

MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ RÁMEC SANKCÍ A JEJICH UPLATNĚNÍ V PRAXI

Josef Mrázek*

Abstrakt: Úloha jednostranných a kolektivních sankcí podle mezinárodního práva vzrostla po ukončení „studené války“. Existují nové režimy „chytřích“ a „cílených“ ekonomických, finančních i osobních sankcí. Zcela novým fenoménem je dopad sankcí na nestátní aktéry. Pojem „sankcí“ se tradičně používá na opatření RB podle čl. 41 a 42 Charty OSN. Podle převažujícího názoru je nutno rozlišovat pojem „sankce“ a „protiopatření“ podle Návrhu článků o odpovědnosti států. Regionální organizace mohou přijímat sankce vůči svým vlastním členům, pokud to statut organizace připouští. Proti třetím státům může regionální organizace uplatňovat sankce se zmocněním RB. Je kontroverzní, zda třetí stát může použít sankce v případě porušení závazků erga omnes, pokud nejde o závažné porušení takového závazku. Je zapotřebí, aby obsah sankcí stricto sensu byl i nadále seriózně analyzován, zvláště pak s ohledem na „protiopatření“ a praxi států.

Klíčová slova: sankce, „chytřé“ a „cílené sankce“, protiopatření, odpovědnost, Rada bezpečnosti, EU, extra-teritoriální jurisdikce

ÚVOD

Termín „sankce“ pocházející z latinského „*sanctio*“ sám o sobě zahrnuje několik významů, které lze nalézt v různých výkladových slovnících.¹ František Weyr k pojmu sankce mj. napsal: „*Povšechně znamená sankce (sankcionování) tolik, jako schválení nebo potvrzení. V užším smyslu, tj. z hlediska nauky právní, užívá se tohoto výrazu pouze pro potvrzování při schvalování určitých aktů (norem) hlavami států, zejména panovníky v monarchiích konstitučních.*“² Z historie práva známe např. „Pragmatickou sankci“ císaře Karla VI. z roku 1713 (znamenající státní smlouvu, respektive říšský zákon) nebo již Pragmatickou sankci francouzského krále Karla VII. z roku 1438. Za „pragmatickou sankci“ je ostatně považována i Zlatá bula císaře Karla IV. z roku 1356.

„Sankce“ se v sociálních vědách chápe jako reakce členů sociální skupiny vyjadřující souhlas nebo nesouhlas se způsobem jednání, které slouží k vynucení behaviorálních standardů těchto skupin. Trest je přitom označován za „negativní sankci“ a odměna za „pozitivní sankci“. V obou případech je cílem regulovat chování v souladu se sociálními normami.³ V jednom ze známých právnických slovníků je sankce definována jako „*trest*

* JUDr. Josef Mrázek, DrSc., Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i., a Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni. Příspěvek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace Ústavu státu a práva AV ČR, v. v. i., RVO: 68378122. E-mail: mrázek@ilaw.cas.cz.

¹ Např. dovolení, schválení, podpora, souhlas, odvěta, postih, ratifikace. Viz: BOČÁNKOVÁ, M. a kol. *Anglicko-český právní slovník*. 2. vydání. Praha: Linde, 2001, s. 687. Viz též např. „*The part of a law which inflicts a penalty for its violation, or bestows a reward for its observance. Sanctions are of two kinds, those which redress civil injuries, called civil sanctions; and those which punish crimes, called penal sanctions.*“ In: J. Bouvier. *A Law Dictionary, Adapted to the Constitution and Laws of the United States*. Philadelphia: T. & J. W. Johnson, 1856, s. 1810.

² WEYR, F. *Slovník veřejného práva československého*. Svazek IV. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1938, s. 168.

³ *The New Encyclopaedia Britannica*. London – New York: Micropeadia, 2008, s. 405.

nebo jiný mechanismus vynucení podněcující k dodržování práva nebo pravidel a nařízení“.⁴ V právu obecně tvoří sankce obsah (sekundární) právní odpovědnosti.⁵ Pojem „sankce“ se ovšem neomezuje pouze na oblast právní a tím méně mezinárodněprávní, nýbrž zahrnuje i jiné normativní systémy, jakými jsou náboženské, etické nebo smluvní (*conventional*) normy. U církevních sankcí je ovšem třeba rozlišovat náboženské sankce jako „věčné zatracení“ a sankce podle kanonického práva jako např. exkomunikaci.⁶ V právu samotném lze pak hovořit o sankcích v oblasti práva trestního, civilního, finančního, správního atp.

Tento článek se ovšem zaměřuje na problematiku mezinárodněprávních sankcí, které zahrnují jak kolektivní sankce mezinárodních organizací, tak unilaterální sankce jednotlivých států. V teorii mezinárodního práva probíhala nejpozději od 2. poloviny 16. století (Thomas Hobbes, 1588–1679, Samuel Puffendorf, 1632–1694) diskuse, zda mezinárodní právo je skutečným právem. Tato diskuse se dále prohloubila zejména v 19. století, částečně i zásluhou Johna Austina (1790–1859) a jeho pozitivistické právní teorie (*law as species of command*). Podstata problému spočívala v existujícím nedostatku sankcí v klasickém mezinárodním právu. Mezinárodní právo tak bylo v minulosti ztotožňováno spíše s mezinárodní morálkou než s právem. Toto hledisko překonal následný vývoj moderního mezinárodního práva. Je však skutečností, že i v naší době např. škola tzv. realistů zdůrazňuje úlohu síly a národních zájmů v mezinárodních vztazích.⁷ Kriticky se ke skeptickému postoji „realistů“, „neokonzervativců“ a dalších autorů k roli mezinárodního práva v oblasti mezinárodních vztahů vyjádřila např. Mary Ellen O’Connel v publikaci *„The Power and Purpose of International Law“*. Mimo jiné v ní dokazuje pevné zakotvení a důležitost sankcí v mezinárodním právu.⁸

Před téměř 50 lety W. Friedmann poukazoval na to, že právní filozofové nejsou zdaleka jednotní v názoru, zda „vynutitelnost“ (*enforceability*) mezinárodního práva je jeho podstatným znakem.⁹ Friedmann se v souvislosti s „úlohou sankcí v mezinárodním právu“ zabýval pouze sankcemi OSN. Orgány jednotlivých států označil v dané souvislosti za „vykladatele“ (*interpreters*) a „vykonavatele“ (*executants*) mezinárodního práva. Zkritizoval přitom frázi George Scella, že tyto státní orgány jednají „*dédoublement fonctionnel*“ nebo jak uváděl Myres McDougal, na základě „*decentralized decision-making*“, tedy jako orgány národní a zároveň orgány mezinárodního společenství. Tento autor také kritizoval H. Kelsena za pokus zachránit právní charakter mezinárodního práva tvrzením, že válka a represálie představují „sankce“ v soudobém mezinárodním právu.¹⁰

⁴ *Black’s Law Dictionary*. St. Paul: West Publishing, 1990, s. 1341; pravidla a nařízení jsou ovšem také součástí práva – pozn. autora.

⁵ GERLOCH, A. *Teorie Práva*. 5. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 180–181.

⁶ KUNZ, J. L. Sanctions in International Law. *American Journal of International Law*. 1960, Vol. 54, No. 2, s. 323–324.

⁷ MALANCZUK, P. *Akehurst’s Modern Introduction to International Law*. London – New York: Routledge, 1997, s. 5–7.

⁸ O’CONNELL, M. E. *The Power and Purpose of International Law*. New York: Oxford University Press, 2008, s. 1–16, 32.

⁹ Srov. „Legal philosophers are far from united on the question whether enforceability is an essential element of law.“ FRIEDMANN, W. General Course in Public International Law. *Recueil des Cours of the Hague Academy of International Law*. 1970, roč. 127, č. 2, s. 65–75.

¹⁰ Srov. „...Hans Kelsen’s attempt to save the legal character of international law by describing wars and reprisals as sanctions of contemporary international law.“ Ibidem, s. 74. K názorům H. Kelsena na sankce viz jeho publikace: KELSEN, H. *General Theory of Law and State*. Cambridge: Harvard University Press, 1945, s. 328 an. nebo KELSEN, H. *Reine Rechtslehre*. 2. vydání. Wien: Deuticke, 1960, s. 321 an.

Názor Friedmanna, že sankce nejsou podstatným elementem mezinárodněprávního řádu je nutno považovat za překonaný. V podstatě lze konstatovat, že názor, podle něhož je mezinárodní právo skutečným „právem“, v literatuře naprosto převažuje a tento závěr nelze seriózně zpochybnit.¹¹

V odborné literatuře se pojem „sankcí“ spojuje především s donucovacími opatřeními Rady bezpečnosti OSN a jiných mezinárodních organizací (např. EU). Pro unilaterální donucovací opatření států se pak v mezinárodním právu používá především výraz „protiopatření“ (*countermeasures*)¹² ve smyslu Návrhu článků o odpovědnosti států, vypracovaného Komise OSN pro mezinárodní právo.¹³ Státy se snaží prosadit své zájmy diplomatickými, ekonomickými, propagandistickými i vojenskými opatřeními, které nazývají často „sankcemi“. Otázkami svépomoci (*justice personelle, Selbsthilfe*) se zabýval i profesor Antonín Hobza, který patřil k nejvýznamnějším evropským znalcům mezinárodního práva první poloviny 20. století. Věnoval se navíc i církevnímu právu. V mezinárodním právu veřejném zkoumal i otázky, které jsou dnes velmi aktuální, jako je např. mezinárodní právo trestní. Pokud jde o „svépomoc“, rozlišoval svépomoc „přímou“ a „nepřímou“. Uváděl, že „*svépomoc není právní institucí, nýbrž trpěným uplatněním násilí v nedostatku právní pomoci*“ a „*obsah svépomocných prostředků není právem stvořen ani normován...*“. Svépomoc pak chápal jako „negaci práva“. Hobza psal svou učebnici v roce 1933, kdy se obecně uznávalo, že „*nejzazším prostředkem svépomocným je válka*“. V souvislosti s tím považoval za „svépomoc“ i „ozbrojené intervence“. Hobza popsal legalitu svépomocných prostředků, za které označil „odvetu“ (*retorsion, Vergeltung*) a „represálie“.¹⁴ Některé názory Hobzy byly modifikovány vývojem mezinárodního práva, zejména přijetím Charty OSN v roce 1945, která prostředky svépomoci zásadním způsobem omezila.¹⁵

Pojem unilaterálních „sankcí“ je v literatuře vykládán často nejednotně. Někdy se sankce ztotožňují s „protiopatřeními“, jindy, jak bude ukázáno níže, se rozlišují „protiopatření“ a „represálie“. Kromě toho se např. pro označení „sankcí“, „protiopatření“, „retorzi“ a „represálií“ souhrnně používá i nadále výše zmíněný výraz „svépomoc“ (*self-help*).

¹¹ Srov.: „*International law as law. The absence of central legislative and executive institutions has led to skepticism about the legal quality of international law. Many observers consider international law to be only a series of precepts of morality or etiquette... Governments, it is sometimes assumed, commonly disregard international law and observe it only when they wish to, when they deem it to be in their interest to do so.*“ Zároveň se zde ale uvádí: „*These impressions are mistaken. International law is law like other law, promoting order, guiding, restraining, regulating behavior. States, the principal addressees of international law, treat it as law, consider themselves bound by it, attend to it with a sense of legal obligation and with concern for the consequences of violation...*“ HENKIN, L. – PUGH, R. C. a kol. *International Law, Cases and Materials*. St. Paul: West Publishing Co., 1987, s. 9–10. Text je zde citován z „*The Restatement*“ (Revised, Part 1, Chapter 1, Introductory Note).

