

STATI

Vnější sankce EU v právní teorii i praxi

Pavel Svoboda*

Abstrakt: Článek představuje základní souhrnnou právní informaci o mezinárodních (vnějších) sankcích, jež přijímá EU. Podstatou je rozlišení těchto sankcí na ty, které provádějí sankce Rady bezpečnosti OSN v nezměněném rozsahu (prováděcí sankce), oproti těm, které buď rozsah původních sankcí rozšiřují (doplňkové sankce), anebo jsou na nich nezávislé (autonomní sankce). Dále se článek věnuje právním aktům EU, kterými se tyto sankce ukládají: zde se jedná zejména o právní problémy vyplývající z rozdělení pravomocí mezi EU a jejími členskými státy, zejména mezi výlučnou pravomocí EU v oblasti společné obchodní politiky oproti převážně mezivládní společné zahraniční a bezpečnostní politice EU, ovládané Radou EU, tj. členskými státy. Článek se také zabývá prováděním vnějších sankcí EU členskými státy EU a jejich soudnímu přezkumu, zejména Soudním dvorem EU. Zvláštní pozornost je věnována jednak lidskoprávním aspektům celé problematiky, jednak právním problémům, které vznikají z kolizí s jinými autonomními sankčními systémy, zejména se sankcemi USA.

Klíčová slova: EU, mezinárodní sankce, omezující opatření, sankce OSN, společná zahraniční a bezpečnostní politika (SZBP)

Úvod

Vojenská agrese Ruska proti Ukrajině má za následek nejrozsáhlejší aktivaci mezinárodních sankcí od konce druhé světové války. To vyvolalo mj. zájem odborné veřejnosti o tento právní institut obecně. V tomto článku se však nebudeme věnovat analýze konkrétních sankcí uvalených v kontextu této války, ani mapování všech existujících sankčních režimů, natož hodnocení jejich efektivity,¹ ale právním problémům sankcí ukládaných – vedle OSN – Evropskou unií (EU). Jisté geopolitické mimoprávní informace, které článek jakožto tzv. materiální prameny zkoumané právní úpravy obsahuje, jsou nutné k ozřejmění fungování celého unijního sankčního systému.

1. Sankce EU obecně

EU má ve smyslu čl. 47 SEU mezinárodně-právní subjektivitu,² a proto i ona může přijímat mezinárodní – vnější³ sankce, jež se oficiálně nazývají „omezující opatření“. V tomto článku se však pro stručnost omezíme na výraz „sankce“.

* Doc. JUDr. Pavel Svoboda, DEA, Ph.D. Autor je docentem Vysoké školy finanční a správní v Praze a Právnické fakulty Univerzity Karlovy a předsedou správní rady Institutu pro křesťansko-demokratickou politiku. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6180-7818>. Autor děkuje za cenné připomínky JUDr. Emilu Rufferovi, Ph.D.

1 K tomu přehledně Evropský parlament. EU sanctions: *A key foreign and security policy instrument*. EPRS 2018, s. 7 an. Dostupné online.

2 Srov. SVOBODA, P. *Právo vnějších vztahů Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 15 an.

3 Vnější vztahy znamenají vztahy mezinárodní či zahraniční EU. Smlouvy většinou hovoří o „vnějších činnostech“, avšak „vnější vztahy“ jsou tradiční *terminus technicus*, použitý i v čl. 18/4 SEU.

Právo EU nedefinuje ani sankce, ani omezující opatření. Sankce obecně podle právní teorie znamená „část právní normy, v níž je stanovena újma (postih) za porušení právních povinností stanovených v dispozici právní normy“.⁴ I proto EU patrně používá pojem „omezující opatření“, protože – jak se ukáže níže v části 5.2 – ne vždy sankcionovaná osoba porušuje svoje právní povinnosti v přísně právním smyslu.

2. Stručná historie

Až do osmdesátých let bylo ukládání hospodářských sankcí vyhrazeno členským státům na základě dnešního čl. 347 SFEU o povinnosti vzájemných konzultací v případě přijímání mezinárodněbezpečnostních opatření. Se začátky Evropské politické spolupráce (EPS) došlo i na obchodní omezení založená na dnešním čl. 207 SFEU, a to proti Sovětskému svazu⁵ a proti Argentině v zájmu vojenské obrany členského státu.⁶ Teprve Maastrichtská smlouva (1991) zavedla specifické právní základy pro přijímání ekonomických sankcí proti státům (čl. 60 a 301 SES⁷). Ty ale měly jen omezenou efektivitu a navíc plošně postihovaly celé obyvatelstvo dané země, což mělo nežádoucí humanitární důsledky. Proto se do značné míry přešlo na cílené „chytré“ sankce proti jednotlivcům a nestátním entitám, zejména v rámci boje proti terorismu; ty ale bylo třeba přijímat v kombinaci s právním základem dnešního čl. 352 SFEU o tzv. subsidiárních pravomocích (klausule flexibility), protože čl. 60 a 301 SES byly omezeny jen na sankce proti státům.⁸ Tuto praxi napravila Lisabonská smlouva (2007).⁹

3. Povaha sankcí EU

Sankce EU jsou jednostranné úkony EU, jež obvykle mají tyto společné znaky:

- 1) základ v politickém rozhodnutí SZBP, často navazující na rezoluci RB (viz část 6.1 níže);
- 2) povinnost respektovat zásady, zejména zásady proporcionality¹⁰ a rovného zacházení,¹¹

⁴ Srov. GERLOCH, A. *Teorie práva*. 7. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk 2017, s. 39.

⁵ Reakce na vměšování bývalého SSSR do polských záležitostí 1981–1984, srov. nařízení 596/82 nebo porušování lidských práv a zásad demokracie v Jihoafrické republice, srov. nařízení 3302/86; zástupci vlád členských států v Radě přijali souběžně s nařízením 3302/86 i rozhodnutí 86/517 o pozastavení přímých investic v Jižní Africe.

⁶ Srov. nařízení 877/82 pozastavující po dobu malvínské krize (Velká Británie v. Argentina ve sporu o Falklandské ostrovy) dovoz zboží z Argentiny, jakkoliv Falklandské ostrovy nejsou součástí území EU.

⁷ Srov. C-84/95 *Bosphorus*.

⁸ Např. v rámci boje proti terorismu vnitroevropskému (C-354/04 *P Gestoras Pro Amnistía*) či mezinárodnímu (C-402&415/05 *P Kadi I*, body 181–236).

⁹ K historii SZBP viz např. SVOBODA P. *Právo vnějších vztahů Evropské unie*, s. 215 an.

¹⁰ Srov. C-72/15 *Rosneft*, body 146 až 150; C-548/09 *Bank Mellī Iran*, bod 114.

¹¹ Zásada rovného zacházení nezakazuje Radě, aby se v rámci svého širokého uvážení zaměřila jen na určité podniky z určitých odvětví, pokud je tato volba v souladu s cílem sledovaným opatřeními. Srov. C-72/15 *Rosneft*, bod 132. Hospodářské subjekty se také nemohou úspěšně spoléhat na zásadu legitimního očekávání proti zavedení takových opatření. Srov. T-434/11 *Europäisch-Iranische Handelsbank*, bod 174.

- 3) povinnost dodržovat obecné cíle EU (čl. 3 SEU) i specifické cíle vnější činnosti Unie (čl. 21 SEU);¹²
- 4) povinnost respektovat mezinárodní právo;¹³
- 5) povinnost členských států stanovit tresty za nedodržování sankcí (viz 9.1 níže);
- 6) důraz na dodržování lidských práv (viz 9.2 níže);
- 7) multilaterální povaha: EU zřídka uvaluje sankce sama, zpravidla s návazností na RB či ve spolupráci s USA a dalšími zeměmi (viz 6.3 níže);
- 8) možnost pozastavit aplikaci z humanitárních důvodů (např. dovoz léčiv);
- 9) možnost dalších autonomních výjimek z aplikace sankcí stanovených členskými státy.

Většina sankcí EU pak z právního pohledu je nástrojem, jenž spojuje převážně mezinárodní společnou zahraniční a bezpečnostní politiku (SZBP) a ostatní převážně nadnárodní vnější vztahy EU.¹⁴

Na rozdíl od původních obecných sankcí pokrývajících celé státy a jejich obyvatelstvo mají současné sankce EU (i OSN) povahu tzv. cílených – inteligentních – chytrých sankcí, a to zejména po humanitárním dopadu obchodního embarga OSN na Irák 1990–2003; chytré sankce citelně postihují osoby odpovědné za dané chování – zpravidla politické a vojenské představitele režimu – a zároveň minimalizují nepříznivé humanitární dopady na obyvatelstvo. Výjimkou z tohoto pravidla jsou sankce proti Sýrii a KLDR.

Tyto sankce nemají trestněprávní povahu. Podle Evropské komise „omezující opatření EU nejsou trestem. Jejich cílem je přimět ke změně politiky nebo činnosti tím, že se zaměří na země mimo EU, jakož i na subjekty a jednotlivce odpovědné za dané protiprávní jednání.“¹⁵ Také podle Soudního dvora EU (SDEU) vnější sankce EU nepředstavují trestní sankce, ani neznamenají obvinění trestněprávní povahy, ale spíše preventivní opatření.¹⁶ To vysvětluje mj. systematické používání pojmu „omezující opatření“ v oficiálních textech namísto „sankce“.

¹² Sem patří: podpora svých hodnot a zájmů, ochrana občanů EU, mír, bezpečnost, udržitelný rozvoj planety, solidarita a vzájemná úcta mezi národy, volný a spravedlivý obchod, vymýcení chudoby, ochrana, univerzálnost a nedělitelnost lidských práv, především práv dítěte, demokracie, právní stát, dodržování a rozvoj mezinárodního práva, zejména dodržování zásad Charty OSN, preference multilaterální diplomacie.

¹³ Dodržování mezinárodního práva je právní zásadou EU; srov. čl. 3 odst. 5 a čl. 21 odst. 1 SEU. Srov. též např. C-812/79 *Burgoa*, bod 9 (povinnost orgánů EU nebránit plnění závazků členských států EU podle Charty OSN); T-115/94 *Opel Austria*, body 90–95 [Zásada dobré víry (čl. 18 VÚSP 1969) a zákaz frustrace mezinárodních smluv]; C-162/96 *Racke* (suspenze a ukončení vnější smlouvy a obyčejové mezinárodní právo, kooperační smlouva s bývalou Jugoslávií); C-584,593,595/10 P *Kadi II*, bod 103 (zachovávání mezinárodního míru a bezpečnosti, když EU provádí rezoluce RB na základě kapitoly VII Charty OSN).

