukrepanja EU proti Belorusiji že preseгло.

Omenjene situacije in siceršnja sodobna mednarodna praksa kažejo, da so institucionalizirane sankcije kot »nujno zlo in pravično prizadevanje« (Craven 2002, 60) izredno pomembno orodje v mednarodnih odnosih in institut mednarodnega prava, ki naj pripomore k vnašanju stabilnosti v sodobno mednarodno okolje. Temeljni cilj uporabe teh sankcij je ohranjanje ali vzdrževanje mednarodnega miru in varnosti.

Oblikovanje in vodenje sankcijske politike ter nadzor nad njenim izvajanjem so zato posebnega pomena. To prepričanje utrjuje pogosto izražena potreba po urejanju razmer s temi ukrepi, ki povzročajo manj tegob in negativnih posledic kot uporaba oborožene sile, ki v globalni gospodarski in vsesplošni prepletenosti lahko pripeljejo do želenih učinkov ter katerih sprejetje je mogoče tudi takrat, ko politične volje za uporabo oborožene sile ni (Farrall 2007, 3–

4). Hkrati pa ne smemo spregledati dihotomij, ki so vpete v institucionalizirane sankcije. Kot ne gre zanikati, da so zaželen, priročen in prizanesljivejši (npr. Gasser 1996, 876) ukrep prav zato, ker se z njim poskuša izogniti uporabi oborožene sile, ne gre pozabiti, da so sankcije kljub neoboroženosti prisilni, celo »uničujoč« (Reisman in Stevick 1998, 131) odgovor, kar narekuje potrebno preiščeno pri njihovi uporabi. Institucionalizirane sankcije lahko prizadenejo bodisi civilno prebivalstvo (še posebej v primerih vseobsežnih sankcij) bodisi konkretne osebe in subjekte (v primerih individualnih ciljnih sankcij), cena njihove uporabe oziroma škoda, ki jo ima zaradi izrečenih sankcij pošiljatelj, pa ni nezanemarljiva, temveč lahko celo narašča z dolžino njihovega trajanja. Nekdanji predsednik ZDA Lincoln (1854) je sicer v drugačnem kontekstu (o sistemu suženjstva in ohranitve enotnosti ZDA) izrekel: »Pristal bi na vsakršno veliko zlo, da bi se izognil še večjemu zlu.« V kontekstu te disertacije je treba uporabo institucionaliziranih sankcij razumeti kot manjše zlo v primerjavi z uporabo oborožene sile, kot uporabni institut mednarodnega prava za varovanje mednarodnega miru in varnosti ter kot orodje kolektivne varnosti.

Normativni zametki uporabe sodobnih institucionaliziranih sankcij so se v mednarodnih odnosih pojavili torej že pri prvi mednarodni organizaciji, ki je temeljila na ideji kolektivne varnosti, tj. Društvu narodov. Do ureditve uporabe sodobnih institucionaliziranih sankcij je pretekla dolga, nič kaj preprosta pot. Praksa njihove uporabe se je intenzivirala, spreminjala in prilagajala potrebam sodobnih mednarodnih odnosov. Institucionalizirane sankcije kot orodje mednarodnih organizacij pa se razvijajo, izpopolnjujejo, posodablajo ter prilagajajo prostoru in času sodobnega mednarodnega okolja. Vztrajno in nenehno se iščejo rešitve in kompromisi za odpravo slabosti in pomanjkljivosti, ki jih je razkrila njihova uporaba. V tem pogledu vsekakor prednjačita globalna Organizacija združenih narodov (v nadaljevanju OZN), katere »ukrep[i], ki ne vključujejo uporabe oborožene sile«, so del normativnega sistema kolektivne varnosti, in regionalna EU, pri kateri izrekanje »omejevalnih ukrepov« sovpada s kvalitativno poglobitvijo njenega normativnega ustroja, politično nadgradnjo in institucionalizacijo njenega zunanjepolitičnega delovanja.

Živimo v času, ko so – vsaj na papirju – človekove pravice in temeljne svoboščine³ (Alston 1999; Steiner in drugi 2007) postavljene na piedestal, ko je razpravljanje o

³ V nadaljevanju disertacije so s pojmom »človekove pravice« zajete tudi temeljne svoboščine. Disertacija mestoma uporablja tudi pojem »temeljne pravice«, značilen za besednjak prava EU. Nekateri avtorji (npr. Eckes 2009a, 16) razlikujejo med človekovimi pravicami – ki pripadajo osebi – in temeljnimi pravicami – ki jih zagotavlja država ali mednarodna organizacija –, pri tem pa naj bi bila za pojem »človekove pravice« lastna umeščenost v mednarodni

okoljevarstvenih temah (Birnie in drugi 2009; Sands 1995) oziroma reševanje podnebnih sprememb del vsakdana. Praktično udejanjenje teh razprav nemalokrat umanjka. Spreminjajoče mednarodno okolje, zlasti globalna prepletenost, tehnološke inovacije, demokratizacija in privatizacija (Sands 2001, 537–542; tudi npr. Davis in Engerman 2003, 196; Joyner 2005, 288; Pease 2012, 59), pa tudi mednarodni terorizem, gospodarska in finančna kriza ter nedelujoče oziroma propadle države (Armstrong in drugi 2012, 116) prežemajo sodobne mednarodne odnose in narekujejo drugačen pristop oblikovanja in vodenja sankcijske politike. Namesto statičnega ohranjanja ravnovesja v času hladne vojne so tvornejši odnosi med velesilami po koncu bipolarnosti omogočili dinamičen razvoj in preboj tudi pri uporabi institucionaliziranih sankcij. Retorika nove dobe je dopustila upanje, da se bo poskušalo preprečiti nastanek konfliktnih situacij oziroma da se jih bo hitro reševalo (če je le mogoče, še v fazi njihove obvladljivosti) v okviru svetovne organizacije. Praksa pa je mestoma razblinila te upe. Dokaj kmalu se je pokazalo, da je »novi red bolj odvisen od ujemanja nacionalnih interesov kot resnično inovativnega pristopa k mednarodnim zadevam« (Chesterman 2006, 17). S prepletenostjo sveta se resda povečujejo možnosti uspešnejše uporabe tega orodja, katerega učinki postajajo obsežnejši, hkrati pa ne gre spregledati, da taista prepletenost ustvarja večje čezmejne učinke konfliktnih situacij in nemalokrat povzroča destabilizacijo širše regije, kar otežuje uspešnost uporabe institucionaliziranih sankcij.

Uporaba institucionaliziranih sankcij je v sodobnih mednarodnih odnosih vseprisotna. Neredko je takojšnja reakcija na kršitev ali grožnjo mednarodnemu miru in varnosti. Skorajda ob vsakokratnem novem mednarodnem žarišču se o njih razpravlja v okviru Varnostnega sveta. Ne mine zasedanje Sveta za zunanje zadeve, na katerem se zunanji ministri držav članic EU ne bi dotaknili posledic že sprejetih omejevalnih ukrepov oziroma razmišljali o uvedbi novih ukrepov ali njihovih spremembah in dopolnitvah. Pisanje o uporabi institucionaliziranih sankcij ni zaobšlo sodobnih komunikacijskih orodij. Sodno prakso Sodišča EU s področja omejevalnih ukrepov najdemo ažurno predstavljeno v blogu *European Sanctions* (Lester in O'Kane 2013). Posebna delovna skupina iz univerze v Ženevi, sestavljena iz strokovnjakov in praktikov s področja mednarodnih odnosov, pa je oblikovala sodobno aplikacijo z nesporno praktično uporabnostjo, imenovano SanctionsApp, ki pregledno, sistematično in kronološko proučuje na

kontekst, za pojem »temeljne pravice« pa vpetost v domači (državni in unijski) kontekst. V disertaciji se oba pojma uporabljata v enakem pomenu.

sankcijske epizode razdeljene sankcijske režime Varnostnega sveta in ocenjuje njihove učinke (Biersteker in drugi 2014).⁴

Proučevanje uporabe institucionaliziranih sankcij je tudi zaradi obsežnosti upoštevne literature in (sodne) prakse poseben izziv. Številni primeri slabih praks – denimo občasna omahljivost ali pregovorna selektivnost pri sprejetju teh ukrepov in pomanjkljiva procesna jamstva ciljnih posameznikov in subjektov – zastavljajo premnoga nelahka vprašanja. »Zaradi njihove 'neučinkovitosti, nezakovitosti ali krutosti' so sankcije priljubljen grešni kozel za medije, ki so kritični do ZN« (Weschler 2010, 43). Zato ni nerazumljivo, da je manj naklonjenih oziroma prizanesljivih (npr. Baldwin 1985; Elliot 1998; Weschler 2010, 43; Giumelli 2011) in neizmerno več kritičnih prispevkov, ki opozarjajo na slabosti ali pomanjkljivosti pri uporabi tega orodja (npr. Galtung 1967; Wallenstein 1968; Bienen in Gilpin 1980; Miyagawa 1992; Chayes in Chayes 1995; de Wet 2004; Eckes 2009a; 2012a). Kritike na račun njihove zakonitosti, legitimnosti, primernosti, nearbitrarnosti ali učinkovitosti ne pojenjajo. Empirično podkrepljena študija Hufbauerja, Schotta, Elliottove in Oeggove (2009) z 204 primeri izrečenih gospodarskih sankcij, ki ne umanjka med navedeno literaturo resnejšega doktrinarnega prispevka s področja uporabe sankcij, zgolj 34 odstotkov sankcijskih režimov označi za učinkovite, skorajda enak odstotek pa naj bi bilo izrečenih sankcij, ki so v celoti neučinkovite. Poleg očitkov o njihovi učinkovitosti je mogoče med strokovno in laično javnostjo naleteti na dvome o zakonitosti in legitimnosti vzpostavljenih sankcijskih režimov (primer sankcij OZN proti Libiji leta 1992) in o primernosti sankcijskih ukrepov, ki imajo grozljive posledice za civilno prebivalstvo (primer sankcij OZN proti Iraku leta 1990), na opozorila o neselektivnem sprejetju sankcij oziroma njihovi nepravilni usmerjenosti (primer sankcij OZN proti nekdanji Jugoslaviji leta 1991), na pomisleke o dolžini njihovega trajanja (primer sankcij OZN proti Libiji od leta 1992 do leta 1999), na dvome o vprašljivi zadostnosti institucionaliziranih sankcij, saj je bilo treba v nekaterih primerih uporabiti oboroženo silo, ker sicer ne bi bile pripeljale do zelenih ciljev (primer sankcij OZN proti Haitiju leta 1993), na ogorčenost nad neodzivanjem ali prepočasnim odzivanjem mednarodnih organizacij (primer Ugande in Ruande v času evidentnega ogrožanja mednarodnega miru in varnosti; sankcije OZN so bile naložene proti Haitiju, ne pa proti Burmi in Nigeriji) in na odmevna zatrjevanja kršitev človekovih pravic tistih, proti katerim so sprejete (primer sankcij OZN in EU v boju proti mednarodnemu terorizmu).

⁴ Pregledna aplikacija temelji na raziskovalnih analizah in ugotovitvah Konzorcija ciljnih sankcij o sprejetju in izvajanju ciljnih sankcij Varnostnega sveta.

Konfliktne mednarodne situacije so bile analizirane v doktrinarnih prispevkih in so torej odpirale vprašanja primernosti izbranih vrst sankcij (npr. Weiss in drugi 1997; Cortright in Lopez 2000a, 2; Wallenstein in Johansson 2004, 27) ter zanikovalе zakonitosti sprejetih ukrepov (npr. Eckes 2009a; Cameron 2013). Nemalokrat so vpraševale po njihovi uspešnosti oziroma učinkovitosti (npr. Galtung 1967; Pape 1997; 1998; Portela 2010a; Gebert 2013) Zato ni nerazumljiva hudomušna ugotovitev (Mack in Khan v Cortright in Lopez 2000a, 13), da se strokovnjaki s področja uporabe institucionaliziranih sankcij »ne strinjajo le glede tega, v kakšni meri so sankcije neuspešne« (prim. Cameron 2003b, 161). Vendarle pa ta povsem ne odseva resničnega doktrinarnega stanja in mednarodne prakse. Težko si je zamisliti, da se v teh letih uporabe institucionaliziranih sankcij doktrina ni poenotila niti glede samega koncepta sankcij. K temu so nemara pripomogle normativne podlage mednarodnih organizacij, v katerih ni najti pojma »sankcij«. V literaturi in virih se za institucionalizirane sankcije tako pojavljajo različna pojmovanja z (ne)enotnimi pomeni, med drugim ukrepi (glej npr. 41. člen Ustanovne listine), omejevalni ukrepi (glej npr. 215. člen PDEU in Kreutz 2005), kolektivne sankcije (glej npr. Fausey 1994), sankcije (glej npr. Abi-Saab 2001), unilateralne sankcije (npr. Bethlehem 2004, 124; Kern 2009; in Rosas 2012 uporabljajo ta izraz za sankcije EU) in multilateralne sankcije (glej npr. Mansfield 1995).

Čeprav so doktrinarni prispevki prežeti s kritičnimi stališči o uporabi institucionaliziranih sankcij in ni premočrtnega prepričanja o njihovem konceptu, je treba razumeti kritiko dobronamerno in konstruktivno. Le tako je namreč mogoče doseči napredek v izboljšavi ureditve oblikovanja in vodenja sankcijske politike. K temu v izdatni meri pripomore tudi sodna praksa s svojimi ugotovitvami, ki vodijo k širšim razmislekom ter pomembno vplivajo na spremembe pri uporabi tega orodja. V kontekstu te disertacije velja izpostaviti zlasti presojo zakonitosti avtonomnih in implementacijskih omejevalnih ukrepov Sodišča EU⁵ (glej npr. Sodišče prve stopnje 2006c; 2008a; 2008b; Sodišče Evropskih skupnosti 2008b; 2009; Splošno sodišče 2010; 2014a).

⁵ Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (v nadaljevanju Lizbonska pogodba), je prišlo med drugim do preimenovanja nekdanjega Sodišča Evropskih skupnosti v Sodišče in nekdanjega Sodišča prve stopnje v Splošno sodišče. Sodišče EU – po Lizbonski pogodbi – sestavljajo Sodišče, Splošno sodišče in specializirana sodišča (prvi odstavek 19. člena Pogodbe o Evropski uniji – v nadaljevanju PEU). V disertaciji se poimenovanja Sodišča EU uporabljajo glede na datum sprejetja omenjenih sodb. Omemba »Sodišče EU« se smiselno uporablja tudi kot generični pojem, s katerim je zajeta sodna praksa Sodišča (torej tudi nekdanjega Sodišča Evropskih skupnosti) in Splošnega sodišča (tudi nekdanjega Sodišča prve stopnje).

Omenjene slabosti ali pomanjkljivosti uporabe institucionaliziranih sankcij vsiljujejo vprašanje, zakaj so sploh potrebne. Odgovor je »preprost«, z besedami Mitranyja (1925, 2): »Ker brez njih ne moremo«. Pri tem je treba jasno poudariti, da institucionalizirane sankcije niso in ne smejo biti orodje, na uporabo katerega se najprej pomisli pri reševanju konfliktnih situacij. Poleg preprečevanja konfliktov, odkrivanja vzrokov konfliktnih situacij ter njihovega odpravljanja se je prvenstveno treba zavzeti za mirno reševanje sporov. Navkljub vsem preprekam in slabostim uporabe institucionaliziranih sankcij ne doktrina ne praksa praviloma ne problematizirata njihovega obstoja (Addis 2003, 612; Mack in Khan 2004, 120; Giumelli in Kruliš 2012, 172). Mednarodni pravniki izpostavljajo predvsem vprašanje zakonitosti njihove uporabe ter zato razmišljajo o omejitvah, ki jih imajo mednarodne organizacije pri uporabi teh ukrepov (npr. Gill 1995; Lamb 1999; Nolte 2000; Kondoch 2001; de Wet 2001; 2004; Owen 2012). Njihov prevladujoč pristop je preskriptiven. Proučevanje omejitev nekateri strokovnjaki povežejo z razpravo o možnosti sodne presoje resolucij Varnostnega sveta oziroma izvajanju nadzora nad delovanjem tega organa (npr. Akande 1997; de Wet 2000; 2004; Schweigman 2001). Strokovnjaki mednarodnih odnosov svojo raziskovalno pozornost usmerjajo pretežno na merjenje uspešnosti oziroma učinkovitosti uporabe institucionaliziranih sankcij (npr. Portela 2010a; Eriksson 2011; Giumelli 2011; 2013c; Giumelli in Ivan 2013). K proučevanju tega orodja pristopajo skozi teoretične osmislitve praktično, z analizami mednarodnih situacij ter poskusi razumevanja praktičnega delovanja sankcij in njihovih učinkov.

Institucionalizirane sankcije so orodje, pri uporabi katerega prihaja do izjemnega in očitnega prepletanja (mednarodnega) prava in (mednarodne) politike. Disertacija zato sledi prepričanju, da je tako kompleksno orodje mogoče analizirati predvsem interdisciplinarno, celostna proučitev oblikovanja in vodenja sankcijske politike pa narekuje interdisciplinarni teoretski pristop. Normativno ureditev in praktično uporabo institucionaliziranih sankcij je namreč nemogoče proučevati izključno v okviru ene znanstvene discipline, ne da bi s tem tvegali izvzetje sankcij iz mednarodnopravnega in mednarodnopolitičnega konteksta, v katerem delujejo. Omenjene razlike v fokusu proučevanja uporabe institucionaliziranih sankcij obeh znanstvenih disciplin se z interdisciplinarnim pristopom poskušajo preseči. Ponavljajoče se težave – kot na primer selektivnost, mestoma vprašljiva zakonitost in učinkovitost vzpostavljenih sankcijskih režimov – in *modus operandi* pristojnih organov mednarodnih organizacij postanejo lažje pojasnljivi in razumljivi, potreba po določitvi meje mednarodnim organizacijam pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike pa očitna in nujna. Popolne ločnice med mednarodnim pravom in mednarodno politiko ni oziroma je težko ugotovljiva. Pritrditi velja stališču, »da je prisotnost mednarodnega prava ključna za obstoj mednarodnih odnosov«

in »da je praksa mednarodne politike bistvena za razvoj in delovanje mednarodnega prava« (Joyner 2006, 248). To stališče je mogoče prenesti tudi na področje uporabe institucionaliziranih sankcij. Mednarodno pravo je ključno pri vzpostavitvi ureditve tega orodja ter pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike. Mednarodna praksa izrekanja institucionaliziranih sankcij pa pomembno vpliva na razvoj in oblikovanje ureditve njihove uporabe.

Postavljena temeljna raziskovalna teza upošteva ugotovljene vrzeli doktrine in izhaja iz interdisciplinarnega proučevanja institucionaliziranih sankcij ter poudarja, da na učinek uporabe institucionaliziranih sankcij lahko vpliva spoštovanje omejitev, ki jih imajo mednarodne organizacije pri sprejetju teh ukrepov. Disertacija izpostavlja tri vsebinske sklope: (1) konceptualno pojasnitev institucionaliziranih sankcij kot orodja v mednarodnih odnosih in instituta mednarodnega prava, (2) materialnopravno določitev omejitev pristojnosti mednarodnih organizacij pri uporabi teh sankcij ter (3) politično sistemsko in strukturno ureditev oblikovanja in vodenja sankcijske politike.

Prvič, rdeča nit disertacije so institucionalizirane sankcije. Uvodna opredelitev pojma, razmejitev institucionaliziranih sankcij od podobnih konceptov (na primer protiukrepov), proučitev njihove geneze ter določitev njihovih značilnih prvin so zato potrebni in bistveni za nadaljnje proučevanje raziskovalne teme (podrobneje v 3. poglavju te disertacije).

Drugič, osrednja raziskovalna pozornost je namenjena omejitvam delovanja mednarodnih organizacij pri uporabi institucionaliziranih sankcij. Konfliktne situacije nakazujejo potrebo po objektivnih merilih, ki bi usmerjala to delovanje tudi s spoštovanjem človekovih pravic. Vprašanja omejitev pristojnosti mednarodnih organizacij – konkretno Varnostnega sveta v OZN – so se intenzivneje zastavljala že kmalu po koncu hladne vojne, še posebej ob dolgo trajajočih, dokaj neuspešnih sankcijskih režimih proti Iraku in Libiji, ki so z dolžino trajanja razkrili nekatere slabosti (npr. Gill 1995; Lamb 1999; Nolte 2000). Vprašanja torej niso nova (Gordon 2012, 626–633), čeprav se zastavljajo praviloma le glede delovanja OZN. Prostor za izboljšavo obstaja z razširitvijo proučevanja na uporabo omejevalnih ukrepov EU in z analitično določitvijo vsebinskih omejitev pristojnih izvršilnih organov katere koli mednarodne organizacije, ki pri svojem delovanju lahko uporablja institucionalizirane sankcije. Kot so pravice korelat dolžnostim, so pristojnosti mednarodnih organizacij pri uporabi institucionaliziranih sankcij korelat omejitvam, ki jih morajo oziroma bi jih morale mednarodne organizacije pri izrekanju teh ukrepov spoštovati. Sankcije so namreč le tako učinkovite, kot so spoštovane omejitve pristojnosti pri njihovem izrekanju oziroma »tako dobre, kot je režim, katerega del tvorijo« (Eckert 2010, 79). Identificirane vsebinske omejitve pa bodo v prihodnje

lahko služile empirični proučitvi posameznih sankcijskih režimov mednarodnih organizacij in jih usmerjale pri uporabi institucionaliziranih sankcij (podrobneje v 4. poglavju te disertacije).

Tretjič, disertacija se ne dotakne le določitve meja, znotraj katere se morajo ali bi se morale gibati mednarodne organizacije pri uporabi institucionaliziranih sankcij, da ne bi prestopile standardov ravnanja svojih organov v procesu oblikovanja in sprejemanja teh sankcij. Naslavlja širše institucionalno vprašanje primerne ureditve in interakcije mednarodnih organizacij pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike ter osmišlja njihovo vlogo pri sprejetju institucionaliziranih sankcij. Disertacija utrjuje prepričanje, da pri sankcijski politiki velja izhajati iz prvenstvene odgovornosti univerzalne OZN in subsidiarne vloge regionalnih organizacij. Sankcijska politika naj se zaradi obsega, učinkov, teže in sporočila sprejetih institucionaliziranih sankcij oblikuje in vodi v okviru OZN, katere normativna podstat in politična moč nudita potrebno predpostavko za zadovoljivo doseglo krovne cilja – ohranitve mednarodnega miru in varnosti. Šele če ali ko se na globalni ravni te politike ne more zadovoljivo oblikovati in voditi, naj to nalogo prevzame regionalna raven. Regionalne organizacije v tem kontekstu dopolnjujejo oziroma nadgrajujejo delovanje OZN ali ga celo nadomeščajo. Poglavitna obveznost držav pa naj bo predvsem pravilna, pravočasna in popolna izvršitev sprejetih institucionaliziranih sankcij. Spoštovanje omejitev pristojnosti mednarodnih organizacij pri uporabi institucionaliziranih sankcij pomembno vpliva na izrečene sankcije, s tem pa tudi na oblikovanje in vodenje sankcijske politike (podrobneje zlasti v 5. poglavju te disertacije).

Živimo v dobi mednarodnih organizacij (kot subjektov mednarodnega prava in mednarodnih odnosov), v dobi človekovih pravic, kjer se kot glavni akterji pojavljajo posamezniki, in v dobi uporabe institucionaliziranih sankcij, katerih glavni objekti so države oziroma posamezniki in subjekti, ki kršijo ali ogrožajo mednarodni mir in varnost. Zgodovina nas uči in sedanost dokazuje, da je za ohranitev mednarodnega miru in varnosti ustrežnejši multilateralni pristop v okviru mednarodne organizacije, podprt s sankcijami kot tistim orodjem visoke politike, ki omogoča doseči zeleni cilj brez posega po oboroženi sili. Če parafraziramo von Clausewitza,⁶ je uporaba institucionaliziranih sankcij zgolj nadaljevanje politike z drugimi sredstvi, z namenom prisiliti v spremembo ravnanja, omejevati ali signalizirati. Ne gre zagovarjati argumenta moči, ki se poskuša uveljavljati z uporabo negativnih ukrepov in sledi realistični logiki z utemeljitvijo, da ni potrebe po svojstveni zunanjepolitični držbi, saj vodijo svet

⁶ Slavna opredelitev vojne von Clausewitza je: »Vojna je samo nadaljevanje politike z drugimi sredstvi« (2004, 28). »Vidimo torej, da vojna ni zgolj politični akt, temveč pravi politični instrument, nadaljevanje političnega občevanja, izvajanje le-tega, a z drugimi sredstvi« (prav tam, 28–29).

močne velesile, države z uničujočim (npr. jedrskim) orožjem oziroma države z naravnimi bogastvi (npr. nafto, plinom). Stremeti je treba k moči argumenta oblikovanja in vodenja načelne sankcijske politike. Ta politika naj upošteva vse okoliščine konkretne situacije, zgodovinske, kulturne in primerjalne argumente ter normativno ureditev in analitični okvir, ki postavlja vsebinske meje uporabi institucionaliziranih sankcij. Le takšna sankcijska politika, ki poudarja zakonitost, uživa legitimnost ter povzroča prav take učinke sprejetih ukrepov, je dolgoročno vzdržna in krepi mednarodno skupnost ter omejuje politične preudarke. Neizpodbitno dejstvo ostaja, da imajo mednarodne organizacije izredno pomembno vlogo pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike, čeprav so za to odgovorni njihovi politični organi. Oblikovanje in vodenje te politike je proces, ki je usmerjen k skupnemu dobru, tj. varovanju mednarodnega miru in varnosti, za katerega dosego je potrebno tudi njegovo pravilno in pravočasno izvajanje (prim. Higgins 2009, 3). Namen ni analizirati sankcijskih režimov in raziskovati posamezne pomenljive koncepte v mednarodnem pravu (npr. koncept vladavine prava in kogentnih norm mednarodnega prava) oziroma proučevati in razglablјati o virih mednarodnega prava. Ključna naloga in zadani cilj je osvetliti, kako pomembna je določitev omejitev pristojnosti političnih organov, ki oblikujejo in vodijo sankcijsko politiko, za potrebe njenega izvajanja, katere so lahko te omejitve ter kako v proces oblikovanja in vodenja sankcijske politike umestiti univerzalno OZN in regionalne organizacije (konkretno EU) ter osmisliti njihovo vlogo pri tem.

2 TEORETSKA IZHODIŠČA IN RAZISKOVALNO–METODOLOŠKI OKVIR

»Ne moremo se ustaviti, ko se cel svet okrog nas premika. [...] Suvereni narodi preteklosti ne morejo več reševati težav sedanjosti: ne morejo zagotoviti svojega lastnega napredka ali nadzirati svoje lastne prihodnosti.«
(Monnet 1978, 524)

»Pa tudi sicer je v sodobnem svetu, v obdobju številnih mednarodnih organizacij, v eri OZN in multilateralizma, unilateralno uveljavljanje sankcij in drugih prisilnih ukrepov neobičajno in neprimerno, v mnogih primerih pa tudi mednarodnopravno sporno.«
(Petrič 2010, 383)

2.1 Po poti mednarodnih organizacij in uporabe institucionaliziranih sankcij

Nastanek mednarodnih organizacij sega v 19. stoletje, ko so vse bolj razvejani mednarodni odnosi na najrazličnejših področjih človekovega ustvarjanja in delovanja spodbudili oblikovanje »novih trajnih oblik sodelovanja« (Türk 2007, 36), in sicer sprva v ozko opredeljenih in za specifične namene ustanovljenih mednarodnih rečnih komisijah (npr. Osrednja komisija za plovbo po Renu, ustanovljena leta 1815 na Dunajskem kongresu) in upravnih zvezah (npr. Mednarodna telegrafska zveza, ustanovljena leta 1865, danes poznana kot Mednarodna telekomunikacijska zveza) (glej npr. Reuter 1958, 207–209; Gibson 1991, 15; Noll 1995; Benko 2000, 137–139; Amerasinghe 2005, 4; Türk 2007, 315; Šabič 2007, 941; 2011, 572).

Če je bilo 19. stoletje označeno kot »obdobje priprave na mednarodno organizacijo« (Claude 1971, 41), se je z ustanovitvijo Društva narodov leta 1919 začel »premik k institucijam« oziroma *The Move to Institutions*, kot je naslovil svoj znameniti prispevek Kennedy (1987, glej tudi Anghie 2002; Alvarez 2006a). Z Društvom narodov⁷ ni prišlo samo do »poskusa ustvarjanja politične organizacije odprtega in univerzalnega značaja« (Amerasinghe 2005, 5), utemeljene na ideji kolektivne varnosti. Narejen je bil prvi korak (Gowlland-Debbas 1990, 466; Williams 1936, 130) k uporabi sankcij, namenjenih varovanju mednarodnega miru in varnosti.

⁷ Podrobneje o nastanku in delovanju Društva narodov glej Walters 1952; MacMillan 2003.

Normativna podlaga (16. člen Pakta Društva narodov) in praktično izkustvo (predvsem naložitev ukrepov proti Italiji zaradi njene agresije na tedanjo Abesinijo leta 1935; glej npr. Brown-John 1975a, 59–159) sta pomembno navdihnili snovalce OZN ter vplivala na kasnejšo ureditev in uporabo institucionaliziranih sankcij v mednarodnih odnosih. Razlogov za neuspeh in dokaj klavni propad Društva narodov, ki se je začel kmalu po soglasnem sprejetju ukrepov gospodarske narave proti Italiji, ne moremo pripisati izključno omenjenemu dogodku oziroma neustrezni izbiri izrečenih ukrepov. Ti naj bi celo okrepili položaj Mussolinija v Italiji (Baer 1973). Mogoče pa je pritrčiti, da je neuspešnost sprejetih ukrepov pospešila konec Društva narodov (Doxey 1980, 55).

Upanje, da bodo slabosti in pomanjkljivosti Društva narodov odpravljene, je bilo usmerjeno v pravo univerzalno mednarodno organizacijo – OZN, ustanovljeno po koncu druge svetovne vojne leta 1945, ki je dodobra nadgradila, izpopolnila oziroma v izdatni meri tudi spremenila določbe Pakta pri oblikovanju svoje ureditve. Ustanovna listina omogoča izrekanje »ukrep[ov], ki ne vključujejo uporabe oborožene sile« (41. člen), kadar je ugotovljeno, da je prišlo do grožnje ali kršitve miru ali akta agresije (39. člen). Izrekanje institucionaliziranih sankcij je zaupano političnemu organu petnajstih držav, ki v času odločanja sedijo za okroglo mizo dvorane v palači Združenih narodov v New Yorku, kjer zaseda Varnostni svet. Pet držav (stalnih članic) je vedno istih (Francija, Kitajska, Rusija, Združeno kraljestvo in ZDA). Varnostni svet ima torej »prvenstveno odgovornost za ohranitev mednarodnega miru in varnosti« (24. člen Ustanovne listine). V ta namen lahko izreka tudi obvezujoče sankcije – ukrepe, ki se jih posebej po letu 1990 neredko poslužuje. Na začetku svojega obstoja se je namreč zaradi ozračja hladne vojne pogosto srečeval z grožnjo veta pri sprejemu resolucij, ki bi na kakršen koli način posegle v interesno sfero katere izmed stalnih članic. Zgolj dvakrat je grožnjo mednarodnemu miru in varnosti vezal na sprejetje institucionaliziranih sankcij, in sicer leta 1966 proti Južni Rodeziji (zaradi rasistične politike manjšinske belopolte vlade proti večinskemu temnopoltemu prebivalstvu; podrobneje npr. Gowlland-Debbas 1990; Higgins 1967; Brown-John 1975a, 272–355) in leta 1977 proti Južni Afriki (zaradi režima apartheida; podrobneje npr. Segal 1964). Šele po koncu bipolarnosti so se ustvarile ugodnejše razmere za usklajeno multilateralno sodelovanje (Mingst in Karns 2000, 29). Preseganje političnih in ideoloških nasprotij je omogočilo pogostejše izrekanje institucionaliziranih sankcij, ki so postale sprejemljivo orodje v mednarodnih odnosih (Rosensweig 1995, 162; Minear in drugi 1998; Farrall 2007, 3).

Ob krmarjenju Varnostnega sveta med velesilama ZDA in Sovjetsko zvezo v času hladne vojne so pospešeno nastajale regionalne organizacije z nalogami povezovanja ožjega geografskega območja, gospodarskega sodelovanja in/ali zagotavljanja stabilnosti v regiji

(Börzel 2012, 255). Evropska gospodarska skupnost (v nadaljevanju EGS) je nastala z mednarodno pogodbo, ki so jo v Rimu podpisale Francija, Italija, Zvezna republika Nemčija, Belgija, Luksemburg in Nizozemska. *Raison d'être* evropskega (gospodarskega in političnega) povezovanja je najlepše ubesedil nekdanji francoski zunanji minister Schuman v deklaraciji z dne 9. maja 1950: »Svetovni mir se ne more zagotoviti brez ustvarjalnih prizadevanj, sorazmernih z nevarnostmi, ki ga ogrožajo.« V tej deklaraciji je sicer pozval k ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo (v nadaljevanju ESPJ), vendar dodal, kot sledi v nadaljevanju deklaracije (Schumanova deklaracija 1950): »Evropa ne bo narejena naenkrat ali po enotnem načrtu. Gradila se bo prek konkretnih dosežkov, ki bodo najprej izoblikovali dejansko solidarnost.« Današnja EU močno presega ozkogledne prvotne namene EGS, določene v 2. členu ustanovne (rimske) Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (v nadaljevanju Rimska pogodba): z vzpostavitvijo skupnega trga in postopnim približevanjem gospodarskih politik spodbujati skladen razvoj gospodarskih dejavnosti, stalno in uravnoteženo gospodarsko rast, povečano stabilnost, pospešeno višanje življenjske ravni in tesnejše odnose med državami članicami. Z zunanjim delovanjem, tj. delovanjem EU na mednarodni ravni, katerega del so z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe postali med drugim (nekdanji drugi steber) skupna zunanja in varnostna politika (v nadaljevanju SZVP), skupna trgovinska politika in omejevalni ukrepi, je EU težko odreči njeno svojsko politično bit.

Uporaba omejevalnih ukrepov je v EU sovpadala z institucionalizacijo njenega zunanjepolitičnega delovanja in njeno kvalitativno poglobitvijo.⁸ Šele z uveljavitvijo Maastrichtske pogodbe je (tedaj poimenovana) Evropska skupnost dobila normativno podlago za sprejetje ukrepov, ki jih gre v pomenu te disertacije šteti za institucionalizirane sankcije.⁹ Nekdanji 228.a člen Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (v nadaljevanju PES, ki se je z Amsterdamsko pogodbo preštevilčil v 301. člen PES) je določal: »Kadar skupno stališče ali skupni ukrep, sprejet v skladu z določbami Pogodbe o Evropski uniji glede skupne zunanje in varnostne politike, predvideva, da Skupnost delno ali v celoti prekine ali omeji gospodarske odnose z eno ali več tretjimi državami, sprejme Svet potrebne nujne ukrepe. Svet odloča s kvalificirano večino na predlog Komisije.« Ko je bilo potrebno ukrepanje Evropske skupnosti, je PES razširil sprejetje potrebnih nujnih ukrepov zoper tretje države tudi na področje pretoka

⁸ Podrobneje o genezi ureditve omejevalnih ukrepov v EU v poglavju 3.2.1.3.

⁹ EGS je kljub sporni pravni podlagi (razmišljalo se je o izvajanju pravice do samoobrambe po 51. členu Ustanovne listine ali o izrekanju ukrepov iz naslova *erga omnes* obveznosti) sprejela sankcije proti Argentini zaradi spora o lastništvu Falklandskih otokov (Svet 1982b; podrobneje v poglavju 3.2.1.3). Pregledno o tem primeru tudi v Dewost 1982; Kuijper 1982; Klein 1992, 110–111.

kapitala in plačil (prvi odstavek nekdanjega 73.g člena PES, ki je bil z Amsterdamsko pogodbo preštevilčen v 60. člen PES).

Maastrichtska pogodba je torej uvedla novi določbi, na podlagi katerih je Svet začel sprejemati ukrepe, ki so kmalu postali znani kot omejevalni ukrepi. Čeprav tega pojma primarna zakonodaja EU do uveljavitve Lizbonske pogodbe ni poznala, to ni onemogočalo državam članicam, da ga uporabijo v sekundarni zakonodaji EU. Zunanji ministri držav članic EU so, denimo, leta 2002 sprejeli skupno stališče o omejevalnih ukrepih proti Zimbabveju (Svet 2002a) zaradi resnega spodkopavanja demokracije, spoštovanja človekovih pravic in vladavine prava v tej afriški državi. Ukrepi so se nanašali predvsem na prepoved dobave ali prodaje orožja in z njim povezanih materialov ter zamrznitev sredstev, finančnega premoženja ali gospodarskih virov članom zimbabvejske vlade in drugim političnim osebam, navedenim v priloženemu seznamu (podrobneje prav tam).

Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe je uporaba omejevalnih ukrepov urejena izključno v 215. členu PDEU, ki je vpet v peti del z naslovom »Zunanje delovanje Unije«. Upoštevajoč spremembe, ki jih je uvedla Lizbonska pogodba, gre za posodobljeni in nadgrajeni 301. člen PES.¹⁰ Kot ključni novosti velja izpostaviti izrecno pravno podlago za sprejem omejevalnih ukrepov proti fizičnim ali pravnim osebam, skupinam ali nedržavnim subjektom (drugi odstavek 215. člena PDEU) in podelitev pristojnosti Sodišču EU za presojo zakonitosti sklepov, s katerimi so sprejeti individualni omejevalni ukrepi (drugi odstavek 275. člena PDEU). Ker omejevalni ukrepi pomenijo poseg v človekove pravice tistih, ki so jim naloženi, je pravilno in potrebno, da se tem posameznikom in subjektom v takem primeru nudi ustrezno pravno varstvo pred pristojnim sodnim organom. Ker gre za pravne akte, ki jih sprejema Svet, je pristojnost presoje njihove zakonitosti v rokah Sodišča EU. Lizbonska pogodba je z vnesenimi novostmi upoštevala izkazane slabosti dotedanje ureditve omejevalnih ukrepov, ki so bile glede umanjkanja izrecne pravne podlage, sodnega varstva in spoštovanja človekovih pravic pri sprejetju (avtonomnih ali implementacijskih) omejevalnih ukrepov opazne in kritično naslovljene tudi v doktrini in sodni praksi (glej npr. Cameron 2003b; de Wet 2004; Eeckhout 2007; Eckes 2009a; 2012a; Avbelj in drugi 2014; ter npr. sodbe Sodišča Evropskih skupnosti v združenih zadevah *Kadi in Al Barakaat Foundation proti Svetu Evropske unije in Komisiji Evropskih skupnosti* (2008b), Splošnega sodišča v zadevi *Kadi proti Evropski komisiji* (2010; glej npr. Ginsborg

¹⁰ Nekdanji 60. člen PES je nadgrajeni 75. člen PDEU. Z umestitvijo v V. naslov »Območje svobode, varnosti in pravice«, ki je del tretjega dela »Notranje politike in ukrepi Unije«, pa je sprejetje upravnih ukrepov v obliki zamrznitve sredstev, finančnega premoženja ali gospodarskih dobičkov, zlasti z namenom preprečevanja terorizma in z njim povezanih dejavnosti ter boja proti terorizmu, postalo notranjepolitični ukrep. Glej tudi poglavje 3.2.1.3.

in Scheinin 2011) in Sodišča prve stopnje v zadevi *Organizacija Mudžahidov iranskega ljudstva proti Svetu Evropske unije* (2006c; 2008a; 2008b)).

Mednarodne organizacije so torej postale, kot gre pritrčiti Šabiču (2007, 942), »'resnični svet' mednarodne politike«. Meddržavno sodišče v Haagu je v svetovalnem mnenju v zadevi *Zakonitost uporabe jedrskega orožja države v oboroženem spopadu* poudarilo, da so mednarodne organizacije »novi pravni subjekti z določeno avtonomijo, ki jim stranke zaupajo nalogo uresničevanja skupnih ciljev« (Meddržavno sodišče 1996c, 75, 19. točka).¹¹ S tem je sledilo svoji pretekli praksi, ko je že v svetovalnem mnenju v zadevi *Odškodnina za poškodbe, utrpjene v službi ZN*, opozorilo na razliko med državami in mednarodnimi organizacijami¹² ter ugotovilo, da ima OZN pravno subjektiviteto (Meddržavno sodišče 1949, 178–179). Porast števila mednarodnih organizacij ob prelomu 20. stoletja potrjuje njihovo prisotnost v sodobnem mednarodnem okolju.¹³

Ob raznolikosti in številčnosti mednarodnih organizacij ostajajo tudi opredelitve teh organizacij raznolike in njihove klasifikacije različne (Petrič 1980; Bekker 1994, 99; Alvarez 2005a, 4–17; Amerasinghe 2005, 6–13; Rittberger in drugi 2006, 5–8; Klabbers 2007a, 6–12; Schermers in Blokker 2011, 36–47). Večina doktrine jih opredeljuje z izrecno navedenimi temeljnimi konstitutivnimi elementi (npr. Petrič 1980, 1123; Gautier 2000, 333; Archer 2001, 33; Klabbers 2007a, 9–13; Amerasinghe 2005, 9–10; Schermers in Blokker 2011, 36–47), ki jih je lahko povzeti: mednarodne organizacije so ustanovljene med državami na podlagi mednarodne pogodbe, imajo mednarodnopravno subjektiviteto in prek skupnih organov izražajo neodvisno, lastno voljo. Nekateri avtorji so opredelitev mednarodnih organizacij razumeli in razlagali širše ter omenjali še druge njihove značilnosti, na primer stalni sekretariat (Wallace in Singer 1970, 246–247; Bennett in Oliver 2002, 412–438) in plačilo rednih prispevkov v proračun (Judge v Archer 2001, 30).

¹¹ Z avtonomijo, ki jo mednarodnim organizacijam dopuščajo članice, je neločljivo povezano vprašanje njihove odgovornosti. Tudi mednarodne organizacije – podobno kot države – (lahko) zlorabljajo svoje pristojnosti in delujejo nezakonito (glej predgovor Chinkin v Verdirame 2011, xiii; glej tudi Reinisch 2001b). Večja stopnja avtonomije, ki jo uživajo mednarodne organizacije pri sprejemanju odločitev in pri operativnih dejavnostih, pomeni večjo stopnjo odgovornosti mednarodnih organizacij za svoja dejanja in opustitve (Wellens 2004, 2). Podrobneje o odgovornosti OZN za kršitve človekovih pravic v študiji Verdirama (2011; glej tudi Mégret in Hoffmann 2003).

¹² »Pravni subjekti v katerem koli pravnem sistemu v svoji naravi ali v obsegu svojih pravic niso nujno identični, njihova narava pa je odvisna od potreb skupnosti« (Meddržavno sodišče 1949, 178).

¹³ Po nekaterih podatkih naj bi bilo medvladnih organizacij leta 2013 že prek 7000 (glej Union of International Associations 2013).

Mednarodne organizacije so vodile k prevetritvi klasičnih mednarodnih odnosov (podobno Amerasinghe 2008, 150). Schermers in Blokker sta ugotovila, da se je »večina sprememb v mednarodnem pravu po letu 1945 zgodila v okviru mednarodnih organizacij« (2011, 6; glej tudi Alvarez 2006a). Spremenile so pravotvorje in vsebino mednarodnega prava (Alvarez 2005a, xv). Ker so ti »družbeni konstrukti« (Klabbers 2007a, 8) živ organizem, jim omogoča, da se (bolj ali manj) uspešno prilagajajo novim potrebam, ki jih narekujejo spremenjene mednarodne okoliščine in novi procesi: na primer globalizacija in demokratizacija (Sands 2001, 537–542; glede globalizacije podobno Green in Griffith 2002, 50–51; glej tudi Iriye 2002; Keenan 2008). S procesom širšega prepletanja sovpadajo proliferacija mednarodnih organizacij, razvejanost in razdrobljenost mednarodnega prava (npr. Koskenniemi in Leino 2002; Craven 2003; Hafner 2004; Simma 2004; Treves 2005; Prost in Kingsley Clark 2006) ter pogostejša potreba po prenosu vrste pravil mednarodnega prava v nacionalne pravne rede (Wessel in Wouters 2008, 260; von Bogdandy 2004, 889; o »večstopenjski ureditvi« zaradi medsebojnega vplivanja in prepletanja globalnega, evropskega in nacionalnega glej Wessel in Wouters 2008).

Te okoliščine in ti procesi niso zgolj dobrohotno vplivali na sodobne mednarodne odnose. Znatno so relativizirali pomen držav kot nekdanj edinih mednarodnopravnih subjektov. Vplivali so na razmislek o pomenu klasičnih doktrin državne suverenosti (Chopra in Weiss 1992; Lopez in Cortright 1995, 5–6; Weiss 1999, 500; Malone 2003, 487; Anghie 2007, 125; Hurd 2007, 196; Raffo in drugi 2007, 1; Duxbury 2011, 13; Barkin 2013, 7–16) in nevmešavanja v notranje zadeve (Alvarez 2005a, 158). Pripeljali so k povečanju negativnih pojavov: na primer h »'globalizaciji' terorizma« (Murphy 2002, 393), gospodarskim in finančnim krizam, k nedelujočim oziroma propadlim državam, organiziranemu kriminalu, širjenju nalezljivih boleznin in orožja za množično uničevanje (npr. Fromuth 1993, 361; Sands 2005, 238; Grizold in Bučar 2011, 833; Armstrong in drugi 2012, 116). Evropska varnostna strategija (Evropski svet 2003, 3–5) uvršča terorizem, širjenje orožja za množično uničevanje, regionalne spopade, nedelovanje države in organizirani kriminal med ključne grožnje sodobnemu mednarodnemu okolju. Internacionalizirali so se nacionalni oziroma lokalni spopadi in težave, ki so v preteklosti sodile v izključno notranjo pristojnost države (Sands 2001, 538; Šabič 2011, 580). Internacionalizirale so se človekove pravice (Domingo 2009, 1550; Duxbury 2011, 13; glej tudi Henkin 1990).¹⁴

¹⁴ O tem, zakaj države pristopajo k pogodbam s področja varstva človekovih pravic in zakaj jih praviloma skrbi, kako druge države spoštujejo in varujejo človekove pravice na svojem ozemlju, glej podrobneje Trachtman (2012, 855–863), ki med drugim navede neposredne čezmejne učinke kršitve človekovih pravic znotraj svojega ozemlja; učinek (škodljivega) zgleda, ko zaradi zlorabe človekovih pravic v eni državi dobi druga država zagon, da enako

Varnostni svet je prepoznal v kršitvah človekovih pravic znotraj državnih meja grožnjo mednarodnemu miru in varnosti, npr. situaciji v Haitiju (Varnostni svet 1993e) in v Srednjeafriški republiki (Varnostni svet 2014a).

Prišlo je do sprememb v razumevanju nekaterih klasičnih konceptov, kot sta denimo mednarodna varnost in mir. Klasični koncept mednarodne varnosti (tj. varnost pred zunanjo agresijo) namreč ne ustreza razumevanju varnosti, ki ga narekujeta sodobna čas in okolje. Nova paradigma varnosti zaobsega tri razsežnosti: državno varnost, človekovo varnost¹⁵ in okoljsko varnost (Schoenbaum 2006, viii; podobno Weiss 1999, 500; Grizold in Bučar 2011, 848, o tem, da sodobna varnost zajema tradicionalne vojaško-politične in kulturno-civilizacijske razsežnosti). Tudi koncept mednarodnega miru se prilagaja sodobnosti. Mednarodni mir ne pomeni več zgolj odstranitve nasilja oziroma prenehanja uporabe sile, temveč varuje univerzalne norme, kot so ustavni red, človekove pravice in demokracija (npr. Richmond 2002; 2005; prim. Weiß 2008, 61; podrobneje o teorijah mednarodnih odnosov in miru glej Richmond 2008). Varnostni svet se je odzval na spreminjajoče mednarodno okolje. V izjavi predsednika (Varnostni svet 1992b) je podal svojo razlago grožnje miru in varnosti:¹⁶ »Odsotnost vojne in vojaških spopadov med državami sama po sebi ne zagotavlja mednarodnega miru in varnosti. Nevojaški viri nestabilnosti na gospodarskem, družbenem, humanitarnem in okoljskem področju so postali grožnje miru in varnosti.« Svetovni voditelji so na vrhu leta 2005 povezali varnost in mir z razvojem in s človekovimi pravicami ter potrdili, da so »mir in varnost, razvoj in človekove pravice stebri sistema ZN ter temelji kolektivne varnosti in blaginje« (Generalna skupščina 2005a, 2, 9. točka). EU pritrjuje širšemu razumevanju sodobne varnosti s stališčem, da »[k]oncept notranje varnosti ne more obstajati brez zunanje razsežnosti, saj je notranja varnost čedalje bolj v veliki meri odvisna od zunanje varnosti«, ki se doseže med drugim z globalnim pristopom k varnosti (Svet 2010a, 16). Sodobno razumevanje mednarodnega miru in varnosti ustreza kontekstu te disertacije: narekuje široko opredelitev sprožilnih situacij 39. člena Ustanovne listine, ki omogočajo delovanje Varnostnega sveta po VII. poglavju Ustanovne

stori tudi znotraj svojih meja; učinek družbenih migracij oziroma mobilnosti, ko se državljani selijo drugam zaradi kršitev v svoji državi. Drugače npr. Simmons (2009), ki vidi razlog, zakaj države praviloma spoštujejo človekove pravice in sklepajo mednarodne pogodbe s tega področja, v soglašanju z načeli, ki izhajajo iz teh pogodb. Kritično o tem, med drugim, Posner (2012).

¹⁵ Glej tudi npr. Forsythe 2012, 77; podrobneje Axworthy 2004.

¹⁶ V okviru prvega zasedanja na ravni voditeljev držav ali vlad držav članic je Varnostni svet 31. januarja 1992 razpravljaval o »Odgovornosti Varnostnega sveta pri vzdrževanju mednarodnega miru in varnosti«.

listine; je podlaga za sprejetje institucionaliziranih sankcij; in zaobsega razloge, iz katerih EU izreka avtonomne omejevalne ukrepe.

Pogled na mednarodne organizacije se je začel spreminjati. Čim bolj so mednarodne organizacije prednjačile v mednarodnih odnosih in so postajali načini njihovega delovanja drugačni (denimo zasedanja, ki niso odprta za javnost, s čimer se oteži preglednost sprejetih odločitev) oziroma pomanjkljivosti (reprezentativnosti, neselektivne in takojšnje odzivnosti in učinkovitosti) očitnejše, tem bolj so bile deležne kritik, podoba o njih se je spremenila, to pa je pripeljalo do »odmika od institucij«, kot se izrazita Klabbers (2001a, 222) in Alvarez (2006b) (glej tudi Alvarez 1995; Koskenniemi 1995, 327; 1996, 485–488; Barnett in Finnemore 2004, 182; Taubman 2004, 193–198; Domingo 2009, 1586). S tem pritrjujeta Reismanu (1993, 85), ki je leta pred njima podobno ugotovil glede OZN in konkretno Varnostnega sveta ter zaradi izkoriščanja mednarodne organizacije za lastne nacionalne interese okrcal pravico veta stalnih članic tega organa OZN (o »oligarhiji stalnih članic« Brown in Ainley 2005, 137).

Te spremembe je zaznala in osmislila teorija politične znanosti (glej Rochester 1986; Kratochwil in Ruggie 1986; Karns in Mingst 2010, posebej 35–60) in mednarodnega prava (npr. Klabbers 2001a; 2001b; Schermers in Blokker 2011, 8–16). Sprva prevladujoče funkcionalistično razumevanje mednarodnih organizacij je na sredini 20. stoletja nadgradil institucionalizem, po katerem so mednarodne organizacije mednarodnopravni subjekti z lastno mednarodnopravno subjektiviteto in določeno stopnjo avtonomije (Klabbers 2007b, 162–163). Ob njihovi spremenjeni podobi in ugotovitvi, da tudi ti subjekti delajo napake, sta se kot teoretski podlagi njihovega proučevanja razvila zlasti konstitucionalizem in globalno upravno pravo (Schermers in Blokker 2011, 9). Medtem ko je konstitucionalistični pristop usmerjen v vzpostavitev pravnega okvira delovanja mednarodnih organizacij in nadzora nad njihovim delovanjem ob siceršnjem spoštovanju njihove avtonomnosti (Klabbers 2007b, 162–163; glej Petersmann 1997; Johnston 2005; de Wet 2006a; 2009b, 287; von Bogdandy 2006; Klabbers in drugi 2009; de Jesús Butler 2011, 164; Schermers in Blokker 2011, 10–14; Rosas in Armati 2012), globalno upravno pravo zajema »mehanizme, načela, prakse« in podpira »družbena razumevanja, ki spodbujajo ali drugače vplivajo na odgovornost globalnih upravnih teles«, še posebej zato, da dosežejo »ustrezne standarde preglednosti, sodelovanja, obrazložene odločitve in zakonitosti« ter da omogočajo »učinkovito presojo sprejetih pravil in odločitev« (Kingsbury in drugi 2005, 17; glej še Krisch in Kingsbury 2006; Kingsbury 2009; Schermers in Blokker 2011, 9, 14–16).

Kot se je spreminjala podoba mednarodnih organizacij v mednarodnem okolju, se je predrugačila tudi njihova vloga. Teorije pripisujejo mednarodnim organizacijam vloge orodij, prizorišč, akterjev ali uradništev (glej npr. Rittberger in drugi 2006, 6–7). V sodobnih

mednarodnih odnosih gre mednarodnim organizacijam, katerih normativna podlaga ureja uporabo institucionaliziranih sankcij, pripisati vlogo resničnih akterjev na mednarodnem odru.¹⁷ Te mednarodne organizacije namreč niso več le »darežljivi služabniki mednarodne skupnosti« (Alvarez 2005a, x), »mnogovrstni kanali komunikacije med vladami« (Bennett in Oliver 2002, 3), »forum za odločevalske procese« in »spodbujevalci mednarodnih dogovorov« (Šabič 2011, 573), temveč so tudi »avtonomni in močni akterji v globalni politiki« (Barnett in Finnemore 1999, 700; glej tudi Brölmann 2001). Vse bolj je torej prisotna osvoboditev mednarodnih organizacij (seveda v mejah pristojnosti) iz okovov držav članic. Proces »avtonomizacije« (Koch 2009) sovпада z njihovo odgovornostjo za sprejete odločitve in dejavnosti (Kanetake 2008; López-Jacoiste 2010, 279; podrobneje Wellens 2004). Avtonomija mednarodnih organizacij izvira iz njihove avtoritete in ustvarja videz depolitizacije (Barnett in Finnemore 2004, 162, 174). Če je avtoriteta na začetni stopnji izvirala iz držav članic, ki so na mednarodno organizacijo prenesle nekatere pristojnosti, t. i. *delegated authority* (Abbott in Snidal 1998; Sarooshi 2003), je kasneje prerasla v moralno avtoriteto (*moral authority*) – mednarodne organizacije varujejo skupna načela, na primer svetovni mir in človekove pravice – in v avtoriteto strokovnjaka (*expert authority*) – mednarodne organizacije imajo strokovno znanje – (Barnett in Finnemore 2004, 169–175). Imajo tudi lastno voljo in ne odražajo zgolj preferenc držav (Barnett in Finnemore 1999, 700; Šabič in Penca 2009, 90), čemur pritrjuje sprejetje odločitev v okviru pristojnih organov teh organizacij s (kvalificirano) večino. Utrjujejo se kot pomembni snovalci mednarodne politike. V kontekstu te disertacije gre mednarodne organizacije razumeti kot snovalke sankcijske politike. Kritike njihovega delovanja ne odtehtajo in ne smejo odtehtati pomena, ki ga ima njihov obstoj za stabilnost in miroljubne mednarodne odnose (glej npr. Schoenbaum 2006, vii in 11). Prav zato je pomenljivo njihovo delovanje, ko posežejo po institucionaliziranih sankcijah. Preudarno in odločno, a tudi s potrpežljivostjo je treba začrtati meje pristojnostim mednarodnih organizacij pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike. Pri

¹⁷ Kot take so mednarodne organizacije »del globalnega vladanja« (*global governance*) (Šabič 2011, 573), tj. »proces, ki temelji na različnih skupnih ciljih različnih subjektov mednarodne skupnosti, ki pa jih združuje ena sama želja: po vzajemni varnosti« (prav tam, 580). Weiss opredeli globalno vladanje kot »kolektivni napor« z namenom identifikacije, razumevanja ali naslovitve svetovnih problemov (npr. vojne, revščine, okoljske degradacije), za reševanje katerih je potreben kolektivni pristop (Weiss 2008, 221–222). Kritično o globalnem vladanju zaradi njegovega izključno funkcionalnega pristopa von Bogdandy in drugi 2010 (glej npr. von Bogdandy, Dann in Goldmann 2010, 11, 16). »V jeziku zunanjih odnosov EU je globalno vladanje čarobna formula za ravnanje v skladu z vsemi modernimi mednarodnimi standardi« (Vanhamme 2008, 149). Povezano je namreč tudi z demokracijo in s človekovimi pravicami (prav tam).

tem se je treba zavedati, da je »sprememba [...] proces, ki neizogibno zahteva sodelovanje in široko stopnjo podpore. Ne more se naložiti, če se ob tem grozi s pištolo« (Sands 2005, 238).

Težnje držav po uporabi negativnih in neoboroženih ukrepov z namenom varovanja mednarodnega miru in varnosti v okviru mednarodnih organizacij niso nerazumljive. Na tak način se omejujejo oziroma preprečujejo unilateralna dejanja držav, ki pogosto izhajajo iz logike moči in posamičnih političnih, gospodarskih ali ideoloških interesov (prim. Franck 1995b, 28). Petrič (2010, 383) pravi: »Pa tudi sicer je v sodobnem svetu, v obdobju številnih mednarodnih organizacij, v eri OZN in multilateralizma, unilateralno uveljavljanje sankcij in drugih prisilnih ukrepov neobičajno in neprimerno, v mnogih primerih pa tudi mednarodnopravno sporno. Dialog, ne prisiljevanje, multilateralizem namesto unilateralizma, razvoj, pospeševanje in ne omejevanje stikov bi moralo biti temeljno napotilo tistim, ki o zunanji politiki odločajo in jo izvajajo.« Države ne zagotavljajo več ustreznega okvira za uspešno in učinkovito reševanje težav sedanosti (prim. Monnet 1978, 524). S sprejetjem institucionaliziranih sankcij se poskušajo namesto posamičnih interesov zagotavljati in zagovarjati skupni interesi (Hendrickson 1993, 14). V globaliziranem svetu je težko biti samozadosten, s skupnimi močmi in z združenim ciljem varovanja mednarodnega miru in varnosti se oblikuje in vodi sankcijska politika, ki poskuša preseči nasprotja med prisilo (uporabo institucionaliziranih sankcij) in svobodo (ki jo gre razumeti skozi spoštovanje človekovega dostojanstva in drugih njegovih pravic).

Razlogov, s katerimi lahko utemeljimo sprejetje teh ukrepov v okviru mednarodnih organizacij, je več. Sprejetje institucionaliziranih sankcij prispeva k odpravljanju težav sodelovanja in medsebojnega zaupanja, ki so zajete v t. i. zapornikovi dilemi, in težav koordinacije, s katerimi so sicer lahko soočene države, ki delujejo zunaj multilateralnega okvira (Martin 1992b; Chayes in Chayes 1995, 123; Martin in Simmons 1998, 744–747; Winkler 1999, 146; Frischmann 2003, 683–684). Delovanje v okviru mednarodnih organizacij pomeni delitev bremen in stroškov (glej 49. in 50. člen Ustanovne listine, glej tudi Frischmann 2003, 683; Jentleson 2003, 9; Doxey 2007, 8–15; Farrall 2007, 3). Mednarodne organizacije prispevajo h krepitvi standardov in mednarodnih norm v mednarodnih odnosih (Finnemore in Sikkink 1998, 891; Cortright in Lopez 1999, 738; Laïdi 2008, 4).¹⁸ Tako je tudi pri oblikovanju in vodenju

¹⁸ Institucionalizacija (tj. proces, prek katerega se ustvarjajo in razvijajo pravila in standardi vedenja) spodbuja mednarodno sodelovanje (Smith 2004, 17–38). Smith sicer to tezo razvije na podlagi razvoja zunanje politike v EU, vendar jo velja aplicirati tudi na druge mednarodne organizacije. O prispevku mednarodnih organizacij h krepitvi standardov na področju mednarodnega varstva okolja glej Šabič in Penca 2009. Da EU postavlja visoke standarde (na primer na področju okolja in tajnostnega razvoja) na globalni ravni, ki imajo daljnosežne učinke, ker so gospodarski partnerji EU prisiljeni v prilagoditev tem normam zaradi sodelovanja z EU, tudi Laïdi 2008, 8.

sankcijske politike. Poleg tega ne gre spregledati, da ukrepi, sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, štejejo za sprejemljivejše (Claude 1966; Brown-John 1975a, 47; glej tudi Thompson 2006) in politično prepričljivejše (Petrič 2010, 383), mednarodne organizacije pa lahko doprinesejo k njihovi legitimnosti (Coleman 2007; tudi Claude 1966; Caron 1993; Koskenniemi 1996; Hurd 1999; 2002; 2007; Drury 1998, 507; van Genugten in drugi 1999; Jentleson 2003, 9; Voeten 2005).¹⁹ Nekateri strokovnjaki izpostavljajo celo večjo učinkovitost uporabe institucionaliziranih sankcij (glej Martin 1992a; 1992c; Drezner 2000; 2003).²⁰ Verjetnost, da imajo ti ukrepi obsežnejše učinke, raste s številčnostjo članstva mednarodne organizacije (prim. Khaliq 2008, 454) – ob predpostavki, da države članice pravilno, v celoti in pravočasno implementirajo in izvajajo sprejete institucionalizirane sankcije. Čeprav je mogoča teza, da je zavoljo usklajevanj in doseganja potrebne večine ter izpolnitve drugih postopkovnih zahtev proces sprejetja teh ukrepov nemara dolgotrajnejši in predpisana večina težje dosegljiva, te slabosti ne odtehtajo sprejetja negativnih ukrepov v okviru mednarodnih organizacij. Nevarnosti nekaterih groženj so vseobsežne (npr. mednarodni terorizem in širjenje orožja za množično uničevanje). Prav njihovo reševanje v okviru mednarodne organizacije pa je nepogrešljivo za uspešno premagovanje teh težav (npr. Frowein 1987; Fromuth 1993, 361; Cassese 2005, 263; Dawidowicz 2006, 335; Schoenbaum 2006, ix; Blum 2008, 348). Ne gre pozabiti na možnost odziva ciljne države, ciljnega posameznika ali ciljnega subjekta na sprejete institucionalizirane sankcije. Pri tem je morebiten odgovor v večji meri razpršen, če ukrepe sprejme mednarodna organizacija, države članice pa so le njihove izvajalke (tako King 1999, 336, glede sankcij EU). Če bi negativne ukrepe izrekla država, bi morda lahko pričakovala močnejši odziv tarče.²¹ Dodaten argument, ki ga potrjuje mednarodna praksa, je, da države nemalokrat nimajo neposrednega interesa za uporabo institucionaliziranih sankcij ali ne premorejo zadostne volje in pripravljenosti, da bi posegle po teh ukrepih, zato kršitev lahko

¹⁹ Ni odveč dodati, da morajo mednarodne organizacije tudi same dajati videz legitimnosti (Taubman 2004, 221–222).

²⁰ Prispevki Martinove in Dreznerja podprejo tezo, da so negativni ukrepi, sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, učinkovitejši od ukrepov *ad hoc* koalicije ali unilateralnega delovanja držav. Podobno King (1999, 336) glede gospodarskih sankcij EU, ki jih šteje za močnejše orožje od istovrstnih ukrepov posamične države članice EU. Drugačno je stališče Kaempferja in Lowenberga (1999). Multilateralizem sam po sebi naj namreč ne bi zagotavljal učinkovitejših gospodarskih sankcij (prav tam).

²¹ Doktrina pogosto uporablja izraza »tarča« (*target*) za državo, proti kateri so sankcije naložene ali ji njihova uvedba grozi, in »pošiljatelj« (*sender*) za državo, ki grozi z uporabo sankcij ali naloži te ukrepe. V tem pomenu se izraza uporabljata tudi v disertaciji.

zvodeni oziroma ustvarja videz selektivnosti pri varovanju mednarodnega miru in varnosti. Vztrajanje na izrekanju institucionaliziranih sankcij poskuša odpraviti to težavo.

Navedeni razlogi utemeljujejo prepričanje, naj se negativne in neoborožene ukrepe z namenom varovanja mednarodnega miru in varnosti v sodobnem mednarodnem okolju sprejema v okviru mednarodnih organizacij. Te so primeren, ustrezen in zaželen subjekt mednarodnega prava in akter mednarodnih odnosov za oblikovanje in vodenje sankcijske politike.

2.2 Utemeljitev izbire univerzalne Organizacije združenih narodov in regionalne Evropske unije

Vse mednarodne organizacije, ki danes obstajajo, nimajo pristojnosti izrekat sankcij v situacijah, ko pride do ogrožanja ali kršitve mednarodnega miru in varnosti ali agresivnega dejanja. Šabič (2007, 944) ugotovi, da je pravzaprav »silno malo« mednarodnih organizacij, »katerih dejavnost je v neki meri vezana na aktivno ohranjanje mednarodnega miru in varnosti«. V ta krog vsekakor sodita univerzalna OZN, katere Ustanovna listina omogoča uporabo neoboroženih ukrepov (glej 41. člen), in regionalna EU, katere primarna zakonodaja dopušča sprejetje omejevalnih ukrepov (glej 215. člen PDEU). EU bi nemara lahko očitali manko predvsem varnostne, pa tudi politične komponente, vendar je nemogoče spregledati, da so prav v Evropi »integracijski vzvodi najmočnejši« (Šabič 2007, 944). EU pomeni »edinstveno obliko institucionaliziranega regionalnega sodelovanja držav« (Kajnič in Bojinović 2007, 987). S spodbujanjem medregionalnih odnosov vpliva na razvoj regionalnega sodelovanja na drugih območjih, ki še niso dosegla take intenzitete regionalizma (npr. Kajnič in Bojinović 2007; van Langenhove in Marchesi 2008, 478–479). V sodobnih mednarodnih odnosih je (poleg OZN) tudi EU tista organizacija, ki izreka institucionalizirane sankcije in se z uporabo tega orodja posveča visoki politiki. Še pred uveljavitvijo Maastrichtske pogodbe se je zgolj skromno spogledovala z zunanjo politiko. Z načrtanjem »skupne« zunanje in varnostne politike je storila nadaljnji korak v smer večje mednarodne prisotnosti. S kasnejšimi spremembami normativne podlage ni mogoče prezreti postopne krepitve njene zunanjepolitične vloge in utrjevanja njenega mednarodnega položaja.²² Dobra normativna podstat in dokaj obsežna praksa izrekanja

²² Proučevanje nadgradnje EU z varnostno dimenzijo (tj. skupno varnostno in obrambno politiko) za analizo uporabe omejevalnih ukrepov v okviru EU ni potrebno.

omejevalnih ukrepov kažeta na pomembno vlogo, ki jo ima EU pri oblikovanju in vodenju politike uporabe sankcij.

Odločitev za izbiro s 193 državami članicami univerzalne OZN in 28-članske regionalne EU, katerih sprejete institucionalizirane sankcije oziroma izvedeni sankcijski režimi služijo kot empirična podlaga proučevanju koncepta sankcij in določitvi omejitev pristojnosti obeh mednarodnih organizacij pri njihovem izrekanju, ni naključna. Čeravno se doktrinarno izpostavljajo predvsem razlike, ki obstajajo med OZN in EU (npr. de Wet 2004, 110–111; Eriksson 2005, 108–109) in bodisi izvirajo iz normativne ureditve bodisi so posledica številčnosti članstva oziroma njegove geografske pogojenosti, lahko med obema organizacijama ugotovimo primerljivosti – tudi na področju uporabe institucionaliziranih sankcij –, ki jih ne gre podceniti.

EU in OZN temeljita na isti ideji »integracije prek prava« (Fassbender 2004, 883) ter sta »[i]ntelektualno in konceptualno [...] zgrajeni na istih temeljih« (prav tam, 884). Obe organizaciji sta bili ustanovljeni po drugi svetovni vojni, zavedajoč se njenih grozot in posledic, ter sta se razvijali prek kriz, ki so dodobra zaznamovale njun razvoj.²³

Za oblikovanje in vodenje sankcijske politike v okviru Varnostnega sveta je bil zagotovo prelomen konec bipolarnosti. Relativno hitro se je odzval na nove politične razmere s širokim razumevanjem svoje vloge v sistemu kolektivne varnosti, tudi glede izrekanja ukrepov na podlagi 41. člena Ustanovne listine. Varnostnemu svetu je bilo sicer očitano nihanje med popolnim nedelovanjem v ozračju hladne vojne in pretiranim praktičnim udejstvovanjem po njenem koncu (de Wet 2005, 225; 2008a, 132). Nekaj zadnjih konfliktnih mednarodnih situacij (npr. sirska, ukrajinsko-ruska in izraelsko-palestinska) nakazuje, da je tvornost sodelovanja Varnostnega sveta vnovič pretirano ujeta v ozke interese posameznih članic, ta organ pa (p)ostaja nemočen pod pretnjo ali uporabo veta.

Za EU je značilno, da so krize gonilo njenega napredka. Omogočajo ji nadgradnjo politične vloge in institucionalnega ustroja. Ureditev omejevalnih ukrepov v EU pokaže razumevanje potrebe po njihovi uporabi in izvajanju, zlasti v boju proti mednarodnemu terorizmu in v primerih kršitev njenih vrednot. S procesnimi jamstvi, ki morajo biti zagotovljena ciljnim posameznikom in subjektom (tretji odstavek 215. člena PDEU), ter z možnostjo sodne presoje zakonitosti sprejetih omejevalnih ukrepov (drugi odstavek 275. člena PDEU), ne gre spregledati zavedanja EU, da mora pri sprejetju teh ukrepov tudi sama spoštovati človekove

²³ Kako je mednarodno pravo disciplina kriz, saj se razvija kot reakcija mednarodne skupnosti na krize, glej Charlesworth 2002 (glede OZN prim. Koskenniemi 1995, 341).

pravice. Kot glede nekaterih (že omenjenih) mednarodnih konfliktov lahko ugotovimo, da je aktivno delovanje Varnostnega sveta onemogočeno, je v zvezi z EU mogoče priti do nasprotnega sklepa – obstoj teh konfliktov in nezmožnost odziva poveljavnega organa OZN za varovanje mednarodnega miru in varnosti narekujeta pomembnejšo vlogo EU, EU to vlogo sprejema in se poskuša na konflikte odzvati z uporabo omejevalnih ukrepov in njihovim stopnjevanjem, s tem pa je vključena v oblikovanje in vodenje (globalne) sankcijske politike.

OZN in EU sta stalni organizaciji. Trajna vez, ki jo vzpostavljata s svojimi državami članicami, je pomemben temelj uspešnega delovanja in koristi medsebojnemu zaupanju, kar je pomembno tudi pri izrekanju institucionaliziranih sankcij. Obe organizaciji lahko opredelimo še kot obči mednarodni organizaciji, saj se ukvarjata s političnimi, z gospodarskimi, s socialnimi in z drugimi vprašanji. Njuna pristojnost torej ni ozko specializirana.

Da je OZN »politično najpomembnejša mednarodna organizacija« (Klabbers 2007b, 144) in da je začrtala pot v »novo dobo mednarodnega prava« (Higgins 2009, 2), ne gre dvomiti. V to prepričujejo skorajda univerzalno članstvo, obsežno zastavljeni cilji, h katerim stremi OZN, naloge, ki jih opravlja, ter daljnosežna pooblastila, ki jih ima Varnostni svet za ohranitev mednarodnega miru in varnosti.

EU prepriča s svojim razvojem v smeri tesnejše integracije in delovanjem na številnih »notranjih politikah in ukrepih« (glej tretji del PDEU). EGS je ob ustanovitvi leta 1957 zgolj gospodarsko povezovala ustanovne članice. Z leti delovanja se je kvantitativno (tj. s povečevanjem članstva (pa tudi prebivalstva, velikosti gospodarstva) s postopnimi širitvami od šestih ustanovnih držav na današnjih 28 držav članic) in kvalitativno (tj. s poglobljanjem sodelovanja držav članic, ki so s spremembami in dopolnitvami primarne zakonodaje za uresničevanje svojih skupnih ciljev prenesle nove pristojnosti na EU, z nadgradnjo institucionalne sheme in postopkov sprejemanja odločitev) spreminjala. Lizbonska pogodba, zadnja v nizu mednarodnih pogodb, na podlagi katerih deluje EU, je vnesla spremembe, ki so omogočile, da je kompleksna regionalna organizacija dobila razumljivejšo strukturo. Odpravljeno je razlikovanje med krovno entiteto, tj. (maastrichtsko) EU, in njenim prvim stebrom, tj. (rimsko) Evropsko skupnostjo; EU je nadomestila Evropsko skupnost in postala njena naslednica ter dobila močnejšo demokratično in zunanjepolitično razsežnost (glej 1. člen ter II. in V. naslov PEU; Accetto in drugi 2010, 31). Kljub temu SZVP ohranja svoj status *sui generis* (Dogan 2008, 624–625; Koutrakos 2008, 669; Guerra Martins 2009, 60). Zanj »veljajo posebna pravila in postopki« (prvi odstavek 24. člena PEU), kar je razumljivo, upoštevajoč njeno izvršilno naravo in dejstvo, da temelji praviloma na političnih odločitvah. Umestitev SZVP v širše poglavje zunanjega delovanja nakazuje željo EU po večji vlogi v mednarodnih odnosih

(Accetto in drugi 2010, 33).²⁴ Sodobna EU torej že dolgo ni več izključno gospodarska unija, temveč resnična »politična tvorba« (Accetto 2006, 178). Zato kategorizacije EU v »regionalno organizacijo za gospodarsko povezovanje« (2.A člen Statuta Haaške konference 2005) ne ustrezajo dejanskemu stanju.

Doktrina vidi EU kot »pomemben evropski sodobni prispevek civilizaciji« (Harpaz 2011, 81), kot »navdih za integrativne projekte po svetu« (Barth Eide 2004, 2), kot »skupnost, utemeljeno na vladavini prava« (Bitter 2003, 15; von Bogdandy 2009, 39; tako Sodišče Evropskih skupnosti 1986, 23. točka),²⁵ kot unijo »mnogih protislovij« (Accetto 2006, 178). Sodobnejše razumevanje EU gradi na uniji ustavne oblike (v kateri je med naddržavno in državno ravno heterarhično razmerje), sestavljeni iz 1) držav članic s ciljem ohraniti in okrepiti njihovo vlogo, 2) naddržavne ravni s ciljem zagotoviti njeno učinkovito delovanje in 3) evropske skupne celote, ki stremi h dosegu trajnega miru (Avbelj 2011, 835). Najpogostejša in hkrati najpreprostejša vendarle ostaja klasična opredelitev s poudarkom njenega posebnega statusa: EU je mednarodna organizacija *sui generis*, torej več kot klasična mednarodna organizacija, a hkrati manj kot

²⁴ Podrobneje o novostih Lizbonske pogodbe na področju zunanjega delovanja EU (npr. preoblikovanje in okrepitev položaja visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko (v nadaljevanju visoki predstavnik Unije), ustanovitev Evropske službe za zunanje delovanje, uvedba položaja predsednika Evropskega sveta) glej poglavje 3.2.1.3 te disertacije ter npr. Accetto in drugi 2010, 145–160. SZVP je bila od svoje uveljavitve z (maastrichtsko) PEU kot drugi steber nekdanje Evropske skupnosti le oblika medvladnega sodelovanja držav članic, z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe je posebna vrsta pristojnosti (četrti odstavek 2. člena PDEU), kjer je sprejetje zakonodajnih aktov povsem izključeno (prvi odstavek 24. člena PEU). Opazen je premik od izključno medvladnega k celovito razvitemu sistemu, kjer imajo institucije pravotvorne pristojnosti in delujejo v vladavini prava (glej npr. Gosalbo Bono 2006, 393; van Elsuwege 2010, 994). O možnosti komunitarizacije SZVP in njenih prednostih glej npr. Nussdorfer in Vatovec 2003; o prvih korakih proti komunitarizaciji SZVP, storjenih z Lizbonsko pogodbo, Paladini 2011, 285; zakaj ostaja SZVP medvladna, pa npr. Wagner 2010. O SZVP z vidika funkcionalnosti glej Bickerton 2011.

²⁵ Sodišče Evropskih skupnosti je že zgodaj poudarilo posebno naravo EGS in njenega pravnega reda. Leta 1963 je v sodbi zapisalo, da »Skupnost predstavlja nov pravni red mednarodnega prava, v korist katerega so države, četudi v omejenem okviru, omejile svoje suverene pravice in katerega subjekti niso samo države članice, ampak tudi njihovi državljani« (Sodišče Evropskih skupnosti 1963). Malce kasneje je dodalo, da je »Pogodba EGS vzpostavila lasten pravni red, ki je z njeno uveljavitvijo postal sestavni del pravnih redov držav članic in zavezuje njihova sodišča« (Sodišče Evropskih skupnosti 1964). Ustavno naravo njene primarne zakonodaje je poudarilo, ko je omenilo, »da je Evropska gospodarska skupnost skupnost, utemeljena na vladavini prava, saj se niti države članice niti institucije ne morejo izogniti nadzoru skladnosti svojih aktov s temeljno ustavno listino, to je Pogodbo« (Sodišče Evropskih skupnosti 1986, 23. točka); ta Pogodba, »čeprav [...] sklenjena v obliki mednarodnega sporazuma, [je] ustavna listina neke skupnosti, ki temelji na načelu pravne države« (Sodišče Evropskih skupnosti 1991, 21. točka). »Bistveni značilnosti tako ustvarjenega pravnega reda Skupnosti sta predvsem njegova primarnost v razmerju do prava držav članic in neposredni učinek vrste določb, ki se uporabljajo za njihove državljane in njih same« (prav tam).

federalna država (Wallace 1983; 2005; glej tudi npr. Rosamond 2005, 463; Accetto 2006, 178; Pernice 2009, 369–370; Accetto in drugi 2010, 31; Petrič 2010, 126; Hill in Smith 2011b, 4; o posebnih elementih Evropske skupnosti npr. Paasivirta in Kuijper 2005).²⁶

S tem povemo bore malo, saj »si niti dve organizaciji nista podobni, vse so na nek način *sui generis*« (Klabbers 2001b, 289). Kar dela EU posebno, je predvsem stopnja povezanosti držav članic, ki so prenesle »izvrševanje dela suverenih pravic« (tako prvi odstavek 3.a člena Ustave Republike Slovenije) na EU za uresničevanje ciljev, določenih v primarni zakonodaji (v skladu z načelom prenosa pristojnosti, zapisanim v drugem odstavku 5. člena PEU). Značilna lastnost pravnega reda EU je v razpetosti med »mednarodnopravnim in nacionalnim načinom delovanja, med medvladno in naddržavno metodo, med interesi držav članic, interesi državljanov in skupnim evropskim interesom« (Accetto in drugi 2010, 31). Najpomembnejše značilnosti naddržavne organizacije povzame Schermers in Blokker (2011, 56–57): 1) mednarodna organizacija sprejema obvezujoče odločitve; 2) organi, ki sprejemajo odločitve, ne smejo biti popolnoma odvisni od sodelovanja vseh držav članic (npr. večinsko glasovanje, neodvisni posamezniki v sestavi organa); 3) odločitve so neposredno uporabne; 4) sprejete odločitve se (prisilno) izvajajo; 5) organizacija ima finančno avtonomijo; 6) unilateralni izstop ni mogoč. Teh značilnosti ne izpolnjuje v popolnosti nobena mednarodna organizacija, vključno z EU, čeprav se slednja temu pojmu najbolj približa.²⁷ OZN prav tako ne moremo opredeliti kot povsem naddržavne organizacije, čeprav ima nekaj njenih značilnosti, kot na primer večinsko odločanje v Varnostnem svetu (prav tam, 57). Hkrati pa ne gre prezreti njenega vsebinskega prevzemanja nekaterih »suverenih funkcij« (npr. ustanovitev mednarodnih uprav (denimo Prehodne uprave ZN za Vzhodni Timor in Začasne uprave na Kosovu), ustanovitev *ad hoc* mednarodnih kazenskih sodišč (denimo za nekdanjo Jugoslavijo in za Ruando) ter sprejetje resolucij 1373 (Varnostni svet 2001f) in 1540 (Varnostni svet 2004c) z »zakonodajno« materijo), ki nakazujejo »preobrazbo OZN iz tradicionalne medvladne v bolj naddržavno organizacijo« (Mégret in Hoffmann 2003, 315). EU, za katero je značilna tudi njena naddržavnost, pa na področju SZVP vendarle ostaja primerljiva delovanju tradicionalne medvladne organizacije, kot je OZN (glej Kuijper in Paasivirta 2004, 113; podrobneje o medvladnem načinu delovanja SZVP npr. Gegout 2010).

²⁶ Za primerjave s federalnimi idejami glej Schütze 2009. Razvoj EU vpliva tudi na klasična pojmovanja mednarodne organizacije in državne suverenosti (npr. de Witte 2008). O umestitvi EU v teorijo mednarodnih odnosov glej Hill in Smith 2011b.

²⁷ V novejšem času se je v doktrini izoblikoval koncept »naddržavne medvladnosti« EU (Giumelli 2013a, 401), s katerim se poskuša preseči delitev na naddržavni in medvladni način njenega delovanja.

OZN in EU lahko sprejemata obvezujoče odločitve. Obvezujoče resolucije, s katerimi Varnostni svet sprejme institucionalizirane sankcije, nalagajo državam članicam izvajanje teh ukrepov z namenom ohranjanja ali vzdrževanja mednarodnega miru in varnosti. Sklepi, s katerimi Svet sprejema omejevalne ukrepe, prav tako obvezujejo države članice in narekujejo njihovo izvajanje. Pristojna organa obeh organizacij izrekata institucionalizirane sankcije proti državam ter proti fizičnim in pravnim osebam. V skladu z ustaljeno prakso Sodišča EU pojem »tretja država« v prvem odstavku 215. člena PDEU »vključuje voditelje take države ter tudi posameznike in subjekte, ki so z njimi povezani oziroma jih ti posredno ali neposredno nadzorujejo« (glej npr. Sodišče Evropskih skupnosti 2008b, 166. točka; Sodišče 2012b, 53. točka; Splošno sodišče 2014d, 52. točka). Čeprav so institucionalizirane sankcije ukrepi prisilne narave, za njihovo sprejetje in izvajanje (praviloma) ni potrebna oborožena sila (lastnih oboroženih sil nimata ne EU ne OZN). V obeh organizacijah se odločitve o uporabi institucionaliziranih sankcij sprejemajo po predpisanem postopku.

Kljub nekaterim razlikam v sestavi in glasovanju bi težko spregledali primerljivosti obeh pristojnih organov, tj. Varnostnega sveta v OZN in Sveta v EU. Oba organa sta politična. V Varnostnem svetu sedi (le) petnajst držav članic univerzalne organizacije, obvezujoče odločitve, ki jih sprejmejo na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine, veljajo za vse članstvo OZN. V Svetu imajo predstavnike vse države članice EU. Odločitve o omejevalnih ukrepih so sprejete s soglasjem, pri čemer se vladni predstavnik v Svetu lahko vzdrži glasovanja. V praksi se sicer v okviru Sveta odločitve sprejemajo praviloma s konsenzom. Političnima organoma normativna podlaga obeh mednarodnih organizacij pri uporabi institucionaliziranih sankcij (na primer pri izbiri kategorije in vrste sankcij ter pri odločitvi o njihovem trajanju) dopušča veliko manevrskega prostora. Oba organa se pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike praviloma gibljeta v okviru polja proste presoje, ki jima ga omogočata Ustanovna listina oziroma primarna zakonodaja EU. Ko hodita po robu tega polja, so njune sankcijske odločitve dvomljive, postanejo predmet razprav in kritik, njihovi za pravilno in popolno izvajanje potrebni zakonitost in legitimnost pa sporni.

Medtem ko sta za ureditev uporabe institucionaliziranih sankcij v Ustanovni listini značilni skopost in statičnost, EU odlikuje podrobnejša ureditev uporabe omejevalnih ukrepov in dinamičnost njene podlage, saj neredke spremembe primarne zakonodaje osvetlijo razvoj tega orodja v okviru EU. Čeprav bi ob hitrem pregledu normativne podlage lahko pritrdili, da se postopka uporabe institucionaliziranih sankcij v OZN in v EU razlikujeta (tudi zato Eriksson 2005, 108–109, vidi smisel v proučevanju omejevalnih ukrepov EU, ker to služi razumevanju praktičnega delovanja institucionaliziranih sankcij in koristi OZN pri načrtovanju teh ukrepov),

podrobnejša analiza vendarle razkrije primerljive elemente. Ne gre torej samo za primerljivost pristojnih organov obeh mednarodnih organizacij, ampak tudi za primerljive obstoj pravice veta, dvostopenjski postopek, skupne cilje, ki jim pri uporabi teh ukrepov sledita obe organizaciji, geografsko neomejenost uporabe institucionaliziranih sankcij, privrženost multilateralnemu delovanju ter medodvisnost in vzajemni vpliv obeh organizacij.

Resolucija Varnostnega sveta, ki nalaga institucionalizirane sankcije, se šteje za sprejeto, kadar glasuje zanjo devet članic, vključno s petimi stalnimi članicami (tretji odstavek 27. člena Ustanovne listine). Čeprav je za sprejetje teh ukrepov potrebna (le) večina, Ustanovna listina dopušča stalni članici, da z negativnim glasom prepreči sprejetje ukrepov (glej npr. Bothe 1993, 80; Krisch 2010, 135–137), nestalnim članicam pa omogoča, da z usklajenim glasovanjem (t. i. kolektivni veto) proti predlaganim ukrepom preprečijo zadostno večino, ki je potrebna za sprejetje resolucije. Prav možnost veta, ki kot Damoklejev meč visi nad Varnostnim svetom, oznanja pretečo oviro ter vnaša možnost selektivnega in politično interesno pogojenega odločanja o uporabi institucionaliziranih sankcij. Po vetu lahko posežejo tudi vladni predstavniki držav članic v Svetu. Za sprejetje sklepa, s katerim se uvedejo omejevalni ukrepi, je namreč potrebno soglasje (glej 29. člen in prvi odstavek 31. člena PEU). To pa že pomeni, da lahko vsaka država članica s svojim negativnim glasom prepreči njihovo sprejetje. Doseči soglasje 28 zunanjih ministrov ni (vedno) lahko, še posebej v primeru politično občutljivega vprašanja, o rešitvi katerega med državami članicami obstajajo različni pogledi in pristopi. V naporih po premostitvi razlik in doseganju potrebnega soglasja je mogoče videti tudi prednosti. EU je s tem omogočeno doseči preudarne odločitve, ki so dolgoročno trdnejše, v daljšem procesu pa se pogajalska stališča lahko še izboljšajo (Alber in drugi 2006, 182–183) – ob predpostavki, da ji reševanje konfliktna mednarodna situacija sploh dopušča daljšo časovno odzivnost. Ko je sklep sprejet, Svet na podlagi 215. člena PDEU sprejme še uredbo, ki predpiše delno ali popolno prekinitev ali omejitev gospodarskih in finančnih odnosov z eno ali več tretjimi državami oziroma omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam. Sprejetje uredbe je mogoče, če za skupni predlog visokega predstavnika Unije ter Evropske komisije glasuje kvalificirana večina v Svetu (torej najmanj 55 odstotkov članic Sveta (tj. v praksi šestnajst članic), ki predstavljajo skupno vsaj 65-odstotkov prebivalstva Unije; četrti odstavek 16. člena PEU).

Pred uporabo institucionaliziranih sankcij mora Varnostni svet ugotoviti obstoj ene izmed sprožilnih situacij 39. člena Ustanovne listine (tj. ogrožanja miru, kršitve miru ali agresivnega dejanja). Zunanjepolitični odločitvi Sveta o sprejetju omejevalnih ukrepov (tj. sklepu SZVP) sledi sprejetje potrebnih ukrepov na podlagi 215. člena PDEU (tj. uredba Sveta).

Normativna ureditev uporabe institucionaliziranih sankcij v Varnostnem svetu in Svetu predvideva torej postopek sprejetja teh ukrepov v dveh korakih.

OZN je svetovna mednarodna organizacija. Ohraniti ali vzpostaviti mednarodni mir in varnost je ena najpomembnejših nalog (prvi odstavek 1. člena Ustanovne listine; glej Meddržavno sodišče 1962, 167–168; Wolfrum 2012, 109), ki je prvenstveno zaupana Varnostnemu svetu (prvi odstavek 24. člena Ustanovne listine). Ko ugotovi obstoj ene izmed treh sprožilnih situacij z namenom izpolniti krovni cilj, tj. varovanje mednarodnega miru in varnosti, lahko sprejme institucionalizirane sankcije (41. člen Ustanovne listine). Široko razumevanje mednarodnega miru in varnosti (v dobi, v kateri imajo prednost širši interesi, med katere gre nedvomno šteti varstvo človekovih pravic, Khaliq 2008, 31) ga vodi tudi pri vsebinski zapolnitvi (zlasti) pojma ogrožanja miru (podrobneje v poglavju 3.2.1.2).

EU si želi močnejše zunanjepolitične vloge, ki pritiče svetovnemu akterju v mednarodnih odnosih. Na to nakazujejo ustanovitev SZVP z njenim sestavnim delom, skupno varnostno in obrambno politiko, ter ključni sistemski dokumenti (na primer Evropska varnostna strategija, Evropski svet 2003). Da je EU »nesporen svetovni akter«, kot se sama »skromno« poimenuje, dokazuje z nekaj statističnimi podatki (vzetimi leta 2006), npr. 25 držav članic z več kot 450 milijoni prebivalstva, ki proizvedejo četrtno svetovnega bruto nacionalnega proizvoda, in različnimi instrumenti, ki so EU na voljo (prav tam, 1). Danes EU to statistiko izboljša v vseh navedenih številčnih kazalnikih: 28 držav članic z več kot 500 milijoni prebivalcev proizvede skoraj 14 milijonov evrov bruto domačega produkta (podatki za leto 2014). Kot svetovni akter EU sprejema institucionalizirane sankcije proti kršiteljem ciljev svojega zunanjepolitičnega delovanja, tudi mednarodnega miru in varnosti (c. točka drugega odstavka 21. člena PEU; glej npr. Gebert 2013, 2). Drugi cilji, ki jim EU sledi pri sprejetju zunanjepolitičnih odločitev, torej tudi odločitev o uvedbi omejevalnih ukrepov, so sicer dokaj raznolični, vendar niso nujno regionalno pogojeni, v njih pa najdemo konkretne razloge, iz katerih uporablja institucionalizirane sankcije Varnostni svet: zaščito svojih vrednot, utrjevanje in podporo demokracije, vladavine prava, človekovih pravic in načel mednarodnega prava (podrobneje 21. člen PEU). Te cilje lahko sistematično razdelimo v dve širši skupini (prim. de Vries in Hazelzet 2005, 156; Portela 2005, 89, 92), in sicer v skupino »političnih« (»demokratičnih«, Gebert 2013, 2) ciljev – do uporabe institucionaliziranih sankcij pride zaradi kršitve človekovih pravic, vladavine prava in demokracije (npr. omejevalni ukrepi sprejeti proti Zimbabveju, glej npr. Svet 2002a; 2002b; 2008g; 2011a) – in v skupino »varnostnih« ciljev, med katere velja uvrstiti boj proti mednarodnemu terorizmu in širjenju orožja za množično uničevanje ter ohranitev miru in stabilnosti (npr. omejevalni ukrepi sprejeti proti Siriji, glej npr. Svet 2013c; 2014m).

Da OZN pri sprejetju institucionaliziranih sankcij ni omejena na posamezne dele sveta, temveč deluje v svojstvu svetovne organizacije, ne potrebuje dodatne razlage. Drugače je z EU, ki ima kot regionalna organizacija članstvo, omejeno na ožje geografsko območje.²⁸ Regionalno pogojeno članstvo EU ne ovira pri močni želji po uveljavitvi na svetovnem prizorišču in globalni prisotnosti (globalne dimenzije njene zunanje politike se ji ne odreka, tako Jørgensen 2009c, 9). Tudi v vlogi regionalnega nosilca institucionaliziranih sankcij EU (lahko) pridobiva na pomenu v mednarodnih odnosih (de Vries in Hazelzet 2005; Portela 2005, 84; Lucarelli 2006, 2; Beaucillon 2012; Giomelli 2013c, 9). Še toliko bolj to velja takrat, ko EU sprejme avtonomne omejevalne ukrepe, ki niso vezani na sankcijske resolucije Varnostnega sveta oziroma ne pomenijo njihove implementacije (npr. omejevalni ukrepi proti Siriji, glej npr. Svet 2013c; 2014m) in so postali ob pogostejši uporabi tudi »bolj prefinjeni« (Portela 2005, 84).²⁹

Raziskave dokazujejo preferenco EU do regionalno usmerjene politike uporabe omejevalnih ukrepov (Kreutz 2005, 17; Portela 2005, 98, 105; Agolli 2012, 31).³⁰ Študija, ki jo je opravila Portela (2005), je pripeljala do ključne ugotovitve o soodvisnosti ciljev, zaradi katerih so sprejeti omejevalni ukrepi, in geografskega območja tarč (prav tam, 100).³¹ Ker se torej

²⁸ EU je pri članstvu vezana na svoje geografsko območje (»vsaka evropska država«), za članstvo pa je treba izpolniti še nekatere druge zahteve (spoštovanje vrednot, navedenih v 2. členu PEU (»Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države [tj. vladavine prava] in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Te vrednote so skupne vsem državam članicam v družbi, ki jo označujejo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost ter enakost žensk in moških.«), in prizadevanje za njihovo spodbujanje) poleg meril, ki jih je določil Evropski svet (glej 49. člen PEU).

²⁹ Tako je Svet na primer spremenil že naložene omejevalne ukrepe proti Siriji »v zvezi s prepovedjo uvoza nafte, prepovedjo izvoza ključne opreme in tehnologije za ključne panoge naftne industrije in industrije zemeljskega plina v Siriji ter prepovedjo naložb v sirsko naftno industrijo« (Svet 2013b, 4. uvodna izjava). Do spremembe v sankcijskem režimu je prišlo zaradi spoznanja, »da je treba pri določenih omejevalnih ukrepih uvesti odstopanja za pomoč sirskega civilnemu prebivalstvu, zlasti pri reševanju humanitarnih problemov, ponovni vzpostavitvi normalnega življenja, zagotavljanju osnovnih storitev, obnovi in ponovni vzpostavitvi normalne gospodarske dejavnosti ali za druge civilne namene« (prav tam, 3. uvodna izjava). V postopku določitve odstopanja se države članice posvetujejo z Narodno koalicijo sirskega revolucionarnih in opozicijskih sil, ki jih EU sprejema za legitimne predstavnike sirskega ljudstva (prav tam).

³⁰ Pri tem raziskave ugotavljajo podobnost izrekanja omejevalnih ukrepov EU v obdobju 1987–2003 (Portela 2005) oziroma 1982–2004 (Kreutz 2005, 17) in daljšem obdobju proučevanja, tj. med leti 1987–2012 (Agolli 2012).

³¹ Portela (2005, 93) je razdelila geografska območja v tri kategorije: vzhodnoevropske sosednje države, južno Sredozemlje in preostali svet. V Vzhodni Evropi je pri uporabi omejevalnih ukrepov EU aktivna, deluje tudi preventivno oziroma v zgodnji fazi konflikta z namenom izoginitve izbruhu konfliktne situacije, s sprejetimi omejevalnimi ukrepi pa sledi vsem ciljem, razen boju proti terorizmu in proti širjenju orožja za množično uničevanje, v večini primerov so cilji povezani neposredno z varnostjo (primer Moldavije in Belorusije; Portela 2005, 100, 102–103). V južnem Sredozemlju je EU pazljivejša in sprejme omejevalne ukrepe izključno zaradi terorizma (prav tam, 100, 103). V tem geografskem območju ji viri in energetska odvisnost nalagajo zadržanost pri

oblikovanje in vodenje sankcijske politike EU razlikuje glede na geografsko območje tarče in ker je v svoji neposredni sosesčini pri izrekanju omejevalnih ukrepov EU aktivna in se hitreje odziva na konfliktne situacije, je njena sankcijska politika označena za regionalno usmerjeno (prav tam, 105). Opazni so doktrinarni predlogi, naj EU identificira prednostna območja, strateško pomembna za varstvo njenih vrednot in interesov (npr. Balkan, Bližnji vzhod), ter aktivno prispeva k rešitvam sporov na teh območjih (Biscop in Missiroli 2008, 18–19; tudi Dannreuther 2004, 3). Ne umanjajo opozorila, naj pri sestavi seznama prioritet globalnega ukrepanja upošteva svoje omejitve (da torej ne more uspešno prispevati k reševanju vseh zadev v globalni politiki ter se ne sme sprenevedati, da to lahko stori; Mayer 2008, 72–73; glej tudi Mayer in Vogt 2006b, 226). Kljub splošnemu prepričanju o regionalno usmerjeni sankcijski politiki EU je njena normativna ureditev geografsko ne omejuje pri uporabi omejevalnih ukrepov. Njihovo sprejetje ni pogojeno z geografskim območjem tarče. Tudi praksa uporabe omejevalnih ukrepov dokazuje, da EU ni vedno omejena na ozko regionalno območje, temveč deluje širše. Razmišljanje o EU kot skupnosti vrednot, kot normotvorki varstva človekovih pravic in kot snovalki standardov delovanja v mednarodnem prostoru utrjuje prepričanje, da se mora ukvarjati tudi z oblikovanjem in vodenjem sankcijske politike, ne da bi se pri tem geografsko – ali kako drugače – omejevala.

Z velikostjo članstva so povezani učinki, ki jih imajo sprejete institucionalizirane sankcije. OZN so edini nosilec institucionaliziranih sankcij z globalno legitimnostjo (Giumelli 2011, 103, 146). Učinek, ki ga ima uporaba teh ukrepov v okviru Varnostnega sveta, je zaradi skorajda univerzalnega članstva in obsežnih pooblastil tega organa na področju varovanja mednarodnega miru in varnosti edinstven in neprimerljiv z učinki uporabe institucionaliziranih sankcij drugih mednarodnih organizacij. V EU sprejeti omejevalni ukrepi nimajo takega učinka že zato, ker jih ob pravilni in pravočasni implementaciji izvaja (le) 28 držav članic. Giumelli in Kruliš opozorita na omejen učinek regionalnih ukrepov s primerom embarga na orožje, ki ga je EU uvedla proti Zimbabveju (2012, 185–186). Ta ukrep zaradi večjega števila držav dobaviteljic izven EU, ki niso naložile primerljivih ali podobnih ukrepov, ne spodkopava vojaške zmogljivosti te afriške države (prav tam). Sankcijski režim Varnostnega sveta bi verjetno imel obsežnejše učinke, vendar je zaradi možnosti veta njegovo delovanje v zvezi z Zimbabvejem omejeno (glej denimo Varnostni svet 2008a). Kljub tem ugotovitvam gre Erikssonovemu (2005,

uporabi teh ukrepov (prav tam, 104). V bolj oddaljenih območjih, kot sta podsaharska Afrika in Azija, so bili omejevalni ukrepi naloženi zaradi spodbujanja demokracije in človekovih pravic, nestabilnost v tej območjih pa zaradi oddaljenosti manj ogroža evropsko varnost (primer Zimbabveja in Mjanmara/Burme, kjer vodstvo države ni prepuščilo oblasti izvoljeni vladi; prav tam, 100–101, 104).

121) stališču, da EU kot regionalna organizacija nalaga omejevalne ukrepe iz regionalnih interesov in da so ti ukrepi omejenega dometa, le delno pritrđiti. Uporaba omejevalnih ukrepov zaradi gospodarske moči EU, večje homogenosti zavoljo manjšega članstva ter nepogojenosti sprejetih ukrepov z ožjim geografskim območjem ni zanemarljiva in ima lahko znatno širši domet od ozkega regionalno usmerjenega učinka. Tudi sicer delovanje EU in njene odločitve v mednarodni politiki ne ostajajo neopažene. Ugotovitve o pozornosti tretjih držav na njene odločitve izvirajo že iz časa obstoja evropskega političnega sodelovanja, ko je EGS sprejemala zunanjepolitične odločitve še v obliki izjav ali demarš (Smith 2004, 247). Moč in vpliv EU sta v »pasivni agresiji«, ki poteka prek prava (Leonard 2005, 51). EU odstopa od razumevanja države suverenosti v njeni tradicionalni obliki z »odgovorno uporabo suverenosti v korist posameznika in njegovega okolja« (Vanhamme 2008, 153). Sporazumi, ki jih EU sklepa s tretjimi državami, ji omogočajo, da z vključitvijo dolžnega ravnanja v skladu s človekovimi pravicami in drugimi mednarodnopravnimi normami obvezuje tretje države (prav tam, 141). Sporazum o partnerstvu med članicami skupine afriških, karibskih in pacifiških držav na eni strani ter Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na drugi, podpisan v Cotonouju dne 23. junija 2000, vključuje obveznosti spoštovanja človekovih pravic, demokratičnih načel in vladavine prava, na katerih temelji partnerstvo med pogodbenicami in ki predstavljajo bistvene elemente tega sporazuma (glej drugi odstavek 9. člena tega Sporazuma; tudi Vanhamme 2008, 143–145; Portela 2010a, 127–147). V primeru, ko pogodbenica »ni izpolnila obveznosti, ki izhajajo iz spoštovanja človekovih pravic, načel demokratičnosti in vladavine prava«, Sporazum predpiše posvetovalni postopek, v katerem se iščejo skupne rešitve (a. točka drugega odstavka 96. člena). Če sprejemljive rešitve ni, omogoča Sporazum sprejetje ustreznih ukrepov (prav tam). V izjemnem primeru »izredno hude in grobe kršitve« teh obveznosti dopušča Sporazum celo »takojšen odziv« pogodbenic (b. točka drugega odstavka 96. člena).

EU je utemeljena na vrednotah (Richardson 2002; tudi Vogt 2006, 1–2; Khaliq 2008, 51–53), kot so spoštovanje človekovega dostojanstva, svoboda, demokracija, enakost, vladavina prava in spoštovanje človekovih pravic (2. člen PEU). Sodišče Evropskih skupnosti je leta 1969 potrdilo, da so »temeljne človekove pravice [...] vsebovane v splošnih načelih prava Skupnosti, katerih varstvo zagotavlja Sodišče« (Sodišče Evropskih skupnosti 1969, 7. točka). S 6. členom PEU, ki priznava 1) pravice, svoboščine in načela iz Listine EU o temeljnih pravicah, 2) temeljne pravice iz Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju EKČP) in iz ustavnega izročila, skupnega državam članicam, ter 3) omogoča pristop EU k EKČP, je vzpostavljen »'evropski standard' varstva človekovih pravic« (Khaliq 2008, 53). Prav v »močni privrženosti človekovim pravicam« sta Alston in Weiler (1998, 661; 1999, 6) videla

»eno temeljnih značilnosti EU«. Cilji njenega zunanjepolitičnega delovanja kažejo, da se EU zavzema za varovanje svojih vrednot v skladu z Ustanovno listino (Richardson 2002, 15). Na vrednotah miru in varnosti sta sicer utemeljeni obe organizaciji. Skupno pa jima je tudi zagovarjanje multilateralizma, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter vladavine prava in spodbujanja demokracije (glej npr. 2. in 3. člen PEU; 1. člen Ustanovne listine). OZN in EU sta že zato »naravna partnerja« (Brantner 2010, 168; tudi Tardy 2007, 191).³² Sodelovanje sta na različnih področjih (na primer humanitarna pomoč) razvili v takšnem obsegu, kot ga ni mogoče opaziti med OZN in kakšno drugo regionalno organizacijo (Tardy 2007, 209).

Multilateralizem ima kvantitativno (tj. delovanje v skupini) in kvalitativno (tj. sodelovanje, ki temelji na pravilih in načelih, ne pa na moči) dimenzijo (Finnemore 2005, 195). »Ta pravila, norme, načela se uporabljajo ne glede na zmogljivosti, individualne državne interese ali priročne okoliščine« (prav tam, 195–196). Multilateralno delovanje v kvantitativnem in kvalitativnem pomenu v mednarodnih odnosih je za obstoj OZN in EU ključno (prim. glede EU Fassbender 2004, 884).

Cilj OZN je »biti središče« (četrti odstavek 1. člena Ustanovne listine) usklajevanja dejavnosti držav članic z namenom doseganja skupnih ciljev. Za oblikovanje in vodenje sankcijske politike je bistveno delovanje v okviru Varnostnega sveta s spoštovanjem mednarodnopravnih norm in standardov, ki jih narekujeta zakonitost in legitimnost sprejetih ukrepov.

EU gradi svoje zunanjepolitično delovanje okrog ideje multilateralizma in OZN.³³ Vasconcelos (2008, 18) je poudaril, da je »njeno preživetje povezano z razvojem mednarodnega sistema, ki temelji na normah in pravilih«, zato je razumljiva njena želja po močnih mednarodnih organizacijah in spoštovanju univerzalno sprejetih norm. EU niti nima izbire, ker »niti mednarodna anarhija niti hegemonski svetovni red nista željeni ali realistični alternativni« (Fassbender 2004, 883). Njena edina pot je lojalnost ideji »multilateralnega mednarodnega sistema« (prav tam). S tem je mogoče utemeljiti in razložiti tudi njeno učinkovitost pri zadevah, ki se nanašajo na »globalna javna dobra, kot so okolje, mednarodno pravosodje in trajnostni

³² Pregledno o sodelovanju med EU in OZN glej npr. Wouters in drugi 2006.

³³ Glej Evropska komisija 2003, 3; Wouters in drugi 2010, 165; Léonard in Kaunert 2012a, 481; podrobneje npr. Laatikainen in Smith 2006; Jørgensen 2009b; 2009d; Bouchard in drugi 2013; Klein in drugi 2013; Drieskens in van Schaik 2014; o učinkih multilateralnega okolja (npr. mednarodnih organizacij, kot denimo Svetovne trgovinske organizacije in Mednarodne organizacije dela, oziroma mednarodnega institucionalnega konteksta) na EU podrobneje Costa in Jørgensen 2012.

razvoj« (Vasconcelos 2008, 18). O njenih »multilateralnih genih« (Jørgensen 2009d, 189) priča že normativna ureditev. Na ravni primarne zakonodaje ne manjka določb, ki jo obvezujejo k vlogi »globalnega mirovnika« (Blockmans 2014, 11). K tem določbam gre vsekakor pripisati zavezanost ciljem in načelom Ustanovne listine in reševanju skupnih težav v okviru OZN (glej 21. člen PEU, tudi peti odstavek 3. člena PEU). Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe je multilateralizem prvič eksplicitno omenjen med njenimi cilji.³⁴ S tem je dotedanji politični koncept, ki je bil večkrat potrjen v pravno neobvezujočih aktih institucij EU (npr. v sporočilu Evropske komisije (2003), v sklepu predsedstva Evropskega sveta (2004), v resoluciji Evropskega parlamenta (2004)), postal pravno obvezujoč (Léonard in Kaunert 2012a, 482). Zgolj primeroma velja navesti Evropsko varnostno strategijo (Evropski svet 2003) kot tisti strateški dokument, ki poudarja multilateralni pristop z utemeljitvijo, da »nobena država ne more sama rešiti večplastnih problemov, s katerimi se soočamo v današnjem času« (prav tam, 1). Utemeljena je na treh strateških ciljih: 1) obravnavanju groženj, 2) krepitvi varnosti v okolici in 3) mednarodnemu redu, ki sloni na učinkovitem multilateralnem sistemu in vladavini prava (prav tam, 6–10). Čeprav je pogosto orisana za dokument z »nejasno naravo«, ki »ni uspel opredeliti dejanskih tarč in svojih prioritarnih političnih ciljev«, kar problematizira njen pomen,³⁵ je vendarle treba poudariti, da »ponazarja naraščajočo samozavest EU kot mednarodnega akterja« in »njeno privrženost multilateralizmu« (Koutrakos 2006, 461–462). K močni zavezi EU, da podpira in dela za učinkovit multilateralizem z OZN v svojem osrčju in z iskanjem trajnih rešitev na izzive mednarodnega miru in varnosti, je denimo prepričevala članice Varnostnega sveta visoka predstavnica Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko (Visoki predstavnik Unije 2014a). Naklonjenost multilateralnemu pristopu in delovanju v okviru OZN pokažejo tudi statistični podatki. EU v OZN investira znatna sredstva (Jørgensen 2009a, 189). Države članice prispevajo v proračun OZN, v proračun za mirovne sile in nakazujejo

³⁴ Tako je v prvem odstavku 21. člena PEU zapisano: »Zavzema se za večstranske [tj. multilateralne] rešitve skupnih problemov, zlasti v okviru Združenih narodov.« Glej tudi h. točko drugega odstavka 21. člena PEU, ki se glasi: »podpiranje mednarodne ureditve, ki temelji na okrepljenem večstranskem [tj. multilateralnem] sodelovanju in odgovorni svetovni politiki«.

³⁵ Kritično o Evropski varnostni strategiji glej npr. Maull 2005; Toje 2005; Koutrakos 2006, 460–462; Gowan 2008. Da Evropska varnostna strategija odraža opredelitev EU kot civilne sile ter njene cilje in namen v mednarodnih odnosih, opozori Maull (2005, 792). V tem dokumentu najde »vse bistvene elemente civilne sile: zavezo k temeljni preobrazbi mednarodnih odnosov in k potrebi po organiziranju širokega mednarodnega sodelovanja; zaupanje v teorijo o 'demokracijskem miru'; podporo nenasilnemu reševanju sporov in vsem naporom po omejevanju uporabe sile; in spodbujanje vladavine prava in mednarodnih institucij« (prav tam, 793). Maull kritično doda, da dokument ni strateške narave, da vsebuje dolg seznam opozoril, identificira nekatere pomanjkljivosti EU, vendar ne poveže konkretnih sredstev s posebnimi cilji na določenem področju (prav tam, 792–793).

prostovoljne prispevke. Prispevki 28 držav članic štejejo 35 odstotkov rednega proračuna OZN in 36,8 odstotka proračunov mirovnih sil. EU in njene države članice prispevajo približno polovico vseh prostovoljnih prispevkov v sklade in programe ZN. Evropska komisija prispeva več kot 1,35 milijarde v podporo programom in projektom zunanje pomoči.³⁶

Delovanje prek mednarodnih institucij in spodbujanje mednarodnega prava je *modus operandi* EU (Wood 2009, 113). Zunanjepolitično delovanje EU spodbuja razmišljanja o njeni mednarodni identiteti (Sjursen 2006, 235) in poziva k določitvi značilnih lastnosti te identitete (prav tam, 248).

Z omejujočim obdobjem hladne vojne in z rojstvom evropskega političnega sodelovanja je sovpadala oznaka EU kot »civilne sile« (Duchêne 1972; 1973; prim. Telò 2006), ki je sicer vojaško šibka, vendar ji njena gospodarska moč omogoča izvajati vpliv v mednarodnih odnosih. Sjursenova (2006, 239) opozori, da ti vzvodi, kot so denimo trgovinska in razvojna politika, programi pomoči in usmerjeni trgovinski ukrepi (glej Evropski svet 2003, 10), niso neškodljivi niti nujno neprisilni. EU kot civilni sili je odločno nasprotoval Bull, ki je zanikal, da je Evropa akter v mednarodnih odnosih, niti se mu ni zdelo mogoče, da bi to lahko postala (Bull 1982, 151). Nekdanji predsednik Evropske komisije Santer (1998) je v govoru s pomenljivim naslovom *The EU in the 21st century: political dwarf or world actor?* zanikal nepomembnost EU, ki ji je bila prilepljena oznaka političnega palčka, ob hkratnem priznanju, da še ni postala svetovni akter.

Nekateri menijo, da EU je in bo ostala »na kratko, postmoderni akter, vendar niti velika sila niti kvazi-država v nastajanju«, EU pač ni nikakršna sila (Maull 2005, 777). Vendar EU kot »mehka sila« (Nye 2002), utemeljena na skupno priznanih pravilih, niti ne potrebuje sile za izkaz svoje mednarodne moči. Prav v »mehki sili« (de Vries in Hazelzet 2005, 95; Agolli 2012, 33), ki jo EU uporablja pri svoji sankcijski politiki, Eriksson (2005, 109) vidi glavno oviro vlogi EU kot globalnega akterja (čeprav ji priznava znatne izkušnje na tem področju; Eriksson 2011; glej tudi Giumelli 2011; 2013a, 396). Da se EU nahaja nekje med idealnima skrajnostma civilne in vojaške sile, poudarja Smith (2005), ki se ji zdi pomembnejša vsebinska razprava o vlogi EU v mednarodnih odnosih (prim. Smith 2000, 27) tudi na področju varstva človekovih pravic (Smith 2001).³⁷

³⁶ Podatki s spletne strani delegacije EU pri ZN (dostopno prek <http://www.eu-un.europa.eu/articles/articleslist_s88_en.htm>; 15. 3. 2015).

³⁷ O aktivni vlogi EU na področju varstva človekovih pravic v okviru ZN Brantner in Gowan 2008, 83.

Po koncu bipolarnosti in pod vplivom konstruktivistične miselnosti je pojmovanje »civilne sile« nasledilo (Wood 2009, 114)³⁸ razumevanje EU kot »normativne sile« (Manners 2002; 2006; 2008b) oziroma kot »regionalnega normativnega hegemon« (zaradi procesa širitve, glej Haukkala 2008; 2011). Manners je pri opredelitvi identitete EU izpostavil njen zgodovinski okvir, njeno hibridno politično ureditev in politično-pravno tvorbo (2002, 240). Bolj kot na gospodarsko in materialno razsežnost ter zmožnost civilne ali vojaške sile se EU osredotoča na norme. Spodbuja univerzalnost vrste normativnih načel, ki so splošno priznana v sistemu ZN, in sicer načela trajnostnega miru, svobode, demokracije, človekovih pravic, vladavine prava, enakosti, socialne solidarnosti, trajnostnega razvoja in dobrega vladanja (Manners 2008a, 46, 48–55).³⁹

S poskusi identificiranja strateške vloge, ki jo želi igrati v svetu, in aktivnega delovanja v smeri »globalnega skupnega dobra« (Aggestam 2008, 1) se je razvilo novejšo pojmovanje EU kot »etične sile«. Takšno razumevanje poskuša preseči preživelo dihotomijo med civilnimi in vojaškimi orodji z upoštevanjem novosti, nastalih na področju evropske varnostne in obrambne politike, ter spreminjajoče narave vojaške sile po koncu hladne vojne (prav tam, 2, 3).⁴⁰ S tem konceptom se je prešlo od institucionalnih vprašanj, kaj EU je, k vprašanju njenega delovanja, torej kaj EU dela in kako utemeljuje uporabo svoje (civilne in vojaške) sile, v upanju, da bo EU postala globalni akter na mednarodnem prizorišču (prav tam, 3). Manners (2008a) je svoj koncept »normativne sile« nadgradil z etično dimenzijo in opredelil EU kot »normativno etično silo« (glej tudi Khaliq 2008, 188, 404–447). Normativno etiko utemeljuje s tremi načeli (Manners 2008a, 55–59): 1) »dajati zgled«, ki zagotavlja, da je EU v svojih politikah normativno koherentna in usklajena (prav tam, 56); 2) »delovati razumno« v svetovni politiki, kar zagotavlja, da EU utemelji in racionalizira svoje zunanje delovanje prek procesov vključevanja in dialoga (prav tam, 58); 3) »delati najmanj škode« v svetovni politiki, ki zagotavlja, da EU premišljeno razmišlja

³⁸ Da je EU civilna sila, katere del je normativna sila, Diez 2005, 635, ki poudari, da se civilna in normativna sila prepletata oziroma nista povsem ontološko ločeni.

³⁹ Empirični primeri, kjer se je EU izkazala kot normativna sila, so na primer odprava smrtnih kazni v državah članicah EU in lobiranje za njeno globalno odpravo (podrobneje Manners 2002), zavzemanje za institucionalizacijo Mednarodnega kazenskega sodišča ter oblikovanje in ratifikacija Kjotskega protokola (Scheipers in Sicurelli 2007). Primer energetske politike pa je tisti, ki kaže odmik od države normativne sile, kjer torej notranje spodbude in vpliv EU niso primarno normativne, temveč pretežno pragmatične narave (podrobneje Wood 2009; glej tudi pomisleke Sjursen 2006, 249). Potreba po energiji namreč izpostavi omejen napor EU kot normativne sile (tj. njeno sposobnost) in njeno omejeno politično voljo (tj. privrženost) (Wood 2009, 114).

⁴⁰ Ta samopodoba EU je bila vredna posebne pozornosti in kritičnega ovrednotenja v reviji *International Affairs* (glej npr. Aggestam 2008; Aggestam in Hill 2008; Manners 2008a; Mayer 2008).

o učinkih svojih politik na partnerske države in regije (prav tam, 59). Ker je med uradno retoriko in dejansko prakso velik razkorak, predlaga Mayer (Mayer in Vogt 2006a; Mayer 2008) skromnejše pojmovanje EU kot »odgovorne globalne institucije«. ⁴¹ Omenjene različne identitete EU delijo skupno idejo o njeni »izjemnosti« (Postel-Vinay 2008, 38) in univerzalnosti njenega bistva (prav tam, 41).

S sprejetjem omejevalnih ukrepov, tudi tedaj, ko Varnostni svet za naložitev institucionaliziranih sankcij ne premore zadostne podpore oziroma politične volje, ne gre podcenjevati vloge EU. V teh primerih lahko pritrdimo EU kot »političnemu akterju z identiteto, ki je ločena od identitete njenih držav članic, kajti te države ne bi same sprejele takih odločitev izven konteksta EU« (Anthony 2002, 203). »Na kratko, Evropa šteje« in »pomeni novo 'kvaliteto' mednarodnih odnosov« (Hill in Smith 2011a, 478). To je mogoče opaziti prav pri politiki uporabe omejevalnih ukrepov. V tem kontekstu je najbližje razumevanje EU kot normativne etične sile, ki ob poudarjanju nujnosti spoštovanja mednarodnopravnih norm in vrednot, predvsem varstva človekovih pravic, miru, demokracije in vladavine prava, prav zaradi varovanja teh norm in vrednot posega po neoboroženih, negativnih in prisilnih ukrepih. Začrtane cilje si prizadeva uresničevati tudi z uporabo omejevalnih ukrepov. Koncept normativne etične sile ne vključuje le tega, kar EU želi in poudarja, temveč tudi kako spodbuja in varuje te vrednote v praksi in prek svojih meja, pri tem pa je prav tako pomembna njena sposobnost, da druge prepriča v svoje preference oziroma jih k njihovem sprejetju obvezuje (prim. Wood 2009, 113). Njena gospodarska teža ji to tudi omogoča (glej npr. že omenjeni Sporazum o partnerstvu med članicami skupine afriških, karibskih in pacifiških držav na eni strani ter Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na drugi, podpisan v Cotonouju dne 23. junija 2000). Uporaba institucionaliziranih sankcij sicer sodi k »visoki politiki«. Predvsem zaradi sodb Sodišča EU (ne pa v tolikšni meri zaradi delovanja normodajalca) je EU dobila izvrstno priložnost narekovati oziroma (so)oblikovati standarde, ki naj pristojni organ mednarodne organizacije vodijo pri uporabi institucionaliziranih sankcij.

Doktrinarna opozorila, da ima EU – navkljub finančnim prispevkom in močni prisotnosti svojih predstavnikov ter upoštevajoč zastavljeni cilj učinkovitega multilateralizma,

⁴¹ Tako razumevanje EU temelji na šestih splošnih načelih: načelu prispevka (dolžnost ublažiti škodljive posledice ukrepanja, h kateremu se prispeva), načelu okoriščenja (če se akter okoristi iz situacije, v kateri drugi trpijo, ima dolžnost olajšati povzročeno škodo ali zmanjšati izgubo), načelu skupnosti (članstvo prinaša dolžnosti, odgovornost za spoštovanje prava, pravil in običajev te skupnosti), načelu zmožnosti (vsi akterji morajo izpolniti obveznost po svoji zmožnosti), načelu upravičenega pričakovanja in načelu pristanka (Mayer 2008, 65–66). Ta načela so bila prenesena v politike (Mayer in Vogt 2006b, 231).

politično željo po okrepitvi svojega položaja v mednarodnem okolju in javno poudarjeno prioritarno spodbujanje demokracije in spoštovanja človekovih pravic – »dokaj omejen vpliv v številnih mednarodnih organizacijah, tudi ZN« (Jørgensen 2009a, 189), ne umanjajo. Njena uporaba omejevalnih ukrepov pa kaže na neprimernost teh opozoril (vsaj) v zvezi z oblikovanjem in vodenjem sankcijske politike, kar je razvidno v nadaljevanju. EU si sicer prizadeva, da bi v praksi tvorno sodelovala kot celota v OZN.⁴² Njena normativna podlaga narekuje državam članicam, da usklajujejo delovanje v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah (prvi odstavek 34. člena PEU; glej tudi resoluciji Generalne skupščine o podelitvi statusa opazovalke tedanji EGS (Generalna skupščina 1974b) in o sodelovanju EU pri delu ZN (Generalna skupščina 2011)). EU stremi k temu, da bi vse sodelujoče države podpirale njena stališča. V Varnostnem svetu sta stalno prisotni dve stalni članici, ki sta hkrati članici EU (tj. Francija in Združeno kraljestvo). Velika priložnost, da se prek obeh stalnih članic čuti močnejša prisotnost EU tudi v tem organu ZN, pa se s pojavljajočimi očitki o večji zavzetosti Francije in Združenega kraljestva pri zagovarjanju državnih (in ne evropskih) interesov (podrobneje Missiroli 2005; Hill 2006; Tardy 2007, 202) – vsaj zaenkrat – zdi še neizkoriščena. Ker vse države članice EU v tem organu OZN ne sodelujejo, je dolžnost sodelujočih držav obveščati ostale članice EU in visokega predstavnika Unije o vseh zadevah skupnega interesa (drugi odstavek 34. člena PEU). Poenotenega delovanja EU pa ni mogoče doseči zgolj z obveščanjem. Terja predvsem nenehna pogajanja, usklajevanja, sestankovanja in oblikovanja skupnih izjav in predlogov resolucij (glej Brantner in Gowan 2009, 37; tudi Adriaenssens 2008). *Ex ante* usklajevanje pred zasedanjem Varnostnega sveta še ni zaživel v popolnosti in neselektivno, je pa izdatno boljše kot v preteklosti (podrobneje Luif 2003, 16–19; Biscop in Missiroli 2008, 11). Če EU sprejme stališče do zadeve na dnevnem redu Varnostnega sveta, predstavi stališče EU v tem organu visoki predstavnik Unije (drugi odstavek 34. člena PEU). V OZN zastopa EU delegacija pri ZN. Vodja delegacije ali njegov namestnik predstavljata stališča vsaj takrat, ko med državami članicami ni temeljnih razlik.⁴³ Ključna ostajata uspešnost usklajevanja in poenotenje stališč držav članic v konkretnih zadevah na

⁴² Literature o delovanju EU oziroma usklajevanju njenih držav članic v okviru Generalne skupščine ne manjka (npr. Wouters 2001; Luif 2003; Johansson-Noguès 2004; K. E. Smith 2006; Paasivirta in Porter 2006; Brantner in Gowan 2008, 86–87; Delcourt 2011; Drieskens in drugi 2014). O usklajevanju stališč držav članic EU v Varnostnem svetu glej Biscop in Drieskens 2006; Hill 2006; Verbeke 2006; Biscop in Missiroli 2008, 9; Drieskens in drugi 2014.

⁴³ Glej seznam izjav predsedstva na spletni strani <http://www.eu-un.europa.eu/articles/articleslist_s7_en.htm> (dostop 15. 3. 2015). Primer izjave v imenu EU in držav članic, ki jo je 17. decembra 2013 podal veleposlanik Thomas Mayr-Harting, vodja delegacije EU pri ZN, na razpravi Varnostnega sveta o Afganistanu.

dnevnem redu Varnostnega sveta. Ko torej ni mogoče ugotoviti, da EU vselej govori z enim glasom v Varnostnem svetu, in gre pritrđiti, da jo odločitve Varnostnega sveta neposredno ne obvezujejo, saj ni članica OZN, se vendarle šteje, da je v imenu svojih držav članic zavezana spoštovanju njegovih odločitev na področjih, ki so v pristojnosti EU (Bethlehem 2004, 127).

Obe mednarodni organizaciji pestijo podobne težave pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike. Razkorak med retoriko in prakso v EU je mogoče zaslediti pri uporabi omejevalnih ukrepov iz 215. člena PDEU.⁴⁴ Razhajanje med besedami in dejanji prav tako ni zaobšlo Varnostnega sveta pri uporabi neoboroženih prisilnih ukrepov iz 41. člena Ustanovne listine. OZN in EU bi bili pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike uspešnejši, če bi bilo njuno delovanje načelno in konsistentno ter bi pri izvajanju svojih pristojnosti upoštevali standarde (denimo spoštovanja človekovih pravic in vladavine prava), ki jih sami zagovarjata (prim. Köchler 1995, 129). S tako politiko bi ne bilo toliko ugovorov zakonitosti in legitimnosti sprejetih institucionaliziranih sankcij. Vendar se selektivnemu odločanju in kršitvam nekaterih mednarodnopравnih norm (podrobneje v poglavju 4.2 te disertacije) tudi na tem področju nista mogli izogniti.

V določeni meri je selektivnost mogoča zaradi institucionalne šibkosti obeh mednarodnih organizacij, katerih normativna podlaga to selektivnost omogoča oziroma jo ne preprečuje. Ustanovna listina z možnostjo veta in glasovanja stalne članice, čeprav je udeležena v sporu, ter primarna zakonodaja EU z zahtevanim soglasjem za sprejetje omejevalnih ukrepov poskušata ustreči močnim državam v multilateralnem sistemu, kajti »pravila ne bodo učinkovita brez podpore ali vsaj privolitve močnih držav« (glej Finnemore 2005, 199). Hkrati pa je prav zaradi tega normativni sistem mogoče izkoriščati oziroma zlorablјati.

Mešani motivi pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike, ki peljejo v selektivnost in arbitrarnost ter dopuščajo očitke o dvojnih merilih in škodijo kredibilnosti politike ter njenih snovalcev, so lahko posledica različnih (državnih, političnih, gospodarskih) interesov in preudarkov. Konkretna konfliktna situacija nemara prikaže različne poglede držav članic, kako ravnati, hkrati pa razkrije njihova deljena stališča o širšem zunanjepolitičnem pristopu, četudi na abstraktni ravni o načelih delovanja obstaja konsenz (prim. Aggestam 2008, 10). Prav tako ni mogoče povsem odmisleti, da bi EU izrekala omejevalne ukrepe, kadar bi to koristilo njenim ozkoglednim (gospodarskim in političnim) interesom pod pretvezo širšega interesa mednarodne

⁴⁴ Duquette (2001, 378) zagovarja stališče, da politika človekovih pravic EU »temelji na moči, ne na moralik«. Celo zanika, da bi EU imela dvojni standard, saj je njen standard zgolj eden in je utemeljen na »praktični izvedljivosti«, ta »prožni pristop k človekovim pravicam« pa EU oddaljuje od zagovarjanja človekovih pravic, ki ga narekuje njena primarna zakonodaja (prav tam, 395).

skupnosti (glej Laïdi 2008, 4; Portela 2010c). Na to dvoumnost zagovarjanja norm in standardov, ki bodisi pomenijo dejansko in resnično ponotranjanje vrednot v EU bodisi so zgolj spodbujevalci njenih lastnih interesov, opozarja doktrina (npr. Smith 2001, 193–196; 2008, 137; Eriksen 2003; Brummer 2009, 202; Gaube 2011; Rosas 2011a, 13; prim. Youngs 2004). Laïdi (2008, 1, 7) selektivnost uporabe omejevalnih ukrepov utemelji s prikazom konkretnih situacij, v katerih je EU sprejela te ukrepe proti državam, ki niso ogrožale njenih interesov (npr. Belorusiji in Mjanmaru/Burmi), prizanesljivost pa pokazala do hujših režimov, ki so zaradi gospodarskega sodelovanja zanjo pomembnejši (npr. Alžirija in Libija).

Podobnih očitkov je deležen tudi Varnostni svet (glej npr. Eckert 2010, 76, ki opozori, da je Varnostni svet sprejel institucionalizirane sankcije proti Iranu in Severni Koreji zaradi poskusov pridobitve jedrskega orožja, enakih ukrepov pa ni sprejel proti državam, kot so Indija, Pakistan in Izrael, ki imajo to orožje). Njegove stalne članice imajo nemalokrat različna stališča in vedno ne predstavljajo mednarodne skupnosti (Hakimi 2007, 684). Da pri uporabi institucionaliziranih sankcij sledijo (predvsem ali tudi) svojim interesom, je razvidno iz nekaj že omenjenih situacij, v katerih so nekatere stalne članice onemogočile sprejetje teh ukrepov, čeprav so konkretne mednarodne situacije narekovale ukrepanje poveljitnega organa OZN za varovanje mednarodnega miru in varnosti (npr. primera Sirije (Varnostni svet 2012c) in Izraela). Tako je Varnostni svet pod pretnjo uporabe veta Rusije in Kitajske v resoluciji 1564 (Varnostni svet 2004e, 14. točka) zgolj grozil z uporabo institucionaliziranih sankcij proti sudanski naftni industriji, sudanski vladi in nekaterim njenim članom. Dejstvo, da Ustanovna listina ne nalaga stranki v sporu, če je med stalnimi članicami Varnostnega sveta, da se vzdrži glasovanja o obstoju sprožilnih situacij oziroma da se izvzame iz glasovanja o uporabi institucionaliziranih sankcij, pomaga razumeti, zakaj ni mogoče sprejeti teh ukrepov proti stalni članici (npr. zaradi rusko-ukrajinskega konflikta; posledično o nekaznovanosti stalnih članic Caron 1993, 565).

Izbiro OZN in EU velja utemeljiti tudi z njuno medodvisnostjo (prim. Ortega 2004, 11) oziroma njunim vzajemnim vplivanjem (Jørgensen 2009a, 191), dokazljivima (tudi) na področju oblikovanja in vodenja sankcijske politike (podrobneje 5. poglavje te disertacije). Jørgensen (prav tam, 191) je sicer v OZN in EU videl »dva različna svetova: svet (združenih) narodov in svet postmoderne državnosti«, ki se ne prepletata dobro, zato je potrebnih veliko neformalnih posvetovanj in diplomatske prožnosti, da razmerje postane koristno za obe organizaciji. Uporaba institucionaliziranih sankcij izkaže, da nimamo dveh »različnih svetov«, temveč dve organizaciji, ki ju področje sankcijske politike povezuje in nudi ogromno možnosti prepletanja prek medodvisnosti in vzajemnega vplivanja.

Uporaba institucionaliziranih sankcij Varnostnega sveta se ponaša z globalnim učinkom, vendar je odvisna od pravnega in pravočasnega izvajanja držav članic. EU ima pripeto oznako vzorne prenosnice sankcijskih resolucij in skrbne izvajalke teh ukrepov (Léonard in Kaunert 2012a, 483; glej Bethlehem 2001; tudi npr. Joyner 1995, 84). Z ugotovitvami, ki jih Sodišče EU sprejme v sodbah, v katerih presoja zakonitost aktov z naloženimi individualnimi omejevalnimi ukrepi (npr. Sodišče Evropskih skupnosti 2008b), pa ne smemo prezreti vpliva, ki ga EU izvaja na oblikovanje in vodenje sankcijske politike Varnostnega sveta. Na to kažejo spremembe pri uporabi individualnih ciljnih sankcij v boju proti terorizmu, ki jih posledično uvaja Varnostni svet (glej resolucije 1455 (Varnostni svet 2003a), 1526 (Varnostni svet 2004a), 1617 (Varnostni svet 2005d), 1730 (Varnostni svet 2006b), 1735 (Varnostni svet 2006e), 1822 (Varnostni svet 2008d), 1904 (Varnostni svet 2009b), 1989 (Varnostni svet 2011e), 2083 (Varnostni svet 2012e) in 2161 (Varnostni svet 2014e); podrobneje v 4. in 5. poglavju te disertacije).

Drugače kot OZN je EU – tudi zaradi manjšega števila članic, ki so nakljub kulturnim, jezikovnim, zgodovinskim in političnim razlikam vendarle dovolj povezane in pripravljene prenesti izvrševanje dela suverenih pravic na EU in jih v okviru te organizacije izvajati v skupnem interesu – bolj homogena celota. Ta lastnost ji omogoča sprejetje omejevalnih ukrepov takrat, ko je Varnostni svet glede ukrepanja v konkretni mednarodni situaciji razdeljen, ko se torej ni sposoben z uporabo institucionaliziranih sankcij odzvati na konfliktno situacijo v mednarodnem okolju oziroma lahko sprejme le dvoumno, nejasno izjavo (glej Vanhamme 2008, 153). V takem primeru lahko EU s sprejetjem avtonomnih omejevalnih ukrepov postane normotvorka oziroma snovalka sankcijske politike. Portela jo oriše kot »ustrežljivo in odzivno nosilko sankcij« (2010a, vxi). S temi ukrepi se odzove na kršitve vrednot, norm in standardov, ki jih zagovarja, pri tem pa se mora zavedati, da se te njene vrednote, norme in standardi globalno razvijajo in zaživijo le prek univerzalne organizacije, torej če jih OZN ponotranji ali sprejme. OZN doprinese k legitimnosti odločitev EU na globalni ravni. Njena ureditev uporabe omejevalnih ukrepov je v primerjavi z Ustanovno listino podrobneje normirana. Spomniti gre, da je Sodišče EU pristojno presojati zakonitost sklepov, s katerimi se nalagajo omejevalni ukrepi fizičnim ali pravnim osebam (v sistemu ZN ti ukrepi niso podvrženi sodnemu nadzoru!), ter na siceršnje spoštovanje varstva človekovih pravic ob sprejetju teh ukrepov in pri njihovem izvajanju. Spoštovanje človekovih pravic je z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe in pravno obvezujočo naravo Listine EU o temeljnih pravicah postalo merilo presoje zakonitosti (v postopku razglasitve ničnosti) in veljavnosti (v postopku predhodnega odločanja) sekundarne zakonodaje EU ter orodje za razlago prava EU. S tem so vzpostavljene možnosti vplivanja (tudi

korigiranja in opozarjanja na slabosti) EU na sankcijsko politiko, ki jo oblikuje in vodi Varnostni svet.

V razpravi o uporabi institucionaliziranih sankcij v mednarodnih organizacijah in o vlogi, ki jo imajo pri tem univerzalna OZN in regionalne organizacije, ter pri proučevanju sankcijske politike se ne sme spregledati VIII. poglavja Ustanovne listine z naslovom »Regionalni dogovori«. To poglavje ureja razmerje med Varnostnim svetom in regionalnimi mednarodnimi organizacijami na področju mirnega reševanja sporov (52. člen Ustanovne listine) in izvajanja prisilnih ukrepov (53. člen Ustanovne listine) z namenom varstva mednarodnega miru in varnosti (glej npr. Padelford 1954). Prednost, ki jo VIII. poglavje Ustanovne listine daje Varnostnemu svetu, je posledica kompromisne odločitve na ustanovni konferenci v San Franciscu, naj se regionalnim organizacijam dopusti uporaba sile v samoobrambi, prisilni ukrepi teh organizacij pa terjajo odobritev Varnostnega sveta (Akehurst 1967, 175–176; Dolzer 1987, 116).

Iz Ustanovne listine nedvoumno izhaja, da so regionalne organizacije na področju uporabe prisilnih ukrepov v »komplementarnem in podrejenem položaju v razmerju do Varnostnega sveta« (Villani 2002, 537). Prvi odstavek 53. člena Ustanovne listine namreč določa: »Varnostni svet uporablja, kjer je to primerno, take regionalne dogovore ali ustanove, da bi izvedel prisilno akcijo pod svojim vodstvom. Toda brez pooblastila Varnostnega sveta se [praviloma] ne sme izvesti nobena prisilna akcija na temelju regionalnih dogovorov ali z regionalnimi ustanovami [...]«. Zaradi uporabljenega pojma »prisilna akcija«, ki ga Ustanovna listina ne opredeli, kot tudi ne pove, kaj šteje za »regionalne dogovore ali ustanove« (glej npr. Schreuer 1995, 490; Dominicé 2001, 70; de Wet 2002, 7–10; Hakimi 2007, 651–652), se postavlja vprašanje, ali regionalna mednarodna organizacija (konkretno EU) sploh sme sprejemati institucionalizirane sankcije brez odobritve Varnostnega sveta (Walter 1997, 137; Villani 2002, 538).

Splošno prepričanje doktrine, podkrepljeno z mednarodno prakso, je, da regionalne organizacije smejo uporabiti oboroženo silo, kadar jih Varnostni svet pooblasti za izvedbo prisilne akcije (Walter 1997, 134). Doktrina pa ostaja neenotna glede vloge tega organa ZN pri uporabi neoboroženih ukrepov regionalnih organizacij. Velja izpostaviti predvsem dve stališči, ki diametralno nasprotno odgovarjata na to vprašanje (glej Hakimi 2007, 647; podrobneje Walter 1997, 137–143). Stališče, ki pritrjuje široki razlagi pojma »prisilna akcija«, narekuje odobritev Varnostnega sveta v primeru vseh prisilnih akcij, ki jih omenja VII. poglavje Ustanovne listine, torej tako pri uporabi oborožene sile kot pri uporabi institucionaliziranih sankcij (glej npr. Halderman 1963, 116–117; Abass 2004, 46–52). Temu stališču je težko pritrčiti, ker ga

mednarodna praksa, ki odobritev terja le v primerih uporabe oborožene sile regionalnih organizacij, ne potrjuje (Dominicé 2001, 81–82). Predvsem pragmatični razlogi so tisti, ki dopuščajo odstop od široke razlage in narekujejo delovanje t. i. »operativnega sistema« (Hakimi 2007, 647), kjer »lahko glavni mednarodni akterji diskretno dopuščajo ali celo spregledajo odstopanja od sistema Ustanovne listine z namenom zadovoljitve širših pravnih ali političnih interesov«. Ožja razlaga tega pojma omejuje odobritev Varnostnega sveta samo na primere uporabe oborožene sile (npr. Akehurst 1967, 195; Walter 1997, 142; Villani 2002, 539; Hakimi 2007, 651).

Sodobni mednarodni odnosi in mednarodna politika ter spreminjajoče mednarodno okolje in obstoječa mednarodna praksa dajejo prednost ožjemu prvega odstavka 53. člena Ustanovne listine na zgolj oborožene ukrepe, pri sprejetju institucionaliziranih sankcij regionalnih organizacij pa odobritev Varnostnega sveta ni potrebna. To stališče podpira več razlogov. Prvič, odobritev Varnostnega sveta je potrebna le pri uporabi oborožene sile regionalne organizacije, saj je uporaba sile z Ustanovno listino praviloma prepovedana (glej četrti in sedmi odstavek 2. člena Ustanovne listine; Villani 2002, 539–540), česar ne moremo trditi glede uporabe neoboroženih ukrepov. Drugič, če lahko država sprejme neoborožene ukrepe (npr. represalije in protiukrepe) brez odobritve Varnostnega sveta, potem ni razlogov, da takih ukrepov ne bi smela uporabiti regionalna organizacija (Schreuer 1995, 491–492; Walter 1997, 137; Villani 2002, 540). Tretjič, takšno stališče ustreza resničnosti mednarodne prakse, ki potrjuje, da regionalne organizacije ne prosijo Varnostnega sveta za odobritev pred sprejetjem institucionaliziranih sankcij oziroma za potrditev že sprejetih ukrepov neoborožene narave (Villani 2002, 540; Walter 1997, 136). Četrtič, Varnostni svet ne omejuje, ne nasprotuje, ne ugovarja in ne problematizira sprejetja institucionaliziranih sankcij v okviru regionalnih organizacij (glej Akehurst 1967, 187; Schreuer 1995, 492; Österdahl 1997, 117; Walter 1997, 142–143; Dominicé 2001, 82; Walter 2012, 1485–1487). K taki drži Varnostnega sveta verjetno doprinesejo (tudi) razlogi, iz katerih regionalne organizacije sprejmejo negativne ukrepe, ki sledijo vrednotam in načelom OZN, pa tudi njegovo zavedanje, da v konkretnem primeru sprejetje njegove odločitve ni bilo mogoče oziroma da se na situacijo ni mogel odzvati (Kioko 2003, 821). Pri tem se omenjajo ukrepi, ki jih je Organizacija ameriških držav (v nadaljevanju OAS) sprejela proti Dominikanski republiki leta 1960.⁴⁵ Sovjetska zveza je v Varnostnem svetu

⁴⁵ OAS je ob tej priložnosti sprejela stališče, da ni potrebno dovoljenje Varnostnega sveta za sprejetje in izvedbo njenih ukrepov proti Dominikanski republiki (Dawidowicz 2006, 369, 187. opomba; glej tudi Walter 2012, 1484–1485; podrobneje o teh sankcijah Brown-John 1975b).

poskušala doseči sprejetje resolucije, ki bi odobrila že sprejete ukrepe OAS, vendar zaradi nestrinjanja med stalnimi članicami (zlasti ZDA) do te resolucije ni prišlo (Walter 1997, 136). Podoben pristop je ustrezen tudi v primerih, ko regionalna organizacija sprejme institucionalizirane sankcije proti državi, ki ni njena članica, ali – v primeru individualnih ciljnih sankcij – proti fizičnim in pravnim osebam, ki niso državljani njenih držav članic.

V preteklosti se je pojavilo stališče, da je ustanovna pogodba regionalne organizacije nezadostna pravna podlaga za sprejetje prisilnih ukrepov proti tretjim državam, torej proti tistim, ki niso njene članice (Schreuer 1995, 491). Schreuer (prav tam) je predlagal, naj se v takih primerih na ravnanje tretjih držav odzove skupina držav (v okviru regionalne organizacije) s sprejetjem ukrepov, dopustnih po splošnem mednarodnem pravu, kot so na primer represalije. Takšno polemiziranje o dopustnosti in zakonitosti ukrepanja regionalnih organizacij proti tretjim državam bi nemara lahko šteli za upoštevno v času, ko regionalne organizacije niso – ali vsaj ne pogosto – sprejemale institucionaliziranih sankcij proti tretjim državam, temveč so predvsem poskusile odgovarjati na poskuse ogrožanja ali kršitve miru in varnosti v svojem okolju, torej v okviru svojega članstva. Morda bi prisotnost te razprave lahko utemeljili v obdobju tvornejše vloge Varnostnega sveta po koncu hladne vojne, ko se je izkazal tudi z uporabo institucionaliziranih sankcij, in potreba po oblikovanju in vodenju sankcijske politike regionalne organizacije ni bila izpostavljena. Umestitev te razprave v sodobne mednarodne odnose pa ni primerna in tudi ne ustreza dinamičnemu razumevanju mednarodnega okolja, je omejujoča in odraz preteklih okoliščin. Ne sme se namreč spregledati sprememb v mednarodnih odnosih, ki so nastopile tudi zavoljo vidnejše vloge regionalnih organizacij kot pripoznanih subjektov mednarodnega prava in mednarodnih odnosov. Regionalnih organizacij se ne sme ovirati pri sprejetju institucionaliziranih sankcij proti tretjim državam in pri uporabi individualnih ciljnih sankcij.

Vprašanje razmerja med OZN in regionalnimi organizacijami je povezano tudi z vlogo, ki jo imajo regionalne organizacije pri sprejetju institucionaliziranih sankcij. Stališče, da regionalne organizacije ne smejo sprejemati teh sankcij, ker to pritiče samo Varnostnemu svetu, in zato velja njihove tovrstne ukrepe razumeti kot protiukrepe (npr. Dupont 2012, omejevalne ukrepe EU proti Iranu, ki so bile obsežnejše od sankcijskega režima Varnostnega sveta, opredeli kot protiukrepe), ne vzdrži presoje v sodobnem mednarodnem okolju. Upoštevajoč globalni učinek institucionaliziranih sankcij Varnostnega sveta in zaradi regionalnega delovanja nujno v določenem obsegu omejen učinek sankcij regionalnih organizacij je ustrežnejša subsidiarna

narava regionalnih organizacij pri oblikovanju in vodenju (globalne) sankcijske politike.⁴⁶ Subsidiarna uporaba institucionaliziranih sankcij regionalnih organizacij spoštuje primarno delovanje OZN v sistemu kolektivne varnosti in prvenstveno odgovornost Varnostnega sveta za ohranitev mednarodnega miru in varnosti. Oblikovanje in vodenje sankcijske politike regionalnih organizacij se zdi primerno, kadar Varnostni svet ne more delovati zaradi grožnje ali uporabe veta stalne članice ali kadar je pri svojem delovanju prepočasen ali preprosto neodziven. Ko Varnostni svet sprejme institucionalizirane sankcije, se regionalne organizacije preoblikujejo v »izvajalke njegovih odločitev« (prim. Sicilianos 2010, 1142). Takšen pristop odraža prepričanje, da so regionalne organizacije spričo večje homogenosti svojega članstva in boljšega izhodišča za poenotenje interesov primernejše za oblikovanje skupne volje in odločitev o skupnem ukrepanju, OZN pa prav univerzalnost njenega članstva in heterogenost njenih interesov lahko oteži sprejetje odločitve. Regionalne organizacije lahko sprejmejo institucionalizirane sankcije tudi, ko Varnostni svet preneha s sankcijskim režimom (Walter 1997, 192) oziroma ko se pristojni organ regionalne organizacije odloči, da bo sprejel obsežnejše sankcijske ukrepe od sankcij, sprejetih v Varnostnem svetu. Prepletanje obeh ravni, univerzalne in regionalne, omogoča »napredek k učinkovitejšemu mednarodnemu sistemu vzdrževanja miru in varnosti« (Schreuer 1995, 498). Schreuer (prav tam, 499) doda, da ni pravega nasprotja med regionalnostjo in univerzalnostjo, »temveč med nacionalno suverenostjo in mednarodnim sodelovanjem«, ki je že resno oviral regionalna in univerzalna prizadevanja. Na področju uporabe institucionaliziranih sankcij je delovanje regionalnih organizacij mogoča dopolnitev oblikovanja in vodenja sankcijske politike univerzalne organizacije za doseg ohranitve mednarodnega miru in varnosti.

Z razlogi normativne ureditve, daljnosežnih ciljev, ki jim sledijo institucionalizirane sankcije, visoke stopnje institucionalne organiziranosti, obsežne prakse uporabe institucionaliziranih sankcij in njihovih učinkov ter medodvisnosti in vzajemnega vplivanja je torej proučitev univerzalne OZN in regionalne EU smiselna, utemeljena, primerna in razumljiva, obe mednarodni organizaciji pa primerljivi. Takšno razumevanje oblikovanja in vodenja sankcijske politike ter osmišljanje vloge mednarodnih organizacij kot nosilk institucionaliziranih sankcij v okviru varovanja mednarodnega miru in varnosti odstira prepreke, ki bi se nemara pojavile pri uporabi institucionaliziranih sankcij zaradi njihove selektivnosti in nespoštovanja omejitev pristojnosti teh organizacij, ter uvaja možnost izvajanja nadzora (s

⁴⁶ Podobno zagovarja Sicilianos (2010, 1142) v zvezi s protiukrepi držav, ki s trenutkom, ko Varnostni svet sprejme ukrepe po VII. poglavju Ustanovne listine, prenehajo veljati.

sodno presojo) sprejetih ukrepov in posledično odpravljanje ugotovljenih kršitev ali zaznanih slabosti sankcijske politike.

2.3 Utemeljitev izbire Evropske unije med regionalnimi organizacijami

Kmalu po drugi svetovni vojni so se države začele povezovati na regionalni ravni, ustanovitve ali nadgradnje delovanja regionalnih mednarodnih organizacij pa so se v preteklih desetletjih intenzivirale. »[V]zdrževanje miroljubnih odnosov« (Schumanova deklaracija 1950) je bilo ključno pri nastajanju evropske integracije. Zveza arabskih držav, Organizacija afriške enotnosti (v nadaljevanju OAU) in Zveza držav jugovzhodne Azije (v nadaljevanju ASEAN) so nastali kot »postkolonialni projekti« (Hellquist 2014, 10). Pri začetnem regionalnem povezovanju so sicer prednjačili gospodarski razlogi, vendar ne gre spregledati, da je to povezovanje preraslo izključno gospodarsko sodelovanje (Breslin in Higgott 2003, 173). V sodobnih mednarodnih odnosih regionalno sodelovanje obravnava tudi »osrednje politične teme, kot sta mir in varnost« (Hellquist 2014, 8; tudi Fawcett 2004). Regionalne organizacije ne živijo v svojem svetu in niso pogojene izključno z (geografskimi, gospodarskimi, kulturnimi itd.) poudarki regije, temveč so umeščene v širše mednarodno okolje norm, vrednot, prizadevanj, ki zaznamujejo njihovo delovanje (prim. Fawcett 2004, 429). Tudi na to je treba biti pozoren pri razpravi o uporabi institucionaliziranih sankcij v okviru regionalnih organizacij.

S koncem hladne vojne so regionalne organizacije politične narave postale aktivnejše nosilke institucionaliziranih sankcij (Hellquist 2014, 10) – razvoj, ki je delno sovpadal s pogostejšo uporabo institucionaliziranih sankcij kot orodja v mednarodnih odnosih in instituta mednarodnega prava (pretežno v okviru Varnostnega sveta) in z relativiziranjem nekaterih temeljnih načel mednarodnega prava, zlasti načela prepovedi vmešavanja v notranje zadeve držav (glej sedmi odstavek 2. člena Ustanovne listine; Generalna skupščina 1970). K opaznejši vlogi regionalnih organizacij na področju oblikovanja in vodenja ali izvajanja sankcijske politike so prispevali notranji in zunanji dejavniki (glej Hellquist 2014, 11). Ne gre odmisлити »naraščajoče organizacijske zrelosti in sposobnosti ukrepanja« (prav tam), ki jo je mogoče povezati s politično voljo držav članic po tvornejši in pomembnejši vlogi ter posledičnimi spremembami ali dopolnitvami normativne podlage in/ali uporabe sankcijskih ukrepov v praksi. Hellquistova med zunanjimi dejavniki posebej izpostavi »naraščajoči prostor za regionalno politično ukrepanje, ki ga je ustvaril konec hladne vojne« (Hellquist 2014, 11). Oblikovanje in vodenje sankcijske politike v rokah Varnostnega sveta je kmalu po koncu bipolarnosti in s sprejetjem vseobsežnih sankcij (npr. proti Iraku) razkrilo nekatere nezaželene posledice teh ukrepov, torej

njihove slabosti in pomanjkljivosti, ki so vodile k resnim akademskim in praktičnim premislekom. Pojavile so se nekatere konfliktna situacije, v katerih se je izkazalo, da bodisi Varnostni svet ne premore politične volje za ukrepanje (npr. v primeru državnega udara marca 2009 na Madagaskarju; glej Shraga 2011, 18) bodisi njegovo delovanje omejuje preteči ali uporabljeni veto stalne članice (primer Zimbabveja; glej Varnostni svet 2008a). Tudi to je naredilo prostor aktivnemu regionalnemu odzivu z uporabo institucionaliziranih sankcij.

Disertacija bi v izdatni meri preseгла svoje okvire in razpoložljiv prostor, če bi bila pri proučevanju uporabe institucionaliziranih sankcij v okviru regionalnih organizacij izčrpna. Analiza, ki bi vključevala tudi prakso sprejetja teh sankcij v regionalnih organizacijah, prav tako ne bi pripeljala do dodatnih ugotovitev v zvezi z osrednjim raziskovalnim vprašanjem omejitvev, ki jih imajo mednarodne organizacije pri uporabi institucionaliziranih sankcij, ki jih ne bi bilo mogoče pridobiti že s proučevanjem zgolj EU. Da je izbira EU kot tiste regionalne organizacije, katere sankcijski režimi empirično služijo za podlago konceptualizaciji institucionaliziranih sankcij, za določitev in v utemeljitev vsebinskih omejitev pristojnosti mednarodnih organizacij pri uporabi teh sankcij ter za razpravo o oblikovanju in vodenju sankcijske politike, argumentirana, ima sicer nemalo razlogov, med katerimi so bili nekateri že navedeni pri utemeljitvi izbire te organizacije ob univerzalni OZN ob poudarkih njune primerljivosti ter medodvisnosti in vzajemnega vpliva na področju sankcijske politike, nekateri razlogi pa bodo izpostavljeni v nadaljevanju.

Med regionalne organizacije politične narave, katerim uporaba institucionaliziranih sankcij ni neznana, velja uvrstiti med drugim EU, Afriško unijo⁴⁷ (npr. Magliveras in Naldi 2002; Makinda in Okumu 2008; Hellquist 2014, 20–23), Gospodarsko skupnost zahodnoafriških držav (v nadaljevanju ECOWAS; npr. Vines in Cargill 2010), Južnoafriško razvojno skupnost (SADC), OAS (glej Acevedo 1993; Acevedo in Grossman 1996; Shaw 2004), Unijo južnoameriških narodov (v nadaljevanju UNASUR) in Zvezo arabskih držav (npr. Lavy 1984; Hellquist 2014, 23–28).

Vloga regionalnih organizacij je v kontekstu oblikovanja in vodenja sankcijske politike torej nespregledljiva. Navedeni razlogi pa utemeljujejo proučevanje regionalnih organizacij (ob univerzalni OZN) na področju uporabe institucionaliziranih sankcij in osmišljajo njihov pomen

⁴⁷ OAU, katere naslednica je Afriška unija, je na primer na svojem prvem zasedanju leta 1963 sprejela resolucijo, s katero se je odločila za prekinitev diplomatskih in konzularnih odnosov z Južno Afriko (CIAS/Plen.2/Rev.2, 22.–25. maj 1963). Prikaz »afriških sankcij« z vlogo OAU konkretno proti Burundiju oriše Wohlgemuth 2005. Prav te sankcije leta 1996 so nakazale spremembo v sankcijskem pristopu (Hellquist 2014, 11). O interakciji med afriškimi regionalnimi sankcijami in sankcijami OZN podrobneje Charron 2013.

tako glede vpliva na oblikovanje in vodenje globalne sankcijske politike kot glede odprave slabosti ali pomanjkljivosti globalne sankcijske politike prek sprejetja avtonomnih ali implementacijskih sankcijskih ukrepov (podrobneje v 5. poglavju te disertacije).

Kljub obstoju več regionalnih organizacij politične narave z normativno podlago in (regionalno) prakso uporabe institucionaliziranih sankcij je med njimi vendarle mogoče opaziti razlike, pomembne z gledišča uporabe teh sankcij: (1) v primerljivosti bodisi normativne ureditve bodisi integracijske stopnje sodelovanja; (2) v razlogih, iz katerih se lahko izrekajo institucionalizirane sankcije, oziroma v ciljih, ki jim sledijo uporabljeni sankcijski ukrepi; ter (3) v območju delovanja (in posledičnih učinkih uporabe teh sankcij).

EU je podrobno normirana ter visoko institucionalno in integracijsko razvita organizacija, ki z naddržavno metodo delovanja vnaša nove smernice (npr. Shaw 2008, 1288; van Langenhove in Marchesi 2008, 478). Pomeni »edinstveno obliko institucionaliziranega regionalnega sodelovanja držav« (Kajnič in Bojinović 2007, 987). V sodobnih mednarodnih odnosih je *EU* tista regionalna organizacija, ki uporablja institucionalizirane sankcije in se z uporabo tega orodja posveča visoki politiki. Povsem primerljive normativne ureditve, stopnje regionalne povezanosti ter ureditve in prakse uporabe institucionaliziranih sankcij med drugimi regionalnimi organizacijami ne gre najti.

EU vpliva na razvoj regionalnega sodelovanja na drugih območjih, ki še niso dosegla take intenzitete regionalizma (npr. glede Afriške unije Magliveras in Naldi 2002; glede Skupnega južnega trga (MERCOSUR) Kajnič in Bojinović 2007; glede ASEAN o močnem navdihu v *EU* Hwee 2008, 92; drugače Narine 1998; 2008, 424; ter Jetschke in Murray 2012, 176, ki poudarjata svojstveno shemo te organizacije, ki ne stremi h gospodarski in k politični povezanosti, značilni za *EU*, institucionalne spremembe pa je doživela brez spreminjanja vedenjskih praks). To ne pomeni, da bi preostale regionalne organizacije morale slediti *EU* pri njeni organizacijski in institucionalni shemi ter (zlasti naddržavnem) načinu delovanja in obsežnem prenosu pristojnosti, da bi lahko uporabljale institucionalizirane sankcije ter oblikovale in vodile svojo sankcijsko politiko. Vendar ni težko zagovarjati stališča, da je *EU* prav zaradi svoje visoke normiranosti in intenzitete delovanja na področju sankcijske politike ter posebnega doprinosa, ki ga k tej politiki naredi s svojimi obvezujočimi sodbami Sodišče *EU*, ključna izbira med regionalnimi organizacijami.

EU z uporabo institucionaliziranih sankcij sledi ciljem svoje zunanje politike (glej npr. Kreutz 2005, 17–21; Agolli 2012, 30).⁴⁸ Kot je bilo že uvodoma pojasnjeno, ne mine zasedanje Sveta za zunanje zadeve, na katerem ne bi razpravljali o uporabi omejevalnih ukrepov oziroma jih sprejeli ali že sprejete ukrepe dopolnjevali in spreminjali. K zakonodaji EU uvrščamo tudi pravne akte, s katerimi se implementirajo obvezujoče institucionalizirane sankcije, ki jih sprejme Varnostni svet v okviru svojih pristojnosti. V teh primerih EU ni »nositeljica« sankcijske politike, temveč ima vlogo »prenosnice«, ko namesto avtonomnih omejevalnih ukrepov sprejme implementacijsko zakonodajo (npr. prenos resolucije 1737 (Varnostni svet 2006f) s sprejetimi sankcijami proti Iranu v pravni red EU, glej Svet 2007a). EU deluje zgledno tudi pri izpolnjevanju obveznosti, ko je sankcijski režim že vzpostavljen.⁴⁹ Poleg »zunanjepolitičnih« omejevalnih ukrepov pozna tudi »notranje« sankcije, s katerimi ureja disciplino v okviru svojega članstva oziroma zagotavlja spoštovanje prava EU, svojih vrednot in načel v okviru svoje organizacije ter jih izreče državi članici iz naslova članstva ali zaradi neizpolnitve obveznosti po pravu EU (glej 7. člen PEU in člene 258–260 PDEU).

Opazen razvoj, ki ga je EU naredila na področju ureditve uporabe omejevalnih ukrepov (podrobneje v poglavju 3.2.1.3), omogoča, da govorimo o »sankcijski politiki EU« (Portela 2005, 84; Golumbic in Ruff 2013). Njena sankcijska politika je sicer pretežno regionalno usmerjena (npr. Portela 2005, 102; Agolli 2012, 31), čeprav se ji globalne dimenzije ne odreka (prim. Jørgensen 2009c, 9). Na globalno usmerjenost EU kažejo primarna zakonodaja (s privrženostjo multilateralizmu in OZN ter s spoštovanjem temeljnih načel in mednarodnega prava; prvi odstavek 21. člena PEU; tudi preambula in peti odstavek 3. člena PEU), retorika v sprejetih političnih dokumentih (npr. Evropska varnostna strategija, Evropski svet 2003) in njeni odzivi na mednarodne situacije (Visoki predstavnik Unije 2014b).⁵⁰ Ne gre prezreti že preambule PEU, kjer je zapisano, da države članice izvajajo SZVP zato, »da bi pospeševali mir, varnost in napredek v Evropi in po svetu«. PEU v drugem odstavku 21. člena sicer podrobneje navaja

⁴⁸ Podrobneje spletna stran Evropske službe za zunanjepolitično delovanje: <http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf> (15. 3. 2015), kjer se ažurno posodablja seznam veljavnih omejevalnih ukrepov.

⁴⁹ EU je na primer prostovoljno predložila t. i. Protiterorističnemu odboru Varnostnega sveta skupno poročilo o implementaciji resolucije 1373 (Varnostni svet 2001f) v boju proti terorizmu, čeprav ji tega ne bi bilo treba storiti, ker ni članica OZN, države članice EU pa so same predložile svoja poročila (Eling 2007, 111–112).

⁵⁰ Visoki predstavnik Unije se lahko tudi zaradi vzpostavljenе Evropske službe za zunanje delovanje (tretji odstavek 27. člena PEU) hitreje odziva na svetovne zunanjepolitične dogodke (npr. v primeru poslabšanja razmer v Ukrajini se je odgovorne pozvalo k takojšnji prekinitvi nasilja in sklicalo izredno zasedanje političnega in varnostnega odbora EU; Visoki predstavnik Unije 2014b).

vrsto ciljev, ki obvezujejo EU pri njenem mednarodnem delovanju ter kažejo na vrednote in načela, ki jih poskuša spodbujati pri svojem delovanju v mednarodnem okolju (Manners 2008a, 48). Nikjer v določbah ni posebej izpostavljeno, da si prizadeva za te cilje le v okviru svojih meja, kar kaže (vsaj) na njeno željo po globalnem zunanjem delovanju. V poročilu o izvajanju Evropske varnostne strategije je na primer Evropski svet poudaril, da si EU prizadeva za večjo varnost v svetu (glej npr. Evropski svet 2008, 2). V retoriki njenega zunanjepolitičnega delovanja je mogoče opaziti, da se zaveda svoje odgovornosti zaradi razpolaganja z gospodarsko in politično močjo (Khaliq 2008, 11). S tako držo sovпада njena želja po tvornem sodelovanju v mednarodnem okolju tudi z uporabo omejevalnih ukrepov, če je to potrebno.

EU pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike ni omejena izključno na en cilj, saj znotraj vzpostavljenega sankcijskega režima lahko sledi vrsti ciljev: na primer boju proti mednarodnemu terorizmu in širjenju orožja za množično uničevanje (primer omejevalnih ukrepov proti Iranu), vzpostavitvi ali spodbujanju demokracije (primer omejevalnih ukrepov proti Zimbabveju) ter varstvu človekovih pravic (primer omejevalnih ukrepov proti Siriji). EU uporablja sankcijsko politiko proti vzhodnoevropskim sosednjim državam, južno sredozemskim državam ter preostalemu svetu, če sledimo Portelini razdelitvi tarč v tri sklope (Portela 2005, 93). Analiza uporabe institucionaliziranih sankcij v EU kaže na obstoj soodvisnosti med cilji in geografsko lokacijo tarče (prav tam, 100). Cilji sprejetih omejevalnih ukrepov proti državam v kategoriji »vzhodne Evrope« so povezani neposredno z varnostjo (prav tam). V južnem Sredozemlju s sprejetimi ukrepi EU sledi boju proti terorizmu (prav tam). V oddaljenejših območjih (podsaharska Afrika in Azija) se s sankcijami ukrepa z namenom spodbujanja demokracije in varstva človekovih pravic, nestabilnost na teh območjih pa je zaradi oddaljenosti manj grozeča za evropsko varnost (prav tam, 100–101). Praksa delovanja pritrjuje, da EU pogosto reagira na sporne situacije predvsem v bližnji sosesčini, vendar je prav tako dovzetna za reševanje situacij daleč izven njenega geografskega območja. Do podobnih izsledkov je prišel tudi Kreutz (2005, 19–21), ko je ugotovil, da je EU v neposredni sosesčini sprejela 51 odstotkov omejevalnih ukrepov zaradi notranjih spopadov, medtem ko je v 56 odstotkih primerov omejevalne ukrepe sprejela proti preostalemu svetu s ciljema spodbude spoštovanja človekovih pravic in demokracije.

Afriška unija sankcije razume kot ukrepe, ki se jih sprejme 1) zaradi izvajanja finančne discipline proti državi članici zaradi neplačila prispevka v proračun organizacije (npr. odvzem glasovalne pravice, prvi odstavek 23. člena Ustanovnega akta Afriške unije); 2) zaradi nespoštovanja odločitev in politik Afriške unije (zavrnitev prevoznih in komunikacijskih povezav z drugimi državami članicami ter druge politične in gospodarske sankcije; drugi

odstavek 23. člena Ustanovnega akta Afriške unije); in 3) zaradi protiustavnih sprememb vlade (prepoved sodelovanja pri dejavnostih Afriške unije; 30. člen Ustanovnega akta Afriške unije).

Šele spremembe v ureditvi te regionalne organizacije, do katerih je prišlo z ustanovitvijo Mirovnega in varnostnega sveta leta 2002 (glej Protokol o ustanovitvi Mirovnega in varnostnega sveta Afriške unije), so pripeljale do umestitve orodja institucionaliziranih sankcij v okvir delovanja te organizacije. Afriška unija je temu petnajstčlanskemu organu (prvi odstavek 5. člena Protokola) zaupala uporabo institucionaliziranih sankcij, kadar pride do protiustavne spremembe vlade v državi članici (g. točka 7. člena Protokola; 24. člen Afriške listine o demokraciji, volitvah in upravljanju). Protiustavne spremembe vlade so postale »eden glavnih destabilizacijskih dejavnikov v Afriki« (Afriška unija 2009a, 24, 48. točka). Mirovni in varnostni svet Afriške unije se zavzema za način postopnega sprejetja sankcij oziroma njihovega stopnjevanja, za naložitev ciljnih sankcij in ustvarjanje pogojev za njihovo izvajanje (glej Afriška unija 2009b). Odbor za sankcije je ustanovljen kot pomožno telo Mirovnega in varnostnega sveta Afriške unije, katerega naloge so med drugim izvajanje nadzora nad implementacijo sankcijskih režimov ter identificiranje posameznikov in subjektov, ki naj se jim naložijo ciljne sankcije (glej prav tam).

Kdaj pride do protiustavne spremembe vlade, ki vodi k sprejetju institucionaliziranih sankcij, in kakšen je v takem primeru postopek uporabe teh ukrepov, podrobneje opredeli Afriška listina o demokraciji, volitvah in upravljanju v osmem poglavju (členi 23–26). Do protiustavne spremembe vlade pride z uporabo nezakonitih sredstev dostopa do oblasti ali vzdrževanja oblasti, med katerimi so primeroma naštetih puč ali državni udar proti demokratično izvoljeni vladi, posredovanje plačancev za zamenjavo demokratično izvoljene vlade, zamenjava demokratično izvoljene vlade z oboroženimi disidenti ali uporniki, zavrnitev prepustitve oblasti zmagujoči stranki ali kandidatu po svobodnih, pravičnih in rednih volitvah oziroma sprememba ureditve (denimo revizija ustave), ki pomeni kršitev načel demokratične spremembe vlade (23. člen Afriške listine o demokraciji, volitvah in upravljanju; glej tudi denimo Deklaracijo iz Lomeja 2000). Ko pride do protiustavne spremembe vlade v državi pogodbenici in diplomatske pobude niso uspešne, Mirovni in varnostni svet zadevni državi nemudoma prepove sodelovati v dejavnostih Afriške unije (prvi odstavek 25. člena Afriške listine o demokraciji, volitvah in upravljanju, glej 30. člen Ustanovnega akta Afriške unije in g) točko 7. člena Protokola o ustanovitvi Mirovnega in varnostnega sveta Afriške unije).

Ko Mirovni in varnostni svet odloča o preprečitvi, upravljanju in reševanju konfliktov, se omejuje na konflikte in krizne situacije v Afriki, na katere poskuša pravočasno in učinkovito odgovoriti (tako prvi odstavek 2. člena Protokola o ustanovitvi Mirovnega in varnostnega sveta

Afriške unije). Cilji in pristojnosti Afriške unije se namreč navezujejo predvsem na afriški kontinent (glej npr. »spodbujanje in obramba afriških skupnih stališč o zadevah, ki so v interesu kontinenta in njegovih narodov« ter »podpiranje miru, varnosti in stabilnosti kontinenta«; 3. člen Ustanovnega akta Afriške unije; »spodbujanje miru, varnosti in stabilnosti v Afriki«; a. točka 3. člena in a. točka 6. člena Protokola o ustanovitvi Mirovnega in varnostnega sveta Afriške unije). Afriška unija se zaveda pomena sodelovanja z OZN in drugimi mednarodnimi organizacijami pri spodbujanju in vzdrževanju miru, varnosti in stabilnosti v Afriki (glej zlasti k. točko 7. člena Protokola o ustanovitvi Mirovnega in varnostnega sveta Afriške unije).

»[S]triktna sankcijska politika proti protiuustavnim spremembam vlade« (Hellquist 2014, 13) v nekoč nepogojevano načelo prepovedi vmešavanja v notranje zadeve države članice (zapisano v g. točki 4. člena Ustanovnega akta Afriške unije) vnaša izjemo. V ospredju je torej obnovitev ustavnega reda v državah, v katerih je prišlo do protiuustavnih sprememb vlad, pri tem pa so sankcije eno izmed orodij, ki jih Afriška unija lahko uporabi v želji po sistematičnem in usklajenem odgovoru na te protiuustavne spremembe (Afriška unija 2014a).

Med primere uporabe institucionaliziranih sankcij Afriške unije lahko uvrstimo prepoved sodelovanja *de facto* oblasti v Togu in njenih predstavnikov pri dejavnostih v organih Afriške unije zaradi izvedenega vojaškega udara (od februarja do maja 2005; glej Afriška unija 2005a, 3. točka; 2005b, 3. točka); obsežnejše sankcije (prepovedi potovanj, zamrznitve denarnih in gospodarskih sredstev ter finančnih virov, diplomatska osamitev), izrečene *de facto* oblasti v Madagaskarju pod vodstvom Rajoelina (od marca 2010 do septembra 2013; Afriška unija 2010, 4. točka; 2013b, 8. točka). Izključitev Egipta iz Afriške unije julija 2013 zaradi strmoglavljenja demokratično izvoljenega predsednika prav tako spada med ukrepe, sprejete zaradi protiuustavne spremembe vlade (glej Afriška unija 2013a, 6. točka) – ukrep, ki ga je čez nekaj mesecev preklicala (Afriška unija 2014b).

OAS v svoji Ustanovni listini ne ureja uporabe institucionaliziranih sankcij. Podobno kot druge regionalne organizacije pozna možnost začasne prepovedi sodelovanja na zasedanjih njenih organov (9. člen Ustanovne listine OAS). Nekatere države članice OAS so sicer leta 1947 podpisale Medameriško pogodbo o vzajemni pomoči (t. i. Pogodba iz Ria), ki v OAS vzpostavlja sistema kolektive varnosti in mirnega reševanja sporov, s čimer je povezana z idejo, da se sankcije med ameriškimi državami ne sprejmejo, dokler bi lahko drugi ukrepi prispevali k razrešitvi spora (Dolzer 1987, 126). V primeru zavrnitev prekinitve sovražnosti, vzpostavitve miru ter mirne rešitve spora med dvema ali več ameriškimi državami Medameriška pogodba omogoča, da se posvetovalni organ odloči o sprejetju sankcijskih ukrepov (12. člen Medameriške pogodbe o vzajemni pomoči). Seznam teh sankcij, naveden v 8. členu te pogodbe,

kaže na veliko podobnost pristojnostim Varnostnega sveta (Dolzer 1987, 126), saj vključuje odpoklic vodje diplomatskih misij, pretrganje diplomatskih ali konzularnih odnosov, delno ali popolno prekinitev ekonomskih odnosov in železniških, pomorskih, zračnih, poštnih, telegrafskih, telefonskih in radijskih komunikacijskih sredstev ter uporabo oborožene sile. Odločitev pristojnega organa o sprejetju teh sankcij je obvezujoča za vse države članice z izjemo uporabe oborožene sile, ki terja pristanek vsake države članice (20. člen Medameriške pogodbe o vzajemni pomoči).