¹² Srov. „*When these instruments are used by or with the authority of the international community, let's say the United Nations, it is appropriate to call them "sanctions" – military sanctions, economic sanctions, diplomatic sanctions or ideological sanction. When they are used by individual states without the authorization of an international organization, the states using them try to appropriate the word "sanctions", but in fact these are forms of intense unilateral violence. This does not mean that the action is therefore unlawful...*“ REISMAN, W. M. *Sanction and International Law. Yale Law School Faculty Scholarship* [online]. 2009, [cit. 2015-08-04]. Dostupné z: <http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4869&context=fss_papers>.

¹³ MRÁZEK, J. *Dokumenty ke studiu mezinárodního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, s. 118–123.

¹⁴ HOBZA, A. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: 1933, s. 499 an.

¹⁵ MRÁZEK, J. *Prohibition of the Use and Threat of Force: Self-Defence and Self-Help. The Canadian Yearbook of International Law*. 1989, roč. 27, s. 104.

Někdy se uvedené pojmy používají *promiscue*, jindy je jednotliví autoři naopak rozlišují. Pokud jde o vojenské, respektive o ozbrojené sankce bez autorizace RB či ozbrojené represálie, jsou v mezinárodním právu od přijetí Charty OSN zakázané. Přesto se některé státy a autoři opakovaně snažili oživit koncepci ozbrojených represálií.¹⁶ Stěží lze souhlasit s názorem, že vojenské sankce mohou zahrnovat „omezené úderý i válku v jejím plném rozsahu“, pokud nejde o sankce autorizované RB OSN.¹⁷

Donucovací akce RB jako světové organizace kolektivní bezpečnosti nelze považovat za „ozbrojené represálie“. Opak tvrdí V. David s kolektivem autorů. Uvádějí např., že vlastním smyslem akcí Rady bezpečnosti (RB) je především ozbrojený výkon práva „ozbrojenými represáliemi kolektivní povahy“.¹⁸ „Ozbrojené represálie“ nejsou adekvátním označením donucovacích opatření (sankcí) RB. Tím méně lze souhlasit s názorem, že RB vyzývá státy k „represáliím“.¹⁹ Autoři učebnice vymezují „sankce“ jako „přímé donucení“ na rozdíl od „institutu mezinárodněprávní odpovědnosti“, který chápou jako „donucení nepřímé“. Vždyť represálie v Návrhu článků nepochybně představují rovněž „přímé“ donucení. Je proto obtížné souhlasit i s jimi uváděnou časovou posloupností, podle níž „nerealizuje-li se odpovědnost, může nastoupit přímé donucení“.²⁰

Uplatňování mezinárodněprávních sankcí po skončení studené války nebyvale vzrostlo. Zvýšil se především jejich počet a svým způsobem se změnilo i jejich zaměření. V posledních patnácti, možná dvaceti letech se objevily tzv. chytré (*smart*) a cílené (*targeted*) sankce. Jednotná definice sankcí v pozitivním mezinárodním právu ovšem neexistuje. Mezinárodněprávními sankcemi se velmi obecně rozumí donucovací opatření, jejichž hlavním cílem je zabránit protiprávnímu chování druhé strany a obnovit předešlý bezvadný stav. Sankce mohou být (i když nemusí) zároveň i určitým druhem trestu za jednání porušující normy mezinárodního práva. Tato základní charakteristika platí i pro „protiopatření“, která jsou proto někdy označována za „sankce“. V soudobém mezinárodním právu se „sankce“ a „protiopatření“ staly běžnou součástí mezinárodního života a mohou se vzájemně i prolínat. Pokusíme se nyní o určité srovnání.

1. SANKCE A PROTIOPATŘENÍ

1.1 Rozlišování sankcí a protiopatření

V odborné literatuře se setkáváme s rozlišováním „nenásilných protiopatření“ (*non-forcible countermeasures*), přijímaných státy a opatřeními, uplatňovanými mezinárodními organizacemi ve formě sankcí (*sanctions*). Projev „omezené doktríny protiopatření“ označili N. D. White a A. Abass za „moderně akceptovatelnou formu svépomoci“ (*self-help*). V této souvislosti hovoří oba autoři o „koexistenci“ základního práva státu uchýlit se

¹⁶ Viz např. BOWET, D. W. Reprisals Involving Recourse to Armed Force. *American Journal of International Law*. Vol. 66, No. 172, s. 1.

¹⁷ Srov. „Military sanctions can range from cutting off access to limited strikes to full-scale war“, Sanction legal definition. *Sanction – legal definition* [online]. [cit. 2015-08-04]. Dostupné z: <<http://legal.dictionary.thefreedictionary.com/Sanction>>.

¹⁸ DAVID, V. – SLADKÝ, P. – ZBOŘIL, F. *Mezinárodní právo s kazuistikou*. Brno: Leges, 2008, s. 346–347, stejně tak i ve stejnojmenné učebnici uvedených autorů z r. 2004, s. 337.

¹⁹ *Ibidem*, s. 347.

²⁰ DAVID, V. – SLADKÝ, P. – ZBOŘIL, F. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Linde, 2008, s. 328.

k protipatřením pro nápravu mezinárodně protiprávního jednání a pravomocí mezinárodních organizací uložit za určitých okolností sankce.²¹ I mnozí další autoři v soudobém mezinárodním právu rozlišují mezi „sankcemi“ a „protipatřeními“ (*countermeasures*). E. Zoller spatřuje rozdíl v tom, že „protipatření“ mají mít dočasné účinky (vychází z díkce Návrhu článků o odpovědnosti států – pozn. autora), zatímco „sankce“ vyvolávají trvalé následky a mají „trestní charakter“. Protipatření pak řadí do rámce „reparací“, nezahrnujících „trestání“.²² S tímto poněkud kategorickým, byť rozšířeným rozlišováním dočasných a trvalých následků u „protipatření“ a „sankcí“ nelze zcela souhlasit, neboť neodpovídá realitě jejich důsledků. I opatření v rámci „reparací“ mohou mít trvalé následky. Trestní opatření a donucení přesahující míru „nezbytnosti“ opatření k zastavení nelegálního jednání lze podle N. D. Whita a A. Abasse chápat jako sankce. V obecném smyslu oba autoři za „sankce“ označují všechna opatření určená k vynucení práva. Tvrdí, že mezinárodnímu právu stále chybí systém k vynucení jeho norem.²³ Odvolávají se přitom na článek „*Sanctions*“, který napsal již v roce 1932 J. L. Brierly. Ve svém tehdejší článku uváděl, že vnitrostátní sankce jsou organizovány v „systematické proceduře“, zatímco sankce v mezinárodním právu jsou ponechány v „neurčitosti“ (*are left indeterminate*). Kladl proto již tehdy otázku, zda by neměly být i mezinárodněprávní sankce organizovány v určitém systému.²⁴ Profesor V. Outrata ve své učebnici *Mezinárodního práva* z roku 1960 jako mnozí další autoři zcela ztotožnil „sankce“ a veškerá „donucení“ v kapitole nazvané „*Zvláštnosti sankcí (donucení) v mezinárodním právu*“. V souvislosti s donucovacími opatřeními hovořil také o individuální nebo kolektivní „svěpomoci“. Donucovací akce mezinárodních organizací (např. SN nebo OSN), prováděné na základě jejich statutu označil pouze za „*zvláštní formu kolektivní svěpomoci*“.²⁵ H. Kelsen uváděl, že obecné mezinárodní právo je charakterizováno principem svěpomoci a v tomto smyslu charakterizoval obecné mezinárodní právo jako „primitivní právo“. Za „specifické sankce“ v obecném mezinárodním právu ještě v roce 1958 označil „represálie“ a „válku“.²⁶ A. Verdross a B. Simma se problematikou donucovacích opatření a zejména represálií zabývají ve své učebnici v kapitole nazvané „*Dovolená svěpomoc*“ (*Die erlaubte Selbsthilfe*). Všimají si v tomto rámci obsahu pojmů „nutná obrana“ (*Notwehr*), „nutná pomoc“ (*Nothilfe*) a „retorze“. V pojednání o represáliích se zmiňují i o „sankcích“ proti Íránu nebo obecně o „hospodářských kolektivních sankcích“. Ve stejném duchu hovoří o „donucovacích opatřeních“ nebo o „společných opatřeních“. Sankce v mezinárodním právu spojují oba autoři fakticky s pojmy retorze, represálie, svěpomoci nebo se sankcemi RB. Žádnou definici „sankcí“ však ani v této učebnici nenajdeme.²⁷ Naproti tomu například

²¹ WHITE, N. D. – ABASS, A. *Countermeasures and Sanctions*. In: M. D. Evans. *International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 505.

²² ZOLLER, E. *Peacetime Unilateral Remedies: An Analysis of Countermeasures*. New York: Dobs Ferry, Transnational, 1984, s. 75 a 106.

²³ Srov. „*Indeed, the problem in international law is the lack of a system to enforce its rule*“; WHITE, N. D. – ABASS, A. *Countermeasures and Sanctions*. In: M. D. Evans. *International Law*, s. 522.

²⁴ BRIERLY, J. L. *Sanctions*. *Transactions of Grotius Society*. 1932, roč. 17, s. 67–68.

²⁵ OUTRATA, V. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Orbis, 1960, s. 22–24.

²⁶ Srov. „*General International Law is characterized by the principle of self-help. In this respect it is primitive law...*“, „*The specific sanctions provided by general international law are: reprisals and war.*“ KELSEN, H. *The Law of the United Nations*. London: Stevens & John, 1951, s. 707.

²⁷ VERDROSS, A. – SIMMA, B. *Universelles Völkerrecht*. Berlin: Duncker & Humblot, 1984, s. 901–902, 907–908, 944.

J. Combacau definoval sankce jako „opatření přijatá jedním nebo více státy v odpovědi na chování jiného státu, které považuje za odporující mezinárodnímu právu“.²⁸

V novější české literatuře není problematice „mezinárodně právních sankcí“ s výjimkou práce V. Davida „*Mezinárodní sankce*“²⁹ doposud věnována větší pozornost. Jiří Malenovský ve své učebnici hovoří o „donucovacích opatřeních“ jako jsou retorze, represálie a vyčleňuje zvláště „protiopatření“, vzhledem k dikci Návrhu článků. Podle jeho interpretace mohou protiopatření představovat jen taková opatření, která by za normálních okolností (pokud by nešlo o reakci na porušení mezinárodních závazků) byla protiprávní. V tomto pojetí pak autor vylučuje z pojmu protiopatření veškerá opatření retorzní povahy, jež sama o sobě nejsou v rozporu se žádným mezinárodním závazkem. Podle Malenovského „*protiopatření tak pokrývají jen opatření činěná z titulu tradičně chápaných represálií*“.³⁰ Č. Čepelka a P. Šturma v učebnici mezinárodního práva zmiňují „donucení (represálie)“ v tradičním mezinárodním právu a rozebírají pojem „protiopatření“ v soudobém mezinárodním právu jako svépomocný (*self-help acte, auto-assistance*) donucovací prostředek. Protiopatření ztotožňují s represáliemi. Zvláště kriticky pojednávají pojem „protiopatření“ v pojetí Komise pro mezinárodní právo (ILC).³¹ Vymezením pojmu „mezinárodně právní sankce“ a jeho vztahem k „protiopatřením“, represáliím a obecně k donucovacím prostředkům se autoři nezabývají.