¹⁴ K rozdílu mezi mezinárodními a nadnárodními prvky ve vnějších vztazích viz např. SVOBODA P. a kol. *Nadnárodní prvky v Evropské unii a jejím právu*. Praha: Leges, 2022, s. 100 an.

¹⁵ Srov. <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions/overview-sanctions-and-related-tools_en>; konzultováno 24. 5. 2022.

¹⁶ T-341/07 *Sison*, bod 101. Srov. též GORDON, Joy. The United Nations Security Council and the emerging crisis of legitimacy. *Yale Journal of International Affairs*. 2014, č. 9, s. 40.

4. Obsah sankcí

Sankce EU můžeme podle obsahu omezení dělit zásadně do následujících skupin:

- 1) hospodářské sankce,¹⁷ zejména
 - a) zákaz dovozu nebo vývozu určitého zboží, např. zákaz dovozu ropy do KLDŘ, b) zákaz investic, např. do ropného průmyslu v KLDŘ, na Krymu a v Sýrii, c) finanční služby – např. zákaz bankovních operací s KLDŘ, úvěry některým ruským bankám či energetickým společnostem, odpojení některých ruských bank od systému SWIFT, d) zákaz dopravních služeb – letecká, železniční či námořní doprava do KLDŘ, Sýrie, Ruska, e) zmrazení majetku osob či entit zařazených na sankční seznam (nejde však o व्यवlastnění), f) pozastavení rozvojové pomoci a úvěrů podle čl. 96 úmluv z Cotonou vůči Fidži, Zimbabwe, Togu, Burundi, g) odebrání rozvojových obchodních preferencí podle režimů GSP či GSP+, např. Myanmaru/Barmě, Bělorusku, Srí Lance;
- 2) zbrojní embargo;
- 3) zákaz vstupu a pohybu osob zařazených na sankční seznam: ty nemohou vstoupit na území EU nebo vycestovat mimo členský stát, jehož jsou státními příslušníky, jedná-li se o občana EU;
- 4) diplomatické sankce – vyhoštění diplomatů, přerušování diplomatických styků, pozastavení oficiálních návštěv apod.;¹⁸
- 5) pozastavení spolupráce se třetí zemí (vč. bojkotu sportovních a kulturních akcí).¹⁹

5. Působnost sankcí

Níže rozlišíme věcnou, osobní, územní a časovou působnost sankčních opatření.

5.1 Věcná působnost

Rada má široký prostor pro uvážení působnosti „postojů Unie“²⁰ podle čl. 29 SEU – kam patří i základní sankční rozhodnutí Rady – co do typu opatření, jejich trvání²¹ či věcné působnosti, pokud mj.

¹⁷ Pro základní přehled srov. např. web MF ČR: <<https://www.mfcr.cz/cs/archiv/agenda-financniho-analytickeho-utvaru/mezinarodni-sankce/prehled-sankci/>>.

¹⁸ Srov. § 4 odst. 2 zákona č. 69/2006 Sb., o provádění mezinárodních sankcí (v novelizovaném znění), jenž sankce připouští v oblastech obchodu a služeb, peněžních převodů, používání jiných platebních prostředků, nákupu a prodeje cenných papírů a investičních nástrojů, dopravy, spojů, technické infrastruktury, vědeckotechnických styků, kulturních styků, sportovních styků, pohybu osob, poskytování veřejných prostředků nebo veřejných zakázek.

¹⁹ Sankce pod body (4) a (5) mají poněkud odlišnou povahu od předchozích sankcí, protože nejsou realizovány přijetím právního aktu EU, ale převážně v rámci pravidel diplomatických styků kodifikovaných ve Vídeňské úmluvě o diplomatických stycích (VÚDS 1961).

²⁰ C-72/15 *Rosneft*, body 88 a 132; C-440/14 P *NIOC*, bod 77; T-255/15 *Almaz-Antey*, bod 94.

²¹ C-72/15 *Rosneft*, body 146–149.

- 1) spadají do oblasti působnosti SZBP, jak je vymezena v čl. 24 odst. 1 SEU, tj. že zahrnuje „všechny oblasti zahraniční politiky“. To z hlediska důvodů a cílů ukládání vnějších sankcí poskytuje Unii rozsáhlý prostor pro uvážení;
- 2) jsou v souladu s cíli SZBP (čl. 21 SEU), proto jejich cílem je zejména podpora demokratizačních procesů, udržování míru, dodržování lidských práv, boj proti terorismu, reakce na činnosti související se šířením jaderných zbraní, anexí cizího území, úmyslnou destabilizaci svrchovaného státu;
- 3) odkazují na konkrétní záležitost zeměpisné nebo tematické povahy a
- 4) nemají povahu operativní akce ve smyslu čl. 28 SEU.²²

Konkrétní obsah sankcí (embarga, zákazy vstupu apod.) však čl. 29 SEU neobsahuje; ponechává tyto otázky právě na daných rozhodnutích.

Pokud jde o navazující sankční *nařízení*, čl. 215 SFEU omezuje jejich věcnou působnost na „opatření“, jež jsou „nezbytná“, „omezující“ a hlavně hospodářské povahy – spočívající v „přerušení nebo omezení, částečně i úplně, hospodářských a finančních vztahů s jednou nebo více třetími zeměmi“. Takovým opatřením může být např. embargo na určité zboží a technologie pro určitá odvětví,²³ zákaz prodeje a dodávky zbraní či souvisejícího materiálu²⁴ nebo o zákaz obchodu s určitým zbožím nebo službami, jako jsou finanční služby,²⁵ stejně jako zákaz investic, buď v určité zeměpisné oblasti nebo v určitých subjektech nebo odvětvích,²⁶ včetně zmrazení finančních prostředků a hospodářských zdrojů konkrétní osoby.²⁷

Součástí sankčních režimů podle čl. 215 SFEU je i zákaz obcházení sankcí.²⁸

EU a její členské státy jsou členy Světové obchodní organizace (WTO),²⁹ obchodní politika je v naprosté většině ve výlučné pravomoci EU, a proto sankce EU proti ostatním členům WTO musejí navíc být v souladu s bezpečnostními výjimkami podle čl. XXI Všeobecné dohody o obchodu a clech (GATT), která umožňuje smluvním stranám podniknout kroky nezbytné k ochraně svých základních bezpečnostních zájmů. Toto je povinnost především EU, protože mezinárodní obchod spadá z valné části do výlučné pravomoci EU.

²² T-256/11 Ezz, bod 42; T-681/14 El-Qaddafi.

²³ Zejména doprava, telekomunikace, energetika, ropa, plyn, nerostné zdroje nebo cestovní ruch; např. nařízení 325/2013 či nařízení 1351/2014.

²⁴ Zejména zboží dvojího užití; např. nařízení 833/2014. srov. zákon č. 594/2004 Sb., jímž se provádí režim Evropských společenství pro kontrolu vývozu zboží a technologií dvojího užití.

²⁵ Srov. např. nařízení 1332/2013.

²⁶ Srov. např. nařízení 2015/1861.

²⁷ Srov. např. nařízení 270/2011.

²⁸ Srov. např. čl. 7 odst. 4 nařízení 423/2007: „Vědomá a záměrná účast na činnostech, jejichž cílem nebo následkem je přímé nebo nepřímé obehnutí opatření uvedených v odstavcích 1, 2 a 3, se zakazuje.“ Srov. též C-72/11 Afrasiabi; T-492/10 Mellli Bank; T-174/12 & T-80/13 Syrian Lebanese Commercial Bank. Ke kriminalizaci obcházení unijních sankcí viz část 7.4 níže.

²⁹ Srov. <www.wto.org>.

5.2 Osobní působnost

Provádět unijní sankce jsou povinny subjekty práva EU, zejm. členské státy a jejich orgány, občané EU (ať už se momentálně nachází na území EU či nikoli – např. obchodní cestující aj.) a právnické osoby zřízené podle práva členského státu EU (včetně poboček unijních společností ve třetích zemích).

Podle SDEU sankční rozhodnutí podle čl. 29 SEU se neomezují pouze na „*programové akty či prostá prohlášení o úmyslu*“, ale mohou – a to je důležité pro sankce – také spočívat v „*rozhodnutí stanovící opatření, která mohou přímo změnit právní postavení jednotlivců*“.³⁰

Podobně i sankce podle čl. 215 SFEU lze přijmout vůči jedné nebo více třetím zemím; to ale zahrnuje jak jejich území a státní orgány, tak i právnické či fyzické osoby takové třetí země či různé skupiny nacházející se na jejím území: např. Hamas, Al Kajdá, Tálibán, Brigády mučedníků Al-Aksá a osoby na ně napojené. Tzv. inteligentní – chytré – cílené sankce (angl. *smart sanctions*) spočívají právě v zaměření ne na státy a jejich orgány, ale na konkrétní fyzické nebo právnické osoby a skupiny nebo nestátní subjekty (např. teroristické skupiny), ať už napojené na konkrétní třetí zemi, či nikoliv.

Sankce vůči třetí zemi tak mohou být namířeny proti určitým osobám nebo subjektům, aniž by bylo nutno prokázat, že se samy o sobě chovaly nedovoleným způsobem, pokud existuje dostatečné propojení mezi nimi a sankcionovanou zemí:³¹ jde zejména o „*vedoucí představitele takové země, jakož i jednotlivce a subjekty, kteří jsou s těmito představiteli spojeni nebo jsou jimi přímo či nepřímo kontrolováni*“,³² včetně velení armády.³³ Propojení s takovou osobou či skupinou však nelze bez důkazu předpokládat u rodinných příslušníků obchodníků dané země³⁴ či poradců vlády.³⁵ Cílem sankcí mohou být i hospodářské subjekty, např. banky, pokud jsou navázány na stát nebo mohou být nástrojem obcházení sankcí.³⁶ Dostatečné propojení na stát lze předpokládat i u manažerů takových subjektů, ne však u řadových zaměstnanců.³⁷

5.3 Územní působnost

Sankce EU se vztahují na území EU, respektive členských států EU, a to včetně jejich vzdušného prostoru a pobřežního moře vymezeného dle čl. 2 UNCLOS.

5.4 Časová působnost

Sankce EU (přinejmenším ty, které jsou založeny na rozhodnutí SZBP) se přijímají na omezenou dobu, ne déle než na rok, ale někdy jen na šest či tři měsíce. Ke konci tohoto období EU přezkoumá situaci a rozhodne, zda sankce prodlouží, či nikoli. Touto časovou omezeností se mj. liší od sankcí USA (viz 6.3 níže).

³⁰ T-256/11 Ezz, bod 1.

³¹ C-376/10 P Tay Za, body 63 až 64.