Čeprav se je OAS retorično zavzemala za demokracijo, je vrsto let zavračala vmešavanje v notranje zadeve, v času hladne vojne je sprejemala nedemokratske vlade, na državne udare pa se ni odzvala (Hakim 1993, 39; Acevedo in Grossman 1996, 132–133). Šele po koncu bipolarnosti in po izvedbi svobodnih volitev v državah članicah OAS je prišlo do dveh pomembnih normativnih novosti. Sprejeta je bila resolucija 1080 (OAS 1991a), s katero je vzpostavljen postopek, po katerem se organizacija odzove na ogrožanja predstavniških demokracij v regiji.⁵¹ Sprejetje Protokola iz Washingtona (OAS 1992) pa je vneslo možnost začasne prepovedi sodelovanja članice v OAS, vendar uvedbo tega ukrepa pogojuje s strmoglavljenjem demokratično izvoljene vlade (9. člen Ustanovne listine OAS). Z obema aktoma je OAS jasno nakazala, da gre v primerih ogrožanja demokracije za tisti utemeljeni razlog, ki ji dopušča sprejetje ukrepov navkljub načelu prepovedi vmešavanja v notranje zadeve držav članic (zapisanim v e. točki 3. člena Ustanovne listine OAS).

Sankcijska politika OAS, ki sicer ni tako striktna kot sankcijska politika Afriške unije (Hellquist 2014, 34), je torej vezana na ogrožanja demokracije. Leta 2001 je bila sprejeta še Medameriška demokratična listina (podrobneje Lagos in Rudy 2004), ki daje pomemben poudarek pravici do demokracije (1. člen) ter krejitvi in ohranjanju demokratičnih institucij (17. člen). V ta namen ima predpisan postopek, ki se lahko izvede, če pride do kršitve demokratičnega reda (podrobneje členi 18–22 Medameriške demokratične listine).

Da je OAS omejena predvsem na svoje geografsko območje, izhaja iz njene narave in namenov, zapisanih v 1. in 2. členu Ustanovne listine OAS. Ameriške države so to organizacijo ustanovile z namenom »doseči red miru in pravičnosti, spodbuditi njihovo solidarnost, okrepiti njihovo sodelovanje in braniti njihovo suverenost, ozemeljsko celovitost in njihovo

⁵¹ Postopek, ki ga predvidi resolucija 1080 v primeru ogrožanja stabilnosti demokratičnih vlad v regiji, nalaga generalnemu sekretarju OAS, naj nemudoma skliče zasedanje Stalnega sveta OAS, da se proučijo razmere ter po potrebi skliče *ad hoc* zasedanje zunanjih ministrov ali izredno zasedanje Generalne skupščine OAS (podrobneje OAS 1991a).

neodvisnost« (1. člen Ustanovne listine OAS). Med cilji je navedena tudi »krepitev miru in varnosti kontinenta« (a. točka 2. člena Ustanovne listine OAS).

Tudi OAS ni tuja uporaba institucionaliziranih sankcij. Izključitev Kube je pokazatelj zgodnjega kaznovalnega ukrepanja OAS proti svoji državi članici (Acevedo in Grossman 1996, 136). OAS je namreč kubansko vlado, torej vlado države članice, ki je z ratifikacijo Ustanovne listine postala obvezana z njenimi določili, tudi s tistimi, ki se nanašajo na varstvo človekovih pravic, »postavila izven medameriškega sistema«, s tem ko ji je prepovedala uživati pravice in privilegije članstva zaradi »identifikacije z načeli marksistične in leninistične ideologije« (OAS 1962). Osemnajst mesecev kasneje so bile proti kubanski vladi na podlagi 6. člena Medameriške pogodbe o vzajemni pomoči sprejete institucionalizirane sankcije, in sicer pretrganje diplomatskih in konzularnih odnosov; prekinitev (neposrednega in posrednega) trgovanja (z izjemo živil, zdravil in zdravstvene opreme iz humanitarnih razlogov) ter prekinitev morske povezave med ameriškimi državami in Kubo (z izjemo prevoza iz humanitarnih razlogov) (OAS 1964, 3. točka; glej tudi OAS 1975). Prekinitev diplomatskih in gospodarskih odnosov je bila sprejeta še denimo proti Dominikanski republiki (OAS 1960; podrobneje Brown-John 1975b).

V obdobju po hladni vojni je OAS imela pomembno vlogo pri uvedbi institucionaliziranih sankcij proti Haitiju, ko je po izvedenem državnem udaru v tujino izgnani demokratično izvoljeni predsednik Haitija Aristide pozval k pomoči OZN in OAS (npr. Acevedo 1993; Reisman 1995; Werleigh 1995; Reisman in Stevick 1998). OAS se je aktivno lotila težavne situacije. Stalni svet OAS je obsodil udar in sklical *ad hoc* zasedanje zunanjih ministrov (prvič) na podlagi postopka, vzpostavljenega z resolucijo 1080 (OAS 1991b). Nekaj dni za tem so zunanji ministri pozvali k takojšnji vrnitvi izgnanega predsednika in državam članicam priporočili prekinitev gospodarskih, finančnih in trgovinskih stikov s Haitijem (OAS 1991c). Kasneje je Stalni svet vlado, ki je nastala kot posledica nezakonite situacije na Haitiju, štel za neobstoječo in pozval države članice k zamrznitvi premoženja in h gospodarskemu embargu Haitija (OAS 1991d).

Tudi za *UNASUR* je varstvo demokratičnega reda pomembna vrednota. Prizadeva si utrditi demokracijo (2. člen Ustanovne pogodbe UNASUR) ter varovati demokratične vrednote in načela (1. člen Dodatnega protokola k ustanovni pogodbi). Pripravljena se je odzvati na kršitve ali ogrožanja demokratičnega reda, na kršitve ustavnega reda ali kakršno koli situacijo, ki spravlja v nevarnost legitimno izvajanje oblasti (1. člen Dodatnega protokola k ustanovni pogodbi). Med sankcijskimi ukrepi, po katerih lahko poseže, so omenjeni denimo delno ali celotno zaprtje mej, prekinitev trgovanja, prekinitev pomorskega in zračnega prometa ter komunikacij (4. člen Dodatnega protokola k ustanovni pogodbi).

Zveza arabskih držav vodi sankcijsko politiko, ki je »nepredvidljiva, visoko politična in vključuje ukrepe proti tako članicam kot nečlanicam« (Hellquist 2014, 5). Njen ustanovni akt, tj. Pakt Zveze arabskih držav, podobno kot druge regionalne organizacije z izjemo EU, naslavlja svoje članice, tj. arabske države, in skrbi predvsem za njihove zadeve in interese (II. člen). Zveza arabskih držav ima v osrčju svojega delovanja na eni strani zagovarjanje suverenosti, zaradi katere države članice pristajajo na spoštovanje meja in načelo prepovedi vmešavanja v notranje zadeve, na drugi strani pa je razvila doktrino pan-arabizma (glej npr. Padelford 1954, 207), po kateri arabske države branijo arabske narode in s katero dejansko odstopa od načela spoštovanja suverenosti držav (Barnett 1995, 495).

Zveza arabskih držav pozna možnost izključitve tiste države, ki ne izpolnjuje obveznosti iz Pakta, če o tem soglasno odločijo vse druge države članice (drugi odstavek 18. člena Pakta Zveze arabskih držav). Gre za edino, ne pogosto uporabljeno določilo, ki omenja sankcijski ukrep (Khadduri 1946, 769). Zveza arabskih držav je prav to določilo uporabila leta 1979 proti Egiptu zaradi sklenitve mirovnega sporazuma med Egiptom in Izraelom, podpisanega 26. marca 1979 (Lavy 1984, 425). Takrat je sicer delovala proti svoji članici, vendar v odziv na spremenjeno politiko te države proti Izraelu (Hellquist 2014, 15). Naslednja (sodobna) uporaba tega določila izvira iz t. i. arabske pomladi, ko je ta organizacija leta 2011 izključila Libijo (22. februarja 2011; Zveza arabskih držav 2011a) in Sirijo, kateremu režimu je naložila še dodatne ciljne sankcije (12. november 2011; Zveza arabskih držav 2011b). Z ukrepanjem proti lastnima državam članicama za dogodke, ki so omejeni na njuno ozemlje, je Zveza arabskih držav »uporabila orodje, ki ga je v tej regiji tradicionalno nerada uporabljala« (Portela 2012, 152). S tema edinstvenima primeroma, ko se je usmerila v dogodke v okviru svojih meja, je naredila premik v sankcijski politiki (Hellquist 2014, 5, 11, 15). Z izključitvijo iz članstva in naložitvijo dodatnih sankcij (prepoved potovanj za sirske uradnike, zamrznitev sirskega premoženja in prekinitve finančnih poslovanj s sirske bankami) je odstopila od pretekle držbe, ki je temeljila na spoštovanju suverenosti njenih članic (prav tam, 15). Institucionalizirane sankcije je pred tem sprejela izključno (z izjemo Egipta, vendar z utemeljitvijo, ki je vezana na isto problematiko) proti Izraelu in proti njegovim prijateljskim državam. Na ta način se je čustveno in gospodarsko odzvala na politični konflikt (Turck 1977, 491). Za sankcijsko politiko Zveze arabskih držav je torej mogoče skleniti, da uporablja institucionalizirane sankcije proti tretjim državam, vendar samo ob obstoju njej svojstvenega regionalnega elementa (pan-arabizma), ki sproži uporabo sankcijskih ukrepov (Hellquist 2014, 24).

Omeniti velja še *ASEAN* (podrobneje prav tam, 28–31), ki vztrajno odklanja uporabo institucionaliziranih sankcij, dejavno pa se je izkazal v prizadevanjih in pozivih k prenehanju

uporabe sankcij proti Mjanmaru/Burmi (prav tam, 11, 17). Spoštovanje različnosti med državami članicami in načelo prepovedi vmešavanja v notranje zadeve vidi kot nepogrešljiva za obstoj miroljubnih regionalnih odnosov (prav tam, 11). Tako postane razumljiv izostanek ureditve sankcijskih ukrepov ali odziva na kršitve pravil iz njene normativne ureditve (Narine 2008, 422). Cilji (med drugim »ohranitev in okrepitev miru, varnosti in stabilnosti ter nadaljnja krepitev miroljubnih vrednot v regiji« ter »ohranitev jugovzhodne Azije kot cone brez jedrskega orožja«; prvi in tretji odstavek 1. člena Ustanovne listine ASEAN) in načela (»skupna zaveza in kolektivna odgovornost pri okrepitvi regionalnega miru, varnosti in blaginje«; b. točka drugega odstavka 2. člena Ustanovne listine ASEAN) njenega delovanja razkrivajo, da je vezana na svojo regijo. Iz Pogodbe o prijateljstvu in sodelovanju (1976) prav tako izhaja, da so se države podpisnice zavezale h krepitevi miru, prijateljstva in skupnega sodelovanja v zadevah, pomembnih za jugovzhodno Azijo, ter k spodbujanju regionalnega miru in stabilnosti (preambula Pogodbe o prijateljstvu in sodelovanju; glej tudi 4. in 9. člen Pogodbe).

Vsaka regionalna organizacija je posebna; odločitev o stopnji regionalne povezanosti je prepuščena njenemu članstvu. Med seboj se te organizacije razlikujejo tudi glede uporabe institucionaliziranih sankcij, kar je pogojeno z njihovim razumevanjem regije (Hellquist 2014, 31). Ne da bi se preveč podrobno in obširno spuščali v uporabo institucionaliziranih sankcij vseh regionalnih organizacij politične narave, je že iz navedenega mogoče potegniti nekaj ugotovitev, ki so upoštevne pri utemeljitvi izbire EU.

EU je visoko normirana in institucionalno razvita regionalna organizacija, ki jo odlikuje obseg pristojnosti, ki so jih nanjo prenesle države članice. Pomembna razlika, ki je opazna med njeno ureditvijo sankcij in ureditvijo drugih regionalnih organizacij, je v razumevanju tega orodja. Iz njene ureditve je razvidna dvotirnost sankcijskih ukrepov, ki je pri drugih regionalnih organizacijah ni zaznati: obstoj zunanje(političnih) omejevalnih ukrepov (tj. institucionalizirane sankcije), s katerimi se odzove na kršitve ali ogrožanja miru in varnosti izven svojega območja, ter obstoj notranjih ukrepov (tj. sankcije iz naslova članstva in zaradi neizpolnitve obveznosti po pravu EU), s katerimi se odzove na kršitve spoštovanja svojih vrednot, ciljev, načel in spoštovanja njenega pravnega reda lastne članice. EU torej razume delovanje proti lastnemu članstvu drugače kot delovanje navzven, v mednarodnem prostoru. Ta dvotirnost razumevanja sankcijskih ukrepov ni značilna lastnost drugih regionalnih organizacij.

Za potrebe uporabe institucionaliziranih sankcij težko trdimo, da sta stopnja in intenziteta regionalne povezanosti njena ključna dejavnika. Se pa v obeh dejavnikih nakazuje, kako razume in vidi svojo vlogo v mednarodnih odnosih sama regionalna organizacija. EU s svojo normativno ureditvijo omejevalnih ukrepov, prakso njihovega sprejetja in opazno retoriko

kaže zavzetost in željo po vidnejši vlogi na mednarodnem prizorišču (česaravno soglasje držav članic vedno ni dosegljivo) ter po krepitvi svoje identitete tudi pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike. Drugim regionalnim organizacijam se ni treba približati visoko institucionalizirani EU, da bi imele svojo sankcijsko politiko. V intenziteti povezovanja pa se vendarle razkrije dodelanost pristopa k uporabi institucionaliziranih sankcij. V okviru EU na to kaže možnost sodne presoje zakonitosti aktov o sprejetih (avtonomnih in implementacijskih) omejevalnih ukrepih. Prav vloga Sodišča EU je bistvena pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike (glej tudi 5. poglavje te disertacije).

Razlogi, zaradi katerih regionalne organizacije sprejmejo institucionalizirane sankcije, in področje njihovega delovanja (ki se navezuje tudi na učinke sprejetih sankcijskih ukrepov) prav tako razkrijejo prisotni razliki med EU in drugimi regionalnimi organizacijami.

Značilna lastnost preostalih regionalnih organizacij je uporaba institucionaliziranih sankcij za odziv na situacije praviloma znotraj (razumljenega koncepta) regije oziroma v okviru svojega članstva (Giumelli 2011; Hellquist 2012 v Hellquist 2014, 9, 4. opomba). Izjema je Zveza arabskih držav, ki je sprejela sankcije proti Izraelu in proti njegovim prijateljskim državam, torej državam, ki niso njene članice, vendar ne gre pozabiti, da so jo pri tem vodili izključno regionalni preudarki oziroma doktrina pan-arabizma. Ozko, na regijo vezano razumevanje njihovega delovanja izhaja že iz ciljev in načel, zapisanih v njihovi normativni podlagi. Obstoje te regionalnih organizacij je namenjen bodisi spodbujanju miru, varnosti in stabilnosti *kontinenta* (Afriška unija in OAS) ali *regije* (ASEAN, UNASUR) bodisi splošni skrbi za zadeve in interese svojega *članstva* (Zveza arabskih držav). Institucionalizirane sankcije v teh organizacijah se izrekajo v ozko in podrobno določenih primerih: zaradi protiustavnih sprememb vlade (Afriška unija), zaradi kršitev demokratičnega reda oziroma ogrožanja demokracije (OAS in UNASUR) ali zaradi doktrine pan-arabizma (Zveza arabskih držav).

EU je prav tako organizacija s članstvom, omejenim na ožje geografsko območje, vendar je bilo ugotovljeno, da (1) njeni cilji niso pogojeni z njenim geografskim območjem (glej drugi odstavek 21. člena PEU; tudi preambula in peti odstavek 3. člena PEU) ter (2) pri svojem delovanju v znatni meri presega to območje. Medtem ko druge politične regionalne organizacije ostajajo omejene na domet svoje regije, EU s (širše zastavljeno) evropsko sosedsko politiko in tudi prek sicer preživelega koncepta kolonializma (o tem, da države članice EU vodijo nacionalni interesi, povezani z nekdanjimi kolonijami, glej Ayoob in Zierler 2005) pogleduje prek meja svoje neposredne regije in je v uporabi omejevalnih ukrepov omniprezentna. Omejevalne ukrepe nalaga državam, sicer partnericam evropske sosedske politike (denimo Belorusiji, Siriji,

Tuniziji in Egiptu),⁵² ter državam, ki so geografsko oddaljene od evropskega kontinenta (Zimbabve in Mjanmar/Burma). Z uporabo teh ukrepov poskuša reagirati na svetovne dogodke – npr. na teroristični napad na ZDA 11. septembra 2001, na iransko jedrsko krizo in na državljansko vojno v Siriji –, tudi zato, ker ti prizadenejo ali vplivajo na potencialne geostrateške partnerje EU, zaradi gospodarskih interesov ali interesov lastne varnosti – npr. boj proti mednarodnemu terorizmu, katerega uspešnost pomaga zmanjševati pritok beguncev v EU (glej npr. Smith 2001, 193–196; Christiansen in drugi 2013; Fioramonti 2013) – ali kot odziv na grobo kršenje človekovih pravic (Golumbic in Ruff 2013).

Ureditev uporabe institucionaliziranih sankcij v EU, širše zastavljeni razlogi, zaradi katerih se ti ukrepi lahko sprejmejo, področje delovanja, ki znatno presega območje EU, razumevanje sankcijskih ukrepov, ki se razlikuje glede na to, ali ukrepa EU proti lastni članici ali proti tretjim, ter možnost presoje zakonitosti teh ukrepov v okviru Sodišča EU utemeljujejo izbiro EU med regionalnimi organizacijami.

2.4 Utemeljitev interdisciplinarnega pristopa

Značilna lastnost mednarodnih organizacij, ko posegajo po institucionaliziranih sankcijah kot orodju v mednarodnih odnosih in institutu mednarodnega prava, je prepletenost prava in politike.⁵³ Kot sta si pravo in politika »sorodna v tem, da izražata človekovo težnjo po urejanju in usmerjanju družbe« (Cerar 1997, 953; 2004, 408), se med seboj razlikujeta po svoji naravi in delovanju. Pravo je statično, ima konservativno funkcijo, je »togo in zaviralno« (Cerar 1997, 954; 2009, 22), narekuje predvidljivost in stabilnost v mednarodnih odnosih, politika pa je dinamična, »bolj elastična« ter »bistveno manj predvidljiva in zanesljiva« (Cerar 2004, 423, 424; 2009, 33). Dejstvo je, da drug drugega potrebujeta, se izpopolnjujeta in zato v mednarodnem

⁵² Podrobneje o evropski sosedski politiki, tj. enotnemu političnemu okviru, ki ga je EU vzpostavila z državami partnericami (Armenija, Azerbajdžan, Gruzija, Belorusija, Republika Moldavija, Ukrajina, Egipt, Izrael, Zasedena palestinska ozemlja, Jordanija, Libanon, Sirija, Tunizija, Alžirija, Maroko, Zahodna Sahara in Libija), o prednostih in slabostih te politike glej npr. Evropska komisija 2006; 2007. Cilj te politike je stabilizirati soseščino prek spodbujanja demokracije, dobrega vladanja, vladavine prava, človekovih pravic in trajnostnega razvoja ter tržnega gospodarstva (glej Ferrero-Waldner 2006). Glej tudi del Sarto in Schumacher 2005; Dannreuther 2006; Smith in Webber 2008.

⁵³ Politika v svojem najširšem smislu (*policy*) pomeni »predvsem usmerjanje človeške družbe oziroma neke ožje skupnosti k doseganju določenih ciljev« (Cerar 2004, 408), medtem ko politika v ožjem smislu (*politics*) »označuje tista družbena ravnanja in razmerja, ki se nanašajo na pridobivanje, ohranjanje in izvajanje družbene oblasti« (prav tam, 409, glej tudi 1997, 953; 2009, 21).

okolju tudi prepletata, kajti le tako se izognemo neredu, v katerem bi se mednarodna skupnost znašla brez mednarodnega prava (zakonitost), ki politiko (legitimnost) osmišlja in uokvirja (glej npr. Alvarez 1929, 47; Cerar 2004, 410; 2009, 21–23; Coleman 2007, 312). Popolne ločnice med pravom in politiko pa ni (Burley in Mattli 1993, 69; Shaw 2008, 11). Ta ugotovitev velja tudi na področjih mednarodnega prava in mednarodne politike uporabe institucionaliziranih sankcij.

O tem, da je razmerje med pravom in politiko značilno za povezavo mednarodnega prava z mednarodnimi odnosi, govorita Abbott in Snidal (2013, 34). V času propada Društva narodov in nastanka OZN je veljalo, da sta obe znanstveni disciplini tako interesno in raziskovalno razdeljeni, da je bilo nemogoče pomisliti na premostitev njunih razlik. Pripadniki realistične šole mednarodnih odnosov so z drugo svetovno vojno dobili dodaten zagon pri dokazovanju nemoči in nepotrebnosti mednarodnega prava in nesmiselnosti obstoja mednarodnih organizacij, ki te vojne niso uspeli preprečiti (Armstrong in drugi 2012, 2; Dunoff in Pollack 2013b, 3). Vplivni pravni pozitivist Kelsen (2005) pa je stremel k očiščenju prava primesi drugih disciplin. Henkin (1979, 4) je tedaj poskušal povezovalno pristopiti k pravu in politiki, ko je v uvodu svoje znamenite knjige *How Nations Behave* nagovoril diplomata (oziroma študenta politike) in mednarodnega pravnika (oziroma študenta prava) in ugotovil, da »naj bi na isti svet gledala z razgledišča pomembnih disciplin. Škoda, v bistvu pogubno je, da drug drugega sploh ne bi slišala.«

Po štirih desetletjih medsebojnega neupoštevanja gre zahvala nekaterim strokovnjakom obeh disciplin, da so s svojimi odličnimi prispevki začeli z navezovanjem stikov. Abbott je leta 1989 pozval k »skupni disciplini«, ki bo premostila prostor med teorijama mednarodnih odnosov in mednarodnim pravom. Nekaj let zatem je Slaughter (Slaughter Burley 1993; tudi Slaughter in drugi 1998; glej še prispevek dvajset let kasneje Slaughter 2013) s povezovanjem zgodovine obeh področij spodbudila skupno raziskovanje. Strokovnjaki mednarodnih odnosov niso nadaljevali z zapostavljanjem mednarodnega prava. Revija *International Organization* je ob prelomu stoletja, poleti leta 2000, izdala posebno številko (54 (3)) z izbranimi prispevki (glej zlasti prispevke Abbott in drugi 2000; Goldstein in drugi 2000; Kahler 2000), posvečenimi zaznavnemu premiku k mednarodnemu pravu ter razumevanju vzrokov in posledic legalizacije mednarodne politike.⁵⁴

Od takrat je bilo povezovanje pogosto, nenazadnje tudi kot odgovor na resničnosti mednarodnega okolja (na primer zaradi terorističnih napadov 11. septembra 2001), ki so

⁵⁴ Legalizacijo razumejo kot »posebno obliko institucionalizacije«, ki jo tvorijo trije sestavni deli: obveznost, natančnost in delegacija (Abbott in drugi 2000, 401–419). To pomeni, da države ali druge subjekte pravila in obveznosti, ki nedvoumno opredelijo zahtevano ravnanje (tj. natančnost), obvezujejo (tj. obveznost), na tretje pa se prenese pooblastilo implementacije, razlage in uporabe teh pravil (tj. delegacija).

narekovale drugačen pristop in globalno sodelovanje (Hathaway in Koh 2005, 2). Ti tragični dogodki so pustili svojo sled tudi v Ameriškem društvu za mednarodno pravo (*American Society of International Law*), ki je osrednjo razpravo svojega zasedanja leta 2002 posvetilo »dvema stranema istega kovanca«, »tematskima dvojčkoma« (Alford in O'Connell 2002, x): legalizaciji mednarodnih odnosov (zaradi sprejetja vedno večjega števila pravil v mednarodnih odnosih) in internacionalizaciji pravnih odnosov (zaradi mednarodnopravnih zadev, ki prepajajo tradicionalna domača področja študija in prakse). Proces internacionalizacije in legalizacije so razumeli za »del dozorevanja mednarodne družbe« (prav tam, xi).

Obe disciplini sta torej prešli od začetnega ignoriranja ali celo omalovaževanja prek nedolžnega navezovanja stikov do tkanja tvornejših in bolj poglobljenih odnosov, ki so omogočali upad »intelektualnih ovir« (Verdier 2002, 840) med disciplinama. Med doktrinarna dela, ki so zaslužna za premoščanje disciplinarnih razlik in nudijo podlago za nadaljnjo izmenjavo, gre vsekakor uvrstiti Scott 1994; 2004; Keohane 1997; Byers 2000; Reus-Smit 2004; Joyner 2005; Simmons in Steinberg 2006; Biersteker in drugi 2007; Armstrong in drugi 2012; Dunoff in Pollack 2013a.

Uredniki znanstvenih publikacij o mednarodnem pravu in mednarodnih odnosih (npr. Biersteker in drugi 2007; Armstrong in drugi 2012; Dunoff in Pollack 2013a) združujejo strokovnjake obeh disciplin. Armstrong, Farrell in Lambert (2012)⁵⁵ med področji, kjer se mednarodno pravo in svetovna politika najbolj prepletata, navedejo uporabo sile, človekove pravice, mednarodna kazniva dejanja, mednarodno trgovino in okolje. Uredniki Biersteker, Spiro, Sriram in Raffo (2007) v svoji interdisciplinarni publikaciji kot »ključna za doseg trajnostnega svetovnega miru« omenjajo in proučujejo strelno orožje majhnega kalibra in lahko orožje, terorizem, notranje razseljene osebe in mednarodno kazensko odgovornost. Med področji posebnega zanimanja in proučevanja mednarodnih sankcij izrecno ne omenjajo.

Armstrong, Farrell in Lambert (2012, 74–121) so v svoji knjigi *International Law and International Relations* izpostavili tri teoretske pristope k mednarodnim odnosom, ki so jim našli sorodne teorije mednarodnega prava: realizem so povezali s pravnim pozitivizmom, liberalno teorijo s šolo pravnega procesa, konstruktivizem pa ima svojo ustreznico v konstruktivističnem pristopu k mednarodnemu pravu. Omenjeni teoretski pristopi se med seboj razlikujejo vsaj v stališčih o vlogi in pomenu držav (ter drugih mednarodnopravnih subjektov) v mednarodnih

⁵⁵ Armstrong, Farrell in Lambert (2012) proučujejo nekaj izbranih področjih (npr. uporabo sile) prek treh vsebinskih tem (vsebina mednarodnega prava, spoštovanje mednarodnega prava in spremembe v mednarodnem pravu) skozi tri interdisciplinarne leče (realizem, liberalizem in konstruktivizem).

odnosih; o vlogi in učinkih mednarodnih organizacij; ter o obstoju in vzrokih spoštovanja mednarodnega prava ter morebitni uporabi institucionaliziranih sankcij (primerjaj Hathaway in Koh 2005, 2; Rittberger in drugi 2006, 14).

Prepričanje realistov⁵⁶ (v vseh različicah realizma) se vrti okrog držav in moči. Države so odločujoč oziroma glavni subjekt mednarodnih odnosov in akter mednarodne politike. Materialna sredstva (zlasti vojaška) in moč so za države najpomembnejša. Prizadevajo si, da bi moč imele in jo ohranile. Realisti sicer ne zanikajo obstoja mednarodnega prava, vendar ga razumejo za podaljšano roko močnih držav, ki ga spoštujejo takrat, ko jim to ustreza oziroma ko njihovi interesi sovpadajo z mednarodnim pravom (Koh 1999, 1402), sicer pa tej disciplini ne dajo posebnega pomena. Podobno je njihovo stališče do vloge mednarodnih organizacij. OZN in EU vidijo kot vzvode v rokah močnejših držav (npr. pravica veta stalnih članic v Varnostnem svetu; Alvarez 1996, 2), ki jim omogočajo uresničitev njihovih interesov oziroma strateških prioritet. Sprožilne situacije prisilnega ukrepanja Varnostnega sveta iz 39. člena Ustanovne listine so tako prožne, da jih niti ni mogoče pravno presojsati (prav tam, 16).

Realisti ne želijo priznati pomena mednarodnega prava v mednarodni politiki. Pravni pozitivisti pa menijo prav nasprotno, in sicer da pravo »preseže vsakdanji svet politike« (Armstrong in drugi 2012, 76). Pravni pozitivizem⁵⁷ izhaja iz tega, kaj mednarodno pravo je. Pravne pozitiviste ne zanimajo etika in vrednote, temveč obvezujoča pravila, na katera so države pristale (prav tam, 82). Kljub »malo ljubezni med realizmom in pravnim pozitivistom« (prav tam, 83) imata tudi nekaj skupnega (Simpson 2000, 452; Armstrong in drugi 2012, 83–88): usmerjena sta k državam – osrednjim mednarodnopravnim subjektom, ne priznata vloge vrednot in morale, strukturno se posvetita moči (realizem) in obvezujoči naravi prava, kakršno obstaja (pozitivizem), ter konservativno pristopata k spremembam. Institucionalizirane sankcije razumeta kot izključno zunanjepolitično orodje v rokah (močnejših) držav.

Liberalizem⁵⁸ v mednarodnih odnosih ne vidi le vloge držav, temveč z naklonjenostjo gleda na mednarodne organizacije, ki jim priznava samostojno delovanje, in na nedržavne akterje (Armstrong in drugi 2012, 92). Mednarodne organizacije imajo več pomembnih nalog, med drugim spodbujanje razvoja skupnih norm in krepitev mednarodnega reda (Karns in

⁵⁶ O realizmu glej na primer Mearsheimer 1994/1995; Rittberger 1995, 762; Schweller in Priess 1997; Taubman 2004, 167–169; Alvarez 2005a, 29–32; Hathaway in Koh 2005, 26; Morgenthau 2005; Rittberger in drugi 2006, 14–16; Karns in Mingst 2010, 45–50; Armstrong in drugi 2012, 76–88; Pease 2012, 43–59; Martin in Simmons 2013.

⁵⁷ Pregledno glej npr. Hart 1958; Arend 1996; Kelsen 2005; Armstrong in drugi 2012, 79–88.

⁵⁸ Glej npr. Taubman 2004, 171–173; Hathaway in Koh 2005, 78–110; Karns in Mingst 2010, 35–45; Armstrong in drugi 2012, 88–92; Pease 2012, 59–74; glej tudi Simpson 2001.

Mingst 2010, 38). Pomen liberalizma gre razumeti med drugim v prizadevanjih za ohranjanje mednarodne stabilnosti (prav tam). Ne moč, temveč nematerialni dejavniki, na primer norme, so pomembni (Pease 2012, 72). Privrženci liberalizma mednarodnega prava ne jemljejo kot orodje v rokah držav, temveč kot temelj delovanja v mednarodni politiki (prav tam). Norme in pravila učinkujejo na ravnanje držav in vzpostavljajo možnosti za dolgoročno mednarodno sodelovanje. Mednarodno pravo uokvirja delovanje mednarodnih organizacij. Liberalizem pa ne upošteva zgolj norm, ampak tudi etične preudarke v mednarodni politiki. Zanimajo ga gospodarska in socialna vprašanja, podnebne razmere ipd. (prav tam, 65–66). Izhaja iz medodvisnosti sodobnega mednarodnega okolja, ki narekuje meddržavno sodelovanje in s tem zmanjšuje možnosti konfliktov. Če država ne spoštuje mednarodnega prava, to ne pomeni, da mednarodno pravo ne obstaja ali da je brezpredmetno (Taubman 2004, 174). Glede uporabe institucionaliziranih sankcij je mogoče trditi enako. Če država ne implementira sprejetih sankcijskih ukrepov popolnoma, pravočasno in pravilno oziroma če se vzpostavljeni sankcijski režimi ne odlikujejo po zakonitosti in legitimnosti, to ne pomeni, da institucionaliziranih sankcij ni ali da je njihova uporaba (p)ostala brezpredmetna.

Liberalizem je v mednarodnem pravu zaznan v teoriji pravnega procesa.⁵⁹ Pravo bi bilo oropano svojega namena, če bi nanj gledali z očmi pozitivizma in njenega deskriptivnega pristopa. Šola pravnega procesa zagovarja preskriptiven pristop, pravo pa tvorijo pravila in procesi sprejetja odločitev (Higgins 1968, 58; 1993, 2; Armstrong in drugi 2012, 93). Mednarodno pravo je torej postavljeno v širši družbenopolitični kontekst (Armstrong in drugi 2012, 74), kjer se pripozna tudi vloga politike.⁶⁰ Čeprav ni premočrtne identifikacije vrednot, ki naj bi bile najpomembnejše v mednarodnem okolju (npr. človekovo dostojanstvo, svetovni mir in liberalna demokracija), teorija vidi nalogo prava v spodbujanju osrednjih vrednot skupnosti, na katerih temelji svetovni red (prav tam, 97). Med področji, ki zanimajo liberaliste, so denimo vpliv posledic gospodarske medodvisnosti, vloga mednarodnih norm in organizacij pri mednarodnem sodelovanju ter učinek domače politike na ravnanje države (Joyner 2006, 253). Poudarja se pomen etičnega pristopa, zunanja politika pa naj se oblikuje upoštevajoč sodelovalni pristop in etične standarde (prav tam).

Liberalizmu v mednarodnih odnosih in teoretikom šole pravnega procesa v mednarodnem pravu je torej »skupna vizija svetovnega reda«, za katerega so značilna množstvo

⁵⁹ Podrobneje glej npr. Lasswell in McDougal 1943; McDougal 1956; 1960; McDougal in Lasswell 1959; Falk 1967; Hathaway 2005; Armstrong in drugi 2012, 92–97.

⁶⁰ Teorija pravnega procesa naj bi bila nesposobna razlikovati pravo od politike (kritično Byers 1999, 210).

političnih akterjev, osrednje mesto skupnostnih vrednot ter pravo in institucije v službi množstva funkcij (Armstrong in drugi 2012, 97–99).

S konstruktivističnim⁶¹ pristopom je v mednarodni politiki in v mednarodnem pravu zapihal nov veter s tem, ko se je pozornost usmerila na vprašanja identitet, interesov in preferenc pri izbiri ukrepanja. Družbeno resničnost določajo skupne ideje (in ne materialne sile), ki oblikujejo identitete in interese akterjev (Wendt 1999, 1). Sprejete norme se spoštujejo, ker se ponotranjijo, ker se z njimi uresničuje lastni interes ali ker iz njih sevajo prevladujoče družbene ideje, katerih kršitev ima zagroženo sankcijo kot pravno posledico (Armstrong in drugi 2012, 102, 309; tudi Finnemore 1996, 22–31; Finnemore in Sikkink 1998). Kratochwil in Ruggie (1986) trdita, da se le z normami, prepričanjem, znanjem in razumevanjem zadovoljivo razloži mednarodne organizacije. Pri proučevanju mednarodnih organizacij skozi prizmo konstruktivizma se poskušajo odkriti družbene vsebine teh organizacij in prevladujoče norme, ki upravljajo ravnanje in oblikujejo interese, ter analizirati učinek teh interesov na akterje (Karns in Mingst 2010, 51). Mednarodne organizacije lahko postanejo »koristni akterji z neodvisnimi učinki na mednarodne odnose« (prav tam, 51–52). Slaughter in drugi (1998, 382) izpostavijo pravne norme, ki »igrajo konstitutivno vlogo pri oblikovanju akterjevih identitet in interesov ter v sami strukturi mednarodnega sistema«. Armstrong in drugi (2012, 107–109) navedejo nekaj lastnosti konstruktivizma v mednarodnem pravu: pravno, politično in etično osredotočenje na norme kot »razlagalne spremenljivke v svetovni politiki«, »proučevanje družbenih struktur svetovne politike«, prepoznano »vlog[o] nedržavnih akterjev pri vplivu na normativne spremembe« ter spoznanje množstva funkcij in konstitutivnega učinka mednarodnega prava.

Uporabo institucionaliziranih sankcij bi v času hladne vojne utegnili obravnavati predvsem skozi leči realizma in pravnega pozitivizma. V prid temu govori redka uporaba teh sankcij v okviru Varnostnega sveta. Tedanje mednarodno okolje ni bilo naklonjeno povezovalnemu pristopu držav na področju izrekanja neoboroženih negativnih ukrepov v okviru mednarodnih organizacij, ti ukrepi pa so se sprejeli le takrat, ko so se o tem strinjale politično oziroma vojaško najmočnejše države, ki so v uporabi institucionaliziranih sankcij videle (izključno) zunanjepolitično orodje. Oba pristopa sicer lahko pomagata razumeti uporabo institucionaliziranih sankcij tudi v sodobnem mednarodnem okolju, čeravno ne odsevata resničnosti uporabe teh ukrepov v mednarodnih odnosih 21. stoletja (tako glede realizma Schoenbaum 2006, 54; Grizold in Bučar 2011, 832; glej tudi Taubman 2004, 176; McGuinness

⁶¹ Podrobneje npr. Finnemore 1996; Checkel 1998; Hopf 1998; Wendt 1999; Hathaway in Koh 2005, 111; Karns in Mingst 2010, 50–52; Armstrong in drugi 2012, 100–110.

2006, 160). Pojasnljivo postane, zakaj osnutek resolucije 447 (Varnostni svet 2008a), ki je bil pripravljen z namenom naložitve embarga na orožje proti Zimbabveju zaradi nasilja režima nad politično opozicijo in nad civilnim prebivalstvom julija 2008, ni bil sprejet (vloženi veto Kitajske in Rusije; Varnostni svet 2008a). Lažje je razumljivo oklevanje Sveta pri uporabi strogih omejevalnih ukrepov proti Rusiji ter ruskim politikom in vojaškim pripadnikom zaradi njihove »neizzvan[e] kršit[ve] ukrajinske suverenosti in ozemeljske nedotakljivosti«, ki so jo sicer »ostro obsodili« (Svet 2014g, 1. uvodna izjava), upoštevajoč gospodarske vezi nekaterih držav članic z Rusijo in energetske odvisnosti EU od te države. Vendar s tema teoretskima pristopoma težko razložimo sprejetje institucionaliziranih sankcij v drugih primerih, ko so države članice Varnostnega sveta in Sveta soglašale, da se tudi s temi ukrepi varujejo pomembne dobrine oziroma vrednote v skupnem interesu, ter s pomočjo humanitarnih izvezitij pristale na omejitve, ki jih tudi pri uporabi institucionaliziranih sankcij nalaga (pogodbeno in/ali običajno) mednarodno pravo (npr. varstvo človekovih pravic).

Schoenbaum (2006, 55 in 303) omenja novo paradigmo mednarodnih odnosov, utemeljeno s spoštovanjem mednarodnega prava in mednarodnih institucij, pravičnosti in človekovih pravic oziroma, kot se izrazi, »vladavina prava mora nadomestiti vladavino sile v svetu« (prav tam, 55). Uporabo institucionaliziranih sankcij ter oblikovanje in vodenje sankcijske politike pomagajo razumeti zlasti liberalna teorija mednarodnih odnosov in šola pravnega procesa ter konstruktivizem v mednarodnih odnosih in mednarodnem pravu. Te teorije zagotavljajo najprimernejši okvir, v katerega velja umestiti raziskavo o omejitvah pristojnosti mednarodnih organizacij pri uporabi institucionaliziranih sankcij. Tudi zato, ker ti teoretski pristopi osmislijo mednarodne organizacije kot nosilce institucionaliziranih sankcij, s pomočjo katerih se varujejo splošni interesi mednarodne skupnosti (liberalizem) oziroma prevladujoče norme, ki jih oblikujejo mednarodne organizacije (konstruktivizem). Uporaba institucionaliziranih sankcij je družbena resničnost. Prav na primeru proučevanja uporabe teh sankcij je razvidno prepletanje (mednarodnega) prava in (mednarodne) politike v mednarodnih organizacijah, ki vpliva na možnosti mednarodnega sodelovanja in na uspešnost tega sodelovanja. Konstruktivistični pristop poudari pomen mednarodnopravnih norm, ki so jih oblikovale mednarodne organizacije tudi na področju uporabe institucionaliziranih sankcij. Te norme vplivajo na oblikovanje interesov njihovega članstva. Države se učijo, kako naj koordinirajo skupno reakcijo na kršitve ali grožnje mednarodnega miru in varnosti, čeravno je treba pričakovati, da niso povsem odmislele svojih interesov (prim. Armstrong in drugi 2010, 310). Konstruktivistični poudarek leži tudi v razumevanju evolucije ureditve institucionaliziranih sankcij v času in prostoru ter njihove praktične uporabe. Liberalni teoretski pristop pokaže

pomen vrednot pri uporabi sankcijskih ukrepov ter prispeva k razumevanju, zakaj morajo mednarodne organizacije, ko posežejo po teh sankcijah, na primer spoštovati človekove pravice, ki so povečini zapisane v temeljnih mednarodnih instrumentih, nekatere pa tvorijo del običajnega mednarodnega prava ali so uvrščena med splošna pravna načela.

Države v sodobnih mednarodnih odnosih vodijo skupni interesi, zlasti mir, varnost, človekovo dostojanstvo in varstvo človekovih pravic. Ti skupni in dolgoročni interesi se najprimerneje in uspešno uresničujejo kolektivno in multilateralno po sistemu delitve bremena in koristi v okviru mednarodnih organizacij. Razloge za (ne)sprejetje institucionaliziranih sankcij prevevajo vrednote, kar se vidi tudi v obrazložitvah sprejetih aktov (resolucij Varnostnega sveta in sklepov Sveta). Pri teh odločitvah ne igrajo pomembne vloge le mednarodne organizacije, ki sprejmejo te odločitve (OZN in EU), in države članice (Varnostnega sveta in Sveta), katerih predstavniki so v pristojnih odločevalskih organih. Velikokrat je izpostavljena vloga nedržavnih akterjev (zlasti nevladnih organizacij) v tem procesu, ki lahko opozorijo na humanitarno krizo ali nudijo pomoč s posredovanjem podatkov, ki jih praviloma pridobijo s svojo prisotnostjo na spornem terenu. Stališča, s katerimi Varnostni svet in Svet utemeljita uporabo institucionaliziranih sankcij, izkazujejo pomembno vlogo mednarodnega prava in pripoznanje potrebe po zakonitosti in legitimnosti sprejetih sankcijskih odločitev.

»Nista vera in ideologija tisto, kar je svetu skupnega, ampak je to mednarodno pravo« (O'Connell 2008, 14). Pomen mednarodnega prava za mednarodne odnose leži v njegovem operativnem in normativnem⁶² sistemu (Ku in Diehl 2008, 3). V operativnem smislu mednarodno pravo tvori okvir za vzpostavitev pravil in norm ter zagotavlja postopke in forume za reševanje sporov (prav tam), kot normativni sistem pa z identificiranjem materialnopravnih vrednot in ciljev usmerja mednarodne odnose (prav tam). Mednarodno pravo torej nudi okvir za sprejetje institucionaliziranih sankcij. S tem postavlja meje mednarodni politiki in omejuje pristojnosti mednarodnih organizacij pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike.⁶³ Spoštovanje mednarodnega prava pomeni zakonito uporabo institucionaliziranih sankcij in v mednarodnih odnosih pripomore k ustvarjanju občutka legitimnosti, ko se neka odločitev sprejme, ker je v korist držav ne glede na njihovo velikost, moč in položaj, ter uokvirja vpliv velikih sil pri odločitvi o sprejetju institucionaliziranih sankcij in ga hkrati legitimira (prim.

⁶² Higginsovi (1993, 1) se pripisuje opredelitev mednarodnega prava kot normativnega sistema. Če bi mednarodno pravo tvorila le pravila, ne bi moglo prispevati in shajati s spremenjenimi političnimi okoliščinami (prav tam, 3).

⁶³ Omejevalno razmerje med pravom in politiko je značilna lastnost konstitucionalizma, ki zagovarja tezo, da se mora politična oblast izvajati le v mejah, ki jih postavlja pravo (Schermers in Blokker 2011, 10; glej tudi Klabbers in drugi 2009).

Armstrong in drugi 2012, 150). Varnostni svet tako praviloma podrobno obrazloži, zakaj se je odločil za naložitev institucionaliziranih sankcij, in se naveže na obstoj grožnje ali kršitve mednarodnega miru in varnosti. Svet navede svoje razloge v zaključkih svojih zasedanj in v uvodnih izjavah aktov, s katerimi so sprejeti omejevalni ukrepi v EU.

Institucionalizirane sankcije so kompleksen pojav, pri uporabi katerega prihaja do izjemnega in očitnega prepletanja (mednarodnega) prava in (mednarodne) politike. K njihovem proučevanju zato velja pristopiti interdisciplinarno ter pri tem preseči razlike v fokusu raziskovanja med znanstvenima disciplinama mednarodnega prava (normativni preskriptivni pristop) in mednarodnih odnosov (osmišljanje praktičnega delovanja institucionaliziranih sankcij in analiza njihovih učinkov). Uporabo institucionaliziranih sankcij je namreč nemogoče proučevati izključno v okviru ene znanstvene discipline, ne da bi s tem tvegali izvzetje uporabe teh sankcij iz mednarodnopravnega in mednarodnopolitičnega konteksta, v katerem deluje. Proučevanje je mogoče ožje umestiti v interdisciplinarni okvir prava in politike mednarodnih organizacij.⁶⁴ Takšen pristop in omenjene teoretske smeri pomagajo razumeti uporabo institucionaliziranih sankcij in osmisлити vlogo mednarodnih organizacij pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike.

Strokovnjaki mednarodnega prava in mednarodnih odnosov vedo, »da je prisotnost mednarodnega prava ključna za obstoj mednarodnih odnosov« in »da je praksa mednarodne politike bistvena za razvoj in delovanje mednarodnega prava« (Joyner 2006, 248). Ker je značilna lastnost mednarodnih organizacij pri uporabi institucionaliziranih sankcij prav ta prepletenost prava in politike, velja omenjeno ugotovitev Joynerja prenesti na področje uporabe teh ukrepov in skleniti, da je na eni strani mednarodno pravo ključno pri oblikovanju ureditve uporabe institucionaliziranih sankcij ter oblikovanju in vodenju sankcijske politike, na drugi strani pa mednarodna praksa izrekanja teh sankcij bistveno vpliva na razvoj ureditve njihove uporabe ter omogoča prilagajanje oblikovanja in vodenja sankcijske politike dinamičnemu razumevanju sprememb v mednarodnem okolju.

⁶⁴ Kennedy je zagovarjal stališče o obstoju »discipline mednarodnih institucij« (1987, 842) kot posebne discipline. Ločil jo je od mednarodnega javnega prava, ker naj bi se slednji začel z besedo, disciplina mednarodnih institucij pa se je začela z dejanji (prav tam, 842–843). »Če skrivnost izvora mednarodnega prava leži v avtonomiji idej, je skrivnost mednarodnih institucij v preobrazbi dejanj v besede« (prav tam, 843). Pri tem ne gre povsem enačiti proučevanja mednarodnih institucij s proučevanjem mednarodnih organizacij, kajti, kot opozori s pravnega vidika Klabbers (2008, 154, 172), »mednarodno institucionalno pravo« je širše, »pravo mednarodnih organizacij« pa raziskuje entitete, opredeljene kot mednarodne organizacije. Pregledno o mednarodnih organizacijah kot akademski disciplini Rochester 1986.

2.5 Utemeljitev znanstvene izvirnosti in relevantnosti

Institucionaliziranih sankcij ne bi bilo, če nihče ne bi ogrožal ali kršil mednarodnega miru in varnosti. Prav skozi te grožnje ali kršitve so sankcije upravičile svoj obstoj in se začele uporabljati v mednarodnih odnosih. Še posebej po koncu hladne vojne se ti negativni, neoboroženi ukrepi pogosteje sprejemajo v okviru mednarodnih organizacij. Proučevanje uporabe sankcij je zato mogoče vzeti iz klasičnega meddržavnega okvira in k njemu pristopiti z vidika mednarodnih organizacij. V družboslovju so ti ukrepi predmet proučevanja različnih znanstvenih disciplin, zlasti mednarodnih odnosov (npr. Cortright in Lopez 1995a; 2000a; 2002b; 2002c; Biersteker 2010; Portela 2010a), (mednarodnega) prava (Gowlland-Debbas 1990; 2001a; 2004c; Eckes 2009a; Cameron 2013) in ekonomije (npr. Kaempfer in Lowenberg 1988; 1992; Eaton in Engers 1992; 1999). Ker disertacija sledi interdisciplinarnemu pristopu in proučevanje uporabe institucionaliziranih sankcij uokvirja v znanstvenih disciplinah mednarodnih odnosov in mednarodnega prava, analitični pregled literature zaobsega predvsem izsledke teh znanstvenih disciplin. Zaradi obsežnosti literature je pri njenem pregledu nemogoče ostati izčrpen, zato velja že uvodoma opozoriti na neizogibno neizčrpnost nabora doktrinarnih prispevkov.

Institucionalizirane sankcije imajo dve plati. Na eni strani so uveljavljeno orodje v mednarodnih odnosih in institut mednarodnega prava. Vseobsežne sankcije, ki jih je Varnostni svet sprejel 6. avgusta 1990 (Varnostni svet 1990b) proti Iraku zaradi njegove invazije na sosednji Kuvajt, so dosegle »najvišjo stopnjo mednarodnega sodelovanja v moderni zgodovini« (Drezner 1999, 1). Dobri dve leti kasneje, po terorističnih napadih v New Yorku, Washingtonu in Pensilvaniji, se je mednarodna skupnost vnovič uspela hitro poenotiti (Varnostni svet 2001e; 2001f). Varnostni svet je zaradi »metamorfoze moči« (Davis 2002, 417) doživel »renesanso« gospodarskih sankcij (Kern 2009, 326). Politika uporabe institucionaliziranih sankcij ZN je »znatno dozorela« (Cortright in drugi 2010, 225). Farrall, ki je v svoji doktorski disertaciji proučeval izrečene sankcije Varnostnega sveta v luči spoštovanja načela vladavine prava, je poudaril znano dejstvo, da so sankcije »najmanj neprijetna prisilna alternativa« (2007, 3), dostopna za ohranitev ali vzdrževanje mednarodnega miru in varnosti; ukrepi nekje med diplomatskim protestom in uporabo oborožene sile (Cortright in Lopez 1999, 737), »med besedami in vojnami v globalnem sistemu« (Wallensteen in Staibano 2005), torej ko je vojaška intervencija neizvedljiva, diplomatski napor pa nezadostni (Biersteker in drugi 2012, 6).

Po drugi strani je prepoved institucionaliziranih sankcij že kmalu razkril njihove številne pomanjkljivosti in slabosti. Nekdanji generalni sekretar ZN Boutros-Ghali je v svojem poročilu

o delu leta 1998 zapisal: »Močno pa je treba poudariti, da so sankcije izvršilno orodje in bodo tako kot druge metode izvrševanja povzročile škodo« (Generalni sekretar 1998, 7, točka 64). Ali so gospodarske sankcije glede na gorje, ki ga povzročajo civilnemu prebivalstvu države, proti kateri so bile sprejete prav zaradi kršitev človekovih pravic, del problema ali del rešitve, sta se spraševala poznavalca mednarodnih sankcij Lopez in Cortright (1997). Pri tem se je, kot je že bilo ugotovljeno, uporaba institucionaliziranih sankcij spreminjala v času, prilagajala novim okoliščinam in procesom ter se izboljševala zaradi novih ugotovitev in učenja iz izkušenj. Tako so na primer ciljne sankcije nadomestile nekdanje vseobsežne sankcije, ki so se tekom uporabe izkazale kot neučinkovite in s humanitarnega vidika povsem nesprejemljive. Uporaba institucionaliziranih sankcij je lahko dober razkrivalec nemoči mednarodnega prava, ki je vpeto v visoko mednarodno politiko. Pri odločanju o sprejetju teh sankcij obstaja visoka raven političnega oportunitizma, ki seva razlike med skupnimi in posamičnimi interesi, med zavezniškimi in neprijateljskimi meddržavnimi odnosi. Le tako gre razumeti dvojne standarde (selektivno ohromelost) pri uporabi sankcijskih ukrepov. Razpoložljiva literatura s tega področja kaže na večinsko prepričanje, da ti ukrepi praviloma niso učinkoviti (Galtung 1967; Wallensteen 1968; 2000; 2011, 183–205; Doxey 1980; Renwick 1981; Pape 1997; Askari in drugi 2003b).

S pogostostjo uporabe institucionaliziranih sankcij se širi nabor virov in literature tako v okviru discipline mednarodnih odnosov kot v okviru discipline mednarodnega prava v skorajda nepregledne razsežnosti. Literatura je preobširna, da bi jo bilo mogoče izčrpno prikazati. K razpravi o uporabi teh sankcij in k njihovem proučevanju je sicer mogoče pristopiti na več načinov. Nekateri pisci so se osredotočili na uporabo zgolj unilateralnih negativnih ukrepov, posplošeno imenovanih sankcije, ki se obravnavajo kot sestavni del zunanje politike države. V tem okviru, ki sicer ni predmet raziskave te disertacije, prednjačijo predvsem prispevki o sankcijah ZDA (npr. Hufbauer in Schott 1985; Lavin 1996; Moran 1997–1998; Rich Kaplowitz 1998; Wall 1998; Fitzgerald 1999; Hossein 2000, 23–56; Parker 2000b; Owen 2012). Pogosteje je uporaba unilateralnih negativnih ukrepov obravnavana skupaj z uporabo institucionaliziranih sankcij, kajti pri proučevanju ni pomemben pošiljatelj oziroma nosilec teh ukrepov, temveč je raziskovalno zanimanje usmerjeno drugam, predvsem na vprašanje učinkovitosti teh ukrepov (npr. Hufbauer in drugi 2009; Morgan in drugi 2009; Giumelli 2013c; Morgan in drugi 2014).

Z ustanovitvijo Društva narodov se je pojavilo osrednje vprašanje, ali so sankcije sploh potrebne za učinkovitost mednarodne organizacije. O tem sta v pamfletu *Foreign Policy Association* leta 1932 pisala Buell (1932), ki je sankcije zagovarjal, in Dewey (v Buell in Dewey 1932, 23), ki jim je nasprotoval. Literatura iz obdobja Društva narodov se sicer poleg same ustanovitve te

organizacije in zasnove kolektivne varnosti (npr. Harley 1921; Žolger 1922; Tomšič 1935; MacMillan 2003) v zvezi s sankcijami posveti predvsem njihovem konceptu, normativni podlagi in zlasti orisu italijansko-abisinskega spora (npr. Dulles 1932; Buell 1935; 1936; Manning 1936; La Pradelle 1938; Cavaré 1950; Baer 1967; 1973).

Po koncu bipolarnosti je z aktivnejšim delovanjem Varnostnega sveta v mednarodnem okolju prišlo tudi do porasta uporabe institucionaliziranih sankcij – ta premik je zaznala tudi literatura (glej npr. McDougal in Reisman 1968; Combacau 1974; Kuijper 1978a; Gowlland-Debbas 1990; 2001a; Lapidoth 1992; Schrijver 1994; Rosensweig 1995; van Genugten in de Groot 1999; Cortright in Lopez 2000a; 2002b; Mack in Khan 2000; de Wilde d'Estmael 2000; 2001; Schweigman 2001; Wallenstein in Staibano 2005; Farrall 2007; Ciampi 2007; Elliott 2010; Bouliden in Charron 2010; Weschler 2010; Eckert 2010; Tehindrazanarivelo 2010).

S pogostejšim izrekanjem institucionaliziranih sankcij so se strokovnjaki začeli ukvarjati tudi s pojavom teh sankcij v okviru regionalnih organizacij. Pri tem je – ob nekaj prisotnih doktrinarnih razpravah o uporabi teh ukrepov v okviru regionalnih organizacij izvzemši EU (npr. Lavy 1984; Acevedo 1993; Charron 2013; Hellquist 2014) – prednjačilo prav proučevanje EU. Njeni avtonomni in implementacijski omejevalni ukrepi so bili najprej predmet redkih prispevkov (Kuijper 1982; Ginsberg 1989; Klein 1992), po institucionalizaciji zunanjepolitičnega delovanja EU pa so se naslavljali podrobneje, obsežneje in pogosteje (Doxey 1996, 36–46; Nuttall 1997; de Wilde d'Estmael 2000; 2001; Ginsberg 2001; Koutrakos 2001; de Vries 2002; Kreutz 2004; 2005; de Vries in Hazelzet 2005; Kern 2009; Eriksson 2005; 2009; Portela 2005; 2010a; 2011; Eckes 2009a; de Wet 2011; Agolli 2012; Giumelli 2010a; 2010b; 2013a; 2013b; 2013c; Cameron 2013). V pogled v literaturo v zvezi z uporabo omejevalnih ukrepov EU pritrđi načelni ugotovitvi o dveh časovnih obdobjih njene sankcijske politike (Agolli 2012, 27, 29–30):⁶⁵ nevidnim obdobjem pred letom 1994 zaradi sporadičnosti razprav o sankcijah in njihovega sprejetja ter vidnim obdobjem po letu 1994.

K pregledu literature s področja uporabe institucionaliziranih sankcij lahko pristopimo tematsko. Strokovnjaki so podrobneje orisali posamezne vrste sankcij (npr. prepoved širjenja orožja za množično uničevanje Damrosch 2002; Kittrie 2007a; 2007b; Calamita 2010; Joyner 2012; prepoved potovanj Cosgrove 2005). Kljub pogosti trditvi, da se najpogosteje izrekajo embargi na orožje (glej npr. Knight 2004; Kreutz 2004; Tierney 2005; Vines 2007; Yihdego

⁶⁵ Agolli (2012) sicer kot ključno letnico razdelitve obeh obdobj vzame leto 2004. Zakaj je prav to leto ključni delivec, ne pojasni. Morda je pri tem sledila prispevku Kreutza (2005), ki sistematično in celovito oriše primere sankcij EU med leti 1981 in 2004. Ustreznjša se zdi predstavitev ločnice na leto 1994, ki sovпада z uveljavitvijo Maastrichtske pogodbe (ki je začela veljati 1. novembra 1993) ter pravnim in institucionalnim razvojem SZVP.

2007; Brzoska 2008; Armstrong in drugi 2012, 149), so v doktrini zagotovo najpogosteje obravnavane gospodarske sankcije (npr. Segal 1964; Galtung 1967; Božić 1971; Nincic in Wallensteen 1983; Martin 1992a; 1993; Damrosch 1993; Schrijver 1994; Cortright in Lopez 1995a; Eland 1995; Smith 1996; Drezner 1999; Elliott in Hufbauer 1999; Gordon 1999; van Genugten in de Groot 1999; Lektzian in Souva 2003; Picchio Forlati in Sicilianos 2004; Allen 2005; 2008; Elliott 2005; Cox in Drury 2006; Hufbauer in drugi 2009; Kern 2009; Escribà-Folch 2010). Od sprejetja resolucije 1373 (Varnostni svet 2001f) so se avtorji v dobršnem delu posvetili različnim vidikom t. i. protiterorističnih individualnih sankcij (Cameron 2003a; Rosand 2004; Jimeno-Bulnes 2004; Gregory 2005; Bianchi 2006a; Bures 2006; Stiles in Thayne 2006; Flynn 2007; Zgonec-Rožej 2010a; 2010b; 2011; Andreopoulos 2011; Ciampi 2011; Fabbrini 2014, 51–95).

Neredko so bili podrobneje izpostavljeni izključno posamični primeri izrekanja sankcij oziroma posamezni sankcijski režimi, npr. sankcije proti Južni Rodeziji (Galtung 1967; Higgins 1967; Doxey 1968; McDougal in Reisman 1968; Zacklin 1974; Kuijper 1975; 1978a; 1978b; Gowlland-Debbas 1990), proti Južni Afriki (Segal 1964; Leiss 1965; Doxey 1972; Barber in Spicer 1979; Crawford in Klotz 1999), proti Iraku (Koskenniemi 1991; Conlon 1995; Buck in drugi 1998; Wallensteen 2000; 2011; Alnasrawi 2001), proti Sierra Leonu in Liberiji (Vines in Cargill 2010), proti Iranu (Denza 2005; Kittrie 2007b; Dupont 2012), proti nekdanji Jugoslaviji (Scharf in Dorosin 1993; de Vries 2002), proti Belorusiji (Portela 2011; Potocki 2011) in proti Siriji (Portela 2012). Nekateri avtorji so izpostavljali posamične teme, denimo analizo sankcijskih odborov (npr. Koskenniemi 1991; Scharf in Dorosin 1993; Conlon 1995). Spet drugi so se proučevanja uporabe institucionaliziranih sankcij lotili prek raziskav posameznih vidikov in predstavitev ali analize večjega števila sankcijskih primerov (npr. Doxey 1996; Bolks in Al-Sowayel 2000; Kreutz 2005; Farrall 2007; Charron 2011; Portela in Vennesson 2013; Giumelli in Ivan 2013).

Kljub začetnemu, pretežno pragmatično usmerjenemu pristopu k proučevanju sankcij je bila zaznana tudi etična dimenzija teh ukrepov, ki ji je bila za iztočnico kruta resničnost posledic, ki jih izvajanje vseobsežnih sankcij v praksi pušča na civilnem prebivalstvu (zlasti Clawson 1993; Damrosch 1993; 1994; Buck in drugi 1998; Cortright in Lopez 1999; 2000a; Gordon 1999; glej tudi Wall 1998; Halliday 1999b; Marks 1999; McGee 2002; Geiss 2005). Literatura s področja uporabe institucionaliziranih sankcij je torej postala občutljivejša na učinke teh ukrepov.

Tudi pod vplivom etične vprašljivosti uporabe vseobsežnih institucionaliziranih sankcij oziroma humanitarnega učinka na najranljivejše civilno prebivalstvo (npr. Köchler 1994; Weiss

in drugi 1997; Buck in drugi 1998; van Genugten in de Groot 1999; Bennoune 2002; Peksen 2009) in očitkov o siceršnji neučinkovitosti gospodarskih sankcij (Hoffmann 1967; Wallensteen 1968) se je premaknilo k ciljnim, ozko usmerjenim sankcijam, ki so sprva veljale za »popolno politično orodje« (Eriksson 2009, 13). Literatura je sledila temu premiku in ubesedila praktično uporabo ciljnih sankcij, njihovo implementacijo oziroma težave, ki se tudi pri tej kategoriji sankcij pokažejo, zlasti glede spoštovanja človekovih pravic (npr. Cortright in Lopez 2000a; 2000b; Mack in Khan 2000; Craven 2002; Andersson in drugi 2003; Cameron 2003a; 2003b; 2006; 2013; Ward 2005; Geiss 2005; Wallensteen in Staibano 2005; Dewulf in Pacqué 2006; Biersteker in Eckert 2006; Shagabutdinova in Berejikian 2007; Ciampi 2007; 2011; Eeckhout 2007; Fitzgerald 2007; Foot 2007; Almqvist 2008; Porretto 2008; Eriksson 2009; 2011; Biersteker 2010; Condorelli 2010).

Prav implementacija sprejetih institucionaliziranih sankcij se je izkazala za pomemben del sankcijske politike. Poleg prenosa sankcijskih resolucij Varnostnega sveta v pravni red držav (Kuijper 1978a; Gowlland-Debbas 2004c) je aktualno še vprašanje prenosa teh resolucij v pravni red EU (Angelet 1993; Canor 1998; Portela 2010b; Agolli 2012, 41–45), še posebej zaradi sodbe Sodišča Evropskih skupnosti v združenih zadevah *Yassin Abdullah Kadi in Al Barakaat Foundation proti Svetu Evropske unije in Komisiji Evropskih skupnosti* (Sodišče Evropskih skupnosti 2008b; glej tudi med drugim Lavranos 2006; 2007; della Cananea 2009; Gattini 2009; Harpaz 2009a; Hilpold 2009; Ginsborg in Scheinin 2011).

Če strnemo pregled literature na celotno obdobje uporabe institucionaliziranih sankcij, je mogoče izpostaviti nekaj valov razprave in nekaj temeljnih znanstvenih doprinosov doktrin mednarodnih odnosov in mednarodnega prava k oblikovanju in vodenju sankcijske politike.

V prvem valu, ki se je pojavil v tridesetih letih prejšnjega stoletja, je literatura poskušala razumeti nov fenomen z iskanjem konceptualnega okvira institucionaliziranih sankcij (Combacau 1974). Avtorji so bili pod vplivom obstoja 16. člena Pakta Društva narodov in – v literaturi najbolj obravnavanega primera izrekanja ukrepov po tem določilu – italijansko-abesinskega spora (Manning 1936; Cavaré 1937). Z ustanovitvijo OZN so primerjalnopravno pristopili k analizi institucionaliziranih sankcij in primerjali ureditvi 16. člen Pakta z 41. členom Ustanovne listine (Kelsen 1945; Cavaré 1950). Literatura tega časa je praviloma deskriptivna (Zimmern 1935; Manning 1936; Baer 1967; 1973).

Povod drugega vala literature so institucionalizirane sankcije, ki jih je Varnostni svet izrekel še v ozračju hladne vojne proti nekdanjima kolonijama Južni Rodeziji zaradi rasne diskriminacije in Južni Afriki zaradi apartheida. Pri tem velja posebej izpostaviti dela Doxeyeve (1968 in 1972), prispevek Galtunga (1967), ki na primeru sankcij Južni Rodeziji uvaja

proučevanje njihovih učinkov, ter vzorčni primer poglobljenega in sistematičnega analitičnega pristopa k raziskavi sankcijskega primera Južne Rodezije Gowlland-Debbas (1990). Razprava, ki sta jo spodbudila prva primera sankcijskih režimov, se je nanašala na vprašanje, kdaj Varnostni svet zakonito naloži institucionalizirane sankcije (O'Connell 2002, 64–67).

Za tretji val razprav, ki ga gre postaviti v devetdeseta leta prejšnjega stoletja, je značilno sprejetje institucionaliziranih sankcij v spremenjenih mednarodnih odnosih, ki so se osvobodili hladne vojne in preteče nevarnosti uporabe veta v Varnostnem svetu. S pogostejšo uporabo institucionaliziranih sankcij so sovpadala prav tako pogosta spraševanja o njihovi učinkovitosti ter o njihovem spoštovanju človekovih pravic in demokracije (prav tam, 67). Vendar optimizem, ki je preveval skupni odziv na iraško zavzetje Kuvajta, vključno z izrečenimi vseobsežnimi sankcijami (Lopez in Cortright 2004), ni trajal dolgo. (Ne)zaželeni in (ne)predvideni učinki teh ukrepov so spodbudili razpravo o tem, kako se takim učinkom izogniti (prav tam, 69–70). Doktrinarni pristop k proučevanju uporabe sankcij skozi prizmo njihovega humanitarnega učinka pokaže delo Weissa in drugih (1997) o sankcijski »politični koristi in bolečini civilnega prebivalstva«.

Četrty val literature se preusmeri v novodobne »pametne«, ozko usmerjene ali ciljne sankcije. Če je bilo na začetku še opaziti dokaj prizanesljivo in razumevajočo obravnavo nove kategorije institucionaliziranih sankcij (Cortright in Lopez 1995a), so t. i. protiteroristične sankcije, sprejete v boju proti talibanom in teroristični mreži Al Kaida (Varnostni svet 1999d) in po dogodkih 11. septembra 2001 (Varnostni svet 2001f), razkrile njihove pomanjkljivosti zlasti glede spoštovanja človekovih pravic. V tem valu literature je zajet tudi doktrinarni prispevek k razumevanju omejevalnih ukrepov EU. Novim dilemam in nenameranim posledicam uporabe institucionaliziranih sankcij je bila denimo posvečena številka revije *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis* leta 2010. V njej so poznavalci objavili aktualne prispevke o ciljnih sankcijah in spoštovanju človekovih pravic pri njihovi uporabi ter potrebnih reformah glede njihove uporabe v Varnostnem svetu (glej Biersteker 2010; Boulden in Charron 2010; Eckert 2010; Elliott 2010; Vines in Cargill 2010; Weschler 2010). Posebej velja omeniti tudi doktrinarne odzive na sodno prakso Sodišča EU, ki s svojimi odločitvami pomembno kroji usodo tožnikov, zoper katere je EU uvedla finančne sankcije (kot avtonomne ali implementacijske omejevalne ukrepe), ter usodo politike ciljnih sankcij v OZN in EU. Politika ciljnih sankcij je s tem neposredno trčila ob pravno razsežnost teh sankcij (Eriksson 2011, 25). Pomanjkljivosti teh sankcij z vidika temeljnih pravic je obravnavala med drugim Eckes (2009a) in pri tem obsežno analizirala prakso Sodišča Evropskih skupnosti o individualnih sankcijah ter predlagala spremembe v postopku uporabe teh ukrepov, ki bi

zadostile standardu varstva temeljnih pravic. Uporaba individualnih sankcij namreč ne samo spodkopava (le) človekovih pravic ciljnih posameznikov, ampak postavlja pod vprašaj vladavino prava in delovanje pravnega reda EU.

Raziskovalna pozornost se je premaknila od začetnih vprašanj obstoja in koncepta institucionaliziranih sankcij k proučevanju posamičnih primerov vzpostavljenih sankcijskih režimov ali s praktičnimi primeri podprti obravnavi (pragmatičnih) vprašanj, ki jih je prinesla pogostejša uporaba teh sankcij ter potreba po njihovih odgovorih in reševanju. Pomisliti gre predvsem na vprašanja implementacije sprejetih institucionaliziranih sankcij (glej primerjalno študijo pod uredništvom Gowlland-Debbas 2004c), varstva človekovih pravic (monografija Eckes (2009a) ter študiji Fassbenderja za Urad ZN za pravne zadeve (2006a; 2006b) in Camerona za Svet Evrope (2006)) in omejitev, ki jih ima Varnostni svet pri njihovi uporabi (npr. Farrall 2007).

Vseskozi pa so se pojavljale razprave o (predvsem) učinkovitosti – pa tudi uspešnosti, pri čemer je vpogled v literaturo pokazal nedosledno ali zamenljivo uporabo obeh pojmov (glej npr. Eland 1995, 29; Joyner 1995, 73; Portela 2010a, 12) – uporabe (zlasti gospodarskih) institucionaliziranih sankcij (Taubenfeld 1958; Galtung 1967; Wallensteen 1968; Božić 1971; Tsebelis 1990; Smith 1996; Morgan in Schwebach 1997; Crawford in Klotz 1999; van Genugten in de Groot 1999; Doxey 2000a; Mack in Khan 2000; Mehdi 2000; Allen 2005; Shagabutdinova in Berejikian 2007; Hufbauer in drugi 2009; Portela in Vennesson 2013). Te razprave so prikazale pravo paleto stališč: od velike mere prizanesljivosti pri oceni učinkov sankcij (npr. Baldwin 1985; Martin 1992a; Grünfeld 1999, 133, pozitivno oceni sankcije proti Jugoslaviji in Haitiju; Marinov (2005) ugotavlja, da gospodarske sankcije spreminjajo politiko tarče z destabilizacijo njenega voditelja (drugače Addis 2003, 585); Goldstone 2011, 171, meni, da so gospodarske sankcije v nekaterih primerih uporabno orodje pri odvrčanju resnih kršitev človekovih pravic) prek zmernosti (Elliot 1998; Cortright in Lopez 2000a; Hufbauer in drugi 2009) do ugotovitev, da so sankcije zgolj izjemoma uspešne pri doseganju političnih sprememb (Galtung 1967; Wallensteen 1968; 2000; 2011, 183–205; Knorr 1975; Barber 1979; Bienen in Gilpin 1980; Blessing 1981; Renwick 1981; Lindsay 1986; Miyagawa 1992; Hendrickson 1993; Pape 1997; 1998; Drury 1998; Askari in drugi 2003b; Lektzian in Souva 2007). Gebert (2013) primerja poskus ocene učinkovitosti uporabe sankcij s streljanjem v temi (*sit is like shooting in the dark*), ker zaradi neustreznega ali neučinkovitega nadzora ni mogoče reči, kako države članice implementirajo sprejete sankcije niti kako njihova uporaba prispeva k doseganju željenih ciljev. Kar je literaturi o sankcijah čez celotno obdobje njihove uporabe povečini skupno, je torej pretežno črnogled odnos in kritičen odziv na uporabo tega orodja v mednarodnih odnosih.

Pogosti pisci o uporabi institucionaliziranih sankcij prihajajo tako iz področja mednarodnih odnosov (npr. Margaret Doxey (glej Charron 2010, 4–7), Thomas Biersteker, George Lopez, Clara Portela) oziroma političnih ved (npr. Peter Wallensteen, David Cortright, Francesco Giumelli) in mednarodnega prava (npr. Vera Gowlland-Debbas, Lori Fisler Damrosch, Iain Cameron, Pieter Jan Kuijper, Christina Eckes), kar zaznamuje njihov pristop k proučevanju teh ukrepov in področje zanimanja.

Strokovnjake mednarodnih odnosov pretežno zanimajo učinki uporabe institucionaliziranih sankcij. Svojo raziskovalno pozornost usmerjajo na merjenje njihove uspešnosti⁶⁶ oziroma učinkovitosti⁶⁷ (primeroma velja naštetih nekaj prispevkov zadnjih let Marinov 2005; Cox in Drury 2006; Portela 2010a; Giumelli 2011; 2013c; Eriksson 2011; Giumelli in Ivan 2013). K proučevanju institucionaliziranih sankcij pristopajo skozi teoretične osmislitve praktično, z analizami konfliktnih situacij in poskusi razumevanja delovanja teh sankcij in njihovega učinka na terenu.

Cox in Drury (2006), denimo, ugotovita, da demokratične države z večjo verjetnostjo uporabljajo gospodarsko prisilo kot nedemokratične države, vendar ne sankcionirajo druga druge. Lektzian in Souva (2007) dodata, da sankcije, naložene proti nedemokratičnim državam, niso uspešne, ker je nedemokratične tarče težko kaznovati. O paradoksu sankcij piše Drezner (1999, 4–6), ko ugotovi, da se sankcije pogosteje sprejmejo proti nasprotnikom kot proti zaveznikom, vendar so pogosteje učinkovitejše, ko so usmerjene proti slednjim. Doktrina je ugotovila, da je učinkovitost sankcij pozitivno povezana s stopnjo gospodarskih odnosov tarče s pošiljateljico (Davis in Engerman 2003) in negativno povezana z (gospodarsko in politično) stabilnostjo tarče (Jing in drugi 2003). Ker uporaba (gospodarskih) sankcij ogroža stabilnost vodstva tarče, se tarča na sankcije odzove s povečanjem represije v upanju na stabilizacijo svojega režima in zatiranja nasprotnikov tega režima, torej uporaba sankcij negativno učinkuje na spoštovanje človekovih pravic (Wood 2008).

Pri oceni uspeha oziroma učinka uporabe sankcij so avtorji ali ugotovili, da je »[g]rožnja sankcij [...] enako prepričevalno politično orodje kot naložitev sankcij« (Lacy in Niou 2004, 38), bodisi razlikovali med dejansko naloženimi in zgolj pretečimi sankcijami – stopnja uspešnosti

⁶⁶ Praviloma ocena uspešnosti uporabe institucionaliziranih sankcij narekuje proučitev razmerja med cilji, zastavljenimi ob sprejetju sankcij, in uresničenimi cilji (npr. Elliott 1995, 52; van Bergeijk 1999, 103; Portela 2012, 13).

⁶⁷ Učinkovitost se lahko razume z gledišča učinkov, ki jih ima uporaba institucionaliziranih sankcij na ciljne države, posameznike ali subjekte, ali z gledišča implementacije, torej učinkovitega (popolnega, pravočasnega in pravilnega) prenosa sankcijskih resolucij Varnostnega sveta v pravni red držav članic, prim. Gowlland-Debbas 2004b, 33.

pri pretečih sankcijah naj bi bila višja (Drezner 2003; Lacy in Niou 2004) – bodisi obravnavali sankcije šele potem, ko so bile dejansko naložene (Hovi in drugi 2005). Strokovnjaki so naslavljali uporabo institucionaliziranih sankcij kot neodvisnega orodja (npr. Gowlland-Debbas 1990) ali razumeli sankcije kot del širše strategije ukrepanja (npr. Cortright in Lopez 1995b, 202–203; Anthony 2002, 227–228), skupaj z drugimi zunanjepolitičnimi ukrepi (npr. Giumelli 2011, 1, 48; Malloy 2013) oziroma celo z grožnjo ali s podporo oborožene sile (Galtung 1967; Doxey 1980; Pape 1997; 1998; Elliott 1998; Lektzian in Sprecher 2007, 429). Elliott (1998, 59) ob ugotovitvi, da so sankcije pomagale končati apartheid v Južni Afriki, prisilile nekdanjega iraškega predsednika Husseina v sodelovanje z inšpektorji OZN in Mednarodne agencije za jedrsko energijo ter pripeljale nekdanjega srbskega predsednika Miloševića za pogajalsko mizo v Daytonu, zaključil, da je največja ovira učinkovitosti njihove uporabe pomanjkanje politične volje.

Z metodologijo ocene učinkovitosti uporabe institucionaliziranih sankcij se je doktrina mednarodnih odnosov izdatno ukvarjala, pri tem pa so ji kot podlaga služile predvsem uporabljene gospodarske sankcije (glej npr. Elliott in Hufbauer 1999; Brooks 2002; Hovi in drugi 2005; Morgan in drugi 2009; Morgan in drugi 2014). Empirična študija Hufbauerja in drugih (2009), ki zajame 204 primere sankcijskih režimov ter pri tem ne loči med unilateralnimi in multilateralnimi sankcijami, je ena najvplivnejših in najpogosteje citiranih študij učinkovitosti uporabe (gospodarskih) sankcij. Te sankcije delujejo najboljše, če 1) so cilji pošiljatelja omejeni, 2) tarča že izkusi gospodarske težave, 3) obstaja načeloma prijateljski odnos med pošiljateljem in tarčo, 4) so dejansko izvedene v enem koraku, 5) pomenijo znatne stroške za tarčo, za pošiljatelja pa so stroški zmerni, 6) ne spremljajo vojaške operacije ali prikrito ukrepanje in 7) je za njihovo implementacijo potrebnih le nekaj držav (prav tam, 160–178). Končni izpleten študije je statistična ugotovitev, da so gospodarske sankcije (delno ali v celoti) učinkovite v tretjini proučevanih primerov (prav tam, 158).

Študija je kljub pogostemu navajanju doživela tudi nekaj kritik (npr. Dowty 1994, 192; Lopez in Cortright 1995; Pape 1997; 1998; Drury 1998; Parker 2000a; Drezner 2003; Portela 2010a, 15–16). Drury (1998) je pozval k pregledu rezultatov te študije in njihovi vnovični analizi, ker bi bilo za boljše razumevanje delovanja gospodarskih sankcij v prihodnje treba upoštevati tudi razloge, zaradi katerih se uporabijo, in pogoje, v katerih se uporabijo. Lopez in Cortright (1995, 7) sta opozorila, naj se pri ocenjevanju učinka uporabe sankcij ne spregleda dejstva, da ti ukrepi pogosto služijo več ciljem, ne zgolj zastavljenim. Študiji sta očitala še statistično posploševanje, saj zajema vse mednarodne sankcije, tako bilateralne, unilateralne kot multilateralne, in osredotočenje na zgolj izrečene cilje sankcij, ne da bi upoštevala, da sprejete

sankcije lahko služijo tudi drugim namenom (Cortright in Lopez 2000a, 15). Parker (2000a) je ob poudarku, da študija pomeni »izjemen prispevek k analizi sankcij« (prav tam, 27), izpostavil njene metodološke pomanjkljivosti, med drugim glede izbire sankcijskih režimov, obstoja subjektivnih in pogosto arbitrarnih ocen, izpuščenih spremenljivk in neupoštevanja povezanosti stroškov sankcij s stroški spoštovanja zahtev pošiljatelja (prav tam, 27–34). Prav tako kritično jo je ovrednotil Drezner (2003), rekoč, da »skrita roka (*hidden hand*)« gospodarske prisile deluje tudi, ko sankcije niso naložene, zato je stopnja učinkovitosti višja od v študiji navedene. Pape (1997; 1998) je polemiziral o uporabljeni metodologiji in ob vnovični analizi zaključil, da so uspešni le štirje odstotki izrečenih sankcijskih režimov. Izpostavil je tri merila za oceno učinkovitosti uporabe (gospodarskih) sankcij: 1) privolitev tarče na znatni del postavljenih zahtev pošiljatelja; 2) grožnja ali dejanska uporaba gospodarskih sankcij, preden tarča spremeni svoje ravnanje; in 3) neobstoj razumne razlage spremembe ravnanja tarče. Portela (2010a, 15–16) pa je študiji očitala nekaj pomanjkljivosti, med drugim presplošno razlago ocene prispevka sprejetih sankcij h konkretnemu političnemu rezultatu.

Grünfeld (1999, 132–133, podrobneje 120–125) je uporabil teoretski okvir, s katerim je upošteval izvajanje različnih pritiskov na tarčo: zunanjega pritiska; notranjega pritiska; nedovzetnostjo tarče na notranje in zunanje pritiske; ter podvrženostjo dvojnemu pritiskom. Eriksson (2011, 41) je z učinkom uporabe institucionaliziranih sankcij razumel »učinek na tarčo (fizični ali psihološki učinek)«, »učinek na pošiljatelja« (stranski učinki in nezaželene posledice) ter »učinek na celotni konflikt«, viden npr. v spremembi politike ali v vladnih spremembah (omenjeni učinki so denimo vidni pri sankcijah Varnostnega sveta, sprejetih proti uporniški skupini Nacionalni uniji za popolno neodvisnost Angole (v nadaljevanju UNITA), prav tam, 133–172).

De Jonge Oudraat (2007, 343) je med parametri učinkovite sankcijske strategije navedla: 1) oceno moči in šibkosti tarče; 2) opredelitev cilja, 3) določitev taktike, 4) oceno in zagotovitev implementacije, ter 5) podvrženost sankcijskega režima rednemu pregledu.

Portela (2010a, xiv) je pri proučevanju pogojev, pod katerimi naloženi omejevalni ukrepi EU pripeljejo do zelenih sprememb v ravnanju tarče (glej tudi Portela 2011, 488), sicer »navdihnila« študija Hufbauerja in drugih (2009). Razlikovala je med »gospodarsko« učinkovitostjo (*effectiveness*), ki se kaže v povzročanju gospodarske škode tarči, in »politično« učinkovitostjo (*efficacy*), ki se meri v političnih spremembah (Portela 2010a, 12). Identificirala je nekaj spremenljivk, ki pomagajo meriti učinkovitost uporabe omejevalnih ukrepov: 1) pričakovana gospodarska škoda, povzročena tarči; 2) obseg, v kolikšnem ti ukrepi ogrožajo oblast (voditelje); 3) koherentno upravljanje teh ukrepov EU; 4) mednarodna podpora zahtevam

EU; in 5) prispevek omejevalnih ukrepov k pozitivnemu rezultatu (prav tam, 53). Te spremenljivke – posamična spremenljivka namreč ne zadošča – so jo pripeljale do treh mogočih kombinacij, ki prispevajo k učinkovitosti uporabe omejevalnih ukrepov EU: 1) sankcije, ki ne ogrožajo oblasti, ne grozijo, da bodo povzročile gospodarske motnje, in se upravljajo odgovorno; 2) sankcije, ki ne ogrožajo oblasti, ne grozijo, da bodo povzročile gospodarske motnje, in uživajo široko mednarodno podporo; ter 3) sankcije, ki ne ogrožajo oblasti, uživajo široko mednarodno podporo in se upravljajo odgovorno (Portela 2010a, 54). Analiza avtonomnih omejevalnih ukrepov EU jo je pripeljala do primeroma izbranih naslednjih ugotovitev. Uporaba omejevalnih ukrepov je učinkovitejša, ko ti ukrepi povzročijo gospodarsko škodo tarči ter stigmatizirajo njene voditelje (prav tam, xvi, 171). Negospodarske zunanjepolitične sankcije EU so prispevale k pozitivnemu rezultatu predvsem z okrnitvijo mednarodnega ugleda tarče (prav tam). Omejevalni ukrepi delujejo z začasno ustavitvijo pomoči afriškim, karibskim in pacifiškim državam oziroma delujejo proti tretjim državam, ki so brez zaščite velikih sil in želijo vzpostaviti sodelovanje z EU, iz katerega bi pridobile gospodarske koristi in povečale svoj mednarodni ugled (prav tam, xvi, 170–171). Zunanjepolitične sankcije EU pa so »praviloma neučinkovito orodje za doseganje željenih ciljev, ki so prevladujoče povezani z varstvom človekovih pravic in demokracijo« (prav tam, 101).

Učinkovitosti se ne more ocenjevati brez razumevanja ciljev ali namenov ukrepov (Finnemore 2005, 200; glej tudi npr. Parker 2000a, 25). Med najpogosteje navedenimi cilji, ki jim sledijo sprejeti sankcijski režimi, se znajdejo boj proti terorizmu, preprečitev ali ustavitvev (notranjih) spopadov, varstvo človekovih pravic, spodbujanje demokratičnih procesov in omejevanje širjenja orožja za množično uničevanje (Biersteker in drugi 2012, 6; Cox in Drury 2006, 719). Cilji niso vedno povsem nedvoumno zastavljeni, včasih so celo neznan, jih je preveč ali so preveč mešani. V času njihovega trajanja se lahko tudi spreminjajo (Barber 1979, 373; Eland 1995, 31). Pokazatelj tega je uporaba institucionaliziranih sankcij Varnostnega sveta proti Iraku, ki je bila sprva usmerjena v umik Iraka iz Kuvajta, kasneje pa se je njihov obstoj utemeljeval z iraškim nespoštovanjem resolucij Varnostnega sveta.

Doxey (2000a, 210) je učinkovitost uporabe institucionaliziranih sankcij razumela kot obseg, v katerem je tarča delovala v skladu z izrečenimi cilji pošiljatelja. Opozorila je 1) na težavo večjega števila ciljev, kot je že omenjeni primer sankcij Varnostnega sveta proti Iraku, ko se je začetni cilj, vzpostaviti suverenost Kuvajta, po dolgoletnih sankcijah Iraka izpel; 2) na različne funkcije sankcij, saj poleg instrumentalne obstaja tudi komunikacijska (signalizacijska) funkcija; 3) da v času sankcijskega režima lahko pride do dodatnih ciljev ali do nadomestitve prejšnjih ciljev z novimi; 4) na tajne ali nejavne cilje, ki jih imajo vlade pri sprejetju sankcij (prav tam,

211–212). Ti štirje dejavniki zapletejo razumevanje, kaj je mogoče doseči z uporabo sankcijskih ukrepov.

Enega prvih odmikov od ozko zastavljenih ciljev sankcij je storil Barber (1979) s predlogom trihotomije ciljev: primarni cilji se nanašajo na ravnanje tarče; sekundarni cilji so povezani s položajem, ravnanjem in pričakovanji pošiljatelja; terciarni cilji zajemajo širše mednarodne preudarke, recimo strukturo in delovanje mednarodnega sistema, npr. prizadevanje pošiljatelja, da se v mednarodnih zadevah vzpostavi določen vzorec ravnanja (prav tam, 370, 382). Klasifikacija Barberja ni ubežala kritičnim pomislekom, predvsem da gre bolj za klasifikacijo tarče sankcij kot njihovih ciljev (Giumelli 2011, 20). Primarni, sekundarni in terciarni cilji naj bi se namreč nanašali na prostorsko območje tarče, ne pa na to, kaj naj uporaba sankcij doseže (prav tam).

Giumelli (2011; 2013c; tudi Giumelli in Kruliš 2012; Giumelli in Ivan 2013) je naredil kvalitativen premik v metodi merjenja učinkovitosti uporabe sankcij z ocenjevanjem njenih celostnih (neposrednih in posrednih) učinkov. Poleg sprememb v ravnanju tarče (tj. prisila) je upošteval tudi stopnjo, do katere sankcije omejujejo ravnanje tarče (tj. omejevanje ali oviranje), in signale, ki jih s tem pošljejo tarči in mednarodni javnosti (tj. signaliziranje tarče v mednarodnem sistemu; prim. Addis 2003, 586–587, 593). Njegov proces ocene uporabe institucionaliziranih sankcij obsega štiri korake (Giumelli 2013c, 7–10; Giumelli in Ivan 2013, 9–11): 1) umestitev sankcij v okvir širše zunanje-politične strategije; 2) opredelitev logike sankcij, tj. na kakšen način naj bi vplivale na tarčo (s prisilo, omejevanjem ali signaliziranjem); 3) ocena vpliva, učinkov in stroškov sankcij ter 4) razmislek o njihovi (primerjalni) uporabnosti. Z analitičnim orodjem treh učinkov uporabe institucionaliziranih sankcij in procesa v štirih korakih je dana podlaga za primerjavo sankcijskih epizod prek časa in prostora ter za razpravo o njihovi učinkovitosti. Na tak način na primer Giumelli in Ivan (2013, 13–38) analizirata omejevalne ukrepe proti Iranu, Siriji, Mjanmaru/Burmi in Belorusiji; Giumelli in Kruliš (2012) pa omejevalne ukrepe proti Zimbabveju.

Nekateri analitiki in praktiki, ki raziskujejo uporabo institucionaliziranih sankcij, so se združili v Konzorcij o ciljnih sankcijah (*Targeted Sanctions Consortium*) z namenom razprave o izboljšanju te kategorije institucionaliziranih sankcij ter izvedbe sistematične študije učinkov in merjenja učinkovitosti njihove uporabe (Biersteker in drugi 2012, 6). Pri tem velja opozoriti, da ta skupina strokovnjakov obravnava in proučuje izključno ciljne sankcije Varnostnega sveta, v raziskavo po njihovem analitičnem pristopu pa bi veljalo vpeljati tudi uporabo omejevalnih ukrepov EU. Prav mlajša generacija strokovnjakov – članov Konzorcija v zadnjih letih z novimi pristopi in poudarki zapolnjuje literaturo o uporabi institucionaliziranih sankcij (s poudarki na

proučevanju uporabe omejevalnih ukrepov EU) in osmišlja sodobno delovanje tega orodja v mednarodnih odnosih (glej Portela 2010a; Charron 2011; 2013; Eriksson 2011; Giumelli 2011; 2013c).

Poleg večinske pozornosti, ki je usmerjena na oceno učinka uporabe institucionaliziranih sankcij Varnostnega sveta, gre v doktrini mednarodnih odnosov zaznati tudi proučevanje regionalnih pristopov k uporabi teh ukrepov (glej zlasti Hellquist 2014; tudi Charron 2013) oziroma analizo posamičnih regionalnih sankcijskih režimov (npr. Lavy 1984; Acevedo 1993) ali regionalnih sankcijskih politik (npr. Portela 2010a).

Doktrinarni doprinos mednarodnih pravnikov najdemo v poskusih postavljanja mej pri uporabi institucionaliziranih sankcij. Mednarodni pravniki namreč izpostavljajo predvsem zakonitost sprejetih institucionaliziranih sankcij, kar jih usmerja v vprašanja o omejitvah pristojnosti, ki jih imajo mednarodne organizacije na področju uporabe teh sankcij. Njihov prevladujoč pristop je preskriptivni. V ospredju njihovih prispevkov je obravnava Varnostnega sveta, njegovih dejavnosti in pristojnosti na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine (Bothe 1993; Gill 1995; Lamb 1999; Nolte 2000; de Wet 2004; Manusama 2006; Gray 2010). Izrečene vseobsežne sankcije proti Iraku, ciljne sankcije proti Libiji in sankcije v boju proti mednarodnemu terorizmu so spodbudile razprave, tematsko usmerjene izključno na področje uporabe institucionaliziranih sankcij, in omejitve, ki jih ima Varnostni svet pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike (glej npr. Craven 2002; O'Connell 2002; Davidsson 2003; Zgonec-Rožej 2006; Ciampi 2007; 2011; Farrall 2007; z vidika gospodarskih sankcij npr. Segall 1999; de Wet 2001; Reinisch 2001a). Iz razpoložljive literature je mogoče izluščiti nekaj omejitev: spoštovanje človekovih pravic (npr. de Wet 2001; Reinisch 2001a; Davidsson 2003, 23–32; Cassese 2005, 303–304; Eckes 2009a); mednarodno humanitarno pravo (npr. Weiss in drugi 1997; Segall 1999; Reinisch 2001a; Davidsson 2003, 33–39); vladavina prava (npr. Farrall 2007); in splošna načela, ki jih priznavajo civilizirani narodi (npr. Davidsson 2003, 6–14; Cassese 2005, 304–306). Pri tem ni s poenotenjem odgovorjeno na vrsto vprašanj, med drugim, ali mora Varnostni svet pri uporabi institucionaliziranih sankcij spoštovati vse človekove pravice ali zadošča spoštovanje le temeljnih pravic in katere so sploh to (prim. Reisman 1993, 92; Weiß 2008, 82); ga pri tem omejuje mednarodno humanitarno pravo, četudi institucionaliziranih sankcij ne izreče v okviru oboroženega spopada; in na kakšen način ga obvezuje načelo vladavine prava, ki ni zapisano v Ustanovni listini.

Nemalokrat mednarodni pravniki svoje prispevke o uporabi institucionaliziranih sankcij Varnostnega sveta povežejo ali nadgradijo z razpravo o možnosti obstoja nadzora nad delovanjem tega organa. Tako proučujejo predvsem razmerje med (sodnim) Meddržavnim

sodiščem v Haagu in (političnim) Varnostnim svetom (npr. Alvarez 1996; Skubiszewski 1996; Akande 1997; Bowett 1997; Shaw 1997) ter možnost presoje zakonitosti resolucij Varnostnega sveta v okviru Meddržavnega sodišča v Haagu (npr. Franck 1992, 522–523; Caflisch 1995; Akande 1996; 1997, 327–342; Alvarez 1996, 4; Skubiszewski 1996, 627; Shaw 1997, 255–257; d'Angelo 2000; de Wet 2000; 2004; Nolte 2000, 318; Dugard 2001; Schweigman 2001; Petculescu 2005). Omenjajo še druge možnosti izvajanja nadzora nad delovanjem Varnostnega sveta – tudi pri uporabi institucionaliziranih sankcij (npr. prek Generalne skupščine glej Tehindrazanarivelo 2004, 231–243; s presojo zakonitosti resolucij Varnostnega sveta pred nacionalnimi oziroma regionalnimi sodišči (glej de Wet in Nollkaemper 2002, 166–202; Tzanakopoulos 2011, 112–137); z izvajanjem neposlušnosti (glej Nolte 2000, 318; Tzanakopoulos 2011, zlasti 157–189); kot »pravic[e] zadnje možnosti« držav članic, s čimer te postanejo končni razlagalci zakonitosti delovanja Varnostnega sveta (Nolte 2000, 318; prim. de Wet 2001, 280); ter z vzpostavitvijo »regulatornega pogovornega okvira«, ki bo z dopolnitvijo konvencionalnih metod nadzora zadostil zahtevam po med drugim dostopnosti, avtoriteti in odgovornosti, glej Nasu 2009, 129–133).

Mednarodni pravniki – v znatno manjšem številu – proučujejo tudi uporabo bodisi avtonomnih bodisi implementacijskih omejevalnih ukrepov EU (npr. Kuijper 1975; 1978a; 1982; Cremona 2009). Prednjači analiza uporabe teh ukrepov z gledišča spoštovanja temeljnih pravic (npr. Cameron 2003a; 2013; Eckes 2009a).

Glavni pomanjkljivosti omenjenih razprav strokovnjakov mednarodnih odnosov in mednarodnega prava sta razvidni v prispevku Baldwina (1999/2000, 80–81) in v njegovih pronicljivih ugotovitvah, ki kažeta na delitev med doktrino in prakso ter na različne pristope znotraj doktrine: 1) medtem ko se strokovnjaki sprašujejo, ali institucionalizirane sankcije delujejo in kdaj delujejo, se praktiki ukvarjajo z vprašanjem, ali naj se v konkretnem primeru sploh uporabijo; 2) »strokovnjaki vodijo razprave eden mimo drugega, ker zastavljajo različna vprašanja, uporabljajo različne koncepte in razpravo umeščajo v različne analitične kontekste« (prav tam; podobno Giumelli 2013c, 1).

Upoštevajoč proučeno in razpoložljivo literaturo velja strniti nekaj ugotovitev, ki utemeljujejo znanstveno izvirnost in relevantnost disertacije s preseganjem omenjenih razlik v fokusu proučevanja disciplin mednarodnih odnosov in mednarodnega prava.

V doktrini mednarodnega prava in v disciplini mednarodnih odnosov ni poenotenga stališča o konceptu institucionaliziranih sankcij. Znanstveno raziskovanje se na področju uporabe institucionaliziranih sankcij osredotoča predvsem na Varnostni svet. Ne gre sicer prezreti, da je v zadnjem desetletju raziskovalna pozornost usmerjena tudi na omejevalne ukrepe

EU. Ob kakovostnih študijah o omejitvah pristojnosti Varnostnega sveta pri uporabi institucionaliziranih sankcij (npr. monografiji de Wettove 2004, ki ne obravnava zgolj omejitve pristojnosti Varnostnega sveta pri uporabi teh sankcij, temveč pri njegovem širšem delovanju v okviru VII. poglavja Ustanovne listine; in Farralla 2007 z gledišča izključno vladavine prava) je mogoče zaznati manjkajočo interdisciplinarno raziskavo, ki bi zajela *vse* ali *vsaj vse ključne* omejitve pristojnosti Varnostnega sveta (ne zgolj na primer načela vladavine prava) in posegla *le* na področje oblikovanja in vodenja sankcijske politike Varnostnega sveta (ne pa obsegla vseh njegovih dejavnosti v okviru VII. poglavja Ustanovne listine). Ob poglobljenih raziskavah uporabe omejevalnih ukrepov EU (npr. Eckes 2009a; Cameron 2013) je mogoče opaziti umanjkanje doktrinarnih prispevkov o uporabi teh ukrepov, ki bi se odmaknila od njihovega proučevanja izključno skozi prizmo spoštovanja in zagotavljanja temeljnih pravic.

Hkratno obravnavanje uporabe institucionaliziranih sankcij obeh mednarodnih organizacij je precej skopo (npr. Klein 1992; Bohr 1993; Anthony 2002; Gazzini 2004; Halberstam in Stein 2009; Eriksson 2011; Giumelli 2011), čeprav gre OZN in EU zlahka opredeliti za najpomembnejša akterja uporabe sankcijskih ukrepov. Klein (1992) in Bohr (1993) sta proučila izvajanje sankcij OZN v EGS. Anthony (2002) je potrdil tezo, da EU s svojo politiko uporabe institucionaliziranih sankcij postaja politični akter v mednarodnem okolju. Pri tem je najprej ločeno naslovil izkušnje na področju uporabe sankcij Varnostnega sveta in Sveta, v nadaljevanju pa prek treh primerov sankcijskih režimov (Iraka, Afganistana in boja proti terorizmu) prikazal delovanje OZN in EU. Giumelli (2011) je z analizo posamičnih sankcijskih režimov (sankcij OZN proti Libiji, Al Kaidi in talibanom in Ruandi ter sankcij EU proti Belorusiji, Transnistriji in Uzbekistanu) proučil, kakšen je pomen konteksta, v katerem se sankcije naložijo. Učinkovitost individualnih ciljnih sankcij OZN in EU z vidika sankcijskih epizod⁶⁸ posamičnih sankcijskih režimov je ocenil Eriksson (2011). Od sprejetja resolucij Varnostnega sveta z uvedbo institucionaliziranih sankcij v boju proti terorizmu in njihovega prenosa v pravni red EU doktrina pogosteje obravnava sankcijske režime OZN in implementacijske omejevalne ukrepe EU z gledišča varstva človekovih pravic, upoštevajoč prakso Sodišča EU (glej npr. Halberstam in Stein 2009; Heupel 2009).

Ta disertacija omenjene vrzeli poskuša zapolniti s primerjalno analizo ureditve in prakse uporabe institucionaliziranih sankcij Varnostnega sveta (OZN) in Sveta (EU), s pomočjo katerih

⁶⁸ Sankcijska epizoda pomeni naložitev sankcij, ki sledijo postavljenemu cilju; dokler se cilj ne spremeni, ostane sankcijska epizoda ista kljub morebitnemu stopnjevanju sankcij ali njihovi omilitvi; sankcijska epizoda je torej vezana na postavljeni cilj (podrobneje Eriksson 2011, 36–38).

identificira ključne omejitve, ki jih morata oba pristojna politična odločevalska organa upoštevati pri uporabi teh ukrepov. Pri tem se torej ne izpostavlja zgolj varstva človekovih pravic, temveč se razpravlja tudi o drugih mogočih omejitvah. Prav tako se ne omejuje na univerzalno mednarodno organizacijo, ampak v okvir proučevanja enakovredno umesti regionalno organizacijo. S tem, ko se namesto poudarjanja obstoja nekaterih razlik, ki se omenjajo med OZN in EU (npr. de Wet 2004, 110–111; Eriksson 2005, 108–109), disertacija usmerja k mogočim primerjavam, ki obstajajo med obema organizacijama, njuni nespregledljivi medodvisnosti in vzajemnem vplivanju, ki so z gledišča uporabe institucionaliziranih sankcij upoštevni, ju torej postavi na skupni imenovalc. Če uporabo institucionaliziranih sankcij obeh mednarodnih organizacij razumemo na enak ali podoben način, so mogoče njuna primerjava, določitev omejitev njunih pristojnosti, ki se lahko aplicirajo tudi na druge mednarodne organizacije pri uporabi institucionaliziranih sankcij, ter osmislitev vloge mednarodnih organizacij pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike, katere dolžnost je stremeti k sprejetju zakonitih in legitimnih sankcijskih ukrepov. Razlike med mednarodnima organizacijama, katerih obstoja sicer ne gre zanikati, predvsem pa politični preudarki, ki jih omogoča prožnost normativne ureditve uporabe institucionaliziranih sankcij v Ustanovni listini in v primarni zakonodaji EU dopuščajo in omogočajo razumevanje selektivnosti oziroma arbitrarnosti pri uporabi teh ukrepov ter različnih (tj. globalnih ali regionalnih) učinkov in kvalitet (tj. možnost sodne presoje zakonitosti sprejetih ukrepov) sankcijske politike.

Različne izsledke znanosti mednarodnih odnosov (tj. vprašanje učinka uporabe institucionaliziranih sankcij) in mednarodnega prava (tj. vprašanje zakonitosti naloženih ukrepov, upoštevajoč spoštovanje omejitev pristojnosti mednarodnih organizacij pri njihovem sprejetju) se poskuša preseči z interdisciplinarnim pristopom ter s povezavo učinka uporabe institucionaliziranih sankcij z njihovo zakonitostjo in legitimnostjo, pri tem pa osmisli siceršnjo vlogo mednarodnih organizacij pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike. Učinek uporabe institucionaliziranih sankcij se v kontekstu te disertacije razume torej povezovalno, skozi prizmo zakonitosti in legitimnosti sprejetih ukrepov, ti pa sta neločljivo povezani s spoštovanjem meja, ki jih imajo mednarodne organizacije pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike.

Ob tem, ko se doktrina ne more ujeti v pogledu na vlogo EU pri uporabi omejevalnih ukrepov; ko se torej sprašuje, ali je EU sploh (lahko) regionalna sankcijska sila (pritrjujoče Portela 2005; 2010a; v določeni meri omejujoče Eriksson 2011; odklanjajoče Dupont 2012), poskuša disertacija nadgraditi obstoječo literaturo z umestitvijo vloge EU v oblikovanje in vodenje (globalne in regionalne) sankcijske politike. Pri tem se v znatnem delu nasloni na prakso Sodišča EU in z ovrednotenjem te prakse osmisli vlogo EU kot normotvorke oziroma snovalke

sankcijske politike, varuhinje zakonitosti in (so)oblikovalke legitimnosti uporabe institucionaliziranih sankcij oziroma regionalne prenosnice globalne sankcijske politike. Pri osmišljanju vloge EU (ki jo je mogoče aplicirati tudi na druge regionalne organizacije) in ob proučevanju uporabe institucionaliziranih sankcij Varnostnega sveta in Sveta ter upoštevajoč interakcijo, medodvisnost in vzajemno vplivanje ter prakso dveh »sankcijskih sil«, tj. OZN in EU, se disertacija dotakne širšega (globalnega) konteksta oblikovanja in vodenja sankcijske politike, ki institucionalizirane sankcije kot orodje v mednarodnih odnosih in institut mednarodnega prava približa potrebam in razumevanju sodobnega mednarodnega okolja.

Skozi prizmo identificiranih omejitev pristojnosti mednarodnih organizacij pri uporabi institucionaliziranih sankcij je vzpostavljena podlaga za nadaljnje empirične analize sankcijskih režimov oziroma prihodnje raziskave regionalne uporabe institucionaliziranih sankcij, disertacija pa ponuja širšo aplikativno vrednost, saj se njeni izsledki lahko uporabijo glede katere koli mednarodne organizacije s pristojnostjo izrekanja institucionaliziranih sankcij. Raziskovalna tema dopušča nadgradnjo proučitve oblikovanja in vodenja sankcijske politike z občutljivim, a nadvse pomembnim vprašanjem njihove implementacije v pravnih redih držav članic oziroma v pravnem redu EU.

Da je področje uporabe institucionaliziranih sankcij pomembno za zunanjo politiko države, gre razumeti skozi njeno vlogo v kompleksnem delovanju mednarodnih organizacij. Uporaba institucionaliziranih sankcij nakazuje prihodnje izzive doktrine in prakse ter mogoče rešitve ustrežnejšega pristopa k normativni ureditvi in praktični uporabi teh sankcij. Pri tem je poznavanje in razumevanje oblikovanja in vodenja sankcijske politike ter orodja in instituta institucionaliziranih sankcij ne le domena znanosti o mednarodnih odnosih in mednarodnega prava, temveč tudi potreba zunanjepolitične prakse ter tako pomembna pri oblikovanju strategije delovanja zunanje politike znotraj EU in v okviru OZN, ki terja odlično poznavanje koncepta institucionaliziranih sankcij, pazljivost in smelost pri njihovi uporabi ter inovativnost v pristopu, upoštevajoč prepreke, ki onemogočajo spremembo normativne podlage njihovega izrekanja (dolgoročno) zlasti v OZN, (kratkoročno) pa tudi v EU, ter siceršnje politične preudarke.

2.6 Temeljna raziskovalna teza in metodološki pristop

Temeljna raziskovalna teza, ki pri proučevanju uporabe institucionaliziranih sankcij upošteva ugotovljene vrzeli doktrine in potrebo po interdisciplinarnem pristopu, poudarja, da mednarodne organizacije uporabljajo institucionalizirane sankcije (torej negativne, neoborožene

ukrepe, ki jih sprejmejo v primerih kršitev ali ogrožanj mednarodnega miru in varnosti), na njihov učinek pa lahko vpliva spoštovanje (pravnih in političnih) omejitev, ki jih imajo mednarodne organizacije pri uporabi teh ukrepov.

Disertacija ima vertikalno strukturo in se podreja zastavljenima ciljema, ki se odražata v raziskovalni tezi:

(1) konceptualno pojasniti institucionalizirane sankcije, upoštevaje doktrinarni doprinos in praktično izkustvo izbranih mednarodnih organizacijah OZN in EU;

(2) identificirati omejitve pristojnosti mednarodnih organizacij na področju uporabe institucionaliziranih sankcij ter proučiti obstoj povezanosti zakonitosti izrečenih sankcij (torej spoštovanje teh omejitev) z njihovimi učinki.

V (3) zaključnem delu disertacija naslovi še širše institucionalno vprašanje vzpostavitve strukturne in sistemske sankcijske politike ter osmislitve vloge mednarodnih organizacij na področju oblikovanja in vodenja te politike.

Disertacija je sistematično razdeljena na tri vsebinska poglavja. Vsako poglavje je sicer – oblikovno (formalno) – sklenjen del celote, saj sledi raziskovalnemu cilju, ki je povezan z metodološkim pristopom, istočasno pa se vsako kasnejše poglavje – vsebinsko (materialno) – napaja z ugotovitvami prejšnjih poglavij. Ker je značilna lastnost sankcijske politike neločljiva prepletenost mednarodnega prava in mednarodne politike, ker disertacija pristopa k proučevanju tega orodja v mednarodnih odnosih in instituta mednarodnega prava interdisciplinarno ter s povezovanjem fokusa obeh znanstvenih disciplin presega njune razlike, izhaja iz metodoloških pristopov, ki lahko na ustrezen način privedejo do izpolnitve raziskovalnih ciljev. Že uvodoma velja opozoriti, da disertacija ni izčrpna v predstavitvi primerov izrekanja institucionaliziranih sankcij pristojnih odločevalskih organov, tj. Varnostnega sveta v OZN in Sveta v EU. Izčrpnost bi vodila k prekoračenju njenega obsega brez kvalitativne dodane vrednosti in jo znatno omejila na deskriptivno raven. Z argumentativno vrednostjo ali z namenom empiričnega prikaza so zato izbrani nekateri reprezentativni primeri uporabe institucionaliziranih sankcij, ki so bile sprejete v določenem kontekstu, času in prostoru.

2.6.1 Konceptualizacija institucionaliziranih sankcij

Obnavljanje osrednjega raziskovalnega vprašanja zahteva uvodno opredelitev pojma institucionalizirane sankcije. Od njihove uvedbe se za ta pojem v normativni ureditvi OZN in EU (tj. v Ustanovni listini in primarni zakonodaji EU) ne uporablja besede sankcije. Dikcija ustanovnih dokumentov je: »ukrep[i], ki ne vključujejo uporabo oborožene sile« iz 41. člena

Ustanovne listine; (maastrichtska) PES ni omenjala sankcij, ampak »nujn[e] ukrep[e]«, s katerimi »Skupnost delno ali v celoti prekine ali omeji gospodarske odnose z eno ali več tretjimi državami« (228a. člen), ki so z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe preimenovani v omejevalne ukrepe (215. člen PDEU). S temi pojmi so sicer zajete sankcije različnih vrst, na primer okrnitev ali pretrganje diplomatskih odnosov, neudeležba na mednarodnih športnih dogodkih, gospodarski ukrepi, finančni ukrepi, zamrznitve denarnih sredstev in gospodarskih virov.

Šele s pogostejšo uporabo institucionaliziranih sankcij se je tudi pojem sankcija prikradel v resoluciji 277 (1970) in 665 (1990) Varnostnega sveta (Varnostni svet 1970; 1990d), sklepe Sveta (2013b, 2. uvodna izjava; 2013c, priloga) in novinarska sporočila (npr. Varnostni svet 2001c z naslovom *Varnostni svet prosi generalnega sekretarja, naj ustanovi mehanizem za izvajanje nadzora nad sankcijami proti talibanom*; enako Svet 2014a z naslovom *Iran: z uveljavitvijo Skupnega načrta delovanja EU prekinila nekatere sankcije*). Poznamo sankcijske odbore – pomožna telesa Varnostnega sveta, ki opravljajo nadzor nad izvajanjem sankcijskih resolucij, dopuščajo izvzvetja iz sankcijskega režima in odločajo o predlogih držav za uvrstitev na seznam ciljnih posameznikov in subjektov oziroma o zahtevah za njihov izbris s seznama. Če je bilo sprva komaj zaslediti pojem sankcije v uradnih dokumentih mednarodnih organizacij, se je ta pojem postopoma usidral in postal *lingua franca* mednarodne politike in medijev, ki tako praviloma opisujejo ukrepe, ki jih OZN ali EU sprejmeta z namenom varovanja miru in varnosti (glej npr. Sur 1993, 21, opomba 14; Gaube 2011; Borger in Kamali Dehghan 2013).

Ne samo viri in mednarodna praksa tudi doktrina se ni poenotila glede samega koncepta sankcij (glej npr. Combacau 1974; Crawford 1999; Abi-Saab 2001; Rapol Carulla 2003; Manusama 2006, 120–128; White in Abass 2014). Manjšinsko je gledišče zakoncev Chayes (1995), ki nasprotuje prisili (sankcijam in kaznovanju), s katero naj bi se doseglo spoštovanje mednarodnega prava, ter zagovarja upravljavski model, usmerjen k sodelovanju, pozitivnim spodbudam in pogajanjem (kritično Downs, Rocke in Barsoom 1996). O'Connell meni, da so sankcije mednarodnega prava »v obliki oboroženih ukrepov, protiukrepov in sodnih ukrepov« (2008, 151–367). Celostni koncept Portele (2010a) zajema poleg omejevalnih ukrepov, ki se izrekajo v okviru SZVP (t. i. sankcije *par excellence*), še odpravljanje privilegijev trgovanja v okviru Splošnega sistema preferencialov in »ustrezne ukrepe«⁶⁹ iz Sporazuma o partnerstvu iz Cotonouja (2000). Razlike v doktrini ne ostanejo samo pri konceptu sankcij oziroma

⁶⁹ Glej npr. 3. člen Sporazuma o partnerstvu (2000): »Pogodbenice sprejmejo, vsaka na zadevnih področjih v okviru tega sporazuma, vse ustrezne ukrepe, splošne ali posebne, za zagotovitev izpolnjevanja obveznosti, ki izhajajo iz tega sporazuma, in za lažje doseganje ciljev sporazuma. Vzdržijo se kakršnih koli ukrepov, ki bi lahko ogrozili te cilje.«

pojmovanju, kaj sankcije sploh so, temveč se razkrijejo tudi pri uporabi različnih izrazov z istim pomenom (npr. sinonima sankcija in omejevalni ukrep) in pri uporabi istih izrazov z neenakimi pomeni (unilateralne sankcije v kontekstu držav in EU). V literaturi se pojavljajo med drugim izrazi sankcije (npr. Abi-Saab 2001), kolektivne sankcije (npr. Fausey 1994; Kondoch 2001), multilateralne sankcije (npr. Mansfield 1995; Cortright in Lopez 2000a; Malloy 2013), unilateralne sankcije (držav in EU; npr. Damrosch 1997, 46; Addis 2003, 586; Kern 2009; Rosas 2012, 103–105), mednarodne sankcije (kot institucionalno uokvirjene sankcije, sprejete na ravni ZN ali regionalni ravni; Doxey 1988, 54–55; prim. Giumelli 2011) in omejevalni ukrepi (npr. Kreutz 2005).

»Staro« opozorilo Cavaréja (1937, 426) o nevarnostih nejasnega koncepta sankcij, zlasti njihovega namena in modalitet, ker se s tem omogoča diskrecija in arbitrarnost, ostaja aktualno. Izbrana literatura v zadostni meri dokazuje, da sta praksa in doktrina terminološko neenotni in konceptualno razdeljeni glede pojma sankcije. Prostor za izboljšavo obstaja tako glede pojmovnega okvira kot odprave terminoloških dvoumnosti.

Disertacija v ta prostor vpelje izraz institucionalizirane sankcije in razpoložljivo literaturo nadgradi v smislu konceptualizacije institucionaliziranih sankcij, ki omogoča razumevanje njihove uporabe v sodobnem mednarodnem okolju. Postavitev konceptualnega okvira je ključna predpostavka proučitve osrednjega raziskovanega vprašanja. S tem se namreč šele začrtajo meje predmeta proučevanja – omejitev pristojnosti mednarodnih organizacij pri uporabi institucionaliziranih sankcij.

Metodološki pristop je načrtan z raziskovalnim ciljem. Pri vzpostavitvi konceptualnega okvira institucionaliziranih sankcij črpamo dognanja iz analize doktrinarnih prispevkov. V pomoč so metode pravnih znanosti (Pavčnik 2013b, 44–52). Primerjajo se različni negativni, neoboroženi ukrepi, kar omogoča ugotovitev njihovih skupnih lastnosti in njihovih razhajanj ter določitev prvin, ki so lastne institucionaliziranim sankcijam. Z dogmatično metodo se prouči normativni pojav institucionaliziranih sankcij. Zgodovinskopravna metoda postavi koncept sankcij v prostor in čas. Sankcije se proučijo sinhrono (Vilfan 1991, 23) v vsakodnevem okolju tako v okviru Društva narodov, OZN in EU, ter sistematično (prav tam) v njihovem razvoju skozi daljše časovno obdobje, tj. od njihovih zametkov v 16. členu Pakta Društva narodov. Pojav in uporabo institucionaliziranih sankcij se torej razišče razvojno in vzročno, pri tem pa se vzpostavi njihov koncept in razumevanje, ki ga narekujejo spremenjene okoliščine in procesi sodobnega mednarodnega okolja. Le takšno celostno proučevanje omogoča razumevanje pojava in njegovo kritično ovrednotenje.

2.6.2 Identifikacija omejitev pristojnosti mednarodnih organizacij

V središču raziskave je določitev omejitev pristojnosti mednarodnih organizacij pri uporabi institucionaliziranih sankcij. Študija primerov OZN in EU tej raziskavi služi kot empirična podlaga.

Mednarodne organizacije so subjekti mednarodnega prava in akterji mednarodnih odnosov, ki pri svojem delovanju izvajajo tiste pristojnosti, ki so jih nanje prenesle države članice. Vezane so na svoj ustanovni akt in na mednarodno pravo (več glej Bowett 1975; Sands in Klein 2009; Klabbers 2007a). Mednarodne organizacije torej nimajo in ne morejo imeti več pristojnosti, kot so nanje prenesene, ter pri svojem delovanju ne morejo delovati samovoljno. Vendar teorija glede pristojnosti mednarodnih organizacij ni poenotena. Deljena mnenja so o tem, ali mednarodne organizacije delujejo (zgolj) na podlagi pristojnosti, ki so bile prenesene na njih z ustanovnim aktom (doktrina prenesenih pristojnosti,⁷⁰ podrobneje npr. Schermers in Blokker 2011, 157–162; Klabbers 2007a, 63–67; Sarooshi 2005), ali pa imajo tudi nekatere druge pristojnosti, potrebne za uresničevanje njihovih pogodbenih ciljev, čeprav niso izrecno navedene v ustanovnem aktu in jih torej države nanje niso izrecno prenesle (doktrina implicitnih pristojnosti, podrobneje npr. Schermers in Blokker 2011, 180–189; Klabbers 2007a, 67–73; glej tudi Meddržavno sodišče 1949, 182).

Doktrina implicitnih pristojnosti je zaradi svoje prožnosti (Schermers in Blokker 2011, 188) primernejša za sodobno razumevanje delovanja mednarodnih organizacij, ki se odzivajo na spremenjene okoliščine in procese. Mednarodna praksa uporabe institucionaliziranih sankcij v okviru OZN in EU se je po koncu hladne vojne intenzivirala in spreminjala, upoštevajoč ugotovljene slabosti in pomanjkljivosti že izrečenih sankcij in vzpostavljenih sankcijskih režimov. Prav prožnost, ki jo vnese doktrina implicitnih pristojnosti, je EU omogočila, da je izrekala individualne ciljne sankcije, ko za to ni imela izrecne pravne podlage v svojem pogodbenem temelju.

Sprejeti sankcijski režimi Varnostnega sveta so zaradi že primeroma omenjenih kršitev človekovih pravic (primer sankcij proti Iraku leta 1990), neselektivne uporabe (primer sankcij proti nekdanji Jugoslaviji leta 1991) ali vprašljive dolžine njihovega trajanja (primer sankcij proti Libiji od leta 1992 do leta 1999) pogosto naleteli na kritičen odziv (glej npr. Conforti 1991;

⁷⁰ Doktrina prenesenih pristojnosti onemogoča prilagajanje mednarodnih organizacij spremembam v mednarodnem okolju brez spreminjanja pogodbenega temelja. Mednarodne organizacije s tem postanejo »zgolj vozilo za svoje članice«, namesto subjekta z lastno voljo (Klabbers 2007a, 66). Glej tudi poglavje 4.1 te disertacije.

Provost 1992; Rosensweig 1995; Minear in drugi 1998; Cortright in Lopez 1999). Podobno kritizirani so bili neodzivi ali prepočasni odgovori Varnostnega sveta pri uporabi institucionaliziranih sankcij (primer situacij v Ugandi in Ruandi v času očitnih kršitev mednarodnega miru in varnosti). Sodnik Meddržavnega sodišča v Haagu Shahabuddeen se je vprašal: »Ali obstajajo omejitve pristojnosti [Varnostnega] Sveta? ... Če omejitve obstajajo, katere so in kateri organ, če to ni Varnostni svet, je pristojen za določitev teh omejitev?« (Meddržavno sodišče 1992a, 32; 1992b, 142). Povsem jasno je, da mednarodne organizacije ne morejo delovati samovoljno, kot se jim v danem trenutku ali v danih okoliščinah pač zdi najprimerneje.

Doktrinarni pregled je pokazal, da se vprašanje meja pristojnosti mednarodnih organizacij (zlasti OZN) oziroma njihovih odločevalskih organov (zlasti Varnostnega sveta) nemalokrat zastavlja tudi na področju institucionaliziranih sankcij (npr. de Wet 2001; Kondoch 2001; Reinisch 2001a; Davidsson 2003; Farrall 2007; Eckes 2009a). Večinsko prepričanje doktrine je naklonjeno obstoju meja, izven katerih mednarodne organizacije ne smejo delovati pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike. Deljena pa ostajajo mnenja o tem, katere so te omejitve (ter kdo lahko nadzira njihovo spoštovanje). O tem ne obstaja le bogat nabor doktrinarnih prispevkov, temveč tudi prakse (mednarodnih, regionalnih in nacionalnih) sodišč. Disertacija na izbranih mednarodnih organizacijah OZN in EU prouči, katere (ključne) omejitve morajo mednarodne organizacije spoštovati pri izvajanju svojih pristojnosti na področju uporabe institucionaliziranih sankcij. Spoštovanje identificiranih omejitev je povezano z učinkom uporabe sankcijskih ukrepov. V kontekstu te disertacije je namreč učinek uporabe sankcijskih ukrepov opredeljen z gledišča spoštovanja identificiranih omejitev. Pri tem se poskuša uravnesiti dva bistvena preudarka: omejitve, ki jih morajo mednarodne organizacije spoštovati, s prožnostjo njihovih odločevalskih organov pri sprejetju institucionaliziranih sankcij. Prožnost (političnost) in zakonitost (pravnost) sta vpeti v razumevanje oblikovanja in vodenja sankcijske politike ter v razumevanje zakonitosti, legitimnosti in učinka sprejetih sankcijskih ukrepov.

Metodološko se k identifikaciji omejitev delovanja mednarodnih organizacij pristopa s proučitvijo virov, torej ustanovnih pogodb in sekundarnih aktov, tj. resolucij Varnostnega sveta in pravnih aktov EU, zlasti (nekdanjih skupnih stališč in) sklepov Sveta. Pomemben del dognanj izhaja iz analize bogate doktrine in obsežne sodne prakse. Poleg vpogleda v odločitve (sodbe ali svetovalna mnenja) Meddržavnega sodišča v Haagu velja še posebej izpostaviti (že ustaljeno ali nastajajočo) prakso Sodišča EU v zvezi s presojo zakonitosti aktov o individualnih ciljnih sankcijah. Ne gre spregledati še samoomejitev pristojnih organov mednarodnih organizacij pri uporabi institucionaliziranih sankcij. Vir mednarodnega prava, iz katerega izhaja glavnina teh

omejitev, so mednarodne pogodbe. Nekatere omejitve (denimo nekatere človekove pravice) so že postale del običajnega mednarodnega prava ali štejejo za kogentne norme mednarodnega prava. Med omejitvami pa so tudi nekatera temeljna načela, ki so skupna pravnim redom.

Tak metodološki pristop narekuje uporabo razlagalnih metod mednarodnopravnih instrumentov. Ko je Meddržavno sodišče v Haagu v svetovalnem mnenju v zadevi *Nekateri stroški ZN* razlagalo Ustanovno listino, je upoštevalo svoja pretekla izvajanja, da gre pri Ustanovni listini za »multilateralno pogodbo, čeprav je pogodba z nekaterimi posebnimi značilnostmi«, in je sledilo »načelom in pravilom, ki se na splošno uporabljajo za razlago mednarodnih pogodb« (Meddržavno sodišče 1962, 157). V skladu z »običajnim razlagalnim pravilom« iz prvega odstavka 31. člena Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb (1969) se mora mednarodna pogodba razlagati »v dobri veri v skladu z običajnim pomenom izrazov v mednarodni pogodbi v njihovem kontekstu ter glede na njen predmet in namen« (glej tudi Meddržavno sodišče 1996c, 75). »Za razlago se lahko uporabijo dodatna sredstva, predvsem pripravljeno delo in okoliščine, v katerih je bila mednarodna pogodba sklenjena« (32. člen Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb).

2.6.3 Oblikovanje in vodenje sankcijske politike

Uporabo institucionaliziranih sankcij velja umestiti v širšo institucionalno strukturno in sistemsko vzpostavitev oblikovanja in vodenja sankcijske politike. S prepletanjem uporabe teh sankcij v univerzalni OZN in regionalni EU bi lahko pomislili na morebitne interesne konflikte, ki bi ohromeli ali onemogočili uresničevanje zastavljenih ciljev pri sprejetih sankcijskih režimih (prim. Vines in Cargill 2010, 66, ki pozivata k jasni razmejitvi odgovornosti udeleženih mednarodnih organizacij za sankcijski režim).

Pri tem gre takoj dodati, da skupne regionalne sankcijske politike (še) ni. Analiza normativnih ureditev in uporabe institucionaliziranih sankcij Afriške unije, OAS in ASEAN Hellquistove (2014) utemeljuje prepričanje o različnih sankcijskih pristopih regionalnih organizacij. Ker so omejevalni ukrepi EU s potekom časa, učenjem na izkušnjah ter normativno nadgradnjo in institucionalizacijo njenega zunanjepolitičnega delovanja postali podrobnejši in bolj »prefinjeni«, lahko govorimo o »sankcijski politiki EU« (Portela 2005, 84). Ne moremo pa enačiti sankcijske politike EU s sankcijskimi politikami drugih regionalnih organizacij in te »različne pristope« (Hellquist 2014) združiti v okvir ene regionalne sankcijske politike.

Zaradi razdrobljenosti regionalnih sankcijskih politik in zaradi globalnih učinkov sprejetih sankcijskih režimov Varnostnega sveta je smelo vztrajati pri oblikovanju in vodenju (globalne)

sankcijske politike v okviru OZN. Politični preudarki, ki onemogočajo sprejetje sankcijskih resolucij Varnostnega sveta, ko torej ni potrebne politične volje in pripravljenosti ali se pri konfliktnih situacijah pojavljajo (ozki) politični in drugi interesi stalne članice, ki utegne z vetom preprečiti sprejetje predlaganih sankcijskih ukrepov, pa narekujejo osmislitev vloge regionalnih organizacij v okviru oblikovanja in vodenja sankcijske politike.

2.7 Izhodiščne zamejitve področja proučevanja

Osrednje raziskovalno vprašanje ter metodološki pristop narekujeta nekaj izhodiščnih zamejitev področja proučevanja.

V disertaciji se obravnava uporaba izključno vertikalnih negativnih ukrepov, ki ne vključujejo oborožene sile in jih z namenom varovanja mednarodnega miru in varnosti izrekajo mednarodne organizacije politične narave. Negativni ukrepi, ki jih sprejmejo država ali skupina držav, torej horizontalni ukrepi, niso zajeti s pojmom institucionaliziranih sankcij in niso predmet proučevanja. Razlikovanje uporabe institucionaliziranih sankcij glede na njihov objekt ostaja nepomembno.

Pri proučitvi omejitev pristojnosti mednarodnih organizacij na področju uporabe institucionaliziranih sankcij se je nemogoče izogniti pomislekom o delovanju Varnostnega sveta, ki presega njegove pristojnosti, torej o njegovem delovanju *ultra vires*. Ti pomisleki napeljujejo k nadaljevanju razprave tako glede možnosti (sodne) presoje zakonitosti sprejetih sankcijskih resolucij (glej npr. Bortz 1993; Akande 1996; 1997; d'Angelo 2000; de Wet 2000; 2004; Nolte 2000; Tehindrazanarivelo 2004; Tzanakopoulos 2011) kot glede odgovornosti mednarodnih organizacij (glej npr. Verdirame 2011, 91–143), ki se je v disertaciji ne dotaknemo. Izognemo se tudi problematiki implementacije sprejetih institucionaliziranih sankcij v notranje pravo držav članic ali v pravni red EU (podrobneje in pregledno Gowlland-Debbas 2001a; glej tudi npr. Eckes 2009a; o vlogi mednarodnih organizacij v procesu implementacije glej Joachim in drugi 2007; o težavah implementacije ukrepov v boju proti terorizmu ter metode dela in učinkovitega nadzornega mehanizma glej Bianchi 2006a). Institucionalizirane sankcije so same po sebi implementacijsko orodje, saj so posledica ugotovitve Varnostnega sveta o obstoju kršitve ali grožnje mednarodnega miru in varnosti ali akta agresije (39. člen Ustanovne listine) oziroma posledica tozadevne zunanje-politične odločitve Sveta (29. člen PEU v zvezi z 215. členom PDEU) ter poziva k nemudni odpravi oziroma prenehanju konfliktna situacije in ravnanju v skladu z mednarodnopravnimi obveznostmi. Izvajanje sprejetih institucionaliziranih sankcij v pravnih redih držav članic ali na ravni EU je tesno povezano z oblikovanjem in vodenjem

sankcijske politike. Četudi je treba priznati soodvisnost oziroma pogojenost učinka uporabe institucionaliziranih sankcij z njihovo implementacijo, se disertacija s prenosom sankcijskih režimov v pravne rede držav članic in njihovim dejanskim izvajanjem ne ukvarja.

Pojasniti velja še, da se pri proučevanju uporabe institucionaliziranih sankcij izhaja iz ureditve *de lege lata*. Izboljšave obstoječe ureditve so seveda mogoče. Pristojni organi uporabe institucionaliziranih sankcij (v kontekstu disertacije Varnostni svet in Svet) težko neupoštevajo ali zaobidejo boljše rešitve, ki jih predlaga doktrina ali se izostrijo v (sodni) praksi. Vendar pa imata obe proučevani organizaciji (OZN in EU) svoja pravila spreminjanja ali dopolnjevanja ustanovnih pogodb. Disertacija ne predlaga izboljšane sistema ureditve uporabe institucionaliziranih sankcij *de lege ferenda*, ker bi ga bilo mogoče uvesti le ob izpeljavi revizije pogodbenega temelja (o poskusih reforme Varnostnega sveta npr. Fassbender 1998; 2003; tudi Kourula in Kanninen 1995; Wouters in Ruys 2005; Müller 2006; Hassler 2013), temveč upošteva izboljšave, do katerih lahko pride v okviru obstoječe normativne ureditve. Primer navedenega je pravica veta, ki jo imajo stalne članice Varnostnega sveta in otežuje oblikovanje in vodenje take sankcijske politike, ki bi odvrnila dvome o njeni zakonitosti in legitimnosti. Pravico veta je mogoče odpraviti le z revizijo Ustanovne listine, katere pa – sploh glede tega vprašanja – ne gre pričakovati. Ob razumevanju mednarodnega prava kot procesa pa gre dodati: »Bolj ko se oddaljujemo od pozitivizma in pravil, manj pomembna postaja razlika med *lex lata* in *lex ferenda* – pravom, kot je, in pravom, kot bi lahko bilo. Če pravo kot pravila narekuje uporabo zastarelih in neustreznih norm, potem pravo kot proces podpira razlago in izbiro, ki je skladnejša z vrednotami, ki jih želimo spodbujati, in s cilji, ki jih želimo doseči« (Higgins 1993, 10).

3 KONCEPTUALIZACIJA INSTITUCIONALIZIRANIH SANKCIJ

»Vse trdneje sem prepričan, da bodo vse te mednarodne organizacije, bodisi svetovne ali regionalne, ki so vedno bolj pomembne za rešitev naših težav, postale v celoti učinkovite šele, ko bo jasno, da nad voljo narodov stoji mednarodno pravo, katerega sankcija izhaja iz večine in kateremu se morajo podvreči vse države, tako majhne kot velike. Dokler ta resnica ne bo splošno sprejeta, bodo naši napori pri organiziranju mednarodne družbe prav gotovo ostali neuspešni in neučinkoviti.«
(Spaak 1959, 1096)

»Bogata, stoletja trajajoča razprava politologov, zgodovinarjev, snovalcev politik in članov civilne družbe je potrdila središčnost sankcij v zunanji politiki. [...] Vendar pa dolžina razprave ni vedno enaka stopnji razumevanja teme razprave, in mednarodne sankcije so vsekakor tak primer.«
(Giumelli 2011, 9)

Nekdanjemu predsedniku ZDA Wilsonu pripisujejo idejo in zagnanost pri ustvarjanju prve mednarodne organizacije – Društva narodov. Ob preudarjanju o uvedbi negativnih ukrepov, ki so kasneje našli mesto v 16. členu Pakta Društva narodov (v nadaljevanju Pakt), je Wilson s štirimi pridevniki orisal ključne lastnosti teh ukrepov: »uporabi to gospodarsko, miroljubno, tiho, uničujoče sredstvo in ne bo nobene potrebe po uporabi sile« (Wilson 1923, 71). Kasnejša zgodovina je pokazala drugačen obraz institucionaliziranih sankcij (glej Wood 2008, 490). Nekdanji generalni sekretar OZN Boutros-Ghali jih je v Dodatku k Dnevnom redu za mir leta 1995 označil za »neprizanesljivo orodje« (Generalni sekretar 1995, 70. točka; tako tudi Generalni sekretar 2000, 232. točka; in Friedman 2012, 28). Drugi komentatorji so bili še ostrejši. Simons (1999) se je spraševal, ali so institucionalizirane sankcije Varnostnega sveta sploh »pravno sredstvo ali genocidno orodje«. Oklicali so jih celo za »orožje za množično uničevanje« (Halliday 1999a, glej tudi 1999b; Mueller in Mueller 1999; Chomsky in drugi 2003) oziroma za »genocid« (Bisharat 2001).

Institucionalizirane sankcije so postale otipljiva resničnost svetovne politike. Zdi se, da so sodoben shizofren pojav. Na eni strani jih velja označiti za priročne, prizanesljivejše in (z gledišča posegov v življenje in stroškov) cenejše ukrepe (Gasser 1996, 876), ker se z njimi poskuša izogniti uporabi oborožene sile oziroma jo nadomestiti (prim. Mack in Khan 2000, 279; 2004, 109; da so sankcije alternativa vojni Cortright in drugi 2011). Neredko so pravzaprav edini

skupni imenovalac, ki ga imajo države članice mednarodne organizacije kot odgovor na grožnje ali kršitve mednarodnega miru in varnosti (npr. v okviru EU sprejeti omejevalni ukrepi proti Siriji, glej Svet 2011e; 2011f; 2011h; 2012b; 2012f; 2013b; 2014m; ter omejevalni ukrepi zaradi 1) razmer v Ukrajini, glej Svet 2014d; 2) spodkopavanja ali ogrožanja ozemeljske nedotakljivosti, suverenosti in neodvisnosti Ukrajine, glej Svet 2014k; 2014r; in 3) delovanja Rusije, ki povzročata destabilizacijo razmer v Ukrajini, glej Svet 2014o; 2014s). Na drugi strani se ne sme pozabiti na prisilnost – včasih celo »uničevalnost« (Reisman in Stevick 1998, 131) – samih institucionaliziranih sankcij (tako vseobsežnih kot ciljnih), ki prizadenejo prebivalstvo ciljne države oziroma kršijo človekove pravice ciljnim posameznikom in subjektom, povzročijo stroške pošiljatelju ter so lahko pokazatelj šibkosti, ko tudi njihov obstoj ne zadošča za preprečitev protipravnega ravnanja, kadar za sprejetimi ukrepi ne stojijo številne ali močne države.

Mednarodno pravo ima posebnosti, ki ga ločijo od notranjega prava. V mednarodnem pravu ni delitve oblasti na zakonodajno, sodno in izvršilno vejo. Mednarodnopravni sistem sploh nima oblasti, ki bi bila državam nadrejena (Božić 1971, 32). Temelji (vsaj na papirju) na suvereni enakosti držav. Njegova posebnost je decentralizirana ureditev (Kelsen 2000, 707; 2003, 402; Türk 2007, 20; Schermers in Blokker 2011, 913). V primerjavi z nacionalnimi pravnimi sistemi je v mednarodni skupnosti namreč »moč razdeljena in razpršena« (Škrk 2008, 1156; 2009, 222). To pa ne pomeni, da sankcije niso svojstvene mednarodnemu pravu. V preteklosti sicer niso bili osamljeni komentatorji, ki so mu odrekli pravno naravo, češ da nima sankcij (Austin 1998; Erwin H. Loewenfeld v Keeton in drugi 1947, 23; glej tudi Goldsmith in Posner 2005). Prevladujoče (sodobno) razmišljanje pa ne zanika pravne narave mednarodnega prava kljub posebnostim, ki so zanj značilne (Kunz 1960, 325; Henkin 1979, 54, 58; Hart 1994, 205; Beyerlin 1995, 1111; O'Connell 2008, 10, 16). »Sankcije so torej bistveni del mednarodnega prava« (O'Connell 2008, 10).

Beseda sankcija v etimološkem pomenu označuje »odredb[o], določitev kazni« iz latinske besede *sanctiō*, ki je izpeljanka iz glagola *sancire* s pomenom »odrediti, določiti«, v prvotnem pomenu pa »posvetiti« (sorodno latinski besedi *sacer* »svet, posvečen«) (Snoj 2009, 640). Sodobne oznake za sankcije v tujih jezikih izvirajo iz latinščine: *sanction* (ang.), *sanction* (fr.), *sanktion* (nem.), *sanzione* (ital.), *sanción* (špan.). Tudi slovenska beseda sankcija je tujka in pomeni »pravn[o] posledic[o] za določeno protipravno ravnanje« (prav tam). Poleg pomena »uzakonitev, odobritev, slovesna potrditev (npr. zakona, pogodbe)« (Tavzes 2002, 1026; glej tudi Slovar slovenskega knjižnega jezika 2014, 485) je sankcija »kazenska določba kot del pravne norme« oziroma »kazen za kršitev zakonov, predpisov ali pogodb« (Tavzes 2002, 1026, prim. Slovar

slovenskega knjižnega jezika 2014, 485). V notranjem pravu je pravna sankcija (tj. sekundarna pravna posledica) pogojevana s pravno kršitvijo, mora biti vnaprej določena, postopek odločanja o tem, ali gre za pravno kršitev, vnaprej predpisan, sankcije pa sprejme pristojni organ v centralizirani ureditvi (Pavčnik 2013b, 109). Sankcij mednarodnega prava zato ne gre enačiti s sankcijami notranjega prava (Brierly 1931, 68; Royal Institute of International Affairs 1938, 13; Hart 1994, 202; White in Abass 2014, 552–553).

Benko pojasni, da sta bila nastanek in razvoj sankcij v »funkciji zgodovinske situacije« (1997, 40). Neredko so jih kot zunanjepolitično orodje uporabljale države unilateralno ali skupaj z drugimi državami. Za enega najstarejših zapisanih primerov gospodarskih sankcij gredo zasluge atenskemu politiku Perikleju, ki je v času antične Grčije leta 432 p. n. š. izdal megarski dekret. Sosednjemu trgovskemu mestu Megari, ki je bila članica Peloponeške zveze, je prepovedal dostop do trga in vstop v pristanišča pod atenskim nadzorom (Thucydides 1958, 48–49; povzame tudi Baldwin 1985, 150; Simons 1999, 13–16). Naložene omejitve trgovanja brez posega po oboroženi sili so razkrivale svoj kaznovalni in odvračilni namen (Simons 1999, 14). V stoletjih, ki so pretekla, so si sankcije utrdile položaj pomembnega zunanjepolitičnega orodja držav (Kern 2009, 8; tudi Gowlland-Debbas 1990, 477–478).

Čeravno »večina držav spoštuje večino načel mednarodnega prava in večino svojih obveznosti večino časa«, kot je znana teza Henkina (1979, 47),⁷¹ so v preteklosti v retoriki mednarodnih odnosov in mednarodnega prava, pa tudi v praksi, ko je prišlo do protipravnega ravnanja, prednjačile vojne in represalije (npr. Kelsen 2000, 706–707; Kunz 1960, 324–325). Država je bila »glavni akter mednarodnih odnosov« in je »vzela pravico v svoje roke« (Tomuschat 1994, 78). Mednarodni odnosi so v obsežnem delu temeljili prav na samopomoči (Kunz 1960, 325), torej na »ukrepanj[u], s katerim država ščiti svoj pravni interes in ki je pod določenimi pogoji dopustno tako v vojni kot tudi v stanju miru« (Türk 2007, 294).

⁷¹ Pričujoča disertacija se ukvarja z neposrednimi institucionaliziranimi sankcijami, zato posebej ne izpostavlja teorij spoštovanja mednarodnega prava, katerih namen je proučevati, zakaj in kdaj države spoštujejo mednarodno pravo. Na ti vprašanji odgovarjajo pripadniki različnih teoretskih smeri drugače. V skladu s teorijo pristanka, katere privrženec je Henkin, so suverene države podvržene samo tistim obveznostim, na katere pristanejo (Henkin 1989, 27). Omeniti velja t. i. upravljalsko teorijo zakoncev Chayes, ki se zavzemata za »sodelovalni pristop, usmerjen k reševanju problemov«, in moč pravnih norm (Chayes in Chayes 1995, 3). Downs, Rocke in Barsoom (1996) opozarjajo na omejenost učinka te teorije, kajti delovala bo, dokler bo meddržavno sodelovanje mogoče, sicer pa se bo pojavila potreba po prisili (tj. sankciji). Teorija legitimnosti (Franck 1990; 1995a) narekuje, da države spoštujejo tista mednarodnopravna pravila, za katera menijo, da so legitimno sprejeta. Tudi ugled pomembno vpliva na spoštovanje mednarodnega prava (glej Burgstaller 2007). Pregleden prikaz teorij mednarodnemu pravu skladnega ravnanja v Burgstaller (2005); glej tudi Guzman (2002); Hathaway (2002, 1944–1962; 2005; 2012) in O'Connell (2008).

Če so bile zgodovinskemu razvoju mednarodnega prava imanentne represalije in vojne v sistemu individualne varnosti, kjer je vsaka država skrbela za svoje interese, je po prvi svetovni vojni z vpeljavo sistema kolektivne varnosti dopolnjen sistem decentraliziranega izvrševanja pravic in obveznosti mednarodnega prava (Beyerlin 1995, 1111) ter opazen odmik od unilateralnosti in samopomoči. Preteklo obdobje, kot je omenil »ustanovni oče« (Duchêne 1994; Fransen 2001) EU Monnet v zaključku svojih spominov, ne zagotavlja več ustreznega okvira za reševanje težav sedanosti (1978, 524). Sodobni mednarodni odnosi so terminologijo in koncepte spremenili. Vojne in represalije so nadomestile sankcije in protiukrepi z vsebino, ki praviloma ne zajema uporabe oborožene sile. Prišlo je do premika sprejetja tovrstnih ukrepov iz meddržavne sfere v institucionalizirane okvire mednarodnih organizacij (npr. Elliott 1995, 57; Joyner 1995, 83). Pogled v mednarodno prakso pokaže, da so prav mednarodne organizacije tisti mednarodnopravni subjekti, ki s koncem hladne vojne izrekajo največ negativnih, neoboroženih ukrepov (glede OZN glej npr. Farrall 2007; glede EU glej npr. Kreutz 2005; Portela 2010a).

Izmenjav mnenj o potrebi obstoja teh negativnih ukrepov v okviru mednarodnih organizacij, kot so potekale v dialogu med njihovim zagovornikom Buellom in drugače mislečim Deweyjem leta 1932 (Buell in Dewey 1932; Buell 1932), ni več. Sodobnejše razprave se dotikajo zlasti namena in konteksta institucionaliziranih sankcij ter pogojev njihove uporabe (glej npr. Combacau 1974; Gowlland-Debbas 1990; Crawford 1999; Abi-Saab 2001, Ripol Carulla 2003, Manusama 2006, 120–128). Ko je o konceptu sankcij razmišljal francoski mednarodnopravni teoretik Combacau (2000, 312–313), je ugotovil, da ni homogenih stališč v doktrini. Avtoritativne opredelitve sankcij v mednarodnem pravu in mednarodnih odnosih pač ni. O njihovih temeljnih značilnostih ostajajo deljena mnenja. Bogata praksa pa ne ponuja premočrtnega odgovora. Dodatno zmedo vnaša terminološka neenotnost oziroma (premišljeno ali nehoteno) terminološko nestrinjanje.⁷² Izraz sankcija se namreč uporablja pavšalno (tudi zavajajoče) in v različnih pomenih: kot unilateralno zunanjepolitično orodje (npr. ZDA, glej Moran 1997–1998; Hossein 2000; Askari in drugi 2003a; ali EU, glej Kern 2009, Rosas 2012, 103–105), kot multilateralni ukrep dveh ali več držav (npr. ZDA in Združenega kraljestva proti Ugandi zaradi grozodejstev Aminovega režima, glej Hufbauer in drugi 2009), kot univerzalni ali

⁷² Pri tem je določena mera »normativne dvoumnosti« celo zaželeno, ker »preudarna dvoumnost, nejasnost in nenatančnost« omogočajo prožnost, kar je za področje unilateralne humanitarne intervencije ugotovila Richemond (2003, 67). Podobno so razmišljali graditelji OZN oziroma pisci Ustanovne listine tudi glede ureditve sankcij. Seveda to ne pomeni, da na tem področju ne potrebujemo pravih in predpisanih postopkov, ki so vendarle v funkciji prava in zmanjšujejo možnost samovolje in selektivnosti pri odločanju.

kolektivni ukrep, ki ga lahko sprejme le Varnostni svet (Daoudi in Dajani 1983, 56–90; Gazzini 2004; Gowlland-Debbas 2004d, 5; Brkan 2009, 149), kot sinonim za omejevalne ukrepe EU (de Wilde d'Estmael 2001; Eriksson 2009; 2011; Portela 2010a; Giumelli 2013c; na primer sankcije EU proti Zvezni republiki Jugoslaviji (Srbiji in Črni gori) v Chinkin 1997; Puissechet 1997) ter kot t. i. disciplinski ukrep ali ukrep iz naslova članstva v mednarodni organizaciji (Calvocoressi 1964, 53; Sur 1993, 20; Combacau in Sur 2006, 649).

Poglavje zajema statični del, tj. pojmovni, teoretski okvir, in dinamični del, tj. razvojne smeri, ki iz normativnega in praktičnega vidika prikažejo spremembe, ki jih prinašajo sodobni mednarodni odnosi v zvezi z orodjem in institutom institucionaliziranih sankcij. Razvojna perspektiva institucionaliziranih sankcij osmišlja njihov sodobni konceptualni okvir. Poglavje odgovori na vprašanje, kako opredeliti te sankcije in kakšne so njihove značilne prvine. Začrtanje njihovega konceptualnega okvira je nujna predpostavka proučevanja osrednjega raziskovalnega vprašanja – omejitve pristojnosti mednarodnih organizacij. Disertacija zato terminološko poenoti, konceptualno zapolni in podrobno oriše ureditev institucionaliziranih sankcij *de lege lata*.

3.1 Opredelitev institucionaliziranih sankcij

Razumevanje konceptualnega okvira institucionaliziranih sankcij terja uvodno opredelitev tega pojma in njihovo razmejitev od ukrepov samopomoči, zlasti represalij oziroma protiukrepov *sensu stricto*, torej protiukrepov v ožjem pomenu besede.

Ukrepi samopomoči, kot so represalije, retaliacije in retorzije (podrobneje npr. Zoller 1984; O'Connell 2008, 229–294), so po svojem bistvu protiukrepi v širšem pomenu besede (protiukrepi *sensu lato*), saj država z njimi ukrepa proti ravnanju druge države. Represalija je zakoniti neoboroženi ukrep, ki je kljub protipravnosti izjemoma dovoljen kot reakcija države na kršitev druge države, npr. neizpolnitev pogodbene obveznosti (podrobneje Oppenheim 1955, 136–144; Cassese 2005, 302–307). Retaliacija je istovrstni ukrep, s katerim država odgovori na kršitev druge države, npr. odpoved pogodbe (Türk 2007, 295). Retorzija pa je neprijazen ukrep, ki ne pomeni kršitve mednarodnega prava, npr. prekinitev diplomatskih odnosov, s katerim se odgovarja na že izvršeno, lahko tudi mednarodno protipravno, dejanje druge države (Komisija za mednarodno pravo 2001, 325; Cassese 2005, 310; Conforti 2005, 368; Türk 2007, 295; Daillier in drugi 2009, 1056–1058).

Komisija za mednarodno pravo, ki je leta 2001 sprejela končni Osnutek členov o odgovornosti držav za mednarodno protipravna dejanja (v nadaljevanju Osnutek členov),⁷³ je ohranila dejanja samopomoči, ki so bila značilna za preteklo mednarodnopravno prakso, poenotila⁷⁴ izrazoslovje – odslej se namesto neoboroženih represalij uporablja izraz protiukrep (v ožjem pomenu besede), ki ga je vpeljal arbitražni tribunal v zadevi *Sporazum o zračnem prevozu z dne 27. marca 1946 med ZDA in Francijo* (Mednarodne arbitražne odločitve 1978, 443–444, 446, 83., 90. in 96. točka; glej tudi Komisija za mednarodno pravo 2001, 181; O'Connell 2008, 236–239), – in strukturirala pravila uporabe protiukrepov.

Protiukrep, kot ga je opredelila Komisija za mednarodno pravo, je reakcija na mednarodno protipravno dejanje druge države, katere protipravnost je izključena, če država deluje v skladu z določbami Osnutka členov (glej tudi Meddržavno sodišče 1997, 83. točka).⁷⁵ Posebej velja izpostaviti drugo poglavje tretjega dela Osnutka členov z naslovom »protiukrepi« (49. do 54. člen), ki pojasni njihove temeljne elemente (v doktrini podrobneje Crawford 1994; 2001; 2002; 2013; Cassese 2005, 302–307; Türk 2007, 294–297; O'Connell 2008, 242–264).

⁷³ Besedilo Osnutka členov o odgovornosti držav za mednarodno protipravna dejanja je bilo 12. decembra 2001 soglasno sprejeto v Generalni skupščini kot priloga resoluciji 56/83 (glej Generalna skupščina 2001). Generalna skupščina je kasneje sprejela več resolucij (resolucije 59/35; 62/61; 65/19; in 68/104), v katerih je priporočila vladam, da proučijo te člene (Generalna skupščina 2004a; 2007b; 2010; 2013). Ker pa države Osnutka členov niso sprejele, niso postali del pogodbenega mednarodnega prava. Po prepričanju nekaterih velja ta določila uvrstiti med splošna pravna načela (Grant in Barker 2004, 104).

⁷⁴ V c. točki prvega odstavka 50. člena Osnutka členov je sicer uporabljen izraz represalije, vendar – upoštevajoč kontekst, v katerem se pojavi – gre sklepati, da so s tem izrazom zajete prepovedane oborožene represalije. Komisija za mednarodno pravo (2001, 325) je namreč pojasnila, da se v sodobnih mednarodnih odnosih izraz represalije še vedno uporablja, vendar je »omejen na ukrepe, sprejete v času mednarodnega oboroženega spopada, torej je vzet kot sopomenka oboroženih represalij« (tudi O'Connell 2008, 236).

⁷⁵ Glej 22. člen Osnutka členov. V opredelitvi protiukrepov Komisije za mednarodno pravo niso zajete retorzije. Osnutek členov ne pojasni, ali lahko po protiukrepu poseže katera koli država, kadar je z mednarodno protipravnim dejanjem prizadeta posredno oziroma kadar obstaja splošni interes zaradi denimo kršitev človekovih pravic. Člen 22 Osnutka členov teh ukrepov ne določa, jih pa izrecno ne prepoveduje. Crawford (2001, 61) v besedilu 40. člena Osnutka členov (tj. kršitve kogentnih norm mednarodnega prava) vidi podlago za sprejetje protiukrepov v splošnem interesu. Primer tega bi lahko bile okoljevarstvene zadeve, če denimo skupina držav z ogroženo živalsko vrsto v imenu varstva in ohranitve te živalske vrste sprejme protiukrepe proti državi, odgovorni za kršitev obveznosti iz tega naslova. Prizadetost se v takem primeru ne omeji samo na neposredno prizadeto državo, temveč je širša in lahko zajame več držav ali mednarodno skupnost. Nosilci in objekt ukrepa so še vedno izključno države, zato ni primerna uporaba izraza institucionalizirane sankcije. Podrobneje o vprašanju »kolektivnih protiukrepov« (Crawford 2001), »protiukrepov v splošnem interesu« (Alland 2002) oziroma »protiukrepov tretjih držav« (Dawidowicz 2006) v omenjenih delih Crawforda, Allanda in Dawidowicza.

Namen protiukrepov je »doseči, da bo država, ki je odgovorna za mednarodni delikt, uskladila svoje ravnanje s svojimi obveznostmi« (Türk 2007, 296; prvi odstavek 49. člena Osnutka členov). »[T]emeljni smisel protiukrepov« je »sprememba ravnanja, ne pa morebiti kaznovanje države kršiteljice« (Türk 2007, 296). Protiukrepi imajo nekatere materialnopravne omejitve (glej npr. Dupont 2012), ki jih morajo države, ko po njih posežejo, spoštovati: morajo se, na primer, vzdržati uporabe sile ali grožnje s silo ter varovati temeljne človekove pravice in kogentne norme mednarodnega prava (prvi odstavek 50. člena Osnutka členov). Sprejeti protiukrepi ne smejo vplivati na postopek reševanja sporov ter na nedotakljivost diplomatskih ali konzularnih predstavnikov, njihovih prostorov, arhivov in dokumentov (drugi odstavek 50. člena Osnutkov členov). Protiukrepi morajo izpolnjevati tudi nekatere postopkovne omejitve (glej sodbo Meddržavnega sodišča 1997, 83.–85. točka; in Dupont 2012): (1) sprejmejo se lahko samo proti državi, ki je odgovorna za povzročitev mednarodno protipravnega dejanja (prvi odstavek 49. člena Osnutka členov), (2) upoštevati morajo načelo sorazmernosti (51. člen Osnutka členov) in (3) predpisani postopek, ki zrcali splošno obveznost reševanja sporov v dobri veri in na miren način (Cassese 2005, 261) – država pozove odgovorno državo, da izpolni svoje obveznosti, jo uradno obvesti o odločitvi, da bo sprejela protiukrepe, in jo pozove k pogajanjem; prvi odstavek 52. člena Osnutka členov – ter (4) časovno omejitev, saj morajo prenehati takoj, ko odgovorna država uskladi svoje ravnanje z obveznostmi (53. člen Osnutka členov), oziroma se ne smejo sprejeti ali morajo takoj mirovati, ko mednarodno protipravno dejanje preneha ali je spor v postopku reševanja pred sodiščem ali tribunalom, katerega odločitev obvezuje stranki spora (tretji odstavek 52. člena Osnutka členov).⁷⁶

Osnutek členov pomenljivo ne omenja izraza sankcija, kar nakazuje na odklonilno stališče Komisije za mednarodno pravo glede ustreznosti pojmovanja ukrepov, ki jih sprejmejo države v odgovor na mednarodni delikt, z izrazom sankcija. V komentarju k Osnutku členov je

⁷⁶ Z namenom celostnega pregleda velja opozoriti na Osnutek členov o odgovornosti mednarodnih organizacij (v nadaljevanju DARIO) za mednarodno protipravna dejanja (Komisija za mednarodno pravo 2011). DARIO ne vsebuje izraza sankcije, večkrat pa omeni protiukrepe. Te opredeljuje kot ukrepe, ki niso v skladu z mednarodnimi obveznostmi in jih mednarodna organizacija lahko sprejme proti državi ali drugi mednarodni organizaciji, če izpolnjujejo predpisane materialnopravne in procesne omejitve (prvi odstavek 22. člena DARIO), ali pa jih sprejmejo prizadeti država ali mednarodna organizacija proti tisti mednarodni organizaciji, ki je odgovorna za mednarodno protipravno dejanje (členi 51 do 57 DARIO). Mednarodna organizacija je torej bodisi nosilec protiukrepov bodisi njihov objekt. Vsebina protiukrepov pa je primerljiva z vsebino protiukrepov, ki jih sprejmejo države v skladu z Osnutkom členov o odgovornosti držav za mednarodno protipravna dejanja (glej tudi White in Abass 2014, 542–543). O prenosu enakih določb o odgovornosti držav na odgovornost mednarodnih organizacij je svarilno razmišljal Alvarez (2007, 676) in opozoril, da gre za prenašanje, lahko celo zgrešen pristop (podobno kritično Paasivirta in Kuijper 2005; v zvezi z Evropsko skupnostjo tudi Kuijper in Paasivirta 2004).

Komisija pojasnila, da se »izraz 'sankcija' uporablja za ukrepe, sprejete v skladu z ustanovnim instrumentom nekaterih mednarodnih organizacij, posebej po VII. poglavju Ustanovne listine ZN – kljub dejstvu, da Listina uporablja izraz 'ukrepi', ne 'sankcije'« (Komisija za mednarodno pravo 2001, 181). V nadaljevanju je svoje stališče rahlo zrelativizirala z omembo, da se »izraz 'sankcija' pogosto uporablja tudi kot sopomenka ukrepa, ki ga proti državi sprejme skupina držav ali ga odredi mednarodna organizacija« (prav tam, 325). Ob tem, ko torej zajame z izrazom sankcije tudi ukrepe skupine držav, še opozori na nenatančnost izraza, ker Ustanovna listina govori le o ukrepih in ti so različni, obsegajo tudi oboroženo silo (glej 41. in 42. člen). Ne le ustanovna podlaga OZN, tudi primarna zakonodaja EU ne uporablja izraza sankcija.⁷⁷ Šele z njihovo pogostejšo uporabo se je ta beseda znašla na primer v resolucijah Varnostnega sveta (Varnostni svet 1970; 1990d), v sklepih Sveta (npr. Svet 2013b), v novinarskih sporočilih organov mednarodnih organizacij (npr. Varnostni svet 2001c in Svet 2014a) ter v poimenovanju pomožnih organov, ki pomagajo Varnostnemu svetu pri nadzoru nad izvajanjem sankcijskih resolucij in pri izvzetju iz režima sankcij ter odločajo o uvrstitvi na seznam in izbrisu s seznama posameznikov in subjektov (t. i. sankcijski odbori; podrobneje npr. Koskenniemi 1991; Scharf in Dorosin 1993; Conlon 1995; Feinãugle 2008; 2010).

Strokovna in laična javnost prav tako nista konsistentni. Teoretiki mednarodnega prava in mednarodnih odnosov v primerih, ki ustrezajo pojmovanju »protiukrepov« iz Osnutka členov, uporabljajo izraz sankcije (npr. Askari in drugi (2003a) obravnavajo gospodarske sankcije ZDA proti npr. Kubi; Hufbauer in drugi (2009) ne razlikujejo med gospodarskimi sankcijami mednarodnih organizacij (npr. ZN proti Južni Afriki zaradi politike apartheida) in držav (npr. ZDA proti Iranu zaradi terorizma in oboroženega spopada z Irakom)). Tudi mediji so izrazu sankcije bolj naklonjeni (glej npr. Landler in drugi (2014) v zvezi s »sankcijami« ZDA proti Rusiji zaradi krize v Ukrajini).

Pa vendar sankcije ne gre enačiti s protiukrepi *stricto sensu*, kot jih pojmuje Komisija za mednarodno pravo. Imajo sicer nekaj skupnih značilnosti, ki jih je mogoče potegniti iz doktrinarnih izvajanj (glej npr. Crawford 2001; Sicilianos 2004, 90–95; Perez-Aznar 2010, 54) in normativne ureditve: 1) v obeh primerih ukrepi vključujejo določeno stopnjo pritiska oziroma prisile, čeprav ne vključujejo uporabe oborožene sile; 2) v obeh primerih so sprejeti ukrepi

⁷⁷ PDEU v 83. členu na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah dvakrat omenja izraz sankcije, vendar v drugačnem pomenu in kontekstu, kot ga uporablja ta disertacija. Določba daje pristojnost zakonodajalcema EU, da z direktivami »določita minimalna pravila glede opredelitve kaznivih dejanj in sankcij na področju posebno hudih oblik kriminala s čezmejnimi posledicami zaradi narave ali učinkov teh dejanj ali zaradi posebne potrebe po skupnem boju proti njim.«

usmerjeni proti odgovornemu, torej proti kršitelju; 3) v obeh primerih morajo ukrepi zadostiti nekaterim standardom, na primer varstvu človekovih pravic, pravilom mednarodnega humanitarnega prava, *jus cogens* in načelu sorazmernosti (glede institucionaliziranih sankcij podrobneje v poglavju 4.3 te disertacije).

Doktrinarni prispevki razlikujejo med protiukrepi in sankcijami, vendar se pojavljajo različni razločevalni elementi: subjekt oziroma nosilec sankcij, objekt sankcij, namen uporabe sankcij in narava vzpostavljenega razmerja med prizadetim in odgovornim, dolžina njihovega trajanja, pa tudi kršitve, zaradi katerih se ti ukrepi lahko sprejmejo.

Po mnenju nekaterih strokovnjakov (npr. Schrijver 1994; Abi-Saab 2001; Crawford 2001; Cassese 2005; White in Abass 2014, 554) gre razliko iskati v nosilcu sprejetja ukrepov: protiukrepe sprejme prizadeta država, ki deluje v svojem imenu in za svoj račun, sankcije pa »družbeno pristojni organ«, ki v imenu družbe ali skupnosti sprejme tak ukrep (tako Abi-Saab 1996, 63; 2001, 32; tudi npr. Kolb 2004, 438), oziroma »organi, ki predstavljajo mednarodno skupnost« (Schrijver 1994, 125; prim. Wright 1964, 206). Protiukrepi naj bi torej tvorili »decentralizirani odziv«, sankcije Varnostnega sveta pa »centralizirani ali kolektivni odziv mednarodne skupnosti« (Tzanakopoulos 2011, 77). Cassese (2005, 339) je v dodelanem pristopu s krovnim konceptom sankcij *lato sensu* zajel različne ukrepe, ki jih kot odgovore na deviantno ravnanje držav ali drugih mednarodnopravnih subjektov sprejmejo skupine držav ali organi mednarodnih organizacij: (1) kolektivne protiukrepe, s katerimi več držav odgovarja na deviantno ravnanje mednarodnopravnih subjektov, (2) sankcije *stricto sensu* oziroma centralizirane protiukrepe, katerih sprejetje nalaga ali priporoča pristojni organ mednarodne organizacije, in (3) politične sankcije, ki jih sprejme mednarodna organizacija in ne pomenijo kršitve mednarodnega prava.

V zvezi z objektom ukrepov velja ugotoviti, da iz Osnutka členov Komisije za mednarodno pravo nedvoumno izhaja meddržavna usmerjenost protiukrepov: sprejmejo se namreč le proti odgovorni državi (prvi odstavek 49. člena). Drugače je z institucionaliziranimi sankcijami, ki so povsem odprte in prožne pri določitvi svojega objekta. Sprejmejo se proti državi (vseobsežne sankcije proti Iraku, naložene z resolucijo 661, glej Varnostni svet 1990b; in ciljne sankcije v obliki npr. embarga na orožje, naložene Slonokoščeni obali z resolucijo 1572, glej Varnostni svet 2004h) ali proti skupini držav (embargo na orožje proti Eritreji in Etiopiji zaradi njunega spopada, za katerega je Varnostni svet najprej v resoluciji 1297 ugotovil, da pomeni »grožnjo miru in varnosti« (Varnostni svet 2000b), nekaj dni zatem pa je v resoluciji 1298 (Varnostni svet 2000c) to situacijo opredelil kot grožnjo »stabilnosti, varnosti in gospodarskemu razvoju« te regije ter zato grožnjo »regionalnemu miru in varnosti«, ki narekuje

sprejetje sankcij). Sprejmejo se lahko tudi proti entitetam (npr. embargo na orožje in nafto, sprejet z resolucijo 864 proti uporniški skupini UNITA, katere vojaški ukrepi so povzročili, da je bila situacija v tej afriški državi označena za grožnjo mednarodnemu miru in varnosti, glej Varnostni svet 1993f; ter prepoved poletov in finančne sankcije proti talibanskemu režimu v Afganistanu, sprejeti z resolucijo 1267, Varnostni svet 1999d). Širjenje terorizma in orožja za množično uničevanje pa je (med drugim) tlakovalo pot uporabi individualnih ciljnih sankcij (v obliki npr. prepovedi potovanja in zamrznitve premoženja), ki so sprejete proti fizičnim in pravnim osebam (npr. tistim, ki se ukvarjajo s programi širjenja jedrskega orožja in drugih vrst orožja za množično uničevanje ali jim nudijo podporo v Severni Koreji, glej resolucijo 1718, Varnostni svet 2006a) ali skupini posameznikov (npr. z resolucijama 1267 (Varnostni svet 1999d) in 1390 (Varnostni svet 2002a) so bile naložene ciljne sankcije članom teroristične organizacije Al Kaida).

Komisija za mednarodno pravo je v zgodnejši pripravi Osnutka členov pod vodstvom poročevalca Age izpostavila razliko v namenu obeh ukrepov: medtem ko gre pri uporabi sankcij iskati namen v povzročitvi kaznovanja, je za uporabo protiukrepov bistvena izpolnitev obveznosti, ponovna vzpostavitev prejšnjega stanja, reparacija ali odškodnina (Komisija za mednarodno pravo 1973, 175; glej tudi sodbo v zadevi *Projekt Gabčíkovo-Nagymaros (Madžarska proti Slovaški)*, Meddržavno sodišče 1997, 84. točka). Namen protiukrepov naj bi torej bil instrumentalen, namen sankcij pa kaznovalen (tako Zoller 1984, 59–62, 75, 106; Crawford 2001, 61; Picchio Forlati 2004, 107). Giumelli (2011, 16) je denimo z opredelitvijo sankcij kot »politično utemeljenih kazni«, naloženih tarči zaradi njenega ravnanja, ki ne spoštuje mednarodnih standardov ali mednarodnih obveznosti, poudaril še njihovo politično dimenzijo (v tej opredelitvi je zajel tako ukrepe Društva narodov proti Italiji, sankcije ZN proti Južni Rodeziji in omejevalne ukrepe EU, prav tam, 17).

Vsi avtorji ne delijo mnenja o kaznovalnem značaju sankcij. Medtem ko nekateri strokovnjaki sicer poudarjajo prav njihovo kaznovalno naravo (Hoffmann 1967, 144; ; Doxey 1972, 528; 1996, 9; Nossal 1989; Joyner 1995, 74; Rosensweig 1995, 162; Grünfeld 1999, 119, 132; Simons 1999, 9–10; Farrall 2007, 7), drugi vztrajajo na njihovem prisilnem namenu (Kelsen 2003, 20; Beyerlin 1995, 1112; Gasser 1996, 883; Crawford 1999, 5; Combacau 2000, 314; Perrin de Brichambaut 2000, 275; Koutrakos 2001, 50; McGee 2002, 128; Jones 2007, 101; Kulesa 2010, 623; Petrič 2010, 347; 2013, 146; o instrumentalnem namenu omejevalnih ukrepov EU de Vries in Hazelzet 2005, 95). Slednjim pritrjuje Generalna skupščina, ki je v resoluciji 51/242 poudarila, da namen sankcij ni v kaznovanju, temveč v zahtevi po spremembi ravnanja tistega, ki ogroža ali krši mednarodni mir in varnost (Generalna skupščina 1997, 7, 5. točka). Podobno

stališče najdemo v enem krovnih, sistemskih dokumentov za izvajanje omejevalnih ukrepov v EU, tj. v Smernicah za izvajanje in ocenjevanje omejevalnih ukrepov (sankcij) v okviru skupne zunanje in varnostne politike EU (Svet 2005b, 4, 4. točka).⁷⁸ Ne izostane niti stališče, po katerem sankcije istočasno izpolnjujejo oba namena: kaznujejo kršitelje in jih prisilijo k spremembi ravnanja (npr. Leben 1982, 39). Nossal (1989, 303) pritrjuje, da sankcije tvorijo obliko »mednarodnega kaznovanja« in se pri tem skladajo z njihovim latinskim izvorom, ki vzpostavlja odnos med kršitvijo in naloženo škodo (prav tam, 305–306). Hkrati prizna, da lahko imajo številne druge namene, vendar je »želja po kaznovanju vedno sestavni dejavnik pri njihovi uvedbi« (prav tam, 321).

Pogosti so primeri uporabe sankcij s prisilnim namenom. Tako je na primer Varnostni svet želel s sprejetjem embarga na orožje ter prepovedi uvoza surovih diamantov in tropskega okroglega lesa iz Liberije prisiliti vse politične stranke v tej državi, kjer je divjala državljanska vojna, k izvajanju celovitega mirovnega sporazuma (Varnostni svet 2003e). Z uvedbo sankcij proti posameznikom in subjektom v boju proti terorizmu je težko oporekati njihovi kaznovalni naravi. Uvrščeni na sezname kot objekti finančnih sankcij so z uporabo teh ukrepov predvsem kaznovani (ne zgolj »prisiljeni« spremeniti svojega ravnanja oziroma »odvrnjeni« od nudenja finančne pomoči mednarodnemu terorizmu), ker s svojim premoženjem ne morejo razpolagati za časa izrečenih sankcij (glej tudi poglavje 4.2). Prav kaznovalni namen institucionaliziranih sankcij utemelji potrebo po ustreznima pravnemu sredstvu in sodnemu varstvu, ki zadostita standardom poštenega postopka in spoštovanja pravic obrambe (npr. glej Perez-Aznar 2010, 55; prim. s Sur 1993, 20–21, ter Combacau in Sur 2006, 644, ki poudarjata pomen postopka, v katerem se spoštujejo pravice obrambe in kontradiktornost; o izkušnjah, ki jih imajo z uvrstitvijo na seznam posamezniki, podrobneje v prispevku Cosgrove 2005).⁷⁹

Drugače kot pri protiukrepih je pri sankcijah poudarjena tudi njihova odvračilnost, saj se z njimi poskuša prepričati kršitelja, da svojega dejanja ne ponovi, ter odvrniti potencialne kršitelje od povzročitve podobnega dejanja (Buell v Buell in Dewey 1932, 6; Royal Institute of International Affairs 1938, 13–14; Beyerlin 1995, 1112; Joyner 1995, 74; Combacau 2000, 314;

⁷⁸ »Na splošno uvaja EU omejevalne ukrepe zato, da bi v skladu s cilji skupnega stališča spremenila politiko ali dejavnosti zadevne države, dela države, vlade, subjektov ali posameznikov« (Svet 2005b, 4, 4. točka).

⁷⁹ Iz istega razloga nekateri francoski teoretiki (glej Sur 1993, 20; Combacau in Sur 2006, 649) niso naklonjeni uporabi izraza sankcija, ker ta pojem nakazuje na izpeljavo sodnega postopka, Varnostni svet pa naj bi deloval po logiki »mednarodnega policaja« (glej tudi Weckel 1991). V takih situacijah naj ne bi šlo za sankcije, ampak prisilne ukrepe izvršilnega organa mednarodne organizacije, ki mu je zaupana ohranitev ali vzpostavitev mednarodnega javnega reda (Combacau 1974, 10, 14). Podobno tudi Calvocoressi 1964, 53.

Kulesa 2010, 623; Schermers in Blokker 2011, 913). Ko mednarodna organizacija sprejme institucionalizirane sankcije, ima »dve publikii«: režim ciljne države in mednarodno skupnost, ki ji pošilja signal o tem, katere vrednote in načela so zanjo središčna ter kdo in kaj jih ogroža (Addis 2003, 593–594). Ni mogoče sicer izpostaviti primera sprejetih sankcij, ki bi bil izključno odvrtačilne narave. Tako se je denimo z vseobsežnimi sankcijami, sprejetimi proti Iraku leta 1990 (glej Varnostni svet 1990b), želelo doseči takojšen umik Iraka iz Kuvajta (Varnostni svet 1990a), s tem pa posredno prepričati Irak, da ne krši ozemeljske celovitosti sosednjih držav, in pokazati enotnost mednarodne skupnosti pri obsodbi tovrstnih dejanj. Ukrepi (med drugim embargo na trgovanje z orožjem in zmanjšanje programov kulturnega, znanstvenega in tehničnega sodelovanja), ki jih je dvanajst držav članic EGS sprejelo junija 1989 proti Kitajski zaradi sile, ki jo je uporabila proti miroljubnim protestnikom na Trgu nebeškega miru v Pekingu, torej zaradi kršitve človekovih pravic, med drugim pravice do življenja, svobode govora in svobodnega združevanja (Evropski svet 1989, 21, 25; Baker 2002, 49–50; pregledno Portela 2010a, 104–108), prav tako služijo predvsem odvrtačilnemu namenu.