Určitý systém sankcí v soudobém mezinárodním právu od přijetí Charty OSN již nepochybně existuje. A. Cassese hovořil o rostoucí tendenci mezinárodních organizací přijímat „sankce“, zvláště v reakci na vážné a masové porušování mezinárodního práva. Odlišuje rovněž tato sankční opatření od „protiopatření“. „Protiopatření“ charakterizuje jako akce jednotlivých států, zatímco sankce chápe jako „kolektivní reakci“ podniknutou v „institucionálním rámci“.³² Podle některých autorů je pro legalitu sankcí nutné, aby byly realizovány mezinárodními organizacemi, které představují „centralizovaný mechanismus“.³³ Pokud jsou donucovací prostředky realizovány v rámci působnosti mezinárodní organizace nebo na základě jejího zmocnění, hovoří se obvykle o sankcích ekonomických, diplomatických a dokonce i „ideologických“.³⁴ Pojem „ideologických sankcí“ je ovšem sám o sobě problematický a stěží může jít o sankce právní. V literatuře a v médiích se za „sankce“ často označují i „unilaterální donucovací akce“ jednotlivých států podniknuté i bez zmocnění RB. V takovém případě se podle W. Reismana jedná o intenzivní „unilaterální násilí“ (*unilateral violence*)³⁵ a nikoli o sankce. Abi-Saab definoval sankce jako „*donucovací opatření podniknutá při provádění rozhodnutí kompetentního sociálního orgánu vybaveného kompetencí právně jednat jménem společnosti nebo*

²⁸ Srov. „...measures taken by a state acting alone or jointly with others in reply to the behavior of another state, which, it maintains is contrary to the international law.“; COMBACAU, J. Sanctions. In: R. Bernhard (ed.). *Encyclopaedia of Public International Law*. Vol. 4. Amsterdam – London: North Holland, 2000, s. 313.

²⁹ DAVID, V. *Sankce v mezinárodním právu*. Brno: Univerzita J. E. Purkyně, 1976.

³⁰ MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné a poměr k jiným právním systémům, zvláště právu českému*. Brno: Masarykova univerzita, 1993 s. 368.

³¹ ČEPELKA, Č. – ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 622, 627–628, 637.

³² CASSESE, A. *International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2001, s. 234.

³³ GOWLAND-DEBBAS, V. (ed.). *United Nations Sanctions and International Law*. Hague: Kluwer Law International, 2001, s. 32.

³⁴ REISMAN, W. M., op. cit., s. 2.

³⁵ Ibidem, s. 11.

určitého společenství“. Rozlišoval mezi „sankcemi“ a „donucovacími opatřeními jednotlivých států nebo skupin států“. Rovněž v jeho pojetí se jedná o „svěpomoc“ (*self-help*) nebo soukromou „spravedlnost“, jejichž legalita je omezena velmi úzkými hranicemi (*limits*), v nichž soudobé mezinárodní právo „zbytky svěpomoci“ (*remnants of self-help*) ještě připouští.³⁶ M. Bothe navrhl širší definici sankcí jako opatření podniknutých mezinárodním aktérem (*the sanctioner*), jímž může být stát nebo mezinárodní organizace v reakci na nežádoucí a údajně nelegální chování jiného aktéra (*the sanctionee*), jehož účelem je tomuto „chování“ zabránit. Sankce v tomto pojetí zahrnují jak sankce přijaté jednotlivými státy, tak i skupinami států nebo regionálními organizacemi.³⁷

Protiopatření jsou považována za „svěpomoc“.³⁸ Pojem „protiopatření“ se zřejmě poprvé objevil v arbitrážním řízení mezi USA a Francií v roce 1978 v kauze *Air Services Agreement*.³⁹ Návrh článků o odpovědnosti věcně pojem „protiopatření“ ani jejich obsah blíže nedefinuje. Z mezinárodního obyčejového práva vyplývá, že se jedná o „retorze“ a „represálie“. Přesto se lze setkat s názorem, že vedle specifické kategorie „protiopatření“ existují „*příbuzné doktríny retorží, represálií (v nenásilném smyslu), ekonomického donucení a ekonomické sankce*“.⁴⁰ Pokud chápeme „protiopatření“ jako donucovací opatření, není důvod retorze a represálie (zejména pak „represálie“) z pojmu „protiopatření“ vyčleňovat nebo oddělovat.⁴¹ N. D. White a A. Abass chápou pojem „protiopatření“ širěji než je vymezuje Návrh článků o odpovědnosti států. Je nepochybné, že v pojetí ILC jsou protiopatření reakcí na „*mezinárodně protiprávní čin, která je časově omezena na dobu neplnění mezinárodních závazků*“ (čl. 49 odst. 1 a 2). Cílem protiopatření je podle rozšířeného názoru ovlivnit chování státu porušujícího mezinárodní závazek a nikoli ho trestat. Může se jednat např. o dočasné suspendování smluvních závazků (např. obchodních smluv) nebo i zmrazení účtů provinilého státu. Při uplatňování protiopatření by měly být brány náležitě v úvahu zásady proporcionality a nezbytnosti. Protiopatření spočívající v suspendování smlouvy v reakci na protiprávní čin je ovšem nutno odlišovat od zániku nebo porušování smlouvy v důsledku jejího porušení ve smyslu čl. 60 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Vzhledem k tomu, že protiopatření jsou omezena na neplnění mezinárodních závazků vůči odpovědnému státu (čl. 49 odst. 2), je zde shledáván důvod

³⁶ ABI-SAAB, G. The Concept of Sanctions in International Law. In: V. Gowlland-Debbas (ed.). *United Nations Sanctions and International Law*. Hague: Kluwer Law International, 2001, s. 38.

³⁷ Srov. „If sanctions are meant as such, they include both enforcement measures imposed by the SC and autonomous sanctions decided by individual States, groups of states or regional organizations...“, citace vyjádření M. Botha k navrhované definici sankcí. In: F. Chiara. *Sanctions and International Law. Institute Affari Internazionali – International Conference in Rome*. Dokumenti IAI 15/05 – March 2015, s. 5.

³⁸ Srov. „A state injured by another state's violation of an international obligation is entitled to take measures against the offending state. Such unilateral measures are sometimes described as self-help or in recent usage as countermeasures“, HENKIN, L. – PUGH, R. C. a kol., op. cit., s. 541.

³⁹ Srov. „If a situation arises which, in one State's view, results in the violation of an international obligation by another State, the first State is entitled within the limits set by the general rules of International law pertaining to the use of armed force, to affirm its rights through countermeasures“ (para 81); *United Nations Reports of International Arbitration Awards. Case concerning Air Services Agreement between France and the United States*, s. 445.

⁴⁰ Srov. „... we are left with related doctrines of retorsion, reprisals (in a non-forcible sense), economic coercion, and economic sanctions.“ WHITE, N. D. – ABASS, A., op. cit., s. 508.

⁴¹ „Retorsion refers to countermeasures of the injured state against the offending state that are generally permissible in international law irrespective of the prior breach (for example, suspending diplomatic relations or bilateral aid).“ HENKIN, L. – PUGH, R. C., op. cit., s. 542.

pro jejich odlišování od represálií a retorzií. Podpora pro toto rozlišování je spatřována i v rozsudku MSD v kauze Gabčíkovo–Nagymaros z roku 1997.⁴² Některá ustanovení o protipatřeních v Návrhu článků vyvolávají určité nejasnosti. Jedná se zejména o čl. 54 (opatření přijatá jiným než poškozeným státem) a čl. 48 (dovolání se odpovědnosti jiného než poškozeného státu). Není např. jasné, kdy lze protipatření přijmout v obecném nebo kolektivním zájmu nebo v zájmu beneficiářů porušeného závazku.

Ekonomické sankce založené na kapitole VII je třeba odlišovat od ekonomických protipatření.⁴³ Často se ovšem „sankce“ (*sanctions*) a „protipatření“ (*countermeasures*) v literatuře ztotožňují.⁴⁴ Naproti tomu např. Jiménez de Aréchaga dříve ve své přednášce v Haagské akademii mezinárodního práva oba pojmy rozlišoval, když hovořil o různých formách reparací v souvislosti s odpovědností státu. Pojem „sankcí“ vyhradil akcím mezinárodních organizací pro případ postihu „mezinárodních zločinů“. ⁴⁵ „Protipatření“, jak už bylo uvedeno, se někdy také ztotožňují se „svépomocí“ (*self-help*). Jde zřejmě o určitou historickou reminiscenci tohoto pojmu. V americké učebnici mezinárodního práva z roku 1987 se např. k tomu uvádí: „*Stát poškozený porušením mezinárodního závazku jiným státem je oprávněn přijmout opatření proti delikventnímu státu. Taková unilaterální opatření jsou někdy označována jako svépomoc nebo v současné terminologii jako protipatření.*“⁴⁶

1.2 Protipatření v pojetí Komise pro mezinárodní právo (ILC)

Nenásilná protipatření (*countermeasures*) lze podle Návrhu článků přijmout pouze jako reakci na mezinárodně protiprávní akt a pouze proti státu, který je za tento akt odpovědný.⁴⁷ Protipatření jsou omezena na neplnění mezinárodních závazků v okamžiku realizace opatření vůči odpovědnému státu (čl. 49, odst. 2). Mají být přijímána tak, aby dovozovala pokračovat v předmětném závazku. Musí být úměrná utrpěné újmě s přihlédnutím k závažnosti mezinárodně protiprávního činu a práv, o které se jedná (čl. 51). Návrh článků také stanoví určité podmínky opravňující poškozený stát k přijetí protipatření. Poškozený stát, který se „dovolává odpovědnosti“, oznámí své nároky odpovědnému státu (čl. 43). Může přitom specifikovat jednání, které má odpovědný stát uskutečnit s cílem upustit od protiprávního činu (pokud pokračuje) a uvést, jakou formu reparací má odpo-

⁴² MSD konstatoval, že účelem protipatření je „*to induce the wrongdoing State to comply with its obligations under international law, and that the measure must therefore be reversible*“, Gabčíkovo – Nagymaros Project (Slovakia/Hungary), Judgment. *ICJ Reports*. 1997, para 56–57, s. 7.

⁴³ BOISSON DE CHAZOURNES, L. Economic Countermeasures in an Independent World. *American Society of International Law*. 1955, s. 337.

⁴⁴ Srov. „*Countermeasures against an offending state for violation of an international obligation may be taken by aggrieved states through joint or parallel action. Such action, commonly called collective sanctions have generally involved severance of diplomatic relations, trade boycotts and in some cases, cessation of air or sea traffic. These measures, if not contrary to treaty obligations, fall within the discretionary authority of states (retorsion).*“ HENKIN, L. – PUGH, R. C. a kol., op. cit., s. 550.

⁴⁵ Srov. „*Leaving aside the possibility of sanctions which may be applied by an international organization in the event of international crimes...*“ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E. *International Law in the Past Third of Century. Recueil de Cours of the Hague Academy of International Law*. 1978, 159, s. 285.

⁴⁶ HENKIN, L. – PUGH, R. C. a kol., op. cit., s. 541.

⁴⁷ Viz čl. 49 (1) Návrhu článků a odpovědnosti států. MRÁZEK, J. *Dokumenty ke studiu mezinárodního práva*, op. cit., s. 118–123; viz též Gabčíkovo – Nagymaros Project, Slovakia v. Hungary, Judgment. *ICJ Reports*. 1997, s. 7, paras 83–85.

vědný stát přijmout (čl. 43 odst. 2 a 3). Před přijetím protiopatření poškozený stát a) vyzve odpovědný stát, aby v souladu s čl. 43 splnil své závazky vyplývající z ustanovení o odpovědnosti států (podle Části dvě) a b) oznámí odpovědnému státu rozhodnutí přijmout protiopatření a nabídne mu též jednání (čl. 52 odst. 1a, b). Je zřejmé, že problematika protiopatření úzce souvisí s otázkami odpovědnosti států. Otázka odpovědnosti států je ovšem širší, neboť „protiopatření“ se týkají pouze donucovacích prostředků, nikoli např. řízení soudního nebo arbitrážního a jiných způsobů pokojného řešení sporů. Poškozený stát bez ohledu na čl. 52 (1b) může přijmout naléhavá opatření na ochranu svých práv (čl. 52 (2)).