³² C-402&415/05 P Kadi I, bod 166.

³³ C-330/15 P Tomana, bod 84.

³⁴ C-376/10 P Tay Za, body 66 až 71; T-202/12 Bouchra Al Assad, bod 97.

³⁵ T-441/11 Peftiev, bod 181.

³⁶ T-492/10 Melli Bank; T-174/12 & T-80/13 Syrian Lebanese Commercial Bank.

³⁷ T-58/12 Nabipour, body 106 až 114.

6. Druhy unijních sankcí

EU aktuálně udržuje přes 40 sankčních režimů vůči cca 30 zemím, což je globálně nejvíce po USA.³⁸ Dají se kategorizovat podle řady kritérií, zejména ale podle zaměření, podle cíle a podle mezinárodněprávní souvislosti.

Podle *zaměření* lze konstatovat, že čtyři z aktuálních sankčních režimů jsou horizontální – tematické povahy, umožňující sankcionovat kybernetické útoky, použití a šíření jaderných zbraní, terorismus a porušování lidských práv, bez ohledu na jejich zeměpisný původ,³⁹ ostatní jsou převážně povahy teritoriální, aktuálně právě ty proti Ruské federaci, ale i Sýrii či Venezuele.

Podle *cíle* lze sankce EU dělit na zahraničně-politické a čistě obchodní.

Zahraničněpolitické sankce (čl. 29 SEU a čl. 215 SFEU), tedy sankce sledující cíle čl. 21 SEU a provádějící rozhodnutí Rady podle čl. 29 SEU.⁴⁰ V jejich rámci lze identifikovat pět cílů EU:

- i) řešení konfliktů [např. Afghánistán (1996), Libye (2011)];
- ii) podpora demokracie, právního státu a lidských práv (např. Rusko, Bělorusko a Uzbekistán);⁴¹
- iii) konsolidace po skončení konfliktu (např. bývalá Jugoslávie, Guinea);
- iv) nešíření jaderných zbraní [např. Írán a Libye (1994)] a
- v) boj proti mezinárodnímu terorismu [např. Al-Káida, Libye (1999)].

Čistě obchodní sankce jsou jedním z nástrojů společné obchodní politiky (SOP; čl. 207 SFEU).⁴²

³⁸ Evropský parlament. EU sanctions: A key foreign and security policy instrument. EPRS 2018, s. 1. Dostupné online.

³⁹ Srov. společný postoj Rady 2001/931/SZBP o uplatnění zvláštních opatření k boji proti terorismu, Úř. věst. 2001 L 344/93, a nařízení Rady 2580/2001 o zvláštních omezujících opatřeních namířených proti některým osobám a subjektům s cílem bojovat proti terorismu, Úř. věst. 2001 L 344/70; rozhodnutí Rady (SZBP) 2018/1544 o omezujících opatřeních proti šíření a používání chemických zbraní, Úř. věst. 2018 L 259/25, a stejnojmenné nařízení Rady (EU) 2018/1542, Úř. věst. 2018 L 259/12; rozhodnutí Rady (SZBP) 2019/797 o omezujících opatřeních proti kybernetickým útokům ohrožujícím Unii nebo její členské státy, Úř. věst. 2019 L 1291/13, a stejnojmenné nařízení Rady (EU) 2019/796, Úř. věst. 2019 L 1291/1; rozhodnutí Rady (SZBP) 2020/1999 o omezujících opatřeních proti závažnému porušování a zneužívání lidských práv, Úř. věst. 2020 L 410/13 a stejnojmenné nařízení Rady 2020/1998, Úř. věst. 2020 L 410/1. K důvodům používání dvojice rozhodnutí SZBP a navazujícího nařízení viz část 7 níže. Diskutuje se přijetí obdobného režimu pro sankcionování korupce.

⁴⁰ Právě zahraničně-politické sankce nazývá mezinárodními sankcemi § 2 zákona č. 69/2006 Sb. o provádění mezinárodních sankcí v novelizovaném znění, když rozlišuje 1) rezoluce RB, 2) společné postoje nebo společné akce SZBP, 3) přímo použitelné předpisy EU (v praxi nařízení), provádějící akty sub 2) a 4) vnitrostátní sankce dle sankčního zákona [vládní návrh zákona o omezujících opatřeních proti některým závažným jednáním uplatňovaných v mezinárodních vztazích (sankční zákon), sněmovní tisk č. 256].

⁴¹ T-190/12 *Tomana*, body 93 a 105; C-72/15 *Rosneft*, body 86-93; T-8/11 *Bank Kargoshaei*, bod 190. Srov. i T-133/12 *Mehdi* – tunelování státního majetku.

⁴² Pojmově jde o nástroje ochraňující dovoz do EU, tj. jde jen o autonomní nástroje EU. Jejich cílem je zejména ochrana 1) proti protiprávním obchodním překážkám porušujícím mezinárodní obchodní pravidla, zejména WTO, kde mezinárodní právo dovoluje jednat (nařízení 2015/1843; nařízení 654/2014); 2) proti extraterritoriálním důsledkům předpisů 3. zemí („blokační“ nařízení 2271/96); 3) proti dovozu za cenu neodpovídající normálním tržním podmínkám (antidumpingové nařízení 2016/1036; antisubvenční nařízení 2016/1037) a 4) proti porušování práv duševního vlastnictví (nařízení 608/2013 o vymáhání práv duševního vlastnictví celními orgány; směr. 2004/48 o vymáhání práv duševního vlastnictví).

Podle *mezinárodního opodstatnění / základu* lze sankce EU dělit na 1) sankce prováděcí (viz 6.1 níže), 2) doplňkové (viz 6.2 níže) a 3) samostatné (viz 6.3 níže). Toto dělení však není vždy stabilní či hermetické: např. někdy je autonomní sankční režim EU následně legitimizován opatřením OSN, jež rozšiřuje opatření EU v globálním měřítku.

6.1 Prováděcí sankce

Prováděcí sankce EU jsou ty, jež provádějí a kopírují sankce RB bez jakékoliv vlastní dodatečné iniciativy.⁴³ Legitimita těchto sankcí EU se opírá o Chartu OSN. Co do načasování tyto sankce přicházejí logicky po sankcích RB.

Co do cíle prováděcí sankce souvisejí především s hlavním zájmem OSN o zastavení ozbrojených konfliktů; RB se však od konce studené války zaměřila i na sankcionování terorismu, šíření zbraní hromadného ničení, zvrácení protiústavní změny vlády či zajištění tzv. odpovědnosti za ochranu (*responsibility to protect*, R2P).⁴⁴ Cílem takových sankcí byly např. Mali,⁴⁵ Libérie, Angola, Guinea Bissau, Somálsko, Demokratická republika Kongo (DRK), Středoafriická republika (SAR) a Jižní Súdán.

EU přijímá sankce k provedení sankcí RB i přesto, že EU sama není členem OSN. Rezoluce RB jsou závazné pro členské státy OSN, tj. i pro všechny členské státy EU. Nezavazují však EU samotnou, ta je proto provádět sama nemusí; ani přenesení pravomocí z členských států na EU (v kontextu sankcí zejména SOP) totiž nezpůsobuje nástupnictví EU do závazků členských států ve smyslu mezinárodního práva veřejného.⁴⁶ V případě, že nařízení EU provádějící rezoluci RB není správně provedeno, tak zůstávají povinnosti týkající se provádění sankcí RB podle Charty OSN na členských státech.

Proto nejsou-li sankce RB provedeny prostřednictvím přímo použitelných předpisů EU, jsou v ČR tyto sankční režimy provedeny nařízením vlády, na základě zmocnění dle § 23 zákona o provádění mezinárodních sankcí.⁴⁷ V současné době je přijato jediné takové nařízení vlády, které cílí zejména na teroristickou organizaci ETA.⁴⁸

Přesto SDEU s nutností provádět rezoluce RB ze strany EU počítá, a to s prostým odůvodněním, že členské státy se tak dohodly v rámci SZBP.⁴⁹ EU se také zavázala ve své činnosti respektovat zásady Charty OSN⁵⁰ a členské státy EU jsou navíc povinny konzultovat závazky, které přijaly „za účelem udržení míru a mezinárodní bezpečnosti“ (čl. 347 SFEU).

⁴³ Např. rozhodnutí 2010/800 o omezujících opatřeních vůči KLDR, obsahující zbrojní embargo, zákaz obchodu luxusním zbožím, finanční izolaci, zmrazení finančních prostředků některých osob; rozhodnutí 2010/788 o omezujících opatřeních vůči Kongu; rozhodnutí 2011/100 o Iráku; rozhodnutí 2011/137 o Libyi.

⁴⁴ Jde o odpovědnost za ochranu lidí před genocidou, válečnými zločiny, etnickými čistkami a zločiny proti lidskosti. Na úrovni OSN je tato odpovědnost formulována jednak jako odpovědnost každého státu vůči svému obyvatelstvu, jednak jako globální kolektivní odpovědnost OSN. Srov. Závěrečný dokument Světového summitu OSN 2005 (dokument A/RES/60/1).

⁴⁵ Srov. např. nařízení 2017/1770 o omezujících opatřeních vzhledem k situaci v Mali, provádějící rezoluci RB 2374 (2017).

⁴⁶ T-184/95 *Dorsch Consult*, bod 74.

⁴⁷ Srov. nařízení vlády č. 210/2008 Sb., k provedení zvláštních opatření k boji proti terorismu. Jde o jediné v současnosti platné takové nařízení vlády, cílicí zejména na teroristickou organizaci ETA.

⁴⁸ Nařízení vlády č. 210/2008 Sb., k provedení zvláštních opatření k boji proti terorismu.

⁴⁹ Srov. např. bod 9 preambule společného postoje č. 2002/402/SZBP.

⁵⁰ Srov. čl. 3 odst. 5 a čl. 21 odst. 1 a odst. 2 písm. c) SEU.

Limitem akceptace Charty OSN ze strany SDEU je ovšem dodržování základních práv, protože podle SDEU systém OSN neposkytuje dostatečné záruky dodržování základních práv (blíže viz 9.2.2 níže).

6.2 Doplnkové sankce EU

Tyto sankce jsou přijímány k posílení sankčních režimů OSN; tak je vidí demokratické „západní“ státy. Legitimitu těchto opatření zpochybňují zejména stálí členové RB Rusko a Čína, a to v debatě označované „podlaha versus strop“, tj. zda sankce OSN představují „podlahu“ – pouhý základ, na němž lze stavět další opatření, nebo zda představují „strop“ – mez toho, co je legitimní. Doplnkové sankce EU podle těchto států údajně podkopávají legitimitu opatření OSN, protože cílové státy často nerozlišují sankce podle jejich zdroje.