Prikazani primeri mednarodne prakse s področja izrekanja institucionaliziranih sankcij identificirajo torej njihov kaznovalni, instrumentalni in preventivni oziroma odvrtačilni namen ter pokažejo njihovo prepletanje v vzpostavljenih sankcijskih režimih (glej npr. Mack in Khan 2004, 110). Takšno širokogledno razumevanje namenov, zaradi katerih se uporabljajo institucionalizirane sankcije, je značilno za sodobno generacijo teoretikov uporabe institucionaliziranih sankcij (npr. Giumelli 2011; 2013c; Giumelli in Kruliš 2012) in za sodobne mednarodne odnose. Giumelli (2011) tako poudarja namene prisiliti, omejevati in signalizirati, ki jih je mogoče najti pri uporabi institucionaliziranih sankcij. Primeroma izpostavi poudarjeno prisilnost omejevalnih ukrepov, ki jih je EU izrekla Belorusiji, prevladujoči omejevalni namen ukrepov, ki jih je EU naložila Zimbabveju, ter močan pomen signalizacije omejevalnih ukrepov EU proti Uzbekistanu in Kitajski (Giumelli 2013c, 11). Ob tem pa velja upoštevati, da v posamičnem sankcijskem režimu lahko zasledimo vse omenjene namene uporabe institucionaliziranih sankcij. Čeprav je dominantna logika ukrepov EU proti Zimbabveju v omejevanju vodstva pri vodenju države, ni mogoče odmisлити podvrženosti teh ukrepov logiki prisile z namenom, da se spremeni nezaželeno politično ravnanje, in logiki signalizacije z željo po izvajanju pritiska na to afriško državo in osamitev njenega režima (Giumelli in Kruliš 2012, 180, 188).

Opozoriti je treba na različno naravo razmerja, ki se ustvari med prizadetimi in odgovornimi v primerih protiukrepov in sankcij. Medtem ko je za protiukrep značilno horizontalno razmerje med odgovorno in prizadeto državo, je za sankcije ključno, da izvirajo iz

mednarodne organizacije, zato je razmerje med odgovornim in mednarodno organizacijo oziroma njenimi državami članicami vertikalno (tako Gowlland-Debbas 2001b, 2; 2004d, 19; Kolb 2004, 438; Sicilianos 2004, 20; White in Abass 2014, 539).

Razločevalni element med protiukrepi in sankcijami je pri nekaterih avtorjih (npr. Zoller 1984, 75; Brkan 2009, 150) njihova časovna (ne)omejenost. Da so protiukrepi časovno omejeni, izhaja že iz Osnutka členov, ki določa njihovo takojšnje prenehanje, ko odgovorna država uskladi svoje ravnanje z obveznostmi (53. člen Osnutka členov), oziroma takojšnje mirovanje, če mednarodno protipravno dejanje preneha ali je spor v postopku reševanja pred sodiščem ali tribunalom (tretji odstavek 52. člena Osnutka členov). Ustanovna podlaga mednarodnih organizacij ne predpisuje časovne omejenosti uporabe institucionaliziranih sankcij, njihova kaznovalna narava pa bi lahko odkazala na časovno neomejeno trajanje sprejetih ukrepov. Kljub temu je težko argumentirati obstoj te razlike, kajti uporaba institucionaliziranih sankcij ni ukrep s časovno neomejenimi učinki (Weschler 2010, 41). Trajanje sankcijskih režimov mora biti pogojeno z izpolnitvijo njihovega cilja. Ko pride do uresničitve cilja sprejetih sankcij, postane njihov obstoj nepotreben, pravzaprav celo nezakonit z vidika spoštovanja omejitev, ki jih imajo mednarodne organizacije pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike, in zato nelegitimen.

Slabosti časovno neomejenega sankcijskega režima so bile očitne v primeru ohranitve – kljub kritiki in dvomom o reprezentativnosti – obsežnega sankcijskega režima proti Iraku (podrobneje Oette 2002, 95; de Wet 2008a, 141). Ta sankcijski režim je trajal dobrih trinajst let. Če so štiri dni po iraški invaziji na Kuvajt, 6. avgusta 1990, članice Varnostnega sveta v sprejetju resolucije 661 (Varnostni svet 1990b) in naloženih sankcijah pokazale poenotenje in odločnost, ki sta bila v času hladne vojne težko predstavljava, sta dolžina njihovega trajanja in povzročeno gorje prebivalstvu povsem izničila začetno spodbudno sodelovanje med članicami Varnostnega sveta in velika pričakovanja, ki so se pri tem pojavila. Glavnina izrečenih sankcij je namreč prenehala šele s padcem Husseinovega režima maja 2003 (podrobneje Farrall 2007, 261–282). Na potrebo po določitvi roka trajanja uporabe institucionaliziranih sankcij je torej napeljala tudi škoda, povzročena ciljni državi ali ciljnim posameznikom in subjektom (Ngobi 1995, 23). Kasneje sprejeti sankcijski režimi so tudi zato praviloma časovno omejeni (podrobneje glej Oette 2002). Tako je bila resolucija 1298 (Varnostni svet 2000c, 6. in 16. točka) prva, ki je sprejel embargo na orožje proti Etiopiji in Eritreji omejila na dvanajst mesecev, po preteku katerih se članice Varnostnega sveta niso odločile za njegovo nadaljevanje (Brzoska 2003, 523; podrobneje Farrall 2007, 140, 395–400). Varnostni svet je na primer z resolucijo 1343 proti Liberiji sprejel štirinajstmesečno dolge sankcijske ukrepe (Varnostni svet 2001a, 9. točka). Taka je tudi praksa

EU, ki je denimo podaljšala embargo na orožje in opremo, ki bi se lahko uporabila za notranjo represijo, proti Mjanmaru/Burmi do 30. aprila 2015 (Svet 2014j).

V luči prakse Varnostnega sveta in stališč nekaterih stalnih članic se je zdel prehod na vključitev časovnih omejitev v sankcijske resolucije trajne narave (Oette 2002, 96). Vendar se je izkazalo, da gre pri vključitvi roka trajanja sankcijskega režima za pravilo, od katerega so mogoča tudi odstopanja. Varnostni svet pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike temu pravilu ne sledi vedno in na konsistenten način (de Wet 2008a, 153). V primerih reševanja globalnih težav (kot sta na primer boja proti mednarodnemu terorizmu, Varnostni svet 2001f, in orožju za množično uničevanje, Varnostni svet 2004c) je Varnostni svet namreč posegel po časovno neomejenih sankcijskih režimih (de Wet 2008a, 153; Weschler 2010, 41).

Pristop vnaprejšnje omejitve trajanja uporabe institucionaliziranih sankcij je politično in pravno primernejši. Če imamo namreč odločitev o uvedbi teh ukrepov in njihovo neomejeno trajanje, lahko ti ukrepi s pomočjo grožnje ali uporabe veta ostanejo v veljavi tudi, ko bi konkretne okoliščine narekovala spremembo sankcijskega režima ali njegovo prekinitvev oziroma prenehanje (Caron 1993, 577; Fassbender 2002, 291; Oette 2002, 95). Časovno omejeno delovanje institucionaliziranih sankcij zagotavlja, da je njihova obnovitev, sprememba ali nadaljevanje pogojena s sprejetjem nove odločitve in s tem z vnovičnim strinjanjem predpisane večine v pristojnem odločevalskem organu. To hkrati omogoča podrobno razpravo o preteklih izkušnjah in o potrebi po spremembi ali odpravi ugotovljenih slabosti ali pomanjkljivosti sankcijskega režima (prim. Oette 2002, 99–100). Časovna omejenost sankcij pa ne omejuje ali zamegljuje njihove kaznovalne, instrumentalne ali odvračilne funkcije.

Upoštevajoč razloge, iz katerih se ti ukrepi lahko sprejmejo, je med opaznejšimi vsekakor razlika med protiukrepi, ki odgovarjajo na mednarodno protipravno dejanje, in sankcijami, ki se v okviru Varnostnega sveta lahko sprejmejo, če gre za ugotovljeno grožnjo ali kršitev mednarodnega miru in varnosti ali akt agresije (glej Tzanakopoulos 2011, 76–77). Slednje pa, kar opozarja doktrina, ni nujno povezano s predhodno storjenim mednarodno protipravnim dejanjem (glej Gazzini 2004, 280) oziroma ne pomeni nujno kršitve mednarodnega prava (glej npr. Kelsen 1948, 788; 2000, 294; Kunz 1960, 329; Božić 1971, 57; Lapidoth 1992, 114; Gaja 1993, 300; Crawford 2001, 57–58; Cassese 2005, 301).

Kelsen je zato izrazil pomislek, če je ukrepe iz 41. člena Ustanovne listine sploh mogoče opredeliti kot sankcije, kajti ne gre za »reakcije proti kršitvi obveznosti, določeni v Ustanovni listini« (2000, 733; 1948, 788). Ta pomislek – s sklicevanjem na Kelsna – še bolj poudari Stenhammar s svojo tezo, da ukrepi iz 41. člena Ustanovne listine niso sankcije, saj niso posledica mednarodno protipravnega dejanja, temveč jih razume kot vojaške ukrepe, kot

gospodarsko vojno (Stenhammar 2010, 120–121). Sam prizna, da je to stališče »alternativni pogled na sankcije ZN« in da ga »ne deli večina piscev« (prav tam, 121). Opozorila, da situacij, ko se grožnje ali kršitve miru ne prekrivajo s kršitvijo mednarodnopravne norme, ne gre povezovati s sankcijami, niso osamljena (glej tudi Combacau 1974, 10; Sur 1993, 20–21; Picchio Forlati 2004, 109; Combacau in Sur 2006, 649). Razumevanje koncepta sankcij pri teh teoretikih zajema izključno pravno naravo teh ukrepov in predpisan postopek, ki nudi procesna jamstva, primerljiva s postopki po nacionalnem pravu. S takim razumevanjem sankcij se te približajo sankcijam v notranjem pravu in odmaknejo od posebnosti, ki so značilne za mednarodno pravo in izrazito prepletanje pravnega s političnim.

Da vez med mednarodnopravno normo in njeno kršitvijo v primeru izrekanja institucionaliziranih sankcij sploh ni potrebna, Božić (1971, 55–56) poveže z dejstvom, da sankcije Varnostnega sveta niso le pravne narave, temveč imajo predvsem politično obeležje. Varnostni svet na podlagi Ustanovne listine lahko sprejme sankcije, ko ugotovi obstoj ene od treh sprožilnih situacij (grožnja ali kršitev miru ali akt agresije iz 39. člena Ustanovne listine). Pri tem deluje kazuistično in ima široko polje proste presoje, znotraj katerega se prožno giblje. Prožnost Varnostnega sveta je sicer zgodovinsko pogojena. Izvira iz vztrajanja velikih sil na pogajanjih o besedilu Ustanovne listine, da se poglavitnega organa kolektivne varnosti pretirano ne omejuje z mednarodnim pravom in načelom pravičnosti (Goodrich in drugi 1969, 27–28). Varnostni svet je bil namreč ustanovljen z namenom ohranjanja miru, ne pa spreminjanja svetovnega reda, spomni sodnik Fitzmaurice (Meddržavno sodišče 1971, 115. točka). Ugotovitve, kdaj gre za kršitve mednarodnega prava, torej ni v domeni tega organa OZN (denimo Koskenniemi 1995, 342, se zato zavzema za pomembnejšo vlogo Generalne skupščine).

V sodobnih mednarodnih odnosih s pogostejšo uporabo sankcij ter predrugačenim razumevanjem načel suverenosti in prepovedi vmešavanja v notranje zadeve, ki se ne ustavita več na meji države, se zdi ta razločevalni element med protiukrepi in institucionaliziranimi sankcijami umetelen. Stičišče protiukrepov in sankcij je mogoče najti takrat, ko grožnja ali kršitev miru pomeni mednarodno protipravno dejanje, torej kršitev mednarodnega prava. S politiko prežeto odločanje o institucionaliziranih sankcijah v Varnostnem svetu in stališče, da so »[u]gotovitve po 39. členu [...] povezane z zatrjevanimi kršitvami temeljnih norm mednarodnega prava, s čimer je kršitev torej postala konstitutivni element grožnje ali kršitve miru« (Gowlland-Debbas 2000b, 364; tudi 2011, 41), kažeta na pogostejše enačenje kršitve mednarodnega prava s kršitvijo ali grožnjo miru (podobno že na primeru uporabe institucionaliziranih sankcij proti Južni Rodeziji ugotovijo McDougal in Reisman 1968, 10; ter Gowlland-Debbas 1990, 656).

Velja dodati še opozorilo o zastarelem razlikovanju med pravom in mirom, kajti »[v]zpostavitev miru je ob neupoštevanju mednarodnega prava lahko le iluzija« (Bedjaoui 1994, 35). Varovanje mednarodnega miru in varnosti in spoštovanje mednarodnopravnih norm pa sta postala »neločljivo prepletena« (Thallinger 2007, 1017; glej Forsythe 2012, 73).

S širjenjem razumevanja sprožilnih situacij grožnje in kršitve mednarodnega miru in varnosti, kar potrjuje praksa Varnostnega sveta (podrobneje v nadaljevanju tega poglavja), dejansko zbledi razlikovanje med sankcijami in protiukrepi, utemeljeno na razlogih, zaradi katerih se sprejmejo ti ukrepi. Gowlland-Debbas (2000b, 365) vzame za primer konflikt na Kosovu leta 1998 in prek analize upoštevanih resolucij 1160 (Varnostni svet 1998a), 1199 (Varnostni svet 1998d) in 1203 (Varnostni svet 1998e) utemelji, da je bil Varnostni svet zaskrbljen ne le zaradi »nestabilnosti v regiji in grožnje posredovanja sosednjih držav«, temveč tudi zaradi »kršitev temeljnih načel mednarodnega prava«. Tako je denimo v resoluciji 1199 poudaril zaskrbljenost nad »prekomerno in vsesplošno uporabo sile« srbskih varnostnih sil in jugoslovanske vojske, »tok beguncev v severno Albanijo, Bosno in Hercegovino ter druge evropske države«, »naraščajoče število razseljenih oseb na Kosovu« ter »naraščajoče kršitve človekovih pravic in mednarodnega humanitarnega prava« (Varnostni svet 1998d). D'Amato (1995, 26) podobno ugotovi na primeru oboroženih spopadov na ozemlju nekdanje Jugoslavije, zaradi česar je Varnostni svet izrekel vseobsežne sankcije. Podobnih situacij v praksi Varnostnega sveta ne zmanjka. V resoluciji 935 (Varnostni svet 1994c, 1. točka) je Varnostni svet omenil »sistematične, obsežne in očitne kršitve mednarodnega humanitarnega prava, tudi akte genocida«, katerih poročila nakazujejo, da so storjeni v Ruandi. Pozval je generalnega sekretarja, naj nemudoma ustanovi Komisijo strokovnjakov, da pridobi, prouči in analizira informacije ter mu posreduje svoje ugotovitve o dokazih hudih kršitev mednarodnega humanitarnega prava, storjenih na ozemlju Ruande, tudi o morebitnih aktih genocida (prav tam, 3. točka). V resoluciji 955 (Varnostni svet 1994e) je Varnostni svet »vnovič izrazil globoko zaskrbljenost zaradi poročil, ki nakazujejo, da so v Ruandi povzročeni genocid in druge sistematične, obsežne in očitne kršitve mednarodnega humanitarnega prava«. Varnostnemu svetu se je torej zdelo potrebno in pomembno analizirati informacije in dokaze o hudih kršitvah mednarodnega prava ter ugotoviti, ali so te hude kršitve dosegle znake kaznivega dejanja genocida, zaradi česar je ustanovil Mednarodno kazensko sodišče za pregon oseb, odgovornih za genocid in druge resne kršitve mednarodnega humanitarnega prava, storjene na ozemlju Ruande, in državljanov Ruande, odgovornih za genocid in druge take kršitve, storjene na ozemlju sosednjih držav, med 1. januarjem 1994 in 31. decembrom 1994 (v nadaljevanju Mednarodno kazensko sodišče za Ruando; prav tam). Tudi glede dogodkov v Sudanu, kljub

doktrinarnemu poenotenju v kritiki prepočasnega odziva (Kopel in drugi 2006, 1280; de Waal 2007, 1041; Shraga 2011, 29–30), je Varnostni svet z resolucijo 1564 (Varnostni svet 2004e) ustanovil mednarodno preiskovalno komisijo za Darfur z nalogo proučiti, ali so se na tistem območju zgodile kršitve prava človekovih pravic in mednarodnega humanitarnega prava ter ali je bil storjen genocid. Ugotovitve so sicer pripeljale do zaključka, da Sudan ni izvajal genocida, so pa v nekaterih primerih posamezniki, tudi vladni uradniki, lahko povzročili dejanja z genocidnim namenom, o čemer lahko odloča le pristojno sodišče (Mednarodna preiskovalna komisija za Darfur 2005, 2). Preiskovalna komisija je na podlagi zanesljivih dokazov sicer presodila, da so uporniške skupine odgovorne za hude kršitve človekovih pravic in humanitarnega prava, ki lahko pomenijo vojna hudodelstva in hudodelstva zoper človečnost (prav tam, 3, 4).

Kategoriji mednarodnega delikta in grožnje miru v praksi Varnostnega sveta torej nista medsebojno izključujoči (tako Greenwood 2002, 307; glej tudi d'Amato 1995, 26; Tzanakopoulos 2011, 77, 79). Zaradi političnih premislekov pa ni nepredstavljivo, da se Varnostni svet na situacije, ki terjajo sprejetje institucionaliziranih sankcij, ne bi odzval. Med takimi situacijami velja primeroma omeniti izraelsko gradnjo zidu na zasedenem palestinskem ozemlju. Čeprav je Meddržavno sodišče v Haagu v svetovalnem mnenju ugotovilo, da sta gradnja zidu in spremljajoči režim v nasprotju z mednarodnim pravom (Meddržavno sodišče 2004, 195, 142. točka), Varnostni svet proti Izraelu zaradi veta ZDA (Varnostni svet 2003d) z uporabo institucionaliziranih sankcij ne more ukrepati.

Še nekoliko lažje – kljub dolgoletnim pomanjkanjem soglasja o opredelitvi – je povezati kršitev mednarodnega prava z aktom agresije. Ko se je pisal osnutek Ustanovne listine, se je veliko razpravljalo o vključitvi opredelitve agresije (Rifaat 1979, 105–116; Hilderbrand 1990, 137–138). Prevladala je težnja po prožnosti Varnostnega sveta zaradi zaskrbljenosti, da bi mu zapisana opredelitev onemogočila odgovoriti na nepredvidene oblike agresije, ki ne bi bile vključene v seznam zapisanih agresivnih dejanj (Farrall 2007, 103). Varnostni svet zato prosto presoja, ali je prišlo v konkretni situaciji do agresivnega dejanja kot sprožilne situacije 39. člena Ustanovne listine. Brez težav je sicer mogoče vključiti agresivno dejanje v koncept kršitve miru, ki ga Ustanovna listina prav tako prepozna kot sprožilno situacijo, oziroma ga opredeliti kot kršitev mednarodnega prava, zato so pomisleki Kelsna (2000, 727), zakaj je akt agresije sploh treba omeniti v 39. členu Ustanovne listine (upoštevajoč, da gre za »zelo problematičen koncept«, ker ga Ustanovna listina ne opredeli), razumljivi.

V preteklosti je prišlo do poskusov opredelitve agresije. Generalni skupščini je uspelo zbrati podporo za sprejetje resolucije 3314 (Generalna skupščina 1974c). Ta resolucija ob

opredelitvi agresije v 1. členu (gre za »oboroženo silo, ki jo država uporabi proti suverenosti, ozemeljski celovitosti ali politični neodvisnosti druge države ali na kakšen koli drugi način, ki ni v skladu z Ustanovno listino Združenih narodov«) navede nekaj mogočih oblik agresivnih dejanj (3. člen). Varnostnemu svetu je priporočila, naj se opredelitve agresije posluži pri presoji, pri tem pa ga očitno ni želela omejevati. Zato npr. v 4. členu te resolucije opozarja na eksemplifikativni seznam dejanj, ki se kvalificirajo za akt agresije.

Praksa je zgovorna. Varnostni svet še nikoli ni ugotovil obstoja agresivnega dejanja, čeprav so mu nekatere države s svojim ravnanjem dale priložnost, da to stori. Tako je denimo iraško invazijo na sosednji Kuvajt v resoluciji 660 označil raje kot kršitev mednarodnega miru in varnosti (Varnostni svet 1990a) in zato verjetno pridobil široko podporo, ki je omogočala kolektivno ukrepanje (Franck 1993, 86–87).

Neobvezujoča opredelitev Generalne skupščine je pomenila podlago avtoritativni opredelitvi kaznivega dejanja agresije, ki jo je vendarle uspelo doseči na Pregledni konferenci v ugandski Kampali junija 2010 s sprejetjem Sprememb Rimskega statuta Mednarodnega kazenskega sodišča – ki so še v fazi ratifikacij – (podrobneje Rakovec in drugi 2012; kritično Murphy 2009; Paulus 2004; 2009). Predlagani prvi odstavek 8.a člena Rimskega statuta Mednarodnega kazenskega sodišča pojasni, da kaznivo dejanje agresije pomeni »načrtovanje, pripravo, sprožitev ali izvršitev dejanja agresije, ki je po naravi, teži in obsegu očitna kršitev Ustanovne listine Organizacije združenih narodov, ki jo stori uradna ali druga oseba, ki dejansko vodi politično ali vojaško delovanje države ali ga usmerja.« Agresivno dejanje pa pomeni »uporabo oborožene sile države proti suverenosti, ozemeljski celovitosti ali politični neodvisnosti druge države ali oborožene sile države, ki je kakor koli drugače v neskladju z Ustanovno listino Organizacije združenih narodov« (drugi odstavek 8.a člena Rimskega statuta).

S široko razlago oziroma dinamičnim razumevanjem sprožilnih situacij 39. člena Ustanovne listine (zlasti pojma grožnje miru; podrobneje v nadaljevanju tega poglavja) po koncu bipolarnosti (npr. Weiß 2008, 59; Gordon 2012, 607) se je mednarodna praksa dejansko in obsežno spremenila. Pogosto se giblamo v okviru kršitev mednarodnega prava, npr. agresije, kršitve človekovih pravic in mednarodnega humanitarnega prava (glej Gowlland-Debbas 2001b, 9; 2004d, 7; White in Abass 2014, 554–555). Ker torej sprožilne situacije 39. člena Ustanovne listine zajemajo kršitve mednarodnega prava, težko temu razločevalnemu elementu pripišemo težo v sodobnih mednarodnih odnosih. Institucionalizirane sankcije pa so kvečjemu konceptualno širše zastavljene od protiukrepov, saj ne zajemajo le sprožilnih situacij 39. člena Ustanovne listine, temveč tudi kršitve mednarodnega prava.

Uporaba omejevalnih ukrepov v primarni zakonodaji EU je drugačna od ureditve v OZN. EU nima izrecno določenih sprožilnih situacij, primerljivih z 39. členom Ustanovne listine, katerih obstoj pogojuje izrekanje institucionaliziranih sankcij. Situacije, ki lahko vodijo k uporabi omejevalnih ukrepov, so bolj raznoliko in širše zastavljene. Zrcalijo se v zasledovanju ciljev EU na področju SZVP (oziroma širše, na področju njenega zunanjega delovanja, glej drugi odstavek 21. člena in 23. člen PEU). EU pri sprejetju omejevalnih ukrepov tako ne sledi le »ohranjanj[u] miru, preprečevanj[u] sporov in krepi[vi] mednarodne varnosti v skladu s cilji in načeli Ustanovne listine« (c. točka drugega odstavka 21. člena PEU), kar bi lahko enačili s ciljem »varovati mednarodni mir in varnost« iz prvega odstavka 1. člena Ustanovne listine. Cilji zunanjega delovanja EU so tudi recimo »utrjevanje in podpor[a] demokracije, vladavine prava, človekovih pravic in načel mednarodnega prava« (b. točka drugega odstavka 21. člena PEU).

Ugotovljeno je že bilo in velja na tem mestu le pritrditi, da normativni ureditvi uporabe institucionaliziranih sankcij v OZN in EU nista enaki, kljub temu pa je v njiju mogoče najti primerljivosti, kot je tudi praksa izrekanja teh sankcij v Varnostnem svetu in Svetu primerljiva. Vpogled v že izrečene omejevalne ukrepe EU namreč podobno pokaže, da so okoliščine, v katerih se sprejmejo ti ukrepi, povezane s kršitvijo mednarodnega prava oziroma z ogrožanjem ali kršitvijo miru in varnosti. EU z omejevalnimi ukrepi izvaja sankcijske resolucije Varnostnega sveta, njeni avtonomni omejevalni ukrepi pa so sprejeti dejansko v okoliščinah, ki izpolnjujejo standard sprožilnih situacij 39. člena Ustanovne listine in v katerih bi Varnostni svet najverjetneje sam sprejel institucionalizirane sankcije, če ne bi pretela uporaba veta stalne članice.

Odziv EU s sprejetjem omejevalnih ukrepov in njihovim stopnjevanjem oziroma zaostritvijo na še trajajočo kompleksno rusko-ukrajinsko konfliktno situacijo naj služi kot primer. Zaradi resnosti razmer v Ukrajini in nepriznavanja nezakonite priključitve ukrajinskega Krima Rusiji je EU omejila vstop ter zamrznila sredstva in gospodarske vire poimensko določenim posameznikom in subjektom, ki jih je Svet soglasno uvrstil na seznam (ker »spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine oziroma stabilnost in varnost v Ukrajini ali ovirajo delo mednarodnih organizacij v Ukrajini« oziroma »katerih lastništvo je bilo preneseno v nasprotju z ukrajinsko zakonodajo« ali »jim je tak prenos prinesel koristi«, Svet 2014k; 2014l). EU se je odzvala »na delovanje Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini« (Svet 2014o, 8. uvodna izjava), z zajetnim sklopom sankcijskih ukrepov v ključnih sektorjih ruskega gospodarstva: energije, orožja in financ (Svet 2014o; 2014p). Takšno hitro in obsežno ukrepanje gre verjetno pripisati ogorčenju zaradi sestrelitve potniškega letala *Malaysian Airlines* v Donetsku v Ukrajini in zahtevo po izvedbi neodvisne preiskave o odgovornosti za povzročeno dejanje. EU je septembra 2014 sprejela

»dodatne omejevalne ukrepe v odziv na delovanje Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini« (Svet 2014s, 4. uvodna izjava). Po dveh prelomnih dogodkih, tj. priključitvi Krima Rusiji in destabilizaciji vzhodne Ukrajine, je EU še razširila sankcijski režim, ko je Evropski svet 30. avgusta 2014 izrazil zaskrbljenost »zaradi še vedno trajajočih in vse bolj intenzivnih spopadov na vzhodu Ukrajine« in ostro obsodil nezakonito priključitev Krima (Evropski svet 2014b, 8. točka). Evropsko komisijo je pozval, naj skupaj z Evropsko službo za zunanje delovanje oblikuje »seznam vseh oseb in organizacij, povezanih s separatističnimi skupinami v Donbasu (prav tam, 12. točka). S tem so se sankcije zamrznitve premoženja in prepovedi potovanja razširile na posameznike in subjekte, povezane s separatističnimi skupinami v regiji Donbas (glej Svet 2014s).

EU se pri sprejetju omejevalnih ukrepov lahko izrecno sklicuje na »predhodne kršitve mednarodnega prava« (Gazzini 2004, 302), kot to lahko stori OZN. Tako je Svet proti Zvezni republiki Jugoslaviji (v nadaljevanju ZRJ) zaradi »izrednih in kazensko neodgovornih politik ter ponavljajočih kršitev resolucij Varnostnega sveta Združenih narodov« (Svet 1999b, 1. uvodna izjava) sprejel dodatne omejevalne ukrepe. Torej naj tudi Svet ne bi šel prek tega, kar je dopustno po mednarodnem pravu (Gazzini 2004, 302), – podobno, kot to velja za Varnostni svet.

Ekstenzivna razlaga sprožilne situacije grožnje miru, razvidna v praksi OZN, pa tudi praksa EU, ter s predpisanim rokom ali z izpolnitvijo cilja pogojena časovna omejenost (sicer normativno neomejene) uporabe institucionaliziranih sankcij težko v celoti utemeljijo razliko med protiukrepi in sankcijami. Zato pa so ostali razločevalni elementi (subjekt oziroma nosilec in objekt sankcij, namen uporabe sankcijskih ukrepov in narava vzpostavljenega razmerja med prizadetim in odgovornim) dovolj prepričljivi v ustvarjanju razlike med obema ukrepoma. K temu velja dodati še naslednje razlike, ki jih v svojem prispevku izostri Korb (2004, 438): 1) za institucionalizirane sankcije značilno objektivno kvalifikacijo nezakonitega dejanja, medtem ko je pri protiukrepih ta kvalifikacija subjektivna; 2) »pravno obveznost izvajanja sankcij, ki jo predvidi ustanovni akt« (česar zaradi političnih in drugih preudarkov pravilno in pravočasno izvajanje sprejetih institucionaliziranih sankcij lahko izostane), medtem ko države odločajo z diskrecijo o uporabi protiukrepov; 3) institucionalizirane sankcije varujejo skupne interese (*utilitas publica*), s protiukrepi pa se sledi zasebnim interesom (*utilitas singulorum*).

Če povežemo te elemente, o razumevanju katerih je sicer mogoče ugotoviti, da si doktrina ni povsem enotna, v sklenjen krog, dobimo značilne prvine institucionaliziranih sankcij. Kljub različnim opredelitvam in razumevanjem tega pojma lahko namreč soglašamo, da je nekaj prvin ključnih za njegovo razmejitev od protiukrepov in prav te prvine so lastne institucionaliziranim sankcijam: (1) vertikalno in kolektivno delovanje institucionaliziranih

sankcij (namesto horizontalnega in pretežno individualnega delovanja protiukrepov), (2) njihov nosilec je mednarodna organizacija, (3) objekt institucionaliziranih sankcij je široko zastavljen (država, skupina držav, posamezniki, pravne osebe, druge entitete), (4) institucionalizirane sankcije so poenotene s krovnim ciljem, h kateremu stremijo (tj. ohranitev ali vzdrževanje mednarodnega miru in varnosti), z razlogi, zaradi katerih se izrekajo (tj. grožnja ali kršitev mednarodnega miru in varnosti ali akt agresije); oziroma s skupnimi interesi, ki jih varujejo; (5) njihov namen ni omejen izključno na spremembo ravnanja (tj. prisilni namen), temveč je lahko zasnovan širše ali drugače (sankcijski ukrepi se lahko uporabljajo tudi s kaznovalnim ali odvračilnim namenom). Za pozornejše razlikovanje med protiukrepi in sankcijami gre zasluga Komisiji za mednarodno pravo, ki je z uvedbo izraza »protiukrep« ohranila izraz »sankcije« za mednarodna telesa (Manusama 2006, 121; Tzanakopoulos 2011, 76; prim. Pogačnik 1997a, 183), mednarodnopravni praksi s konca hladne vojne, ki kaže pogostejšo uporabo teh ukrepov v okviru mednarodnih organizacij (Farrall 2007; Portela 2010a), in vse bolj prisotnem zavedanju o obstoju »temeljnih vrednot« (Delbrück 2000, 644) oziroma »temeljnih norm«, ki jih je treba varovati (Gowlland-Debbas 2001b, 7; podobno tudi 2000b, 364; 2010, 120; Sarooshi 2000, 645).

V zvezi z značilno lastnostjo institucionaliziranih sankcij, vezano na prožnost pri določitvi njihovega objekta, velja dodati, da predmet oziroma objekt sankcioniranja ni zgolj država članica ali skupina držav članic, fizične in pravne osebe oziroma druge entitete. Mednarodne organizacije izrekajo sankcije z namenom odgovoriti na grožnje ali kršitve mednarodnega miru in varnosti tudi državam, ki niso njihove članice (Lapidoth 1992, 121). Tako je OZN sprejela sankcije proti nečlanici Južni Rodeziji (podrobneje Gowlland-Debbas 1990). Zaradi 193-ih držav članic univerzalne OZN gre primer izrekanja institucionaliziranih sankcij proti nečlanici lažje poiskati v naboru sprejetih omejevalnih ukrepov EU. Sankcijski režim EU proti nečlanici Mjanmaru/Burmi je poveden. Več let trajajoče omejevalne ukrepe proti tej državi zaradi »razvoja dogodkov« in »v spodbudo nadaljnjim pozitivnim spremembam« je EU aprila 2013 sicer odpravila, razen podaljšanih »embarga na orožje in embarga na opremo, ki bi se lahko uporabljala za notranjo represijo« (Svet 2013a; 2014j).

Prvini nosilca institucionaliziranih sankcij ter s tem povezanega vertikalnega in kolektivnega delovanja sankcij velja v nadaljevanju prav tako dopolniti z nekaj poudarki. Ločnica med protiukrepi in sankcijami je izmuzljiva, kadar ukrep sprejme skupina držav, organiziranih v regionalni mednarodni organizaciji. Resda je pogostejše sprejetje protiukrepov na ravni posamezne države, vendar se lahko tudi protiukrepe sprejme kolektivno (White in Abass 2014, 554). K morebitni dodatni težavnosti razumevanja doprinese DARIO (Komisija za mednarodno pravo 2011), ki mednarodno organizacijo opredeli bodisi kot nosilca bodisi kot

objekt protiukrepov. Kot je bilo že poudarjeno, ni vprašljivo poimenovanje ukrepov, ki jih sprejme Varnostni svet, s sankcijami, kot tudi ne poimenovanje ukrepov, ki jih sprejmejo država unilateralno ali skupina držav multilateralno, s protiukrepi. Sporno tudi ni, da sprejetje sankcij ni v domeni držav oziroma skupine držav. Predmet razprave je, ali ukrepe, ki jih sprejme skupina držav, organizirana v mednarodni organizaciji (izvzemši OZN), opredeliti kot protiukrepe ali sankcije, oziroma kdaj gre v takem primeru za protiukrep in kdaj za sankcijo (White in Abass 2014, 555). V doktrini najdemo stališče, ki se nagiba k temu, da tovrstni ukrepi regionalnih mednarodnih organizacij spadajo v okvir pravnega režima protiukrepov (npr. Brkan 2009, 149–150; Dupont 2012; drugače White in Abass 2014, 555). Poznano je tudi stališče, da gre v primerih ukrepov, ki jih sprejmejo regionalne mednarodne organizacije, za »unilateralne« sankcije (tako glede EU Kern 2009, 127–133; Rosas 2012, 103–105), medtem ko OZN sprejema »multilateralne« sankcije.

Težko gre pritrditi, da se »skupino držav« v okviru EU razume drugače kot »skupino držav« v okviru OZN. Kot tudi ne prepriča stališče, da regionalne organizacije lahko sprejmejo le protiukrepe; če pa že posežejo po sankcijah, je to zato, ker so vezane na sankcijske resolucije Varnostnega sveta. Kadar bi države članice EU sicer uporabile prisilne ukrepe brez sprejetja odločitve na ravni EU oziroma v okviru SZVP, ob upoštevanju, da tako ravnanje ne spodkopava uresničitev ciljev PEU, »se prisilni ukrepi [resda] ne bi vsebinsko razlikovali od skupnih protiukrepov« (Gazzini 2004, 298). Stališče, da EU lahko sprejema le protiukrepe, s katerimi se odzove na mednarodno protipravna ravnanja, ter implementira sankcije Varnostnega sveta, ne more pa sprejemati sankcij kot avtonomnih omejevalnih ukrepov (glej prav tam, 302), z mogočo utemeljitvijo, da prvenstvena naloga Sveta ni sprejetje ukrepov v primerih vzdrževanja mednarodnega miru in varnosti, prav tako ne vzdrži argumentirane presoje. Opozoriti gre, da EU »temelji na predpostavki enotnega pravnega sistema in avtonomne identitete« (prav tam, 298; glej tudi von Bogdandy 1999). Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe je tudi morebitni dvom o tem, ali ima EU pravno subjektiviteto, postal povsem odveč (glej 47. člen PEU). EU ima »institucionalni okvir, katerega namen je uveljavljati njene vrednote, uresničevati njene cilje, služiti njenim interesom, interesom njenih državljanov in interesom držav članic ter zagotoviti doslednost, učinkovitost in kontinuiteto njenih politik in ukrepov« (prvi odstavek 13. člena PEU) ter »skrbi za notranjo usklajenost svojih politik in dejavnosti ob upoštevanju vseh svojih ciljev in v skladu z načelom prenosa pristojnosti« (7. člen PDEU). Med zunanjepolitičnimi cilji je navedeno tudi prizadevanje za »ohranjanje miru, preprečevanje sporov in krepitev mednarodne varnosti« ter »zaščito svojih vrednot, temeljnih interesov, varnosti, neodvisnosti in celovitosti« (c. in a. točka drugega odstavka 21. člena PEU).

Regionalna mednarodna organizacija torej lahko sprejme in sprejema avtonomne neoborožene, negativne (kaznovalne, instrumentalne in odvračilne) ukrepe, usmerjene v ohranitev ali vzdrževanje (mednarodnega ali regionalnega) miru in varnosti, torej ukrepe v pomenu institucionaliziranih sankcij te disertacije. Ključni sta vprašanji, ali je ukrepe sprejela mednarodna organizacija v okviru svojih pristojnosti oziroma pristojni organ te mednarodne organizacije (White in Abass 2014, 554) in ali ti ukrepi delijo lastnosti institucionaliziranih sankcij. Pozitivna odgovora na ti vprašanji izničita v tem kontekstu nepotrebno in umetelno razlikovanje med mednarodno organizacijo univerzalnega značaja (OZN) ali regionalne narave (npr. EU) kot nosilcema sankcij oziroma zavržeta očitek o nepristojnosti regionalnih mednarodnih organizacij za sprejetje sankcij, ker da naj bi v takem okviru sprejeti ukrepi delili samo lastnosti protiukrepov. Če torej taka organizacija, pa čeprav regionalna, sprejme zaradi ohranitve (mednarodnega ali regionalnega) miru in varnosti ukrepe, ki izpolnjujejo omenjene prvine institucionaliziranih sankcij, potem je težko utemeljiti tezo, da regionalne organizacije lahko uporabljajo le protiukrepe. Ko je na primer EU leta 2011 prepoznala »resnost razmer« v Siriji ter proti njej in »odgovornim za nasilno zatiranje civilnega prebivalstva« uvedla omejevalne ukrepe (Svet 2011e), ki jih je kasneje še razširila (glej npr. Svet 2012f; 2013b), je pravzaprav sprejela institucionalizirane sankcije, le da se EU izraza sankcije v sekundarni zakonodaji skorajda ne poslužuje, s čimer je (tudi v tem) podobna OZN.

V okviru mednarodnih organizacij se lahko sprejmejo sankcije proti državam članicam zaradi kršitve njihovih obveznosti iz naslova članstva.⁸⁰ Te sankcije imajo kaznovalni značaj, podvržene so izrecno predpisanemu postopku, usmerjene izključno proti državam članicam in ne izostanejo v normativni ureditvi mednarodnih organizacij (glej npr. drugi odstavek 18. člena Pakta Zveze arabskih držav; prvi odstavek 23. člena Ustanovnega akta Afriške unije). Kot je bilo že omenjeno, nekateri teoretiki zagovarjajo stališče, da so izključno ti ukrepi tisti, ki jim pritiče izraz sankcija (Kelsen 2000, 724, 733; tudi Calvocoressi, 1964, 53; Sur 1993, 20; Combacau in Sur 2006, 649). Tako denimo OZN pozna mirovanje uživanja članskih pravic in privilegijev, kadar je zoper državo članico Varnostni svet sprejel preventivno ali prisilno akcijo (5. člen Ustanovne listine; npr. Kelsen 2000, 712–714),⁸¹ in mnogo strožji ukrep izključitve iz OZN,

⁸⁰ Podrobneje npr. Kelsen (2000, 710–724); Combacau (1974, 9–10) jih označi za disciplinske sankcije; zakonca Chayes (1995, 68) jih opredelita kot članske sankcije; podrobneje Magliveras 1999; omenjajo jih tudi npr. Cavaré 1937, 387; Beyerlin 1995, 1111; Amerasinghe 2005, 105–124; Rittberger in drugi 2006, 110–111; O'Connell 2008, 282–286.

⁸¹ Kelsen meni, da snovalci Ustanovne listine mirovanja niso razumeli kot sankcijo, ampak kot dodaten ukrep, ki naj se uporabi v primeru članice, proti kateri se izvajajo sankcije (1945, 49).

kadar država članica trdovratno krši načela iz Ustanovne listine (6. člen Ustanovne listine; npr. Kelsen 2000, 710–712). O obeh ukrepih na priporočilo Varnostnega sveta odloči Generalna skupščina. Ker se s tem izgubi možnost vpliva na izključeno državo (Kelsen 1945, 48; Higgins 1964, 93; Rittberger in drugi 2006, 111; O'Connell 2008, 285), se teh sankcij države članice praviloma ne poslužujejo (prim. Sohn 1964). Tako je vložen veto stalnih članic Francije, ZDA in Združenega kraljestva preprečil sprejetje osnutka resolucije, s katero bi Varnostni svet priporočal Generalni skupščini takojšnjo izključitev Južne Afrike na podlagi 6. člena Ustanovne listine (Varnostni svet 1974). Generalna skupščina je zaradi »politike apartheida in rasne diskriminacije proti večini prebivalstva Južne Afrike« namreč zavrnila poverilna pisma južnoafriške delegacije in pozvala Varnostni svet, naj preuči »odnos med Združenimi narodi in Južno Afriko v luči stalnih kršitev načel Ustanovne listine in Splošne deklaracije človekovih pravic« Južne Afrike (Generalna skupščina 1974a; podrobneje npr. Chayes in Chayes 1995, 70–75; tudi O'Connell 2008, 284).

Poleg mirovanja in izključitve med t. i. disciplinske sankcije, ki jih predvidi Ustanovna listina, velja uvrstiti še izgubo glasovalne pravice v Generalni skupščini zaradi zaostanka pri plačevanju finančnih prispevkov OZN (19. člen Ustanovne listine; glej O'Connell 2008, 282); ukrepe, ki jih sprejme Varnostni svet z namenom izvršitve sodbe Meddržavnega sodišča v Haagu, če stranka v sporu sama ne izpolni obveznosti iz sodbe (drugi odstavek 94. člena Ustanovne listine; podrobneje Tanzi 1995); ter nezmožnost sklicevanja pred organi ZN na pogodbo ali meddržavni dogovor, ki ni registriran v Sekretariatu ZN (drugi odstavek 102. člena Ustanovne listine; Kelsen 2000, 721–724).

Tudi EU pozna možnost mirovanja pravic države članice (tretji odstavek 7. člena PEU), kadar ta huje in vztrajno krši njene vrednote, tj. spoštovanje človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, vladavine prava in spoštovanje človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin (glej 2. člen PEU). Svet s kvalificirano večino sprejme sklep o mirovanju glasovalnih pravic predstavnika te države članice v Svetu in o mirovanju nekaterih drugih njenih pravic, kar pa ne vpliva na njene obveznosti iz pogodb, ki so zanjo še naprej obvezujoče.⁸²

Poleg disciplinskih sankcij oziroma sankcij, ki so vezane na članstvo v mednarodni organizaciji, se pojem sankcija uporablja tudi kot pogodbeno določen mehanizem, ki povzroči »škodljivo spremembo v pravni situaciji naslovnika«, in pomeni odgovor na naslovnikov

⁸² Veliko je bilo razprav o uporabi 7. člena PEU proti Avstriji leta 2000, ko se je oblikovala avstrijska koalicijska vlada s Svobodnjaško stranko Haiderja, ki je bila znana po svojih ekstremističnih stališčih (podrobneje npr. Bribosia in drugi 2000; Duxbury 2000; Leconte 2005).

predhodni ukrep (Röben 2010, 828). Mednarodne organizacije praviloma lahko sprejmejo sankcije v situacijah kršitve ustanovnih podlag ali pogodbenih določil (npr. mehanizmi mednarodnega režima podnebnih sprememb, ki temelji na Okvirni konvenciji Združenih narodov o podnebnih spremembah in Kjotskem protokolu, podrobneje Stokke in drugi 2005; sankcije Svetovne trgovinske organizacije, podrobneje Chaisse in Chakraborty 2007). V okviru EU se s pojmom sankcija razume tudi pavšalni znesek ali denarna kazen, ki jo mora plačati država članica EU, ker ni izvršila sodbe Sodišča, v kateri je to sodišče ugotovilo, da država ni izpolnila obveznosti iz prava EU (gre za postopek zaradi neizpolnitve obveznosti; 258.–260. člen PDEU; podrobneje Lenaerts in drugi 2014, 159–214). S pojmom »sankcija« se razume tudi ukrepe, ki jih naložijo institucije EU fizičnim in pravnim osebam, denimo globe in periodične denarne kazni na področju konkurenčnega prava, in ukrepe pristojnih organov držav članic pri izvajanju prava EU (podrobneje Bitter 2003, 18–22).

Da bi torej razmejili institucionalne ukrepe, katerih namen je kaznovati države članice mednarodne organizacije zaradi njihovega (članskega) ravnanja, od ukrepov, izrečenih v primerih ogrožanj ali kršitev mednarodnega miru in varnosti, se v disertaciji uvede pojem institucionalizirane sankcije. S tem pojmom se opredelijo neoboroženi, negativni ukrepi, ki jih sprejme pristojni organ mednarodne organizacije z namenom odzvati se na grožnje ali kršitve mednarodnega miru in varnosti ali akt agresije. Klasifikacija mednarodnih organizacij glede na članstvo ni bistvena. Vseeno je namreč, ali tak ukrep sprejme Varnostni svet v okviru svetovne OZN ali Svet v okviru regionalne EU, torej ali gre za globalne institucionalizirane sankcije ali regionalne institucionalizirane sankcije.

Uporaba institucionaliziranih sankcij predpostavlja obstoj primarne norme mednarodnega prava, ki predpisuje ali narekuje določeno ravnanje ali opustitev v skladu z varovanjem mednarodnega miru in varnosti, in sekundarne norme, tj. pravne posledice neizpolnitve te obveznosti oziroma ogrožanja ali kršitve miru in varnosti (prim. s protiukrepi v ožjem pomenu besede, Komisija za mednarodno pravo 1973, 169, 40. točka). Z ogrožanjem ali s kršitvijo mednarodnega miru in varnosti nastane pravno razmerje med odgovornim (država, posameznik, pravna oseba) in prizadetim. Ker gre za objektivno varovano vrednoto (tj. mednarodni mir in varnost) in ker so države članice sprejele ureditev, ko v takih primerih po predpisanem postopku sprejme sankcije pristojni organ mednarodne organizacije, se vzpostavi pravno razmerje med mednarodno organizacijo in odgovornim za grožnjo ali kršitev mednarodnega miru in varnosti. Ker imamo na področju uporabe institucionaliziranih sankcij opraviti tudi s procesom implementacije sprejetih ukrepov, ki je dolžnost držav, se s tem ustvarja še terciarno pravno razmerje. Poleg že omenjenih prvin institucionaliziranih sankcij leži njihova

dodatna lastnost v interdisciplinarni naravi, v prepletanju (mednarodnega) prava in (mednarodne) politike, saj oblikujejo in vodijo sankcijsko politiko izvršilni, politični, odločevalski organi v mednarodnih organizacijah (npr. Varnostni svet in Svet). Pri uporabi institucionaliziranih sankcij ne zadošča le poznavanje in spoštovanje mednarodnopravnih norm, temveč njihovo sprejetje v mednarodne odnose vnaša tegobe in preudarnosti visoke politike. Tudi zaradi tega so institucionalizirane sankcije posebne in težko primerljive s sankcijami nacionalnega prava ali članskimi sankcijami mednarodnih organizacij ter drugačne od protiukrepov. Prav zato se določitve standardov pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike ne sme prepustiti konkretni mednarodni organizaciji za reševanje konkretne konfliktna situacije.

3.2 Razvojne smeri institucionaliziranih sankcij

3.2.1 Od Društva narodov do univerzalne Organizacije združenih narodov in regionalne Evropske unije

Razumevanje sodobnih institucionaliziranih sankcij v mednarodnih odnosih narekuje ustrezen vpogled v zgodovino njihovega obstoja. Prva razvojna smer normativno začrta evolucijo institucionaliziranih sankcij od njihovih zametkov v Društvu narodov do sodobne ureditve v okviru OZN in EU. S prehodom od »društva narodov« do »združenih narodov« in »vse tesnejše zveze med narodi« je zaživel sistem sankcij druge in tretje generacije. Poznavanje normativnega razvoja institucionaliziranih sankcij zaokroži celostno razumevanje in sodobni pojmovni okvir institucionaliziranih sankcij.

3.2.1.1 Društvo narodov

»Če članica Društva narodov ne upošteva zavez iz 12., 13. ali 15. člena in se zateče k vojni, se šteje, da je ipso facto storila vojno dejanje proti vsem članicam Društva. Te se obvežejo nemudoma prekiniti vse trgovinske ali finančne odnose, prepovedati vse stike med svojimi državljani in državljani države kršiteljice Pakta ter prekiniti vsakršno finančno, gospodarsko ali osebno sodelovanje med državljani države kršiteljice Pakta in državljani katere koli druge države, ne glede na to, ali je članica Društva ali ne.«

(prvi odstavek 16. člena Pakta Društva narodov)

Širši interes po preprečevanju oboroženih spopadov med državami ter ohranitvi mednarodnega miru in varnosti je po prvi svetovni vojni pripeljal do ustanovitve Društva

narodov (glej Žolger 1922; Grosman 1926, 10–28; Miller 1928; Wilson 1928; Tomšič 1934; 1935; 1936; Knudson 1938; Walters 1952; Rowan-Robinson 1936, zlasti 8–43; Božić 1971, 59–148; Scott 1973; Weber 1995; Benko 2000, 187–200; Archer 2001, 14–21; MacMillan 2003, še posebej o nastajanju Društva narodov 61–116; Farrall 2007, 52–57), ki ga posebej »ideja pacifizma« (Grosman 1926, 10). Njegov ustanovni akt, tj. Pakt, je bil del versajske mirovne pogodbe, s čimer se je neposredno vezal na stanje ob koncu prve svetovne vojne in zmago zavezništva (Benko 2000, 188). Pa je bila prav ena od zaveznic tista, ki je že na samem začetku prizadejala Društvu narodov nepopravljivo škodo. Kljub prizadevanjem enega njegovih ključnih snovalcev – tedanjega ameriškega predsednika Wilsona (glej Scott 1973, 38; Gibson 1991, 23) – ZDA namreč niso postale članica te organizacije.

Čeprav se je v Društvo narodov polagalo velike upe glede vzpostavitve in ohranitve miroljubnih meddržavnih odnosov, se je tehnica postopoma nagibala na stran realističnih, celo pesimističnih ocen, očitkov ter izpostavljanj njegovih pomanjkljivosti in slabosti. Avtorji so institucionalne in politične razloge njegovega neuspeha najpogosteje iskali »v nepripravljenosti velikih sil, ki so bolj verjele v sistem ravnotežja sil kot pa v sistem kolektivne varnosti« (Benčina in Simoniti 1994, 21; tudi Rowan-Robinson 1936, 18), v pomanjkanju univerzalnosti⁸³ (Hindmarsh 1933, 170–171; tudi Rowan-Robinson 1936, 121; Beyerlin 1995, 1113; Weber 1995, 852; Türk 2007, 40), v dvoumni in pomanjkljivi ureditvi uporabe sankcijskih ukrepov (Murray 1965, 186; Scott 1973, 118; Beyerlin 1995, 1113; Weber 1995, 852; Benko 2000, 194–197) oziroma v ureditvi same organizacije. Društvo narodov naj bi bilo namreč zgolj platforma državne politike (Reuter 1958, 210). Tedanji zunanji minister Združenega kraljestva sir Hoare pa je v času, ko se Društvo narodov ni izkazalo z učinkovitim ukrepanjem proti Italiji zaradi njene agresije na Abesinijo, opravičujoče in pragmatično pojasnil, da je Društvo narodov pač to, kar so iz njega naredile njegove države članice; od njihove volje in moči je odvisna njegova uspešnost (Rowan-Robinson 1936, 14–15; podobno Tomšič 1936, 266; Goodrich 1947, 10).⁸⁴ Slabost Društva narodov je bila torej pogojena s slabostjo njegovih članic (Tomšič 1936, 266) in z dvojnimi merili (denimo Nemčija je napadla Češkoslovaško brez reakcije Društva narodov;

⁸³ Za Društvo narodov je bila značilna dokajšnja dinamika v članstvu. Med 42 ustanovnimi članicami ni bilo ZDA; kar nekaj držav je pristopilo k Društvu narodov kasneje, npr. Bolgarija, Finska, Nemčija (o pristopu in izstopu Nemčije podrobneje Kimmich 1976); Sovjetska zveza je bila na podlagi četrtega odstavka 16. člena Pakta izključena zaradi agresije na Finsko (glej npr. Scott 1973, 398), nekatere članice pa so se upoštevaloč lastne politične interese same odločile za izstop, denimo Japonska, Nemčija, Paragvaj in Italija.

⁸⁴ Italijanska agresija na Abesinijo se je uspešno končala za agresorja, Italijo, saj sta ji bili Francija in Združeno kraljestvo pripravljene popuščati (Benko 2000, 196). Tomšič (1936, 266) je opozoril na politične in gospodarske okoliščine, ki so poleg pravnih urejale meddržavne odnose v času Društva narodov.

Benko 2000, 194). Zato se ne gre čuditi prešernim vzklikom: »Umrlo je Društvo narodov: naj živijo Združeni narodi« (Cecil 1941, 38) leta kasneje ob oblikovanju nove mednarodne organizacije. Vendar ne gre povsem zanemariti teže, ki jo je imelo Društvo narodov v tedanjih mednarodnih odnosih.⁸⁵ Njegova morda najpomembnejša zapuščina leži »v širokem sprejetju ideje, da države sveta lahko in morajo delati skupaj za kolektivno varnost vseh njih« (MacMillan 2003, 93).

Organizacija, ki je torej zasnovala sistem kolektivne varnosti, je bila še za časa obstoja, pa tudi kasneje, pogosto označena za eksperiment (Cecil 1941, enako tudi Murray 1948, zlasti 65–83; 1965; Kunz 1960, 327; Bennett in Oliver 2002, 27). Eksperimentalna je vsekakor bila uvedba »ukrepov miroljubnega pritiska« (Bertram 1931, 169) – sicer v decentralizirani obliki, katerih uporaba je bila pogojena z izključno individualno odločitvijo države članice Društva narodov – kot orodja kolektivne varnosti. Ti ukrepi so svoje mesto dobili v prvem odstavku 16. člena Pakta in jih gre razumeti kot zametek institucionaliziranih sankcij.⁸⁶ Njihova normativna ureditev in praktična (ne)uporaba pa sta pomembno doprinesli k oblikovanju sodobnih institucionaliziranih sankcij.

Normativna ureditev in praktična (ne)uporaba

⁸⁵Prezreti sicer ne gre številnih prizanesljivih besed, ki so jih avtorji izrekli o Društvu narodov, predvsem o njegovih dosežkih na področju spodbujanja meddržavnega sodelovanja in preprečevanja manjših oboroženih spopadov (glej Grosman 1926, 19; Watt 1933, 103–104; Niemeyer 1952, 558). Društvo narodov je ustvarjalo stanje, »ko izvršena dejanja niso bila več obravnavana kot nekaj normalnega in je uporaba sile v mednarodnih odnosih dobila značaj nemoralnosti« (Hoffman v Benko 2000, 197–198).

⁸⁶Preostali trije odstavki 16. člena Pakta so se glasili:

»V takem primeru je dolžnost Sveta, da različnim zainteresiranim vladam priporoči, katere učinkovite vojaške, pomorske ali zračne sile naj članice Društva solidarno prispevajo k oboroženim silam, ki bodo varovale zaveze Društva.

Članice Društva tudi soglašajo, da se bodo vzajemno podpirale pri finančnih in gospodarskih ukrepih, sprejetih skladno s tem členom, da bi na ta način zmanjšale izgubo in nevšečnosti, do katerih bi lahko prišlo zaradi navedenih ukrepov, in da se vzajemno podpirajo pri zoperstavljanju kakršnim koli posebnim ukrepom, ki bi jih sprejela država kršiteljica Pakta proti kateri koli od njih. Sprejele bodo tudi potrebne ukrepe za prehod vojaških sil članic Društva, ki sodelujejo pri varovanju zavez Društva, prek njihovega ozemlja.

Članica Društva, ki krši zaveze Društva, je lahko izključena iz članstva Društva s potrditvijo predstavnikov vseh drugih držav članic Društva, zastopanih v Svetu.«

Na podlagi 16. člena Pakta⁸⁷ so bile države članice Društva narodov zavezane sprejeti ukrepe, gospodarske ali finančne narave, če bi članica začela vojno v nasprotju z določili Pakta o postopanju v primeru sporov med članicami Društva. Cilj teh ukrepov je bil osamiti kršiteljico (Hindmarsh 1933, 152) in jo na ta način prisiliti k spoštovanju obveznosti iz Pakta.

Pakt je sicer razlikoval med neoboroženimi ukrepi (prvi odstavek 16. člena Pakta navaja prekinitev trgovinskih ali finančnih odnosov ter prepoved stikov oziroma prekinitev finančnega, gospodarskega ali osebnega sodelovanja med državljani države kršiteljice in drugimi državljani) in posegom po oboroženih ukrepih (drugi odstavek 16. člena Pakta). Medtem ko je Pakt od držav članic terjal sprejetje neoboroženih ukrepov nemudoma po kršiteljičinem vojnem dejanju, ki je v nasprotju z določili Pakta, članice pa so pri sprejetju teh ukrepov delovale individualno, je bila dolžnost Sveta, da državam članicam (zgolj) priporoča uporabo oboroženih ukrepov. Pakt je torej nalagal sprejetje neoboroženih ukrepov *ex lege*, na podlagi samega Pakta, avtomatično, takojšnjo in celovito (Bertram 1931, 160; Benko 2000, 189), naložitev oboroženih ukrepov pa je bila fakultativna (Benko 2000, 189). Kljub različni ureditvi obeh ukrepov in deljenim stališčem o razmerju med oboroženimi in neoboroženimi ukrepi⁸⁸ so oboji tvorili celovit sistem v sklopu kolektivne varnosti (Božić 1971, 194).

Te ukrepe je mogoče enačiti s sodobnimi institucionaliziranimi sankcijami v pomenu te disertacije, upoštevaje nekaj njihovih poglobitvenih opredelilnih elementov: (1) predpisalo jih je Društvo narodov (tj. mednarodna organizacija), (2) bili so gospodarske in finančne narave (tj. niso vključevali uporabo oborožene sile) ter (3) z njimi se je poskušalo kolektivno in zbrano odgovoriti na tista vojna dejanja kršiteljice, ki niso bila v skladu z določili Pakta (tj. kolektivna reakcija na kršitev mednarodnega miru in varnosti).

Že grožnje po uporabi teh ukrepov so v zgodnji fazi obstoja Društva narodov nekajkrat dosegle svoj namen, rešile spor in kršiteljice vrnile na pot spoštovanja obveznosti iz Pakta (npr. ko je Jugoslavija napadla albansko ozemlje leta 1921, glej Wilson 1931, 68–70; Scott 1973, 170; Simons 1999, 52; in ko je grška vojska vpadla na ozemlje Bolgarije leta 1925, glej npr. Wilson

⁸⁷ Bertram vpogleda v zgodovino nastajanja 16. člena Pakta (1931, 140–143; glej tudi Forster 1926, 3–4). Določilo o sankcijah se je začelo z delom zunanjepolitičnega odbora, ki mu je predsedoval lord Phillimore. Osnutek odbora (t. i. *Phillimore Draft*) je bil prvi poskus oblikovanja določila o sankcijah. Tedanji ameriški predsednik Wilson je ob nasvetih svojih svetovalcev v osnutek vnesel še svoje spremembe (prav tam, 143).

⁸⁸ Williams (1936, 143) je denimo poudaril, da Pakt ne ureja razmerja med oboroženimi in neoboroženimi ukrepi. Božić (1971, 194) je zagovarjal postopnost ukrepov, pri čemer naj bi se najprej poseglo po neoboroženih ukrepih kot opominu, te pa bi kasneje v primeru neuspešnosti nadgradila uporaba oboroženih ukrepov. Zimmermann (1935, 764) je pojasnil, da so bili neoboroženi ukrepi izvorno štetni kot dopolnilni ukrepi oziroma kot prispevek šibkejših držav, ki v vojaškem smislu sicer ne bi mogle veliko prispevati.

1931, 70–71). Napori, da bi se že z grožnjo ali dejanskim posegom po teh ukrepih tudi v drugih primerih preprečili uspehi kršiteljic oziroma dosegla prenehanja kršitve določil Pakta, so se izjalovili v politično pomembnih situacijah, ki so vključevala močnejšo ali pomembnejšo državo članico (npr. v primeru japonske agresije na Kitajsko med septembrom 1931 in marcem 1933, podrobneje Fiedorowicz 1936, 124–128; Scott 1973, 208–241; Simons 1999, 52–54; in v primeru italijanske agresije na nekdanjo Abesinijo med septembrom 1935 in julijem 1936, podrobneje glej Zimmern 1935; Fiedorowicz 1936, 117–131; Rowan-Robinson 1936, 98–121; Tomšič 1936, 266–267; La Pradelle 1938; Cavaré 1950; Baer 1967, 351–358; 1973; Scott 1973, 318–368; Simons 1999, 55–60). Takrat so se pokazale pomanjkljivosti in nedorečenosti, po katerih se je tudi odlikoval prvi odstavek 16. člena Pakta in na katere je doktrina preudarno opozarjala (Bertram 1931, 161–162; Hindmarsh 1933, 158–159; Rowan-Robinson 1936, 19; Williams 1936; Božić 1971; Scott 1973, 118; Benko 2000, 190–191; Koskenniemi 2012, 360–362, ko povzema stališča priznanega mednarodnega pravnika Lauterpachta, glej npr. Lauterpacht 1936).⁸⁹ Pakt namreč ni opredeljeval, kaj je vojno dejanje, niti ni predpisal organa, ki bi te ukrepe lahko izrekel. Odločitev o kršitvi obveznosti iz Pakta in posledično dolžnost uporabe ukrepov sta bili zato prepuščeni vsaki državi članici (Williams 1936, 136; McCoubrey in Morris 1999, 201; Hurd 2007, 13), torej »subjektivn[i] in *ex parte*« (Hindmarsh 1933, 157). Avtoritativna razlaga določil Pakta ni bila v rokah Društva narodov (npr. Koskenniemi 2012, 360), temveč v rokah vsake članice. Ključna pomanjkljivost je torej ležala v decentraliziranem sistemu kolektivne varnosti (Kelsen 2000, 726; 2003, 54; Beyerlin 1995, 1113). Kljub besedilu, da je treba v primeru vojnega dejanja nemudoma poseči po teh ukrepih, se je vsaka članica sama odločila, ali bo ukrepe tudi sprejela (Benko 2000, 190).

Odgovor na vprašanje, zakaj je bilo sprejeto tako nedorečeno besedilo Pakta, gre iskati morda v kompromisu, ki je bil rezultat pogajanj o besedilu Pakta, morda v zavestni odločitvi snovalcev Pakta, da čim manj omejujejo države pri sodelovanju v Društvu narodov (slednje domneva npr. Benko, prav tam, 191), ali pa nemara v začetniških napakah, ki jih snovalci zavoljo neizkušenosti niso pravočasno dognali.

⁸⁹ Skupščina je sicer poskušala zaobiti te pomanjkljivosti in nedorečenosti s sprejetjem resolucije o gospodarskem orožju 4. oktobra 1921, ki je povzela spremembe in dopolnitve 16. člena Pakta (glej npr. Williams 1936, 143; Božić 1971, 40; Benko 2000, 194). Te naj bi med drugim zaobsegale določitev datuma, ko Svet priporoča začetek uporabe ukrepov; razbremenitev nekaterih držav pri izvajanju sprejetih ukrepov; ter mnenje Sveta o domnevni kršitvi Pakta, pri čemer se glasovi v spor vključenih držav ne bi šteli. Predlogi za spremembo 16. člena Pakta so – ker jih Skupščina ni bila pristojna sprejeti, v Svetu pa do njihovega sprejetja ni prišlo – ostali zgolj smernice, ki jih Skupščina priporoči Svetu in državam članicam pri uporabi 16. člena Pakta (Bertram 1931, 151–152; Williams 1936, 143; Alting von Geusau 1999, 3).

Z vidika uporabe neoboroženih ukrepov v praksi sta ilustrativna zlasti dva zgodovinska primera.⁹⁰ Japonsko-kitajski spor⁹¹ je pomenil »prvi veliki test za Društvo narodov« (Scott 1973, 318) z neuspešnim koncem (Fiedorowicz 1936, 124; Scott 1973, 241). Japonska je 18. septembra 1931 napadla kitajsko pokrajino Mandžurijo, skoraj pol leta kasneje, 9. marca 1932, pa jo je razglasila za suvereno državo Mančuko (Scott 1973, 220). Preiskovalna komisija Društva narodov, ki je pod vodstvom lorda Lyttona končno prispela v Mandžurijo, da bi nepristransko proučila okoliščine konflikta, je bila prepozna, dobro napisano poročilo s pregledom zgodovine, dogodkov in dokazov pa je nedvoumno obsodilo Japonsko zaradi agresije na kitajsko ozemlje (prav tam, 230). Skupščina je 14. februarja 1933 na podlagi tega poročila sprejela resolucijo, v kateri je države članice Društva narodov pozvala k nepriznanju Mančuka. Ko se je državam članicam vendarle uspelo (vsaj) poenotiti v obsodbi Japonske in njene agresije, je Japonska izstopila iz Društva narodov (Simons 1999, 54).

Društvo narodov je učilo z zgledom. Namesto da bi hitro poseglo po 16. členu Pakta ter se izkazalo z odločnostjo in enotnostjo, je s svojim omahovanjem, dolgotrajnimi postopki in končnim rezultatom, ki ni v ničemer omajal japonskih stališč ali položaja, nasprotno, spodbudil želje drugih držav po uporabi metod, ki se jih je posluževala Japonska (Simons 1999, 54).

»[T]renutek največjega zmagoslavja kot tudi tragičnega padca« (Niemeyer 1952, 544) gre pripisati reševanju italijansko-abesinskega spora v Društvu narodov.⁹² Agresijo Italije nad Abesinijo bi lahko opredelili tudi kot napad močnejše, naseljene, visoko organizirane države s politično podporo (zato, da bi se jo odvrnilo od pretiranega približevanja Nemčiji), ki želi povečati svojo (vojaško) moč nad šibkejšim, osamljenim, primitivnim afriškim ljudstvom brez zaveznikov, naseljenim na neizkoriščenem ozemlju, ki naj bi bilo bogato med drugim z minerali (Zimmern 1935, 751; tudi Royal Institute of International Affairs 1938, 1). To je primer, ko se

⁹⁰ Omeniti velja tudi reševanja spora med revnima južnoameriškim državam Bolivijo in Paragvajem zaradi pretežno nenaseljenega predela Chaco (1932–1935). Svet je v okviru Društva narodov leta 1933 sprejel priporočilo, naj države članice uvedejo proti obema državam v sporu embargo na orožje. Pri tem je postopal, kot veleva drugi odstavek 16. člena Pakta glede oboroženih ukrepov, čeprav gre pritrčiti, da je embargo na orožje po vsebini dejansko gospodarski in ne vojaški ukrep – navkljub temu, da se nanaša na prepoved trgovanja z orožjem in vojno opremo (Božić 1971, 66–67). Po izstopu iz Društva narodov je Paragvaj pristal na mirovna pogajanja, s tri leta kasneje podpisano mirovno pogodbo med obema državam pa je pridobil večino spornega ozemlja (Scott 1973, 248). Podrobneje o tem sporu glej npr. Fiedorowicz 1936, 122–124; Božić 1971, 62–66; Scott 1973, 242–248; Farcau 1996.

⁹¹ Podrobneje o tem sporu glej Fiedorowicz 1936, 124–128; Scott 1973, 208–241; Simons 1999, 52–54.

⁹² Podrobneje o italijansko-abesinskem sporu glej med drugim Zimmern 1935; Fiedorowicz 1936, 117–131; Rowan-Robinson 1936, 98–121; Tomšič 1936, 266–267; La Pradelle 1938; Cavaré 1950; Baer 1967, 351–358; 1973; Macdonald 1967, 90–106; Scott 1973, 318–368; Doxey 1980, 45–54; Simons 1999, 55–60.

je Društvo narodov le uspelo poenotiti v obsodbi italijanske agresije nad nemočno Abesinijo (Italija se je torej zatekla k vojni v nasprotju z določili Pakta) in v soglašanju o sprejetju neoboroženih ukrepov po prvem odstavku 16. člena Pakta, ki so se začeli izvajati 18. novembra 1935.

Kljub na papirju hitremu, poenotenemu in tekočemu delovanju Društva narodov v tem primeru se je praktično udejanjanje zapisanih zavez izkazalo kot pogubno za Abesinijo in Društvo narodov. Prvič, štiri članice niso pritrdile obsodbi Italije v Skupščini. Poleg, razumljivo, Italije, niso bile pripravljene izvajati ukrepov (iz strahu) soseda Avstrija ter (zaradi koristi) gospodarski partnerici Madžarska in Albanija (Zimmern 1935, 763; Scott 1973, 340). Drugič, ukrepi niso bili po črki Pakta, ki je v takem primeru predpisal vseobsežne gospodarske ali finančne ukrepe. Namesto celovite prekinitve gospodarskih ali finančnih odnosov so bili sprejeti zgolj posamezni, selektivni, delni ukrepi, ki so zajemali štiri sklope: 1) embargo na orožje proti Italiji, 2) prepoved posojil Italiji, 3) prepoved uvoza italijanskega blaga (z izjemo zlata in srebra) ter 4) prepoved izvoza surovin, potrebnih za proizvodnjo orožja in vojne opreme (npr. kavčuka in aluminija) (glej npr. Kuhn 1936, 83; Bonn 1937, 354; Božić 1971, 92–93; Ferris 2006, 118).⁹³ Tretjič, predvsem izvzetje trgovanja z nafto iz sklopa ukrepov je bilo pomenljivo, kajti, kot so poročali strokovnjaki, bi embargo na nafto v nekaj mesecih izčrpal italijanska sredstva in ustavil njen vojaški pohod, celo če se tega ukrepa ne bi poslužile tudi ZDA (glej npr. Fiedorowicz 1936, 131; Rowan-Robinson 1936, 118; Scott 1973, 352; Rosen 1993, 4; Simons 1999, 57; Ristuccia 2000). Četrto, Francija in Združeno kraljestvo sta vodili omahljivo politiko in popuščali Italiji zaradi bojazni pred Nemčijo (Tomšič 1936, 267; Baer 1973, 166; Simons 1999, 58). Petič, značilna sta bila nezavzetost pri izvajanju teh ukrepov oziroma njihovo pomanjkljivo izvajanje ali celo neizvajanje (npr. Nemčija, Avstrija; Fiedorowicz 1936, 129; Macdonald 1967, 99; Grieve 1969, 433; Rosen 1993, 4; Simons 1999, 58) in neselektivno izvajanje embarga na orožje (ZDA so ga naložile obema državam v sporu; Schlesinger 2003, 27).

Od 2. oktobra 1935, ko je začela napad na Abesinijo, do 9. maja 1936, ko jo je anektirala, torej v dobrih sedmih mesecih je Italija dosegla svoj cilj, Društvo narodov pa je s sprejeto resolucijo prenehalo z izvajanjem gospodarskih ukrepov. Abesinija je edina država, ki je glasovala proti tej odločitvi (Farrall 2007, 56). Ob vseh slabostih in pomanjkljivostih Društva

⁹³ Ferris (2006) je proučila, kako je fašistična oblast sprejete ukrepe uporabila za spodbujanje nacionalizma in avtarkije ter kakšen je bil učinek teh ukrepov na vsakdanje življenje Benečanov. Kako so gospodarski ukrepi Društva narodov učinkovali na Italijo, podrobneje ekonomist Welk 1937. *Pojasnil je*, da je imela Italija visoko razvit mehanizem nadzora zunanjetrgovinskega poslovanja, s katerim se je borila proti uvoznim omejitvam, ki so jih izvajale države, podpornice negativnih ukrepov.

narodov je nedvomno tudi neuspešnost reševanja italijanskega napada na Abesinijo doprinesla k njegovemu propadu. 18. aprila 1946 je potekala zadnja seja Skupščine Društva narodov.

3.2.1.2 Organizacija združenih narodov

»Varnostni svet sme odločiti, katere ukrepe, ki ne vključujejo uporabe oborožene sile, je treba izvajati, zato da bi se izpršile njegove odločbe, in sme pozvati člane Združenih narodov, naj izvedejo te ukrepe. Med te ukrepe lahko sodijo popolna ali delna prekinitve ekonomskih odnosov in železniških, pomorskih, zračnih, poštnih, telegrafskih, radijskih in drugih komunikacijskih sredstev ter pretrganje diplomatskih odnosov«.

(41. člen Ustanovne listine)

Društvo narodov še ni uradno razpadlo, ko so se že pojavile ideje o njegovem nasledniku.⁹⁴ Tedanji predsednik ZDA Roosevelt se je – kot njegov predhodnik Wilson po prvi svetovni vojni – zavedal potrebe po vzpostavitvi multilateralnega okvira, v katerem bi po koncu druge svetovne vojne reševali vprašanja mednarodnega miru in varnosti.⁹⁵ Četudi se je OZN želela oddaljiti od podobe neuspelega Društva narodov, je njena normativna ureditev posledica izkušenj prav te organizacije. OZN ne pomeni prekinitve s preteklostjo, temveč nadaljevanje »starih idej in metod z nekaj spremembami, ki so bile potrebne v luči preteklih izkušenj« (Goodrich 1947, 5, podobno Kunz 1960, 329).⁹⁶ Ne gre prezreti okolja (tj. še trajajoča druga svetovna vojna), ki je prav tako vplivalo na njeno ustanovno podlago (Koskenniemi 1995, 335).

⁹⁴ Društvo narodov in OZN sta soobstajala od oktobra 1945 do razpada Društva narodov aprila 1946 (glej Klabbers 2007a, 124; in Skupščina Društva narodov 1947).

⁹⁵ Trije trenutki so bili ključni pri oblikovanju Ustanovne listine: razprava in pogajanja o njenem besedilu, ki so potekala med Londonom in Washingtonom od leta 1940; predlog Dumbarton Oaks leta 1944; ter oblikovanje končnega besedila na ustanovni konferenci v San Franciscu, ki je potekala od aprila do junija 1945 (Koskenniemi 1995, 335). Ta je svoj uspeh potrdila s podpisom Ustanovne listine, ki je začela veljati 24. oktobra 1945. Podrobneje o OZN, njeni ustanovitvi in Ustanovni listini glej npr. Gibson 1991, 29–60; Simons 1999, 62–114; Bennett in Oliver 2002, 46–177; Malone 2004; Simpson 2004, 165–193; Türk 2007, 320–362; Khan 2012. Podrobneje o konferenci v Dumbarton Oaksu, ki je vodila k ustanovitvi OZN, glej Hilderbrand 1990. Pregledno in aktualno primerjavo med OZN leta 1945 in OZN na začetku 21. stoletja opravi Schrijver 2006.

⁹⁶ Večina določil je bila vzeta neposredno iz Pakta s spremembo poimenovanj ali prerazporeditvijo besedila, nekatera določila pa so le kodifikacija prakse Društva narodov ali logični razvoj idej (Goodrich 1947, 5).

S cilji⁹⁷ in načeli,⁹⁸ zapisanimi v 1. in 2. členu Ustanovne listine, OZN pokaže svojo usmeritev in privrženost ideji mednarodnega sodelovanja in mirnemu reševanju sporov, temeljni cilj pa vidi v varovanju mednarodnega miru in varnosti, omenjenem tudi v preambuli Ustanovne listine (glej Meddržavno sodišče 1962, 167–168; Wolfrum 2012, 109). Varovanje mednarodnega miru in varnosti ni samo politični in pravni cilj ZN, temveč se mu – še posebej v zadnjem obdobju (vnovičnega) zorenja spoznanja o prepletenosti etike, prava in politike ter prisotnosti etičnega diskurza v pravu in politiki – pripisuje tudi etična podstat (glej podrobneje npr. Childress III 2012; tudi Pavliha 2012). Izpolnitev drugih ciljev je odvisna »od uresničitve tega temeljnega pogoja«, kot je poudarilo Meddržavno sodišče (1962, 168). Čeprav je od ustanovitve

⁹⁷ Člen 1 se glasi: »Cilji Združenih narodov so: 1. varovati mednarodni mir in varnost ter v ta namen: izvajati učinkovite kolektivne ukrepe, da se preprečijo in odvrnejo grožnje miru in da se zatrejo agresivna dejanja ali druge kršitve miru, in si prizadevati, da se mednarodni spori ali pa situacije, ki bi utegnile privedi do kršitve miru, zgladijo ali uredijo z mirnimi sredstvi in v skladu z načeli pravičnosti in mednarodnega prava, 2. razvijati med narodi prijateljske odnose, sloneče na spoštovanju načela enakopravnosti ljudstev in njihove samoodločbe, ter izvajati tudi ukrepe za utrditev svetovnega miru, 3. uresničevati mednarodno sodelovanje s tem, da se rešujejo mednarodni problemi ekonomske, socialne, kulturne ali človekoljubne narave, kakor tudi s tem, da se razvija in spodbuja spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin za vse ljudi, ne glede na raso, spol, jezik ali vero, in 4. biti središče, kjer naj se usklaja dejavnost narodov za doseganje teh skupnih ciljev.«

⁹⁸ Člen 2 se glasi:

»Organizacija in njeni člani morajo zato, da se dosežejo cilji, navedeni v 1. členu, delati v skladu s temile načeli:

1. Organizacija temelji na načelu suverene enakosti vseh svojih članov.
2. Vsi člani naj vestno in pošteno spolnjujejo obveznosti, ki so jih prevzeli v skladu s to Ustanovno listino, da s tem zagotovijo vsakemu izmed njih pravice in koristi, ki izvirajo iz članstva.
3. Vsi člani naj rešujejo svoje mednarodne spore z mirnimi sredstvi na tak način, da se mednarodni mir in varnost in pa pravičnost ne spravijo v nevarnost.
4. Vsi člani naj se v svojih mednarodnih odnosih vzdržujejo grožnje s silo ali uporabe sile, ki bi bila naperjena proti teritorialni nedotakljivosti ali politični neodvisnosti katerekoli države, ali pa ki bi bila kako drugače nezdržljiva s cilji Združenih narodov.
5. Vsi člani naj v polni meri pomagajo Združenim narodom v sleherni akciji, ki bi jo ti izvajali v skladu s to Ustanovno listino, in naj se vzdržujejo dajanja pomoči katerikoli državi, proti kateri bi Združeni narodi izvajali preventivno ali prisilno akcijo.
6. Organizacija naj zagotovi, da bodo države, ki niso članice Združenih narodov, delale v skladu s temi načeli, kolikor bi to bilo potrebno za ohranitev mednarodnega miru in varnosti.
7. Nobena določba te Ustanovne listine ne daje pravice Združenim narodom, da bi se vmešavali v zadeve, ki po svojem bistvu sodijo v notranjo pristojnost države, in tudi ne nalaga članom dolžnosti, da bi take zadeve izročali v reševanje po tej Ustanovni listini, vendar to načelo nikakor ne izključuje uporabe prisilnih ukrepov po VII. poglavju.«

Glej tudi Deklaracijo o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami v skladu z Ustanovno listino Združenih narodov (Generalna skupščina 1970).

OZN preteklo skoraj sedemdeset let in je bilo začetno obdobje znatno drugačno od sodobnega mednarodnega okolja, so zapisani cilji in načela tako univerzalni, da še danes služijo svojemu namenu in tvorijo »temeljne standarde, ki urejajo delovanje držav« (Cassese 1986, 127) v sodobnih mednarodnih odnosih (prim. Higgins 2002, 143).

»Mir⁹⁹ je postal glavni cilj mednarodne skupnosti« (Cassese 2005, 39). S premostitvijo (vsaj na normativni ravni) razlik med »ustanovnimi očetmi« OZN je bila dana podlaga sistemu kolektivne varnosti in vcepljena dolžnost mirnega reševanja sporov.¹⁰⁰ Nihče pa verjetno ni verjel v to, da bo ustanovitev sodobne mednarodne organizacije preprečila nastanek morebitnih trenj, konfliktov oziroma spopadov (prav tam, 40). Kot je ob priložnosti povedal nekdanji predstavnik ZDA v ZN Lodge: »Ta organizacija je ustvarjena z namenom, da ti pomaga, da ne greš v pekel. Ni pa ustvarjena zato, da bi te pripeljala v nebesa« (v Heinbecker 2005, 14; podobno Hinsley 1963, 338).

Z Ustanovno listino, ki je bila torej »zasnovana kot temeljni normativni okvir sodobnih mednarodnih odnosov« (Türk 2007, 45), je vzpostavljen institucionalni sistem, s katerim se uresničujejo cilji OZN. Njeni poglavitni organi so: Generalna skupščina, Varnostni svet, Ekonomski in socialni svet, Skrbniški svet, Meddržavno sodišče in Sekretariat (prvi odstavek 7. člena Ustanovne listine). Ustanovna listina ne pozna sistema »zavor in ravnovesij« (Dupuy 1997, 27), ki je sicer značilen za nacionalne ustavne ureditve.¹⁰¹ Velike sile so v OZN videle »strukturo, namenjeno vzdrževanju reda«, ne »mednarodne pravičnosti« (Koskenniemi 1995, 335). Namesto sistema zavor in ravnovesij je bil vzpostavljen sistem ravnovesja med »funkcionalno učinkovitostjo Varnostnega sveta«, v rokah katerega je »trda sila« vzdrževanja mednarodnega

⁹⁹ Odsotnost vojne in nasilja Knapp (2010, 29–30) opredeli kot »negativni« mir, kar ustreza ozki opredelitvi miru kot »zgolj odsotnosti grožnje ali uporabe sile, naperjene proti teritorialni nedotakljivosti ali politični neodvisnosti katerekoli države« (v smislu četrtega odstavka 2. člena Ustanovne listine, glej Wolfrum 2012, 109). Vendar Wolfrum opozori, da preambula ter prvi, drugi in tretji odstavek 1. člena Ustanovne listine nakazujejo, da je mir »več kot odsotnost vojne« (prav tam, 110), negativna opredelitev miru pa ne ustreza sodobnemu mednarodnemu okolju. Ustanovna listina opredeljuje tudi cilje, ki so povezani s spodbujanjem »pozitivnega« miru (npr. razvoj prijateljskih odnosov med narodi, mirno reševanje sporov, spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin). »Pozitivni mir« zajema »dejavnost, ki je nujna za vzdrževanje pogojev miru« (prav tam).

¹⁰⁰ Prevladujoče prepričanje je, da načelo nevmešavanja v notranje zadeve »nikakor ne izključuje uporabe prisilnih ukrepov po VII. poglavju« (Ngobi 1995, 20; Shaw 2008, 1237). V preteklosti so sicer bila prisotna tudi drugačna stališča. Na primer Kunz (1960, 339) je menil, da je vsaka grožnja ali uporaba oborožene sile, vključno z namenom izrekanja institucionaliziranih sankcij, prepovedana.

¹⁰¹ Ni jasne razmejitve pristojnosti med zakonodajno, izvršilno in sodno oblastjo v OZN, kot je to v nacionalnih pravnih redih. Tzanakopoulos zato predlaga uporabo pravilnejšega pojma »razdelitev« pristojnosti med organi (2011, 7).

miru in varnosti, in pristojnostjo Generalne skupščine, da razpravlja o vseh politikah, torej tudi o politiki Varnostnega sveta (prav tam, 339; podrobneje o razmerju med Generalno skupščino in Varnostnim svetom prav tam, 337–347).

Uporaba institucionaliziranih sankcij v OZN je v rokah Varnostnega sveta (o tem organu pregledno Hilaire 2005, 253–295), ki je bil oblikovan tako, da zasede »poseben položaj v organizaciji« (Lee 1947, 33). Pristojnosti osrednjega razpravljalnega organa (10. člen Ustanovne listine), kjer so zbrani predstavniki vseh članic te organizacije, tj. Generalne skupščine, čeprav omejene in vezane na delovanje Varnostnega sveta, segajo tudi na področje varovanja mednarodnega miru in varnosti. O teh vprašanjih sme Generalna skupščina zgolj razpravljati in dati priporočila oziroma napotiti na Varnostni svet ter ga opozoriti na situacije, ki bi utegnile ogroziti mednarodni mir in varnost (drugi in tretji odstavek 11. člena Ustanovne listine). Generalna skupščina je na primer z resolucijo 2022 (Generalna skupščina 1965) opozorila Varnostni svet na »vnetljivo situacijo v Južni Rodeziji, ki ogroža mednarodni mir in varnost« (glej tudi McDougal in Reisman 1968). Leta preden je Varnostni svet sprejel obvezujoče institucionalizirane sankcije proti Južni Afriki, ga je Generalna skupščina opozorila, da nadaljevanje politike rasne segregacije v tej državi »resno ogroža mednarodni mir in varnost« (Generalna skupščina 1962), in med drugim zahtevala, da Varnostni svet sprejme sankcije, s katerimi naj se zagotovi južnoafriško spoštovanje resolucij Generalne skupščine in Varnostnega sveta glede politike apartheida.

Ustanovna listina torej ne daje Generalni skupščini pristojnosti v zvezi z uporabo institucionaliziranih sankcij. Kljub sprejetju resolucije Združeni za mir (*Uniting for Peace*)¹⁰² je delovanje Generalne skupščine pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike zaradi (le) priporočilne narave predlaganih ukrepov in zaradi njegove pogojenosti z ohromelim Varnostnim svetom vseeno omejeno (Božić 1971, 55).

¹⁰² Zaradi pravice veta stalnih članic Varnostnega sveta in – v primeru uporabe veta – omejenega delovanja tega organa je Generalna skupščina izkoristila priložnost vzpostavitve mehanizma, ki bi ji omogočal naložitev ukrepov kolektivne varnosti. S sprejetjem resolucije Združeni za mir (Generalna skupščina 1950; podrobneje o nastanku tega mehanizma Woolsey 1951; glej tudi Klein in Schmahl 2012, 471–476) je Generalna skupščina poskušala zaobiti možnost negativnega glasu Sovjetske zveze pri odločanju Varnostnega sveta o ukrepanju glede vojne na korejskem polotoku (1950–1953). S to resolucijo je predviden postopek, ki steče, če Varnostni svet zaradi pomanjkanja soglasja stalnih članic ne more opravljati svoje temeljne naloge, tj. varovati mednarodni mir in varnost. V takem primeru Generalna skupščina nemudoma obravnava zadevo, kjer se zdi, da gre za grožnjo miru, kršitev miru ali akt agresije (če ne zaseda, v ta namen skliče nujno izredno zasedanje), in sprejme ustrezna priporočila o kolektivnih ukrepih.

Normativna ureditev in praktična uporaba

Varnostni svet uresničuje svojo prvenstveno odgovornost za ohranitev mednarodnega miru in varnosti (tudi) s sprejetjem institucionaliziranih sankcij po postopku, ki ga narekuje VII. poglavje Ustanovne listine.

Institucionalizirane sankcije so v Ustanovno listino vključene kot »eno glavnih orodij« (Farrall 2007, 62) Varnostnega sveta. Njegova omejena sestava (petnajst članic, od katerih jih ima pet zagotovljeno mesto v tem organu – Kitajska, Francija, Rusija, Združeno kraljestvo in ZDA – preostalih deset pa je izvoljenih za dobo dveh let, upoštevajoč geografsko porazdelitev in njihov prispevek k ohranitvi mednarodnega miru in varnosti, glej 23. člen Ustanovne listine), zaupana naloga (prvenstvena odgovornost za ohranitev mednarodnega miru in varnosti, glej 24. člen Ustanovne listine) in obvezujočnost sprejetih odločitev (države članice morajo sprejeti in izvršiti odločitve Varnostnega sveta, ki so v skladu z Ustanovno listino, torej *intra vires* odločitve, glej 25. člen,¹⁰³ in posebej glede odločitev o ohranitvi mednarodnega miru in varnosti 48. člen Ustanovne listine, glej tudi Bowett 1994; podrobneje Tzanakopoulos 2011, 164–174) kažejo na pomemben položaj tega odločevalskega organa v okviru OZN (v teh elementih se hkrati razlikuje od razpravljalnega telesa Generalne skupščine, podrobneje Wood 1996, 152). Zato je razumljivo, da je bila njegova ureditev na konferenci v Dumbarton Oaksu v ospredju »večine razprav – in nesoglasij« (Hilderbrand 1990, 122–158; glej tudi Lee 1947). Poleg uporabe veta velikih sil – vprašanje, ki je razdiralno vplivalo na potek konference – so se v pogajanjih dotaknili tudi določila o sankcijah (Hilderbrand 1990, 183–228). Sovjetska zveza je zagovarjala izčrpen seznam neoboroženih ukrepov, ZDA in Združeno kraljestvo pa sta vztrajala na neprimernosti tovrstnega omejevanja Varnostnega sveta (prav tam, 138–139; Geiss 2005, 172; Krisch 2012b, 1307). Soglasje se je doseglo ob eksplifikativnem seznamu ukrepov, »ki ne vključujejo uporabe oborožene sile«¹⁰⁴ in so našli mesto v 41. členu Ustanovne listine (Hilderbrand 1990,

¹⁰³ Velja dodati, da dolžnost sprejetja in izvršitve odločitev Varnostnega sveta iz 25. člena Ustanovne listine ni omejena na prisilne ukrepe, sprejete na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine (Meddržavno sodišče 1971, 113. točka).

¹⁰⁴ Oboroženi ukrepi so določeni v 42. členu, ki pravi: »Če bi Varnostni svet menil, da ukrepi, določeni v 41. členu, ne bi ustrezali, ali da so se pokazali neustrezni, sme z zračnimi, pomorskimi ali kopenskimi silami izvesti tako akcijo, kakršna bi se mu zdela potrebna za ohranitev ali vzpostavitev mednarodnega miru in varnosti. Taka akcija lahko vključuje demonstracije, blokado in druge operacije, ki se izvedejo z zračnimi, pomorskimi ali kopenskimi silami članov Združenih narodov.« Doktrina opozarja na mestoma zamegljeno mejo med oboroženimi in neoboroženimi ukrepi (Lapidoth 1992, 118), ko Varnostni svet v resolucijah, s katerimi uvaja institucionalizirane sankcije, ne navede konkretne določbe VII. poglavja Ustanovne listine, sprejeti ukrepi pa vključujejo tudi uporabo sile, če je to

139; Krisch 2012b, 1307). O uporabi institucionaliziranih sankcij odloča izključno Varnostni svet, sprejmejo se z namenom izvršitve njegovih odločitev na področju ohranitve¹⁰⁵ ali vzpostavitve¹⁰⁶ mednarodnega miru in varnosti ter so bodisi obvezujoče bodisi neobvezujoče narave.

Znatna prožnost in ekskluzivnost Varnostnega sveta sta vsekakor značilni lastnosti uporabe obvezujočih institucionaliziranih sankcij OZN. V času pogajanj je bila vidna želja pripravljavcev predloga Ustanovne listine po čim večji diskreciji, ki naj jo ima poglavitni organ za varovanje temeljnega cilja te organizacije, tj. mednarodnega miru in varnosti.¹⁰⁷ Kelsen je kmalu predvidel, da bi pravica veta stalnih članic lahko otežila delovanje Varnostnega sveta na enak način kot soglasno odločanje ter bila sporna z vidika načela suverene enakosti vseh držav članic (1945, 57).¹⁰⁸ Ker pa pravica veta sovпада z bremenom odgovornosti za ohranitev mednarodnega miru in varnosti, ki leži na velikih silah, se je zdelo razumljivo, morda celo upravičeno, da velike sile niso dopustile preglasovanja (prav tam, 57–58; Lee 1947, 33). Proces odločanja o uporabi institucionaliziranih sankcij je zato prežet s prosto presojo Varnostnega sveta, ki sega tako daleč, da mu v primerih, ko bi šlo za evidenten obstoj sprožilne situacije, o tem ni treba sprejeti ugotovitve oziroma mu v primerih ugotovitve obstoja sprožilne situacije ni treba izreči sankcijskih ukrepov (glej npr. Higgins 1964, 88; Božić 1971, 45). Preprosto povedano, grožnja miru je to, kar Varnostni svet opredeli za grožnjo miru (Tzanakopoulos 2011, 61), oziroma situacija, o kateri pristojni organ »odloči, da dejansko ogroža mir« (Combacau 1974, 100). Velja dodati opozorilo (podrobneje v poglavju 4.3), da ta moč, ki jo ima Varnostni svet,

potrebno. Tak primer sta resoluciji 221 (Varnostni svet 1966a) in 665 (Varnostni svet 1990d), v katerih je Varnostni svet pozval določene države k prisilnim ukrepom za zaustavitev vojnih plovil, njihov pregled in preverjanje tovora (resolucija 665) oziroma preprečitev vplutja plovil, ki lahko prevažajo nafto, v mozambiško pristanišče Beira (resolucija 221).

¹⁰⁵ McDougal in Reisman (1968, 8, 28. opomba) razumeta »ohranitev« mednarodnega miru in varnosti kot »predhodni ukrep, ki cilja na odstranitev ali preprečitev neposredne grožnje miru, ki se še ni udejanjila v 'kršitev'«.

¹⁰⁶ Vzpostavitev mednarodnega miru in varnosti pomeni »popravni ukrep«, do katerega pride po kršitvi miru (tako McDougal in Reisman 1968, 8, 28. opomba).

¹⁰⁷ O »široki diskreciji« Varnostnega sveta na področju VII. poglavja Ustanovne listine glej npr. Calvocoressi 1964, 53; McDougal in Reisman 1968, 6; Gowlland-Debbas 1990, 367; 466–467; 2000a, 303; 2004d, 4; Hilderbrand 1990, 138; Weckel 1991, 173; Reisman 1993, 93; Sur 1993, 18; Franck 1995a, 218; Nolte 2000, 316; Malone 2003, 492–495.

¹⁰⁸ Podrobneje o tem, kako je prišlo do dogovora o načinu odločanja v ZN, tudi v Varnostnem svetu, in o ureditvi odločanja v Varnostnem svetu glej Lee 1947; Šabić 1999, 127–138, 168–192; glej tudi Hurd 2007, 88–105. Šabić pravi, da je »mogoče postaviti v kontekst« v obdobju hladne vojne izkoriščanje veta velesil za preprečevanje sprejemanja neljubih odločitev, s koncem tega obdobja pa je to težje storiti, čeprav se »v resnici [...] ni spremenilo veliko« (2007, 945).

naleti na postopkovno oviro (zbrati potrebno večino pri glasovanju) in vsebinsko oviro (diskrecija se izvaja le v okviru prava, Varnostni svet pa pri razlagi pojma grožnja miru ni neomejen, obveznost ugotoviti obstoj sprožilne situacije je namreč vsebinske narave; Tzanakopoulos 2011, 61).

Avtoritativna ugotovitev o obstoju ene izmed treh sprožilnih situacij (39. člen Ustanovne listine), ki je *conditio sine qua non* sprejetja institucionaliziranih sankcij, je pokazatelj te prožnosti. To določilo Ustanovne listine je bilo namenoma oblikovano tako, da zagotavlja najširšo mogočo diskrecijo pri opredelitvi določene situacije za grožnjo miru, kršitev miru ali akt agresije (Gill 1995, 45). Odziv Varnostnega sveta ni omejen na situacije, ki imajo »dokazljivo vez z uporabo oborožene sile v mednarodnih odnosih« (Martenczuk 1999, 544) ali jasen »učinek na mednarodne odnose« (de Wet 2004, 175). Kot opozori Farrall (2007, 70), ima v medodvisnem globaliziranem svetu dejansko vsaka situacija, ki bi lahko bila označena za ogrožanje miru, učinek na mednarodne odnose. Neopredeljenost oziroma nedorečenost predvsem pojma »grožnja miru« pa tudi pojma »kršitev miru« ter izmuzljivost koncepta agresije Varnostnega sveta torej ne omejujejo, temveč mu celo omogočajo samovoljnost pri odločanju.¹⁰⁹

Mednarodno sodišče za pregon oseb, odgovornih za resne kršitve mednarodnega humanitarnega prava, storjene na ozemlju nekdanje Jugoslavije od leta 1991 (v nadaljevanju Mednarodno kazensko sodišče za nekdanjo Jugoslavijo) je poudarilo, da je akt agresije »bolj predmet pravne ugotovitve«, grožnja miru pa »bolj politični koncept« (1995, 29. točka). Zato je pogosto slišati trditev, da »VII. poglavje ni predvidelo pravnih sankcij, temveč politične ukrepe, katerih cilj je izključno obnoviti mednarodni mir« (Gowlland-Debbas 1990, 467; podobno 2000a). To stališče dodatno prispeva k soglasnemu razumevanju Varnostnega sveta kot političnega in ne sodnega organa (npr. Dupuy 1993, 617; Reisman 1993, 88; Alting von Geusau 1999, 10; Brownlie 2008, 692; Meddržavno sodišče 1949, 179). Varnostni svet je namreč na »stičišču med politiko in pravom v mednarodnih zadevah« (Farrall 2007, 16).

V dosedanji mednarodni praksi Varnostnega sveta v zvezi z uporabo institucionaliziranih sankcij še ni bilo primera, ko bi ta politični organ ugotovil obstoj

¹⁰⁹ Glede neopredeljenosti oziroma nedorečenosti grožnje miru glej npr. Calvocoressi 1964, 56; Goodrich in drugi 1969, 295–300; Stettinius 1969, 91; tudi Kunz 1960, 329; Gowlland-Debbas 1990, 451–452, 466–467; Bothe 1993, 72; Rosen 1993, 34; Gill 1995, 41–43; Koskenniemi 1995, 327; Dupuy 1997, 25–26; Wellens 2003; de Wet 2004, 138–144; Farrall 2007, 85–102; de la Serna Galván 2011, 155–164; Shraga 2011, 11–15; Tzanakopoulos 2011, 60–64; Krisch 2012a, 1278. Podrobneje o pojmu kršitve miru npr. Beyerlin 1995, 1114; podrobneje Gill 1995, 43–44; de Wet 2004, 144–145; Krisch 2012a, 1293–1294. V zvezi z aktom agresije več v poglavju 3.1 in npr. Gill 1995, 44–45; Lamb 1999, 375; de Wet 2004, 145–149.

agresivnega dejanja. Še takrat, ko bi to lahko storil, tj. v primeru iraškega napada na Kuvajt, je raje posegel po ugotovitvi kršitve miru (glej Varnostni svet 1990a). Resolucija 660 je tudi zaradi tega edinstvena, kajti te ugotovitve se Varnostni svet ni več posluževal. Povsem drugačna – bogata – pa je mednarodna praksa glede ugotovitev groženj miru kot predpostavke uporabe institucionaliziranih sankcij (podrobneje Gowlland-Debbas 2011, 42–46; Shraga 2011, 14–20). Zlasti po koncu hladne vojne je Varnostni svet pokazal svoj aktiv(istič)ni pristop pri vsebinskem zapolnjevanju tega pojma, ki ga narekuje dinamično mednarodno okolje ter zavedanje obstoja in potrebe po spoštovanju človekovih pravic tudi znotraj meja posamezne države. Varnostni svet je tako v hujših kršitvah človekovih pravic (npr. v zatiranju civilnega prebivalstva, posebej kurdske manjšine v Iraku (resolucija 688, Varnostni svet 1991b) ter v »razsežnosti humanitarne krize v Ruandi« zaradi »nadaljevanja sistematičnega in obsežnega ubijanja civilnega prebivalstva« v tej državi (resolucija 929, Varnostni svet 1994b) prepoznal grožnjo mednarodnemu miru in varnosti.

Po zgledu Farralla (2007, 85–102), ki razdeli situacije, ki ogrožajo mir in varnost, v dva sklopa (situacije z mednarodno ali čezmejno dimenzijo in situacije, ki izvirajo iz notranjih kriz), je mogoče povzeti, da je Varnostni svet grožnje miru in varnosti videl v »zunanjih oziroma mednarodnih« situacijah in v »notranjih oziroma nacionalnih« situacijah. V krog mednarodnih situacij gre vsekakor uvrstiti ugotovitve, da grožnjo mednarodnemu miru in varnosti lahko pomenijo meddržavni oboroženi spopadi (primer mejnega spora med Eritrejo in Etiopijo, Varnostni svet 1999b), posest in proizvodnja orožja za množično uničevanje (npr. primer Severne Koreje, Varnostni svet 2006a, in Irana, Varnostni svet 2006f); in mednarodni terorizem (npr. situacija v Afganistanu, Varnostni svet 2011d). V krog notranjih dejavnikov, ki zadostijo standardu grožnje miru, pa je Varnostni svet uvrstil pridobivanje orožja v luči politike apartheida Južne Afrike (Varnostni svet 1977b), državljanske vojne (primer nekdanje Jugoslavije, Varnostni svet 1991d, in Liberije, Varnostni svet 1992e), strmoglavljenje demokratično izvoljene vlade (primer Sierra Leone, Varnostni svet 1997b), zatiranje manjšinskega prebivalstva (primer nasilja srbske policije nad etničnimi Albanci v Kosovu, Varnostni svet 1998a) in obsežnejše humanitarne krize (primeri situacij v Ruandi, Varnostni svet 1994b, Somaliji, Varnostni svet 1992f, in Sudanu, Varnostni svet 2004d).

Varnostni svet je sledil času in aktivno pristopil k »starim grožnjam v novih in nevarnih kombinacijah: novim oblikam terorizma in širjenju orožja za množično uničevanje«, kot ga je v nagovoru Generalni skupščini pozval nekdanji generalni sekretar OZN Annan leta 2003 (Generalni sekretar 2003). Visoki panel o grožnjah, izzivih in spremembi, ki je bil imenovan ob tej priložnosti, je v svoji obsežni študiji izpostavil šest vrst groženj mednarodni varnosti: (1)

meddržavni oboroženi spopadi, (2) spopadi znotraj držav, (3) grožnje, ki izhajajo iz revščine, nalezljivih bolezni in okoljske degradacije, (4) posredovanje in razmnoževanje jedrskega, kemičnega, biološkega in radiološkega orožja, (5) terorizem in (6) čezmejni organizirani kriminal (Združeni narodi 2004, 21–55, 99–105). »[O]koljevarstvena varnost, človeška varnost in demokratična varnost« (Wallensteen in Johansson 2004, 28; glej tudi Rittberger in drugi 2006, 137; podrobneje o človeški varnosti Kaldor in drugi 2007; Matlary 2008; Krisch 2012a, 1284–1288) pomenijo sodobne koncepte mednarodne varnosti (glej tudi Krisch 2012a, 1280–1291). Na spremembe, ki so se zgodile v mednarodnem sistemu, opozarja Gowlland-Debbas (2010, 121; tudi 2011, 38): varovanje mednarodnega miru in varnosti mora biti razumljeno v luči »nekaterih osrednjih interesov in vrednot mednarodne skupnosti kot celote«. Ker je v osrčju varstva posameznik, se koncept človeške varnosti poveže s konceptom varnosti držav, mednarodni mir in varnost pa s pravičnostjo in »naraščajočim pomenom mednarodnega prava« (prav tam).

Da se zaznavanje novih groženj mednarodnemu miru in varnosti širi oziroma dojemanje tega, kaj doseže standard grožnje miru in varnosti, spreminja (podobno Thallinger 2007, 1017; Shaw 2008, 1237), kaže razmišljanje o virusu HIV in bolezni AIDS kot destabilizacijskima dejavnikoma, katerih »pandemija, če je nenadzorovana, lahko pomeni nevarnost stabilnosti in varnosti« (Varnostni svet 2000d; glej npr. Birmingham 2000; Alvarez 2003b, 123; de Wet 2004, 172–174; McInnes 2006). Ogrožanje mednarodnega miru in varnosti posega torej tudi na področje zdravstva. To nakazuje tudi soglasno sprejeta resolucija 2177 (Varnostni svet 2014f), v kateri je Varnostni svet »brezprimeren obseg izbruha ebole v Afriki«, še posebej v Liberiji, Gvineji in Sierra Leonu, označil za grožnjo mednarodnega miru in varnosti, ki »spodkopava stabilnost najbolj prizadetih držav«, in lahko vodi k poglobljanju nemirov in »poslabšanju političnega in varnostnega ozračja«. Podobno se učinki podnebnih sprememb povezujejo z mednarodno varnostjo (npr. Timoshenko 1990; Homer-Dixon 1991; Sands 1993; Brown in drugi 2007; Schott 2007, 24). Program Združenih narodov za okolje je pri oceni učinkov okolja na konflikt v Sudanu leta 2007 pojasnil, da so »štiri kategorije naravnih virov«, ki so »posebej povezane s konfliktom kot prispevajoči dejavniki«: prevlada nad rezervami nafte in plina; pravice in koristi od reke Nil; les, katerega dobiček od prodaje finančno vzdržuje konflikt; in lokalni spopadi o pašnikih in kmetijskih zemljiščih, ki se napajajo s padavinami (Program Združenih narodov za okolje 2007, 78–79). Varnostni svet je leta 2011 prvič obravnaval podnebne spremembe kot »spodbujevalce« drugih groženj miru in varnosti ter opozoril, da »mogoči nasprotni učinki podnebnih sprememb lahko dolgoročno poslabšajo nekatere obstoječe grožnje mednarodnemu miru in varnosti« (Varnostni svet 2011f).

V resolucijah, ki nalagajo sankcije, se Varnostni svet včasih *expressis verbis* sklicuje na 41. člen Ustanovne listine (primer resolucije 1718 s sankcijami proti Severni Koreji (Varnostni svet 2006a) in resolucije 1737 s sankcijami proti Iranu (Varnostni svet 2006f)). Pogosteje omenja VII. poglavje Ustanovne listine kot podlago za uporabo institucionaliziranih sankcij (primer resolucije 1596 s sankcijami proti Demokratični republiki Kongo, Varnostni svet 2005b; in resolucije 1973 s sankcijami proti Libiji, Varnostni svet 2011b); pri tem pa se zgodi tudi, da predhodno ne ugotovi obstoja sprožilne situacije (primer resolucije 1160 (Varnostni svet 1998a), v kateri je obsodil uporabo prekomerne sile srbske policije nad civilisti in miroljubnimi protestniki na Kosovu ter vse akte terorizma kosovske osvobodilne vojske in ZRJ, vključno s Kosovom, naložil embargo na orožje).¹¹⁰ Varnostni svet sicer deluje povsem svobodno glede navezovanja ugotovitve o obstoju sprožilne situacije z izrekanjem institucionaliziranih sankcij. Bodisi ugotovitev in izrečene sankcije sprejme v isti resoluciji (primer resolucije 1718 (Varnostni svet 2006a), v kateri je Varnostni svet ugotovil obstoj »jasne grožnje mednarodnemu miru in varnosti« zaradi izvedbe jedrskega poskusa Severne Koreje in med drugim naložil prepoved trgovanja s tehnologijo, materiali in opremo, ki bi se lahko uporabili za izdelavo orožja za množično uničevanje; podrobneje Eckert 2010, 73–76), bodisi uporaba institucionaliziranih sankcij sledi resoluciji, s katero se ugotovi obstoj sprožilne situacije (ugotovitvi kršitve miru, ki jo je povzročila iraška agresija na sosednji Kuvajt, v resoluciji 660 (Varnostni svet 1990a) so sledili sankcijski ukrepi proti Iraku, sprejeti v resoluciji 661 (Varnostni svet 1990b)).

O sprejetju institucionaliziranih sankcij mora Varnostni svet torej izpolniti materialnopravno zahtevo o ugotovitvi obstoja situacije iz 39. člena Ustanovne listine (glej Franck 1993, 84).¹¹¹ Postopkovni pogoj pa je vezan na potrebno večino pri glasovanju o uporabi teh sankcij (McDougal in Reisman 1968, 9; Franck 1993, 84) in prav tako kaže znatno prožnost – ob hkratnem omejevanju – delovanja Varnostnega sveta. Za sprejetje ugotovitve o obstoju

¹¹⁰ Farrall (2007, 83–84) pripiše dejstvo, da Varnostni svet ni ugotovil obstoja sprožilne situacije, nasprotovanju predstavnikoma kitajske in ruske delegacije v Varnostnem svetu, ki sta vztrajala na stališču, da situacija na Kosovu ne dosega standarda grožnje miru in varnosti. Kitajska se je zato vzdržala pri glasovanju o resoluciji, Rusija pa je (kljub prvotnemu nasprotovanju) glasovala pritrdilno.

¹¹¹ Po zgledu Društva narodov (tretji odstavek 16. člena Pakta) tudi Ustanovna listina omogoča vzajemno pomoč med članicami pri izvajanju institucionaliziranih sankcij (49. člen) in nudi državi (ni treba, da je članica OZN) pravico, da se posvetuje z Varnostnim svetom o reševanju gospodarskih težav, ki jih ima zaradi izvajanja teh ukrepov (50. člen). V času izvršitve sankcij proti Južni Rodeziji je Varnostni svet pozval vse države, naj zagotovijo takojšnjo finančno, tehnično in materialno pomoč Mozambiku, ki je zaradi zaostritve vseh trgovinskih in komunikacijskih povezav z Južno Rodezijo in izvajanja gospodarskih sankcij imel gospodarske težave in prosil za pomoč (Varnostni svet 1976a; glej tudi Farrall 2007, 144–145).

ene izmed sprožilnih situacij mora glasovati devet članic Varnostnega sveta, vključno z vsemi stalnimi članicami (tretji odstavek 27. člena Ustanovne listine). Ustanovna listina ne nalaga stranki v sporu, če je med članicami Varnostnega sveta, da se glasovanja o obstoju teh situacij vzdrži. Zato je lahko razložiti, zakaj ni mogoče sprejeti institucionaliziranih sankcij proti Rusiji zaradi dogodkov v Ukrajini¹¹² oziroma zakaj evidentno kršenje človekovih pravic miroljubnih protestnikov na pekinškem osrednjem trgu leta 1989 ni pripeljalo do reakcije Varnostnega sveta, medtem ko je EU brez težav sprejela nekatere ukrepe proti Kitajski zaradi istega dogodka (Evropski svet 1989, 21, 25). Zaradi načina glasovanja, torej postopkovne ovire, ki pa skriva interesno odločanje članic, je Varnostnemu svetu onemogočeno, da sprejme odločitev, čeprav situacija narekuje njegovo aktivno ravnanje (kritično Kunz 1960, 329; Calvocoressi 1964, 54; Reisman 1993, 95; Rosen 1993, 35; Schlesinger 2003, 286). Kratek pregled preteklih sprejetih resolucij podpre sklep, da bi Varnostni svet v primeru odločanja o situaciji v Zimbabveju ugotovil, da množične prisilne razlastitve, ki jih izvaja zimbabvejska vlada, in njeno neuspešno reševanje humanitarne krize, ki jo je sama povzročila, zadostijo standardu grožnje miru iz 39. člena Ustanovne listine v tej afriški državi in zato kličejo k uporabi institucionaliziranih sankcij (podrobneje Hughes 2007; glej tudi Hager 2007). »[I]nstitucionalizirani privilegij« stalnih članic (Krisch 2010, 135–137), tj. veto, ki sta se ga v tem primeru poslužili Kitajska in Rusija (Varnostni svet 2008a), pa je delovanje Varnostnega sveta onemogočil.

Varnostni svet je pokazal dobršno mero ustvarjalnosti in prožnosti tudi pri izbiri vrst institucionaliziranih sankcij (Farrall 2007, 106). Po 41. členu Ustanovne listine v ta krog sodijo »popolna ali delna prekinitev ekonomskih odnosov in železniških, pomorskih, zračnih, poštnih, telegrafskih, radijskih in drugih komunikacijskih sredstev ter pretrganje diplomatskih odnosov«. Seznam ukrepov je »ilustrativen in ni izčrpen« (Abi-Saab 2010, 30; López-Jacoiste 2010, 286), ukrepi pa se lahko sprejmejo posamično ali kumulativno (López-Jacoiste 2010, 298). Szasz je opozoril, da je Varnostni svet, razbremenjen ozračja hladne vojne, »zelo razširil svoj repertoar sredstev, ki jih ima na voljo po VII. poglavju« (2002, 904), na primer določil je mejo med dvema državama (Varnostni svet 1991a in 1993d), vzpostavil mednarodno civilno in varnostno prisotnost na Kosovu pod okriljem OZN (Varnostni svet 1999c; glej tudi Dailler in drugi 2009, 1107) ter ustanovil Mednarodno kazensko sodišče za nekdanjo Jugoslavijo (Varnostni svet

¹¹² Rusija je dala veto na sprejetje osnutka resolucije, ki potrjuje, da ozemlje, pridobljeno z grožnjo ali uporabo sile, ni pravno priznано – kot tudi ne sprememba statusa ukrajinskega Krima zaradi referendumskega rezultata; glej Varnostni svet 2014c.

1993a; 1993c),¹¹³ Mednarodno kazensko sodišče za Ruando (Varnostni svet 1994e) in Posebno sodišče za Libanon (Varnostni svet 2006f).

Varnostni svet lahko sprejme obvezujoče institucionalizirane sankcije, lahko pa jih le priporoča članicam OZN. V zgodnejšem obdobju je posegel tudi po priporočilih (npr. z resolucijo 181 (Varnostni svet 1963) je Varnostni svet priporočal vsem državam prepoved »prodaje in prevoza orožja, streliva vseh vrst in vojaških vozil v Južno Afriko«). V sodobnih mednarodnih odnosih pa praviloma sprejema obvezujoče sankcijske ukrepe.¹¹⁴ Obvezujoči učinek teh sankcij velja za države članice OZN (48. člen, glej tudi 25. člen Ustanovne listine; npr. Gowlland-Debbas 1990, 488), ki jih izvršijo neposredno, razen kadar bi Varnostni svet določil le nekatere izmed njih (to mu omogoča prvi odstavek 48. člena Ustanovne listine). Varnostni svet v takih primerih navede, da morajo institucionalizirane sankcije izvršiti »vse države članice« (npr. resolucija 232 (Varnostni svet 1966b), resolucija 1718 (Varnostni svet 2006a) in resolucija 2134 (Varnostni svet 2014a)). Pogostejša pa je praksa, da so k izvajanju institucionaliziranih sankcij pozvane »vse države« (npr. resolucija 418 (Varnostni svet 1977b), resolucija 661 (Varnostni svet 1990b) in resolucija 1267 (Varnostni svet 1999d)). Varnostni svet sicer nima pristojnosti naložiti državam, ki niso članice OZN, izvajanja institucionaliziranih sankcij, lahko pa jih nagovarja k (prostovoljnemu) sodelovanju oziroma izvajanju teh ukrepov (Lapidoth 1992, 122).¹¹⁵ V času, ko je članstvo OZN skorajda svetovno, razširjanje obvezujočih

¹¹³ Podrobneje o ustanovitvi kazenskih sodišč O'Brien 1993; Akhavan 1996; Patel King 1996; Sarooshi 1996; 1998; Davis 2002; de Wet 2004, 341–348; 2005; Gowlland-Debbas 2004d, 4; Forsythe 2012, 117–154. Wood, drugače kot de Wet, ustanovitev mednarodnih kazenskih sodišč ne poveže z zakonodajnimi dejavnostmi Varnostnega sveta, temveč je mnenja, da gre za ustanovitev pomožnih organov (Wood 2005, 234; enako Sarooshi 2003, 97; glej tudi Alvarez 1996, 10). Hinojosa Martínez (2008b, 340), ki zagovarja zakonodajno vlogo Varnostnega sveta, meni, da je od vseh sprejetih resolucij »ustvarjanje mednarodnih kazenskih sodišč verjetno najbolj zakonodajno«. Pritožbeni senat Mednarodnega kazenskega sodišča za nekdanjo Jugoslavijo je v sklepu v zadevi *Tadić* potrdil, da ustanovitev tega sodišča spada v pristojnosti Varnostnega sveta na podlagi 41. člena Ustanovne listine (1995, 36. točka), in utemeljil, da je Varnostni svet »posegel po ustanovitvi sodnega organa v obliki mednarodnega kazenskega sodišča kot orodja za izvajanje svoje lastne temeljne naloge vzdrževanja miru in varnosti, tj. kot ukrepa, ki prispeva k obnovitvi in vzdrževanju miru v nekdanji Jugoslaviji« (prav tam, 38. točka). Podobno tudi senat Mednarodnega kazenskega sodišča za Ruando v sklepu v zadevi *Kanyabashi* (1997, 13.–15. in 17. točka).

¹¹⁴ Meddržavno sodišče v Haagu je pozvalo k pazljivosti pri analizi besedila resolucije Varnostnega sveta pred odločitvijo o njenem obvezujočem učinku – upoštevati je treba tudi razprave, ki so pripeljale do sprejetja resolucije, in vse okoliščine, ki lahko pomagajo pri določitvi njenih pravnih posledic – (Meddržavno sodišče 1971, 114. točka).

¹¹⁵ Glede uporabe Ustanovne listine za države, ki niso članice OZN, v doktrini ni poenotenja. Zagovorniki stališča, da Ustanovna listina in na njeni podlagi sprejete obvezujoče resolucije obvezujejo vse države, so npr. Kelsen 1946; Brownlie 2008, 689–690; Farrall 2007, 67. Drugače (razen če gre za obveznosti, ki izhajajo iz običajnega mednarodnega prava) menijo denimo Widdows 1978; Liivoja 2008, 596. Podrobneje Talmon 2012.

učinkov na države nečlanice izgublja pomen. Vendarle pa je treba poudariti, da je Varnostni svet predvsem pri splošni strategiji pristopa do globalnih groženj, v primeru katerih se izrekajo individualne sankcije (tj. institucionalizirane sankcije tretje generacije; podrobneje v poglavju 3.2.2), v ukrepe zajel »vse države« (glej Varnostni svet 2001f in 2004a). Spomniti gre tudi na dolžnost, ki jo Ustanovna listina nalaga OZN, naj zagotovi, da države, ki niso njene članice, delujejo v skladu z načeli Ustanovne listine, če bi bilo to potrebno za ohranitev mednarodnega miru in varnosti (šesti odstavek 2. člena Ustanovne listine).¹¹⁶ Ustanovna listina ne omenja, da so odločitve Varnostnega sveta obvezujoče za mednarodne organizacije. Ti mednarodnopravni subjekti tudi niso in (glede na pogodbeno določila) niti ne morejo biti pogodbenice Ustanovne listine. EU torej z Ustanovno listino ni neposredno obvezana k izvajanju sprejetih institucionaliziranih sankcij (glej Klein 1992, 109; Puissechet 1997, 1568–1569; Bethlehem 2001, 295; Lysen 2003, 297; Lavranos 2004, 94). Vendarle pa bi bilo povsem neresno odmisлити mednarodne obveznosti, ki obvezujejo države, ki so hkrati članice EU, na katere ne smejo pozabiti tudi, ko se sestajajo v okviru Sveta (Lysen 2003, 297).

Kmalu po ustanovitvi OZN je prišlo do prvih pozivov k uporabi institucionaliziranih sankcij. Fašistični režim generala Franca v Španiji je prepričal Generalno skupščino, da priporoči državam članicam umik njihovih diplomatskih predstavnikov iz Madrida (Generalna skupščina 1946). Varnostni svet je v sprejeti resoluciji obsodil obstoj tega režima, do sprejetja institucionaliziranih sankcij pa ni prišlo (glej Varnostni svet 1946). Razpravljal je tudi o tem, ali režim pomeni grožnjo mednarodnemu miru in varnosti, vendar odločitev zaradi nasprotovanja Sovjetske zveze v času prihajajoče hladne vojne ni bila sprejeta.

Kljub normativni podlagi za sprejetje institucionaliziranih sankcij in predlogih – tudi Generalne skupščine –, naj se te naložijo v nekaterih situacijah kmalu po ustanovitvi OZN, je prišlo do njihovega prvega sprejetja šele leta 1966, po več obravnavah situacije v Južni Rodeziji pred Varnostnim svetom in priporočilih o sprejetju sankcij. Resolucija 216 (Varnostni svet 1965a) je obsodila enostransko izjavo o neodvisnosti in pozvala države, naj ne priznajo nezakonitega rasističnega režima manjšine v Južni Rodeziji. Resolucija 217 (Varnostni svet 1965b) je označila nadaljevanje situacije v Južni Rodeziji za grožnjo mednarodnemu miru in varnosti ter pozvala države, naj ne vzpostavijo diplomatskih in drugih odnosov z južnorodezijskim režimom, naj uvedejo embargo na orožje in vojaško opremo ter naj pretrgajo vse gospodarske odnose. V resoluciji 221 (Varnostni svet 1966a) pa je Varnostni svet po

¹¹⁶ Vprašljivo je, kako naj OZN to zagotovi, je pa odgovor preprostejši, če gre za delovanje v skladu z *jus cogens* ali obveznostmi *erga omnes*.

ugotovitvi, da situacija ogroža mir, med drugim pozval portugalsko vlado, naj ne dopusti črpanja nafte po cevovodu iz mozambiške Beire v Južno Rodezijo, vlado Združenega kraljestva pa, naj v pristanišču Beira prepreči vplutje plovil, ki bi lahko tovorile nafto v Južno Rodezijo. Šele 16. decembra 1966 je Varnostni svet z resolucijo 232 (Varnostni svet 1966b) sprejel obvezujoči sankcijski režim proti tej državi (podrobneje in več npr. Fischer 1965; Božić 1971, 157–192; Doxey 1971; Gowlland-Debbas 1990). Ker je bila to prva resolucija, v kateri se je Varnostni svet skliceval na 41. člen Ustanovne listine in sprejel vrsto obvezujočih ukrepov proti Južni Rodeziji, je nemara čutil potrebo, da poudari dolžnost držav članic, da sprejmejo in izvršijo to odločitev (Varnostni svet 1966b, 6. točka), z opozorilom, da sicer kršijo obveznost iz 25. člena Ustanovne listine (prav tam, 3. točka).

Do konca hladne vojne je Varnostni svet sprejel še institucionalizirane sankcije v obliki obvezujočega embarga na orožje proti Južni Afriki (Varnostni svet 1977b; podrobneje Macdonald 1967, 106–134; Simons 1999, 75–81). Obsodil je dejanja represije, nadaljevanje s politiko apartheida in napade na sosednje neodvisne države, grožnjo mednarodnemu miru in varnosti pa je videl v južnoafriškem pridobivanju orožja (Varnostni svet 1977b).

V praksi so institucionalizirane sankcije dejansko zaživele šele s koncem bipolarnosti, v ozračju, ki je nudilo možnosti tvornega sodelovanja (predvsem stalnih) članic Varnostnega sveta. To obdobje se je začelo za poglobitveni organ kolektivne varnosti in uporabo institucionaliziranih sankcij obetajoče. »Desetletje sankcij«, kot sta svojo knjigo nasloвила strokovnjaka tega orodja Cortright in Lopez (2000a), ali »dramatični prepoved«, o katerem je pisal Courtney B. Smith (2006, 164), je pokazalo znatno povečanje števila sankcijskih režimov Varnostnega sveta (Cortright in Lopez 2000a, 1; Farrall 2007). Izkušnje tega obdobja so v veliki meri pripomogle k prehodu iz vseobsežnih v ciljne sankcije (podrobneje v poglavju 3.2.2). Sodelovalni pristop je Varnostnemu svetu omogočal večjo prožnost pri ugotavljanju (zlasti) obstoja sprožilne situacije ogrožanja mednarodnega miru in varnosti (npr. Cortright in Lopez 2000a, 2). Kritike, ki so jih v obdobju intenzivnega izrekanja bile deležne te sankcije, in ozračje, ki tudi po koncu bipolarnosti vendarle ni bilo vedno soglasno naklonjeno sprejetju teh ukrepov oziroma ni vedno soglašalo o njihovi »hitrosti in globini« (Gottemoeller 2007, 108), niso vodili k prenehanju njihove uporabe. Napoved Vinesa (2007, 1108), da bo verjetno spet nastopilo obdobje zasuka v smer pogostejše uporabe teh sankcij – posebej v primerih ukrepanja proti mednarodnemu terorizmu, glede katerega obstaja večji konsenz med članicami Varnostnega sveta –, mednarodna praksa zadnjih let potrjuje.

Ocena normativne ureditve institucionaliziranih sankcij OZN je lažja ob primerjavi s Paktom Društva narodov.¹¹⁷ Goodrich, ki je sicer v Ustanovni listini videl nadaljevanje Pakta, je prav v prisilnih ukrepih zaznal »najopaznejši kontrast z določili Pakta« (1947, 16; tako tudi Božić 1971, 42). Razlik med obema ustanovnima instrumentoma, ki niso le plod izkušenj Društva narodov, poskus odprave ugotovljenih slabosti in pomanjkljivosti iz preteklosti, ampak tudi prilagoditve novim okoliščinam in svetovnim razmeram, je na področju ureditve institucionaliziranih sankcij kar nekaj.

Morda najpomembnejša razlika izhaja iz načina celostne ureditve institucionaliziranih sankcij. Ustanovna listina, drugače kot decentralizirana ureditev Pakta, umesti sprejetje institucionaliziranih sankcij v okvir poveljavnega organa ZN za varovanje mednarodnega miru in varnosti (Calvocoressi 1964, 56; Kelsen 2003, 54; Gowlland-Debbas 1990, 451; Blokker 2000, 550; Akram in Haider Shah 2005, 434; Daillier in drugi 2009, 1104). Medtem ko je Pakt vezal naložitev neoboroženih ukrepov na kršitev svojih določil, je za uporabo institucionaliziranih sankcij Varnostnega sveta značilna povezava na eno od sprožilnih situacij 39. člena Ustanovne listine (Calvocoressi 1964, 55; Božić 1971, 50–51; Kelsen 2003, 58). Odločanje o sprejetju institucionaliziranih sankcij, ki je zaupano Varnostnemu svetu s široko prosto presojo, ni vezano na obstoj kršitve mednarodnopravnih norm in je torej – v mejah pristojnosti mednarodne organizacije – prepuščeno političnim preudarkom (Kelsen 1945, 67; Božić 1971, 43). To pa je hkrati tudi njegova omejitev, kajti težko si je zamisliti situacijo, ko se institucionalizirane sankcije naložijo stalni članici Varnostnega sveta ali državi, ki uživa njeno podporo – zaradi že omenjenega načina glasovanja, ki jim omogoča pravico veta – (Kelsen 2003, 55; Rosen 1993, 42; Kern 2009, 25; glej tudi Doxey 1983, 280–281).

V času Društva narodov sta bila subjekt in objekt neoboroženih ukrepov izključno država (npr. Kelsen 2003, 54), Varnostni svet pa objekt institucionaliziranih sankcij izbira med širokim krogom naslovnikov (država članica, skupina držav članic, država, ki ni članica, posameznik in subjekt). Razlike so vidne še v kategorijah, vrstah, obsegu in časovnem okviru ukrepov. Pakt ni zahteval ciljnih, temveč vseobsežne ukrepe, čeprav je v praksi prišlo le do njihove delne uporabe. Hkrati pa je posegel le na področje trgovinskih in finančnih odnosov s

¹¹⁷ Primerjave med Paktom in Ustanovno listino v doktrini niso umanjale. Kelsen (1945) je s primerjanjem predloga Ustanovne listine, ki je bil pripravljen v Dumbarton Oaksu jeseni 1944 kot rezultat pogovorov med delegacijami ZDA, Združenega kraljestva, Sovjetske zveze in Kitajske, s Paktom ponudil podroben prikaz sorodnosti obeh organizacij. Za pregledne in podrobne primerjave glej tudi Kelsen 2000, 725–727; 2003, 53–56; Eagleton 1945; Goodrich 1947; Calvocoressi 1964; Nossal 1987; Gowlland-Debbas 1990, 451–452; Alting von Geusau 1999; Akram in Haider Shah 2005.

kršiteljico Pakta. Razlogi, iz katerih lahko deluje Varnostni svet po 41. členu Ustanovne listine, so širše oblikovani (Alting von Geusau 1999, 3). Ustanovna listina primeroma navaja vrsto sankcij, pri čemer ne daje nobenemu ukrepu prednosti ali ga posebej izpostavlja. V rokah Varnostnega sveta je odločitev, ali bo posegel po posamezni vrsti sankcije kot samostojnemu (edinemu) ukrepu ali po več vrstah sankcij, ki bodo tvorile sankcijski režim. Prepuščena mu je odločitev o izbiri kategorije institucionaliziranih sankcij, v kakšnem obsegu bo torej posegel po sankcijskih ukrepih (bo sprejel vseobsežne ali ciljne oziroma individualne sankcije). Tudi časovni okvir delovanja Varnostnega sveta ni obvezujoč, saj Ustanovna listina dopušča ukrepanje že v zgodnejši fazi konflikta (Calvocoressi 1964, 56).

Institucionalizirane sankcije peljejo po srednji oziroma zmerni poti mednarodne politike (Fausey 1994, 193; Velásquez Ruiz 2012, 230–231). Ustanovna listina in mednarodna praksa utrujeta njihovo vodilno vlogo na področju ohranitve ali vzdrževanja mednarodnega miru in varnosti v sodobnem mednarodnem okolju. Varnostni svet, katerega prvenstvena naloga je prav varovanje mednarodnega miru in varnosti, mora pri izvajanju te naloge (zlasti pri sprejetju ugotovitve o obstoju sprožilne situacije in na njo vezane uporabe institucionaliziranih sankcij) delovati »pazljivo in nepristransko« (Higgins 2002, 148). Za zakonito in legitimno uporabo tega orodja v mednarodnih odnosih in instituta mednarodnega prava pa ne zadoščata samo normativna podlaga in pogostost njegove uporabe, temveč tudi spoštovanje meja, ki jih imajo pristojni organi mednarodnih organizacij pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike.

3.2.1.3 Evropska unija

»1. Kadar sklep, sprejet v skladu s poglavjem 2 naslova V Pogodbe o Evropski uniji, predvideva delno ali popolno prekinitev ali omejitev gospodarskih in finančnih odnosov z eno ali več tretjimi državami, Svet s kvalificirano večino na skupni predlog visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko in Komisije sprejme potrebne ukrepe. O tem obvesti Evropski parlament.

2. Kadar sklep, sprejet v skladu s poglavjem 2 naslova V Pogodbe o Evropski uniji, tako predvideva, lahko Svet po postopku iz odstavka 1 sprejme omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, skupinam ali nedržavnim subjektom.

3. Akti iz tega člena vključujejo potrebne določbe o pravnih jamstvih.«

(215. člen PDEU)¹¹⁸

¹¹⁸ V znak izčrpnosti prikaza veljavne ureditve EU velja dodati, da je k Sklepnii listini medvladne konference, ki je sprejela Lizbonsko pogodbo, priložena še Izjava št. 25 o členih 75 in 215 Pogodbe o delovanju Evropske unije, ki

»Sodišče Evropske unije ni pristojno za določbe v zvezi s skupno zunanjo in varnostno politiko in akte, sprejete na njihovi podlagi.

Vendar je Sodišče pristojno za nadzor spoštovanja člena 40 Pogodbe o Evropski uniji in za odločanje o tožbah, vloženih v skladu s pogoji četrtega pododstavka člena 263 te pogodbe, v katerih se nadzira zakonitost sklepov, ki predvidevajo omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, ki jih je Svet sprejel na podlagi poglavja 2 naslova V Pogodbe o Evropski uniji.«

(275. člen PDEU)

EU¹¹⁹ – kot pred njo omenjeni Društvo narodov in OZN – je nastala z željo po ohranitvi doseženega miru (glej Eilstrup-Sangiovanni in Verdier 2005, 104–111). Ko je 9. maja 1950 tedanji francoski zunanji minister prebral deklaracijo, v kateri je pozval k združevanju proizvodnje premoga in jekla med evropskimi državami kot prvemu koraku veliko daljnosežnejšega in obsežnejšega načrta evropskega povezovanja, in je bilo že jasno, da ima v Nemčiji privrženko te integracije, je dodal: »Evrope ne bomo naredili naenkrat ali po enem načrtu. Zgradili jo bomo s konkretnimi dosežki, ki bodo najprej ustvarili dejansko solidarnost« (Schumanova deklaracija 1950). Ti konkretni dosežki (od regionalnih organizacij ESPJ¹²⁰ in EGS oziroma od skupnega trga premoga in jekla do vzpostavitve notranjega trga kot območja brez notranjih meja s prostim pretokom blaga, delavcev, storitev in kapitala, ekonomske in monetarne unije, uvedbe državljanstva Unije, območja svobode, varnosti in pravice, kataloga

pojasni: »Konferenca opozarja, da spoštovanje temeljnih pravic in svoboščin pomeni predvsem namenjanje primerne pozornosti varstvu in spoštovanju na zakonu temelječih pravic zadevnih fizičnih oseb ali subjektov. V ta namen in za zagotovitev temeljitega sodnega nadzora nad odločitvami, s katerimi so fizične osebe ali subjekti izpostavljeni omejevalnim ukrepom, morajo take odločitve temeljiti na jasnih in razločnih merilih. Ta merila morajo biti prilagojena posebnostim posameznega omejevalnega ukrepa.«

¹¹⁹ Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo so 18. aprila 1951 v Parizu podpisale Francija, Italija, Zvezna republika Nemčija, Belgija, Luksemburg in Nizozemska. Ker je bila ESPJ ustanovljena za čas petdesetih let, je 23. julija 2002 prenehala obstajati. Šest let po ustanovitvi ESPJ (25. marca 1957) v Rimu je istih šest držav podpisalo Pogodbo o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, EGS pa je začela 1. januarja 1958. S Pogodbo o Evropski uniji, podpisano v Maastrichtu 7. februarja 1992, je bila EGS preimenovana v Evropsko skupnost, ustanovljena pa je bila tudi EU kot »nov[a] stopnj[a] v procesu oblikovanja vse tesnejše zveze med narodi Evrope, v kateri se odločitve sprejemajo v kar najtesnejši povezavi z državljani«. V disertaciji se uporablja pojem EGS, ko gre za čas pred uveljavitvijo Maastrichtske pogodbe 1. novembra 1993. Omemba Evropske skupnosti se nanaša na obdobje od uveljavitve (maastrichtske) PEU do začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe. Z uveljavitvijo slednje 1. decembra 2009 je Evropsko skupnost nadomestila in nasledila EU.

¹²⁰ Podrobneje o ESPJ, torej o »novi vrsti mednarodne politične institucije, oblikovane za organizacijo in ohranjanje skupnega, konkurenčnega trga za premog in jeklo«, glej Bebr (1953, 1).

temeljnih pravic in zunanjepolitičnega delovanja) so pripeljali do današnje EU.¹²¹ Njeni vsebina in oblika nista končni rezultat integracijskega procesa – svetovna gospodarska in finančna kriza sta denimo spodbudili oziroma pospešili vzpostavitev bančne unije.

Čeprav EU ni univerzalna organizacija glede na regijo omejeno članstvo, ji je zaradi obsežnih pristojnosti,¹²² ki so jih nanjo prenesle države članice in segajo na vrsto najrazličnejših področij (od na primer carinske unije, skupne trgovinske politike in notranjega trga do varstva potrošnikov in izobraževanja), težko oporekati celovitost delovanja (prim. Rittberger in drugi 2006, 10). Z leti in postopoma se niso le večale njene pristojnosti, temveč se je tudi spreminjal njen institucionalni sistem. Prilagajala se je povečanemu članstvu – danes šteje 28 držav – in poglobljenemu delovanju, ki zajema različne politike EU. Države so tisti mednarodnopravni subjekti, ki imajo pri sprejemanju primarnega prava EU (zlasti temeljnih PEU in PDEU) »platno in škarje v svojih rokah, institucije pa so ustvarjalke njene sekundarne zakonodaje« (Accetto in drugi 2010, 77).

Schumanovo misel o konkretnih dosežkih, ki bodo zgradili Evropo, bi prav lahko prenesli na zunanjo politiko EU in njeno ureditev uporabe omejevalnih ukrepov, ki se namreč razvijata kot EU sama – s postopnimi koraki. V tem se (dinamična) ureditev uporabe omejevalnih ukrepov v EU razlikuje od (statične) ureditve uporabe institucionaliziranih sankcij v OZN. Trikratna revizija Ustanovne listine je bila posledica povečanja članstva, ki se je izrazila skozi spremembe (tj. povečanje) nekaterih organov OZN. Njena normativna ureditev uporabe institucionaliziranih sankcij se sicer od ustanovitve te organizacije ni spremenila. Za EU pa sta značilni normativno prilagajanje povečanemu članstvu in obsežnejšim pristojnostim ter institucionalizacija uveljavljene (tudi sodne) prakse.

Geneza normativne ureditve in prakse uporabe omejevalnih ukrepov

Strokovnjaki zunanje politike EU so svoje analize njenih sankcijskih dejavnosti povezovali s ključnimi zunanjepolitičnimi dogodki, ki so se institucionalizirali tudi v primarni

¹²¹ Podrobneje in pregledno o zgodovini in delovanju EU npr. Accetto 2006; Jørgensen in drugi 2006; Tridimas 2006; Craig 2010; 2012; Hartley 2010; Craig in de Búrca 2011a; 2011b; Lenaerts in van Nuffel 2011.

¹²² EU deluje v mejah pristojnosti, ki so jih nanjo prenesle države članice za uresničevanje v primarni zakonodaji določenih ciljev (podrobneje 5. člen PEU in 2. člen PDEU). EU ima na določenih področjih izključno pristojnost (npr. carinska unija in skupna trgovinska politika; 3. člen PDEU), ponekod si pristojnost deli z državami članicami (npr. okolje, varstvo potrošnikov, notranji trg; 4. člen PDEU), na nekaterih področjih (npr. varovanje in izboljšanje človekovega zdravja, turizem, kultura; 6. člen PDEU) pa izvaja ukrepe za podporo, uskladitev ali dopolnitev državnih ukrepov (t. i. dopolnjujoča pristojnost EU; glej Accetto in drugi 2010, 46).

zakonodaji (povzeto po Kreutz 2005, 7): Ginsbergova analiza se začne z nastankom EGS, torej leta 1957 (1989; 2001); Nuttall (1997) jo poveže z dogovorom o evropskem političnem sodelovanju, tj. letom 1970; glavna avtorjev pa se osredotoči na uveljavitev Maastrichtske pogodbe in uvedbo SZVP (glej Edwards in Nuttall 1994; de Vries in Hazelzet 2005; Portela 2007; 2010a; Krotz in Maher 2011; Giumelli 2013a, 401). Kreutz z »bolj instrumentalnim pristopom« začne analizo s sprejetjem prvih avtonomnih omejevalnih ukrepov EU leta 1981 (2005, 9–11). Prikaz veljavne ureditve uporabe omejevalnih ukrepov v EU ne bi bil popoln brez zgodovinskega preleta začetnega spogledovanja EGS z zunanjo politiko in kasnejših želja in interesov – vsaj na normativni ravni in v mejah znatne prožnosti, ki so si jo z medvladno metodo delovanja obdržale države članice – po resnejši politični vlogi v mednarodnih odnosih tudi z uporabo omejevalnih ukrepov. Ureditev (maastrichtske) EU je obsežneje analizirana zaradi težav, ki so se pojavile ob izrekanju individualnih omejevalnih ukrepov, ter dinamičnosti in posebnosti delovanja EU. Sodna praksa, ki je omenjena v disertaciji, zajema le poudarke (sicer z vidika uporabljenih omejevalnih ukrepov) najpomembnejših odločitev, ki jih je Sodišče Evropskih skupnosti (kasneje Sodišče EU) sprejelo in s tem pomembno sooblikovalo normativno ureditev in prakso izrekanja teh ukrepov v okviru EU, z izoblikovanimi standardi varstva temeljnih pravic ciljnih posameznikov in subjektov pa tudi vplivalo na prakso OZN. Uporabo omejevalnih ukrepov, s katerimi se v pravni red EU prenašajo sankcijske resolucije Varnostnega sveta, ki zaradi svoje implementacijske narave niso sami po sebi predmet te disertacije (glej izhodiščne zamejitve disertacije v poglavju 2.7), velja v tem okviru prav zaradi omenjenih razlogov (torej z vidika omejitev pristojnosti mednarodnih organizacij in vpliva EU na oblikovanje in vodenje globalne sankcijske politike) podrobneje nasloviti.

Rimska pogodba še ni kazala zunanjepolitičnih ambicij tedanje EGS, ker je bila vendarle v svojem bistvu namenjena povezovanju držav v regiji s ciljem vzpostavitve skupnega trga in postopnim približevanjem gospodarskih politik. Razprave o vprašanih »visoke« politike bi verjetno pokazale na razdvojenost med zagovornicami globljega povezovanja in sledilci »pragmatične oblike pomoči nacionalni zunanji politiki« (Hill in Smith 2000, 83; prim. z razdelitvijo de Wilde d'Estmael (2001, 731–732) na t. i. dogmatične in pragmatične države) – razdvojenost, ki je še danes v premnogih zunanjepolitičnih vprašanih značilna za EU. Implementacija sprejetih institucionaliziranih sankcij OZN, ki so jih njene članice morale izvršiti (torej »zaradi izpolnjevanja obveznosti, ki jih je [ena od držav članic EGS] prevzela za ohranjanje miru in mednarodne varnosti«, 224. člen Rimske pogodbe; danes 347. člen PDEU), je ostala v pristojnosti držav članic. Ker bi prenos teh sankcijskih ukrepov lahko posegel v pravni red držav članic, njihovo izvajanje pa v delovanje skupnega trga EGS, je že Rimska pogodba predvidela,

da se v takih primerih države članice med seboj posvetujejo o skupnem ravnanju (224. člen Rimske pogodbe; glej tudi Koutrakos 2000; 2006, 429; Bethlehem 2004, 133–134; Kreutz 2005, 8).¹²³ Metoda prenosa institucionaliziranih sankcij Varnostnega sveta v nacionalno zakonodajo pa je postala poznana kot »doktrina Rodezija« zaradi implementacije sankcij ZN proti Južni Rodeziji (podrobneje de Wilde d'Estmael 2001, 735–737; glej tudi Kuijper 1975). V zgodnji stopnji delovanja EGS države članice torej niso želele omejiti svojih zunanjepolitičnih pristojnosti z implementacijo sankcijskih resolucij Varnostnega sveta prek skupnostne zakonodaje (Portela 2010a, 23).

Odstop de Gaulla s predsedniškega položaja v Franciji je napovedal tvornejše delovanje EGS in možnost »povečane politične vloge Evrope v svetu brez hkratne podrejenosti skupnostnemu načelu« (Hill in Smith 2000, 71).¹²⁴ Uvedba evropskega političnega sodelovanja je pomenila skupni imenovalec zunanjepolitičnega udejstvovanja držav članic EGS. Poročilo, včasih poimenovano po belgijskemu političnemu direktorju Davignonu, ki je predsedoval šesterici zunanjih ministrov, včasih pa po predsedujoči državi gostiteljici Luksemburgu, kjer so poročilo zunanji ministri 27. oktobra 1970 tudi potrdili, je oblikovalo ključne elemente tega sodelovanja: (1) cilj »zagotoviti prek rednih izmenjav informacij in posvetovanj boljše vzajemno razumevanje velikih mednarodnih težav; okrepiti njihovo solidarnost s spodbujanjem uskladitve njihovih pogledov, koordinacije njihovih stališč in, kjer se zdi mogoče in željeno, skupnega delovanja«; (2) zasedanja zunanjih ministrov »vsaj vsakih šest mesecev« praviloma v predsedujoči članici; (3) brez lastnega sekretariata in brez vidnejše vloge Evropskega parlamenta in Evropske komisije (Davignonovo ali Luksemburško poročilo 1970 v Hill in Smith 2000, 74–80).¹²⁵ Ugotoviti gre, da je bilo evropsko politično sodelovanje »nejasno v svojem obsegu in močno omejeno glede institucionalne oblike« (Smith 2004, 17). Države članice niso bile obvezane skupnemu delovanju, temveč zgolj skupni razpravi in posvetovanju (prav tam, 88).

¹²³ Z 223. členom Rimske pogodbe (današnji 346. člen PDEU) države članice izrecno niso izključile iz svoje pristojnosti – kljub obstoju EGS in delovanju skupnega trga – uporabe ukrepov »v zvezi s proizvodnjo ali trgovino z orožjem, strelivom in vojaškimi sredstvi«, za katere država članica »meni, da so potrebni za zaščito bistvenih interesov njene varnosti«.

¹²⁴ Leta 1969 so voditelji držav oziroma vlad držav članic zadolžili zunanje ministre, da pripravijo poročilo o »najboljšem načinu doseganja napredka na področju političnega poenotenja« (glej Deklaracija haaškega vrha v Hill in Smith 2000, 74, 15. točka).

¹²⁵ Podrobneje o evropskem političnem sodelovanju glej npr. Allen in Wallace 1982; Stein 1983, 49–69; Ifestos 1987; Pijpers in drugi 1988; Nuttall 1992; Carlsnaes in Smith 1994; Hill in Smith 2000, 71–149; White 2001, 71–93; Denza 2002, 33–52; Smith 2004, 63–89.

Bistvo tega sodelovanja, ki torej leži v izmenjavi informacij, posvetovanjih in usklajevanjih, potrjuje tezo Smitha, da ni prišlo do njegove vzpostavitve zato, da bi Evropa reševala mednarodne težave, ampak z namenom »preprečiti, da bi mednarodne težave razdvojile Skupnost in, v manjši meri, zagotoviti, da se sliši skupni evropski glas v mednarodnih zadevah« (prav tam, 4). Med izboljšavami, ki so sledile, velja omeniti t. i. londonsko poročilo zunanjih ministrov o evropskem političnem sodelovanju (v Hill in Smith 2000, 114–119), ki je leta 1981 uvedlo »praktične spremembe« (npr. predsedstvo, ki mu pri pogovorih s tretjimi državami pomagajo predstavniki predhodnega in naslednjega predsedstva (t. i. trojka)) in »nove ukrepe« (npr. krizno posvetovanje, ki se skliče na zahtevo treh držav članic v 48 urah) (prav tam; Kreutz 2005, 9).

Za razpravo o institucionaliziranih sankcijah v EU ima težo ugotovitev, da evropsko politično sodelovanje kljub prikazanim interesom držav članic EGS za uskladitev njihovega zunanjepolitičnega delovanja ni predpisalo oziroma poznalo možnosti izrekanja avtonomnih sankcijskih ukrepov (Kreutz 2005, 9). Njegova vzpostavitev pa je prepričala države članice, naj se izvajanje gospodarskih sankcijskih ukrepov prepusti EGS v okviru skupne trgovinske politike po 113. členu Rimske pogodbe (kasneje preštevilčeni 133. člen (maastrichtske) PES; danes nadgrajeni 207. člen PDEU), ki je v njeni izključni pristojnosti – torej ne v okviru tedanjega 224. člena Rimske pogodbe, ki ohranja suverenost držav članic (Kuijper 1992, 57; Puissochet 1997, 1568–1569; Pavoni 1999, 588; Bethlehem 2001, 295; Lavranos 2004, 94). Če so torej države članice EGS v okviru evropskega političnega sodelovanja izkazale pripravljenost za izvajanje sankcijskih ukrepov s skupnostno zakonodajo, je bila ta sprejeta v okviru skupne trgovinske politike (glej tudi Sodišče Evropskih skupnosti 1997a, 28. in 29. točka). Z vpeljanim dvostopenjskim sistemom se je zadostilo željam držav članic po ohranitvi pristojnosti in suverene vloge na področju zunanje politike ter interesom EGS po zagotovitvi enotne uporabe prava na njenem celotnem ozemlju (Bohr 1993, 266; glej tudi Koutrakos 2006, 430). Vprašanje uporabe sankcij je bilo sicer »eno od področij, kjer je bilo evropsko politično sodelovanje najbolj razdeljeno« (Kreutz 2005, 9), o čemer priča tudi »zmeda« (Hill in Smith 2000, 114) pri odzivih na invazijo Sovjetske zveze na Afganistan decembra 1979 (prav tam, 259–262) in na krizo s talci v Iranu novembra 1979 (prav tam, 317–320) ter »nestrinjanje o uporabi sankcij« (Golumbic in Ruff 2013, 1016; glej tudi Smith 2004, 129).

Zaradi krize na Poljskem v letih 1980 in 1981 je tedanja deseterica držav članic EGS na neformalnem zasedanju evropskega političnega sodelovanja razmišljala o trgovinskih ukrepih proti Sovjetski zvezi in nakazala, da jih je pripravljena sprejeti, če bi to narekovala situacija na Poljskem (prav tam, 264–266). V tem primeru je prvič v zgodovini evropske integracije prišlo

do sprejetja skupnostne Uredbe št. 596/82 (Svet 1982a) »v podporo skupnemu stališču«, sprejetemu na zasedanju evropskega političnega sodelovanja (Hill in Smith 2000, 263). Ta uredba je s sklicevanjem na 113. člen Rimske pogodbe – »ker interesi Skupnosti [to] zahtevajo« – zmanjšala uvoz iz Sovjetske zveze. Manj kot mesec dni kasneje se je EGS vnovič odločila za podoben korak, tokrat zaradi geografsko bolj oddaljene situacije (argentinske invazije na Falklandske otoke), ki pa je bila neposredno povezana s članico EGS, saj so Falklandski otoki čezmorsko ozemlje Združenega kraljestva. EGS je hitro sprejela močne ukrepe (podrobneje Hill in Smith 2000, 427–429; Kuijper 1982, 147–151; Martin 1992b; Koutrakos 2001, 60–63). V izjavi (Hill in Smith 2000, 428–429) je z omembo, da gre za »ogrožanje mednarodnega miru in varnosti«, ter s pozivom na »učinkovito in takojšnjo uporabo vseh točk resolucije Varnostnega sveta 502« (Varnostni svet 1982) odločila o popolni prepovedi izvoza orožja in vojaške opreme v Argentino in o ustavitvi vsega uvoza v to južnoameriško državo (izvoz EU v Argentino je namreč ostal nedotaknjen) ter v ta namen sprejela skupnostno uredbo (Svet 1982b). Čeprav je bila metoda uporabe sankcijskih ukrepov, v skladu s katero je bila najprej sprejeta odločitev v okviru medvladnih posvetovanj evropskega političnega sodelovanja, sledila pa ji je skupnostna zakonodaja, sprejeta na podlagi 113. člena Rimske pogodbe, že uporabljena (glej sprejetje trgovinskih sankcijskih ukrepov proti Sovjetski zvezi), je teorija tej metodi zaradi sprejetih sankcij proti Argentini pripisala oznako »doktrina Malvinas« (Portela 2010a, 23; podrobneje glej de Wilde d'Estmael 2001, 741–744).¹²⁶

Z Enotnim evropskim aktom (1987) je evropsko politično sodelovanje prišlo v pravni okvir EGS (podrobneje Hill in Smith 2000, 132–145; White 2001, 94–117). »Evropsko sodelovanje v zunanji politiki« (kot se je glasil III. naslov Enotnega evropskega akta) je zaradi ohranitve svojih pravil in postopkov odstopalo od siceršnjega delovanja EGS (30. člen Enotnega evropskega akta). Ključno je ostalo skupno prizadevanje za oblikovanje in izvajanje evropske zunanje politike, medsebojno obveščenost, posvetovanje in razpravo pa so omogočila (vsaj) štiri letna zasedanja zunanjih ministrov in člana Evropske komisije. Povezanost Evropskega parlamenta z evropskim političnim sodelovanjem, ki naj bi jo zagotovile države članice, pa je pomenila le obvezo redno obveščati Evropski parlament o zunanjepolitičnih vprašanjih in ustrezno upoštevati njegova stališča. Evropsko politično sodelovanje je dobilo sekretariat v Bruslju, ki je predsedstvu pomagal pri pripravi in izvajanju dejavnosti.

¹²⁶ Ko so se denimo države članice EGS odločile sprejeti sankcije proti Argentini leta 1982, jih je ta odločitev obvezovala. Nekatere države članice so bile naklonjene prekinitvi sankcijskih ukrepov, ko je izbruhnil oboroženi spopad, vendar o njihovi prekinitvi niso soglašale (Martin 1992b, 144).

Evropsko politično sodelovanje se je torej razvilo v organizacijo s proračunom, osebjem in sedežem (Smith 2004, 11). Bilo je dokaj dejavno, odziv EGS na iraško invazijo na Kuvajt avgusta 1990 (podrobneje Hill in Smith 2000, 330–337) pa tudi spodbuden. Iraška invazija ni samo prebudila Varnostnega sveta iz spanca hladne vojne, tudi reakcija EGS je bila ob tem dogodku zgledna – sledila je takojšnja obsodba iraške uporabe sile proti teritorialni integriteti druge države (prav tam, 331). Dva dni kasneje so EGS in države članice ponovili obsodbo, zahtevali takojšen in brezpogojen umik iraških sil iz Kuvajta, podprli resolucijo 660 (Varnostni svet 1990a) ter odločili o sprejetju embarga na uvoz nafte iz Iraka in Kuvajta ter embarga na prodajo orožja in druge vojaške opreme v Irak, o zamrznitvi iraškega premoženja na ozemlju držav članic, o prekinitvi sodelovanja na vojaškem področju ter tehničnega in znanstvenega sodelovanja z Irakom ter o prekinitvi splošnega sistema preferencialov za Irak (Hill in Smith 2000, 331–332). Sledilo je sprejetje uredbe (Svet 1990b) na podlagi 133. člena (maastrichtske) PES z namenom, da se na ozemlju EGS zagotovi enotna implementacija ukrepov iz resolucij 660, 661, 666 in 670 Varnostnega sveta (glej tudi Svet 1990a).

Razvoj evropskega političnega sodelovanja na področju uporabe institucionaliziranih sankcij, pa tudi kasnejše nadgradnje zunanjepolitičnega delovanja EU potrjujejo tezo Smitha (2004, 18), da institucionalizacija na splošno izboljšuje možnosti sodelovanja. To so bili začetki oblikovanja zunanje politike EU, za katero je med drugim značilno »postopno gibanje od sankcij in protiukrepov, ki jih prevzamejo posamezne države članice, proti pravemu režimu sankcij EU« (Rosas 2011b, 4; 2012, 88; glej tudi Paasivirta in Rosas 2002). Razvoj uporabe teh ukrepov je torej potekal »od njihove klasične oblike meddržavnih zunanjepolitičnih orodij v bolj 'ciljno' obliko« (Giumelli 2013a, 395), tj. v institucionalizirane sankcije.

Ko se je OZN osvobodila ohromelosti hladne vojne in je države vzhodnega bloka s padcem železne zavese na evropskem kontinentu zajel proces demokratizacije, se je korak k oblikovanju tvornejšega zunanjepolitičnega delovanja držav članic v okviru EU zdel logično nadaljevanje poglobljanja dotedanjega sodelovanja. Z uveljavitvijo Maastrichtske pogodbe 1. novembra 1993 je EU dobila SZVP¹²⁷ – politiko t. i. drugega stebra, ki se je zaradi medvladne metode in nacionalnega veta v praksi neredko izkazala za »zgolj koordinacijo nacionalnih politik« (Griller in Weidel 2002, 5). Vendar se neuspeha na zunanjepolitičnem področju EU ne sme zvaliti na medvladno naravo SZVP, kajti Koutrakos (2008, 670–671) pravi, da je odziv pogojen z

¹²⁷ Podrobneje o SZVP glej npr. Edwards in Nuttall 1994; Holland 1997; Cameron 1999; Sjursen 2001; Denza 2002; Smith 2004, 180–206; Kreutz 2005, 11–13; Gosalbo Bono 2006; Cremona in de Witte 2008; Kajnič 2008; Smith 2008; Gegout 2010, 42–72; Eeckhout 2011.

omejenim učinkom evropske integracije ter kulture sodelovanja in oblikovanja zunanje politike, ki temeljita na nacionalni suverenosti in nacionalnih interesih. Različni pogledi in stališča držav članic leta 2003 do reševanja iraške krize in do režima Husseina nakazujejo, kako težko je imeti učinkovito SZVP (Khaliq 2008, 88–89; podrobneje Koutrakos 2006, 409–413). Koutrakos (2006, 411) je dokaj spravljiv do težav, ki jih je v tem primeru pokazala EU, z utemeljitvijo, da je bil »iraški konflikt tako globok v svojih posledicah, da je izzval celotni sistem mednarodnega sodelovanja«; ko tudi ZN in zahodne države, individualno ali kolektivno, niso uspele, je bilo nerealistično pričakovati, da bo EU uspela.

Kljub mednarodni praksi, ki tudi glede uporabe omejevalnih ukrepov v EU ni vedno prikazala evropske enotnosti, velja ugotoviti, da se je zunanjepolitično udejstvovanje EU z Maastrichtsko pogodbo razširilo in nadgradilo tako institucionalno kot vsebinsko (Sjursen 2001, 189). Ta pogodba je začrtala posebno naravo te politike (podrobneje v V. naslovu PEU od J. do J.11 člena), ki je z medvladnimi institucionalnim sistemom, načinom delovanja in pravnimi instrumenti (načeli in splošnimi smernicami ter skupnimi stališči in skupnimi ukrepi, ki jim je Amsterdamska pogodba (1997) dodala še skupne strategije, glej npr. Denza 2002, 151; Dashwood 2008; Khaliq 2008, 85–89) odstopala od siceršnje ureditve t. i. prvega stebra, tj. Evropske skupnosti.

Tudi glede uporabe omejevalnih ukrepov je Maastrichtska pogodba pripeljala do pomembnega napredka. Ureditev uporabe teh sankcij, katerih sprejetje je normativno omogočila prav ta pogodba (Kreutz 2005, 11), nakazuje posebnost EU kot organizacije, ki deluje v mejah prenesenih pristojnosti in kjer se pri sprejetih odločitvah lahko prepletata skupnostni (komunitarni) način, ki je lasten Evropski skupnosti (današnji EU), s sicer za mednarodne organizacije pogostejšim medvladnim delovanjem. Takšen je primer uporabe omejevalnih ukrepov, čeravno Maastrichtska pogodba ni omenjala ne »omejevalnih ukrepov« ne »sankcij«, temveč »potrebne nujne ukrepe« (glej 228a. oziroma 73g. člen PES; po Amsterdamski pogodbi preštevljena v 301. oziroma 60. člen PES; v malce spremenjenem besedilu najdemo ti določili v prvem odstavku 215. člena oziroma v 75. členu PDEU; glej npr. Kuijper 2008, 1329).

EU je torej lahko sprejela omejevalne ukrepe proti tretjim državam. Sprejetje teh ukrepov je potekalo v dveh korakih (Lavranos 2004, 95; 2007, 3; Portela 2007, 2; van Elsuwege 2011, 490). Najprej so o sprejetju sankcijskih ukrepov odločale države članice po medvladni metodi v okviru Sveta (tj. s soglasno sprejetim skupnim ukrepom ali skupnim stališčem Sveta na področju SZVP z denimo ciljem »ohranjati mir in krepiti mednarodno varnost« (J.1 člen PES; kasneje 11. člen PES)) (Bethlehem 2004, 146). Odločitvi t. i. drugega stebra je sledila implementacija v državah članicah in/ali v Evropski skupnosti upoštevajoč naravo sprejetih

ukrepov in razdelitev pristojnosti. Neposredne implementacije v državah članicah so bile deležne denimo omejitve ali prepovedi potovanj, diplomatske sankcije in prepovedi trgovanja z orožjem (van Elsuwege 2011, 489). Politične odločitve o naložitvi gospodarskih in finančnih sankcij pa so vodile k implementaciji na ravni Evropske skupnosti s sprejetjem akta iz t. i. prvega stebra (tj. skupnostne uredbe) na »dvojni« podlagi. Svet je namreč s kvalificirano večino odločil o delni ali popolni prekinitvi ali omejitvi gospodarskih odnosov s tretjimi državami (228a. člen PES) in o omejitvah pretoka kapitala in plačil (73g. člen PES). V pravnem redu EU uredba šteje za splošen, v celoti obvezujoč akt, ki se neposredno uporablja v vseh državah članicah ter je lahko podvržen sodni presoji (189. in 173. člen PES, ki sta bila z Amsterdamsko pogodbo preštevilčena v 249. in 230. člen, v veljavni ureditvi ju najdemo v 288. in 263. členu PDEU).¹²⁸ Ker se ureditev postopka sprejetja implementacijskih omejevalnih ukrepov v bistvenem ni spremenila z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe, si lahko za primer vzamemo odziv EU na razmere v Libiji, kjer je prišlo februarja 2011 do nasilja in uporabe sile proti civilistom in represiji proti miroljubnim protestnikom. EU se je dva dni po sprejetju resolucije 1970 (Varnostni svet 2011a), ki je naložila embargo na orožje, prepoved potovanj in zamrznitve premoženja, odzvala z omejevalnimi ukrepi proti Libiji (Svet 2011b). V zvezi z embargom na orožje in prepovedjo potovanj je naložila državam članicam, da v skladu z nacionalno zakonodajo sodelujejo pri pregledih tovara, ki odhaja v Libijo ali prihaja od tam, in morebitnem odstranjevanju prepovedanih predmetov (prav tam, 4. člen) ter da sprejmejo potrebne ukrepe za preprečitev vstopa na svoje ozemlje ali tranzit prek njega osebam s seznama Varnostnega sveta (prav tam, 5. člen). Implementacijo zamrznitev vseh sredstev, drugega finančnega premoženja in gospodarskih virov pa je izvedla EU s sprejetjem uredbe (glej prav tam, 6. člen; in Svet 2011c).

EU ne uporablja omejevalnih ukrepov samo v okviru implementacije resolucij Varnostnega sveta, temveč tudi kot nosilka institucionaliziranih sankcij, ki s sprejetimi sankcijskimi ukrepi sledi »svojim avtonomnim ciljem« (Nettesheim 2007, 572; o porastu sankcijskih režimov EU glej npr. Giumelli 2013a, 395; 2013c, 2, 39). Če je pri Varnostnem svetu opazen porast sankcij s koncem hladne vojne (glej npr. Mingst in Karns 2000, 29; Farrall 2007; Halberstam in Stein 2009, 14), je sankcijska politika EU začela pogosteje delovati z uveljavitvijo Maastrichtske pogodbe (de Vries in Hazelzet 2005, 95). Pri oblikovanju, vodenju in izvajanju sankcijske politike EU bolj ali manj uspešno deluje, tudi ko izreka institucionalizirane sankcije,

¹²⁸ Sodišče Evropskih skupnosti je v preteklosti že imelo priložnost razlagati skupnostne uredbe, s katerimi so se izvajale sankcijske resolucije Varnostnega sveta. Glej npr. sodbe v zadevah *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS* (Sodišče Evropskih skupnosti 1996b), *The Queen, ex parte Centro-Com Srl* (Sodišče Evropskih skupnosti 1997a) in *Ebony Maritime SA in Loten Navigation Co. Ltd* (Sodišče Evropskih skupnosti 1997b).

ki jih Varnostni svet zaradi pretečega ali vloženega veta ne more sprejeti. Zunanji ministri držav članic EU so leta 2002 sprejeli skupno stališče o omejevalnih ukrepih proti Zimbabveju zaradi resnega spodkopavanja demokracije, spoštovanja človekovih pravic in vladavine prava v tej afriški državi (Svet 2002a, podrobneje Giumelli in Kruliš 2012). Ukrepi so se nanašali predvsem na prepoved dobave ali prodaje orožja in podobnih materialov ter zamrznitev premoženja, drugih finančnih sredstev in gospodarskih virov, ki pripadajo članom zimbabvejske vlade ter z njo povezanim fizičnim in pravnim osebam. Temu je sledila uredba Sveta, ki je implementirala sprejete ukrepe in opredelila opremo, ki je postala predmet embarga zaradi njene uporabe za namene notranje represije (Svet 2002b). Medtem ko EU izvaja sankcijski režim proti Zimbabveju, se na to situacijo Varnostni svet zaradi veta Kitajske in Rusije še vedno ne more odzvati s sprejetjem institucionaliziranih sankcij (glej Varnostni svet 2008a).

Naslednji mejnik je povezan z dogodkom, ki je pretresel mednarodno skupnost – terorističnimi napadi na ZDA 11. septembra 2001. Uporaba institucionaliziranih sankcij v boju proti mednarodnemu terorizmu je v EU odprla kar nekaj »vprašanj 'arhitekturne' pomembnosti« (Nettesheim 2007, 572). Med njimi velja izpostaviti (glej tudi npr. prav tam, 572–573; van Elsuwege 2011, 489): (1) sodelovanje med mednarodnimi organizacijami (konkretno OZN in EU) pri uporabi institucionaliziranih sankcij ter razmerje med mednarodnim pravom, pravom EU in nacionalnim pravom (glej Milanović 2009; tudi npr. Lavranos 2007, 11, 13; della Cananea 2009, 525–529; Halberstam in Stein 2009, 43–50; Besson 2009; Tzanou 2009, 137–148; van Rossem 2009; podrobneje 5. poglavje te disertacije); (2) vertikalno (med EU in državami članicami) in horizontalno (med institucijami EU) razmejitev pristojnosti in njuno prepletanje pri uporabi omejevalnih ukrepov, ki postavi v ospredje načelo prenosa pristojnosti (prvi in drugi odstavek 5. člena PEU) in načelo lojalnega sodelovanja institucij EU (drugi odstavek 13. člena PEU; Sodišče Evropskih skupnosti 1997a; podrobneje Neframi 2010); ter (3) varstvo temeljnih pravic ciljnih posameznikov in subjektov (npr. Lavranos 2006; 2009; Eckes 2008b; 2009a; 2012a; Spaventa 2008b; Halberstam in Stein 2009, 50–61; Tridimas 2009, 113–117; Tzanou 2009, 148–151; podrobneje v poglavju 4.3.4). Sprejeti (avtonomni in implementacijski) omejevalni ukrepi in prav zaradi presoje Sodišča EU spremenjeni oziroma dopolnjeni sankcijski režimi so tlakovali pot normativni nadgradnji njihove ureditve v EU ter zaradi odmevne sodne prakse vodili k izboljšavam pri oblikovanju in vodenju (tudi globalne) sankcijske politike.

Sprejetje individualnih omejevalnih ukrepov, ko jih primarna zakonodaja EU (vse do uveljavitve Lizbonske pogodbe) eksplicitno ni predpisovala, je dober primer. Obe »sankcijski« določili (tj. »amsterdamska« 60. in 301. člen PES) sta naslavljali kot objekt sankcij le »tretje države«. Zakonodajalec je to težavo odpravil s široko razlago 301. člena PES, ki mu je ob 60.

členu PES služil za pravno podlago odločitve o omejevalnih ukrepih, izrečenih posameznikom in subjektom, ki so imeli neposredno povezavo s tretjo državo ali nadzirali vladajoči režim oziroma mu dajali podporo (Svet 1999c; 2000; glej npr. Tridimas in Gutierrez-Fons 2008, 665; Paladini 2011, 269–271).¹²⁹ Sodna praksa je zakonodajalčevemu pristopu pritrdila (npr. Sodišče prve stopnje 2005b, 114. točka; Sodišče 2011b, 68.–72. točka). Svet je na tej »dvojni« podlagi sprejel Uredbo št. 467/2001 o prepovedi izvoza nekaterega blaga in storitev v Afganistan, o poostitvi prepovedi poletov in podaljšanju zamrznitve sredstev in drugih finančnih virov talibanov iz Afganistana (Svet 2001a). Sodišče prve stopnje je potrdilo pristojnost Sveta za sprejetje te uredbe (Sodišče prve stopnje 2005b, 124. točka). Soglašalo je, da omenjena dvojna podlaga Svetu omogoča uporabo omejevalnih ukrepov »za subjekte ali osebe, ki fizično nadzorujejo del ozemlja tretje države« ali »dejansko nadzirajo vladni aparat tretje države«, ter »osebe in subjekte, ki so s temi povezani in ki jim dajejo ekonomsko podporo« (prav tam, 114. točka). Hkrati pa se je Sodišče EU izoblikovalo v pomemben korektiv zakonodajalcu glede opredelitve obstoja vezi med tretjo državo in ciljnim posameznikom ali subjektom. Sprejelo je stališče, da mora biti ta povezava »očitna« (glej Sodišče 2012b, 68. točka). To pomeni, da se omejevalni ukrepi ne smejo sprejeti proti posamezniku zgolj zato, ker je družinski član osebe, povezane z voditeljem tretje države (konkretno družinski član vodilnega v podjetju, ki ima korist od te funkcije in s tem od vladne gospodarske politike vojaškega režima v Mjanmaru), in ne glede na njegovo osebno ravnanje (tako prav tam, 66. točka).

Drugače je bilo v primerih, ko je zakonodajalec EU izvajal resolucije Varnostnega sveta, s katerimi so bile sprejete individualne sankcije v odsotnosti naveznih okoliščin ozemlja, vodstvenega položaja ali vladajočega režima. Tudi te sankcije so bile posledica terorističnih napadov na ZDA. Brezmejnost oziroma globalnost – konkretno – teroristične mreže Al Kaida in – splošno – mednarodnega terorizma je narekovala prilagoditev ciljnih sankcij. PES takih

¹²⁹ Pogosto omenjeni je primer sankcijskega režima proti tedanjemu srbskemu predsedniku Miloševiću zaradi uporabe sile ZRJ proti albanski narodni skupnosti na Kosovu (Tridimas in Gutierrez-Fons 2008, 666; van Elsuwege 2011, 491). Z Uredbo št. 1294/1999 (Svet 1999c), ki je temeljila na 60. in 301. členu PES, se je razširil dotedanji okvir sankcij z zamrznitvijo sredstev vlad ZRJ in Republike Srbije v tujini ter prepovedjo naložb v Republiko Srbijo. Priložen je bil seznam oseb, ki so delovale ali nameravale delovati za račun in v imenu vlade ZRJ ali vlade Republike Srbije (na seznamu so bili na prvih mestih tedanji predsednik Milošević in njegova družina). Uredba št. 2488/2000 (Svet 2000), sprejeta na isti pravni podlagi, je odpravila sankcije proti ZRJ, ohranila pa je zamrznitev premoženja v tujini tedaj že nekdanjega predsednika ZRJ Miloševića in z njim povezanih oseb. Ker bi lahko zaradi novega predsednika ZRJ obstoj Miloševićeve vezi z režimom postal vprašljiv, s tem pa tudi smiselnost proti njemu usmerjenih sankcij, je zakonodajalec ob sklicevanju na 60. in 301. člen PES izrecno obrazložil svojo odločitev s tem, da ti posamezniki »še naprej ogrožajo utrditev demokracije v ZRJ« (prav tam, 3. uvodna izjava; in Tridimas in Gutierrez-Fons 2008, 666).

primerov ni predvidela. Skupnostne uredbe so zato temeljile na dodatni pravni podlagi, tj. »amsterdamskem« 308. členu PES (v veljavni ureditvi prvi odstavek 352. člena PDEU; glej Svet 2002c), ki je bil »oblikovan za zapolnitev praznine«, ko določbe PES niso prenesle izključne ali implicitne pristojnosti na institucije Evropske skupnosti (Eckes 2009a, 82; podrobneje Verwey 2004, 42–46). V teh primerih je Svet sprejete uredbe o omejevalnih ukrepih utemeljil na »trojni« podlagi – tj. 60., 301. in 308. členu PES –, verjetno zaradi kritik o nezadostnosti »dvojn« podlage – tj. 60. in 301. člena PES (Andersson in drugi 2003, 122).

Varnostni svet je sprejel »strateško« resolucijo 1373 (Varnostni svet 2001f; podrobneje v poglavju 3.2.2), na podlagi katere EU sama pripravi seznam fizičnih ali pravnih oseb, skupin ali organizacij, ki se jim zaradi izvajanja, poskusa izvajanja, sodelovanja ali omogočanja terorističnih dejanj zamrznejo vsa denarna sredstva, drugo finančno premoženje in gospodarske vire oziroma se jim ta sredstva ne dajo v razpolaganje ali v korist (Svet 2001c, 2. člen). Seznam teh oseb soglasno oblikuje Svet in ne sankcijski odbor Varnostnega sveta (npr. Spaventa 2008b, 239; o procesnih jamstvih npr. sodbe v zadevah *Organizacija Mudžahidov iranskega ljudstva proti Svetu EU* Sodišča prve stopnje 2006c; 2008a; 2008b; in Sodišča 2011c). Na podlagi te resolucije »o določitvi široke strategije za boj proti terorizmu in zlasti proti financiranju terorizma« (Svet 2001b, 2. uvodna izjava) je Svet v skupnem stališču potrdil odločenost EU v boju proti terorizmu (prav tam). V Uredbi št. 2580/2001 (Svet 2001c) pa se je z namenom implementacije omenjene resolucije prvič uporabila »trojna« podlaga.