Protiopatření nelze přijmout, a pokud byla již přijata, musí být suspendována bez zbytečného odkladu, jestliže: a) mezinárodně protiprávní čin byl ukončen, b) spor je projednáván před soudem nebo tribunálem, který má pravomoc přijímat pro strany závazná rozhodnutí (čl. 52 odst. 3). Toto ustanovení však neplatí, pokud odpovědný stát neplní v dobré víře závazky vyplývající z procedury řešení sporů (čl. 52 odst. 4). Protiopatření musí být ukončena, jakmile odpovědný stát splní své závazky týkající se jím spáchaného protiprávního činu (čl. 53). Důležitým článkem je ustanovení o protiopatřeních přijatých jiným než poškozeným státem (čl. 54). Článek přiznává právo přijímat protiopatření i třetím státům, které jsou podle čl. 48 (1) oprávněny dovolávat se odpovědnosti jiného státu, činit proti tomuto státu legální opatření s cílem dosáhnout ukončení předmětných porušování mezinárodního práva a prosadit reparace ve prospěch poškozeného státu nebo beneficiářů porušeného závazku. Jiný než přímo poškozený stát se může dovolat odpovědnosti třetího státu, jestliže: a) porušený závazek směřuje vůči skupině států, včetně tohoto státu a vznikl na ochranu kolektivního zájmu skupiny, nebo b) porušený závazek směřuje vůči mezinárodnímu společenství jako celku (čl. 48 odst. 1 a 2). V obou případech může každý oprávněný stát od odpovědného státu požadovat: a) zastavení mezinárodně protiprávního jednání, ujištění a záruky pro neopakování činu; b) plnění reparací v zájmu poškozeného státu nebo beneficiářů porušeného závazku (čl. 4 odst. 1 a 2). Mimořádně důležitým ustanovením je pak ustanovení čl. 50, podle něhož se protiopatření nedotýkají: a) závazku zdržet se hrozby silou nebo použití síly zakotveného v Chartě OSN; b) závazků humanitárního charakteru, zakazujících represálie a jiných závazků podle kogentních norem obecného mezinárodního práva. Koncepce legálních protiopatření podle většinového názoru v sobě nezahrnuje prvek trestu, charakteristický pro sankce. A. Cassese např. napsal: „*Protiopatření jsou instrumentální – jejich cílem je dosáhnout restituce právního vztahu, nejsou trestního charakteru.*“⁴⁸

1.3 Mezinárodněprávní sankce

Pojem sankcí není v pozitivním mezinárodním právu nikde definován. Jedná se tedy svým způsobem o pojem do značné míry neurčitý a jeho vymezení je nutno dovozovat především z mezinárodní praxe. Za pozornost stojí skutečnost, že ILC se pojmu „sankce“ v souvislosti s Návrhem článků vyhnula, když R. Ago v návrhu čl. 30 navrhoval formulaci, podle níž je protiprávnost mezinárodního činu (aktu) vyloučena, pokud je čin spáchán jako „legitimní použití (*application*) sankcí“ v důsledku mezinárodně protiprávního

⁴⁸ CASSESE, A. *International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2002, s. 61.

činu. Komise se rozhodla pro výraz „protiopatření“ (kapitola II, část III) s tím, že se jedná o legitimní opatření.⁴⁹

Problematika mezinárodněprávních sankcí je velmi široká. V mezinárodním právu existují různé sankční režimy a jejich aktéři. Lze rozlišovat jednostranné (unilaterální) a kolektivní sankce, jimiž jsou zejména sankce mezinárodních organizací. Kolektivní sankce lze např. podle N. Schrijvera definovat jako „kolektivní opatření“ uložené orgány reprezentujícími mezinárodní společenství v odpovědi na protiprávní nebo neakceptovatelné chování jednoho z jejích členů při dodržení standardů chování požadovaných mezinárodním právem. Podle jeho názoru, že z Návrhu článků o odpovědnosti vyplývá, že „kolektivní sankce“ uložené RB lze subsumovat pod pojem „protiopatření“.⁵⁰ Kolektivní sankce jsou také definovány jako „*countermeasures*“ proti provinilému státu za porušení mezinárodního závazku, podniknutá postiženými státy společně nebo paralelně.⁵¹ V souvislosti se sankcemi vznikají otázky vyplývající ze závazků *erga omnes*, respektování principu proporcionality, dopadu sankcí na smlouvy (zejména obchodní) atp. Nelze pominout ani problematiku sankcí a jejich vztah k zásadám mezinárodního humanitárního práva (MHP) a mezinárodního práva lidských práv (MPLP). Při zkoumání problematiky ukládání unilaterálních sankcí se lze zejména v praxi USA setkat s problémem jejich extraterritoriálních účinků. V neposlední řadě je nutno řešit i problém samotné implementace sankcí. V posledních letech vzrůstá i význam sankcí proti „nestátním aktérům“. K nejaktuálnějšímu politickému a právnímu problému, ekonomických a politických sankcí patří v současnosti sankce USA a EU vůči Ruské federaci (RF), které jsou i výrazem strategického soupeření mezi USA a RF.

Úloha a především počet mezinárodněprávních unilaterálních sankcí v posledních třech desetiletích nepochybně vzrostly. Spolu s tím vzrůstají i požadavky na právní analýzu jejich legality a legitimacy, jakož i případných rizik jejich aplikace. Jedná se nejen o otázky právní, nýbrž je zde i prostor pro politologický výzkum. Z právního hlediska je pak důležitá otázka souladu ekonomických sankcí se základními normami mezinárodního práva. Tato otázka zůstává v nauce i v praxi nedořešena a mnohdy není ani vůle či ochota tento problém seriózně řešit. Přitom užití ekonomických opatření může představovat „*jus ad bellum economicum*“ jako součást „*jus in bello economico*“.⁵² Je skutečností, že v odborné literatuře postupně převážil názor, že čl. 2 (4) Charty OSN se týká pouze síly ozbrojené. Dlouholeté pokusy (od roku 1933) o definici ekonomické agrese možná nedůvodně z hlediska meritů problému a ke škodě věci ztroskotaly. Americký prezident Woodrow Wilson v roce 1919 např. prohlásil: „*Národ, který je vystaven bojkotu, je státem, který je velice blízko kapitulaci. Aplikujte tyto ekonomické, mírové, pokojné a smrtící opatření nápravy (remedy) a nebude potřeba síly. Jedná se o strašný opravný prostředek. Nestojí*

⁴⁹ AGO, R. Special Rapporteur, *Eight Report on State Responsibility for the International Law Commission*. UN. Doc. A/CN.4/318 Add. 1-4, YILC (1979), Part 1, 39–47. K návrhu Aga viz stručně: COMBACAU, J. *Sanctions*. In: *Encyclopaedia of Public International Law*, Vol. IV. Amsterdam – London: Elsevier, North-Holland, 2000, s. 311–312.

⁵⁰ SCHRIJVER, N. The Use of Economic Countermeasures by the UN Security Council: An International Law Perspective. In: H. G. Post (ed.). *International Economic Law and Armed Conflict*. 1994, s. 125.

⁵¹ Srov. „*Collective sanctions: Countermeasures against an offending state for violation of an international obligation may be taken by aggrieved states through joint or parallel action.*“ HENKIN, L. – PUGH, R. C., op. cit., s. 550.

⁵² REISMAN, W. M. *Sanction and International Law*, s. 14 a 16.

to životy lidí mimo bojkotovaného národa, přináší to ale útrapy (opression) národa, kterým podle mého úsudku žádný moderní národ nemůže odolat (resist).“⁵³

V literatuře se někdy unilaterální sankce označují za nelegální.⁵⁴ Na sympoziu „Unilaterální sankce a mezinárodní právo: názory na legitimitu a důsledky“ v T. M. C. Asser Institutu v Haagu v červenci 2013 generální tajemník Asijsko-africké právní konzultativní organizace (AALCO) prohlásil, že „legimitu sankcí“ v mezinárodním právu lze aplikovat pouze na „multilaterální sankce“ podle kapitoly VII Charty OSN. Pouze ve výjimečných případech pak lze, podle jeho názoru, sankce implementovat prostřednictvím mezinárodních organizací nebo skupinou států na základě mezinárodní spolupráce. Unilaterální sankce a extrateritoriální účinky sankcí označil v podstatě za nelegitimní, neboť porušují základní principy Charty OSN.⁵⁵ Uchýlení se k „autonomním sankcím“ jak ze strany států, tak regionálními organizacemi, zvláště pak EU, zůstává i pro některé autority kontroverzní. V této souvislosti se poukazuje zejména na silně negativní postoj Číny a Ruska k unilaterálním sankcím se zdůvodněním, že se jedná o porušení zásady svrchovanosti členských států a podkopávání sankcí RB.⁵⁶

Tento článek se nezabývá sankčními opatřeními OSN vůči vlastnímu členu, proti kterému RB podnikla preventivní nebo donucovací akce (čl. 5) nebo který porušuje zásady Charty (čl. 7). V prvním případě může Valné shromáždění na doporučení RB zbavit členský stát výkonu členských práv a výsad (s možností jejich obnovení RB) a ve druhém případě může být členský stát stejným způsobem i z organizace vyloučen. Podle čl. 19 členský stát, který je v prodlení s placením příspěvků, nemá právo za určitých okolností hlasovat. Článek 94 (2) předpokládá možnost doporučení nebo rozhodnutí RB o opatřeních pro případ, že členský stát nesplní závazky vyplývající z nálezů MSD. Článek 102 předvídá možnost sankce spočívající ve ztrátě práva se dovolat před orgány OSN smlouvy nebo mezinárodního ujednání, pokud nebyly zapsány do rejstříku smluv v sekretariátu OSN. V těchto případech se jedná o administrativní sankce OSN zaměřené proti vlastním členům.

2. SANKCE RB OSN A JINÝCH MEZINÁRODNÍCH ORGANIZACÍ

2.1 Sankce Rady bezpečnosti

„Sankcím“ byl výslovně věnován již čl. 16 Paktu společnosti národů (SN). Sankce byly přípustné, pokud se některý ze členů SN uchýlil k válce a nedbal závazků podle čl. 12 (tříměsíční moratorium od nálezů rozhodčího soudního nebo od zprávy Rady), podle čl. 13 (po předložení sporu rozhodčímu nebo soudnímu řízení se závazkem neuchýlit se

⁵³ PADOVER, S. K. (ed.). *Wilson's Ideals*. Washington: American Council on Public Affairs, 1942, s. 108.

⁵⁴ Srov. „Furthermore, as has been argued above, the adoption of unilateral sanctions... is unlawful“; WHITE, N. D. – ABASS, A., op. cit., s. 522.

⁵⁵ Srov.: „The unilateral and extraterritorial application of national legislation violates the legal equality of States, and principles of respect for national sovereignty and non – intervention in the internal affairs of the State... it becomes evident that unilateral sanctions violates certain core principles of the Charter... Further extraterritorial application of national legislation on third parties is per se illegal.“ RAHMAT, M. *Unilateral Sanctions in International Law* [online]. 2013-07-11, [cit. 2015-08-13]. Dostupné z: <<http://www.aalco.int/SGStatements2013/Unilateral%20Sanctions%20Text%20-%20The%20Hague%2011%20July%202013.pdf>>.