Co do načasování přicházejí tyto sankce rovněž po sankcích RB, někdy bezprostředně (Libye v roce 2011), jindy až s delším odstupem (Írán od roku 2010), předtím EU přijme pouhé prováděcí sankce.

Doplnkové sankce EU mají za cíl především nešíření jaderných zbraní (Írán a KLR) a ukončení ozbrojených konfliktů, zejména tam, kdy jde o silné historické a hospodářské zájmy člena EU (Libye, Pobřeží slonoviny).

Do této skupiny patří sankce EU, jejichž cílem byly Írán od roku 2010, KLR, Libye v roce 2011 a Pobřeží slonoviny od roku 2011.

6.3 Autonomní sankce EU

Tyto sankce přijímá EU v případě neexistence sankcí OSN. Taková situace nastává zejména ve třech případech:⁵¹

- 1) RB není schopna dosáhnout dohody kvůli nesouhlasu některého stálého člena z politických důvodů. Příkladem jsou sankce proti Rusku a Číně;⁵²
- 2) RB nemá pravomoc určité jednání sankcionovat: RB může na základě čl. 41 Charty OSN ukládat sankce za účelem udržení mezinárodního míru a bezpečnosti, je ale sporné, zda toto zahrnuje i dodržování lidských práv⁵³ (i když jde o porušování lid-

⁵¹ Ke třídění sankcí EU viz BIERSTEKER, T. – PORTELA, C. *EU sanctions in context*. European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2015, dostupné online; srov. též DRULÁKOVÁ, R. – ROLENC, J. M. – TRÁVNÍČKOVÁ, Z. – ZEMANOVÁ, Š. Sankční politika Evropské unie: typy sankčních opatření a vztah k sankcím Rady bezpečnosti OSN. *Současná Evropa*. 2011, č. 2, s. 3.

⁵² Čína byla sankcionována zejména roku 1989 za masakr demonstrujících studentů na pekingském náměstí Nebeského klidu (Tchien-an-men), a to mj. zákazem vývozu zbraní do Číny, ale i přerušením bilaterálních styků s ČLR na ministerské a vyšší úrovni; odložením projektů spolupráce ČLR se Společenstvím a členskými státy; omezením programů kulturní, vědecké a technické spolupráce. Mimořádná byla (ne)právní forma těchto sankcí – Deklarace Evropské rady z 27. 6. 1989. V roce 2021 byla Čína sankcionována za porušování lidských práv Ujgurů.

⁵³ Čl. 1 odst. 3 Charty OSN sice zakotvuje jako jeden z cílů OSN „posilování úcty k lidským právům a základním svobodám pro všechny bez rozdílu rasy, pohlaví, jazyka nebo náboženství“, ale čl. 41 VII Charty OSN o sankcích je součástí Kapitoly „Akce při ohrožení míru, porušení míru a čínech útočných“, jejíž první ustanovení – čl. 39 stanoví, že RB „určí, zda došlo k ohrožení míru, porušení míru nebo útočnému činu, a doporučí nebo rozhodne, jaká opatření budou učiněna podle článku 41 a 42, aby byl udržen nebo obnoven mezinárodní mír a bezpečnost“. Z toho lze dovodit, že sankce se mají na úrovni OSN používat výhradně proti „ohrožení míru, porušení míru nebo útočnému činu“ a ne k jiným účelům, např. na podporu dodržování lidských práv. Ke vztahu sankcí EU a dodržování lidských práv viz část 9.2.2 níže.

ských práv na pozadí ozbrojeného konfliktu – Sýrie, ISIS) či podporu demokratizačních procesů. Sem spadají teritoriálně zaměřené sankce EU např. vůči Sýrii, Rusku, Ukrajině, Barmě/Myanmaru, Zimbabwe, Bělorusku, Číně, Uzbekistánu nebo Komorským ostrovům, či tematicky zaměřené nové nařízení zaměřené na předcházení porušování lidských práv;⁵⁴

- 3) jde o oblast důležitou pro EU (např. státy Evropské politiky sousedství dle čl. 8 SEU). Příkladem zde mohou být sankce vůči státům bývalé Jugoslávie (Chorvatsko, Bosna a Hercegovina, Srbsko a Černá Hora) v souvislosti s fungováním Mezinárodního trestního tribunálu pro bývalou Jugoslávii (ICTY). Uložená omezující opatření (finanční sankce, omezení vstupu) se týkala osob, které byly buď ICTY obviněny (ale nebyly předány, ani se nedostavily dobrovolně⁵⁵), anebo obviněným napomáhaly vyhybat se řízení před ICTY.

O autonomní sankce jde i v případě, kdy postižený stát již je cílem sankcí RB, ale EU jej sankcionuje za jiné jednání, jež RB (prozatím) nesankcionovala.⁵⁶

EU ale jen zřídka přijímá autonomní sankce sama, izolovaně, naopak častěji tak činí ve spolupráci s dalšími subjekty, jako je Hospodářské společenství západoafrických států (ECOWAS), Africká unie, Liga arabských států a nejčastěji USA; zde se autonomní sankce EU stávají výrazem transatlantické orientace SZBP a současně posilují regionální a globální legitimitu těchto opatření (nemluvě o jejich účinnosti). Převážná většina autonomních opatření EU je uvalována společně s USA. Příkladem je sankční režim EU vůči Sýrii; o několik měsíců později následovalo Turecko a Liga arabských států s vlastními sankčními režimy.

Ačkoli EU a USA při uvalování sankcí úzce spolupracují, v jejich obecných přístupech existuje několik významných rozdílů, týkajících se působnosti sankcí USA. Tyto rozdíly v názorech vedly v minulosti k napětí mezi EU a USA: EU proti této exteritoriální působnosti již v roce 1996 přijala tzv. blokační nařízení,⁵⁷ jež členskými státům umožňují přijmout opatření na ochranu občanů a společností před účinky takových zákonů a zakazují takové sankce aplikovat bez předchozího svolení Komise.

Autonomní sankce EU jsou také někdy předeherou k uvalení sankcí OSN: zbraňová embarga EU na Súdán, Demokratickou republiku Kongo a bývalou Jugoslávii předcházela stejným opatřením ze strany OSN. EU ale někdy zachovává sankce i poté, co je OSN zrušila: příkladem jsou např. sankce proti bývalé Jugoslávii, které byly zachovány po ukončení opatření OSN po Daytonských dohodách, a zachování zbrojního embarga na Libyi poté, co RB v roce 2003 zrušila opatření, která zavedla po bombovém útoku na let PanAm 103 nad Lockerbie.

⁵⁴ Např. zmrazení finančních prostředků osob, jež zneužily veřejné finance v Tunisku (rozhodnutí 2011/72 a prováděcí rozhodnutí 2011/79; srov. T-151/18 *Ben Ali v. Rada*) či na Ukrajině (rozhodnutí 2019/354 a nařízení 208/2014; srov. T-303/19 *Yanukovych v. Rada*), rozhodnutí 2011/101 o Zimbabwe; rozhodnutí 2011/273 o Sýrii.

⁵⁵ ICTY ani Mezinárodní trestní soud (MTS) nesoudí v nepřítomnosti obžalovaného.

⁵⁶ Srov. např. sankce EU při krizi po prezidentských volbách v Pobřeží slonoviny v listopadu 2010: tento stát byl již cílem sankcí OSN, ale kvůli ozbrojenému konfliktu z předchozího desetiletí a byly zaměřeny na obě strany konfliktu.

⁵⁷ Nařízení Rady (ES) č. 2271/96 ze dne 22. listopadu 1996 o ochraně proti účinkům právních předpisů přijatých určitou třetí zemí uplatňovaných mimo její území, jakož i proti účinkům opatření na nich založených nebo z nich vyplývajících, Úř. věst. 1996 L 309 s. 1; prováděcí nařízení Komise (EU) 2018/1101 ze dne 3. srpna 2018, kterým se stanoví kritéria pro použití čl. 5 druhého pododstavce nařízení Rady (ES) č. 2271/96, Úř. věst. 2018 L 1991, s. 7.

7. Právní základ sankčních opatření a jejich přijímání

Vnější sankce EU lze dnes dělit na ty, jejichž právním základem⁵⁸ je:

- 1) *čl. 29 SEU*: rozhodnutí Rady, jež – jde-li o sankce s obsahem v pravomoci EU (zejména obchodní sankce)⁵⁹ – provádějí členské státy podle nařízení přijímaných dle *čl. 215 SFEU*;
- 2) *čl. 75 SFEU* v rámci Prostoru svobody, bezpečnosti a práva EU;⁶⁰ jde o finančně-hospodářské sankce ukládané fyzickým nebo právnickým osobám, skupinám nebo nestátním entitám výlučně v rámci boje proti terorismu uvnitř EU; spočívají pouze v omezení pohybu kapitálu v rámci ustanovení o volném pohybu kapitálu a plateb, a přijímají se proto autonomně a řádným legislativním procesem. Formálně nejde o součást práva vnějších vztahů EU. Ostatně v praxi dosud *čl. 75 SFEU* nebyl jako právní základ protiteroristického opatření použit, vždy byla dána přednost *čl. 215 SFEU*, proto se článkem 75 SFEU níže již nezabýváme;
- 3) *čl. 207 SFEU* v rámci společné obchodní politiky EU, jde-li o odvetu za porušení obchodní dohody mezi EU a třetí zemí, tedy o čistě obchodní sankci (viz část 6 výše).

7.1 Sankční rozhodnutí podle čl. 29 SEU

Čl. 29 SEU stanoví, že „Rada přijímá rozhodnutí, která vymezují přístup Unie ke konkrétní otázce zeměpisné nebo tématické povahy. Členské státy zajistí, aby jejich vnitrostátní politiky byly v souladu s postoji Unie.“⁶¹

Čl. 29 SEU je právním základem pro přijímání rozhodnutí Rady o postojích Unie v konkrétních otázkách zeměpisné nebo tematické povahy v rámci SZBP, mezi něž patří i rozhodnutí o vnějších sankcích. Toto ustanovení dále zakotvuje povinnost členských států zajistit soulad svých vnitrostátních politik s těmito rozhodnutími (viz 8.1 níže).