Prav tako je »trojno« podlago Svet uporabil pri implementaciji resolucij Varnostnega sveta o ukrepih proti članom teroristične organizacije Al Kaida in talibanom ter z njimi povezanim osebam (glej npr. Svet 2002c; 2002d). V teh primerih je EU vezana na seznam, ki ga pripravlja Varnostni svet oziroma njegov pomožni organ, tj. sankcijski odbor. Sodna praksa je pristop z uvedbo »trojne« podlage oziroma »čarobno mešanico«, kot pravi Eckesova (2008a, 79), tudi v teh primerih potrdila.¹³⁰ Pri sprejetju Uredbe št. 881/2002 (Svet 2002d) je Svet »izrecno priznal odsotnost vsake vezi med sankcijami«, ki se izvajajo v pravu EU, in »ozemljem ali vodstvenim režimom tretje države« (Sodišče prve stopnje 2005b, 129. točka). Sodišče prve stopnje (prav tam, 130. in 133. točka) se je strinjalo, da v takih primerih 60. in 301. člen PES nista zadostni pravni podlagi za sprejetje skupnostnega akta. EU se mora prilagoditi novim grožnjam mednarodnega miru in varnosti v sodobnem mednarodnem okolju, v katerem države

¹³⁰ Pregledno o zadevah, ki so jih pred Sodišče prve stopnje vložili posamezniki in subjekti ter zahtevali presojo zakonitosti t. i. protiterorističnih sankcij, ki jih je EU z implementacijo resolucij 1267 (Varnostni svet 1999d) in 1373 (Varnostni svet 2001f) prenesla v svoj pravni red, glej npr. Porretto 2008; Spaventa 2008b; Paladini 2011; Rosas 2011b.

niso edini vir nevarnosti (Sodišče prve stopnje 2005b, 169. točka; 2005c, 133. točka). Sodišče prve stopnje je pritrdilo tej prilagoditvi EU s sprejetjem gospodarskih in finančnih sankcij, utemeljenih na »trojni« pravni podlagi, tudi proti »osebam, skupinam, podjetjem ali subjektom, povezanim z njimi, ki razvijajo mednarodno teroristično dejavnost ali drugače ogrožajo mednarodni mir in varnost« (Sodišče prve stopnje 2005b, 169. točka; 2005c, 133. točka; tudi 2006a, 87. do 90. točka; glej tudi Sodišče Evropskih skupnosti 2008b, 163. do 236. točka). Sodišče Evropskih skupnosti je potrdilo uvedbo trojne podlage za sprejetje teh ukrepov, vendar iz drugačnih razlogov. Poudarilo je med drugim, da vključitev 308. člena PES omogoča Evropskemu parlamentu udeležbo v postopku odločanja o individualnih sankcijah, medtem ko v okviru 60. in 301. člena PES za to institucijo ni predvidena nobena vloga (Sodišče Evropskih skupnosti 2008b, 235. točka).

Uvedba »trojne« podlage se je v doktrini izkazala za »zelo problematično in kontroverzno« (Poli in Tzanou 2009, 545; Tzanou 2009, 136), še toliko bolj, ker sta rezultata Sodišča prve stopnje in Sodišča Evropskih skupnosti enaka, do njega pa sta prišli z različnimi argumenti (Eckes 2009a, 125; Léonard in Kaunert 2012a, 477). Težko bi si bilo predstavljati drugačna izreka sodb Sodišča prve stopnje (2005b; 2005c) in Sodišča Evropskih skupnosti (2008b), upoštevajoč dejstvo, da ima besedilo podpisane (takrat ne še ratificirane in torej še ne uveljavljene) Lizbonske pogodbe navedeno pravno podlago za sprejetje individualnih omejevalnih ukrepov (prim. Tzanou 2009, 136).

Nekaterim avtorjem je vendarle ostal bližji pristop in argumentacija Sodišča prve stopnje, ki je z dinamično interakcijo stebrov vzpostavil most med njima, pri tem pa »ne gre tako daleč, da bi v PES našel implicitne cilje glede boja proti mednarodnemu terorizmu, in se ne pretvarja, da pametne sankcije vplivajo na delovanje skupnega trga« (Tzanou 2009, 136).

Drugi komentatorji so vztrajali na zadostnosti in primernosti »dvojne« podlage (tako tudi Evropska komisija v Sodišče Evropskih skupnosti 2008b, 135. točka, in generalni pravobranilec Poiares Maduro v Sodišče Evropskih skupnosti 2008a, 11. in 12. točka). Nasprotovali so sklicevanju na 308. člen PES in »razlikovanje Sodišča prve stopnje med sankcijami proti *de iure* ali *de facto* voditelji države, ki se lahko naložijo izključno na podlagi 301. in 60. člena PES, in sankcijami brez povezave z voditelji ali ozemljem tretje države, ki se lahko naložijo le s pomočjo 308. člena PES«, označili za umetelno (Tridimas in Gutierrez-Fons 2008, 671, 678) oziroma »odvečno« (Tridimas 2009, 110). V utemeljitev zadostnosti »dvojne« pravne podlage so se izpostavili štirje argumenti: (1) jezik 301. člena PES ne izključuje naložitve sankcij proti posameznikom; (2) zgodovinska razlaga napeljuje, da snovalci PES niso imeli namena izključiti individualnih sankcij (glej tudi Koutrakos 2006, 431); (3) teleološka in evolutivna

razlaga sta naklonjeni naložitvi sankcij nedržavnim akterjem; in (4) taka razlaga ustreza premostitveni klavzuli 301. člena PES (Tridimas in Gutierrez-Fons 2008, 674; Tridimas 2009, 109). Ker je uporaba omejevalnih ukrepov v EU tudi predmet političnih, ne le pravnih preudarkov, je Tridimas (2009, 108) s političnega vidika poskušal razumeti sodbo Sodišča Evropskih skupnosti. Odločitve ni označil za nerazumno, saj je dopustila izvajanje protiterorističnih ukrepov na naddržavni ravni, kjer je stopnja možnosti uspeha višja, kot če bi se ukrepi izvajali na ravni držav članic (prav tam).

Uporabi individualnih omejevalnih ukrepov v EU je v celoti nasprotovala Eckes (podrobneje 2009a, 81–100; tudi 2008a, 81), saj »niti izbrana določila niti katero koli drugo določilo PES na Skupnost ne prenesejo pristojnosti sprejetja sankcij proti posameznikom« (2009a, 81; podobno della Cananea 2009, 537). Eckes je kritično poudarila več argumentov o nepristojnosti Evropske skupnosti za izrekanje individualnih sankcij (podrobneje 2009a, 81–90): z jezikovno in teleološko razlago se ne more razširiti pojma »tretje države« na posameznike, dinamična razlaga in pravna analogija narekujeta restriktivno uporabo, načelo prenosa pristojnosti pa pomeni, da so nekatera področja države članice zadržale v nacionalnih rokah. Opozorila je na različne namen in učinke omejevalnih ukrepov, usmerjenih proti državam, in individualnih omejevalnih ukrepov (prav tam, 85). Medtem ko naj bi 301. člen PES imel poleg gospodarske tudi politično dimenzijo, saj je omogočal sprejetje zunanjetrgovinskih ukrepov za izvršitev zunanjepolitičnih odločitev, je zamrznitev finančnega premoženja v 60. členu PES le politični ukrep (prav tam). Omejevalni ukrepi proti državam imajo nameravane učinke na ciljno državo ter nenameravane posledice na gospodarstvo, politične odnose držav pošiljateljic in prebivalstvo ciljne države (prav tam). Individualne sankcije, sprejete v boju proti terorizmu, sledijo strateškim interesom držav članic, ciljajo pa samo na poimensko določene posameznike in subjekte (prav tam). Iz umestitve besedila 301. člena v PES (in ne na področje SZVP) je bilo po mnenju Eckesove težko zagovarjati, da je imela Evropska skupnost pristojnost sprejeti vse ukrepe, ki jih zahtevajo resolucije Varnostnega sveta, saj bi to pomenilo, da te resolucije določajo pristojnosti Evropske skupnosti (prav tam, 86). Še manj naj bi bil ta argument trden, ko je vez med tretjo državo in posamezniki oddaljena (prav tam 87). Že to, da ciljni posamezniki in subjekti niso imeli procesnih jamstev, naj bi nakazovalo, da 301. člen PES ni bil predviden za sprejetje individualnih sankcij (prav tam).

Ta doktrinarna izvajanja so z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe postala nepomembna (Tridimas in Gutierrez-Fons 2008, 679), saj ima z drugim odstavkom 215. člena PDEU Svet izrecno določeno pristojnost sprejeti omejevalne ukrepe proti fizičnim in pravnim osebam.

Pravna vprašanja, ki so se torej pojavljala v EU, ob izdatnih političnih preudarkih, kako pristopiti k izvajanju sankcijskih resolucij, pa tudi kako postopati pri avtonomni uporabi tega orodja v mednarodnih odnosih in instituta mednarodnega prava, so spodbudila razprave o sankcijski politiki EU. Da je EU intenzivno razmišljala o uporabi omejevalnih ukrepov, dokazujejo nekateri programski dokumenti Sveta, ki služijo kot »orodje za usmerjanje držav članic« (Eriksson 2009, 17): Osnovna načela o uporabi omejevalnih ukrepov (sankcij) (Svet 2004b), Smernice za izvajanje in ocenjevanje omejevalnih ukrepov (sankcij) v okviru skupne zunanje in varnostne politike EU (Svet 2003c, posodobljene Svet 2005b; 2009b; 2012d) in Najboljše prakse EU za učinkovito izvajanje omejevalnih ukrepov (Svet 2004d, posodobljene Svet 2005a; 2006b; 2007f; 2008a).¹³¹ Ti dokumenti so bili sprejeti »s ciljem izboljšati obliko, implementacijo in učinkovitost« teh ukrepov (Giumelli 2013a, 395). V pravo EU pa vsi trije dokumenti uvajajo pojem sankcija kot soznačnico omejevalnemu ukrepu.

Osnovna, v desetih točkah strnjena načela (Svet 2004b) poudarjajo politično odločitev Sveta, da poseže po omejevalnih ukrepih, ter ga usmerjajo, kdaj in zaradi katerih ciljev naj se ti ukrepi sprejmejo (glej tudi Portela 2005, 90). Osnovna načela preveva privrženost multilateralizmu. Prvič, EU v uporabi institucionaliziranih sankcij vidi pomembno orodje ohranitve ali vzdrževanja mednarodnega miru in varnosti v skladu z načeli Ustanovne listine in SZVP (Svet 2004b, 2, 1. točka). Drugič, EU daje prednost sprejetju institucionaliziranih sankcij v okviru Varnostnega sveta, sama pa se zaveže k »polni, učinkoviti in pravočasni implementaciji« sankcijskih režimov OZN (prav tam, 2, 2. točka). S tem ne opusti svoje pristojnosti izrekanja avtonomne omejevalne ukrepe EU »v podporo naporov v boju proti terorizmu in širjenju orožja za množično uničevanje« in »za ohranjanje spoštovanja človekovih pravic, demokracije, vladavine prava in dobrega vladanja« v skladu s SZVP in mednarodnopravnimi obveznostmi (prav tam, 2, 3. točka). Sankcije morajo biti ciljne z največjim učinkom na tiste, na katerih ravnanje hočejo vplivati, in z zmanjšanjem nasprotnih humanitarnih učinkov ali nezaželenih posledic (prav tam, 3, 6. točka).

Smernice (Svet 2005b) so obsežnejši dokument (več Golumbic in Ruff 2013, 1022–1024). Poleg načel vsebujejo še standardna besedila in skupne opredelitve, ki naj se uporabijo pri vseh pravnih aktih v zvezi z omejevalnimi ukrepi EU z željo »standardizirati izvajanje in izpopolniti metode [njihovega] izvajanja« (glej prav tam, 3). Naslavljajo torej »tehnične podrobnosti oblikovanja in implementacije sankcij« (Portela in Kreutz v Portela 2005, 90). Smernice so bile

¹³¹ Glej tudi npr. Kreutz 2005, 12–13; Eckes 2009a, 375; Eriksson 2009, 16–20; Kern 2009, 133; Portela 2010a; Giumelli 2013a, 395; Golumbic in Ruff 2013, 1021–1027.

sprejete pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe, ko primarna zakonodaja ni predvidela individualnih omejevalnih ukrepov. Od tod gre sklepati na uvodno pojasnilo, da v okviru SZVP Svet lahko odloči o uvedbi teh ukrepov ne le proti tretjim državam, ampak tudi proti posameznikom ali subjektom, v skladu s cilji SZVP (prav tam, 4, 2. točka). Smernice poudarjajo instrumentalni namen omejevalnih ukrepov, ki spreminjajo politiko ali dejavnosti države, dela države, vlade, subjektov ali posameznikov (prav tam, 4, 4. točka; glej tudi npr. de Vries in Hazelzet 2005, 95). Omejevalni ukrepi morajo spoštovati temeljne pravice (Svet 2005b, 10. točka), kar »vključuje zlasti to, da se ustrezno upoštevata varstvo in spoštovanje procesnih pravic« posameznikov in subjektov s seznamov (prav tam, 7, 17. točka).

Dokument o najboljših praksah (Svet 2007f; 2008a) pa vključuje »splošna *priporočila*, ki niso izčrpana, v zvezi z učinkovitim izvajanjem omejevalnih ukrepov v skladu z veljavnim pravom Skupnosti/Unije in nacionalno zakonodajo« (Svet 2008a, 4, 3. točka), na primer priporočila glede določitve in ugotavljanja istovetnosti zato, da ciljno usmerjene sankcije ne prizadenejo napačnih posameznikov in subjektov.

Vsi ti dokumenti so pokazali ne le politično pripravljenost EU, da uporabi omejevalne ukrepe ter dejavno oblikuje in vodi svojo sankcijsko politiko, temveč so navkljub programskim, splošnim ali usmeritvenim poudarkom izkazali njeno zavedanje, da je pri uporabi teh ukrepov dolžna spoštovati temeljne pravice, njeno sankcijsko politiko pa morajo voditi načela sorazmernosti ter ustvarjanje čim manj humanitarnih učinkov in nezaželenih posledic.

Veljavna normativna ureditev in praktična uporaba omejevalnih ukrepov

Veljavna ureditev, ki je posledica uveljavitve Lizbonske pogodbe 1. decembra 2009,¹³² poskuša v svoj normativni okvir zajeti razvoj SZVP ter orodja in instituta omejevalnih ukrepov v EU. Kljub odpravi stebrne strukture ohranja »posebna pravila in postopk[e]« za SZVP (prvi odstavek 24. člena PEU; Accetto in drugi 2010, 147; Klamert 2010, 514–515; van Elsuwege 2010, 1018; Thym 2011) in utrjuje tezo, da ima EU »dvostebrno strukturo v vsem razen imenu« (Koutrakos 2008, 669). Pristojnost EU na področju SZVP »zajema vsa področja zunanje politike in vsa vprašanja, ki so povezana z varnostjo Unije« (prvi odstavek 24. člena PEU). SZVP torej ne spada v eno od treh vrst pristojnosti, ki jih PDEU posebej navaja v 2. členu (izključne, deljene in t. i. dopolnjujoče pristojnosti). Za SZVP so snovalci Lizbonske pogodbe predvideli

¹³² Podrobneje o novostih, ki jih prinaša uveljavitev Lizbonske pogodbe, glej Craig 2008; 2010; Dougan 2008; Griller in Ziller 2008; Wouters in drugi 2008; Accetto in drugi 2010; Piris 2010; Harpaz 2011; Thym 2011.

neopredeljeno, *sui generis* pristojnost, ki deli značilnosti deljene in dopolnjujoče pristojnosti ter poudarja njeno posebno naravo (glej četrti odstavek 2. člena PDEU; Cremona 2008, 65; de Baere 2008, 110–112; Accetto in drugi 2010, 147; van Elsuwege 2010, 991). Simbolno se posebna narava tega področja kaže tudi v tem, da ostaja SZVP umeščena v PEU, medtem ko so vse druge politike EU urejene v PDEU (Accetto in drugi 2010, 147). Posebnost SZVP v EU ostaja izdatna medvladna metoda delovanja (glej 2. poglavje V. naslova PEU), v skladu s katero se odločitve s tega področja sprejmejo praviloma s soglasjem v izvršilnih institucijah. Kljub ključni vlogi pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike EU, ki jo velja pripisati Svetu, ne gre popolnoma spregledati Evropskega sveta (več Craig in de Búrca 2011a, 47–50). Ta organ je – tudi zaradi svoje sestave (sestavljajo ga voditelji držav ali vlad držav članic, predsednik Evropskega sveta in predsednik Evropske komisije; drugi odstavek 15. člena PEU) – predvsem nosilec strategije na področju SZVP, saj opredeli strateške interese EU ter določi zunanje politične cilje in splošne usmeritve (prvi odstavek 26. člena PEU). Če je potreba, razpravlja o konfliktni mednarodni situaciji na najvišji politični ravni ter o možnostih uporabe omejevalnih ukrepov oziroma o vzpostavitvi ustreznega sankcijskega režima (Evropski svet je denimo razpravljal o razmerah v Ukrajini, poudaril nepriznanje nezakonitega referendumu na Krimu ter obsodil nezakonito priključitev Krima in Sevastopola Rusiji, glej Evropski svet 2014a, 29. točka).

Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe so ustanovljeni dva nova položaja (predsednik Evropskega sveta, podrobneje peti in šesti odstavek 15. člena PEU, in visoki predstavnik Unije, podrobneje 18. in 27. člen PEU) ter nova služba (Evropska služba za zunanje delovanje, podrobneje tretji odstavek 27. člena PEU). Pomembno vlogo pri oblikovanju SZVP, njenem izvajanju in zastopanju EU ima prav visoki predstavnik, ki je hkrati podpredsednik Evropske komisije in predsedujoči Svetu za zunanje zadeve (s tem je bila odpravljena rotacija predsedovanja v tej sestavi Sveta) ter predlagatelj¹³³ odločitev s področja SZVP. Pri izpolnjevanju nalog mu pomaga Evropska služba za zunanje delovanje, »na kratko diplomatska služba« (Blockmans in Laatsit 2012, 140), ki jo je Lizbonska pogodba uvedla z željo po usklajenem delovanju (npr. van Elsuwege 2010, 992) ter močnejši vlogi in povezovanju uradnikov generalnega sekretariata Sveta in Evropske komisije ter osebja nacionalnih diplomatskih služb.¹³⁴ V mednarodnih organizacijah in v tretjih državah zastopajo EU delegacije

¹³³ Predloge odločitev, pa tudi pobude in vprašanja SZVP lahko na Svet naslovijo države članice, visoki predstavnik sam ali s podporo Evropske komisije (prvi odstavek 30. člena PEU).

¹³⁴ Evropska služba za zunanje delovanje »je delovno samostojno telo Evropske unije, ločeno od generalnega sekretariata Sveta in Evropske komisije, ter ima pravno sposobnost, ki je potrebna za izvajanje njenih nalog in

Unije, ki delujejo pod vodstvom visokega predstavnika, tesno pa sodelujejo z diplomatskimi predstavništvi in konzulati držav članic (221. člen PDEU). K močnejši zunanji reprezentativnosti EU na področju SZVP naj bi doprinesel tudi predsednik Evropskega sveta, ki predstavlja EU v zadevah SZVP na svoji ravni. Ker je mednarodno predstavljanje EU z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe postalo v pristojnosti več akterjev, bo določitev, kdo bo govoril v imenu EU, pogojena z »interakcijo med različnimi akterji ter njihovo sposobnostjo in pripravljenostjo razmejiti njihove vloge« (Koutrakos 2008, 672), v upanju, da se v čim večji meri izognejo »horizontalnim trenjem« (Eckes 2012c, 234).

Vloga Evropskega parlamenta ostaja omejena (na redna posvetovanja in ustrezno upoštevanje njegovih mnenj ter zastavljanja vprašanj ali dajanja priporočil Svetu in visokemu predstavniku; 36. člen PEU), kar se utemljuje s prožnostjo in hitrostjo EU pri odzivu na situacijo v mednarodni skupnosti ter z občutljivostjo zunanjepolitičnih in obrambnih zadev (van Elsuwege 2010, 999, 1018–1019). Iz enakih razlogov se argumentira odsotnost sodnega nadzora nad zakonitostjo odločitev s področja SZVP. PEU sicer dopolni preteklo ureditev z izjemo, ki jo z vidika ureditve uporabe omejevalnih ukrepov in zagotovitve procesnih jamstev velja pozdraviti. Sodišče EU lahko namreč presoja zakonitost sklepov o omejevalnih ukrepih, sprejetih proti fizičnim ali pravnim osebam (prvi odstavek 24. člena PEU ter 275. in 263. člen PDEU; Kuijper 2008, 1330–1331; van Elsuwege 2010, 1000–1001). Možnost sodne presoje »zagotavlja, da ti ukrepi spoštujejo človekove pravice« (Brkan 2012, 113); toliko bolj, ker je Listina EU o temeljnih pravicah postala pravno obvezujoča. Ciljni posameznik ali subjekt lahko pred Splošnim sodiščem vloži tožbo za razglasitev ničnosti zunanjepolitičnega sklepa, s katerim so bili proti njemu sprejeti omejevalni ukrepi (glej drugi odstavek 275. člena v zvezi s četrtem odstavkom 263. člena PDEU). Rosas (2011b, 6) sicer napoveduje, da bo širjenje pristojnosti Sodišča EU na tem področju v praksi omejeno; pokazalo se bo, ali bo pretehtala dosedanja strategija vlaganja ničnostnih tožb zoper uredbe ali pa bodo ciljni posamezniki in subjekti dejansko začeli vlagati tožbe že zoper sklepe SZVP.

Navedene novosti Lizbonske pogodbe s področja SZVP, ki so pomembne z vidika ureditve uporabe omejevalnih ukrepov, potrjujejo institucionalno nadgradnjo EU. S spremembami in dopolnitvami PEU in PDEU ter s posebnim poudarkom na zunanjem

doseganje njenih ciljev« (drugi odstavek 1. člena Sklepa o organizaciji in delovanju Evropske službe za zunanje delovanje, Svet 2010d). Podrobneje o službi Blockmans in Laatsit 2012. Ta služba ima politično vlogo graditelja mostov med institucijami, služi izmenjavi informacij in deluje kot skupni vir strokovnjakov, v določeni meri tudi predstavnikov različnih institucij (prav tam, 157). Njen vpliv na oblikovanje in vodenje zunanjih odnosov EU je lahko velik, če ji ga prepustijo politični voditelji in če uspešno sodeluje z Evropsko komisijo in s Svetom (prav tam).

delovanju je EU v normativnem okviru sicer zajela praktični razvoj (zlasti individualnih) ciljnih sankcij ter upoštevne kritike doktrine in sodne prakse pri njihovi dotedanji uporabi.

Lizbonska pogodba v primarno zakonodajo uvaja pojem »omejevalni ukrepi«, ki ga je sicer sekundarna zakonodaja EU že pred tem uporabljala in sprejela (glej npr. Svet 2001c; 2003a; 2003c; 2004a; 2004b). Nekdanja 60. in 301. člen PES ne obstajata več v istem besedilu in v navezavi drug na drugega. Spremenjeni 301. člen PES je postal preštevilčen 215. člen PDEU, nadgrajeno soznačnico 60. člena PES pa najdemo v 75. členu PDEU.

Na podlagi 75. člena PDEU se sprejmejo ukrepi s ciljem boja proti terorizmu oziroma preprečevanja terorizma in z njim povezanih dejavnosti v okviru območja svobode, varnosti in pravice. Eksemplifikativno so navedeni mogoči »upravni« ukrepi glede pretoka kapitala in plačil: zamrznitev sredstev, finančnega premoženja ali gospodarskih dobičkov. Ti ukrepi se lahko sprejmejo le proti »fizičnim ali pravnim osebam, skupinam ali nedržavnim subjektom« (prvi odstavek 75. člena PDEU) – torej ne proti tretji državi – in z uredbo po rednem zakonodajnem postopku, »ki vključuje glasovanje s kvalificirano večino v Svetu in polno sodelovanje Parlamenta« (Sodišče 2012c, 47. točka). Evropski parlament ima pri sprejetju teh ukrepov torej enako težo kot Svet, kar je z vidika demokratične legitimnosti sprejetih ukrepov pa tudi preglednosti postopka in možnosti sodne presoje sprejetih uredb vsekakor nezanemarljivo.

215. člen PDEU je umeščen v zunanje delovanje EU. Ni usmerjen le na tretje države (prvi odstavek 215. člena PDEU), temveč tudi na fizične in pravne osebe, skupine ali nedržavne subjekte (drugi odstavek 215. člena PDEU). Na njegovi podlagi sprejeti omejevalni ukrepi še vedno zahtevajo »predhoden obstoj sklepa^[135] s področja SZVP« (Sodišče 2012c, 47. točka). Ta sklep pa ostaja akt politične narave, ki ga soglasno¹³⁶ sprejme Svet (glej drugi odstavek 24. člena ter 28. in 31. člen PEU). Pri tem velja opozoriti, da glavna razlika med zakonodajnimi in

¹³⁵ Lizbonska pogodba je terminološko poenotila akte SZVP. Namesto skupnih stališč, skupnih ukrepov in skupnih strategij EU vodi SZVP s »sprejemanjem sklepov« (podrobneje 25. člen PEU).

¹³⁶ Na področju SZVP ostaja pravilo soglasja, 31. člen PEU pa nudi možnosti odločanja Sveta s kvalificirano večino v predpisanih primerih (podrobneje npr. van Elsuwege 2010, 995–997): pri sprejemanju sklepa (o določitvi ukrepov ali stališč EU) na podlagi sklepa Evropskega sveta o strateških interesih in ciljnih EU ali na predlog visokega predstavnika, ki ga je predložil na posebno zahtevo Evropskega sveta, pri sprejemanju izvedbenih sklepov in pri imenovanju posebnega predstavnika. Poleg navedenih primerov lahko Evropski svet s soglasjem sprejme odločitve o odločanju Sveta s kvalificirano večino še v drugih primerih. Iz tega pa so izvzete odločitve s področja vojaških in obrambnih zadev (o katerih Svet odloča soglasno) ter procesna vprašanja (o katerih Svet odloča z večino). V praksi bo aktivni visoki predstavnik, ki mu pomaga dobro delujoča Evropska služba za zunanje delovanje, imel širok mandat, da pripravlja predloge, ki se kasneje lahko sprejmejo s kvalificirano večino v Svetu. PDEU nadalje uvaja premostitveno klavzulo (t. i. *passerelle*), v skladu s katero lahko Evropski svet s soglasno odločitvijo razširi odločanje Sveta na področju SZVP s kvalificirano večino (tretji odstavek 31. člena in sedmi odstavek 48. člena PEU).

nezakonodajnimi akti ne leži v obsegu ali (ne)obvezujoči naravi teh aktov (glej četrty odstavek 288. člena PDEU), temveč v postopku njihovega sprejemanja (Cremona 2003, 1356–1357; van Elsuwege 2010, 1006). Nezakonodajnemu sklepu, ki denimo predvidi delno ali popolno prekinitve ali omejitve gospodarskih in finančnih odnosov, sledi sprejetje (implementacijske) uredbe Sveta. Za njeno sprejetje je potreben skupni predlog visokega predstavnika Unije in Evropske komisije ter kvalificirana večina v Svetu, Evropski parlament pa je o sprejetju le obveščen (prvi odstavek 215. člena PDEU).

Medtem ko sta se od (maastrichtske) ureditve EU pri sprejetju individualnih omejevalnih ukrepov uporabljali obe pravni podlagi, 75. in 215. člen PDEU ne vsebujeta več sklicevanja drug na drugega. Imata tudi različne cilj, funkcijo, sistemsko umestitev v pravni red EU in postopek sprejemanja (van Elsuwege 2010, 1009). Morda najpomembnejša razlika je v tem, da na podlagi 75. člena PDEU sprejme EU »upravn[e] ukrep[e] glede pretoka kapitala in plačil« v boju proti terorizmu, zato so ti ukrepi povezani z notranjimi dejavnostmi EU, medtem ko 215. člen PDEU omogoča izvajanje zunanjepolitičnih odločitev EU s sprejetimi gospodarskimi in finančnimi omejevalnimi ukrepi. Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe »dvojna« podlaga pri sprejetju omejevalnih ukrepov tako ni več mogoča, ker spremenjeni besedili obeh določil onemogočata združljivost postopkov (glej Sodišče 2012c, 47. in 48. točka, ob sklicevanju na sodbo Sodišča Evropskih skupnosti 1991). Prav tako po uveljavitvi Lizbonske pogodbe ne naletimo na »trojno podlago«. Nekdanji 308. člen PES (ki ga je z Lizbonsko pogodbo nadomestil 352. člen PDEU) namreč v četrtem odstavku izrecno predpiše: »Ta člen ne more biti podlaga za doseganje ciljev na področju skupne zunanje in varnostne politike«.

V praksi se ustreznost 215. člena PDEU za sprejetje omejevalnih ukrepov proti fizičnim in pravnim osebam, ki imajo neposredno vez z ozemljem ali vladajočim režimom (torej omejevalni ukrepi, za katere se je pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe uporabljala »dvojna« pravna podlaga), ne polemizira. Na primer Uredba št. 356/2010, s katero so bili sprejeti nekateri individualni omejevalni ukrepi zaradi razmer v Somaliji (Svet 2010b), temelji na prvem in drugem odstavku 215. člena PDEU. Izrecna navezava na situacijo v tretji državi (tj. Somaliji) in odsotnost sklicevanja na terorizem nakažeta ustreznost podlage sprejetja teh sankcijskih ukrepov (van Elsuwege 2010, 1011–1012). Enako in iz istih razlogov velja ugotoviti glede individualnih omejevalnih ukrepov zaradi razmer v Ukrajini, ki so bili sprejeti z uredbo, utemeljeno na 215. členu PDEU (Svet 2014e).

Prav zaradi vloge Evropskega parlamenta, ki je dejavnejši pri sprejetju ukrepov v okviru notranjih politik, pa se je izkazala možnost nastanka medinstitucionalnih sporov, še posebej ker se je glede boja proti terorizmu prepletanju notranje dimenzije varnosti – pod območjem

svobode, varnosti in pravice – z zunanjo varnostjo – v sklopu SZVP – težko izogniti (van Elsuwege 2010, 988, 1010; 2011, 490, 494). Kmalu po uveljavitvi Lizbonske pogodbe je temu pritrdil Evropski parlament z vložitevijo tožbe za razglasitev ničnosti Uredbe št. 1286/2009, s katero so bile sprejete spremembe posebnih omejevalnih ukrepov za osebe in subjekte, povezane z Osamo bin Ladnom, teroristično mrežo Al Kaida in talibani (Svet 2009c). Uredba »uvaja postopek uvrstitve na seznam, s katerim se zagotavlja spoštovanje temeljnih pravic obrambe, zlasti pravice do izjave« (Sodišče 2012c, 71. točka). Sprejeta je bila na podlagi drugega odstavka 215. člena PDEU, za katerega je bilo že ugotovljeno, da ne priznava teže Evropskemu parlamentu v postopku sprejemanja omejevalnih ukrepov – zadošča, da ga Svet zgolj obvesti o sprejetih ukrepih. Trditve Evropskega parlamenta o neustreznosti te podlage je Sodišče zavrnilo kot neutemeljene (prav tam, zlasti 42.–86. točke). Poudarki Sodišča so bili med drugim, da izpodbijana uredba ne vsebuje »navedbe o boju proti terorizmu« in da v njej sprejeti ukrepi niso »omejeni zgolj na ukrepe v zvezi s pretokom kapitala in plačil« (Sodišče 2012c, 57. točka); da »terorizem pomeni grožnjo miru in mednarodni varnosti«, zato »je lahko cilj delovanja Unije v okviru SZVP ter ukrepov za izvajanje te politike v okviru zunanjega delovanja Unije« (prav tam, 63. točka); ter da bi 215. členu PDEU bil »v veliki meri odvzet polni učinek«, če bi trdili, »da je tak akt mogoče sprejeti le na podlagi« 75. člena PDEU, kajti »obveznost skladnosti s temeljnimi pravicami velja tudi za akte Unije o izvajanju resolucij Varnostnega sveta« (prav tam, 84. točka).

Doktrinarna izvajanja prav tako pokažejo več razlag uporabe 75. in 215. člena PDEU kot podlag za sprejetje sankcijskih ukrepov. Eckesova (2008b, 221; 2009a, 123) omeni, da bi izbira pravne podlage lahko temeljila na izvoru seznama posameznikov in subjektov, osumljenih terorizma. Tako bi 75. člen PDEU utemeljil sprejetje avtonomnih protiterorističnih finančnih sankcij (proti t. i. notranjim EU teroristom), 215. člen PDEU pa bi kot *lex specialis* omogočal uporabo finančnih sankcij proti posameznikom in subjektom, ki jih je na seznam uvrstila OZN, ne glede na to, ali gre za t. i. notranje ali zunanje teroriste EU (prav tam). S takim razumevanjem se ni mogoče strinjati, ker spregleda možnost sprejetja avtonomnih omejevalnih ukrepov na podlagi zunanjepolitičnih odločitev tako proti tretjim državam kot proti posameznikom in subjektom. Na podlagi 215. člena PDEU je torej mogoče sprejeti individualne ciljne sankcije ne glede na izvor seznama osumljenih terorizma. Da je razlikovanje med t. i. zunanjimi in notranjimi terorističnimi osumljenci težko utemeljiti, prizna tudi Eckes, ki doda, da je terorizem notranja in zunanja grožnja EU, iz katere izvirajo individualne sankcije kot protiteroristični ukrepi (2009a, 124). Opozoriti velja, da 215. člen PDEU v primerjavi s prejšnjo ureditvijo poleg prekinitve ali omejitve gospodarskih odnosov zajema tudi finančne odnose, s čimer se združuje vsebina nekdanjih 301. člena in prvega odstavka 60. člena PES glede sprejetja uredb o

omejevalnih ukrepov, ki izvajajo zunanjepolitične odločitve Sveta. To ureditev kazi (le) obrobna vloga Evropskega parlamenta v postopku sprejemanja teh uredb.

Iz razlogov, povzetih iz sodbe Sodišča (2012c), in zaradi zunanjepolitične odločitve Sveta, ki vodi k sprejetju (avtonomnih ali implementacijskih) omejevalnih ukrepov, je v kontekstu te disertacije pomenljiv (le) 215. člen PDEU, ki tudi edini nosi naslov »Omejevalni ukrepi«. Lizbonska pogodba je torej odpravila prejšnjo slabost, ki je v praksi povzročila nemalo preglavic in veliko prelitega črnila doktrine in Sodišča EU – uvedla je izrecno pravno podlago za sprejetje individualnih omejevalnih ukrepov, s katerimi se izvajajo sklepi SZVP (drugi odstavek 215. člena PDEU). Obsežna praksa, ki jo je s svojimi odločitvami oblikovalo Sodišče EU, pa je pripomogla k zavedanju, da sprejeti omejevalni ukrepi vključujejo »potrebne določbe o pravnih jamstvih« (tretji odstavek 215. člena PDEU).

Lizbonski pogodbi (kljub zavedanju, da gre vnovič za mednarodnopravno pogodbo, katere vsebina pomeni najnižji skupni imenovalc držav pogodbenic) je težko zanikati ključne institucionalne spremembe, ki jih je prinesla na področje omejevalnih ukrepov EU in so odraz pomanjkljivosti prejšnje ureditve ter jih velja povzeti: (1) Cilj. Medtem ko je bila za preteklo ureditev značilna ločnica med cilji EU (zapisanimi v 2. členu PEU) in cilji SZVP (iz 11. člena PEU), je Lizbonska pogodba cilje »spojila« (van Vooren 2009, 245; tudi 239–242; Klamert 2010, 506; van Elsuwege 2010, 995; 3. člen, drugi odstavek 21. člena in 23. člen PEU). Med njimi so, če sledimo razvrstitvi Denze (2002, 87), »obrambni cilji«, tj. varstvo vrednot, temeljnih interesov, varnosti, neodvisnosti in celovitosti EU; »cilji, ki se nanašajo na izvoz vrednot EU«, tj. ohranjanje miru, preprečevanje sporov in krepitev mednarodne varnosti; ter »cilji, ki so usmerjeni v stabilni svetovni red«, tj. pospeševanje razvoja, spodbujanje sodelovanja, pomoč prebivalstvu, državam in regijam v naravnih nesrečah, utrjevanje in podpora demokracije, vladavine prava in spoštovanja človekovih pravic (glej drugi odstavek 21. člena PEU; o tem, kako so skupne vrednote EU vodilna načela prava zunanjih odnosov EU, podrobneje Leino 2008; glej tudi že omenjeno razvrstitev ciljev EU Portele 2005, 92). Kljub spojitvi ciljev ti ostajajo abstraktni in omogočajo znatno prožnost držav članic v Svetu, na kar je opozoril Koskenniemi (1998, 28) že v času (maastrichtske) PEU. (2) Pravna podlaga. Posodobljena ureditev širi pravno podlago na omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, skupinam ali nedržavnim subjektom, s čimer je odpravljena pretekla normativna pomanjkljivost (Cremona 2009, 590–592; Eckes 2009a, 121–124; Léonard in Kaunert 2012a, 477). (3) Varstvo človekovih pravic. Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe je prišlo do pomembnega premika na področju varstva temeljnih pravic (npr. Weiß 2011), saj je Listina EU o temeljnih pravicah postala »pravno obvezujoča, s čimer so se temeljne vrednote preoblikovale v konkretne pravice« (Evropski

parlament 2010, B. točka). Listina je postala merilo presoje zakonitosti izpodbijanih sklepov Sveta. Poleg pravic, svoboščin in načel iz Listine PDEU izrecno narekuje spoštovanje pravnih jamstev ciljnih posameznikov in pravnih oseb (tretji odstavek 215. člena PDEU). (4) Pristojnosti Sodišča EU. To sodišče lahko izvaja nadzor nad zakonitostjo ne le uredb o omejevalnih ukrepih, sprejetih na podlagi 215. člena PDEU, temveč tudi presoja zakonitost zunanjepolitičnih odločitev Sveta o individualnih omejevalnih ukrepih (drugi odstavek 275. člena v zvezi s četrtem odstavkom 263. člena PDEU; npr. van Elsuwege 2010, 995; Paladini 2011, 284).¹³⁷

Opaziti gre, da razvoj ureditve uporabe omejevalnih ukrepov v EU teče vzporedno z razvojem EU iz »regionalizma prve generacije« (tj. razširjena gospodarska integracija) prek »regionalizma druge generacije« (tj. razvita politična in institucionalna entiteta s širokim spektrom notranjih politik) postopoma v »regionalizem tretje generacije«, po katerem je »v procesu širjenja/poglobljanja politik, struktur in članstva EU postala globalni akter« mednarodnih odnosov in mednarodnega prava ter se poskuša dejavnejše in enotnejše vključevati v mednarodne odnose in v sodelovanje z drugimi državami, regijami in organizacijami (van Langenhove in Costea 2007, 64–70; van Langenhove in Marchesi 2008, 477; Harpaz 2011, 74–75). Za »regionalizem tretje generacije« je namreč značilna močna institucionalizacija (van Langenhove in Marchesi 2008, 481) (1) v institucionalnem okolju, ki omogoča sposobnost zunanjega delovanja EU, (2) v proaktivni vključitvi v bilateralne in medregionalne odnose EU ter (3) v aktivnejši vključitvi EU v multilateralni sistem delovanja, posebej OZN (van Langenhove in Costea 2007, 78–79).

Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe so torej zaživele institucionalne novosti na področju SZVP in konkretno omejevalnih ukrepov, njihova (politična) vsebina pa se ni spremenila. Omejevalni ukrepi ostajajo orodje v rokah vladnih predstavnikov v Svetu, izrekajo pa se tako v primerih, ko EU sledi resolucijam Varnostnega sveta, kot v primerih, kjer – zaradi bodisi pretečega bodisi uporabljenega veta – sprejetje resolucije Varnostnega sveta ni mogoče oziroma se Varnostni svet za tako ukrepanje ne odloči, Svet pa presodi, da gre za situacijo, ki zaradi ogrožanja ali kršitve ciljev EU narekuje uporabo teh ukrepov. Omejevalni ukrepi so sprejeti v različnih situacijah, na primer »v podporo demokraciji in človekovim pravicam, za ohranitev miru, preprečevanje konfliktov, krepitev mednarodne varnosti in spodbujanje mednarodnega

¹³⁷ Za pregleden prikaz prakse Sodišča EU glede zadev, v katerih sta bila Splošno sodišče ali Sodišče pozvana, naj odločata o aktih z omejevalnimi ukrepi, ki jih je sprejela EU zaradi implementacije resolucij Varnostnega sveta, in se lahko razdelijo na vprašanja razlage (postopek predhodnega odločanja) ter vprašanja veljavnosti in zakonitosti (bodisi postopek predhodnega odločanja bodisi ničnostna tožba), glej npr. Rosas 2012, 93–102.

sistema, utemeljenega na močnejšem multilateralnem sodelovanju in dobrem globalnem vladanju» (Giumelli 2013a, 396; glej tudi npr. Giumelli in Ivan 2013, 1).

Vpogled v sodobno prakso izrečenih omejevalnih ukrepov razkrije dve njihovi temeljni kategoriji: implementacijske in avtonomne¹³⁸ omejevalne ukrepe.¹³⁹

(1) Prvenstvena odgovornost za ohranitev mednarodnega miru in varnosti leži v rokah Varnostnega sveta, ta pa jo izvaja tudi s sprejetjem institucionaliziranih sankcij (41. člen Ustanovne listine). EU kot regionalna mednarodna organizacija je predvsem zavezana k »polni, učinkoviti in pravočasni implementaciji« sankcijskih režimov OZN (tako sama poudari v Osnovnih načelih o uporabi omejevalnih ukrepov (sankcij), Svet 2004b, 2, 2. točka). Omejevalni ukrepi, ki jih v ta namen sprejme Svet, dejansko pomenijo implementacijo institucionaliziranih sankcij Varnostnega sveta (pregledno Bethlehem 2004, 127–165). EU je na primer implementirala sankcijske ukrepe, ki jih je Varnostni svet sprejel proti Demokratični republiki Kongo v resoluciji 1807 (Varnostni svet 2008c). V pravni red EU so bile prenesene z zunanjepolitično odločitvijo Sveta (tj. s Skupnim stališčem Sveta 2008/369/SZVP, Svet 2008b) in s skupnostno uredbo (tj. Uredbo Sveta št. 666/2008, Svet 2008f) ter s prevzetim seznamom ciljnih posameznikov in subjektov sankcijskega odbora Varnostnega sveta (Svet 2009a). V teh primerih EU nima diskrecije pri uvrščanju posameznikov in subjektov na seznam ali pri izbrisu z njega, temveč je seznam Varnostnega sveta zanjo obvezujoč in ga zgolj prepíše (glej npr. Spaventa 2008b, 234–235; Eckes 2009a, 3, 22–23, 44–46).

(2) EU lahko sprejme avtonomne omejevalne ukrepe (npr. Koutrakos 2001; Eckes 2008b; 2009a, 46–51; Portela 2010a). Za tak korak se lahko odloči v primerih, ko Varnostni svet ne želi sprejeti institucionaliziranih sankcij ali jih zaradi pretečega ali uporabljenega veta ne more sprejeti, četudi bi konkretne okoliščine zadostile standardu ene od sprožilnih situacij iz 39. člena Ustanovne listine in bi konkretna konfliktna situacija terjala ukrepanje Varnostnega sveta. Med primeri velja omeniti omejevalne ukrepe, sprejete proti Mjanmaru/Burmi, ki veljajo za »ene

¹³⁸ Namesto izraza »avtonomni« omejevalni ukrepi se uporabljata tudi izraza »unilateralne sankcije« (Bethlehem 2004, 124; Kern 2009, 128; tudi Rosas 2012, 103–105) ali, redkeje, »neodvisne« sankcije (Wessel 1999, 176).

¹³⁹ Beaucillon (2012) denimo s pojmom omejevalni ukrepi razume krovni pojem, ki je razdeljen na tri kategorije: omejevalne ukrepe, ki izvajajo resolucije Varnostnega sveta (primer Iran); omejevalne ukrepe, ki se naložijo proti državam partnericam EU, ker kršijo vrednote, na katerih temelji njihov odnos z EU (primer Tunizija in Egipt); in omejevalne ukrepe, ki jih EU sprejme zaradi hudih kršitev univerzalnih mednarodnih vrednot (primer Sirija). Ker lahko s slednjima kategorijama omejevalnih ukrepov brez težav zajamemo ukrepe, ki sledijo cilju varovanja ali ohranjanja mednarodnega miru in varnosti, izhajajoč iz prepričanja, da med vrednotami EU in univerzalnimi mednarodnimi vrednotami ni pomembnejših ali pravno upoštevnihih razlik, se tudi v tem pojmovanju izostrita dve omenjeni kategoriji: implementacijski in avtonomni omejevalni ukrepi.

najstarejših primerov avtonomnih sankcij EU, ki še vedno obstajajo« (Portela 2010a, 82; glej npr. Svet 1996; 2007g; 2013a; 2014j; glej tudi Bunte in Portela 2012), na njih se lepi tudi oznaka »nega najbolj neučinkovitih« sankcijskih režimov EU (Portela 2010a, podrobneje 82–87). Primeroma velja navesti še omejevalne ukrepe, naložene Zimbabveju (glej Svet 2002a; 2002b; 2008g), Ukrajini (glej 2014d; 2014e; 2014f; 2014g) ali Siriji (glej Svet 2012b; 2012f; 2013b; 2014m). V zvezi s konfliktnima sirsko in rusko-ukrajinsko situacijo gre opozoriti na dokaj hiter odziv EU s sprejetjem sankcijskih režimov, ki se spričo dogodkov na terenu stopnjujeta. Portela je sankcije proti Siriji označila za »eno najbolj daljnosežnih in prefinjenih sankcijskih operacij« (2012, 151), v kateri je EU v manj kot letu dni sprejela skorajda vse vrste sankcij (na primer embargo na orožje, prepoved izdaje vizumov, zamrznitev sredstev in gospodarskih virov, prepoved nakupa, uvoza ali prevoza surove nafte in naftnih derivatov iz Sirije, prepoved investiranja v naftno industrijo v Siriji in v podjetja, dejavna pri izgradnji novih jedrskih elektrarn za proizvodnjo elektrike v Siriji, prepoved izplačil in plačil Evropske investicijske banke Siriji, prepoved finančne pomoči in ugodnih posojil držav članic sirski vladi, prepoved dostopa do letališč držav članic tovornim letom, ki jih opravljajo sirski prevozniki, prepoved izvoza nekaterega blaga (luksuznih produktov, zlata, žlahtnih kovin in diamantov), nekatere države pa so se odločile tudi zapreti svoja diplomatsko konzularna predstavništva (glej Svet 2011e; 2011f; 2011h; 2012b; Portela 2012, 152–154).

V okviru te kategorije omejevalnih ukrepov je treba opozoriti na dve posebnosti. Prvo posebnost pomenijo »strateške« resolucije Varnostnega sveta, ki mejijo na zakonodajno dejavnost (podrobneje v poglavju 3.2.2). Dolžnost EU je implementirati te resolucije, identifikacija posameznikov in subjektov, ki so objekt institucionaliziranih sankcij, pa je prepuščena Svetu (npr. Eckes 2008b, 208; 2009a, 3). EU je na podlagi resolucije 1373 (Varnostni svet 2001f) sama pripravila in sama posodablja seznam fizičnih ali pravnih oseb, skupin ali organizacij, ki se jim zaradi izvajanja, poskusa izvajanja, sodelovanja ali omogočanja terorističnih dejanj zamrznejo vsa denarna sredstva, drugo finančno premoženje in gospodarski viri oziroma se jim ta sredstva ne dajo v razpolaganje ali v korist (glej Svet 2001c, 2. člen). EU (Svet 2004b, 2, 3. točka) in doktrina (npr. Eriksson 2009; Portela 2010a) v slednjih primerih naslavljata sprejete ukrepe kot avtonomne omejevalne ukrepe.

Druga posebnost so omejevalni ukrepi, ki jih EU sprejme sicer zaradi implementacije sankcijske resolucije Varnostnega sveta, vendar vsebina njene zunanje-politične odločitve ni nujno enaka vsebini sankcijske resolucije. V nekaterih primerih gre EU prek obsega vsebine resolucije in sprejme akte s podrobnejšo vsebino (Gowlland-Debbas 2004b, 46) oziroma »dodatne« (Kreutz 2005, 11; Svet 2012a, 5. uvodna izjava) ali »komplementarne« ukrepe

(Blockmans 2013, 625–626). Navkljub mestoma težavni ugotovitvi, ali je EU sprejela omejevalne ukrepe, ki dopolnjujejo sankcijski režim Varnostnega sveta ali pomenijo zgolj podrobno določitev pogosto preohlapnega besedila resolucij Varnostnega sveta (Portela 2010a, 20), tudi to kategorijo ukrepov doktrina razume kot avtonomne omejevalne ukrepe (npr. Portela 2011, 489–491; Agolli 2012, 27; Golubic in Ruff 2013, 1011, 17. opomba). Pri tem se ne sme pozabiti, da je EU kot regionalna prenosnica resolucij Varnostnega sveta zgolj omejena z vsebino resolucije kot najmanjšim skupnim imenovalcem, kot regionalni nosilki institucionaliziranih sankcij pa se ji ne sme prepovedati sprejetja obsežnejših, dodatnih ali dopolnilnih ukrepov (npr. Denza 2002, 112, 297; Bethlehem 2004, 155; Kern 2009, 130; Golubic in Ruff 2013, 1033).

Med dodatnimi sankcijskimi ukrepi EU, ki jih ne gre najti v resolucijah Varnostnega sveta, gre primeroma izpostaviti sprejete omejevalne ukrepe proti Iranu (podrobneje Blockmans 2013; glej npr. Svet 2007a; 2012a), in sicer prepoved uvoza, nakupa ali prevoza surove nafte in naftnih derivatov ter petrokemičnih izdelkov iz Irana ter zamrznitev sredstev Centralne banke Irana (glej Svet 2012a; 2012c; Eriksson 2009, 19; Calamita 2010; Dupont 2012, 301–302; Blockmans 2013, 638).¹⁴⁰ Četudi omejevalni ukrepi proti Iranu v veliki meri temeljijo na resolucijah 1737 (Varnostni svet 2006f) in 1747 (Varnostni svet 2007a), so vladni predstavniki v Svetu uvrstili na seznam ciljnih subjektov z izrečenimi finančnimi sankcijami gospodarski družbi, ki ju je zamen iskati na seznamu Varnostnega sveta. Gre za družbi, ki sta v lasti Irana, tj. Bank Mellī Iran (glej Svet 2008d, priloga; 2008e, priloga) in Bank Saderat Iran (glej Svet 2010c, priloga II). Varnostni svet je sicer v resoluciji 1803 (Varnostni svet 2008b) pozval vse države, »naj pozorno spremljajo poslovanje finančnih ustanov na svojih ozemljih z vsemi bankami, ki imajo sedež v Iranu, zlasti z Bank Mellī in Bank Saderat Iran ter njunimi podružnicami in hčerinskimi družbami v tujini, da ne bi tako prispevali k dejavnostim, ki omogočajo širjenje jedrskega orožja ali razvoj sistemov za dobavo jedrskega orožja« (prav tam, 10. točka). Kljub temu pozivu omenjenih bank Varnostni svet ni uvrstil na seznam. Obe banki sta pred Sodišče EU vložili tožbi za razglasitev ničnosti spornih sklepov EU. Glede Banke Mellī Iran je Sodišče prve stopnje (2009c) zavrnilo tožbo, Sodišče (2011b) pa je to odločitev potrdilo. V tem primeru je Svet odločal »avtonomno, v skladu s pravili lastnega pravnega reda« (prav tam, 106. točka; glej tudi Sodišče prve stopnje 2009c, 64. in 65. točka). To je Sodišče prve stopnje podkrepilo z

¹⁴⁰ Velja opozoriti, da so nekatere dodatne ukrepe nekateri komentatorji ovrednotili kritično in v njih zaznali preokračanje pristojnosti EU (glej npr. Giumelli in Ivan 2013, 13–20; Dupont 2012). Dupont (2012, 314), denimo, je menil, da je z njimi EU kršila mednarodno pravo, saj naj bi ukrepi proti Iranski centralni banki bili v nasprotju s pravili o imuniteti in privilegijih tujih držav po mednarodnem pravu (prav tam).

ugotovitvijo, da besedilo resolucije 1803 državam ne nalaga sprejetja določenih ukrepov, jim pa tudi ne prepoveduje sprejetja konkretnih ukrepov zamrznitve sredstev proti Bank Melli Iran (Sodišče 2011b, 107.–108. točka). Za delniško družbo Melli Bank, sicer registrirano in s sedežem v Združenem kraljestvu, je Sodišče pritrdilo sankcijskemu ukrepu zamrznitve sredstev, ker je »v lasti« družbe Bank Melli Iran (glej Sodišče 2012a, 76. točka; glej tudi Sodišče prve stopnje 2009a). Ko je namreč subjekt v stoddostni lasti subjekta, za katerega je ugotovljeno, da sodeluje pri širjenju jedrskega orožja, je pogoj lastništva, ki ga zahteva sekundarna zakonodaja EU, izpolnjen (prav tam, 79. točka). Drugače je odločilo Splošno sodišče v tožbi, ki jo je vložila Banka Saderat Iran (Splošno sodišče 2013). Ugotovilo je, da ni utemeljenih razlogov za sprejetje omejevalnih ukrepov proti tej banki (prav tam, 116. točka). Za tako odločitev Splošnega sodišča sta bili ključni ugotovitvi, da je iranska država le manjšinski delničar te banke ter da Svet ni predložil dokazov o podpori, ki jo ta banka namenja širjenju jedrskega orožja, oziroma o njeni seznanjenosti o vpletenosti drugih družb, za katere je izvajala bančne storitve, v te dejavnosti (prav tam, 107.–116. točka). Ustaljena sodna praksa v takih primerih namreč prevlači dokazno breme na Svet; ta mora »predložiti dokaze in podatke, na katere se je oprl pri sprejetju [omejevalnih] ukrepov« (prav tam, 115. točka).

EU je denimo dopolnila ali nadgradila sankcijske ukrepe Varnostnega sveta proti Slonokoščeni obali (npr. Varnostni svet 2004h) z avtonomnimi omejevalnimi ukrepi, sprejetimi proti posameznikom in subjektom, »ki ovirajo proces vzpostavitve miru in dosego nacionalne sprave ter zlasti ogrožajo uspešni zaključek volilnega procesa« (Svet 2010e, 3. uvodna izjava). Na seznamu posameznikov in subjektov, ki so jim zamrznjena sredstva in zavrnjen vstop na ozemlje EU, so se znašli tisti, ki jih je določil sankcijski odbor oziroma Varnostni svet, ter tisti, ki jih je na predlog držav članic ali visokega predstavnika Unije sestavil Svet (prav tam, 6. člen).

V luči takega razumevanja je treba ovrednotiti tudi možnost, da EU – po prenehanju sankcij Varnostnega sveta – z omejevalnimi ukrepi, ki jih je sprejela zaradi implementacije sankcijske resolucije, ne preneha. Varnostni svet je v primeru institucionaliziranih sankcij proti Libiji, ki jih je sprejel zaradi neizvajanja resolucij v zvezi z bombnim napadom na letalo ameriške družbe nad škotskim mestom Lockerbie, potrdil, da bodo te sankcije začasno ustavljene nemudoma, ko generalni sekretar poroča Varnostnemu svetu o prihodu obeh obtoženih na sojenju na Nizozemskem (Varnostni svet 1998c, 8. točka). Generalni sekretar je o tem Varnostnemu svetu poročal 5. aprila 1999. Svet je zato začasno ustavil omejevalne ukrepe proti Libiji (tj. implementacijske omejevalne ukrepe, Svet 1999a, 1. člen), hkrati pa menil, »da je medtem ustrezno nadaljevati z izvajanjem ukrepov proti Libiji, za katere so se odločile države članice leta 1986 zaradi njene podpore terorizmu« (prav tam). Ukrepe prepovedi izvoza orožja

in druge vojaške opreme, omejitev prostega gibanja diplomatskega in konzularnega osebja, zmanjšanja števila osebja na diplomatskih in konzularnih predstavništvih ter strožjih zahtev in postopkov za pridobivanje vizumov pa je ohranil v veljavi (prav tam, 2. člen).

Povzeti velja dve ugotovitvi. (1) Kadar EU izreka omejevalne ukrepe, katerih podlaga niso resolucije Varnostnega sveta, deluje resnično »avtonomno«, torej kot nosilka institucionaliziranih sankcij v mednarodnih odnosih oblikuje in vodi regionalno sankcijsko politiko. Nosilka institucionaliziranih sankcij je EU tudi tedaj, ko sicer sprejetje omejevalnih ukrepov izvira iz sankcijske resolucije Varnostnega sveta, ki daje okvir, znotraj katerega EU mora delovati, lahko pa ta okvir prestopi z dodatnimi, obsežnejšimi ukrepi oziroma z lastno določitvijo objektov omejevalnih ukrepov. (2) Kadar EU omejevalne ukrepe sprejme, ker je dolžna izvajati sankcijski režim Varnostnega sveta, pa smo na področju implementacije. EU deluje kot regionalna prenosnica sankcijskih resolucij v svoj pravni red. Obe kategoriji omejevalnih ukrepov se v bistvenem ne razlikujeta z vidika postopka njihovega sprejetja ali implementacije, temveč »v širši mednarodni legitimnosti« sprejetih ukrepov (Bethlehem 2004, 124; glej tudi 5. poglavje te disertacije). Ključno razliko, ki jo je med obema kategorijama vzpostavilo Sodišče prve stopnje, gre najti drugje: to sodišče je pri presoji zakonitosti avtonomnih omejevalnih ukrepov (glej sodbe Sodišča prve stopnje 2006c; 2008a; 2008b) postavilo višji standard spoštovanja človekovih pravic kot pri presoji zakonitosti aktov o implementacijskih omejevalnih ukrepih (glej npr. sodbi Sodišča prve stopnje 2005b; 2005c). Ta razlika je »umetna«, težko razumljiva in neprepričljivo argumentirana, takšno razlogovanje Sodišča prve stopnje pa je problematično z vidika enakega varstva človekovih pravic ciljnih posameznikov in subjektov ter v doktrini kritično ovrednoteno. Učinek obeh sankcij je z gledišča ciljnega posameznika in subjekta namreč »zelo podoben« (Eckes 2009a, 4). V primeru obeh sankcijskih režimov imajo ciljni posamezniki in subjekti zamrznjeno premoženje in ne morejo dobiti novih sredstev ter so stigmatizirani (prav tam, 5). To stališče Sodišča prve stopnje je v postopku pritožbe popravilo Sodišče Evropskih skupnosti (glej 2008b). Obsežna kasnejša sodna praksa je – ob hkratni potrditvi in razumevanju razlik v postopkih sprejetja avtonomnih in implementacijskih omejevalnih ukrepov – sledila nosilni ugotovitvi o potrebi po enakem varstvu pravic vseh ciljnih posameznikov in subjektov ne glede na izvor seznama (glej Splošno sodišče 2010, 148.–151. in 185.–187. točka). Treba je torej poudariti, (1) da praksa Sodišča EU pomembno oblikuje ureditev uporabe omejevalnih ukrepov z nakazovanjem sprememb in dopolnitev, ki jih mora sprejeti normodajalec, ter (2) da je s svojimi sodbami, zaradi katerih je (tudi) prišlo do izboljšav uporabe institucionaliziranih sankcij Varnostnega sveta, bistveno

vplivala na boljše oblikovanje in vodenje globalne sankcijske politike (glej 5. poglavje te disertacije).

Ugotovili smo že (glej tudi poglavje 2.2), da normativna ureditev omejevalnih ukrepov EU deli kar nekaj skupnih lastnosti z ureditvijo uporabe institucionaliziranih sankcij, sprejetih v okviru OZN, oziroma da obe mednarodni organizaciji pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike pestijo podobne tegobe. Kot sta namreč za Varnostni svet značilni izdatna prožnost in stalno prepletanje (mednarodnega) prava z (mednarodno) politiko pri sprejetju institucionaliziranih sankcij, je mogoče podobno trditi tudi pri uporabi omejevalnih ukrepov Sveta. Zunanjepolitični cilji EU so široko zastavljeni, kar omogoča Svetu široko prosto presojo pri uporabi teh ukrepov. Kot Varnostni svet je tudi Svet prožen pri izbiri kategorije sankcij in pri določitvi posameznih vrst ukrepov in njihovega trajanja, saj ga v tem smislu primarna zakonodaja EU ne omejuje.

Soglasje, ki ga mora doseči Svet za sprejetje omejevalnih ukrepov, pojasni različne politične, gospodarske in druge interese držav članic na tem področju. O ubranosti SZVP, ki jo lahko prenesemo tudi na ubranost uporabe omejevalnih ukrepov v EU, je Denza metaforično zapisala (2002, 90): »Glasovi držav članic naj bi bili ubrani, petje pa ne nujno enoglasno. Ko sladko zborovsko petje ne zadošča, si je treba nujna orodja, naj bo to korenček ali palica, sposoditi od Evropske skupnosti ali od držav članic. Medtem ko se o glasbi sami – skupni politiki – odloča s soglasjem, je prostor za solo petje – delegiran ukrep – le nekaterih držav in celo za glasovanje s kvalificirano večino pri sprejemanju implementiranih odločitev. Države članice izmenoma dirigirajo zboru, vendar so pristojnosti dirigenta zelo omejene. Nobenega pevca se ne da prisiliti v petje, odločen pevec pa lahko petje povsem ustavi, če mu melodija ne ugaja.«

Nestrinjanje držav članic EU (širše) glede oblikovanja in vodenja sankcijske politike ter (ožje) pri konkretni uporabi omejevalnih ukrepov se zrcali v dolžini postopka njihovega sprejetja in v kompromisnih odločitvah z morebitnimi dvoumnimi sporočili ciljnim državam, posameznikom in subjektom (Portela 2007, 7). Spomnimo se odmevne novice v uvodnih mesecih leta 2012, da je Slovenija preprečila uvrstitev beloruskega oligarha z navezanimi stiki s slovenskim podjetjem, s katerim naj bi skupaj gradila hotel v Minsku, na seznam ciljnih objektov (Rettman 2012). Kasneje se je ta beloruski gospodarstvenik vendarle znašel na tem seznamu in so mu bili sredstva in gospodarski viri zamrznjeni (Svet 2012e). Odločanje o sprejetju omejevalnih ukrepov s soglasjem daje vsaki državi članici neizmeren vpliv na sprejetje teh ukrepov, na izbiro kategorije in vrste ukrepov ter njihovega objekta (prim. de Vries in Hazelzet 2005, 98). Odločitve, tudi o omejevalnih ukrepih, so včasih dlje časa v postopku sprejemanja,

ker – kot je pojasnil nekdanji predsednik Evropskega sveta van Rompuy (2011, 2) – EU ne izsiljuje, ampak se pogaja, posluša, razpravlja in argumentira svoje odločitve. Z večanjem njenega članstva se povečujejo njeni naporji za vzdrževanje njenih dosežkov, več mora delati na skupnem zaupanju in večji je njen učinek na svet prek meja njene regije in kontinenta (prav tam). Postopek sprejetja avtonomnih omejevalnih ukrepov je zapleten, dolgotrajen, iskanje skupnega imenovalca je »naporno« (tako Alber in drugi 2006, 182, ko je EU imela 25 držav članic). V tej zapletenosti in dolgotrajnosti se ne smejo videti le hibe, temveč gre zaznati tudi prednosti, saj, kot opozorijo Alber in drugi (prav tam, 182–183), so tako sprejete odločitve trdnejše in preudarnejše. Čeprav se zdi, da je lažje doseči večinsko odločitev v Varnostnem svetu, je treba poudariti, da Ustanovna listina (tretji odstavek 27. člena) v predpisani zahtevi po (pritrtilnih ali vzdrževanih) glasovih vseh stalnih članic vzpostavi visok standard, potreben za sprejetje sankcijske resolucije. Škoda, ki jo taka ohromitev političnega organa pusti v mednarodni skupnosti, tudi v primerih nezmožnosti hitrega odziva s sprejetjem institucionaliziranih sankcij, je vidna (glej npr. situaciji v Siriji in Ukrajini). EU se nadalje odlikuje po selektivnosti (Rosas 2011a, 13), s čimer se približa delovanju Varnostnega sveta pri izrekanju institucionaliziranih sankcij. Omejevalni ukrepi niso bili namreč vedno uporabljeni zoper diktatorske ali avtoritarne režime, če je prednjačilo gospodarsko in politično sodelovanje s tem režimom (prav tam; glede selektivnosti pri določitvi ciljnih oseb v Siriji glej Gaube 2011). Prav tako ni mogoče povsem odmisлити politične motivacije pri uvrstitvi ciljnih posameznikov in subjektov na seznam ali pri izbrisu s tega seznama (Spaventa 2008b, 245). »Evropska unija je že po svoji definiciji skupnost, s pomočjo katere naj bi države članice uresničevale skupne cilje in zasledovale skupne interese. Vendar se pogosto zdi, da države članice Unijo pojmujejo predvsem kot sredstvo za doseg lastnih ciljev« (Accetto 2006, 179). Temu očitku tudi Varnostni svet ni mogel ubežati (glej npr. Reisman 1993, 85; Brown in Ainley 2005, 137).

Ko ne umanjka politične enotnosti vladnih predstavnikov pri izrekanju individualnih omejevalnih ukrepov v odločevalskem Svetu, se nadzor nad zakonitostjo sprejetih sankcijskih ukrepov osredini v Sodišču EU. Države članice (vsaj javno) niso imele težav pri uvrstitvi beloruskega poslovneža Peftieva in treh njegovih družb na seznam ciljnih posameznikov in subjektov, ki so jim izrečeni omejevalni ukrepi (Svet 2011g, priloga, 27–28). Njegova uvrstitev na seznam je bila utemeljena z njegovo povezavo s predsednikom Lukašenkom in njegovo družino, saj naj bi bil njegov »glavni svetovalec« za področje gospodarstva in »ključni finančni sponzor« njegovega režima (prav tam, 27). Vendar je Sodišče, ko je presojalo zakonitost izrečenih ukrepov, zavrnilo vse argumente Sveta v podkrepitev Peftieve povezanosti z vladajočim režimom (glej Sodišče 2014a, 179.–201. točka). Presodilo je, da Svet iz Peftievih

zakonodajnih predlogov, ki so bili usmerjeni na spreminjanje beloruske zakonodaje na področju gospodarstva, od katerih so bili nekateri predlogi tudi zavrnjeni, in iz njegovega pojavljanja z beloruskim predsednikom na televiziji ne more potegniti zaključka, da Peftiev gospodarsko svetuje beloruskemu predsedniku (prav tam, 181.– 182. in 184. točka). Tudi dejstvo, da je Peftiev lastnik ali večinski lastnik nekaterih družb ter da se srečuje s predsednikom Belorusije in z njegovima sinovoma, Sodišču nista zadostovali za sklep o Peftievi ključni podpori beloruskemu režimu (prav tam, 187. in 199. točka).

Poleg možnosti sodnega nadzora nad zakonitostjo sprejetih sankcijskih ukrepov, ki je odsoten na ravni OZN, leži temeljna razlika med obema organizacijama na področju uporabe institucionaliziranih sankcij v razumevanju njune vloge v mednarodni skupnosti in v učinkih sprejetih ukrepov. OZN je svetovna organizacija z globalnimi interesi, sprejete institucionalizirane sankcije morajo temeljiti na Ustanovni listini in imajo globalne učinke (prim. Eriksson 2005, 108). EU jih v okviru svojih pristojnosti prenaša v svoj pravni red (tj. vloga regionalne prenosnice sankcijskih ukrepov). EU ima predvsem regionalne interese, čeprav rada razmišlja »globalno«, ko sprejema omejevalne ukrepe, na primer zaradi spoštovanja človekovih pravic in demokratičnih načel ter na podlagi splošnih zunanjepolitičnih ciljev SZVP (prav tam, 108–109). V slednjem primeru jo lahko krasi tudi vloga nosilke sankcijske politike. Kljub temu je pri uporabi avtonomnih omejevalnih ukrepov omejena v njihovem globalnem dometu (prav tam, 121). Toliko pomembnejši sta zato njeni vlogi subsidiarne nosilke institucionaliziranih sankcij (ko Varnostni svet ne more ali noče delovati) oziroma spodbujevalke vzpostavitve standardov (zlasti varstva človekovih pravic), ki se pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike morajo spoštovati (glej 5. poglavje te disertacije).

3.2.2 Od vseobsežnih sankcij do ciljnih sankcij in individualnih sankcij, izrečenih v primerih splošnih groženj

Sodobni koncept institucionaliziranih sankcij sledi novim dognanjem in razumevanju, ki so evolutivna posledica uporabe vseobsežnih (občih, »neumnih«, konvencionalnih) sankcij. Oblikovanje in uporaba ciljnih (usmerjenih, »pametnih«, selektivnih) sankcij in individualnih sankcij, ki izvirajo iz splošnih groženj mednarodnemu miru in varnosti, sta premo sorazmerna s kvantitativno rastjo izrečenih sankcij (npr. Cortright in Lopez 2000a; Farrall 2007; 2009, 193) ter sovpadata z očitki o humanitarni škodi, ki jo povzročajo vseobsežne sankcije (npr. Weiss in drugi 1997; Cortright in Lopez 2000a, 2; Wallensteen in Johansson 2004, 27; Kittrie 2007a, 366), s spremenjenim kontekstom, ki odstopa od konvencionalnega razumevanja države kot

izključnega objekta institucionaliziranih sankcij (Portela 2010b, 17; Eriksson 2011, 13), in z naraščajočo potrebo po prožnejših pristopih pri uporabi teh ukrepov.

3.2.2.1 Institucionalizirane sankcije prve generacije: vseobsežne sankcije

Vseobsežne sankcije lahko označimo za institucionalizirane sankcije prve generacije. Zаметke teh sankcij najdemo v prvem odstavku 16. člena Pakta Društva narodov, ki je v primeru posega po vojni v nasprotju z njegovimi določili terjal prekinitev vseh gospodarskih in drugih meddržavnih odnosov (podrobneje v poglavju 3.2.1). V času Društva narodov je normativna ureditev narekovala sprejetje vseobsežnih ukrepov, v praksi pa do njihovega sprejetja v popolnem obsegu ni prišlo. Sankcijski ukrepi proti Italiji zaradi njenega napada na tedanjo Abesinijo so bili le omejene narave (Božić 1971, 16).

Veljavni mednarodni instrumenti poznajo širše zasnovane institucionalizirane sankcije, ki pa na normativni ravni ne zahtevajo njihovega vseobsežnega sprejetja. To je razvidno iz 41. člena Ustanovne listine, ki predpisuje popolne ali delne neoborožene sankcije, ki jih primeroma navaja, pri tem pa se ne omejuje na njihov obseg. Podobno 215. člen PDEU dopušča bodisi delno bodisi popolno prekinitev ali omejitev gospodarskih in finančnih odnosov. Mednarodna praksa uporabe institucionaliziranih sankcij pa je – ravno nasprotno, kot je bilo v času Društva narodov – v začetnih letih uporabe tega orodja v okviru Varnostnega sveta praviloma kazala na njihovo vseobsežnost. Do popolnega obsega naloženih sankcij v posamičnih primerih je sicer prihajalo postopoma s stopnjevanjem sankcij, ko rezultat posega po manj obsežnih ukrepih ni bil zadovoljiv.

Prve obvezujoče sankcije, ki jih je sprejel Varnostni svet na podlagi 41. člena Ustanovne listine, so bile naložene Južni Rodeziji (sedanjemu Zimbabveju) v letih 1966–1979.¹⁴¹ Z vrsto resolucij je Varnostni svet zaostroval sankcijski režim. Sprejel je na primer popolno (z nekaj izjemami) prepoved izvoza iz Južne Rodezije in uvoza vanjo, odločitev o nepriznanju nezakonitega režima, zaostritev vseh diplomatskih, konzularnih, vojaških, trgovinskih in drugih odnosov, prekinitev prometnih povezav in finančne sankcije, dokler ti ukrepi niso dosegli vseobsežnosti (glej Varnostni svet 1966b; 1968; 1970; 1976b; 1977a). Sankcijski režim, ki ga je vzpostavila resolucija 661 (Varnostni svet 1990b), je proti Iraku uvedel vseobsežne gospodarske

¹⁴¹ Šele decembra 1966 s sprejetjem resolucije 232 (Varnostni svet 1966b) je Varnostni svet označil situacijo v Južni Rodeziji za kršitev 39. člena Ustanovne listine (Gowlland-Debbas 1990, 387; drugače Zacklin (1974, 48), ki meni, da je bila že resolucija 217 (Varnostni svet 1965b) tista, s katero je Varnostni svet ugotovil, da situacija ogroža mednarodni mir in varnost.

in finančne sankcije. V skoraj trinajstih letih (avgust 1990–maj 2003, ko so z resolucijo 1483 (Varnostni svet 2003c, 10. točka) prenehale sankcije proti Iraku z izjemo embarga na orožje) so te sankcije pokazale vse svoje slabosti, predvsem pa zaradi svojega obsega in dolžine trajanja »katastrofalne« (Alnasrawi 2001, 205), nesorazmerne in nesprejemljive posledice za iraško prebivalstvo in gospodarstvo (podobno npr. Hoskins 1997; Mueller in Mueller 1999; Cortright in Lopez 2002a; Rose 2005, 467; Cortright in drugi 2010, 207; pregledno tudi Damrosch 1993; Malone 2006). Vseobsežni sankcijski režimi so se kljub pokazanim slabostim v primeru uporabe institucionaliziranih sankcij proti Iraku sprejeli še proti nekdanji Socialistični federativni republiki Jugoslaviji (gospodarske, finančne, diplomatske, športne in kulturne sankcije; glej Varnostni svet 1992d), proti bosanskim Srbom, da se doseže njihovo sodelovanje v bosanskem mirovnem procesu (Varnostni svet 1993b), in proti Haitiju (glej Varnostni svet 1994a). Ko je Sodišče Evropskih skupnosti razlagalo uredbo, s katero je Evropska skupnost izvajala resolucije s sprejetimi sankcijami, ki jih je ZRJ naložil Varnostni svet, je razumelo in posebej poudarilo, da sprejeti ukrepi sami po sebi prinašajo posledice, ki učinkujejo na pravico do lastnine in svobodno gospodarsko pobudo ter s tem povzročajo škodo posameznikom ali subjektom, ki niso odgovorni za nastalo situacijo (Sodišče Evropskih skupnosti 1996b, 22. točka). Tem pravicam je zoperstavilo cilj mednarodnega miru in varnosti, ki mu je sledila skupnostna zakonodaja (prav tam, 23. točka). Presodilo je, da ta cilj upravičuje morebitne negativne posledice uporabe institucionaliziranih sankcij (prav tam). Morda bi bila odločitev Sodišča Evropskih skupnosti drugačna, če se pri sprejetju teh ukrepov ne bi upoštevalo načelo sorazmernosti ali če bi bile predmet presoje morebitne kršitve pravic, ki lahko posežejo v dostojanstvo ciljnega posameznika.

Vseobsežne sankcije so primerjali s »kolektivnim kaznovanjem« (Lal 1997, 62), saj ne razlikujejo pri ustvarjanju svojih učinkov, nesorazmerno prizadenejo civilno prebivalstvo, torej tiste, ki jih sankcijski ukrepi ne bi smeli prizadeti, hkrati pa so »nepravične« in »neučinkovite«, ker »ne dosežejo ali le redko dosežejo tiste, ki so osebno odgovorni za ogrožanje ali kršitev miru« (Bothe 2008, 544). Andreas (2005) je opozoril na kriminalizacijo ciljne države, njenega gospodarstva in civilne družbe ter sosednjih držav, katere povzročiteljice so vseobsežne sankcije, ki omogočajo nastanek organiziranega kriminala, korupcije in čezmejnega tihotapljenja ali vodijo h krepitvi teh prepovedanih dejavnosti.

Negativni učinki, ki so jih povzročile preširoko zasnovane sankcije pri njihovem praktičnem izvajanju, so bili predvidljivi. Galtung je že leta 1967 pri analizi učinkov gospodarskih sankcij na primeru Južne Rodezije poudaril, da »[k]olektivna narava gospodarskih sankcij povzroči, da zadenejo nedolžne skupaj s krivimi« (1967, 390). Nekaj let kasneje (leta

1971) je Doxey z omembo verjetnosti, da bodo glavnino sankcij trpeli najmanj privilegirani deli prebivalstva ciljne države, napovedala kasnejše razprave o humanitarnosti sankcij (v Charron 2010, 6). Predvsem negativni in obsežni učinki na civilnem prebivalstvu so bili glavni povod za iskanje drugačnih pristopov k oblikovanju in vodenju sankcijske politike Varnostnega sveta (glej npr. Cortright in Lopez 1999, 752; Hawkins in Lloyd 2003, 443–445; Biersteker in drugi 2005, 15; Kittrie 2007a, 366; Eriksson 2009, 11; Verdirame 2011, 306–310; Friedman 2012, 29) in so vodili k oblikovanju institucionaliziranih sankcij druge generacije.

3.2.2.2 Institucionalizirane sankcije druge generacije: ciljne sankcije

Ciljne sankcije, tj. ukrepe, s katerimi mednarodna organizacija izvaja pritisk na posameznike in subjekte, omejuje pretok nekaterega blaga in dobrin ali izvajanje nekaterih dejavnosti, ob tem pa poskuša zmanjšati nenačrtovane učinke na prebivalstvo (Cortright in Lopez 2002b, 2; tudi Schoenbaum 2006, 117; Kaempfer in Lowenberg 2007; Hilpold 2009, 145; López-Jacoiste 2010, 302), so institucionalizirane sankcije druge generacije.¹⁴²

Ni splošno sprejete opredelitve ciljnih sankcij (López-Jacoiste 2010, 302). Biersteker (2004, 2, glej tudi Eriksson 2011, 3) razlikuje med »treimi različnimi vrstami ciljnih sankcij«, ki jih razkrije mednarodna praksa: (1) ukrepi, usmerjenimi proti posameznikom, pravnim osebam in drugim entitetam (npr. omejevalni ukrepi EU proti predsedniku Sirije Al-Asadu, njegovim sorodnikom in ministrom sirske vlade (Svet 2011e) ter Centralni banki Sirije, ki finančno podpira režim (Svet 2012b), ukrepi proti nekdanjemu predsedniku Ukrajine Janukoviču (Svet 2014d) ter ukrepi proti voditeljem nekdanje vojaške hunte in uporniškega gibanja Revolucionarna združena fronta (v nadaljevanju RUF) v Sierra Leonu (Varnostni svet 1998b; glej tudi Cortright in Lopez 2002b, 77–91; Tehindrazanarivelo 2010, 144); (2) ukrepi, usmerjenimi proti nekaterim produktom ali sektorjem gospodarstva (npr. prepoved izvoza surovih diamantov iz Slonokoščene obale (Varnostni svet 2005h), prepoved izvoza luksuznih dobrin v Severno Korejo, namenjenih predsedniku Kim Jong-Ilu, med drugih konjaka Hennessy in ure Rolex (Varnostni svet 2006a; Friedman 2012, 29), ter prepoved izvoza oglja iz Somalije (Varnostni svet 2012a)); in (3) ukrepi, usmerjenimi proti posamezni regiji v državi (npr. embargo na orožje in vojaško opremo, sprejet proti vsem nevladnim entitetam in posameznikom, ki delujejo na ozemlju severnega, južnega in zahodnega Darfurja v Sudanu, Varnostni svet 2004d). Portela

¹⁴² Podrobneje in pregledno o ciljnih sankcijah glej npr. Brzoska 2001; Cortright in Lopez 2002c; Tostensen in Bull 2002, 373–374; Biersteker 2004; Gordon 2011, 315–321.

(2010a, 8) razlikuje med »osebnimi« ciljnimi sankcijami, ki prizadenejo odločevalce in njihove sodelavce (npr. zamrznitev njihovega premoženja in prepoved potovanj), ter »selektivnimi« ciljnimi sankcijami, ki zmanjšajo dostopna sredstva za izvajanje spornih politik (npr. embargo na orožje, zamrznitev državnega premoženja). Ciljne sankcije se torej »razlikujejo v logiki in obliki ter praviloma razlikujejo med splošnim prebivalstvom in odgovornimi« (Biersteker 2014), poskušajo zmanjšati dolžino njihovega trajanja in negativne učinke na prebivalstvo (Colonos 2008, 99), upoštevati humanitarno situacijo na terenu ter se redno pregledujejo (López-Jacoiste 2010, 302).

Ciljne sankcije so se sicer izrekle prvič v času hladne vojne, ko je Varnostni svet naložil embargo na orožje Južni Afriki, ker je ocenil, da južnoafriško pridobivanje orožja pomeni grožnjo mednarodnemu miru in varnosti (Varnostni svet 1977b). Po koncu bipolarnosti so bili med prvimi ciljnimi sankcijami izrečeni ukrepi proti posameznim sektorjem libijskega gospodarstva (npr. letalstvu) ter zamrznitve premoženja in drugih finančnih sredstev libijski vladi leta 1992 in 1993 (Varnostni svet 1992c in 1993g). Med prvimi individualnimi ciljnimi sankcijami velja omeniti sankcije Varnostnega sveta v obliki zamrznitve premoženja in finančnih sredstev ter prepovedi potovanj, naložene tistim posameznikom, ki so med drugim kot pripadniki vojske in policije sodelovali pri vojaškemu udaru na Haitiju leta 1991, in njihovim družinam (Varnostni svet 1994a, 3. in 4. točka). Z resolucijo 1127 (Varnostni svet 1997a, 4 (a) in (b). točka) je Varnostni svet naložil prepoved potovanj višjim uradnikom UNITA in njihovim odraslim družinskim članom. Sankcije so se torej tedaj sprejele proti predstavnikom, ki niso tvorili del vlade, so pa izvajali nadzor nad znatnim delom angolskega ozemlja (npr. Cameron 2003b, 163; Hilpold 2009, 146). Po 11. septembru 2001 individualne ciljne sankcije niso bile več omejene na visoke predstavnike talibanskega režima, ampak so se uporabljale za vse osumljene terorizma, tako znotraj kot zunaj Afganistana (Hilpold 2009, 146).

Pričakovanja pri prehodu od vseobsežnih na ciljne sankcije so bila sprva velika. O ciljnih sankcijah se je razmišljalo kot o »popolnem političnem orodju« (Eriksson 2009, 13; podobno glede pričakovanj tudi Craven 2002, 47). O njih se je govorilo kot o »humanitarnih« sankcijah (Hawkins in Lloyd 2003, 441, 443). Prinašale naj bi manjše humanitarne posledice, bile naj bi stroškovno učinkovitejše, hkrati pa bi poskrbele, da so ukrepi naloženi odgovornim posameznikom in subjektom (Giumelli 2011, 154). Pogostejša uporaba pa je kmalu razkrila njihove slabosti (Cortright in Lopez 2000b; 2002b; 2002c, 1; Tostenson in Bull 2002, 402; Generalna skupščina 2005a, 109. točka; Drezner 2011, 97, 102; Gordon 2011, 331; Verdirame 2011, 311–315; Biersteker in drugi 2012, 12; Wallenstein in Grusell 2012, 225–227; o tem,

denimo, kako so finančne sankcije prizadele iransko in korejsko gospodarstvo, Eckert 2008 in Loeffler 2009; ter kako so omejevalni ukrepi EU prizadeli Zimbabve, Hove 2012).

Čeravno so torej ciljne sankcije odpravile presplošno zasnovane ukrepe, ki so bili z vidika povzročitve splošnih negativnih humanitarnih učinkov nesprejemljivi, pa so se nekatere države pošiljateljice z njihovim sprejetjem soočile z višjimi stroški oziroma večjimi obremenitvami izvajanja sankcijskih režimov (Cortright in Lopez 2002a, 7). Cortright in Lopez navajata primer Francije, uvoznice tropskega okroglega lesa iz Liberije, ki zaradi nesorazmernih stroškov, ki bi s prepovedjo uvoza tega lesa doleteli prav njo, ni bila pripravljena pristati na tak ukrep (prav tam). Njihova naslednja slabost je »bolj tehnične narave« (Portela 2010a, 9). Izvajanje usmerjenih ukrepov narekuje »upravne in tehnične sposobnosti, ki jih veliko držav nima« (prav tam). Ne gre prezreti tudi pomislekov o učinkovitosti ciljnih sankcij (prav tam; tudi Gordon 2011), ki so povezani z vprašanjem, zakaj je sploh prišlo do njihove uporabe: je bilo to zato, ker so učinkovitejše od splošnih gospodarskih sankcij, ali zato, ker se je z njimi želelo odgovoriti na negativne humanitarne učinke vseobsežnih sankcij (Chesterman in Pouligny 2003, 506). V zvezi z učinkovitostjo ciljnih sankcij gre zaznati pragmatičen odgovor, da so – kot velja tudi za druga orodja in institute – ciljne sankcije obsojene na omejen uspeh, ker so kot politično orodje žrtev različnih ciljev, ki jim sledijo države članice pri njihovem sprejetju, razlikujejo pa se tudi v pripravljenosti njihove implementacije (Lopez 2012, 136).

Opaznejše in zato deležno velike doktrinarne pozornosti je bilo predvsem pomanjkljivo varstvo človekovih pravic v primerih izrečenih finančnih sankcij, ki lahko znatno vplivajo na življenje ali poslovanje ciljnih posameznikov in subjektov (Heupel 2009; Kern 2009, 128; López-Jacoiste 2010, 311–315; podrobneje o učinku sankcij na ciljne posameznike v prispevku Cosgrove (2005, 216–226), ki je v ta namen intervjuvala nekdanjega pravnega zastopnika in govorca uporniškega gibanja RUF v Liberiji ter nekdanjega liberijskega ministra za promet, oba uvrščena na seznam prepovedi potovanj leta 2001). Ko je Varnostni svet začel usmerjati svoje ukrepe proti posameznikom in subjektom, je bilo pričakovati, da bodo ti ukrepi posegli v njihove pravice (Tehindrazanarivelo 2010, 145). Ker pa se pri njihovi začetni uporabi niso dorekli vsi morebitni sporni vidiki sankcijskega režima, tudi procesna jamstva ciljnih posameznikov in subjektov (prav tam), so bile pomanjkljivosti kmalu očitne, čeprav se je utemeljevalo, da te sankcije prizadenejo le »zelo majhno število posameznikov in zgolj na področju protiterorizma« (Lopez 2012, 142).

Prilagoditvi novim potrebam oziroma nadgradnji ureditve uporabe institucionaliziranih ciljnih sankcij v okviru Varnostnega sveta so s svojimi ugotovitvami¹⁴³ tlakovali pot mednarodni reformni procesi, ki so – kljub vidnim pomanjkljivostim – dodatno utrdili konec vseobsežnih sankcij v praksi. Trije mednarodni procesi (podrobneje Brzoska 2001; 2003, 525–527; Tostensen in Bull 2002; Wallensteen in drugi 2003; Biersteker in drugi 2005; Colonomos 2008, 99; Eriksson 2009, 12–13) so bili še posebej odmevni, tj. Interlakenski proces (1998–1999), Bonnsko-berlinski proces (1999–2000) in Stockholmski proces (2001–2003), ki so s sodelovanjem strokovnjakov ter vladnih in nevladnih predstavnikov in pod (finančnim) okriljem nekaterih držav (Švice, Nemčije, Švedske) ter z (organizacijsko in strokovno) podporo nekaterih raziskovalnih ustanov (Watson Institute for International Studies na Univerzi Brown v ZDA, Graduate Institute v Ženevi) iskali možnosti izboljšanja ciljnih sankcij. Proces Interlaken (Biersteker in drugi 2001) in Bonn-Berlin (Brzoska 2001) sta se osredotočila na oblikovanje finančnih sankcij, embarga na orožje ter prepovedi potovanj in poletov. Stockholmski proces (Wallensteen in drugi 2003) pa je bil namenjen vprašanju implementacije ciljnih sankcij in nadzora nad to implementacijo (Eriksson 2011, 24), o čemer so nekaj let kasneje razpravljali na simpoziju z naslovom »Okrepitev implementacije sankcij Varnostnega sveta ZN«, ki ga je podprla grška vlada (Varnostni svet 2007c). Leta 2014 so avstralska, finska, nemška, grška in švedska vlada ob podpori raziskovalnih ustanov Watson Institute in Compliance and Capacity International vzpostavile proces Pregled sankcij ZN na visoki ravni (*High Level Review of UN Sanctions*) z namenom proučitve načinov krepitev učinkovitosti ciljnih sankcij. Tri ustanovljene delovne skupine obravnavajo vključitev sankcij ZN v okvir kolektivne varnosti te organizacije, razmerje med sankcijami ZN ter drugimi organizacijami in drugimi orodji, povezanimi z mirom in varnostjo, ter pojavljajoče izzive (glej Carisch in drugi 2014).

Strokovnjaki, tudi sodelujoči v omenjenih mednarodnih procesih, so se združili v Konzorcij ciljnih sankcij, ki ga vodita Biersteker in Eckert, pod okriljem dveh raziskovalnih ustanov, ki sistematično nadaljujeta z analizo učinka ciljnih sankcij in merjenjem njihove učinkovitosti ter s procesom izboljšave njihove ureditve predvsem z vidika spoštovanja človekovih pravic (glej belo knjigo o okrepitvi ciljnih sankcij z vrsto priporočil Biersteker in Eckert, 2006, in posodobljeni poročili Biersteker in Eckert, 2009; 2012). Za institucionalizirane sankcije druge generacije sta torej značilni predvsem razprava o spoštovanju človekovih pravic ciljnih posameznikov in subjektov ter izboljšanje postopkov uporabe tega orodja v

¹⁴³ Te ugotovitve so bile zbrane in so izšle v podrobno pripravljenih poročilih z vrsto priporočil, glej Biersteker in drugi 2001; Brzoska 2001; Wallensteen in drugi 2003; Biersteker in drugi 2012.

mednarodnih odnosih in instituta mednarodnega prava (glej npr. Wallensteen in drugi 2003; Cameron 2005; 2006; Wallensteen in Staibano 2005; Wallensteen in Grusell 2012).

Na pomanjkljivosti z vidika spoštovanja človekovih pravic je opozorila tudi sodna praksa regionalnih in nacionalnih sodišč, aktivno vlogo pa je pri tem igralo Sodišče EU. Med odmevne sodbe, ki so pomembno prispevale k izboljšanju postopkov uvrstitve na seznam in izbrisa s tega seznama posameznikov in subjektov, povezanih z Osamo bin Ladnom, mrežo Al Kaida in talibani na podlagi resolucij 1267 (Varnostni svet 1999d), 1333 (Varnostni svet 2000e) in 1390 (Varnostni svet 2002a), velja prišteti sodbo v združenih zadevah *Kadi in Al Barakaat Foundation*, Sodišče Evropskih skupnosti 2008b; glej tudi Sodišče 2013b; prim. Sodišče Evropskih skupnosti 2009).

Na podlagi sodne prakse je prišlo do neposrednega izboljšanja ureditve uporabe omejevalnih ukrepov v okviru EU (glej npr. Svet 2009c; Zgonec-Rožej 2010b). Že v uvodnih izjavah sprejete Uredbe št. 1286/2009 je Svet pojasnil, da se z njo »spoštujejo temeljne pravice in upoštevajo načela, ki jih priznava predvsem Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, ter še posebej pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sojenja ter lastninska pravica in pravica do varstva osebnih podatkov« (Svet 2009c, 9. uvodna izjava) in »v celoti upoštevajo tudi obveznosti držav članic, ki izhajajo iz Ustanovne listine Združenih narodov, ter pravno obvezujoče resolucije Varnostnega sveta ZN« (prav tam, 10. uvodna izjava). Omenjena uredba (členi 7a do 7e) prav tako vnaša novosti v prenos resolucij Varnostnega sveta s področja mednarodnega terorizma v pravni red EU. Evropska komisija uvrsti ciljne posameznike in subjekte na seznam, priložen k sprejetemu pravnemu aktu EU, šele po prejeti obrazložitvi sankcijskega odbora Varnostnega sveta. O tem nemudoma obvesti ciljnega posameznika ali ciljnega subjekta in mu omogoči, da odgovori na navedbe iz obrazložitve. Evropska komisija po potrebi revidira svojo odločitev, rezultate svojih ugotovitev pa posreduje sankcijskemu odboru in ciljnemu posamezniku ali subjektu. Na podlagi novih dokazov Evropska komisija izvede nadaljnje revizije in ustrezne spremembe seznama. Te novosti so posredno vplivale na delovanje Varnostnega sveta in ustvarjale dodaten pritisk v smeri izboljšanja ureditve uporabe institucionaliziranih sankcij na ravni OZN (glej tudi 5. poglavje te disertacije).

Poleg sodne prakse so že omenjeni mednarodni reformni procesi pomembno vplivali na ureditev uporabe in na izvajanje institucionaliziranih sankcij Varnostnega sveta, ki je naklonjeno razpravljal o njihovih ugotovitvah in priporočilih ter jih v določeni meri, kot so na to pristale države članice, tudi poskušal udejanjiti v svoji praksi (glej Biersteker in drugi 2005, 19–28; Weschler 2010, 40; Giumelli 2011, 13). Postopki uvrstitve na sezname in izbrisa s teh seznamov so postajali »zelo dodelani« (Giumelli 2011, 13), kar je v prid izboljšanja uporabe

institucionaliziranih sankcij in postavitve standardov varstva človekovih pravic pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike. Med pomembnejšimi novostmi, ki jih je vpeljal Varnostni svet, velja izpostaviti aktivnejšo vlogo in preglednejše delovanje sankcijskih odborov, ki v času sankcijskega režima spremljajo humanitarne učinke na civilno prebivalstvo (Varnostni svet 1999a). Ustanovljena je bila neformalna delovna skupina, ki je sprejela priporočila za izboljšanje učinkovitosti sankcij ZN (Varnostni svet 2000a; 2005i; Cortright in Lopez 2002a, 8–11; Weschler 2010, 40–41). Proučevala je med drugim mogoče izboljšave delovne metode sankcijskih odborov, nepričakovanih učinkov sankcij, humanitarnih izvzetij in ciljnih sankcij ter oddala podrobno poročilo o predlogih teh izboljšav (Varnostni svet 2006c; 2006d). Sprva je bil uveden postopek izbrisa s seznama prek sprejemne točke (*focal point*), kamor je vlagatelj lahko vložil svojo zahtevo (Varnostni svet 2006b), za potrebe resolucije 1267 (Varnostni svet 1999d) pa ga je nadomestil varuh za človekove pravice (Varnostni svet 2009b; Biersteker 2010, 115; Willis 2011), ki nepristransko in neodvisno pomaga sankcijskemu odboru pri vlogah za izbris s seznama (glej tudi poglavje 4.2).

Z uporabo ciljnih sankcij je kljub njihovi »logični očarljivosti in konceptualni privlačnosti« postalo razvidno, da niso brez napak (Tostensten in Bull 2002, 402); da torej obstaja »veliko prostora za [njihovo] izboljšanje« tudi glede zagotovitve procesnih jamstev ciljnim posameznikom in subjektom ter glede zmanjšanja njihovih morebitnih humanitarnih posledic (Lopez 2012, 145). Brez zadrege je sicer mogoče pritrditi neizpodbitnemu doprinosu sodne prakse in doktrine k izpopolnjenju ureditve uporabe institucionaliziranih sankcij, čeprav (še) niso odpravljene vse slabosti (podrobneje v 4. poglavju te disertacije), kot tudi (še) ni odkrito alternativno orodje, ki bi bilo učinkovitejše in občutljivejše (Lopez 2012, 145; glej tudi Shagabudinova in Berejikian 2007, 70; Giunelli in Kruliš 2012, 172).

3.2.2.3 Institucionalizirane sankcije tretje generacije: individualne sankcije, izvirajoče iz splošnih groženj

Orodje sodobnih mednarodnih odnosov ostajajo institucionalizirane sankcije druge generacije. Spričo obstoja globalnih groženj mednarodnemu miru in varnosti, kot sta mednarodni terorizem in širjenje orožja za množično uničevanje, se je v zadnjem obdobju nakazal nov, strateški pristop Varnostnega sveta, pristop »od specifičnega k splošnemu« (Boulden 2010, 610) reševanju teh groženj s posledičnim sprejetjem individualnih sankcij na ravni držav članic (npr. Szasz 2002, 904; Akram in Haider Shah 2005, 451). Sprejetje teh sankcij je namreč posledica ugotovitve Varnostnega sveta o obstoju splošne grožnje mednarodnemu

miru in varnosti, ki jo vidi v mednarodnem terorizmu. »Širok[a] strategij[a] [Varnostnega sveta] za boj proti terorizmu in zlasti proti financiranju terorizma« (Svet 2001b, 2. uvodna izjava) terja aktivno vlogo vseh držav (torej ne samo držav članic OZN) ter se odlikuje po brezčasnosti in prostorski neopredeljenosti ukrepov ter univerzalnosti (glej npr. Cameron 2003b, 164; Koh 2006, 84). Strokovni javnosti tak pristop ni ostal neopažen (glej npr. Szasz 2002; Alvarez 2003a; 2005a; Happold 2003; Koh 2006, 81–97; Abi-Saab 2010).

Varnostni svet je z resolucijo 1373 (Varnostni svet 2001f) uporabil svoja pooblastila na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine zato, da je v tednih po 11. septembru 2001 obsodil teroristične napade v ZDA in pokazal svojo odločnost pri preprečevanju takih dejanj. Potrdil je svoje pretekle ugotovitve, da mednarodni terorizem pomeni grožnjo mednarodnemu miru in varnosti (glej npr. Varnostni svet 1999d). S to resolucijo je vsem državam naložil obsežne obveznosti v zvezi s prepovedjo financiranja terorističnih dejavnosti, med drugim: preprečiti in zatreti financiranje terorističnih dejanj, jih inkriminirati v nacionalni zakonodaji, zamrzniti denarna sredstva, drugo finančno premoženje in gospodarske vire osebam, ki storijo ali poskušajo storiti teroristična dejanja, sodelujejo ali pomagajo pri takih dejanjih, ter subjektom, ki so neposredno ali posredno v lasti teh oseb ali pod njihovim nadzorom, ali delujejo v imenu teh oseb in subjektov ali po njihovih navodilih (prav tam, 1. točka). Dolžnost držav je tudi prenehati s podporo vpletenim v teroristična dejanja, jim prenehati dobavljati orožje, jim odreči varno zatočišče ter ukreniti vse potrebno, da bi se preprečila teroristična dejanja (prav tam, 2. točka). Gibanje teroristov ali terorističnih skupin pa morajo države preprečiti z učinkovitim mejnim nadzorom in nadzorom pri izdajanju osebnih dokumentov in potnih listin ter z ukrepi za preprečevanje ponarejanja denarja in dokumentov ali lažne uporabe teh dokumentov (prav tam). Opozoriti je treba, da se s takim pristopom katero koli teroristično organizacijo (tudi tiste, ki še niso nastale ali so v nastajanju) lahko podvrže sankcijskim ukrepom (Talmon 2005, 192). Taka strategija pa je lahko uspešna tudi s svojim odvračilnim namenom. Z resolucijo 1373 je Varnostni svet ustanovil t. i. protiteroristični odbor kot stalno telo, namenjeno izvajanju nadzora nad implementacijo teh ukrepov (Varnostni svet 2001f, 6. točka; podrobneje Rosand 2003; Conte 2010, 61–64, 398–400; Andreopoulos 2011, 156–161).

Na podlagi te resolucije je EU sprejela dodatne ukrepe in sestavila svoj seznam posameznikov in subjektov (Svet 2001c; glej tudi Svet 2001b). Skupno stališče 2001/931/SZVP tako podrobno in izčrpno opredeljuje teroristična dejanja¹⁴⁴ ter merila za uvrstitev oseb, skupin

¹⁴⁴ Tretji odstavek 1. člena Skupnega stališča 2001/931/SZVP (Svet 2001b) pojasnjuje, da »teroristično dejanje« pomeni eno od izčrpno navedenih »naklepnih dejanj, ki glede na svoj značaj ali pomen lahko resno škodijo državi

ali organizacij, vpletenih v teroristična dejanja, na seznam. Odločitev o uvrstitvi na seznam soglasno sprejme Svet, osebe, skupine ali organizacije so opremljene s podrobnostmi, ki omogočajo njihovo prepoznavo, utemeljenost zadržanja uvrščenih na seznamu pa se zagotavlja z rednimi preverjanji. Na seznam so denimo uvrščeni aktivisti baskovske organizacije Euskadi Ta Askatasuna (Svet 2001b, priloga). Glede terorističnega krila Hamasa, proti kateremu so bili prav tako izrečeni omejevalni ukrepi (prav tam), pa je Splošno sodišče (zaradi procesnih razlogov) razglasilo za nične izpodbijane sklepe, s katerimi je bil Hamas uvrščen na seznam osumljenih terorizma oziroma ohranjen na temu seznamu (podrobneje Splošno sodišče 2014f).

Že kmalu po sprejetju splošne strategije Varnostnega sveta v boju proti terorizmu so se v doktrini pojavili pomisleki, celo očitne kritike, o *ultra vires* delovanju tega organa, ki sprejema resolucije z vsebino, ki pritiče zakonodajalcu, ne pa izvršilnemu organu mednarodne organizacije (glej npr. Alvarez 2003a, 874; 2005a, 184–217; Happold 2003, 610; Rosand 2003; 2005; Stromseth 2003; Krisch 2004; Olivier 2004, 399; Cassese 2005, 468; Eckes 2009a, 37–40; Zappalà 2011, 190), s tem pa – upoštevajoč njegovo sestavo in postopek sprejemanja odločitev – »spodkopava tudi načelo suverene enakosti« (Happold 2003, 610).

Leta 2004 je Varnostni svet nadaljeval s pristopom splošne strategije, tokrat na področju boja proti širjenju orožja za množično uničevanje. Soglasno je sprejel resolucijo 1540 (Varnostni svet 2004c, glej npr. Lavallo 2004; Asada 2008; Johnstone 2008, 92–94; Eckert 2010), »ki je prvi mednarodni instrument, ki na enoten in celovit način obravnava orožje za množično uničevanje, načine njegovega dobavljanja in z njim povezane materiale.^[145] Za vse države uvaja obvezujoče obveznosti, s katerimi skušajo nedržavnim akterjem preprečiti dostop do takega orožja in z orožjem povezanega materiala in jih od tega odvrniti« (tako pojasni bistvo resolucije 3. uvodna izjava Skupnega ukrepa Sveta 2006/419/SZVP, Svet 2006c). V tej resoluciji je Varnostni svet potrdil, da »širjenje jedrskega, kemičnega in biološkega orožja kot tudi njihovih nosilcev pomeni grožnjo mednarodnemu miru in varnosti« (Varnostni svet 2004c). Širjenje orožja za množično uničevanje je povezal z mednarodnim terorizmom (prav tam). V nedržavnih akterjih, npr. v

ali mednarodni organizaciji in so opredeljena kot kršitev nacionalnega prava ter katerih cilj je: (i) resno ustrahovanje prebivalstva, ali (ii) nezakonita prisila na vladno ali mednarodno organizacijo, da ne ukrepa ali da se odreče ukrepanju, ali (iii) resno destabiliziranje ali uničevanje temeljnih političnih, ustavnih, gospodarskih ali družbenih struktur države ali mednarodne organizacije«, na primer napad na človeško življenje, ki lahko povzroči smrt; ugrabitev ali jemanje talcev; izdelovanje, posest, pridobivanje, prenos ali uporaba orožja, razstreliva ali jedrskega, biološkega ali kemičnega orožja in preskrba z njim ter tudi raziskovanje in razvijanje biološkega in kemičnega orožja; sodelovanje pri dejavnostih teroristične skupine.

¹⁴⁵ Varnostni svet je v preteklosti že enačil širitev orožja za množično uničevanje z ogrožanjem mednarodnega miru in varnosti (glej npr. Varnostni svet 1992b, 4; 2006a).

tistih, ki so identificirani v seznamu OZN, vzpostavljenem z resolucijo 1373 (Varnostni svet 2001f), in lahko pridobivajo, razvijajo, prenašajo ali uporabijo orožje za množično uničevanje in njihove nosilce, je Varnostni svet prepoznal nevarnost (prav tam). Vsem državam je naložil, da se vzdržijo dajanja kakršne koli podpore nedržavnim akterjem za razvoj, pridobitev, proizvodnjo, posest, prevoz, dobavo ali uporabo jedrskega, kemičnega ali biološkega orožja (prav tam, 1. točka). Države morajo sprejeti in izvajati ukrepe, ki prepovedujejo pomoč ali financiranje širjenja orožja za množično uničevanje in vzpostavljanje nadzora nad to prepovedjo (podrobneje o podpori EU za izvajanje te resolucije glej Svet 2006c; 2008c). Glede na podobnost pristopa široke strategije Varnostnega sveta do mednarodnega terorizma in širjenja orožja za množično uničevanje ni nerazumljivo, da so se tudi v zvezi z resolucijo 1540 v doktrini pojavili podobni očitki o zakonodajnem delovanju Varnostnega sveta (kritično npr. Alvarez 2005a, 184–217; Joyner 2007; 2008; 2012, 227–238).

Da je Varnostni svet vstopil v »novo 'zakonodajno' fazo« (Alvarez 2003a, 874) in se postopoma spreminja v »globalnega ustvarjalca prava« (Alvarez 2003b, 120), je menil Alvarez. Pri tem se ta organ ni omejil na ukrepe, določene v Mednarodni konvenciji o zatiranju financiranja terorizma, ki jo je brez nasprotovanja sprejela Generalna skupščina (1999),¹⁴⁶ sprejetje take odločitve ni bilo predmet mednarodnih pogajanj, pri čemer bi sodelovale države in upoštevne nevladne organizacije, niti ni čakal na zadostno število ratifikacij za uveljavitev te mednarodne pogodbe (Alvarez 2003a, 875, 888). Ti resoluciji sta »*ad hoc* odgovora« (Joyner 2012, 231) na sodobne grožnje v mednarodnem okolju. V zvezi z resolucijo 1540 je nosilni argument Joynerja, da je Varnostni svet zmešal svoje prisilne ukrepe po VII. poglavju Ustanovne listine s svojimi omejenimi zakonodajnimi pristojnostmi iz 26. člena Ustanovne listine ter s tem zaobšel Generalno skupščino in države članice ZN (prav tam, 237). Povzeti velja razloge, ki preprečujejo Varnostnemu svetu izvajanje zakonodajnih pristojnosti in jih navede Johnstone (2008, 82–84): institucionalno ravnovesje, ki je z Ustanovno listino vzpostavljeno med njim in Generalno skupščino (glej tudi Koskenniemi 1995, 337–339); odločitve Varnostnega sveta niso predmet presoje Meddržavnega sodišča, ker ne obstaja sistem zavor in ravnovesij, primerljiv z nacionalnim pravnim redom (glej tudi Happold 2003, 608); zaobide se vpeljani proces sprejemanja mednarodnih pogodb (tudi Alvarez 2003a, 875); možnost pomanjkljivega

¹⁴⁶ Drugače je menil Szasz, ki je v svojem prispevku opozoril, da je Varnostni svet v obvezujoče dele resolucije 1373 »vključil le določila, ki ustrezajo priporočilom, predhodno sprejetim v Generalni skupščini«, in sicer določilom iz Mednarodne konvencije o zatiranju financiranja terorizma (2002, 905; podobno Hinojosa Martínez 2008b, 341). Dodati je treba, da je ta konvencija dobila zadostno število ratifikacij in je začela veljati oktobra 2004 (podrobneje o vsebini Konvencije in pogajanjih o njenem besedilu glej Aust 2001).

strokovnega znanja Varnostnega sveta kot zakonodajalca (glej Alvarez 2005a, 204, 207); kot tudi ni mogoče odmisлити zaskrbljenosti, da bi to nepredstavniško, politično telo lahko delovalo v interesu le najmočnejših članic.

V doktrini so se izpostavile še nekatere slabosti takega postopanja Varnostnega sveta. Prvič, Varnostni svet v resoluciji 1373 ni opredelil terorizma, zato je v rokah držav presoja, ali gre v konkretnem primeru za nedržavni ukrep, na katerega smejo odgovoriti s silo (Telhami 2002, 584; Alvarez 2003a, 881; Sorel 2003; Olivier 2004, 402; Chesterman 2006, 55; Koh 2006, 95; Eckes 2009a, 38; Abi-Saab 2010, 39; White 2012, 72; v zvezi z opredelitvijo terorizma v mednarodnem pravu pregledno Saul 2005; glej tudi Broomhall 2004; Scharf 2004; Schmid 2004). Prav tako je neopredeljeno, kako dokazati grožnjo terorizma (Alvarez 2003a, 881). Težava, ki jo npr. izpostavi Talmon (2005, 192–193), je povezana z implementacijo teh ukrepov in izvajanjem njenega nadzora, vendar gre za pomislek, upošteven na začetni stopnji, z izvajanjem resolucij pa postanejo tudi te težave rešljive oziroma obvladljive, strokovni kader pa vpeljan v nove naloge. Koh (2003, 97) opozarja na izgubo začetnega zagona. Po terorističnih napadih je bil konsenz o sprejetju resolucije 1373 hitro dosegljiv tudi zaradi »solidarnosti in sočustvovanja mednarodne skupnosti«, s potekom let pa se je pozornost mednarodne skupnosti pomaknila drugam (prav tam). Sprejetje resolucije 1373 ni bilo deležno zgolj očitkov o prekoračenju pristojnosti Varnostnega sveta, ampak tudi kritik, ker Varnostni svet ni pomislil na ustrezna procesna jamstva, ki bi jih države morale zagotavljati posameznikom in subjektom pri implementaciji te resolucije, oziroma na spoštovanje človekovih pravic niti ni opozoril (Gowlland-Debbas 2004a, 647; prim. Portela 2010b, 20).

Prizanesljivejša stališča, kot so jih zagovarjali zlasti Szasz (2002) in Hinojosa Martínez (2008b), pa tudi npr. Cassese 2001, 999; Talmon 2005; Wood 2005; in White 2012, so pokazala razumevanje za potrebo po kolektivnem ukrepanju v boju proti terorizmu, ki jo je zaznal Varnostni svet. Szasz (2002, 905) ni izrazil pomislekov do zakonodajnega udejstvovanja Varnostnega sveta, dokler s tem Varnostni svet »odraža splošno voljo svetovne skupnosti«. Hinojosa Martínez (2008b, 342; tudi Lavallo 2004, 419–423) prav tako ne zanika zakonodajne narave resolucije 1373. Prepričan je, da ima Varnostni svet zakonodajno pristojnost, kajti Ustanovna listina mu je ne onemogoča, njegova zakonodajna pristojnost pa ni neomejena, temveč je predmet pravnih, političnih in praktičnih omejitev (prav tam, 344–354). Pri tem velja izpostaviti predvsem tri ključne omejitve, ki jih ima Varnostni svet pri sprejetju resolucij o splošnih grožnjah: (1) Varnostni svet mora biti pristojen za sprejetje resolucije, (2) spoštovati mora norme splošnega mednarodnega prava (3) in načelo suverenosti, ki ga prisilijo k samoomejitvi, torej k temu, da sprejme le tiste ukrepe, ki so nujno potrebni za vzdrževanje

mednarodnega miru in varnosti (prav tam, 348). Dodati velja, da sta bili obe resoluciji sprejeti soglasno ob podpori Generalne skupščine, ki je v preteklosti potrdila svojo odločnost v boju proti mednarodnemu terorizmu vseh oblik, katerega zatiranje vidi kot »bistveni element vzdrževanja mednarodnega miru in varnosti« (glej resolucije 49/60 (Generalna skupščina 1994), 51/210 (Generalna skupščina 1996) in 60/288 (Generalna skupščina 2006a)). Pozvala je vse države članice, naj preprečijo teroristom pridobitev orožja za množično uničevanje (glej npr. resoluciji 57/83 (Generalna skupščina 2002) in 58/48 (Generalna skupščina 2003)). Spomnila je države na njihove obveznosti na podlagi mednarodnih konvencij in protokolov ter resolucij Varnostnega sveta, tudi da zagotovijo privedbo storilcev terorističnih dejanj pred sodišča (glej npr. Generalna skupščina 2004b, 7. točka; 2005b, 7. točka; 2007c, 9. točka). Poudarila je tudi pomen implementacije ukrepov iz resolucije 1540 (glej npr. Generalna skupščina 2006b, 13. točka; 2007a, 13. točka). Zakonodajno naravo resolucije 1373 je White (2012, 72) videl v njeni zahtevi, da države sprejmejo in implementirajo njeno besedilo, ki povzema Mednarodno konvencijo o zatiranju financiranja terorizma. Istočasno pa je opozoril, da ta resolucija ni imela namena postati »nadržavna zakonodaja«, ampak je njen pomen v tem, da države obvezuje k sprejetju nacionalnih zakonodaj, s katerimi bodo zapolnile in ovrednotile široke zahteve resolucije (prav tam).

Da v teh primerih Varnostnega sveta ne gre za opravljanje zakonodajne funkcije, je menil Talmon (2005, 192). Varnostni svet je zaradi izvajanja svojih nalog in uresničevanja ciljev v Ustanovni listini namreč pristojen ubrati tudi »proaktiven in celo vnaprejšnji pristop«, kadar tako narekuje varovanje mednarodnega miru in varnosti (prav tam). Ubral je »preventivno splošno ukrepanje«, ko je že označil fenomen mednarodnega terorizma za grožnjo mednarodnemu miru in varnosti (prav tam). Podobno je Abi-Saab (2010, 36) zagovarjal, da gre zgolj za »*prima facie* zakonodajno obliko«. V preambuli resolucije 1373 je pojasnjeno, da gre za odgovor Varnostnega sveta na pretečo grožnjo miru, ki jo predstavlja mednarodni terorizem; resolucija 1540 pa širjenje orožja za množično uničevanje opredeli za grožnjo miru in nadaljuje z navezavo na resolucijo 1373, ker so nedržavni akterji, na katere cilja s svojimi ukrepi, tisti posamezniki in subjekti, za katere se uporablja resolucija 1373 (prav tam, 38). Wood (2005, 234) je pragmatično dodal, da morda te sankcije pomenijo nekaj novega, morda pa tudi ne, saj tudi ciljne sankcije pomenijo nekakšno zakonodajo. Velja spomniti, da je Varnostni svet pri sprejetju resolucije 1540 izvedel preglednejši postopek z odprtim zasedanjem, na katerem je poleg držav članic Varnostnega sveta prisostvovalo več kot 30 držav, ki niso članice tega organa, iz različnih regij in imelo možnost pripomb na osnutek resolucije – čeravno se s tem argumentom ne da

povsem prezreti, da so odločujoča pogajanja potekala za zaprtimi vrati in v ožjem krogu stalnega članstva (de Wet 2008a, 148).

Zaradi prisotne zavesti o globalnih grožnjah, torej grožnjah, ki niso časovno ali ozemeljsko omejene, ter povečanja njihove intenzitete, obsega in pogostosti v globaliziranem svetu, je pričakovati – čeprav sporadično – nadaljevanje tovrstne prakse Varnostnega sveta, na tej podlagi sprejete individualne sankcije pa velja opredeliti za institucionalizirane sankcije tretje generacije. Tovrstne resolucije namesto reaktivnega ali odzivnega ukrepanja Varnostnega sveta, ki je strogo vezano na ugotovitev obstoja sprožilne situacije iz 39. člena Ustanovne listine v konkretnih okoliščinah, omogočajo splošno, časovno neomejeno in ozemeljsko neopredeljeno, vnaprejšnjo odločitev, da obstoj splošne grožnje mednarodnemu miru in varnosti narekuje sprejetje individualnih sankcij. Ker gre za sankcije, izrečene ciljnemu posameznikom in subjektom s seznama, ki ga pripravijo in posodablajo države oziroma EU, je pri sprejetju in izvajanju teh ukrepov prav tako treba spoštovati človekove pravice, tudi varstvo procesnih jamstev (pomembno teži sta glede teh vprašanj imeli sodbi Sodišča prve stopnje 2006c; 2008a; podrobneje poglavje 4.3).

Talmon (2005, 193) naredi zanimivo primerjavo resolucij 1373 (Varnostni svet 2001f) in 1540 (Varnostni svet 2004c) z direktivami EU: v obeh primerih gre za pravne akte, ki so obvezujoči za države članice glede cilja, ki ga je treba doseči, nacionalnim organom pa je prepuščena izbira oblike in metod, kako doseči ta cilj; razlika med resolucijami Varnostnega sveta in direktivami EU je vendarle ogromna, saj za nadzor nad implementacijo direktiv stoji stalno vzpostavljen, delujoč in obsežen aparat, ki umanjka na ravni OZN. Precedens, ki ga je ustvarila resolucija 1373, je vsekakor pomemben »za nadaljnje zakonodajne dejavnosti«, kot pripomni Szasz (2002, 905). »To novo orodje, če bo uporabljeno s preudarnostjo, bo okrepilo Združene narode in koristilo svetovni skupnosti, katere sposobnost ustvarjanja mednarodnega prava prek tradicionalnih procesov zaostaja za nujnimi zahtevami novega tisočletja« (prav tam). Ne gre sicer pričakovati, da bo Varnostni svet pogosto posegal po takih ukrepih. Da sta obe resoluciji sprejeti, gre pripisati področju, ki ju povezuje, to je boju proti terorizmu, in izjemnim okoliščinam, ki so vodili k sprejetju obeh resolucij (Chesterman 2006, 55). V času, ko je bila sprejeta resolucija 1373, ni bilo pomislekov o legitimnosti ukrepanja Varnostnega sveta, Generalna skupščina ni nasprotovala, obstajala sta konsenz in široko prepričanje, da je za soočenje z resno in pretečo grožnjo potreben »hiter, normativni odgovor« (Bianchi 2010, 177). Pri sprejetju resolucije 1540 so države poudarile, da je uporaba zakonodajnih resolucij omejena na situacije, v katerih obstaja »urgentna potreba po regulaciji s sprejetjem splošno uporabnih pravil, ki niso ustrezno urejena z mednarodno regulacijo« (prav tam). Varnostni svet je soglasen

v obsodbi mednarodnega terorizma in to soglasje je dobilo svoje obeležje v sprejetju teh resolucij. Medtem ko resolucija 1373 ureja prepoved financiranja terorizma in s tem poskuša uničiti sredstva, ki omogočajo izvajanje terorističnih dejavnosti, resolucija 1540 ureja področje širjenja orožja za množično uničevanje, ki se uporablja tudi v teroristične namene. Možnost vnovičnega sprejetja tovrstne »strateške« resolucije bo mogoč ob soglasni podpori takšnemu načinu ureditve preprečevanja grožnje mednarodnemu miru in varnosti, ki obvezuje države k izvajanju sprejetih ukrepov in izrekanju individualnih sankcij.

Pritrditi velja, da gre za »kvalitativno različno« vlogo Varnostnega sveta (Johnstone 2008, 80), kjer se – zavoljo izogibanja polemiki, ki je v tem primeru brezplodna – opredelivi tega organa kot »zakonodajalca« (Harper 1994), »globalnega zakonodajalca« (Popovski in Fraser 2014) ali »izvajalca hegemonskega prava« (Joyner 2012) lahko izognemo s prepričljivostjo orisa njegove vloge kot zagovornika novega pristopa in konstruktivnega nosilca institucionaliziranih sankcij, z uporabo katerih se sooča z novimi ali drugačnimi varnostnimi grožnjami v sodobnem mednarodnem okolju. Pri tem se ne sme pozabiti, da bo Varnostni svet uspešen le, če bo to delal »postopno«, če bo »gradil na prevladujočih normah« (Johnstone 2008, 102), če bo izhajal iz širšega prepričanja, da je tak pristop k reševanju konfliktnih situacij oziroma k naslavljanju groženj miru in varnosti pravi in če bo užival širšo podporo in zaupanje, – s čimer se bo oddaljil od tradicionalne medvladne metode in prevzel nekaj značilnih lastnosti naddržavnega pristopa (podrobneje v poglavju 2.2) –, sicer bo »spodkopal svojo lastno avtoriteto v tem procesu« (prav tam).

3.2.3 Od kaznovalnega do pogajalskega modela institucionaliziranih sankcij

Razvojna perspektiva institucionaliziranih sankcij ne bi bila celostna brez omembe njihove evolucije od kaznovalnega do pogajalskega modela. V določeni meri ta razvoj sovпада z oblikovanjem institucionaliziranih sankcij druge in tretje generacije. Razumeti pa ga je potrebno predvsem v luči prepletenosti (mednarodnega) prava in (mednarodne) politike pri sprejetju teh ukrepov. Medtem ko pravna znanost razume institucionalizirane sankcije predvsem kot ukrepe kaznovalne narave, torej v njihovem negativnem smislu, Giumelli (2011, 15) opozori na sociološki koncept sankcij, ki pozna tudi »pozitivne« sankcije.¹⁴⁷ Čeravno disertacija

¹⁴⁷ »Pozitivne« sankcije ob analizi situacije v Južni Rodeziji, ki je terjala odziv v obliki institucionaliziranih sankcij, omenja norveški sociolog Galtung (1967). Baldwin (1971, 23) jim nekaj let kasneje nameni svoj prispevek in jih v

obravnava zgolj negativne sankcije, kot izhajajo iz normativne ureditve OZN (ki pozitivnih sankcij ne predvideva, tako Combacau 1974, 7; Wallensteen 2005, 231) oziroma iz primarne zakonodaje EU, si ideja spodbud, povezanih s sankcijami, zasluži omembo. Takšno celostno reševanje mednarodnih konfliktnih situacij namreč ni tuje mednarodnim odnosom ter služi hitrejšemu in učinkovitejšemu odzivu z namenom rešitve konfliktna situacije.

Kaznovalni model delovanja sankcij (podrobneje Clawson 1993; Rose 2005, 469–471; Manusama 2006, 122), ki je bil značilen za zgodnejše obdobje uporabe sankcijskih ukrepov (tj. v času institucionaliziranih sankcij prve generacije) v okviru Varnostnega sveta, je podlegel pritisku, ko so ob njihovi pogostejši dejanski uporabi postale očitnejše, glasnejše in ponavljajoče se kritike zaradi povzročanja trpljenja civilnemu prebivalstvu (primeri sankcij, izrečenih Haitiju, Somaliji in Ruandi, glej npr. Weiss in drugi 1997; Rose 2005, 461). Vprašljiv ni postal obstoj sankcij, temveč njihovi učinki na prebivalstvo in smotrnost teh učinkov. Galtung (1967, 388; glej tudi Giumelli 2011, 1) je označil za naivno teorijo, po kateri naj bi večja gospodarska in socialna stiska prebivalstva povzročila politični uspeh, ker naj bi sankcije spodbudile prebivalstvo k zoperstavljanju spornemu režimu. Izrečene institucionalizirane sankcije so pogosto kazale prav nasprotni učinek (Baldwin 1985, 63). Namesto povzročanja političnega razkroja ali prisile političnega vodstva k spremembi ravnanja, so v prebivalstvu krepila nacionalistično zavest in podporo vladajočemu režimu (glej prispevek o učinku sankcij Društva narodov proti Italiji na življenje prebivalstva Benetk, Ferris 2006, 118;¹⁴⁸ in argumentirano ugotovitev, da so sankcije proti Iraku in Haitiju v devetdesetih letih prejšnjega stoletja »okrepile moč represivnih režimov«, ob hkratni oslavitvi moči prebivalstva za preživetje ali upor, Gibbons 1999, 39).

Samozadostnost kaznovalnega modela institucionaliziranih sankcij v sodobnih mednarodnih odnosih ni vzdržala. V iskanju novih pristopov so dobili doktrinarni zagon (predhodni, sočasni ali dopolnilni) »mehki« ukrepi v obliki najrazličnejših spodbud (glej George 1991, 11; Gibbons 1999; Lopez 1999; Cortright in Lopez 2000a, 28, 30; Newnham 2000; Wallensteen 2005). Pogajalski model institucionaliziranih sankcij (podrobneje Rose 2005, 471–

njem opredeli kot »dejanske ali obljubljene nagrade«. Zaradi morebitne zmede, ki bi jo pojem »pozitivna sankcija« utegnil vnesti v mednarodnopravni koncept sankcij, kjer ima sankcija sicer izključno negativni pomen, se v tej disertaciji za pozitivne sankcije uporablja izraz »spodbuda«.

¹⁴⁸ Prispevek Ferris (2006) o tem, kakšen je bil učinek sprejetih ukrepov na vsakdanje življenje Benečanov, potrjuje obstoj nacionalističnih občutkov, ki so jih ukrepi Društva narodov vzbudili pri Benečanih srednjega ali visokega razreda. Ti so dejansko spremenili in prilagodili svoje navade in način življenja tako, da so jedli nacionalne produkte, nosili italijansko modo in se vozili z beneškimi gondolami (prav tam, 134).

473; Manusama 2006, 122) se je izkazal kot alternativa kaznovalno naravnani sankcijski politiki. Njegovo bistvo leži v prepričevanju in spodbujanju tarče, da spremeni svoje ravnanje, v pogajanjih in v zmanjšanju nezaželenih učinkov (Cortright in Lopez 2000a, 28, 30; Rose 2005, 471). Zajema vrsto ukrepov, med katerimi se najpogosteje omenjajo razvojna pomoč, investicije, znižanje carin, spregled dolga, diplomatsko priznanje in dostop do mednarodnih organizacij (Baldwin 1985, 41; Rose 2005, 472; Wallenstein 2005, 233; Kern 2009, 10; Bradford in Ben-Shahar 2012, 383).

Pogajalski model institucionaliziranih sankcij torej združuje sankcije s spodbudami, kaznovanje s prepričevanjem in dajanjem spodbud (Cortright in Lopez 2000a, 28). Pogosto se v tem kontekstu omenjata pristop »korenček in palica« (Cortright in Lopez 1999, 738; 2000a, 30; Rose 2005, 476) oziroma strategija »kisika« in »zadušitve« (Lavin 1996, 140). Bradford in Ben-Shahar razvijeta idejo o reverzibilni (obrnjivi) nagradi (*reversible rewards*), s katero odgovarjata na »visoke stroške in nizko kredibilnost, povezani z grožnjo sankcij in obljubo nagrad« (2012, 377). Če tarča zavrne vsoto denarja, ki se ji ponudi kot nagrado za skladno ravnanje, in nadaljuje s kršitvami, se ista vsota denarja uporabi za plačilo stroškov, ki jih ima država zaradi izvajanja sankcij (prav tam, 378). Nagrada tarči se obrne v nagrado pošiljatelju.

Kern (2009, 11) denimo s tem, ko omeni »pomembno vlogo«, ki so jo spodbude imele »pri pogajanjih med Varnostnim svetom in Iranom glede njegovega programa bogatenja urana«, opozori na potrebo po združevanju spodbud in sankcij, kot narekujejo vsakokratne okoliščine, za doseg optimalne politike gospodarskih sankcij. Pri tem velja pritrđiti Wallensteinu (2005, 231), da so spodbude uporabne predvsem v zgodnji fazi konflikta, v kasnejših fazah pa je primernejša uporaba institucionaliziranih sankcij. Portela (2011, 502) spomni na omejevalne ukrepe EU proti Belorusiji (npr. Svet 2012e), ki so prepričali belorusko vodstvo, da bo težko shajalo brez sodelovanja in pomoči EU (npr. brez investicij EU v njihovo državo in brez uveljavitve Sporazuma o partnerstvu in sodelovanju), ter posledično vodili k omilitvi beloruskih stališč in države, obljuba sodelovanja pa se je izkazala za uspešnejše orodje od zamrznitve denarnih sredstev. Giumelli (2011, 1, 48) na primeru Transnistrije pritrđi, da so omejevalni ukrepi EU del širše zunanje-politične strategije, ki vključuje tudi druge oblike prisilne in neprisilne diplomacije, ki nikoli niso uporabljene v osami od drugih zunanje-političnih orodij in metod.

Disertacija, kot že omenjeno, obravnava zgolj negativne ukrepe, tj. institucionalizirane sankcije, vendar pa je treba upoštevati, da reševanje konfliktov v sodobnih mednarodnih odnosih zajema tudi spodbude. EU v Osnovnih načelih o uporabi omejevalnih ukrepov (sankcij) poudari svojo obvezo uporabljati sankcije kot »del celostnega, obsežnega političnega pristopa, ki mora vključevati politični dialog, spodbude, pogojevanja«, vodi pa lahko celo k

uporabi oborožene sile v skladu z Ustanovno listino (Svet 2004b, 5. točka; tudi Portela 2005, 90). Spomniti torej velja, da uporaba institucionaliziranih sankcij tvori del širše strategije reševanja konkretne konfliktna situacije.

3.3 Konceptualni okvir institucionaliziranih sankcij

Opredelitev institucionaliziranih sankcij in njihovih značilnih prvin ter razvojne smeri, ki razkrijejo genezo teh sankcij v normativnem, vsebinsko-oblikovnem in strateškem smislu, osmišljajo te ukrepe in omogočajo širše razumevanje njihovega sodobnega koncepta.

Med konstitutivne elemente institucionaliziranih sankcij sodijo: (1) Subjekti izrekanja institucionaliziranih sankcij, tj. mednarodne organizacije. (2) Dve temeljni kategoriji institucionaliziranih sankcij: vseobsežne in ciljne sankcije. (3) Širok krog vrst oziroma pojavnih oblik sankcij, ki pa so izključno neoborožene in negativne narave (podrobneje Crawford in Klotz 1999; Farrall 2007, 106–128). Najpogosteje se sprejemajo gospodarske sankcije (prepoved nabave ali prodaje določenih dobrin oziroma blaga, npr. embargo na trgovanje z orožjem, embargo na luksuzne predmete; glej npr. prepoved trgovanja z diamanti v Liberiji (Varnostni svet 2003e) in Slonokoščeni obali (Varnostni svet 2005a)). V boju proti terorizmu so priročne finančne sankcije (npr. zamrznitev sredstev, finančnega premoženja in gospodarskih virov, glej Varnostni svet 1999d; Svet 2001b; 2001c). Uporabljajo se tudi prometne in komunikacijske sankcije (ukrepi v zvezi z gibanjem v mednarodnem prostoru, kot so prepoved zračnega in pomorskega prometa, omejitve vstopa na ozemlje, prekinitev poštnih in telekomunikacijskih povezav), diplomatske sankcije (npr. protest države, prekinitev diplomatskih odnosov, zmanjšanje ali zaprtje diplomatskih predstavništev, izgon diplomatov, npr. Royal Institute of International Affairs 1938, 19–23; Klotz 1999) in družbene sankcije (npr. bojkotiranje športnih ali kulturnih dogodkov in prireditev, prepoved znanstvenega sodelovanja, npr. Farrall 2007, 127–128). (4) Ohranitev ali vzpostavitev (mednarodnega) miru in varnosti – deklarirani krovni cilj institucionaliziranih sankcij, ki je izrecno naveden v Ustanovni listini (podrobneje 1. in 24. člen) in v primarni zakonodaji EU (drugi odstavek 21. člena PEU). (5) Konkretni, podrobnejši cilji, ki jim sledijo sankcijski režimi in s katerimi se varujejo kolektivni ali skupnostni interesi (podrobneje Farrall 2007, 134–139), npr. končanje upora, invazije ali zunanega vmešavanja (primer Južne Rodezije, Varnostni svet 1966b); obnovitev legitimno in/ali demokratično izvoljene vlade (primer Sierra Leone, Varnostni svet 1998b); varstvo človekovih pravic (primer Sudana, Varnostni svet 2004d); razorožitev ali nadzor nad orožjem (primer Severne Koreje, Varnostni svet 2006a); boj proti mednarodnemu terorizmu (Varnostni svet 1999d). (6) Nameni,

ki jim uporaba institucionaliziranih sankcij sledi, so široki in zajemajo prisilo ali spremembo ravnanja, omejitev ali signaliziranje (po tipologiji Giumelli 2011, Biersteker in drugi 2012, 9–10).

(7) Kontekst uporabe institucionaliziranih sankcij – konkretna situacija, ki terja sprejetje teh ukrepov, in mednarodna politika, ki vpliva na odločitev konkretne mednarodne organizacije (denimo OZN kot univerzalne organizacije in EU kot regionalne organizacije). Sankcije se namreč »ne naložijo v vakuumu in njihov kontekst lahko ima pomembno vlogo pri njihovi naložitvi« (Giumelli 2011, 9). Sprejmejo se iz različnih razlogov, na primer zaradi čezmejnih sporov, državljanskih vojn, ki spodbujajo stabilnost območja, kršitve človekovih pravic, notranjih represij ter podpore mednarodnemu terorizmu in širjenju orožja za množično uničevanje. Kontekst je prežet s prepletanjem prava in politike (Brierly 1931, 75; Zaslavski v Mo in drugi 1949, 21), saj o uporabi institucionaliziranih sankcij odločajo predstavniki izvršilne veje državne oblasti v političnem odločevalskem organu mednarodne organizacije. Kontekst obsega politično pripravljenost, da se poseže po sankcijskih ukrepih, načrtovanje takšnih ukrepov, ki bodo dosegli želeni cilj in namen, spoštovanje in razumevanje omejitev pristojnosti mednarodnih organizacij pri uporabi teh ukrepov, implementacijo sprejetih sankcij ter nadzor nad njihovim izvajanjem.

Institucionalizirane sankcije so torej institut mednarodnega prava in orodje mednarodnih odnosov. Njihovo uporabo¹⁴⁹ je mogoče razumeti kot skupek pravil, ki določi nosilca ali subjekt izrekanja sankcij (tj. pristojni organ mednarodne organizacije), pogoje, ki morajo biti izpolnjeni za njihovo sprejetje (npr. ogrožanje mednarodnega miru in varnosti ter zahtevana večina pri glasovanju), ter postopek njihovega sprejetja (normativni vidik). Identificiranje objekta je prepuščeno nosilcu sankcij. Sprejetje institucionaliziranih sankcij je mogoče označiti kot proces, ki ga sprožijo mednarodni akterji na podlagi dogodka v mednarodni skupnosti, ki terja institucionaliziran odziv (vhodni (*input*) vidik). O uporabi institucionaliziranih sankcij je mogoče razmišljati tudi kot o rezultatu, saj njihovo sprejetje učinkuje na mednarodno okolje, v katerem deluje mednarodna organizacija (izhodni (*output*) vidik). Končno, uporaba institucionaliziranih sankcij narekuje operativne dejavnosti subjektov mednarodnega prava in mednarodnih odnosov, s katerimi se prilagodijo na novo situacijo in spoštujejo mednarodne obveznosti (implementacijski vidik).

Vsi omenjeni vidiki osmišljajo uporabo institucionaliziranih sankcij. V okviru zamejitev proučevanja je bilo omenjeno, da se disertacija ne dotakne implementacije sankcijskih režimov,

¹⁴⁹ Primerjaj Šabič (1999, 14), ki označi sprejemanje odločitev v mednarodnih organizacijah kot proces, skupek pravil in rezultat, ki ima določen učinek na okolje, v katerem taka organizacija deluje.

zato je pozornost usmerjena predvsem na normativni vidik, pa tudi na vhodni vidik in izhodni vidik razumevanja uporabe institucionaliziranih sankcij. Prožnost pristojnih organov mednarodnih organizacij pri njihovi uporabi in politični vložek je treba v največji mogoči meri omejiti z objektivnimi merili, ki ne dopuščajo arbitrarnosti in selektivnosti ali ju vsaj znatno omejijo ter potrjujejo zakonitost in legitimnost tako sprejetih sankcij ter sprejemljivost njihovega učinka. Prav zato se zastavlja ključno in osrednje raziskovalno vprašanje: katere omejitve morajo pristojni organi mednarodnih organizacij spoštovati pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike. Temu je posvečeno naslednje poglavje.

4 IDENTIFIKACIJA OMEJITEV PRISTOJNOSTI MEDNARODNIH ORGANIZACIJ PRI UPORABI INSTITUCIONALIZIRANIH SANKCIJ

»Silaki v mednarodnih odnosih niso dovolj. V 21. stoletju so potrebna tudi pravila in pravi odvetniki.«
(Sands 2005, 239)

»[Č]lovekove pravice – če naj kaj veljajo – morajo obljubljati veliko, tudi kadar zagotavljajo malo.«
(Marks 1994, 62)

4.1 Omejitve pristojnosti Varnostnega sveta in Sveta pri uporabi institucionaliziranih sankcij

Ko mednarodna organizacija sprejema odločitve z daljnosežnimi posledicami in učinki na posameznike, nedržavne akterje, države članice, mednarodno skupnost in mednarodnopravni red – torej tudi institucionalizirane sankcije, ki kljub neoboroženosti vendarle štejejo za prisilne ukrepe –, se zdi povsem razumljivo, pa tudi nujno, da pri tem spoštuje svoje pristojnosti in deluje v njihovem okviru. Mednarodne organizacije namreč »lahko opravljajo le tiste dejavnosti, ki so v njihovi pristojnosti« (Türk 2007, 135; glej tudi Schermers in Blokker 2011, 157). EU ima denimo izrecno predpisano, da »deluje le v mejah pristojnosti, ki so jih s Pogodbama nanjo prenesle države članice za uresničevanje ciljev, določenih v Pogodbah« (drugi odstavek 5. člena PEU).

Med teorijami pristojnosti, ki jih je razvila doktrina (glej Klabbers 2007a, 63–78; Türk 2007, 135–136; Sands in Klein 2009, 477–478), velja omeniti (konservativno) teorijo prenesenih pristojnosti, v skladu s katero imajo mednarodne organizacije le »izrecno navedene«, v ustanovnih aktih prenesene pristojnosti (Klabbers 2007a, 63–64; Türk 2007, 135–136). Ker ta teorija s svojo togostjo ogroža obstoj mednarodnih organizacij (Klabbers 2007b, 65), je treba izpostaviti (prožnejšo) teorijo implicitnih (domnevanih) pristojnosti. Ta v mednarodni organizaciji vidi »dinamično institucijo, ki se razvija zato, da se prilagaja spreminjajočim potrebam in okoliščinam« (Sands in Klein 2009, 478).

Spomniti velja na svetovalno mnenje Meddržavnega sodišča kot tlakovalca poti doktrini implicitnih pristojnosti. Kmalu po ustanovitvi OZN je bilo to sodišče povprašano, ali lahko ta organizacija vloži zahtevek za odškodnino. Poudarilo je, da »pravice in dolžnosti entitete, kot je

Organizacija [združenih narodov], morajo temeljiti na njenih ciljih in nalogah, kot so določeni ali domnevani v njenih ustanovnih dokumentih in razviti v praksi« (Meddržavno sodišče 1949, 180). Dodalo je, »da ima Organizacija pristojnosti, ki se, čeprav niso izrecno določene v Ustanovni listini, nanjo prenesejo implicitno, ker so bistvene za izvajanje njenih dolžnosti« (prav tam, 182; glej npr. Abi-Saab 2010, 31). Nekaj let kasneje je isto sodišče pritrdilno odgovorilo na vprašanje, ali je Generalna skupščina pristojna ustanoviti Administrativni tribunal ZN, ki sprejema odločitve, obvezujoče za to organizacijo, čeprav to ni izrecno določeno v Ustanovni listini (Meddržavno sodišče 1954, zlasti 56–58).

Obstoju implicitnih pristojnosti je pritrdilo tudi Sodišče Evropskih skupnosti v prelomni sodbi v zadevi »*Evropski sporazum o cestnem prevozu*«, ko je moralo ugotoviti, ali je EGS pristojna sklepati mednarodne sporazume na področju prometa (Sodišče Evropskih skupnosti 1971, 16.–30. točka).¹⁵⁰ Zavrnilo je ugovor Sveta, ki je trdil, da EGS ne more sklepati sporazumov s tretjimi državami, ker ta pristojnost ni izrecno določena v primarni zakonodaji EU, ta Skupnost pa ima »samo tiste pristojnosti, ki so bile nanjo prenesene« (tako Svet, prav tam, 9. točka). Pri tem je Sodišče Evropskih skupnosti izrecno poudarilo, da ta pristojnost izhaja ne le iz izrecnih pogodbenih določil, temveč tudi iz drugih pogodbenih določil in aktov institucij (prav tam, 16. točka), ureditve notranjih ukrepov EGS pa ni mogoče ločiti od ureditve zunanjih odnosov (prav tam, 19. točka).

Tudi na področju uporabe institucionaliziranih sankcij je Varnostni svet »razvil dejavnosti prek okvirov, predvidenih z besedilom Ustanovne listine, na podlagi teleološke razlage svojih pristojnosti ter implicitnih pristojnosti, izvedenih iz ciljev OZN« (Türk 2007, 349). Podobno je EU pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe sprejetje uredbe o omejevalnih ukrepih proti posameznikom in subjektom, »ki nimajo nobene zveze z vodstvenim režimom tretje države« (Sodišče Evropskih skupnosti 2008b, 216. točka), utemeljila z (dodatnim) sklicevanjem na 308. člen PES, torej z implicitnimi pristojnostmi, ki so potrebne, da lahko Evropska skupnost izvaja svoje naloge (glej prav tam, 211. točka).

¹⁵⁰ Podrobneje o implicitnih pristojnostih EU glej npr. Verwey 2004, 22–26. Glej npr. sodbo v zadevi *Kramer in drugi* (Sodišče Evropskih skupnosti 1976), v kateri je moralo Sodišče Evropskih skupnosti med drugim ugotoviti, ali je EGS pristojna za določanje kvot ulova v obliki udeležbe pri sprejemanju odločitev mednarodnega organa (v konkretni zadevi Komisije za ribištvo) in prevzemanje mednarodnih obveznosti v tem okviru. Sodišče Evropskih skupnosti je poudarilo, da »[t]akšna pristojnost ne izhaja le iz izrecne dodelitve s strani Pogodbe, ampak lahko implicitno izhaja tudi iz drugih določb Pogodbe, iz Akta o pristopu ter iz predpisov, ki jih v okviru teh določb sprejmejo institucije Skupnosti« (prav tam, 20. točka).

Teorija postavlja meje doktrini implicitnih pristojnosti – ta pristojnost se uporablja le takrat, kadar je to za uresničevanje nalog organizacije »nujno ali bistveno« (Schermers in Blokker 2011, 184), njena uporaba pa »ne sme kršiti temeljnih pravil in načel mednarodnega prava« (prav tam, 185). Tudi pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike morajo mednarodne organizacije upoštevati navedena izhodišča.

Ko pristojni organ mednarodne organizacije sprejme institucionalizirane sankcije, so države članice zavezane k njihovem izvajanju, pri tem pa ti ukrepi lahko posežejo v človekove pravice ciljnih posameznikov in subjektov (glej npr. Cameron 2003b, 167; López-Jacoiste 2010, 322–332). Prepoved trgovanja z orožjem (npr. proti Iranu z resolucijama 1747 (Varnostni svet 2007a) in 1929 (Varnostni svet 2010)) učinkuje na prosti pretok blaga ter lahko poseže v pravico prodajalca do razpolaganja s svojo lastnino in v lastninsko pravico kupca (npr. Cameron 2003b, 167). Naložene omejitve potovanj posameznikov v okviru izrečenih sankcij proti Sudanu (glej resolucijo 1591, Varnostni svet 2005a) posegajo predvsem v njihovo pravico do prostega gibanja (López-Jacoiste 2010, 322–325; Cameron 2003b, 167), učinkujejo pa tudi na druge njihove pravice (Cameron 2003b, 167). Zamrznitve finančnih sredstev in gospodarskih virov v okviru boja proti terorizmu (npr. Varnostni svet 1999d) nedvomno posežejo (vsaj) v pravico do lastnine (Bianchi 2006a, 908–910; López-Jacoiste 2010, 325; podrobneje Gutherie 2005, 499–502). Ko te ukrepe izreče Varnostni svet, jih ni mogoče izpodbijati pred neodvisnim in nepristranskim sodiščem, zato prihaja tudi do kršitev pravic do sodnega varstva in do učinkovitega pravnega sredstva (npr. Cameron 2003b, 167; Bianchi 2006a, 907–908; López-Jacoiste 2010, 325–332). So v teh primerih – tudi prekomerni – posegi v človekove pravice ciljnih posameznikov in subjektov podrejeni višjemu legitimnemu cilju, tj. varovanju mednarodnega miru in varnosti? Ali pa je pristojni organ mednarodne organizacije, ki take ukrepe sprejme, vendarle pri svojem delovanju tudi na področju varovanja miru in varnosti obvezan k določenim standardom ravnanja, k spoštovanju nekaterih temeljnih načel, kot sta varstvo človekovih pravic in vladavina prava? S pristojnostmi mednarodnih organizacij je torej neločljivo povezano občutljivo vprašanje njihovih omejitev.

To poglavje, katerega namen je identificirati prav omejitve, ki jih imajo pristojni organi mednarodne organizacije pri uporabi institucionaliziranih sankcij, je zasnovano v treh vsebinskih sklopih.

Uvodno podpoglavje z vpetostjo empiričnega in faktičnega prikaza nekaterih mednarodnih situacij, ki so bile kritično ovrednotene v strokovni in laični javnosti z vidika zakonitosti in legitimnosti sprejetih sankcijskih ukrepov, pokaže, kako tudi mednarodne

organizacije (lahko) kršijo temeljne standarde ravnanja pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike.

V naslednjem podpoglavju sledi proučitev vsebinskih (materialnopravnih) in postopkovnih (formalnopravnih) omejitev, ki jih imata Varnostni svet in Svet pri svojem delovanju na področju uporabe institucionaliziranih sankcij. Proučevanje sloni na veljavni normativni ureditvi OZN in EU, k določitvi omejitev pa pripomore analiza doktrine, mednarodne in regionalne (sodne) prakse ter samoomejitev obeh pristojnih organov. Ugotovitve nudijo podlago za določitev tistih omejitev, ki jih lahko apliciramo na vse mednarodne organizacije, pristojne uporabljati institucionalizirane sankcije. Ker pa so te sankcije orodje v mednarodnih odnosih in institut mednarodnega prava, po katerem mednarodne organizacije neredko posegajo v sodobnem mednarodnem okolju, se zdi primerno skleniti to podpoglavje s povzetkom tistih omejitev, ki jih na podlagi uveljavljenih virov mednarodnega prava izluščimo kot obvezujoče standarde ravnanja mednarodnih organizacij pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike brez potrebe po spremembi njihove pravne podlage. Ob odsotnosti teh omejitev pri uporabi institucionaliziranih sankcij bi namreč države lahko hitro našle izgovore za samovoljno ravnanje, na kar opozori v zvezi z unilateralnimi protiukrepi Gowlland-Debbas (1994a, 91–93; 1994b, 667, 129. opomba). Abstraktna identifikacija omejitev pristojnosti mednarodnih organizacij prispeva k širšemu razumevanju oblikovanja in vodenja sankcijske politike ter vloge, ki jo pri tem imajo mednarodne organizacije, in k upoštevanju začrtanih meja, ki jih pri izvajanju svojih pristojnosti te organizacije ne smejo prestopiti.

Sklepno podpoglavje poveže spoštovanje ugotovljenih vsebinskih omejitev pristojnih organov pri vodenju in oblikovanju sankcijske politike, torej zakonitost in legitimnost sprejetih sankcijskih ukrepov, z učinkom njihove uporabe.

4.2 Med čermi (mednarodnega) prava in (mednarodne) politike

Pristojnosti mednarodnih organizacij so izvedene oziroma vezane na pristojnosti držav članic. Znani latinski rek pravi: *nemo plus juris ad alium transferre potest, quam ipse habet*. Države namreč ne morejo prenesti na mednarodno organizacijo tistih pristojnosti, ki jih same nimajo (npr. Davidsson 2003, 5–6; Hudson 2007, 212–213; Tridimas in Gutierrez-Fons 2008, 690). Prav tako se države ne morejo izogniti spoštovanju mednarodnopravnih norm z ustanovitvijo mednarodne organizacije, na katero bi prenesle naloge, s katerimi bi kršile uveljavljene standarde človekovih pravic (Reinisch 2001b, 137, 143; Halberstam in Stein 2009, 21). Sliši se »dokaj neprepričljivo«, da bi ustanovljena mednarodna organizacija ne bila obvezana tudi s

spoštovanjem običajnega mednarodnega prava in splošnih pravnih načel (Reinisch 2001a, 858). Če naj države spoštujejo na primer človekove pravice in mednarodno humanitarno pravo, potem velja enako ugotoviti za mednarodno organizacijo, katere članice so (prim. Davidsson 2003, 6). Mednarodna organizacija ne sme zahtevati od držav članic, da pri izvajanju sankcijskih režimov kršijo mednarodno pravo, pri sprejetju teh ukrepov pa ga tudi sama ne sme kršiti, še toliko manj ob poudarkih, ki jih sodobno mednarodno okolje namenja človekovim pravicam (Gardam 1996, 319). Težko bi namreč bilo razumeti in utemeljiti, da mednarodna organizacija pri svojem delovanju lahko sprejme ukrepe, ki omogočajo kaznivo dejanje genocida, država pa tega kaznivega dejanja ne sme storiti. Prav nelogično bi bilo, da bi mednarodna organizacija lahko kršila človekove pravice, medtem ko bi njena normativna podlaga spodbujala njihovo varstvo v državah članicah (prim. Akande 1997, 323; de Wet 2004, 199).

Če vprašanje pristojnosti mednarodne organizacije opredelimo, kot je zapisal Türk (2007, 134), za »najpomembnejši vidik njene mednarodnopravne sposobnosti«, potem velja vprašanje omejitev pri izvajanju njenih pristojnosti označiti za temeljno predpostavko njenega delovanja v sodobnem mednarodnem okolju, s spoštovanjem katerih se oblikujejo standardi ravnanja. Ne gre spregledati, da meje, postavljene mednarodnim organizacijam, obstajajo zaradi posameznikov, nedržavnih akterjev in držav, ne pa zaradi mednarodnih organizacij, ki bi pri izvajanju svojih dejavnosti gotovo raje postopale brez kakšnih koli omejitev.

Meddržavno sodišče v Haagu (1980b, 89–90, 37. točka) je že poudarilo, da so za mednarodne organizacije kot mednarodnopravne subjekte obvezujoče splošno mednarodno pravo, njihove ustave in mednarodni sporazumi, katerih stranke so. Tako mora na primer Varnostni svet »delovati v okviru pristojnosti, ki mu jih je podelila Ustanovna listina (*lex specialis*), pri izvajanju teh pristojnosti pa mora spoštovati mednarodno pravo (*lex generalis*)« (Tzanakopoulos 2011, 57). Morda je prisoten pomislek, ali velja takšno »omejeno« delovanje mednarodnih organizacij tudi takrat, kadar te izvajajo pomembne naloge na področju varovanja miru in varnosti. Ali je zaradi teže te naloge mednarodna organizacija pri njenem izvajanju nemara izvzeta iz spoštovanja mednarodnega prava oziroma je njen ustanovni akt pri tem ne omejuje ter je potemtakem hkrati nosilec odločanja in končni razsodnik?

O tem vprašanju se je v preteklosti pogosto razpravljalo predvsem v zvezi z delovanjem Varnostnega sveta na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine,¹⁵¹ torej zlasti na področju uporabe

¹⁵¹ Glede Varnostnega sveta se poleg vprašanja omejitev izvajanja njegovih pristojnosti iz VII. poglavja Ustanovne listine zastavljata še dve enako težavni vprašanji možnosti sodne presoje zakonitosti njegovih odločitev (glej npr. Akande 1997; Fassbender 2002, 283–284) in njegove reforme (npr. Fassbender 2002, 285–288; Wouters in Ruys

sile in/ali sprejetja institucionaliziranih sankcij (glej npr. Vradenburgh 1991; Gowlland-Debbas 1994b; Gill 1995; Gardam 1996; Lamb 1999; Nolte 2000; de Wet 2001; Kondoch 2001; Schweigman 2001, 244–260; Denis 2004; Zgonec-Rožej 2006; Farrall 2007; Gray 2010; López-Jacoiste 2010; Tzanakopoulos 2011, 57–83). »Ali lahko Varnostni svet«, kot se je vprašala Higgins (2002, 151), »v tej novi dobi dela, kar hoče?« O tem doktrina ni povsem enotna, mednarodna praksa pa nudi bogato bero konkretnih primerov. Vendarle velja pritrditi Geissu (2005, 173), da »[v] času, ko učinkovitost Varnostnega sveta ni več zmanjšana na najmanjšo mogočo mero ter je pomen norm človekovih pravic in načel humanitarnega prava splošno priznan na mednarodni ravni, bi bila dodelitev neomejene pristojnosti kateremu koli mednarodnemu organu anahronistična.« Redkeje, a z nesluteno in nespregledano dinamiko v zadnjem desetletju, se je to vprašanje pojavilo tudi v zvezi z uporabo (avtonomnih ali implementacijskih) omejevalnih ukrepov Sveta v EU (npr. Ciampi 2007; Eckes 2009a; Cameron 2013).

Mednarodna praksa po koncu bipolarnosti, ki je pokazala, kako je razumel svojo vlogo nosilec institucionaliziranih sankcij v konkretnem primeru, je neredko zamajala kredibilnost Varnostnega sveta (npr. Caron 1993; Reisman 1993; Alvarez 1995) in omajala ugled EU (npr. Eckes 2009a; Cameron 2013) – na papirju in v retoriki velike privrženke človekovih pravic. Pri tem se praviloma ni problematiziral sam obstoj institucionaliziranih sankcij oziroma primernost njihove uporabe,¹⁵² temveč je reševanje težavnih mednarodnih situacij z njihovo uporabo spodbudilo razprave o omejitvah pristojnosti mednarodnih organizacij. S premikom iz abstraktne akademske sfere (pregledno Gordon 2012, 608–614) v doktrinarne analize konkretnih situacij (npr. Reisman 1993; de Wet 2004) in v presojo (mednarodnim in regionalnim) sodnim organom¹⁵³ (npr. Meddržavno sodišče 1980b, 89–90, 37. točka; Sodišče

2005; Müller 2006; Hassler 2013), ki sicer nista predmet analize te disertacije (glej izhodiščne zamejitve predmeta proučevanja v poglavju 2.7).

¹⁵² O alternativah glej npr. Chinkin 2001, ki namesto posega po gospodarskih sankcijah poziva k večji uporabi preventivnih ukrepov, kot sta vzpostavljanje miru in mirno reševanje sporov.

¹⁵³ Čeprav se ta disertacija omejuje na prakso Sodišča EU s področja omejevalnih ukrepov, ne gre spregledati dejavne vloge nacionalnih in drugih regionalnih sodišč pri presoji zakonitosti predpisov, s katerimi so pristojni (nacionalni ali regionalni) organi prenesli v svoj pravni red resolucije Varnostnega sveta s sankcijskimi ukrepi, sprejetimi v boju proti terorizmu (torej sankcijski režim, ki ga vzpostavlja resolucija 1267 in naknadne resolucije), glej npr. sodbo v zadevi *Abonsfian Abdelrazik* (Kanada 2009; o tem pregledno Forcese in Roach 2010, 252–258; Tzanakopoulos 2010); ter sodbo velikega senata Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Nada proti Švici* (glej Evropsko sodišče za človekove pravice 2012; npr. Vatovec 2012; de Wet 2013). Podrobneje o praksi nacionalnih in regionalnih sodišč Eckes 2009a, 288–295; Tzanakopoulos 2011, 131–136. O praksi sodišč ZDA v zvezi s presojo zakonodaje, ki implementira individualne ciljne sankcije v boju proti terorizmu, glej npr. Meyers

prve stopnje 2006c; 2008a; 2008b; Sodišče Evropskih skupnosti 2008b) je ta razprava doprinesla k novostim oziroma izboljšavam normativne ureditve institucionaliziranih sankcij in njihove praktične uporabe. Tako denimo do leta 2006 na seznam uvrščenim posameznikom in subjektom, ki so jim bile izrečene sankcije v boju proti terorizmu, ni bil omogočen neposreden stik z ZN (Halberstam in Stein 2009, 30). Ne gre spregledati, da so kasnejše izboljšave spremenile tako postopek uvrstitve na seznam kot postopek izbrisa s seznama, vendar kljub temu še niso dosegle standardov, ki jih nalaga mednarodno pravo človekovih pravic. Sankcionirani posamezniki in subjekti nimajo zagotovljenega sodnega varstva (npr. Cameron 2011, 51). Sankcijski odbor v teh primerih še vedno deluje kot *judex in causa sua*, priporočila varuha človekovih pravic pa ga ne obvezujejo (prav tam; tudi Eckes 2009a, 35).

Vprašanje meja, ki jih mednarodna organizacija ne sme prestopiti pri izrekanju institucionaliziranih sankcij, ker s tem krni zaupanje, da bo sistematična uporaba tega orodja služila svojemu cilju, spodkopava zakonitost in legitimnost sprejetih ukrepov, ogroža stabilnost mednarodnopravnega reda in s tem krepi dvome o učinku teh sankcij, se neposredno ali posredno pojavlja v konkretnih mednarodnih situacijah, ki terjajo sprejetje sankcijskih ukrepov. Razprave o omejitvah delovanja mednarodnih organizacij torej potekajo v kontekstu vprašljive zakonitosti in legitimnosti sprejetih institucionaliziranih sankcij ter so neločljivo povezane z ugotavljanjem sprejemljivosti njihovega učinka.

Ko je Varnostni svet z resolucijo 661 (Varnostni svet 1990b) zaradi napada na sosednji Kuvajt Iraku naložil »najobsežnejše sankcije v zgodovini globalnega vladanja« (Gordon 2012, 618; sicer nekaj izjemami za npr. zdravila in hrano; podrobneje glej npr. Chayes in Chayes 1995, 51–54; Reisman in Stevick 1998, 101–107; Fishman 1999; Kondoch 2001; Cortright in drugi 2007, 350–352; Pease 2012, 120–137), se verjetno ni pričakovalo, da bodo ti ukrepi postavili nov mejnik in dodobra posegli v uporabo institucionaliziranih sankcij. Pripomogli so k prikazu prisilne moči tega orodja in k odmiku od morebitnega nedolžnega, naivnega ali benevolentnega pogleda na njegovo uporabo z ugotovitvijo, da institucionalizirane sankcije

(2008), ki primerja pristopa ZDA in EU. Njegova dognanja ga utrjujejo v prepričanju, da EU ob tem, ko sprejema implementacijske omejevalne ukrepe, izhaja iz dolžnosti implementacije, medtem ko ZDA obravnava ukrepe le v obsegu, v katerem so skladni z nacionalnim pravom (prav tam, 256). Vendar je njegovo stališče, da imajo posamezniki in subjekti več procesnih jamstev v ZDA (prav tam, 256–257), na trhli podlagi, ker glede prakse Sodišča EU temelji zgolj na ugotovitvah sodbe Sodišča prve stopnje v zadevi *Abmed Ali Yusuf in Al Barakaat International Foundation* (2005b), kasnejša sodna praksa, ki zaradi datuma izdaje njegovega prispevka ni bila zajeta, pa navedenemu stališču nasprotuje, hkrati pa analiza prakse sodišč ZDA pritrjuje le, da so sprejeti sankcijski ukrepi v skladu s procesnimi jamstvi nacionalnega prava, torej prava ZDA (podrobneje Meyers 2008, 278–282), ne pa da zadostijo mednarodnim standardom varstva človekovih pravic.

igrajo dvojno vlogo: poskušajo zmanjšati kršitve človekovih pravic, ki jih povzroča režim Husseina, hkrati pa človekove pravice taistemu prebivalstvu same kršijo (Lal 1997, 61). Ob izrekanju vseobsežnih sankcij ni manjkalo prepričanj, da »takšna široka in nasilna uporaba sankcij z razjedanjem tako 'vladavine prava' kot spoštovanja mednarodnega sistema zaostri politično zatiranje v ciljnih narodih in tlakuje pot k večji neenakosti med narodi« (prav tam, 65). Nevladne in humanitarne organizacije (npr. Svetovna zdravstvena organizacija 1996) so razkrile veliko humanitarno krizo, ki jo je občutilo iraško civilno prebivalstvo. Strokovnjaki so jo ubesedili in te ukrepe kritično analizirali v svojih prispevkih (npr. Köchler 1995; Lal 1997; Lopez in Cortright 1997; Weiss in drugi 1997; Cosgrove 1999; Normand 1999; Shehabaldin in Laughlin 1999; Alnasrawi 2001; de Wet 2001, 289–292, 296–299; 2004, 226–236; Bennoune 2002; Gordon 2002; Sponeck 2002; Arnove 2003; de Santisteban 2005). Poleg tega so sankcije ostale v veljavi dolgo po tem, ko so svoj cilj, tj. prenehanje nezakonitega zavzetja Kuvajta, že dosegle. Strokovnjaki so se spraševali, »ali je Varnostni svet prekoračil obseg svoje legitimnosti pri naložitvi teh ukrepov« (Gordon 2012, 619; glej tudi Fishman 1999) in ali so sprejete sankcije nezakonite (de Wet 2001; 2004, 226–235).¹⁵⁴ Potrdila se je teza Weissa (1999, 507), da so »humane sankcije [...] zagotovo neučinkovite, medtem ko se učinkovite sankcije ne morejo izogniti nehumanosti«.

Sankcije proti Libiji, ker je zavrnila izročitev dveh libijskih državljanov, osumljenih bombnega napada na letalo ameriške družbe nad škotskim mestom Lockerbie, so vodile k podobnim preudarkom (podrobneje npr. Graefrath 1993; Dupuy 1997, 27; Reisman in Stevick 1998, 107–111; Hurd 2005; 2007, 143–163; Farrall 2007, 191–195; Gordon 2012, 616–618; drugače Evans 1994, 75–76; Gill 1995, 64). Pojavil se je očitek, da sta stalni članici (ZDA in Združeno kraljestvo) posegli po njuni moči, sledili svojim interesom in dosegli sprejetje sankcijske resolucije 748 (Varnostni svet 1992c) navkljub njeni vprašljivi zakonitosti

¹⁵⁴ Z vidika zakonitosti sta bili vprašljivi označitev meje med Kuvajtom in Irakom po zalivski vojni (glej resolucijo 687 (Varnostni svet 1991a) in npr. Brownlie 1994, 97; Koskenniemi 1996, 485; Dupuy 1997, 22; Graefrath 1998, 244; Lamb 1999, 371; Fassbender 2002, 283; Higgins 2002, 154; de Wet 2004, 362–367; 2005, 217–224) ter Kompenzacijska komisija ZN, ki jo je Varnostni svet ustanovil kot pomožno telo za presojo zahtevkov o povračilu škode, povzročene z iraškim napadom na Kuvajt (glej resoluciji 674 (Varnostni svet 1990f) in 692 (Varnostni svet 1991c) ter npr. kritično Graefrath 1995, 34; 1998, 245; Koskenniemi 1996, 485; Dupuy 1997, 22; Arangio-Ruiz 2000, 717; Fassbender 2002, 283; Higgins 2002, 153–154; de Wet 2004, 357–362; 2005, 211–217; drugače Gattini (2002, 164), ki Varnostnemu svetu ne očita prekoračitve pristojnosti, temveč napačno določitev podlage ustanovitve te komisije v 41. členu Ustanovne listine – cilj Kompenzacijske komisije ZN ni bil v sankcioniranju Iraka, ampak v vzpostavitvi mehanizma kompenzacije, ki ugotodi zahtevkom žrtev ob upoštevanju potreb iraškega prebivalstva).

(Koskenniemi 1996, 467; Quigley 1996, 270–273; Gordon 2012, 618). Da je Varnostni svet prestopil mejo svojih pristojnosti in prevzel vlogo sodnika, ko je v resoluciji 731 (Varnostni svet 1992a) »dejansko ugotovil krivdo Libije zaradi podpore terorizma« in pri sprejetju te odločitve ni zadostil »standardom postopkovne pravičnosti«, je bila nemalokrat slišana kritika (Koskenniemi 1995, 345; 1996, 485). Konvencija o zatiranju nezakonitih aktov zoper varnost civilnega zrakoplovstva (t. i. Montrealska konvencija) zahteva, da država domnevnega storilca bodisi izroči bodisi sodno preganja (načelo *aut dedere aut judicare*; 7. člen). Libija je zavrnila izročitev, ker med državami ni obstajala pogodba o izročitvi in ker je s kazenskim pregonom osumljencev ravnala v skladu s svojimi obveznostmi iz te konvencije. S tem je utemeljila tudi svojo tožbo proti ZDA in Združenemu kraljestvu pred Meddržavnim sodiščem v Haagu (1992a; 1992b; kritično Reisman 1993).

Vprašanje, ki je neizogibno sledilo, je bilo, ali je Varnostni svet povsem svoboden pri ugotovitvi, da je država kršila ali ogrožala mir, in posledični naložitvi sankcij, tudi če pri tem država ni kršila mednarodnega prava oziroma je celo ravnala v skladu z njim. Sodnik Meddržavnega sodišča v Haagu Shahabuddeen se je v svojem pritrdilnem ločenem mnenju k sklepu o zavrnitvi zahteve za izdajo začasnih ukrepov (Meddržavno sodišče 1992a, 32; 1992b, 142) vprašal, »ali ima lahko odločitev Varnostnega sveta prednost pred pravicami držav in ali v tem primeru obstajajo omejitve pristojnosti [Varnostnega] Sveta? ... Če omejitve obstajajo, katere so in kateri organ, če to ni Varnostni svet, je pristojen za določitev teh omejitev?« Povsem jasno je, da mednarodne organizacije ne morejo delovati samovoljno, kot jim v danem trenutku ali danih okoliščinah primera najbolj ustreza. Vprašanja so se mu zdela »pomembna«, četudi jih Meddržavno sodišče ni proučilo (prav tam). Podobno se je sodnik Weeramantry v odklonilnem ločenem mnenju v isti zadevi najprej vprašal: »Vendar, ali to pomeni, da Varnostni svet pri izvajanju svojih raznolikih pristojnosti nima nobenih omejitev ali je obdan z neko mejo norm ali načel, znotraj katere se morajo izvajati njegove naloge?« (prav tam 1992a, 61; 1992b, 171). Potem pa odločno odgovoril, da se pristojnosti Varnostnega sveta »morajo izvajati v skladu z uveljavljenimi načeli mednarodnega prava« (prav tam 1992a, 65; 1992b, 175).

Graefrath (1993, 196) se je spraševal, kako opustitev aktivnega ravnanja proti terorizmu ter zavrnitvi predaje osumljencev in izplačila odškodnin lahko ogrožajo mir, ko opustitev in zavrnitvi ne moremo opredeliti kot akte terorizma in ob upoštevanju, da vsak akt terorizma ne pomeni tudi ogrožanja mednarodnega miru. Resnica verjetno leži v trditvi Koskenniemia (1996, 483), da je bila libijska politika »preprosto preveč nesprejemljiva« in zato opredeljena kot grožnja mednarodnemu miru in varnosti, s tem pa je bilo mogoče odstopiti od določil Montrealske konvencije. Libija se je tudi pod težo sprejetih sankcij uklonila, pristala na sojenje osumljencema

pred škotskim sodiščem na Nizozemskem ter prenehala s podporo terorizmu in s prizadevanjem za pridobitev orožja za množično uničevanje (Lopez in Cortright 2004, 102; Giumelli 2011, 111). Ločeni mnenji tedanjih sodnikov Meddržavnega sodišča pa sta spodbudili doktrinarne prispevke, v katerih so se strokovnjaki spraševali o omejitvah pristojnosti Varnostnega sveta (glej npr. Reisman 1993, 86–96; Martenczuk 1999; Schweigman 2001, 244–260; de Wet 2005, 224).

Institucionalizirane sankcije proti nekdanji Jugoslaviji (glej npr. Chayes in Chayes 1995, 54–59; Reisman in Stevick 1998, 112–117; Simons 1999, 98–105; Andreas 2005; Gordon 2012, 620–621) so v tem okviru pomembne zaradi resolucije 713 (Varnostni svet 1991d), s katero je Varnostni svet 25. septembra 1991 prepovedal dobavo orožja in vojaške opreme na celotno območje nekdanje Jugoslavije. S tem ni dosegel zelene stabilizacije razmer. Zaradi neenake razporeditve orožja in kršitev izvajanja te resolucije so Srbija in bosanski Srbi lahko še naprej pridobivali orožje, medtem ko Bosni in Hercegovini ni bila omogočena učinkovita obramba (Damrosch 1993, 292; Scott in drugi 1994; Chayes in Chayes 1995, 55; Braha 1999, 283; Lamb 1999, 373; Elliott 2002, 174; McGee 2002, 132–133; de Wet 2004, 248–250; Kopel in drugi 2006, 1329–1332; Gordon 2011, 324; 2012, 620; Forsythe 2012, 78). Bosna in Hercegovina je pred Meddržavnim sodiščem v Haagu vložila tožbo z utemeljitvijo, da je Srbija kršila svoje obveznosti med drugim iz Konvencije o preprečevanju in kaznovanju zločina genocida, ki jo je Generalna skupščina sprejela 9. decembra 1948 (Generalna skupščina 1948a). Meddržavno sodišče (2007, 237–239, 471. točka) je presodilo, da Srbija ni povzročila genocida, je pa kršila obveznost preprečiti to kaznivo dejanje v Srebrenici julija 1995. Zaradi sprejetih sankcij se je tudi v tem primeru zastavljalo vprašanje, ali je Varnostni svet pri svojem delovanju omejen z mednarodnim pravom (Gordon 2012, 621). Sodnik Lauterpacht je bil v svojem pritrdilnem ločenem mnenju k zavrnitvi zahtev za izdajo začasnih ukrepov poveden z opozorilom, da je prepoved genocida pridobila status kogentne norme mednarodnega prava, torej je nad običajnim in pogodbenim mednarodnim pravom (Meddržavno sodišče 1993, 440, 100. točka). Resolucije, ki kršijo *jus cogens*, pa so »nične in nimajo pravnih učinkov« (prav tam, 441, 104. točka). Tudi s sklicevanjem na njegovo ločeno mnenje so Kopel, Gallant in Eisen utemeljevali pravico žrtev genocida – uporniških skupin v Darfurju, ki se borijo za neodvisnost – do orožja (2006, 1322–1329) in zatrjevali nezakonitost prepovedi trgovanja z orožjem, ki jo je sprejel Varnostni svet (prav tam, 1334). Z resolucijo 1556 (Varnostni svet 2004d) je bila namreč sprejeta prepoved dobave orožja nevladnim skupinam in posameznikom v Darfurju, prav tako arabski milici Janjaweed in uporniškimi gibanjem, šele resolucija 1591 (Varnostni svet 2005a) pa je to

prepoved razširila na vse stranke sporazuma o prekinitvi ognja, torej tudi na sudansko vlado v Kartumu.

Kot je po koncu bipolarnosti bila pod udarom kritik uporaba institucionaliziranih sankcij Varnostnega sveta zaradi uničujočih učinkov na civilno prebivalstvo ter zaradi dvomov o zakonitosti in legitimnosti sprejetih ukrepov, ob prelomu tisočletja ni mogoče spregledati vprašljive zakonitosti in legitimnosti ciljnih sankcij Varnostnega sveta in Sveta zaradi kršitve človekovih pravic ciljnih posameznikov in subjektov (glej López-Jacoiste 2010, 311–312). Še posebej so bile predmet doktrinarnih kritik in sodnih postopkov institucionalizirane sankcije, sprejete v boju proti terorizmu (npr. Cameron 2003b; 2005; Bianchi 2006a, 886; Fassbender 2006a; 2006b; Hudson 2007; Eckes 2008a; 2008b; 2009a; 2012a; Eeckhout 2008; Eriksson 2009).

Varnostni svet je v boju proti terorizmu – najprej kot odgovor na teroristična napada na veleposlaništvi ZDA v Keniji in Tanzaniji ter zaradi neizročitve Osame bin Ladna – hitro strnil vrste ter z resolucijo 1267 (Varnostni svet 1999d) sprejel ukrepa zamrznitve sredstev in drugih finančnih virov ter prepovedi potovanj na seznam uvrščenih talibanov iz Afganistana. Z resolucijo 1333 (Varnostni svet 2000e) je ta ukrep razširil na Osamo bin Ladna in z njim povezane posameznike in subjekte ter sprejel še druge ukrepe, na primer, prepoved trgovanja z orožjem in poziv k zmanjšanju velikosti diplomatskih predstavništva na ozemlju pod talibanskim nadzorom. Nadaljnje dejavnosti Varnostnega sveta v boju proti terorizmu – predvsem razširjene in poostrene sankcije ter posodobitve seznama posameznikov in subjektov, katerih sredstva je treba zamrzniti – so posledica terorističnih napadov na ZDA 11. septembra 2001, ki so tudi v tem pogledu pomenili prelomnico. Sankcije so se razširile na vse posameznike in subjekte, povezane s teroristično mrežo Al Kaida, talibani ali Osamo bin Ladnom (npr. resolucija 1390; Varnostni svet 2002a). Po podatkih sankcijskega odbora, ki ga je ustanovila resolucija 1267, je 2. junija 2014 na seznamu skupaj 277 fizičnih in pravnih oseb (Varnostni svet 2014d).