⁵⁶ CHIARA, F., op. cit., s. 8.

k válce proti žádnému členu SN, který se rozsudkům podvolí), čl. 15 (předkládání sporů, které nepodléhají rozhodčímu nebo soudnímu řízení Radě). V těchto případech se mělo *ipso facto* za to, že došlo k válečnému činu proti všem členům SN. Článek 16 zavazoval členské státy k okamžitému přerušení všech obchodních nebo finančních vztahů se státem, který ustanovení Paktu porušil. Stejně tak byly zakázány kontakty mezi příslušníky státu porušitele a státem uplatňujícím sankce. Členové SN měli povinnost zastavit všechny finanční, obchodní nebo osobní styky mezi příslušníky provinilého státu a příslušníky kteréhokoli jiného státu bez ohledu na jeho členství ve SN (odst. 1). Sankce se tedy týkaly pouze případů války mezi státy a nikoli již vnitrostátních konfliktů. Rada SN měla pouze povinnost „doporučit“ dotčeným vládám stavy vojenských, námořních a leteckých sil, jimiž každý z členů SN přispěje k obranné moci určené k vynucení plnění závazků Společnosti (odst. 2). Členové SN si měli vzájemně poskytnout při provádění hospodářských a finančních opatření pomoc (odst. 3). Stát, který se dopustil porušení některého závazku vyplývajícího z Paktu, mohl být ze SN také vyloučen (odst. 4). Je zřejmé, že sankční mechanismus definovaný v Paktu nemohl být efektivní s ohledem na vágnost ustanovení čl. 16 a nedostatky při určení rozhodovací pravomoci.

Sankce RB bez použití ozbrojené síly upravuje čl. 41 Charty RB „může rozhodnout“ jakých opatření, včetně úplného nebo částečného přerušení hospodářských styků, spojů železničních, námořních, leteckých, poštovních, telegrafních, rádiových nebo jiných, včetně přerušení styků diplomatických má být použito. Jedná se o opatření ekonomické povahy a běžně se proto hovoří také o „ekonomických sankcích“. Charta OSN samotný pojem „sankce“ nepoužívá. RB často přijímala rozhodnutí např. o „embargu“ na dodávky zbraní a zbrojního materiálu. Podle čl. 39 Charty RB před rozhodnutím nebo doporučením k provedení opatření podle čl. 41 a 42 (ozbrojené sankce) určí, zda došlo k ohrožení míru, jeho porušení nebo zda šlo o útočný čin (*act of aggression*). Článek 103 Charty jasně stanoví, že závazky členských států OSN podle Charty mají přednost před jejich závazky podle kteréhokoli jiného mezinárodního ujednání, což nepochybně platí i pro platnost mandatorních sankcí RB OSN. Klíčovým problémem z právního hlediska je otázka, zda další mezinárodní organizace, včetně těch oblastních (regionálních), jsou oprávněny uchýlit se k „sankcím“ nebo zda jsou povolány pouze k „protiopatřením“, jejichž cílem je obnovení předešlého právního stavu.⁵⁷

Pokud jde o předmět donucení, vyskytují se v Chartě OSN dvě formy: v čl. 2 (5) a v čl. 53 (1) se jedná o „donucovací akce“ (*enforcement action*); v čl. 2 (7) a čl. 50 je obsažen pojem „donucovací opatření“ (*enforcement measures*). Rozdíl mezi těmito pojmy není v Chartě nikde specifikován. Rozlišení by bylo možné spatřovat v čl. 41, kde se hovoří o „opatřeních“ (*measures*) a v čl. 42 pojednávajícím o „akcích“ leteckými, námořními nebo pozemními silami, pokud by „opatření podle článku 41 nebyla dostatečná“. „Donucovací akcí“ se v Chartě a zejména v čl. 42 zřejmě míní akce ozbrojené. Naproti tomu čl. 39 hovoří o „opatřeních“, která „mají být učiněna jak podle čl. 41, tak i čl. 42“. V tomto pojetí pak lze „donucovací opatření“ i „donucovací akce“ chápat ve stejném významu a rozlišení „donucovacích akcí“ a „opatření“ tak do značné míry ztrácí smysl.

⁵⁷ Srov. „...their aim is to achieve a restitution of a legal relationship, they are not punitive.“ CRAWFORD, J. The Relationship between Sanction and Countermeasures. In: V. Gowland-Debbas (ed.). *United Nations Sanctions and International Law*, s. 57.

RB OSN může o uložení sankcí nejen rozhodnout, nýbrž je může i pouze nezávazně členským státům doporučit (čl. 39 Charty). Doporučující, nezávazné sankce nemají ovšem velký praktický význam a v praxi RB se proto příliš nepoužívají. Ostatně i uložení mandatorních sankcí RB OSN není v praxi všech členských států vždy řádně respektováno. Pak ovšem vždy vzniká otázka, jak přimět zdráhající se státy, aby přijaly nutná opatření. Nepochybně by v případě neplnění rezoluce RB šlo o porušení závazků vyplývajících z Charty OSN, které jsou členské státy povinny plnit (čl. 103, čl. 2 Charty). Podle čl. 6 Charty členský stát, který porušuje zásady Charty, může být Valným shromážděním (VS) na doporučení RB z OSN i vyloučen. Sankce RB směřují především k zachování či udržení mezinárodního míru a bezpečnosti.

RB čl. 41 Charty využívala až do devadesátých let minulého století sankce velmi zřídka. Prvním případem bylo uložení dobrovolných (*voluntary*) sankcí Jižní Africe za režim apartheidu v roce 1963 a mezinárodně neuznanému státu Jižní Rhodesie v roce 1965. Ekonomické sankce vyhlášené v roce 1965 RB OSN na žádost Velké Británie (VB) proti Rhodesii se týkaly nejprve zákazu importu tabáku jako hlavního vývozního artiklu. Tyto sankce nebyly však příliš efektivní a byly svým způsobem i kontraproduktivní. Jižní Rhodesie byla v té době samosprávnou součástí Britského společenství národů a vztahy mezi VB a Rhodesií byly považovány v té době za vnitřní.⁵⁸ V témže roce následovaly již mandatorní sankce vůči Jižní Rhodesii, uložené rezolucemi RB č. 216 a 217, a to v reakci na vyhlášení Všeobecné deklarace nezávislosti na Velké Británii bílou menšinovou vládou.⁵⁹ Obě rezoluce vyzývaly členské státy, aby neuznaly ilegální režim a přerušily s ním všechny ekonomické a vojenské vztahy. V následujících letech přijala RB několik dalších rezolucí rozšiřujících sankční režim vůči Rhodesii.⁶⁰ Sankční režim byl ukončen s vyhlášením nezávislosti Zimbabwe v roce 1979.⁶¹ Druhým případem uplatnění mandatorních sankcí bylo embargo na dodávku zbraní do Jižní Afriky v roce 1977.⁶² Šlo o reakci RB na politiku apartheidu a úsilí Jižní Afriky o získání jaderných zbraní. Široký seznam sankcí byl RB uplatněn v reakci na invazi Iráku do Kuvajtu 2. srpna 1990 a jeho program vývoje zbraní hromadného ničení (1990–2003). V rezoluci 661/1990 RB zakázala import a export veškerého zboží pro území Iráku a okupovaného Kuvajtu s výjimkou léků, potravin a zboží pro humanitární účely. Byl zakázán i transfer finančních prostředků do těchto zemí nebo poskytování finanční pomoci jejich soukromým i státním průmyslovým podnikům v Iráku a Kuvajtu. RB uložila řadu mandatorních sankcí, které souvisely s rozpadem bývalé Jugoslávie (1991–1996), situací na Haiti (1993–1994) po neústavním svržení prezidenta Aristida nebo ve spojitosti s vnitrostátními konflikty v dalších zemích jako Somálsko (1992–dosud), Libérie 1992–2001), Angola (1993–2002), Rwanda (1994–2008), Sierra Leone (1997–2010), Kosovo (1998–2001) atd.

K rozvoji sankčních režimů uložených RB dochází po ukončení studené války. V současnosti existuje 13 různých takových režimů (*sanctions regimes*), které jsou prováděny

⁵⁸ FRIEDMANN, W., op. cit., s. 80.

⁵⁹ SIMMA, B. (ed.). *The Charter of the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 2002, s. 735; REISMAN, W. M. Rhodesia and the United Nations: The Lawfulness of International Concern. *American Journal of International Law*. 1968, Vol. 62, s. 1.

⁶⁰ SC Resolutions 232/1966, 253/1968, 409/1977.

⁶¹ Viz SC Resolution 460/1979.

⁶² SC Resolution 418/1977.

vytvořením „sankčních výborů“ (*sanctions committees*) v souladu s příslušnými rezolucemi RB. Jedná se o pomocné (*subsidiary*) orgány RB, které jsou vytvářeny podle čl. 29 Charty nebo pravidla 28 Provizorních procesních pravidel RB. Uvedené normy stanoví, že RB si může vytvářet pomocné orgány (čl. 29 Charty) a jmenovat komise, výbory a zpravodaje (čl. 28 Provizorních pravidel). Všechny současné sankční režimy RB zahrnují i „sankční výbory“, i když původně některé sankční režimy tyto výbory nevytvářely (např. pro Somálsko, Irák nebo Demokratickou republiku Kongo). Úkolem sankčních výborů je monitorovat, informovat, připravovat podklady a seznamy subjektů a objektů sankcí. I když výbory nemají pravomoc přijímat závazná rozhodnutí, jejich činnost je pro fungování sankčního režimu mimořádně důležitá. Výbor se vždy skládá z 10 volených členů, v čele stojí představitel stálého člena RB. Výbor rozhoduje na základě konsenzu a člen výboru se může obrátit na Radu bezpečnosti, pokud neuspěl se svým stanoviskem ve výboru. Způsob rozhodování a informování RB se může podle jednotlivých výběrů lišit. Cíle a strategie 13 sankčních režimů jsou v dokumentu RB „*UN Sanctions*“ děleny do pěti základních kategorií: řešení konfliktů, nešíření zbraní, opatření proti terorismu, demokratizace a ochrana civilního obyvatelstva (včetně lidských práv).⁶³

K určujícím kritériím pro zařazení států a nestátních aktérů do některého sankčního režimu patří následujících šestnáct bodů: ohrožení míru, bezpečnosti nebo stability; porušení embarga na zbraně; podpora ozbrojených skupin nelegálním obchodem se zbožím; bránění či komplikování odzbrojení; demobilizace a reintegrace; porušení mezinárodního práva lidských práv nebo humanitárního práva; obstrukce proti humanitární pomoci; určení civilistů jako cíle za porušování lidských práv; znásilnění a sexuální zločiny; zpronevěření veřejných fondů; obstrukce nebo útoky na příslušníky mírových jednotek; podněcování k veřejné nenávisti a násilí; podpora šíření jaderných zbraní; spojení s teroristickými skupinami nebo jejich podpora; účast na teroristickém bombardování nebo politických vraždách; bránění obnovení ústavního pořádku. V některých případech jsou tato kritéria téměř synonymní s cíli a zaměřením výborů. V jiných případech se však může jednat o kritéria více specifická a variabilní. Přesná kritéria pro každý ze sankčních režimů uvádí Zvláštní zpráva RB ve své příloze.⁶⁴

Článek 41 Charty neurčuje, na které situace mají být sankce použity, pouze indikuje, jaká opatření bez použití ozbrojené síly mohou být použita. Jednoznačně také stanoví, že jediným orgánem oprávněným uložit sankce je RB, která podle Charty (čl. 24) má „základní odpovědnost“ za zachování mezinárodního míru a bezpečnosti. Od roku 1991 RB využívá tzv. cílené (*targeted*) sankce, které nahrazují původní, všezahrnující (*comprehensive*) sankce. Typově se rozlišuje pět hlavních druhů cílených sankcí. Jedná se o opatření diplomatická, omezení cestování, zmrazení účtů, zbrojní embargo a zákaz obchodování. Z hlediska implementace rozhodnutí RB o uložení sankcí se pak setkáváme na straně členských států s tendencemi plnění rezolucí RB omezit a někdy i se snahou

⁶³ Srov. „Activity of Sanctions Committees in 2012: Somalia/Eritrea 751/1907; Al-Qaida 1267/1989; Iraq 1518; Liberia 1521; DRC 1533, Côte d’Ivoire 1572; Sudan 1591, Lebanon 1636, DPRK 1718, Iran 1737, Libya 1970, Taliban 1988, Guinea-Bissau 2048“; „*sanctions can be grouped into five main categories: conflict resolution, non-proliferation, counterterrorism, democratization and the protection of civilians (including human rights)*.“; Security Council Report – Special Research Report November 2013 [online]. [cit. 2015-08-13]. Dostupné z: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/special_research_report_sanctions_2013.pdf>; s. 3 a 7.