7.1.1 Povaha rozhodnutí o postojích Unie a jejich definice

Rozhodnutí o postojích Unie podle *čl. 29 SEU* má nejméně čtyři následující charakteristiky:

- 1) patří mezi formální nástroje SZBP dle *čl. 25 písm. b) bod ii) SEU*. Nejde o akty legislativní, protože jejich přijímání je v SZBP vyloučeno;⁶²
- 2) jde o závazné právní akty. Výslovně jsou tato rozhodnutí závazná jen pro členské státy, což vyplývá jak z jejich povinnosti loajality „*aktivně a bezvýhradně podporovat zahraniční a bezpečnostní politiku Unie*“,⁶³ tak ze systematického výkladu hlavy

⁵⁸ K problematice tzv. právního základu v právu EU srov. např. SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 135.

⁵⁹ Společná obchodní politika je ve výlučné pravomoci EU; srov. *čl. 207 SFEU*.

⁶⁰ Srov. 25. Prohlášení k *čl. 75 a 215 SFEU*; 65. Prohlášení UK k *čl. 75 SFEU*.

⁶¹ Oficiální české znění včetně jazykové chyby „*tématické*“ namísto správného „*tematické*“.

⁶² Srov. *čl. 31 odst. 1 pododst. 1 druhá věta, čl. 24 odst. 1 pododst. 2 třetí věta SEU* a poslední věta 41. Prohlášení k *čl. 352 SFEU*.

⁶³ Srov. *čl. 13 odst. 1, čl. 21 odst. 3 druhý pododstavec a čl. 24 odst. 3 SEU* a *čl. 7 SFEU*. Srov. též stanovisko GA N. Wahla k C-455/14 P H v. Rada a Komisi, bod 37.

V kapitoly 2.⁶⁴ Výjimkou z této závaznosti pro členské státy je tzv. konstruktivní abstinence v rámci SZBP⁶⁵ a případ Dánska, jež má ve Smlouvě výjimku z účasti na přijímání a provádění rozhodnutí s dopadem na vojenství a obranu.⁶⁶ Tato rozhodnutí jsou nicméně závazná i pro Unii a její orgány, což vyplývá nejen z pravidel závaznosti právních aktů Unie dle čl. 288 SFEU, ale i z povinnosti loajality, jakož i z povinnosti soudržnosti;⁶⁷

- 3) co do věcné působnosti spadají do SZBP (viz výše);
- 4) obsahově se vztahují k otázce zeměpisné nebo tematické povahy, ale nemají povahu operativní akce dle čl. 28 SEU;⁶⁸ to ale neznamená, že by nemohla být dostatečně konkrétní; naopak, právě v případě sankčních opatření mohou být tato rozhodnutí velmi podrobná.⁶⁹

7.1.2 Procesní aspekty

Rozhodovací postup je pro tato rozhodnutí upraven v čl. 30 a 31 SEU. Proto se k jejich přijetí Radou požaduje jednomyslnost,⁷⁰ nespádají-li pod některou z výjimek čl. 31 odst. 2 SEU, kdy se v Radě hlasuje kvalifikovanou většinou.

Návrhové právo mají Vysoký představitel pro ZVBP (popř. s podporou Komise) a členské státy; Rada zde tedy nejedná na vlastní návrh. Rada pro zahraniční věci (FAC) ale obecně vyhláší úmysl přijmout určité sankce. Podrobnější rozpracování tohoto úmyslu se děje v Politickém a bezpečnostním výboru (COPS) pod dohledem příslušné zeměpisné pracovní skupiny Rady, kde delegáti členských států konsensem rozhodují o tom, kdo a na základě jakého odůvodnění bude zařazen na sankční seznam. Návrh se dále projednává v Pracovní skupině poradců pro zahraniční vztahy (RELEX) a ve Výboru stálých zástupců II (COREPER II); opatření mohou být také přijímána na základě rozhodnutí Evropské rady o strategických zájmech a cílech či o obecných či strategických směrech dle čl. 26 SEU. Evropská služba pro vnější činnost (ESVČ) je rovněž zapojena do všech těchto postupů: předkládá např. doporučení, jaká opatření je vhodné přijmout, na koho sankce zaměřit apod. I když Rada je zde klíčovým aktérem, jenž přijímá rozhodnutí, prosazování hospodářských a finančních sankcí vyžaduje přímé zapojení Komise, nakolik sankce ovlivní finanční systém vnitřního trhu EU.

Sankce, které spadají do bývalého druhého pilíře EU, tedy zákazy cestování a zbrojní embargo, nepotřebují upřesňující právní předpisy EU nad rámec rozhodnutí Rady, s výjimkou seznamů konkrétních položek v rámci zbrojních embarg, jako je zboží dvojího užití, které může Rada upravit v nařízeních *ad hoc*. Zbrojní embargo jsou výjimečným případem založeným na ustanovení o veřejné bezpečnosti (čl. 346 SFEU). Například společná

⁶⁴ Srov. čl. 24 odst. 1 druhý pododst. třetí věta a čl. 31 odst. 1 první pododst. druhá věta SEU.

⁶⁵ Viz čl. 31 odst. 1 druhý pododst. SEU.

⁶⁶ Srov. čl. 5 odst. 1 Protokolu č. 22 o postavení Dánska.

⁶⁷ Viz čl. 13 odst. 1 a 24 odst. 2 SEU a čl. 7 SFEU.

⁶⁸ T-256/11 Ezz, bod 41.

⁶⁹ Srov. C-72/15 *Rosneft*, bod 90.

⁷⁰ Komise již v minulosti neúspěšně navrhovala využití pasarely (přechodového ustanovení) čl. 48 odst. 7 SEU pro změnu o hlasování o některých sankcích kvalifikovanou většinou v Radě namísto jednomyslnosti, nyní je tento návrh znovu zvažován zejména v souvislosti s obstrukcemi, které provádělo Maďarsko v květnu 2022, ale také v návaznosti na výsledky Konference o budoucnosti Evropy a usnesení EP z 9. 6. 2022.

pravidla pro vývoz zbraní z roku 2008⁷¹ striktně upravují podmínky obchodu se zbraněmi, ale konečné slovo při výkladu a rozhodování o každém prodeji mají vlády členských států. Pohyb osob ze zemí EU a do nich je také kontrolován vládami členských států.⁷²

7.2 Sankční nařízení podle čl. 215 SFEU

Čl. 215 SFEU stanoví procesní pravidla pro ukládání ekonomických nebo finančních sankcí proti třetím státům (např. obchodní embargo) anebo proti fyzickým či právnickým osobám, skupinám či nestátním entitám. Tato sankční opatření budeme analyzovat co do povahy, působnosti a procesních aspektů jejich přijímání.

7.2.1 Povaha

Právní formou používanou v praxi pro konkretizaci sankcí podle čl. 215 SFEU je nařízení, i když pojem „opatření“ nevyklučuje teoreticky ani jiný druh právního sekundárního aktu, např. rozhodnutí bez adresáta.

Právní forma nařízení řeší jeden zásadní právní problém: sankční rezoluce RB i rozhodnutí Rady podle čl. 29 SEU jsou sice závazné pro členské státy, nejsou ale přímo použitelné na fyzické osoby. Prováděcí nařízení EU k rezoluci RB či nařízení EU navazující na rozhodnutí Rady podle čl. 29 SEU ale již závazná a přímo použitelná na státní příslušníky členských států EU dle čl. 288 SFEU jsou.

7.2.2 Procesní aspekty

Na rozdíl od čl. 29 SEU, kde rozhodnutí přijímá Rada jednomyslně na návrh jednoho nebo více členských států nebo Vysokého představitele, případně s podporou Komise a bez účasti Evropského parlamentu (EP),⁷³ sankční nařízení podle článku 215 SFEU přijímá Rada kvalifikovanou většinou na společný návrh Komise a Vysokého představitele, EP je informován. Jelikož provádět hospodářské aspekty sankčního rozhodnutí SZBP přijatého dle čl. 29 SEU je podle čl. 215 SFEU povinností orgánů EU, v souběhu se zásadou loajální spolupráce dle čl. 4 odst. 3 SEU zde obecný návrhový monopol Komise fakticky znamená návrhovou povinnost.

7.3 Vztah čl. 29 SEU a čl. 215 SFEU

Přijetí sankčních nařízení podle čl. 215 SFEU předpokládá existenci rozhodnutí přijatého Radou jednomyslně podle čl. 29 SEU.⁷⁴ Podle SDEU rozhodnutí SZBP a navazující nařízení dle čl. 215 SFEU nemusejí být obsahově totožná.⁷⁵ Rozhodnutí o SZBP podle čl. 29 SEU

⁷¹ Společný postoj Rady 2008/944/SZBP ze dne 8. prosince 2008, kterým se stanoví společná pravidla pro kontrolu vývozu vojenských technologií a vojenského materiálu, Úř. věst. 2008 L 335/99.

⁷² Srov. GIUMELLI, F. *The EU as regional sanctioner. How EU sanctions work. A new narrative.* European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2013, s. 3 an. Dostupné online.

⁷³ Viz čl. 30 odst. 1 a čl. 31 odst. 1 SEU.

⁷⁴ Srov. např. vztah rozhodnutí Rady (SZBP) 2020/1999 o omezujících opatřeních proti závažnému porušování a zneužívání lidských práv a na ně navazující stejnojmenné nařízení Rady 2020/1998.

⁷⁵ C-134/19 P *Bank Refah Kargaran v. Rada*, bod 41.

jsou omezena na politickou shodu na sankcionování konkrétních osob a na stanovení, jaká konkrétní restriktivní opatření (např. omezení cestování a zmrazení majetku) mají být zavedena;⁷⁶ samo je ale nezavádí a ani nemůže. Proto na toto rozhodnutí navazuje úprava sankčních podrobností buď

- 1) aktem mimo SZBP podle čl. 215 SFEU, jenž má zásadně právní formu nařízení, a to v případech, „[p]ředpokládá-li rozhodnutí [...] pozastavení, omezení nebo úplné přerušování hospodářských a finančních vztahů s jednou nebo více třetími zeměmi“; anebo
- 2) opatřeními členských států, je-li obsah sankce jiný než hospodářsko-finanční, zejména omezení vstupu a pohybu osob a zbrojní embarga.⁷⁷

V praxi jsou však často oba akty přijímány ve stejný den a mají téměř totožný obsah, včetně uvedení osob a údajů, které jsou v rozhodnutí uvedeny.