Da ima terorizem neposredni učinek na številne človekove pravice (podrobneje Conte 2010, 370–374; tudi Kielsgard 2006, 259–267), ne gre dvomiti. Prav tako se v boju proti terorizmu ne izognemo siceršnjemu splošnemu zniževanju standarda njihovega varstva. Laična in strokovna javnost sta bili praviloma enotni v prepričanju, da postopek uvrščanja posameznikov in subjektov na seznam osumljenih terorizma ne zadosti standardom varstva človekovih pravic (glej npr. Human Rights Watch 2002; Cameron 2003a; 2003b; 2006; Fitzpatrick 2003, 260–263; de Wet 2004, 352–354; 2005, 206–208; Azarov in Ebert 2009; Draghici 2009; Eckes 2009a; Halberstam in Stein 2009, 32, 62; Willis 2011). Kritike v fazi

sprejetja teh ukrepov ter identificiranja posameznikov in subjektov so se nanašale na delovanje Varnostnega sveta (glej npr. Miller 2003; Cameron 2005; Guthrie 2005; Fassbender 2006a; 2006b; Hudson 2007; van den Herik 2007; Kanetake 2008; Zgonec-Rožej 2011), v fazi implementacije teh ukrepov pa je bil podobnega očitka deležen Svet (npr. Ciampi 2006; Eckes 2008a; 2008b; 2009a; 2012a; Guild 2008; Almqvist 2008, 310; Eeckhout 2008; Eriksson 2009; Vlcek 2009). Poleg doktrine so bili ti ukrepi kritično ovrednoteni v poročilih, ki so jih sprejele mednarodne organizacije (npr. poročili Camerona (2006) za Svet Evrope in Fassbenderja (2006a; 2006b) za Urad za pravne zadeve ZN) in vlade (npr. Brzoska 2001; Wallensteen in drugi 2003; Biersteker in Eckert 2006; 2009; Biersteker in drugi 2012).

Varnostni svet pri sprejetju individualnih ciljnih sankcij namreč ni predvidel procesnih jamstev z utemeljitvijo, da te sankcije niso kaznovalne narave, temveč gre za praviloma »politične in preventivne ukrepe« (glej Varnostni svet 2005c, 16, 41. točka; 2006e; 2014e, 31. točka). Ker se dokazni standard uvrstitve posameznikov in subjektov na seznam razlikuje glede na naravo sankcij (ali so te upravne, civilne ali kazenske; podrobneje npr. Wessel 2004, 654–655; Guthrie 2005, 503–506; van den Herik 2007, 806), poudarek Varnostnega sveta, da gre v primerih uporabe institucionaliziranih sankcij v boju proti terorizmu za upravne ukrepe (glej Varnostni svet 2005c, 16, 41. točka) preventivne narave (npr. Sankcijski odbor 2013, 4, 6(d). točka; Varnostni svet 2006e, preambula; 2008c, preambula), postane razumljiv. Sankcije naj ne bi nalagale kaznovanja ali izpeljave kazenskega postopka, »temveč uporabo upravnih ukrepov, kot so zamrznitve premoženja, prepoved mednarodnih potovanj in prepoved prodaje orožja« (Varnostni svet 2005c, 16, 41. točka). Doktrina ni odmisllila ustaljene sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice v Strasbourgu, ki pri opredelitvi, ali gre za upravne ali kazenske ukrepe, poleg uradne označitve upošteva tudi druga merila, npr. naravo in resnost sankcij (glej sodbi v zadevi *Engel in drugi proti Nizozemski* (Evropsko sodišče za človekove pravice 1976) ter *Lutz proti Nemčiji* (Evropsko sodišče za človekove pravice 1987); tudi Bianchi 2006b, 1066; van den Herik 2007, 806). Ne gre spregledati tudi stigmatiziranja posameznikov in subjektov (glej npr. Cameron 2005, 186; Cosgrove 2005; Forcese in Roach 2010, 237). Upoštevajoč ta merila, učinek, ki ga imajo dolgotrajne zamrznitve sredstev na posameznikovo življenje, in dolžino trajanja sankcijskih ukrepov (denimo enajst let so trajali sankcijski ukrepi proti saudskemu poslovnežu Kadiju, preden je dosegel izbris s seznama sankcijskega odbora, ki mu je s tedensko zamudo sledil izbris s seznama EU), uvrstitev posameznikov in subjektov na »črne« sezname zadosti naravi kazenskega ukrepa (van den Herik 2007, 806; tako tudi de Wet in Nollkaemper

2002, 177; Hudson 2007, 218; Azarov in Ebert 2009, 107; prim. Cameron 2006).¹⁵⁵ Četudi to stališče ni enotno sprejeto in se pogledi o naravi teh sankcij razlikujejo, iz doktrinarnih prispevkov izhaja enotno prepričanje, da individualne sankcije povzročajo resne posledice za ciljne posameznike in subjekte (glej Gutherie 2005, 504–505; van den Herik 2007, 806; Kanetake 2008, 118–119; Azarov in Ebert 2009, 107; Keller in Fischer 2009, 259; van den Broek in drugi 2010, 27).

Tisti, ki so jim bila zamrznjena sredstva, niso vedeli, česa jih dolžijo, niti niso mogli ugovarjati zakonitosti teh ukrepov (Gordon 2012, 634) oziroma jih izpodbijati pred sodišči (Cameron 2003b, 167). Zanemarljivosti sankcij težko pritrdimo, če spomnimo na nekaj njihovih učinkov: spremembe poklicnega in družinskega življenja (glej sodbo Sodišča 2010a; Cameron 2003b, 167; Azarov in Ebert 2009, 107), preprečitev sklepanja pravnih poslov (glej sodbo Sodišča Evropskih skupnosti 2007d), kršitev domneve nedolžnosti (glej Sodišče prve stopnje 2006c, 61. točka; Almqvist 2008, 309) ter stigmatiziranje teh oseb, njihova osramotitev in nezaupanje, ki spremljata javno označitev osumljenega terorizmu (Sodišče 2013a, 70. točka; 2013b, 132. točka), oziroma povzročeno škodo njihovemu poslovanju (Cameron 2003b, 166, 171). Zaradi obsega sankcijskih ukrepov in njihovega dejanskega trajanja lahko omejujejo izvajanje lastninske pravice (npr. Sodišče 2013a, 70. točka; 2013b, 132. točka). Prav tako ne smemo spregledati, da imajo sankcijski režimi tudi »posredne učinke na lastninske pravice oseb, ki niso vpisane na [...] seznam« (Sodišče Evropskih skupnosti 2007d, 76. točka); v takem primeru gre torej za posredni učinek sprejetih institucionaliziranih sankcij (glej de Wet 2009a, 148–149).

Podobne daljnosežne učinke so prebivalstvu tarče v preteklosti povzročale vseobsežne sankcije (denimo učinki, ki so jih institucionalizirane sankcije imele na sistem izobraževanja v Iraku, podrobneje de Santisteban 2005). Prispevale so k širokemu in resnemu trpljenju, otežile ali zmanjšale so dostop do hrane ter potisnile nedolžno in ranljivo civilno prebivalstvo pod prag preživetja (npr. Gasser 1996, 900–901). Ti učinki niso zadostili standardom, ki jih postavljajo

¹⁵⁵ Pogledi strokovnjakov sicer niso enoznačni. Alvarez (2003b, 131) opozori, da pri zamrznitvah premoženja ni nujen kaznovalni namen Varnostnega sveta; pravzaprav sploh ni jasno, kaj poskuša Varnostni svet s temi sankcijskimi ukrepi doseči in kakšen je njegov resnični namen. Van den Broek in drugi (2010, 27) s sklicevanjem na sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice menijo, da to sodišče zamrznitve premoženja ne bi štelo za kazenski ukrep. Ne zdi se jim povsem jasno, ali imajo ti ukrepi kaznovalni učinek in ali je to njihov primarni učinek. Gutherie (2005, 504–506) poudari, da dvoumna narava teh sankcij in ustaljena praksa držav, ki dopušča civilni odvzem premoženja, onemogočata povsem jasno sklepanje o kazenski naravi vsakokratne zamrznitve premoženja ciljnim posameznikom in subjektom. Da zamrznitev sredstev tehnično ni sankcija, saj gre za preventivni ukrep, ki cilja na preprečevanje nekaterih dejanj za omejeno obdobje prek upravnih aktov, meni tudi della Cananea 2009, 522.

mednarodni instrumenti o človekovih pravicah (npr. Splošna deklaracija človekovih pravic, Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (v nadaljevanju MPDPP) ter Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (v nadaljevanju MPESKP)) s spoštovanjem, zagotavljanjem in varovanjem med drugim pravic do življenja, zdravja in ustreznega življenjskega standarda ter s prepovedjo mučenja, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja. Ko je Sodišče Evropskih skupnosti razlagalo uredbo, s katero je Evropska skupnost implementirala resolucije s sprejetimi sankcijami, ki jih je tedanji ZRJ naložil Varnostni svet, je razumelo in posebej poudarilo, da sprejeti ukrepi sami po sebi prinašajo posledice, saj prizadenejo pravico do lastnine in svobodo opravljanja gospodarskih dejavnosti ter s tem povzročajo škodo drugim posameznikom in subjektom, ki niso odgovorni za nastali položaj (Sodišče Evropskih skupnosti 1996b, 22. točka; glej tudi Sodišče prve stopnje 2006a, 123. točka; 2006b, 99. točka). Tem pravicam je zoperstavilo cilj mednarodnega miru in varnosti, ki mu sledi skupnostna zakonodaja in za katerega je presodilo, da upravičuje te negativne posledice (Sodišče Evropskih skupnosti 1996b, 23. točka; Sodišče prve stopnje 2006a, 123. točka; 2006b, 99. točka).

Individualne ciljne sankcije pa na ciljne posameznike in subjekte učinkujejo z izdatnejšimi posledicami na njihovo dostojanstvo, življenje in zdravje. Da posledice izrečenih individualnih ciljnih sankcij niso majhne, kaže tudi bogata praksa Sodišča EU, med drugim zadeva, v kateri je Sodišče priznalo pritožniku pravni interes za vložitev ničnostne tožbe, čeprav je bilo njegovo ime že izbrisano s seznama (Sodišče 2013a). Splošno sodišče je namreč v postopku presoje zakonitosti izpodbijane uredbe, s katero je bil Abdulrahim uvrščen na seznam in so mu bili naloženi omejevalni ukrepi, sprejelo sklep o ustavitvi postopka zaradi kasnejšega (v teku postopka) izbrisa njegovega imena s seznama (Splošno sodišče 2012). Štelo je, da je s tem izbrisom prišlo do razveljavitve izpodbijane uredbe v tem delu (prav tam, 27. točka). V pritožbi pred Sodiščem se je postavilo vprašanje nadaljnega obstoja njegovega pravnega interesa za vložitev ničnostne tožbe. Uspel je prepričati Sodišče, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je presodilo, da je njegova tožba z izbrisom s seznama postala brezpredmetna. Sodišče je potrdilo, da pravni interes tožeče stranke ne preneha nujno zato, ker izpodbijani akt med postopkom preneha učinkovati (Sodišče 2013a, 62. točka), temveč je nadaljnji obstoj pravnega interesa treba upoštevati v konkretnem primeru (prav tam, 65. točka). Med razveljavitvijo akta institucije EU (ki ne pomeni priznanja njegove nezakonitosti in učinkuje *ex nunc*) in ničnostno sodbo (na podlagi katere je akt, ki je razglašen za ničnega, retroaktivno umaknjen iz pravnega reda in se šteje, da nikoli ni obstajal) je razlika (prav tam, 68. točka; tudi Splošno sodišče 2012, 32. točka). Sodišče je zato Abdulrahimu priznalo pravni interes, da se

izpodbijana uredba v delu, ki se nanaša nanj, razglasi za nično, ter zadevo vrnilo Splošnemu sodišču v novo odločanje (prav tam, 86. in 87. točka).

V boju proti terorizmu so začetni seznam ciljnih posameznikov in subjektov naredile kar ZDA brez posredovanja dokazov in brez razkritja razlogov, zakaj so se posamezniki znašli na seznamu (Vlcek 2006, 501; glej tudi Alvarez 2003a, 877; Cameron 2003b, 165; 2011, 49; Portela 2010b, 22). Če v 48 urah po prejetju predloga države članice o uvrstitvi posameznika ali subjekta na seznam nihče ni nasprotoval predlogu, je bilo ime dodano, resolucija 1267 pa tem posameznikom in subjektom ni zagotovila pravnih sredstev in sodnega varstva. Kratek čas in hitrost postopka sta utemeljena z vidika ohranitve elementa presenečenja, vendar to istočasno pomeni, da ima država malo časa za preverbo svojih zaupnih podatkov (Cameron 2003b, 166) in lahko pride do kršitev človekovih pravic (Paladini 2011, 276). Razlogov, ki bi utemeljili povezavo teh posameznikov in subjektov s terorizmom, pa državam članicam ni potrebno razkriti (Miller 2003, 47; Hudson 2007, 207). Tudi sicer se države članice nemalokrat sklicujejo na zaupne ali diplomatske podatke, katerih razkritje virov preprečujejo nacionalni varnostni preudarki (Cameron 2003b, 165; 2011, 49–50). Varnostni svet pa je pri uvedbi individualnih ciljnih sankcij odvisen prav od posredovanih informacij držav, ki v okviru sankcijskega odbora identificirajo posameznike in subjekte, zoper katere naj se sprejmejo institucionalizirane sankcije (Giumelli 2011, 104). Zgovoren je primer tunizijskega državljana, ki ga je pomagal osvetliti Wikileaks (2009, 6. točka, 20). Darraji je bil 23. junija 2004 uvrščen na seznam tistih, ki se jim zamrznejo sredstva, prepove potovanja in trgovanje z orožjem zaradi povezav s teroristično organizacijo Al Kaida (Varnostni svet 2012b). Obtožbe, da je povezan z italijansko celico Al Kaide, je vztrajno zanikal, pri tem pa mu niso bili predloženi dokazi, ki bi utemeljevali njegovo uvrstitev na seznam. Wikileaks je razkril, da je vlada ZDA leta 2009 ugotavljala, da nima zadostnih informacij, ki bi utemeljevale ohranitev Darrajija na seznamu osumljenih terorizma, in razmišljala o podpori izbrisu njegovega imena s seznama (Wikileaks 2009, 6. točka, 20). Kljub temu je do tega izbrisa prišlo šele, ko ga je po vložitvi njegove zahteve pri varuhu človekovih pravic izbrisal sankcijski odbor 7. maja 2012 (glej Varnostni svet 2012b).

Sankcijski režim se je pod močjo argumentiranih kritik ter sodne prakse predvsem regionalnih sodišč izboljševal (glej npr. resolucije 1363 (Varnostni svet 2001d), 1455 (Varnostni svet 2003a), 1526 (Varnostni svet 2004a), 1617 (Varnostni svet 2005d), 1730 (Varnostni svet 2006b), 1735 (Varnostni svet 2006e), 1822 (Varnostni svet 2008d), 1904 (Varnostni svet 2009b), 1989 (Varnostni svet 2011e), 2083 (Varnostni svet 2012e) in 2161 (Varnostni svet 2014e); pregledno o izboljšavah do vključno resolucije 1735 glej npr. Meyers 2008, 264–268). Upoštevna

pravila se torej niso uporabljala v statični obliki, temveč so se prek sprememb in posodobitev izpopolnila (Hilpold 2009, 149; Keller in Fischer 2009, 258–259; Feinäugle 2010, 117).

Varnostni svet je z resolucijo najprej pozval države članice k dodajanju podrobnejših informacij pri posredovanju imen posameznikov in subjektov sankcijskemu odboru (glej Varnostni svet 2003a, 4. točka; 2004a, 17. točka). Kasneje je z obvezujočim tonom predpisal, da morajo države v izjavi navesti, na čem temelji predlog uvrstitve posameznika ali subjekta na seznam (Varnostni svet 2005d, 4. točka). Z resolucijo 1735 (Varnostni svet 2006e, 5. točka) je bila zahteva po navedbi podlage za uvrstitev na seznam natančneje opredeljena. Ob predložitvi imena za uvrstitev na seznam mora država podrobno obrazložiti razloge in opredeliti tiste dele obrazložitve, ki se lahko razkrijejo (Varnostni svet 2006e, 5. in 6. točka; 2008d, 12. točka). Sankcijski odbor objavi povzetek razlogov na svoji spletni strani (Varnostni svet 2008d, 13. točka). Države so pozvane, naj posameznika ali subjekt o uvrstitvi na seznam pravočasno obvestijo, mu priložijo kopijo dela obrazložitve, ki se lahko razkrije, in informacije o razlogih, dostopne na spletni strani sankcijskega odbora, navedejo učinke te uvrstitve ter priložijo smernice sankcijskega odbora glede izbrisa s seznama in možnosti izvzetij (prav tam, 17. točka). Varnostni svet je tudi zapovedal posodobitev in ažurnost seznama z izvajanjem rednih pregledov vseh imen na seznamu (prav tam, 25. in 26. točka).

Kljub izvedenim izboljšavam postopek uvrstitve na seznam z vidika spoštovanja človekovih pravic še vedno ni zadovoljivo urejen (npr. Eckes 2009a, 31; Keller in Fischer 2009, 266; Forcese in Roach 2010, 237; Ciampi 2011, 106–116). Ni jasnih meril o ugotavljanju povezanosti posameznikov ali subjektov s terorizmom (glej opredelitev povezanosti v resoluciji 1617, Varnostni svet 2005d, 2. točka), v praksi še vedno te osebe niso pravočasno obveščene o razlogih njihove uvrstitve na seznam, predložitve podrobnejših dokazov pa je odvisna od države predlagateljice, ki sama izbere dokaze za razkritje (Hudson 2007, 207). Postopek uvrstitve na seznam še vedno ne omogoča, da bi bil posameznik ali subjekt zaslišan v procesu identifikacije (Forcese in Roach 2010, 237; Cha in drugi 2012, 141). Postopek pred sankcijskim odborom ostaja »diplomatski in meddržaven«, kajti ciljni posamezniki in subjekti »nimajo dejanske možnosti za obrambo svojih pravic«, pri tem pa se ne sme pozabiti, da sankcijski odbor sprejema odločitve s konsenzom, »pri čemer ima vsak izmed članov pravico veta« (Sodišče Evropskih skupnosti 2008b, 323. točka; poskus utemeljitve sprejemljivosti tega postopka glej Sodišče prve stopnje 2006a, 141.–142. točka; 2006b, 111.–112. točka; glej tudi Griller 2008, 548).

Pri tem je treba opozoriti še na časovno neomejenost oziroma »dejansko trajnost« (Hudson 2007, 210) sankcijskega režima, vzpostavljenega z resolucijo 1267. V resoluciji 1390 je Varnostni svet namreč zapisal, da bo po dvanajstih mesecih dopustil, da se ukrepi nadaljujejo,

ali se odločil, da jih izboljša (Varnostni svet 2002a, 3. točka), nikjer pa ni bilo omenjenega prenehanja teh ukrepov.

Kritike so se pojavile tudi glede postopka izbrisa posameznikov in subjektov s seznama (npr. Tehindrazanarivelo 2010, 156–170; Ciampi 2011, 110–116; Cha in drugi 2012). Izkazalo se je, da je dokaj lahko biti uvrščen na seznam, mnogo težje pa je doseči izbris svojega imena s tega seznama (Ciampi 2011, 106).

Začetni postopek izbrisa je osumljene terorizma postavil v nevhvaležen postranski položaj, hkrati pa jim je naložil breme dokazovanja. Vlagatelj ni smel svoje zahteve za izbris s seznama nasloviti neposredno na sankcijski odbor, temveč jo je moral nasloviti na državo svojega stalnega prebivališča ali državljanstva. Zahteva je morala biti utemeljena z upoštevničnimi informacijami. Zaprošena država je bilateralno pristopila k državi imenovanja in jo prosila za dodatne informacije, kar je slednja lahko zahtevala tudi od države prebivališča. Če je zaprošena država po pregledu vseh informacij želela nadaljevati s postopkom izbrisa s seznama, je zahtevo naslovila na sankcijski odbor, ki je o tem odločal s konsenzom, v primeru odsotnosti konsenza pa je zadevo predložil Varnostnemu svetu (podrobneje Sankcijski odbor – Smernice sankcijskega odbora iz leta 2006, in Feinäugle 2010, 118–119).

Postopek izbrisa s seznama se je kasneje spremenil najprej z uvedbo sprejemne točke, v okviru sekretariata ZN pristojne za neposredno sprejemanje vlog posameznikov in subjektov za izbris (glej resolucija 1730, Varnostni svet 2006b; podrobneje in kritično Feinäugle 2010, 119–123; López-Jacoiste 2010, 312–313). S tem ciljni posamezniki in subjekti niso bili več odvisni od države državljanstva ali države stalnega prebivališča, da začne postopek v njihovem imenu (Keller in Fischer 2009, 258). Ker pa tudi sprejemna točka ni bila vključena v odločanje o izbrisu s seznama niti ni bila pristojna uvrstiti zahteve za izbris na dnevni red sankcijskega odbora, kritike niso izostale (npr. Eckes 2009a, 32–33).

S kasnejšo vzpostavitvijo urada varuha človekovih pravic v okviru postopka izbrisa s seznama kot neodvisnega in nepristranskega organa, kamor prizadeti posamezniki in subjekti predložijo svoje zahteve (resolucija 1904, Varnostni svet 2009b), je bil narejen dodaten napredek (Zgonec-Rožej 2010a, 503). Med (vsebinskimi in postopkovnimi, podrobneje Prost 2012, zlasti 418–423) nalogami varuha so zbiranje informacij, faza dogovarjanja, v katerem lahko vzpostavi dialog z vlagateljem zahteve za izbris, ter priprava izčrpnega poročila za sankcijski odbor, pred katerim ga varuh tudi predstavi in odgovarja na morebitna vprašanja (podrobneje Varnostni svet 2009b, priloga II). Sprejemna točka še vedno ostaja, le njena naloga se je spremenila – zdaj prejema prošnje na seznam uvrščenih posameznikov in subjektov za izvzetje iz sankcijskega režima (glej npr. resolucijo 2161, Varnostni svet 2014e, 62.–64. točka).

Kljub spremembam postopka prizadeti posamezniki in subjekti še vedno nimajo pravice biti zaslišani pred sankcijskim odborom in nimajo vpogleda v postopek sprejetja odločitve, v katerem umanjajo jasni in objektivni standardi presoje (glej Varnostni svet 2014h, 3–4; Sodišče Evropskih skupnosti 2008b, 325. točka; podobno Zgonec-Rožej 2010a, 503; 2010b, 584; Ginsborg in Scheinin 2011, 18–19; Rosas 2011a, 11; 2012, 102; Splošno sodišče 2010, 128. točka). Vlagatelj je tako seznanjen le s končno odločitvijo. Čeprav sankcijski odbor priznava potrebo po obrazložitvi svoje odločitve, podrobnih obrazložitev pogosto ni najti (Varnostni svet 2014h, 3). Varuh človekovih pravic je zgolj posvetovalno telo, saj ostaja odvisen od volje in pripravljenosti držav članic, da mu zaupajo in posredujejo informacije v zvezi s posamezniki in subjekti, uvrščenimi na seznam (glej npr. Forcese in Roach 2010, 268; Willis 2011, 739; Cha in drugi 2012, 148). Njegova vloga je omejena na »analizo informacij, s katero se ugotovi, ali posameznik ali subjekt izpolnjuje merila, ki jih je postavil Varnostni svet« (Varnostni svet 2014h, 3). Poziv Varnostnega sveta državam članicam, naj varuhu zagotovijo vse upoštevne informacije, vključno informacije zaupne narave (prav tam, 47. točka), je tako razumljiv in pomenljiv. Vendar pa odločitev o posredovanju informacij ostaja v rokah držav članic (npr. Forcese in Roach 2010, 268–269; Tehindrazanarivelo 2010, 171; Ciampi 2011, 110; Ginsborg in Scheinin 2011, 18), zato nisonepredstavljive vzporednice s Kafkom in Sizifom (npr. Cameron 2011, 66; Zgonec-Rožej 2011). Sankcijski režim so označili za »kafkovskega v svojih avtoritativnih in arbitrarnih vidikih« in »sizifovskega v zvezi z možnostmi nikoli končanih pravnih ukrepov, ki jih sproža« (Zgonec-Rožej 2011, 78).

Kam lahko vodijo postopki in morebitna nestrinjanja ter neuspešno iskanje konsenza (glej Sankcijski odbor 2013, 2, 4(a). točka) v okviru sankcijskih odborov, pokaže primer prošnje o odobritvi izvzetja iz prepovedi potovanja zaradi zdravstvenih razlogov ciljnega posameznika pred sankcijskim odborom, ustanovljenim z resolucijo 1132 (Varnostni svet 1997b, 10. točka), ki je naložila institucionalizirane sankcije Sierra Leonu. Sankcijski odbor se ni mogel dogovoriti o odgovoru na prošnjo. Predsednik sankcijskega odbora je zato zapisal, da bo odbor vnovič razpravljal o tej prošnji po tem, ko prejme pisno zagotovilo, da bo Sankoh ostal pod nadzorom Posebnega sodišča za Sierra Leone v času zdravstvene oskrbe v tujini in da se bo po zdravljenju vrnil v to afriško državo (glej Varnostni svet 2004b, 13. točka). Njegovo zdravje se je v mesecih obravnavanja njegove prošnje pred sankcijskim odborom poslabšalo in je še pred odhodom na zdravljenje umrl (prav tam, 11. in 14. točka).

K temu velja dodati, da je sicer praviloma konsenz potreben za sprejetje odločitev v vseh sankcijskih odborih, vendar se smernice postopanja v primerih individualnih ciljnih sankcij med sankcijskimi odbori razlikujejo (podrobneje López-Jacoiste 2010, 312–315). Če ravno ne

gre povsem zanikati vpliva, ki ga ima sankcijski režim, vzpostavljen z resolucijo 1267, na druge sankcijske režime (uvajajo se redni pregledi in posodabljanja seznamov, narekuje se sprejetje smernic za olajšanje izvajanja sprejetih ukrepov; glej glede Somalije resolucijo 1844 (Varnostni svet 2008e, 11. točka) in glede Konga resolucijo 1857 (Varnostni svet 2008g, 6. točka); tudi Tehindrazanarivelo 2010, 147, 55. opomba, in 155), se ne smejo odmisлити razločevalni elementi, ki ostajajo med sankcijskimi odbori. Varnostni svet je v odgovor na teroristični napad v Bejrutu, v katerem je bil ubit nekdanji predsednik libanonske vlade Hariri in 22 drugih oseb, sprejel institucionalizirane sankcije v obliki zamrznitve vseh sredstev, finančnega premoženja in gospodarskih virov ter prepoved vstopa in prehoda čez ozemlje proti vsem odgovornim za teroristični napad ali sodelujočim pri napadu, ter ustanovil sankcijski odbor (Varnostni svet 2005f). Čeravno ima ta sankcijski odbor smernice svojega delovanja primerljive sankcijskemu odboru, ustanovljenem z resolucijo 1267, so opazne tudi razlike. Medtem ko ima urad varuha človekovih pravic mandat delovanja vezan na sankcijski odbor »1267«, ciljni posamezniki in subjekti, za katere veljajo drugi sankcijski režimi, vložijo zahteve za izbris s seznama na sprejemno točko. Za sankcijski odbor »1267« sta značilna omejen čas trajanja, v katerem zadevna država prouči zahtevo za izbris, ter konsenz, ki ga je potrebno doseči v primeru nasprotovanja varuhovemu predlogu o izbrisu (glej Cha in drugi 2012, 146–147). Drugim sankcijskim režimom pa sta lastna neomejen čas, ki ga lahko dosežejo države za pregled zahteve za izbris, ter celo blokiranje delovanja sankcijskega odbora, če bi kakšna država nasprotovala uvrstitvi zahteve za izbris na dnevni red (prav tam, 147).

Za obstoj ureditve, ki odstopa od sankcijskega režima, vzpostavljenega z resolucijo 1267, ni videti razumnega razloga, morebitna utemeljitev razlikovanja med institucionaliziranimi sankcijami, sprejetimi proti tretjim državam, in individualnimi ciljnim sankcijami, izrečenimi v boju proti terorizmu, pa ne vzdrži temeljite presoje. Kljub temu se zdijo prepreke na poti poenotenja ureditve sankcijskih režimov v tem trenutku nepremostljive. Stalna članica ZDA nasprotuje prenosu urada varuha človekovih pravic na druge sankcijske režime (Varnostni svet 2014h, 21). Svoje nasprotovanje pojasnjuje neprepričljivo – sankcijski režim, sprejet na podlagi resolucije 1267, opredeli za režim *sui generis*, katerega ciljni posamezniki in subjekti pomenijo globalno grožnjo, s tem pa se razlikuje od drugih sankcijskih režimov, ki temeljijo na kontekstu sankcioniranja držav (prav tam). Da ni razumnega razloga, zakaj neodvisne presoje varuha ni mogoče prenesti na druge sankcijske režime, meni tudi varuhinja človekovih pravic Prost (Varnostni svet 2014h, 2). Opozori, da sprejemna točka v drugih sankcijskih režimih ne omogoča neodvisne presoje in ne pomeni učinkovitega pravnega sredstva (prav tam, 2–3; glej poziv generalnega sekretarja k razširitvi mandata varuha človekovih pravic na vse sankcijske

odbore, Generalni sekretar 2010, 21, 93. točka). Vsem ciljnim posameznikom in subjektom, ne glede na sankcijski režim, je treba nuditi enako varstvo njihovih pravic. Tisti posamezniki in subjekti, ki se znajdejo pred sankcijskim odborom »1267«, imajo možnost podrobneje pojasniti zahtevo za izbris njihovega imena s seznama vsaj varuhu človekovih pravic, medtem ko pred drugimi sankcijskimi odbori te možnosti ni (Cha in drugi 2012, 134; Kokott in Sobotta 2012, 1024). Ko sankcijski odbor »1267« izhaja iz stališča, da se posamezniki in subjekti izbrišejo s seznama, ko ni več razlogov, da bi na njem ostali, je za druge sankcijske odbore značilna domneva krivde, saj imajo vladni predstavniki in člani sankcijskega odbora priložnost nasprotovati ali zadržati zahteve za izbris s seznama, ciljni posamezniki in subjekti pa v tem procesu niso aktivno udeleženi (Cha in drugi 2012, 134–136).

Različni standardi delovanja sankcijskih odborov različnih sankcijskih režimov ne pripomorejo k vzpostavitvi predvidljivega, premišljenega in s človekovimi pravicami skladnega oblikovanja in vodenja sankcijske politike. Ob vsem navedenem se ne gre čuditi ugotovitvam, da imajo ciljne sankcije »demokratski primanjkljaj« (López-Jacoiste 2010, 334) in da ti sankcijski režimi kršijo omejitve, ki jih Varnostnemu svetu nalagajo zlasti določila o spoštovanju človekovih pravic v Ustanovni listini in norme *jus cogens* (npr. Hudson 2007, 213). Če se ne želi spodkopati zakonitosti in legitimnosti sprejetih institucionaliziranih sankcij Varnostnega sveta, je treba vzpostaviti sankcijski režim, katerega postopka uvrstitve na seznam in izbrisa s seznama zadostita standardom varstva človekovih pravic ciljnih posameznikov in subjektov (prim. Guthrie 2005, 541; Doxey 2007, 36).

Resolucije Varnostnega sveta niso neposredno uporabne v številnih nacionalnih pravnih redih, zato jih morajo države članice prenesti v svoj pravni red s sprejetjem nacionalne zakonodaje (podrobneje in pregledno Gowlland-Debbas 2004c). Odločitve Varnostnega sveta o uporabi institucionaliziranih sankcij zoper osumljene terorizma, ki jih na seznam uvrsti sankcijski odbor, so obvezujoče za države članice OZN (25. člen Ustanovne listine). Države članice v tem primeru nimajo nikakršne diskrecije pri izpolnjevanju svojih obveznosti. S tem nacionalna raven postane zgolj izvršiteljica odločitev sankcijskega odbora (Feinäugle 2010, 111). Ujetost držav članic v brezizhodnem položaju je očitna (Keller in Fischer 2009, 263; Cuyvers 2011, 488). Če države članice ne izvajajo sprejetih sankcij, kršijo svoje obveznosti po mednarodnem pravu, ker ne sledijo obvezujočemu sankcijskemu režimu Varnostnega sveta. Če te ukrepe izvajajo, kršijo človekove pravice, ki so del lastnega pravnega reda, v primeru držav članic EU pa tudi neločljiv del prava EU, ki zagotavlja njihovo spoštovanje in jih varuje.

Te resolucije Varnostnega sveta je v svoj pravni red ažurno prenesla EU (glej npr. Svet 2001a; 2002d; 2009c), pri tem pa normodajalec ni imel pomislekov glede pomanjkljivega varstva

človekovih pravic na seznam uvrščenih posameznikov in subjektov. Če bi v tem primeru Svet še lahko – sicer povsem neupravičeno – utemeljil svoje postopanje s potrebo po avtomatični, hitri, »goli« in vzorni implementaciji sankcijskih ukrepov iz resolucij Varnostnega sveta (glej navedbe Sveta pred Sodiščem prve stopnje 2005a, 214. in 215. točka; 2005b, 153.–155. točka), pa se nikakor ne more izogniti očitkom o kršitvah človekovih pravic v primerih, ko – sicer na podlagi resolucije 1373 (Varnostni svet 2001f) – sam uvršča posameznike in subjekte na seznam, ne da bi jim zagotovil ustrezna procesna jamstva (Svet 2001b; 2001c; npr. Cameron 2003a; 2011, 55–62; Spaventa 2008a). Vzporedno s sankcijskim režimom proti osebam, ki so povezane z Osamo bin Ladnom, Al Kaido in talibani, je Varnostni svet v terorističnih napadih 11. septembra 2001 našel spodbudo za sprejetje širše strategije boja proti terorizmu, zlasti proti njegovemu financiranju (podrobneje v poglavju 3.2.2). Sprejeta resolucija 1373 (Varnostni svet 2001f) imenovanje posameznikov in subjektov, osumljenih terorizma, prepušča prosti presoji držav in postopkom, ki jih predvidevajo nacionalne zakonodaje.

Poleg prisotnih stališč o kršitvah človekovih pravic je bilo s sprejetjem resolucij 1373 (prav tam) in 1540 (Varnostni svet 2004c) mogoče naleteti tudi na očitek, da Varnostni svet prevzema vlogo zakonodajalca, ki mu je Ustanovna listina ne daje (npr. Happold 2003; Rosand 2003; 2005; Stromseth 2003; Krisch 2004; Olivier 2004; Eckes 2009a, 37–40; Tzanakopoulos 2011, 64; Zappalà 2011, 190; Popovski in Fraser 2014). Medtem ko sta Wessel in Wouters (2008, 265) Varnostni svet omenila kot »dober primer mednarodnega telesa, ki je čedalje aktivnejši pri ustvarjanju 'mednarodne ureditve' oziroma 'mednarodne zakonodaje'«, čeprav sta priznala, da so njegove tovrstne pristojnosti vprašljive, so bili nekateri drugi strokovnjaki manj prizanesljivi. Tako je denimo Happold (2003, 607) trdil, da Varnostni svet ni zakonodajalec, struktura OZN in pretekla praksa Varnostnega sveta pa nakazujeta, da ni sprejemal abstraktnih pravnih pravil, ampak se je vedno odzval na konkretno situacijo. Ti pomisleki o njegovem procesu oblikovanja in sprejemanja obvezujočih sankcijskih resolucij, ki pritičejo zakonodajalcu, in o vsebini njegovih resolucij, ki so že bile opredeljene kot »dejansko trdo pravo *par excellence*« (Olivier 2004, 408; podobno Conlon 1996, 75–76), so se pojavili že nekaj let pred tem, denimo ob sprejetju resolucije 687 (Varnostni svet 1991a) o meji med Irakom in Kuvajtom ter resolucij o ustanovitvi mednarodnih kazenskih sodišč za nekdanjo Jugoslavijo in Ruando (Varnostni svet 1993c; 1994b; glej npr. Koskenniemi 1995, 326; Johnstone 2008, 82).

Primer vzpostavitve iraškega kompenzacijskega režima služi kot pokazatelj sicer neosamljenega posega političnega Varnostnega sveta v sodno funkcijo (npr. Higgins 1993, 183, 184; Zedalis 1993; Graefrath 1995, 34; 1998, 245; Koskenniemi 1995, 326; Gowlland-Debbas 2000a, 292–293; de Wet 2004, 357–362; glej tudi Schachter 1964). Podobno je Akande (1997,

324, 56. opomba) opozoril na resoluciji 820 (Varnostni svet 1993b) in 992 (Varnostni svet 1995c), s katerima je Varnostni svet – namesto sodne oblasti – v okviru sankcijskega režima proti ZRJ plovilom zavrnil pravico do prehoda na podlagi domnevnih preteklih kršitev tega režima. Farrall (2007, 18) je za primera posega na sodno področje v zvezi s sankcijskimi režimi vzel ugotovitev Varnostnega sveta, da iriška aneksija Kuvajta »ni pravno veljavna« (resolucija 662, Varnostni svet 1990c, 1. točka), in njegovo označitev *de facto* vlade v Haitiju, ki je prevzela oblast po izgonu demokratično izvoljenega predsednika Aristida, za »nezakonito« (resolucija 940, Varnostni svet 1994d, 3. točka). Oznako »pravni hegemon« (Joyner 2012) je Varnostni svet pridobil s sprejetjem resolucij s področja boja proti širjenju orožja za množično uničevanje (glej npr. resolucijo 1929 (Varnostni svet 2010), s katero je Varnostni svet zahteval, naj Iran nemudoma izpolni svoje obveznosti po Sporazumu o varovanju jedrskih materialov, s čimer naj bi mu preprečil neodtujljivo pravico do pridobivanja jedrske energije v miroljubne namene; Joyner 2012, 226–227; glej tudi resolucijo 1874 (Varnostni svet 2009a) glede Severne Koreje). Pomisleki o *ultra vires*¹⁵⁶ delovanju Varnostnega sveta so se Joynerju (2012, 227) postavili takoj, ko se je vprašal, ali sme Varnostni svet zahtevati, da država članica prekliče odstop od mednarodne pogodbe. Varnostni svet je s tem uzurpiral vlogo Meddržavnega sodišča v Haagu, ker je sam z razlago rešil pravno vprašanje (glede 5. točke resolucije 1929 Joyner 2012, 248). Tudi v primerih identifikacije posameznikov in subjektov, ki so jim izrečene individualne ciljne sankcije, Varnostni svet prevzema vlogo, ki so jo pred tem opravljali nacionalni tožilci in sodniki (Cameron 2003b, 168).

V doktrinarnih razpravah so bila torej podana argumentirana stališča o tem, kako Varnostni svet z nekaterimi ukrepi posega na področje sodne in zakonodajne funkcije (glej npr. Graefrath 1998, 244–245; tudi Harper 1994; Bianchi 2006a; Zappalà 2011, 190). Če je bila v času bipolarnosti zaskrbljujoča njegova nezmožnost delovanja zaradi razhajajočih stališč med stalnimi članicami, je z aktivnejšim odzivanjem na mednarodne konfliktne situacije izražena zaskrbljenost nad njegovim pretiranim delovanjem, ki posega tudi na področja, ki bi morala biti prepuščena drugim organom (tako Alvarez 2005b, 929, povzame temeljno izhodišče de Wet 2004).

Biersteker in Eckert (2009, 11, 30; podobno van den Herik in Schrijver 2008, 337) sta opozorila, da negativna stališča do uporabe individualnih ciljnih sankcij lahko omajajo kredibilnost Varnostnega sveta in učinkovitost pri nadaljnji uporabi tega orodja. Pri tem se ne

¹⁵⁶ Podrobneje o *ultra vires* delovanju mednarodnih organizacij in pravnih posledicah takih odločitev v Osieke 1983; Elberling 2005.

sme spregledati, da omajana kredibilnost sprejetih institucionaliziranih sankcij pomeni zgolj stransko škodo. S kršitvijo človekovih pravic so prizadeti predvsem posamezniki in subjekti, katerih imena se neutemeljeno znajdejo na seznamih, šibi se mednarodni sistem varstva človekovih pravic (Gearty 2008) in zaupanje v mednarodne organizacije, ki take ukrepe sprejmejo, torej konkretno v OZN in EU.

Regionalna (in nacionalna) sodišča, ki »kot neodvisne institucije tudi oblikujejo in izražajo skupnostno politiko« (Abbott in Snidal 1998, 25), so edine institucije, kjer posameznik ali subjekt lahko izpodbija zakonitost sankcijskih ukrepov. Pristojnosti in avtoriteta poglavitnega organa za varovanje mednarodnega miru in varnosti, tj. Varnostnega sveta, v sodbah niso bili vprašljivi. Odgovorna naloga uravnovesiti ohranjanje mednarodnega miru in varnosti s spoštovanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Fassbender 2006b, 449) je z Varnostnega sveta prešla na EU, zlasti Sodišče EU, ki je v teh zadevah iskalo »pravičn[o] ravnovesj[e] med bojem proti mednarodnemu terorizmu in varstvom temeljnih pravic« (Vatovec 2010, 26).

Najvidnejša in v literaturi brez dvoma najpogosteje obravnavana je bila vloga Sodišča EU v zadevah, v katerih je presojalo zakonitost tistega dela uredbe o omejevalnih ukrepih, ki se je nanašal na tožnika, premožnega poslovneža iz Savdske Arabije, Kadija.¹⁵⁷ Njegovo premoženje je bilo zamrznjeno kmalu po terorističnih napadih na ZDA, in sicer 17. oktobra 2001. Kako dolgotrajen je bil postopek, v katerem je opozoril na očitne pomanjkljivosti pri sprejetju individualnih ciljnih sankcij v Varnostnem svetu in na nezakonitost implementacijskih aktov, sprejetih v okviru EU, kažejo različna poimenovanja sodišč v sklopu Sodišča EU. Njegov opus pred Sodiščem EU namreč obsega sodbo pred Sodiščem prve stopnje (2005b), sodbo pred Sodiščem Evropskih skupnosti (2008b), sodbo pred Splošnim sodiščem (2010), do sodbe pred Sodiščem (2013b) pa je prišlo na pritožbo Evropske komisije, Združenega kraljestva in Sveta. Sodišče EU je v teh sodbah – z izjemo sodbe Sodišča prve stopnje (2005b) – opozorilo na pomanjkljivo zagotovitev procesnih jamstev v EU (in posredno v OZN) ter ugotovilo kršitve pravice do učinkovitega sodnega varstva, pravice do izjave in pravice do lastnine. Sodba Sodišča

¹⁵⁷ Pregled literature o Kadiju v Poli in Tzanou 2009; glej še npr. Bulterman 2006; Santos Vara 2006; 2011; Tomuschat 2006; Eeckhout 2007; 2008; Kunoy 2007; d'Aspremont in Dopagne 2008; Eckes 2008a; Griller 2008; Tridimas in Gutierrez-Fons 2008; van den Herik in Schrijver 2008; Wessel 2008; Azarov in Ebert 2009; Besson 2009; Cardwell in drugi 2009; Cremona 2009; della Cananea 2009; Gattini 2009; Harpaz 2009a; Hilpold 2009; Kunoy in Dawes 2009; Lavranos 2009; Menz in Scholz 2009; Payandeh in Sauer 2009; Tridimas 2009; Tzanou 2009; van Rossem 2009; Zgonec-Rožej 2009; Ziegler 2009; Isiksel 2010; Larik 2010; Scheinin 2010; Stenhammar 2010; Cuyvers 2011; Ginsborg in Scheinin 2011; Eckes 2012c; Kokott in Sobotta 2012; Avbelj in drugi 2014.

Evropskih skupnosti (2008b) je nakazala, da obvezujoče odločitve Varnostnega sveta, ki kršijo človekove pravice, nimajo prednosti pred predpisi, s katerimi se te odločitve prenesejo v nacionalni pravni red. S tem je Sodišče EU posredno opozorilo na omejitve, ki jih ima Varnostni svet pri izvajanju svojih pristojnosti (glej Joyner 2012, 254).

Čeprav so levji delež literature, ki opozarja na kršitve človekovih pravic pri uporabi individualnih ciljnih sankcij, spodbudile tožbi in pritožba, ki jih je na Sodišče EU vložil Kadi – verjetno tudi zato, ker se posredno dotikajo težavnega in v doktrini nerazjasnjene vprašanja možnosti nadzora Varnostnega sveta (prek presoje zakonitosti njegovih resolucij) pred (mednarodnimi, regionalnimi ali nacionalnimi) sodnimi organi –, bi z gledišča varstva človekovih pravic zaradi podrobnejše, skoraj »tehnične« obrazložitve za odmevnejše nemara veljalo označiti sodbe v zadevi *Organizacija Mudžahidov iranskega ljudstva proti Svetu Evropske unije*; Sodišče prve stopnje 2006c; 2008a; 2008b; Paladini 2011, 278; podrobneje npr. Eckes 2007; Spaventa 2008a, 137–144; 2008b, 244–251; 2009; Tridimas in Gutierrez-Fons 2008, 705–720; Tridimas 2009, 105–125). Sodba Sodišča prve stopnje (2006c) je prvi primer uspešnega izpodbijanja sklepa Sveta o omejevalnih ukrepih v boju proti terorizmu pred tem sodiščem. Sodišče prve stopnje je nedvoumno ugotovilo kršitve procesnih jamstev ciljnega subjekta (prav tam; potrditev v sodbah Sodišča prve stopnje 2007a; 2007b; tudi Johnston 2008; glede Organizacije Mudžahidov iranskega ljudstva (v nadaljevanju OMIL) tudi Sodišče prve stopnje 2008a; 2008b; ter Sodišče 2011c, ki je zavrnilo pritožbo Francije).

Medtem ko gre v zadevah pritožnika Kadija za vprašanje zakonitosti odločitve, s katero so bili implementirani omejevalni ukrepi, je v zadevah družbe OMIL predmet presoje (v izpodbijanem delu) predpis z avtonomnimi omejevalnimi ukrepi. V obeh sankcijskih režimih (tj. avtonomnem in implementacijskem) ciljni posamezniki in subjekti nimajo zagotovljenih procesnih jamstev v postopku uvrstitve na seznam oziroma v postopku izbrisa s seznama, posledice sprejetih sankcij za njih pa so – ne glede na sankcijski režim – podobno uničujoče (Eckes 2009a, 373; Paladini 2011, 274–275). V primeru avtonomnih omejevalnih ukrepov predlagajo posameznike in subjekte, ki naj se uvrstijo na seznam osumljenih terorizma, države članice, o tem pa odloča Svet s soglasjem. Soglasje je potrebno tudi za vsako spremembo seznama in morebiten izbris s seznama (skupno stališče 2001/931/SZVP (Svet 2001b, šesti odstavek 1. člena) odreja šestmesečni pregled seznama, ne pojasnjuje pa postopka izbrisa s seznama, kar napeljuje k ugotovitvi, da izbris terja soglasje članic Sveta, s tem lahko vsaka država članica ohrani ime ciljnega posameznika ali subjekta na seznamu). OMIL se je na primer kljub uspešnemu izpodbijanju uvrstitve svojega imena na seznam tistih, ki jim v boju proti terorizmu EU izreka avtonomne omejevalne ukrepe (glej Sodišče prve stopnje 2006c; 2008a; 2008b),

znova znašla na seznamu na francoski predlog. Ker so se francoski organi v zvezi z razkritjem gradiva sklicevali na načelo zaupnosti, ga Svet ni posredoval Sodišču prve stopnje. To sodišče je bilo zelo jasno, ko je poudarilo, da takšno ravnanje Sveta ne omogoča razumevanja, zakaj bi posredovanje zaupnega gradiva Sodišču prve stopnje kršilo načelo zaupanja, ni ga pa kršila okoliščina, da so francoski organi isto gradivo posredovali vladam držav članic v Svetu (Sodišče prve stopnje 2008b, 72. točka). Sklep Sveta o zamrznitvi sredstev ne sme temeljiti na informacijah ali gradivih iz spisa, ki ga je posredovala država članica, če jih ta država noče posredovati tudi Sodišču EU, katerega naloga je presoja zakonitosti takega sklepa (prav tam, 73. točka). Vzporednico velja potegniti z implementacijskimi omejevalnimi ukrepi, pri uporabi katerih je EU vezana na odločitev Varnostnega sveta oziroma njegovega sankcijskega odbora. Zakaj namreč pristati na to, da se – četudi zaupni – informacije in gradiva predložijo oziroma razkrijejo predstavnikom v Varnostnem svetu ali sankcijskem odboru, ne pa tudi drugim državam članicam oziroma, konkretno, vladnim predstavnikom v Svetu in sodnikom Sodišča EU. Svet ne sme naložiti sankcijskih ukrepov ciljnim posameznikom in subjektom brez predložitve ustrezne informacije ali ustreznega gradiva, ki je vodil k sprejetju sklepa o uporabi implementacijskih omejevalnih ukrepov. To bi namreč pomenilo nepremostljivo oviro pravici ciljnega posameznika ali subjekta do dostopa do sodišča in celo kršitev spoštovanja njegovih procesnih jamstev.

Vprašanje omejitev, ki jih imajo mednarodne organizacije pri uporabi institucionaliziranih sankcij, ostaja aktualno. Težko si je v 21. stoletju zamisliti, da ima politični organ tako rekoč vsa pooblastila, da sprejme kakršne koli odločitve – če jih je sposoben sprejeti, upoštevajoč postopkovna pravila –, ker je pač organ s prvenstveno odgovornostjo za varovanje mednarodnega miru in varnosti. S to utemeljitvijo je do Varnostnega sveta, ko gre za njegovo diskrecijo ugotavljanja obstoja ene od sprožilnih situacij 39. člena Ustanovne listine, prizanesljiv denimo Gill (1995, 64). Vendar tudi ta odgovornost, čeravno zelo pomembna, ne odtehta izvzetja delovanja tega organa iz mednarodnopravnega okvira. Kajti »[č]e Varnostni svet dejansko ni omejen z mednarodnim pravom – ali ni zadostno in očitno omejen –, potem zloraba oblasti te institucije kot Damoklejev meč visi v zraku kot nenehna možnost« (Gordon 2012, 608). Osrednje vprašanje (p)ostaja opredelitev natančnih standardov ravnanja oziroma ugotovitev meje, ki je mednarodne organizacije pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike ne smejo prekoračiti (glej O'Connell 2002, 64). Zaradi večje vloge in teže mednarodnih organizacij v sodobnem mednarodnem okolju ter – posledično – njihove večje odgovornosti, je na omejitve njihovih pristojnosti namreč treba gledati širše. V času pogostejše uporabe institucionaliziranih sankcij vprašanje presega konkretno mednarodno organizacijo, čeprav je

splošno in »ustavne narave« ter »enako relevantno danes, kot je bilo leta 1990« (Gordon 2012, 607).

Očitki o »notorični selektivnosti« (Koskenniemi 1996, 460) in omahljivosti pri delovanju Varnostnega sveta v preteklosti niso umanjali (npr. prav tam, 460–462; Doxey 2000b, 5; Higgins 2002, 147; de Waal 2007; Farrall 2007, 213; Boulden in Charron 2010, 9; kritično o obtožbah, da Varnostni svet sprejema dvojne standarde glej Franck 1984). Medtem ko je Varnostni svet sprejel institucionalizirane sankcije proti Iraku in Libiji (tudi zato, ker nista spoštovala njegovih obvezujočih resolucij), ni enako ukrepal proti Izraelu, ki prav tako ni sledil resoluciji, s katero je Varnostni svet obsodil izraelsko preganjanje stotine palestinskih civilistov iz zasedenih ozemelj (resolucija 799, Varnostni svet 1992g; očitek Higgins 2002, 147). Ob razpravi o sprejetju resolucije 1737 (Varnostni svet 2006f) je Iran izpostavil dvojna merila Varnostnega sveta, ki je proti njemu pripravljen uporabiti sankcije, ne pa tudi proti Izraelu (Varnostni svet 2006g, 8–9).

Podobnim kritikam prav tako ni ušla EU (Smith 2001, 193–196; Eriksen 2003; Jurado 2006, 119; Brummer 2009, 202). Smithova (2011, 196–198), denimo, med razlogi nedoslednosti politike EU, ki tretjih držav z enakim odnosom do človekovih pravic ne obravnava enako, navede trgovinske interese (npr. diplomatske in gospodarske sankcije proti Nigeriji v letih med 1993 in 1999 niso vključevale prepovedi trgovanja z nafto), politično in strateško težo tretje države (prizanesljiv odnos do velikih sil, npr. Kitajske, naj bi bil prisoten zaradi pridobitve njene podpore pri reševanju mednarodnih konfliktov) ali njeno povezavo z državo članico EU (npr. Alžirija je po izvedenem vojaškem udaru leta 1992 zaradi podpore Francije namesto uporabe institucionaliziranih sankcij prejela pomoč EU; podrobneje Olsen 2002, 140–142) ter dvom o učinkovitosti sprejetih ukrepov. Pomanjkanje meril za identifikacijo ciljnih posameznikov in subjektov, s katerimi bi se lahko izognili očitkom o zasledovanju zgolj ozkih interesov posameznih držav članic, in nedoslednosti pri izvajanju sankcijskega režima so bile vidne na primer pri uporabi omejevalnih ukrepov EU proti Belorusiji (npr. Gebert 2013, 2–4; glej Rettman 2012; Solash in Jozwiak 2012). Slovenija je v tem primeru s sklicevanjem na potrebo po oblikovanju objektivnih meril zadržala uvrstitev na seznam znanega beloruskega podjetnika (glej prav tam). Pri tem je naletela na očitke, da zagovarja le svoje (gospodarske) interese, ko se je ugotovila povezava tega podjetnika s slovenskim podjetjem (prav tam). Pokazalo se je, da države članice še vedno gledajo skozi prizmo lastnih interesov, to pa zastavlja vprašanje načelnosti EU in njene sankcijske politike. Slovenski primer ni osamljen. Švedska, denimo, je decembra 2011 pri razpravi o uvedbi omejevalnih ukrepov proti Siriji preprečila sprejetje sankcijskih ukrepov proti telekomunikacijskima podjetjema, ki sodelujeta s švedskim

telekomunikacijskim velikanom Ericssonom z utemeljitvijo, da sta prav ti omrežji ključni za delovanje celotne telekomunikacijske mreže in vitalni za sirska opozicijo (Brunnstrom in Ringstrom 2011).

Pri obeh organizacijah je pri uporabi institucionaliziranih sankcij prevečkrat opazna razdvojenost (glede sankcij ZN glej npr. Fausey 1994; Reinisch 2001a, 852; glede omejevalnih ukrepov EU glej Smith 2001, 196–198). Na eni strani se pogosto sklicujeta na človekove pravice in potrebo po njihovem varovanju, s čimer tudi utemeljujeta sprejetje teh sankcij. Hkrati pa s sankcijami, naloženimi na primer zaradi kršitev človekovih pravic, ki ogroža mednarodni mir in varnost, sami pogosto ne spoštujeta prav teh pravic ciljnih posameznikov in subjektov. Ugotoviti gre, da institucionalne šibkosti v ureditvi mednarodne organizacije omejujejo njen obseg delovanja ter omogočajo uveljavljanje parcialnih interesov njenih članic (tako glede Varnostnega sveta Greenstock 2010, 261). Tudi in prav zato so potrebna objektivna merila. Z vnaprej določenimi standardi bi bilo namreč pristojnim organom mednarodnih organizacij težje zlorabiti pravo, države članice pa se ne bi mogle sklicevati na omejitve pristojnosti mednarodnih organizacij samo takrat, ko bi to bilo v njihovih interesih.

Mednarodne organizacije krmarijo med čermi pravnih pravil in političnih interesov. V ZN mednarodno pravo ni oddaljeno od resničnosti mednarodne politike (Higgins 2002, 144; podobno 1993, 4). Prav tako pri delovanju EU lahko ugotovimo značilno intenzivno prepletanje prava in politike. Mednarodne organizacije ne smejo kršiti mednarodnega prava, hkrati pa je mednarodno pravo mestoma tako prožno, da dopušča prosto presojo političnim organom teh organizacij. Le objektivna merila, ki učinkujejo *erga omnes*, torej za vse subjekte mednarodnega prava in mednarodnih odnosov, lahko odženejo dvom o prekoračitvi njihovih pristojnosti oziroma zavrnejo tezo o njihovem neomejenem delovanju. Sodobni čas in povezanost sveta narekujejo dinamično razumevanje mednarodnih odnosov, v okviru katerih se dejavnosti prilagajajo spreminjajočim se potrebam in razvijajočemu se okolju. Objektivna merila pa morajo ostati stalnice, kar v to dinamiko mednarodnih odnosov vnaša stabilnost, predvidljivost, zaupanje in red. Mednarodno pravo služi statičnemu podstavku dinamične preobrazbe, ki jo terjajo sodobni odnosi in hitro prilagajanje novim grožnjam mednarodnega miru in varnosti, torej razgibanim spremembam, ki jih narekuje mednarodna politika. Aristotel (2002, 1134b, 170) je v Nikomahovi etiki zapisal: »[...] ne dovoljujejo, da bi vladal človek, ampak zakon, kajti človek lahko oblast izkorišča v svoj prid in postane tiran. Vladar je čuvar zakonitosti, in če je čuvar zakonitosti, je tudi čuvar enakosti«. Podobno bi lahko razložili potrebo po omejitvah pristojnosti mednarodnih organizacij, ko uporabljajo institucionalizirane sankcije: ne sme se dovoliti, da bi vladale države, ampak mednarodnopravni norme in standardi, kajti države lahko izkoriščajo

mednarodne organizacije v svoj prid in postanejo tiran. Merila omejujejo močnejše in velike ter utrjujejo zaupanje šibkejših in majhnih. Merila nudijo podlago presoji zakonitosti odločitev mednarodnih organizacij pri uporabi institucionaliziranih sankcij in legitimnosti sprejetih ukrepov.

V nadaljevanju poglavja se na podlagi normativne ureditve, doktrine, (mednarodne oziroma regionalne) sodne prakse in samoomejitev pristojnih organov določijo omejitve pristojnosti Varnostnega sveta v OZN in Sveta v EU pri uporabi institucionaliziranih sankcij. Pri tem velja opozoriti, da bistvo doktorske disertacije ni v poglobljeni proučitvi in analizi posameznih konceptov (denimo *jus cogens*) oziroma virov mednarodnega prava (denimo običajnega mednarodnega prava), temveč v iskanju skupnih imenovalcev, ki pomenijo meje oblikovanju in vodenju sankcijske politike. Iz istega razloga so tudi uporabljeni primeri izbrani zgolj eksemplifikativno. V okviru razprave o omejitvah pristojnosti mednarodnih organizacij pri uporabi institucionaliziranih sankcij bo zato poudarek namenjen predvsem ugotovitvam, ki omogočajo potegniti mejo diskreciji pristojnega organa mednarodne organizacije pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike.

4.3 Identifikacija omejitev Varnostnega sveta in Sveta pri uporabi institucionaliziranih sankcij

4.3.1 Prožnost delovanja političnih organov v pravnem okviru

Varnostni svet je organ, ki mu je z Ustanovno listino zaupana pomembna in odgovorna naloga varovanja mednarodnega miru in varnosti. Zaradi »zelo širokih pristojnosti« (Akande 1997, 315; Sarooshi 2000, 624–625), ki so jih v okviru VII. poglavja Ustanovne listine nanj prenesle države članice OZN, je nemalokrat predmet razprav vprašanje, ali je Varnostni svet pri svojem delovanju *legibus solutus* (Abi-Saab 1994, 91; 2010, 23–24; Saliba 2012). Varnostni svet je namreč politični¹⁵⁸ organ s širokim poljem proste presoje pri izvajanju kolektivnih prisilnih ukrepov (López-Jacoiste 2010, 284–285). Večinsko stališče teorije ostaja nenaklonjeno tezi o

¹⁵⁸ O tem si je doktrina enotna, glej npr. Graefrath 1993, 204; Reisman 1993, 88; Conlon 1996, 75; Doxey 2000b, 5; Akram in Haider Shah 2005, 439; Abi-Saab 2010, 34; Gowlland-Debbas 2011, 41; Tzanakopoulos 2011, 63.

njegovi absolutni diskreciji¹⁵⁹ oziroma o njegovem povsem neomejenem delovanju.¹⁶⁰ Kljub temu, da je pri izvajanju svojih pristojnosti vpet v politične preudarke svojih članic, vendarle ne gre spregledati, da deluje v pravnem okviru, tj. okviru, kot ga opredeljuje meddržavna pogodba (tako glede vloge Varnostnega sveta na področju mirnega reševanja sporov Higgins 1970, 1).¹⁶¹ Tudi Meddržavno sodišče je v zvezi z Varnostnim svetom že zgodaj sprejelo stališče, da ga njegova politična narava ne odvezuje dolžnosti spoštovanja Ustanovne listine, katere določila omejujejo njegove pristojnosti ali vzpostavljajo merila za njegovo presojo (glej svetovalno mnenje *Pogoji sprejema države v članstvo Združenih narodov*, Meddržavno sodišče 1948, 64). Mednarodno kazensko sodišče za nekdanjo Jugoslavijo (1995, 28. točka) je delilo prepričanje, da je Varnostni svet »podvržen nekaterim ustavnim omejitvam«. »Varnostni svet je organ mednarodne organizacije, ustanovljen s pogodbo, ki tej organizaciji služi kot ustavni okvir. Za Varnostni svet torej veljajo določene ustavne omejitve, ne glede na to, kako široke so njegove pristojnosti po ustavi. [...] Kakorkoli že, niti besedilo niti duh Ustanovne listine ne pojmujeta Varnostnega sveta kot *legibus solutus* (ki ga pravo ne zavezuje)« (prav tam).

Svet je prav tako politični organ. V njem sedijo politiki, tj. predstavniki vseh držav članic na ravni ministrov (drugi odstavek 16. člena PEU). Gre za institucijo z veliko pristojnosti (glej Craig in de Búrca 2011a, 44–45), med katerimi velja posebej omeniti njegovo vlogo sozakonodajalca in – v kontekstu te disertacije pomembna – znatna pooblastila na področju SZVP. Brez težav mu nalepimo oznako glavne institucije sprejemanja zunanjepolitičnih odločitev.¹⁶² V formaciji Sveta za zunanje zadeve – v sestavi zunanjih ministrov držav članic in pod predsedovanjem visokega predstavnika Unije (glej šesti in deveti odstavek 16. člena PEU) – zunanji ministri odločajo tudi o uporabi (avtonomnih ali implementacijskih) omejevalnih ukrepov (na podlagi predvsem 29. člena PEU; npr. Svet 2014u) ter o sprejetju uredb o omejevalnih ukrepih (katerih podlaga je v 215. členu PDEU; npr. Svet 2014v).

¹⁵⁹ Tako npr. McDougal in Reisman 1968, 9; Chiroux 1972, 351; Gowlland-Debbas 1990, 455; Franck 1993, 84; Tehindrazanarivelo 2004, 274; Zemanek 2007; Weiß 2008, 76; Forcese in Roach 2010, 228.

¹⁶⁰ Tako npr. Bedjaoui 1993, 87; 1994, 29; Bothe 1993, 69; Gowlland-Debbas 1994b, 662; Graefrath 1995, 66; Roberts 1995, 286–293; Akande 1997, 315; Doehring 1997, 108; Lamb 1999, 365; Normand 1999, 24; O’Connell 2002, 64; Davidsson 2003, 1; de Wet 2004, 180; 2009a, 143; Schott 2007, 27; Tridimas in Gutierrez-Fons 2008, 690; Weiß 2008, 53; López-Jacoiste 2010, 280; Tzanakopoulos 2011, 94–109; Saliba 2012; Velásquez Ruiz 2012, 233–234.

¹⁶¹ O tem, da »ni dihotomije med diskrecijsko pristojnostjo in vladavino prava«, kajti diskrecija »obstaja zgolj znotraj prava«, Brownlie 1994, 95.

¹⁶² Pri tem ne gre odmisлити Evropskega sveta, ki na najvišji politični ravni določa strategijo in usmerja delovanje EU na področju SZVP (glej tudi poglavje 3.2.1.3).

Upoštevajoč pristojnosti, ki jih ima Svet na zunanjepolitičnem področju, se glede njegovega delovanja velja vprašati, ali obstajajo meje, na katere mora paziti, jih upoštevati in spoštovati, in katere so to. Podobno kot Ustanovna listina omogoča Varnostnemu svetu prožnost, tudi primarna zakonodaja EU dopušča Svetu široko polje proste presoje, znotraj katerega se giblje. Ko se v Svetu razmišlja, razpravlja in odloča o uporabi omejevalnih ukrepov, se ni mogoče izogniti političnim premislekom. Podobno kot Varnostni svet tudi Svet pri izvajanju svojih pristojnosti ni neomejen. EU se odlikuje kot izrazita »pravna« integracija (glej npr. Allott 2004, 247; Fassbender 2004, 883). Podrobno dodelana (primarna in sekundarna) zakonodaja ter bogata sodna praksa, ki pomembno sooblikuje normativno podlago EU, sestavljata pravni okvir, znotraj katerega deluje Svet in na katerega je vezan tudi pri uporabi omejevalnih ukrepov.

V sicer zgolj omejeni možnosti sodne presoje zakonitosti zunanjepolitičnih odločitev Sveta – tj. tistih sklepov Sveta, ki predvidevajo individualne omejevalne ukrepe (275. člen PDEU; četrti odstavek 263. člena PDEU), in v dopustnosti sodne presoje zakonitosti njegovih zakonodajnih in drugih aktov (prvi odstavek 263. člena PDEU) ter v njihovi razlagi, ki je prav tako v rokah Sodišča EU (v postopku prehodnega odločanja; 267. člen PDEU), gre najti ključno razliko med obema pristojnima organoma uporabe institucionaliziranih sankcij v OZN in EU. Meddržavno sodišče nima teh pristojnosti, čeprav je v sprejetih sodbah in svetovalnih mnenjih ter v ločenih mnenjih sodnikov (glej npr. odklonilno ločeno mnenje sodnika Fitzmauricea, Meddržavno sodišče 1971, 294, 115. točka; pritrdilno ločeno mnenje sodnika Shahabuddeena, Meddržavno sodišče 1992a, 32; 1992b, 142; in odklonilno ločeno mnenje sodnika Weeramantryja, kjer je poudaril, da se pristojnosti Varnostnega sveta »morajo izvajati v skladu z uveljavljenimi načeli mednarodnega prava«, Meddržavno sodišče 1992a, 65; 1992b, 175) že opozorilo na omejitve pristojnosti Varnostnega sveta. V svetovalnem mnenju v zadevi *Razlaga Sporazuma z dne 25. marca 1951 med Svetovno zdravstveno organizacijo in Egiptom* (1980b, 89–90, 37. točka) je poudarilo, da so mednarodne organizacije »subjekti mednarodnega prava in kot take jih zavezujejo vse obveznosti, določene s splošnimi pravili mednarodnega prava, njihovimi ustavami ali z mednarodnimi sporazumi, katerih stranke so«. Opredelilo je torej vire mednarodnega prava, ki jih morajo mednarodne organizacije pri svojem delovanju spoštovati: ustanovni akt, mednarodne sporazume, katerih pogodbenice so, in splošna pravila mednarodnega prava. Sodišče EU pa na omejitve pristojnosti Sveta ne le opozarja, ampak presoja spoštovanje teh omejitev in, če najde kršitve, razglasi izpodbijani akt za ničnega (glej prvi odstavek 264. člena PDEU).

Delovanje obeh organov je na področju oblikovanja in vodenja sankcijske politike izredno prepleteno (podrobneje v 5. poglavju te disertacije). V zvezi z institucionaliziranimi sankcijami, ki jih sprejme Varnostni svet, Svet pa jih prenese v pravni red EU in s tem omogoči njihovo izvajanje, je prepletenost in interakcija obeh organov očitna. Svet je v tem primeru vezan na sprejete sankcijske ukrepe Varnostnega sveta. Ko Varnostni svet sprejme individualne ciljne sankcije je naloga Sveta zgolj uporabiti funkcijo *copy-paste*, torej prepisati v svoj seznam identificirane posameznike in subjekte, katerim se izrečejo sankcijski ukrepi. Pri uporabi avtonomnih omejevalnih ukrepov hipoma morda ni mogoče ugotoviti prepletenosti Varnostnega sveta in Sveta. Povezanost med obema organoma postane vidna, ko se vprašamo, zakaj EU – in ne Varnostni svet – sprejema omejevalne ukrepe. Slednji je namreč pri reševanju konkretne mednarodne situacije bodisi nemočen zaradi uporabe ali pretnje veta oziroma ohromljen nezadostne večine bodisi je zaradi istih mehanizmov sposoben sprejeti sankcijske ukrepe le v določenem (kompromisnem) obsegu, EU pa z avtoriteto doseženega soglasja lahko naredi korak dlje in sprejme obsežnejše ali dodatne (ter s tem avtonomne) sankcijske ukrepe.

Normativna podlaga OZN in EU torej deluje v okviru dveh logik: pravne in politične (tako v zvezi z Ustanovno listino Dupuy 1997, 28; prim. Koskenniemi 1996, 484). Pravna logika je namenjena vzpostavitvi načel in postopkov, s katerimi se omejuje Varnostni svet in Svet ter s tem izvaja nadzor nad njunimi dejavnostmi; politična logika pa se kaže pri izvajanju njune diskrecije v okviru oblikovanja in vodenja sankcijske politike. Prožnost normativne ureditve obema pristojnima organoma omogoča odločanje po prostem preudarku. Sočasno pa ju njuna politična narava ne razbremeni spoštovanja pravnega okvira in izvajanja pristojnosti znotraj tega okvira. V nasprotnem primeru bi bila na tialu zakonitost in legitimnost njunega delovanja.

Z zakonito in legitimno uporabo institucionaliziranih sankcij se vloga OZN in EU v mednarodnih odnosih krepi. Cronin in Hurd (2008a, 200–201) utemeljujeta svoje stališče o povečanju avtoritete Varnostnega sveta z razširjenim obsegom njegovega delovanja in z večjimi obveznostmi, ki jih nalaga državam članicam, med drugim na področju terorizma, z uporabo institucionaliziranih sankcij v primerih hujših kršitev človekovih pravic in s preganjanjem osumljenih vojnih hudodelstev (prav tam; o proliferaciji ukrepov, sprejetih po VII. poglavju, Nasu 2009, 124). Čeprav je Varnostni svet ustvaril te obveznosti na mehak način, brez prisile in brez izrecne ali nakazane grožnje državam, če teh obveznosti ne bodo sprejele, do širokega nasprotovanja držav članic, ki bi bržkone pomenilo zmanjšanje kredibilnosti in avtoritete Varnostnega sveta, ni prišlo (prav tam, 201). Za izvajanje tako odgovorne naloge, kot je varovanje mednarodnega miru in varnosti, sta ključni zaupanje držav članic in mednarodne javnosti v njegovo delovanje ter prepričanje, da ta organ deluje v javnem in dolgoročnem

interesu mednarodne skupnosti, kar olajša tudi izvajanje sprejetih odločitev (Miller 2003, 47; glej tudi Herdegen 1994, 154; Stenhammar 2010, 127). Prav zaupanje je Meddržavno sodišče v Haagu izpostavilo kot »neodtujljivi del mednarodnega sodelovanja, še posebej v času, ko je to sodelovanje na številnih področjih čedalje bolj bistveno« (1974a, 268, 46. točka; 1974b, 473, 49. točka). Tudi Svet mora s svojimi odločitvami uživati zaupanje državljanov Unije in drugih institucij, če naj njegovi ukrepi ne bodo osporavani. Obe instituciji si morata zaslužiti to zaupanje tudi na področju oblikovanja in vodenja sankcijske politike. To pa je mogoče le, če sprejeti sankcijski režimi izpolnjujejo standard zakonitosti in legitimnosti.

Odločitve Varnostnega sveta so obvezujoče, dokler deluje v mejah svojih pristojnosti (Nolte 2000, 320), sprejeti ukrepi pa imajo pravne učinke (Akram in Haider Shah 2005, 439; López-Jacoiste 2010, 279). Zato ni nepomembno vprašanje omejitev njegovega delovanja pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike. Ko so v času pogajanj o besedilu Ustanovne listine nekatere delegacije predvsem manjših in srednje velikih držav izrazile zaskrbljenost nad širokimi pristojnostmi Varnostnega sveta, so bili njihovi pomisleki odpravljeni s pojasnilom, da besedilo že vključuje potrebne omejitve (Akande 1997, 315; Gordon 2012, 609). Iz *travaux préparatoires* je razvidna tudi odklonitev možnosti, da bi se Meddržavnemu sodišču zaupalo izvajanje nadzora nad zakonitostjo resolucij Varnostnega sveta (Tzanakopoulos 2011, 54). Zato pa so manjše države uspele z vključitvijo omembe človekovih pravic in mednarodnega prava v zadnjo verzijo osnutka Ustanovne listine na konferenci v San Franciscu (Månsson 2007, 237). Ustanovna listina je navkljub temu ostala v veliki meri izvorni predlog štirih držav, pripravljen v Dumbarton Oaksu (podrobneje prav tam). Čeprav se je pisala v okoliščinah, drugačnih od današnjih (Tzanakopoulos 2011, 55), si je bilo že tedaj težko zamisliti, da bi jo toliko držav podpisalo in ratificiralo, če bi Varnostnega sveta mednarodno pravo ne zavezovalo (Gordon 2012, 643). Varnostni svet namreč ni »osamljen avtonomni satelit, ki bi se odločal po lastni volji« (Olivier 2004, 405) oziroma se o njem ne razmišlja kot o »*Machiavellijevem vladarju*, ki ne more škoditi« (Halberstam in Stein 2009, 16).

V zgodnejši fazi obstoja OZN so razprave o omejitvah pristojnosti Varnostnega sveta iz VII. poglavja Ustanovne listine obstajale pretežno na abstraktni ravni. Njegovo ohromljeno delovanje v ozračju hladne vojne je pustilo svoj pečat tudi na področju uporabe institucionaliziranih sankcij. Te so bile sprejete le v dveh situacijah (tj. proti Južni Rodeziji in Južni Afriki). Nelahko vprašanje določitev omejitev, ki naj bi jih imel Varnostni svet pri uporabi teh sankcij, se je začelo resneje postavljati ter je postalo pereče z aktivnejšim in složnejšim Varnostnim svetom pri varovanju mednarodnega miru in varnosti (Gordon 2012, 615). Takrat je ta razprava prešla iz abstraktne sfere v obravnavo konkretnih mednarodnih situacij (prav tam,

622). Čeprav je Varnostni svet še vedno nemalokrat ujet v svoji nemoči preseganja zasledovanja lastnih interesov stalnih članic, ki se kažejo skozi »prijateljstva« oziroma »zaveznitva« (primer nezmožnosti uporabe institucionaliziranih sankcij proti Izraelu zaradi podpore ZDA in proti Siriji zaradi podpore Rusije), oziroma je ujet v svoji institucionalni šibkosti (primer nezmožnosti uporabe institucionaliziranih sankcij proti stalni članici, denimo Rusiji zaradi dogodkov v Ukrajini), ne gre prezreti tvornejšega posega po orodjih, ki mu jih nudi VII. poglavje Ustanovne listine. Tudi zato je določitev omejitev njegovih pristojnosti, čeprav nelahka, nujna za potrebe vzpostavitve standarda ravnanja Varnostnega sveta, pa tudi pristojnih organov drugih mednarodnih organizacij, pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike. Kot je bilo že poudarjeno, si ni mogoče zamisliti, da bi organ s tako širokimi pristojnostmi z namenom varovanja mednarodnega miru in varnosti vendarle ne imel omejitev oziroma da te omejitve ne bi bile vnaprej določene.

Nekatera določila Ustanovne listine s svojo neopredeljenostjo oziroma ohlapnostjo sicer lahko pritrdijo stališčem o nevezanem delovanju Varnostnega sveta, konkretno, pri uporabi institucionaliziranih sankcij, oziroma širše, v okviru VII. poglavja Ustanovne listine. Prvič, 41. člen Ustanovne listine primeroma navaja ukrepe, ki jih Varnostni svet lahko sprejme, pri tem pa ne omenja vsebinskih omejitev oziroma ne daje usmeritev pri sprejetju institucionaliziranih sankcij (npr. Gordon 2012, 608). Zdi se, da je Varnostnemu svetu omogočena povsem svobodna izbira prisilnega ukrepa, intenzitete in obsega njegove uporabe ter dolžine trajanja (Gill 1995, 48; Köchler 1995, 125; Kondoch 2001, 283; López-Jacoiste 2010, 277; Stenhammar 2010, 128). Drugič, omejitve VII. poglavja Ustanovne listine so povezane le s postopkovnim elementom – načinom glasovanja v Varnostnem svetu, kajti za potrditev obstoja sprožilne situacije iz 39. člena Ustanovne listine in posledično za sprejetje institucionaliziranih sankcij je potrebna zadostna večina, ki ne sme vključevati negativnega glasu stalne članice (glej tretji odstavek 27. člena Ustanovne listine); pravo je torej tisto, »kar Varnostni svet reče, ko stalne članice soglašajo, ne glede na njegovo vsebino« (Pellet 1991, 490). Tretjič, odsotnost sodnega nadzora nad obvezujočimi resolucijami Varnostnega sveta (Tzanakopoulos 2011, 55) doprinese k razmišljanjem o nevezanosti tega organa. Četrtoč, cilji (1. člen) in načela (2. člen) Ustanovne listine so že pregovorno abstraktne izjave (npr. Gordon 1994, 562; Craven 2002, 51), so nedoločeni (Koskenniemi 1995, 327), preveč ohlapni in preširoko zastavljeni (Halberstam in Stein 2009, 18; López-Jacoiste 2010, 296), v določeni meri »kontradiktorni in dvoumni« (Davidsson 2003, 19; Weiß 2008, 79), da bi se jih dalo uporabiti kot konkretne vsebinske omejitve pristojnostim Varnostnega sveta. Ustanovna listina narekuje le »spodbujanje sodelovanja« ter omenja »splošne obljube in dolžnosti« brez podrobnejših usmeritev

(Vradenburgh 1991, 186, 190). Načela, ki naj se spoštujejo pri doseganju teh ciljev, so namenjena predvsem ravnanju držav članic in ne OZN (Akande 1997, 317).¹⁶³ Ustanovna listina omenja dva načina varovanja mednarodnega miru in varnosti: z izvajanjem učinkovitih kolektivnih ukrepov in s prizadevanjem za mirno reševanje sporov (prvi odstavek 1. člena Ustanovne listine), spoštovanje načel pravičnosti in mednarodnega prava se nanaša le na drugi način (Martenczuk 1999, 545; *Hinojosa Martínez* 2008b, 349; Gowlland-Debbas 2010, 129). Krovni cilj, h kateremu stremi Varnostni svet pri svojem delovanju, tj. varovanje mednarodnega miru in varnosti, pa naj bi bil preveč pomenljiv, da bi ga zaradi njega omejevali s spoštovanjem nekaterih standardov (glej Oosthuizen 1999).

Te bodisi pomanjkljivosti bodisi nedoločnosti oziroma pretirane ohlapnosti določil Ustanovne listine so priročno uporabili nekateri strokovnjaki, ki zagovarjajo neomejeno delovanje Varnostnega sveta. Tako je kmalu po ustanovitvi OZN Dulles (1950) poudaril, da Varnostni svet sam odloči o ukrepih, ki jih bo sprejel, medtem ko ugotavlja, ali je situacija zadostila standardu grožnje miru (Dulles 1950, 194–195, v Gordon 2012, 612). Pri tem ga ne usmerjajo pravna načela, temveč »lahko odloči v skladu s tem, kar misli, da je primerno«, torej je »sam sebi pravo« (prav tam). K temu gre dodati znano ugotovitev Kelsna, da sprožilne situacije 39. člena Ustanovne listine ne pomenijo ohranitve ali vzpostavitve prava, temveč miru, »kar ni nujno identično s pravom« (Kelsen 2000, 294). V tem kontekstu je nemalokrat omenjen prvi odstavek 1. člena Ustanovne listine, ki na prvo mesto postavlja prav cilj varovati mednarodni mir in varnost. Razlaga, po kateri naj bi se delovanje ZN »v skladu z načeli pravičnosti in mednarodnega prava« nanašalo samo na področje mirnega reševanja sporov iz VI. poglavja Ustanovne listine, naj bi pritrjevala stališču, da je Varnostni svet pri izvajanju kolektivnih ukrepov iz VII. poglavja Ustanovne listine razbremenjen spoštovanja omenjenih načel (Kennedy 1993, 906; Kelsen 2000, 294–295).

V sodobnosti je prevzel vlogo »hudičevega odvetnika« ZN Oosthuizen (1999), ki zagovarja neomejenost Varnostnega sveta pri varovanju mednarodnega miru in varnosti. Svoje stališče utemeljuje s sklicevanjem na jezikovno in sistematično razlago Ustanovne listine, ki ne vsebuje izrecnih določil o omejitvah pristojnosti Varnostnega sveta niti implicitnega sklicevanja nanje (prav tam, 562–563). Oosthuizen leta 1999 prevzame argument Kelsna iz leta 1950, ko opozori, da 25. člen Ustanovne listine, ki državam nalaga izvršitev odločitev Varnostnega sveta, ne zahteva njegovega delovanja v skladu z mednarodnim pravom (prav tam, 555–556). Cilji in

¹⁶³ Ta načela so potrjena s sprejetjem Deklaracije o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami v skladu z Ustanovno listino Združenih narodov (Generalna skupščina 1970).

načela Ustanovne listine ne omejujejo Varnostnega sveta, temveč celo širijo njegove pristojnosti (prav tam, 562). Ni izključeno, da ta organ pri izvajanju sankcijske politike ne bi spoštoval denimo pravice do samoodločbe naroda, ker bi to lahko pomenilo grožnjo ali kršitev miru, ali da bi s sprejetimi sankcijami kršil človekove pravice in humanitarno pravo (prav tam, 562–563). Priročen je tudi argument, da je Varnostni svet namenoma izvzet iz pravnih omejitev pri izvajanju svoje naloge varovanja miru in varnosti, ker to nalogo najbolje izvaja, če se samostojno in svobodno odloča, kdaj, proti komu in s katerimi ukrepi bo odgovoril na ugotovljeni obstoj sprožilne situacije 39. člena Ustanovne listine.

Prepričanje, da je ta organ razbremenjen spoštovanja mednarodnega prava prav zaradi izvajanja tako odgovorne naloge, so delili še nekateri drugi avtorji. Martenczuk je izhajal iz že omenjenega stališča, da Ustanovna listina »daje prednost mednarodnemu miru pred mednarodno pravičnostjo« (1999, 546). Zato se mu zdi razumljivo, da Varnostnemu svetu v obsegu, kot je potreben za odstranitev grožnje mednarodnemu miru in varnosti, ni treba spoštovati pravic, ki jih imajo države po mednarodnem pravu (prav tam, 544–546). V teh primerih je celo dvomil, da bi bil Varnostni svet omejen s kognitivnimi normami mednarodnega prava (prav tam, 545–546). Gill (1995, 61–64) ugotavlja, da »sam pojem prisilnih ukrepov nakazuje, da je Varnostni svet pristojen poseči, omejiti ali začasno ustaviti pravice, ki jih države praviloma imajo po običajnem in pogodbenem mednarodnem pravu« (prav tam, 61–62). Te pristojnosti ne išče v načelu primarnosti, torej v 103. členu Ustanovne listine, temveč implicitno izhaja iz njenega VII. poglavja (prav tam, 62). Vradenburghova je opozarjala na izostanek omembe človekovih pravic v tem poglavju Ustanovne listine (1991, 175, 177, 180 in 183). Odgovornost za uporabo institucionaliziranih sankcij Varnostnega sveta in za morebitne učinke, ki jih te sankcije imajo, pa je prenesla kar na civilno prebivalstvo, ker z neizvajanjem civilne nepokorščine podpira dejavnosti tarče, ki so privedle do uporabe teh ukrepov (prav tam, 198–201). Ob siceršnjem zavedanju, da bi bilo treba sankcijski režim v boju proti terorizmu zaradi kršitev človekovih pravic in posledičnega spodkopavanja legitimnosti sistema kolektivne varnosti ZN vendarle spremeniti, je tudi Aust sledil prvenstveni in temeljni nalogi varovanja mednarodnega miru in varnosti, zaradi katere ima Varnostni svet možnost odstopiti od spoštovanja človekovih pravic, če bi to bilo potrebno (2008, 75–76; prim. Lysen 2003, 294). Izpostaviti velja tudi dokaj osamljeni pristop, ki institucionalizirane sankcije Varnostnega sveta razume v kontekstu gospodarske vojne in jih zato podvrže presoji skladnosti z mednarodnim humanitarnim pravom (Stenhammar 2010, 128). Odgovornost za naložene sankcije Stenhammar pripiše državam članicam, ki so potrdile zakonitost sprejetih ukrepov in njihovo obvezujočo naravo ter se z aktivnim sodelovanjem pri njihovem izvajanju odpovedale

morebitnim ugovorom zoper te sankcije, sicer bi se morale bodisi sklicevati na *ultra vires* delovanje Varnostnega sveta bodisi izstopiti iz svetovne organizacije (prav tam, 133, 138–139).

Ta »nevzdržna« (Cameron 2005, 186), »skoraj nepredstavljava« (Akande 1997, 314) stališča o (povsem ali v znatni meri) neomejujočem delovanju Varnostnega sveta so v manjšini. Kot slikovito zapiše Koskenniemi (1995, 327) s sklicevanjem na Harta (1994, npr. 26, 29), »se ukazi roparja ne spremenijo v pravo zgolj zato, ker slučajno v bližini ni policije«. »Članstvo v ZN ne pomeni več potrjevanja suverena statusa in ščita pred neželenimi vtikanji v notranjo pristojnost države« (Slaughter 2005, 627). Sodobno mednarodno okolje in današnje mednarodne situacije narekujejo dinamično razumevanje delovanja OZN, ki preseže omejeno zgodovinsko perspektivo. V 21. stoletju je članstvo v svetovni organizaciji treba razumeti kot pravico in odgovornost sodelovanja z drugimi članicami ter sprejemanja odločitev, kot se je izrazila Slaughter (prav tam), »proti grožnjam človekove varnosti kadar koli in kjer koli se pojavijo«. Hkrati pa ne gre pozabiti, da ima Varnostni svet dolžnost, ki se ji v današnjem razvoju in razumevanju pomena zaščite prebivalstva oziroma mednarodne skupnosti pred izzivi mednarodnemu miru in varnosti prav tako ne more izogniti – tj. da pri svojem delovanju tudi sam spoštuje temeljne standarde.

Odločitve Sveta, ki jih sprejema o omejevalnih ukrepih, v obliki sklepov in uredb, so prav tako obvezujoči akti. V zvezi z omejitvami, ki izhajajo iz normativne podlage obeh mednarodnih organizacij, je opazna razlika med Ustanovno listino in primarno zakonodajo EU, ki jo gre pripisati tudi statičnosti Ustanovne listine, katere besedilo je z izjemo treh revizij ostalo nedotaknjeno, in izredni dinamiki primarne zakonodaje EU, ki se je od ustanovitve EGS že večkrat spremenila in dopolnila ter s tem prilagodila novim izzivom sodobnega okolja ter potrebam in interesom držav članic. Drugo razliko je mogoče opaziti ob pregledu ureditve institucionaliziranih sankcij v Ustanovni listini in ureditve omejevalnih ukrepov v pravu EU. Vsebina razkrije skopost ureditve tega orodja in instituta v okviru OZN ter podrobnejšo ureditev teh ukrepov v EU z dodatno kakovostno razliko, ki jo omogoča vloga Sodišča EU. »[N]otranjo omejitev« uporabi omejevalnih ukrepov postavlja »*ex ante* mehanizem« varstva temeljnih pravic v 6. členu PEU (Paladini 2011, 281–283) in »*ex post* mehanizem« sodne presoje zakonitosti aktov o individualnih omejevalnih ukrepih na podlagi četrtega odstavka 263. člena PDEU (prav tam, 283–285).

Primarna zakonodaja EU, še posebej po uveljavitvi Lizbonske pogodbe, jasno poudarja zavezanost EU miru in vrednotam, kot so svoboda, demokracija, spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter vladavina prava (glej preambula, 2. člen, peti odstavek 3. člena ter 21.

in 23. člen PEU). Normativna ureditev torej izrecno odkazuje na EU kot unijo vrednot, ki imajo ključno nalogo usmerjati in voditi delovanje EU tudi izven njenih meja (Leino 2008, 261).

EU veže pogodbeno in običajno mednarodno pravo (glej npr. Ahmed in de Jesús Butler 2006, 777–792), kar je potrjeno tudi v praksi Sodišča EU (glede pogodbenega mednarodnega prava glej npr. Sodišče Evropskih skupnosti 1974, 13. točka; glede običajnega mednarodnega prava glej npr. Sodišče Evropskih skupnosti 1998; tudi 1982; 18. točka; Wouters in van Eeckhoutte 2002). K spoštovanju načel Ustanovne listine in mednarodnega prava jo obvezuje tudi PEU (glej prvi odstavek 21. člena). Ko sprejema omejevalne ukrepe, Svetvodijo načela, kot so »vladavina prava, univerzalnost in nedeljivost človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spoštovanje človekovega dostojanstva, enakost in solidarnost ter spoštovanje načel Ustanovne listine Združenih narodov in mednarodnega prava« (prvi odstavek 21. člena PEU o načelih zunanjega delovanja EU v zvezi s 23. členom PEU). Obstoj vsebinskih omejitev pristojnosti Sveta je zavoljo njene normativne ureditve in sodne prakse lažje ugotovljiv.

Če bi EU še vedno temeljila na Rimski pogodbi, bi zaman iskali omembo »osrednjega načela« vladavine prava (Lenaerts 2007, 1625) in sklicevanje na spoštovanje človekovih pravic. Razvoj, ki ga je EU naredila na poti preobrazbe iz gospodarske skupnosti v unijo vrednot, je ogromen in opazen. V EU so se splošna načela sprva razvijala kot »nezapisana načela« (Arnull 2006, 335; Accetto 2007, 213), s katerimi je Sodišče Evropskih skupnosti zapolnjevalo praznine, s kodifikacijo pa so postala merilo presoje veljavnosti aktov institucij EU in razlage njenega prava (podrobneje Accetto 2007, 213–227). Sodišče Evropskih skupnosti je začelo sooblikovati tedanjo EGS v vladavini prava naklonjeno skupnost. V sodbi v zadevi Parti écologiste »Les Verts« je opredelilo to skupnost kot »pravn[o] skupnost, saj se niti države članice niti institucije ne morejo izogniti nadzoru skladnosti svojih aktov s temeljno ustavno listino, to je Pogodbo. Pogodba je [...] oblikovala popoln sistem pravnih sredstev in postopkov, ki Sodišču omogočajo nadzor nad zakonitostjo aktov, ki so jih sprejele institucije« (Sodišče Evropskih skupnosti 1986, 23. točka). Ta opredelitev se EU drži še danes (glej npr. Sodišče Evropskih skupnosti 2008b, 281. točka; Sodišče 2014b, 163. točka; glej tudi Lenaerts 2007).

Človekove pravice so v evropski kulturi dosegle »ikonografski položaj« (Weiler 2001, 227; 2004, 59). Spoštovanje temeljnih pravic je bilo še pred izrecno omembo v primarni zakonodaji pripoznano kot »sestavni del splošnih pravnih načel, katerih varstvo zagotavlja Sodišče Evropskih skupnosti« (Sodišče Evropskih skupnosti 1970, 4. točka; glej tudi 1969, 7. točka; 1974, 13. točka), pri njihovem zagotavljanju se je izhajalo iz skupnih ustavnih izročil držav članic, usmeritve pa so nudile tudi različne mednarodne pogodbe s področja varstva človekovih pravic, pri katerih so države članice sodelovale ali h katerim so pristopile, predvsem EKČP

(Sodišče Evropskih skupnosti 1974, 12. in 13. točka). Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe je (p)ostal pomemben zlasti 6. člen PEU, ki z različnimi (komplementarnimi) viri in načini varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jih EU priznava (podrobneje Pernice 2008; di Federico 2011; tudi Weiß 2011, 66–68), postavlja »'evropski standard' varstva človekovih pravic« (Khaliq 2008, 53): (1) prek Listine EU o temeljnih pravicah (glej Jacobs 2002; Snell 2008, 634; Douglas-Scott 2011, 650–658; Paladini 2011); (2) prek splošnih pravnih načel, med katere uvršča temeljne pravice, ki jih zagotavlja EKČP in kakor izhajajo iz skupnega ustavnega izročila držav članic (Douglas-Scott 2011, 669–673); in (3) z možnostjo pristopa EU k EKČP.¹⁶⁴ Pri uveljavitvi in varstvu človekovih pravic v pravnem redu EU ima še danes ključno vlogo Sodišče EU. Tudi podrobno vsebino pravic, svoboščin in načel iz Listine EU o temeljnih pravicah, s katero je EU pridobila »svoj katalog pravic«, z razlago zapolnjuje prav Sodišče (Rosas 2011a, 7).

Evropski svet in Svet sta večkrat potrdila pomen spoštovanja in varovanja človekovih pravic. Tako je Svet v Deklaraciji človekovih pravic leta 1986 poudaril, da sta »[t]rajni mir in varnost [...] nedosegljiva brez univerzalnega uživanja človekovih pravic« (Svet 1986). Evropski svet pa je nekaj let kasneje v enako poimenovani deklaraciji opredelil »spoštovanje, spodbujanje in varovanje človekovih pravic« za »bistveni del mednarodnih odnosov in eden temeljev evropskega sodelovanja kot tudi odnosov med Skupnostjo in njenimi državami članicami ter drugimi državami« (Evropski svet 1991, 25). EU se torej ne čuti dolžna spoštovati človekove pravice samo v okviru delovanja na svojem ozemlju, temveč tudi širše. Človekove pravice jo vodijo pri njenem zunanjepolitičnem udejstvovanju (glej 21. in 23. člen PEU; podrobneje Napoli 1995; Neuwahl 1995; Brandtner in Rosas 1998; Smith 2001, 186–188; Manners 2008a, 51; Forsythe 2012, 173–176). Pri uporabi omejevalnih ukrepov jo v njenih vlogah nosilke institucionaliziranih sankcij, implementacijske sile, ko te sankcije sprejme Varnostni svet, ter varuhinje zakonitosti in soustvarjalke legitimnosti, ko s sodno presojo zakonitosti odločitev o

¹⁶⁴ Podrobneje o pristopu EU k EKČP pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe glej mnenje Sodišča Evropskih skupnosti 1996a; o ureditvi po uveljavitvi Lizbonske pogodbe glej npr. di Federico 2011, 45–52; Douglas-Scott 2011, 658–669; Jacqué 2011; Eckes 2013, 95–98. O posledicah pristopa EU k EKČP glej med drugim O'Meara 2011. V primarni zakonodaji EU je predpisan poseben postopek, po katerem lahko pristopi EU k EKČP le, če Svet o tem soglasno odloči po tem, ko je prejel odobritev Evropskega parlamenta, ter so to odločitev potrdile države članice v skladu s svojimi ustavnimi zahtevami, pri tem pa se lahko Sodišče vpraša za mnenje o skladnosti predvidenega sporazuma s primarno zakonodajo (glej šesti in osmi odstavek 218. člena PDEU in Protokol (št. 8) o členu 6(2) PEU o pristopu Unije k EKČP) – kar je Evropska komisija tudi storila in prejela odklonilno mnenje Sodišča; glej Sodišče 2014b). O prepletanju dveh, do sedaj ločenih in neodvisnih regionalnih režimov človekovih pravic, »strasbourškem režimu« in »luksemburškem režimu« glej Harpaz 2009b. O razvoju človekovih pravic v okviru EU s poudarkom na EKČP kot viru temeljnih pravic, ki jih pripozna tudi EU, podrobneje prav tam, zlasti 107–115; di Federico 2011, 16–22.

sprejetju individualnih omejevalnih ukrepov vpliva na ureditev uporabe institucionaliziranih sankcij v okviru OZN, obvezujeta načeli varstva človekovih pravic in vladavine prava (Svet 2004b, 7. točka).

4.3.2 Samoomejitve

Pri proučevanju omejitev pristojnosti Varnostnega sveta in Sveta pri uporabi institucionaliziranih sankcij ne smemo prezreti stališč in prakse obeh organov, iz katerih je zaznati veliko mero samoomejevanja pri izvajanju njune diskrecijske pravice znotraj prožne normativne ureditve. Sočasno ta samoomejevanja nakazujejo, kje iskati omejitve pristojnosti obeh organov pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike.

»[N]araščajoča stopnja kritičnega samozavedanja«, ki jo je Reinisch (2001a, 852) zaznal pri OZN, ni zaobšla njenega poglavitnega organa za varovanje mednarodnega miru in varnosti. Samoomejitve so pri njegovem delovanju na področju uporabe sankcijskih ukrepov celo tako zaznavne in prisotne, da se omenjajo kot »najpomembnejša omejitev« njegovega delovanja (Bühler 2008, 434).

Svojo zavezo spoštovanju mednarodnega prava, človekovih pravic in mednarodnega humanitarnega prava je Varnostni svet nemalokrat izrazil v resolucijah, s katerimi so bile sprejete institucionalizirane sankcije. V okviru boja proti terorizmu je poudaril pomen krepitev mednarodnega sodelovanja »na podlagi načel Ustanovne listine in norm mednarodnega prava, vključno s spoštovanjem mednarodnega humanitarnega prava in človekovih pravic« (glej resolucijo 1269, Varnostni svet 1999e). S pozivanjem držav naj zagotovijo, da so sprejeti ukrepi v skladu z mednarodnim pravom, posebej mednarodnim pravom človekovih pravic, pravom beguncev in humanitarnim pravom ter z njihovimi obveznostmi po mednarodnem pravu (npr. resolucija 1456, Varnostni svet 2003b, 6. točka; resolucija 1624, Varnostni svet 2005e, 4. točka; resolucija 2178, Varnostni svet 2014g, 5. točka), je izpostavljal odgovornost, ki jo imajo države v boju proti terorizmu. Vendar si je težko predstavljati, da Varnostni svet nalaga obveznosti državam, če v boju proti terorizmu tudi sam nima dolžnosti delovati v skladu z mednarodnim pravom. Temu pritrjujejo tudi poudarki o potrebah po zoperstavljanju grožnjam mednarodnega miru in varnosti, ki jih povzroči terorizem, z vsemi sredstvi, vendar ne neomejeno, temveč v skladu z Ustanovno listino in mednarodnim pravom (prim. resolucije 1373 (Varnostni svet 2001f), 1566 (Varnostni svet 2004g), 1617 (Varnostni svet 2005d) in 1822 (Varnostni svet 2008d); prim. Conte 2010, 395–396).

Varnostni svet je v predsedniški izjavi že spomnil, da je »vladavina prava [...] na mednarodni ravni ključnega pomena za spodbujanje in vzdrževanje miru, stabilnosti in razvoja v svetu« (Varnostni svet 2004f). Čeprav Ustanovna listina tega načela ne omenja, Farralova analiza razprav, ki so potekale med državami članicami Varnostnega sveta glede vzpostavitve ali sprememb sankcijskih režimov, potrjuje povezavo med uporabo institucionaliziranih sankcij in spodbujanjem načela vladavine prava v resolucijah (Farrall 2007, 23–24; npr. glej razpravo po soglasnem sprejetju resolucije 1636 (Varnostni svet 2005f), s katero je Varnostni svet na podlagi poročila neodvisne preiskovalne komisije o terorističnem napadu na nekdanjega libanonskega predsednika vlade Haririja sprejel ciljne sankcije; Varnostni svet 2005g, 8). Iz sprejetih resolucij Varnostnega sveta je mogoče potegniti sklep, da se Varnostni svet (sicer sporadično) sklicuje tudi na načelo vladavine prava. Tako je v resoluciji 1345 (Varnostni svet 2001b, 5. točka) izrazil podporo prizadevanjem Makedonije in ZRJ, da končata nasilje v skladu z vladavino prava. V resolucijah 1807 (Varnostni svet 2008c) oziroma 2136 (Varnostni svet 2014b) ob tem, ko je sprejel oziroma obnovil sankcije proti Demokratični republiki Kongo, ni pozabil poudariti primarne odgovornosti kongovske vlade za zagotovitev varnosti na njenem ozemlju in zaščito civilistov v skladu s spoštovanjem vladavine prava, človekovih pravic in mednarodnega humanitarnega prava. V resoluciji 2178 (Varnostni svet 2014g) je Varnostni svet poudaril komplementarnost in vzajemno krepitev spoštovanja človekovih pravic, temeljnih svoboščin in vladavine prava z učinkovitimi protiterorističnimi ukrepi ter opozoril na spoštovanje vladavine prava pri učinkovitem preprečevanju terorizma in boju proti njemu. Iz sprejetih resolucij je prav tako mogoče razbrati široko razumevanje koncepta vladavine prava, ki poleg tradicionalne postopkovne dimenzije vključuje tudi vsebinsko razsežnost, tj. varstvo človekovih pravic. Čeprav v resolucijah Varnostni svet nalaga spoštovanje vladavine prava in delovanje v skladu s tem načelom državam, je povsem razumljivo, da to načelo zavezuje tudi njega samega (Farrall 2007, 18).

Samooomejitvena retorika EU je očitna. S sprejetimi Smernicami za izvajanje in ocenjevanje omejevalnih ukrepov (sankcij) v okviru skupne zunanje in varnostne politike EU (Svet 2005b) je Svet sebi omejil pristojnosti pri uporabi omejevalnih ukrepov. Obvezal se je k uvedbi in izvajanju sankcijskih ukrepov v skladu z mednarodnim pravom, spoštovanjem človekovih pravic in načelom sorazmernosti (prav tam, 5, 9.–10. točka; prim. Paladini 2011, 282). Svet se torej zaveda, da pri svojem delovanju na področju uporabe omejevalnih ukrepov ni povsem svoboden, temveč se giblje znotraj polja proste presoje, ki ga spoštovanje človekovih pravic ne zaobide. Spoštovanje človekovih pravic in njihovo spodbujanje, človeška varnost in humanitarni pomisleki, ki so prisotni v zvezi s sprejetjem omejevalnih ukrepov, tudi sicer igrajo

pomembno vlogo v retoriki EU (glej npr. Svet 2014n), čeravno ne izostane doktrinarni očitek o prepadu med retoriko in prakso na tem področju (glej Mayer 2008, 69; tudi Jurado 2006, 119). Privrženost varstvu temeljnih pravic in vladavini prava je očitna tudi ob pregledu ustaljene sodne prakse Sodišča EU s področja uporabe omejevalnih ukrepov (glej npr. Sodišče Evropskih skupnosti 2007c, 51. in 53. točka; 2007d, 78. točka).

Samoomejitve Varnostnega sveta in Sveta niso opazne le v njenem govorništvu, temveč jih je mogoče najti tudi v njuni praksi uporabe institucionaliziranih sankcij. Pri tem velja izpostaviti štiri ključne samoomejitve.

Prvič, prehod iz vseobsežnih sankcij v ciljno usmerjene sankcije s poudarkom na individualnih sankcijah, ki je sledilo splošnemu prepričanju o (humanitarni in siceršnji) neustreznosti vseobsežnih ukrepov pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike (Reinisch 2001a, 871; Farrall 2007, 143; Tehindrazanarivelo 2010, 145; podrobneje v poglavju 3.2.2), gre nedvomno uvrstiti tudi med praktični vidik samoomejevanja (glej Svet 2004b, 3, 6. točka). Ciljne sankcije so neoboroženi prisilni ukrepi, usmerjeni na osebno premoženje in svobodo gibanja pripadnikov vladajočih režimov oziroma odgovornih za povzročitev razlogov, ki narekujejo sprejetje institucionaliziranih sankcij (npr. sankcije v boju proti terorizmu; Varnostni svet 1999d) oziroma omejevalnih ukrepov (npr. proti Belorusiji, Svet 2012e).

Stalne članice Varnostnega sveta so leta 1995 razpravljale o humanitarnih posledicah uporabe institucionaliziranih sankcij in poudarile potrebo po vzpostavitvi takšnega sankcijskega režima, ki bo usmerjen k zmanjšanju nezaželenih stranskih učinkov (Varnostni svet 1995a). To se lahko doseže z objektivno oceno kratkoročnih in dolgoročnih humanitarnih posledic (prav tam). V času trajanja sankcijskega režima je treba spremljati uporabo sankcijskih ukrepov, preverjati njihovo izvajanje na terenu, jih prilagajati potrebam, pri tem upoštevati humanitarne situacije, omogočati neoviran dostop do humanitarne pomoči in hitro proučiti prošnje o humanitarnih izvzetjih (prav tam; prim Svet 2004b, 3). Iz teh upoštevnih pomislekov, ki naj vodijo oblikovanje sankcijske politike, sta očitni dve nadaljnji samoomejitvi: ocena humanitarnih učinkov sprejetih sankcij in politika izvzetij iz sankcijskih režimov.

Drugič, v krog samoomejitev torej spadajo zahteve po ocenah humanitarnih učinkov uporabe institucionaliziranih sankcij (Farrall 2007, 143–144). Varnostni svet je z resolucijo 666 (Varnostni svet 1990e, 3.–4. točka) pozval generalnega sekretarja ZN, naj nemudoma pridobi »informacije o dostopnosti hrane v Iraku in Kuvajtu«, pri tem pa naj se posebej osredotoči na »tiste kategorije oseb, ki bi še posebej lahko trpele«. Z resolucijo 1343 (Varnostni svet 2001a, 13. točka) ga je Varnostni svet pozval k pripravi »preliminarne ocene o morebitnih gospodarskih, humanitarnih in socialnih učinkih« sprejetih ukrepov na prebivalstvo Liberije. V

primeru uporabe institucionaliziranih sankcij proti Sudanu se je Varnostni svet (samo)omejil na diplomatske sankcije (Varnostni svet 1996a, 3. točka). Obsežnejši ukrepi prepovedi vzletanja sudanskih letal z ozemlja držav članic OZN, pristajanja na njihovem ozemlju in letenja čez njihov zračni prostor, sprejeti z resolucijo 1070 (Varnostni svet 1996b, 3. in 4. točka), nikoli niso začeli veljati in se niso izvajali predvsem zaradi ocene predvidenih negativnih humanitarnih posledic, ki bi jih ti ukrepi z oviranjem prevoza bolnikov v kritičnem stanju na zdravljenje v tujino in z oteženima dobavo cepiv in zdravil ter proizvodnjo hrane povzročili civilnemu prebivalstvu (Cortright in Lopez 2000a, 121–123). Tudi Svet se je obvezal k spremljanju in ocenjevanju uvedenih omejevalnih ukrepov (Svet 2005b, 32, 79. točka). V ta namen je ustanovil poseben organ (Delovno skupino svetovalcev za zunanje odnose) za izmenjavo izkušenj in za razvoj najboljših praks pri izvajanju in uporabi teh ukrepov (prav tam).

Tretjo pomembno samoomejitev pomeni politika izvzetij iz sankcijskih režimov, s katerimi želita Varnostni svet in Svet omejiti negativne učinke na civilno prebivalstvo ter spoštovati pravice ciljnih posameznikov in subjektov pri uporabi individualnih ciljnih sankcij (podrobneje de Wet 2001, 281–284; Farrall 2007, 141–142; Matsukuma 2010; tudi Krisch 2012b, 1315). Že pri (prvem) vzpostavljenem sankcijskem režimu proti Južni Rodeziji je Varnostni svet dopustil izjemo od prepovedi vstopa na ozemlje osebam s potnim listom Južne Rodezije iz humanitarnih razlogov (Varnostni svet 1968, 5(a). točka) in izjemo od prepovedi prodaje ali dobave blaga, in sicer glede tistega blaga, ki je namenjeno izključno v zdravstvene namene, izobraževalno opremo in material za uporabo v šolah in drugih izobraževalnih institucijah, ter glede živil ob obstoju posebnih humanitarnih okoliščin (prav tam, 3(d). točka). Od takrat so se izvzeta uveljavila, njihov obseg pa se je razširil (Tehindrazanarivelo 2010, 145, 46. opomba; glej npr. resolucijo 1343, Varnostni svet 2001a, 7(b). in 13. točka).

Sankcijski režim, pri katerem je Varnostni svet izkazal dobršno mero razumevanja obsega in pomena izvzetij, tvorijo institucionalizirane sankcije, sprejete proti Iraku zaradi njegovega napada na Kuvajt (glej npr. Gasser 1996, 890–893). Z resolucijo 666 (Varnostni svet 1990e) je Varnostni svet iz prepovedi trgovanja izvzel dobavo proizvodov, ki se uporabljajo v zdravstvene namene (prav tam, 8. točka), dobavo živil pa je podvrgel odobritvi iz humanitarnih potreb (prav tam, 5. točka). Z resolucijo 986 (Varnostni svet 1995b) je dopolnil izjemo od prepovedi trgovanja z odobritvijo uvoza določenih količin nafte iz Iraka, odstotki od prodaje pa so bili uporabljeni za humanitarne potrebe iraškega prebivalstva. V resoluciji 757 (Varnostni svet 1992d), s katero je Varnostni svet odločil o vseobsežnih gospodarskih sankcijah proti ZRJ, so bila uvedena izvzeta od prepovedi financiranja iz izključno humanitarnih in zdravstvenih razlogov ter za dobavo živil (prav tam, 5. točka; glej npr. Gasser 1996, 893–894). O odobritvi

teh izvzetjih na ravni OZN odločajo sankcijski odbori, katerih naloga je tudi spremljanje humanitarnih posledic uporabe institucionaliziranih sankcij in prilagoditev politike izvzetij glede na razmere na terenu (npr. Varnostni svet 1999a, 11. točka; Conlon 1996, 82–84).

Ko je Varnostni svet (1999a) razpravljal o praktičnih predlogih za izboljšanje delovanja sankcijskih odborov, se je strinjal o izvzetju nekaterih dobrin iz sankcijskih režimov, in sicer hrane, zdravil, zdravstvenih pripomočkov, osnovne ali standardne zdravstvene in kmetijske opreme ter osnovnih ali standardnih predmetov za izobraževanje (prav tam, 16. točka). Soglašal je, da se civilnemu prebivalstvu tarče omogoči dostop do ustreznih sredstev in postopkov za financiranje humanitarnih uvozov (prav tam). Ta izvzetja na načelni ravni so se upoštevala tudi v praksi pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike. Premik od vseobsežnih sankcij k ciljnim sankcijam ni pomenil odstopanja od politike izvzetij. Medtem ko je bilo pod tnalom uporabljenih vseobsežnih sankcijskih ukrepov predvsem civilno prebivalstvo tarče, so pri uporabljenih individualnih ciljnih ukrepih v središču ciljni posamezniki ali subjekti. Tudi če izhajamo iz stališča, da so jim sankcijski ukrepi izrečeni zakonito in utemeljeno, gre z globokimi in »uničujočimi« (Cameron 2003a, 227) učinki, ki jih imajo lahko ti ukrepi na njihovo življenje, upravičiti politiko izvzetij tudi v primerih uporabe te kategorije sankcij.

V boju proti terorizmu je Varnostni svet – sicer šele po dobrih dvajsetih mesecih od prvega seznama osumljenih terorizma z dne 8. marca 2001 – z resolucijo 1452 (Varnostni svet 2002b) od zamrznitve vseh denarnih sredstev, finančnega premoženja in gospodarskih virov izvil sredstva za kritje osnovnih stroškov in sredstva za kritje izrednih stroškov (prav tam, 1. točka). Obe izvzetji je podvrjel različnima postopkoma, ki ju je z naknadnimi resolucijami še izpopolnil (glej resolucijo 1735, Varnostni svet 2006e, 15.–18. točka; resolucija 2161, Varnostni svet 2014e, 62.–64. točka). Država lahko odobri dostop do sredstev, ki jih določi kot potrebna za pokritje osnovnih stroškov (vključno s plačilom hrane, najemnine ali hipoteke, zdravil in zdravstvenih storitev, davkov, zavarovalnih premij, javnih taks, ali sredstev, namenjenih izključno za plačilo strokovnih honorarjev ali stroškov, nastalih v zvezi s pravnimi storitvami; Varnostni svet 2002b, 1(a). točka). O tem obvesti sankcijski odbor prek sprejemne točke (glej Varnostni svet 2014e, 9. in 62.a točka), odločitev pa je potrjena, če odbor (v 48 urah oziroma do treh delovnih dneh od prejema obvestila) tej odločitvi ne nasprotuje (prav tam, 15. točka). Sankcijski odbor mora torej za preprečitev sprostitve sredstev za kritje osnovnih stroškov sprejeti negativno odločitev (prav tam, 16. točka). Drugačen režim velja glede kritja izrednih stroškov. O odobritvi kritja teh sredstev ne odloča država, temveč sankcijski odbor po obvestilu zadevne države (Varnostni svet 2002b, 1.b točka). Prošnjo za izvzetja od zamrznitve sredstev lahko vloži na sprejemno točko tudi ciljni posameznik po predhodni predložitvi te prošnje

državi prebivališča (Varnostni svet 2014e, 9. in 62.a točka). O tej prošnji prav tako odloča sankcijski odbor.

Ker so ciljnim posameznikom v boju proti terorizmu ob zamrznitvah sredstev naložene še prepovedi potovanj, je Varnostni svet predvidel tri možnosti izvzetja tudi glede te sankcije (resolucija 1989, Varnostni svet 2011e, 1.b točka). Do avtomatičnega postopka izvzetja pride v dveh primerih, in sicer če je potovanje ciljnega posameznika nujno zaradi sodnega procesa in zaradi povezave ciljnega posameznika z državo njegovega državljanstva (prav tam). Varnostni svet namreč ne obvezuje države, da prepove ciljnemu posamezniku, ki je njen državljan, vstop na svoje ozemlje oziroma da od njega zahteva, da to ozemlje zapusti. V vseh drugih primerih (denimo zaradi potrebe po potovanju iz zdravstvenih ali verskih razlogov) pa morajo ciljni posameznik, država ali varuh človekovih pravic vložiti prošnjo za izvzetje na sprejemno točko, ta jo posreduje sankcijskemu odboru, ki od primera do primera odloči o utemeljenosti te prošnje glede tranzita ali vstopa v namembno državo (Varnostni svet 2014e, 62.b točka). Sankcijski odbor odobri prošnjo le, če se s tem strinja tudi država tranzita ali država namembnosti (prav tam).

Pri tem ostajajo že omenjene pomanjkljivosti v delovanju sankcijskega odbora »1267« predvsem glede tega, da mu ni treba pojasniti svojih odločitev, da njegove odločitve niso predmet sodnega nadzora in da odloča s konsenzom, kar pomeni, da lahko predstavnik vsake države članice Varnostnega sveta prepreči sprejetje odločitve. Te pomanjkljivosti si deli tudi z drugimi sankcijskimi odbori. Kljub temu je mogoče pritrditi, da se s politiko izvzetij, predvsem z odobritvijo nujnih potovanj (denimo zaradi zdravstvenih razlogov), osnovnih sredstev za življenje in pokritja izrednih stroškov poskuša izboljšati položaj ciljnih posameznikov, v preostalem pa njihovi premoženje, finančna sredstva in gospodarski viri ostajajo zamrznjeni in tako podvrženi sankcijskemu režimu.

Tudi Svet je pri sprejetju individualnih omejevalnih ukrepov pokazal razumevanje politiki izvzetja, ki upošteva »človekoljubne potrebe zadevnih oseb in po potrebi mednarodne obveznosti« (Svet 2005b, 9, 24. točka), in sicer v primerih sprejetja tako implementacijskih kot avtonomnih omejevalnih ukrepov.

Pri sprejetju implementacijskih omejevalnih ukrepov je Svet sledil izvzetjem, ki jih dopušča sankcijski odbor Varnostnega sveta. Ko je v boju proti terorizmu implementiral sankcijske resolucije, ki nalagajo ukrepe ciljnim posameznikom in subjektom, povezanim z Osama bin Ladmom, mrežo Al Kaida in talibani, je uredil tudi možnost določitve izvzetij za sredstva za kritje osnovnih stroškov (npr. hrane, najemnine, zdravljenja in zdravil) in izrednih stroškov (glej Uredba Sveta št. 561/2003, Svet 2003b, ki s 1. členom vstavlja 2.a člen v Uredbo

Sveta št. 881/2002, Svet 2002d). Prav zaradi možnosti izvzetij je Sodišče prve stopnje poudarilo, da namen in učinek zamrznitve sredstev nista nečloveško ali ponižujoče obravnavanje ciljnih posameznikov in subjektov (Sodišče prve stopnje 2005b, 291. točka; 2005c, 240. točka; 2006a, 120. točka). Pred Sodiščem prve stopnje se je izpodbijala uredba o implementacijskih omejevalnih ukrepih tudi zaradi neučinkovitosti izvzetij (Sodišče prve stopnje 2006a). Ayadiju, tunizijskemu državljanu, ki z družino živi na Irskem, so bila zamrznjena sredstva, ker ga je sankcijski odbor označil za posameznika, povezanega z Osamo bin Ladnom. Sodišče prve stopnje je ugotovilo, da »osnovni stroški« v izpodbijani uredbi (Svet 2002d) niso taksativno ali izčrpno naštet, temveč je njihova določitev »v veliki meri prepuščena presoji pristojnih nacionalnih organov, zadolženih za izvajanje izpodbijane uredbe pod nadzorom sankcijskega odbora« (Sodišče prve stopnje 2006a, 119. točka). Irska je dobila dovoljenje sankcijskega odbora, da lahko Ayadiju nakazuje socialne prejemke, s katerimi lahko krije svoje osnovne potrebe in osnovne potrebe svoje družine, sankcijski odbor pa je odobril tudi povišanje zneskov prejemkov (prav tam, 120. točka). Prav tako je presodilo, da izpodbijana uredba ne preprečuje ciljnemu posamezniku opravljanja poklicne dejavnosti, ker se nanaša samo na prejemanje dohodkov iz take dejavnosti (prav tam, 127.–130. točka). Pridobitev dovoljenja za voznika taksija in najem avtomobila (»gospodarski viri«) ter dohodki iz dejavnosti voznika taksija (»sredstva«) so zato praviloma lahko predmet izvzetij od zamrznitve sredstev in gospodarskih virov Ayadija (prav tam, 131. točka).

Pokazatelji spoštovanja politike izvzetij v primerih sprejetja avtonomnih omejevalnih ukrepov so primeroma navedeni sankcijski režimi v boju proti terorizmu (Svet 2001c), proti Slonokoščeni obali (Svet 2010e) in proti Siriji (Svet 2011f).

Pri uporabi avtonomnih omejevalnih ukrepov v boju proti terorizmu (glej Uredba št. 2580/2001, Svet 2001c) Svet ni odstopil od možnosti uporabe izvzetij v humanitarne namene. Pristojne organe držav članic je pooblastil, da lahko izdajo posebna dovoljenja o uporabi zamrznjenih sredstev za nujne potrebe ciljnega posameznika ali njegovih družinskih članov in o izplačilih z zamrznjenih računov, na primer za plačilo davkov in računov za javne storitve (podrobneje prav tam, drugi odstavek 5. člena).

Pri uporabi omejevalnih ukrepov proti Slonokoščeni obali je Svet dopustil državam članicam, da lahko odobrijo izvzetje iz zavrnitve vstopa na svoje ozemlje posameznikom, ki ovirajo proces vzpostavitve miru in dosego nacionalne sprave ter ogrožajo uspešni zaključek volilnega procesa, v primerih, »kadar je potovanje utemeljeno z nujnimi humanitarnimi potrebami ali udeležbo na medvladnih srečanjih« (Svet 2010e, 1. člen). Država članica, ki želi odobriti izvzetje, o tem pisno obvesti Svet (prav tam). Izjema se šteje za odobreno, razen če

članica Sveta ne vloži pisnega ugovora v dveh delovnih dneh po prejemu uradnega obvestila (prav tam). Če je ugovor vložen, Svet za odločitev, da bo predlagano izvzetje odobril, potrebuje kvalificirano večino (prav tam).

Ko je Svet prepovedal izvoz opreme za notranjo represijo v Sirijo, je sočasno uvedel možnost, da pristojni organi držav članic odobrijo izvzetje, če ugotovijo, da je ta oprema namenjena izključno za humanitarne namene ali zaščito (Svet 2011f, tretji odstavek 2. člena). V zvezi z ukrepom zamrznitve sredstev pa je pristojnim organom držav članic dopustil, da odobrijo sprostitev določenih zamrznjenih sredstev ali gospodarskih virov ali razpolaganja z njimi, ko ugotovijo, da so ta sredstva ali viri potrebni med drugim za zadovoljevanje osnovnih potreb ciljnih posameznikov in njihovih družinskih članov ter za kritje izrednih izdatkov (prav tam, 6. člen). O vseh odobritvah mora država članica obvestiti druge države članice in Evropsko komisijo (prav tam). Podobna odstopanja je uvedel tudi pri uporabi avtonomnih omejevalnih ukrepov zaradi razmer v Ukrajini (glej Svet 2014e, 4.–6. člen). Sodišče je (v okviru razlage določila o možnosti odobritve sprostitev nekaterih zamrznjenih sredstev proti Belorusiji; glej Svet 2006a) že imelo priložnost pojasniti, da pristojni organi držav članic pri odločanju o prošnji ciljnega posameznika za izvzetje od uvedenih omejevalnih ukrepov nimajo absolutne diskrecijske pravice, ter dodati, da morajo svoje pristojnosti izvajati ob spoštovanju temeljnih pravic, ki jih določa Listina EU o temeljnih pravicah (Sodišče 2014a, 29. točka). Zamrznitev sredstev torej »ne sme povzročiti, da so osebe, katerih sredstva so bila zamrznjena, prikrajšane za učinkovit dostop do sodnega varstva« (prav tam, 26. točka). Kadar ciljni posameznik uporablja pravne storitve, ki jih potrebuje, ne sme zaradi zamrznitve sredstev veljati kot oseba brez sredstev, temveč lahko zahteva njihovo sprostitev za plačilo zmernih honorarjev in povračilo stroškov, povezanih z zagotavljanjem pravnih storitev (prav tam, 31. in 32. točka). Pristojni organ namreč ne sme zavrnil odobritve sredstev za ta namen, saj bi ciljni posameznik lahko pridobil brezplačno pravno pomoč (prav tam, 31. točka).

Politika izvzetij je torej postala ustaljena praksa Varnostnega sveta in Sveta pri uporabi institucionaliziranih sredstev in s tem močan element njunega samoomejevanja.

Četrto, k samoomejitvam gre prišteti tudi časovne omejitve naloženih sankcij oziroma časovne zamike pri uvedbi sankcijskih režimov (podrobneje Farrall 2007, 139–141). Pri vzpostavitvi sankcijskega režima imata Varnostni svet in Svet veliko polje proste presoje, v okviru katerega odločata tudi o časovni dolžini trajanja sankcijskega režima, morebitnih njegovih spremembah ter o zaustavitvi uporabe institucionaliziranih sankcij ali o njihovem podaljšanju. Z resolucijo 1298 (Varnostni svet 2000c, 16. točka) je Varnostni svet prvič posegel po časovni (dvanajstmesečni) omejitvi sankcijskega ukrepa, in sicer embarga na orožje zoper Eritrejo in

Etiopijo. Od takrat je časovno omejevanje sankcijskih režimov postalo praviloma stalnica pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike OZN (prim. Oette 2002, 96; de Wet 2004, 252, 255). Politiko uveljavljanja časovnih omejitev sankcijskih režimov kazi režim, vzpostavljen v boju proti terorizmu (glej resolucija 1267 (Varnostni svet 1999d) in naknadne resolucije), ki pomenljivo dopušča možnost nadaljevanja sankcijskih ukrepov ali njihovega izboljšanja, ne da bi omenilo možnosti njihovega prenehanja (Varnostni svet 2002a, 3. točka; glej tudi 2004a, 3. točka).

Podobno pristopa k uvedbam sankcijskih režimov tudi EU (glej npr. Svet 2011a, 10. člen o podaljšanju omejevalnih ukrepov proti Zimbabveju in obvezi k rednemu pregledovanju sklepa Sveta). Svet je prvič sprejel omejevalne ukrepe proti Belorusiji leta 2004 s Skupnim stališčem 2004/661/SZVP (Svet 2004c). Zaradi »globok[e] zaskrbljenost[i] zaradi nenehnega nespoštovanja človekovih pravic, demokracije in pravne države v Belorusiji in dejstva, da politični zaporniki niso bili izpuščeni ali rehabilitirani« (Svet 2012e, 1. uvodna izjava), je sankcijske ukrepe tudi leta 2012 za določen čas obnovil in podaljšal (prav tam, 8. člen). V zvezi z avtonomnimi omejevalnimi ukrepi, sprejetimi proti Mjanmaru/Burmi, je Svet – ob upoštevanju razvoja dogodkov in v spodbudo nadaljnjim pozitivnim spremembam – odpravil vse omejevalne ukrepe, razen embarga na orožje in embarga na opremo, ki bi se lahko uporabljala za notranjo represijo (Svet 2013a, 2. uvodna izjava; podrobneje Bünthe in Portela 2012). Pri tem pa je te sankcijske ukrepe časovno omejil do 30. aprila 2014 in podvrzel rednim pregledom (prav tam, 3. člen). Ob izteku tega roka se je odločil za enoletno podaljšanje sklepa o omejevalnih ukrepih, ker je ocenil, da zastavljeni cilji še niso bili doseženi (Svet 2014j, 3. člen). Posledice časovno omejenega sankcijskega režima, ki ga morajo države članice mednarodne organizacije podaljšati po postopku, kot ga predpisuje njihova normativna ureditev, so vidne v primeru razprave in (ne)podaljšanja uporabe omejevalnih ukrepov proti Siriji. Ko so zunanji ministri v Svetu razpravljali o podaljšanju omejevalnih ukrepov proti tej državi maja 2013, so uspeli doseči soglasje o enoletnem podaljšanju na primer omejitev izvoza in uvoza (z izjemo orožja), omejitev financiranja nekaterih podjetij, omejitev infrastrukturnih projektov, omejitev na področju finančnega in prometnega sektorja ter prepovedi vstopa in prehoda ter zamrznitve sredstev in gospodarskih virov ciljnemu posameznikom in subjektom (Svet 2013c). Pogajanja glede podaljšanja prepovedi izvoza orožja v Sirijo pa so pokazala prevelika razhajanja med državami članicami, zato soglasje o podaljšanju te prepovedi ni bilo mogoče (glej Svet 2013c, 2. uvodna izjava). S tem je Svet dejansko prepustil možnost oborožitve sirskih opozicijskih sil državam članicam.

Varnostni svet in Svet sta v svoji praksi uporabe institucionaliziranih sankcij prek ciljno usmerjenih ukrepov, sprejetja zahtev po ocenah humanitarnih učinkov, ki bi jih lahko povzročila uporaba sankcijskih ukrepov, politike izvzetja in časovnega omejevanja sankcijskih režimov pokazala razumevanje za omejitve svojih pristojnosti, ko delujeta z namenom varovanja mednarodnega miru in varnosti (npr. Oette 2002, 98). Če omejitev ne bi bilo ali če Varnostni svet in Svet ne bi skrbelo za zakonitost in legitimnost sprejetih odločitev, se verjetno ne bi samoomejevala pri uporabi teh ukrepov (prim. Gowlland-Debbas 1994b, 667).

4.3.3 Postopkovne (formalne) omejitve

Postopkovne omejitve delovanja Varnostnega sveta, ki zaobsegajo postopek sprejetja institucionaliziranih sankcij ter sestavo in način glasovanja, so razvidne iz njegove normativne podlage (glej npr. Franck 1993, 84; Gowlland-Debbas 1994b; Nolte 2000, 321–322; Tehindrazanarivelo 2004, 243–274). Predpogoj uporabe institucionaliziranih sankcij je ugotovitev obstoja ene od treh sprožilnih situacij, navedenih v 39. členu Ustanovne listine.¹⁶⁵ V tem primeru gre za postopkovno omejitev, kajti do uporabe institucionaliziranih sankcij ne more priti brez omenjene ugotovitve. Hkrati pa ne gre odmisлити, da je opredelitev obstoja sprožilnih situacij v konkretnem primeru vsebinske narave. Ali bo Varnostni svet situacijo, ko vladajoči režim evidentno zatira manjšino v državi, opredelil kot grožnjo miru, je vsebinska odločitev v rokah držav članic Varnostnega sveta. Obstoj bodisi grožnje ali kršitve miru bodisi akta agresije sicer terja odziv Varnostnega sveta. S kakšnim ukrepom bo Varnostni svet odgovoril oziroma s kakšno intenziteto, prav tako sodi v njegovo odločanje po prostem preudarku (Davidsson 2003, 21–22). Da Varnostni svet pri ugotovitvi obstoja sprožilne situacije ravna z veliko mero diskrecije ter pri tem pokaže izdatno dinamično razumevanje in široko pojmovanje sprožilnih situacij, ki ga narekuje sodobno mednarodno okolje z novimi grožnjami mednarodnega miru in varnosti, je bilo že pojasnjeno v poglavju 3.2.1.2. Podrobnejša analiza sprožilnih situacij bi preseгла okvire te disertacije. Pri proučevanju omejitev, ki jih ima Varnostni svet na področju uporabe institucionaliziranih sankcij, in siceršnje vloge mednarodnih organizacij pri oblikovanju

¹⁶⁵ Da Ustanovna listina ne daje podlage za to, da sprejme Varnostni svet ugotovitev po VII. poglavju le, ko so ukrepi po VI. poglavju izčrpani, opozori Gowlland-Debbas 1990, 456 (prav tako de Wet 2004, 184).

in vodenju sankcijske politike za potrebe te disertacije ni pomembno niti potrebno problematizirati ugotovitve obstoja sprožilnih situacij.

Pri sprejetju institucionaliziranih sankcij se prav tako ne sme zanemariti pomena, ki ga imata sestava in način glasovanja v Varnostnem svetu. Sestava s petimi članicami, ki imajo stalni položaj zaradi razmer in politike v času ustanovitve svetovne organizacije (podrobneje Addis 2003, 612–614; Hassler 2013, 31–33), ter desetimi drugimi članicami, ki jih za dobo dveh let izvoli Generalna skupščina (z navodilom, naj pri tem »posebno upošteva predvsem prispevek članov Združenih narodov k ohranitvi mednarodnega miru in varnosti ter k drugim ciljem Organizacije kakor tudi pravično geografsko porazdelitev«, prvi odstavek 23. člena Ustanovne listine), odraža »resničnost povojnega sveta leta 1945« (Gowlland-Debbas 2000a, 302–303). Kritike zaradi nereprezentativnosti Varnostnega sveta bi nemara umanjale, če bi ta organ ne imel tako pomembne naloge, ki mu jo nalagajo člani ZN, tj. prvenstvene odgovornosti za ohranitev mednarodnega miru in varnosti (glej prvi odstavek 24. člena Ustanovne listine). Če bi se zaupalo, da članice Varnostnega sveta ne sledijo predvsem svojim interesom, bi lahko ovrgli očitke o njegovi nereprezentativnosti tudi z argumentom, da je članstvo v Varnostnem svetu številčno omejeno in geografsko razdeljeno, da pa vse članice predstavljajo kolektivne interese članstva celotne OZN (Conlon 1996, 78).

V Varnostnem svetu se odločitve o sankcijah sprejemajo z večino (podrobneje o glasovanju Zimmermann 2012). Za sprejetje vsebinske odločitve so potrebni glasovi devetih članic petnajstčlanskega Varnostnega sveta, vključno s stalnimi članicami, ki ne smejo glasovati proti odločitvi (lahko pa se glasovanja vzdržijo; glej tretji odstavek 27. člena Ustanovne listine). Da je resolucija, ki nalaga institucionalizirane sankcije, sprejeta, mora torej zanjo glasovati vsaj devet držav članic Varnostnega sveta, pri tem pa niti ena stalna članica ne sme glasovati proti. Že sama možnost, da stalna članica pri glasovanju lahko poseže po vetu, pomembno vpliva na sprejemanje odločitev. Obstoj veta se torej izkaže kot najočitnejša postopkovna omejitev (Reisman 1993, 83; pregledno Köchler 1995, 85–116; Wouters in Ruys 2005). Kompromis, dosežen med ZDA, Sovjetsko zvezo in Združenim kraljestvom na konferenci na Jalti februarja 1945, je obveljal tudi nekaj mesecev kasneje na ustanovni konferenci v San Franciscu z utemeljitvijo, da je veto *conditio sine qua non* sodelovanja velesil v novi organizaciji (Wouters in Ruys 2005, 5). Kljub pogostim stališčem, da veto »zavira napore ZN za ustanovitev sistema kolektivne varnosti« (Köchler 1995, 111) oziroma je »izraz temeljnega normativnega protislovja« (Köchler 2006, 326) in »dramatično spodkopava« načelo enakosti (Farrall 2007, 211–217), je privilegij stalnih članic ukoreninjen v sistem Ustanovne listine. Prihodnja reforma tega organa ga bo težko izkoreninila, če bo sploh do nje prišlo.

Način sprejemanja odločitev, ki ga predpisuje Ustanovna listina, pomaga razumeti včasih prepočasne ali (kompromisne in zato) neustrezne odzive Varnostnega sveta na mednarodne situacije, ki terjajo (vsaj) sprejetje institucionaliziranih sankcij (na primer počasen in neprimeren odziv na situacijo v Ruandi leta 1994 in Darfurju 2004;¹⁶⁶ Wouters in Ruys 2005, 3; kritično tudi npr. Shraga 2011, 25–30), oziroma odsotnost odziva, ko bi pričakovali, da bi Varnostni svet naložil sankcije odgovorni državi, pa jih zaradi njenega zavezništva ali tesnih diplomatskih ali gospodarskih odnosov s stalno članico ne sprejme (glede Izraela, v zvezi s katerim kljub ugotovitvam Meddržavnega sodišča v Haagu (2004, 201–202, 163. točka), da je postavljen zid v nasprotju z mednarodnim pravom in da Izrael mora prenehati s kršitvami, zaradi uporabljenega veta Varnostni svet ne premore sprejetja sankcij; Wouters in Ruys 2005, 14–15; glej tudi npr. Varnostni svet 1980b glede iranskega zavzetja veleposlaništva ZDA v Teheranu in zajetja talcev). Normativna ureditev OZN pomaga razložiti, zakaj Varnostni svet ne ukrepa proti stalni članici, čeprav bi situacija narekovala takšno ukrepanje. Dolžnost države članice, da se v sporu vzdrži glasovanja, namreč ni predvidena v primerih sprejetja obvezujočih odločitev po VII. poglavju Ustanovne listine (tako gre sklepati iz tretjega odstavka 27. člena Ustanovne listine; Köchler 2006, 326; primer Rusije v zvezi z oboroženimi spopadi v Ukrajini leta 2014 in 2015; glej tudi primer Sovjetske zveze glede oborožene intervencije v Afganistanu (Varnostni svet 1980a)). Tudi v prihodnje je zato pričakovati, da politični premisleki stalnih članic pri razpravah o uporabi institucionaliziranih sankcij ne bodo umanjali.

Pri tem pa ne gre pozabiti na t. i. kolektivni veto, ki ga imajo nestalne članice in s katerim lahko zaobidejo soglasno voljo stalnih članic, če jih vsaj sedem ne glasuje o predlagani resoluciji Varnostnega sveta. Omeniti velja tudi način sprejemanja odločitev v sankcijskih odborih. Za uvrstitev posameznika ali subjekta na seznam oziroma njegov izbris s seznama je potreben konsenz petnajstih članic (v zvezi s sankcijskim odborom »1267« glej Sankcijski odbor 2013, 2, 4(1). točka; Cameron 2003b, 175), s tem pa se vpelje možnost nasprotovanja vsakega člana sankcijskega odbora predlagani odločitvi. Če konsenz ni dosegljiv, predsednik sankcijskega odbora nadaljuje z dodatnimi posvetovanji. Če tudi ta ne privedejo do konsenza, se zadeva

¹⁶⁶ Kopel in drugi (2006, 1280) poudarjajo, da se Varnostni svet ni uspel dogovoriti niti o vključitvi besede sankcije v resolucijo 1556 (Varnostni svet 2004d), v kateri je zgolj »izrazil svojo namero premisliti o nadaljnjih ukrepih, tudi ukrepih iz 41. člena Ustanovne listine, proti sudanski vladi v primeru nespoštovanja obveznosti razorožitve policije Janjaweed ter ukrepanju proti njenim voditeljem in z njimi povezanimi osebami, ki so pozivali h kršitvam človekovih pravic in mednarodnega humanitarnega prava ali povzročili te in druge kršitve« (prav tam, 6. točka). Spomniti velja na grožnji z vetom Kitajske in Rusije pri sprejetju resolucije 1564 (Varnostni svet 2004e), zaradi česar se niso uvedli konkretni sankcijski ukrepi proti naftni industriji v Sudanu in proti nekaterim posameznikom.

predloži Varnostnemu svetu (prav tam). Že omenjena omejeno članstvo in možnost veta razkrivata institucionalno šibkost Varnostnega sveta.

Postopkovna omejitev poleg predpisanega postopka v dveh korakih (podrobneje v poglavju 3.2.1.3), ki jo je mogoče izpostaviti pri ureditvi uporabe omejevalnih ukrepov, je način sprejemanja odločitev v Svetu. Za sprejetje zunanjepolitične odločitve o uporabi omejevalnih ukrepov je potrebno praviloma soglasje,¹⁶⁷ ki ni vedno samoumevno. Predpisan soglasni način sprejemanja odločitev pojasni mestoma dvojne standarde, ki se EU očitajo pri njenem oblikovanju in vodenju sankcijske politike, ter njene mestoma minimalne in neučinkovite odgovore na konfliktno situacije (King 1999, 335). Da sprejeti in stopnjevani sankcijski ukrepi proti Rusiji zaradi situacije v Ukrajini ne zajemajo prepovedi trgovanja z nafto in plinom, gre pripisati tudi omenjeni postopkovni omejitvi. Z enakim razlogom je mogoče utemeljiti, zakaj niso vedno sprejeti omejevalni ukrepi proti tistim posameznikom in subjektom, ki bi po svojem sodelovanju s sankcioniranim vladajočim režimom (npr. zaradi kršitve človekovih pravic) morali biti uvrščeni na »črni« seznam (glej npr. zaplet v zvezi s seznamom beloruskih posameznikov, omenjen v poglavju 4.2; tudi Rettman 2012; Solash in Jozwiak 2012). Očitki o pomanjkljivi reprezentativnosti, kot jih je deležen Varnostni svet, pa Svet zaobidejo, ker so v njem zbrani predstavniki vseh držav članic EU.

Med postopkovne omejitve pri uporabi omejevalnih ukrepov gre prišteti tudi pristojnost Sodišča EU za presojo njihove zakonitosti. Ta omejitev je sicer tesno povezana z vsebinskimi mejami in je pravzaprav značilna lastnost ureditve uporabe omejevalnih ukrepov. Sodišče EU se v okviru tudi te pristojnosti povsem ne izgone kritiki pretiranega sodnega aktivizma, kamor – glede na množični doktrinarni odziv, sklicevanja v nadaljnji sodni praksi in upoštevajoč posledične spremembe mednarodne prakse uporabe individualnih ciljnih sankcij – velja vsekakor prišteti sodbe v zadevi *Kadi* (Sodišče prve stopnje 2005c; Sodišče Evropskih skupnosti 2008b; Splošno sodišče 2010; Sodišče 2013b). Takšno aktivistično vlogo Sodišča EU je mogoče nekoliko omiliti oziroma jo pojasniti. Do nje lahko pride, ker je primarna zakonodaja EU tako napisana, da se aktivizmu ne da izogniti; ker Sodišče EU ne deluje v vakuumu, temveč je njegova dolžnost spodbujanje nadaljnje integracije; ker se aktivistično delovanje Sodišča EU zgodi le v manjšini primerov, ki so zaradi odmevnosti in doktrinarnih razprav bolj izpostavljeni; in ker

¹⁶⁷ Soglasen način sprejemanja odločitev je sicer lahko dobrodošel z utemeljitvijo lažje implementacije težje dosegljivih soglasnih odločitev, ker daje tako visok standard sprejetja upati, da za tako odločitvijo stojijo res vse države članice (Rittberger in drugi 2006, 68). Podrobneje o izjemah, ko namesto soglasja tudi za sprejetje zunanjepolitičnih odločitev zadostuje kvalificirana večina, čeravno se v praksi poskušajo odločitve v Svetu sprejeti brez glasovanja, torej s konsenzom, glej opombo XX te disertacije.

države članice v preteklosti niso omejevale pristojnosti Sodišča EU, temveč so se njegove pristojnosti z novimi dopolnitvami in spremembami primarne zakonodaje praviloma širile (de Waele 2010, 9–18).

Kljub dejstvu, da praks Varnostnega sveta in Sveta pri uporabi institucionaliziranih sankcij ne moremo označiti za konsistentni, to ne pomeni, da ni potrebe po obstoju jasnih načel (tako glede uporabe oborožene sile Weiß 2008, 76). »[O]rganizacija kot Združeni narodi, ki je bila ustanovljena z namenom spodbujanja nekaterih temeljnih načel in ciljev v skupnosti držav, ne more delovati drugače, kot skladno s temi načeli« (prav tam, 78). Enako gre trditi glede EU, ki se je pri svojem delovanju zapisala načelom in vrednotam, določenim v svoji primarni zakonodaji. Postopkovne omejitve izrecno predpisujeta že njuni normativni ureditvi. Ker so lastne OZN in EU, njunima institucionalnima in organizacijskima ustrojema, jih je težko preslikati na katero koli drugo mednarodno organizacijo in potegniti zaključke, ki bi vodili k vzpostavitvi standardov, ki jih pristojni organi mednarodnih organizacij morajo spoštovati pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike. Postopkovnih omejitev se sicer ne sme podcenjevati, saj kažejo na pomembno razsežnost vladavine prava. Ni namreč mogoče odmisлити, da postopkovne omejitve narekujejo, v kakšnem obsegu se bodo spoštovale vsebinske omejitve. Vendar omejitve postopkovne narave niso primerne za določitev omejitev, ki bi jih lahko aplicirali na katero koli mednarodno organizacijo pri uporabi institucionaliziranih sankcij, kot tudi ne pomagajo pri vzpostavitvi objektivnih standardov oblikovanja in vodenja sankcijske politike.

Pozornost velja zato usmeriti v analizo vsebinskih omejitev, ki jih imata Varnostni svet in Svet pri uporabi institucionaliziranih sankcij. Te omejitve imajo prednost, ker so sposobne širše aplikacije, ob hkratni slabosti, da jih ni mogoče nedvoumno in netežavno ugotoviti.

4.3.4 Vsebinske (materialne) omejitve

Spomniti velja, da se doktrina v zvezi z omejitvami pristojnosti mednarodnih organizacij pri uporabi institucionaliziranih sankcij v obsežnem delu posveča predvsem Varnostnemu svetu. Razprava o mejah, ki jih pristojni organ EU ne sme prestopiti pri uporabi omejevalnih ukrepov, je v literaturi prisotna v znatno manjši meri. Zato pa normativna ureditev in praksa Sodišča EU dovolj nazorno pokažeta, kje iskati vsebinske omejitve Sveta pri sprejetju teh ukrepov. Pri tem se obravnava uporaba omejevalnih ukrepov Sveta predvsem z gledišča varstva temeljnih pravic v okviru EU (npr. Cameron 2003a; 2013; Eckes 2008b; 2009a; 2009b; 2012a) in vladavine prava (npr. Ziegler 2009; Rosas 2011b; 2012). Proučevanje uporabe omejevalnih ukrepov z obeh

gledišč poteka ob izdatni analizi obsežne prakse Sodišča EU s tega področja, ki potrjuje spoštovanje vladavine prava in varstva človekovih pravic (glej npr. Sodišče prve stopnje 2006c; 2008a; 2008b; Sodišče Evropskih skupnosti 2008b; Sodišče 2013a; 2013b; Rosas 2011a, 11) in ki spodbuja doktrinarne odzive. Ti se usmerjajo v analizo uporabe omejevalnih ukrepov skozi prizmo predvsem tistih človekovih pravic, na katere se pritožniki pred Sodiščem EU najpogosteje sklicujejo (denimo pravice do poštenega sojenja in pravice do lastnine ob upoštevanju načela sorazmernosti). Ugotovitve Sodišča EU bodo v nadaljevanju posebej osvetljene.

Čeprav 41. člen Ustanovne listine izrecno ne predpisuje vsebinskih meja, ki jih Varnostni svet ne sme prestopiti, ko sprejema institucionalizirane sankcije, kot tudi ne gre najti vsebinskih omejitev v drugih določilih VII. poglavja Ustanovne listine, kar postane priročen argument v rokah zagovornikov nevezanega delovanja Varnostnega sveta, so zgovorna preostala določila Ustanovne listine. Varnostni svet mora opravljati svoje dolžnosti z namenom ohranitve mednarodnega miru in varnosti »v skladu s cilji in načeli Združenih narodov« (drugi odstavek 24. člena Ustanovne listine), sicer bi bila spodkopana njihova »bistvena vsebina« (de Wet in Nollkaemper 2002, 172). Navezava na 1. člen (cilji) in 2. člen (načela) Ustanovne listine nakazuje, da cilji in načela prežemajo delovanje Varnostnega sveta tudi pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike. Pri tem je treba opozoriti, da med cilji in načeli ni vključeno le primarno varovanje mednarodnega miru in varnosti, temveč tudi »zanimanje ZN za človekove pravice ter humanitarne, gospodarske in socialne zadeve« (Gowlland-Debbas 1994a, 91; 2000a, 305).

Spomniti je treba na večkrat omenjeni »standard določil Ustanovne listine« (Joyner 2012, 236). Države članice so zavezane k sprejetju in izvršitvi tistih odločitev Varnostnega sveta, ki so »v skladu s to Ustanovno listino« (25. člen Ustanovne listine), »njihove obveznosti po tej Ustanovni listini« pa prevladajo pred drugimi navzkrižnimi obveznostmi držav članic (103. člen Ustanovne listine). Sodnik Bustamante je v 25. členu Ustanovne listine videl »[n]ačelo vzročne zveze med dolžnostjo sprejetja institucionalnih odločitev in skladnostjo teh odločitev z Ustanovno listino« (Meddržavno sodišče 1962, 304). Čeprav se to določilo nanaša le na odločitve Varnostnega sveta, je v njem razumel »temeljno osnovno pravilo, ki se splošno uporablja za celotni sistem Ustanovne listine« (prav tam). Prav skladnost s standardom Ustanovne listine zagotavlja, da resolucije Varnostnega sveta niso nezakonite (Orakhelashvili 2005, 69), da, med drugim, spoštujejo kogentne norme mednarodnega prava (npr. Köchler 1995, 130–132; Shaw 1997, 231; Thallinger 2007, 1028; López-Jacoiste 2010, 290). Varnostni svet namreč obvezuje države članice le, ko so sprejete resolucije *intra vires* (npr. Bowett 1994, 92, 95; Doehring 1997, 108; Lamb 1999, 367; de Wet in Nollkaemper 2002, 186–187).

Dolžnost Varnostnega sveta ni samo delovanje v skladu z Ustanovno listino, temveč tudi delovanje v skladu z mednarodnim pravom, kar dobi dodatno podporo v preambuli Ustanovne listine, ki poudarja zavezo OZN k ustvarjanju pogojev, »v katerih bosta lahko obveljali pravičnost in spoštovanje obveznosti, izvirajočih iz pogodb in iz drugih virov mednarodnega prava«. Reinisch (2001a, 857) opozori, da mednarodna organizacija ne uspe ustvariti takih pogojev s kršitvijo mednarodnega prava.

Doktrina je pri črpanju vsebinskih omejitev iz ustaljenih virov mednarodnega prava, zapisanih v prvem odstavku 38. člena Statuta Meddržavnega sodišča (tj. mednarodne pogodbe, običajno mednarodno pravo, splošna pravna načela ter sodna praksa in pravna znanost kot pomožna pravna vira; podrobneje Škrk 1985; tudi npr. Türk 2007, 52–61; Clapham 2012, 54–77), izdatnejša. Poleg ciljev in načel Ustanovne listine ter posebej spoštovanja človekovih pravic doktrinarni prispevki med omejitvami navajajo še splošna pravna načela – humanost, nujnost in zlasti sorazmernost –, mednarodno humanitarno pravo, vladavino prava in kogentne norme mednarodnega prava.¹⁶⁸ Analiza doktrinarnih prispevkov utrjuje prepričanje, da Varnostni svet pri svojem delovanju v okviru VII. poglavja Ustanovne listine, konkretno pri uporabi institucionaliziranih sankcij, kljub prožni normativni ureditvi ne postopa nevezano, temveč obstajajo vsebinske omejitve njegovih pristojnosti.

¹⁶⁸ Glede ciljev in načel Ustanovne listine glej npr. Gowlland-Debbas 1994b, 663; 2000a, 304–305; Gill 1995, 72–90; Gasser 1996, 880; Lamb 1999, 368; de Wet 2001, 279; 2004, 191–204; Davidsson 2003, 17–20; Tehindrazanarivelo 2004, 231–243; Zgonec-Rožej 2006, 116; 2007, 333–339; Farrall 2007, 69; Hudson 2007, 210–212; Weiß 2008, 78–89; Nasu 2009, 123. Za nadaljnjo obravnavo spoštovanja človekovih pravic kot vsebinske omejitve glej Vradenburgh 1991, 185–204; Gowlland-Debbas 1994a, 91–93; Köchler 1995, 124; Gasser 1996, 880; Akande 1997, 323–325; de Wet 2001, 286, 292, 296; 2004, 198–204; Kondoch 2001, 282; Reinisch 2001a; Schweigman 2001, 172; Bennounne 2002, 253; Craven 2002, 54; de Wet in Nollkaemper 2002, 175; Davidsson 2003, 23–32; Lysen 2003, 295; Miller 2003, 51; Cassese 2005; Bianchi 2006b, 1061–1063; Manusama 2006, 29; Schott 2007, 61–62; 74–75; Thallinger 2007, 1026–1031; Halberstam in Stein 2009, 18, 21, 71; Nasu 2009, 123; Feinäugle 2010; López-Jacoiste 2010, 315–332; Tzanakopoulos 2011, 79–81; Verdirame 2011; Zappalà 2011; Zgonec-Rožej 2011, 74. Podrobneje glede sorazmernosti glej npr. Rosen 1993, 46; de Wet 2001, 295; Davidsson 2003, 6–13; Olivier 2004, 406; López-Jacoiste 2010, 296; Tzanakopoulos 2011, 81–83. Glede mednarodnega humanitarnega prava kot vsebinske omejitve glej npr. Gasser 1996; Segall 1999; Kondoch 2001, 282; Reinisch 2001a; Aznar-Gómez 2002, 228; Craven 2002, 58; de Wet 2004, 204–215; Orakhelashvili 2005, 66–67; Schott 2007, 75. Pregledno o vladavini prava Farrall 2007; glej tudi npr. Gasser 1996, 881; Kondoch 2001, 283; López-Jacoiste 2010, 292. O kogentnih normah mednarodnega prava kot vsebinski omejitvi glej Gowlland-Debbas 1994a, 93; Köchler 1995, 130–132; Akande 1997, 322–323; Shaw 1997, 230; Lamb 1999, 372; de Wet 2001, 279, 286; Kondoch 2001, 181; Reinisch 2001a, 859–860; Sicilianos 2004, 92; Hossain 2005; Weiß 2008, 89–90; Forcese in Roach 2010, 233–234; López-Jacoiste 2010, 296; de la Serna Galván 2011, 153; Joyner 2012, 253.

Paleta doktrinarnih stališč se tako pojavi znotraj večinskega prepričanja, da Varnostni svet, ko sprejme obvezujoče, neoborožene, a prisilne ukrepe na podlagi 41. člena Ustanovne listine, ni razbremenjen spoštovanja nekaterih temeljnih postulatov oziroma nima povsem prostih rok pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike. Ker je razpoložljiva literatura obsežna, je v nadaljevanju omenjenih le nekaj izbranih (izvirnejših ali zanimivejših oziroma pogostejših) pristopov.

Shaw poveže obseg diskrecijske pravice Varnostnega sveta z nujnostjo odziva in intenziteto potrebe po varovanju mednarodnega miru in varnosti, ko omenja hierarhijo njegovih dejavnosti (1997, 234–236). Ko se ugotavlja obstoj grožnje ali kršitve miru ter akta agresije, ima Varnostni svet najširše polje proste presoje (prav tam, 234). Omejujeta ga zgolj načelo dobre vere in prepoved zlorabe pravic (prav tam). Sledijo ukrepi, ki jih Varnostni svet sprejme na podlagi ugotovitve o obstoju sprožilne situacije z namenom varovanja mednarodnega miru in varnosti oziroma kot posledico te ugotovitve (prav tam). Na koncu pride do sprejetja resolucije, v kateri Varnostni svet določi ali opredeli neko pravno situacijo, denimo naložitev embarga na orožje (Varnostni svet 1991d), uvedbo mirovnih pogojev (Varnostni svet 1991a) ali ustanovitev mednarodnih kazenskih sodišč (npr. Varnostni svet 1993c) (Shaw 1997, 234–235). Varnostni svet naj torej ne bi imel tako širokega polja proste presoje pri uporabi institucionaliziranih sankcij, kot ga ima pri ugotovitvi obstoja sprožilne situacije iz 39. člena Ustanovne listine (prav tam). Shaw ugotavlja, da potreba Varnostnega sveta po spoštovanju mednarodnih pravnih načel (npr. varstva človekovih pravic in humanitarnih standardov, pravic do samoobrambe in samoodločbe) raste z oddaljenostjo od njegovega začetnega odziva v okviru varovanja mednarodnega miru in varnosti (prav tam, 234, 236). Bolj ko so ti ukrepi subsidiarni, močnejša je potreba po uporabi mednarodnih pravnih načel (prav tam, 234).

Schott (2007) omejitve pristojnosti Varnostnega sveta iz VII. poglavja Ustanovne listine prouči skozi prizmo doktrine izrednega stanja. Gowlland-Debbas k omejitvam pristojnosti Varnostnega sveta pristopi z vidika odgovornosti držav (1994a, 57). Podlago ji nudi Osnutek členov o odgovornosti držav za mednarodno protipravna dejanja (prav tam, 58–90). Podobno Sicilianos, ki omejitve izrekanja institucionaliziranih sankcij naslovi v okviru primerjave med sankcijami in protiukrepi (2004, 90–95), meje protiukrepov iz tega Osnutka členov (na primer načelo sorazmernosti, *jus cogens*, humanitarno pravo in varstvo človekovih pravic) pa prenese na področje uporabe institucionaliziranih sankcij (prav tam). Reinisch (2001a, 853) umesti razpravo o skladnosti sankcij Varnostnega sveta s človekovimi pravicami v širši kontekst odgovornosti mednarodnih organizacij. Zanima ga, komu pripisati odgovornost v primeru uporabe gospodarskih sankcij Varnostnega sveta ter kdo ugotavlja to odgovornost (prav tam, 863–866;

glej sodbo, s katero je Sodišče prve stopnje (1998) zavrnilo odškodninski zahtevek tožeče stranke in poudarilo, da za domnevno škodo (tudi če bi bila znatna) ne odgovarja Evropska skupnost, ker je sprejeta uredba zgolj implementirala resolucijo 661 (Varnostni svet 1990b) o uvedbi embarga proti Iraku (podrobneje zlasti 87.–89. točka); potrditev teh ugotovitev najdemo v sodbi Sodišča Evropskih skupnosti 2000).

De Wet izhaja iz »sistema vrednot, tesno povezanih z Ustanovno listino« (Alvarez 2005b, 929; glej de Wet 2004, 94–95; tudi 2009b): med drugim načela suverene enakosti, prepovedi vmešavanja v notranje zadeve in varstva človekovih pravic. Te vrednote omejujejo Varnostni svet (de Wet 2004, 94–95). Močan poudarek de Wettova daje načeloma upravičenih pričakovanj in dobre vere, s katerima utemelji dolžnost Varnostnega sveta, da pri svojem delovanju v okviru VII. poglavja Ustanovne listine spoštuje človekove pravice (2001; 2004; 2005; 2009a; tudi de Wet in Nollkaemper 2002, 175).

Čeprav OZN ni pogodbenica temeljnih mednarodnih instrumentov o človekovih pravicah, ti instrumenti pomenijo »razvoj izvirne vizije človekovih pravic«, ki izhaja iz ciljev Ustanovne listine (de Wet 2001, 284; 2005, 193; 2009a, 144; 2009b, 292; Wet in Nollkaemper 2002, 173; podobno Gasser 1996, 880; Normand 1999; Sicilianos 2004, 93–95). S ciljem spodbude spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin za vse ljudi (tretji odstavek 1. člena Ustanovne listine) in ob dejstvu, da so pogajanja med drugim o Splošni deklaraciji človekovih pravic, Mednarodni konvenciji o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, MPDPP in MPESKP potekala pod okriljem ZN, ki so tudi vzpostavili sistem nadzora nad izvajanjem omenjene konvencije in obeh paktov, so ZN ustvarili upravičena pričakovanja, da bodo spoštovali v teh instrumentih navedene pravice (de Wet 2001, 284). Poleg tega je konvencijo in oba pakta ratificirala večina članic OZN (prav tam). Enaka pričakovanja je Varnostni svet ustvaril glede temeljnih načel in pravil mednarodnega humanitarnega prava (de Wet 2004, 204–215). Načelo dobre vere, ki ga je že Meddržavno sodišče opredelilo kot »[e]no temeljnih načel o ustvarjanju in izvajanju pravnih obveznosti, ne glede na njihov vir« (1974a, 268, 46. točka; 1974b, 473, 49. točka), obvezuje članice ZN¹⁶⁹ in organe te organizacije (de Wet 2001, 285; 2004, 195–198; 2005, 189–194; 2009a, 144). De Wettova omeni tudi možnost razlage resolucij Varnostnega sveta na način, ki je prijazen človekovim pravicam (2009a, 148), s katero bi se onemogočil dvom o zakonitosti sprejetih institucionaliziranih sankcij Varnostnega sveta. Vsi

¹⁶⁹ Glej »[v]si člani naj vestno in pošteno spolnjujejo obveznosti, ki so jih prevzeli v skladu s to Ustanovno listino« v drugem odstavku 2. člena Ustanovne listine; tako Gowlland-Debbas 1994a, 93; de Wet 2001, 285; 2009a, 144–145; Davidsson 2003, 28.

strokovnjaki stališčem, utemeljenim na načelih dobre vere in upravičenih pričakovanj, ne pritrjujejo (glej npr. Alvarez 2003b, 127), zato iščejo obvezujoče mednarodnopravne standarde varstva človekovih pravic v običajnem mednarodnem pravu in normah *jus cogens* (prav tam, 129).

V načelu humanosti kot splošnem načelu mednarodnega prava, ki izvira iz človekovega dostojanstva ter poleg številnih ustav držav članic in mednarodnih instrumentov o človekovih pravicah najde svoje mesto tudi v preambuli Ustanovne listine (»znova potrdimo vero v temeljne človekove pravice, v dostojanstvo in vrednost človeške osebnosti«), vidi vsebinsko omejitev pri uporabi institucionaliziranih sankcij Varnostnega sveta Davidsson (2003, 7–8). Meni, da se prag humanosti lahko izpelje iz standarda pravic zapornikov oziroma vojnih ujetnikov (prav tam, 8). Za vojne ujetnike v času oboroženih spopadov veljajo pravice, ki jim jih nudi Ženevska konvencija o ravnanju z vojnimi ujetniki iz leta 1949 (Tretja ženevska konvencija), na primer do osebne varnosti, hrane, dostopa do pitne vode, oblačil in zdravniške nege. Če se pri vzpostavitvi življenjskih pogojev zapornikov v času miru in vojnih ujetnikov v času oboroženih spopadov sledi načelu humanosti, »se mora [to načelo] *a fortiori* uporabljati za posameznike (in prebivalstvo), ki so prizadeti z neoboroženimi ukrepi«, kot so gospodarske sankcije Varnostnega sveta (Davidsson 2003, 9).

Reisman in Stevick (1998) uporabo gospodarskih sankcij podvržeta enakim omejitvam, kot veljajo za države med oboroženim spopadom. Po njunem prepričanju mora Varnostni svet spoštovati načela mednarodnega humanitarnega prava (prav tam, 131–140; prim. Gardam 1996, 305–312).¹⁷⁰ Ker naj bi gospodarske sankcije imele celo hujše učinke od uporabe oborožene sile, je tudi pri uporabi sankcij treba slediti načelu razlikovanja med borci in civilisti (Reisman in Stevick 1998, 131). Davidsson (2003, 9–13) ter Reisman in Stevick (1998, 131) opozarjajo tudi na spoštovanje načel nujnosti in sorazmernosti, ki poudarjata potrebo po razmisleku, ali so

¹⁷⁰ Ta načela in pravila so vsebovana v štirih Ženevskih konvencijah iz leta 1949: Ženevske konvenciji za izboljšanje položaja ranjencev in bolnikov oboroženih sil v vojni (tj. Prva ženevska konvencija); Ženevske konvenciji za izboljšanje položaja ranjencev, bolnikov in brodolomcev oboroženih sil na morju (tj. Druga ženevska konvencija); Ženevske konvenciji o ravnanju z vojnimi ujetniki (tj. Tretja ženevska konvencija); in Ženevske konvenciji za zaščito civilnih oseb med vojno (tj. Četrta ženevska konvencija). Vse štiri Ženevske konvencije so bile sprejete 12. avgusta 1949, začele pa so veljati 21. oktobra 1950. K tem konvencijam je treba dodati še Dopolnilni protokol k ženevskim konvencijam z dne 12. avgusta 1949 o zaščiti žrtev mednarodnih oboroženih spopadov (Prvi dopolnilni protokol) in Dopolnilni protokol k ženevskim konvencijam z dne 12. avgusta 1949 o zaščiti žrtev nemednarodnih oboroženih spopadov (Drugi dopolnilni protokol), sprejeta leta 1977. Dopolnilni protokol k Ženevskim konvencijam z dne 12. avgusta 1949 o sprejetju dodatnega razpoznavnega znaka (Tretji dopolnilni protokol), sprejet leta 2005, ni upošteven za potrebe te disertacije.

sprejete sankcije nujne za doseg zastavljenih ciljev ter ali so škoda in stroški, ki jih sankcije povzročijo, sorazmerne s koristjo njihove uporabe.

Med izdelanimi pristopi k proučevanju uporabe institucionaliziranih sankcij ne gre pozabiti na Farrallov model vladavine prava (2007, podrobneje 14–42), ki naj mu Varnostni svet sledi v procesu sprejetja sankcijskih resolucij. Ta model sestoji iz petih temeljnih načel: preglednosti, konsistentnosti, enakosti, poštenega postopka in sorazmernosti (prav tam, 40). Farrall pojasni, da so bile institucionalizirane sankcije v razpravah Varnostnega sveta orisane kot »orodje, ki se lahko uporablja za krepitev, ojačitev in spodbujanje vladavine prava« (prav tam, 23), njegovo bistvo pa je doseči »zmanjšanje napačne uporabe ali zlorabe politične moči« (prav tam, 35). V okviru uporabe institucionaliziranih sankcij to pomeni, da se morajo sankcijske resolucije v Varnostnem svetu sprejeti na pregleden način z obrazložitvijo razlogov za njihovo sprejetje in za spremembe (prav tam, 40, 190–195). Te odločitve morajo biti predvidljive, upoštevajoč ustaljeno prakso njihove uporabe (prav tam, 41, 205). Institucionalizirane sankcije se ne smejo naložiti selektivno, temveč je treba slediti njihovi enaki uporabi v enakih primerih (prav tam, 41, 211–213). Enakost narekuje tudi široko reprezentativnost članstva v Varnostnem svetu (prav tam, 41). Pri individualnih ciljnih sankcijah morajo biti identificiranim posameznikom in subjektom zagotovljena procesna jamstva (prav tam, 41, 217). Pri njihovi uporabi je treba upoštevati načelo sorazmernosti, saj morajo biti posledice sprejetja sankcij sorazmerne s povzročeno škodo in konsistentne s cilji, ki jim izrečene sankcije sledijo (prav tam, 42, 223–224).

Prav tako so nekatere odločitve Meddržavnega sodišča in ločena mnenja sodnikov nakazala, kje iskati omejitve Varnostnega sveta. Nemalokrat so se omenjali cilji in načela ZN iz 1. in 2. člena Ustanovne listine kot meje njegovemu delovanju. Meddržavno sodišče je v mednarodnem miru in varnosti spoznalo primarni cilj OZN, od katerega izpolnitve je odvisno uresničevanje drugih ciljev (Meddržavno sodišče 1962, 168). Potrdilo je, da so cilji ZN »res široki, vendar niti ti niti pristojnosti, dodeljene za njihovo uresničitev, niso neomejene« (prav tam).¹⁷¹ Sodnik Weeramantry je v svojem odklonilnem ločenem mnenju v zadevi *Vprašanja razlage in uporabe Montrealske konvencije iz leta 1971, ki izvirajo iz letalskega incidenta pri Lockerbieju*, opozoril na drugi odstavek 24. člena Ustanovne listine, ki narekuje Varnostnemu svetu dolžnost ravnanja v skladu s cilji in načeli ZN, ki je »obvezno in meje so kategorično postavljene« (Meddržavno sodišče 1992a, 61; 1992b, 171), pristojnosti Varnostnega sveta pa omejuje dejstvo,

¹⁷¹ Sicer se domneva, da Varnostni svet med opravljanjem svoje dolžnosti varovanja mednarodnega miru in varnosti ne deluje *ultra vires* (prav tam).

da morajo biti izvršene »v skladu z uveljavljenimi načeli mednarodnega prava« (Meddržavno sodišče 1992a, 65; 1992b, 175). Enako stališče o pomenu drugega odstavka 24. člena Ustanovne listine je sprejel *ad hoc* sodnik Lauterpacht v svojem ločenem mnenju v zadevi *Bosna in Hercegovina proti Jugoslaviji (Srbija in Črna gora)* (Meddržavno sodišče 1993, 440, 101. točka). Sodnik Fitzmaurice je ob razpravi o resoluciji, s katero je Varnostni svet potrdil prenehanje mandata Južne Afrike za Namibijo, opozoril, da Varnostni svet nima pristojnosti razveljaviti ali spremeniti ozemeljskih pravic, ob potrebni ugotovitvi obstoja sprožilne situacije iz 39. člena Ustanovne listine lahko (le) odredi zavzetje države ali njenega dela z namenom obnovitve miru in varnosti (Meddržavno sodišče 1971, 294, 115. točka). »Varnostni svet je bil ustanovljen zato, da bo delal mir, ne pa spreminjal svetovnega reda« (prav tam). Te omejitve so »nujne«, če naj Varnostni svet ne izvaja svojih dejavnosti iz namenov, ki niso bili izvorno predvideni (prav tam, 116. točka).

Meddržavno sodišče je v svojih sodbah varovanje mednarodnega miru in varnosti znalo povezati s kršitvami človekovih pravic. Tako je v razlikah na podlagi rase, barve, nacionalnega ali etičnega izvora, ki pomenijo zanikanje temeljnih človekovih pravic, ugotovilo »očitno kršitev ciljev in načel Ustanovne listine« (Meddržavno sodišče 1971, 57, 131. točka). Nezakonito prikrajšanje svobode in fizično prisilo je opredelilo za neskladno z načeli Ustanovne listine in temeljnimi načeli Splošne deklaracije človekovih pravic (Meddržavno sodišče 1980a, 42, 91. točka). Čeprav je v slednjih primerih Meddržavno sodišče presodilo, da je v nasprotju z načeli Ustanovne listine ravnanje držav, ki kršijo temeljne pravice posameznikov (Akanke 1997, 323), bi veljalo enako ugotoviti v primerih primerljivega ravnanja mednarodnih organizacij oziroma njenih pristojnih organov, tudi takrat, kadar posežejo po institucionaliziranih sankcijah.

Že iz primeroma izbranih teoretskih pristopov, ugotovitev Meddržavnega sodišča in stališč nekaterih sodnikov je mogoče skleniti, da doktrina in sodna praksa ne nudita premočrtnega odgovora glede tega, katere posamične vsebinske omejitve ima Varnostni svet pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike. Prav ugotovitev in določitev teh meja, ki jih Varnostni svet ne sme prestopiti, pa sta poglavitni, če naj sprejeti ukrepi ne dopuščajo dvoma o njihovi zakonitosti, uživajo legitimnost in posledično omogočajo učinkovito ukrepanje Varnostnega sveta pri reševanju konkretne mednarodne situacije, ki terja njegov odziv.

Doktrinarni pristop k proučevanju uporabe omejevalnih ukrepov EU je usmerjen v izpolnjevanje standarda spoštovanja temeljnih pravic, kot jih zagotavlja njen pravni red, in načela vladavine prava, prav tako zapisanega v primarni zakonodaji EU (glej 2. člen PEU). Kako uspešen je Svet s spoštovanjem teh standardov pri uporabi omejevalnih ukrepov, nam razkrije bogata sodna praksa Sodišča EU (glej zgolj primeroma navedene sodbe Sodišča prve stopnje

2006c; 2008a; 2008b; Sodišča Evropskih skupnosti 2008b; Splošnega sodišča 2010; 2014e; Sodišča 2013b). Doktrina to sodno prakso ovrednoti, velja pa jo analizirati v širšem kontekstu oblikovanja in vodenja sankcijske politike. Zaradi odsotnosti možnosti sodne presoje zakonitosti sprejetih sankcijskih ukrepov na ravni OZN so namreč nekateri ciljni posamezniki in subjekti s seznama začeli postopke pred nacionalnimi in regionalnimi sodišči. Doprinos te doktrine in te sodne prakse k proučevanju omejitev pri uporabi omejevalnih ukrepov je zato v nadaljevanju mogoče razumeti tudi kot priložnost izboljšanja standardov in postavitve meja Varnostnemu svetu pri oblikovanju in vodenju njegove sankcijske politike.

Analiza sodne prakse osvetli tri mogoče vloge Sodišča EU v zvezi z odločitvami Sveta o uporabi omejevalnih ukrepov (o posredni presoji sankcijskih resolucij Varnostnega sveta de Wet 2008b, 362; 2009a, 152; 2009b, 299–304; 2010, 871–875).

Prvič, Sodišče razlaga akte o uporabi (avtonomnih in implementacijskih) omejevalnih ukrepov (267. člen PDEU). Za razlago Uredbe št. 2580/2001 (Svet 2001c), s katero EU izvaja avtonomne zunanjepolitične ukrepe v boju proti terorizmu, sprejete s skupnim stališčem (glej Svet 2001b), je zaprosilo nemško predložitveno sodišče (Sodišče 2010b). Vodilo je kazenski postopek proti dvema obdolženima, ki jima je nemško tožilstvo očitalo članstvo v organizaciji *Devrimci Halk Kurtuluş Partisi-Cephesi*, katere cilj naj bi bil državni prevrat v Turčiji z oboroženim bojem, in vodenje posameznih pododdelkov te organizacije v Nemčiji. Obdolženca sta vsako leto prirejala akcije zbiranja prispevkov, prireditve in prodaje publikacij, s katerimi naj bi zbirala ali pridobivala finančna sredstva, namenjena vsaj deloma tudi financiranju terorističnih dejavnosti te organizacije. Predložitvenemu sodišču se je porajal dvom, ali ravnanja obdolžencev pomenijo, da so bila ta sredstva dana na voljo tej organizaciji v smislu Uredbe št. 2580/2001 (prav tam, 63.–64. točka). Sodišče je izhajajo iz širokega razumevanja in ekstenzivne razlage izrazov te uredbe, ki »vključuje vsa dejanja, ki so potrebna, da bi oseba, skupina ali organizacija s seznama [...] dejansko pridobila pravico do popolnega razpolaganja z zadevnimi denarnimi sredstvi, drugim finančnim premoženjem in gospodarskimi viri« (prav tam, 67. točka) ne glede na povezavo med osebo, ki daje sredstva, in njihovim prejemnikom (prav tam, 68. točka). Zajemajo se »vse vrste sredstev, pridobljenih na kakršen koli način«, pri tem pa »ni pomembno, če gre za lastna ali zbrana sredstva ali sredstva, pridobljena od tretjih oseb« (prav tam, 69. točka). Pristojnim državnim organom torej ni treba dokazati povezave med posredovanimi denarnimi sredstvi in njihovo dejansko uporabo za financiranje terorističnih dejavnosti, temveč zadošča, da so ta sredstva dana na voljo organizaciji, ki se znajde na avtonomnem seznamu EU v boju proti terorizmu. Že to, po prepričanju Sodišča, »pomeni tveganje, da bodo ta sredstva uporabljena za podporo takih dejavnosti« (prav tam, 77. točka).