⁶⁴ Ibidem, s. 9, přílohy viz s. 19–43.

sankčnímu režimu uniknout. Nebylo ovšem cílem této práce zabývat se podrobněji sankcemi RB. Na toto téma byla zpracována řada vynikajících publikací⁶⁵ a jistě stále existuje možnost sankční režimy RB dále prohlubovat a zlepšit.

Rezoluce RB se v posledních letech zaměřují více na cílené (*targeted*) opatření jako jsou embargo na dovoz nebo vývoz zbraní, zákaz cestování nebo finanční a diplomatická omezení. Je to zřetelný ústupek od komplexních (*comprehensive*) sankcí ve snaze omezit nepříznivé dopady sankcí na nejzranitelnější segmenty civilního obyvatelstva a případně i ekonomiku třetích zemí. Cílené sankce jsou zaměřeny obvykle na zmrazení účtů a zablokování finančních transakcí politických elit a s nimi spojených ekonomických a obchodních entit. Dne 17. 4. 2008 členové RB vytvořili „Neformální pracovní skupinu (na dočasné bázi) pro obecné otázky sankcí“, jejímž cílem bylo vypracovat doporučení pro zlepšení efektivnosti sankcí OSN. Výsledkem bylo vypracování zvláštní zprávy pro RB spolu s návrhy opatření. V roce 2009 zřídila RB svou rezoluci 1904 dokonce Úřad ombudsmana pro otázky humanitárních dopadů sankcí.⁶⁶ Problematikou sankcí OSN a mezinárodního práva se zabývá i zvláštní výbor *International Law Association* (ILA), jehož mandát spočívá v analýze a zhodnocení procesu individualizace a formalizace sankčních režimů OSN se zohledněním otázek vzájemného institucionálního působení s regionálními organizacemi a (mezinárodními) trestními soudy a tribunály.⁶⁷

Regionální organizace se může uchýlit k „protiopatření“ proti státu, který porušil její normy. Nad rámec pouhých „protiopatření“ jdou ovšem akce „oblastních dohod nebo orgánů“, které RB použije pro donucovací akce pod svou pravomocí ve smyslu čl. 53 Charty. EU a např. OAS však v interpretaci čl. 53 v praxi vycházejí ze stanoviska, že čl. 53 neobsahuje absolutní zákaz Radou bezpečnosti neautorizované regionální akce, neboť RB má právo následně odsoudit regionální činnost jako „porušení Charty“.⁶⁸

Teoretickou i praktickou otázkou zásadního významu je, zda konkrétní ekonomická opatření regionálních organizací podléhají právnímu režimu dohodnutých „sankcí“ nebo jde o „protiopatření“ ve smyslu Návrhu článků o odpovědnosti. Vzniká zde tedy někdy i komplikovaný problém věcného či obsahového rozlišení vlastního jednání charakterizujících „sankce“ a „protiopatření“. Nelze pominout ani otázku oprávnění regionální organizace zmocnit stát (nebo státy) k uložení opatření (sankcí) za porušení norem mezinárodního práva obecného nebo regionálního charakteru a případně i porušení komunitárních norem. Názor, podle něhož jsou ekonomické sankce nelegální, pokud nebyly schváleny RB nebo regionální organizací (např. OAS), je podle některých autorů nutno považovat za zastaralý (*obsolete*).⁶⁹ V praxi docházelo k případům, kdy regionální organi-

⁶⁵ GOWLAND-DEBBAS, V. (ed.). *United Nations Sanctions and International Law*. Hague: Kluwer Law International, 2001; CHARRON, A. *UN Sanctions and Conflict: Responding to peace and security threats*. New York: Routledge, 2011; FARALL, J. *United Nations Sanctions and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

⁶⁶ Report to the Security Council S/2006/997; Report of the Symposium on Enhancing the Implementation of the United Nations Security Council Sanctions, S/2007/734 [online]. [cit. 2015-08-12]. Dostupné z: <<http://un.org/sc/committees>>.

⁶⁷ Dostupné z: <<http://www.ila-hq.org/en/study-groups/index.cfm/cid/1055>>.

⁶⁸ „...that Article 53 does not pose an absolute prohibition on unauthorized regional action, subject to the caveat that the Security Council still has the power to condemn autonomous regional activity as a breach of the Charter“, WHITE, N. D. – ABASS, A., op. cit., s. 524.

⁶⁹ LOWENFEL, A. F. Unilateral versus Collective Sanctions: An American Perception. In: V. Gowland-Debbas (ed.), op. cit., s. 95.

zace použily opatření (sankce) vůči svým členům i nečlenským státům, aniž by usilovaly o souhlas RB. Takovým příkladem mohou být sankce ES proti Jugoslávii v šedesátých letech se zdůvodněním, že čl. 53 Charty nevyžaduje autorizaci RB, pokud se nejedná o vojenská, donucovací opatření. Jiným takovým příkladem byly sankce OAS vůči Kubě a Venezuele počátkem šedesátých let nebo proti Haiti počátkem devadesátých let.

Podle čl. 53 (1) Charty každé nenásilné opatření (*non-forcible measure*) přijaté regionální organizací vyžaduje zmocnění RB. Jedná se ovšem o sankce související s udržováním mezinárodního míru a bezpečnosti. Jinou otázkou jsou sankce stanovené ve statutech mezinárodních organizací, které se týkají samotných členů organizace. Institucionální praxe EU, OAS a dalších mezinárodních organizací vychází, jak již bylo řečeno, z toho, že čl. 53 Charty nepředpokládá absolutní zákaz provedení Radou bezpečnosti nezmocněné regionální akce, neboť RB má stále pravomoc odsoudit konkrétní regionální aktivitu jako porušení Charty OSN.⁷⁰ Tento extenzivní výklad článku 53 Charty je však kontroverzní a dotýká se negativně pravomoci RB. Praxe ukazuje, že mocné státy se mnohdy necítí být vázané detaily požadavků pro realizaci protioopatření. V praxi pak usilují přímo o prosazení donucení i jako trestu ve formě sankcí, nejčastěji ekonomické povahy. Kromě toho zejména USA praktikují politiku ukládání extrateritoriálních sankcí,⁷¹ což může být pro státy dotčené sankcemi vážným jurisdikčním problémem, úzce souvisejícím s jejich suverenitou. Již SDMS v kauze Lotus upřednostnil teritoriální princip před principem personality. USA rozšiřují svou personální jurisdikci na základě „*control theory*“. Tato teorie umožňuje rozšířit působnost amerických zákonů na společnosti v zahraničí, pokud jsou v držení nebo řízení amerických občanů, stejně jako na společnosti, založené v zahraničí podle práva USA. V praxi „teorii řízení“ odmítly v minulosti např. soudy v Paříži nebo Haagu. V roce 1982 EHS kritizovalo tento postup USA a zpochybnilo jeho legalitu v Memorandu adresovaném USA, které se dovolávalo rozhodnutí MSD ve věci *Barcelona Traction*. V důsledku protestů USA oslabily extrateritoriální účinky své legislativy např. u sankcí vůči Libyi a Jižní Africe v roce 1986. Nicméně legislativa USA princip extrateritoriality stále intenzivně využívá vůči všem osobám a entitám, které nerespektují v cizích zemích zákony USA. EU proto přijala v roce 1996 nařízení 2271, jehož cílem byla ochrana ekonomických a finančních zájmů fyzických a právnických osob proti účinkům extrateritoriální jurisdikce USA.⁷² Praktikování extrateritoriální jurisdikce nad rámec daný pravidly mezinárodního práva může vyvolávat vážné problémy mezi státy.

V souvislosti s „akcemi“ RB OSN se v mezinárodně právní literatuře objevily snahy podřídit rozhodování Rady soudnímu přezkumu (*judicial review*).⁷³ Jedná se o tendence

⁷⁰ WHITE, N. D. – ABBASS, A., op. cit., s. 519.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Council Regulation (EC) No. 2271/96 protecting against the effects of the extraterritorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting therefrom... *Official Journal L 309*, 29/11/1996 P 0001 – 0006 [online]. 22. Nov. 1996, [cit. 2015-08-17]. Dostupné z: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996R2271:EN:HTML>>.

⁷³ Viz např. ALVARE, J. Judging the Security Council. *American Journal of International Law*. 1996, Vol. 90, s. 1–39; FRANCK, T. M. The Powers of Appreciation, Who is the Ultimate Guardian of UN Legality?. *American Journal of International Law*. 1992, Vol. 86, s. 519–523; MARTENCZUK, B. The Security Council, the International Court and Judicial Review: What lessons from Lockerbie?. *European Journal of International Law*. 1999, Vol. 10, s. 517–547; DEWET, E. *Powers of the United Nations Security Council, Chapter VII*. Oxford: Hart Publishing, 2004; REISMAN, W. M. The Constitutional Crisis, in the United Nations. *American Journal of International Law*. 1993, Vol. 87, s. 83–100.

vytvořit prostor pro argumenty k odmítnutí „nelegálních rezolucí“ RB, tj. těch, které „odporují“ Chartě OSN. V této souvislosti je za kritérium „legality“ rezolucí RB označován např. článek 25 Charty OSN. Za „nelegální“ rezoluce jsou pak považovány ty, které odporují Chartě OSN. Z dikce článku 24 však nelze interpretací dovozovat, že státy mají povinnost respektovat pouze ty rezoluce RB, které neodporují Chartě a jsou tudíž „legální“. V článku 25 Charty se v českém překladu uvádí, že „členové OSN přijmou a splní rozhodnutí Rady bezpečnosti podle této Charty“. V anglickém textu je obsažen výraz „in accordance with the present Charter“, ve francouzském textu je pak uvedeno „à la présente Charte“. Z tohoto článku někteří autoři dovozují, domnívám se neoprávněně, že rezoluce RB OSN, které odporují Chartě, nemusí být respektovány a státy mají mít právo podniknout „akci“ proti RB. Takovou akci mají být „protiopatření“ (*counter-measures*) v rámci mezinárodněprávní odpovědnosti. V poslední době se otázkou odepření splnění rezolucí RB a protiopatřeními států proti „nelegálním sankcím“ OSN zabýval např. Antonios Tzanakopoulos, který však požaduje, aby opatření uložená RB OSN byla plněna bez ohledu na jejich „legalitu“. ⁷⁴

Domnívám se, že v ČR ani ve SR nebylo uvedené otázky „přezkumu“ rozhodnutí RB Mezinárodním soudním dvorem a „protiopatřeními států“ proti protiprávním sankcím věnována relevantní pozornost. Nezabývá se jí meritorně ani tento článek. Je však užitečné se o této otázce v souvislosti se sankcemi RB alespoň zmínit. Myšlenku soudního přezkumu rezolucí RB OSN považuji však za nereálnou a svým způsobem i nebezpečnou, neboť ohrožuje systém kolektivní bezpečnosti vytvořený Chartou OSN. O soudním přezkumu se Charta nikde nezmiňuje a nepochybně by se setkala i s odporem přinejmenším stálých členů RB. Jiná situace by zřejmě nastala v případě žádosti o RB adresované MSD o posouzení určité právní otázky nebo v případě revokace původního rozhodnutí RB, v jehož důsledku vznikla státu/státům škoda.