7.4 Návrhy další legislativy

V květnu 2022 Komise navrhla balíček opatření, která směřují k efektivnější konfiskaci majetku a výnosů pocházejících z trestné činnosti spočívající v porušení sankcí EU. Součástí je návrh

- a) rozhodnutí Rady k rozšíření seznamu tzv. eurozločinů dle čl. 83 odst. 1 SFEU o trestný čin porušení sankcí EU. Ten by zahrnoval mj. obcházení sankcí, včetně zatajování majetku; nezmrazení finančních prostředků patřících, držených nebo kontrolovaných určenými subjekty; zapojování se do obchodu (dovoz nebo vývoz zboží), na které se vztahují zákazy obchodu. Bude-li návrh rozhodnutí přijat, bude následovat
- b) směrnice o vymáhání majetku a o konfiskacích harmonizující trestněprávní sankce členských států za porušování sankčních režimů EU, spočívající v konfiskaci majetku.⁷⁸ Jejím právním základem mají být čl. 82 odst. 2, čl. 83 odst. 1 a čl. 87 SFEU a obsahem pak minimální harmonizace pravidel postupu směřujícího ke konfiskaci majetku (finanční vyšetřování, vyhledání, správa, zajištění a konfiskace majetku). Návrh navazuje na předchozí konfiskační směrnici 2014/42, která je více rozpracována a obohacena např. o model založený na nevysvětlitelném bohatství, o použití konfiskovaného majetku pro odškodnění obětí či jiné sociální účely dle uvážení členských států. Pravidla se nebudou aplikovat retroaktivně, postižen tak může být až majetek zajištěný po přijetí těchto předpisů.

7.5 Přijímání aktů zmírňujících přijaté sankce

Sankce mohou při provádění být zmírněny. V sankčních opatřeních existuje zpravidla možnost EU pozastavit aplikaci z humanitárních důvodů (např. dovoz léčiv). Někdy se

⁷⁶ C-72/15 *Rosneft*, body 86–93; T-8/11 *Bank Kargoshaei*, bod 190.

⁷⁷ Srov. např. čl. 1 Rozhodnutí Rady 2014/145/SZBP ze dne 17. března 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny, Úř. věst. 2014 L 78/16, obsahující stanovení povinnosti členským státům zabránit sankcionovaným osobám ve vstupu na jejich území.

⁷⁸ Srov. Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě Směrem ke směrnici o trestních sankcích za porušení omezujících opatření Unie, COM(2022) 249 final.

dovolují výjimky ve prospěch plnění smluv či dohod uzavřených před určitým datem.⁷⁹ Kromě toho další autonomní výjimky z aplikace sankcí mohou přijímat členské státy (viz níže).

7.6 Podpůrná opatření orgánů EU, usnadňující provádění sankcí

Tato podpůrná opatření spočívají v poskytování informací, ve vydávání sjednocujících pokynů pro provádění sankcí a v kontrolní činnosti.

EU předně vytvořila nástroje, které členskými státy a subjektům jejich práva pomáhají k jednotnému provádění příslušných sankcí EU; jde např. o sankční mapy, databáze finančních sankcí a pokynů a stanovisek.⁸⁰ Kromě toho Komise na požádání poskytuje konkrétnější informace členskými státy.

Sjednocující pokyny k sankcím vycházejí od Politického a bezpečnostního výboru a zahrnují tři dokumenty Rady: Základní zásady pro používání omezujících opatření (sankcí),⁸¹ Pokyny k sankcím⁸² a Osvědčené postupy pro účinné provádění omezujících opatření.⁸³

Komise také dohlíží na plnění oznamovacích povinností členskými státy, pokud jde o otázky provádění, počty zmrazení majetku a výjimky ze sankcí.⁸⁴ Při porovnávání aktivit jednotlivých států EU sleduje, zda jsou vnitrostátní sankce přiměřené a úměrné. Výsledky tohoto monitorování mohou vést ke zlepšení účinnosti příslušných opatření.

Komise také spravuje tzv. nástroj pro sankce EU v podobě bezplatné online platformy,⁸⁵ která umožňuje sebehodnocení dodržování sankcí EU. Ta mj. poskytuje malým a středním podnikům v EU obecné pokyny k potenciálním obchodním činnostem, které by mohly být sankcemi dotčeny.⁸⁶ Tento nástroj je důležitý také proto, že může zabránit ukládání obrovských pokut subjektům, které sankce poruší, byť možná nechtěně. Bez ohledu na výše uvedené se povinné subjekty často potýkají s protichůdnými sankcemi a faktem, že sankční seznamy EU se mohou lišit od sankčních seznamů jednotlivých členskými státy.

Pro zlepšení implementace sankčních mechanismů vznikla v roce 2004 v rámci Rady EU skupina *RELEX/Sanctions*.⁸⁷

Komise v březnu 2022 také zřídila pracovní skupinu *Freeze and Seize* pod vedením komisaře pro justici Didiera Reynderse.

⁷⁹ Srov. např. čl. 4 odst. 2 nařízení 833/2014.

⁸⁰ Dostupné z: <<https://sanctionsmap.eu/#/main>>.

⁸¹ Srov. dokument Rady 10198/1/04 ze 7. 6. 2004. Zde se uvádí, že EU by měla ukládat sankce v souladu s OSN, ale také samostatně, kdykoli je to „nezbytné“ pro splnění cílů EU. Tento dokument vyzýval k používání cílených sankcí a k naplnění tohoto cíle byly přijaty druhý a třetí dokument.

⁸² Srov. dokument Rady 5664/18 z 4. 5. 2018. Jeho obsahem jsou definice a pokyny pro navrhování a provádění omezujících opatření, jakož i důležité informace o různých typech dostupných omezení a o tom, jak měřit jejich účinnost.

⁸³ Srov. dokument Rady 8519/18 z 4. 5. 2018. Zde jsou obsaženy informace o tom, jak určit správně určené osoby nebo subjekty, a o administrativních postupech pro zmrazení majetku a zákazu výrobků, včetně postupu pro udělování výjimek a osvobození od opatření.

⁸⁴ Dostupné z: <https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-sanctions_en>.

⁸⁵ Dostupné z: <<https://sanctions-tool.ec.europa.eu>>.

⁸⁶ C-134/19 P *Bank Refah Kargaran v. Rada*. Srov. GUTMAN, K. The essence of the fundamental right to an effective remedy and to a fair trial in the case-law of the Court of Justice of the European Union: the best is yet to come? *German Law Journal*. 2019, Vol. 20, No. 6, s. 9.

⁸⁷ Práci skupiny RELEX reflektuje i judikatura SDEU, např. v T-510/18 *Kaddour*, body 83 an., 113.

8. Provádění sankcí členskými státy

Členské státy ve vztahu k sankčním aktům EU 1) mají povinnost plně implementovat; 2) mají povinnost sankcionovat nedodržování sankcí; 3) mohou zpravidla stanovit další autonomní výjimky z aplikace sankcí; 4) mohou přijímat autonomní sankce za podmínky konzultace s EU; 5) těší se vynětí čl. 347 SFEU a 6) v rámci čtyř svobod vnitřního trhu EU mohou uplatňovat důvody veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku k přijímání vnitrostátních opatření omezujících tyto unijní svobody.

8.1 Povinnost plně implementovat sankce

Vnitrostátní orgány členských států jsou povinny uplatňovat sankční opatření EU: u sankčních rozhodnutí Rady článek 29 SEU jednak stanoví, že „[č]lenské státy zajistí, aby jejich vnitrostátní politiky byly v souladu s postoji Unie“, jednak jde o závazné akty (viz 7.1.1 výše).⁸⁸ Navazující hospodářskosankční nařízení jsou přijímána ve formě nařízení podle čl. 288 SFEU; povinnost provádět nařízení vyplývá z obecné přímé použitelnosti tohoto druhu sekundárního aktu EU dle tohoto ustanovení.

Členské státy jsou zároveň při tomto provádění vystaveny širšímu kontextu: existují totiž tři hlavní druhy sankčních režimů, které musí členské státy EU a jejich hospodářské subjekty současně zohledňovat: 1) sankce RB prováděné EU, ale pod mezinárodněprávní odpovědností členských států (viz výše 6.1.2), 2) autonomní sankce EU, nezávislé na RB, a 3) sankce třetích zemí s exterritoriální působností, zejména sankce USA.⁸⁹

Problémy s tím mají zejména hospodářské subjekty, jež musejí tyto někdy protichůdné sankční systémy interpretovat. Např. v Nizozemsku bylo judikováno, že neschopnost pochopit použitelnost nebo novost sankcí není dostatečným důvodem pro jejich nedodržení.⁹⁰

Kromě sankcí OSN a EU musejí členské státy a jejich vnitrostátní subjekty zohledňovat i sankce ukládané třetími zeměmi, zejména sankce USA. Režim sankcí USA má široký rozsah a dohlíží na něj Úřad pro kontrolu zahraničních aktiv (OFAC),⁹¹ který spravuje a prosazuje hospodářské a obchodní sankce na základě cílů zahraniční politiky a národní bezpečnosti USA. Důsledky porušení těchto sankcí mohou být hrozivé.

Problémy zde působí zejména ty sankce USA, jež spadají pod tzv. blokační nařízení EU,⁹² jehož cílem je zabránit členským státům EU a jejich subjektům v dodržování exterritoriálně použitelných sankcí USA vůči Íránu, Kubě apod.⁹³ Potíže může způsobit i tzv. Magnitského zákon.⁹⁴ Velmi zajímavý rozhodčí nálezn vydal v této souvislosti pařížský Odvolací soud: podle něj porušení obchodní smlouvy kvůli dodržování sankcí USA je

⁸⁸ Srov. v ČR zákon č. 69/2006 Sb. o provádění mezinárodních sankcí a vládní návrh zákona o omezujících opatřeních proti některým závažným jednáním uplatňovaných v mezinárodních vztazích (sankční zákon), sněmovní tisk č. 256.

⁸⁹ ZELYOVA, N. *Restrictive measures – sanctions compliance, implementation and judicial review challenges in the common foreign and security policy of the European Union*. ERA Forum 2021/22, s. 161.

⁹⁰ Srov. rozsudek *Rechtbank Noord-Holland* z 24 dubna 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:3300.

⁹¹ Office of Foreign Assets Control; spadá pod ministerstvo financí USA (US Department of the Treasury).

⁹² Viz poznámku pod čarou 83 výše.

⁹³ Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010 (CISADA).

⁹⁴ Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012.

neoprávněné, neboť zatímco sankční režimy EU a OSN jsou součástí mezinárodního veřejného pořádku,⁹⁵ sankční režimy USA nikoliv.⁹⁶

8.2 Povinnost sankcionovat nedodržování sankcí

Pokud vnitrostátní subjekty nedodrží sankční opatření EU, patří k jejich plnému provedení ze strany členských států, že jim mohou být uloženy trestní sankce, např. odnětí svobody, konfiskace a/nebo správní sankce, například pokuty. Vzhledem k tomu, že provádění sankcí je citlivou otázkou úzce související se státní suverenitou, členské státy uplatňují sankce nejednotně podle vlastních strategických politických cílů.⁹⁷ O to cennější jsou harmonizační návrhy Komise zmíněné v části 7.4 výše.