V sodbi v zadevi *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS* je Sodišče Evropskih skupnosti (1996b) razlagalo uredbo, s katero je Evropska skupnost prenesla v svoj pravni red sankcijske resolucije Varnostnega sveta proti ZRJ (Svet 1993). Dvom o razlagi uredbenega določila se je zastavil v zvezi z dopustnostjo irskega zasega letala, ki ga je najela turška družba od jugoslovanske letalske družbe. Sodišče je zaseg letala – čeprav je bil v najemu tuje družbe, ki v njem ni imela večinskega ali kontrolnega deleža ter ni izvajala poletov v ZRJ ali iz te države, denar za najem pa je ostal na blokiranih računih in ni bil izplačan družbi lastnici –, štelo za ustrezen in sorazmeren ukrep (glej zlasti prav tam, 3., 26. in 27. točka).

Omeniti velja še sodbo, v kateri je bila podana razlaga implementacijske uredbe s področja boja proti terorizmu. V zadevi *M in drugi* je bilo Sodišče (2010a) pozvano, naj razloži področje uporabe uredbenega določila, po katerem je prepovedano dajanje sredstev ciljnim posameznikom in subjektom. V okviru spora med tožečo stranko in pristojnim ministrstvom se je zastavilo vprašanje, ali v to prepoved sodijo tudi socialnovarstvene dajatve, ki jih država izplača zakoncu na seznam uvrščenega posameznika, s katerim živita skupaj, ker se del teh dajatev nameni oziroma bi se lahko namenilo za nakup blaga in storitev, ki jih bo porabil ali imel od njih koristi tudi ciljni posameznik. Sodišče je socialnovarstvene dajatve zakonca ciljnega posameznika izvzelo iz zamrznitve sredstev (prav tam, 62.–74. točka).

Ko Sodišče ravna v okviru svoje pristojnosti razlagatelja aktov EU v postopku predhodnega odločanja, se sicer vprašanje zakonitosti sankcijskih ukrepov (EU ali OZN) ne zastavlja. Kljub temu gre za pomembno vlogo Sodišča, ki s svojo razlago napolnjuje vsebino (pogosto preohlapnih ali nejasnih) določil in na ta način sooblikuje sankcijsko politiko EU oziroma s posredno razlago (nemalokrat skopih) določil sankcijskih resolucij Varnostnega sveta vpliva na globalno sankcijsko politiko.

Drugič, Splošno sodišče (in v pritožbenem postopku Sodišče) presoja zakonitost aktov o uporabi avtonomnih omejevalnih ukrepov.¹⁷² V tem okviru velja omeniti sodno prakso v

¹⁷² V zadevi *Segi, Araitx Zubimendi Izaga in Aritz Galarraga* je Sodišče Evropskih skupnosti v pritožbenem postopku odločalo, ali naj se razveljavi sodba, s katero je Sodišče prve stopnje zavrnilo tožbo za povrnitev škode, nastale zaradi uvrstitve organizacije Segi na seznam ciljnih subjektov (Sodišče Evropskih skupnosti 2007c; glej tudi 2007b; Svet 2001b, Priloga; Eckes 2008b, 210–212; 2009a, 328–333). EU je namreč v boju proti terorizmu zamrznila finančna sredstva in gospodarske vire tej organizaciji z utemeljitvijo, da je del baskovske separatistične organizacije ETA. Sodišče Evropskih skupnosti je pritrdilo ugotovitvam Sodišča prve stopnje, da v tem primeru ni prišlo do kršitve pravice do učinkovitega sodnega varstva in da sodišče ni napačno uporabilo prava, ker (po tedanji ureditvi) na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah ni bilo predvidene tožbe na ugotovitev odgovornosti, torej Sodišče prve stopnje ni imelo pristojnosti obravnavati te tožbe (Sodišče Evropskih skupnosti 2007c, 45.–57. točka).

zadevah *Organizacija Mudžahidov iranskega ljudstva proti Svetu Evropske unije* (Sodišče prve stopnje 2006c; podrobneje Eckes 2007; 2009a, 306–327; Porretto 2008, 263–267; Spaventa 2009; Tridimas 2009, 118–122; Sodišče prve stopnje 2008a; 2008b; glej tudi Azarov in Ebert 2009, 109–112). Na predlog Združenega kraljestva je bila OMIL uvrščena na seznam terorističnih organizacij, ki so jim s skupnim stališčem Sveta zamrznili sredstva v boju proti terorizmu (glej npr. Svet 2001b; 2001c). Zoper sklep Sveta je OMIL vložila ničnostno tožbo in zatrjevala kršitve pravice do obrambe, obveznosti obrazložitve in pravice do učinkovitega sodnega varstva (glej Sodišče prve stopnje 2006c). Sodišče prve stopnje je prav v tej zadevi prvič izvedlo presojo zakonitosti sklepa Sveta o uvedenih avtonomnih omejevalnih ukrepih »v luči evropskih standardov varstva temeljnih pravic« (Eckes 2009a, 327). Ugotovilo je, da je do zatrjevanih kršitev prišlo (Sodišče prve stopnje 2006c, 173.–174. točka). Ker je OMIL ostala na seznamu ciljnih subjektov, saj naj bi, kot je dejal Svet, »navedeni razlogi za vpis na izpodbijani seznam po njegovem mnenju še vedno veljali« (Sodišče prve stopnje 2008a, 5), je OMIL vnovič vložila ničnostno tožbo (prav tam; podrobneje Tridimas 2009, 124–125). Njeni argumenti so uspeli prepričati Sodišče prve stopnje, da tudi ohranitev izrečenih zamrznitev sredstev »ni pravno zadostno obrazložena« (Sodišče prve stopnje 2008a, 185. točka; enako tudi 2008b, 78; in Sodišče 2011c, ki je zavrnilo pritožbo Francije). Svet je spet ohranil ime OMIL na seznamu ciljnih subjektov, saj je francosko tožilstvo proti tej organizaciji začelo sodno preiskavo (Sodišče prve stopnje 2008b, 10. točka). Sodišče prve stopnje pa je –ker Svet in francoski organi niso posredovali potrebnih informacij niti Sodišču prve stopnje, s katerimi bi mu omogočili izvajanje nadzora nad zakonitostjo izpodbijanega sklepa, – tudi v novi sodbi ugotovilo kršitev pravice do učinkovitega sodnega varstva in sklep v izpodbijanem delu razglasilo za ničnega (prav tam, 76.–78. točka).

Sodišče EU z izvajanjem sodnega nadzora nad zakonitostjo sekundarnih aktov o uvedbi ali ohranitvi avtonomnih omejevalnih ukrepov pomembno sooblikuje sankcijsko politiko EU. V tej vlogi se siceršnje vprašanje zakonitosti sankcijskih resolucij Varnostnega sveta ne zastavlja, četudi uporaba omejevalnih ukrepov v boju proti terorizmu pomeni implementacijo resolucije 1373 (Varnostni svet 2001f).

Tretjič, Splošno sodišče (in v pritožbenem postopku Sodišče) presoja zakonitost aktov o uporabi omejevalnih ukrepov, s katerimi so se v pravni red EU prenesle sankcijske resolucije Varnostnega sveta (t. i. implementacijski omejevalni ukrep). Pri tem se sodna presoja izpodbijanega akta posredno dotakne zakonitosti resolucije Varnostnega sveta (glej Sodišče prve stopnje 2005b, 266.–267. točka; 2005c, 215.–216. točka), kajti EU pri implementaciji nima veliko maneverskega prostora in mora predvsem slediti ukrepom Varnostnega sveta. Tako se lahko

znajde v kočljivem položaju, ko mora prenesti v svoj pravni red ukrepe, s katerimi pravzaprav krši temeljne pravice v EU.

Opozoriti velja na sodbe, katerih tožnik ali pritožnik je bil Kadi, državljani Saudske Arabije (Sodišče prve stopnje 2005c; Sodišče Evropskih skupnosti 2008b; Splošno sodišče 2010). Najprej je vložil tožbo pred Sodiščem prve stopnje, s katero je med drugim utemeljeval nezakonnost (sprva uredbe št. 467/2001 (Svet 2001a), kasneje pa) uredbe št. 881/2002 (Svet 2002d), ker naj bi mu bili z njo kršeni njegovi pravici do izjave in učinkovitega sodnega varstva ter ker naj bi nesorazmerno posegla v njegovo lastninsko pravico (Sodišča prve stopnje 2005c; prim. 2005b). Sodišče prve stopnje je presodilo, da resolucija Varnostnega sveta, sprejeta na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine, ne more biti predmet sodnega nadzora Sodišča EU, »čeprav je to izpodbijanje le postransko« (Sodišče prve stopnje 2005c, 225. točka), izjemo pa je videlo le v presoji skladnosti te resolucije s pravicami, ki imajo status *jus cogens* (prav tam, 226, 288–290; prim. Sodišče prve stopnje 2005b, 277. točka). Sodišče prve stopnje ni ugotovilo nobenih kršitev in je tožbo zavrnilo (Sodišče prve stopnje 2005c, 292. točka; prim. sodbi Sodišča prve stopnje 2006a, 125–127; 2006b, 101–102). Pristop Sodišča prve stopnje je naletel na množično doktrinarno neodobravanje (npr. Simon in Mariatte 2005; Bianchi 2006a; Bulterman 2006; Ciampi 2006; Lavranos 2006; Santos Vara 2006; Tomuschat 2006; Eeckhout 2007; Eckes 2008a; 2009a, 226; Porretto 2008; de Wet 2009a; Kunoy in Dawes 2009). Obrazložitvi sodbe so se lepile oznake »problematična« (Tridimas in Gutierrez-Fons 2008, 728) in »revolucionarna« (Kunoy 2007, 29), pomislekov pa je bila deležna tudi posredna presoja sankcijskih resolucij skozi »ozek« koncept *jus cogens* (de Wet 2009b, 295; podobno Eeckhout 2008, 116; Ziegler 2009, 302).

V pritožbenem postopku je Sodišče Evropskih skupnosti (2008b) odstopilo od metodološkega pristopa Sodišča prve stopnje (de Wet 2009a, 146; Hilpold 2009, 174) in sprejelo »zelo pogumno« (Cartabia 2009, 13) odločitev, ki je vrnila upanje v varstvo človekovih pravic tudi v primerih uporabe implementacijskih omejevalnih ukrepov. Določen vpliv na drugačen pristop Sodišča gre nedvomno pripisati kritičnemu doktrinarnemu odzivu na sodbo Sodišča prve stopnje in sklepnim predlogom generalnega pravobranilca Madure (glej Sodišče Evropskih skupnosti 2008a). Generalni pravobranilec se je namreč zavzel za vsebinsko presojo izpodbijane implementacijske uredbe, zavedajoč se posledic, ki bi jih taka presoja lahko pomenila »na mednarodni ravni« (prav tam, 38. točka; o pristopu »radikalnega dualizma« Hilpold 2009, 166). Teh posledic ni videl kot »nujno negativnih«, temveč zaradi neustreznega sistema ZN kot »edin[o] možnost« dostopa na seznam uvrščenih posameznikov in subjektov do neodvisnega sodišča, ki nudi ustrezno varstvo njihovih človekovih pravic (Sodišče Evropskih skupnosti 2008a, 38. točka).

Sodišče Evropskih skupnosti je razveljavilo sodbo Sodišča prve stopnje in razglasilo izpodbijano uredbo za nično v delu, ki se je nanašal na Kadija in pritožnico mednarodno fundacijo Al Barakaat International Foundation – slednja je bila dobro leto po sodbi tudi dejansko izbrisana s seznama ciljnih subjektov sankcijskega odbora – (Sodišče Evropskih skupnosti 2008b). Nadzor tega sodišča nad zakonitostjo aktov EU, upoštevajoč varstvo človekovih pravic, je štelo »za izraz ustavnega jamstva, ki izhaja iz Pogodbe ES kot avtonomnega pravnega sistema, v katerega mednarodni sporazum ne more posegati« (prav tam, 316. točka). Potrdilo je svojo pristojnost in poudarilo, da mora zagotoviti »načeloma popoln nadzor zakonitosti vseh aktov« EU glede na temeljne pravice, ki veljajo v EU (prav tam, 326. točka). To pa obsega tudi nadzor nad akti EU, ki izvajajo resolucije Varnostnega sveta, sprejete na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine (prav tam, 326.–327. točka; potrjeno stališče v Sodišče 2009, 71. točka). Presodilo je, da so bile zatrjevane kršitve pravice do obrambe, pravice do učinkovitega pravnega sredstva in pravice do spoštovanja lastnine utemeljene (prav tam, 353. in 371. točka).

Sodba temelji na razumevanju »avtonomije pravnega sistema EU, ustavnosti pravnega sistema EU in osrednjosti temeljnih pravic za delovanje tega pravnega sistema« (Cardwell in drugi 2009, 233). Medtem ko so pravniki, usmerjeni k proučevanju EU, bili razočarani, ker Sodišče prve stopnje ni poudarilo avtonomije pravnega reda EU (Eeckhout 2007, 197–205; 2008, 126–128; Eckes 2008a, 92) – in so prav zato odobravo sprejeli sodbo Sodišča Evropskih skupnosti v pritožbenem postopku (npr. Curtin in Eckes 2008, 368; d'Aspremont in Dopagne 2008; Eckes 2009a, 251–253; 2012b, 375; 2012c) –, je bila za mednarodne pravnike sodba nesprejemljiva ali vsaj obžaljujoča z vidika mednarodnega varstva človekovih pravic in mednarodnega prava ter dialoga med mednarodnimi (sodnimi) institucijami (tako Gattini 2009, 213; podobno Goldsmith in Posner 2008; *Hinojosa Martínez* 2008a; Canor 2009; de Wet 2009b, 296; Forteau 2009; Payandeh in Sauer 2009, 313–314; o nasprotovanju *ad hoc* vmešavanja v mednarodno pravo in morebitnim znatnim posledicam, ki jih ima ta odločitev za videz EU kot akterja, privrženega učinkovitemu multilateralizmu, tudi strokovnjakinja za evropsko pravo de Búrca 2009, 862; 2010; Douglas-Scott 2011, 675–676). Po sodbi Sodišča Evropskih skupnosti sta se Goldsmith in Posner (2008) v *Wall Street Journal* vprašala: »Ali Evropa verjame v mednarodno pravo?« In z besedami »evropske države ne smejo spoštovati Ustanovne listine ZN – najbolj temeljne pogodbe v našem modernem mednarodnem pravnem sistemu –, ko je v

nasprotju z ustavnim redom« zaključila, da imata ZDA in EU očitno več skupnega, kot bi si mislili (prav tam).¹⁷³

Slavilno so do sodbe pristopili vsi, ki so obrazložitev in izrek videli ali gledali izključno ali predvsem skozi prizmo varstva človekovih pravic (glej npr. Curtin in Eckes 2008, 368; Griller 2008, 552–553; Tridimas in Gutierrez-Fons 2008, 660–730; Azarov in Ebert 2009, 103; Eckes 2009a; Kunoy in Dawes 2009, 104; Menz in Scholz 2009, 68; Tridimas 2009, 126; Tzanou 2009, 147–151; Ziegler 2009; Scheinin 2010; Rosas 2011a, 10). Sodišče je v tej sodbi človekove pravice nedvoumno razumelo kot »zunanje meje njenih pristojnosti« (Tridimas in Gutierrez-Fons 2008, 728). Prednost je odstopilo konceptu »notranje legitimnosti«, ki se osredotoča na vrednote, varstvo človekovih pravic in možnost sodne presoje zakonitosti sprejetih sankcijskih ukrepov (prav tam; tudi Harpaz 2009a, 88).

Vendarle lahko razumemo sodbo Sodišča Evropskih skupnosti spravljivo tudi z vidika spoštovanja mednarodnega prava in OZN. Sodišče je poudarilo, da ima pristojnost sodnega nadzora nad zakonitostjo izpodbijanega akta, vendar jo mora izvajati ob spoštovanju mednarodnega prava in obveznosti iz OZN (Sodišče Evropskih skupnosti 2008b, 291.–293. točka). Prav z razlogom, da se izogne morebitnemu konfliktu z Varnostnim svetom in stalnimi članicami (tudi z dvema, ki sta članici EU), in z razlogom spoštovanja mednarodnega prava, je Sodišče poseglo po odločitvi, ki jo je na podlagi ustaljene sodne prakse utemeljilo na avtonomnem pravnem redu EU ter se usmerilo na varstvo temeljnih pravic, tako značilno za ta avtonomni pravni red in identiteto EU (podobno de Wet 2009b, 304; Tzanou 2009, 147). Nadzor zakonitosti je izrecno omejilo izključno na akt, s katerim je EU implementirala resolucijo Varnostnega sveta, in izključno na presojo njegove skladnosti s temeljnimi pravicami, ne pa na resolucijo samo (Sodišče Evropskih skupnosti 2008b, 286. in 304. točka). Varnostnemu svetu je omogočilo dostojen razmislek o svoji sankcijski politiki in na mehak način vodilo k razpravi o pomanjkljivostih ureditve uporabe institucionaliziranih sankcij ter o spremembah te ureditve,

¹⁷³ Pomanjkljivosti, ki so bile zaznane v živahni doktrinarni razpravi, so se nanašale na izostanek omembe običajnega mednarodnega prava v presoji (Halberstam in Stein 2009, 72), na neodgovorjeno vprašanje, ali je Varnostni svet deloval v skladu z mednarodnim pravom (de Wet 2009a, 146), na odsotnost presoje skozi prizmo človekovih pravic iz t. i. mednarodne listine pravic, ki so obvezujoče za Varnostni svet pri izvajanju njegovih pristojnosti (Hilpold 2009, 165), in na odsotnost dialoga z OZN (Halberstam in Stein 2009, 67). Odgovori, ki jih je dalo Sodišče Evropskih skupnosti, so bili »neupravičeno zadržani, poenostavljeni in izmikajoči« (Gattini 2012, 224). Zadržani so bili zato, ker je Sodišče izrecno zavrnilo pristojnost presoje zakonitosti resolucij, ki jih sprejme mednarodni organ; poenostavljeni so bili zaradi potrditve, da imajo resolucije Varnostnega sveta učinke v pravnem redu vsake članice ZN, hkrati pa načela ZN ne prepovedujejo nacionalnega sodnega nadzora; izmikanje Sodišča pa je Gattini videl v odsotnosti potrebnih usmeritev državam članicam EU (prav tam, 224–225).

do katerih je – vsaj v določenem obsegu – tudi prišlo (podrobneje v poglavju 4.2). Sodba Sodišča Evropskih skupnosti niti ni »zmanjšal[a] pomena privrženosti EU multilateralizmu« (kot menijo Léonard in Kaunert 2012a, 486; ter de Búrca 2010) niti »ni znak splošnega neupoštevanja mednarodnega prava« (Eckes 2009a, 302). S posrednim vplivom na Varnostni svet in na spremembo ureditve uporabe institucionaliziranih sankcij ter s spodbujanjem, zagotavljanjem in spoštovanjem varstva človekovih pravic je multilateralno delovanje kvečjemu okrepilo. Multilateralizem ni namreč namenjen sam sebi, ampak je procesna oblika vsebinske privrženosti sodelovanju, dialogu, vladavini prava in človekovim pravicam, torej temu, kar smo že podrobneje pojasnili v zvezi z identiteto EU kot normativne sile (glej poglavje 2.2). In, navsezadnje, sodba ni služila samo kot »spodbuda ZN za izboljšanje postopka uvrščanja na seznam in izbrisa s seznama« (Rosas 2011b, 13; tudi Heupel 2009; Cuyvers 2011; glej npr. Varnostni svet 2005d; 2006b; 2012e; 2014e), ampak tudi kot vodilo k spremembam ureditve uporabe omejevalnih ukrepov v EU (Rosas 2011b, 14; glej Svet 2009c).

Sodba Sodišča Evropskih skupnosti je pritožniku Kadiju prinesla le pirovo zmago, saj v praksi ni bila uveljavljena in je ostal na seznamu ciljnih posameznikov. Pokazala je na tiste pomanjkljivosti, na katere so opozarjali nekateri strokovnjaki. EU ne more zagotoviti ciljnim posameznikom in subjektom pravice do obrambe, zlasti pravice do izjave, ker je v primerih implementacijskih individualnih omejevalnih ukrepov omejena in vezana na sankcijski odbor Varnostnega sveta – temu pa ne more ukazati, naj ciljnemu posamezniku ali subjektu predloži vse razpoložljive informacije in razloge ter obremenilne dokaze, naj ga zasliši ter pri ugotovitvi utemeljenosti njegovega zahtevka izbriše s seznama (*Hinojosa* Martínez 2008a, 346). V teh zadevah je možnost Evropske komisije, da izpodbija presojo sankcijskega odbora, »posebej majhna in dejansko omejena na nadzor nad popolnoma očitno napako pri ugotavljanju dejanskega stanja ali pri presoji, na primer v zvezi z identiteto imenovane osebe« (Splošno sodišče 2010, 96. točka). Tega se je zavedalo tudi Sodišče in nakazalo Varnostnemu svetu svojo pripravljenost, da se izogne oziroma odpove presoji zakonitosti implementacijskih omejevalnih ukrepov glede spoštovanja človekovih pravic, če bi ciljni posamezniki in subjekti pred sankcijskim odborom imeli zagotovljena procesna jamstva (glej npr. Sodišče Evropskih skupnosti 2008b, 323.–325. točka, v katerih opozori na očitne pomanjkljivosti ureditve uporabe institucionaliziranih sankcij v boju proti terorizmu, ki bi jih Varnostni svet moral odpraviti).

Po sodbi je Evropska komisija posredovala eno stran dolg povzetek razlogov za uvrstitev Kadija na seznam (Cuyvers 2011, 487), ki ji ga je odstopil sankcijski odbor in ga hkrati tudi objavil na svoji spletni strani. Po proučitvi Kadijevih pripomb je Evropska komisija sprejela novo uredbo, s katero je ohranila Kadijevo ime na seznamu posameznikov, za katere velja

zamrznitev sredstev (Evropska komisija 2008). Splošno sodišče, kamor je Kadi vnovič vložil tožbo, je opozorilo, da Evropska komisija »ni skrbno upoštevala« Kadijevega mnenja in »ni zagotovila nikakršnega dostopa, niti minimalnega, do dokazov, ki ga bremenijo« (Splošno sodišče 2010, 172.–173. točka).

Kljub nekaterim izboljšavam v ureditvi institucionaliziranih sankcij, do katerih je prišlo v vmesnem času (denimo vzpostavitev urada varuha človekovih pravic), je Splošno sodišče še vedno našlo sporne elemente ureditve teh ukrepov na ravni OZN. Varnostnemu svetu se »še vedno ni zdelo potrebno ustanoviti neodvisnega in nepristranskega organa, pristojnega za odločanje, s pravnega in dejanskega vidika, o pravnih sredstvih, vloženih zoper posamezne odločbe, ki jih sprejme sankcijski odbor. Poleg tega ne sprejemna točka ne urad varuha človekovih pravic ne vplivata na načelo, da je za izbris osebe s seznama sankcijskega odbora potreben konsenz tega odbora. Dalje, izbira dokazov, ki se lahko razkrijejo zadevni osebi, ostaja izključno predmet proste presoje države, ki je predlagala uvrstitev te osebe na seznam sankcijskega odbora, pri čemer se z nobenim mehanizmom ne zagotavlja, da ima zadevna oseba na voljo dovolj informacij, ki bi ji omogočale uspešno obrambo (ali celo da ve, katera država je predlagala njeno uvrstitev na seznam sankcijskega odbora). Vsaj zaradi teh razlogov ustanovitve sprejemne točke in varuha človekovih pravic ni mogoče enačiti z uvedbo učinkovitega pravnega sredstva zoper odločbe sankcijskega odbora« (Splošno sodišče 2010, 128. točka).

Splošno sodišče je zato izvedlo »nadzor nad zakonitostjo izpodbijane uredbe glede na temeljne pravice« (prav tam, 126. točka),¹⁷⁴ pri tem pa poudarilo, da je »načelo popolnega in strogega sodnega nadzora nad takimi akti toliko bolj utemeljeno, če ti ukrepi občutno in trajno vplivajo na temeljne pravice zadevnih oseb« (prav tam, 151. točka). Presodilo je, da Kadi »ni mogel braniti svojih pravic v zadovoljivih pogojih«, zato obstaja kršitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva (prav tam, 181. in 184. točka), izpodbijana uredba pa je bila sprejeta, »ne da bi se tožniku zagotovilo kakršno koli resnično jamstvo, v okviru katerega bi lahko pristojnim organom predstavil svojo zadevo, in to v položaju, v katerem je treba omejitev njegove lastninske pravice – glede na splošni obseg in trajanje ukrepov o zamrznitvi, katerih predmet je – šteti za precejšnjo« (prav tam, 192. točka; glej tudi Sodišče 2009, 92. točka).

¹⁷⁴ Splošno sodišče se je obregnilo ob sodbo Sodišča Evropskih skupnosti (glej Splošno sodišče 2010, 119. točka), ki je s svojo obrazložitvijo »vzbudilo nekatera vprašanja« (prav tam, 120. točka), in priznalo, »da te kritike niso neutemeljene«, vendar je »priporočljivo, da Splošno sodišče ne izpodbija pravnih vprašanj, o katerih je odločilo Sodišče«, kar »velja toliko bolj, kadar je Sodišče, kot v obravnavanem primeru, zasedalo v velikem senatu in je očitno nameravalo izreči načelno sodbo« (prav tam, 121. točka).

Na podlagi pritožbe Evropske komisije, Sveta in Združenega kraljestva je Sodišče vsebinsko presojalo sodbo Splošnega sodišča (Sodišče 2013b). Ugotovilo je, da s trditvami, ki jih je v obrazložitvenem memorandumu predložil sankcijski odbor, »ni mogoče utemeljiti sprejetja omejevalnih ukrepov zoper njega na ravni Unije, to pa bodisi zaradi nezadostne obrazložitve bodisi neobstoja informacij ali dokazov« (prav tam, 163. točka). Pritožbo je zavrnilo (prav tam, 165. točka). Že pred razglasitvijo te sodbe je Varnostni svet po enajstih letih izbrisal Kadijevo ime s seznama (glej Varnostni svet 2012d).

Med presojo, ki jo je Sodišče EU opravilo v zadevah *OMIL* (torej glede sankcijskega režima po resoluciji 1373, Varnostni svet 2001f), in presojo v zadevah, v katerih je bil pritožnik Kadi (torej glede sankcijskega režima po resoluciji 1267, Varnostni svet 1999d), zaznamo razliko. Medtem ko je za sodbe v zadevah *OMIL* značilno, da je Sodišče prve stopnje opravilo presojo zakonitosti izpodbijanih aktov o avtonomnih omejevalnih ukrepih, je v zadevah *Kadi* presojalo odločitve o omejevalnih ukrepih, s katerimi so se v pravni red prenesle sankcijske resolucije Varnostnega sveta. Splošno sodišče je opozorilo tudi na »velike postopkovne razlike« med obema sistemoma zamrznitev sredstev (2010, 185. točka; glej tudi Aust 2008, 74; Cuyvers 2011, 493). Za oba sistema sta sicer značilna postopka na dveh ravneh, vendar se razlikujeta: pri sankcijskih ukrepih, uvedenih z avtonomnimi omejevalnimi ukrepi, sta to nacionalna in skupnostna/unijska raven (Splošno sodišče 2010, 186. točka) – v tem sistemu morajo biti človekove pravice učinkovito zagotovljene že v okviru nacionalnega postopka –, pri zamrznitvah sredstev, ki jih uvedejo implementacijski omejevalni ukrepi, pa gre za postopek na ravni OZN in na ravni EU (prav tam, 187. točka).

Razmišljanje o razlikah med kategorijama omejevalnih ukrepov in postopkoma njunega sprejetja je v okviru Sodišča prve stopnje pripeljalo do različnih obrazložitvev in izrekov sodb (prim. Sodišče prve stopnje 2006c in 2005b; 2005c). Domnevamo lahko, da se je Sodišče prve stopnje v zadevi *OMIL* počutilo razbremenjeno presoje implementacijskih ukrepov, s katerimi bi lahko poseglo v občutljivo razmerje med OZN in EU, saj je presojalo avtonomni omejevalni ukrep, zato je izkoristilo priložnost in natančneje proučilo kršitve procesnih jamstev (glej Tridimas in Gutierrez-Fons 2008, 730; Klabbers 2009, 162; Larik 2010, 156). Vprašati se velja, zakaj bi bila z gledišča varstva človekovih pravic in vladavine prava upoštevna razlika med avtonomnimi in implementacijskimi omejevalnimi ukrepi. Učinki sankcijskih ukrepov, izrečenih na različnih (avtonomni in implementacijski) podlagah, so za ciljne posameznike in subjekte primerljivi, zato skozi varstvo človekovih pravic in vladavine prava ni mogoče pravno utemeljiti različna standarda presoje in različne ugotovitve o kršitvah teh pravic (glej Gattini 2009, 217; Paladini 2011, 275). To se je uvidelo v pritožbenem postopku (Sodišče Evropskih skupnosti

2008b) z odločitvijo, ki za pritožnika Kadija – kljub razliki v kategoriji omejevalnih ukrepov – ni prinesla pomembnejših razlik glede ugotovljenih kršitev procesnih jamstev in torej glede vsebinskih omejitev pristojnosti Sveta (Tridimas in Gutierrez-Fons 2008, 709).

V primeru sprejetja implementacijskih odločitev o uvedbi omejevalnih ukrepov, kjer Svet ne odloča, kdo bo uvrščen na seznam, temveč je to v pristojnosti sankcijskega odbora Varnostnega sveta, Svet pa le prenese njegov seznam v svoj pravni red, torej ni utemeljeno odstopati od standardov varstva človekovih pravic pri presoji zakonitosti izpodbijanih aktov o avtonomnih omejevalnih ukrepih. Splošno sodišče je argumentirano pritrnilo, da z gledišča varstva človekovih pravic ne sme priti do razhajanj med standardi uporabe avtonomnih in implementacijskih omejevalnih ukrepov (Splošno sodišče 2010, 138. točka). Sodišče EU zagotavlja enak standard varstva pravic (tj. enako raven in intenzivnost sodnega nadzora; prav tam). Ohranjajo pa se razlike med obema kategorijama omejevalnih ukrepov glede postopka uvrstitve na seznam: za avtonomne omejevalne ukrepe je značilno, da je ciljnim posameznikom in subjektom zagotovljena stopnja pravne varnosti že na nacionalni ravni, EU raven pa jo dopolnjuje (Cuyvers 2011, 493). Drugače pa je glede implementacijskih omejevalnih ukrepov, kjer na ravni OZN umanjka ustrezno varstvo, zato je nacionalna oziroma regionalna raven edina, ki zagotavlja ciljnemu posamezniku in subjektu varstvo njegovih pravic (prav tam).

V zvezi z omejitvami pri uporabi institucionaliziranih sankcij se tako izostrijo naslednja vprašanja. Ali mora Varnostni svet spoštovati vse človekove pravice, ko pri varovanju mednarodnega miru in varnosti sprejema institucionalizirane sankcije, ali zadošča spoštovanje le temeljnih človekovih pravic in katere so to (prim. Reisman 1993, 92; Weiß 2008, 82)? Ali mora Varnostni svet pri izrekanju institucionaliziranih sankcij spoštovati pravila mednarodnega humanitarnega prava, ker gre pri sankcijah za prisilne ukrepe, četudi se ne uporabljajo v okviru (mednarodnega ali nemednarodnega) oboroženega spopada? Kako na uporabo institucionaliziranih sankcij vpliva uresničevanje vladavine prava; načela, ki ga Ustanovna listina ne omenja, postopoma pa postaja pomemben del delovanja OZN, čeravno ni jasne opredelitve, kaj točno to načelo zaobsega? Kje so meje diskrecijske pravice Sveta? Ali mora Svet, ko sprejema omejevalne ukrepe, slediti primarni zakonodaji EU in standardom spoštovanja temeljnih pravic, kot jih ta veleva, ali mu širina proste presoje omogoča striktnije sankcijske ukrepe, ki v celoti ne sledijo standardom varstva temeljnih pravic in vladavine prava? To so vprašanja, ki jih velja osvetliti, ker se dotikajo razprave o vsebinskih omejitvah delovanja Varnostnega sveta in Sveta pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike. Pri tem velja opozoriti, da so koncepti, ki jih izpostavljamo v nadaljevanju, bodisi tako obširni bodisi v teoriji nepoenoteni, da bi sami po sebi narekovali izdatno proučitev (glej publikacije o vladavini prava npr. Farrall 2007; o normah *jus*

cogens Orakhelashvili 2006; o varstvu človekovih pravic v primeru individualnih ciljnih sankcij npr. Eckes 2009a; o običajnem mednarodnem humanitarnem pravu Henckaerts in Doswald-Beck 2009). V nadaljevanju bodo zato izpostavljeni le tisti poudarki, ki so upoštevni pri proučevanju uporabe institucionaliziranih sankcij oziroma določitvi meja pristojnih organov mednarodnih organizacij pri njihovi uporabi.

4.3.4.1 Kogentne norme mednarodnega prava

V doktrini so opazna razhajanja glede samega obstoja kogentnih norm mednarodnega prava, njihove opredelitve in njihovega izvora.¹⁷⁵ Razdelitev v dve skupini (Linderfalk 2007, 855; povzame tudi Green 2011, 218) pokaže smeri razprave.

Med »dvomljivci« (npr. Christenson 1988; d'Amato 1990; Weisburd 1995; tudi Linderfalk 2007) so tisti strokovnjaki, ki jih obstoj in uporabnost koncepta *jus cogens* nista prepričali, izražajo dvome o njegovem obstoju ali mu celo nasprotujejo. Poudarjajo, da je ta koncept vsebinsko prazen, konsenza o njegovi vsebini pa ni (Christenson 1988, 590; Weisburd 1995, 50). D'Amato bi podelil mednarodnega oskarja tistemu teoretiku, ki bi podal »pravilno teorijo *jus cogens*«, če je sploh »mogoča« in »predstavljiva«, z odgovori na tri ključna vprašanja: kakšna je uporabnost norme *jus cogens*; kako nastane; in kako jo lahko mednarodno pravo spremeni ali odpravi (1990, 5–6). Z nezmožnostjo odgovorov na zastavljena vprašanja je utemeljena retoričnost tega koncepta, ki naj ne bi v praksi niti obstajal (Christenson 1988). Weisburd (1995, 24–32) nadgradi te pomisleke o »intelektualni nepovezanosti« in »dvomljivi uporabnosti« norm *jus cogens* s stališčem o njihovi škodljivi naravi v mednarodnih odnosih. Pri tem se naveže na situacijo, ko je Varnostni svet uvedel embargo na orožje na ozemlju nekdanje Jugoslavije, s čimer je Bosni in Hercegovini onemogočil pravico do obrambe, sočasno pa ni bil pripravljen uporabiti oborožene sile, da bi jo zaščitil (prav tam).

Večje je število zagovornikov koncepta *jus cogens* (npr. Hannikainen 1988; Janis 1988; Byers 1997; Koji 2001; Paulus 2005; Green 2011; Orakhelashvili 2012). Med njih lahko uvrstimo tudi Meddržavno sodišče v Haagu, ki se je že sklicevalo na kogentne norme mednarodnega prava (prim. Paulus 2005, 307, 315), čeravno njegova praksa kaže na zelo zadržan odziv, pri sklicevanju na te norme pa se je predvsem naslonilo na druge vire (Koskenniemi 2006, 191, 378).

¹⁷⁵ Mnenja se delijo, ali norme *jus cogens* izvirajo iz naravnega prava in se torej gradijo iz etike oziroma morale (von Verdross 1937, 576; Janis 1988; Allott 1992, 250; Hossain 2005, 73), ali pa nastanejo po poti običajnega prava (Byers 1997, 212, 228–229, Brownlie 2008, 510).

točka). Tako je v sodbah v zadevi *Epikontinentalni pas v Severnem morju* ter *Vojaške in paravojaške aktivnosti v Nikaragvi in proti njej* (zgolj) omenilo koncept (Meddržavno sodišče 1969, 41–42, 72. točka; 1986, 100–101, 190. točka). V svetovalnem mnenju v zadevi *Zakonitost grožnje ali uporabe jedrskega orožja* pa je poudarilo, da so »načela in pravila humanitarnega prava«, med drugim načelo razlikovanja med borci in civilisti, »del *jus cogens*, ki je opredeljen v 53. členu Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb« (Meddržavno sodišče 1996b, 258, 83. točka). Dodalo je, da se vprašanje, ali je norma del *jus cogens*, nanaša na pravno naravo te norme (prav tam). Ker pa predlog Generalne skupščine za svetovalno mnenje ni spraševal o pravni naravi humanitarnega prava v zvezi z uporabo jedrskega orožja, se je Meddržavno sodišče izognilo proučitvi tega vidika (prav tam). V zadevi *Pravne posledice gradnje zidu na zasedenih palestinskih ozemljih* (2004, 199, 155. točka), ko je to sodišče poudarilo, da imajo nekatere obveznosti, ki jih je Izrael kršil, naravo *erga omnes*, in potrdilo svoje pretekle ugotovitve o tem, da so obveznosti *erga omnes* »v interesu vseh držav« (Meddržavno sodišče 1970, 32, 33. točka; glej tudi 1996a, 616, 31. točka), pa sicer ni niti omenilo koncepta *jus cogens* (Paulus 2005, 307, 32. opomba). Toliko pomenljivejša je zato praksa regionalnih in nacionalnih sodišč (prim. Paulus 2005, 307), tudi Sodišča EU (podrobneje v nadaljevanju).

Čeprav tudi med zagovorniki ni povsem poenotenih stališč, jim je vendarle skupen konceptualni sprejem kogentnih norm, oporo pa najdejo v 53. členu Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb (1969). Z njeno uveljavitvijo je namreč težko podvomiti v obstoj norm *jus cogens*. Ta koncept je (dobesedno) prevzela tudi Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb med državami in mednarodnimi organizacijami ali med mednarodnimi organizacijami (1986), ki sicer še ni začela veljati (glej 53. člen). Najdemo ga tudi v Osnutku členov o odgovornosti držav za mednarodno protipravna dejanja (26., 40. in 50. člen). Umanjka pa poenotenje strokovnjakov o vsebini tega koncepta oziroma o merilu za določitev pravil, ki so dosegle ta status (glej Danilenko 1991, 42; Weisburd 1995, 19–20; Koji 2001, 918; Zgonec-Rožej 2006, 131–132; 2007, 329–330; Kanetake 2008, 138; Tridimas in Gutierrez-Fons 2008, 691–692; Weiß 2008, 90; López-Jacoiste 2010, 291).

Za izhodišče si torej velja vzeti 53. člen Dunajske konvencije, ki opredeli *jus cogens* kot »[o]bvezno pravilo splošnega mednarodnega prava [...], ki ga je sprejela in priznala celotna mednarodna skupnost držav kot pravilo, od katerega ni dovoljeno nobeno odstopanje in ga je mogoče spremeniti samo s poznejšim pravilom splošnega mednarodnega prava enake narave.« Če je mednarodna pogodba ob sklenitvi v nasprotju z *jus cogens*, je nična (prav tam; glej tudi 64. člen Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb). *Jus cogens* ni vir prava (Hathaway 2005,

28; 2012, 82–83), temveč je »hierarhična oznaka« norm, ki so prek splošnih pravnih načel ali običaja pridobile status kogentne norme mednarodnega prava (prav tam).

Izpostaviti velja torej pet značilnih lastnosti norme, ki uživa status *jus cogens*: 1) norma splošnega mednarodnega prava, 2) sprejme in prizna jo celotna mednarodna skupnost držav, 3) učinkuje *erga omnes* (torej imajo vse države pravni interes za varstvo take norme, glej Meddržavno sodišče 1970, 32, 33. točka; glej tudi 1996a, 616, 31. točka; to pa narekuje previdnost, kajti vse norme z učinki *erga omnes* niso nujno tudi *jus cogens*, opozorita Koji 2001, 936; in de Wet 2006b, 631; 2009b, 291; podobno, da sta se oba koncepta spojila v koncept mednarodnega »skupnostnega interesa«, čeprav njun obseg ni nujno popolnoma identičen, tudi Paulus 2005, 317),¹⁷⁶ 4) ne dopušča odstopanja ter 5) spremeni jo samo poznejše pravilo splošnega mednarodnega prava enake narave. Koncept *jus cogens* varuje temeljne vrednote, na katerih temelji sodobna mednarodna skupnost, torej »človeške ali kolektivne interese od temeljnih človekovih pravic do varstva okolja« (prav tam, 305). Tako postane razumljiva prepoved odstopanja od teh pravil (Hannikainen 1988, 4; Danilenko 1991, 44; Bedjaoui 1994, 35; Reinisch 2001a, 859; Hossain 2005, 73; Orakhelashvili 2005, 62–63; 2006, 50).

Čeprav je z uveljavitvijo Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb koncept *jus cogens* postal umeščen na področje pogodbenega prava in začel veljati med državami, so doktrinarni prispevki in sodna praksa narekovali preseganje te omejenosti na veljavnost mednarodnih pogodb in zgolj med omenjene mednarodnopravne subjekte (npr. Scott in drugi 1994, 112–113; Paulus 2005, 308; Zgonec-Rožej 2006, 118; Orakhelashvili 2012, 866; glej Komisija za mednarodno pravo 2001, 85; (čeprav se mu o tem ni bilo treba opredeliti, glej tudi) Meddržavno sodišče 1996b, 257, 79. točka, in 258, 83. točka; Mednarodno kazensko sodišče za nekdanjo Jugoslavijo 1998, 144., 153.–156. točka).

Kogentne norme mednarodnega prava obvezujejo tudi mednarodne organizacije (torej OZN in EU) pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike. »Najmočnejši argument v prid omejitvam pristojnosti Varnostnega sveta« (Hudson 2007, 212) namreč pomenijo prav kogentne norme mednarodnega prava (podrobneje npr. Akehurst 1975, 284; Hannikainen 1988, 23–256; Byers 1997, 213–229; Pogačnik 1997a; 1998; de Wet 2004, 187–191; Paulus 2005, 302–308; Brownlie 2008, 510–512; Tzanakopoulos 2011, 70–72). Velja splošno prepričanje, da je

¹⁷⁶ Za razmerje med konceptoma *jus cogens* in obveznostmi *erga omnes* glej Byers 1997; Pogačnik 1997a, 196–203, 244; 1997b, 297. Oba koncepta »varujeta in spodbujata skupni interes držav« (Byers 1997, 239). Četudi so pravila *jus cogens* nujno obveznosti *erga omnes*, lahko *erga omnes* obveznosti obstajajo, a nimajo narave *jus cogens*; koncept *erga omnes* je torej širši (prav tam, 212, 237).

Varnostni svet pri svojem delovanju dolžan spoštovati *jus cogens*.¹⁷⁷ To je glede EU potrdilo tudi Sodišče EU (glej sodbi Sodišča prve stopnje 2005b, 286. točka; 2005c, 235. točka; v pritožbenem postopku pa Sodišče Evropskih skupnosti (2008b) tega stališča ni zanikalo ali zavrnilo).

Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb v 53. členu sicer ne omenja primerov norm *jus cogens*. Komisija za mednarodno pravo (1967, 248) je pojasnila svoj pristop brez (taksativnega ali eksemplifikativnega) seznama z dvema argumentoma. Odločila se je, da seznama teh norm ne navede zaradi bojazni, da bi se z zgolj omembo nekaterih norm napačno razumelo položaj drugih, neomenjenih norm, ter zato, ker bi priprava tega seznama preseгла potrebo po pripravi besedila določil o pravu mednarodnih pogodb (prav tam). O tem je prepustila odločitev praksi držav in mednarodnih sodišč (prav tam). Opozorila pa je na dinamičnost koncepta, ki je namenjen razvoju glede na potrebe mednarodnega okolja (Komisija za mednarodno pravo 1967, 248; Weisburd 1995, 22).

Seznam norm *jus cogens* se torej spreminja v času (Weisburd 1995, 21–24). Von Verdross je leta 1937 med norme *jus cogens* vključil svobodo morij in prepoved sklepanja pogodbe, s katero bi se država odrekla širitvi diplomatskega varstva svojih državljanov v tujini ali odrekla svoji obrambi (1937, 575). Sodobno doktrino (povzemajoč ali upoštevajoč prakso držav) in sodno prakso povezuje (večinsko) prepričanje o obstoju nekaterih norm, ki uživajo tak status.¹⁷⁸ Mogoče jih je uvrstiti v nekaj sklopov: 1) kogentne norme mednarodnega prava, ki so bistvene za ohranjanje mednarodnega miru in varnosti, na primer prepoved agresije (Komisija za mednarodno pravo 1981, 32; 2001, 85; Paulus 2005, 306) in prepoved grožnje s silo ali uporabe sile, ki bi bila naperjena proti teritorialni nedotakljivosti ali politični neodvisnosti države v

¹⁷⁷ Tako npr. Bedjaoui 1994, 35; Gill 1995, 79; Skubiszewski 1996, 627; Reinisch 2001a, 859; de Wet 2004, 187–191; Sicilianos 2004, 92; Hossain 2005, 97; Orakhelashvili 2006, 423–488; Zgonec-Rožej 2006, 123; 2007, 332–333; Hudson 2007, 212; Schott 2007, 61; Weiß 2008, 90; de la Serna Galván 2011, 153; Joyner 2012, 253; López-Jacoiste 2010, 296. V doktrini je opazno stališče, da je *jus cogens* nad običajnim in pogodbenim mednarodnim pravom. Četudi bi se Varnostni svet lahko odločil drugače, kot velevata običajno ali pogodbeno mednarodno pravo, bi namreč ostal zavezan s kogentnimi normami mednarodnega prava (Hudson 2007, 212; Tridimas in Gutierrez-Fons 2008, 689; stališče *ad hoc* sodnika Lauterpachta v zadevi *Uporaba Konvencije o preprečevanju in kaznovanju zločina genocida* (Meddržavno sodišče 1993, 440, 100. točka)).

¹⁷⁸ Ugotoviti gre, da ni povsem nedvoumno, katere norme splošnega mednarodnega prava imajo status *jus cogens*. Dober primer nudi prepoved uporabe sile, ki praviloma šteje za kogentno normo mednarodnega prava (glej v besedilu navedene strokovnjake in sodno prakso), vendar to prepričanje ne uživa soglasne podpore. Z opozorilom na nekonsistentno prakso držav glede statusa te pravice Hannikainen vendarle pritrjuje njeni naravi *jus cogens* (1988, 317–356). Green (2011) pa se sprašuje, ali so države dejansko sprejele prepoved uporabe sile kot normo *jus cogens* ter pozove k »obširni in sistematični analizi prakse držav« (prav tam, 255), da bi lahko prišlo do nedvoumnega sklepa o tem, ali je to pravilo *jus cogens*. Glede pravice do samoodločbe Weisburd meni, da o njenem statusu ni povsem enotnih doktrinarnih mnenj (1995, 23–24).

nasprotju s cilji ZN (četrty odstavek 2. člena Ustanovne listine; glej tudi Komisija za mednarodno pravo 1967, 248; Whiteman 1977, 625; Byers 1997, 219; de Wet 2004, 191; Orakhelashvili 2005, 63–64; 2006, 50; Koskenniemi 2006, 189, 374. točka; Brownlie 2008, 511; glej tudi Meddržavno sodišče 1986, 100–101, 190. točka); 2) pravica do samoodločbe (Komisija za mednarodno pravo 1981, 32; 2001, 85; de Wet 2004, 191; Orakhelashvili 2005, 64; Paulus 2005, 306); 3) kogentne norme mednarodnega prava, namenjene zaščiti ljudi, kamor velja uvrstiti prepoved genocida (Whiteman 1977, 625; Komisija za mednarodno pravo 1981, 32; 2001, 85; Byers 1997, 219; de Wet 2004, 191; Paulus 2005, 306; Kopel in drugi 2006, 1327–1329; Koskenniemi 2006, 189, 374. točka; Brownlie 2008, 511; Škrk 2008, 1165; 2009, 244); prepoved diskriminacije glede na raso (Komisija za mednarodno pravo 2001, 85; de Wet 2004, 191; Koskenniemi 2006, 189, 374. točka; Brownlie 2008, 511; Škrk 2008, 1165; 2009, 244); prepoved suženjstva (Komisija za mednarodno pravo 1981, 32; 2001, 85; Byers 1997, 219; de Wet 2004, 191; Koskenniemi 2006, 189, 374. točka; Shagabutdinova in Berejikian 2007, 61; Brownlie 2008, 511); in prepoved mučenja (Komisija za mednarodno pravo 2001, 85; Koskenniemi 2006, 189, 374. točka; Shagabutdinova in Berejikian 2007, 61; Škrk 2008, 1165; 2009, 244); 4) kršitev temeljnih pravil mednarodnega humanitarnega prava (Gowlland-Debbas 1994a, 93; Weisburd 1995, 23; de Wet 2004, 191; Orakhelashvili 2005, 66–67; Paulus 2005, 306; Koskenniemi 2006, 189, 374. točka); denimo konkretno prepoved hudodelstev zoper človečnost (Whiteman 1977, 626; Mednarodno kazensko sodišče za nekdanjo Jugoslavijo 2000, 203, 520. točka; Komisija za mednarodno pravo 2001, 85; Paulus 2005, 306; Koskenniemi 2006, 189, 374. točka; Brownlie 2008, 511) in prepoved vojnih hudodelstev (Mednarodno kazensko sodišče za nekdanjo Jugoslavijo 2000, 203, 520. točka); ter 5) kršitev temeljnih načel zaščite in ohranjanja človeškega okolja (prepoved razširjenega onesnaževanja ozračja ali morja, Komisija za mednarodno pravo 1981, 32; Paulus 2005, 306; o razvoju okoljskega prava tudi sodnik Weramantry v odklonilnem ločenem mnenju, Meddržavno sodišče 1996c, 140. točka).

Težje je ugotoviti, katere človekove pravice uživajo status *jus cogens*. Izostrila sta se dva doktrinarna pristopa. Razlikujeta se po merilu, ki je odločilno za določitev pravice s statusom *jus cogens*. Stališče, da imajo tak status vse človekove pravice (Parker in Neylon 1989), ni namreč pogosto in ni večinsko sprejeto (glej kritično d'Amato 1990). S tako posplošenim in obširnim seznamom bi utegnili spodkopati sam koncept, ki z onemogočanjem odstopanja od teh pravic (ne samo državam članicam, tudi mednarodnim organizacijam) in hkrati narekovanjem obveznosti spoštovanja teh norm in ravnanjem v skladu z njimi varuje zgolj manjši krog pravic.

Preudarnejša se zato zdita pristopa, ki razumeta kogentne norme mednarodnega prava ožje. Katere so te pravice, pa je pogojeno z izbiro merila določitve norm *jus cogens*.

V prvo skupino spadajo strokovnjaki, ki opozarjajo na merilo prepovedi odstopanja od teh pravic oziroma prepovedi njihove razveljavitve. V skladu s tem merilom so *jus cogens* tiste pravice, od katerih mednarodni instrumenti o človekovih pravicah ne omogočajo odstopanja oziroma ne dopuščajo njihove razveljavitve (tako npr. Gill 1995, 79; prim. Meron 1989, 193–194; Eeckhout 2007, 195–197).

Zagovorniki tega pristopa se naslonijo na drugi odstavek 4. člena MPDPP, ki našteje tiste pravice, ki jih ni dopustno razveljaviti tudi v primeru stanja izjemne splošne nevarnosti, ki ogroža obstanek države in ga je država uradno razglasila (prvi odstavek 4. člena MPDPP; podrobneje splošno mnenje št. 29 Odbora ZN za človekove pravice 2001)¹⁷⁹: pravico do življenja (6. člen MPDPP),¹⁸⁰ prepoved mučenja ali nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (7. člen MPDPP),¹⁸¹ prepoved suženjstva, trgovine s sužnji in tlačanske odvisnosti (prvi in drugi odstavek 8. člena MPDPP), prepoved odvzema svobode zaradi neizpolnitve pogodbene obveznosti (11. člen MPDPP), načelo zakonitosti v kazenskem pravu (15. člen MPDPP), pravico do priznanja pravne osebnosti (16. člen MPDPP) ter pravico do svobode misli, vesti in veroizpovedi (18. člen MPDPP).¹⁸² Dodati je treba, da MPDPP v okviru pravice do življenja (tretji odstavek 6. člena) državi pogodbenici ne dopušča odstopa od obveznosti, ki jih je prevzela po Konvenciji o preprečevanju in kaznovanju zločina genocida (Generalna skupščina 1948a), ter spomniti, da imajo pravice in obveznosti iz te Konvencije naravo *erga omnes* (Meddržavno sodišče 1996a, 616, 31. točka).

Četudi za večino omenjenih pravic velja splošno prepričanje o njihovem statusu *jus cogens*, tej ugotovitvi težko pritrdimo v celoti. Koji (2001, 920) na to opozori glede prepovedi odvzema svobode zaradi neizpolnitve pogodbene obveznosti, ki po njegovem prepričanju ni dosegla statusa *jus cogens*. Težava lahko nastane, če upoštevamo, da imamo tudi druge pogodbe s področja človekovih pravic, ki vsebujejo različne sezname pravic, od katerih ni dopustno odstopati (glej prav tam).

¹⁷⁹ To ne pomeni, da se druge pravice iz MPDPP razveljavijo, temveč da ima država pogodbenica dolžnost, da je preudarna in prouči, ali konkretna situacija narekuje tako razveljavitev (Odbor ZN za človekove pravice 2001, 6. točka).

¹⁸⁰ O pravici do življenja kot temeljni pravici, ki se ne sme ozko razlagati, Odbor ZN za človekove pravice 1982; glej tudi Akande 1997, 322; Koji 2001, 927; de Wet 2004, 219–222; Geiss 2005, 178; López-Jacoiste 2010, 315–316; Velásquez Ruiz 2012, 238.

¹⁸¹ Glej Mednarodno kazensko sodišče za nekdanjo Jugoslavijo 1998, 144. in 153.–157. točka, ki v sodbi v zadevi *Furundžija* potrди, da je prepoved mučenja norma *jus cogens*.

¹⁸² Omenjene človekove pravice z izjemo prepovedi odvzema svobode zaradi neizpolnitve pogodbene obveznosti so zapisane tudi v Splošni deklaraciji človekovih pravic (glej 3., 4., 5., 6., 11. in 18. člen).

Privrženci drugega pristopa niso omejeni z merilom prepovedi odstopanja od človekovih pravic. To merilo sicer pomeni pripoznanje norme *jus cogens*, vendar na seznam niso uvrščene le tiste pravice, ki uživajo ta status izključno na podlagi tega merila (npr. Koji 2001, 921–931; Odbor ZN za človekove pravice 2001, 11. točka; Orakhelashvili 2005, 65). Med norme *jus cogens* se uvrščajo tiste, ki so temeljne, osrednje človekove pravice z utemeljitvijo, da »najpomembnejše človekove pravice zaslužijo več varstva« (Koji 2001, 921). Zahteva se torej bolj vsebinski pristop (prav tam, 928) z nosilnim argumentom, da gre konkretna norma prek posamičnega državnega interesa in varuje skupnostni interes (Orakhelashvili 2005, 65).

Odbor ZN za človekove pravice je v svojem splošnem mnenju št. 29 (2001) izpostavil povezanost (ne pa identičnosti!) seznama pravic, katerih razveljavitev ni dopustna, s statusom *jus cogens* (prav tam, 11. točka). Identičnost norm *jus cogens* s pravicami, od katerih ni mogoče odstopiti, je mogoča le, ko se slednje pravice razumejo kot vrednote (Koji 2001, 931). Na seznamu so primeroma zajete tudi nekatere druge pravice, ki niso navedene med pravicami, ki jih ni dopustno razveljaviti v drugem odstavku 4. člena MPDPP, in sicer prepoved zajetja talcev, prepoved arbitrarnega odvzema svobode in odstop od temeljnih načel poštenega postopka, vključno domneve nedolžnosti (Odbor ZN za človekove pravice 2001, 11. točka).

Ciljani posamezniki in subjekti, ko pred Sodiščem EU izpodbijajo akte o uporabi omejevalnih ukrepov, neredko zatrjujejo, da se jim s sankcijskimi ukrepi kršijo pravica do poštenega postopka in pravica do lastnine. Zato kršitvi teh pravic narekujeja podrobnejšo proučitev tudi v kontekstu te disertacije.

Sodišče prve stopnje je v sodbi v zadevi *Kadi* (2005c, prim. 2005b) presojalo, ali je Svet s skupnostno implementacijsko uredbo, s katero je naložil saudskemu poslovnežu zamrznitev sredstev, kršil njegove pravico do lastnine, pravico do zaslišanja in pravico do učinkovitega pravnega sredstva. Izhajalo je iz koncepta *jus cogens*, ki ga mora tudi EU spoštovati (prav tam, 235. točka). Kršitve pravice do lastnine, ki jo med drugim določa 17. člen Splošne deklaracije človekovih pravic, ni ugotovilo.¹⁸³ Uvrstilo pa jo je med *jus cogens* (glej prav tam, 242. točka), ne da bi obrazložilo, zakaj sklepa, da je pridobila ta status. Ko je zavrnilo trditve tožeče stranke o kršitvi pravice do zaslišanja, Sodišče prve stopnje ni pojasnilo, ali gre za pravico s statusom *jus cogens* (podrobneje prav tam, 253.–276. točka). Status *jus cogens* pravice do učinkovitega pravnega sredstva, katere kršitve sicer prav tako ni ugotovilo (prav tam, 291. točka), je utemeljilo z

¹⁸³ Ker pravica do lastnine ni bila samovoljno odvzeta tožeči stranki (odvzem je sledil cilju boja proti terorizmu, gre za ohranjevalni ukrep, ki ogroža uporabo lastnine, ne pa samega bistva lastninske pravice, vzpostavljen je sistem rednega ponovnega preizkusa sankcij, omogočen je postopek ponovne presoje sankcijskega odbora), Sodišče prve stopnje sklene, da ne gre za kršitev *jus cogens* (podrobneje 2005c, 242.–252. točka).

dejstvom, da jo priznavata 8. člen Splošne deklaracije človekovih pravic in 14. člen MPDPP, ki pa ne prepovedujeta razveljavitve te pravice v primeru izjemne splošne nevarnosti (prav tam, 287. točka). V konkretnem primeru naj bi bila omejitev te pravice upravičena z naravo resolucij Varnostnega sveta in z zasledovanim legitimnim ciljem (podrobneje prav tam, 287.–289. točka). Sodišče prve stopnje je sicer ugotovilo, da tožeča stranka nima na voljo nobenega pravnega sredstva (prav tam, 285. točka), vendar »taka pravna praznina v sodnem varstvu tožeče stranke sama po sebi ni v nasprotju z *jus cogens*« (prav tam, 286. točka).

Ugotoviti gre, da je Sodišče prve stopnje na eni strani smelo sledilo širokemu razumevanju *jus cogens*, ki zajame vse pravice, katerih kršitve je zatrjeval Kadi, na drugi strani pa ni prepričljivo argumentiralo, kako so omenjene pravice pridobile status *jus cogens* (Eeckhout 2007, 195–197; 2008, 118; Tridimas in Gutierrez-Fons 2008, 692; de Jesús Butler 2011, 143). Francija, Nizozemska, Združeno kraljestvo in Evropska komisija so menile, da Sodišče prve stopnje zato sploh ni pravilno uporabilo prava EU, saj se pravilo »lahko opredeli kot *jus cogens* samo, če ne dopušča nobene izjeme«, pravici do poštenega sojenja in lastnine pa sta »predmet omejitev in izjem« (glej Sodišče Evropskih skupnosti 2008b, 265.–266. točka). Bolj se zdi, da je Sodišče prve stopnje po zavrnitvi presoje resolucij Varnostnega sveta s sklicevanjem na Ustanovno listino uporabilo koncept *jus cogens* z utemeljitvijo, da človekove pravice s tem statusom prevladajo pred obveznostmi, ki izvirajo iz ZN. V pritožbenem postopku je Sodišče Evropskih skupnosti potrdilo svojo pristojnost, da zagotovi »načeloma popoln nadzor zakonitosti vseh aktov Skupnosti, glede na temeljne pravice, ki so del splošnih načel prava Skupnosti« (Sodišče Evropskih skupnosti 2008b, 326. točka). V ta »popoln nadzor« je vključilo tudi uredbe, s katerimi Evropska skupnost implementira sankcijske resolucije Varnostnega sveta (prav tam). S tem se je izognilo proučitvi očitkov glede *jus cogens* (prav tam, 329. točka).

Stališče Sodišča prve stopnje pritrjuje širokemu pojmovanju koncepta *jus cogens*. Vendar je v zvezi s pravico do lastnine težko potrditi njen status kogentne norme mednarodnega prava. Uresničevanje pravice do lastnine je predmet omejitev, če tako narekujejo utemeljeni razlogi v splošnem interesu (konkretno ohranjanje mednarodnega miru in varnosti), za njeno omejitev pa niso potrebne izjemne razmere (tako ustaljena sodna praksa, glej npr. Sodišče 2011b, 113.–115. točka; 2012d, 121. točka). Tako stališče praviloma deli tudi doktrina (glej *Hinojosa Martínez* 2008a, 349, 28. opomba). Da bi prišli do nedvoumnega sklepa o pridobitvi statusa *jus cogens* te pravice, pa bi bila potrebna sistematična analiza prakse držav.

Drugačno pa je stališče glede pravice do poštenega sojenja. Četudi Sodišče prve stopnje ni podrobneje utemeljilo njenega statusa *jus cogens*, večinsko doktrinarno prepričanje meni, da gre za kogentno normo mednarodnega prava (npr. de Wet in Nollkaemper 2002, 181–184; de

Wet 2003, 17; 2004, 191; Orakhelashvili 2005, 65; Manusama 2006, 125–126; Hudson 2007, 216–217; *Hinojosa Martínez* 2008a, 349–350; Forcese in Roach 2010, 234; tako tudi izhaja iz splošnega mnenja št. 29 Odbora ZN za človekove pravice 2001, 11. točka; drugače, dvomljivo Halberstam in Stein 2009, 58). Pravica je vključena v Splošno deklaracijo človekovih pravic, v MPDPP, varujeta jo EKČP in Listina EU o temeljnih pravicah, priznana pa je tudi v najvišjih pravnih aktih držav. Pravica do poštenega sojenja v 14. členu MPDPP zajema pravico do enakosti pred sodišči, pravico do sodnega varstva, domnevo nedolžnosti, procesna jamstva v kazenskem postopku, pravico do pravnega sredstva, pravico do odškodnine v kazenskih zadevah ter prepoved ponovnega sojenja v isti zadevi. Zagotovitvi pravice do učinkovitega pravnega sredstva in pravice do sodnega varstva sta obvezujoči za vse države pogodbenice MPDPP (glej tretji odstavek 2. člena MPDPP). Skupni 3. člen Ženevskih konvencij med postopki, ki so zmeraj in povsod prepovedani, navaja »ogrožanje življenja in nasilje nad osebnostno nedotakljivostjo«, »jemanje talcev«, »žalitve osebnega dostojanstva« ter »izrekanje in izvrševanje kazni brez predhodnega postopka pred rednim sodiščem, kar zagotavlja vsa sodna jamstva, ki jih civilizirani narodi priznajo kot neobhodna«. Ker so nekateri elementi pravice do poštenega sojenja torej izrecno zagotovljeni v času oboroženega spopada po mednarodnem humanitarnem pravu, je težko utemeljiti odstopanje od teh jamstev v času izjemne splošne nevarnosti (Odbor ZN za človekove pravice 2001, 16. točka). »[N]ačeli zakonitosti in vladavine prava zahtevata spoštovanje temeljnih zahtev poštenega postopka v času izrednega stanja« (prav tam). Odbor ZN za človekove pravice (2007) je »pravico do enakosti pred sodišči in tribunali ter do poštenega postopka« štel za »ključni element varstva človekovih pravic« in »procesni način varovanja vladavine prava« (prav tam, 2. točka). Od jamstev poštenega postopka se ne sme nikoli odstopati zato, da bi se s tem izognili varstvu pravic, od katerih odstopanja niso dopustna (prav tam, 6. točka).

Na argument, da se nekateri elementi te pravice v 14. členu MPDPP uporabljajo le v kazenskem postopku (Alvarez 2003b, 129), odgovarjajo narava in resnost sprejetih institucionaliziranih sankcij ter njihovo stigmatiziranje, ki pripeljejo sankcijski režim v kazensko sfero (npr. Hudson 2007, 218). Velja še spomniti na stališče Komisije za mednarodno pravo ob pripravi osnutka Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb, da pri konceptu *jus cogens* ni pomembna oblika, ampak materialnopravna vsebina norme (1967, 248). Ta je tista, ki daje neki normi naravo *jus cogens* (prav tam). Obsežni učinki *jus cogens* pa se ne ujemajo vedno z jasnostjo njegove vsebine (Paulus 2005, 330). Ker ne obstaja soglasje o tem, katere človekove pravice so *jus cogens*, se pojavlja mnenje, da ta koncept ne pomaga pri določitvi omejitev pristojnosti Varnostnega sveta in ga gre šteti za zgolj dopolnitev omejitev tistih pristojnosti, ki

izvirajo iz Ustanovne listine, splošnih načel mednarodnega prava in običajnega mednarodnega prava (Davidsson 2003, 14).

Kljub temu velja obstoju koncepta *jus cogens* in vsaj tistim normam, glede katerih je zaznati strinjanje o njihovem statusu *jus cogens*, pritrditi. Paulus (2005, 332) s tremi razlogi utemeljuje pomen tega koncepta: 1) z razumevanjem, da morajo suverene države varovati človekove vrednote in interese; 2) z relativiziranjem suverenosti držav, ki se jo poveže z nekaterimi skupnostnimi cilji; 3) s pozivom k skupnim vrednotam, ki je dobrodošel v času naraščajoče fragmentacije mednarodnega prava. Pomembno je tudi razumeti, da norme *jus cogens* ne pomenijo le orodja moči, ampak omejevanje (glej prav tam), sočasno pa mednarodnim organizacijam pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike nudijo potrebno utemeljitev uporabe institucionaliziranih sankcij, še posebej v primerih, kjer bi se države nemara skrivale za doktrinama suverenosti oziroma prepovedi vmešavanja v notranje zadeve oziroma kjer bi se posamezniki in subjekti sklicevali na spoštovanje svojih človekovih pravic (prim. prav tam, 299–300). Pravila *jus cogens* so »ustavna pravila«, saj »omejujejo sposobnost držav, da ustvarjajo ali spreminjajo pravila mednarodnega prava, in preprečujejo državam, da kršijo temeljna pravila mednarodnega javnega reda, kadar bi pravila ali kršitve teh pravil resno uničevala mednarodni pravni sistem« (Byers 1997, 212, 220). Omejujejo tudi mednarodne organizacije pri uporabi institucionaliziranih sankcij.

Podrobnejša analiza, katere človekove pravice, ki utegnejo biti z vidika uporabe institucionaliziranih sankcij upoštevne, so kogentne norme mednarodnega prava, bi presegla okvire te disertacije in bi zmotno osredotočila pozornost na koncept, namesto da bi se usmerila v določitev vsebinskih omejitev pri uporabi institucionaliziranih sankcij. Za ugotovitev, da kogentne norme mednarodnega prava obvezujejo in s tem vsebinsko omejujejo pristojnosti mednarodnih organizacij pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike, taka analiza niti ni potrebna. Glede pravice do poštenega sojenja, na katero se ciljni posamezniki in subjekti redno sklicujejo in izpodbijajo zakonitost predpisov, s katerimi so uvedene individualne ciljne sankcije, ker naj bi ti kršili prav to pravico oziroma njene elemente, velja splošno prepričanje, da je pridobila status *jus cogens*. Tudi če temu ne bi bilo tako, je ta pravica varovana kot običajna mednarodnopravna norma (o možnosti prekrivanja norm *jus cogens* z viri prava, zlasti nastankom običajnega prava, tudi Orakhelashvili 2012, 866).

4.3.4.2 Človekove pravice in temeljne svoboščine

V sodobnem mednarodnem okolju, kjer je v ospredju varstvo človekovih pravic, je povsem razumljivo, da so te mednarodnopravne norme postale »sestavni del vrednostnega sistema« OZN (tako Šabič 2007, 946), pa tudi EU. Varstvo človekovih pravic je z razvojem postalo povezano z »višjimi cilji' vzdrževanja mednarodnega miru in varnosti« (Malcontent 2004, 1), torej tudi z uporabo institucionaliziranih sankcij. Obe organizaciji sta pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike dolžni spoštovati človekove pravice in zagotavljati njihovo varstvo, vendarle pa ne gre spregledati, da je situacija med OZN in EU navkljub številnim primerljivostim (podrobneje poglavje 2.2) na tem področju tudi opazno različna. EU ima predvsem zaradi vloge Sodišča EU in obvezujoče narave sodne prakse vzpostavljen sodni nadzor nad delovanjem političnih organov – tudi Sveta prek možnosti presoje zakonitosti sprejetih (tudi zunanjepolitičnih) aktov o individualnih omejevalnih ukrepih. Z uveljavitvijo Listine EU o temeljnih pravicah, ki pomeni merilo presoje zakonitosti in veljavnosti aktov EU in orodje za razlago njenega prava, ni dvoma, da to regionalno organizacijo obvezuje spoštovanje človekovih pravic in da odgovarja za njihove morebitne kršitve. Ker OZN ne obvezujejo mednarodni instrumenti o človekovih pravicah, saj ni njihova pogodbenica, predvsem pa ker ni izrecno vzpostavljene možnosti sodne presoje odločitev Varnostnega sveta (doktrinarni pogledi pa se glede tega vprašanja delijo), se zdijo ključni odgovori na vprašanja: na kakšen način Varnostni svet pri uporabi institucionaliziranih sankcij obvezujejo človekove pravice, katere človekove pravice so z vidika uporabe teh ukrepov praviloma upoštevne, v kakšnem obsegu jih je treba spoštovati, upoštevajoč dejstvo, da se institucionalizirane sankcije sprejmejo zaradi krovnega cilja varovanja mednarodnega miru in varnosti, ter kako EU (zlasti prek svoje obsežne prakse Sodišča EU) pripomore k oblikovanju in vodenju sankcijske politike, s tem pa k zakonitosti in legitimnosti sprejetih ukrepov.

Mégret in Hoffmann (2003, 317–318) sta pri proučevanju učinka, ki ga ima preobrazba OZN iz tradicionalne medvladne organizacije v bolj nadvladno – v vladanje vpeto – organizacijo na njeno večjo odgovornost glede spoštovanja človekovih pravic, izpostavila tri načine. OZN obvezujejo standardi mednarodnega prava človekovih pravic prek notranjega, zunanjega in/ali mešanega koncepta, ki se medsebojno ne izključujejo in se lahko povezujejo. Notranji koncept se osredotoča na OZN »kot mednarodno organizacijo in njen notranji pravni red« (prav tam, 317). OZN obvezujejo torej tiste človekove pravice, ki jih je prevzela v svoj pravni red. Zunanji koncept opredeli OZN kot subjekt mednarodnega prava, ki ga obvezujejo običajne mednarodnopravne norme (prav tam, 317). V skladu z mešanim konceptom pa je OZN vezana na spoštovanje tistih mednarodnih človekovih pravic, ki obvezujejo njene države članice, in v takem obsegu, kot so vezane te države (prav tam, 318). Države se namreč z ustanovitvijo

mednarodne organizacije ne morejo izogniti svojim obveznostim tudi na področju varstva človekovih pravic (prav tam). Mešani koncept združuje elemente notranjega koncepta, kajti »obvezujoča narava izhaja iz članstva v organizaciji«, in zunanje koncepta, kajti »države 'pripeljejo' obvezujoče norme mednarodnih človekovih pravic 'od zunaj'« (prav tam). Ratificirani mednarodni instrumenti o človekovih pravicah obvezujejo države članice mednarodnih organizacij k skladnemu delovanju tudi pri njihovem kolektivnemu ukrepanju pri uporabi institucionaliziranih sankcij (Cameron 2005, 187). Ker sta pri mešanem konceptu vira mednarodnega prava tako pogodbeno kot običajno mednarodno pravo, saj mednarodno organizacijo obvezujejo tiste norme, ki jih morajo spoštovati že države članice, zadošča osredotočenje le na notranji in zunanji koncept spoštovanja človekovih pravic.

Uporaba notranjega in zunanje koncepta Mégreta in Hoffmanna služi kot podlaga ugotovitvam o spoštovanju človekovih pravic Varnostnega sveta in Sveta pri uporabi institucionaliziranih sankcij, te ugotovitve pa omogočajo določitev tistih temeljnih človekovih pravic kot vsebinskih omejitev, ki jih pri uporabi sankcijskih ukrepov mora spoštovati vsaka mednarodna organizacija. Razlika med konceptoma se kaže v viru, ki narekuje spoštovanje mednarodnih človekovih pravic. Če je vir pravni red OZN in EU, pomeni, da varstvo človekovih pravic nalagajo cilji in načela Ustanovne listine in primarna zakonodaja EU, torej pogodbeno pravo, kar je značilnost notranjega koncepta. Če je vir običajno mednarodno pravo človekovih pravic, gre za zunanji koncept. Za nastanek norme običajnega mednarodnega prava morata biti kumulativno izpolnjena objektivni pogoj mednarodne prakse držav (*usus*) in subjektivni pogoj pravne zavesti držav (*opinio juris sive necessitatis*) (Türk 2007, 54–56). Pri tem je treba spomniti, da so nekatere človekove pravice varovane na trojni podlagi (prim. Weiß 2008, 89), torej kot norme, ki so dosegle standard *jus cogens*, kot običajno mednarodno pravo ali v okviru pogodbenega mednarodnega prava (glej Dupuy 1997, 7).

Notranji koncept kot način vzpostavitve spoštovanja človekovih pravic izvira iz normativne podlage, tj. Ustanovne listine in primarne zakonodaje EU.¹⁸⁴ Obe organizaciji in torej s tem njuna pristojna organa, tj. Varnostni svet in Svet, sta pri uporabi institucionaliziranih

¹⁸⁴ V tem kontekstu si zasluži omembo podoben koncept »ustavne absorpcije« temeljnih pravic, ki ga razvijeta Halberstam in Stein (2009, 24–27). Ustavno absorpcijo razumeta kot prevzem človekovih pravic v ustavni red mednarodne organizacije iz pravnih sistemov držav članic in mednarodnega prava (prav tam, 24). Takšen način je značilen za oblikovanje »ustavne vizije temeljnih pravic EU«, h kateri je prispevalo v obsežni meri Sodišče EU (prav tam, 26–27). Dodati velja, da ustavna absorpcija temeljnih pravic ni zaobšla niti OZN, ki v določeni meri prevzema pristojnosti, ki so jih tradicionalno izvajale države, s tem pa prevzema nekatere temeljne človekove pravice iz ustavnih tradicij svojih članic in iz mednarodnih ali regionalnih instrumentov o človekovih pravicah, ki je sicer ne obvezujejo neposredno (prav tam, 24).

sankcij obvezana spoštovati človekove pravice in jih »spodbujati v svojem lastnem notranjem in ustavnem pravnem redu« (Mégret in Hoffmann 2003, 317).

Pritrditi velja ugotovitvi, da je Ustanovna listina »glede človekovih pravic programski instrument« (Škrk 2008, 1164; 2009, 242; tudi Reinisch 2001a, 857). Ne vsebuje njihovega seznama niti ne omenja konkretnih človekovih pravic. Eden izmed ciljev ZN izrecno narekuje »spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin za vse ljudi, ne glede na raso, spol, jezik ali vero«, za katerega razvoj in spodbudo si prizadevajo ZN (tretji odstavek 1. člena Ustanovne listine). Ob načelnem zavzemanju ZN za »splošno in dejansko spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin za vse ljudi« (55. člen Ustanovne listine), ob zavezi k skupnemu delovanju držav članic in OZN v ta namen (56. člen Ustanovne listine) ter s potrditvijo »ver[e] v temeljne človekove pravice, v dostojanstvo in vrednost človeške osebnosti« (preambula Ustanovne listine), je nemogoče trditi, da Varnostnemu svetu pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike ni treba spoštovati človekovih pravic (glej npr. Tehindrazanarivelo 2004, 217–231; Thallinger 2007, 1028–1029; Verdirame 2011, 74–75; Joyner 2012, 235). Kjer se Ustanovna listina na človekove pravice sklicuje, pa gre opaziti, da ne nalaga Varnostnemu svetu njihovega spoštovanja, temveč ga pri njegovem delovanju in izvajanju diskrecije zgolj usmerja (Weiß 2008, 79; López-Jacoiste 2010, 296–297). Kljub temu je že samo dejstvo, da je spoštovanje človekovih pravic zapisano med cilji ZN, pomenljivo in nakazuje na omejeno polje proste presoje Varnostnega sveta (Velásquez Ruiz 2012, 236; podobno Weiß 2008, 80). Če bi Varnostni svet smel sprejemati ukrepe, s katerimi bi kršil človekove pravice, bi prav tako spodkopal prizadevanja Generalne skupščine pri uveljavljanju človekovih pravic (prvi odstavek 13. člena Ustanovne listine; Davidsson 2003, 26).

Doktrina poziva k »dinamični razlagi« ciljev in načel Ustanovne listine (Gowlland-Debbas 2000a, 305; prim. de Wet 2004, 100–109) in pokaže znatno razumevanje spreminjajočih se mednarodnih odnosov in »internacionalizacijo« človekovih pravic, ki v svoje središče postavlja varstvo človeka (Domingo 2009, 1550). Tako široko razume cilj spoštovanja človekovih pravic tudi sam Varnostni svet, ki se postopoma razvija v »osrednje telo sistema varstva človekovih pravic« (Shraga 2011, 8; podrobneje Fassbender 2011a). Mednarodna praksa njegovega delovanja, zlasti široka razlaga groženj mednarodnega miru in varnosti, ki zajemajo hujše kršitve človekovih pravic (podrobneje poglavje 3.2.1.2), to potrjuje. Cilj spoštovanja človekovih pravic je vsebinsko že razlagalo Meddržavno sodišče. Zanikanje temeljnih človekovih pravic, do katerega je prišlo z vzpostavitvijo in uveljavljanjem razlikovanja, izključevanja in omejevanja avtohtonega prebivalstva, ki je temeljilo izključno na rasi, barvi, poreklu, narodnostnem ali etničnem izvoru, je označilo za »očitno kršitev ciljev in načel

Ustanovne listine« (Meddržavno sodišče 1971, 57, 131. točka). Presodilo je tudi, da sta nezakonito omejevanje svobode ljudi in podvrženost ljudi fizičnim pritiskom v težkih pogojih »v očitnem neskladju z načeli Ustanovne listine in temeljnimi načeli Splošne deklaracije človekovih pravic« (Meddržavno sodišče 1980a, 42, 91. točka).

Pri razlagi določil Ustanovne listine imajo pomembno vlogo mednarodni instrumenti o človekovih pravicah. Ob potrditvi Splošne deklaracije človekovih pravic v Generalni skupščini 10. decembra 1948 je predsedujoča Komisiji ZN za človekove pravice in predstavnica ZDA v Generalni skupščini Roosevelt (2003, 202) poudarila: »Ob današnjem potrjevanju te deklaracije je izredno pomembno, da se jasno zavedamo temeljne narave tega dokumenta. To ni pogodba; to ni mednarodni sporazum. To ni izjava o pravu ali pravnih obveznostih niti ni to njen namen. To je izjava o temeljnih načelih človekovih pravic in svoboščin, ki jo bo Generalna skupščina potrdila s formalnim glasovanjem svojih članic in bo služila kot skupni standard dosežkov vseh narodov vseh narodnosti.« Poleg Splošne deklaracije človekovih pravic (Generalna skupščina 1948b) je doktrina s pojmom »mednarodna listina pravic« (tako npr. de Wet 2001, 284–285; 2005, 194; Conte 2010, 260) zajela še MPDPP in MPESKP (oba Generalna skupščina 1966). Ti instrumenti zapolnjujejo abstraktni cilj spoštovanja človekovih pravic z vsebino (Vradenburgh 1991, 187; tudi Zgonec Rožej 2006, 168; Thallinger 2007, 1024) in so avtoritativna razlaga Ustanovne listine (npr. Cameron 2003b, 167).

Doktrina in mednarodni instrumenti o človekovih pravicah ne nakazujejo potrebe po varstvu vseh človekovih pravic, temveč samo nekaterih. Stališče, da je obveznost spoštovanja človekovih pravic absolutna, torej da mora Varnostni svet vselej, v vseh okoliščinah in pri vsakršni svoji dejavnosti spoštovati vse človekove pravice, z lahkoto ovržemo zaradi pretirane strogosti, na njega je težko naleteti in ga ni mogoče zagovarjati. Upoštevajoč to stališče je vprašljivo, ali bi Varnostni svet sploh lahko učinkovito zagotavljal varovanje mednarodnega miru in varnosti, če bi moral vselej in v vseh okoliščinah zagotavljati vse človekove pravice (Zgonec-Rožej 2006, 170; 2007, 337–338). Prav zato velja slediti zmernejšemu stališču v zvezi z obveznostjo spoštovanja človekovih pravic v okviru oblikovanja in vodenja sankcijske politike.

De Wet (2004, 215) je omenila dve kategoriji norm, ki omejujejo uporabo prisilnih ukrepov Varnostnega sveta: *jus cogens* ter načela in cilje ZN, ki narekujejo spoštovanje »osrednjih elementov samoodločbe, človekovih pravic, mednarodnega humanitarnega prava in državne suverenosti«. Doktrinarni prispevki navajajo še na primer »temeljne človekove pravice ali humanitarne norme« (Gil 1995, 72), »bistvene človekove pravice in humanitarne vrednote« (prav tam, 77), »osrednja določila« (prav tam, 79), »temeljne humanitarne norme« (Reinisch 2001a,

859) in »temeljne humanitarne vrednote« (Gardam 1996, 319).¹⁸⁵ Izostri se poglavitno vprašanje, katere so torej tiste človekove pravice (vzporednico velja potegniti tudi glede pravil in načel mednarodnega humanitarnega prava), ki so tako temeljne in neodtujljive, tako neločljivo vezane na človeka in njegovo dostojanstvo, od katerih mednarodne organizacije ne morejo odstopiti tudi pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike. Zanima nas torej, katere človekove pravice sodijo v sklop varovanja in spoštovanja in v kakšnem obsegu ter pomenijo mejo, ki jo Varnostni svet in Svet pri uporabi institucionaliziranih sankcij ne smeta prestopiti (prim. Alvarez 2003b, 125; Cameron 2003b, 180; Weiß 2008, 83; von Bernstorff 2010, 804).

Splošno doktrinarno prepričanje v ta krog pravic umesti varstvo tistih pravic s statusom *jus cogens* in tistih pravic, od katerih ni dovoljeno odstopiti oziroma jih razveljaviti na podlagi običajnega ali pogodbenega mednarodnega prava pod nobenimi pogoji (Gill 1995, 79; Davidsson 2003, 24).

Ugotovili smo že, da MPDPP v drugem odstavku 4. člena med pravicami, od katerih ni dopustno odstopiti tudi v primerih izjemne splošne nevarnosti, navede med drugim pravico do življenja, prepoved mučenja ali nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja, načelo zakonitosti v kazenskem pravu ter pravico do svobode misli, vesti in veroizpovedi (podrobneje v tem podpoglavju v okviru *jus cogens*). Odbor ZN za človekove pravice v svojem splošnem mnenju št. 29 (2001) k temu seznamu doda še nekatere druge pravice, in sicer prepoved diskriminacije zlasti na podlagi rase, barve, spola, jezika, vere, političnega ali drugega prepričanja, narodnega ali socialnega porekla, rojstva ali kakršne koli druge okoliščine (26. člen MPDPP). Ta pravica ima »elemente ali dimenzije«, ki prav tako ne dopustijo razveljavitve (Odbor ZN za človekove pravice 2001, 8. točka). K tej ugotovitvi ga prepriča že sam Pakt, ki v primerih izjemne splošne nevarnosti državam pogodbenicam prepoveduje, da bi sprejeti ukrepi, s katerimi bi razveljavile svoje obveznosti, povzročili diskriminacijo, »ki bi temeljila na rasi, barvi, spolu, jeziku, veri ali socialnem poreklu« (prvi odstavek 4. člena MPDPP). Besedilo prvega odstavka 4. člena MPDPP vsebuje tudi pogoj, da sprejeti ukrepi »niso neskladni z drugimi obveznostmi, ki jim jih nalaga mednarodno pravo«. Odbor ZN za človekove pravice opozori, da to vključuje tudi pravila mednarodnega humanitarnega prava (prav tam, 9. točka). Odbor primeroma navede še prepoved zajetja talcev, prepoved arbitrarnega odvzema svobode in prepoved deportacij ali

¹⁸⁵ Podobno osnutek členov o odgovornosti držav za mednarodno protipravna dejanja (2001) prepoveduje sprejetje protiukrepe, ki bi učinkovali na obveznosti iz naslova varstva »temeljnih človekovih pravic« (b. točka prvega odstavka 50. člena). Osnutek členov o odgovornosti mednarodnih organizacij (2011) v primerljivem določilu, zanimivo, ne omejuje človekovih pravic, na katere ne smejo učinkovati protiukrepi, na »temeljne« (glej b. točka prvega odstavka 53. člena).

prisilne preselitve prebivalstva (ki tvori hudodelstvo zoper človečnost) (prav tam, 13. točka). V tesni povezavi s prepovedjo mučenja ali nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (7. člen MPDPP) je tudi spoštovanje dostojanstva vseh, ki jim je vzeta prostost, in človeško ravnanje z njimi (10. člen MPDPP). Čeprav ta pravica ni posebej omenjena v drugem odstavku 4. člena MPDPP, Odbor meni, da izraža normo splošnega mednarodnega prava, ki ne dopušča razveljavitve (Odbor ZN za človekove pravice 2001, 13(a). točka).

Poleg navedenih človekovih pravic Odbor navede tudi pravico do poštenega sojenja (prav tam, 16. točka). Vzporednico povleče z mednarodnim humanitarnim pravom, ki nekatere elemente te pravice izrecno varuje tudi med oboroženim spopadom, zato ne najde utemeljitve za odstop od teh jamstev v času drugih izrednih situacij (glej tudi doktrinarne prispevke, npr. de Wet in Nollkaemper 2002, 179; Fassbender 2006a; 2006b). Pošteni postopek vsebuje vrsto procesnih jamstev (npr. pravico do zaslišanja, pravico do učinkovitega pravnega sredstva, pravico do sodnega varstva). Zagotavljajo jo mednarodni in regionalni instrumenti o človekovih pravicah, na primer 8. in 10. člen Splošne deklaracije človekovih pravic, 14. člen MPDPP ter 41. in 47. člen Listine EU o temeljnih pravicah. Načela poštenega postopka so »temeljna za varstvo človekovih pravic« (Fassbender 2006a, 9. 1.1 točka; tudi npr. Bothe 2008, 543; Lavranos 2009, 357). Nekateri elementi pravice do poštenega sojenja veljajo le v kazenskih postopkih, kot to izhaja iz 14. člena MPDPP (Alvarez 2003b, 129). Vendar je glede uporabe individualnih ciljnih sankcij treba vnovič spomniti na učinke, ki jih imajo ti ukrepi na ciljne posameznike in subjekte, ter opozoriti, da intenziteta teh učinkov narekuje zagotavljanje in spoštovanje poštenega postopka.

Štirje elementi te pravice so temeljni in morajo biti varovani tudi pri uporabi institucionaliziranih sankcij (Fassbender 2006a, 28, 12. točka; 2006b, 476): pravica, da se takoj, ko je to mogoče, ciljnega posameznika ali subjekta obvesti, da so bili zoper njega sprejeti sankcijski ukrepi; pravica, da se ga v razumnem roku zasliši pred Varnostnim svetom ali pomožnim telesom; pravica do zastopanja ali obrambe v postopku pred Varnostnim svetom; in pravica do učinkovitega pravnega sredstva proti individualnim ukrepom pred vnaprej ustanovljenima nepristransko institucijo ali nepristranskim telesom. Te pravice tvorijo minimalne standarde, ki jih mora spoštovati in zagotavljati pravni red, privržen vladavini prava, tudi ZN (Fassbender 2006a, 28, 12.1 točka; 2006b, 476; prim. tudi de Wet 2005, 194–198; van den Herik 2007, 806–807; Bothe 2008, 552; Gowlland-Debbas 2010, 135; López-Jacoiste 2010, 328). Če bi navedena procesna jamstva bila zagotovljena ciljnim posameznikom in subjektom na ravni OZN – torej pred Varnostnim svetom ali pred sankcijskimi odbori, kjer ta procesna jamstva še vedno umanjajo oziroma niso v celoti zagotovljena –, bi težko ugovarjali zakonitosti

sprejetih sankcijskih odločitev. S tem pa se kot vprašljivi ali sporni ne bi zastavljali legitimnost sprejetih sankcijskih ukrepov in učinki njihove uporabe.

Preostale človekove pravice so sicer lahko predmet omejitev ali razveljavitev, če je to potrebno pri izvajanju dejavnosti z namenom ohranitve mednarodnega miru in varnosti, vendar Varnostni svet tudi v teh primerih ne deluje neomejeno. Omejuje ga spoštovanje načela sorazmernosti (npr. de Wet 2001, 292–296; 2004, 223; Weiß 2008, 84; López-Jacoiste 2010, 324; Tzanakopoulos 2011, 65–67). Čeprav to načelo ni izrecno omenjeno v Ustanovni listini, je vpeto v njen ustroj in v delovanje Varnostnega sveta (Zgonec-Rožej 2006, 140; 2007, 338). Pri načelu sorazmernosti je poglobitno »ravno vprašanje, kako priti do prave mere med pravicami in pravnimi dolžnostmi, med dobrinami in bremenami oziroma med ciljem in sredstvi, ki so v konfliktu« (Pavčnik 2013a, 198; prim. Cannizzaro 2001, 915). To načelo narekuje Varnostnemu svetu, da v okviru oblikovanja in vodenja sankcijske politike sprejema sorazmerne sankcijske ukrepe (glej Tzanakopoulos 2011, 65). V teh primerih spoštovanje načela sorazmernosti varuje bistvo pravice ob sočasnem omogočanju prožnosti, ki jo imata Varnostni svet in Svet pri varovanju mednarodnega miru in varnosti (glede Varnostnega sveta glej de Wet 2001, 280).

Pri uporabi institucionaliziranih sankcij pristojni organi mednarodnih organizacij niso vezani samo na politične in državljanske pravice, ampak je k temu katalogu pravic treba dodati tudi gospodarske, socialne in kulturne pravice iz MPESKP, kar potrjuje Odbor ZN za ekonomske, socialne in kulturne pravice (1997; tudi Davidsson 2003, 25). Odbor je spomnil na sankcijske ukrepe proti nekaterim državam (denimo Južni Afriki, Iraku in nekdanji Jugoslaviji), ki so povzročili tudi znatne motnje pri razdelitvi hrane in zdravil, ogrozili kvaliteto hrane in dostop do pitne vode ter se vmešali v delovanje zdravstvenega in izobraževalnega sistema (prav tam, 2. in 3. točka). Če bi sprejete institucionalizirane sankcije v celoti upoštevale določila MPESKP, kot to narekuje splošno mnenje Odbora (prav tam, 1. točka), do takih posledic nemara ne bi prišlo. Tri ključne ugotovitve v zvezi z gospodarskimi, socialnimi in kulturnimi človekovimi pravicami velja posebej poudariti: (1) te pravice se morajo upoštevati pri oblikovanju ustreznega sankcijskega režima; (2) učinkovit nadzor nad sankcijskim režimom se mora izvajati ves čas njegovega trajanja; (3) na nesorazmerno trpljenje ranljivih skupin v tarči se je nosilec institucionaliziranih sankcij dolžan odzvati (prav tam, 11.–14. točka).

Primeroma velja navesti nekaj pravic, ki jih je treba upoštevati pri sprejetju institucionaliziranih sankcij, in sicer pravico do življenjskega standarda ciljnega posameznika in njegove družine, v katerega je všteta ustrezna hrana, obleka in stanovanje (glej prvi odstavek 11. člena MPESKP), temeljno pravico do varstva pred lakoto (drugi odstavek 11. člena MPESKP), pravico do najvišjega dosegljivega standarda fizičnega in mentalnega zdravja, ki vključuje

ustvarjanje razmer, v katerih je zagotovljena pomoč zdravstvene službe v primeru bolezni ter izboljšanje higiene okolja in industrijske higiene (glej 12. člen MPESKP; podrobneje o pravici do zdravja de Wet 2001, 292–299; 2004, 222–225) ter pravico do izobraževanja (13. člen MPESKP; glej Clapham 2001, 134). Odbor ZN za ekonomske, socialne in kulturne pravice (1999) je poudaril, da je pravica do ustrezne hrane (iz prvega odstavka 11. člena MPESKP) povezana s človekovim dostojanstvom in nepogrešljiva za uresničevanje drugih človekovih pravic (prav tam, 4. točka). Uživanje v MPESKP zagotovljenih gospodarskih, socialnih in kulturnih pravic je mogoče omejiti, vendar samo z zakonom ter le v tolikšni meri, kolikor je to v skladu z naravo teh pravic, in le zato, da država izboljša splošno blaginjo v demokratični družbi (4. člen MPESKP).

Svet izhaja iz primerljivega vrednostnega izhodišča, čeravno njegova normativna podlaga znatno presega zgolj programske in usmeritvene norme, značilne za Ustanovno listino. Vrednota »spoštovanja človekovega dostojanstva« je zapisana na prvem mestu vrednot, ki so skupne vsem državam članicam in na katerih temelji EU (2. člen PEU). Spoštovanje te vrednote zagotavlja Listina EU o temeljnih pravicah (ki prav tako na prvem mestu poudarja spoštovanje in varovanje nedotakljivosti človekovega dostojanstva, 1. člen Listine). EU je z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe pridobila pravno obvezujoč katalog pravic, svoboščin in načel, ki so zajete v Listini. Okvir spoštovanja človekovih pravic zagotavljata tudi EKČP in ustavne tradicije, skupne državam članicam (podrobneje Ahmed in de Jesús Butler 2006, 772–775). Dolžnost Sveta je, da človekove pravice upošteva, spoštuje in zagotavlja tudi pri sprejetju sklepov o uporabi omejevalnih ukrepov (npr. 29. člen PEU) in pri sprejetju implementacijskih uredb (215. člen PDEU), ko torej deluje bodisi v svojstvu normodajalca (avtonomni omejevalni ukrepi) bodisi v svojstvu regionalnega prenosnika (implementacijski omejevalni ukrepi). Sodišče EU ima z nadzorom zakonitosti sprejetih sklepov, ki predvidevajo (avtonomne ali implementacijske) individualne omejevalne ukrepe (drugi odstavek 275. člena PDEU), oziroma z nadzorom zakonitosti implementacijskih uredb z individualnimi omejevalnimi ukrepi (četrti odstavek 263. člena PDEU) ali z razlago v postopku predhodnega odločanja (267. člen PDEU) veliko odgovornost. Izhodiščno podlago za presojo zakonitosti ter za razlago ali veljavnost sprejetih aktov o omejevalnih ukrepih nudi Listina EU o temeljnih pravicah.

Listina zagotavlja varstvo nekaterih človekovih pravic, ki so upoštevne pri uporabi institucionaliziranih sankcij: nedotakljivosti človekovega dostojanstva (1. člen), pravici do osebne celovitosti (3. člen), prepovedi mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja (4. člen), pravici do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja (7. člen), pravici do izobraževanja (14. člen), lastninski pravici (17. člen), enakosti pred zakonom (20. člen),

varovanju zdravja (35. člen), pravici do nepristranske in pravične obravnave v razumnem roku (41. člen), pravici do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča (47. člen) ter domnevi nedolžnosti in pravici do obrambe (48. člen). Navedene pravice gre najti tudi v drugih regionalnih in mednarodnih instrumentih o človekovih pravicah, izhajajo pa prav tako iz skupnih ustavnih tradicij, mednarodnih obveznosti držav članic in sodne prakse Sodišča EU (glej preambula Listine). Omejevanje uresničevanja pravic, ki jih priznava Listina, mora biti predpisano z zakonom in mora spoštovati bistveno vsebino teh pravic. Omejitve pa so dovoljene le ob upoštevanju načela sorazmernosti, torej če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava EU, ali so potrebne zaradi zaščite pravic drugih (prvi odstavek 52. člena Listine; glej tudi Splošno sodišče 2010, 101. točka; Sodišče 2013b, 101. točka). Drugače kot to velja za normativno podlago ZN, tudi četrti odstavek 5. člena PEU izrecno določa, da v skladu z načelom sorazmernosti sprejeti ukrepi vsebinsko in formalno ne smejo presežati tistega, kar je potrebno za doseganje pogodbenih ciljev.

Upoštevajoč *zunanji koncept* vzpostavitve spoštovanja človekovih pravic OZN in EU obvezujejo tiste človekove pravice, ki so dosegle status običajnega mednarodnega prava oziroma postale splošna pravna načela (po splošnem prepričanju; npr. Akande 1997, 324; de Wet in Nollekaemper 2002, 175; Alvarez 2003b, 125–129; 2006c; de Wet 2003, 13–14; Mégret in Hoffmann 2003, 317; Ahmed in de Jesús Butler 2006, 777–781; Cameron 2006, 3, 21; Halberstam in Stein 2009, 71; Zgonec-Rožej 2011, 74; Wolfrum 2012, 108–109). Ugotovili smo, da organizaciji nista pogodbenici mednarodnih instrumentov o človekovih pravicah, vendar so prav te pomembno prispevale k oblikovanju običajnega mednarodnega prava človekovih pravic in k avtoritativni razlagi določil Ustanovne listine. Tako je Splošna deklaracija človekovih pravic v veliki meri nabor mednarodnopravnih norm, ki so pridobile status običajnega mednarodnega prava (Hannum 1995/1996, 353; Davidsson 2003, 28; Cameron 2005, 186; Steiner in drugi 2007, 164, 518; Bothe 2008, 551–552). Listina EU o temeljnih pravicah vsebuje nabor pravic, ki izhajajo iz skupnih ustavnih tradicij, mednarodnih obveznosti držav članic, EKČP, socialnih listin ter sodne prakse Sodišča EU in Evropskega sodišča za človekove pravice (glej preambulo Listine). V njej zagotovljene pravice in svoboščine so zato praviloma primerljive naboru človekovih pravic, ki jih varujejo mednarodni instrumenti. Med temi pravicami in svoboščinami najdemo tudi tiste, ki so postale del običajnega mednarodnega prava, med katere gre vsekakor prišteti pravico do življenja, prepoved diskriminacije na podlagi vrste osebnih okoliščin in prepoved mučenja.

Ciljni posamezniki in subjekti zaradi izrečenih individualnih ciljnih sankcij nemalokrat pred Sodiščem EU zatrjujejo kršitve lastninske pravice in pravice do poštenega sojenja. Ker

morata ti človekovi pravici, upoštevajoč Mégretov in Hoffmannov (2003) notranji in zunanji koncept, zagotavljati in varovati tako Varnostni svet kot Svet, velja nekatere kršitve v nadaljevanju podrobneje analizirati skozi prakso Sodišča EU. Prek te analize se razkrije tudi vpliv, ki ga ima Sodišče EU na oblikovanje in vodenje (regionalne in globalne) sankcijske politike.

V zvezi z lastninsko pravico, katere kršitev zaradi ukrepa zamrznitve sredstev pogosto zatrjujejo ciljni posamezniki in subjekti, je treba poudariti, da je postala del običajnega mednarodnega prava (tako potrjujejo izsledki analize mednarodnih in regionalnih instrumentov o človekovih pravicah ter nacionalnih ustav, konsistentne prakse držav in *opinio juris*, ki sta jo izvedla Golay in Cismasova (2010, 10)). Določena je med drugim v 17. členu Splošne deklaracije človekovih pravic in 17. členu Listine EU o temeljnih pravicah. Lastninska pravica nima absolutnega varstva, zato je njeno uresničevanje pod določenimi pogoji mogoče omejiti, in sicer če te omejitve ustrezajo ciljem v splošnem interesu ter ne pomenijo nesorazmernega in nedopustnega ukrepa, ki bi ogrožal bistvo te pravice (Sodišče Evropskih skupnosti 2008b, 355. točka; glej tudi Sodišče 2012d, 121. točka). Načelo sorazmernosti je pri uresničevanju te pravice torej bistveno. Ohraniti je treba ravnotežje med ciljem splošnega interesa (tj. boj proti terorizmu zaradi grožnje miru in varnosti, ki jo predstavlja) in interesom ciljnega posameznika ali subjekta.

Sodišče Evropskih skupnosti je potrdilo, da omejevalni ukrepi pomenijo poseg v lastninsko pravico ciljnih posameznikov in subjektov, vendar bi ti posegi lahko bili utemeljeni (2008b, 366. točka). V svoji sodni praksi v zvezi s presojo zakonitosti odločitev o omejevalnih ukrepih je Sodišče poseg v lastninsko pravico povežalo z odsotnostjo procesnih jamstev ciljnega posameznika ali subjekta ter s splošnim obsegom tega ukrepa in njegovim dejanskim trajanjem (prav tam, 369. točka). Tako je v okviru proučitve, ali ukrep zamrznitve sredstev pomeni nesorazmeren in nedopusten poseg, ki bi ogrožal bistvo lastninske pravice saudskega poslovneža Kadija, Sodišče Evropskih skupnosti poudarilo, da Kadi ni imel jamstev, ki bi mu omogočala predstavitev argumentov v času sprejetja izpodbijane uredbe, in da je omejitev njegove lastninske pravice precejšnja (prav tam), zato naložitev omejevalnih ukrepov »pomeni neutemeljeno omejitev njegove lastninske pravice« (prav tam, 370. točka).

Ko je nizozemska ustanova Stichting Al-Aqsa, ki se je znašla na seznamu osumljenih terorizma zaradi zbiranja sredstev za nekatere organizacije, vpletene v teroristična dejanja, izpodbijala nujnost zamrznitve vseh njenih sredstev, je svojo pritožbo med drugim utemeljevala z navajanjem alternativnih ukrepov, ki bi se jih lahko poslužil Svet (Sodišče 2012d, 116. točka). Med po njenem mnenju manj omejujočimi ukrepi je navedla prepoved nakazovanja sredstev zgolj določenim organizacijam ali prepoved finančne podpore zgolj nekaterim projektom

oziroma odobritev nakazovanja sredstev ali podpore določenim organizacijam, uvedbo sistema pridobitve predhodnega dovoljenja nacionalnega organa za finančno transakcijo oziroma obveznost utemeljitve po uporabi nakazanih sredstev (prav tam). Sodišče v teh alternativnih in manj obvezujočih ukrepih ni prepoznalo enake učinkovitosti, kot jo ima ukrep celovite zamrznitve sredstev ciljnega subjekta s ciljem boja proti financiranju terorizma, zlasti zaradi možnosti izognitve postavljenim omejitvam (prav tam, 125. točka). Svojo odločitev je podkrepilo z argumentom zakonitosti (sekundarna zakonodaja EU namreč ne dopušča delne zamrznitve sredstev, omogoča pa izvzetja v utemeljenih primerih) in s poudarjanjem rednega preverjanja utemeljenosti ohranitve na seznamu (s čimer se zagotovi, da se ciljni posamezniki in subjekti, ki ne izpolnjujejo več meril za uvrstitev na seznam, s seznama izbrišejo) (glej prav tam, 126.–130. točka).

Z uporabo institucionaliziranih sankcij Varnostni svet in Svet lahko posežeta v pravico do poštenega sojenja ciljnih posameznikov in subjektov. Ker se ti v tožbah na razglasitev ničnosti odločitev o individualnih omejevalnih ukrepih pred Splošnim sodiščem nemalokrat sklicujejo prav na to pravico in utemeljujejo njeno kršitev, velja izpostaviti Fassbenderjevo študijo (2006a; 2006b). Analiza normativnih ureditev in mednarodne prakse, skupne velikemu številu držav vseh regij sveta, ga je vodila k ugotovitvi, da sodi pravica do poštenega sojenja med norme običajnega mednarodnega prava, varujejo pa jo tudi splošna pravna načela (prav tam 2006a, 9, 1. točka; 2006b, 444).

Sodna praksa je pomembno vsebinsko zapolnila pravico do obrambe (glej zlasti Sodišče prve stopnje 2006c) in pravico do učinkovitega sodnega varstva (glej Sodišče Evropskih skupnosti 2008b; Sodišče 2013b), ki sta v primerih presoje zakonitosti odločitev o omejevalnih ukrepih neločljivo prepletena in sodita v sklop jamstev poštenega postopka. S tem je na ravni EU odpravila nezakonitosti – tudi kot posledice pomanjkljive ali nedorečene ureditve uporabe omejevalnih ukrepov, ki sicer dopušča Svetu široko polje proste presoje –, oziroma odpravila nezakonitosti, nastale zaradi slabosti ureditve uporabe institucionaliziranih sankcij na ravni OZN, ki jih je Svet prenesel v pravni red EU.

Pravica do obrambe zahteva, da se vsaki osebi omogoči ustrezna predstavitev svojih stališč o obremenjujočih dejstvih, ki utemeljujejo naložitev omejevalnih ukrepov (Sodišče prve stopnje 2006c, 91. točka). Praviloma obsega dve sestavini: obvestitev o obremenilnih dejstvih in pravico do izjave (prav tam, 93. točka; Sodišče 2013b, 99. točka). V skladu z načelom učinkovitega sodnega varstva mora biti ciljni posameznik ali subjekt v največji mogoče meri obveščen o razlogih uvrstitve na seznam, bodisi ko sprejme organ to odločitev ali kakor hitro je mogoče po tej odločitvi (Sodišče Evropskih skupnosti 2008b, 335.–336. točka; npr. Sodišče prve

stopnje 2006c, 110. točka). Le tako se mu omogoči, da pravočasno vloži pravno sredstvo (prav tam, 336. točka; Sodišče 2013b, 100. točka).

Postopek, ki pripelje do zamrznitev sredstev na podlagi avtonomnih omejevalnih ukrepov, poteka na dveh ravneh: (1) nacionalni in (2) unijski (Sodišče prve stopnje 2006c, 117. točka; 2007a, 164. točka; glej Skupno stališče 2001/931, Svet 2001b; in Uredbo št. 2580/2001, Svet 2001c). Vprašanje spoštovanja pravice do obrambe se lahko zastavi na obeh ravneh (prav tam 2006c, 118. točka; 2007a, 165. točka). (1) Pravica do obrambe mora biti posamezniku ali subjektu učinkovito zagotovljena že v okviru nacionalnega postopka (Sodišče prve stopnje 2006c, 119. točka; 2007a, 166. točka). Odločitev nacionalnega pristojnega organa – praviloma sodnega organa, ki sprejme s trdnimi in verodostojnimi dokazi ali indici utemeljeno odločitev o začetku preiskave ali o pregonu zaradi terorističnega dejanja, njegovega poskusa ali sodelovanja pri njem, ali sprejme obsodbo – je bistveni predpogoj za drugo, unijsko raven (prav tam 2006c, 116.–117. točka; tudi 2008a, 130. točka; 2008b, 50. točka; glej tudi Tridimas 2009, 119). (2) Ta poteka v okviru Sveta, ki soglasno sprejme sklep o uvrstitvi posameznika ali subjekta na seznam na podlagi natančnih podatkov ali dejstev, ki izkazujejo, da je bila sprejeta taka odločitev na nacionalni ravni, to svojo odločitev pa mora redno (najmanj vsakih šest mesecev) tudi preveriti (Sodišče prve stopnje 2006c, 117. točka; 2007a, 163. točka; glej tudi 2008a, 130. točka; 2008b, 50. točka). Če je odločitev izdal pristojni nacionalni organ ima presoja spoštovanja pravice do obrambe na unijski ravni praviloma omejen obseg, saj se posamezniku ali subjektu omogoči, da uveljavlja le svoje stališče o utemeljenosti odločitve na trdnih in verodostojnih dokazih ali indicih (prav tam 2006c, 122. točka; 2007a, 168. točka). Sodišče prve stopnje je svojo »omejeno« vlogo utemeljilo z načelom lojalnega sodelovanja, v skladu s katerim se mora Svet »čim bolj nasloniti na presojo pristojnega nacionalnega organa, zlasti če gre za sodni organ« (prav tam 2006c, 124. točka; 2007a, 170. točka; glej tudi 2008a, 133. točka; 2008b, 53. točka; kritično glej Spaventa 2009, 1263).

Na podlagi te zgornje premise je Sodišče prve stopnje (2007a, 212.–214. točka) pri presoji zakonitosti uvrstitve na seznam Sisona, ustanovitelja in vodjo Komunistične partije Filipinov, vključene na seznam skupin, vpletenih v teroristična dejanja, ugotovilo, da njegova pravica do obrambe ni bila spoštovana (podrobneje tudi Eckes 2008b, 213–218). Ker ga je Svet kljub temu ohranil na seznamu, je Sodišče prve stopnje v novi sodbi pojasnilo, da izpodbijani odločitvi nizozemskih organov ne pomenita nacionalne odločitve, ki lahko služi za podlago zamrznitvi sredstev na ravni EU (Sodišče prve stopnje 2009b, 107. in 121. točka). Nobena odločitev ni vsebovala ne obsodbe ciljnega posameznika ne odločitve o začetku preiskave ali pregonu za teroristična dejanja na Filipinih. Nanašali sta se namreč izključno na nadzor

zakonitosti odločbe o zavrnitvi priznanja statusa begunca in podelitve dovoljenja za prebivanje na Nizozemskem (prav tam, 108., 109., 113. in 114. točka).

Drugačno presojo narekuje situacija, v kateri Svet uvrsti posameznika ali subjekt na seznam ali ga ohrani na seznamu na podlagi podatkov in dokazov, ki jih posredujejo predstavniki držav članic, ne da bi bili predloženi v presojo pristojnemu nacionalnemu organu. V teh okoliščinah mora Sodišče EU te podatke in dokaze obravnavati kot nova obremenilna dejstva. O teh pa praviloma mora biti posameznik ali subjekt obveščen in ima pravico do izjave na ravni EU (Sodišče prve stopnje 2006c, 125. točka). Namen obveznosti obrazložitve je namreč dati posamezniku ali subjektu na voljo dovolj podatkov za ugotovitev, ali je akt utemeljen ali vsebuje morebitne napake, na podlagi katerih lahko izpodbija njegovo veljavnost, in omogočiti izvajanje nadzora nad zakonitostjo tega akta (prav tam, 138. točka). Sodišče prve stopnje je sicer z razumevanjem sprejelo potrebo po »elementu presenečenja«, ki dopušča, da se obvestilo o obremenilnih dejstvih ne posreduje ciljnemu posamezniku ali subjektu ter da se njegovo zaslišanje ne izvede pred sprejetjem prvotnega sklepa o zamrznitvi sredstev (prav tam, 128. točka). Dovolilo je, da se posamezniku ali subjektu najobsežnejše sporočijo obremenilna dejstva »bodisi sočasno bodisi kakor hitro je mogoče po sprejetju prvotnega sklepa o zamrznitvi sredstev« (prav tam, 129. točka). Obrazložitev ne sme biti splošna in stereotipna, ampak mora Svet navesti »posebne in konkretne razloge«, ki utemeljujejo njegov sklep (prav tam, 143. točka). Pri utemeljitvi ohranitve posameznika ali subjekta na seznamu pa se normodajalec ne more več sklicevati na »element presenečenja« (prav tam, 131. točka). Obrazložitev poznejšega sklepa o zamrznitvi sredstev mora »vsebovati posebne in konkretne razloge, zaradi katerih Svet po ponovni proučitvi meni, da je zamrznitev sredstev še naprej upravičena« (prav tam, 151. točka). Omogočiti je treba novo zaslišanje in ciljnega posameznika ali subjekta obvestiti o morebitnih novih obremenilnih dejstvih (prav tam, 131. točka).

Sodišče prve stopnje je v postopku presoje zakonitosti sklepa Sveta o zamrznitvi sredstev OMIL ugotovilo, da ji pred vložitvijo tožbe niso bile sporočene obremenilne okoliščine, prvotni sklep o zamrznitvi sredstev in nadaljnji sklepi pa niso navedli natančnih podatkov, s katerimi bi Svet utemeljil, da je njegovo uvrstitev na seznam sprejel pristojni nacionalni organ (prav tam, 161. točka). S tem je bilo OMIL onemogočeno uspešno uveljavljanje svojih stališč pred Svetom in pred Sodiščem prve stopnje (prav tam, 165. točka). Ker tudi Sodišče prve stopnje ni moglo izvesti sodnega nadzora zakonitosti izpodbijanega sklepa, ga je v tem delu razglasilo za ničnega (prav tam, 173.–174. točka, prim. tudi Sodišče prve stopnje 2008a, 185.–186. točka; 2008b, 77.–78. točka).

Splošno sodišče je imelo tudi priložnost opozoriti, da varstvo ciljnih posameznikov in subjektov zahteva, da Svet izvaja široko diskrecijsko pravico, ki jo ima pri uporabi omejevalnih ukrepov, »le na zanesljivi dejanski podlagi« (Splošno sodišče 2014f, 111. točka). Sklep Sveta o zamrznitvi sredstev zaradi boja proti terorizmu zato ne sme temeljiti na podatkih, ki jih je Svet pridobil iz tiska ali z interneta (prav tam, 110. točka). Sprejetje sklepa o uporabi omejevalnih ukrepov mora biti utemeljeno na elementih, ki so bili konkretno proučeni in potrjeni v odločitvah pristojnih nacionalnih organov (prav tam). S to nosilno utemeljitvijo je Splošno sodišče razglasilo za nično uvrstitev Hamasa na seznam ciljnih subjektov v boju proti terorizmu in njegovo ohranitev na tem seznamu (prav tam, 141. točka).

Podobno je Sodišče EU ugotovilo tudi glede obveznosti obrazložitve akta v primerih uporabe omejevalnih ukrepov izven boja proti terorizmu. Namen obveznosti obrazložitve akta je eni strani dati ciljnemu posamezniku in subjektu na voljo dovolj podatkov, da ugotovi, ali je akt dobro utemeljen in ali vsebuje morebitne napake, na podlagi katerih bi se lahko izpodbijala njegova veljavnost, po drugi strani pa omogočiti izvajanje nadzora nad zakonitostjo tega akta (Sodišče 2012e, 49. točka). Sodišče je poudarilo, da je obveznost obrazložitve »treba presojati glede na okoliščine posameznega primera, zlasti glede na vsebino zadevnega akta, lastnosti podanih razlogov in interes za pojasnitev, ki ga lahko imajo naslovniki ali druge osebe, ki jih ukrep neposredno in posamično zadeva« (prav tam, 53. točka). Naslednji primer nam nudi presoja zakonitosti akta o avtonomnih omejevalnih ukrepih, sprejetih proti Slonokoščeni obali (Sodišče 2012e). V primerjavi s sankcijami Varnostnega sveta je Svet razširil seznam posameznikov in subjektov, ki se jim zamrznejo sredstva. Na seznamu se je znašla tudi gospa Bamba, državljanka Slonokoščene obale, druga žena nekdanjega predsednika Gbagbe in direktorica časopisne hiše, odgovorna za kampanjo dezinformiranja ter za javno spodbujanje sovraštva in nasilja (Svet 2010e, priloga II). Njen službeni in osebni položaj je bil torej povezan s konkretno grožnjo, ki ga je za mednarodni mir in varnost predstavljala obstrukcija mirovnega procesa in procesa nacionalne sprave, to je zlasti ravnanje, ki je oviralo spoštovanje suvereno izražene volje prebivalcev Slonokoščene obale na volitvah (Sodišče 2012e, 55. točka). Svet je menil, »da je poseben in konkreten razlog« za uporabo omejevalnih ukrepov proti gospe Bamba v njeni odgovornosti kot direktorici časopisne hiše v zvezi z uredniško usmeritvijo tega časopisa in vsebino medijskih kampanj med povolilno krizo v Slonokoščeni obali (prav tam, 57.–58. točka). Te navedbe pa je Sodišče označilo za zadostne, da se je Bamba seznanila z elementi, na podlagi katerih je Svet sprejel omejevalne ukrepe proti njej (prav tam, 61. točka).

Sodišče EU torej opravlja »dokaj strog nadzor« nad uporabo prostega preudarka Sveta prek presoje zakonitosti avtonomnih odločitev o uvrstitvi posameznikov in subjektov na seznam (Azarov in Ebert 2009, 109; Tridimas 2009, 125).

Podobno velja ugotoviti glede aktov, s katerimi se implementirajo sankcijske resolucije Varnostnega sveta. Ko sankcijski odbor odloči, da bo konkretnega posameznika ali subjekta uvrstil na svoj seznam ali ohranil na seznamu, pristojni organ EU to odločitev implementira tako, da vpiše to ime na seznam oziroma ga ohrani na seznamu na podlagi obrazložitvenega memoranduma, ki ga predloži sankcijski odbor (Sodišče 2013b, 107. točka). Sankcijskemu odboru ni treba priložiti druge informacije ali dokaza v utemeljitev svoje odločitve. Da je ciljnemu posamezniku ali subjektu omogočena obramba njegovih pravic in da se lahko odloči o vložitvi tožbe na Sodišče EU, se mu posreduje obrazložitveni memorandum (prav tam, 111. točka). Tudi v primerih implementacijskih omejevalnih ukrepov Sodišče EU loči med prvotno uvrstitvijo na seznam, kjer zaradi »elementa presenečenja« ni zahtevana takojšnja obvestitev tega posameznika ali subjekta o obremenilnih dokazih, in ohranitvijo imena na seznamu, ki narekuje obvestilo ciljnega posameznika še pred sprejetjem te odločitve (prav tam, 113. točka). Dolžnost pristojnega organa EU je, da »skrbno in nepristransko« preizkusi utemeljenost zatrjevanih razlogov in pripomb ciljnega posameznika ali subjekta na obrazložitveni memorandum ter morebitne njegove razbremenilne dokaze (prav tam, 114. točka). Po potrebi v tem okviru pozove sankcijski odbor na sodelovanje z namenom pridobitve informacij in dokazov (tudi če so zaupne narave), ki mu bodo omogočali skrbno in nepristransko presojo (prav tam, 115. točka). V obrazložitvi ciljnemu posamezniku ali subjektu pa morajo biti navedeni »posamični, specifični in konkretni razlogi«, na podlagi katerih organ meni, da je treba zoper posameznika ali subjekt uvesti omejevalne ukrepe (prav tam, 116. točka).

Sodišče EU se v postopku presoje zakonitosti odločitve o implementacijskih omejevalnih ukrepih mora prepričati, ali odločitev o uvrstitvi na seznam ali ohranitvi na seznamu temelji na »dovolj trdni dejanski osnovi«, kar vključuje preverjanje dejstev, ki so navedena v obrazložitvenem memorandumu (prav tam, 119. točka). Če je potrebno, Sodišče EU pozove pristojni organ EU k predložitvi informacij in dokazov, ne glede na to, ali so zaupni (prav tam, 120. točka). Če pristojni organ teh informacij in dokazov ne posreduje, se Sodišče EU opre »zgolj na tiste dokaze, ki so mu bili predloženi« (prav tam, 123. točka) in na tej podlagi odloči o utemeljenosti uvrstitve na seznam ali ohranitve na seznamu. Če pristojni organ predloži upoštevne informacije in dokaze, Sodišče EU preveri vsebinsko resničnost zatrjevanih dejstev in oceni njihovo dokazno vrednost glede na okoliščine obravnavane zadeve (prav tam, 124. točka). Tudi v tem postopku Sodišče EU upošteva nujne varnostne preudarke in v okviru

sodnega nadzora uporabi načine, s katerimi te preudarke uravnovesi s spoštovanjem pravnih jamstev posameznika ali subjekta (prav tam, 125. točka).

Tej zgornji premisi je sledilo Sodišče v okviru presoje zakonitosti odločitve o implementacijskih omejevalnih ukrepih v boju proti terorizmu glede ohranitve Kadija na seznamu. Proučilo je razloge, navedene v obrazložitvenem memorandumu sankcijskega odbora, ter stališča in dokaze Kadija, s katerimi je izpodbijal trditve o njegovi vpletenosti v mednarodni terorizem (prav tam, 151.–162. točka). Ugotovilo je, da na podlagi nobene od trditev, navedenih v obrazložitvenem memorandumu, ni bilo mogoče utemeljiti sprejetja omejevalnih ukrepov proti Kadiju na ravni EU »bodisi zaradi nezadostne obrazložitve bodisi neobstoja informacij ali dokazov, ki bi utemeljili zadevni razlog vpricho podrobnega zanikanja, ki ga je podala zadevna oseba« (prav tam, 163. točka).

Zaključiti gre, da so človekove pravice ena izmed vsebinskih omejitev Varnostnega sveta in Sveta, ki narekujejo spoštovanje in varovanje tudi pri uporabi institucionaliziranih sankcij. Nekatere človekove pravice ne morejo biti predmet omejitve ali razveljavitve v času izrednih razmer, kamor velja šteti tudi situacije ogrožanja mednarodnega miru in varnosti, zaradi česar pride do sprejetja institucionaliziranih sankcij. V uresničevanje preostalih človekovih pravic je mogoče poseči ob spoštovanju načela sorazmernosti, ki prav tako vsebinsko omejuje pristojna organa mednarodnih organizacij pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike. Že samo nekaj navedenih sodb in njihove argumentacije razkrijejo pomembno vlogo, ki jo ima Sodišče EU pri zapolnitvi vsebine nekaterih človekovih pravic, ki so upoštevne pri uporabi sankcijskih ukrepov. Pomen teh sodb ni samo v zagotavljanju standarda varstva človekovih pravic pri uporabi omejevalnih ukrepov v EU. S svojo prepričljivostjo in močjo argumentacije vplivajo tudi na ureditev in mednarodno (sodno) prakso uporabe institucionaliziranih sankcij (podrobneje poglavje 5).

4.3.4.3 Mednarodno humanitarno pravo

Med vsebinskimi omejitvami uporabe institucionaliziranih sankcij ne gre spregledati načel in pravil mednarodnega humanitarnega prava. Uvodoma se je treba dotakniti razmerja med mednarodnim pravom človekovih pravic in mednarodnim humanitarnim pravom ter nadgraditi te ugotovitve z vprašanjem, kdaj in na kakšen način mednarodno humanitarno pravo obvezuje pristojna organa OZN in EU pri uporabi institucionaliziranih sankcij ter katera so tista pravila tega prava, ki so posebej upoštevna z vidika oblikovanja in vodenja sankcijske politike.

Sodobno mednarodno humanitarno pravo izhaja iz dolgega normativnega procesa in je sestavljeno iz kompleksnega nabora pogodbenih določil, običajnih norm in *jus cogens* (Chetail 2003, 238). Meddržavno sodišče je v svetovalnem mnenju že imelo priložnost poudariti, da se kodifikaciji »haaškega« in »ženevskega« prava uporabljata v oboroženem spopadu in oblikujeta »enotni kompleksni sistem, poznan kot mednarodno humanitarno pravo« (Meddržavno sodišče 1996b, 256, 75. točka). Splošno prepričanje obstaja, da države članice in mednarodne organizacije pri uporabi oborožene sile obvezujejo načela in pravila mednarodnega humanitarnega prava (glej npr. Gardam 1996; Kondoch 2001, 282).

Upoštevajoč *notranji koncept* Mégreta in Hoffmanna (2003, 317) velja opozoriti, da ima tretji odstavek 1. člena Ustanovne listine tudi humanitarne razsežnosti, čeprav se Ustanovna listina na pravice in načela mednarodnega humanitarnega prava ne sklicuje (npr. Gill 1995, 82; Gasser 1996, 880; de Wet 2001, 288; Weiß 2008, 81). EU v svoji primarni zakonodaji omenja Ženevske konvencije v zvezi s pravico do azila (18. člen Listine EU o temeljnih pravicah in 78. člen PDEU). Skladno z Mégretovim in Hoffmannovim *zunanjim konceptom* (2003, 317) načela in pravila mednarodnega humanitarnega prava, ki štejejo za običajno mednarodno pravo (podrobneje na podlagi prakse držav Henckaerts in Doswald-Beck 2009; glej tudi Meron 1989; Provost 1992, 616; Schott 2007, 75), obvezujejo tudi mednarodne organizacije. Meddržavno sodišče je potrdilo, da so številna pravila humanitarnega prava, ki se uporabljajo v oboroženih spopadih, nedotakljiva načela običajnega mednarodnega prava (1996b, 257, 79. točka, 258, 82. točka). Kot je zapisalo v sodbi *Vojaške in paravojaške aktivnosti v Nikaragvi in proti njej*, so Ženevske konvencije razvoj ali izraz temeljnih splošnih načel mednarodnega prava (Meddržavno sodišče 1986, 113, 218. točka). Že dejstvo, da se obe mednarodni organizaciji sklicujeta na načela in pravila mednarodnega humanitarnega prava (glej npr. Varnostni svet 1999e in 78. člen PDEU), nakazuje njuno zavedanje, da je ta načela in pravila treba spoštovati (Reinisch 2001a, 855).

Proučitev štirih Ženevskih konvencij in dveh Dopolnilnih protokolov omogoča izpostaviti nekatere pravice, ki so upoštevne pri uporabi institucionaliziranih sankcij v okviru oboroženega spopada (glej npr. Gasser 1996, 885–886; Segall 1999, 768; Reinisch 2001a) ter so del običajnega mednarodnega prava (glej Henckaerts in Doswald-Beck 2009, 186, 189, 194, 200). Primeroma velja navesti prepoved izčrpanja prebivalstva z gladovanjem kot metodo vojskovanja (prvi odstavek 54. člena Prvega dopolnilnega protokola in 14. člen Drugega dopolnilnega protokola); zaščito ranjenih, bolnih, nemočnih oseb in nosečnic ter humano ravnanje z ranjenci in bolniki (16. člen Četrte ženevske konvencije, 10. člen Prvega dopolnilnega protokola); humanitarno pomoč, zlasti dovoljenje svobodnega prehoda za pošiljke zdravil, sanitetnega in bolniškega materiala, predmetov, potrebnih za opravljanje verskih obredov, nujno

potrebnih živil, oblek in okrepčil, namenjenih otrokom, nosečnicam in porodnicam (23. člen Četrte ženevske konvencije); preskrbovanje prebivalstva s hrano in zdravili (70. člen Prvega dopolnilnega protokola, tudi 55. člen Četrte ženevske konvencije); svobodo gibanja osebja, ki opravlja humanitarno pomoč (tretji odstavek 71. člena Prvega dopolnilnega protokola; glej drugi odstavek 18. člena Drugega dopolnilnega protokola); ter zaščito objektov, ki so nujni za obstanek civilnega prebivalstva, kot so živila, kmetijska območja za pridelovanje hrane, žetev in napeljave za pitno vodo (drugi odstavek 54. člena Prvega dopolnilnega protokola).

Doktrinarni prispevki izostrijo nekaj pogledov na primernost uporabe načel in pravil mednarodnega humanitarnega prava pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike. Do različnih stališč je prišlo tudi zato, ker Varnostni svet med odgovarjanjem na grožnje miru deluje v »sivem območju med vojno in mirom«, kar pripomore k nejasnosti uporabe pravnega režima mednarodnih človekovih pravic ali vojnega režima humanitarnega prava (Normand 1999, 28). Kodificirano mednarodno humanitarno pravo izrecno ne ureja uporabe institucionaliziranih sankcij, sprejetih v času oboroženega spopada (Gasser 1996, 884), kar pa ne onemogoča uporabe načel in pravil mednarodnega humanitarnega prava tudi na tem področju. Kadar mednarodna organizacija institucionalizirane sankcije uporablja sočasno z oboroženo silo, ni razbremenjena dolžnosti spoštovanja mednarodnega humanitarnega prava (prim. Akande 1997, 320; Segall 1999, 764). Vendar je povsem mogoče in mednarodna praksa temu pritrjuje, da se odločitve o uporabi institucionaliziranih sankcij sprejmejo izven oboroženega spopada. Pojavlja se stališče, da se v taki situaciji pri uporabi institucionaliziranih sankcij vseeno uporablja mednarodno humanitarno pravo (Craven 2002, 58; prim. Aznar-Gómez 2002, 228–229). Opaziti je mogoče tudi nasprotno mnenje, da je mednarodno humanitarno pravo zamejeno z uporabo oborožene sile in povsem »neustrezno in verjetno neprimerno« pri uporabi institucionaliziranih sankcij (Davidsson 2003, 39).

Za potrebe uporabe institucionaliziranih sankcij se zdijo različna stališča tako nepotrebna, kot je nepotrebna pretekla delitev med mednarodnim pravom človekovih pravic in mednarodnim humanitarnim pravom. Ostra ločnica med obema vejama mednarodnega prava je težko vzdržljiva (Rosas in Stenbäck 1987; Rosas 1991; 2011a, 16; o razlikah in prepletanju obeh vej mednarodnega prava Doswald-Beck in Vité 1993; Picchio Forlati 2004, 131; o tem, da velja pravo človekovih pravic ne le v miru, ampak tudi v primerih oboroženih spopadov, Škrk 2009, 245; Conte 2010, 280, 380, 387).

Mednarodno humanitarno pravo je pogosto zaznано kot »del prava človekovih pravic, ki se uporablja v oboroženih spopadih« (Doswald-Beck in Vité 1993); *lex specialis*, ki velja le v situacijah oboroženega spopada (Conte 2010, 380; Meddržavno sodišče 1996b, 240, 25. točka).

Kljub različnima zgodovinskima ozadjema ter njunimi različnimi normativnimi posebnostmi je osrednja točka obeh vej mednarodnega prava človekovo dostojanstvo oziroma humanost (glej Mednarodno kazensko sodišče za nekdanjo Jugoslavijo 1998, 72, 183. točka; Chetail 2003, 240). Uporaba institucionaliziranih sankcij skozi prizmo človekovega dostojanstva oziroma humanosti zamegli njune razlike in dopusti sodobnejši pristop, ki omogoča primerljivo varstvo človekovih pravic tako v času miru kot v času (mednarodnega ali nemednarodnega) oboroženega spopada za vse ciljne posameznike in subjekte (prim. Eide in drugi 1995; Reinisch 2001a, 860). Deklaracija o minimalnih humanitarnih standardih (t. i. Deklaracija iz Turka 1990), ki se zgolj primeroma navaja, prav tako preseže razdelitev med mednarodnim pravom človekovih pravic in mednarodnim humanitarnim pravom. Z njo so potrjeni »minimalni humanitarni standardi, ki se uporabljajo v vseh situacijah, vključno v primerih notranjega nasilja, nemirov, napetosti in splošnih nevarnosti, in od katerih se ne sme odstopiti pod nobenim pogojem« (1. Člen te deklaracije). Med zapisanimi minimalnimi standardi velja izpostaviti poudarek na humanem ravnanju, ki med drugim prepoveduje namerno prikrajšanje dostopa do hrane, vode in zdravil, varstvo pravic do življenja in sodnega varstva, varstvo otrok ter zdravstvenega in verskega osebja (glej npr. 4., 8., 10. in 14. člen te deklaracije). Torej gre za tiste minimalne standarde, ki jih morajo absolutno spoštovati tudi mednarodne organizacije pri uporabi institucionaliziranih sankcij. Tako stališče ne odstopa od ugotovitev Meddržavnega sodišča, ki se je že imelo priložnost izreči o razmerju med obema vejama mednarodnega prava. Presodilo je, da varstvo, ki ga zagotavljajo mednarodni instrumenti o človekovih pravicah, ne preneha v času oboroženega spopada (Meddržavno sodišče 1996b, 240, 25. točka), zato je treba upoštevati obe veji mednarodnega prava; to stališče pa je kasneje tudi ponovilo in potrdilo (Meddržavno sodišče 2004, 178, 106. točka; 2005, 242–244, 216.–217. točka).

Mednarodne organizacije pri uporabi oborožene sile obvezujejo načela in pravila mednarodnega humanitarnega prava. Če se v okviru (mednarodnega ali nemednarodnega) oboroženega spopada sprejmejo institucionalizirane sankcije, zaradi obstoja oboroženega spopada velja dolžno spoštovanje »ženevskega« prava, za nosilko teh ukrepov pa ostaja obvezujoče tudi spoštovanje temeljnih človekovih pravic. Če pa se institucionalizirane sankcije uvedejo izven oboroženega spopada, so mednarodne organizacije dolžne spoštovati korpus mednarodnega prava človekovih pravic.

4.3.4.4 Vladavina prava

Vladavina prava je načelo, tradicionalno in primarno vezano na državo (v slovenskem jeziku je praviloma v uporabi njena soznačnica »pravna država«),¹⁸⁶ ki se uveljavlja tudi na mednarodni ravni (Brum 1993, 7; Bühler 2008, 424; Chesterman 2008; 2009; Škrk 2009, 226). S koncem hladne vojne, vidnejšo vlogo mednarodnih organizacij in naraščajočo »institucionalizacijo mednarodne skupnosti« (Gowlland-Debbas 2010, 131) se je načelo¹⁸⁷ vladavine prava postopoma začelo pojavljati v mednarodnem okolju, tudi v besednjaku OZN (Farrall 2007, 19; Pech 2010, 359). K pospeševanju uveljavljanja vladavine prava na mednarodni ravni je prav tako pripomogla doktrina (glej npr. Brownlie 1994; Arnulf 2003; Farrall 2007; Chesterman 2008; 2009; Fitschen 2008; Škrk 2008; 2009; Pech 2010; von Bogdandy 2010).

Načela vladavine prava Ustanovna listina izrecno ne omenja, kar gre nemara povezati z njegovo neuveljavljenostjo v mednarodnem kontekstu v času pogajanj in ustanovitve OZN.¹⁸⁸ Ne moremo pa mu odreči vpliva, ki ga ima v sodobnih mednarodnih odnosih na dejavnosti te organizacije (npr. Chesterman 2009). V mednarodni okvir je bilo načelo vključeno prek Splošne deklaracije človekovih pravic (Generalna skupščina 1948b), ki se v preambuli sklicuje na vladavino prava v povezavi z varstvom človekovih pravic, koncepta tega načela pa ne pojasni. Deklaracija o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami v skladu z Ustanovno listino Združenih narodov (Generalna skupščina 1970) prav tako v preambuli omenja »uveljavljanje vladavine prava med narodi« brez njegove podrobnejše opredelitve. Milenijska deklaracija, ki so jo sprejeli svetovni voditelji v okviru Generalne

¹⁸⁶ Ker se pojem »pravna država« veže na države, je v sodobnem mednarodnem okolju, kjer imajo pomembno vlogo mednarodne organizacije, primerneje poseči po anglosaškem izrazu »vladavina prava« (*rule of law*). Pravna država in vladavina prava veljata za soznačnici – med njima naj ne bi bilo bistvenih razločkov (Pavčnik in drugi 2012, 83–84; tudi Pech 2010, 364), saj vodita k istemu rezultatu in cilju. Obe izražata isto idejo: izvajanje javne oblasti mora biti podvrženo pravu (prav tam). Načelo vladavine prava sicer izhaja iz notranjih pravnih redov (pregledno Chesterman 2008; 332–343). Zajema načelo pravne enakosti, predvidljivost, načelo pravne varnosti, kar pomeni vnaprej določene pravne kršitve, predpisan postopek njihovega ugotavljanja in pravno posledico ter zagotavljanje pravnih sredstev, s katerimi se uveljavljajo pravice (Pavčnik 2013b, 76, tudi Pavčnik in drugi 2012, 84–85; prim. Craig 1997, 467; Chesterman 2008, 342–343). Zaradi drugačne ureditve mednarodnega pravnega sistema pa ga ne gre povsem preslikati v mednarodni kontekst (Watts 1993, 16; Stenhammar 2010, 117). O naporih mednarodnih teles pri spodbujanju vladavine prava na nacionalni ravni, Chesterman 2008, 343–350. O internacionalizaciji vladavine prava, s katero se presega razdelitev vladavine prava na nacionalni in na mednarodni ravni, glej Nollkaemper 2009.

¹⁸⁷ Podrobneje o doktrinarnih pomislekih, ali velja načelo vladavine prava šteti za splošno načelo mednarodnega prava npr. Higgins 2006; Škrk 2008, 1169; 2009, 257; Stenhammar 2010, 199.

¹⁸⁸ V delu preambule Ustanovne listine, »da ustvarimo pogoje, v katerih bosta lahko obveljali pravičnost in spoštovanje obveznosti, izvirajočih iz pogodb in iz drugih virov mednarodnega prava«, izpelje načelo vladavine prava Verdirame (2011, 57).

skupščine, je pozvala k okrepitvi vladavine prava v mednarodnih in nacionalnih zadevah (Generalna skupščina 2000, 9. točka). Pet let kasneje je bila milenijska deklaracija potrjena v sklepnem dokumentu na vrhu svetovnih voditeljev s poudarkom, da sta dobro vodenje in vladavina prava na nacionalni in mednarodni ravni »ključni za vzdržno gospodarsko rast, trajnostni razvoj in izkoreninjenje revščine in lakote« (Generalna skupščina 2005a, 2. in 11. točka). Ko je izpostavila štiri področja, na katerih je treba zagotoviti multilateralne rešitve, je Generalna skupščina ob razvoju, miru in kolektivni varnosti ter krepitvi ZN navedla tudi »človekove pravice in vladavino prava« (prav tam, 16. točka). Navezovanje človekovih pravic in vladavine prava ni osamljeno (glej npr. Generalna skupščina 1993). Tudi Varnostni svet se je na to načelo že skliceval v okviru razprav o varstvu in spodbujanju človekovih pravic (podrobneje Farrall 2007, 33–34).¹⁸⁹ Dejavnosti ZN nakazujejo, da se je načelo vladavine prava umestilo med »vodilna načela« njegovega delovanja (Fitschen 2008, 380).

Podobno kot Ustanovna listina ne omenja vladavine prava, je tudi Rimska pogodba ni omenjala. Dinamičnost njene podlage, ki je doživela vrsto sprememb in dopolnitev, je omogočila umestitev tega načela v primarno zakonodajo EU (Arnulf 2003, 239). Postalo je osrednje načelo, na katerem temelji ta regionalna organizacija (glej preambulo Listine EU o temeljnih pravicah) in »prevladujoča organizacijska paradigma modernega ustavnega prava« (Pech 2010, 362). Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe se je preoblikovalo v vrednoto, na kateri je utemeljena EU (glej 2. člen PEU; podrobneje in kritično o preimenovanju načel v vrednote v Lizbonski pogodbi von Bogdandy 2010, 22; Pech 2010, 366–367).¹⁹⁰ Spoštovanje vladavine prava je bistveni in uradni pogoj, ki ga mora izpolniti država, ko zaprosi za članstvo v EU (glej prvi odstavek 49. člena PEU). Hujša kršitev tega načela je podlaga za odločitev o mirovanju nekaterih pravic države kršiteljice (7. člen PEU). Šteje se za cilj EU (prvi odstavek 3. člena PEU) ter načelo in cilj njenega delovanja na mednarodni ravni (glej 21. člen PEU). Načelo vladavine prava je torej postalo temeljno načelo ustavnega sistema EU (Pech 2010, 361).

V sodobnem mednarodnem okolju je sklicevanje na spoštovanje vladavine prava pogosto (npr. Fassbender 2006a; 25, 8.1 točka; 2006b, 471). Podrobnejši pregled omemb tega

¹⁸⁹ Varnostni svet se je na načelo vladavine prava skliceval še v okviru razprav o pravu in redu, v zvezi s kaznovanjem storilcev kaznivih dejanj, izkoreninjenjem korupcije, varstvom in spodbujanjem človekovih pravic ter v primerih reševanja konfliktov v skladu s pravom (podrobneje Farrall 2007, 33–34).

¹⁹⁰ Ker se sočasno načelo vladavine prava omenja tudi kot »načelo« (21. člen PEU) in ker v doktrini ni nekritično sprejeto preimenovanje nekdanjih »načel«, na katerih temelji EU, v »vrednote« (2. člen PEU), ki ga je uvedla Lizbonska pogodba, se v nadaljevanju vladavina prava omenja kot načelo.

načela pa razkrije njegovo konceptualno »izmuzljivost« (glede OZN Farrall 2007, 25) oziroma odsotnost njegove opredelitve (glede EU Arnall 2003, 240; Pech 2010, 369).

Chesterman prepozna vladavino prava kot »politični ideal na mednarodni ravni«, ki je v svojih naporih po varstvu človekovih pravic, razvoju ter miru in varnosti v trenutni fazi razvoja sredstvo, ne cilj (2008, 360–361). Konceptualno ponudi tri različne pomen vladavine prava: 1) v pomenu mednarodne vladavine prava gre za uporabo načel vladavine prava na odnose med državami in drugimi subjekti mednarodnega prava; 2) v smislu pravila mednarodnega prava gre za dajanje prednosti mednarodnemu pravu pred nacionalnim pravom; in 3) kot globalna vladavina prava označuje pojav normativnega režima, ki se neposredno dotakne posameznikov (Chesterman 2009, 68–69). Nekateri strokovnjaki s konceptom vladavine prava razumejo minimalne standarde pravičnosti, kot so na primer preglednost, pravna konsistentnost in demokratična legitimnost (Petersmann 1998, 26; prim. Bühler 2008, 424). Vladavina prava se razlaga kot »protiutež politični moči« (Watts 1993, 23) oziroma kot nasprotje absolutni moči (Stenhammar 2010, 118). Narekuje delovanje, ki je v skladu s pravili mednarodnega prava ter služi stabilnosti in predvidljivosti v mednarodnih odnosih (Watts 1993, 16; Brownlie 1998, 1; Kumm 2003, 26; Stenhammar 2010, 118). Nekdanji generalni sekretar OZN Annan se je zavzel za široko opredelitev vladavine prava, katerega koncept je »v samem središču« OZN: »načelo vladanja, pri katerem morajo vse osebe, institucije in entitete, javne in zasebne, vključno z državo samo, spoštovati javno razglašene zakone, za katere velja enakost pri njihovem uveljavljanju in neodvisnost sodnega varstva ter skladnost z normami in standardi mednarodnih človekovih pravic. Zahteva tudi ukrepe, ki zagotavljajo spoštovanje načel nadrejenosti prava, enakosti pred zakonom, odgovornosti, pravičnosti pri uporabi prava, delitve oblasti, sodelovanja v postopku odločanja, pravne varnosti, izogibanja arbitrarnosti ter postopkovne in pravne preglednosti« (Generalni sekretar 2004, 4, 6. točka). Farrallov model vladavine prava (podrobneje 2007, 185–229) med njenimi bistvenimi prvinami zajame preglednost, konsistentnost (predvidljivi standardi ravnanja), enakost, pošten postopek (glej tudi Pavčnik 2013b, 78; Mednarodno kazensko sodišče za nekdanjo Jugoslavijo 1999, 43. točka) in sorazmernost (podrobneje Bothe 1993, 76–79; Rosen 1993, 46–48; Škrk 2009, 251–256).

S tako očitnim poudarkom na postopkovnem razumevanju vladavine prava so bili izraženi pomisleki, ali so človekove pravice res sestavni del tega načela (Gowlland-Debbas 2010, 131; Stenhammar 2010, 119). Vendar so naraščajoča zavest o njihovem varstvu in naporu za njihovo okrepitev prispevali k širšemu razumevanju načela vladavine prava, ki ne spregleda njegove vsebinske dimenzije (glej npr. Generalni sekretar 2004, 4, 5. točka; Watts 1993, 21; Gowlland-Debbas 2010, 131). Če bi želeli vladavino prava razlikovati od drugih (vsebinskih)

načel v primarni zakonodaji EU (tj. človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti in človekovih pravic; 2. člen PEU), bi morali sprejeti »ozko in pretežno formalno razumevanje vladavine prava«, ugotavlja Pech (2010, 368). S tem razlogom je formalnemu razumevanju naklonjen Arnall (2003), čeprav prizna, da je med formalnim in vsebinskim konceptom tanka linija (prav tam, 253–254). S formalnim konceptom vladavine prava pa ne soglaša Pech z utemeljitvijo, da so vsa temeljna načela EU soodvisna in se morajo razumeti v razmerju do drugih (Pech 2010, 368).

Sodišče EU je s svojo prakso in razlago načelo vladavine prava zapolnilo z vsebino (podrobneje Pech 2010, 369–378). Razumelo ga je kot »mnogostransko pravno načelo s formalnimi in vsebinskimi elementi, katerega normativni učinek se ne sme podcenjevati« (prav tam, 361). Začetna opredelitev tedanje EGS za »pravno skupnost« oziroma »skupnost, utemeljeno na vladavini prava« (Sodišče Evropskih skupnosti 1986, 23. točka) je bila »legalistična in postopkovna« ter s tem »tesno povezana s tradicionalnimi in prepletenimi načeli zakonitosti, sodnega varstva in sodne presoje« (Pech 2010, 372). Kasnejša sodna praksa je pokazala širše razumevanje načela vladavine prava, ki zajema tudi vsebinske elemente, predvsem »neposredno in izrecno navezavo na splošno načelo varstva temeljnih pravic« (prav tam). Tako je Sodišče Evropskih skupnosti v zadevi *UPA proti Svetu Evropske unije* spomnilo, da je Evropska skupnost »pravna skupnost, v kateri za njene institucije velja nadzor skladnosti njihovih aktov s Pogodbo in splošnimi načeli prava, katerih del so tudi temeljne pravice« (Sodišče Evropskih skupnosti 2002, 38. točka). Nadaljevalo je, da je posameznikom »omogočeno učinkovito sodno varstvo, ki izhaja iz pravnega reda Skupnosti, pravica do tovrstnega varstva pa je del splošnih načel prava, ki izhajajo iz ustavnih tradicij, skupnih vsem državam članicam« (prav tam, 39. točka). Vsebinski pristop k načelu vladavine prava, v okviru katerega ni zajeto zgolj načelo sodnega varstva, pravica do učinkovitega pravnega sredstva, pravna določnost, načelo upravičenih pričakovanj in načelo sorazmernosti, temveč tudi sodna presoja postopkovnih in vsebinskih pravic, je naletel na odobravanje doktrine (Khaliq 2008, 79; Pech 2010, 372–373; Fassbender 2011b). K takemu razumevanju pa je doprinesla tudi sodna praksa s področja uporabe omejevalnih ukrepov, kjer Sodišče EU po merilu varstva človekovih pravic presoja zakonitosti aktov Sveta (glej npr. Sodišče Evropskih skupnosti 2008b; Pech 2010, 373; prim. Curtin in Eckes 2008, 366–367).

Načelo vladavine prava je treba razumeti tudi kot vsebinsko omejitev Varnostnega sveta in Sveta pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike (glej Farrall 2007; prim. tudi Gasser 1996, 881; Skubiszewski 1996, 627; Kondoch 2001, 283; Gowlland-Debbas 2010, 132; López-Jacoiste 2010, 292; drugače Stenhammar 2010, 119). Ne pomeni »le spoštovanja mednarodnega prava, ampak tudi povezuje dva »ločena, a prepletena« vidika, po katerih mora pravo zadostiti

nekaterim standardom, med katerimi se znajde tudi spoštovanje človekovih pravic (Gowlland-Debbas 2010, 131–132). Z mednarodno in regionalno (sodno) prakso se je varstvo človekovih pravic izoblikovalo v vsebinsko materijo tega načela. Prav zaradi takega razumevanja gre ugotoviti, da je varstvo človekovih pravic postalo vsebinska prvina načela vladavine prava. Pri tem na področju sankcijske politike velja slediti Nollkaemperju (2009). V svojem prispevku opozori na internacionalizacijo vladavine prava, ko mednarodno pravo in mednarodne institucije lahko zapolnijo praznino vladavine prava na nacionalni ravni, sodni organi držav pa lahko zagotavljajo sodno presojo, ki umanjka na mednarodni ravni, in na ta način varujejo človekove pravice (prav tam, 76–78). Prav ta internacionalizacija vladavine prava je prisotna pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike z interakcijo in prepletanjem mednarodnega in regionalnega prava oziroma z medodvisnostjo in vzajemnim vplivanjem globalne in regionalne sankcijske politike (podrobneje poglavje 5).

4.3.5 Sklepno: temeljna načela ravnanja mednarodnih organizacij pri uporabi institucionaliziranih sankcij

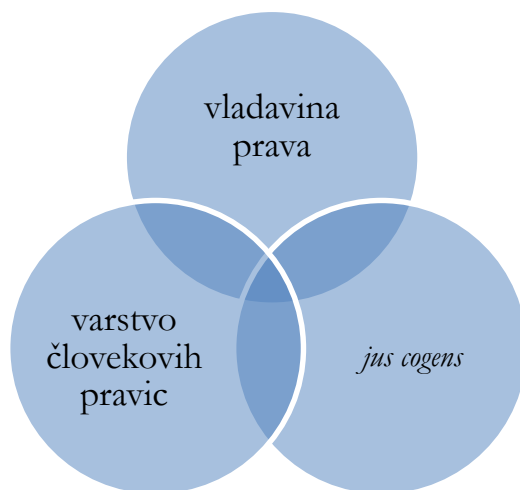
Ugotovitve, izpeljane iz proučitve veljavne ureditve OZN in EU, večinskih stališč doktrine, (mednarodne in regionalne) sodne prakse, dejanske uporabe institucionaliziranih sankcij Varnostnega sveta in Sveta ter velike mere samoomejevanja obeh organov pri izvajanju njune diskrecijske pravice, ki jima jo nudi prožnost pravne ureditve, – kljub izjemam, ki kazijo zakonitost in legitimnost sprejetih sankcijskih ukrepov, – kažejo na privrženost Varnostnega sveta in Sveta spoštovanju mednarodnega prava in na razumevanje omejenosti njunega delovanja. Izpostaviti gre štiri pogloblitve poudarke glede omejitev pristojnosti OZN in EU pri uporabi institucionaliziranih sankcij ter glede aplikacije teh omejitev na druge mednarodne organizacije, ki se prav tako pri svojem delovanju (na sicer ožjem območju) poslužujejo tega orodja mednarodnih odnosov in instituta mednarodnega prava.

Prvič, omejitve pristojnosti mednarodnih organizacij lahko razdelimo na postopkovne in vsebinske. Če se pri postopkovnih omejitvah odraža logika realizma, ki ji lahko sledijo države, ko pri uporabi institucionaliziranih sankcij zagovarjajo predvsem lastne interese in politiko vpliva ali moči, v identificiranih vsebinskih omejitvah ugotavljamo prevlado liberalne miselnosti in konstruktivističnega pristopa. Ker so postopkovne omejitve vezane na konkretno mednarodno organizacijo (zajemajo namreč predvsem predpisan postopek za sprejetje odločitve o sankcijskih ukrepih ter način glasovanja pristojnega organa o uporabi institucionaliziranih sankcij), jim je težko priznati širšo aplikativno vrednost. Čeprav so

postopkovne omejitve vezane na konkretno mednarodno organizacijo in njihovo apliciranje na druge mednarodne organizacije ni ustrezno, gre poudariti, da razumevanje identificiranih vsebinskih omejitev pristojnosti mednarodnih organizacij na področju sankcijske politike ni celostno, če ga ne uravnesimo s prožnostjo, ki jo imata Varnostni svet in Svet pri sprejetju teh ukrepov, torej prožnostjo, ki jima jo omogoča postopkovna ureditev sprejetja institucionaliziranih sankcij.

Drugič, vsebinske omejitve, ki se v razpravi izostrijo, izvirajo iz treh načel (prim. Higgins 1993, 10): vladavine prava, varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter kogentnih norm mednarodnega prava. Značilna lastnost teh načel kot omejitev uporabe institucionaliziranih sankcij je njihovo prepletanje, ki ga omogoča široko in dinamično razumevanje njihovih konceptov, torej razumevanje, ki sovпада s potrebami sodobnega mednarodnega okolja. Koncept vladavine prava zajema za uporabo institucionaliziranih sankcij pomembno načelo sorazmernosti, ki narekuje premislek pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike ter analizo, kakšni sankcijski ukrepi in v kakšnem obsegu tvorijo najprimernejši odziv na konfliktno situacijo. V svoji vsebinski razsežnosti vladavina prava obsega načelo varstva človekovih pravic. Pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike je prav spoštovanje človekovih pravic in njihovo zagotavljanje tudi v okviru sprejetega in trajajočega sankcijskega režima temeljnega pomena. S sodobnim razumevanjem prepletanja mednarodnega prava človekovih pravic in mednarodnega humanitarnega prava je skladna omejitev, ki pri uporabi institucionaliziranih sankcij v okviru spoštovanja človekovih pravic zajema tudi spoštovanje pravil in načel mednarodnega humanitarnega prava, če bi do uporabe sankcijskih ukrepov prišlo v okviru (mednarodnega ali nemednarodnega) oboroženega spopada. Koncept *jus cogens* prav tako šteje za vsebinsko omejitev, čeprav so nekatere norme, ki so pridobile status kogentnih norm mednarodnega prava, umeščene v okvir varstva človekovih pravic ali so postale (tudi) del običajnega mednarodnega prava. Spoštovanje kogentnih norm mednarodnega prava narekuje tudi načelo vladavine prava.

To triado načel, ki v 21. stoletju tvorijo neodtujljiv del prava EU in OZN, ki vsebinsko omejujejo pristojne organe mednarodnih organizacij pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike ter ki oblikujejo standarde ravnanja v mednarodnih odnosih, gre ponazoriti s tremi deloma prekrivajočimi se koncentričnimi krogi in jo je treba upoštevati pri vsakokratnem izrekanju institucionaliziranih sankcij.



Tretjič, proučevanje vsebinskih omejitev uporabe institucionaliziranih sankcij z gledišča formalnih virov mednarodnega prava vodi k ugotovitvi, da vsebinske omejitve izvirajo iz pogodbenega in običajnega mednarodnega prava. Širšo aplikativno vrednost imajo tiste omejitve, ki niso vezane na pogodbeno mednarodno pravo, temveč – upoštevajoč koncepte načina spoštovanja človekovih pravic Mégreta in Hoffmanna (2003) – so del običajnega mednarodnega prava (torej izvirajo iz *zunanjega koncepta* – prav tam, 317).

Četrto, vloga Sodišča EU se izpostavi kot ključna pri vsebinski zapolnitvi načel vladavine prava in varstva človekovih pravic. Čeravno sodbe Sodišča EU obvezujejo institucije EU, državljane Unije in države članice te organizacije, imata njihova moč argumentirane obrazložitve in določitev zgornjih premis presoje zakonitosti aktov o individualnih omejevalnih ukrepih širšo aplikativno usmeritveno in argumentativno vrednost.

V dobi varstva človekovih pravic, v času globoke prepletenosti sveta ter v opaznem prenosu naddržavnih elementov na mednarodne organizacije se usmerja uporaba institucionaliziranih sankcij na človeka. Vsa tri načela kot vsebinske omejitve pristojnosti Varnostnega sveta in Sveta pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike se zato prepletено povezujejo in osredotočajo na ciljnega posameznika kot neposrednega objekta institucionaliziranih sankcij in posameznika, ki je del civilnega prebivalstva, kot posrednega objekta teh sankcij. Uporaba institucionaliziranih sankcij pa je zakonita in legitimna, ko

mednarodna organizacija spoštuje standarde ravnanja, ki jih omenjena načela vzpostavljajo s svojim obstojem in zapovedanim varstvom.

4.4 Učinek uporabe institucionaliziranih sankcij skozi prizmo zakonitosti in legitimnosti

»Slabe prakse« uporabe institucionaliziranih sankcij, navedene primeroma v uvodnih izvajanjih tega poglavja (glej 4.2), so porajale dvome o zakonitosti in legitimnosti sprejetih sankcijskih režimov oziroma pripeljale k očitnim kritikam uvedenih sankcijskih ukrepov. Do dvomov in kritik ter nelahkih vprašanj pride praviloma takrat, ko pravila ne delujejo oziroma jih ni (prim. Finnemore 2005, 199–200). Tako je tudi na področju uporabe institucionaliziranih sankcij. V normativni ureditvi OZN ne najdemo podrobnih vsebinskih meja,¹⁹¹ ki narekujejo, da jih Varnostni svet spoštuje pri uporabi sankcijskih ukrepov. Dodati gre, da pri uporabi teh ukrepov v okviru globalne organizacije niti ni vzpostavljenega mehanizma sodnega nadzora nad sprejetimi sankcijskimi resolucijami, četudi te (lahko) obsežno posežejo v življenja ciljnih posameznikov in subjektov ali nedolžnega civilnega prebivalstva. Primarna zakonodaja EU, kot je bilo že ugotovljeno, zaradi obvezujoče Listine EU o temeljnih pravicah, katere spoštovanje postavlja merilo ravnanja normodajalca in vodi Sodišče EU pri njegovem nadzoru nad zakonitostjo odločitev o individualnih omejevalnih ukrepih, se razlikuje od ureditve OZN. Kljub temu pa se njeni sankcijski ukrepi ne izognejo mestoma vprašljivi zakonitosti in legitimnosti. Če ne bi bilo dvomov o zakonitosti in legitimnosti uporabe institucionaliziranih sankcij, tudi ne bi bilo (toliko) pomislekov o njihovem učinku (prim. npr. Cameron 2003b, 182).

Med doktrino mednarodnih odnosov in doktrino mednarodnega prava je mogoče potegniti ločnico glede na fokus njunega proučevanja uporabe institucionaliziranih sankcij. Medtem ko je za mednarodnopravne strokovnjake značilno osredotočenje na zakonitost uporabe teh ukrepov, se doktrina mednarodnih odnosov posveča predvsem analizi učinkov njihove uporabe in njeni učinkovitosti. Če se mednarodni pravniki v svojih prispevkih že dotaknejo učinkovitosti sprejetih sankcijskih ukrepov, to povezujejo predvsem z njihovo implementacijo (Gowlland-Debbas 2004a, 644; 2004c; Farrall 2007, 10). To potrditev gre najti v zapisanih besedah Gilla, ki je ugotavljal, da vprašanje učinkovitosti institucionaliziranih sankcij

¹⁹¹ Pri tem vendarle ne gre spregledati primarne zakonodaje EU glede obvezujoče Listine EU o temeljnih pravicah, katere spoštovanje postavlja merilo ravnanja normodajalca in vodi Sodišče EU pri njegovem nadzoru nad zakonitostjo odločitev o individualnih omejevalnih ukrepih.

»ni pravno vprašanje«, razen če se nanaša na prenos sankcijskih resolucij Varnostnega sveta v pravne rede držav članic OZN (1995, 50). Opozarja se tudi na dodaten izziv, ki ga v primerjavi s proučevanjem učinkovitosti sankcij proti državam prinaša analiza učinkovitosti individualnih ciljnih sankcij (Eckes 2009a, 72–75).

Za preteklo prakso je značilno predvsem proučevanje, kako oziroma v kakšnem obsegu sprejeti sankcijski ukrepi učinkujejo na cilj, tj. spremembo ravnanja tarče (tj. primarni cilj Barberja (1979, 370); npr. Hufbauer in drugi 2009; Morgan in drugi 2009; Portela 2011; glej tudi Cronin in Hurd 2008b, 10). Novejše raziskave ocene učinkov uporabljenih institucionaliziranih sankcij poleg sprememb v ravnanju tarče upoštevajo še stopnjo, do katere uporaba sankcij omejuje ravnanje tarče, in ne spregledajo signalov, poslanih tarči in mednarodni javnosti (Giumelli 2011; 2013c; tudi Giumelli in Kruliš 2012; Giumelli in Ivan 2013). Ob tem sankcijski režim razdelijo na več sankcijskih epizod, kar omogoča prilagoditev spremembam, do katerih lahko pride v času trajanja sankcijskega režima tudi glede postavljenih ciljev (podrobneje Eriksson 2011, 36–38; glej tudi Doxey 2000a, 211–212).

Ta disertacija odstopa od ustaljenih okvirov proučevanja učinkov, saj ne izhaja iz konkretnih ciljev sprejetih sankcijskih ukrepov in njihovega ocenjevanja. Z upoštevanjem krovnega cilja, tj. varovanja mednarodnega miru in varnosti, poveže učinke uporabe sankcijskih ukrepov s spoštovanjem omejitev pristojnosti mednarodnih organizacij pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike, torej z zakonitostjo in navezujočo legitimnostjo uporabljenih ukrepov.¹⁹² Nekateri komentatorji nakazujejo na neskladje oziroma na napetosti med učinkovitostjo sprejetih ukrepov in spoštovanjem omejitev pri njihovi uporabi. Denimo, da mora Varnostni svet slediti temeljnemu standardom ravnanja pri uporabi institucionaliziranih sankcij, »četudi to pomeni manjšo učinkovitost sankcij« (O'Connell 2002, 64). Če se učinki sankcijskih ukrepov razumejo v kontekstu te disertacije, torej skozi prizmo njihove zakonitosti in legitimnosti, potem napetosti ne gre zaznati. Doktrinarne raziskave učinkov uporabe

¹⁹² Povezovanje legitimnosti in učinkovitosti – glede uporabe institucionaliziranih sankcij ali oborožene sile – je mogoče zaslediti v literaturi (glej npr. glede uporabe oborožene sile Finnemore 2005, zlasti 201–202; glede uporabe individualnih ciljnih sankcij Keller in Fischer 2009, 26; da je legitimnost pomemben del učinkovitosti Gowlland-Debbas 2000a, 312; o soodvisnosti legitimnosti in učinkovitosti Cameron 2003b, 182; Hurd 2007, 12; da bi neučinkovitost vodila k nelegitimnosti ukrepov de Wet 2008a, 149; glej tudi Bianchi 2006a, 918; Cronin in Hurd 2008a, 208; Hovell 2009, 99). O tem, da učinkovitost prava postaja »vzrok legitimnosti«, Jouannetova (2008, 846). Legitimnost naj ne bi več izhajala zgolj iz zakonitosti pravil ali vrednot, temveč iz učinkovitosti, saj se pravo ocenjuje glede na rezultate (Jouannet 2008, 846–847). Prim. Koskenniemi, Kaukoranta in Bjorklund (2004, 193), ki poudarijo, naj se vprašanja legitimnosti in spoštovanja človekovih pravic naslovijo kot »sestavni del učinkovitosti« institucionaliziranih sankcij.

institucionaliziranih sankcij bi veljalo prilagoditi tudi spremenjeni uporabi tega orodja. Prehodu na ciljne sankcije in v tem okviru v zadnjih letih poudarjeno uporabo predvsem individualnih sankcij (zlasti ukrepov finančne narave in omejitev ali prepovedi potovanj) velja slediti s spremenjenim oziroma dopolnjenim razumevanjem učinkov sankcijskih ukrepov. Ti se torej navezujejo na njihovo zakonitost in legitimnost.

Zakonitost in legitimnost ter učinke sankcijskih ukrepov velja obravnavati kot načela, ki so pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike tesno povezana. Zakonitost – tj. delovanje v skladu z uveljavljenimi načeli, veljavnimi pravili ter po predpisanih postopkih – in legitimnost¹⁹³ – tj. notranje prepričanje akterja, da se pravila morajo spoštovati, in ustvarjanje zunanjega videza z vlivanjem zaupanja in dojemanjem, da je akter deloval v skladu z načeli, pravili in vrednotami, ki se kot skupne razumejo v reprezentativnemu mednarodnemu okolju oziroma ki »dejansko predstavljajo voljo mednarodne skupnosti« (Dupuy 1997, 32; glej tudi Franck 1990; 1995a, 218; Hurd 1999; 2002; Cronin in Hurd 2008b, 8–11) – sta predpostavki učinkovitosti uporabljenih sankcijskih ukrepov. Če namreč uporaba institucionaliziranih sankcij ni zakonita in kot taka sprejeta v širšem mednarodnem okolju, ne ustreza »standardom legitimnosti in pravičnosti« (tako Franck 1995a, 219, glede dejavnosti Varnostnega sveta). Učinki uporabe institucionaliziranih sankcij so torej utemeljeni z zakonitostjo sprejetih odločitev in njihovo legitimnostjo (prim. Finnemore 2005, 202; Hurd 2007, 12; Hovell 2009, 99; López-Jacoiste 2010, 277). Gre za tesno povezana načela, zato je mogoče govoriti o njihovi vzajemni prepletenosti in sovplivanju. Kot zakonitost in legitimnost sprejetih institucionaliziranih sankcij lahko zagotavljata njihove zakonite in legitimne učinke, lahko ti učinki okrepijo zakonitost in legitimnost sprejetih ukrepov (prim. glede uporabe sile Finnemore 2005, 202).

Zakonitost in legitimnost uporabe institucionaliziranih sankcij sta pogojeni s spoštovanjem vsebinskih omejitev pristojnosti Varnostnega sveta in Sveta pri sprejetju sankcijskih ukrepov. Oba pristojna organa imata široko polje proste presoje pri uporabi sankcijskih ukrepov, s katerimi se odzivata na konfliktne situacije, vendar pa upoštevanje identificiranih omejitev zamejuje njuno diskrecijo. Še posebej Varnostni svet utemeljuje svojo vlogo »mednarodne avtoritete s širokimi pristojnostmi za mednarodni mir in varnost« tudi na področju uporabe institucionaliziranih sankcij (prim. Cronin in Hurd 2008b, 8; Cronin 2008, 62). A ne gre pozabiti, da je njegova avtoriteta vezana na zakonitost, legitimnost in učinkovitost

¹⁹³ O postopkovni in vsebinski dimenziji legitimnosti Johnstone 2008, 84. Zagovornik vsebinske dimenzije je na primer Hurd, ki jo razume kot »normativno prepričanje akterja, da se morata pravilo ali institucija spoštovati« (1999, 381). Postopkovno dimenzijo razvije Franck, ki za legitimna šteje pravila, sprejeta po vnaprej predpisanih postopkih (1990, 24; 1995a, 7–9).

sprejetih ukrepov (prim. Jouannet 2008, 847). Če se institucionalizirane sankcije uporablja na način, ki spodkopava omenjeno triado načel, to lahko vodi k šibitvi sankcijske politike ter samega orodja oziroma instituta institucionaliziranih sankcij na splošno in posamičnega sankcijskega režima konkretno. Države članice imajo posledično manj zaupanja v sankcijsko politiko, manjša pa je tudi njihova pripravljenost ali zavzetost pri prenosu teh ukrepov v svoje pravne rede.

Vnovič se velja spomniti na uvedene institucionalizirane sankcije v boju proti terorizmu (glej npr. Varnostni svet 1999d; 2000e; Svet 2001c) in se vprašati, kako naj individualne sankcije, ki ob sprejetju ne zagotavljajo procesnih jamstev ciljnim posameznikom in subjektom, ob nesprevidenih učinkih, ki jih povzročijo, ustvarjajo videz legitimnosti, so zakonite in pomenijo učinkovito uporabo sankcijskih ukrepov, pri tem pa se pričakuje od držav članic, da jih implementirajo in sledijo njihovi uporabi v svojem pravnem redu (Keller in Fischer 2009, 266). Pomanjkljivosti in slabosti ureditve uporabe institucionaliziranih sankcij v teh zadevah so postavile oblikovanje in vodenje sankcijske politike v navzkrižje s spoštovanjem vladavine prava, kogentnimi normami mednarodnega prava ter varstvom človekovih pravic.

Ko ne bo treba ciljnim posameznikom in subjektom leta in leta prositi za razkritje obremenjujočih dejstev in dokazov (npr. zadeva ciljnega posameznika Yusufa in ciljnega subjekta OMIL), ko bodo lahko pred neodvisnim telesom s sodnimi pooblastili, katerih odločitve v konkretnih primerih bodo Varnostni svet oziroma njegovi sankcijski odbori v celoti spoštovali in jih upoštevali (npr. zadeva ciljnega posameznika Kadija), ko se bodo vse prošnje o izvzetjih iz zdravstvenih ali humanitarnih razlogov tudi pred sankcijskimi odbori hitro obravnavale in ne bodo ujete v primežu dosegljivosti konsenza (npr. prošnja ciljnega posameznika Sankoha), bo sankcijska politika pokazala razumevanje zakonitosti, uživala legitimnost in vodila k sprejemljivim učinkom.

Če naj obstoj in uporaba institucionaliziranih sankcij pomenita zakonito, legitimno in s tem učinkovito orodje mednarodnih odnosov in prav tak institut mednarodnega prava, po katerem v primerih groženj ali kršitev mednarodnega miru in varnosti posežejo mednarodne organizacije, potem je treba postaviti meje mednarodni organizaciji pri uporabi teh ukrepov, četudi v konkretnih primerih zaradi omenjene prožnosti, ki jo uživajo pristojni organi mednarodne organizacije, spoštovanje določitev omejitev teh pristojnosti ni (vedno) absolutna. Ne sme se pozabiti na politične preudarke, ki spremljajo oblikovanje in vodenje sankcijske politike. Interesi in stališča držav članic niso vedno istosmerni, še toliko težje je sozvočnost doseči v okviru univerzalne mednarodne organizacije. Kot je lahko EU izpostavljena »obtožbam o kulturnem imperializmu« (Khaliq 2008, 452; glej Sjursen 2006, 249), je lahko Varnostni svet

podvržen očitkom o »oligarhiji stalnih članic« (Brown in Ainley 2005, 137), ko vodi nezakonito, nelegitimno, neuskklajeno in neučinkovito politiko uporabe institucionaliziranih sankcij.

Ni čarobne formule, ki bi omogočala sprejetje idealnega sankcijskega režima z zakonitimi in legitimnimi učinki in neujetega v senco dvoma arbitrarnosti. Uporaba institucionaliziranih sankcij ni odgovor na vsakokratno težavo v mednarodni skupnosti, na vsako konfliktno situacijo ali na vsakokratni mednarodni spor ali oboroženi spopad. Institucionalizirane sankcije so le eden od več mogočih ukrepov, pri čemer šele celostna in ustrezna proučitev vseh okoliščin konkretnega primera ter analiza vseh mogočih načinov ukrepanja pojasni primernost njihove uporabe za reševanja konkretne konfliktna situacije oziroma sorazmernost uvedenega sankcijskega režima. Spoštovanje temeljnih standardov ravnanja, ki jih najdemo v načelih vladavine prava, varstvu človekovih pravic in spoštovanju kogentnih norm mednarodnega prava, omogoča približanje idealnemu odzivu mednarodne organizacije na konfliktno situacijo s sankcijskimi ukrepi. Spoštovanje omejitev pristojnosti mednarodnih organizacij pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike vodi k zakonitim in legitimnim učinkom uporabe institucionaliziranih sankcij ter pripomore k osmislitvi vloge mednarodnih organizacij na področju sankcijske politike – osmislitev te vloge pa poleg sklepnih ugotovitev naslovi zadnje poglavje.

5 SKLEP: OBLIKOVANJE IN VODENJE SANKCIJSKE POLITIKE

V sodobnih mednarodnih odnosih so neoboroženi ukrepi, s katerimi se mednarodne organizacije politične narave odzovejo na ogrožanja mednarodnega miru in varnosti ali njune kršitve, v disertaciji pojmovani institucionalizirane sankcije, postali ustaljeno orodje v mednarodnih odnosih in uveljavljen institut mednarodnega prava. To dokazuje proučitev njihove uporabe v okviru Varnostnega sveta (OZN) in Sveta (EU). Mednarodno okolje nudi obilo priložnosti za njihovo sprejetje, če spomnimo na nekaj trajajočih konfliktnih situacij, ki se poskušajo reševati tudi z uporabo institucionaliziranih sankcij, denimo rusko-ukrajinski konflikt in državljanska vojna v Siriji. Reševanje teh konfliktnih situacij (tudi) z uporabo institucionaliziranih sankcij v ospredje postavlja posameznika, naj bo ciljni posameznik, kateremu se naložijo sankcijski ukrepi, ali posameznik kot del civilnega prebivalstva, ki ga naložene institucionalizirane sankcije v večji ali manjši meri prizadenejo.