Rezoluce RB ukládající sankce je proto nutné považovat za definitivní. Nepodléhají totiž právnímu přezkumu MSD ani jiného soudního orgánu. I když v minulosti se MSD ve svém posudku dotkl případu okupace Namibie a zabýval se i 10 let případem *Lockerbie*,⁷⁵ nemění to nic na skutečnosti, že podle svého Statutu není MSD oprávněn posuzovat aktivitu RB. Analýza vztahu jurisdikce MSD a rozhodovací pravomoci RB v obou zmíněných případech i obecně by si ovšem zasloužila větší pozornost, která jde nad rámec obsahových možností tohoto článku.⁷⁶

Sankce RB jsou obvykle považovány za legální. Jsou však případy, kdy některé sankční programy a sankce samotné byly kritizovány pro jejich disproportční a ničivé účinky pro

⁷⁴ TZANAKOPOULOS, A. *Disobeying the Security Council: Counter measures against Wrongful Sanctions*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 165–166 (nové vydání je z r. 2013).

⁷⁵ ICJ 1971, Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa). Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, s. 16 an.; ICJ Application Instituting Proceedings on 3 March 1992, Question of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising From the Aerial Incident at Lockerbie, 1992, General List, s. 88.

⁷⁶ K problému viz v literatuře např. MCGINLEY, G. P. The I.C.J.'s Decision in the Lockerbie Cases. *Georgia Journal of International and Comparative Law*. 1992, roč. 22, č. 2, s. 577 an.; ZUBEL, E. The Lockerbie Controversy: Tension Between The International Court of Justice and the Security Council. *Annual Survey of International and Comparative Law*. 1999, roč. 5, č. 1, čl. 10, s. 259 an.; ÖBERG, M. D. The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ. *European Journal of International Law*. 2005, roč. 16, č. 5, s. 879–906.

civilní obyvatelstvo. Příkladem mohou být mandatorní sankce uložené Haiti a Iráku.⁷⁷ Otázku případné odpovědnosti OSN za způsobené škody v důsledku nesprávných rozhodnutí vlastních orgánů nelze považovat za vyřešenou.

2.2 Sankce EU

Uplatňování sankcí ze strany EU vzrostlo zejména po vstupu Maastrichtské smlouvy v platnost dne 1. 11. 1993, kdy byl vytvořen Společný výbor pro zahraniční a bezpečnostní politiku (CFSP). V současnosti existuje více než 30 restriktivních (sankčních) režimů, z nichž jen několik představuje implementaci rozhodnutí RB.⁷⁸ Sankční režimy EU spočívají na třech základních dokumentech.⁷⁹ Sankce EU někdy podpoří i třetí státy, např. kandidáti na členství, členové Evropského hospodářského prostoru (EEA) a některé další státy. Režim sankcí se obecně řídí Smlouvou o Evropské Unii (TEU) a Smlouvou o fungování EU (TFEU). Prvním krokem k přijetí sankcí je vždy rozhodnutí Rady podle čl. 19 TEU v souladu s procedurou čl. 30 a 31. Návrh sankcí může přijít od kteréhokoli členského státu nebo od Vysokého zástupce Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku. Obecným pravidlem je zásada jednomyslnosti, předvídá se však možnost „konstruktivní abstinence“ (čl. 31), která nebrání přijetí rozhodnutí. Členské státy mohou při hlasování abstenovat i na základě formálního prohlášení. Musí se však zříci akcí, které by byly v rozporu s akcí EU na základě přijatého rozhodnutí.⁸⁰ EU přijímá své vlastní sankce i za neexistence mandátů RB. Na základě konsenzu přijala EU na základě své autonomní praxe řadu takových rezolucí. Kromě tohoto EU implementuje sankce na základě rozhodnutí RB, a to v souladu s povinností členských států EU jako členů OSN respektovat rezoluce RB. EU také často doplňuje sankční režim ukládaný rezolucemi RB nad jejich rámec. Sankce RB jsou mnohdy rovněž vyvolány výzvami regionálních organizací, jako jsou Africká unie, Evropské společenství západoafrických států nebo právě EU. Někdy sankce OSN poskytují právní základ i pro extenzivní unilaterální sankce jednotlivých států.⁸¹

Po zabránění Krymu Ruskou federací EU rozhodla o přijetí „restriktivních opatření“ (sankcí) zaměřených především na naftový průmysl, plynárenství, strojírenství, bankovníctví a obranný průmysl Ruska. Rosněř, jedna ze států kontrolovaných naftových společností, se rozhodla následně soudit u Vysokého soudního dvora (*High Court*) ve Velké Británii pro porušení platné smlouvy o partnerství a spolupráci v důsledku aplikace sankcí EU podle „*Export Control (Sanctions) Order 2014*“. Vysoký soudní dvůr se rozhodl

⁷⁷ DAMROSH, L. F. The Civilian Impact of Economic Sanctions. In: L. F. Damrosh (ed.). *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts*. New York: Council on Foreign Relations Press, 1993, s. 274 a 375.

⁷⁸ EEAS, *Sanctions policy. Restrictive measures in force* [online]. Dostupné z: <http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm>.

⁷⁹ 1. Council of the European Union, Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions); (10198/1/04 – REV 1) [online]. 7 June 2014 [cit. 2015-08-15]. Dostupné z: <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010198%202004%20REV%201>>; 2. Council of European Union, EU Best Practices for the effective implementation of restrictive measures (11679/07), 9 July 2007. Dostupné z: <<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011679%202007%20INIT>>; 3. Council of the European Union, Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy (11205(12) [online]. 15 June 2012. Dostupné z: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11205-2012-INIT/en/pdf>>.

⁸⁰ Viz např. postoj řecké vlády vůči sankcím EU vůči Rusku.

⁸¹ Viz PORTELA, C. *The EU's Use of „Targeted“ Sanctions Evaluating Effectiveness*. Brussels: Centre for European Policy Studies (CEPS), Working Document, No. 391, March 2014, s. 1.

postoupit případ Evropskému soudnímu dvoru (ECJ). V odpovědi na sankce EU přijala RF nařízení „O použití speciálních ekonomických opatření“, zakazujících dovoz ovoce, zeleniny, masa, ryb, mléka a jiných základních potřeb z EU, USA, Kanady a Austrálie. Bude jisté z právního hlediska zajímavé, jak ESD (ECJ) ve věci rozhodne. Ruský prezident V. Putin 13. listopadu 2014 prohlásil, že tyto uložené sankce jsou nelegální, neboť takové sankce může uložit pouze RB.⁸²

3. SANKCE, MEZINÁRODNÍ HUMANITÁRNÍ PRÁVO A MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ OCHRANA LIDSKÝCH PRÁV

Při ukládání ekonomických sankcí by měla být respektována ekonomická, sociální a kulturní lidská práva a závazky států, které v tomto směru z mezinárodního práva vyplývají.⁸³ Na tom se formálně shodnou zřejmě všichni aktéři procesu aplikace sankcí. V reálném životě však sankce mohou ohrožovat pokojný život obyvatelstva nedostatkem a špatnou kvalitou potravin a jiných životně důležitých produktů, zvýšenou nezaměstnaností, napomáháním černému trhu atd. Sankce mohou výrazně ochromit schopnost státu plnit své základní funkce nejen vůči vlastnímu obyvatelstvu, nýbrž i vůči jiným státům. Ohroženo může být i plnění závazků států ve vztahu k vnitrostátním nebo mezinárodním soukromým obchodním subjektům. Jinými slovy sankce mohou zasáhnout v rámci „kolaterálních škod“ zcela nevinné subjekty, i když primárním a deklarovaným cílem mohlo být postižení „elit“ odpovídajících za chod provinilého státu. Často je málo pravděpodobné, že sankce zabrání nebo zastaví agresi nebo porušování lidských práv. Dopady sankcí mohou být nejen materiální, nýbrž i morální a politické. Unilaterální sankce mohou být někdy i nelegální. Efektivita ekonomických sankcí je mnohdy také velmi pochybná. Ekonomické sankce hrají ovšem významnou úlohu politického nástroje zahraniční politiky a ekonomiky vojensky silných států. Proponentem politiky sankcí na mezinárodní scéně se staly především USA.⁸⁴

V souvislosti s ekonomickými sankcemi je legitimní i otázka, zda lze na užití ekonomických sankcí aplikovat i principy mezinárodního humanitárního práva (MHP). Řada autorů odpovídá na tuto otázku pozitivně. M. Reisman a Douglas L. Stevick přesvědčivě uvedli, že „*kolaterální škody způsobené nevojenskými instrumenty – ekonomického a propagandistického charakteru mohou být větší, než škody způsobené vojenskými instrumenty...*“⁸⁵ Obvykle se přiznává, že i ekonomické sankce by měly být využívány jen

⁸² Srov. „*This contradicts international law, because sanctions can only be imposed within the framework of the United Nations and its Security Council*“ [online]. [cit. 2015-08-08]. Dostupné z: <<http://www.reuters.com/article/2014/11/14ukraine-crisis-putin-g-idUSL6NoT40F42014114>>.

⁸³ UN Doc. E/1998/22 Annex 5.

⁸⁴ Srov. např.: „*The United States, in particular, has been an aggressive proponent of unilateral economic sanctions using them as a foreign policy weapon to promote its economic and humanitarian policy goal abroad*“; OWEN, M. The Limits of Economic Sanctions Under International Humanitarian Law: The Case of the Congo. *Texas International Law Journal*. 2012, roč. 48, č. 1, s. 113. Podobně viz: CLEVELAND, S. H. Norm Internalization and US Economic Sanctions. *Yale Journal of International Law*. 2001, roč. 26, s. 4–5.

⁸⁵ Srov. „*In sum, then considered in terms of threat theory, the collateral damage caused by non-military instruments – the economic and propagandist – may be greater than that of military instrument...*“, REISMAN, M. – STEVICK, D. L. The Applicability of International Law Standards (to United Nations Economic Programmes). *European Journal of International Law*. 1998, roč. 9, s. 86.

v případě jejich nezbytnosti a proporcionálně ve vztahu ke způsobenému deliktu. Řešením tohoto problému by pak měly být „*smart sanctions*“.⁸⁶ MHP obsahuje normy, které je možné *per analogiam* aplikovat i na použití sankcí, i když nepůjde přímo o situaci ozbrojených konfliktů, tedy v mírových podmínkách. Podle čl. 51 (1) Dodatkového protokolu č. I z roku 1977 k Ženevským úmluvám (ŽÚ) o ochraně obětí z roku 1949 je např. zakázáno užívat hladovění civilních osob jako způsobu vedení války. Zakázáno je i ničit nebo znehodnocovat objekty nezbytné k přežití civilního obyvatelstva jako jsou zásoby potravin, sklizeň, dobytek, zařízení pro dodávky vody, a to bez ohledu na motiv (odst. 2). Článek 75 (2) téhož Protokolu zakazuje kolektivní tresty. Kolektivní tresty zakazuje i Dodatkový protokol II v čl. 4 (2b). Článek 14 Protokolu II rovněž zakazuje užívat hladovění civilních osob jako způsobu vedení války. Podle čl. 23 IV. ŽÚ je každá smluvní strana povinna povolit volný průjezd pro všechny zásilky léčiv a zdravotnického materiálu, jakož i věcí potřebných k bohoslužbám, určené civilnímu obyvatelstvu jiné smluvní strany. Lze předpokládat, že tato humanitární pravidla musí být respektována za všech okolností nejen za existence ozbrojených konfliktů.