Postih prováděný členskými státy musí být účinný, přiměřený a odstrašující,⁹⁸ a podobný sankcím používaným za podobná porušení vnitrostátního práva; proto např. může aplikovat i objektivní trestní odpovědnost, zatímco jiné státy aplikují odpovědnost subjektivní.⁹⁹

V ČR taková trestní sankce existuje a zahrnuje porušení jak sankcí RB, EU či autonomních sankcí ČR, nakolik mají za cíl udržení nebo obnovení mezinárodního míru a bezpečnosti, ochrany lidských práv nebo boje proti terorismu.¹⁰⁰

8.3 Možnost stanovit autonomní výjimky z aplikace sankcí EU

Sankční opatření EU vymezují určitý prostor pro uvážení členských států za účelem zmírnění společných sankcí.¹⁰¹ Toto uvážení má zpravidla mít za cíl omezit tvrdost sankcí ve specifických situacích, s nimiž se orgány členských států setkávají při aplikaci, např. uspokojení základních potřeb fyzických osob včetně úhrad za potraviny, plateb nájemného nebo splácení hypoték, plateb za léky a lékařskou péči, plateb daní, pojistného a poplatků za veřejné služby, ale např. i povinnosti členského státu jakožto hostitele sídla mezinárodní organizace.

⁹⁵ Rezoluce Rady bezpečnosti OSN 1737 z 23. prosince 2006, 1747 z 24. března 2007 a 1803 z 3. března 2008, nařízení Rady 423/2007 ze dne 19. 4. 2007, 961/2010 ze dne 25. 10. 2010 a 267/2012 ze dne 23. 3. 2012 o omezujících opatřeních vůči Íránu; nařízení Rady (ES) č. 2271/96 ze dne 22. listopadu 1996 o ochraně před účinky exteritoriálního uplatňování právních předpisů přijatého třetí zemí, a opatření na jejich základě nebo v jejich důsledku a Komise Prováděcí nařízení (EU) 2018/1101 ze dne 3. 8. 2018, kterým se stanoví kritéria pro uplatňování čl. 5 druhého pododstavce nařízení Rady (ES) č. 2271/96.

⁹⁶ Nález Cour d'appel de Paris 19-07261 z 3. 6. 2020 *Sofregaz v. NGSC*; dostupné z: <<https://www.cours-appel.justice.fr/paris/03062020-rg-ndeg1907261-sentence-arbitrale-internationale-international-arbitral-award>>. Toto rozhodnutí je významné i tím, že objasnilo dopad mezinárodních sankcí na výkon mezinárodních rozhodčích nálezů. Srov. též čl. 9 odst. 3 nařízení 593/2008 o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (Řím I), Úř. věst. 2008 L 177.

⁹⁷ Srov. LESTER, M. – KENNELLY, B. Judicial review of sanctions decision: the wrong point in the wrong court with the wrong defendant. *Judicial Review*. 2013, Vol. 18, No. 2, s. 206; DE BURCA, G. *The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi*. Jean Monnet Working Paper 01/09. New York: NYU School of Law, 2009. Dostupné online.

⁹⁸ C-326/88 *Anklagemyndigheden v. Hansen*, bod 19.

⁹⁹ C-177/95 *Ebony Maritime*, body 28–39.

¹⁰⁰ Srov. trestní zákoník – zákon č. 40/2009 Sb.; § 410 Porušení mezinárodní sankce v novelizovaném znění. K různým cílům sankcí viz část shora.

¹⁰¹ Srov. např. čl. 1 odst. 6 a čl. 2 rozhodnutí Rady 2014/145 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny; čl. 4–6 nařízení Rady 208/2014 o omezujících opatřeních vůči některým osobám, subjektům a orgánům vzhledem k situaci na Ukrajině.

8.4 Možnost přijímat autonomní sankce

Pokud Unie nepřijala omezující opatření, mohou sankce vůči třetím zemím přijmout členské státy, a to za podmínky konzultace s ostatními členskými státy EU.¹⁰² Zde je zapotřebí odlišit obchodní a neobchodní sankce členských států.

Vedle České republiky mají v rámci EU vnitrostátní sankční mechanismus např. Francie, Německo, Nizozemsko, Lotyšsko či Estonsko.¹⁰³ Německo již např. zkonfiskovalo Rusku první nemovitosti, tedy změnilo zmrazení v sankční změnu vlastníka – zestátnění.¹⁰⁴

8.4.1 Obchodní sankce členských států

Sankce členských států zásadně nesmějí mít podobu obchodních omezení, protože společná obchodní politika (SOP) je ve výlučné pravomoci EU. I zde však lze uplatnit některé výjimky ve prospěch pravomoci členských států:

- a) Výjimky veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku:¹⁰⁵ v rámci čtyř svobod vnitřního trhu EU mohou uplatňovat důvody veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku k přijímání vnitrostátních opatření omezujících tyto svobody (čl. 36, 45, 52, 65 odst. 1 písm. (b) SFEU).
- b) Vynětí čl. 347 SFEU, jenž předvídá možnost opatření členských států „*v případě vážných vnitřních nepokojů ohrožujících veřejný pořádek, v případě války nebo vážného mezinárodního napětí vytvářejícího nebezpečí války, anebo proto, aby dostal závazkům, jež přijal za účelem udržování míru a mezinárodní bezpečnosti*“. Použitelnost tohoto ustanovení je představitelná zejména za situace, kdy nebyla dosažena jednomyšlnost u návrhu sankce podle čl. 29 SEU. Podle GA Jacobse¹⁰⁶ tato výjimka může být aplikována jen zcela výjimečně na specifické situace,¹⁰⁷ ovšem míru mezinárodního napětí je třeba posuzovat subjektivně z pohledu členského státu.¹⁰⁸ Ovšem ani čl. 347 SFEU nemůže vyloučit ochranu základních práv jakožto ústavní základ EU, byť by se tato ochrana zakládala i na Chartě OSN (viz část 5 výše).¹⁰⁹

8.4.2 Neobchodní sankce členských států

Tyto sankce členských států nesmějí potenciálně ovlivnit jiné *acquis* Unie. Pokud obsah sankčního opatření zahrnuje oblasti mimo SOP, EU v duchu teorie zabraných polí¹¹⁰

¹⁰² Srov. čl. 347 SFEU. Srov. též např. čl. 6 nařízení Rady 2020/1998 o omezujících opatřeních proti závažnému porušování a zneužívání lidských práv.

¹⁰³ Srov. důvodovou zprávu k českému sankčnímu zákonu, bod 5, sněmovní tisk č. 256, s. 18.

¹⁰⁴ Srov. <<https://www.sueddeutsche.de/politik/putin-eu-sanktionen-duma-abgeordneter-beschlagnahme-1.5605507?reduced=true>>.

¹⁰⁵ Viz čl. 36, 45, 52, 65 odst. 1 písm. (b) SFEU; srov. též C-70/94 *Werner* a C-83/94 *Leifer*.

¹⁰⁶ Srov. stanoviska GA Jacobse k C-120/94 *Komise v. Řecko*, kde žaloba byla stažena po zveřejnění uvedeného stanoviska, a proto k rozsudku nikdy nedošlo. Věc se týkala embarga Řecka vůči Severní Makedonii (tehdy FYROM – Former Yugoslav Republic of Macedonia) pro používání názvu „Makedonie“, což je též region Řecka.

¹⁰⁷ C-222/84 *Johnston*, Receuil 1986, 1651.

¹⁰⁸ Stanovisko GA Jacobse k C-120/94 *Komise v. Řecko*, body 52–54.

¹⁰⁹ C-584,593,595/10 P *Kadi II*, bod 66.

¹¹⁰ Srov. např. SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*, s. 54.

obsadí takové kompetenční pole, čímž vzniká dočasná (po dobu platnosti daného aktu) výlučnost pravomoci EU v této oblasti.¹¹¹ Prostor ponechaný pro vnitrostátní restriktivní politiky členských států bez opatření Unie je tak velmi omezený.¹¹²

9. Soudní přezkum

V této pasáži se zaměříme nejprve na obecné otázky soudního přezkumu vnějších sankcí EU a poté specificky na přezkum jejich lidskoprávních aspektů.

9.1 Obecné otázky soudního přezkumu vnějších sankcí EU

EU je založena mj. na zásadě právního státu. SDEU v této souvislosti nazval EU společenstvím práva, dnes Unii práva: EU představuje „*společenství práva v tom smyslu, že ani jeho členské státy, ani jeho orgány se nevymykají přezkumu souladu jejich aktů se základní ústavní chartou, již je smlouva*“ (C-294/83 *Les Verts (Zelení)*, bod 23).¹¹³ Rozsah a přímost tohoto přezkumu se však liší podle toho, jde-li o sankční rozhodnutí v rámci SZBP podle čl. 29 SEU, anebo o hospodářsko-sankční nařízení podle čl. 215 SFEU.

9.1.1 Přezkum sankčního rozhodnutí Rady podle čl. 29 SEU

Porušení sankčního rozhodnutí Rady podle čl. 29 SEU členským státem nemůže být soudně přezkoumáno *plně*, protože SDEU zásadně není příslušný k přezkumu aktů SZBP (čl. 24 odst. 1 druhý pododstavec SEU a čl. 275 odst. 1 SFEU). Toto je důsledek převážně mezivládní povahy SZBP, dominantní role Rady v ní a „*touhy členských států chránit svou zahraniční politiku před ,soudním aktivismem*“.¹¹⁴

Pravomoc SDEU k přezkumu těchto rozhodnutí je silně omezena článkem 275 odst. 2 SFEU: SDEU (a) rozhoduje o souladu těchto sankcí s článkem 40 SEU (autonomie SZBP vůči ostatním politikám EU), (b) přezkoumává legalitu sankcí vůči fyzickým nebo právnickým osobám, obecné sankční akty do tohoto soudního přezkumu nepatří.¹¹⁵

Sankční rozhodnutí EU lze na základě čl. 275 odst. 2 SFEU napadnout před SDEU žalobou na neplatnost dle čl. 263 SFEU. K tomu SDEU konstatoval, že použitelnost řízení na neplatnost (čl. 263 SFEU) není omezena jen akty podle čl. 288 SFEU, ale že zahrnuje „*akty přijaté orgány, institucemi a jinými subjekty Unie bez ohledu na jejich povahu či formu, jejichž účelem je vyvolat právně závazné účinky, jimiž mohou být dotčeny zájmy žalobce tím, že podstatným způsobem mění jeho právní postavení.*“¹¹⁶

¹¹¹ Tato výlučnost tedy nevyplývá z katalogu výlučných pravomocí čl. 3 SFEU, a proto jde jen o výlučnost v rámci konkurenčně sdílených pravomocí (čl. 4 SFEU); paralelně sdílené pravomoci z povahy věci žádnou – ani dočasnou – výlučnost pravomoci EU nepřipouštějí.