Sodobne (zlasti individualne) ciljne sankcije presegajo tradicionalno razumevanje mednarodnega prava in mednarodnih odnosov, usmerjeno predvsem na države in na meddržavne odnose. Proučitev njihove uporabe – ob ugotovljeni primerljivosti Varnostnega sveta in Sveta pri uporabi institucionaliziranih sankcij – na podlagi interdisciplinarnega pristopa, s širokim oziroma dinamičnim razumevanjem nekaterih pojmov, kot na primer mednarodni mir in varnost (podrobneje 2. poglavje), je omogočala opredelitev koncepta institucionaliziranih sankcij in njihovih značilnih prvin (podrobneje 3. poglavje) ter določitev meja, ki jih imata pristojna organa OZN in EU pri njihovem sprejetju (podrobneje 4. poglavje). Uporabljene sankcijske ukrepe – upoštevajoč njihov učinek na prebivalstvo, ciljnega posameznika, subjekt, tarčo ter na mednarodnopravni red, mednarodno pravo in stabilnost mednarodnih odnosov – je prav zato mogoče opredeliti kot trdo pravo (*hard law*). Zaradi teh daljnosežnih učinkov je ključna postavitev meje mednarodnim organizacijam, ko uporabljajo sicer neoborožene, vendar sploh ne benevolentne, ne neškodljive, ne neuničujoče ukrepe. Prav tako se je izkazalo, da normativna prožnost ureditve uporabe sankcijskih ukrepov v OZN in EU dopušča veliko polje proste presoje odločevalskima organoma pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike, kar je potrdilo potrebo po določitvi omejitev njunih pristojnosti.

Sodobno mednarodno okolje narekuje postavitev standardov ravnanja mednarodnih organizacij pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike. Primeri slabih, celo nezakonitih praks, prikazani v poglavju 4.2, so namreč povedni. Ko Varnostni svet in Svet sprejmeta institucionalizirane sankcije, se ne sme pozabiti, da gre za (sicer priročne) ukrepe, katerih narava

ostaja prisilna. Spoštovanje omejitev pristojnosti obeh organov pri uporabi sankcijskih ukrepov je zato toliko pomembnejše. Sicer bi se veljalo vprašati, čemu bi države delovale v okviru mednarodne organizacije, če njen krovni cilj ni prek varovanja miru in varnosti zaščita tistih, ki so s temi ukrepi lahko najbolj prizadeti. To pa so predvsem lahko civilno prebivalstvo v primeru vseobsežnih ali ciljnih sankcij ter ciljni posameznik ali subjekt, ki se mu pri sprejetju individualnih sankcij ne zagotavljajo procesna jamstva, s katerimi bi lahko izpodbijal zakonitost sprejetih ukrepov oziroma dokazal zmotljivost njegove uvrstitve na seznam ali ohranitve na seznamu.

Vsebinske omejitve, ki so se izostrile skozi veljavno normativno ureditev obeh mednarodnih organizacij, analizo doktrinarnih prispevkov, samoomejitve pristojnih organov ter (sodno) prakso, izvirajo iz treh uveljavljenih načel: spoštovanja kogentnih norm mednarodnega prava, varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter spoštovanja vladavine prava (podrobneje poglavje 4.3). Spoštovanje teh načel pri uporabi institucionaliziranih sankcij vodi k zakonitosti sprejetih ukrepov, k njihovi legitimnosti, torej tudi k uživanju (vsaj večinske) podpore v (mednarodnem oziroma regionalnem) okolju, s tem pa k sprejemljivemu učinku njihove uporabe (podrobneje poglavje 4.4). Upoštevanje dinamiko sprejetja institucionaliziranih sankcij se zdi razumljivo, da jim je treba nameniti več raziskovalnega časa in več tehtnega premisleka pred njihovo dejansko uporabo – premisleka, ki vključuje skrbno presojo, ali naložitev sankcijskih ukrepov spoštuje omenjena načela, oziroma preudarka, kakšen sankcijski režim vzpostaviti, da ne bi z njim kršili teh načel.

Izpostavljene vsebinske omejitve imajo širšo aplikativno vrednost in odpirajo prostor nadaljnjim raziskavam. Mogoče jih je aplicirati na vsako mednarodno organizacijo, ki lahko sprejema institucionalizirane sankcije. Poleg univerzalne OZN in regionalne EU velja med temi mednarodnimi organizacijami primeroma omeniti še OAS in Afriško unijo. O celoviti globalni sankcijski politiki in o enoviti regionalni sankcijski politiki sicer ne gre govoriti. Kljub obstoju več regionalnih organizacij politične narave z normativno podlago in (regionalno) prakso uporabe institucionaliziranih sankcij lahko med njimi opazimo razlike, ki so upoštevne z gledišča uporabe teh ukrepov. Do njih prihaja zlasti zaradi razlogov, iz katerih se lahko uporabljajo sankcijski ukrepi, ter območja njihovega delovanja in posledičnih učinkov uporabe teh sankcij. Pomembna ločnica, ki je opazna med ureditvijo omejevalnih ukrepov v EU in ureditvijo sankcijskih ukrepov v drugih regionalnih organizacijah, leži tudi v njihovem razumevanju. Primarna zakonodaja EU kaže na dvotirnost sankcij, ki jo pri drugih regionalnih organizacijah ni mogoče zaznati: obstoj zunanje (političnih) omejevalnih ukrepov, s katerimi se Svet odzove na kršitve ali ogrožanja miru in varnosti tudi izven svojega območja, ter obstoj notranjih ukrepov

(tj. sankcij iz naslova članstva in zaradi neizpolnitve obveznosti po pravu EU), s katerimi se EU odzove na kršitve spoštovanja njenih vrednot, ciljev, načel in spoštovanja njenega pravnega reda, ki jih povzroči lastna članica. EU torej razume delovanje proti lastnemu članstvu drugače kot svoje delovanje v mednarodnem prostoru (podrobneje poglavje 2.3).

Določitev omejitev pristojnosti OZN in EU pri sprejetju sankcijskih ukrepov sočasno osmisli vlogo, ki jo imajo mednarodne organizacije pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike. V sklepnem poglavju zato velja ugotovitve disertacije povezati v politično sistemsko in strukturno vzpostavitev oblikovanja in vodenja sankcijske politike na institucionalni ravni.

Zdi se, da je lastnost sankcijske politike OZN njena ohlapna oziroma skopa normativna ureditev. V Ustanovni listini z izjemo 41. člena ni predpisanih določil, ki bi natančno in nedvoumno urejala uporabo institucionaliziranih sankcij. Primarna zakonodaja EU je podrobnejša, kar gre pripisati dinamiki njenega spreminjanja in dopolnjevanja. Pa vendar ob vseh politikah, kjer EU deluje in ki jih ima navedene ter urejene v PEU in predvsem v PDEU, ni zaslediti sankcijske politike. Pogosta uporaba tega orodja oziroma instituta bi si pomembnejše mesto in umestitev v normativni okvir pod svojim naslovom »sankcijska politika« vsekakor zaslužila; kot da bi si EU prizadevala vzpostaviti prepoznano sankcijsko politiko prek prakse, ki jo bo oblikovala v teorijo, torej prek dejanske uporabe omejevalnih ukrepov v spremenjeno oziroma dopolnjeno ureditev uporabe teh ukrepov na ravni primarne zakonodaje EU. Oba pristojna organa sta tako v dobršni meri prepuščena *ad hoc* odločitvam o sankcijskih ukrepih (glej glede Varnostnega sveta Aznar-Gómez 2002, 240) – odločitvam, ki niso (vedno) posledica premišljene sankcijske politike, na kar kažejo tudi primeri slabih praks (podrobneje poglavje 4.2).

Če uporabo sankcijskih ukrepov Varnostnega sveta opredelimo kot »globalno« sankcijsko politiko in sprejetje omejevalnih ukrepov označimo kot »regionalno« sankcijsko politiko (prim. Giumelli 2011, 6), je treba dodati, da ta »globalnost« in »regionalnost« sankcijske politike nista niti antagonistični niti vzajemno izključujoči. Obstoju regionalne sankcijske politike je sicer težko avtoritativno pritrčiti. Različni pristopi, ki se jih poslužujejo regionalne organizacije in so v disertaciji zgolj primeroma in obrobno nakazani, napeljujejo k sklepu, da je »regionalno« oblikovanje in vodenje sankcijske politike v nastajanju. Na njegovo izgradnjo bodo vsekakor vplivale spremembe v mednarodnem okolju, stopnja regionalnega povezovanja in njegova intenziteta ter možnosti reševanja konfliktnih situacij v okviru Varnostnega sveta oziroma v regionalnem okviru. Vines in Cargill (2010, 66) sta na primeru uporabe institucionaliziranih sankcij proti Sierra Leonu leta 1997 (Varnostni svet 1997b), ki sta jih sprejeli ECOWAS in OZN, opozorila na morebitno »zmedo«, do katere utegne priti, ko bodo druge regionalne organizacije začele pogosteje uporabljati sankcijske ukrepe. Če se te pristope poskuša

vpeljati v sistem oblikovanja in vodenja sankcijske politike, ki osmisli vlogi univerzalne organizacije in regionalnih organizacij, se je nemara mogoče izogniti zmedam, nejasnostim in celo morebitnim sporom ter jih nadomestiti s sprejemljivim sankcijskim odzivom na konfliktne situacije. Prepletenost sveta, značilna za sodobno mednarodno okolje, omogoča globalni pristop in centralizacijo procesa oblikovanja in vodenja sankcijske politike v Varnostnem svetu (glej Gowlland-Debbas 2011, 68). Če delovanje v okviru tega organa ni mogoče, naj globalno sankcijsko politiko nadomesti sankcijska politika regionalne(-ih) organizacije(-j). Ne gre namreč spregledati, da lahko regionalne organizacije kljub omejenemu delovanju v mednarodnem okolju s svojimi regionalnimi sankcijskimi politikami dopolnjujejo, nadomeščajo in celo krepijo globalno sankcijsko politiko.

Na področju uporabe institucionaliziranih sankcij je med obema pristojnima organoma OZN in EU ugotovljena medodvisnost in vzajemno vplivanje (podrobneje poglavje 2.2).

Njuna medodvisnost izhaja iz učinkov sprejetih institucionaliziranih sankcij, po katerih se univerzalna in regionalna organizacija razlikujeta. Norme, vrednote in postavljeni standardi EU se lahko globalno razvijejo in zaživijo prek univerzalne organizacije, torej če jih OZN ponotranji ali sprejme. Pri uveljavljanju normativne identitete (glej Manners 2002; 2008a; 2008b) izven svojih meja, v mednarodnem okolju, je sankcijska politika EU pogojevana z delovanjem univerzalne organizacije, ki te norme, vrednote in standarde prenese na svojo, globalno raven, jih sprejme, ponotranji in udejanja. Z umestitvijo varstva človekovih pravic tudi v zunanjepolitično delovanje EU oblikuje svojo evropsko politiko in poskuša vplivati na oblikovanje mednarodne politike (Smith 2001, 203; Scheeck 2005, 884). Po drugi strani področje implementacije sankcijskih resolucij razkrije odvisnost OZN od EU. Četudi Varnostni svet v odziv na konfliktno situacijo sprejme potrebne sankcijske ukrepe, je njihov učinek pogojen s pravočasnim in pravilnim prenosom teh ukrepov v EU ter njihovim izvajanjem na terenu.

Upoštevač učinke uporabljenih institucionaliziranih sankcij ni mogoče zanikati, da je OZN edina nosilka sankcij z globalnimi dometom in legitimnostjo. V EU sprejeti avtonomni omejevalni ukrepi nimajo povsem enakega učinka, kot če bi bili sprejeti v okviru OZN, saj jih ob pravilni in pravočasni implementaciji izvaja (le) 28 držav članic. Tega zaključka ne spremeni nespregledana gospodarska moč EU, zaradi katere imajo njeni – tudi sankcijski – ukrepi znatno širši domet od omejenega geografskega območja, ki ga EU obsega. Poznavalci denimo ugotavljajo, da embargo na orožje, uveden proti Siriji, nima znatnega učinka, ker države članice EU niso med glavnimi viri prodaje orožja Siriji (Giumelli in Ivan 2013, 24). Tudi učinki uvedenega embarga na nafto so zmanjšani zaradi redne dobave ruske in iranske nafte (prav tam, 23–24). Giumelli in Ivan zato vidita vlogo omejevalnih ukrepov EU proti Siriji v »ohranitvi

aktivnega konflikta, ohraniti pozornosti mednarodne skupnosti na dogodke in pošiljanju signala, da med sprejemljivim in nesprejemljivim ravnanjem obstaja tanka linija« (prav tam, 25). Sankcijski ukrepi regionalne organizacije so lahko neuspešni ali neučinkoviti, če za njimi ne stoji resolucija Varnostnega sveta (glede OZN in OAS Acevedo 1993, 135–136). Regionalne organizacije imajo v takem primeru pravzaprav samo dve možnosti: ukrepati v svojem regijskem svojstvu ali ne ukrepati – slednje pa niti ne dopušča preverjanja, ali bi bil regionalni sankcijski ukrep res neuspešen oziroma neučinkovit.

Drugače kot OZN je EU – tudi zaradi manjšega števila članic, ki so navkljub kulturnim, jezikovnim, zgodovinskim razlikam vendarle dovolj povezane in pripravljene prenesti izvrševanje dela suverenih pravic na EU in jih tam izvajati v skupnem interesu – bolj homogena celota. Ureditev EU je glede uporabe institucionaliziranih sankcij v primerjavi z Ustanovno listino celoviteje normirana, kar gre pripisati prav ožjemu in bolj homogenemu članstvu, ki je premoglo politično voljo in svojo primarno zakonodajo večkrat nadgradilo, s čimer jo je tudi prilagodilo sodobnim potrebam in izzivom širšega okolja. Kot imajo sprejete institucionalizirane sankcije Varnostnega sveta širše učinke (spričo univerzalnega članstva), so uvedeni avtonomni omejevalni ukrepi EU kakovostnejši zaradi obvezujočega kataloga človekovih pravic, ki jih mora EU spoštovati, ter možnosti kasnejšega sodnega nadzora nad zakonitostjo sprejetih individualnih omejevalnih ukrepov (tudi z gledišča spoštovanja človekovih pravic). Prvenstvena pristojnost Varnostnega sveta na podlagi Ustanovne listine ne izključuje dopustnosti uporabe institucionaliziranih sankcij, ki jih sprejmejo regionalne organizacije, smiselni sistem oblikovanja in vodenja sankcijske politike pa jih postavlja na raven subsidiarnih ukrepov, ki se aktivirajo v primeru neodzivnosti Varnostnega sveta, kadar je treba odgovoriti na konfliktne situacije v njihovi regiji ali širše. Pri tem je ključno razumevanje, da »regionalni« odziv v primeru konfliktnih situacij ne pomeni razpada ali fragmentacije globalne sankcijske politike, temveč gre regionalno sankcijsko ukrepanje sprejeti kot »obogatitev« globalnega sistema (prim. Schreuer 1995, 479). Učinki, ki jih povzroča uporaba institucionaliziranih sankcij, pritrjujejo argumentu medodvisnosti obeh pristojnih organov pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike.

Vzajemno vplivanje OZN in EU je najočitnejše pri sprejetju implementacijskih aktov o omejevalnih ukrepih, pri katerih naj bi EU zgolj sledila obvezujočim sankcijskim resolucijam Varnostnega sveta. Ker je njen normodajalec vezan na spoštovanje obvezujočega kataloga pravic (*ex ante* nadzor), njegova – s človekovimi pravicami skladna – odločitev pa je lahko predmet presoje v postopku pred Sodiščem EU, ki ga pri tem nadzoru obvezuje tudi in prav merilo spoštovanja človekovih pravic (*ex post* nadzor), EU s kvaliteto ureditve svoje sankcijske politike vpliva na izboljšanje vzpostavljenega sankcijskega režima oziroma odpravlja

nezakonnosti in pomanjkljivosti sankcijskih ukrepov Varnostnega sveta. OZN z uvedenimi ciljnim sankcijami torej vpliva na sankcijsko politiko EU, ta regionalna organizacija pa s spoštovanjem temeljnih standardov ravnanja, ki jo zamejijo pri njenem delovanju na področju uporabe omejevalnih ukrepov, vpliva na oblikovanje in vodenje globalne sankcijske politike.

Medodvisnost in vzajemno vplivanje univerzalne OZN in regionalne EU prek njenega prepletanja osmišlja tri mogoče vloge regionalne organizacije pri oblikovanju in vodenju sankcijske politike: (1) regionalne prenosnice globalne sankcijske politike; (2) varuhinje zakonitosti in (so)oblikovalke legitimnosti globalne sankcijske politike; ter, če je potrebno, (3) nosilke institucionaliziranih sankcij. Pri osmišljanju teh vlog EU je disertacija črpala iz obsežne in ustaljene prakse Sodišča EU (podrobneje poglavji 3.2.1.3 in 4.3).

V procesu oblikovanja in vodenja globalne sankcijske politike je primarno delovanje EU povezano s prenosom sankcijskih resolucij Varnostnega sveta v pravni red EU. Gre torej za EU kot regionalno prenosnico v Varnostnem svetu sprejetih institucionaliziranih sankcij. EU »vzorno« opravlja svojo implementacijsko vlogo (Léonard in Kaunert 2012a, 483; glej Bethlehem 2001; tudi npr. Joyner 1995, 84). Če naj bo Varnostni svet »kolektivni govornik mednarodne skupnosti« (ki upravičuje, da se države članice ravnaajo po njegovih odločitvah, kot navaja Hurd 2007, 145), je ključno njegovo oblikovanje in vodenje sankcijske politike. Za implementacijo sankcijskih resolucij so odgovorne države članice OZN, v okviru EU pa so se njene članice dogovorile, da prenesejo sankcijske ukrepe, ki sodijo na področja delovanja EU, v pravni red EU prek unijskih institucij. To vlogo EU je mogoče opredeliti za najenostavnejšo. S tem se ne želi zmanjšati pomena, ki ga ima celostna, pravilna in pravočasna implementacija sankcijskih odločitev. Ker pa se pripisuje prvenstvena odgovornost za varovanje mednarodnega miru in varnosti (tudi prek vzpostavljenih sankcijskih režimov) Varnostnemu svetu, ostaja vloga EU (oziroma držav članic OZN) sekundarna in omejena na implementacijo in izvajanje sprejetih sankcijskih ukrepov. Sodbe, v katerih je bil pritožnik Kadi, so razkrile, pred kakšno težko dilemo in v brezizhodnem položaju se lahko znajde EU pri sprejetju implementacijskih omejevalnih ukrepov. Normodajalec EU lahko dvomi o zakonitosti sankcijske resolucije Varnostnega sveta, ker naj njena vsebina ne bi zadostila standardom varstva človekovih pravic, če bi za merilo sprejetja vzeli Listino EU o temeljnih pravicah, sočasno pa nima manevrskega prostora, da te sankcijske ukrepe prenese v svoj pravni red na način, ki bo spoštoval na primer procesna jamstva ciljnih posameznikov in subjektov. Če odstopa od pravilnega in pravočasnega prenosa, mu je lahko očitana kršitev mednarodnega prava, z izpolnitvijo svoje obveznosti implementacije pa lahko deluje v neskladju s spoštovanjem človekovih pravic in s tem prava EU.

EU je mogoče razumeti kot varuhinjo zakonitosti in (so)oblikovalko legitimnosti globalne sankcijske politike. Sodna praksa Sodišča EU temu pritrjuje. S svojimi odločitvami, ki sledijo spoštovanju človekovih pravic in vzpostavljajo temeljne standarde ravnanja v mednarodnem okolju, to Sodišče v oblikovanje in vodenje tako globalne kot regionalne sankcijske politike vnaša kakovost in je torej lahko tako korektiv Varnostnemu svetu kot izvajalec *ex post* nadzora Sveta.

Spomniti velja na individualne ciljne sankcije zamrznitve premoženja in omejitve gibanj posameznikom in subjektom, ki se znajdejo na seznamu Varnostnega sveta v boju proti terorizmu. Ker pri sprejetju teh sankcij in oblikovanju seznamov Varnostni svet ni spoštoval človekovih pravic ciljnih posameznikov in subjektov, ga je upravičeno doletela kritika doktrine ter (nacionalnih in regionalnih) sodnih organov (glej npr. sodbe Sodišča Evropskih skupnosti 2008b; Splošnega sodišča 2010; Sodišča 2013b; podrobneje poglavje 4.2 in 4.3). Ni mogoče prezreti opozoril nekaterih držav, ki med (političnimi, nacionalnimi, praktičnimi in pravnimi) razlogi, zakaj ne predložijo več predlogov imen za uvrstitev na seznam, navajajo prepričanje, da bi postopek uvrščanja moral vključevati višje standarde poštenega postopka, kajti institucionalizirane sankcije imajo kaznovalne učinke, kljub omenjanju zgolj njihovega preventivnega namena (Varnostni svet 2007b, 26. točka). Če bi Varnostni svet imel zadosti politične volje, da bi zagotovil učinkovit mehanizem sodne presoje na ravni OZN in v skladu s standardi varstva človekovih pravic, ki jih je razvila organizacija sama, opozoril in nasprotovanja uvedenim sankcijskim ukrepom ne bi bilo (de Wet 2009a, 162).

Sodbe, v katerih je Sodišče EU ugotovilo nezakonitosti in razkrilo slabosti sankcijskih odločitev, so vodile k izboljšanjem ureditve uporabe omejevalnih ukrepov v EU (glej npr. Svet 2009c; Zgonec-Rožej 2010b; Rosas 2011b, 14). Svet je po sodbi Sodišča Evropskih skupnosti v združenih zadevah *Yassin Abdullah Kadi in Al Barakaat International Foundation* (2008b) in s sklicevanjem na prav to sodbo sprejel Uredbo št. 1286/2009 (Svet 2009c). Že v njenih uvodnih izjavah je pojasnil, da se z njo »spoštujejo temeljne pravice in upoštevajo načela, ki jih priznava predvsem Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, ter še posebej pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sojenja ter lastninska pravica in pravica do varstva osebnih podatkov« (Svet 2009c, 9. uvodna izjava) in »v celoti upoštevajo tudi obveznosti držav članic, ki izhajajo iz Ustanovne listine Združenih narodov, ter pravno obvezujoče resolucije Varnostnega sveta ZN« (prav tam, 10. uvodna izjava). Ta sodna praksa je prav tako pomenila »spodbudo« Varnostnemu svetu k izboljšanju postopka uvrščanja na seznam in izbrisa s seznama (Rosas 2011b, 13; tudi npr. Biersteker in drugi 2005; van den Herik in Schrijver 2008, 337; Heupel 2009; Feinäugle 2010, 131; 2013, 882; Cuyvers 2011; Joyner 2012, 254; Sarvarian 2014; o pritisku na

stalni članici Francijo in Združeno kraljestvo, da nadaljujeta z izboljšavami postopkov pred OZN, Lavranos 2009, 357). Dobro tri mesece po sprejetju omenjene sodbe je bilo na zasedanju Varnostnega sveta mogoče zaznati razdeljenost njegovih članic glede nadaljnega postopanja tega organa in sprejetja potrebnih ukrepov, ki bi zadostili opozorilom Sodišča Evropskih skupnosti (Varnostni svet 2008f). Nekateri predstavniki držav, posebej Južna Afrika, so se zavzeli za spoštovanje sodbe, drugi pa izrazili prepričanje, da so s sprejetjem resolucije 1822 (Varnostni svet 2008d) že izboljšali sankcijski režim (Varnostni svet 2008f, 15). Vrsta resolucij, ki so sledile resolucijam 1267 (Varnostni svet 1999d), 1333 (Varnostni svet 2000e) in 1390 (Varnostni svet 2002a) v boju proti terorizmu, je izkazala pripravljenost Varnostnega sveta slediti prepričljivosti argumentiranih kritik in prakse Sodišča EU v smer izboljšanja sankcijskega režima (glej npr. Varnostni svet 2003a; 2004a; 2005d; 2006b; 2006e; 2008d; 2009b; 2011e; 2012e; 2014e). Upoštevana pravila se torej niso uporabljala v statični obliki, temveč so se prek sprememb in posodobitev izpopolnila (Kanetake 2008; Hilpold 2009, 149; Keller in Fischer 2009, 258–259), zasluga pa gre zlasti Sodišču EU. To z izvajanjem sodnega nadzora nad zakonitostjo aktov o omejevalnih ukrepih in z opozorilom na šibkosti ureditve institucionaliziranih sankcij v OZN, deluje ne le kot sodišče regionalne organizacije, »temveč tudi kot sodišče mednarodnega pravnega sistema« (Halberstam in Stein 2009, 72; prim. d'Aspremont in Dopagne 2008, 377–378; Eeckhout 2008, 127).

Iz sodbe Sodišča Evropskih skupnosti (2008b, 321.–326. točka) je mogoče razbrati, da se je pripravljeno odpovedati svoji presoji, če bi obstajalo (kakovostno) sodno varstvo na ravni OZN. Ker pa ni vzpostavljenega sodnega nadzora v okviru Varnostnega sveta, je toliko pomembnejša možnost sodne presoje implementacijskih aktov pred regionalnimi sodišči. Z gledišča 1) spoštovanja temeljnih načel, ki zamejujejo ravnanje pristojnih organov pri sprejetju institucionaliziranih sankcij, 2) oblikovanja systemske in strukturne sankcijske politike, pri kateri je primarna odgovornost odzivanja na konfliktno situacijo s sankcijskimi ukrepi na Varnostnem svetu, vloga regionalnih organizacij pa je subsidiarna in delujejo le, če ali ko Varnostni svet ne more, ne želi ali ni sposoben sprejeti sankcijskega režima, ter 3) spoštovanja in enotne uporabe mednarodnega prava gre pritrđiti obstoju regionalnega (ali nacionalnega) sodnega nadzora nad zakonitostjo odločitev o sprejetih sankcijah. S tem sodišče regionalne organizacije nadomesti umanjkanje sodne presoje na mednarodni ravni in zagotavlja varstvo mednarodno uveljavljenih človekovih pravic (prim. z internacionalizacijo vladavine prava Nollkaemperja (2009, 78)). Prizadevati pa si je vseeno treba za ustanovitev neodvisnega (*ad hoc*) telesa v okviru OZN s pristojnostjo izvajanja sodnega nadzora nad sprejetimi sankcijskimi odločitvami (npr. Lavranos 2006, 483; van den Herik in Schrijver 2008, 337; *Hinojosa Martínez* 2008b, 357), čeravno se zdi

ta možnost malo verjetna glede na to, da bi s tem Varnostni svet pristal na presojo lastnih ukrepov (Larik 2010, 169). Morda bi – po zgledu predhodnega odločanja o veljavnosti aktov sekundarne zakonodaje pred Sodiščem EU – veljalo razmisliti tudi o možnosti presoje pred regionalnim (ali nacionalnim) sodiščem ter odstopitvi zadeve pristojnemu telesu v okviru OZN, ko bi se tem sodiščem porajali pomisleki ali dvomi o zakonitosti sprejete sankcijske odločitve. Tako postopanje bi ohranjalo celovitost oblikovanja in vodenja sankcijske politike in ne bi vodilo k njeni razdrobitvi.

Sodna praksa Sodišča je pomembno prispevala tudi k posodobitvam ureditve uporabe avtonomnih omejevalnih ukrepov (podrobneje Eckes 2008b, 218–220; 2009a, 46–51, 375–379; Svet 2007c, 2). Tako je Svet dobra pol leta po sprejetju sodbe v zadevi *OMIL* (Sodišče prve stopnje 2006c) natančno pregledal seznam vseh posameznikov in subjektov, povezanih s terorističnimi dejanji, proti katerim je EU sprejela avtonomne omejevalne ukrepe, ter ustrezno posodobil ta seznam (glej Svet 2007d; 2007e). Ureditev uporabe avtonomnih omejevalnih ukrepov je bila izboljšana, med drugim s posredovanjem vsakemu ciljnemu posamezniku in subjektu obrazložitve razlogov uvrstitve na seznam, z obvestilom o možnosti predložitve zahteve, naj se ponovno prouči odločitev o njihovi uvrstitvi na seznam, in z rednimi preverjanji sankcijskih seznamov (podrobneje Svet 2007b; 2007c).

V kontekstu vloge EU kot varuhinje zakonitosti in (so)oblikovalke legitimnosti velja omeniti tudi primer, ko je Varnostni svet v svoji sankcijski politiki sledil EU. Z resolucijo 1975 (Varnostni svet 2011c) je uvedel ciljne sankcije proti nekaterim dodatnim posameznikom, ki ovirajo mir in spravo v Slonokoščeni obali, ovirajo delo mednarodnih akterjev v tej afriški državi ter grobo kršijo človekove pravice in mednarodno humanitarno pravo. Na seznam je uvrstil tudi nekdanjega predsednika Slonokoščene obale Gbagbo zaradi oviranja mirovnega in pravnega procesa ter nepriznavanja izida predsedniških volitev (prav tam, priloga I). S tem je prevzel ukrep, ki ga je z uvrstitvijo Gbagbe na svoj seznam posameznikov z izrečenimi finančnimi in potovalnimi sankcijami uvedla že EU (Svet 2010e, priloga). Ko je Gbagbo na seznam uvrstil Varnostni svet, ga je EU izbrisala s svojega seznama in dodala na seznam, sprejet v okviru implementacije sankcijske resolucije Varnostnega sveta (Svet 2011d, 2. člen).

EU ima lahko tudi vlogo normotvorke uporabe institucionaliziranih sankcij, torej vlogo »regionalne nosilke« (Giumelli 2011, 6) ter s tem oblikovalke in vodje regionalne sankcijske politike. EU sprejema avtonomne omejevalne ukrepe v primerih, ko bodisi Varnostni svet zaradi pretnje ali uporabe veta ne more doseči odločitve o uporabi sankcijskih ukrepov oziroma zaradi upoštevanja različnih interesov kompromisna vsebina sankcijske resolucije ne nalaga tako obsežnih ukrepov, kot bi jih sicer veljalo sprejeti v konkretni konfliktni situaciji. Čeprav je

mogoča teza, da mednarodne organizacije pri sprejetju institucionaliziranih sankcij izhajajo iz (v primerjavi z državami) bolj uravnotežene ocene o nastali kršitvi mednarodnega miru in varnosti (Cassese 2005, 311), se ugotovitve Varnostnega sveta glede uporabe sankcijskih ukrepov ne izognejo povsem političnim preudarkom, ki jih dopušča prožnost normativne ureditve. Čeravno tudi ni mogoče spregledati, da ima uporaba omejevalnih ukrepov EU (v primerjavi z uporabo institucionaliziranih sankcij Varnostnega sveta) omejene učinke (npr. Giumelli in Ivan 2013, 24) in da ni mogoče povsem odmisлити pojava negativnih učinkov sprejetih regionalnih sankcijskih ukrepov na »koherenco sistema kolektivne varnosti« (tako Dupont 2012, 336, glede dodatnih omejevalnih ukrepov EU proti Iranu), se zdijo te slabosti manjše zlo od neodzivnosti Varnostnega sveta na konfliktno mednarodno situacijo. Varnostni svet zaradi uporabe veta ni mogel sprejeti osnutka resolucije (Varnostni svet 2008a), s katero bi spoznal, da situacija v Zimbabveju, med drugim nemiri med predsedniško predvolilno kampanjo, nedemokratske volitve, razseljeno prebivalstvo in druge kršitve človekovih pravic, izpolnjuje standard ogrožanja mednarodnega miru in varnosti v regiji, in ni naložil institucionaliziranih sankcij. To je namesto njega uspela storiti EU (npr. Svet 2002a; 2002b; 2008g). V zvezi s konfliktnima sirsko in rusko-ukrajinsko situacijo gre opozoriti na dokaj hiter odziv EU s sprejetjem sankcijskih režimov, ki se s stopnjevanjem poskušata prilagajati dogodkom na terenu (glede Sirije npr. Svet 2011e; 2011h; 2012b; 2012f; 2013b; 2013c; 2014m; tudi Portela 2012, 152–154; glede Ukrajine npr. Svet 2014d; 2014f; 2014o). Na obe konfliktni situaciji se zaradi ujetosti v ozke interese posameznih članic, zaradi neposredno udeležene stalne članice in zaradi nemoči pod pretnjo ali uporabo veta ni mogel odzvati Varnostni svet (2014c).

Vlogo EU kot normotvorke torej narekuje nesposobnost oziroma nezmožnost delovanja Varnostnega sveta (prim. Doxey 2009, 548) oziroma njegova »retorična lenobnost« ali »nebogljenost« (Domingo 2009, 1586). S sprejetjem sankcijskega režima regionalne organizacije lahko dopolnjujejo oblikovanje in vodenje globalne sankcijske politike oziroma jo nadomestijo s svojo sankcijsko politiko.

Oblikovanje in vodenje sankcijske politike narekuje horizontalno sodelovanje in enakopravnost dialoga med pristojnimi odločevalskimi organi udeleženih mednarodnih organizacij. Sodelovanje in dialog pa nista samo vprašnji poznavanja ustroja in delovanja mednarodnih organizacij pri uporabi sankcijskih ukrepov ter prakse njihove uporabe. Dialog zahteva medsebojno razumevanje in spoštovanje ter upoštevanje stališč in izkušenj. Moč sankcijske politike namreč ni v uporabi prisilnega ukrepa, ampak v sposobnosti varovanja mednarodnega miru in varnosti, prepričevanja, razumevanja medodvisnosti in vzajemnega vplivanja ter v določitvi skupnih ciljev, ki se jim sledi s konkretnim sankcijskim režimom. Kot

imajo institucionalizirane sankcije Varnostnega sveta širše učinke (spricho univerzalnega članstva), so omejevalni ukrepi EU kakovostnejši, k čemur pripomore *ex ante* spoštovanje omejitev pri njihovi uporabi (tudi zaradi obvezujoče Listine EU o temeljnih pravicah) in *ex post* možnost sodnega nadzora odločitev o sprejetih sankcijskih ukrepih.

Najprimernejša in najustreznejša raven oblikovanja in vodenja sankcijske politike ostaja OZN kot univerzalna organizacija, subsidiarno pa se v sankcijsko politiko lahko vključujejo druge regionalne organizacije, ki prav tako uporabljajo institucionalizirane sankcije oziroma jih bo razvoj mednarodnih odnosov »prisilil« v uporabo tega orodja. Sprejete institucionalizirane sankcije OZN imajo daljnosežne učinke, na njihovo kvaliteto pa lahko izdatno vplivajo in jo pomagajo izboljšati prav izkušnje regionalnih organizacij. Usklajeno delovanje univerzalne organizacije z regionalnimi telesi pri izrekanju mednarodnih sankcij bi pomenilo kvalitativni napredek pri uporabi tega orodja v mednarodnih odnosih. Tak sistem omogoča združitev »regionalne občutljivosti in globalne sile« (tako Acevedo 1993, 135, glede koordinacije med OAS in ZN pri uporabi institucionaliziranih sankcij v Haitiju 1992 in 1993).

Spomniti velja na metaforo Rossa (1950, 138–139), ko je primerjal Ustanovno listino in Pakt Društva narodov, s katero je pronicljivo upodobil slabost Društva narodov, ki jo je OZN le delno izboljšala, ter preroško nakazal, kje leži prihodnost mednarodnega sodelovanja. V bližini gozda stanujoči prebivalci izbirajo med tremi različnimi načini sodelovanja (tj. tremi stopnjami družbene integracije) v boju proti gozdnim požarom: avtomatičnim sodelovanjem (vsak pogasi ogenj s svojim gasilnim aparatom), bolj organizirano obliko sodelovanja (ustanovi se gasilski svet, ki odloča, kaj se stori v primeru požara, vendar prebivalci pri gašenju uporabljajo svoje gasilne aparate, ker gasilski svet nima v lasti skupnih naprav) in institucionaliziranim skupnim ukrepanjem (organ odločanja, gasilski svet, ustanovi redno gasilsko brigado, ki ima svoje gasilne aparate in deluje pod izključno oblastjo gasilskega sveta) (prav tam).

Če te koncepte prenesemo na sodelovanje v mednarodni organizaciji z namenom ohranitve ali vzdrževanja mednarodnega miru in varnosti prva oblika ustreza Društvu narodov, druga oblika pa sistemu ZN. Tretje, najbolj integracijsko globoke oblike sodelovanja še ni na vidiku. To metaforo velja aplicirati na uporabo institucionaliziranih sankcij. Če zametek prava in politike teh sankcij sega v Društvo narodov (v prvi odstavek 16. člena Pakta in njegovo prakso), sledijo izpopolnjena ureditev v 41. členu Ustanovne listine in uveljavljene prakse uporabe teh ukrepov, ki jih dopolnjujeta pravo in politika uporabe institucionaliziranih sankcij v okviru regionalnih organizacij. O integracijsko poglobljeni ureditvi oblikovanja in vodenja globalne sankcijske politike še ne moremo povsem govoriti. Disertacija pa utrjuje prepričanje, da je orisana sistemska in strukturna sankcijska politika potrebna ter si za njeno vzpostavitev

velja prizadevati, pri njenem sprejetju pa spoštovati uveljavljena načela vladavine prava, varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter kogentnih norm mednarodnega prava, ki pomenijo meje, katerih mednarodne organizacije na področju uporabe institucionaliziranih sankcij ne smejo prestopiti.

6 LITERATURA IN VIRI

- Abass, Ademola. 2004. *Regional Organisations and the Development of Collective Security: Beyond Chapter VIII of the UN Charter*. Oxford: Hart Publishing.
- Abbott, Kenneth W. 1989. Modern International Relations Theory: A Prospectus for International Lawyers. *Yale Journal of International Law* 14 (2): 335–411.
- Abbott, Kenneth in Duncan Snidal. 1998. Why States Act through Formal International Organizations. *Journal of Conflict Resolution* 42 (1): 3–32.
- 2013. Law, Legalization, and Politics: An Agenda for the Next Generation of IL/IR Scholars. V *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations: The State of Art*, ur. Jeffrey L. Dunoff in Mark A. Pollack. 33–57. Cambridge: Cambridge University Press.
- Abbott, Kenneth W., Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter in Duncan Snidal. 2000. The Concept of Legalization. *International Organization* 54 (3): 401–419.
- Abi-Saab, Georges. 1994. A »New World Order«?: Some Preliminary Reflections. *Hague Yearbook of International Law* 7: 87–93.
- 1996. De la sanction en droit international. Essai de clarification. V *Theory of International Law at the Threshold of the 21st Century, Essays in Honour of Krzysztof Skubiszewski*, ur. Jerzy Makarczyk. 61–77. Haag, London, Boston: Kluwer Law International.
- 2001. The Concept of Sanctions in International Law. V *United Nations Sanctions and International Law*, ur. Vera Gowlland-Debbas. 29–41. Haag; London; Boston: Kluwer Law International.
- 2010. The Security Council *Legibus Solutus*? On the Legislative Forays of the Council. V *International Law and the Quest for its Implementation / Le Droit International et la Quête de sa mise en oeuvre. Liber Amicorum Vera Gowlland-Debbas*, ur. Laurence Boisson de Chazournes in Marcelo G. Kohen. 23–44. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Accetto, Matej. 2006. *Izgradnja Evrope: od razvoja ideje Evrope do njene ustavne prihodnosti*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- 2007. *Sodni federalizem Evropske unije: primerjava z ameriškim in nekdanjim jugoslovanskim modelom*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Accetto, Matej, Matej Avbelj, Janja Hojnik, Maja Smrkolj in Katarina Vatovec. 2010. *Lizbonska pogodba: z uvodnimi pojasnili*. Ljubljana: GV Založba.
- Acevedo, Domingo E. 1993. The Haitian Crisis and the OAS Response: A Test of Effectiveness in Protecting Democracy. V *Enforcing Restraint – Collective Intervention in Internal*

- Conflicts*, ur. Lori Fisler Damrosch. 119–155. New York: Council on Foreign Relations Press.
- Acevedo, Domingo E. in Claudio Grossman. 1996. The Organization of American States and the Protection of Democracy. V *Beyond Sovereignty. Collectively Defending Democracy in the Americas*, ur. Tom J. Farer. 132–149. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Addis, Adeno. 2003. Economic Sanctions and the Problem of Evil. *Human Rights Quarterly* 25 (3): 573–623.
- Adriaenssens, Philippe. 2008. Rapprochement between the EU and the UN: History and Balance of Intersecting Political Cultures. *European Foreign Affairs Review* 13 (1): 53–72.
- Afriška listina o demokraciji, volitvah in upravljanju / African Charter on Democracy, Elections and Governance*. 2007. Sprejeta 30. januarja 2007, začela veljati 15. februarja 2012.
- Afriška unija. 2005a. *Communiqué*. Peace and Security Council. 25th Meeting PSC/PR/Comm. (XXV). 25. februar 2005.
- 2005b. *Communiqué*. Peace and Security Council. 30th Meeting PSC/PR/Comm. (XXX). 27. maj 2005.
- 2009a. *Report of the Panel of the Wise on Strengthening the Role of the African Union in Prevention, Management and Resolution of Elections-Related Disputes and Violence Conflicts in Africa*. Assembly of the African Union. Thirteenth Ordinary Session. 1.–3. July 2009. Assembly/AU/6(XIII) Annex II.
- 2009b. *Ezulwini Framework for the Enhancement of the Implementation of Measures of the African Union in Situations of Unconstitutional Changes of Government in Africa. Ezulwini, Kingdom of Swaziland, 17–19 December 2009*. Addis Ababa: Peace and Security Council Secretariat.
- 2010. *Communiqué*. Peace and Security Council. 221th Meeting. PSC/PR/COMM. (CCXXI). 17. marec 2010.
- 2013a. *Communiqué*. Peace and Security Council. 384th Meeting. PSC/PR/COMM. (CCCLXXXIV). 5. julij 2013.
- 2013b. *Communiqué*. Peace and Security Council. 394th Meeting. PSC/PR/COMM. (CCCXCIV). 5. september 2013.
- 2014a. *Press Statement of the Peace and Security Council of the African Union*. 432nd meeting. PSC/PR/BR. (CDXXXII). 29. april 2014.
- 2014b. *Communiqué*. Peace and Security Council. 442th Meeting. PSC/PR/COMM.2. (CDXLII). 17. junij 2014.
- Aggestam, Lisbeth. 2008. Introduction: Ethical Power Europe? *International Affairs* 84 (1): 1–11.
- Aggestam, Lisbeth in Christopher Hill. 2008. The Challenge of Multiculturalism in European Foreign Policy. *International Affairs* 84 (1): 97–114.
- Agolli, Inela. 2012. *The European Union Sanctions Policy and Implementation of Targeted Sanctions of the United Nations Security Council: Is the Concept of Targeted Sanctions a Phenomenon of One Step*

- Forward Two Steps Back?* Genève: Institut Européen de L'Université de Genève Collection Euryopa.
- Ahmed, Tawhida in Israel de Jesús Butler. 2006. The European Union and Human Rights: An International Law Perspective. *European Journal of International Law* 17 (4): 771–801.
- Akande, Dapo. 1996. The Role of the International Court of Justice in the Maintenance of International Peace. *African Journal of International and Comparative Law* 8: 592–616.
- 1997. The International Court of Justice and the Security Council: Is There Room for Judicial Control of Decisions of the Political Organs of the United Nations? *International and Comparative Law Quarterly* 46 (2): 309–343.
- Akehurst, Michael. 1967. Enforcement Action by Regional Agencies with Special Reference to the Organization of the American States. *British Yearbook of International Law* 42: 175–227.
- 1975. The Hierarchy of the Sources of International Law. *British Yearbook of International Law* 47: 273–285.
- Akhavan, Payam. 1996. The International Criminal Tribunal for Rwanda: The Politics and Pragmatics of Punishment. *American Journal of International Law* 90 (3): 501–510.
- Akram, Munir in Syed Haider Shah. 2005. The Legislative Powers of the United Nations Security Council. V *Towards World Constitutionalism: Issues in the Legal Ordering of the World Community*, ur. Ronald St. John Macdonald in Douglas M. Johnston. 431–455. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Alber, Andrus, Nicolas de Boisgrollier, Dimitris Kourkoumelis, Robert Micallef in Franz Stadler. 2006. Does Europe Have Something to Offer the World? *The Fletcher Forum of World Affairs* 30 (2): 179–190.
- Alford, Roger P. in Mary Ellen O'Connell. 2002. An Introduction: The Legalization of International Relations/The Internationalization of Legal Relations. *Proceedings of the 96th Annual Meeting of the American Society of International Law*: x–xi.
- Alland, Denis. 2002. Countermeasures of General Interest. *European Journal of International Law* 13 (5): 1221–1239.
- Allen, David in William Wallace. 1982. European Political Cooperation: The Historical and Contemporary Background. V *European Political Cooperation: Towards a Foreign Policy for*

- Western Europe*, ur. David Allen, Reinhardt Rummel in Wolfgang Wessels. 21–32. London; Toronto: Butterworth Scientific.
- Allen, Susan H. 2005. The Determinants of Economic Sanctions Success and Failure. *International Interactions* 31 (2): 117–138.
- 2008. The Domestic Political Costs of Economic Sanctions. *Journal of Conflict Resolution* 52 (6): 916–944.
- Allott, Philip. 1992. Reconstituting Humanity – New International Law. *European Journal of International Law* 3 (2): 219–252.
- 2004. *The Health of Nations: Society and Law Beyond the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Almqvist, Jessica M. 2008. A *Human Rights Critique* of European Judicial Review: Counter-terrorism Sanctions. *International and Comparative Law Quarterly* 57 (2): 303–331.
- Alnasrawi, Abbas. 2001. Iraq: Economic Sanctions and Consequences, 1990–2000. *Third World Quarterly* 22 (2): 205–218.
- Alston, Philip, ur. 1999. *The EU and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Alston, Philip in Joseph H. H. Weiler. 1998. An »Ever Closer Union« in Need of a Human Rights Policy. *European Journal of International Law* 9 (4): 658–723.
- 1999. An »Ever Closer Union« in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights. V *The EU and Human Rights*, ur. Philip Alston. 3–66. Oxford: Oxford University Press.
- Alting von Geusau, Frans A. M. 1999. Recent and Problematic: The Imposition of Sanctions by the UN Security Council. V *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects, Especially in*

- the Field of Human Rights, A Multi-disciplinary Approach*, ur. Willem J. M. van Genugten in Gerard A. de Groot. 1–18. Antwerpen: Intersentia.
- Alvarez, Alejandro. 1929. The New International Law. *Transactions of the Grotius Society* 15: 35–51.
- Alvarez, José E. 1995. The Once and Future Security Council. *The Washington Quarterly* 18 (2): 3–20.
- 1996. Judging the Security Council. *American Journal of International Law* 90 (1): 1–39.
- 2003a. Hegemonic International Law Revisited. *American Journal of International Law* 97 (4): 873–888.
- 2003b. The Security Council's War on Terrorism: Problems and Policy Options. V *Review of the Security Council by Member States*, ur. Erika de Wet in André Nollkaemper. 119–145. Antwerpen: Intersentia.
- 2005a. *International Organizations as Law-Makers*. Oxford: Oxford University Press.
- 2005b. Review: Between Law and Power. *American Journal of International Law* 99 (4): 926–932.
- 2006a. International Organizations: Then and Now. *American Journal of International Law* 100 (2): 324–347.
- 2006b. Introductory Remarks: The Move from Institutions? *Proceedings of the 100th Annual Meeting of the American Society of International Law*: 287–289.
- 2007. Book Review: International Organizations and Their Exercise of Sovereign Powers by Dan Sarooshi. *American Journal of International Law* 101 (3): 674–679.
- Amerasinghe, C. F. 2005. *Principles of the Institutional Law of International Organizations*. 2. revidirana izdaja. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2008. International Institutional Law – A Point of View. *International Organizations Law Review* 5 (1): 143–150.
- Amsterdamska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte, podpisana v Amsterdamu leta 1997*. 1997. UL C 340, 10. november 1997. Podpisana 2. oktobra 1997, začela veljati 1. maja 1999.
- Andersson, Torbjörn, Iain Cameron in Kenneth Nordback. 2003. EU Blacklisting: The Renaissance of Imperial Power, but on a Global Scale. *European Business Law Review* 14 (2): 111–141.
- Andreas, Peter. 2005. Criminalizing Consequences of Sanctions: Embargo Busting and Its Legacy. *International Studies Quarterly* 49 (2): 335–360.
- Andreopoulos, George. 2011. United Nations Counterterrorist Strategies and Human Rights. V *International Criminal Justice: Critical Perspectives and New Challenges*, ur. George

- Andreopoulos, Rosemary Barberet in James P. Levine. 153–168. New York: Springer Science & Business Media.
- Angelet, Nicolas. 1993. La mise en oeuvre des mesures économiques des Nations Unies dans la Communauté européenne. *Revue Belge de Droit International* 26 (2): 500–533.
- Anghie, Anthony. 2002. Colonialism and the Birth of International Institutions: Sovereignty, Economy, and the Mandate System of the League of Nations. *New York University Journal of International Law and Politics* 34 (3): 513–633.
- 2007. *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Anthony, Ian. 2002. Sanctions Applied by the European Union and the United Nations. V *SIPRI Yearbook 2002: Armaments, Disarmament and International Security*. 203–228. Solna: Ingeniörskopia.
- Arangio-Ruiz, Gaetano. 2000. On the Security Council's »Law-Making«. *Rivista di Diritto Internazionale* 83 (3): 609–725.
- Archer, Clive. 2001. *International Organizations*. 3. izdaja. London: Routledge.
- Arend, Anthony Clark. 1996. Towards an Understanding of International Legal Rules. V *International Rules: Approaches from International Law and International Relations*, ur. Robert J.

- Beck, Anthony Clark Arend in Robert D. Vander Lugt. 289–310. Oxford: Oxford University Press.
- Aristotel. 2002. *Nikomahova etika*. [Prevedel, uvodno besedo, opombe in terminološki slovarček napisal Kajetan Gantar]. Ljubljana: Slovenska matica.
- Armstrong, David, Theo Farrell in Hélène Lambert. 2012. *International Law and International Relations*. 2. izdaja. Cambridge: Cambridge University Press.
- Arnove, Anthony, ur. 2003. *Iraq Under Siege: The Deadly Impact of Sanctions and War*. London: Pluto Press.
- Arnold, Anthony. 2003. The Rule of Law in the European Union. V *Accountability and Legitimacy in the European Union*, ur. Anthony Arnold in Daniel Wincott. 239–255. Oxford: Oxford University Press.
- 2006. *The European Union and its Court of Justice*. 2. izdaja. Oxford: Oxford University Press.
- Asada, Masahiko. 2008. Security Council Resolution 1540 to Combat WMD Terrorism: Effectiveness and Legitimacy in International Legislation. *Journal of Conflict and Security Law* 13 (3): 303–332.
- Askari, Hossein, John Forrer, Hildy Teegen in Jiawen Yang. 2003a. *Case Studies of U.S. Economic Sanctions: The Chinese, Cuban, and Iranian Experience*. Westport: Greenwood Publishing Group.
- 2003b. *Economic Sanctions: Examining Their Philosophy and Efficacy*. Westport: Praeger.
- Aust, Anthony. 2001. Counter-Terrorism – A New Approach: The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism. *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 5: 285–306.
- Aust, Helmut Philipp. 2008. Between Self-Assertion and Deference: European Courts and their Assessment of UN Security Council Resolutions. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* VIII: 51–77.
- Austin, John. 1998. *The Province of Jurisprudence Determined and the Uses of the Study of Jurisprudence*. [Uvodnik H. L. A. Hart]. Indianapolis; Cambridge: Hackett Publishing Company.
- Avbelj, Matej. 2011. Theory of European Union. *European Law Review* 36 (6): 818–836.
- Avbelj, Matej, Filippo Fontanelli in Giuseppe Martinico, ur. 2014. *Kadi on Trial: A Multifaceted Analysis of the Kadi Trial*. London: Routledge.
- Axworthy, Lloyd. 2004. Human Security: An Opening for UN Reform. V *The United Nations and Global Security*, ur. Richard M. Price in Mark W. Zacher. 245–260. New York: Palgrave Macmillan.
- Ayoob, Mohammed in Matthew Zierler. 2005. The Unipolar Concert: The North-South Divide Trumps Transatlantic Differences. *World Policy Journal* 22 (1): 31–42.
- Azarov, Valentina in Franz Christian Ebert. 2009. All Done and Dusted? Reflections on the EU Standard of Judicial Protection against UN Blacklisting after the ECJ's *Kadi* Decision. *Hanse Law Review* 5 (1): 99–114.
- Aznar-Gómez, Mariano J. 2002. A Decade of Human Rights Protection by the UN Security Council: A Sketch of Deregulation? *European Journal of International Law* 13 (1): 223–241.
- Baer, George W. 1967. *Coming of the Italian-Ethiopian War*. Cambridge: Harvard University Press.
- 1973. Sanctions and Security: The League of Nations and the Italian-Ethiopian War, 1935–1936. *International Organization* 27 (2): 165–179.

- Baker, Philip. 2002. Human Rights, Europe and the People's Republic of China. V *China and Europe since 1978: A European Perspective*, ur. Richard Louis Edmonds. 45– 63. Cambridge: Cambridge University Press.
- Baldwin, David A. 1971. The Power of Positive Sanctions. *World Politics* 24 (1): 19–38.
- 1985. *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press.
- 1999/2000. The Sanctions Debate and the Logic of Choice. *International Security* 24 (3): 80–107.
- Barber, James. 1979. Economic Sanctions as a Policy Instrument. *International Affairs* 55 (3): 367–384.
- Barber, James in Michael Spicer. 1979. Sanctions against South Africa – Options for the West. *International Affairs* 55 (3): 385–401.
- Barkin, J. Samuel. 2013. *International Organization: Theories and Institutions*. 2. izdaja. New York: Palgrave Macmillan.
- Barnett, Michael N. 1995. Sovereignty, Nationalism, and Regional Order in the Arab States System. *International Organization* 49 (3): 479–510.
- Barnett, Michael N. in Martha Finnemore. 1999. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. *International Organization* 53 (4): 699–732.
- 2004. The Power of Liberal International Organizations. V *Power in Global Governance*, ur. Michael Barnett in Raymond Duvall. 161–184. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barth Eide, Espen. 2004. Introduction: The Role of the EU in Fostering »Effective Multilateralism«. V *Global Europe, Report 1, »Effective Multilateralism«: Europe, Regional Security and a Revitalised UN*, ur. Espen Barth Eide. 1–10. Brussels: The Foreign Policy Centre and British Council.
- Beaucillon, Charlotte. 2012. Comment choisir ses mesures restrictives? Guide pratique des sanctions de l'UE. *European Union Institute for Security Studies Occasional Paper 100*. Dostopno prek

- <http://www.academia.edu/2566028/Comment_choisir_ses_mesures_restrictives_Guide_pratique_des_sanctions_de_lUE> (15. 3. 2015).
- Bebr, Gerhard. 1953. The European Coal and Steel Community: A Political and Legal Innovation. *Yale Law Journal* 63 (1): 1–43.
- Bedjaoui, Mohammed. 1993. Du contrôle de légalité des actes du Conseil de Sécurité. V *Nouveaux itinéraires en droit: Hommage a François Rigaux*, ur. François Rigaux. 69–110. Bruxelles: Bruylant.
- 1994. *The New World Order and the Security Council: Testing the Legality of its Acts*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Bekker, Peter H. F. 1994. *The Legal Position of Intergovernmental Organizations: A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Benčina, Dragoljuba in Iztok Simoniti. 1994. *Mednarodne organizacije: priručnik in vodnik*. Ljubljana: DZS.
- Benko, Vlado. 1997. *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 2000. *Zgodovina mednarodnih odnosov*. 2. izdaja. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Bennett, Alvin LeRoy in James K. Oliver. 2002. *International Organizations: Principles and Issues*. 7. izdaja. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Bennoune, Karima. 2002. »Sovereignty vs. Suffering«? Re-examining Sovereignty and Human Rights through the Lens of Iraq. *European Journal of International Law* 13 (1): 243–262.
- Bertram, Anton. 1931. The Economic Weapon as a Form of Peaceful Pressure. *Transactions of the Grotius Society* 17: 139–174.
- Besson, Samantha. 2009. European Legal Pluralism after *Kadi*. *European Constitutional Law Review* 5 (2): 237–264.
- Bethlehem, Daniel. 2001. Regional Interface between Security Council Decisions and Member States Implementation: The Example of the European Union. V *United Nations Sanctions and International Law*, ur. Vera Gowlland-Debbas. 291–305. Haag; London; Boston: Kluwer Law International.
- 2004. The European Union. V *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*, ur. Vera Gowlland-Debbas. 123–165. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Beyerlin, Ulrich. 1995. Sanctions. V *United Nations: Law, Policies and Practice*, ur. Rüdiger Wolfrum. Volume 2. 1111–1128. München: Verlag C. H. Beck.
- Bianchi, Andrea. 2006a. Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's Anti-terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion. *European Journal of International Law* 17 (5): 881–919.
- 2006b. Security Council's Anti-terror Resolutions and their Implementation by Member States. *Journal of International Criminal Justice* 4 (5): 1044–1073.
- 2010. Fear's Legal Dimension: Counterterrorism and Human Rights. V *International Law and the Quest for its Implementation / Le Droit International et la Quête de sa mise en oeuvre*. Liber

- Amicorum Vera Gowlland-Debbas*, ur. Laurence Boisson de Chazournes in Marcelo G. Kohen. 175–192. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Bickerton, Chris J. 2011. *EU Foreign Policy: From Effectiveness to Functionality*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bienen, Henry in Robert Gilpin. 1980. Economic Sanctions as a Response to Terrorism. *Journal of Strategic Studies* 3: 89–98.
- Biersteker, Thomas J. 2004. *The Emergence, Evolution, Effects, and Challenges of Targeted Sanctions*. Paper prepared for the conference »Sanctions Economiques: Vers de Nouvelles Pratiques«, Paris, 14 June 2004. Providence: Watson Institute for International Studies, Brown University.
- 2010. Targeted Sanctions and Individual Human Rights. *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis* 65 (1): 99–117.
- 2014. Sanctions. V *Oxford Companion to International Relations*, ur. Joel Krieger. Oxford: Oxford University Press.
- Biersteker, Thomas J., Peter J. Spiro, Chandra Lekha Sriram in Veronica Raffo, ur. 2007. *International Law and International Relations: Bridging Theory and Practice*. London; New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Biersteker, Thomas J. in Sue E. Eckert. 2006. *Strengthening Targeted Sanctions through Fair and Clear Procedures*. White Paper prepared by the Watson Institute Targeted Sanctions Project Brown University. Providence: Watson Institute for International Studies. Dostopno prek <http://watsoninstitute.org/pub/Strengthening_Targeted_Sanctions.pdf> (15. 3. 2015).
- 2009. *Addressing Challenges to Targeted Sanctions: An Update of the »Watson Report«*. UNO Academia, The Graduate Institute, Watson Institute for International Studies. Dostopno prek <http://www.watsoninstitute.org/pub/2009_10_targeted_sanctions.pdf> (15. 3. 2015).
- 2012. *Due Process and Targeted Sanctions: An Update of the »Watson Report«*. The Graduate Institute, Watson Institute for International Studies. Dostopno prek <http://www.watsoninstitute.org/pub/Watson%20Report%20Update%202012_12.pdf> (15. 3. 2015).
- Biersteker, Thomas J., Sue E. Eckert, Aaron Halegua in Peter Romaniuk. 2005. Consensus from the Bottom up? Assessing the Influence of the Sanctions Reform Processes. V *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System*, ur. Peter Wallensteen in Carina Staibano. 15–30. London: Routledge.
- Biersteker, Thomas J., Sue E. Eckert in Marcos Tourinho. 2012. *Designing United Nations Targeted Sanctions: Initial Findings of the Targeted Sanctions Consortium (TSC) Evaluating Impacts and Effectiveness of UN Targeted Sanctions*. The Graduate Institute, TSC, Watson Institute for International Studies. Dostopno prek <http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/internationalgovernance/shared/PSIG_images/Sanctions/Designing%20UN%20Targeted%20Sanctions.pdf> (15. 3. 2015).
- Biersteker, Thomas J., Sue E. Eckert, Peter Romaniuk, Aaron Halegua in Natalie Reid. 2001. *Targeted Financial Sanctions: A Manual for Design and Implementation – Contributions from the Interlaken Process*. Providence: The Watson Institute for International Studies, Brown

- University. Dostopno prek <<http://www.watsoninstitute.org/tfs/CD/TFS.pdf>> (15. 3. 2015).
- Biersteker, Thomas J., Zuzana Hudakova in Marcos Tourinho. 2014. *SanctionsApp*. Computer software, iOS in Android app.
- Birmingham, Karen. 2000. UN Acknowledges HIV/AIDS as a Threat to World Peace. *Nature Medicine* 6 (2): 117.
- Birnie, Patricia W., Alan E. Boyle in Catherine Redgwell. 2009. *International Law and the Environment*. 3. izdaja. Oxford: Oxford University Press.
- Biscop, Sven in Antonio Missiroli. 2008. The EU in, with and for the UN Security Council: Brussels, New York, and the (Real) World. V *Strengthening the UN Security System: The Role of Italy and the EU*, ur. Nicoletta Pirozzi. 7–21. Rim: Istituto Affari Internazionali.
- Biscop, Sven in Edith Drieskens. 2006. Effective Multilateralism and Collective Security: Empowering the UN. V *The European Union at the United Nations: Intersecting Multilateralism*, ur. Katie Verlin Laatikainen in Karen E. Smith. 115–132. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Bisharat, George E. 2001. Sanctions as Genocide. *Transnational Law & Contemporary Problems* 11 (2): 379–425.
- Bitter, Stephen. 2003. Procedural Rights and the Enforcement of EC Law Through Sanctions. V *The Emerging Constitutional Law of the European Union – German and Polish Perspectives*, ur. Adam Bodnar, Michal Kowalski, Karen Raible in Frank Schorkopf. 15–46. Berlin, Heidelberg, New York: Springer Verlag.
- Blessing, James. 1981. The Suspension of Foreign Aid: A Macro-Analysis. *Polity* 13: 524–535.
- Blockmans, Steven. 2013. Curbing the Circumvention of Sanctions against Iran over its Nuclear Programme: *Afrasiabi*. *Common Market Law Review* 50 (2): 623–640.
- 2014. *The EU as a Global Peacemaker*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Blockmans, Steven in Marja-Liisa Laatsit. 2012. The European External Action Service: Enhancing Coherence in EU External Action? V *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, ur. Paul James Cardwell. 135–159. Haag: T.M.C. Asser Press.
- Blokker, Niels. 2000. Is the Authorization Authorized? Powers and Practice of the UN Security Council to Authorize the Use of Force by »Coalitions of the Able and Willing«. *European Journal of International Law* 11 (3): 541–568.
- Blum, Gabriella. 2008. Bilateralism, Multilateralism, and the Architecture of International Law. *Harvard International Law Journal* 49 (2): 323–379.
- Bohr, Sebastian. 1993. Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community. *European Journal of International Law* 4 (2): 256–268.
- Bolks, Sean M. in Dina Al-Sowayel. 2000. How Long Do Economic Sanctions Last? Examining the Sanctioning Process through Duration. *Political Research Quarterly* 53 (2): 241–265.
- Bonn, M. J. 1937. How Sanctions Failed. *Foreign Affairs* 15 (2): 350–361.
- Borger, Julian in Saeed Kamali Dehghan. 2013. Secret Talks Helped Forge Iran Nuclear Deal. *The Guardian*. 25. november 2013. Dostopno prek

<<http://www.theguardian.com/world/2013/nov/24/secret-usa-iran-talks-nuclear-deal>>
(15. 3. 2015).

- Bortz, Scott I. 1993. Avoiding a Collision of Competence: The Relationship between the Security Council and the International Court of Justice in Light of *Libya v. United States*. *Florida State University Journal of Transnational Law and Policy* 2 (1): 353–378.
- Börzel, Tanja A. 2012. Do All Roads Lead to Regionalism? V *Roads to Regionalism. Genesis, Design, and Effects of Regional Organizations*, ur. Tanja A. Börzel, Lukas Goltermann, Mathis Lohaus in Kai Striebinger. 255–269. Aldershot: Ashgate.
- Bothe, Michael. 1993. Les limites des pouvoirs du Conseil de Sécurité. V *The Development of the Role of the Security Council / Le développement do rôle du Conseil de Sécurité: Académie de droit*

- international de La Haye colloque, La Haye, 21–23 juillet 1992*, ur. René Jean Dupuy. 67–81. Dordrecht; Boston; London: Martinus Nijhoff Publishers.
- 2008. Security Council's Targeted Sanctions against Presumed Terrorists: The Need to Comply with Human Rights Standards. *Journal of International Criminal Justice* 6 (3): 541–555.
- Bouchard, Caroline, John Peterson in Nathalie Tocci, ur. 2013. *Multilateralism in the 21st Century: Europe's Quest for Effectiveness*. London: Routledge.
- Boulden, Jane. 2010. The Security Council and Terrorism. V *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945*, ur. Vaughan Lowe, Adam Roberts, Jennifer Welsh in Dominik Zaum. 608–623. Oxford: Oxford University Press.
- Boulden, Jane in Andrea Charron. 2010. Evaluating UN Sanctions: New Ground, New Dilemmas, and Unintended Consequences. *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis* 65 (1): 1–11.
- Bowett, Derek W. 1975. *The Law of International Institutions*. 3. izdaja. London: Stevens.
- 1994. The Impact of Security Council Decisions on Dispute Settlement Procedures. *European Journal of International Law* 5 (1): 89–101.
- 1997. Judicial and Political Functions of the Security Council and the International Court of Justice. V *The Changing Constitution of the United Nations*, ur. Hazel Fox. 73–88. London: British Institute of International and Comparative Law.
- Božić, Nemanja. 1971. *Ekonomске sankcije u kolektivnoj bezbednosti Društva naroda i Ujedinjenih nacija*. Beograd: Institut za medunarodnu politiku i privredu.
- Bradford, Anu in Omri Ben-Shahar. 2012. Efficient Enforcement in International Law. *Chicago Journal of International Law* 12 (2): 375–431.
- Braha, Sokol. 1999. The Changing Nature of U.S. Sanctions Against Yugoslavia. *Michigan State University – DCL Journal of International Law* 8 (2): 273–303.
- Brandtner, Barbara in Allan Rosas. 1998. Human Rights and the External Relations of the European Community: An Analysis of Doctrine and Practice. *European Journal of International Law* 9 (3): 468–490.
- Brantner, Franziska. 2010. The EU through the Eyes of the United Nations: The Quest for Unity. V *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, ur. Sonia Lucarelli in Lorenzo Fioramonti. 165–179. London: Routledge.
- Brantner, Franziska in Richard Gowan. 2008. A Missed Opportunity? The EU and the Reform of the UN Human Rights Architecture. V *EU Foreign Policy in a Globalized World: Normative Power and Social Preferences*, ur. Zaki Lāidi. 83–102. London: Routledge.
- 2009. Complex Engagement: The EU and the UN System. V *The European Union and International Organizations*, ur. Knud Erik Jørgensen. 37–60. London: Routledge.
- Breslin, Shaun in Richard Higgott. 2003. New Regionalism(s) in the Global Political Economy: Conceptual Understanding in Historical Perspective. *Asia Europe Journal* 1 (2): 167–182.
- Bribosia, Emmanuelle, Olivier de Schutter, Thierry Ronse in Anne Weyembergh. 2000. Le contrôle par l'Union européenne du respect de la démocratie et des droits de l'homme par ses Etats membres: à propos de l'Autriche. *Journal des tribunaux – Droit européen* 3: 61–64.
- Brierly, J. L. 1931. Sanctions. *Transactions of the Grotius Society* 17: 67–84.
- Brkan, Maja. 2009. *Pravne razsežnosti zunanje politike EU*. Ljubljana: GV Založba.
- 2012. The Role of the European Court of Justice in the Field of Common Foreign and Security Policy After the Treaty of Lisbon: New Challenges for the Future. V *EU External*

- Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, ur. Paul James Cardwell. 97–115. Haag: T.M.C. Asser Press.
- Brölmann, Catherine. 2001. A Flat Earth? International Organizations in the System of International Law. *Nordic Journal of International Law* 70 (3): 319–340.
- Brooks, Risa A. 2002. Sanctions and Regime Type: What Works, and When? *Security Studies* 11(4): 1–50.
- Broomhall, Bruce. 2004. State Actors in an International Definition of Terrorism from a Human Rights Perspective. *Case Western Reserve Journal of International Law* 36 (2/3): 421–441.
- Brown, Chris in Kirsten Ainley. 2005. *Understanding International Relations*. 3. izdaja. Houndmills; Basingstoke; Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Brown, Oli, Anne Hammill in Robert McLeman. 2007. Climate Change as the »New« Security Threat: Implications for Africa. *International Affairs* 83 (6): 1141–1154.
- Brown-John, C. Lloyd. 1975a. *Multilateral Sanctions in International Law: A Comparative Analysis*. New York: Praeger.
- 1975b. Economic Sanctions: The Case of the O.A.S. and the Dominican Republic, 1960–1962. *Caribbean Studies* 15 (2): 73–105.
- Brownlie, Ian. 1994. The Decisions of Political Organs of the United Nations and the Rule of Law. V *Essays in Honour of Wang Tieya*, ur. Ronald St. John Macdonald. 91–102. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- 1998. *The Rule of Law in International Affairs: International Law at the Fiftieth Anniversary of the United Nations*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers
- 2008. *Principles of Public International Law*. 7. izdaja. Oxford: Oxford University Press.
- Brummer, Klaus. 2009. Imposing Sanctions: The Not So »Normative Power Europe«. *European Foreign Affairs Review* 14 (2): 191–207.
- Brunnstrom, David in Anna Ringstrom. 2011. Sweden Keeps Syrian Telecoms Firms off EU Sanctions List. *Reuters*. 2. december 2011. Dostopno prek

- <<http://www.reuters.com/article/2011/12/02/us-eu-syria-sweden-idUSTRE7B120J20111202>> (15. 3. 2015).
- Brzoska, Michael, ur. 2001. *Smart Sanctions: The Next Steps: The Debate on Arms Embargoes and Travel Sanctions within the 'Bonn-Berlin Process'*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- 2003. From Dumb to Smart? Recent Reforms of UN Sanctions. *Global Governance* 9 (4): 519–535.
- 2008. Measuring the Effectiveness of Arms Embargoes. *Peace Economics, Peace Science, and Public Policy* 14 (2): 1–34.
- Buck, Lori, Nicole Gallant in Kim Richard Nossal. 1998. Sanctions as a Gendered Instrument of Statecraft: The Case of Iraq. *Review of International Studies* 24 (1): 69–84.
- Buell, Raymond Leslie. 1932. Are Sanctions Necessary for a Successful International Organization? *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 162: 93–99.
- 1935. *The Suez Canal and League Sanctions*. Geneva: Geneva Research Center.
- 1936. Le Canal de Suez et les sanctions de la S.D.N. *Revue Générale de Droit International Public* 43: 50–76.
- Buell, Raymond Leslie in John Dewey. 1932. *Are Sanctions Necessary to International Organization?* New York: Foreign Policy Association.
- Bühler, Konrad G. 2008. The Austrian Rule of Law Initiative 2004–2008 – The Panel Series, the Advisory Group and the Final Report on the UN Security Council and the Rule of Law. *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 12: 409–446.
- Bull, Hedley. 1982. Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies* 21 (2): 149–164.
- Bulterman, Mielle. 2006. Fundamental Rights and the United Nations Financial Sanction Regime: The *Kadi* and *Yusuf* Judgments of the Court of First Instance of the European Communities. *Leiden Journal of International Law* 19 (3): 753–772.
- Bünthe, Marco in Clara Portela. 2012. Myanmar: The Beginning of Reforms and the End of Sanctions. *German Institute of Global and Area Studies Focus* 3. Dostopno prek

- <http://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_international_1203.pdf> (15. 3. 2015).
- Bures, Oldrich. 2006. EU Counterterrorism Policy: A Paper Tiger? *Terrorism and Political Violence* 18 (1): 57–78.
- Burgstaller, Markus. 2005. *Theories of Compliance with International Law*. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- 2007. Amenities and Pitfalls of a Reputational Theory of Compliance with International Law. *Nordic Journal of International Law* 76 (1): 39–71.
- Burley, Anne-Marie in Walter Mattli. 1993. Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration. *International Organization* 47 (1): 41–76.
- Byers, Michael. 1997. Conceptualising the Relationship between *Jus Cogens* and *Erga Omnes* Rules. *Nordic Journal of International Law* 66 (2): 211–239.
- 1999. *Custom, Power, and the Power of Rules: International Relations and Customary International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ur. 2000. *The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Caflich, Lucius. 1995. Is the International Court Entitled to Review Security Council Resolutions Adopted Under Chapter VII of the United Nations Charter? V *International*

- Legal Issues Arising Under the United Nations Decade of International Law*, ur. Najeeb Al-Nauimi in Richard Meese. 633–662. Haag; Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Calamita, N. Jansen. 2010. Sanctions, Countermeasures, and the Iranian Nuclear Issue. *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 42 (5): 1393–1442.
- Calvocoressi, Peter. 1964. The Politics of Sanctions: The League and the United Nations. V *Sanctions against South Africa*, ur. Ronald Segal. 48–61. Harmondsworth: Penguin.
- Cameron, Fraser. 1999. *The Foreign and Security Policy of the European Union: Past, Present and Future*. Sheffield: Sheffield Academic Press.
- Cameron, Iain. 2003a. European Union Anti-Terrorist Blacklisting. *Human Rights Law Review* 3 (2): 225–256.
- 2003b. UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights. *Nordic Journal of International Law* 72 (2): 159–214.
- 2005. Protecting Legal Rights, On the (In)security of Targeted Sanctions. V *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System*, ur. Peter Wallensteen in Carina Staibano. 181–206. London: Routledge.
- 2006. *The European Convention on Human Rights, Due Process and United Nations Security Council Counter-Terrorism Sanctions*. Report to the Council of Europe. 6. februar 2006. Dostopno prek <<http://www.statewatch.org/terrorlists/docs/Cameron-06.pdf>> (15. 3. 2015).
- 2011. Blacklisting and Financial Sanctions against Suspected Terrorists. V *International Intelligence Cooperation and Accountability*, ur. Hans Born, Ian Leigh in Aidan Wills. 45–71. London: Routledge.
- ur. 2013. *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*. Antwerpen: Intersentia.
- Cannizzaro, Enzo. 2001. The Role of Proportionality in the Law of International Countermeasures. *European Journal of International Law* 12 (5): 889–916.
- Canor, Iris. 1998. Can Two Walk Together, Except They be Agreed? The Relationship between International Law and European Law: the Incorporation of United Nations Sanctions against Yugoslavia into European Community Law through the Perspective of the European Court of Justice. *Common Market Law Review* 35 (1): 137–187.
- 2009. The European Courts and the Security Council: Between *Dédoublement Fonctionnel* and Balancing of Values: Three Replies to Pasquale De Sena and Maria Chiara Vitucci. *European Journal of International Law* 20 (3): 853–887.
- Cardwell, Paul James, Duncan French in Nigel White. 2009. European Court of Justice, *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission* (Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P) Judgment of 3 September 2008. *International and Comparative Law Quarterly* 58 (1): 229–240.
- Carisch, Enrico, Sue Eckert in Loraine Rickard-Martin. 2014. *High Level Review of UN Sanctions: Background Paper*. Watson Institute for International Studies, Brown University, and

- Compliance & Capacity Skills International, LLC. Dostopno prek <http://www.hlr-unsanctions.org/20140706_HLR_Background.pdf> (15. 3. 2015).
- Carlsnaes, Walter in Steve Smith, ur. 1994. *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspectives in Europe*. London; Thousand Oaks: Sage Publications.
- Caron, David D. 1993. The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council. *American Journal of International Law* 87 (4): 552–588.
- Cartabia, Marta. 2009. Europe and Rights: Taking Dialogue Seriously. *European Constitutional Law Review* 5 (1): 5–31.
- Cassese, Antonio. 1986. *International Law in a Divided World*. Oxford: Clarendon Press.
- 2001. Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law. *European Journal of International Law* 12 (5): 993–1001.
- 2005. *International Law*. 2. izdaja. Oxford: Oxford University Press.
- Cavarré, Louis. 1937. L'idée de sanction et sa mise en œuvre en droit international public. *Revue Générale de Droit International Public* 44: 385–445.
- 1950. Les sanctions dans le Pacte de la S.D.N. et dans la Charte des Nations Unies. *Revue Générale de Droit International Public* 57: 647–674.
- Cecil, Viscount (Lord Robert Cecil). 1941. *A Great Experiment: An Autobiography*. Oxford: Oxford University Press.
- Cerar, Miro. 1997. Slovensko ustavno sodišče – med pravom in politiko. *Teorija in praksa* 34 (6): 953–968.
- 2004. Podobnosti in razlike med pravom in politiko. V *X. dnevi javnega prava, Portorož, 14. – 16. junij 2004*. Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi. 405–427. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- 2009. The Relationship between Law and Politics. *Annual Survey of International & Comparative Law* 15 (1): 19–41.
- Cha, Kiho, Tilo Stolz in Maarten Wammes. 2012. United Nations Security Council Sanctions and the Rule of Law: Ensuring Fairness in the Listing and De-listing Process of Individuals and Entities Subject to Sanctions. *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations* 13 (2): 133–152.
- Chaisse, Julien in Debashis Chakraborty. 2007. Implementing WTO Rules through Negotiations and Sanctions: The Role of Trade Policy Review Mechanism and Dispute

- Settlement System. *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* 28 (1): 153–185.
- Charlesworth, Hilary. 2002. International Law: A Discipline of Crisis. *The Modern Law Review* 65 (3): 377–392.
- Charron, Andrea. 2010. Three Canadians and their Contributions to United Nations Sanctions: A Tribute to Margaret Doxey, David Malone, and Robert Fowler. *Canadian Foreign Policy* 16 (3): 1–15.
- 2011. *UN Sanctions and Conflict: Responding to Peace and Security Threats*. London: Routledge.
- 2013. Sanctions and Africa: United Nations and Regional Responses. V *Responding to Conflict in Africa: The United Nations and Regional Organizations*, ur. Jane Boulden. 77–98. 2. izdaja. New York: Palgrave Macmillan.
- Chayes, Abram in Antonia Handler Chayes. 1995. *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*. Cambridge: Harvard University Press.
- Checkel, Jeffrey T. 1998. The Constructivist Turn in International Relations Theory. *World Politics* 50 (2): 324–348.
- Chesterman, Simon. 2006. Shared Secrets: Intelligence and Collective Security. *Lony Institute Paper* 10. Dostopno prek

- <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/pais/people/aldrich/vigilant/chesterman_shared_secrets_2006.pdf> (15. 3. 2015).
- 2008. An International Rule of Law? *American Journal of Comparative Law* 56 (2): 331–361.
- 2009. »I'll Take Manhattan«: The International Rule of Law and the United Nations Security Council. *Hague Journal on the Rule of Law* 1 (1): 67–73.
- Chesterman, Simon in Béatrice Pouligny. 2003. Are Sanctions Meant to Work? The Politics of Creating and Implementing Sanctions through the United Nations. *Global Governance* 9 (4): 503–518.
- Chetail, Vincent. 2003. The Contribution of the International Court of Justice to International Humanitarian Law. *International Review of the Red Cross* 850: 235–268.
- Childress III, Donald Earl, ur. 2012. *The Role of Ethics in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chinkin, Christine. 1997. The Legality of the Imposition of Sanctions by the European Union in International Law. V *Aspects of Statehood and Institutionalism in Contemporary Europe*, ur. Malcolm D. Evans. 183–214. Aldershot: Dartmouth Press.
- 2001. Alternatives to Economic Sanctions. V *United Nations Sanctions and International Law*, ur. Vera Gowlland-Debbas. 381–392. Haag; Boston: Kluwer Law International.
- Chiroux, René. 1972. Le recours de l'Organisation des Nations-Unies aux sanctions économiques. *Annales de la Faculté de Droit et de Science Politique de l'Université de Clermont* 9: 235–478.
- Chomsky, Noam, Edward Herman, Edward Said, Howard Zinn, et al. 2003. Sanctions are Weapons of Mass Destruction. V *Iraq Under Siege: The Deadly Impact of Sanctions and War*, ur. Anthony Arnove. 217–219. London: Pluto Press.
- Chopra, Jarat in Thomas G. Weiss. 1992. Sovereignty is No Longer Sacrosanct: Codifying Humanitarian Intervention. *Ethics & International Affairs* 6 (1): 95–117.
- Christenson, Gordon A. 1988. *Jus Cogens*: Guarding Interests Fundamental to International Society. *Virginia Journal of International Law* 28 (3): 585–648.
- Christiansen, Thomas, Emil Kirchner in Philomena B. Murray, ur. 2013. *The Palgrave Handbook of EU-Asia Relations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ciampi, Annalisa. 2006. L'Union Européenne et le respect des droits de l'homme dans la mise en œuvre des sanctions devant la Cour Européenne des droits de l'Homme. *Revue Général de Droit International Public* 110 (1): 85–114.
- 2007. *Sanzioni del Consiglio di sicurezza e diritti umani*. Milano: Dott. A. Giuffrè Editore.
- 2011. Security Council Targeted Sanctions and Human Rights. V *Securing Human Rights?: Achievements and Challenges of the UN Security Council*, ur. Bardo Fassbender. 98–140. Oxford: Oxford University Press.
- Claude, Inis L. Jr. 1966. Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations. *International Organization* 20 (3): 367–379.
- 1971. *Swords Into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization*. 4. izdaja. New York: Random House.
- Clapham, Andrew. 2001. Sanctions and Economic, Social and Cultural Rights. V *United Nations Sanctions and International Law*, ur. Vera Gowlland-Debbas. 131–141. Haag; Boston: Kluwer Law International.
- 2012. *Brierly's Law of Nations*. 7. izdaja. Oxford: Oxford University Press.

- Clawson, Patrick. 1993. Sanctions as Punishment, Enforcement, and Prelude to Further Action. *Ethics & International Affairs* 7 (1): 17–37.
- Coleman, Katharina P. 2007. *International Organisations and Peace Enforcement: The Politics of International Legitimacy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Colonomos, Ariel. 2008. *Moralizing International Relations: Called to Account*. [Prevod Chris Turner]. Houndmills; Basingstoke; Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Combacau, Jean. 1974. *Le pouvoir de sanction de l'ONU: Etude théorique de la coercition non militaire*. Paris: A. Pedone.
- 2000. Sanctions. V *Encyclopedia of Public International Law*, ur. Rudolf Bernhardt. Volume IV. 311–315. Amsterdam: North-Holland
- Combacau, Jean in Serge Sur. 2006. *Droit International Public*. 7. izdaja. Paris: Montchrestien.
- Condorelli, Luigi. 2010. Le Conseil de sécurité, les sanctions ciblées et le respect des droits de l'homme. V *International Law and the Quest for its Implementation / Le Droit International et la*

- Quête de sa mise en oeuvre. Liber Amicorum Vera Gowlland-Debbas*, ur. Laurence Boisson de Chazournes in Marcelo G. Kohen. 72–83. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Conforti, Benedetto. 1991. Non-Coercive Sanctions in the United Nations Charter: Some Lessons from the Gulf War. *European Journal of International Law* 2 (1): 110–113.
- 2005. *Mednarodno pravo*. 6. izdaja. [Prevod Marjan Sedmak]. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Conlon, Paul. 1995. Lessons from Iraq: The Functions of the Iraq Sanctions Committee as a Source of Sanctions Implementation Authority and Practice. *Virginia Journal of International Law* 35 (3): 633–669.
- 1996. Legal Problems at the Centre of United Nations Sanctions. *Nordic Journal of International Law* 65 (1): 73–90.
- Conte, Alex. 2010. *Human Rights in the Prevention and Punishment of Terrorism: Commonwealth Approaches: The United Kingdom, Canada, Australia and New Zealand*. Berlin; Heidelberg: Springer.
- Cortright, David in George A. Lopez, ur. 1995a. *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?* Boulder: Westview Press.
- 1995b. Research Concerns and Policy Needs in an Era of Sanctions. V *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?*, ur. David Cortright in George A. Lopez. 201–208. Boulder: Westview Press.
- 1999. Are Sanctions Just? The Problematic Case of Iraq. *Journal of International Affairs* 52 (2): 735–755.
- 2000a. *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- 2000b. Toward Ethical Economic Sanctions. *America* 183 (17): 18–22.
- 2002a. Introduction: Assessing Smart Sanctions: Lessons from the 1990s. V *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*, ur. David Cortright in George A. Lopez. 1–22. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- 2002b. *Sanctions and the Search for Security: Challenges to UN Action*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- ur. 2002c. *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- 2011. Sanctions as Alternatives to War. V *The Handbook on the Political Economy of War*, ur. Christopher J. Coyne in Rachel L. Mathers. 534–570. Cheltenham: Edward Elgar.
- Cortright, David, George A. Lopez in Linda Gerber-Stellingwerf. 2007. Sanctions. V *The Oxford Handbook on the United Nations*, ur. Thomas G. Weiss in Sam Daws. 349–369. Oxford: Oxford University Press.
- 2010. The Sanctions Era: Themes and Trends in UN Security Council Sanctions Since 1990. V *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945*,

- ur. Vaughan Lowe, Adam Roberts, Jennifer Welsh in Dominik Zaum. 205–225. Oxford: Oxford University Press.
- Cosgrove, Erica. 1999. The Sanctions Dilemma and the Case of Iraq: Human Rights and Humanitarian Challenges to the Use of Multilateral Economic Sanctions. *Windsor Review of Legal and Social Issues* 9: 65–97
- 2005. Examining Targeted Sanctions: Are Travel Bans Effective? V *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System*, ur. Peter Wallensteen in Carina Staibano. 207–228. London: Routledge.
- Costa, Oriol in Knud Erik Jørgensen, ur. 2012. *The Influence of International Institutions on the EU: When Multilateralism hits Brussels*. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
- Cox, Dan G. in A. Cooper Drury. 2006. Democratic Sanctions: Connecting the Democratic Peace and Economic Sanctions. *Journal of Peace Research* 43 (6): 709–722.
- Craig, Paul. 1997. Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework. *Public Law* 21: 467–487.
- 2008. The Treaty of Lisbon: Process, Architecture and Substance. *European Law Review* 33 (2): 137–166.
- 2010. *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- 2012. *EU Administrative Law*. 2. izdaja. Oxford: Oxford University Press.
- Craig, Paul in Gráinne de Búrca. 2011a. *EU Law: Text, Cases and Materials*. 5. izdaja. Oxford: Oxford University Press.
- ur. 2011b. *The Evolution of EU Law*. 2. izdaja. Oxford: Oxford University Press.
- Craven, Matthew. 2002. Humanitarianism and the Quest for Smarter Sanctions. *European Journal of International Law* 13 (1): 43–61.
- 2003. Unity, Diversity and Fragmentation of International Law. *Finnish Yearbook of International Law* 14: 3–34.
- Crawford, James. 1994. Counter-measures as Interim Measures. *European Journal of International Law* 5 (1): 65–76.
- 2001. The Relationship between Sanctions and Countermeasures. V *United Nations Sanctions and International Law*, ur. Vera Gowlland-Debbas. 57–68. Haag: Kluwer Law International.
- 2002. *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2013. *State Responsibility: The General Part*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crawford, Neta C. 1999. Trump Card or Theater? An Introduction to Two Sanctions Debates. V *How Sanctions Work: Lessons from South Africa*, ur. Neta C. Crawford in Audie Klotz. 3–24. New York: St. Martin's Press.
- Crawford, Neta C. in Audie Klotz, ur. 1999. *How Sanctions Work: Lessons from South Africa*. New York: St. Martin's Press.
- Cremona, Marise. 2003. The Draft Constitutional Treaty: External Relations and External Action. *Common Market Law Review* 40 (6): 1347–1366.
- 2008. Defining Competence in EU External Relations: Lessons from the Treaty Reform Process. V *Law and Practice of EU External Relations: Silent Features of a Changing Landscape*, ur. Alan Dashwood in Marc Maresceau. 34–69. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2009. EC Competence, »Smart Sanctions«, and the Kadi Case. *Yearbook of European Law* 28 (1): 559–592.

- Cremona, Marise in Bruno de Witte, ur. 2008. *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals*. Oxford: Hart Publishing.
- Cronin, Bruce. 2008. International Consensus and the Changing Legal Authority of the UN Security Council. V *The UN Security Council and the Politics of International Authority*, ur. Bruce Cronin in Ian Hurd. 61–79. London: Routledge.
- Cronin, Bruce in Ian Hurd. 2008a. Conclusion: Assessing the Council's Authority. V *The UN Security Council and the Politics of International Authority*, ur. Bruce Cronin in Ian Hurd. 199–214. London: Routledge.
- 2008b. Introduction. V *The UN Security Council and the Politics of International Authority*, ur. Bruce Cronin in Ian Hurd. 3–22. London: Routledge.
- ur. 2008c. *The UN Security Council and the Politics of International Authority*. London: Routledge.
- Curtin, Deirdre in Christina Eckes. 2008. The *Kadi* Case: Mapping the Boundaries between the Executive and the Judiciary in Europe. *International Organizations Law Review* 5 (2): 365–369.
- Cuyvers, Armin. 2011. The *Kadi* II Judgment of the General Court: The ECJ's Predicament and the Consequences for Member States. *European Constitutional Law Review* 7 (3): 481–510.
- Daillier, Patrick, Mathias Forteau, Nguyen Quoc Dinh in Alain Pellet. 2009. *Droit International Public*. 8. izdaja. Pariz: Libraire générale de droit et de jurisprudence.
- D'Amato, Anthony. 1990. It's a Bird, It's a Plane, It's Jus Cogens! *Connecticut Journal of International Law* 6 (1): 1–6.
- 1995. The Moral and Legal Basis for Sanctions. *Fletcher Forum of World Affairs* 19 (2): 19–30.
- Damrosch, Lori Fisler. 1993. The Civilian Impact of Economic Sanctions. V *Enforcing Restraint – Collective Intervention in Internal Conflicts*, ur. Lori Fisler Damrosch. 274–315. New York: Council on Foreign Relations Press.
- 1994. The Collective Enforcement of International Norms Through Economic Sanctions. *Ethics & International Affairs* 8 (1): 59–75.
- 1997. Enforcing International Law through Non-Forcible Measures. *Recueil de Cours (Hague Academy of International Law)* 269: 9–250.
- 2002. The Permanent Five as Enforcers of Controls on Weapons of Mass Destruction: Building on the Iraq »Precedent«? *European Journal of International Law* 13 (1): 305–321.
- D'Angelo, Deborah. 2000. The »Check« on International Peace and Security Maintenance: The International Court of Justice and Judicial Review of Security Council Resolutions. *Suffolk Transnational Law Review* 23 (2): 561–593.
- Danilenko, Gennady M. 1991. International *Jus Cogens*: Issues of Law-Making. *European Journal of International Law* 2 (1): 42–65.
- Dannreuther, Roland. 2004. Introduction: Setting the Framework. V *European Union Foreign and Security Policy: Towards a Neighbourhood Strategy*, ur. Roland Dannreuther. 1–11. London: Routledge.
- 2006. Developing the Alternative to Enlargement: The European Neighbourhood Policy. *European Foreign Affairs Review* 11 (2): 183–201.
- Daoudi, M. S. in M. S. Dajani. 1983. *Economic Sanctions: The Ideal and the Experience*. London; Boston: Routledge & Kegan Paul.
- Dashwood, Alan. 2008. The Law and Practice of CFSP Joint Actions. V *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals*, ur. Marise Cremona in Bruno de Witte. 53–77. Oxford: Hart Publishing.

- D'Aspremont, Jean in Frédéric Dopagne. 2008. *Kadi*: The ECJ's Reminder of the Elementary Divide between Legal Orders. *International Organizations Law Review* 5 (2): 371–379.
- Davidsson, Elias. 2003. Legal Boundaries of UN Sanctions. *The International Journal of Human Rights* 7 (4): 1–50.
- Davis, Jeffrey W. 2002. Two Wrongs Do Make a Right: The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia was Established Illegally – but it was the Right Thing to do . . . So Who Cares? *North Carolina Journal of International Law & Commercial Regulation* 28 (2): 395–419.
- Davis, Lance in Stanley Engerman. 2003. Sanctions: Neither War nor Peace. *Journal of Economic Perspectives* 17 (2): 187–197.
- Dawidowicz, Martin. 2006. Public Law Enforcement without Public Law Safeguards? An Analysis of State Practice on Third-Party Countermeasures and their Relationship to the UN Security Council. *British Year Book of International Law* 77: 333–418.
- De Baere, Geert. 2008. *Constitutional Principles of EU External Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- De Búrca, Gráinne. 2009. The European Courts and the Security Council: Between Dédoulement Fonctionnel and Balancing of Values: Three Replies to Pasquale De Sena and Maria Chiara Vitucci. *European Journal of International Law* 20 (3): 853–862.
- 2010. The European Court of Justice and the International Legal Order After *Kadi*. *Harvard International Law Journal* 51 (1): 1–49.
- De Jesús Butler, Israel. 2011. Securing Human Rights in the Face of International Integration. *International and Comparative Law Quarterly* 60 (1): 125–165.
- De Jonge Oudraat, Chantal. 2007. Economic Sanctions and International Peace and Security. V *Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World*, ur. Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson in Pamela R. Aall. 335–351. Washington: United States Institute of Peace Press.
- De la Serna Galván, Mónica Lourdes. 2011. Interpretation of Article 39 of the UN Charter (Threat to the Peace) by the Security Council. Is the Security Council a Legislator for the Entire International Community? *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* XI: 147–185.
- De Santisteban, Agustín Velloso. 2005. Sanctions, War, Occupation and the De-development of Education in Iraq. *International Review of Education* 51 (1): 59–71.
- De Vries, Anthonius. 2002. European Union Sanctions against the Federal Republic of Yugoslavia from 1998 to 2000: A Special Exercise in Targeting. V *Smart Sanctions: Targeting*

- Economic Statecraft*, ur. Cortright, David in George A. Lopez. 87–108. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- De Vries, Anthonius W. in Hadewych Hazelzet. 2005. The EU as a New Actor on the Sanctions Scene. V *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System*, ur. Peter Wallensteen in Carina Staibano. 95–107. London: Frank Cass.
- De Waal, Alex. 2007. Darfur and the Failure of the Responsibility to Protect. *International Affairs* 83 (6): 1039–1054.
- De Waele, Henri. 2010. The Role of the European Court of Justice in the Integration Process. A Contemporary and Normative Assessment. *Hanse Law Review* 6 (1): 3–26.
- De Wet, Erika. 2000. Judicial Review as an Emerging General Principle of Law and its Implications for the International Court of Justice. *Netherlands International Law Review* 47 (2): 181–210.
- 2001. Human Rights Limitations to Economic Enforcement Measures under Article 41 of the United Nations Charter and the Iraqi Sanctions Regime. *Leiden Journal of International Law* 14 (2): 277–300.
- 2002. The Relationship between the Security Council and Regional Organizations during Enforcement Action under Chapter VII of the United Nations Charter. *Nordic Journal of International Law* 71 (1): 1–37.
- 2003. The Role of Human Rights in Limiting the Enforcement Power of the Security Council: A Principled View. V *Review of the Security Council by Member States*, ur. Erika de Wet in André Nollkaemper. 7–30. Antwerpen: Intersentia.
- 2004. *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*. Oxford: Hart Publishing.
- 2005. The Security Council as a Law Maker: The Adoption of (Quasi)-Judicial Decisions. V *Developments of International Law in Treaty Making*, ur. Rüdiger Wolfrum in Volker Röben. 183–225. Berlin; Heidelberg; New York: Springer.
- 2006a. The International Constitutional Order. *International and Comparative Law Quarterly* 55 (1): 51–76.
- 2006b. The Emergence of International and Regional Value Systems as a Manifestation of the Emerging International Constitutional Order. *Leiden Journal of International Law* 19 (3): 611–632.
- 2008a. The Legitimacy of United Nations Security Council Decisions in the Fight against Terrorism and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction: Some Critical Remarks. V *Legitimacy in International Law*, ur. Rüdiger Wolfrum in Volker Röben. 131–154. Berlin; Heidelberg; New York: Springer.
- 2008b. The Role of European Courts in Reviewing Conflicting Obligations under International Law. *International Organizations Law Review* 5 (2): 359–364.
- 2009a. Holding the United Nations Security Council Accountable for Human Rights Violations through Domestic and Regional Courts: A Case of »Be Careful What you Wish For«? V *Sanctions Accountability and Governance in a Globalised World*, ur. Jeremy Farrall in Kim Rubenstein. 143–168. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2009b. The Role of European Courts in the Development of a Hierarchy of Norms within International Law: Evidence of Constitutionalisation? *European Constitutional Law Review* 5 (2): 284–306.
- 2010. Holding International Institutions Accountable: The Complementary Role of Non-Judicial Oversight Mechanisms and Judicial Review. V *The Exercise of Public Authority by*

- International Institutions*, ur. Armin von Bogdandy, Rüdiger Wolfrum, Jochen von Bernstorff, Philipp Dann in Matthias Goldmann. 855–882. Berlin; Heidelberg: Springer-Verlag.
- 2011. Human Rights Considerations and the Enforcement of Targeted Sanctions in Europe: The Emergence of Core Standards of Judicial Protection. V *Securing Human Rights?: Achievements and Challenges of the UN Security Council*, ur. Bardo Fassbender. 141–171. Oxford: Oxford University Press.
- 2013. From *Kadi* to *Nada*: Judicial Techniques Favoring Human Rights Over United Nations Security Council Sanctions. *Chinese Journal of International Law* 12 (4): 787–808.
- De Wet, Erika in André Nollkaemper. 2002. Review of Security Council Decisions by National Courts. *German Yearbook of International Law* 45: 166–202.
- De Wilde d'Estmael, Tanguy. 2000. L'efficacité politique de la coercition économique exercée par l'Union européenne dans les relations internationales. *Annuaire Français de Relations Internationales* 1: 502–521.
- 2001. L'élaboration du droit des sanctions économiques communautaires: enjeux et normativité politiques du processus. *Droit et Société* 49: 729–767.
- De Witte, Bruno. 2008. The Emergence of a European System of Public International Law: The EU and its Member States as Strange Subjects. V *The Europeanisation of International Law: The Status of International Law in the EU and its Member States*, ur. Jan Wouters, André Nollkaemper in Erika de Wet. 39–54. Haag; Cambridge: T.M.C. Asser Press; Cambridge University Press.
- Deklaracija iz Lomeja o okviru odgovora AU na protiusstavne spremembe vlad / Lomé Declaration of July 2000 on the framework for an OAU response to unconstitutional changes of government*. 2000. AHG/Decl.5 (XXXVI). 10.–12. julij 2000.
- Deklaracija o minimalnih humanitarnih standardih / Declaration of Minimal Humanitarian Standards*. 1990. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University. Turku/Åbo, Finland. 2. december 1990.
- Del Sarto, Raffaella A. in Tobias Schumacher. 2005. From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean? *European Foreign Affairs Review* 10 (1): 17–38.
- Delbrück, Jost. 2000. Collective Measures. V *Encyclopedia of Public International Law*, ur. Rudolf Bernhardt. Volume IV. 643–644. Amsterdam: North-Holland.
- Delcourt, Barbara. 2011. *The European Union at the United Nations General Assembly*. Work Package 4: Politics and Ideology. Brussels: EuroBroadMap. Dostopno prek <<https://halshs.archives->

- ouvertes.fr/file/index/docid/638379/filename/EWP_politics_ideology_EU_at_the_UN.pdf> (15. 3. 2015).
- Della Cananea, Giacinto. 2009. Global Security and Procedural Due Process of Law Between the United Nations and the European Union: *Yassin Abdullah Kadi & Al Barakaat International Foundation v. Council*. *Columbia Journal of European Law* 15 (3): 511–530.
- Denis, Catherine. 2004. *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité des Nations unies: portée et limites*. Bruxelles: Bruylant, Editions de l'Université de Bruxelles.
- Denza, Eileen. 2002. *The Intergovernmental Pillars of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- 2005. Non-proliferation of Nuclear Weapons: The European Union and Iran. *European Foreign Affairs Review* 10 (3): 289–311.
- Dewost, Jean-Louis. 1982. La Communauté, les Dix, et les »sanctions« économiques: de la crise iranienne à la crise des Malouines. *Annuaire Français de Droit International* 28: 215–232.
- Dewulf, Steven in Didier Pacquée. 2006. Protecting Human Rights in the War on Terror: Challenging the Sanctions Regime Originating from Resolution 1267 (1999). *Netherlands Quarterly of Human Rights* 4: 607–640.
- Di Federico, Giacomo. 2011. Fundamental Rights in the EU: Legal Pluralism and Multi-Level Protection After the Lisbon Treaty. V *The EU Charter of Fundamental Rights: From Declaration to Binding Instrument*, ur. Giacomo Di Federico. 15–54. Dordrecht: Springer Science&Business Media.
- Diez, Thomas. 2005. Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering »Normative Power Europe«. *Millennium: Journal of International Studies* 33 (3): 613–636.
- Dinmore, Guy, Geoff Dyer in John Reed. 2013. Six Power Reach Historic Nuclear Deal with Iran. *FT.com*. 24. november 2013. Dostopno prek

- <<http://www.ft.com/cms/s/0/2170f95e-54af-11e3-862d-00144feabdc0.html#axzz2p9srKO15>> (15. 3. 2015).
- Dodatni protokol k Ustanovni pogodbi Unije južnoameriških narodov / Protocolo adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia. 2014. Začel je veljati 19. marca 2014.
- Doehring, Karl. 1997. Unlawful Resolutions of the Security Council and their Legal Consequences. *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 1: 91–109.
- Dolzer, Rudolf. 1987. Enforcement of International Obligations through Regional Arrangements: Structures and Experience of the OAS. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 47: 113–133.
- Domingo, Rafael. 2009. The Crisis of International Law. *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 42 (5): 1543–1593.
- Dominicé, Christian. 2001. Co-ordination between Universal and Regional Organizations. V *Proliferation of International Organizations: Legal Issues*, ur. Niels M. Blokker in Henry G. Schermers. 65–84. Haag: Kluwer Law International.
- Doswald-Beck, Louise in Sylvain Vité. 1993. International Humanitarian Law and Human Rights Law. *International Review of the Red Cross* 293: 94–119.
- Dougan, Michael. 2008. The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts. *Common Market Law Review* 45 (3): 617–703.
- Douglas-Scott, Sionaidh. 2011. The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon. *Human Rights Law Review* 11 (4): 645–682.
- Downs, George W., David M. Rocke in Peter N. Barsoom. 1996. Is the Good News about Compliance Good News about Cooperation? *International Organization* 50 (3): 379–406.
- Dowty, Alan. 1994. Sanctioning Iraq: The Limits of the New World Order. *The Washington Quarterly* 17 (3): 179–198.
- Doxey, Margaret P. 1968. *Economic Sanctions: Past Lessons and the Case of Rhodesia*. Toronto: Canadian Institute of International Affairs.
- 1971. The Rhodesian Sanctions Experiment. *The Yearbook of World Affairs* 25: 142–162.
- 1972. International Sanctions: A Framework for Analysis with Special Reference to the UN and Southern Africa. *International Organization* 26 (3): 527–550.
- 1980. *Economic Sanctions and International Enforcement*. 2. izdaja. London: Macmillan for the Royal Institute of International Affairs.
- 1983. International Sanctions in Theory and Practice. *Case Western Reserve Journal of International Law* 15: 273–288.
- 1988. International Sanctions in Recent State Practice: Trends and Problems. V *Contemporary Problems of International Law: Essays in Honour of Georg Schwarzenberger on his Eightieth Birthday*, ur. Bin Cheng in Edward D. Brown. 53–69. London: Stevens & Sons Limited.
- 1996. *International Sanctions in Contemporary Perspective*. 2. izdaja. London: Macmillan Press.
- 2000a. Sanctions through the Looking Glass: The Spectrum of Goals and Achievements. *International Journal* 55 (2): 207–223.
- 2000b. United Nations Sanctions: Lessons of Experience. *Diplomacy & Statecraft* 11 (1): 1–18.
- 2007. *United Nations Sanctions: Trends and Problems*. Halifax: Centre for Foreign Policy Studies, Dalhousie University.

- 2009. Reflections on the Sanctions Decade and Beyond. *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis* 64 (2): 539–549.
- Draghici, Carmen. 2009. International Organisations and Anti-terrorist Sanctions: No Accountability for Human Rights Violations? *Critical Studies on Terrorism* 2 (2): 293–312.
- Drezner, Daniel W. 1999. *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2000. Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When Is Cooperation Counterproductive? *International Organization* 54 (1): 73–102.
- 2003. The Hidden Hand of Economic Coercion. *International Organization* 57 (3): 643–659.
- 2011. Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice. *International Studies Review* 13 (1): 96–108.
- Drieskens, Edith in Louise G. van Schaik, ur. 2014. *The EU and Effective Multilateralism: Internal and External Reform Practices*. London: Routledge.
- Drieskens, Edith, Laura van Dievel in Yf Reykers. 2014. The EU's Search for Effective Participation at the UN General Assembly and UN Security Council. V *The EU and Effective Multilateralism: Internal and External Reform Practices*, ur. Edith Drieskens in Louise G. van Schaik. 15–32. London: Routledge.
- Drury, A. Cooper. 1998. Revisiting Economic Sanctions Reconsidered. *Journal of Peace Research* 35 (4): 497–510.
- Duchêne, François. 1972. Europe's Role in World Peace. V *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, ur. Richard Mayne. 32–47. London: Fontana.
- 1973. The European Community and the Uncertainties of Interdependence. V *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*, ur. Max Kohnstamm in Wolfgang Hager. 1–21. London: Macmillan.
- 1994. *Jean Monnet: The First Statesman of Interdependence*. New York; London: Norton.
- Dugard, John. 2001. Judicial Review of Sanctions. V *United Nations Sanctions and International Law*, ur. Vera Gowlland-Debbas. 83–91. Haag; Boston: Kluwer Law International.
- Dulles, John Foster. 1932. Should Economic Sanctions Be Applied in International Disputes? *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 162 (1): 103–108.
- 1950. *War or Peace*. New York: MacMillan.
- Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb*. 1969. Uradni list RS, št. 87/11, MP, št. 13/11. Sklenjena na Dunaju 23. maja 1969, začela veljati 27. januarja 1980.
- Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb med državami in mednarodnimi organizacijami ali med mednarodnimi organizacijami*. 1986. Sklenjena na Dunaju 21. marca 1986, še ni začela veljati.
- Dunoff, Jeffrey L. in Mark A. Pollack, ur. 2013a. *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations: The State of Art*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2013b. International Law and International Relations: Introducing an Interdisciplinary Dialogue. V *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations: The State*

- of Art*, ur. Jeffrey L. Dunoff in Mark A. Pollack. 3–32. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dupont, Pierre-Emmanuel. 2012. Countermeasures and Collective Security: The Case of the EU Sanctions Against Iran. *Journal of Conflict and Security Law* 17 (3): 301–336.
- Dupuy, Pierre-Marie. 1993. Sécurité collective et organisation de la paix. *Revue Générale de Droit International Public* 97 (3): 617–627.
- 1997. The Constitutional Dimension of the Charter of the United Nations Revisited. *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 1: 1–33.
- Duquette, Elizabeth Shaver. 2001. Human Rights in the European Union: Internal Versus External Objectives. *Cornell International Law Journal* 34 (2): 363–395.
- Duxbury, Alison. 2000. Austria and the European Union – The Report of the »Three Wise Men«. *Melbourne Journal of International Law* 1 (1): 169–174.
- 2011. *The Participation of States in International Organisations: The Role of Human Rights and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eagleton, Clyde. 1945. *Covenant of the League of Nations and Charter of the United Nations: Points of Difference*. Department of State Bulletin 13: 263–269.
- Eaton, Jonathan in Maxim Engers. 1992. Sanctions. *Journal of Political Economy* 100 (5): 899–928.
- 1999. Sanctions: Some Simple Analytics. *American Economic Review* 89 (2): 409–414.
- Eckert, Sue E. 2008. The Use of Financial Measures to Promote Security. *Journal of International Affairs* 62 (1): 103–111.
- 2010. United Nations Nonproliferation Sanctions. *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis* 65 (1): 69–83.
- Eckes, Christina. 2007. Case T-228/02, *Organisation des Modjabedines du peuple d'Iran v. Council and UK (OMPI)*, Judgment of the Court of First Instance (Second Chamber) of 12 December 2006. *Common Market Law Review* 44 (4): 1117–1129.
- 2008a. Judicial Review of European Anti-Terrorism Measures – The *Yusuf* and *Kadi* Judgments of the Court of First Instance. *European Law Journal* 14 (1): 74–92.
- 2008b. Sanctions against Individuals – Fighting Terrorism within the European Legal Order. *European Constitutional Law Review* 4 (2): 205–224.
- 2009a. *EU Counter-Terrorist Policies and Fundamental Rights: The Case of Individual Sanctions*. Oxford: Oxford University Press.
- 2009b. International Sanctions against Individuals: A Test Case for the Resilience of the European Union's Constitutional Foundations. *European Public Law* 15 (3): 351–378.
- 2012a. EU Counter-Terrorist Sanctions Against Individuals: Problems and Perils. *European Foreign Affairs Review* 17 (1): 113–132.
- 2012b. International Law as Law of the EU: The Role of the European Court of Justice. V *International Law as Law of the European Union*, ur. Enzo Cannizzaro, Paolo Palchetti in Ramses A. Wessel. 353–377. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- 2012c. Protecting Supremacy from External Influences: A Precondition for a European Constitutional Legal Order? *European Law Journal* 18 (2): 230–250.
- 2013. The European Court of Justice and (Quasi-)Judicial Bodies of International Organisations. V *Between Autonomy and Dependence: The EU Legal Order Under the Influence of*

- International Organisations*, ur. Ramses A. Wessel in Steven Blockmans. 85–112. Haag: T.M.C. Asser Press/Springer.
- Edwards, Geoffrey in Simon Nuttall. 1994. Common Foreign and Security Policy. V *Maastricht and Beyond: Building the European Union*, ur. Andrew Duff, John Pinder in Roy Pryce. 84–103. London: Routledge.
- Eeckhout, Piet. 2007. Community Terrorism Listings, Fundamental Rights, and UN Security Council Resolutions: In Search of the Right Fit. *European Constitutional Law Review* 3 (2): 183–206.
- 2008. EC Law and UN Security Council Resolution – in Search of the Right Fit. V *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape*, ur. Alan Dashwood in Marc Mareceau. 104–128. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2011. *External Relations of the European Union: Legal and Constitutional Foundations*. 2. izdaja. Oxford: Oxford University Press.
- Eide, Asbjørn, Allan Rosas in Theodor Meron. 1995. Combating Lawlessness in Gray Zone Conflicts through Minimum Humanitarian Standards. *American Journal of International Law* 89 (1): 215–223.
- Eilstrup-Sangiovanni, Mette in Daniel Verdier. 2005. European Integration as a Solution to War. *European Journal of International Relations* 11 (1): 99–135.
- Eland, Ivan. 1995. Economic Sanctions as Tools of Foreign Policy. V *Economic Sanctions – Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?* ur. David Cortright in George A. Lopez. 29–42. Boulder: Westview Press.
- Elberling, Björn. 2005. The *Ultra Vires* Character of Legislative Action by the Security Council. *International Organizations Law Review* 2 (2): 337–360.
- Eling, Kim. 2007. The EU, Terrorism and Effective Multilateralism. V *The European Union and Terrorism*, ur. David Spence. 105–123. London: John Harper Publishing.
- Elliott, Kimberly Ann. 1995. Factors Affecting the Success of Sanctions. V *Economic Sanctions – Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?* ur. David Cortright in George A. Lopez. 51–59. Boulder: Westview Press.
- 1998. The Sanctions Glass: Half Full or Completely Empty? *International Security* 23 (1): 50–65.
- 2002. Analyzing the Effect of Targeted Sanctions. V *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*, ur. David Cortright in George A. Lopez. 171–182. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- 2005. Trends in Economic Sanctions Policy: Challenges to Conventional Wisdom. V *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System*, ur. Peter Wallensteen in Carina Staibano. 3–14. London: Frank Cass.
- 2010. Assessing UN Sanctions After the Cold War: New and Evolving Standards of Measurement. *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis* 65 (1): 85–97.
- Elliott, Kimberly Ann in Gary Clyde Hufbauer. 1999. Same Song, Same Refrain? Economic Sanctions in the 1990's. *American Economic Review* 89 (2): 403–408.
- Enotni evropski akt / Single European Act*. 1987. UL L 169. 29. junij 1987, str. 1–28. Začetek veljave 1. julij 1987.
- Eriksen, Erik Oddvar. 2003. Why a Charter of Fundamental Human Rights in the EU? *Ratio Juris* 16 (3): 352–373.

- Eriksson, Mikael. 2005. EU Sanctions: Three Cases of Targeted Sanctions. V *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System*, ur. Peter Wallensteen in Carina Staibano. 108–125. London: Routledge.
- 2009. *In Search of a Due Process – Listing and Delisting Practices of the European Union*. Uppsala: Uppsala University.
- 2011. *Targeting Peace: Understanding UN and EU Targeted Sanctions*. Farnham: Ashgate.
- Escribà-Folch, Abel. 2010. Economic Sanctions and the Duration of Civil Conflicts. *Journal of Peace Research* 47 (2): 129–141.
- Evans, Scott S. 1994. The Lockerbie Incident Cases: Libyan-Sponsored Terrorism, Judicial Review and the Political Question Doctrine. *Maryland Journal of International Law and Trade* 18 (1): 21–76.
- Evropska komisija. 2003. *Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu. Evropska unija in Združeni narodi: izbira multilateralizma*. COM(2003) 526 final. Bruselj, 10. september 2003.
- 2006. *Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o krepitvi evropske sosedске politike*. COM(2006) 726 konč. Bruselj, 4. december 2006.
- 2007. *Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu. Močna evropska sosedska politika*. COM(2007) 774 final. Bruselj, 5. december 2007.
- 2008. *Uredba Komisije (ES) št. 1190/2008 z dne 28. novembra 2008 o stoprvi spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 881/2002 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte, povezane z Osama bin Ladnom, mrežo Al-Kaida in talibani*. UL L 322, 2. december 2008, str. 25–26.
- Evropski parlament. 2004. *Resolucija o odnosih med Evropsko unijo in Združenimi narodi (2003/2049(INI))*. P5-TA(2004)0037. Bruselj, 29. januar 2004.
- 2010. *Resolucija Evropskega parlamenta z dne 15. decembra 2010 o razmerah na področju temeljnih pravic v Evropski uniji (2009–2010) – učinkovito izvajanje po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe (2009/2161(INI))*. Strasbourg, 15. december 2010.
- Evropski svet. 1989. *Sklepi predsedstva Evropskega sveta v Madridu, 26.–27. junij 1989*. 254/2/89. Madrid, 27. junij 1989.
- 1991. *Sklepi predsedstva Evropskega sveta v Luksemburgu, 28. in 29. junij 1991*. SN 151/2/91. Luksemburg, 29. junij 1991.
- 2003. *Varna Evropa v boljšem svetu – Evropska varnostna strategija*. Bruselj, 12. december 2003.
- 2004. *Sklepi predsedstva Evropskega sveta v Bruslju, 12.–13. december 2003*. 5381/04. Bruselj, 5. februar 2004.
- 2008. *Poročilo o izvajanju evropske varnostne strategije – Zagotavljanje varnosti v spreminjajočem se svetu*. S407/08. Bruselj, 11. december 2008.
- 2014a. *Sklepi (20. in 21. marec 2014)*. EUCO 7/1/14 REV 1. Bruselj, 21. marec 2014.
- 2014b. *Posebno zasedanje Evropskega sveta (30. avgust 2014) – sklepi*. EUCO 163/14. Bruselj, 30. avgust 2014.
- Fabbrini, Federico. 2014. *Fundamental Rights in Europe: Challenges and Transformations in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Falk, Richard A. 1967. New Approaches to the Study of International Law. *American Journal of International Law* 61 (2): 477–496.
- Farcau, Bruce W. 1996. *The Chaco War: Bolivia and Paraguay, 1932–1935*. Westport: Greenwood Publishing Group.

- Farrall, Jeremy Matam. 2007. *United Nations Sanctions and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2009. Should the United Nations Security Council Leave it to the Experts? The Governance and Accountability of UN Sanctions Monitoring. V *Sanctions Accountability and Governance in a Globalised World*, ur. Jeremy Farrall in Kim Rubenstein. 191–214. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fassbender, Bardo. 1998. *UN Security Council Reform and the Right of Veto. A Constitutional Perspective*. Haag: Kluwer Law International.
- 2002. Uncertain Steps into a Post-Cold War World: The Role and Functioning of the UN Security Council after a Decade of Measures against Iraq. *European Journal of International Law* 13 (1): 273–303.
- 2003. All Illusions Shattered? Looking Back on a Decade of Failed Attempts to Reform the UN Security Council. *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 7: 183–218.
- 2004. The Better Peoples of the United Nations? Europe's Practice and the United Nations. *European Journal of International Law* 15 (5): 857–884.
- 2006a. *Targeted Sanctions and Due Process. The Responsibility of the UN Security Council to Ensure that Fair and Clear Procedures are Made Available to Individuals and Entities Targeted With Sanctions Under Charter VII of the UN Charter*. Study Commissioned by the United Nations, Office of Legal Affairs. 20. marec 2006.
- 2006b. Targeted Sanctions Imposed by the UN Security Council and Due Process Rights. A Study Commissioned by the UN Office of Legal Affairs and Follow-Up Action by the United Nations. *International Organizations Law Review* 3 (2): 437–485.
- ur. 2011a. *Securing Human Rights?: Achievements and Challenges of the UN Security Council*. Oxford: Oxford University Press.
- 2011b. The Role for Human Rights in the Decision-making Process of the Security Council. V *Securing Human Rights?: Achievements and Challenges of the UN Security Council*, ur. Bardo Fassbender. 74–97. Oxford: Oxford University Press.
- Fausey, Joy K. 1994. Does the United Nations Use of Collective Sanctions to Protect Human Rights Violate its Own Human Rights Standards. *Connecticut Journal of International Law* 10: 193–218.
- Fawcett, Louise. 2004. Exploring Regional Domains: A Comparative History of Regionalism. *International Affairs* 80 (3): 429–446.
- Feinäugle, Clemens A. 2008. The UN Security Council Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee: Emerging Principles of International Institutional Law for the Protection of Individuals? *German Law Journal* 9 (11): 1513–1539.
- 2010. The UN Security Council Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee: Emerging Principles of International Institutional Law for the Protection of Individuals? V *The Exercise of Public Authority by International Institutions: Advancing International Institutional Law*,

- ur. Armin von Bogdandy, Rüdiger Wolfrum, Jochen von Bernstorff, Philipp Dann in Matthias Goldmann. 101–131. Heidelberg; New York: Springer.
- 2013. *Commission v. Kadi* Joined Cases C-584/10 P, C-593/10 P, & C-595/10 P: Court of Justice of the European Union (Grand Chamber), July 18, 2013. *American Journal of International Law* 107 (4): 878–884.
- Ferrero-Waldner, Benita. 2006. Guest Editorial: The European Neighbourhood Policy: The EU's Newest Foreign Policy Instrument. *European Foreign Affairs Review* 11 (2): 139–142.
- Ferris, Kate. 2006. »Fare di ogni famiglia italiana un fertilizio«: The League of Nations' Economic Sanctions and Everyday Life in Venice. *Journal of Modern Italian Studies* 11 (2): 117–142.
- Fiedorowicz, George de. 1936. Historical Survey of the Application of Sanctions. *Transactions of the Grotius Society* 22: 117–131.
- Finnemore, Martha. 1996. *National Interests in International Society*. Ithaca: Cornell University Press.
- 2005. Fights about Rules: The Role of Efficacy and Power in Changing Multilateralism. *Review of International Studies* 31 (Supplement S1): 187–206.
- Finnemore, Martha in Kathryn Sikkink. 1998. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization* 52 (4): 887–917.
- Fioramonti, Lorenzo. 2013. The European Union Development Strategy in Africa: The Economic Partnership Agreement as a Case of »Aggressive« Multilateralism? V

- Multilateralism in the 21st Century: Europe's Quest for Effectiveness*, ur. Caroline Bouchard, John Peterson in Nathalie Tocci. 178–197. London: Routledge.
- Fischer, Georges. 1965. Le problème rhodésien. *Annuaire Français de Droit International* 11 (1): 41–69.
- Fishman, Andrew K. 1999. Between Iraq and a Hard Place: The Use of Economic Sanctions and Threats to International Peace and Security. *Emory International Law Review* 13 (2): 687–727.
- Fitschen, Thomas. 2008. Inventing the Rule of Law for the United Nations. *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 12: 347–380.
- Fitzgerald, Peter L. 1999. »If Property Rights Were Treated Like Human Rights, They Could Never Get Away with This«: Blacklisting and Due Process in U.S. Economic Sanctions Programs. *Hastings Law Journal* 51 (1): 73–169.
- 2007. Smarter »Smart« Sanctions. *Penn State International Law Review* 26 (1): 37–56.
- Fitzpatrick, Joan. 2003. Speaking Law to Power: The War against Terrorism and Human Rights. *European Journal of International Law* 14 (2): 241–264.
- Flynn, E. J. 2007. The Security Council's Counter-Terrorism Committee and Human Rights. *Human Rights Law Review* 7 (2): 371–384.
- Foot, Rosemary. 2007. The United Nations, Counter Terrorism, and Human Rights: Institutional Adaptation and Embedded Ideas. *Human Rights Quarterly* 29 (2): 489–514.
- Forcese, Craig in Kent Roach. 2010. Limping into the Future: The U.N. 1267 Terrorism Listing Process at the Crossroads. *The George Washington International Law Review* 42 (2): 217–277.
- Forster, W. Arnold. 1926. Sanctions. *Journal of the British Institute of International Affairs* 5 (1): 1–15.
- Forsythe, David P. 2012. *Human Rights in International Relations*. 3. izdaja. Cambridge: Cambridge University Press.
- Forteau. Mathias. 2009. La CJCE et la Cour européenne des droits de l'homme face à la question de l'articulation du droit européen et du droit des Nations unies: quelques remarques iconoclastes. *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* 529: 397–402.
- Franck, Thomas M. 1984. Of Gnats and Camels: Is There a Double Standard at the United Nations. *American Journal of International Law* 78 (4): 811–833.
- 1990. *The Power of Legitimacy Among Nations*. Oxford: Oxford University Press.
- 1992. The »Powers of Appreciation«: Who Is the Ultimate Guardian of the UN Legality? *American Journal of International Law* 86 (3): 519–523.
- 1993. The Security Council and »Threats to the Peace«: Some Remarks on Remarkable Recent Developments. V *The Development of the Role of the Security Council / Le développement du rôle du Conseil de Sécurité, Académie de droit international de La Haye colloque, La Haye, 21-23 juillet*

- 1992, ur. René-Jean Dupuy. 83–110. Dordrecht; Boston; London: Martinus Nijhoff Publishers
- 1995a. *Fairness in International Law and Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- 1995b. The United Nations as Guarantor of International Peace and Security: Past, Present and Future. V *The United Nations at Age Fifty: A Legal Perspective*, ur. Christian Tomuschat. 25–38. Haag; Boston: Kluwer Law International.
- Fransen, F. J. 2001. *The Supranational Politics of Jean Monnet: Ideas and Origins of the European Community*. Westport: Greenwood Press.
- Friedman, Uri. 2012. Smart Sanctions. *Foreign Policy* 193: 28–29.
- Frischmann, Brett M. 2003. A Dynamic Institutional Theory of International Law. *Buffalo Law Review* 51: 679–808.
- Fromuth, Peter J. 1993. The Making of a Security Community: The United Nations After the Cold War. *Journal of International Affairs* 46 (2): 341–366.
- Frowein, Abr. Jochen. 1987. Collective Enforcement of International Obligations. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 47: 67–79.
- Gaja, Giorgio. 1993. Réflexions sur le rôle du Conseil de sécurité dans le nouvel ordre mondial. A propos des rapports entre maintien de la paix et crimes internationaux des Etats. *Revue Générale de Droit International Public* 97 (2): 297–320.
- Galtung, Johan. 1967. On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia. *World Politics* 19 (3): 378–416.
- Gardam, Judith Gail. 1996. Legal Restraints on Security Council Military Enforcement Action. *Michigan Journal of International Law* 17 (2): 285–322.
- Gasser, Hans-Peter. 1996. Collective Economic Sanctions and International Humanitarian Law: An Enforcement Measure under the United Nations Charter and the Right of Civilians to Immunity: an Unavoidable Clash of Policy Goals? *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 56: 871–904.
- Gattini, Andrea. 2002. The UN Compensation Commission: Old Rules, New Procedures on War Reparations. *European Journal of International Law* 13 (1): 161–181.
- 2009. Joined Cases C-402/05 P & 415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi, Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission*, Judgment of the Grand Chamber of 3 September 2008. *Common Market Law Review* 46 (1): 213–239.
- 2012. Effects of Decisions of the UN Security Council in the EU Legal Order. V *International Law as Law of the European Union*, ur. Enzo Cannizzaro, Paolo Palchetti in Ramses A. Wessel. 215–227. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Gaube, Aleš. 2011. Asadov režim doletele papirnat sankcije EU. *Dnevnik*. 11. maj 2011, 6.
- Gautier, Philippe. 2000. The Reparation for Injuries Case Revisited: The Personality of the European Union. *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 4: 331–361.
- Gazzini, Tarcisio. 2004. The Normative Element Inherent in Economic Collective Enforcement Measures: United Nations and European Union Practice. V *Les sanctions économiques en droit international / Economic Sanctions in International Law*, ur. Laura Picchio Forlati in Linos-Alexander Sicilianos. Collected Courses of the Hague Academy of

- International Law / Recueil des cours de l'Académie de Droit International de la Haye 23: 279–308. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Gearty, Conor. 2008. Situating International Human Rights Law in an Age of Counter-Terrorism. *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 10: 167–188.
- Gebert, Konstanty. 2013. Shooting in the Dark? EU Sanctions Policies. *European Council on Foreign Relations Policy Brief* 71. Dostopno prek <http://ecfr.eu/page/-/ECFR71_SANCTIONS_BRIEF_AW.pdf> (15. 3. 2015).
- Gegout, Catherine. 2010. *European Foreign and Security Policy: States, Power, Institutions, and American Hegemony*. Toronto: University of Toronto Press.
- Geiss, Robin. 2005. Humanitarian Safeguards in Economic Sanctions Regimes: A Call for Automatic Suspension Clauses, Periodic Monitoring, and Follow-Up Assessment of Long-Term Effects. *Harvard Human Rights Journal* 18: 167–199.
- Generalna skupščina [OZN]. 1946. *Resolution adopted by the General Assembly 39 (I) Relations of Members of the United Nations with Spain*. U.N. Doc. A/RES/39(I). 12. december 1946.
- 1948a. *Resolution adopted by the General Assembly. Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*. U.N. Doc. A/RES/260(III). 9. december 1948.
- 1948b. *Resolution adopted by the General Assembly. Universal Declaration of Human Rights*. U.N. Doc. A/RES/3/217/ A. 10. december 1948.
- 1950. *Resolution adopted by the General Assembly 377 (V) Uniting for Peace*. U.N. Doc. A/RES/377(V)AA. 3. november 1950.
- 1962. *Resolution adopted by the General Assembly 1761 (XVII). The Policies of Apartheid of the Government of the Republic of South Africa*. U.N. Doc. A/RES/1761(XVII). 6. november 1962.
- 1965. *Resolution adopted by the General Assembly 2022 (XX). Question of Southern Rhodesia*. U.N. Doc. A/RES/2022(XX). 5. november 1965.
- 1966. *Resolution adopted by the General Assembly 2200 (XXI). International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, International Covenant on Civil and Political Rights and Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights*. U.N. Doc. A/RES/2200(XXI). 16. december 1966.
- 1970. *Resolution adopted by the General Assembly 2625 (XXV). Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in*

- accordance with the Charter of the United Nations. U.N. Doc. A/RES/25/2625. 24. oktober 1970.
- 1974a. *Resolution adopted by the General Assembly 3207 (XXIX) Relationship between the United Nations and South Africa*. U.N. Doc. A/RES/29/3207. 30. september 1974.
 - 1974b. *Resolution adopted by the General Assembly 3208 (XXIX). Status of the European Economic Community in the General Assembly*. 11. oktober 1974.
 - 1974c. *Resolution adopted by the General Assembly 3314 (XXIX). Definition of Aggression*. U.N. Doc. A/RES/3314(XXIX). 14. december 1974.
 - 1993. *Resolution adopted by the General Assembly. Strengthening of the Rule of Law*. U.N. Doc. A/RES/48/132. 20. december 1993.
 - 1994. *Resolution adopted by the General Assembly 49/60. Measures to Eliminate International Terrorism*. U.N. Doc. A/RES/49/60. 9. december 1994.
 - 1996. *Resolution adopted by the General Assembly 51/210. Measures to Eliminate International Terrorism*. U.N. Doc. A/RES/51/210. 17. december 1996.
 - 1997. *Resolution adopted by the General Assembly 51/242. Supplement to an Agenda for Peace*. U.N. Doc. A/RES/51/242. 26. september 1997.
 - 1999. *Resolution adopted by the General Assembly 54/109. International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*. U.N. Doc. A/RES/54/109. 9. december 1999.
 - 2000. *Resolution adopted by the General Assembly 55/2. United Nations Millennium Declaration*. U.N. Doc. A/RES/55/2. 18. september 2000.
 - 2001. *Resolution adopted by the General Assembly 56/83. Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*. U.N. Doc. A/RES/56/83. 12. december 2001.
 - 2002. *Resolution adopted by the General Assembly 57/83. Measures to Prevent Terrorists from Acquiring Weapons of Mass Destruction*. U.N. Doc. A/RES/57/83. 22. november 2002.
 - 2003. *Resolution adopted by the General Assembly on 8 December 2003. 58/48. Measures to Prevent Terrorists from Acquiring Weapons of Mass Destruction*. U.N. Doc. A/RES/58/48. 8. december 2003.
 - 2004a. *Resolution adopted by the General Assembly 59/35. Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*. U.N. Doc. A/RES/59/35. 2. december 2004.
 - 2004b. *Resolution adopted by the General Assembly on 2 December 2004. 59/46. Measures to Eliminate International Terrorism*. U.N. Doc. A/RES/59/46. 2. december 2004.
 - 2005a. *2005 World Summit Outcome*. U.N. Doc. A/RES/60/1. 24. oktober 2005.
 - 2005b. *Resolution adopted by the General Assembly on 8 December 2005. 60/43. Measures to Eliminate International Terrorism*. U.N. Doc. A/RES/60/43. 8. december 2005.
 - 2006a. *Resolution adopted by the General Assembly on 8 September 2006. 60/288. The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*. U.N. Doc. A/RES/60/288. 8. september 2006.
 - 2006b. *Resolution adopted by the General Assembly on 6 December 2006. 61/74. Renewed Determination Towards the Total Elimination of Nuclear Weapons*. U.N. Doc. A/RES/61/74. 6. december 2006.
 - 2007a. *Resolution adopted by the General Assembly on 5 December 2007. 62/37. Renewed Determination Towards the Total Elimination of Nuclear Weapons*. U.N. Doc. A/RES/62/37. 5. december 2007.
 - 2007b. *Resolution adopted by the General Assembly 62/61. Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*. U.N. Doc. A/RES/62/61. 6. december 2007.

- 2007c. *Resolution adopted by the General Assembly on 6 December 2007. 62/71. Measures to Eliminate International Terrorism*. U.N. Doc. A/RES/62/71. 6. december 2007.
- 2010. *Resolution adopted by the General Assembly 65/19. Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*. U.N. Doc. A/RES/65/19. 6. december 2010.
- 2011. *Resolution adopted by the General Assembly on 3 May 2011 65/276. Participation of the European Union in the Work of the United Nations*. U.N. Doc. A/RES/65/276. 10. maj 2011.
- 2013. *Resolution adopted by the General Assembly 68/104. Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*. U.N. Doc. A/RES/68/104. 16. december 2013.
- Generalni sekretar (OZN). 1995. *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*. U.N. Doc. A/50/60-S/1995/1. 3. januar 1995.
- 1998. *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization. Fifth-third Session, Supplement no. 1*. U.N. Doc. A/53/1. 27. avgust 1998.
- 2000. *We the People: The Role of the United Nations in the Twenty-First Century. Report of the Secretary-General*. U.N. Doc. A/54/2000. 27. marec 2000.
- 2003. *The Secretary-General Address to the General Assembly*. New York. 23. september 2003. Dostopno prek <<http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/sg2eng030923>> (15. 3. 2015).
- 2004. *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies. Report of the Secretary-General*. U.N. Doc. S/2004/616. 23. avgust 2004.
- 2010. *Strengthening and Coordinating United Nations Rule of Law Activities. Report of the Secretary-General*. U.N. Doc. A/65/318. 20. avgust 2010.
- George, Alexander L. 1991. *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War*. Washington: United States Institute of Peace.
- Gibbons, Elizabeth D. 1999. *Sanctions in Haiti: Human Rights and Democracy under Assault*. Westport: Praeger.
- Gibson, John S. 1991. *International Organizations, Constitutional Law, and Human Rights*. New York: Praeger Publishers.
- Gill, Terry Douglas. 1995. Legal and Some Political Limitations on the Power of the United Nations Security Powers Under Chapter VII of the Charter. *Netherlands Yearbook of International Law* 26: 33–138.
- Ginsberg, Roy H. 1989. *Foreign Policy Actions of the European Community: The Politics of Scale*. Boulder: Lynne Rienner.
- 2001. *The European Union in International Politics: Baptism by Fire*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Ginsborg, Lisa in Martin Scheinin. 2011. You Can't Always Get What You Want: The Kadi II Conundrum and the Security Council 1267 Terrorist Sanctions Regime. *Essex Human Rights Review* 8 (1): 7–19.
- Giumelli, Francesco. 2010a. Bringing Effectiveness Back In. A Comment on the Restrictive Measures Policy of the European Union. *Central European Journal for International and Security Studies* 4 (1): 81–100.
- 2010b. New Analytical Categories for Assessing EU Sanctions. *The International Spectator* 45 (3): 131–144.
- 2011. *Coercing, Constraining and Signalling: Explaining and Understanding International Sanctions After the End of the Cold War*. Colchester: European Consortium for Political Research Press.

- 2013a. Beyond Intergovernmentalism: The Europeanization of Restrictive Measures? *Journal of Contemporary European Research* 9 (3): 390–405.
- 2013b. How EU Sanctions Work: A New Narrative. *EU Institute for Security Studies Chaillot Paper 129*. Dostopno prek <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Chaillot_129.pdf> (15. 3. 2015).
- 2013c. *The Success of Sanctions: Lessons Learned from the EU Experience*. Farnham: Ashgate.
- Giumelli, Francesco in Kryštof Kruliš. 2012. Understanding Success of Targeted Sanctions: The EU in Zimbabwe. *Central European Journal of International and Security Studies* 6 (2): 168–194.
- Giumelli, Francesco in Paul Ivan. 2013. The Effectiveness of EU Sanctions: An Analysis of Iran, Belarus, Syria and Myanmar (Burma). *European Policy Centre Issue Paper 76*. Dostopno prek <http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3928_epc_issue_paper_76_-_the_effectiveness_of_eu_sanctions.pdf> (15. 3. 2015).
- Golay, Christophe in Ioana Cismas. 2010. *Legal Opinion: The Right to Property from a Human Rights Perspective*. Montreal: Rights and Democracy, ADH.
- Goldsmith, Jack L. in Eric A. Posner. 2005. *The Limits of International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- 2008. Does Europe Believe in International Law? *The Wall Street Journal*. 25. november 2008. Dostopno prek <<http://online.wsj.com/news/articles/SB122757164701554711>> (15. 3. 2015).
- Goldstein, Judith, Miles Kahler, Robert O. Keohane in Anne-Marie Slaughter. 2000. Introduction: Legalization and World Politics. *International Organization* 54 (3): 385–399.
- Goldstone, Richard J. 2011. The Role of Economic Sanctions in Deterring Serious Human Rights Violations: South Africa, Iraq and Darfur. V *Confronting Genocide*, ur. René Provost in Payam Akhavan. 159–172. Dordrecht: Springer Science&Business Media.
- Golumbic, Court E. in Robert S. Ruff. 2013. Who do I Call for an EU Sanctions Exemption?: Why the EU Economic Sanctions Regime Should Centralize Licensing. *Georgetown Journal of International Law* 44 (3): 1007–1053.
- Goodrich, Leland M. 1947. From League of Nations to United Nations. *International Organization* 1 (1): 3–21.
- Goodrich, Leland M., Edvard Isak Hambro in Anne Patricia Simons. 1969. *The Charter of the United Nations: Commentary and Documents*. 3. revidirana izdaja. New York: Columbia University Press.
- Gordon, Joy. 1999. A Peaceful, Silent, Deadly Remedy: The Ethics of Economic Sanctions. *Ethics & International Affairs* 13 (1): 123–142.
- 2002. When Intent Makes All the Difference in the World: Economic Sanctions on Iraq and the Accusation of Genocide. *Yale Human Rights and Development Law Journal* 5: 57–84.
- 2011. Smart Sanctions Revisited. *Ethics & International Affairs* 25 (3): 315–335.
- 2012. The Sword of Damocles: Revisiting the Question of Whether the United Nations Security Council is Bound by International Law. *Chicago Journal of International Law* 12 (2): 605–645.
- Gordon, Michael R. 2013. Accord Reached With Iran to Halt Nuclear Program. *The New York Times*. 23. november 2013. Dostopno prek

- <http://www.nytimes.com/2013/11/24/world/middleeast/talks-with-iran-on-nuclear-deal-hang-in-balance.html?pagewanted=1&_r=0> (15. 3. 2015).
- Gordon, Ruth. 1994. United Nations Intervention in Internal Conflicts: Iraq, Somalia, and Beyond. *Michigan Journal of International Law* 15 (2): 519–589.
- Gosalbo Bono, Ricardo. 2006. Some Reflections on the CFSP Legal Order. *Common Market Law Review* 43 (2): 337–394.
- Gottemoeller, Rose. 2007. The Evolution of Sanctions in Practice and Theory. *Survival* 49 (4): 99–110.
- Gowan, Ricard. 2008. The European Security Strategy's Global Objective: Effective Multilateralism. V *The EU and the European Security Strategy: Forging a Global Europe*, ur. Sven Biscop in Jan Joel Andersson. 42–61. London: Routledge.
- Gowlland-Debbas, Vera. 1990. *Collective Responses to Illegal Acts in International Law: United Nations Action in the Question of Southern Rhodesia*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- 1994a. Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility. *International and Comparative Law Quarterly* 43 (1): 55–98.
- 1994b. The Relationship between the International Court of Justice and the Security Council in the Light of the Lockerbie Case. *American Journal of International Law* 88 (4): 643–677.
- 2000a. The Functions of the United Nations Security Council in the International Legal System. V *The Role of Law in International Politics*, ur. Michael Byers. 277–313. Oxford: Oxford University Press.
- 2000b. The Limits of Unilateral Enforcement of Community Objectives in the Framework of UN Peace Maintenance. *European Journal of International Law* 11 (2): 361–383.
- ur. 2001a. *United Nations Sanctions and International Law*. Haag; Boston: Kluwer Law International.
- 2001b. UN Sanctions and International Law: An Overview. V *United Nations Sanctions and International Law*, ur. Vera Gowlland-Debbas. 1–28. Haag; Boston: Kluwer Law International.
- 2004a. Concluding Remarks. V *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*, ur. Vera Gowlland-Debbas. 643–658. Haag; Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- 2004b. Implementing Sanctions Resolutions in Domestic Law. V *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*, ur. Vera Gowlland-Debbas. 33–78. Haag; Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- ur. 2004c. *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*. Haag; Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- 2004d. Sanctions Regimes under Article 41 of the UN Charter. V *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*, ur. Vera Gowlland-Debbas. 3–31. Haag; Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- 2010. Security Council Change: The Pressure of Emerging International Public Policy. *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis* 65 (1): 119–139.
- 2011. The Security Council as Enforcer of Human Rights. V *Securing Human Rights?: Achievements and Challenges of the UN Security Council*, ur. Bardo Fassbender. 36–73. Oxford: Oxford University Press.
- Graefrath, Bernhard. 1993. Leave to the Court What Belongs to the Court – The Libyan Case. *European Journal of International Law* 4 (2): 184–205.

- 1995. Iraqi Reparations and the Security Council. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 55: 1–68.
- 1998. International Crimes and Collective Security. V *International Law: Theory and Practice: Essays in Honour of Eric Suy*, ur. Karel Wellens. 237–252. Haag: Martinus Nijhoff Publishers.
- Grant, John P. in J. Craig Barker, ur. 2004. *Parry and Grant Encyclopaedic Dictionary of International Law*. 2. izdaja. Dobbs Ferry: Oceana Publications.
- Gray, Christine. 2010. The Charter Limitations on the Use of Force: Theory and Practice. V *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945*, ur. Vaughan Lowe, Adam Roberts, Jennifer Welsh in Dominik Zaum. 86–98. Oxford: Oxford University Press.
- Green, Duncan in Matthew Griffith. 2002. Globalization and its Discontents. *International Affairs* 78 (1): 49–68.
- Green, James A. 2011. Questioning the Peremptory Status of the Prohibition of the Use of Force. *Michigan Journal of International Law* 32 (2): 215–257.
- Greenstock, Jeremy. 2010. The Security Council in the Post-Cold War World. V *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945*, ur. Vaughan Lowe, Adam Roberts, Jennifer Welsh in Dominik Zaum. 248–262. Oxford: Oxford University Press.
- Greenwood, Christopher. 2002. International Law and the »War against Terrorism«. *International Affairs* 78 (2): 301–317.
- Gregory, Frank. 2005. The EU's Response to 9/11: A Case Study of Institutional Roles and Policy Processes with Special Reference to Issues of Accountability and Human Rights. *Terrorism and Political Violence* 17 (1–2): 105–123.
- Grieve, Muriel J. 1969. Economic Sanctions Theory and Practice. *International Relations* 3 (6): 431–443.
- Griller, Stefan. 2008. International Law, Human Rights and the European Community's Autonomous Legal Order: Notes on the European Court of Justice Decision in Kadi. *European Constitutional Law Review* 4 (3): 528–553.
- Griller, Stefan in Birgit Weidel. 2002. External Economic Relations and Foreign Policy in the European Union. V *External Economic Relations and Foreign Policy in the European Union*, ur. Stefan Griller in Birgit Weidel. 5–22. Vienna: Springer.
- Griller, Stefan in Jacques Ziller. 2008. *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Vienna: Springer.
- Grizold, Anton in Bojko Bučar. 2011. Izzivi sodobne varnosti: od nacionalne in mednarodne do človekove varnosti. *Teorija in praksa* 48 (4): 827–851.
- Grosman, Vladimir. 1926. *Društvo narodov kot praktična rešitev problema svetovnega miru = La S. d. N. considéré du point de vue de la réalisation de la paix mondiale: (ponatis predavanja)*. Ljubljana: Pacifistična biblioteka, zv. 1, Akademski klub za društvo narodov.
- Grünfeld, Fred. 1999. The Effectiveness of United Nations Economic Sanctions. V *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects, Especially in the Field of Human Rights, A Multi-*

- disciplinary Approach*, ur. Willem J. M. van Genugten in Gerard A. de Groot. 113–134. Antwerpen: Intersentia.
- Guerra Martins, Ana Maria. 2009. The Treaty of Lisbon – After all another Step towards a European Constitution? V *Ceci n'est pas une Constitution – Constitutionalisation without a Constitution?*, ur. Ingolf Pernice in Evgeni Tanchev. 56–75. Baden-Baden: Nomos.
- Guild, Elspeth. 2008. The Uses and Abuses of Counter-Terrorism Policies in Europe: The Case of the »Terrorist Lists«. *Journal of Common Market Studies* 46 (1): 173–193.
- Gutherie, Peter. 2005. Security Council Sanctions and the Protection of Individual Rights. *NYU Annual Survey of American Law* 60 (3): 491–542.
- Guzman, Andrew T. 2002. A Compliance-Based Theory of International Law. *California Law Review* 90 (6): 1823–1888.
- Hafner, Gerhard. 2004. Pros and Cons Ensuing from Fragmentation of International Law. *Michigan Journal of International Law* 25 (4): 849–863.
- Hager, Sarah E. 2007. Zimbabwe: Why the United Nations, State, and Non-State Actors Failed to Effectively Regulate Mugabe's Policy of Internal Displacement. *California Western International Law Journal* 37 (2): 221–276.
- Hakim, Peter. 1993. The OAS: Putting Principles into Practice. *Journal of Democracy* 4 (3): 39–46.
- Hakimi, Monica. 2007. To Condone or Condemn? Regional Enforcement Actions in the Absence of Security Council Authorization. *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 40 (3): 643–685.
- Halberstam, Daniel in Eric Stein. 2009. The United Nations, the European Union, and the King of Sweden: Economic Sanctions and Individual Rights in a Plural World Order. *Common Market Law Review* 46 (1): 13–72.
- Halderman, John W. 1963. Regional Enforcement Measures and the United Nations. *The Georgetown Law Journal* 52 (1): 89–118.
- Halliday, Denis J. 1999a. Iraq and the UN's Weapon of Mass Destruction. *Current History* 98 (625): 65–68.
- 1999b. The Impact of the UN Sanctions on the People of Iraq. *Journal of Palestine Studies* 28 (2): 29–37.
- Hannikainen, Lauri. 1988. *Peremptory Norms (Jus Cogens) in International Law: Historical Development, Criteria, Present Status*. Helsinki: Finnish Lawyers' Pub. Co.
- Hannum, Hurst. 1995/1996. The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law. *Georgia Journal of International and Comparative Law* 25 (1): 287–397.
- Happold, Matthew. 2003. Security Council Resolution 1373 and the Constitution of the United Nations. *Leiden Journal of International Law* 16 (3): 593–610.
- Harley, John Eugene. 1921. *The League of Nations and the New International Law*. New York: Oxford University Press.
- Harpaz, Guy. 2009a. Judicial Review by the European Court of Justice of »Smart Sanctions« against Terror in the Kadi Dispute. *European Foreign Affairs Review* 14 (1): 65–88.
- 2009b. The European Court of Justice and its Relations with the European Court of Human Rights: The Quest for Enhanced Reliance, Coherence and Legitimacy. *Common Market Law Review* 46 (1): 105–141.

- 2011. European Integration in the Aftermath of the Ratification of the Treaty of Lisbon: *Quo Vadis? European Public Law* 17 (1): 73–89.
- Harper, Keith. 1994. Does the United Nations Security Council Have the Competence to Act as Court and Legislature? *New York University Journal of International Law and Politics* 27 (1): 103–157.
- Hart, H. L. A. 1958. Positivism and the Separation of Law and Morals. *Harvard Law Review* 71 (4): 593–629.
- 1994. *Koncept prava*. [Prevod Jelka Kernev Štrajn; uredila in napisala spremno študijo Jelica Šumič-Riha]. Ljubljana: Študentska organizacija Univerze.
- Hartley, Trevor C. 2010. *The Foundations of European Union Law*. 7. izdaja. Oxford: Oxford University Press.
- Hassler, Sabine. 2013. *Reforming the UN Security Council Membership: The Illusion of Representativeness*. London: Routledge.
- Hathaway, Oona. 2002. Do Human Rights Treaties Make a Difference? *The Yale Law Journal* 111 (8): 1935–2042.
- 2005. Between Power and Principle: An Integrated Theory of International Law. *University of Chicago Law Review* 72 (2): 469–536.
- 2012. Between Power and Principle. V *The Role of Ethics in International Law*, ur. Donald Earl Childress III. 52–77. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hathaway, Oona A. in Harold Hongju Koh. 2005. *Foundations of International Law and Politics*. New York: Foundation Press.
- Haukkala, Hiski. 2008. The European Union as a Regional Normative Hegemon: The Case of European Neighborhood Policy. *Europe-Asia Studies* 60 (9): 1601–1622.
- 2011. The European Union as a Regional Normative Hegemon: The Case of European Neighbourhood Policy. V *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*, ur. Richard G. Whitman. 45–64. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
- Hawkins, Darren in Joshua Lloyd. 2003. Questioning Comprehensive Sanctions: The Birth of a Norm. *Journal of Human Rights* 2 (3): 441–454.
- Heinbecker, Paul. 2005. The UN Between Heaven and Hell. *Behind the Headlines* 62 (2): 14–18.
- Hellquist, Elin. 2014. Regional Organizations and Sanctions Against Members: Explaining the Different Trajectories of the African Union, the League of Arab States, and the Association of Southeast Asian Nations. *KFG Working Paper Series 59*. Dostopno prek

- <http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_59.pdf> (15. 3. 2015).
- Henckaerts, Jean-Marie in Louise Doswald-Beck. 2009. *Customary International Humanitarian Law. Volume I: Rules*. Ponatis. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hendrickson, David C. 1993. The Ethics of Collective Security. *Ethics & International Affairs* 7: 1–15.
- Henkin, Louis. 1979. *How Nations Behave: Law and Foreign Policy*. 2. izdaja. New York: Columbia University Press.
- 1989. International Law: Politics, Values and Functions: General Course on Public International Law. *Collected Courses of the Hague Academy of International Law* 216: 9–416.
- 1990. *The Age of Rights*. 2. izdaja. New York: Columbia University Press.
- Herdegen, Matthias J. 1994. The »Constitutionalization« of the UN Security System. *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 27 (1): 135–159.
- Heupel, Monika. 2009. Multilateral Sanctions against Terror Suspects and the Violation of Due Process Standards. *International Affairs* 85 (2): 307–321.
- Higgins, Rosalyn. 1964. International Action and Domestic Jurisdiction. V *Sanctions against South Africa*, ur. Ronald Segal. 85–93. Harmondsworth: Penguin.
- 1967. International Law, Rhodesia, and the U. N. *The World Today* 23 (3): 94–106.
- 1968. Policy Considerations and the International Judicial Process. *International and Comparative Law Quarterly* 17 (1): 58–84.
- 1970. The Place of International Law in the Settlement of Disputes by the Security Council. *American Journal of International Law* 64 (1): 1–18.
- 1993. *Problems and Process: International Law and How We Use It*. Oxford: Clarendon Press.
- 2002. The New United Nations: Appearance and Reality. V *Contemporary Issues in International Law: A Collection of the Josephine Onoh Memorial Lectures*, ur. David Freestone, Surya Subedi in Scott Davidson. 143–159. Haag: Kluwer Law International.
- 2006. *The ICJ, the United Nations System, and the Rule of Law*. Speech at the London School of Economics. 13. november 2006. Dostopno prek <http://www.lse.ac.uk/publicEvents/pdf/20061113_Higgins.pdf> (15. 3. 2015).
- 2009. *Themes and Theories: Selected Essays, Speeches, and Writings in International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Hilaire, Max. 2005. *United Nations Law and the Security Council*. Aldershot; Burlington: Ashgate.
- Hilderbrand, Robert C. 1990. *Dumbarton Oaks: The Origins of the United Nations and the Search for Postwar Security*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Hill, Christopher. 2006. The European Powers in the Security Council: Differing Interests, Differing Arenas. V *The European Union at the United Nations: Intersecting Multilateralism*, ur. Katie Verlin Laatikainen in Karen E. Smith. 49–69. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Hill, Christopher in Karen E. Smith. 2000. *European Foreign Policy: Key Documents*. London: Routledge.
- Hill, Christopher in Michael Smith. 2011a. Acting for Europe: Reassessing the European Union's Place in International Relations. V *International Relations and the European Union*, ur. Christopher Hill in Michael Smith. 458–480. 2. izdaja. Oxford: Oxford University Press.
- 2011b. International Relations and the European Union: Themes and Issues. V *International Relations and the European Union*, ur. Christopher Hill in Michael Smith. 3–20. 2. izdaja. Oxford: Oxford University Press.

- Hilpold, Peter. 2009. EU Law and UN Law in Conflict: The *Kadi* Case. *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 13: 141–182.
- Hindmarsh, Albert E. 1933. *Force in Peace: Force Short of War in International Relations*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hinojosa Martínez, Luis Miguel. 2008a. Bad Law for Good Reasons: The Contradictions of the *Kadi* Judgment. *International Organizations Law Review* 5 (2): 339–357.
- 2008b. The Legislative Role of the Security Council in its Fight against Terrorism: Legal, Political and Practical Limits. *International and Comparative Law Quarterly* 57 (2): 333–359.
- Hinsley, F. H. 1963. *Power and the Pursuit of Peace: Theory and Practice in the History of Relations Between States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoffmann, Fredrik 1967. The Function of Economic Sanctions: A Comparative Analysis. *Journal of Peace Research* 4 (2): 140–159.
- Holland, Martin, ur. 1997. *Common Foreign and Security Policy: The Record and Reforms*. London: Pinter.
- Homer-Dixon, Thomas F. 1991. On the Treshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict. *International Security* 16 (2): 76–116.
- Hopf, Ted. 1998. The Promise of Constructivism in International Relations Theory. *International Security* 23 (1): 171–200.
- Hoskins, Eric. 1997. The Humanitarian Impacts of Economic Sanctions and War in Iraq. V *Political Gain and Civilian Pain: Humanitarian Impacts of Economic Sanctions*, ur. Thomas G.

- Weiss, David Cortright, George A. Lopez in Larry Minear. 91–147. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Hossain, Kamrul. 2005. The Concept of *Jus Cogens* and the Obligation Under the U.N. Charter. *Santa Clara Journal of International Law* 3 (1): 72–98.
- Hosseini, Aliakbar. 2000. *Sanctioning Iran: Anatomy of a Failed Policy*. London; New York: I. B. Tauris.
- Hove, Mediel. 2012. The Debates and Impact of Sanctions: The Zimbabwean Experience. *International Journal of Business and Social Science* 3 (5): 72–84.
- Hovell, Devika. 2009. The Deliberative Deficit: Transparency, Access to Information and UN Sanctions. V *Sanctions Accountability and Governance in a Globalised World*, ur. Jeremy Farrall in Kim Rubenstein. 92–122. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hovi, Jon, Robert Huseby in Detlef F. Sprinz. 2005. When Do (Imposed) Economic Sanctions Work? *World Politics* 57 (4): 479–499.
- Hudson, Andrew. 2007. Not a Great Asset: The UN Security Council's Counter-Terrorism Regime: Violating Human Rights. *Berkeley Journal of International Law* 25 (2): 203–227.
- Hufbauer, Gary Clyde in Jeffrey J. Schott. 1985. Economic Sanctions and U.S. Foreign Policy. *PS: Political Science & Politics* 18 (4): 727–735.
- Hufbauer, Gary Clyde, Jeffrey J. Schott, Kimberly A. Elliott in Barbara Oegg. 2009. *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*. 3. izdaja. Washington: Peterson Institute for International Economics.
- Hughes, Katherine. 2007. Operation »Drive out the Trash«: The Case for Imposing Targeted United Nations Sanctions against Zimbabwean Officials. *Fordham Law Review* 76 (1): 323–386.
- Human Rights Watch. 2002. *U.N.: Sanctions Rules Must Protect Due Process*. Dostopno prek <<http://www.hrw.org/news/2002/03/03/un-sanctions-rules-must-protect-due-process>> (15. 3. 2015).
- Hurd, Ian. 1999. Legitimacy and Authority in International Politics. *International Organization* 53 (2): 379–408.
- 2002. Legitimacy, Power, and the Symbolic Life of the UN Security Council. *Global Governance* 8 (1): 35–51.
- 2005. The Strategic Use of Liberal Internationalism: Libya and the UN Sanctions, 1992–2003. *International Organization* 59 (3): 495–526.
- 2007. *After Anarchy, Legitimacy and Power in the United Nations Security Council*. Princeton: Princeton University Press.
- Hwee, Yeo Lay. 2008. EU–ASEAN Relations and Policy-Learning. V *Europe–Asia Relations: Building Multilateralisms*, ur. Richard Balme in Brian Bridges. 83–102. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Ifestos, Panayiotis. 1987. *European Political Cooperation: Towards a Framework of Supranational Diplomacy?* Aldershot: Avebury.
- Iriye, Akira. 2002. *Global Community: The Role of International Organizations in the Making of the Contemporary World*. Berkeley: University of California Press.
- Isiksel, N. Türküler. 2010. Fundamental rights in the EU after *Kadi and Al Barakaat*. *European Law Journal* 16 (5): 551–577.

- Jacobs, Francis G. 2002. The EU Charter of Fundamental Rights. V *Accountability and Legitimacy in the European Union*, ur. Anthony Arnall in Daniel Wincott. Oxford: Oxford University Press.
- Jacqué, Jean Paul. 2011. The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. *Common Market Law Review* 48 (4): 995–1023.
- Janis, Mark W. 1988. The Nature of *Jus Cogens*. *Connecticut Journal of International Law* 3: 359–363.
- Jentleson, Bruce W. 2003. Tough Love Multilateralism. *The Washington Quarterly* 27 (1): 7–24.
- Jetschke, Anja in Philomena Murray. 2012. Diffusing Regional Integration: The EU and Southeast Asia. *West European Politics* 35 (1): 174–191.
- Jimeno-Bulnes, Mar. 2004. After September 11th: The Fight Against Terrorism in National and European Law. Substantive and Procedural Rules: Some Examples. *European Law Journal* 10 (2): 235–253.
- Jing, Chao, William H. Kaempfer in Anton D. Lowenberg. 2003. Instrument Choice and the Effectiveness of International Sanctions: A Simultaneous Equations Approach. *Journal of Peace Research* 40 (5): 519–535.
- Joachim, Jutta, Bob Reinalda in Bertjan Verbeek, ur. 2007. *International Organizations and Implementation: Enforcers, Managers, Authorities?* London: Routledge.
- Johansson-Noguès, Elisabeth. 2004. The Fifteen and the Accession States in the UN General Assembly: What Future for European Foreign Policy in the Coming Together of the »Old« and the »New« Europe? *European Foreign Affairs Review* 9 (1): 67–92.
- Johnston, Angus. 2008. Freezing Terrorist Assets Again: Walking a Tightrope over Thin Ice? *Cambridge Law Journal* 67 (1): 31–33.
- Johnston, Douglas M. 2005. World Constitutionalism in the Theory of International Law. V *Towards World Constitutionalism: Issues in the Legal Ordering of the World Community*, ur. Ronald St. John Macdonald in Douglas M. Johnston. 3–29. Haag: Martinus Nijhoff Publishers.
- Johnstone, Ian. 2008. The Security Council as Legislature. V *The UN Security Council and the Politics of International Authority*, ur. Bruce Cronin in Ian Hurd. 80–104. London: Routledge.
- Jones, Seth G. 2007. *The Rise of European Security Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jørgensen, Knud Erik, Mark A. Pollack in Ben Rosamond, ur. 2006. *Handbook of European Union Politics*. London: SAGE Publications.
- Jørgensen, Knud Erik. 2009a. Conclusion and Perspectives. V *The European Union and International Organizations*, ur. Knud Erik Jørgensen. 188–197. London: Routledge.
- ur. 2009b. *The European Union and International Organizations*. London: Routledge.
- 2009c. The European Union and International Organizations: A Framework for Analysis. V *The European Union and International Organizations*, ur. Knud Erik Jørgensen. 1–20. London: Routledge.
- 2009d. The European Union in Multilateral Diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy* 4 (2): 189–209.
- Jouannet, Emmanuelle. 2008. What is the Use of International Law? International Law as a 21st Century Guardian of Welfare. *Michigan Journal of International Law* 28 (4): 815–862.
- Joyner, Christopher C. 1995. Sanctions and International Law. V *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?* ur. David Cortright in George A. Lopez. 73–87. Boulder: Westview Press.

- 2005. *International Law in the 21st Century: Rules for Global Governance*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- 2006. International Law Is, as International Relations Theory Does? (Book Review). *American Journal of International Law* 100 (1): 248–258.
- Joyner, Daniel H. 2007. Non-proliferation Law and the United Nations System: Resolution 1540 and the Limits of the Power of the Security Council. *Leiden Journal of International Law* 20 (2): 489–518.
- 2008. International Legal Responses to Weapons Proliferation. V *The Globalization of Political Violence: Globalization's Shadow*, ur. Richard Devetak in Christopher W. Hughes. 86–103. Abingdon, Oxon: Routledge.
- 2012. The Security Council as a Legal Hegemon. *Georgetown Journal of International Law* 43 (2): 225–258.
- Jurado, Elena. 2006. Assigning Duties in the Global System of Human Rights: The Role of the European Union. V *A Responsible Europe? Ethical Foundations of EU External Affairs*, ur. Hartmut Mayer in Henri Vogt. 119–139. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kaempfer, William H. in Anton D. Lowenberg. 1988. The Theory of International Economic Sanctions: A Public Choice Approach. *American Economic Review* 78 (4): 786–793.
- 1992. *International Economic Sanctions: A Public Choice Perspective*. Boulder: Westview.
- 1999. Unilateral Versus Multilateral International Sanctions: A Public Choice Perspective. *International Studies Quarterly* 43 (1): 37–58.
- 2007. Targeted Sanctions: Motivating Policy Change. *Harvard International Review* 29 (3): 68–72.
- Kahler, Miles. 2000. Conclusion: The Causes and Consequences of Legalization. *International Organization* 54 (3): 661–683.
- Kajnič, Sabina. 2008. *Razvoj evropske zunanje politike: od evropskega političnega sodelovanja do evropske varnostne in obrambne politike*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kajnič, Sabina in Ana Bojinović. 2007. Vpliv Evropske skupnosti/Unije na pojave regionalnega sodelovanja v mednarodni skupnosti. *Teorija in praksa* 44 (6): 983–1015.
- Kaldor, Mary, Mary Martin in Sabine Selchow. 2007. Human Security: A New Strategic Narrative for Europe. *International Affairs* 83 (2): 273–288.
- Kanetake, Machiko. 2008. Enhancing Community Accountability of the Security Council through Pluralistic Structure: The Case of the 1267 Committee. *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 12: 113–175.
- Karns, Margaret P. in Karen A. Mingst. 2010. *International Organizations – The Politics and Processes of Global Governance*. 2. izdaja. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Keenan, Patrick J. 2008. Do Norms Still Matter? The Corrosive Effects of Globalization on the Vitality of Norms. *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 41 (2): 327–379.
- Keeton, G. W., A. L. Goodhart, J. Basdevant, Norman MacKenzie, W. Harvey Moore, Sarah Wambaugh, Leonard B. Schapiro, B. Stark in Erwin H. Loewenfeld. 1947. The Influence of International Law on International Conduct. *Transactions of the Grotius Society* 33: 3–24.
- Keller, Helen in Andreas Fischer. 2009. The UN Anti-terror Sanctions Regime under Pressure. *Human Rights Law Review* 9 (2): 257–266.
- Kelsen, Hans. 1945. The Old and the New League: The Covenant and the Dumbarton Oaks Proposals. *American Journal of International Law* 39 (1): 45–83.

- 1946. Sanctions in International Law under the Charter of the United Nations. *Iowa Law Review* 31: 499–543.
- 1948. Collective Security and Collective Self-defence under the Charter of the United Nations. *American Journal of International Law* 42 (4): 783–796.
- 2000. *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of its Fundamental Problems: With Supplement*. Union: Lawbook Exchange.
- 2003. *Principles of International Law*. Clark: Lawbook Exchange.
- 2005. *Čista teorija prava: uvod v problematiko pravne znanosti*. [Prevod Amalija Maček Mergole]. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Kennedy, David. 1987. The Move to Institutions. *Cardozo Law Review* 8 (5): 841–988.
- Kennedy, Robert F. 1993. *Libya v. United States: The International Court of Justice and the Power of Judicial Review*. *Virginia Journal of International Law* 33 (4): 899–925.
- Keohane, Robert O. 1997. International Relations and International Law: Two Optics. *Harvard International Law Journal* 38 (2): 487–502
- Kern, Alexander. 2009. *Economic Sanctions: Law and Public Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Khadduri, Majid. 1946. The Arab League as a Regional Arrangement. *American Journal of International Law* 40 (4): 756–777.
- Khalik, Urfan. 2008. *Ethical Dimensions of the Foreign Policy of the European Union: A Legal Appraisal*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Khan, Daniel-Erasmus. 2012. Drafting History. V *The Charter of the United Nations: A Commentary*, ur. Bruno Simma, Daniel-Erasmus Khan, Georg Nolte in Andreas Paulus. 3. izdaja. 1–23. Oxford: Oxford University Press.
- Kielsgard, Mark D. 2006. A Human Rights Approach to Counter-Terrorism. *California Western International Law Journal* 36 (2): 249–302.
- Kimmich, Christoph M. 1976. *Germany and the League of Nations*. Chicago: University of Chicago Press.
- King, Toby. 1999. Human Rights in European Foreign Policy: Success or Failure for Post-modern Diplomacy? *European Journal of International Law* 10 (2): 313–337.
- Kingsbury, Benedict. 2009. The Concept of »Law« in Global Administrative Law. *European Journal of International Law* 20 (1): 23–57.
- Kingsbury, Benedict, Nico Krisch in Ricard B. Stewart. 2005. The Emergence of Global Administrative Law. *Law and Contemporary Problems* 68 (3 & 4): 15–61.
- Kioko, Ben. 2003. The Right of Intervention under the African Union's Constitutive Act: From Non-interference to Non-intervention. *International Review of the Red Cross* 85 (852): 807–825.
- Kittrie, Orde F. 2007a. Averting Catastrophe: Why the Nuclear Nonproliferation Treaty is Losing its Deterrence Capacity and How to Restore It. *Michigan Journal of International Law* 28 (2): 337–430.
- 2007b. Emboldened by Impunity: The History and Consequences of Failure to Enforce Iranian Violations of International Law. *Syracuse Law Review* 57 (3): 519–549.
- Klabbers, Jan. 2001a. The Changing Image of International Organizations. V *The Legitimacy of International Organizations*, ur. Jean-Marc Coicaud in Veijo Heiskanen. 221–255. Tokio: United Nations University Press.
- 2001b. The Life and Times of the Law of International Organizations. *Nordic Journal of International Law* 70: 287–317.

- 2007a. *An Introduction to International Institutional Law*. 2. izdaja. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2007b. Checks and Balances in the Law of International Organizations. *Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice* 1: 141–163.
- 2008. The Paradox of International Institutional Law. *International Organizations Law Review* 5 (1): 151–173.
- 2009. *Treaty Conflict and the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Klabbers, Jan, Anne Peters in Geir Ulfstein. 2009. *The Constitutionalization of International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Klamert, Marcus. 2010. Conflicts of Legal Basis: No Legality and No Basis but a Bright Future under the Lisbon Treaty? *European Law Review* 35 (4): 497–515.
- Klein, Eckart. 1992. Sanctions by International Organizations and Economic Communities. *Archiv des volkerrechts* 30: 101–113.
- Klein, Eckart in Stefanie Schmahl. 2012. Functions and Powers, Article 10. V *The Charter of the United Nations: A Commentary*, ur. Bruno Simma, Daniel-Erasmus Khan, Georg Nolte in Andreas Paulus. 3. izdaja. 461–490. Oxford: Oxford University Press.
- Klein, Nadia, Tobias Kunstein in Wulf Reiners. 2013. Assessing EU Multilateral Action: Trade and Foreign and Security Policy Within a Legal and Living Framework. V *Multilateralism in*

- the 21st Century: Europe's Quest for Effectiveness*, ur. Caroline Bouchard, John Peterson in Nathalie Tocci. 91–115. London: Routledge.
- Klotz, Audie. 1999. Diplomatic Isolation. V *How Sanctions Work: Lessons from South Africa*, ur. Neta C. Crawford in Audie Klotz. 195–212. New York: St. Martin's Press.
- Knapp, Manfred. 2010. Charter of the UN. V *A Concise Encyclopedia of the United Nations*, ur. Helmut Volger. 2. revidirana izdaja. 27–32. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Knight, W. Andy. 2004. Improving the Effectiveness of UN Arms Embargoes. V *The United Nations and Global Security*, ur. Richard M. Price in Mark W. Zacher. 39–55. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Knorr, Klaus. 1975. *The Power of Nations: The Political Economy of International Relations*. New York: Basic Books.
- Knudson, John Immanuel. 1938. *A History of the League of Nations*. Atlanta: Turner E. Smith & Company.
- Koch, Martin. 2009. *Autonomization of IGOs!*. *International Political Sociology* 3 (4): 431–448.
- Köchler, Hans. 1994. *Ethical Aspects of Sanctions in International Law: The Practice of the Sanctions Policy and Human Rights*. Vienna: International Progress Organization Research Papers.
- 1995. *Democracy and the International Rule of Law. Propositions for an Alternative World Order. Selected Papers Published on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*. Vienna: Springer.
- 2006. The United Nations Organization and Global Power Politics: The Antagonism between Power and Law and the Future of World Order. *Chinese Journal of International Law* 5 (2): 323–340.
- Koh, Harold Hongju. 1999. How is International Human Rights Law Enforced? *Indiana Law Journal* 74 (4): 1397–1417.
- Koh, Jae-myong. 2006. *Suppressing Terrorist Financing and Money Laundering*. Berlin; Heidelberg: Springer.
- Koji, Teraya. 2001. Emerging Hierarchy in International Human Rights and Beyond: From the Perspective of Non-derogable Rights. *European Journal of International Law* 12 (5): 917–941.
- Kokott, Juliane in Christoph Sobotta. 2012. The Kadi Case – Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance? *European Journal of International Law* 23 (4): 1015–1024.
- Kolb, Robert. 2004. La proportionnalité dans le cadre des contre-mesures et des sanctions – essai de clarification conceptuelle. V *Les sanctions économiques en droit international / Economic Sanctions in International Law*, ur. Laura Picchio Forlati in Linos-Alexander Sicilianos.

- Collected Courses of the Hague Academy of International Law / Recueil des cours de l'Académie de Droit International de la Haye 23: 379–443. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Komisija za mednarodno pravo. 1967. *Draft Articles on the Law of Treaties*. Yearbook of the International Law Commission 1966, Volume II. A/CN.4/SER.A/1966/Add.1. 177–274. New York: United Nations.
- 1973. *Report of the International Law Commission on the work of its twenty-fifth session (7 May – 13 July 1973)*. A/9010/REV.1. Yearbook of the International Law Commission, Volume II. A/CN.4/SER.A/1973/Add.1. 161–235. New York: United Nations.
- 1981. *Report of the International Law Commission on the work of its thirty-second session (5 May – 25 July 1980)*. A/35/10. Yearbook of the International Law Commission, Volume II. Part Two. A/CN.4/SER.A/1980/Add.1 (Part 2). 1–174. New York: United Nations.
- 2001. *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*. Report of the International Law Commission on the work of its Fifty-third session (23 April–1 June and 2 July–10 August 2001); Supplement No. 10 (A/56/10). Yearbook of the International Law Commission 2001. New York: United Nations.
- 2011. *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*. Report of the International Law Commission on the work of its Sixty-third session (26 April–3 June and 4 July–12

- August 2011). 50–170. Supplement No. 10 (A/66/10). Yearbook of the International Law Commission 2011. New York: United Nations.
- Kondoch, Boris. 2001. The Limits of Economic Sanctions under International Law: The Case of Iraq. *International Peacekeeping: The Yearbook of International Peace Operations* 7: 267–294.
- Konvencija o zatiranju nezakonitih aktov zoper varnost civilnega zrakoplovstva*. 1971. Uradni list SFRJ, št. 33/72. Podpisana 23. septembra 1971 v Montrealu, začela veljati 26. januarja 1973.
- Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin*. Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94. Podpisana 4. novembra 1950 v Rimu, začela veljati 3. septembra 1953.
- Kopel, David B., Paul Gallant in Joanne D. Eisen. 2006. Is Resisting Genocide a Human Right? *Notre Dame Law Review* 81 (4): 1275–1346.
- Koskenniemi, Martti. 1991. Le Comité de Sanctions (créé par la resolution 661 (1990) du Conseil de Sécurité). *Annuaire Français de Droit International* 37: 119–137.
- 1995. The Police in the Temple Order, Justice and the UN: A Dialectical View. *European Journal of International Law* 6 (1): 325–348.
- 1996. The Place of Law in Collective Security. *Michigan Journal of International Law* 17 (2): 455–490.
- 1998. International Law Aspects of the Common Foreign and Security Policy. V *International Law Aspects of the European Union*, ur. Martti Koskenniemi. 27–44. Haag; Boston: Kluwer Law International.
- 2006. *Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law*. Report of the Study Group of the International Law Commission. UN. Doc. A/CN.4/L.682. 13. april 2006.
- 2012. *Blagi prosvetitelj narodov, Vzpon in padec mednarodnega prava 1870–1960*. [Prevod Roman Šimec, Danijela Horvat, Nanika Holz]. Ljubljana: MZZ RS in Založba FDV.
- Koskenniemi, Martti in Päivi Leino. 2002. Fragmentation of International Law? Postmodern Anxieties. *Leiden Journal of International Law* 15 (3): 553–579.
- Koskenniemi, Martti, Paivi Kaukoranta in Martin Bjorklund. 2004. Finland. V *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*, ur. Vera Gowlland-Debbas. 167–194. Haag; Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Kourula, Erkki in Tapio Kanninen. 1995. Reforming the Security Council: The International Negotiation Process within the Context of Calls to Amend the UN Charter to the New Realities of the Post-Cold War Era. *Leiden Journal of International Law* 8 (2): 337–346.
- Koutrakos, Panos. 2000. Is Article 297 EC a »Reserve of Sovereignty«? *Common Market Law Review* 37 (6): 1339–1362.
- 2001. *Trade, Foreign Policy and Defense in EU Constitutional Law*. Oxford: Hart Publishing.
- 2006. *EU International Relations Law*. Oxford: Hart Publishing.
- 2008. Primary Law and Policy in EU External Relations – Moving Away from the Big Picture. *European Law Review* 33 (5): 666–686.
- Kratochwil, Friedrich in John Gerard Ruggie. 1986. International Organization: A State of the Art on an Art of the State. *International Organization* 40 (4): 753–775.
- Kreutz, Joakim. 2004. Reviewing the EU Arms Embargo on China: The Clash between Value and Rationale in the European Security Strategy. *Perspectives: The Central European Review of International Affairs* 22: 43–58.
- 2005. *Hard Measures by a Soft Power? Sanctions Policy of the European Union 1981–2004*. Bonn: Bonn International Center for Conversion.