Bývalá ministryně zahraničí USA Madeleine Albright v roce 2000 napsala článek „*Ekonomické sankce a veřejné zdraví*“, který vyjadřuje oficiální stanovisko Státního departmentu USA. Uvádí se v něm: „*USA v odpovědi na vojenskou agresi nebo neslýchané (egregious) porušování lidských práv nezamýšlejí vytvářet zbytečné nesnáze (hardship) pro nevinné lidi, zvláště děti a kojence. Dobré úmysly se však automaticky nepřeměňují v dobré výsledky.*“⁸⁷ Jinými slovy toto stanovisko naznačuje, že s „*kolaterálními důsledky sankcí je nutno vždy počítat*“. Zároveň toto stanovisko prozrazuje i potřebu stanovit právní limity ukládaných sankcí, kterými jsou humanitární pravidla nezbytnosti, účelnosti, proportionality a určení objektů sankcí. I ekonomické sankce mohou ohrozit přežití národa nebo jeho části a být tak srovnatelné s důsledky použití vojenských prostředků. M. Albrightová ještě v devadesátých letech jako velvyslankyně USA při OSN v jednom interview poněkud nešťastně prohlásila, že i kdyby sankce usmrtily půl milionu iráckých dětí, jde o „*cenu, která se vyplatí*“.⁸⁸ Podle některých autorů však normy MHP a MPLP nelze přímo aplikovat na mezinárodní sankce.⁸⁹

Politika sankcí je kritizována z různých hledisek. Již v roce 1995 v Dodatku k Agendě pro mír tehdejší generální tajemník OSN Butrus Butrus-Ghálí nazval sankce „*tupým (blunt) nástrojem*“ a kladl otázku, zda uvalení utrpení na zranitelné skupiny v cílové zemi je „*legitimním prostředkem nátlaku na politické vůdce*“.⁹⁰ Podobné znepokojení vyjádřil i další generální tajemník OSN Kofi Annan.⁹¹ Ukládání sankcí kritizovaly v průběhu času i různé mezinárodní organizace, zejména humanitárního charakteru.⁹² Již v minulosti

⁸⁶ CORTNIGHT, D. – LOPEZ, G. A. (eds). *Smart Sanctions. Targeting Economic Statecraft*. Lanham: Rowman & Littlefield Publisher, 2002, s. 1–2.

⁸⁷ ALBRIGHT, M. Economic Sanctions and Public Health: A View from the Department of State. *Annals of Internal Medicine*. 2002, roč. 84, č. 2, s. 155.

⁸⁸ Srov. „*the price is worth it*“, dostupné z: <<https://www.youtube.com/watch?v=R0WDCYcUJ4o>>.

⁸⁹ REINISH, A. Developing Human Rights and Humanitarian Law Accountability of the Security Council for the Imposition of Economic Sanctions. *American Journal of International Law*. 2001, roč. 95, s. 851–860.

⁹⁰ *International Peacekeeping*. Kluwer Law International, 1998, s. 144.

⁹¹ *Annual Report of the Secretary General Report on the Work of the Organization*, UN Doc. A/53/1/, 1998, s. 62.

⁹² Viz např. *Campaign Against Sanctions on Iraq*. Dostupné z: <<http://cam.ac.uk/societies/case/ICRC>>, Iraq: a Decade of Sanctions, 1999.

např. Výbor pro hospodářské, sociální a kulturní práva OSN upozorňoval, že sankce mohou porušovat základní lidská práva.⁹³ Takzvané „chytré sankce“ (*smart sanctions*) mají postihovat „politické vůdce“ nebo osoby odpovědné za porušení mezinárodního míru a šetřit civilní obyvatelstvo. Koncepce „*smart*“ sankcí byla plně podpořena generálním tajemníkem Kofi Annanem v jeho „*Millenium Report*“.⁹⁴ Nicméně i tyto „chytré“ a „cílené“ sankce, jak vyplývá z dosavadní praxe, mohou mít negativní dopady na obyvatelstvo postižené země. Často nejsou ani dostatečně efektivní.

ZÁVĚR

Většinou se v literatuře mezinárodního práva rozlišují „sankce“ a „protiopatření“, aniž by byl specifikován jejich rozdíl. Určitá rozlišení lze odvodit např. z vymezení „protiopatření“ v Návrhu článků. Jen obtížně lze také předjímat, zda tento Návrh článků bude v budoucnu přetvořen v mezinárodní úmluvu. Sankce mohou trvat různou dobu (i léta) a mohou mít různý obsah. Většinou jde o proklamovaná opatření na ochranu míru a bezpečnosti, demokracie a lidských práv. Nenásilná protiopatření (*non-forcible countermeasures*) jsou přijímána státy i jednotlivě. Nenásilná opatření (*non-forcible measures*) v kompetenci mezinárodních organizací jsou běžně označována jako sankce. Pojem „sankce“ se v širokém smyslu používá často na opatření v reakci na protiprávní jednání státu delikventa. Je často proto obtížně obsahově rozlišovat „protiopatření“, „represálie“ a „sankce“, neboť uvedené pojmy mohou mít stejný věcný obsah. Často je proto nesnadné posoudit, zda např. embargo nebo bojkot či blokáda představují represálie, „protiopatření“ (někteří autoři je odlišují od represálií) nebo sankce. Obsah těchto pojmů není v mezinárodním právu autoritativně definován. Pojem sankcí RB ostatně nedefinuje ani Charta OSN a nevymezuje je ani Návrh článků o odpovědnosti států. Nejobecnějším pojmem pro všechny tyto pojmové kategorie je zřejmě pojem „donucovací prostředky“ v mezinárodním právu. Částečný nebo i úplný zákaz importu nebo exportu surovin, výrobků, zboží a zejména vojenského materiálu v rozporu s mezinárodní smlouvou může být podle okolností nazýván „represáliemi“, „protiopatřeními“ nebo i sankcemi. Uložení „sankcí“ nemusí předcházet ani porušení smluvního závazku, postačí i tvrzené porušení nebo ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti. V soudobém mezinárodním právu i tzv. mírová blokáda přístavů nebo pobřeží jednoho státu, ozbrojenými silami druhého státu představuje podle Definice agrese z roku 1974 agresi (čl. 3c). Šlo by i o jasné porušení čl. 2 (4) Charty OSN. Represáliemi nesmějí být dotčena práva třetích států. Sankce se naopak budou často dotýkat i práv třetích států.

Mezinárodní právo je stále horizontálním právním systémem (přes již existující případy mezinárodní jurisdikce). Historicky „svěpomoc“ (*self-help*) existovala v různých formách (včetně práva uchýlit se k válce) a sloužila k vynucování povinností vyplývajících porušení z mezinárodního práva. V soudobém mezinárodním právu se ke „zbylým“ existujícím formám svěpomoci řadí „protiopatření“ (*countermeasures*), k nimž se často přičítají „represálie“ a někdy i „retorze“. Donucovací opatření mohou být individuální nebo kolektivní a může se jednat i o „sankce“ mezinárodních organizací. Právě pro

⁹³ *The Relationship between Sanctions and Respect for Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc. E/C.12/1997/8.

⁹⁴ *Millenium Report* [online]. [cit. 2015-08-17]. Dostupné z: <<http://www.un.org/millenium/sg/report>>, s. 49–50.

mezinárodní organizace je pojem „sankce“ příznačný. Článek se zabývá i vztahem mezi sankcemi podle čl. 41 Charty OSN a „protiopatřeními“ ve smyslu Návrhu článků o odpovědnosti států. Obvykle se sankcemi rozumí opatření vedoucí k přerušení nebo omezení politických, hospodářských, kulturních nebo jiných vztahů mezi státy. Sankcí nebo protiopatřeními v mezinárodním právu je vždy reakce protistrany na mezinárodní delikt, na porušení mezinárodního práva.

Je skutečností, že RB nevyužívá možnost uložení sankcí podle čl. 41 v příliš velkém rozsahu. RB se v minulosti uchýlila k ekonomickým sankcím i bez zmínky o čl. 41, nicméně vždy s odkazem na hrozbu mezinárodnímu míru a bezpečnosti. V některých případech RB orientovala své sankce i na nestátní aktéry (nejprve zřejmě v Rhodesii, UNITA v Angole, režim Tálibánu v Afghánistánu atd.). Je třeba si uvědomit, že ani sankce organizované nebo autorizované RB nemusí být vždy proporcionální a odpovídající normám mezinárodního práva. Děsivým případem krutosti byly dopady sankcí OSN proti Haiti po zbavení úřadu prezidenta Aristida.

Zejména v zahraniční politice americké administrativy hrají ekonomické sankce významnou roli. Od jednání s Iránem o jaderném programu přes změny v přístupu ke Kubě až po sankce vůči Ruské federaci a jejím představitelům. Na ekonomických sankcích vůči RF se významně podílí i EU. Po ukončení studené války a souvisejícím rozpadu bipolárního světa se rozšířil prostor pro využívání sankcí vůči „*rogue states*“ a tzv. „*backlash states*“. Z historického hlediska lze připomenout, že USA v letech 1919 až 1996 použily „sankce“ vůči jiným státům ve 115 případech, z toho 61krát během tří let (1993–1996).⁹⁵ Zvýšená aplikace sankcí v mezinárodní politice vyvolala i větší zájem o tuto problematiku u politologů a odborníků na mezinárodní vztahy. Objevují se dokonce i různé „teorie sankcí“. Pro právníky je ovšem rozhodující legalita sankcí a poněkud doposud zanedbávaná otázka vyjasnění „proporcionality“ jejich použití a samotného obsahu. H. Kelsen v publikaci *The Law of United Nations* charakterizoval mezinárodní sankce jako „donucovací opatření“ podmíněné deliktem.⁹⁶ V souvislosti se „sankcemi“ v mezinárodním právu je možné a potřebné vždy zkoumat, zda lze takové sankce považovat za „implementaci“ rozhodnutí RB podle čl. 41 nebo akci autorizovanou RB (viz čl. 25 a 103 Charty), případně, zda jde o jiný případ. V odborné literatuře se vyskytuje i názor, že pojem „sankce“ je třeba spojovat pouze s opatřeními mezinárodních organizací, především OSN. Tomu však mezinárodní praxe neodpovídá, neboť termín „sankce“ používají státy i pro své individuální a kolektivní akce. Termín „sankce“ představuje určitý eufemismus vyjadřující reakci na protiprávní chování států. Není proto ani tak důležitá samotná definice „sankce“ jako spíše obsah konkrétních opatření proti narušiteli práva. Není pochyb o tom, že narůstající využívání sankcí v posledních letech vyvolává otázky jejich efektivnosti, humanitárního dopadu na život obyvatelstva i jejich legality a legitimacy.

⁹⁵ HUFBAUER, G. C. – SCHOTT, J. J. – ELLIOTT, K. A. *Economic Sanctions. Reconsidered*. Washington, D. C.: Institute for International Economics, 1990, s. 93 an.

⁹⁶ Srov. „*an enforcement measure taken against a state guilty of violation of that obligation is a true sanction because it is a reaction against an international delict, whether this measure is ordered or only recommended by the Security Council*“ nebo „*International law is a law in the true sense of the term, for its rules regulating the mutual behaviour of states provide sanctions to be directed against the state which has committed an international delict...*“. KELSEN, H. *The Law of United Nations*. London: Stevenson & Sons, 1958, s. 920 a 706.

Sanctions under International Legal Framework and their Application in Practice

Josef Mrázek

Abstract: *The role of unilateral and collective sanctions in international law has been increasing after the ending of the “Cold War”. New regimes of “smart” and “targeted” economic, financial and personal sanctions have been developed. Quite a new phenomenon is the impact of sanctions on non-State actors. The term “sanctions” is traditionally employed to indicate measures taken by the SC Art. 41 and 42 of the UN Charter. “Sanctions” according to prevailing views differ from the notion “countermeasures” as stipulated by the ILC Draft Articles on Responsibility of States. Regional organizations may take sanctions against their own members, if their statute presumes it. Against third states they may impose sanctions legally with authorization of the UNSC. It is controversial whether third states may resort to sanctions in case of a violation of obligations erga omnes, if this violation is not of serious gravity. The legal content of sanctions stricto sensu remains still to be seriously analyzed, especially with regard to “countermeasures” and the practice of states.*

Key words: *sanctions, “smart” and “targeted sanctions”, countermeasures, responsibility, Security Council, EU, extraterritorial jurisdiction*