- Krisch, Nico. 2004. The Rise and Fall of Collective Security: Terrorism, US Hegemony, and the Plight of the Security Council. V *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security Vs. Liberty?* ur. Christian Walter, Silja Vöneky, Volker Röben in Frank Schorkopf. 879–908. Heidelberg; Berlin: Springer.
- 2010. The Security Council and the Great Powers. V *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945*, ur. Vaughan Lowe, Adam Roberts, Jennifer Welsh in Dominik Zaum. 133–153. Oxford: Oxford University Press.
- 2012a. Article 39. V *The Charter of the United Nations: A Commentary*, ur. Bruno Simma, Daniel-Erasmus Khan, Georg Nolte in Andreas Paulus. 3. izdaja. 1272–1296. Oxford: Oxford University Press.
- 2012b. Article 41. V *The Charter of the United Nations: A Commentary*, ur. Bruno Simma, Daniel-Erasmus Khan, Georg Nolte in Andreas Paulus. 3. izdaja. 1305–1329. Oxford: Oxford University Press.
- Krisch, Nico in Benedict Kingsbury. 2006. Introduction: Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order. *European Journal of International Law* 17 (1): 1–13.
- Krotz, Ulrich in Richard Maher. 2011. International Relations Theory and the Rise of European Foreign and Security Policy. *World Politics* 63 (3): 548–579.
- Ku, Charlotte in Paul F. Diehl. 2008. International Law as Operating and Normative Systems: An Overview. V *International Law: Classic and Contemporary Readings*, ur. Charlotte Ku in Paul F. Diehl. 3. izdaja. 1–22. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Kuhn, Arthur K. 1936. The Economic Sanctions and the Kellogg Pact. *American Journal of International Law* 30 (1): 83–88.
- Kuijper, Pieter Jan. 1975. Sanctions against Rhodesia: The EEC and the Implementation of General International Legal Rules. *Common Market Law Review* 12 (2): 231–244.
- 1978a. *The Implementation of International Sanctions: The Netherlands and Rhodesia*. Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff International Publishers.
- 1978b. The Limits of Supervision, the Security Council Watchdog Committee on Rhodesian Sanctions. *Netherlands International Law Review* 25 (2): 159–194.
- 1982. Community Sanctions against Argentina: Lawfulness and Community Law and International Law. V *Essays in European Law and Integration*, ur. David O'Keefe in Henry G. Schermers. 141–166. Deventer: Kluwer.
- 1992. European Economic Community. V *International Law of Export Control: Jurisdictional Issues*, ur. Karl M. Meessen. 57–78. London: Graham & Trotman.
- 2008. External Relations. V *The Law of the European Union and the European Communities: With Reference to Changes to be Made by the Lisbon Treaty*, ur. Paul J. G. Kapteyn, Alison M.

- McDonnell, Kamiel J. M. Mortelmans in Christiaan W. A. Timmermans. 4. revidirana izdaja. 1273–1365. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International.
- Kuijper, Pieter Jan in Esa Paasivirta. 2004. Further Exploring International Responsibility: The European Community and the ILC's Project on Responsibility of International Organizations. *International Organizations Law Review* 1 (1): 111–138.
- Kulesa, Manfred. 2010. Sanctions. V *A Concise Encyclopedia of the United Nations*, ur. Helmut Volger. 2. revidirana izdaja. 623–627. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Kumm, Matthias. 2003. International Law in National Courts: The International Rule of Law and the Limits of the Internationalist Model. *Virginia Journal of International Law* 44 (1): 19–32.
- Kunoy, Bjørn. 2007. The Jurisdiction of the ECJ to Review the Legality of the Transposition of an International Act in the EC Legal Order. *Nordic Journal of International Law* 76 (1): 19–37.
- Kunoy, Bjørn in Anthony Dawes. 2009. Plate Tectonics in Luxembourg: The *Ménage à Trois* between EC Law, International Law and the European Convention on Human Rights Following the UN Sanctions Case. *Common Market Law Review* 46 (1): 73–104.
- Kunz, Josef L. 1960. Sanctions in International Law. *American Journal of International Law* 54 (2): 324–347.
- Laatikainen, Katie Verlin in Karen E. Smith, ur. 2006. *The European Union at the United Nations: Intersecting Multilateralisms*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Lacy, Dean in Emerson M. S. Niu. 2004. A Theory of Economic Sanctions and Issue Linkage: The Roles of Preferences, Information, and Threats. *Journal of Politics* 66 (1): 25–42.
- Lagos, Enrique in Timothy D. Rudy. 2004. In Defense of Democracy. *Inter-American Law Review* 35 (2): 283–309.
- Läidi, Zaki. 2008. European Preferences and Their Reception. V *EU Foreign Policy in a Globalized World: Normative Power and Social Preferences*, ur. Zaki Läidi. 1–20. London: Routledge.
- Lal, Vinay. 1997. Sanctions and the Politics of Dominance, Multilateralism, and Legalism in the International Arena. *Social Scientist* 25 (5/6): 54–67.
- Lamb, Susan. 1999. Legal Limits to United Nations Security Council Powers. V *The Reality of International Law: Essays in Honour of Ian Brownlie*, ur. Guy S. Goodwin-Gill in Stefan Talmon. 361–388. Oxford: Clarendon Press.
- Landler, Mark, Annie Lowrey in Steven Lee Myers. 2014. Obama Steps Up Russia Sanctions in Ukraine Crisis. *The New York Times*. 21. marec 2014. A1. Dostopno prek

- <http://www.nytimes.com/2014/03/21/us/politics/us-expanding-sanctions-against-russia-over-ukraine.html?_r=0> (15. 3. 2015)
- La Pradelle, A. Geouffre de. 1938. *Le conflit italo-éthiopien*. Paris: Editions Internationales.
- Lapidoth, Ruth. 1992. Some Reflections on the Law and Practice Concerning the Imposition of Sanctions by the Security Council. *Archiv des Völkerrechts* 30 (1): 114–127.
- Larik, Joris. 2010. Two Ships in the Night or in the Same Boat Together? How the ECJ Squared the Circle and Foreshadowed Lisbon in its Kadi Judgement. *Yearbook of Polish European Studies* 13: 149–173.
- Lasswell, Harold D. in Myres S. McDougal. 1943. Legal Education and Public Policy: Professional Training in the Public Interest. *Yale Law Journal* 52 (2): 203–295.
- Lauterpacht, Hersch. 1936. Neutrality and Collective Security. *Politica* 2: 133–155.
- Lavalle, Roberto. 2004. A Novel, If Awkward, Exercise in International Law-Making: Security Council Resolution 1540 (2004). *Netherlands International Law Review* 51 (3): 411–437.
- Lavin, Franklin L. 1996. Asphyxiation or Oxygen? The Sanctions Dilemma. *Foreign Policy* 104: 138–153.
- Lavranos, Nikolaos. 2004. *Legal Interaction between Decisions of International Organizations and European Law*. Groningen: Europa Law Publishing.
- 2006. Judicial Review of UN Sanctions by the Court of First Instance. *European Foreign Affairs Review* 11 (4): 471–490.
- 2007. UN Sanctions and Judicial Review. *Nordic Journal of International Law* 76 (1): 1–17.
- 2009. Judicial Review of UN Sanctions by the European Court of Justice. *Nordic Journal of International Law* 78 (3): 343–359.
- Lavy, Victor. 1984. The Economic Embargo of Egypt by Arab States: Myth and Reality. *Middle East Journal* 38 (3): 419–432.
- Leben, Charles. 1982. Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions à l'illicite dans la société internationale. *Annuaire Française du Droit International* 28 (1): 9–77.
- Leconte, Cécile. 2005. The Fragility of the EU as a »Community of Values«: Lessons from the Haider Affair. *West European Politics* 28 (3): 620–649.
- Lee, Dwight E. 1947. The Genesis of the Veto. *International Organization* 1 (1): 33–42.
- Leino, Päivi. 2008. The Journey Towards All that is Good and Beautiful: Human Rights and »Common Values« as Guiding Principles of EU Foreign Relations Law. V *EU Foreign*

- Relations Law: Constitutional Fundamentals*, ur. Marise Cremona in Bruno de Witte. 259–290. Oxford: Hart Publishing.
- Leiss, Amelia C., ur. 1965. *Apartheid and United Nations Collective Measures: An Analysis*. New York: Carnegie Endowment For International Peace.
- Lektzian, David J. in Christopher M. Sprecher. 2007. Sanctions, Signals, and Militarized Conflict. *American Journal of Political Science* 51 (2): 415–431.
- Lektzian, David in Mark Souva. 2003. The Economic Peace Between Democracies: Economic Sanctions and Domestic Institutions. *Journal of Peace Research* 40 (6): 641–660.
- 2007. An Institutional Theory of Sanctions Onset and Success. *Journal of Conflict Resolution* 51 (6): 848–871.
- Lenaerts, Koen. 2007. The Rule of Law and the Coherence of the Judicial System of the European Union. *Common Market Law Review* 44 (6): 1625–1659.
- Lenaerts, Koen, Ignace Maselis in Kathleen Gutman. 2014. *EU Procedural Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Lenaerts, Koen in Piet van Nuffel. 2011. *European Union Law*. 3. izdaja. London: Sweet & Maxwell.
- Leonard, Mark. 2005. *Why Europe Will Run the Twenty-First Century*. London: Fourth Estate.
- Léonard, Sarah in Christian Kaunert. 2012a. »Between a Rock and a Hard Place?«: The European Union's Financial Sanctions Against Suspected Terrorists, Multilateralism and Human Rights. *Cooperation and Conflict* 47 (4): 473–494.
- 2012b. Combating the Financing of Terrorism Together? The Influence of the United Nations on the European Union's Financial Sanctions Regime. V *The Influence of International Institutions on the EU: When Multilateralism hits Brussels*, ur. Oriol Costa in Knud Erik Jørgensen. 111–134. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
- Lester, Maya in Michael O'Kane. 2013. *European Sanctions: Law and Practice*. Blog. Dostopno prek <<http://europeansanctions.com/>> (15. 3. 2015).
- Liivoja, Rain. 2008. The Scope of the Supremacy Clause of the United Nations Charter. *International and Comparative Law Quarterly* 57 (3): 583–612.
- Lincoln, Abraham. 1854. *Speech on the Kansas-Nebraska Act at Peoria*. Illinois. 16. oktober 1854.
- Linderfalk, Ulf. 2007. The Effect of *Jus Cogens* Norms: Whoever Opened Pandora's Box, Did You Ever Think About the Consequences? *European Journal of International Law* 18 (5): 853–871.
- Lindsay, James M. 1986. Trade Sanctions As Policy Instruments: A Re-Examination. *International Studies Quarterly* 30 (2): 153–173.
- Listina Evropske unije o temeljnih pravicah*. 2000. UL C 326, 26. oktober 2012. Razglašena 7. decembra 2000 v Nici, prilagojena 12. decembra 2007 v Strasbourgu, začela veljati 1. decembra 2009.
- Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti*. 2007. Zakon o ratifikaciji Lizbonske pogodbe, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in

- Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti. Uradni list RS, št. 20/08, MP, št. 4/08. UL C 306, 17. december 2007. Podpisana 13. decembra 2007, začela veljati 1. decembra 2009.
- Loeffler, Rachel L. 2009. Bank Shots: How the Financial System Can Isolate Regimes. *Foreign Affairs* 88 (2): 101–110.
- Lopez, George A. 1999. More Ethical than Not: Sanctions as Surgical Tools: Response to »A Peaceful, Silent, Deadly Remedy«. *Ethics & International Affairs* 13 (1): 143–148.
- 2012. In Defense of Smart Sanctions: A Response to Joy Gordon. *Ethics & International Affairs* 26 (1): 135–146.
- Lopez, George A. in David Cortright. 1995. Economic Sanctions in Contemporary Global Relations. V *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?*, ur. David Cortright in George A. Lopez. 3–16. Boulder: Westview Press.
- 1997. Economic Sanctions and Human Rights: Part of the Problem or Part of the Solution? *International Journal of Human Rights* 1 (2): 1–25.
- 2004. Containing Iraq: Sanctions Worked. *Foreign Affairs* 83 (4): 90–103.
- López-Jacoiste, Eugenia. 2010. The UN Collective Security System and its Relationship with Economic Sanctions and Human Rights. *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 14: 273–335.
- Lucarelli, Sonia. 2006. Introduction. V *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, ur. Sonia Lucarelli in Ian Manners. 1–18. London: Routledge.
- Luif, Paul. 2003. EU Cohesion in the UN General Assembly. *EU–ISS Occasional Papers* 49. Dostopno prek <<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ49.pdf>> (15. 3. 2015).
- Lysen, Göran. 2003. Targeted UN Sanctions: Application of Legal Sources in Procedural Matters. *Nordic Journal of International Law* 72 (2): 291–304.
- Maastrichtska Pogodba o Evropski uniji / Treaty on European Union, signed at Maastricht.* 1992. UL C 191, 29. julij 1992. Podpisana 7. februarja 1992, začela veljati 1. novembra 1993.
- Macdonald, Ronald St. J. 1967. The Resort to Economic Coercion by International Political Organization. *University of Toronto Law Journal* 17 (1): 86–169.
- Mack, Andrew in Asif Khan. 2000. The Efficacy of UN Sanctions. *Security Dialogue* 31 (3): 279–292.
- 2004. UN Sanctions: A Glass Half Full? V *The United Nations and Global Security*, ur. Richard M. Price in Mark W. Zacher. 109–122. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- MacMillan, Margaret. 2003. *Peacemakers: The Paris Conference of 1919 and Its Attempt to End War.* London: John Murray, Albemarle Street.
- Magliveras, Konstantinos D. 1999. *Exclusion from Participation in International Organisations: The Law and Practice behind Member States' Expulsion and Suspension of Membership.* Haag; Boston: Kluwer Law International.
- Magliveras, Konstantinos D. in Gino J. Naldi. 2002. The African Union – A New Dawn for Africa? *International and Comparative Law Quarterly* 51 (2): 415–425.
- Makinda, Samuel M. in F. Wafula Okumu. 2008. *The African Union: Challenges of Globalization, Security, and Governance.* London: Routledge.
- Malcontent, Peter. 2004. Introduction: Human Rights and Peace: Two Sides of the Same Coin. V *From Sovereign Impunity to International Accountability: The Search for Justice in a World of States,*

- ur. Ramesh Thakur in Peter Malcontent. 1–12. Tokio; New York; Paris: United Nations University Press.
- Malloy, Michael P. 2013. Human Rights and Unintended Consequences: Empirical Analysis of International Economic Sanctions in Contemporary Practice. *Boston University International Law Journal* 31: 75–123.
- Malone, David M. 2003. The Security Council in the Post-cold War Era: A Study in the Creative Interpretation of the U.N. Charter. *New York University Journal of International Law and Politics* 35 (2): 487–517.
- ur. 2004. *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- 2006. *The International Struggle Over Iraq: Politics in the UN Security Council 1980–2005*. Oxford: Oxford University Press.
- Manners, Ian. 2002. Normative Power Europe: A Contradiction in Terms. *Journal of Common Market Studies* 40 (2): 235–258.
- 2006. Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads. *Journal of European Public Policy* 13 (2): 182–199.
- 2008a. The Normative Ethics of the European Union. *International Affairs* 84 (1): 45–60.
- 2008b. The Normative Power of the European Union in a Globalised World. V *EU Foreign Policy in a Globalized World: Normative power and Social Preferences*, ur. Zaki Laïdi. 23–37. London: Routledge.
- Manning, Charles Anthony Woodward. 1936. *Sanctions under the Covenant*. Nottingham: University College.
- Mansfield, Edward D. 1995. International Institutions and Economic Sanctions. *World Politics* 47 (4): 575–605.
- Månsson, Katarina. 2007. Reviving the »Spirit of San Francisco«: The Lost Proposals on Human Rights, Justice and International Law to the UN Charter. *Nordic Journal of International Law* 76 (2–3): 217–239.
- Manusama, Kenneth. 2006. *The United Nations Security Council in the Post-Cold War Era: Applying the Principle of Legality*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Marinov, Nikolay. 2005. Do Economic Sanctions Destabilize Country Leaders? *American Journal of Political Science* 49 (3): 564–576.
- Marks, Stephen P. 1999. Economic Sanctions as Human Rights Violations: Reconciling Political and Public Health Imperatives. *American Journal of Public Health* 89 (10): 1509–1513.
- Marks, Susan. 1994. Nightmare and Noble Dream: The 1993 World Conference on Human Rights. *The Cambridge Law Journal* 53 (1): 54–62.
- Martenczuk, Bernd. 1999. The Security Council, the International Court and Judicial Review: What Lessons from Lockerbie? *European Journal of International Law* 10 (3): 517–547.
- Martin, Lisa L. 1992a. *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions*. Princeton: Princeton University Press.
- 1992b. Institutions and Cooperation: Sanctions during the Falkland Islands Conflict. *International Security* 16 (4): 143–178.
- 1992c. Interests, Power, and Multilateralism. *International Organization* 46 (4): 765–792.
- 1993. Credibility, Costs, and Institutions: Cooperation on Economic Sanctions. *World Politics* 45 (3): 406–432.

- Martin, Lisa L. in Beth A. Simmons. 1998. Theories and Empirical Studies of International Institutions. *International Organization* 52 (4): 729–757.
- 2013. International Organizations and International Institutions. V *Handbook of International Relations*, ur. Walter Carlsnaes, Thomas Risse in Beth A. Simmons. 326–351. 2. izdaja. London: Sage Publications.
- Martinez, Luis. 2008. European Union's Exportation of Democratic Norms: The Case of North Africa. V *EU Foreign Policy in a Globalized World: Normative Power and Social Preferences*, ur. Zaki Laïdi. 118–133. Abingdon: Routledge.
- Matlary, Janne Haaland. 2008. Much Ado About Little: The EU and Human Security. *International Affairs* 84 (1): 131–143.
- Matsukuma, Jun. 2010. The Legitimacy of Economic Sanctions: An Analysis of Humanitarian Exemptions of Sanctions Regimes and the Right to Minimum Sustenance. V *Fault Lines of*

- International Legitimacy*, ur. Hilary Charlesworth in Jean-Marc Coicaud. 360–388. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maull, Hanns W. 2005. Europe and the New Balance of Global Order. *International Affairs* 81 (4): 775–799.
- Mayer, Hartmut. 2008. Is It Still Called »Chinese Whispers'«? The EU's Rhetoric and Action as a Responsible Global Institution. *International Affairs* 84 (1): 61–79.
- Mayer, Hartmut in Henri Vogt, ur. 2006a. *A Responsible Europe? Ethical Foundations of EU External Affairs*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- 2006b. Conclusion: The Global Responsibility of the European Union: From Principles to Policies. V *A Responsible Europe? Ethical Foundations of EU External Affairs*, ur. Hartmut Mayer in Henri Vogt. 225–235. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- McCoubrey, Hilaire in J. C. Morris. 1999. International Law, International Relations and the Development of European Collective Security. *Journal of Conflict and Security Law* 4 (2): 195–214.
- McDougal, Myres S. 1956. Law as a Process of Decision: A Policy-Oriented Approach to Legal Study. *Natural Law Forum* 1 (1): 53–72.
- 1960. Some Basic Theoretical Concepts about International Law: A Policy-Oriented Approach. *Journal of Conflict Resolution* 4 (3): 337–354.
- McDougal, Myres S. in Harold D. Lasswell. 1959. The Identification and Appraisal of Diverse Systems of Public Order. *American Journal of International Law* 53 (1): 1–29.
- McDougal, Myres S. in W. Michael Reisman. 1968. Rhodesia and the United Nations: The Lawfulness of International Concern. *American Journal of International Law* 62 (1): 1–19.
- McGee, Robert W. 2002. Legal Ethics, Business Ethics and International Trade: Some Neglected Issues. *Cardozo Journal of International and Comparative Law* 10 (1): 109–216.
- McGuinness, Margaret E. 2006. Multilateralism and War: A Taxonomy of Institutional Functions. *Villanova Law Review* 51 (1): 149–227.
- McInnes, Colin. 2006. HIV/AIDS and Security. *International Affairs* 82 (2): 315–326.
- Mearsheimer, John J. 1994/1995. The False Promise of International Institutions. *International Security* 19 (3): 5–49.
- Medameriška demokratična listina / Inter-American Democratic Charter*. 2001. Sprejeta na izrednem zasedanju Generalne skupščine OAS 11. septembra 2001.
- Medameriška pogodba o vzajemni pomoči / Inter-American Treaty on Reciprocal Assistance*. 1947. Podpisana 2. septembra 1947, začela veljati 12. marca 1948.
- Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije*. 1965. Sprejeta na Generalni skupščini ZN 21. decembra 1965, začela veljati 4. januarja 1969.
- Mednarodna konvencija o zatiranju financiranja terorizma*. 1999. Sprejeta na Generalni skupščini ZN 9. decembra 1999, začela veljati 10. aprila 2002.
- Mednarodna preiskovalna komisija za Darfur. 2005. *Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General*. 25. januar 2005. Dostopno prek <http://www.un.org/news/dh/sudan/com_inq_darfur.pdf> (15. 3. 2015).
- Mégret, Frédéric in Florian Hoffmann. 2003. The UN as a Human Rights Violator? Some Reflections on the United Nations Changing Human Rights Responsibilities. *Human Rights Quarterly* 25 (2): 314–342.
- Mehdi, Rostane, ur. 2000. *Les Nations Unies et les sanctions: quelle efficacité?* Paris: Editions A. Pedone.

- Menz, Simon in Tobias B. Scholz. 2009. The *Kadi*-case or the Legal Protection of Persons Included in the European Union »Anti-terror List«. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 17 (1): 61–68.
- Merón, Theodor. 1989. *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Meyers, Daniel S. 2008. The Transatlantic Divide over the Implementation and Enforcement of Security Council Resolutions. *California Western International Law Journal* 38 (2): 255–285.
- Milanović, Marko. 2009. Norm Conflict in International Law: Whither Human Rights? *Duke Journal of Comparative & International Law* 20 (1): 69–131.
- Miller, David Hunter. 1928. *The Drafting of the Covenant*. Volume I. New York: G. P. Putnam's Sons.
- Miller, Elin. 2003. The Use of Targeted Sanctions in the Fight Against International Terrorism – What About Human Right? *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)* 97: 46–51.
- Minear, Larry, David Cortright, Julia Wagler, George A. Lopez in Thomas G. Weiss. 1998. *Toward More Humane and Effective Sanctions Management: Enhancing The Capacity Of The United*

- Nations System*. Providence: Thomas J. Watson Institute for International Studies, Brown University.
- Mingst, Karen A. in Margaret P. Karns. 2000. *The United Nations in the Post-Cold War Era*. 2. izdaja. Boulder: Westview Press.
- Missiroli, Antonio. 2005. The UN Security Council Needs Fewer Europeans and More Europe. *The International Spectator* 40 (4): 41–47.
- Mitrany, David. 1925. *The Problem of International Sanctions*. London: Humphrey Milford, Oxford University Press.
- Miyagawa, Makio. 1992. *Do Economic Sanctions Work?* London: St. Martin's Press.
- Mo, Hsu, A. L. Goodhart, W. Adamkiewicz, Walter Raeburn, Andrew Martin, C. H. M. Waldock in E. Zaslowski. 1949. The Sanctions of International Law. *Transactions of the Grotius Society* 35: 4–23.
- Monnet, Jean. 1978. *Memoirs*. [Prevod iz francoščine Richard Mayne]. Garden City: Doubleday & Company.
- Moran, David R. 1997–1998. No Panacea: Analyzing Sanctions Before Imposition. *Stetson Law Review* 27: 1403–1412.
- Morgan, T. Clifton in Valerie L. Schwebach. 1997. Fools Suffer Gladly: The Use of Economic Sanctions in International Crises. *International Studies Quarterly* 41 (1): 27–50.
- Morgan, T. Clifton, Navin Bapat in Valentin Krustev. 2009. The Threat and Imposition of Economic Sanctions, 1971–2000. *Conflict Management and Peace Science* 26 (1): 92–110.
- Morgan, T. Clifton, Navin Bapat in Yoshiharu Kobayashi. 2014. Threat and Imposition of Economic Sanctions 1945–2005: Updating the TIES Dataset. *Conflict Management and Peace Science* 31 (5): 541–558.
- Morgenthau, Hans J. 2005. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. 7. revidirana izdaja. [Urednika W. David Clinton in Kenneth W. Thompson]. New York: McGraw-Hill.
- Mueller, John in Karl Mueller. 1999. Sanctions of Mass Destruction. *Foreign Affairs* 78 (3): 43–53.
- Müller, Joachim, ur. 2006. *Reforming the United Nations: The Struggle for Legitimacy and Effectiveness*. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Murphy, John. 2002. International Law and the War on Terrorism: The Road Ahead. *US Naval War College International Law Studies* 79: 391–440.
- Murphy, Sean D. 2009. Aggression, Legitimacy and the International Criminal Court. *European Journal of International Law* 20 (4): 1147–1156.
- Murray, Gilbert. 1948. *From the League to U. N.* London: Oxford University Press.
- 1965. A League of Nations: The First Experiment (1939). V *From Collective Security to Preventive Diplomacy*, ur. Joel Larus. 176–186. New York: John Wiley & Sons.
- Napoli, Daniela. 1995. The European Union's Foreign Policy and Human Rights. V *The European Union and Human Rights*, ur. Nanette A. Neuwahl in Allan Rosas. 297–311. Haag; Boston; London: Martinus Nijhoff.
- Narine, Shaun. 1998. Institutional Theory and Southeast Asia: The Case of ASEAN. *World Affairs* 161 (1): 33–47.
- 2008. Forty Years of ASEAN: A Historical Review. *The Pacific Review* 21 (4): 411–429.
- Nasu, Hitoshi. 2009. Who Guards the Guardian? Towards Regulation of the UN Security Council's Chapter VII Powers Through Dialogue. V *Sanctions Accountability and Governance*

- in a Globalised World*, ur. Jeremy Farrall in Kim Rubenstein. 123–142. Cambridge: Cambridge University Press.
- Neframi, Eleftheria. 2010. The Duty of Loyalty: Rethinking its Scope through its Application in the Field of EU External Relations. *Common Market Law Review* 47 (2): 323–359.
- Nettesheim, Martin. 2007. U.N. Sanctions against Individuals – A Challenge to the Architecture of European Union Governance. *Common Market Law Review* 44 (3): 567–600.
- Neuwahl, Nanette A. 1995. The Treaty on European Union: A Step Forward in the Protection of Human Rights? V *The European Union and Human Rights*, ur. Nanette A. Neuwahl in Allan Rosas. 1–22. Haag: Martinus Nijhoff.
- Newnham, Randall E. 2000. More Flies with Honey: Positive Economic Linkage in German *Ostpolitik* from Bismarck to Kohl. *International Studies Quarterly* 44 (1): 73–96.
- Ngobi, James C. 1995. The United Nations Experience with Sanctions. V *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?*, ur. David Cortright in George A. Lopez. 17–27. Boulder: Westview Press.
- Niemeyer, Gerhart. 1952. The Balance-Sheet of the League Experiment. *International Organization* 6 (4): 537–558.
- Nincic, Miroslav in Peter Wallensteen, ur. 1983. *Dilemmas of Economic Coercion: Sanctions in World Politics*. New York: Praeger Publishers.
- Noll, Alfons. 1995. International Telecommunication Union. V *Encyclopedia of Public International Law / Published Under the Auspices of the Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law*, Volume II, ur. Rudolf Bernhardt. 1379–1385. Amsterdam; New York: North-Holland.
- Nollkaemper, André. 2009. The Internationalized Rule of Law. *Hague Journal on the Rule of Law* 1 (1): 74–78.
- Nolte, Georg. 2000. The Limits of the Security Council's Powers and its Functions in the International Legal System: Some Reflections. V *The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law*, ur. Michael Byers. 315–326. Oxford: Oxford University Press.
- Normand, Roger. 1999. A Human Rights Assessment of Sanctions: The Case of Iraq, 1990–1997. V *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects, Especially in the Field of Human Rights, A Multi-disciplinary Approach*, ur. Willem J. M. van Genugten in Gerard A. de Groot. 19–33. Antwerpen: Intersentia.
- Nossal, Kim Richard. 1987. Economic Sanctions in the League of Nations and the United Nations. V *The Utility of International Economic Sanctions*, ur. David Leyton-Brown. 7–21. London: Croom Helm.
- 1989. International Sanctions as International Punishment. *International Organization* 43 (2): 301–322.
- Nusdorfer, Radica in Katarina Vatovec. 2003. Komunitarizacija skupne zunanje in varnostne politike Evropske unije – vedno zgolj možnost ali kdaj tudi realnost? V *Prihodnost Evropske*

unije, ur. Slavko Gaber, Zlatko Šabič in Mitja Žagar. 41–57. Ljubljana: Državni zbor Republike Slovenije.

Nuttall Simon J. 1992. *European Political Co-operation*. Oxford: Clarendon Press.

--- 1997. Two Decades of EPC Performance. V *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, ur. Elfriede Regelsberger, Philippe de Schoutheete de Tervarent in Wolfgang Wessels. 19–40. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Nye, Joseph S. Jr. 2002. *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. Oxford: Oxford University Press.

OAS [Organizacija ameriških držav]. 1960. *Resolution I*. Šesto posvetovalno srečanje ministrov za zunanje zadeve OAS. OEA/Ser.C/II.6. 21. avgust 1960.

--- 1962. *Resolution VI. Exclusion of the Present Government of Cuba from Participation in the Inter-American System*. Osmo posvetovalno srečanje ministrov za zunanje zadeve OAS. Punta del Este, Urugvaj. 22.–31. januar 1962.

--- 1964. *Resolution I. Application of Measures to the Present Government of Cuba*. Deveto posvetovalno srečanje ministrov za zunanje zadeve OAS. Washington, ZDA. 21.–26. julij 1964.

--- 1975. *Resolution I. Freedom of Action of the States Parties to the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance to Normalize or Conduct their Relations with the Republic of Cuba at the Level and in the*

- Manner that Each State Deems Advisable*. Šestnajsto posvetovalno srečanje ministrov za zunanje zadeve OAS. San Jose, Kostarika. 29. julij 1975.
- 1991a. *Resolution 1080. Representative Democracy*. Generalna skupščina OAS. AG/RES. 1080 (XXI-0/91). 5. junij 1991.
- 1991b. *Resolution 567 (Haiti)*. Stalni svet OAS. CP/RES. 567 (870/91). 30. september 1991.
- 1991c. *Resolution 1/91*. Stalni svet OAS. OEA/Ser.F/V.1, MRE/RES.1/91. 2. oktober 1991.
- 1991d. *Resolution 2/91*. Stalni svet. OEA/Ser.F/V.1, MRE/RES.2/91. 8. oktober 1991.
- 1992. *Protocol of Amendments to the Charter of the Organization of American States (A-56)*. / *Protokol o spremembah Ustanovne listine Organizacije ameriških držav (A-56)*. Protokol iz Washingtona. Sprejet 14. decembra 1992, začel veljati 25. septembra 1997.
- O'Brien, James C. 1993. The International Tribunal for Violations of International Humanitarian Law in the Former Yugoslavia. *American Journal of International Law* 87 (4): 639–659.
- O'Connell, Mary Ellen. 2002. Debating the Law of Sanctions. *European Journal of International Law* 13 (1): 63–79.
- 2008. *The Power and Purpose of International Law: Insights from the Theory and Practice of Enforcement*. Oxford: Oxford University Press.
- Odbor ZN za človekove pravice. 1982. General Comment 6: *Article 6 (Right to Life)*. U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 (1994). 30. april 1982.
- 2001. General Comment 29: *Derogations from Provisions of the Covenant during a State of Emergency*. U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001). 24. julij 2001.
- 2007. General Comment 32: *Article 14: Right to Equality Before Courts and Tribunals and to a Fair Trial*. U.N. Doc. CCPR/C/GC/32 (2007). 23. avgust 2007.
- Odbor ZN za ekonomske, socialne in kulturne pravice. 1997. General Comment 8: *The Relationship between Economic Sanctions and Respect for Economic, Social and Cultural Rights*. U.N. Doc. E/C.12/1997/8. 4. december 1997.
- 1999. General Comment 12: *Right to Adequate Food*. U.N. Doc. E/C.12/1999/5. 12. maj 1999.
- Oette, Lutz. 2002. A Decade of Sanctions against Iraq: Never Again! The End of Unlimited Sanctions in the Recent Practice of the UN Security Council. *European Journal of International Law* 13 (1): 93–103.
- Olivier, Clementine. 2004. Human Rights Law and International Fight Against Terrorism: Could Security Council Resolutions Impact on States' Obligations Under International

- Human Rights Law? (Revisiting Security Council Resolution 1373). *Nordic Journal of International Law* 73 (4): 399–419.
- Olsen, Gorm Rye. 2002. The European Union: An *Ad Hoc* Policy with a Low Priority. V *Exporting Democracy: Rhetoric vs. Reality*, ur. Peter J. Schraeder. 131–145. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- O'Meara, Noreen. 2011. »A More Secure Europe of Rights?« The European Court of Human Rights, the Court of Justice of the European Union and EU Accession to the ECHR. *German Law Journal* 12 (10): 1813–1832.
- Oosthuizen, Gabriël H. 1999. Playing the Devil's Advocate: The Security Council is Unbound by Law. *Leiden Journal of International Law* 12 (3): 549–563.
- Oppenheim, Lassa. 1955. *International Law: A Treatise*. Vol. 2, Disputes, War and Neutrality. 7. izdaja. [Urednik H. Lauterpacht]. New York: McKay Company Inc.
- Orakhelashvili, Alexander. 2005. The Impact of Peremptory Norms on the Interpretation and Application of UN Security Council Resolutions. *European Journal of International Law* 16 (1): 59–88.
- 2006. *Peremptory Norms in International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- 2012. Peremptory Norms of the International Community: A Reply to William E. Conklin. *European Journal of International Law* 23 (3): 863–868.
- Ortega, Martin. 2004. The EU and the UN: Strengthening Global Security. V *Global Europe, Report 1, »Effective Multilateralism«: Europe, Regional Security and a Revitalised UN*, ur. Espen Barth Eide. 11–31. Brussels: The Foreign Policy Centre and British Council.
- Osieke, Ebere. 1983. The Legal Validity of Ultra Vires Decisions of International Organizations. *American Journal of International Law* 77 (2): 239–256.
- Österdahl, Inger. 1999. The Continued Relevance of the Collective Security under the UN: The Security Council, Regional Organizations and the General Assembly. *Finnish Yearbook of International Law* 10: 103–140.
- Owen, Mallory. 2012. The Limits of Economic Sanctions Under International Humanitarian Law: The Case of the Congo. *Texas International Law Journal* 48 (1): 103–123.
- Paasivirta, Esa in Allan Rosas. 2002. Sanctions, Countermeasures and Related Actions in the External Relations of the EU: A Search for Legal Frameworks. V *The European Union as an Actor in International Relations*, ur. Enzo Cannizzaro. 207–218. Haag: Kluwer Law International.
- Paasivirta, Esa in Dominic Porter. 2006. EU Coordination at the UN General Assembly and ECOSOC: A View from Brussels, A View from New York. V *The United Nations and the*

- European Union: An Even Stronger Partnership*, ur. Jan Wouters, Frank Hoffmeister in Tom Ruys. 35–48. Haag: T.M.C. Asser Press.
- Paasivirta, Esa in Pieter Jan Kuijper. 2005. Does One Size Fit All?: The European Community and the Responsibility of International Organizations. *Netherlands Yearbook of International Law* 36 (1): 169–226.
- Padelford, Norman J. 1954. Regional Organization and the United Nations. *International Organization* 8 (2): 203–216.
- Pakt Zvezde arabskih držav / The Pact of the League of Arab States*. 1945. Sprejet 22. marca 1945.
- Pakt Društva narodov / The Covenant of the League of Nations*. 1919. Podpisan 28. aprila 1919 (dopolnjen decembra 1924), začel veljati 10. januarja 1920.
- Paladini, Luca. 2011. The European Charter of Fundamental Rights After Lisbon: A »Timid« Trojan Horse in the Domain of the Common Foreign and Security Policy? V *The EU*

- Charter of Fundamental Rights: From Declaration to Binding Instrument*, ur. Giacomo Di Federico. 265–285. Dordrecht: Springer Science&Business Media.
- Pape, Robert A., 1997. Why Economic Sanctions Do Not Work. *International Security* 22 (2): 90–136.
- 1998. Why Economic Sanctions Still Do Not Work. *International Security* 23 (1): 66–77.
- Parker, Karen in Lyn Beth Neylon. 1989. *Jus Cogens*: Compelling the Law of Human Rights. *Hastings International and Comparative Law Review* 12 (2): 411–463.
- Parker, Richard W. 2000a. The Cost Effectiveness of Economic Sanctions. *Law and Policy in International Business* 32 (1): 21–36.
- 2000b. The Problem with Scorecards: How (and How Not) to Measure the Cost-Effectiveness of Economic Sanctions. *Michigan Journal of International Law* 21: 235–294.
- Patel King, Faiza. 1996. Sensible Scrutiny: The Yugoslavia Tribunal's Development of Limits on the Security Council's Powers Under Chapter VII of the Charter. *Emory International Law Review* 10 (2): 509–591.
- Paulus, Andreas L. 2004. Peace through Justice? The Future of the Crime of Aggression in a Time of Crisis. *Wayne Law Review* 50 (1): 1–36.
- 2005. *Jus Cogens* in a Time of Hegemony and Fragmentation: An Attempt at a Re-appraisal. *Nordic Journal of International Law* 74 (3): 297–333.
- 2009. Second Thoughts on the Crime of Aggression. *European Journal of International Law* 20 (4): 1117–1128.
- Pavčnik, Marijan. 2013a. *Argumentacija v pravu: (od življenjskega primera do pravne odločitve)*. 3. spremenjena in dopolnjena izdaja. Ljubljana: GV Založba.
- 2013b. *Teorija prava: prispevek k razumevanju prava*. 4. pregledana in dopolnjena izdaja. Ponatis. Ljubljana: GV Založba.
- Pavčnik, Marijan, Miro Cerar in Aleš Novak. 2012. *Uvod v pravo: (učbenik in gradivo za predavanja, seminar, vaje)*. 2. pregledana, spremenjena in dopolnjena izdaja. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Pavliha, Marko. 2012. Essay on Ethics in International Maritime Law. *European Transport Law* 47 (5): 461–472.
- Pavoni, Riccardo. 1999. UN Sanctions in EU and National Law: The *Centro-Com* Case. *The International and Comparative Law Quarterly* 48 (3): 582–612.
- Payandeh, Mehrdad in Heiko Sauer. 2009. European Union: UN Sanctions and EU Fundamental Rights. *International Journal of Constitutional Law* 7 (2): 306–315.
- Pease, Kelly-Kate S. 2012. *International Organizations: Perspectives on Governance in the Twenty-First Century*. 5. izdaja. Boston: Longman.
- Pech, Laurent. 2010. »A Union Founded on the Rule of Law«: Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law. *European Constitutional Law Review* 6 (3): 359–396.
- Peksen, Dursun. 2009. Better or Worse? The Effect of Economic Sanctions on Human Rights. *Journal of Peace Research* 46 (1): 59–77.
- Pellet, Alain. 1991. Conclusions. V *Les aspects juridique de la crise et de la guerre du Golf*, ur. Brigitte Stern. 487–495. Paris: Montchrestien.
- Perez-Aznar, Facundo. 2010. *Countermeasures in the WTO Dispute Settlement System: An Analysis of their Characteristics and Procedure in the Light of General International Law*. Geneva: Institut

Universitaire de Hautes Etudes Internationales / Graduate Institute of International Studies.

- Pernice, Ingolf. 2008. The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights. V *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty*, ur. Stefan Griller in Jacques Ziller. 235–256. Vienna: Springer.
- 2009. The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action. *Columbia Journal of European Law* 15 (3): 349–407.
- Perrin de Brichambaut, Marc. 2000. The Role of the United Nations Security Council in the International Legal System. V *The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law*, ur. Michael Byers. 269–276. Oxford: Oxford University Press.
- Petculescu, Ioana. 2005. The Review of the United Nations Security Council Decisions by the International Court of Justice. *Netherlands International Law Review* 52 (2): 167–195.
- Petersmann, Ernst-Ulrich. 1997. How to Reform the UN System? Constitutionalism, International Law, and International Organizations. *Leiden Journal of International Law* 10 (3): 421–474.
- 1998. How to Promote the International Rule of Law? Contributions by the World Trade Organization Appellate Review System. *Journal of International Economic Law* 1 (1): 25–48.
- Petrič, Ernest. 1980. Nekateri komparativni vidiki mednarodnih organizacij. *Teorija in praksa* 17 (9): 1120–1134.
- 2010. *Zunanja politika: osnove teorije in praksa*. Mengeš; Ljubljana: Center za evropsko prihodnost; Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti.
- 2013. *Foreign Policy: From Conception to Diplomatic Practice*. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Picchio Forlati, Laura. 2004. The Legal Core of International Economic Sanctions. V *Les sanctions économiques en droit international / Economic Sanctions in International Law*, ur. Laura Picchio Forlati in Linos-Alexander Sicilianos. Collected Courses of the Hague Academy of International Law / Recueil des cours de l'Académie de Droit International de la Haye 23: 99–207. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Picchio Forlati, Laura in Linos-Alexander Sicilianos, ur. 2004. *Les sanctions économiques en droit international / Economic Sanctions in International Law*. Collected Courses of the Hague

- Academy of International Law / Recueil des cours de l'Académie de Droit International de la Haye 23. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Pijpers, Alfred, Elfriede Regelsberger in Wolfgang Wessels, ur. 1988. *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe?* Dordrecht: Martinus Nijhoff.
- Piris, Jean-Claude. 2010. *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pogačnik, Miha. 1997a. *Jus cogens v mednarodnem pravu*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.
- 1997b. Koncept obveznosti *erga omnes* v sodobnem mednarodnem pravu. *Zbornik znanstvenih razprav* 57: 295–322.
- 1998. Imperativne norme občega mednarodnega prava. *Zbornik znanstvenih razprav* 58: 281–308.
- Pogodba iz Nice, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, Pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte*. 2001. UL C 80. Podpisana 26. februarja 2001, začela veljati 1. februarja 2003.
- Pogodba o delovanju Evropske unije*. 2012. UL C 326, 26. oktober 2012, 47–199, prečiščena različica.
- Pogodba o Evropski uniji*. 2012. UL C 326, 26. oktober 2012, 13–45, prečiščena različica.
- Pogodba o prijateljstvu in sodelovanju v jugovzhodni Aziji / Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*. 1976. Podpisana 24. februarja 1976 v Baliju, začela veljati 21. junija 1976.
- Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (Rimska pogodba)*. 1957. Podpisana 25. marca 1958, začela veljati 1. januarja 1958.
- Poli, Sara in Maria Tzanou. 2009. The *Kadi* Rulings: A Survey of the Literature. *Yearbook of European Law* 28 (1): 533–558.
- Popovski, Vesselin in Trudy Fraser, ur. 2014. *The Security Council as Global Legislator*. London: Routledge.
- Porretto, Gabriele. 2008. The European Union: Counter-Terrorism Sanctions Against Individuals and Human Rights Protection. V *Fresh Perspectives on the »War on Terror«*, ur. Miriam Gani in Penelope Mathew. 235–268. Canberra: ANU E Press.
- Portela, Clara. 2005. Where and Why Does the EU Impose Sanctions? *Politique Européenne* 17: 83–111.
- 2007. The EU's »Sanctions Paradox«. *Stiftung Wissenschaft und Politik Comments* 18. Dostopno prek <http://www.swp->

- berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2007C18_Portela_ks.pdf> (15. 3. 2015).
- 2010a. *European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why Do They Work?* London: Routledge.
- 2010b. National Implementation of United Nations Sanctions: Towards Fragmentation. *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis* 65 (1): 13–30.
- 2010c. The Perception of the European Union in Southeast Asia: Low Priority Statuses and Selectivity. *Asia Europe Journal* 8 (2): 149–160.
- 2011. The European Union and Belarus: Sanctions and Partnership? *Comparative European Politics* 9 (4): 486–505.
- 2012. The EU Sanctions Operation in Syria: Conflict Management by Other Means. *UNISCI Discussion Papers* 30. Dostopno prek <<http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=154474>> (15. 3. 2015).
- Portela, Clara in Pascal Vennesson. 2013. Sanctions and Embargoes in EU–Asia Relations. V *The Palgrave Handbook of EU-Asia Relations*, ur. Thomas Christiansen, Emil Kirchner in Philomena B. Murray. 198–210. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Posner, Eric. 2012. Some Skeptical Comments on Beth Simmons's Mobilizing for Human Rights. *New York University Journal of International Law and Politics* 44 (3): 819–831.
- Postel-Vinay, Karoline. 2008. The Historicity of European Normative Power. V *EU Foreign Policy in a Globalized World: Normative Power and Social Preferences*, ur. Zaki Laïdi. 38–47. London: Routledge.
- Potocki, Rodger. 2011. Belarus: A Tale of Two Elections. *Journal of Democracy* 22 (3): 49–63.
- Program Združenih narodov za okolje. 2007. *Sudan: Post-Conflict Environmental Assessment*. Nairobi: UNEP. Dostopno prek <http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/UNEP_Sudan_1_89_0.pdf> (15. 3. 2015).
- Prost, Kimberly. 2012. Fair Process and the Security Council: A Case for the Office of the Ombudsperson. V *Counter-Terrorism: International Law and Practice*, ur. Ana María Salinas de Frías, Katja LH Samuel in Nigel D. White. 409–424. Oxford: Oxford University Press.
- Prost, Mario in Paul Kingsley Clark. 2006. Unity, Diversity and Fragmentation of International Law: How Much Does the Multiplication of International Organizations Really Matter? *Chinese Journal of International Law* 5 (2): 341–370.
- Protokol o ustanovitvi Mirovnega in varnostnega sveta Afriške unije / Protocol relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union*. 2002. Sprejet na prvem rednem zasedanju Skupščine Afriške unije 9. julija 2002.
- Protokol št. 14 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki spreminja nadzorni sistem Konvencije*. 2004. Council of Europe Treaty Series 194. Zakon o ratifikaciji Protokola št. 14 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki spreminja nadzorni

sistem Konvencije (MPKVCP). Uradni list RS, št. 49/05, MP, št. 7/05. Podpisan 13. maja 2004, začel veljati 1. junija 2010.

Provost, René. 1992. Starvation as a Weapon: Legal Implications of the United Nations Food Blockade Against Iraq and Kuwait. *Columbia Journal of Transnational Law* 30 (3): 577–639.

--- 2005. *International Human Rights and Humanitarian Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Puissochet, Jean-Pierre. 1997. The Court of Justice and International Action by the European Community: The Example of the Embargo Against the Former Yugoslavia. *Fordham International Law Journal* 20 (5): 1557–1576.

Quigley, John. 1996. The »Privatization« of Security Council Enforcement Action: A Threat to Multilateralism. *Michigan Journal of International Law* 17 (2): 249–283.

Raffo, Veronica I., Chandra Lekha Sriram, Peter J. Spiro in Thomas J. Biersteker. 2007. Introduction: International Law and International Politics – Old Divides, New Developments. V *International Law and International Relations: Bridging Theory and Practice*, ur.

- Thomas J. Biersteker, Peter J. Spiro, Chandra Lekha Sriram in Veronica I. Raffo. 1–23. London; New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- Rakovec, Marko, Tjaša Tanko in Matevž Pezdirc. 2012. Kaznivo dejanje agresije. *Pravnik* 67 (3–4): 199–228.
- Reinisch, August. 2001a. Developing Human Rights and Humanitarian Law Accountability of the Security Council for the Imposition of Economic Sanctions. *American Journal of International Law* 95 (4): 851–872.
- 2001b. Securing the Accountability of International Organizations. *Global Governance* 7 (2): 131–149.
- Reisman, W. Michael. 1993. The Constitutional Crisis in the United Nations. *American Journal of International Law* 87 (1): 83–100.
- 1995. Haiti and the Validity of International Action. *American Journal of International Law* 89 (1): 82–84.
- Reisman, W. Michael in Douglas L. Stevick. 1998. The Applicability of International Law Standards to United Nations Economic Sanctions Programmes. *European Journal of International Law* 9 (1): 86–141.
- Renwick, Robin. 1981. *Economic Sanctions*. Cambridge: Center for International Affairs, Harvard University.
- Rettman, Andrew. 2012. France: Slovene got Belarus firm off the hook. *EUobserver.com*. 23. marec 2012. Dostopno prek <<http://euobserver.com/foreign/115692>> (15. 3. 2015).
- 2013. EU unlikely to impose Ukraine sanctions. *EUobserver.com*. 1. december 2013. Dostopno prek <<http://euobserver.com/foreign/122301>> (15. 3. 2015).
- Reus-Smit, Christian, ur. 2004. *The Politics of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reuter, Paul. 1958. *International Institutions*. [Prevod J. M. Chapman]. New York: Rinehart and Company.
- Ribot, Alexandre. 1936. *Journal d'Alexandre Ribot et correspondences inédites, 1914–1922*. Pariz: Plon.
- Rich Kaplowitz, Donna. 1998. *Anatomy of a Failed Embargo: U.S. Sanctions Against Cuba*. Boulder: Lynne Rienner.
- Richardson, John. 2002. The European Union in the World: A Community of Values. *Fordham International Law Journal* 26 (1): 12–35.
- Richmond, Daphné. 2003. Normativity in International Law: The Case of Unilateral Humanitarian Intervention. *Yale Human Rights and Development Law Journal* 6 (1): 45–80.
- Richmond, Oliver P. 2002. *Maintaining Order, Making Peace*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- 2005. *The Transformation of Peace*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- 2008. *Peace in International Relations*. London: Routledge.
- Rifaat, Ahmed M. 1979. *International Aggression: A Study of the Legal Concept: Its Development and Definition in International Law*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Rimski statut Mednarodnega kazenskega sodišča*. 1998. Zakon o ratifikaciji Rimskega statuta Mednarodnega kazenskega sodišča, Uradni list RS, št. 101/01, MP, št. 29/01 – MRSMSKS. Sprejet 17. julija 1998, začel veljati 1. julija 2002.
- Ripol Carulla, Santiago. 2003. *El desarrollo de la potestad sancionadora del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: contribución al estudio del concepto de sanción internacional*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.

- Ristuccia, Cristiano Andrea. 2000. The 1935 Sanctions against Italy: Would Coal and Oil have made a Difference? *European Review of Economic History* 4 (1): 85–110.
- Rittberger, Volker. 1995. Theory of International Organizations. V *United Nations: Law, Policies and Practice*, Volume II, ur. Rüdiger Wolfrum. 760–770. 2. izdaja. München: Verlag C. H. Beck.
- Rittberger, Volker, Bernhard Zangl in Matthias Staisch. 2006. *International Organization: Polity, Politics and Policies*. [Prevod Antoinette Groom]. New York: Palgrave Macmillan.
- Röben, Volker. 2010. The Enforcement Authority of International Institutions. V *The Exercise of Public Authority by International Institutions*, ur. Armin von Bogdandy, Rüdiger Wolfrum, Jochen von Bernstorff, Philipp Dann in Matthias Goldmann. 819–842. Berlin; Heidelberg: Springer-Verlag.
- Roberts, Ken. 1995. Second-Guessing the Security Council: the International Court of Justice and its Powers of Judicial Review. *Pace International Law Review* 7 (2): 281–327.
- Rochester, J. Martin. 1986. The Rise and Fall of International Organization as a Field of Study. *International Organization* 40 (4): 777–813.
- Roosevelt, Eleanor. 2003. The Universal Declaration of Human Rights, December 9, 1948. V *Ripples of Hope: Great American Civil Rights Speeches*, ur. Josh Gottheimer. 201–204. New York: Basic Civitas Books.
- Rosamond, Ben. 2005. Conceptualizing the EU Model of Governance in World Politics. *European Foreign Affairs Review* 10 (4): 463–478.
- Rosand, Eric. 2003. Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the Fight against Terrorism. *American Journal of International Law* 97 (2): 333–341.
- 2004. The Security Council's Efforts to Monitor the Implementation of Al Qaeda/Taliban Sanctions. *American Journal of International Law* 98 (4): 745–763.
- 2005. The Security Council as »Global Legislator«: *Ultra Vires* or Ultra Innovative? *Fordham International Law Journal* 28 (3): 542–590.
- Rosas, Allan. 1991. Human Rights at Risk in Situations of Internal Violence and Public Emergency: Towards Common Minimum Standards. V *The Future of Human Rights Protection in a Changing World: Essays in Honour of Torkel Opsahl*, ur. Asbjørn Eide in Jan Helgesen. 165–181. Oslo: Norwegian University Press.
- 2011a. Is the EU a Human Rights Organisation? *Centre for the Law of EU External Relations Working Paper 1*. Dostopno prek <<http://www.asser.nl/media/1624/cleer-wp-2011-1-rosas.pdf>> (15. 3. 2015).
- 2011b. Terrorist Listings and the Rule of Law: The Role of the EU Courts. *EUI Working Paper* 31. Dostopno prek

- <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/17894/RSCAS_2011_31.pdf?sequence=1> (15. 3. 2015).
- 2012. Counter-Terrorism and the Rule of Law: Issues of Judicial Control. V *Counter-Terrorism: International Law and Practice*, ur. Ana María Salinas de Frías, Katja LH Samuel in Nigel D. White. 83–110. Oxford: Oxford University Press.
- Rosas, Allan in Lorna Armati. 2012. *EU Constitutional Law: An Introduction*. 2. revidirana izdaja. Oxford: Hart Publishing.
- Rosas, Allan in Pär Stenbäck. 1987. The Frontiers of International Humanitarian Law. *Journal of Peace Research* 24 (3): 219–236.
- Rose, Euclid A. 2005. From a Punitive to a Bargaining Model of Sanctions: Lessons from Iraq. *International Studies Quarterly* 49 (3): 459–479.
- Rosen, Allen. 1993. Canada's Use of Economic Sanctions for Political and Human Rights Purposes. *University of Toronto Faculty of Law Review* 51 (1): 1–53.
- Rosensweig, Laurie. 1995. United Nations Sanctions: Creating a More Effective Tool for the Enforcement of International Law. *Austrian Journal of Public and International Law* 48: 161–195.
- Ross, Alf. 1950. *Constitution of the United Nations: Analysis of Structure and Function*. New York: Rinehart.
- Rowan-Robinson, Henry. 1936. *Sanctions Begone: A Plea and a Plan for the Reform of the League*. London: William Clowes.
- Royal Institute of International Affairs. 1938. *International Sanctions: A Report by a Group of Members of the Royal Institute of International Affairs*. London: Oxford University Press.
- Saliba, Aziz Tuffi. 2012. Is the Security Council *Legibus Solutus*? An Analysis of the Legal Restraints of the UNSC. *Michigan State International Law Review* 20 (2): 401–419.
- Sands, Phillippe. 1993. Enforcing Environmental Security: The Challenges of Compliance with International Obligations. *Journal of International Affairs* 46 (2): 367–390.
- 1995. *Principles of International Environmental Law*. 2. izdaja. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2001. Turtles and Torturers: The Transformation of International Law. *New York University International Law and Politics* 33: 527–559.
- 2005. *Lawless World, America and the Making and Breaking of Global Rules*. London: Allen Lane.
- Sands, Phillippe in Pierre Klein. 2009. *Bowett's Law of International Institutions*. 6. izdaja. London: Sweet & Maxwell.
- Sankcijski odbor (Varnostnega sveta Združenih narodov v skladu z resolucijama 1267 (1999) in 1989 (2011) glede Al Kaide ter z njo povezanih posameznikov in entitet). 2013. *Guidelines of the Committee for the Conduct of its Work. Adopted on 7 November 2002, as amended on 10 April 2003, 21 December 2005, 29 November 2006, 12 February 2007, 9 December 2008, 22 July 2010, 26 January 2011, 30 November 2011, and 15 April 2013*. Dostopno prek <http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines.pdf> (15. 3. 2015).
- Santer, Jacques. 1998. *The EU in the 21st Century: Political Dwarf or World Actor?* Speech. The Bologna Centre of the Johns Hopkins University. Bologna. 23. april 1998. Dostopno prek <europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-98-80_en.pdf> (15. 3. 2015).
- Santos Vara, Juan. 2006. La indefensión de los particulares frente a las sanciones del Consejo de Seguridad: el reconocimiento de la competencia de los tribunales internos para controlar

- las resoluciones del Consejo de Seguridad en relación con el *ius cogens*. *Revista General de Derecho Europeo* 11: 1–23.
- 2011. The Consequences of *Kadi*: Where the Divergence of Opinion between EU and International Lawyers Lies? *European Law Journal* 17 (2): 252–274.
- Sarooshi, Danesh. 1996. The Legal Framework Governing United Nations Subsidiary Organs. *British Yearbook of International Law* 67 (1): 413–478.
- 1998. The Powers of the United Nations International Criminal Tribunals. *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 2 (1): 141–167.
- 2000. The United Nations Collective Security and the Establishment of Peace. *Current Legal Problems* 53 (1): 621–645.
- 2003. *The United Nations and the Development of Collective Security: The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*. Oxford: Clarendon Press.
- 2005. *International Organizations and Their Exercise of Sovereign Powers*. Oxford: Oxford University Press.
- Sarvarian, Arman. 2014. The *Kadi II* Judgment of the Court of Justice of the European Union: Implications for Judicial Review of UN Security Council Resolutions. V *Kadi on Trial: A Multifaceted Analysis of the Kadi Trial*, ur. Matej Avbelj, Filippo Fontanelli in Giuseppe Martinico. 95–107. London: Routledge.
- Saul, Ben. 2005. Attempts to Define »Terrorism« in International Law. *Netherlands International Law Review* 52 (1): 57–83.
- Schachter, Oscar. 1964. The Quasi-Judicial Role of the UN Security Council and the General Assembly. *American Journal of International Law* 58 (4): 960–965.
- Scharf, Michael P. 2004. Defining Terrorism as the Peacetime Equivalent of War Crimes: Problems and Prospects. *Case Western Reserve Journal of International Law* 36 (2/3): 359–374.
- Scharf, Michael P. in Joshua L. Dorosin. 1993. Interpreting UN Sanctions: The Rulings and Role of the Yugoslavia Sanctions Committee. *Brooklyn Journal of International Law* 19 (3): 771–827.
- Scheeck, Laurent. 2005. The Relationship between the European Courts and Integration through Human Rights. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 65: 837–

- 885.žScheinin, Martin. 2010. Is the ECJ Ruling in *Kadi* Incompatible with International Law? *Yearbook of European Law* 28: 637–653.
- Scheipers, Sibylle in Daniella Sicurelli. 2007. Normative Power Europe: A Credible Utopia? *Journal of Common Market Studies* 45 (2): 435–457.
- Schermers, Henry G. in Niels M. Blokker. 2011. *International Institutional Law: Unity within Diversity*. 5. revidirana izdaja. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Schlesinger, Stephen C. 2003. *Act of Creation: The Founding of the United Nations: A Story of Superpowers, Secret Agents, Wartime Allies and Enemies, and Their Quest for a Peaceful World*. Cambridge: Westview, Perseus Books Group.
- Schmid, Alex. 2004. Terrorism – The Definitional Problem. *Case Western Reserve Journal of International Law* 36 (2/3): 375–419.
- Schoenbaum, Thomas J. 2006 *International Relations: The Path not Taken: Using International Law to Promote World Peace and Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schott, Jared. 2007. Chapter VII as Exception: Security Council Action and the Regulative Ideal of Emergency. *Northwestern Journal of International Human Rights* 6 (1): 24–80.
- Schreuer, Christoph. 1995. Regionalism v. Universalism. *European Journal of International Law* 6 (1): 477–499.
- Schrijver, Nico. 1994. The Use of Economic Sanctions by the UN Security Council: An International Law Perspective. V *International Economic Law and Armed Conflict*, ur. Harry H. G. Post. 123–161. Dordrecht & Boston: M. Nijhoff.
- 2006. The Future of the Charter of the United Nations. *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 10 (1): 1–34.
- Schumanova deklaracija*. 1950. 9. maj 1950. Dostopno prek <http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_sl.htm> (15. 3. 2015).
- Schütze, Robert. 2009. On »Federal« Ground: The European Union as an (Inter)national Phenomenon. *Common Market Law Review* 46 (4): 1069–1105.
- Schweigman, David. 2001. *The Authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter: Legal Limits and the Role of the International Court of Justice*. Haag; Boston: Kluwer Law International.
- Schweller, Randall L. in David Priess. 1997. A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate. *Mershon International Studies Review* 41 (1): 1–32.
- Scott, Craig, Francis Chang, Peter Copeland, Jasminka Kalajdzic, Paul Mitchell in Abid Qureshi. 1994. A Memorial for Bosnia: Framework of Legal Arguments Concerning the Lawfulness

- of the Maintenance of the United Nations Security Council's Arms Embargo on Bosnia and Herzegovina. *Michigan Journal of International Law* 16: 1–140.
- Scott, George. 1973. *The Rise and Fall of the League of Nations*. New York: Macmillan Publishing Co.
- Scott, Shirley V. 1994. International Law as Ideology: Theorizing the Relationship between International Law and International Politics. *European Journal of International Law* 5 (1): 313–325.
- 2004. *International Law in World Politics: An Introduction*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Segal, Ronald, ur. 1964. *Sanctions against South Africa: [papers presented to the International Conference on Economic Sanctions against South Africa, London, 14-17 April, 1964]*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Segall, Anna. 1999. Economic Sanctions: Legal and Policy Constraints. *International Review of the Red Cross* 836: 763–784.
- Shagabudinova, Ella in Jeffrey Berejikian. 2007. Deploying Sanctions while Protecting Human Rights: Are Humanitarian »Smart« Sanctions Effective? *Journal of Human Rights* 6 (1): 59–74.
- Shaw, Carolyn M. 2004. *Cooperation, Conflict, and Consensus in the Organization of American States*. New York: Palgrave MacMillan.
- Shaw, Malcolm N. 1997. The Security Council and the International Court of Justice: Judicial Drift and Judicial Function. V *The International Court of Justice: Its Future Role after Fifty Years*, ur. A. S. Muller, David Raič in Johanna M. Thuránszky. 219–259. Haag: Kluwer Law International.
- 2008. *International Law*. 6. izdaja. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shehabaldin, Ahmed in William M. Laughlin. 1999. Economic Sanctions against Iraq: Human and Economic Costs. *International Journal of Human Rights* 3 (4): 1–18.
- Shraga, Daphna. 2011. The Security Council and Human Rights: From Discretion to Promise to Obligation to Protect. V *Securing Human Rights?: Achievements and Challenges of the UN Security Council*, ur. Bardo Fassbender. 8–35. Oxford: Oxford University Press.
- Sicilianos, Linos-Alexander. 2004. Sanctions institutionnelles et contre-mesures: tendances récentes. V *Les sanctions économiques en droit international / Economic Sanctions in International Law*, ur. Laura Picchio Forlati in Linos-Alexander Sicilianos. Collected Courses of the

- Hague Academy of International Law / Recueil des cours de l'Académie de Droit International de la Haye 23: 3–98. Leiden: Martinus Nijhoff.
- 2010. Countermeasures in Response to Grave Violations of Obligations owed to the International Community as a Whole. V *The Law of International Responsibility*, ur. James Crawford, Alain Pellet in Simon Olleson. 1137–1148. Oxford: Oxford University Press.
- Simma, Bruno. 2004. Introduction: Fragmentation in a Positive Light. *Michigan Journal of International Law* 25 (4): 845–848.
- Simmons, Beth A. 2001. International Law and International Relations: Scholarship at the Intersection of Principles and Politics. *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)* 95: 271–279.
- 2009. *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Simmons, Beth A. in Richard H. Steinberg, ur. 2006. *International Law and International Relations: An International Organization Reader*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Simon, Denys in Flavien Mariatte. 2005. Le Tribunal de première instance des Communautés: Professeur de droit international? *Europe* 12: 6–12.
- Simons, Geoff. 1999. *Imposing Economic Sanctions: Legal Remedy or Genocidal Tool?* London: Pluto Press.
- Simpson, Gerry. 2000. The Situation on the International Legal Theory Front: The Power of Rules and the Rule of Power. *European Journal of International Law* 11 (2): 439–464.
- 2001. Two Liberalisms. *European Journal of International Law* 12 (3): 537–571.
- 2004. *Great Powers and Outlaw States: Unequal Sovereigns in the International Legal Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sjursen, Helene. 2001. The Common Foreign and Security Policy: Limits of Intergovernmentalism and the Search for a Global Role. V *Making Policy in Europe*, ur. Svein S. Andersen in Kjell A. Eliassen. 2. izdaja. 187–205. London: SAGE Publications.
- 2006. The EU as a »Normative« Power: How Can this Be? *Journal of European Public Policy* 13 (2): 235–251.
- Skubiszewski, Krzysztof. 1996. The International Court of Justice and the Security Council. V *Fifty Years of the International Court of Justice: Essays in Honour of Sir Robert Jennings*, ur. Vaughan Lowe in Małgosia Fitzmaurice. 606–629. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skupščina Društva narodov. 1947. Resolution for the Dissolution of the League of Nations, Adopted by the Assembly on April 18, 1946. *International Organization* 1 (1): 246–251.
- Slaughter, Anne-Marie. 2005. Security, Solidarity, and Sovereignty: The Grand Themes of UN Reform. *American Journal of International Law* 99 (3): 619–631.
- 2013. International Law and International Relations Theory: Twenty Years Later. V *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations: The State of Art*, ur. Jeffrey L. Dunoff in Mark A. Pollack. 613–625. Cambridge: Cambridge University Press.
- Slaughter Burley, Anne-Marie. 1993. International Law and International Relations Theory: A Dual Agenda. *American Journal of International Law* 87 (2): 205–239.
- Slaughter, Anne-Marie, Andrew S. Tulumello in Stepan Wood. 1998. International Law and International Relations Theory: A New Generation of Interdisciplinary Scholarship. *American Journal of International Law* 92 (3): 367–397.

- Slovar slovenskega knjižnega jezika*. 2014. Inštitut za slovenski jezik Frana Ramovša ZRC SAZU. Druga, dopolnjena in deloma prenovljena izdaja. Knjiga 2: Pe–Ž. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Smith, Alastair. 1996. The Success and Use of Economic Sanctions. *International Interactions* 21 (3): 229–245.
- Smith, Courtney B. 2006. *Politics and Process at the United Nations: The Global Dance*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Smith, Karen E. 2000. The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern? *The International Spectator* 23 (2): 11–28.
- 2001. The EU, Human Rights and Relations with Third Countries: »Foreign Policy« With an Ethical Dimension? V *Ethics and Foreign Policy*, ur. Karen E. Smith in Margot Light. 185–203. Cambridge: Cambridge University Press
- 2005. Beyond the Civilian Power Debate. *Politique Européenne* 1 (17): 63–82.
- 2006. Speaking with One Voice? European Union Co-ordination on Human Rights Issues at the United Nations. *Journal of Common Market Studies* 44 (1): 113–137
- 2008. *The European Union Foreign Policy in a Changing World*. 2. izdaja. Cambridge: Polity Press.
- Smith, Michael E. 2004. *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Michael E. in Mark Webber. 2008. Political Dialogue and Security in the European Neighbourhood: The Virtues and Limits of »New Partnership Perspectives«. *European Foreign Affairs Review* 13 (1): 73–95.
- Snell, Jukka. 2008. »European Constitutional Settlement«, an Ever-closer Union, and the Treaty of Lisbon: Democracy or Relevance? *European Law Review* 33 (5): 619–642.
- Snoj, Marko. 2009. *Slovenski etimološki slovar*. 2., pregledana in dopolnjena izdaja. Ljubljana: Modrijan.
- Sohn, Louis B. 1964. Expulsion or Forced Withdrawal from an International Organization. *Harvard Law Review* 77 (8): 1381–1425.
- Solash, Richard in Rikard Jozwiak. 2012. Why Did Slovenia Spare Belarusian Mogul From EU Sanctions? *Radio Free Europe Radio Liberty*. Dostopno prek <http://www.rferl.org/content/whats_behind_slovenia_efforts_to_spare_belarus_chizh_eu_sanctions_minsk_lukashenko/24498166.html> (15. 3. 2015).
- Sorel, Jean-Marc. 2003. Some Questions About the Definition of Terrorism and the Fight Against Its Financing. *European Journal of International Law* 14 (2): 365–378.
- Spaak, Paul Henri. 1959. Problems Facing the West. *University of Pennsylvania Law Review* 107 (8): 1085–1097.
- Spaventa, Eleanor. 2008a. Fundamental Rights and the Interface between Second and Third Pillar. V *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape*, ur. Alan Dashwood in Marc Mareceau. 129–151. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2008b. Fundamental What? The Difficult Relationship between Foreign Policy and Fundamental Rights. V *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals*, ur. Marise Cremona in Bruno de Witte. 233–256. Oxford; Portland: Hart Publishing.
- 2009. Case T-256/07, *People's Mojahedin Organization of Iran v. Council*, judgment of the Court of First Instance of 23 October 2008. Case T-284/08, *People's Mojahedin Organization of Iran*

- v. Council*, judgment of the Court of First Instance of 4 December 2008. *Common Market Law Review* 46 (4): 1239–1263.
- Sponeck, H. C. Graf. 2002. Sanctions and Humanitarian Exemptions: A Practitioner's Commentary. *European Journal of International Law* 13 (1): 81–87.
- Sporazum o partnerstvu med članicami skupine afriških, karibskih in pacifiških držav na eni strani ter Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na drugi, podpisan v Cotonouju dne 23. junija 2000.* 2000. UL L 317, 15. december 2000. 3–353.
- Spremembe Rimskega statuta Mednarodnega kazenskega sodišča.* 2010. Zakon o ratifikaciji Sprememb Rimskega statuta Mednarodnega kazenskega sodišča, Kampala, 10. in 11. junij 2010, Uradni list RS, št. 71/13, MP, št. 13/13. Sprejete 10. in 11. junija 2010.
- Spremembe Statuta Haaške konference.* 2005. Uredba o ratifikaciji Sprememb Statuta Haaške konference, sprejetih na dvajsetem diplomatskem zasedanju 30. junija 2005. Uradni list RS, št. 12/06, MP, št. 3/06.
- Stein, Eric. 1983. European Political Cooperation (EPC) as a Component of the European Foreign Affairs System. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 43: 49–69.
- Steiner, Henry J., Philip Alston in Ryan Goodman. 2007. *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals: Text and Materials*. 3. izdaja. Oxford: Oxford University Press.
- Stenhammar, Fredrik. 2010. United Nations Targeted Sanctions, the International Rule of Law and the European Court of Justice's Judgment in *Kadi* and *al-Barakaat*. *Nordic Journal of International Law* 79 (1): 113–140.
- Stettinius, Edward Reilly. 1969. *Charter of the United Nations: Report to the President on the Results of the San Francisco Conference by the Chairman of the United States Delegation, the Secretary of State*. New York: Greenwood Press.
- Stiles, Kendall W. in Adam Thayne. 2006. Compliance with International Law: International Law on Terrorism at the United Nations. *Cooperation and Conflict* 41 (2): 153–176.
- Stokke, Olav Schram, Jon Hovi in Geir Ulfstein, ur. 2005. *Implementing the Climate Regime: International Compliance*. London: Earthscan.
- Stromseth, Jane E. 2003. An Imperial Security Council? Implementing Security Council Resolutions 1373 and 1390. The Security Council's Counter-Terrorism Role: Continuity and Innovation. *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)* 97: 41–45.
- Sur, Serge. 1993. Sécurité collective et rétablissement de la paix: la résolution 687 (3 Avril 1991) dans l'affaire du Golfe. V *The Development of the Role of the Security Council / Le développement du rôle du Conseil de Sécurité, Académie de droit international de La Haye colloque, La Haye, 21-23 juillet 1992*, ur. René-Jean Dupuy. 13–40. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Svet (Evropske unije). 1982a. Uredba Sveta (EGS) št. 596/82 z dne 15. marca 1982 o spremembi uvoznega sistema za nekatere proizvode s poreklom iz Sovjetske zveze. UL L 72, 16. marec 1982. 15–18.
- 1982b. Uredba Sveta (EGS) št. 877/82 z dne 16. aprila 1982 o ustavitvi uvoza za vse proizvode s poreklom iz Argentine. UL L 102, 16. april 1982. 1–2.
- 1986. *Deklaracija človekovih pravic*. Srečanje zunanjih ministrov. Bruselj, 21. julij 1986. Dostopno prek
<<http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=LK9yPhMLvLLnMQhTQ6vY>

KWP4cv1pytVXyTfTphQ2Qjn1pL0r0rcs!1139521418?docId=151326&cardId=151326>
(15. 3. 2015).

- 1990a. Uredba Sveta (EGS) št. 2340/90 z dne 8. avgusta 1990 o preprečevanju trgovine med Skupnostjo ter Irakom in Kuvajtom. UL L 213, 9. avgust 1990. 1–2.
- 1990b. Uredba Sveta (EGS) št. 3155/90 z dne 29. oktobra 1990 o razširitvi in spremembi Uredbe (EGS) št. 2340/90 o preprečevanju trgovine med Skupnostjo ter Irakom in Kuvajtom. UL L 304, 1. november 1990. 1–4.
- 1993. Uredba Sveta (EGS) št. 990/93 z dne 26. aprila 1993 o menjavi med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Zvezno republiko Jugoslavijo (Srbija in Črna gora). UL L 102, 28. april 1993. 14–16.
- 1996. Skupno stališče o Burmi/Myanmaru z dne 28. oktobra 1996, ki ga je Svet določil na podlagi J.2 člena Pogodbe o Evropski uniji (96/635/SZVP). UL L 287, 8. november 1996. 1–2.
- 1999a. Skupno stališče z dne 16. aprila 1999 Sveta na podlagi člena J.2 Pogodbe o Evropski uniji o Libiji (1999/261/SZVP). UL L 103, 20. april 1999. 1.
- 1999b. Skupno stališče z dne 10. maja 1999 Sveta na podlagi člena 15 Pogodbe o Evropski uniji o dodatnih omejevalnih ukrepih proti Zvezni republici Jugoslaviji. UL L 123, 13. maj 1999. 1–2.
- 1999c. Uredba Sveta (ES) št. 1294/1999 z dne 15. junija 1999 o zamrznitvi kapitala in prepovedi vlaganj v zvezi z Zvezno republiko Jugoslavijo (ZRJ) in o razveljavitvi uredb (ES) št. 1295/98 in (ES) št. 1607/98. UL L 153, 19. junij 1999. 63–82.
- 2000. Uredba Sveta (ES) št. 2488/2000 z dne 10. novembra 2000 o obranitvi zamrznjenosti sredstev Miloševiću in z njim povezanim osebam in razveljavitvi uredb (ES) št. 1294/1999 in (ES) št. 607/2000 ter člena 2 Uredbe (ES) št. 926/98. UL L 287, 14. november 2000. 19–37.
- 2001a. Uredba Sveta (ES) št. 467/2001 z dne 6. marca 2001 o prepovedi izvoza nekaterega blaga in storitev v Afganistan, o poostritvi prepovedi poletov in podaljšanju zamrznitve sredstev in drugih finančnih virov talibanov iz Afganistana in o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 337/2000. UL L 67, 9. marec 2001. 1–23.
- 2001b. Skupno stališče Sveta z dne 27. decembra 2001 o uporabi posebnih ukrepov za boj proti terorizmu (2001/931/SZVP). UL L 344, 28. december 2001. 93–96.
- 2001c. Uredba Sveta (ES) št. 2580/2001 z dne 27. decembra 2001 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte zaradi boja proti terorizmu. UL L 344, 28. december 2001. 70–75.
- 2002a. Skupno stališče Sveta z dne 18. februarja 2002 o omejevalnih ukrepih proti Zimbabveju (2002/145/SZVP). UL L 50, 21. februar 2002. 1–3.
- 2002b. Uredba Sveta (ES) št. 310/2002 z dne 18. februarja 2002 o nekaterih omejevalnih ukrepih proti Zimbabveju. UL L 50, 21. februar 2002. 4–12.
- 2002c. Skupno stališče Sveta z dne 27. maja 2002 o omejevalnih ukrepih proti Osami bin Ladnu, članom organizacije Al Kaida in talibanom ter drugim osebam, skupinam, podjetjem in entitetam v zvezi z njimi in ki razveljavnja Skupna stališča 96/746/SZVP, 1999/727/SZVP, 2001/154/SZVP in 2001/771/SZVP. (2002/402/SZVP). UL L 139, 29. maj 2002. 4–5.
- 2002d. Uredba Sveta (ES) št. 881/2002 z dne 27. maja 2002 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte, povezane z Osama bin Ladnom, mrežo Al-Kaida in talibani, in o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 467/2001 o prepovedi izvoza nekaterega blaga in storitev v Afganistan, o poostritvi

prepovedi poletov in podaljšanju zamrznitve sredstev in drugih finančnih virov talibanov iz Afganistana.
UL L 139, 29. maj 2002. 9–22.

- 2003a. *Skupno stališče Sveta 2003/139/SZVP z dne 27. februarja 2003 o omejevalnih ukrepih proti vodstvu pridnestrške regije Republike Moldavije.* UL L 53, 28. februar 2003. 60–61.
- 2003b. *Uredba Sveta (ES) št. 561/2003 z dne 27. marca 2003 o spremembah izjem pri zamrznitvi sredstev in gospodarskih virov Uredbe (ES) št. 881/2002 o nekaterih posebnih omejevalnih ukrepih proti*

- nekaterim osebam in entitetam, povezanih z Osama bin Ladnom, mrežo Al-Kaida in talibani.* UL L 82, 29. marec 2003. 1–2.
- 2003c. *Smernice za izvajanje in ocenjevanje omejevalnih ukrepov (sankcij) v okviru skupne zunanje in varnostne politike EU.* PESC 757, 15579/03. Bruselj, 3. december 2003.
 - 2004a. *Skupno stališče Sveta 2004/179/SZVP z dne 23. februarja 2004 o omejevalnih ukrepih proti vodstvu pridnestrške regije Republike Moldavije.* UL L 55, 24. februar 2004. 68.
 - 2004b. *Osnovna načela o uporabi omejevalnih ukrepov (sankcij).* PESC 450, 10198/1/04 REV1. Bruselj, 7. junij 2004.
 - 2004c. *Skupno stališče Sveta 2004/661/SZVP z dne 24. septembra 2004 o omejevalnih ukrepih proti nekaterim uradnikom Belorusije.* UL L 301, 28. september 2004. 67–69.
 - 2004d. *Najboljše prakse EU – Učinkovito izvajanje finančnih omejevalnih ukrepov, ki ciljajo teroristične osebe, skupine ali entitete.* PESC 885, 13851/4/04 REV 4. Bruselj, 21. december 2004.
 - 2005a. *Najboljše prakse EU za učinkovito izvajanje omejevalnih ukrepov.* PESC 1085, 15115/05. Bruselj, 29. november 2005.
 - 2005b. *Smernice za izvajanje in ocenjevanje omejevalnih ukrepov (sankcij) v okviru skupne zunanje in varnostne politike EU.* PESC 1084, FIN 475, 15114/05. Bruselj, 2. december 2005.
 - 2006a. *Uredba Sveta (ES) št. 765/2006 z dne 18. maja 2006 o omejevalnih ukrepih proti predsedniku Lukašenku in nekaterim uradnikom Belorusije.* UL L 134, 20. maj 2006. 1–11.
 - 2006b. *Najboljše prakse EU za učinkovito izvajanje omejevalnih ukrepov.* PESC 592, 10533/06. Bruselj, 14. junij 2006.
 - 2006c. *Skupni ukrep Sveta 2006/419/SZVP z dne 12. junija 2006 za podporo pri izvajanju Resolucije Varnostnega sveta Združenih narodov 1540 (2004) ter v okviru izvajanja Strategije EU proti širjenju orožja za množično uničevanje.* UL L 165, 17. junij 2006. 30–34.
 - 2007a. *Skupno stališče Sveta 2007/140/SZVP z dne 27. februarja 2007 o omejevalnih ukrepih proti Iranu.* UL L 61, 28. februar 2007. 49–55.
 - 2007b. *Boj proti financiranju terorizma – Izvajanje skupnega stališča 2001/931/SZVP.* PESC 775, 10826/07. 21. junij 2007.
 - 2007c. *Seznam teroristov EU – Sprejetje novega posodobljenega seznama.* 11309/07 (Press 158). 29. junij 2007.
 - 2007d. *Sklep Sveta z dne 28. junija 2007 o izvajanju člena 2(3) Uredbe (ES) št. 2580/2001 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte zaradi boja proti terorizmu in razveljavitvi sklepov 2006/379/ES in 2006/1008/ES (2007/445/ES).* UL L 169, 29. junij 2007. 58–62.
 - 2007e. *Skupno stališče Sveta 2007/448/SZVP z dne 28. junija 2007 o posodobitvi Skupnega stališča 2001/931/SZVP o uporabi posebnih ukrepov za boj proti terorizmu in razveljavitvi skupnih stališč 2006/380/SZVP in 2006/1011/SZVP.* UL L 169, 29. junij 2007. 69–74.
 - 2007f. *Najboljše prakse EU za učinkovito izvajanje omejevalnih ukrepov.* PESC 880, 11679/07. Bruselj, 9. julij 2007.
 - 2007g. *Skupno stališče Sveta 2007/750/SZVP z dne 19. novembra 2007 o spremembi Skupnega stališča 2006/318/SZVP o podaljšanju omejevalnih ukrepov proti Burmi/Mjanmaru.* UL L 308, 24. november 2007. 1–80.
 - 2008a. *Posodobitev najboljših praks EU za učinkovito izvajanje omejevalnih ukrepov.* PESC 464, 8666/1/08 REV 1. Bruselj, 24. april 2008.
 - 2008b. *Skupno stališče Sveta 2008/369/SZVP z dne 14. maja 2008 o omejitvenih ukrepih proti Demokratični republiki Kongo in razveljavitvi Skupnega stališča 2005/440/SZVP.* UL L 127, 15. maj 2008. 84–94.

- 2008c. *Skupni ukrep Sveta 2008/368/SZVP z dne 14. maja 2008 za podporo pri izvajanju Resolucije Varnostnega sveta Združenih narodov 1540 (2004) ter v okviru izvajanja Strategije EU proti širjenju orožja za množično uničevanje.* UL L 127, 15. maj 2008. 78–83.
- 2008d. *Skupno stališče 2008/479/SZVP z dne 23. junija 2008 o spremembi Skupnega stališča 2007/140/SZVP o omejevalnih ukrepih proti Iranu.* UL L 163, 24. junij 2008. 43–49.
- 2008e. *Sklep Sveta z dne 23. junija 2008 o izvajanju člena 7(2) Uredbe (ES) št. 423/2007 o omejevalnih ukrepih proti Iranu (2008/475/ES).* UL L 163, 24. junij 2008. 29–33.
- 2008f. *Uredba Sveta (ES) št. 666/2008 z dne 15. julija 2008 o spremembi Uredbe (ES) št. 889/2005 o uvedbi določenih omejitvenih ukrepov glede Demokratične republike Kongo.* UL L 188, 16. julij 2008. 1–2.
- 2008g. *Skupno stališče Sveta 2008/632/SZVP z dne 31. julija 2008 o spremembah Skupnega stališča 2004/161/SZVP o podaljšanju omejitvenih ukrepov proti Zimbabveju.* UL L 205, 1. avgust 2008. 53–54.
- 2009a. *Sklep Sveta z dne 27. april 2009 o izvedbi Skupnega stališča 2008/369/SZVP o omejitvenih ukrepih proti Demokratični republiki Kongo.* UL L 106, 28. april 2009. 60–70.
- 2009b. *Smernice za izvajanje in ocenjevanje omejevalnih ukrepov (sankcij) v okviru skupne zunanje in varnostne politike.* PESC 1746, 17464/09. Bruselj, 15. december 2009.
- 2009c. *Uredba Sveta (EU) št. 1286/2009 z dne 22. decembra 2009 o spremembah Uredbe (ES) št. 881/2002 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte, povezane z Osamo bin Ladnom, mrežo Al-Kaida in talibani.* UL L 346, 23. december 2009. 42–46.
- 2010a. *Osnutek strategije notranje varnosti za Evropsko unijo: »Oblikovanje evropskega modela varnosti«.* 5842/2/10 REV 2, Bruselj, 23. februar 2010.
- 2010b. *Uredba Sveta (EU) št. 356/2010 z dne 26. aprila 2010 o nekaterih posebnih omejitvenih ukrepih proti nekaterim fizičnim ali pravnim osebam, subjektom ali organom zaradi razmer v Somaliji.* UL L 105, 27. april 2010. 1–9.
- 2010c. *Sklep Sveta z dne 26. julija 2010 o omejevalnih ukrepih proti Iranu in razveljavitvi Skupnega stališča 2007/140/SZVP (2010/413/SZVP).* UL L 195, 27. julij 2010. 39–73.
- 2010d. *Sklep Sveta z dne 26. julija 2010 o organizaciji in delovanju Evropske službe za zunanje delovanje (2010/427/EU).* UL L 201, 3. avgust 2010. 30–40.
- 2010e. *Sklep Sveta 2010/801/SZVP z dne 22. decembra 2010 o spremembi Sklepa Sveta 2010/656/SZVP o podaljšanju omejevalnih ukrepov proti Slonokoščeni obali.* UL L 341, 23. december 2010. 45–48.
- 2011a. *Sklep Sveta 2011/101/SZVP z dne 15. februarja 2011 o omejevalnih ukrepih proti Zimbabveju.* UL L 42, 16. februar 2011. 6–23.
- 2011b. *Sklep Sveta 2011/137/SZVP z dne 28. februarja 2011 o omejevalnih ukrepih zaradi razmer v Libiji.* UL L 58, 3. marec 2011. 53–62.
- 2011c. *Uredba Sveta (EU) št. 204/2011 z dne 2. marca 2011 o omejevalnih ukrepih glede na razmere v Libiji.* UL L 58, 3. marec 2011. 1–13.
- 2011d. *Sklep Sveta 2011/221/SZVP z dne 6. aprila 2011 o spremembi Sklepa 2010/656/SZVP o podaljšanju omejevalnih ukrepov proti Slonokoščeni obali.* UL L 93, 7. april 2011. 20–25.
- 2011e. *Sklep Sveta 2011/273/SZVP z dne 9. maja 2011 o omejevalnih ukrepih proti Siriji.* UL L 121, 10. maj 2011. 11–14.
- 2011f. *Uredba Sveta (EU) št. 442/2011 z dne 9. maja 2011 o omejevalnih ukrepih glede na razmere v Siriji.* UL L 121, 10. maj 2011. 1–10.

- 2011g. *Sklep Sveta 2011/357/SZVP z dne 20. junija 2011 o spremembah Sklepa 2010/639/SZVP o omejevalnih ukrepih proti nekaterim uradnikom Belorusije*. UL L 161, 21. junij 2011. 25–28.
- 2011h. *Sklep Sveta 2011/782/SZVP z dne 1. decembra 2011 o omejevalnih ukrepih proti Siriji in razveljavitvi Sklepa 2011/273/SZVP*. UL L 319, 2. december 2011. 56–70.
- 2012a. *Sklep Sveta 2012/35/SZVP z dne 23. januarja 2012 o spremembah Sklepa 2010/413/SZVP o omejevalnih ukrepih proti Iranu*. UL L 19, 24. januar 2012. 22–30.
- 2012b. *Sklep Sveta 2012/122/SZVP z dne 27. februarja 2012 o spremembi Sklepa 2011/782/SZVP o omejevalnih ukrepih proti Siriji*. UL L 54, 28. februar 2012. 14–17.
- 2012c. *Uredba Sveta (EU) št. 267/2012 z dne 23. marca 2012 o omejevalnih ukrepih proti Iranu in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 961/2010*. UL L 88, 24. marec 2012. 1–112.
- 2012d. *Smernice za izvajanje in ocenjevanje omejevalnih ukrepov (sankcij) v okviru skupne zunanje in varnostne politike EU*. PESC 716, RELEX 531, CONUN 84, COARM 136, FIN 425, 11205/12. Bruselj, 15. junij 2012.
- 2012e. *Sklep Sveta 2012/642/SZVP z dne 15. oktobra 2012 o omejevalnih ukrepih proti Belorusiji*. UL L 285, 17. oktober 2012. 1–52.
- 2012f. *Sklep Sveta 2012/739/SZVP z dne 29. novembra 2012 o omejevalnih ukrepih proti Siriji in razveljavitvi Sklepa 2011/782/SZVP*. UL L 330, 30. november 2012. 21–51.
- 2013a. *Sklep Sveta 2013/184/SZVP z dne 22. aprila 2013 o omejevalnih ukrepih proti Mjanmaru/Burmi in razveljavitvi Sklepa 2010/232/SZVP*. UL L 111, 23. april 2013. 75–76.
- 2013b. *Sklep Sveta 2013/186/SZVP z dne 22. aprila 2013 o spremembi Sklepa 2012/739/SZVP o omejevalnih ukrepih proti Siriji*. UL L 111, 23. april 2013. 101–102.
- 2013c. *Sklep Sveta 2013/255/SZVP z dne 31. maja 2013 o omejevalnih ukrepih proti Siriji*. UL L 147, 1. junij 2013. 14–45.
- 2014a. *Novinarsko sporočilo / Press release. 5321/14. 20. januar 2014. Iran: EU suspends certain sanctions as Joint Plan of Action enters into force*. Dostopno prek

- <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/140660.pdf> (15. 3. 2015).
- 2014b. *Sklep Sveta 2014/21/SZVP z dne 20. januarja 2014 o spremembi Sklepa Sveta 2010/413/SZVP o omejevalnih ukrepih proti Iranu*. UL L 15, 20. januar 2014. 22–23.
 - 2014c. *Uredba Sveta z dne 20. januarja 2014 o spremembi Uredbe (EU) št. 267/2012 o omejevalnih ukrepih proti Iranu (2014/42/EU)*. UL L 15, 20. januar 2014. 18–20.
 - 2014d. *Sklep Sveta 2014/119/SZVP z dne 5. marca 2014 o omejevalnih ukrepih proti določenim osebam, subjektom in organom zaradi razmer v Ukrajini*. UL L 66, 6. marec 2014. 26–30.
 - 2014e. *Uredba Sveta (EU) št. 208/2014 z dne 5. marca 2014 o omejevalnih ukrepih proti določenim osebam, subjektom in organom zaradi razmer v Ukrajini*. UL L 66, 6. marec 2014. 1–10.
 - 2014f. *Sklep Sveta 2014/145/SZVP z dne 17. marca 2014 o omejevalnih ukrepih v zvezi z ukrepi, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine*. UL L 78, 17. marec 2014. 16–21.
 - 2014g. *Uredba Sveta (EU) št. 269/2014 z dne 17. marca 2014 o omejevalnih ukrepih v zvezi z dejanji, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine*. UL L 78, 17. marec 2014. 6–15.
 - 2014h. *Izvedbeni sklep Sveta 2014/151/SZVP z dne 21. marca 2014 o izvajanju Sklepa 2014/145/SZVP o omejevalnih ukrepih v zvezi z ukrepi, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine*. UL L 86, 21. marec 2014. 30–32.
 - 2014i. *Izvedbena uredba Sveta (EU) št. 284/2014 z dne 21. marca 2014 o izvajanju Uredbe (EU) št. 269/2014 o omejevalnih ukrepih v zvezi z dejanji, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine*. UL L 86, 21. marec 2014. 27–29.
 - 2014j. *Sklep Sveta 2014/214/SZVP z dne 14. aprila 2014 o spremembi Sklepa 2013/184/SZVP o omejevalnih ukrepih proti Mjanmaru/Burmi*. UL L 111, 15. april 2014. 84.
 - 2014k. *Sklep Sveta 2014/265/SZVP z dne 12. maja 2014 o spremembi Sklepa 2014/145/SZVP o omejevalnih ukrepih v zvezi z ukrepi, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine*. UL L 137, 12. maj 2014. 9–12.
 - 2014l. *Uredba Sveta (EU) št. 476/2014 z dne 12. maja 2014 o spremembi Uredbe (EU) št. 269/2014 o omejevalnih ukrepih v zvezi z dejanji, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine*. UL L 137, 12. maj 2014. 1–2.
 - 2014m. *Sklep Sveta 2014/309/SZVP z dne 28. maja 2014 o spremembi Sklepa 2013/255/SZVP o omejevalnih ukrepih proti Siriji*. UL L 160, 29. maj 2014. 37–39.
 - 2014n. *Letno poročilo EU o človekovih pravicah in demokraciji v svetu za leto 2013*. 11107/14. Bruselj, 23. junij 2014.
 - 2014o. *Sklep Sveta 2014/512/SZVP z dne 31. julija 2014 o omejevalnih ukrepih zaradi delovanja Rusije, ki povzročata destabilizacijo razmer v Ukrajini*. UL L 229, 31. julij 2014. 13–17.
 - 2014p. *Uredba Sveta (EU) št. 833/2014 z dne 31. julija 2014 o omejevalnih ukrepih zaradi delovanja Rusije, ki povzročata destabilizacijo razmer v Ukrajini*. UL L 229, 31. julij 2014. 1–11.
 - 2014r. *Sklep Sveta 2014/658/SZVP z dne 8. septembra 2014 o spremembi Sklepa 2014/145/SZVP o omejevalnih ukrepih v zvezi z ukrepi, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine*. UL L 271, 12. september 2014. 47–53.
 - 2014s. *Sklep Sveta 2014/659/SZVP z dne 8. septembra 2014 o spremembi Sklepa 2014/512/SZVP o omejevalnih ukrepih zaradi delovanja Rusije, ki povzročata destabilizacijo razmer v Ukrajini*. UL L 271, 12. september 2014. 54–57.

- 2014t. *Sklep Sveta 2014/829/SZVP z dne 25. novembra 2014 o spremembi Sklepa 2010/413/SZVP o omejevalnih ukrepih proti Iranu.* UL L 338, 25. november 2014. 1–3.
- 2014u. *Sklep Sveta 2014/872/SZVP z dne 4. decembra 2014 o spremembi Sklepa 2014/512/SZVP o omejevalnih ukrepih zaradi delovanja Rusije, ki povzročata destabilizacijo razmer v Ukrajini, in Sklepa 2014/659/SZVP o spremembi Sklepa 2014/512/SZVP.* UL L 349, 5. december 2014. 58–60.
- 2014v. *Uredba Sveta (EU) št. 1290/2014 z dne 4. decembra 2014 o spremembi Uredbe (EU) št. 833/2014 o omejevalnih ukrepih zaradi delovanja Rusije, ki povzročata destabilizacijo razmer v Ukrajini*

- in spremembi Uredbe (EU) št. 960/2014, ki spreminja Uredbo (EU) št. 833/2014.* UL L 349, 5. december 2014. 20–24.
- Svetovna zdravstvena organizacija / World Health Organization. 1996. *The Health Conditions of the Population in Iraq since the Gulf Crisis.* WHO/EHA/96.1. Dostopno prek <<http://www.who.int/disasters/repo/5249.html>> (15. 3. 2015).
- Szasz, Paul C. 2002. The Security Council Starts Legislating. *American Journal of International Law* 96 (4): 901–905.
- Šabič, Zlatko. 1999. *Voting in International Organisations: Mere Formality or a Matter of Substance?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 2007. Nova funkcionalnost mednarodnih vladnih organizacij. *Teorija in praksa* 44 (6): 939–960.
- 2011. Analogija med strukturama države in mednarodne skupnosti: globalno vladanje, mednarodne institucije in diplomacija v 21. stoletju. *Teorija in praksa* 48 (3): 562–585.
- Šabič, Zlatko in Jerneja Penca. 2009. Mednarodne organizacije in norme varstva okolja. *Družboslovne razprave* XXV (60): 87–104.
- Škrk, Mirjam. 1985. Pojem virov v mednarodnem pravu. *Zbornik znanstvenih razprav* 45: 147–161.
- 2008. Vladavina prava kot načelo mednarodnega prava? *Podjetje in delo* 6–7: 1155–1169.
- 2009. Vladavina prava kot načelo mednarodnega prava? V *Pravna država*, ur. Marijan Pavčnik. 221–261. Ljubljana: GV Založba.
- Takeyh, Ray in Suzanne Maloney. 2011. The Self-Limiting Success of Iran Sanctions. *International Affairs* 87 (6): 1297–1312.
- Talmon, Stefan. 2005. The Security Council as World Legislature. *American Journal of International Law* 99 (1): 175–193.
- 2012. Article 2(6). V *The Charter of the United Nations: A Commentary*, ur. Bruno Simma, Daniel-Erasmus Khan, Georg Nolte in Andreas Paulus. 3. izdaja. 252–279. Oxford: Oxford University Press.
- Tanzi, Attila. 1995. Problems of Enforcement of Decisions of the International Court of Justice and the Law of the United Nations. *European Journal of International Law* 6 (1): 539–572.
- Tardy, Thierry. 2007. The European Union and the United Nations: Global versus Regional Multilateralism. *Studia Diplomatica: The Brussels Journal of International Relations* LX (1): 191–209.
- Taubenfeld, H. J. 1958. *Economic Sanctions: An Appraisal and Case Study.* New York: Columbia University.
- Taubman, Jarrett. 2004. Towards a Theory of Democratic Compliance: Security Council Legitimacy and Effectiveness After Iraq. *New York University Journal of International Law and Politics* 37 (1): 161–224.
- Tavzes, Miloš, ur. 2002. *Veliki slovar tujk.* Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Tehindrazanarivelo, Djacobina Liva. 2004. Le droit des Nations Unies et les limites au pouvoir de sanction du Conseil de sécurité. V *Les sanctions économiques en droit international / Economic Sanctions in International Law*, ur. Laura Picchio Forlati in Linos-Alexander Sicilianos.

- Collected Courses of the Hague Academy of International Law / Recueil des cours de l'Académie de Droit International de la Haye 23: 211–277. Leiden: Martinus Nijhoff.
- 2010. Targeted Sanctions and Obligations of States on Listing and De-listing Procedures. V *International Law and the Quest for its Implementation / Le Droit International et la Quête de sa mise en oeuvre. Liber Amicorum Vera Gowlland-Debbas*, ur. Laurence Boisson de Chazournes in Marcelo G. Kohen. 127–171. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Telhami, Shibley. 2002. Conflicting Views of Terrorism. *Cornell International Law Journal* 35: 581–598.
- Telò, Mario, ur. 2006. *Europe, a Civilian Power?: European Union, Global Governance, World Order*. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
- Thallinger, Gerhard. 2007. Sense and Sensibility of the Human Rights Obligations of the United Nations Security Council. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 67: 1015–1040.
- Thompson, Alexander. 2006. Coercion Through IOs: The Security Council and the Logic of Information Transmission. *International Organization* 60 (1): 1–34.
- Thucydides. 1958. *Peloponeška vojna*. [Prevod Janez Fašalek]. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- Thym, Daniel. 2011. The Intergovernmental Constitution of the EU's Foreign, Security & Defence Executive. *European Constitutional Law Review* 7 (3): 453–480.
- Tierney, Dominic. 2005. Irrelevant or Malevolent? UN Arms Embargoes in Civil Wars. *Review of International Studies* 31 (4): 645–664.
- Timoshenko, Alexandre S. 1990. Ecological Security: Global Change Paradigm. *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* 1 (1): 127–145.
- Toje, Asle. 2005. The 2003 European Union Security Strategy: A Critical Appraisal. *European Foreign Affairs Review* 10 (1): 117–133.
- Tomšič, Ivan. 1934. *O najnovejših naporih, da se vojna odvrne / Sue les efforts entrepris récemment en vue de prévenir la guerre*. Ljubljana: Juridčna fakulteta.
- 1935. Sveta aliansa in Zveza narodov. *Zbornik znanstvenih razprav* 11: 253–284.
- 1936. *Za boljši mednarodnopravni red*. Separatum. Ljubljana: Jugoslovanski tisk.
- Tomuschat, Christian. 1994. Are Counter-measures Subject to Prior Recourse to Dispute Settlement Procedures? *European Journal of International Law* 5: 77–88.
- 2006. Case T-306/01, *Abmed Ali Yusuf and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission*; T-315/01, *Yassin Abdullah Kadi v. Council and Commission*. *Common Market Law Review* 43 (2): 537–551.
- Tostensen, Arne in Beate Bull. 2002. Are Smart Sanctions Feasible? *World Politics* 54 (3): 373–403.
- Trachtman, Joel P. 2012. Who Cares About International Human Rights?: The Supply and Demand of International Human Rights Law. *New York University Journal of International Law and Politics* 44 (3): 851–886.
- Treves, Tullio. 2005. Judicial Lawmaking in an Era of »Proliferation« of International Courts and Tribunals: Development of Fragmentation of International Law? V *Developments of*

- International Law in Treaty Making*, ur. Rüdiger Wolfrum in Volker Röben. 587–620. Berlin; Heidelberg: Springer.
- Tridimas, Takis. 2006. *The General Principles of EU Law*. 2. izdaja. Oxford: Oxford University Press.
- 2009. Terrorism and the ECJ: Empowerment and Democracy in the EC Legal Order. *European Law Review* 34 (1): 103–126.
- Tridimas, Takis in Jose A. Gutierrez-Fons. 2008. EU Law, International Law, and Economic Sanctions against Terrorism: The Judiciary in Distress? *Fordham International Law Journal* 32 (2): 660–730.
- Tsebelis, George. 1990. Are Sanctions Effective? A Game–Theoretic Analysis. *Journal of Conflict Resolution* 34 (1): 3–28.
- Turck, Nancy. 1977. The Arab Boycott of Israel. *Foreign Affairs* 55 (3): 472–493.
- Türk, Danilo. 2007. *Temelji mednarodnega prava*. Ljubljana: GV Založba.
- Tzanakopoulos, Antonios. 2010. United Nations Sanctions in Domestic Courts: From Interpretation to Defiance in *Abdelrazik v. Canada*. *Journal of International Criminal Justice* 8 (1): 249–267.
- 2011. *Disobeying the Security Council: Countermeasures against Wrongful Sanctions*. Oxford: Oxford University Press.
- Tzanou, Maria. 2009. Case-note on Joined Cases C-402/05 P & C-415/05 P *Yassin Abdullah Kadi & Al Barakaat International Foundation v. Council of the European Union & Commission of the European Communities*. *German Law Journal* 10 (2): 123–154.
- Union of International Associations, ur. 2013. *Yearbook of International Organizations, 2013–2014*. Vol. 1. 50. izdaja. Leiden: Brill.
- Ustanovna listina Organizacije ameriških držav / Charter of the Organization of American States*. 1948. Podpisana 30. aprila 1948, začela veljati 13. decembra 1951.
- Ustanovna listina Združenih narodov in Statut Meddržavnega sodišča / Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice*. 1945/1992. Ljubljana: Društvo za Združene narode za Republiko Slovenijo. Podpisana 26. junija 1945, začela veljati 24. oktober 1945.
- Ustanovna listina Zveze držav jugovzhodne Azije / Charter of the Association of Southeast Asian Nations*. 2007. Podpisana 20. novembra 2007 v Singapurju, začela veljati 15. decembra 2008.
- Ustanovna pogodba Unije južnoameriških narodov / Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. 2011. Začela veljati 11. marca 2011.
- Ustanovni akt Afriške unije / Constitutive Act of the African Union*. 2000. Podpisan 11. julija 2000, začel veljati 2001.
- Van Bergeijk, Peter A. G. 1999. Economic Sanctions: Why Do They Succeed; Why Do They Fail? V *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects, Especially in the Field of Human Rights*,

- A Multi-disciplinary Approach*, ur. Willem J. M. van Genugten in Gerard A. de Groot. 97–112. Antwerpen: Intersentia.
- Van den Broek, Melissa, Monique Hazelhorst in Wouter de Zanger. 2010. Asset Freezing: Smart Sanctions or Criminal Charge? *Utrecht Journal of International and European Law* 27 (72): 18–27.
- Van den Herik, Larissa. 2007. The Security Council's Targeted Sanctions Regimes: In Need of Better Protection of the Individual. *Leiden Journal of International Law* 20 (4): 797–807.
- Van den Herik, Larissa in Nico Schrijver. 2008. Eroding the Primacy of the UN System of Collective Security: The Judgment of the European Court of Justice in the Cases of Kadi and Al Barakaat. *International Organizations Law Review* 5 (2): 329–338.
- Van Elsuwege, Peter. 2010. EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: In Search of a New Balance Between Delimitation and Consistency. *Common Market Law Review* 47 (4): 987–1019.
- 2011. The Adoption of »Targeted Sanctions« and the Potential for Interinstitutional Litigation after Lisbon. *Journal of Contemporary European Research* 7 (4): 488–499.
- Van Genugten, Willem J. M. in Gerard A. de Groot, ur. 1999. *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects, Especially in the Field of Human Rights, A Multi-disciplinary Approach*. Antwerpen: Intersentia.
- Van Genugten, Willem J. M., Gerard A. de Groot in Saskia Lavrijsen. 1999. Guidelines on the Future Use of Sanctions: An Evaluation. V *United Nations Sanctions: Effectiveness and Effects, Especially in the Field of Human Rights, A Multi-disciplinary Approach*, ur. Willem J. M. Van Genugten in Gerard A. de Groot. 135–152. Antwerpen: Intersentia.
- Van Langenhove, Luk in Ana-Cristina Costea. 2007. The EU as a Global Actor and the Emergence of »Third Generation« Regionalism. V *Managing a Multilevel Foreign Policy – the EU in International Affairs*, ur. Paolo Foradori, Paolo Rosa in Riccardo Scartezzini. 62–86. Lanham: Lexington Books.
- Van Langenhove, Luk in Daniele Marchesi. 2008. The Lisbon Treaty and the Emergence of Third Generation Regional Integration. *European Journal of Law Reform* 10 (4): 477–496.
- Van Rompuy, Herman. 2011. *A Plea for Euroland*. Keynote Lecture at the EPC's Annual Conference »The State of the Union«. Bruselj, 16. junij 2011. Dostopno prek

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/122787.pdf> (15. 3. 2015).

- Van Rossem, Jan Willem. 2009. Interaction between EU Law and International Law in the Light of *Intertanko* and *Kadi*: The Dilemma of Norms binding the Member States but not the Community. *Netherlands Yearbook of International Law* 40: 183–227.
- Van Vooren, Bart. 2009. The Small Arms Judgement in an Age of Constitutional Turmoil. *European Foreign Affairs Review* 14 (2): 231–248.
- Vanhamme, Jan. 2008. Formation and Enforcement of Customary International Law: The European Union's Contribution. *Netherlands Yearbook of International Law* 39: 127–154.
- Varnostni svet [Organizacije združenih narodov]. 1946. *Resolution 4*, U.N. Doc. S/RES/4 (1946) The Spanish Question. 29. april 1946.
- 1963. *Resolution 181*. U.N. Doc. S/RES/181 (1963). 7. avgust 1963.
- 1965a. *Resolution 216*. U.N. Doc. S/RES/216 (1965). 12. november 1965.
- 1965b. *Resolution 217*. U.N. Doc. S/RES/217 (1965). 20. november 1965.
- 1966a. *Resolution 221*. U.N. Doc. S/RES/221 (1966). 9. april 1966.
- 1966b. *Resolution 232*. U.N. Doc. S/RES/232 (1966). 16. december 1966.
- 1968. *Resolution 253*. U.N. Doc. S/RES/253 (1968). 29. maj 1968.
- 1970. *Resolution 277*. U.N. Doc. S/RES/277 (1970). 18. marec 1970.
- 1974. *Kenya, Mauritania and the United Republic of Cameroon: draft resolution*. U.N. Doc. S/11543. 24. oktober 1974.
- 1976a. *Resolution 386*. U.N. Doc. S/RES/386 (1976). 17. marec 1976.
- 1976b. *Resolution 388*. U.N. Doc. S/RES/388 (1976). 6. april 1976.
- 1977a. *Resolution 409*. U.N. Doc. S/RES/409 (1977). 27. maj 1977.
- 1977b. *Resolution 418*. U.N. Doc. S/RES/418 (1977). 4. november 1977.
- 1980a. *Bangladesh, Jamaica, Niger, the Philippines, and Zambia: draft resolution*. U.N. Doc. S/13729. 6. januar 1980.
- 1980b. *United States of America: draft resolution*. U.N. Doc. S/13735. 10. januar 1980.
- 1982. *Resolution 502*. U.N. Doc. S/RES/502 (1982). 3. april 1982.
- 1990a. *Resolution 660*. U.N. Doc. S/RES/660 (1990). 2. avgust 1990.
- 1990b. *Resolution 661*. U.N. Doc. S/RES/661 (1990). 6. avgust 1990.
- 1990c. *Resolution 662*. U.N. Doc. S/RES/662 (1990). 9. avgust 1990.
- 1990d. *Resolution 665*. U.N. Doc. S/RES/665 (1990). 25. avgust 1990.
- 1990e. *Resolution 666*. U.N. Doc. S/RES/666 (1990). 13. september 1990.
- 1990f. *Resolution 674*. U.N. Doc. S/RES/674 (1990). 29. oktober 1990.
- 1991a. *Resolution 687*. U.N. Doc. S/RES/687 (1991). 3. april 1991.
- 1991b. *Resolution 688*. U.N. Doc. S/RES/688 (1991). 5. april 1991.
- 1991c. *Resolution 692*. U.N. Doc. S/RES/692 (1991). 20. maj 1991.
- 1991d. *Resolution 713*. U.N. Doc. S/RES/713 (1991). 25. september 1991.
- 1992a. *Resolution 731*. U.N. Doc. S/RES/731 (1992). 21. januar 1992.
- 1992b. *Note by the President of the Security Council*. U.N. Doc. S/23500. 31. januar 1992.
- 1992c. *Resolution 748*. U.N. Doc. S/RES/748 (1992). 31. marec 1992.
- 1992d. *Resolution 757*. U.N. Doc. S/RES/757 (1992). 30. maj 1992.
- 1992e. *Resolution 788*. U.N. Doc. S/RES/788 (1992). 19. november 1992.
- 1992f. *Resolution 794*. U.N. Doc. S/RES/794 (1992). 3. december 1992.
- 1992g. *Resolution 799*. U.N. Doc. S/RES/799 (1992). 18. december 1992.

- 1993a. *Resolution 808*. U.N. Doc. S/RES/808 (1993). 22. februar 1993.
- 1993b. *Resolution 820*. U.N. Doc. S/RES/820 (1993). 17. april 1993.
- 1993c. *Resolution 827*. U.N. Doc. S/RES/827 (1993). 25. maj 1993.
- 1993d. *Resolution 833*. U.N. Doc. S/RES/833 (1993). 27. maj 1993.
- 1993e. *Resolution 841*. U.N. Doc. S/RES/841 (1993). 16. junij 1993.
- 1993f. *Resolution 864*. U.N. Doc. S/RES/864 (1993). 15. september 1993.
- 1993g. *Resolution 883*. U.N. Doc. S/RES/883 (1993). 11. november 1993.
- 1994a. *Resolution 917*. U.N. Doc. S/RES/917 (1994). 6. maj 1994.
- 1994b. *Resolution 929*. U.N. Doc. S/RES/929 (1994). 22. junij 1994.
- 1994c. *Resolution 935*. U.N. Doc. S/RES/935 (1994). 1. julij 1994.
- 1994d. *Resolution 940*. U.N. Doc. S/RES/940 (1994). 31. julij 1994.
- 1994e. *Resolution 955*. U.N. Doc. S/RES/955 (1994). 8. november 1994.
- 1995a. *Letter dated 13 April 1995 from the Permanent Representatives of China, France, the Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America*

- to the United Nations Addressed to the President of the Security Council.* U.N. Doc S/1995/300. 13. april 1995.
- 1995b. *Resolution 986.* U.N. Doc. S/RES/986 (1995). 14. april 1995.
 - 1995c. *Resolution 992.* U.N. Doc. S/RES/992 (1995). 11. maj 1995.
 - 1996a. *Resolution 1054.* U.N. Doc. S/RES/1054 (1996). 26. april 1996.
 - 1996b. *Resolution 1070.* U.N. Doc. S/RES/1070 (1996). 16. avgust 1996.
 - 1997a. *Resolution 1127.* U.N. Doc. S/RES/1127 (1997). 28. avgust 1997.
 - 1997b. *Resolution 1132.* U.N. Doc. S/RES/1132 (1997). 8. oktober 1997.
 - 1998a. *Resolution 1160.* U.N. Doc. S/RES/1160 (1998). 31. marec 1998.
 - 1998b. *Resolution 1171.* U.N. Doc. S/RES/1171 (1998). 5. junij 1998.
 - 1998c. *Resolution 1192.* U.N. Doc. S/RES/1192 (1998). 27. avgust 1998.
 - 1998d. *Resolution 1199.* U.N. Doc. S/RES/1199 (1998). 23. september 1998.
 - 1998e. *Resolution 1203.* U.N. Doc. S/RES/1203 (1998). 24. oktober 1998.
 - 1999a. *Note by the President of the Security Council: Work of the Sanctions Committees.* U.N. Doc. S/1999/92. 29. januar 1999.
 - 1999b. *Resolution 1227.* U.N. Doc. S/RES/1227 (1999). 10. februar 1999.
 - 1999c. *Resolution 1244.* U.N. Doc. S/RES/1244 (1999). 10. junij 1999.
 - 1999d. *Resolution 1267.* U.N. Doc. S/RES/1267 (1999). 15. oktober 1999.
 - 1999e. *Resolution 1269.* U.N. Doc. S/RES/1269 (1999). 19. oktober 1999.
 - 2000a. *Note by the President of the Security Council.* U.N. Doc. S/2000/319. 17. april 2000.
 - 2000b. *Resolution 1297.* U.N. Doc. S/RES/1297 (2000). 12. maj 2000.
 - 2000c. *Resolution 1298.* U.N. Doc. S/RES/1298 (2000). 17. maj 2000.
 - 2000d. *Resolution 1308.* U.N. Doc. S/RES/1308 (2000). 17. julij 2000.
 - 2000e. *Resolution 1333.* U.N. Doc. S/RES/1333 (2000). 19. december 2000.
 - 2001a. *Resolution 1343.* U.N. Doc. S/RES/1343 (2001). 7. marec 2001.
 - 2001b. *Resolution 1345.* U.N. Doc. S/RES/1345 (2001). 21. marec 2001.
 - 2001c. *Press release.* U.N. Doc. S/7110. 30. julij 2001.
 - 2001d. *Resolution 1363.* U.N. Doc. S/RES/1363 (2001). 30. julij 2001.
 - 2001e. *Resolution 1368.* U.N. Doc. S/RES/1368 (2001). 12. september 2001.
 - 2001f. *Resolution 1373.* U.N. Doc. S/RES/1373 (2001). 28. september 2001.
 - 2002a. *Resolution 1390.* U.N. Doc. S/RES/1390 (2002). 16. januar 2002.
 - 2002b. *Resolution 1452.* U.N. Doc. S/RES/1452 (2002). 20. december 2002.
 - 2003a. *Resolution 1455.* U.N. Doc. S/RES/1455 (2003). 17. januar 2003.
 - 2003b. *Resolution 1456.* U.N. Doc. S/RES/1456 (2003). 20. januar 2003.
 - 2003c. *Resolution 1483.* U.N. Doc. S/RES/1483 (2003). 22. maj 2003.
 - 2003d. *Guinea, Malaysia, Pakistan and Syrian Arab Republic: draft resolution.* U.N. Doc. S/2003/980. 14. oktober 2003.
 - 2003e. *Resolution 1521.* U.N. Doc. S/RES/1521 (2003). 22. december 2003.
 - 2004a. *Resolution 1526.* U.N. Doc. S/RES/1526 (2004). 30. januar 2004.
 - 2004b. *Letter dated 27 February 2004 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1132 (1997) concerning Sierra Leone addressed to the President of the Security Council.* U.N. Doc. S/2004/166. 27. februar 2004.
 - 2004c. *Resolution 1540.* U.N. Doc. S/RES/1540 (2004). 28. april 2004.
 - 2004d. *Resolution 1556.* U.N. Doc. S/RES/1556 (2004). 30. julij 2004.
 - 2004e. *Resolution 1564.* U.N. Doc. S/RES/1564 (2004). 18. september 2004.

- 2004f. *Statement by the President of the Security Council*. U.N. Doc. S/PRST/2004/34. 6. oktober 2004.
- 2004g. *Resolution 1566*. U.N. Doc. S/RES/1566 (2004). 8. oktober 2004.
- 2004h. *Resolution 1572*. U.N. Doc. S/RES/1572 (2004). 15. november 2004.
- 2005a. *Resolution 1591*. U.N. Doc. S/RES/1591 (2005). 29. marec 2005.
- 2005b. *Resolution 1596*. U.N. Doc. S/RES/1596 (2005). 18. april 2005.
- 2005c. *Letter dated 2 September 2005 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1267 (1999) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and entities addressed to the President of the Security Council*. U.N. Doc. S/2005/572. 9. september 2005.
- 2005d. *Resolution 1617*. U.N. Doc. S/RES/1617 (2005). 29. julij 2005.
- 2005e. *Resolution 1624*. U.N. Doc. S/RES/1624 (2005). 14. september 2005.
- 2005f. *Resolution 1636*. U.N. Doc. S/RES/1636 (2005). 31. oktober 2005.
- 2005g. *Letter dated 20 October 2005 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council (S/2005/662)*. U.N. Doc. S/PV.5297. 31. oktober 2005.
- 2005h. *Resolution 1643*. U.N. Doc. S/RES/1643 (2005). 15. december 2005.
- 2005i. *Note by the President of the Security Council*. U.N. Doc. S/2005/841. 29. december 2005.
- 2006a. *Resolution 1718*. U.N. Doc. S/RES/1718 (2006). 14. oktober 2006.
- 2006b. *Resolution 1730*. U.N. Doc. S/RES/1730 (2006). 19. december 2006.
- 2006c. *Resolution 1732*. U.N. Doc. S/RES/1732 (2006). 21. december 2006.
- 2006d. *Note by the President of the Security Council*. U.N. Doc. S/2006/997. 22. december 2006.
- 2006e. *Resolution 1735*. U.N. Doc. S/RES/1735 (2006). 22. december 2006.
- 2006f. *Resolution 1737*. U.N. Doc. S/RES/1737 (2006). 27. december 2006.
- 2006g. *Verbatim. 5612th Meeting*. U.N. Doc. S/PV.5612. 23. december 2006.
- 2007a. *Resolution 1747*. U.N. Doc. S/RES/1747 (2007). 24. marec 2007.
- 2007b. *Letter dated 15 November 2007 from the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 1267 (1999) concerning Al-Qaida and the Taliban and associated individuals and*

- entities addressed to the President of the Security Council.* U.N. Doc. S/2007/677. 29. november 2007.
- 2007c. *Letter dated 12 December 2007 from the Permanent Representative of Greece to the United Nations addressed to the President of the Security Council.* U.N. Doc. S/2007/734. 13. december 2007.
 - 2008a. *Australia, Belgium, Canada, Croatia, France, Italy, Liberia, Netherlands, New Zealand, Sierra Leone, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and United States of America: draft resolution.* U.N. Doc. S/2008/447 (2008). 11. julij 2008.
 - 2008b. *Resolution 1803.* U.N. Doc. S/RES/1803 (2008). 3. marec 2008.
 - 2008c. *Resolution 1807.* U.N. Doc. S/RES/1807 (2008). 31. marec 2008.
 - 2008d. *Resolution 1822.* U.N. Doc. S/RES/1822 (2008). 30. junij 2008.
 - 2008e. *Resolution 1844.* U.N. Doc. S/RES/1844 (2008). 20. november 2008.
 - 2008f. *6034th Meeting.* U.N. Doc. S/PV.6034. 8. december 2008.
 - 2008g. *Resolution 1857.* U.N. Doc. S/RES/1857 (2008). 22. december 2008.
 - 2009a. *Resolution 1874.* U.N. Doc. S/RES/1874 (2009). 12. junij 2009.
 - 2009b. *Resolution 1904.* U.N. Doc. S/RES/1904 (2009). 17. december 2009.
 - 2010. *Resolution 1929.* U.N. Doc. S/RES/1929 (2010). 9. junij 2010.
 - 2011a. *Resolution 1970.* U.N. Doc. S/RES/1970 (2011). 26. februar 2011.
 - 2011b. *Resolution 1973.* U.N. Doc. S/RES/1973 (2011). 17. marec 2011.
 - 2011c. *Resolution 1975.* U.N. Doc. S/RES/1975 (2011). 30. marec 2011.
 - 2011d. *Resolution 1988.* U.N. Doc. S/RES/1988 (2011). 17. junij 2011.
 - 2011e. *Resolution 1989.* U.N. Doc. S/RES/1989 (2011). 17. junij 2011.
 - 2011f. *Statement by the President of the Security Council.* U.N. Doc. S/PRST/2011/15. 20. julij 2011.
 - 2012a. *Resolution 2036.* U.N. Doc. S/RES/2036 (2012). 22. februar 2012.
 - 2012b. *Security Council Al-Qaida Sanctions Committee Deletes One Individual from Its List.* U.N. Doc. SC/10639. 7. maj 2012.
 - 2012c. *France, Germany, Portugal, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and United States of America: draft resolution.* U.N. Doc. S/2012/538. 19. julij 2012.
 - 2012d. *Security Council Al-Qaida Sanctions Committee deletes entry of Yasin Abdullah Ezzedine Qadi from its List.* U.N. Doc. SC/10785. 5. oktober 2012.
 - 2012e. *Resolution 2083.* U.N. Doc. S/RES/2083 (2012). 17. december 2012.
 - 2013a. *Statement by the President of the Security Council.* U.N. Doc. S/PRST/2013/15. 2. oktober 2013.
 - 2013b. *Resolution 2118.* U.N. Doc. S/RES/2118 (2013). 27. september 2013.
 - 2014a. *Resolution 2134.* U.N. Doc. S/RES/2134 (2014). 28. januar 2014.
 - 2014b. *Resolution 2136.* U.N. Doc. S/RES/2136 (2014). 30. januar 2014.
 - 2014c. *Albania, Australia, Austria, Belgium, Bulgaria, Canada, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Georgia, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Malta, Montenegro, Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Republic of Moldova, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, Turkey,*

- Ukraine, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and United States of America: draft resolution.* U.N. Doc. S/2014/189. 15. marec 2014.
- 2014d. *The List established and maintained by the Al-Qaida Sanctions Committee with respect to individuals, groups, undertakings and other entities associated with Al-Qaida.* 2. junij 2014. Dostopno prek <<http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/AQList.pdf>> (5. 6. 2014)
- 2014e. *Resolution 2161.* U.N. Doc. S/RES/2161 (2014). 17. junij 2014.
- 2014f. *Resolution 2177.* U.N. Doc. S/RES/2177 (2014). 18. september 2014.
- 2014g. *Resolution 2178.* U.N. Doc. S/RES/2178 (2014). 24. september 2014.
- 2014h. *7285th Meeting.* U.N. Doc. S/PV.7285. 23. oktober 2014.
- Vasconcelos, Álvaro de. 2008. »Multilateralising« multipolarity. V *Partnerships for Effective Multilateralism: EU Relations with Brazil, China, India and Russia*, ur. Giovanni Grevi in Álvaro de Vasconcelos. 11–32. Chaillot Paper 109. Paris: Institute for Security Studies, European Union.
- Vatovec, Katarina. 2010. Med bojem proti terorizmu in varstvom temeljnih pravic. *Pravna praksa* 29 (39): 25–26.
- 2012. Izvajanje resolucij Varnostnega sveta ZN o uvedbi sankcij mora spoštovati EKČP. *Pravna praksa* 31 (36): 26–27.
- Velásquez Ruiz, Marco Alberto. 2012. International Law and Economic Sanctions Imposed by the United Nations' Security Council. Legal Implications in the Ground of Economic, Social and Cultural Rights. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional* 21: 223–254.
- Verbeke, Johan. 2006. EU Coordination in UN Security Council Matters. V *The United Nations and the European Union: An Even Stronger Partnership*, ur. Jan Wouters, Frank Hoffmeister in Tom Ruys. 49–60. Haag: T.M.C. Asser Press.
- Verdier, Pierre-Hugues. 2002. Cooperative States: International Relations, State Responsibility and The Problem of Custom. *Virginia Journal of International Law* 42 (1): 839–867.
- Verdirame, Guglielmo. 2011. *The UN and Human Rights: Who Guards the Guardians?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Verwey, Delano R. 2004. *The European Community, the European Union and the International Law of Treaties: A Comparative Legal Analysis of the Community and Union's External Treaty-Making Practice.* Haag: T.M.C. Asser Press.
- Vilfan, Sergij. 1991. *Uvod v pravno zgodovino.* Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Villani, Ugo. 2002. The Security Council's Authorization of Enforcement Action by Regional Organizations. *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 6: 535–557.
- Vines, Alex. 2007. Can UN Arms Embargoes in Africa be Effective? *International Affairs* 83 (6): 1107–1121.
- Vines, Alex in Tom Cargill. 2010. The Impact of UN Sanctions and Their Panels of Experts: Sierra Leone and Liberia. *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis* 65 (1): 45–67.
- Visoki predstavnik Unije [za zunanje zadeve in varnostno politiko]. 2014a. *Govor visoke predstavnice Unije Catherine Ashton v Varnostnem svetu o sodelovanju med EU in ZN glede*

- mednarodnega miru in varnosti*. 140214/02. New York. 14. februar 2014. Dostopno prek <http://eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140214_02_en.pdf> (15. 3. 2015).
- 2014b. *Izjava govornice visoke predstavnice Unije Catherine Ashton o poslabšanju situacije v Ukrajini*. 140219/02. Bruselj. 19. februar 2014. Dostopno prek <http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140219_02_en.pdf> (15. 3. 2015).
- Vleck, William. 2006. Acts to Combat the Financing of Terrorism: Common Foreign and Security Policy at the European Court of Justice. *European Foreign Affairs Review* 11 (4): 491–507.
- 2009. Hitting the Right Target: EU and Security Council Pursuit of Terrorist Financing. *Critical Studies on Terrorism* 2 (2): 275–291.
- Voeten, Erik. 2005. The Political Origins of the UN Security Council's Ability to Legitimize the Use of Force. *International Organization* 59 (3): 527–557.
- Vogt, Henri. 2006. Introduction. V *A Responsible Europe? Ethical Foundations of EU External Affairs*, ur. Hartmut Mayer in Henri Vogt. 1–16. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Von Bernstorff, Jochen. 2010. Procedures of Decision-Making and the Role of Law in International Organizations. V *The Exercise of Public Authority by International Institutions*, ur. Armin von Bogdandy, Rüdiger Wolfrum, Jochen von Bernstorff, Philipp Dann in Matthias Goldmann. 777–806. Berlin; Heidelberg: Springer.
- Von Bogdandy, Armin. 1999. The Legal Case for Unity: The European Union as a Single Organization with a Single Legal System. *Common Market Law Review* 36 (5): 887–910.
- 2004. Globalization and Europe: How to Square Democracy, Globalization, and International Law. *European Journal of International Law* 15 (5): 885–906.
- 2006. Constitutionalism in International Law: Comment on a Proposal from Germany. *Harvard Journal of International Law* 47 (1): 223–242.
- 2009. Grundprinzipien. V *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*, ur. Armin von Bogdandy in Jürgen Bast. 2. izdaja. 13–71. Dordrecht: Springer.
- 2010. Founding Principles. V *Principles of European Constitutional Law*, ur. Armin von Bogdandy in Jürgen Bast. 11–54. Oxford: Hart Publishing.
- Von Bogdandy, Armin, Philipp Dann in Matthias Goldmann. 2010. Developing the Publicness of Public International Law: Towards a Legal Framework for Global Governance Activities. V *The Exercise of Public Authority by International Institutions*, ur. Armin von

- Bogdandy, Rüdiger Wolfrum, Jochen von Bernstorff, Philipp Dann in Matthias Goldmann. 3–16. Berlin; Heidelberg: Springer.
- Von Bogdandy, Armin, Rüdiger Wolfrum, Jochen von Bernstorff, Philipp Dann in Matthias Goldmann, ur. 2010. *The Exercise of Public Authority by International Institutions*. Berlin; Heidelberg: Springer.
- Von Clausewitz, Carl. 2004. *O vojni*. [Prevod Slavko Hozjan, spremna beseda Alja Brglez]. Ljubljana: Studia humanitatis.
- Von Verdross, Alfred. 1937. Forbidden Treaties in International Law: Comments on Professor Garner's Report on »The Law of Treaties«. *American Journal of International Law* 31 (4): 571–577.
- 1966. *Jus Dispositivum* and *Jus Cogens* in International Law. *American Journal of International Law* 60 (1): 55–63.
- Vradenburgh, Anna M. 1991. The Chapter VII Powers of the United Nations Charter: Do They »Trump« Human Rights Law? *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal* 14 (1): 175–205.
- Wagner, Wolfgang. 2010. Why the EU's Common Foreign and Security Policy will Remain Intergovernmental: A Rationalist Institutional Choice Analysis of European Crisis Management Policy. *Journal of European Public Policy* 10 (4): 576–595.
- Wall, Christopher. 1998. Human Rights and Economic Sanctions: The New Imperialism. *Fordham International Law Journal* 22 (2): 577–611.
- Wallace, Michael in J. David Singer. 1970. Intergovernmental Organization in the Global System, 1815–1964. *International Organization* 24 (2): 239–287.
- Wallace, William. 1983. Less Than a Federation, More Than a Regime: The Community as a Political System. V *Policy-Making in the European Community*, ur. Helen Wallace in William Wallace. 2. izdaja. 403–436. Chichester: John Wiley & Sons.
- 2005. Post-sovereign Governance: The EU as Partial Polity. V *Policy-Making in the European Union*, ur. Helen Wallace, William Wallace in Mark A. Pollack. 5. izdaja. 483–503. Oxford: Oxford University Press.
- Wallensteen, Peter. 1968. Characteristics of Economic Sanctions. *Journal of Peace Research* 5 (3): 248–267.
- 2000. A Century of Economic Sanctions: A Field Revisited. *Uppsala Peace Research Papers* 1. Dostopno prek <http://www.uu.se/digitalAssets/18/18601_UPRP_No_1.pdf> (15. 3. 2015).
- 2005. Positive Sanctions: On the Potential of Rewards and Target Differentiation. V *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System*, ur. Peter Wallensteen in Carina Staibano. 229–241. London: Routledge.
- 2011. *Peace Research: Theory and Practice*. London: Routledge.
- Wallensteen, Peter in Carina Staibano, ur. 2005. *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System*. London: Routledge.
- Wallensteen, Peter, Carina Staibano in Mikael Eriksson, ur. 2003. *Making Targeted Sanctions Effective: Guidelines for the Implementation of UN Policy Options*. Results from the Stockholm

- Process on the Implementation of Targeted Sanctions. Uppsala: Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University.
- Wallensteen, Peter in Helena Grusell. 2012. Targeting the Right Targets? The UN Use of Individual Sanctions. *Global Governance* 18 (2): 207–230.
- Wallensteen, Peter in Patrik Johansson. 2004. Security Council Decisions in Perspective. V *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century*, ur. David M. Malone. 17–33. Boulder; London: Lynne Rienner Publishers.
- Walter, Christian. 1997. Security Council Control Over Regional Action. *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 1: 129–193.
- 2012. Article 53. V *The Charter of the United Nations: A Commentary*, ur. Bruno Simma, Daniel-Erasmus Khan, Georg Nolte in Andreas Paulus. 3. izdaja. 1478–1505. Oxford: Oxford University Press.
- Walters, Francis P. 1952. *A History of the League of Nations*. Oxford: Oxford University Press.
- Ward, Curtis A. 2005. The Counter-Terrorism Committee: Its Relevance for Implementing Targeted Sanctions. V *International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System*, ur. Peter Wallensteen in Carina Staibano. 167–180. London: Frank Cass.
- Watt, Raymond G. 1933. »The League of Nations«: Has It Failed? What of its Future? *The Australian Quarterly* 5 (20): 99–107.
- Watts, Arthur. 1993. The International Rule of Law. *German Yearbook of International Law* 36: 15–45.
- Weber, Hermann. 1995. League of Nations. V *United Nations: Law, Policies and Practice*, ur. Rüdiger Wolfrum. Volume 2. 848–853. München: Verlag C. H. Beck.
- Weckel, Philippe. 1991. Le chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sécurité. *Annuaire Français de Droit International* 37: 165–202.
- Weiler, Joseph H. H. 2001. Human Rights, Constitutionalism and Integration: Iconography and Fetishism. *International Law FORUM du Droit International* 3 (4): 227–238.
- 2004. Human Rights, Constitutionalism and Integration: Iconography and Fetishism. V *Developing a Constitution for Europe*, ur. Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum in Agustín José Menéndez. 59–68. London: Routledge.
- Weisburd, A. Mark. 1995. The Emptiness of the Concept of *Jus Cogens*, As Illustrated by the War in Bosnia-Herzegovina. *Michigan Journal of International Law* 17 (1): 1–51.
- Weiss, Thomas G. 1999. Sanctions as a Foreign Policy Tool: Weighing Humanitarian Impulses. *Journal of Peace Research* 36 (5): 499–509.
- 2008. *What's Wrong with the United Nations and How to Fix It*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weiss, Thomas G., David Cortright, George A. Lopez in Larry Minear, ur. 1997. *Political Gain and Civilian Pain: Humanitarian Impacts of Economic Sanctions*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Weiß, Wolfgang. 2008. Security Council Powers and the Exigencies of Justice after War. *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 12: 45–111.
- 2011. Human Rights in the EU: Rethinking the Role of the European Convention on Human Rights After Lisbon. *European Constitutional Law Review* 7 (1): 64–95.
- Welk, William G. 1937. League Sanctions and Foreign Trade Restrictions in Italy. *The American Economic Review* 27 (1): 96–107.
- Wellens, Karel. 2003. The UN Security Council and New Threats to the Peace: Back to the Future. *Journal of Conflict and Security Law* 8 (1): 15–70.

- 2004. *Remedies against International Organisations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Werleigh, Claudette Antoine. 1995. The Use of Sanctions in Haiti: Assessing the Economic Realities. V *Economic Sanctions – Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?* ur. David Cortright in George A. Lopez. 161–172. Boulder: Westview Press.
- Weschler, Joanna. 2010. The Evolution of Security Council Innovations in Sanctions. *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis* 65 (1): 31–43.
- Wessel, Ramses A. 1999. *The European Union's Foreign and Security Policy: A Legal Institutional Perspective*. Haag: Kluwer Law International.
- 2004. Debating the »Smartness« of Anti-Terrorism Sanctions: The UN Security Council and the Individual Citizen. V *Legal Instruments in the Fight against International Terrorism: A Transatlantic Dialogue*, ur. Cyrille Fijnaut, Jan Wouters in Frederik Naert. 633–660. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- 2008. The *Kadi* Case: Towards a More Substantive Hierarchy in International Law. *International Organizations Law Review* 5 (2): 323–327.
- 2012. Reconsidering the Relationship between International and EU Law: Towards a Content-Based Approach? V *International Law as Law of the European Union*, ur. Enzo Cannizzaro, Paolo Palchetti in Ramses A. Wessel. 7–33. Leiden; Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- Wessel, Ramses A. in Jan Wouters. 2008. The Phenomenon of Multilevel Regulation: Interactions between Global, EU and National Regulatory Spheres. *International Organizations Law Review* 4 (2): 259–291.
- White, Brian. 2001. *Understanding European Foreign Policy*. Houndmills; Basingstoke; Hampshire: Palgrave Macmillan.
- White, Nigel D. 2012. The United Nations and Counter-Terrorism: Multilateral and Executive Law-Making. V *Counter-Terrorism: International Law and Practice*, ur. Ana María Salinas de Frías, Katja LH Samuel in Nigel D. White. 54–82. Oxford: Oxford University Press.
- White, Nigel in Ademola Abass. 2014. Countermeasures and Sanctions. V *International Law*, ur. Malcolm Evans. 4. izdaja. 537–562. Oxford: Oxford University Press.
- Whiteman, Marjorie M. 1977. *Jus Cogens* in International Law, with a Projected List. *Georgia Journal of International and Comparative Law* 7 (2): 609–626.
- Widdows, Kelvin. 1978. Security Council Resolutions and Non-members of the United Nations. *International and Comparative Law Quarterly* 27 (2): 459–462.
- Wikileaks. 2009. UN 1267 (*Al-Qaida/Taliban*) Sanctions: Results of USG Review of Tranche 3 Names pursuant to Paragraph 25 of UNSCR 1822. Cable 09STATE109494. 23. oktober 2009.

- Dostopno prek <https://wikileaks.org/plusd/cables/09STATE109494_a.html> (15. 3. 2015).
- Williams, John Fischer. 1936. Sanctions under the Covenant. *British Yearbook of International Law* 17: 130–149.
- Willis, Grant L. 2011. Security Council Targeted Sanctions, Due Process and the 1267 Ombudsperson. *Georgetown Journal of International Law* 42 (3): 673–746.
- Wilson, Alec. 1931. *World Security: An Essay on Sanctions*. London: League of Nations Union.
- Wilson, Florence A. 1928. *The Origins of the League Covenant: Documentary History of its Drafting*. London: Leonard and Virginia Woolf.
- Wilson, Woodrow. 1923. *Woodrow Wilson's Case for the League of Nations*. [Zbral Hamilton Foley]. Princeton: Princeton University Press.
- Winkler, Adam. 1999. Just Sanctions. *Human Rights Quarterly* 21 (1): 133–155.
- Wohlgemuth, Lennart. 2005. African Sanctions: The Case of Burundi. V *International Sanctions, Between Words and Wars in the Global System*, ur. Peter Wallensteen in Carina Staibano. 126–143. London: Routledge.
- Wolfrum, Rüdiger. 2012. Chapter I. Purposes and Principles, Article 1. V *The Charter of the United Nations: A Commentary*, ur. Bruno Simma, Daniel-Erasmus Khan, Georg Nolte in Andreas Paulus. 3. izdaja. 107–120. Oxford: Oxford University Press.
- Wood, Michael C. 1996. Security Council Working Methods and Procedure: Recent Developments. *International and Comparative Law Quarterly* 45 (1): 150–161.
- 2005. Comment on Erika de Wet's The Security Council as a Law Maker: The Adoption of (Quasi)-Judicial Decisions. V *Developments of International Law in Treaty Making*, ur. Rüdiger Wolfrum in Volker Röben. 227–235. Berlin; Heidelberg; New York: Springer.
- Wood, Reed M. 2008. »A Hand upon the Throat of the Nation«: Economic Sanctions and State Repression, 1976–2001. *International Studies Quarterly* 52 (3): 489–513.
- Wood, Steve. 2009. The European Union: A Normative or Normal Power? *European Foreign Affairs Review* 14 (1): 113–128.
- Woolsey, L. H. 1951. The »Uniting for Peace« Resolution of the United Nations. *American Journal of International Law* 45 (1): 129–137.
- Wouters, Jan. 2001. The European Union as an Actor Within the United Nations General Assembly. V *The EU and the International Legal Order: Discord or Harmony?* ur. Vincent Kronenberger. 375–404. Haag: T.M.C Asser Press.
- Wouters, Jan, Dominic Coppens in Bart de Meester. 2008. The European Union's External Relations after the Lisbon Treaty. V *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty*, ur. Stefan Griller in Jacques Ziller. 143–203. Vienna: Springer.
- Wouters, Jan in Dries van Eckhoutte. 2002. Giving Effect of Customary International Law through European Community Law. V *Direct Effect: Rethinking a Classic of EC Legal Doctrine*,

- ur. Jolande M. Prinsen in Antoinette Schrauwen. 181–234. Groningen: European Law Publishing.
- Wouters, Jan, Frank Hoffmeister in Tom Ruys, ur. 2006. *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*. Haag: T.M.C. Asser Press.
- Wouters, Jan, Sijbren de Jong in Philip de Man. 2010. The EU's Commitment to Effective Multilateralism in the Field of Security: Theory and Practice. *Yearbook of European Law* 29 (1): 164–189.
- Wouters, Jan in Tom Ruys. 2005. Security Council Reform: A New Veto for a New Century? *Royal Institute for International Relations (ERRI-KIIB) Egmont Paper 9*. Dostopno prek <<http://aei.pitt.edu/8980/1/ep9.pdf>> (15. 3. 2015).
- Wright, Quincy. 1964. *A Study of War*. 2. izdaja. Chicago: University of Chicago Press.
- Yihdego, Zeray W. 2007. The Role of Security Council Arms Embargoes in Stemming Destabilizing Transfers of Small Arms and Light Weapons (SALW): Recent Development and Challenges. *Netherlands International Law Review* 54 (1): 115–132.
- Youngs, Richard. 2004. Normative Dynamics and Strategic Interests in the EU's External Identity. *Journal of Common Market Studies* 42 (2): 415–435.
- Zacklin, Ralph. 1974. *The United Nations and Rhodesia: A Study in International Law*. New York; Washington; London: Praeger Publishers.
- Zappalà, Salvatore. 2011. Reviewing Security Council Measures in the Light of International Human Rights Principles. V *Securing Human Rights?: Achievements and Challenges of the UN Security Council*, ur. Bardo Fassbender. 172–194. Oxford: Oxford University Press.
- Združeni narodi. 2004. *A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*. U.N. Doc. A/59/565. 2. december 2004. New York: United Nations.
- Zedalis, Rex J. 1993. Gulf War Compensation Standard: Concerns under the Charter. *Revue Belge de Droit International* 26: 330–350.
- Zemanek, Karl. 2007. Is the Security Council the Sole Judge of its own Legality? A Re-examination. V *The Law of International Relations: Liber Amicorum Hanspeter Neuhold*, ur. August Reinisch in Ursula Kriebaum. 483–505. Utrecht: Eleven International Publishing.
- Zgonec-Rožej, Miša. 2006. *Meje pristojnosti Varnostnega sveta Združenih narodov: doktorska disertacija*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.
- 2007. Pristojnosti Varnostnega sveta Združenih narodov in njihove omejitve. *Zbornik znanstvenih razprav* 67: 323–352.
- 2009. *Yassin Abdullah Kadi & Al Barakaat International Foundation v. Council & Commission*. Joined Cases C-402/05 P & C-415/05 P. *American Journal of International Law* 103 (2): 305–311.
- 2010a. Introductory Note on UN Security Council Resolution 1904 (2009) on Threats to International Peace and Security Caused by Terrorist Acts. *International Legal Materials* 49 (2): 502–515.
- 2010b. Judicial Review by EU and Domestic Courts of the Al Qaeda and Taliban Sanctions Regime: Counterterrorism, Due Process, and the Search for the Golden Mean. *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)* 104: 581–584.

- 2011. Kafka, Sisyphus, and Bin Laden: Challenging the Al Qaida and Taliban Sanctions Regime. *Essex Human Rights Review* 8 (1): 78–87.
- Ziegler, Katja S. 2009. Strengthening the Rule of Law, but Fragmenting International Law: The *Kadi* Decision of the ECJ from the Perspective of Human Rights. *Human Rights Law Review* 9 (2): 288–305.
- Zimmern, Alfred. 1935. The League's Handling of the Italo-Abyssinian Dispute. *International Affairs* 14 (6): 751–768.
- Zimmermann, Andreas. 2012. Voting, Article 27. V *The Charter of the United Nations: A Commentary*, ur. Bruno Simma, Daniel-Erasmus Khan, Georg Nolte in Andreas Paulus. 3. izdaja. 871–938. Oxford: Oxford University Press.
- Zoller, Elisabeth. 1984. *Peacetime Unilateral Remedies: An Analysis of Countermeasures*. Dobbs Ferry: Transnational Publishers.
- Zveza arabskih držav. 2011a. *Statement of the Council no. 136 in its Extraordinary Session on 22 February 2011*. 22. februar 2011.
- 2011b. *Resolution 7438*. Meeting of the League of Arab States Council at a Ministerial Level at its Extraordinary Session. 12. november 2011.

Žolger, Ivan. 1922. *Liga narodov*. Prevalje: s. n.

Sodna praksa

- Evropsko sodišče za človekove pravice. 1976. Sodba v zadevi *Engel in drugi proti Nizozemski*, št. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, z dne 8. junija 1976.
- 1987. Sodba v zadevi *Lutz proti Nemčiji*, št. 9912/82, z dne 25. avgusta 1987.
- 2012. Sodba v zadevi *Nada proti Švici*, št. 10593/08, z dne 12. septembra 2012.
- Kanada. 2009. Sodba v zadevi *Abousfian Abdelrazik proti The Minister of Foreign Affairs and The Attorney General of Canada*, Federal Court 580, z dne 4. junija 2009.
- Meddržavno sodišče. 1948. *Pogoji sprejema države v članstvo v Združenih narodih (4. člen Ustanovne listine)*. Svetovalno mnenje z dne 28. maja 1948. I.C.J. Reports 1948, 57.
- 1949. *Odškodnina za poškodbe, utrpljene v službi ZN*. Svetovalno mnenje z dne 11. aprila 1949. I.C.J. Reports 1949, 174.
- 1954. *Učinki dodelitve odškodnine s strani Administrativnega sodišča OZN*. Svetovalno mnenje z dne 13. julija 1954. I.C.J. Reports 1954, 47.
- 1962. *Nekateri stroški ZN (drugi odstavek 17. člena Ustanovne listine)*. Svetovalno mnenje z dne 20. julija 1962. I.C.J. Reports 1962, 151.
- 1969. *Epikontinentalni pas v Severnem morju (Zvezna republika Nemčija/Danska; Zvezna republika Nemčija/Nizozemska)*. Sodba z dne 20. februarja 1969. I.C.J. Reports 1969, 3.
- 1970. *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgija proti Španiji)*. Sodba z dne 5. februarja 1970. I.C.J. Reports 1970, 3.
- 1971. *Pravne posledice za države zaradi nadaljnje prisotnosti Južne Afrike v Namibiji (Južnabodni Afriki) kljub resoluciji Varnostnega sveta 276 (1970)*. Svetovalno mnenje z dne 21. junija 1971. I.C.J. Reports 1971, 16.

- 1974a. *Jedrski poskusi (Avstralija proti Franciji)*. Sodba z dne 20. decembra 1974. I.C.J. Reports 1974, 253.
- 1974b. *Jedrski poskusi (Nova Zelandija proti Franciji)*. Sodba z dne 20. decembra 1974. I.C.J. Reports 1974, 457.
- 1980a. *Diplomatsko in konzularno osebje ZDA v Teberanu (Združene države Amerike proti Iranu)*. Sodba z dne 24. maja 1980. I.C.J. Reports 1980, 3.
- 1980b. *Razlaga Sporazuma z dne 25. marca 1951 med Svetovno zdravstveno organizacijo in Egiptom*. Svetovalno mnenje z dne 20. decembra 1980. I.C.J. Reports 1980, 73.
- 1986. *Vojaške in paravojaške aktivnosti v Nikaragvi in proti njej (Nikaragva proti Združenim državam Amerike)*. Sodba z dne 27. junija 1986. I.C.J. Reports 1986, 14.
- 1992a. *Vprašanja razlage in uporabe Montrealske konvencije iz leta 1971, ki izvirajo iz letalskega incidenta pri Lockerbieju (Libija proti Združenemu kraljestvu). Začasni ukrepi*. Sklep z dne 14. aprila 1992. I.C.J. Reports 1992, 3.
- 1992b. *Vprašanja razlage in uporabe Montrealske konvencije iz leta 1971, ki izvirajo iz letalskega incidenta pri Lockerbieju (Libija proti Združenim državam Amerike). Začasni ukrepi*. Sklep z dne 14. aprila 1992. I.C.J. Reports 1992, 114.
- 1993. *Uporaba Konvencije o preprečevanju in kaznovanju zločina genocida (Bosna in Hercegovina proti Jugoslaviji (Srbiji in Črni gori)). Začasni ukrepi*. Sklep z dne 13. septembra 1993. I.C.J. Reports 1993, 325.
- 1996a. *Uporaba Konvencije o preprečevanju in kaznovanju zločina genocida (Bosna in Hercegovina proti Jugoslaviji). Predhodni ugovori*. Sodba z dne 11. julija 1996. I.C.J. Reports 1996, 595.
- 1996b. *Zakonitost grožnje ali uporabe jedrskega orožja*. Svetovalno mnenje z dne 8. julija 1996. I.C.J. Reports 1996, 226.
- 1996c. *Zakonitost uporabe jedrskega orožja države v oboroženem spopadu*. Svetovalno mnenje z dne 8. julija 1996. I.C.J. Reports 1996, 66.
- 1997. *Projekt Gabčíkovo-Nagymaros (Madžarska proti Slovaški)*. Sodba z dne 25. septembra 1997. I.C.J. Reports 1997, 7.
- 2004. *Pravne posledice gradnje zidu na zasedenih palestinskih ozemljih*. Svetovalno mnenje z dne 9. julija 2004. I.C.J. Reports 2004, 136.
- 2007. *Uporaba Konvencije o preprečevanju in kaznovanju zločina genocida (Bosna in Hercegovina proti Srbiji in Črni gori)*. Sodba z dne 26. februarja 2007. I.C.J. Reports 2007, 43.

Mednarodne arbitražne odločitve. 1978. *Sporazum o zračnem prevozu z dne 27. marca 1946 med ZDA in Francijo (ZDA proti Franciji)*. Odločitev z dne 9. decembra 1978. R.I.A.A. XVIII, 417–493.

Mednarodno kazensko sodišče za nekdanjo Jugoslavijo. 1995. *Prosecutor v. Dusko Tadić a/k/a/ »Dule«*. Sklep pritožbenega senata z dne 2. oktobra 1995.

- 1998. *Prosecutor v. Ante Furundžija*. Sodba z dne 10. decembra 1998.
- 1999. *Prosecutor v. Dusko Tadić*. Sodba pritožbenega senata z dne 15. julija 1999.
- 2000. *Prosecutor v. Zoran Kupreškić, Mirjan Kupreškić, Vlatko Kupreškić, Drago Josipović, Dragan Papić in Vladimir Šantić*. Sodba z dne 14. januarja 2000.

Mednarodno kazensko sodišče za Ruando. 1997. *Prosecutor v. Joseph Kanyabashi*. ICTR-96-15-T. Sklep senata z dne 18. junija 1997.

- Sodišče [Evropske unije]. 2009. Združeni zadevi C-399/06 P in C-403/06 P. *Faraj Hassan proti Svetu Evropske unije in Evropski komisiji in Chafiq Ayadi proti Svetu Evropske unije*. ECLI:EU:C:2009:748. Sodba z dne 3. decembra 2009.
- 2010a. Zadeva C-340/08. *M in drugi proti Her Majesty's Treasury*. ECLI:EU:C:2010:232. Sodba z dne 29. aprila 2010.
- 2010b. Zadeva C-550/09. *Kazenski postopek zoper E in F*. ECLI:EU:C:2010:382. Sodba z dne 29. junija 2010.
- 2011a. Zadeva C-548/09 P. *Bank Melli Iran proti Svetu Evropske unije*. ECLI:EU:C:2011:426. Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Paola Mengozzija, predstavljeni 28. junija 2011.
- 2011b. Zadeva C-548/09 P. *Bank Melli Iran proti Svetu Evropske unije*. ECLI:EU:C:2011:735. Sodba z dne 16. novembra 2011.
- 2011c. Zadeva C-27/09 P. *Francoska republika proti Organizaciji Mudžahidov iranskega ljudstva*. ECLI:EU:C:2011:853. Sodba z dne 21. decembra 2011.
- 2012a. Zadeva C-380/09 P. *Melli Bank plc proti Svetu Evropske unije*. ECLI:EU:C:2012:137. Sodba z dne 13. marca 2012.
- 2012b. Zadeva C-376/10 P. *Pye Phylo Tay Za proti Svetu Evropske unije*. ECLI:EU:C:2012:138. Sodba z dne 13. marca 2012.
- 2012c. Zadeva C-130/10. *Evropski parlament proti Svetu Evropske unije*. ECLI:EU:C:2012:472. Sodba z dne 19. julija 2012.
- 2012d. Združeni zadevi C-539/10 P in C-550/10 P. *Stichting Al-Aqsa proti Svetu Evropske unije in Kraljevina Nizozemska proti Stichting Al-Aqsa*. ECLI:EU:C:2012:711. Sodba z dne 15. novembra 2012.
- 2012e. Zadeva C-417/11 P. *Svet Evropske unije proti Nadiany Bamba*. ECLI:EU:C:2012:718. Sodba z dne 15. novembra 2012.
- 2013a. Zadeva C-239/12 P. *Abdulbasit Abdulrahim proti Svetu Evropske unije in Evropski komisiji*. ECLI:EU:C:2013:331. Sodba z dne 28. maja 2013.
- 2013b. Združene zadeve C-584/10 P, C-593/10 P, C-595/10 P. *Evropska komisija, Svet in Združeno kraljestvo proti Yassinu Abdullahu Kadiju*. ECLI:EU:C:2013:518. Sodba z dne 18. julija 2013.
- 2014a. Zadeva C-314/13. *Postopek Ušsienio reikalų ministerija, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba proti Vladimiru Peftievu, BeITechExport ZAO, Sport-pari ZAO, BT Telecommunications PUE*. ECLI:EU:C:2014:1645. Sodba z dne 12. junija 2014.
- 2014b. Mnenje 2/13. *Pristop Evropske unije k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin*. ECLI:EU:C:2014:2454. Mnenje z dne 18. decembra 2014.

- Sodišče Evropskih skupnosti. 1963. Zadeva 26/62. *N. V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*. ECLI:EU:C:1963:1. Sodba z dne 5. februarja 1963.
- 1964. Zadeva 6/64. *Flaminio Costa v. E.N.E.L.* ECLI:EU:C:1964:66. Sodba z dne 15. julija 1964.
- 1969. Zadeva 29/69. *Erich Stauder v. City of Ulm – Sozialamt*. ECLI:EU:C:1969: 57. Sodba z dne 12. novembra 1969.

- 1970. Zadeva 11/70. *Internationale Handelsgesellschaft mbH proti Einfuhr- und Vorratsstelle fuer Getreide und Futtermittel*. ECLI:EU:C:1970:114. Sodba z dne 17. decembra 1970.
- 1971. Zadeva 22/70. *Komisija Evropskih skupnosti proti Svetu Evropskih skupnosti; »Evropski sporazum o cestnem prevozu«*. ECLI:EU:C:1971: 32. Sodba z dne 31. marca 1971.
- 1974. Zadeva 4/73. *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgrosshandlung proti Komisiji Evropskih skupnosti*. ECLI:EU:C:1974:51. Sodba z dne 14. maja 1974.
- 1976. Združene zadeve 3, 4 in 6/76. *Cornelis Kramer in drugi*. ECLI:EU:C:1976:114. Sodba z dne 14. julija 1976.
- 1986. Zadeva 294/83. *Parti écologiste »Les Verts« proti Evropskemu parlamentu*. ECLI:EU:C:1986:166. Sodba z dne 23. aprila 1986.
- 1991. Mnenje 1/91. *Mnenje na podlagi drugega pododstavka prvega odstavka 228. člena Pogodbe EGS. »Predlog sporazuma med Skupnostjo na eni in državami Evropskega združenja za prosto trgovino na drugi strani o ustanovitvi Evropskega gospodarskega prostora«*. ECLI:EU:C:1991:490. Mnenje z dne 14. decembra 1991.
- 1996a. Mnenje 2/94. *Pristop Skupnosti h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin*. ECLI:EU:C:1996:140. Mnenje z dne 28. marca 1996.
- 1996b. Zadeva C-84/95. *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve. Ticaret AS proti Minister za promet, energijo in komunikacije in drugim*. ECLI:EU:C:1996:312. Sodba z dne 30. julija 1996.
- 1997a. Zadeva C-124/95. *The Queen, ex parte Centro-Com Srl proti HM Treasury in Bank of England*. ECLI:EU:C:1997:8. Sodba z dne 14. januarja 1997.
- 1997b. Zadeva C-177/95. *Ebony Maritime SA in Loten Navigation Co. Ltd proti Prefetto della Provincia di Brindisi in drugim*. ECLI:EU:C:1997:89. Sodba z dne 27. februarja 1997.
- 1998. Zadeva C-162/96. *A. Racke GmbH & Co. proti Hauptzollamt Mainz*. ECLI:EU:C:1998:293. Sodba z dne 16. junija 1998.
- 2000. Zadeva C-237/98 P. *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH proti Svetu Evropske unije in Komisiji Evropskih skupnosti*. ECLI:EU:C:2000:321. Sodba z dne 15. junija 2000.
- 2002. Zadeva C-50/00 P. *Unión de Pequeños Agricultores proti Svetu Evropske unije*. ECLI:EU:C:2002:462. Sodba z dne 25. julija 2002.
- 2007a. Zadeva C-266/05 P. *Jose Maria Sison proti Svetu Evropske unije*. ECLI:EU:C:2007:75. Sodba z dne 1. februarja 2007.
- 2007b. Zadeva C-354/04 P. *Gestoras Pro Amnistía, Juan Mari Olano Olano in Julen Zelarain Errasti proti Svetu Evropske unije*. ECLI:EU:C:2007:115. Sodba z dne 27. februarja 2007.
- 2007c. Zadeva C-355/04 P. *Segi, Aritza Zubimendi Izaga in Aritza Galarraga proti Svetu Evropske unije*. ECLI:EU:C:2007:116. Sodba z dne 27. februarja 2007.
- 2007d. Zadeva C-117/06. *Gerda Möllendorf in Christiane Möllendorf-Niebuus*. ECLI:EU:C:2007:596. Sodba z dne 11. oktobra 2007.
- 2008a. Združeni zadevi C-402/05 P in C-415/05 P. *Yassin Abdullah Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu Evropske unije in Komisiji Evropskih skupnosti*.

- ECLI:EU:C:2008:11. Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Luisa Miguela Poiarea Madura, predstavljeni 16. januarja 2008.
- 2008b. Združeni zadevi C-402/05 P in C-415/05 P. *Yassin Abdullah Kadi in Al Barakaat International Foundation proti Svetu Evropske unije in Komisiji Evropskih skupnosti*. ECLI:EU:C:2008:461. Sodba z dne 3. septembra 2008.
- 2009. Združeni zadevi C-399/06 P in C-403/06 P. *Faraj Hassan proti Svetu Evropske unije in Evropski komisiji in Chafiq Ayadi proti Svetu Evropske unije*. ECLI:EU:C:2009:748. Sodba z dne 3. decembra 2009.
- Sodišče prve stopnje. 1998. Zadeva T-184/95. *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH proti Svetu Evropske unije in Komisiji Evropskih skupnosti*. ECLI:EU:T:1998:74. Sodba z dne 28. aprila 1998.
- 2005a. Združene zadeve T-110/03, T-150/03 in T-405/03. *Jose Maria Sison proti Svetu Evropske unije*. ECLI:EU:T:2005:143. Sodba z dne 26. aprila 2005.
- 2005b. Zadeva T-306/01. *Abmed Ali Yusuf in Al Barakaat International Foundation proti Svetu Evropske unije in Komisiji Evropskih skupnosti*. ECLI:EU:T:2005:331. Sodba z dne 21. septembra 2005.
- 2005c. Zadeva T-315/01. *Yassin Abdullah Kadi proti Svetu Evropske unije in Komisiji Evropskih skupnosti*. ECLI:EU:T:2005:332. Sodba z dne 21. septembra 2005.
- 2006a. Zadeva T-253/02. *Chafiq Ayadi proti Svetu Evropske unije*. ECLI:EU:T:2006:200. Sodba z dne 12. julija 2006.
- 2006b. Zadeva T-49/04. *Faraj Hassan proti Svetu Evropske unije in Komisiji Evropskih skupnosti*. ECLI:EU:T:2006:201. Sodba z dne 12. julija 2006.
- 2006c. Zadeva T-228/02. *Organizacija Mudžahidov iranskega ljudstva proti Svetu Evropske unije*. ECLI:EU:T:2006:384. Sodba z dne 12. decembra 2006.
- 2007a. Zadeva T-47/03. *Jose Maria Sison proti Svetu Evropske unije*. ECLI:EU:T:2007:207. Sodba z dne 11. julija 2007.
- 2007b. Zadeva T-327/03. *Stichting Al-Aqsa proti Svetu Evropske unije*. ECLI:EU:T:2007:211. Sodba z dne 11. julija 2007.
- 2008a. Zadeva T-256/07. *Organizacija Mudžahidov iranskega ljudstva proti Svetu Evropske unije*. ECLI:EU:T:2008:461. Sodba z dne 23. oktobra 2008.
- 2008b. Zadeva T-284/08. *Organizacija Mudžahidov iranskega ljudstva proti Svetu Evropske unije*. ECLI:EU:T:2008:550. Sodba z dne 4. decembra 2008.
- 2009a. Združeni zadevi T-246/08 in T-332/08. *Melli Bank plc proti Svetu Evropske unije*. ECLI:EU:T:2009:266. Sodba z dne 9. julija 2009.
- 2009b. Zadeva T-341/07. *Jose Maria Sison proti Svetu Evropske unije*. ECLI:EU:T:2009:372. Sodba z dne 30. septembra 2009.
- 2009c. Zadeva T-390/08. *Bank Melli Iran proti Svetu Evropske unije*. ECLI:EU:T:2009:401. Sodba z dne 14. oktobra 2009.
- Splošno sodišče. 2010. Zadeva T-85/09. *Yassin Abdullah Kadi proti Evropski komisiji*. ECLI:EU:T:2010:418. Sodba z dne 30. septembra 2010.
- 2012. Zadeva T-127/09. *Abdulbasit Abdulrahim proti Svetu Evropske unije in Evropski komisiji*. ECLI:EU:T:2012:93. Sklep z dne 28. februarja 2012.

- 2013. Zadeva T-494/10. *Bank Saderat Iran proti Svetu Evropske unije*. ECLI:EU:T:2013:59. Sodba z dne 5. februarja 2013.
- 2014a. Zadeva T-202/12. *Bušra Al Asad proti Svetu Evropske unije*. ECLI:EU:T:2014:113. Sodba z dne 12. marca 2014.
- 2014b. Zadeva T-293/12. *Syria International Islamic Bank PJSC proti Svetu Evropske unije*. ECLI:EU:T:2014:439. Sodba z dne 11. junija 2014.
- 2014c. Zadeva T-203/12. *Mohamad Nedal Alchaar proti Svetu Evropske unije*. ECLI:EU:T:2014:602. Sodba z dne 3. julija 2014.
- 2014d. Zadeva T-168/12. *Agyu Clement Georgias, Trinity Engineering (Private) Ltd in Georgiadis Trucking (Private) Ltd proti Svetu Evropske unije in Evropski komisiji*. ECLI:EU:T:2014:781. Sodba z dne 18. septembra 2014.
- 2014e. Zadeva T-441/11. *Vladimir Peftiev proti Svetu Evropske unije*. ECLI:EU:T:2014:1041. Sodba z dne 9. decembra 2014.
- 2014f. Zadeva T-400/10. *Hamas proti Svetu Evropske unije*. ECLI:EU:T:2014:1095. Sodba z dne 17. decembra 2014.

7 STVARNO IN IMENSKO KAZALO

7 STVARNO IN IMENSKO KAZALO

- Abesinija, *glej* Društvo narodov
Afganistan,
Afriška unija,
agresija,
akcija v primeru ogrožanja miru, kršitve miru in agresivnih dejanj;
 glej grožnja miru,
 glej kršitev miru;
 glej agresija;
 glej sprožilna situacija
Al-Asad, Bašar
Al-Asad, Bušra,
Al Kaida,
Amsterdamska pogodba, *glej* Evropska unija
Angola
Annan, Kofi,
apartheid
Argentina
Aristide, Jean-Bertrand,
- Belgija,
Belorusija,
Biersteker, Thomas,
Bosna in Hercegovina,
Boutros-Ghali, Boutros,
- cilji;
glej Evropska unija;
glej Organizacija združenih narodov;
ciljne sankcije; *glej* sankcije
Clemenceau, Georges,
- človekove pravice in temeljne svoboščine
 dostojanstvo,
 glej Sodišče Evropske unije
 Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin,
 Listina Evropske unije o temeljnih pravicah,
 Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah,
 Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah,
 obrazložitev,
 pošteni postopek,
- pravica do izjave,
 pravica do obrambe
 pravica do sodnega varstva
 pravica do učinkovitega pravnega sredstva
 pravica do življenja
 prepoved mučenja,
 sorazmernost
 Splošna deklaracija človekovih pravic
- Darraj, Kamel,
Davignon, Étienne,
De Gaulle, Charles,
Dominikanska republika,
druga svetovna vojna,
Društvo narodov
glej Pakt Društva narodov
italijanska agresija na Abesinijo,
japonska agresija na Kitajsko,
spor med Bolivijo in Paragvajem,
- Evropska unija
 Amsterdamska pogodba
 cilji
 Enotni evropski akt
 Evropska gospodarska skupnost
 Evropska komisija
 evropska varnostna strategija
 Evropski parlament
 Evropska skupnost
 Evropska skupnost za premog in jeklo
 Evropska služba za zunanje delovanje
 Evropski svet
 Evropsko politično sodelovanje
 glej omejevalni ukrepi
 glej Pogodba o delovanju Evropske unije
 glej Pogodba o Evropski uniji
 glej Sodišče Evropske unije
 identiteta,
 Lizbonska pogodba
 Maastrichtska pogodba
 načela
 opredelitev
 Rimska pogodba
 Svet

visoki predstavnik Unije

Fitzmaurice, Sir Gerald,
Francija,

genocid
globalizacija
globalno vladanje
gospodarska in finančna kriza
Gospodarska skupnost zahodnoafriških držav
(ECOWAS)
Grčija, antika
mestna država Aegina
mestna država Megara
peloponeška vojna
grožnja miru in varnosti

Haiti
Hamam
hladna vojna
Hoare, Sir Samuel,
Hussein, Saddam,

interdisciplinarnost
teoretski pristopi:
konstruktivizem
liberalizem
pravni pozitivizem
realizem
šola pravnega procesa

Irak
Iran
Italija; *glej tudi* Društvo narodov

Janukovič, Viktor
Japonska; *glej* Društvo narodov
Jus cogens; *glej* kogentne norme mednarodnega
prava
Južna Afrika
Južna Rodezija
Južnoafriška razvojna skupnost (SADC)

Kadi, Yassin Abdullah,
Kitajska; *glej tudi* Društvo narodov

kogentne določbe mednarodnega prava
Konzorcij o ciljnih sankcijah
Kosovo
kršitev miru in varnosti

Lauterpacht, Sir Hersch
legitimnost
Liberija
Libija
Lincoln, Abraham
Lukašenko, Aleksander
Luksemburg

Mednarodna organizacija
akter
avtonomija
avtoriteta
depolitizacija
glej Evropska unija
glej Organizacija združenih narodov
mednarodne rečne komisije
Mednarodna telegrafska zveza
Mednarodna telekomunikacijska zveza
omejitve pristojnosti;
glej tudi človekove pravice in temeljne
svoboščine;
glej tudi mednarodno humanitarno pravo;
glej tudi kogentne norme mednarodnega
prava;
glej tudi vladavina prava
opredelitev
proliferacija
subjekt
mednarodna varnost
mednarodni mir
glej tudi agresija;
glej tudi grožnja miru;
glej tudi kršitev miru;
glej tudi sprožilna situacija
mednarodni odnosi
mednarodni terorizem
mednarodno humanitarno pravo

kolektivna varnost

Komisija za mednarodno pravo

konfliktna situacija

Mednarodno kazensko sodišče

Mednarodno kazensko sodišče za nekdanjo

Jugoslavijo

Mednarodno kazensko sodišče za Ruando

mednarodno pravo;

decentralizirana ureditev

običajno mednarodno pravo

pogodbno mednarodno pravo

pristojnosti

splošna pravna načela

Milošević, Slobodan

Mitrany, David

Mjanmar/Burma

Monnet, Jean

multilateralizem

načela;

glej Evropska unija;

glej Organizacija združenih narodov

nedelujoče države

Nizozemska

oborožena sila

omejevalni ukrep

avtonomni omejevalni ukrep

ciljni zunanjepolitičnega delovanja Evropske

unije

glej tudi Evropska unija

glej tudi sankcije

implementacijski omejevalni ukrep

Organizacija afriške enotnosti,

Organizacija ameriških držav

Organizacija Mudžahidov iranskega ljudstva

Organizacija združenih narodov

cilji

Generalna skupščina

Generalni sekretar

glej Ustanovna listina;

Meddržavno sodišče

načela

nastanek

Varnostni svet

nestalne članice

stalne članice

resolucija 1297

resolucija 1373

resolucija 1540

veto

orožje za množično uničevanje

Osama bin Laden

Pakt Društva narodov

Pogodba o delovanju EU

75. člen

215. člen

275. člen

Pogodba o Evropski uniji

13. člen

21. člen

23. člen

47. člen

propadle države; *glej* nedelujoče države

protiukrep

represalija

retaliacija

retorzija

Roosevelt, Franklin D.

Rusija

Sankcije

Aplikacija *SanctionsApp*

ciljne sankcije

disciplinske sankcije

glej tudi orožje za množično uničevanje;

glej tudi terorizem

individualne sankcije

implementacija

izvzetje iz sankcijskega režima

kategorije sankcij

kolektivne sankcije

Legitimnost

multilateralne sankcije

namen sankcij,
razlogi za sprejetje sankcij
sankcijske epizode
sankcijski odbor
sankcijski režim
sankcije prve generacije
sankcije druge generacije
sankcije tretje generacije
seznam ciljnih posameznikov in subjektov
učinek uporabe sankcij
 postopek uvrstitve na seznam
 postopek izbrisa s seznama
 sprejemna točka
 varuh človekovih pravic
učinkovitost sankcij
unilateralne sankcije
uspešnost sankcij
vrste sankcij,
vseobsežne sankcije
zakonitost

Sankcijska politika

glej tudi Evropska unija

glej tudi sankcije

glej tudi Organizacija združenih narodov

globalna sankcijska politika

normotvorec sankcijske politike

nosilec

prenosnik

regionalna sankcijska politika

varuh zakonitosti

sooblikovalec legitimnosti

Santer, Jacques

Schuman, Robert

Shahabuddeen, Mohamed

Sierra Leone

Sirija

Skupni južni trg (MERCOSUR)

skupna zunanja in varnostna politika

skupna varnostna in obrambna politika

Slonokoščena obala

Somalija

Sodišče Evropske unije

 Splošno sodišče

 Sodišče

temeljne pravice, *glej* človekove pravice

Ukrajina

Unija južnoameriških narodov (UNASUR)

Ustanovna listina

1. člen

2. člen

5. člen

6. člen

39. člen

41. člen

48. člen

51. člen

52. člen

53. člen

Uzbekistan

Van Rompuy, Herman

Von Clausewitz, Carl

Wallenstein, Peter

Wilson, Woodrow

Weeramantry, Christopher

Sodišče Evropskih skupnosti
Sodišče prve stopnje
sorazmernost; *glej* človekove pravice in temeljne
svoboščine
Sovjetska zveza
Srednjeafriška republika
Sudan

Združene države Amerike
Združeno kraljestvo Velika Britanija in
Severna Irska
Zimbabve
Zveza arabskih držav
Zveza držav jugovzhodne Azije (ASEAN)
Zvezna republika Jugoslavija