¹¹² C-158/14 A.

¹¹³ Srov. též C-584,593,595/10 P *Kadi II*, bod 66; C-621/18 *Wightman*, bod 63; C-64/16 *Associação Sindical*, bod 30.

¹¹⁴ Srov. WESSEL, R. A. – LARIK, J. (eds). *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*. 2. vydání. Oxford: Hart Publishing, 2020, kapitola 9.

¹¹⁵ Např. rozhodnutí Rady (SZBP) 2020/1999 o omezujících opatřeních proti závažnému porušování a zneužívání lidských práv, Úř. věst. 2020 L 410I/13. Srov. C-72/15 *Rosneft*, body 60–81.

¹¹⁶ Srov. C-14/19 P *SATCEN*, bod 69.

Nad rámec tohoto ustanovení si SDEU přisoudil pravomoc přezkoumávat sankční opatření i prostřednictvím jiných řízení, a to:

- 1) přímou žalobou na mimosmluvní odpovědnost za hmotnou či nehmotnou škodu dle čl. 340 odst. 2 SFEU;¹¹⁷
- 2) nepřímo prostřednictvím řízení o předběžné otázce dle čl. 267 SFEU.¹¹⁸ Předmětem tohoto přezkumu před vnitrostátními soudy jsou vnitrostátní opatření provádějící sankční opatření EU, nakolik se týkají buď kontroly dodržování článku 40 SEU, nebo přezkumu legality vůči fyzickým či právníckým osobám.¹¹⁹

Čl. 275 odst. 2 SFEU sice dvě výše uvedené možnosti přezkumu nepředvídá, ale podle SDEU (proti jehož rozsudkům není odvolání) existují dva důvody pro širší výklad tohoto ustanovení:

- a) toto ustanovení představuje výjimku z obecné jurisdikce SDEU (čl. 19 SEU), a proto omezení příslušnosti SDEU k přezkumu otázek SZBP je třeba vykládat restriktivně;¹²⁰
- b) zásada účinné soudní ochrany dle čl. 47 LZPEU a širěji i zásada právního státu toto vyžadují.¹²¹

Podle čl. 279 SFEU může SDEU v rámci řízení o přímých žalobách také vydat prozatímní opatření; návrh o pozastavení sankce však většinou neuspěje kvůli vyšším veřejným zájmům.¹²²

Aktivní legitimace je zde výslovně omezena na dotčené fyzické a právnícké osoby.

K přímým žalobám je v první instanci příslušný zásadně Tribunál, k předběžným otázkám jen Soudní dvůr.¹²³

9.1.2 Přezkum sankčních nařízení Rady podle čl. 215 SFEU

Navazující hospodářsko-sankční akty EU jsou přijímány ve formě nařízení podle čl. 288 SFEU, a proto podléhají přezkumu SDEU v plném rozsahu,¹²⁴ tedy bez omezení osobní působnosti vyplývající z čl. 275 odst. 2 SFEU pro akty podle čl. 29 SEU: lze tedy přezkoumávat akty s obecnou působností, nejen namířené proti fyzickým či právníckým osobám. Dále je třeba sankční nařízení vykládat „*nejen ve světle rozhodnutí přijatého v rámci*

¹¹⁷ T-341/07 *Sison*, body 28–40; C-239/12 P *Abdulrahim*, body 70–74; C-45/15 P *Safa Nicu Sepahan*; C-134/19 P *Bank Refah Kargaran v. Rada*. Srov. JAHN J. Rechtschutz in der GASP. *Europarecht*. 2021, č. 4, s. 511 an.

¹¹⁸ C-72/15 *Rosneft*, body 95–100; C-478-482/11 P *Gbagbo*, bod 58.

¹¹⁹ C-72/11 *Afrasiabi*; C-72/15 *Rosneft*.

¹²⁰ C-455/14 P *H v. Rada*, bod 40.

¹²¹ C 72/15 *Rosneft*, bod 73: čl. 47 LZPEU vyžaduje, „*aby každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, měl za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem. Samotná existence účinného soudního přezkumu sloužícího k zajištění dodržování ustanovení unijního práva je přitom inherentní existenci právního státu.*“

¹²² T-47/03 R *Sison*.

¹²³ Srov. THANAU, S. *Individual restrictive measures and actions for damages before the General Court of the European Union*. ERA Forum 2020. SDEU má dvě instance: nižší Tribunál a vyšší Soudní dvůr (SD).

¹²⁴ C-84/95 *Bosphorus*, body 8–18.

*společné zahraniční a bezpečnostní politiky podle čl. 215 odst. 2 SFEU, nýbrž rovněž v historickém kontextu právní úpravy přijaté Uníí, jejíž součástí je toto nařízení.*¹²⁵

Pro účely žaloby na neplatnost dle čl. 263 SFEU řadí i sankcionované třetí státy, jsou-li uvedeny v sankčním aktu.¹²⁶

Tímto přezkumem ovšem dochází nepřímo – vzdor omezení příslušnosti SDEU v čl. 275 SFEU – i k nepřímému soudnímu přezkumu paralelního rozhodnutí SZBP přijatého podle čl. 29 SEU,¹²⁷ z jehož přímého přezkumu je SDEU zásadně vyloučen (viz výše), a to proto, že sankční nařízení obsahově vycházejí z rozhodnutí podle čl. 29 SEU. V tomto smyslu čl. 215 SFEU představuje „most“ propojující nadnárodní režim SFEU s mezivládní SZBP v oblasti ekonomických sankcí v rámci boje proti terorismu.¹²⁸

Součástí praxe tohoto soudního přezkumu je i zohlednění potřeby nezmařit moment překvapení, který je součástí tzv. chytrých sankcí; proto se orgánům EU následně umožňuje napravit opravitelné chyby sankčního aktu; v opačném případě by samozřejmě postižená osoba přemístila svoje majetky mimo EU. U nařízení Tribunál na základě čl. 264 pododst. 2 SFEU¹²⁹ v případech, že zruší jeho část (zejména vyjme-li žalobce ze sankčního seznamu), může zachovat účinky této části nařízení do doby, než uplyne doba pro podání opravného prostředku, respektive dokud není o opravném prostředku rozhodnuto,¹³⁰ respektive dokud není nařízení opraveno, je-li to možné. Alternativou k tomuto postupu samozřejmě je, že Rada ještě před vynesením rozsudku napraví chybu (např. lépe konkretizuje důvody zařazení na sankční seznam) vydáním nového nařízení (a souvisejícího rozhodnutí), takže dotčené osoby sankční seznam vůbec neopustí a musejí případně soudně napadnout ony nové akty.¹³¹ Toto je důležitá praxe vzhledem k sankčním rozhodnutím SZBP podle čl. 29 SEU, protože na ta se čl. 264 pododst. 2 SFEU nevztahuje.

9.2 Soudní přezkum sankcí EU a základní práva

Soudní přezkum jakéhokoli aktu EU z hlediska základních práv představuje podle SDEU ústavní záruku vyplývající ze Smluv coby základu autonomního právního systému EU, a proto nemůže být omezen ani mezinárodní dohodou včetně Charty OSN: „ústavní záruk[u], kterou v Unii práva [...] ztělesňuje soudní přezkum legality jakéhokoliv unijního aktu, včetně těch, které stejně jako v projednávané věci provádějí akt mezinárodního práva, s ohledem na základní práva zaručená Uníí“.¹³² Ochrana lidských práv je tedy obecným kritériem legality unijních aktů. Sankční rozhodnutí EU mají ze své podstaty dopad na základní práva, a tudíž musejí být soudně přezkoumatelné i z hlediska těchto práv. To platí

¹²⁵ C-440/14 P *NIOC*, bod 78, a tam uvedená judikatura.

¹²⁶ C-872/19 P *Venezuela v. Rada*, body 44–53, T-515/15 *Almaz-Antey v. Rada*, bod 65.

¹²⁷ K paralelnímu vydávání rozhodnutí SZBP a nařízení podle čl. 215 SFEU viz část 7.3 výše.

¹²⁸ C-402&415/05 P *Kadi I*, bod 197; C-134/19 P *Bank Refah Kargaran v. Rada*, bod 38.

¹²⁹ Čl. 264 pododst. 2 SFEU: „Soudní dvůr Evropské unie však uvede, považuje-li to za nezbytné, ty účinky aktu prohlášeného za neplatný, které jsou nadále považovány za zachované.“

¹³⁰ T-133/12 *Mehdi*; T-331/14 *Mykola Janovyč Azarov v. Rada*, bod 68.

¹³¹ Srov. rozsudky ve věcech T-331/14 *Mykola Janovyč Azarov v. Rada*, T-332/14 *Oleksij Mykolajovyč Azarov v. Rada*, T-341/14 *Sergij Kljujev v. Rada*, T-434/14 *Sergej Arbutov v. Rada* a T-486/14 *Edward Stavvitskyj v. Rada*, kdy Rada opravila důvod zanesení na sankční seznam, takže následně žaloby některých z těchto dotčených osob proti novým sankčním opatřením mohly být zamítnuty rozsudky ve věcech T-215/15 *Azarov v. Rada*, T-221/15 *Arbutov v. Rada*, a T-731/15 *Kljujev v. Rada*.

¹³² C-584,593,595/10 P *Kadi II*, bod 66.

tím spíše v případech, kdy unijní sankce způsobují újmu i osobám, které nejsou odpovědné za situaci, která vedla k přijetí sankcí.¹³³

Takový soudní přezkum tudíž musí být k dispozici, i když jde o unijní sankce provádějící sankce RB (viz blíže 6.1 výše). Proto se Charta OSN a sankce uvalené na jejím základě netěší ani dočasné přednosti tzv. dřívějších smluv uzavřených členským státem před přistoupením k EU před právem EU dle čl. 351 SFEU, ani – jak původně navrhol Tribunal¹³⁴ – není jejich lidskoprávní přezkum omezen jen na soulad s lidskoprávním *ius cogens*,¹³⁵ jež má vyšší právní sílu i než rezoluce RB, Toto platí mj. proto, že podle SDEU systém OSN neposkytuje dostatečné záruky dodržování základních práv,¹³⁶ a to i přesto, že na úrovni OSN došlo k významným zlepšením: byla např. zřízena funkce ombudsmana¹³⁷ či kontaktní místo pro přijímání žádostí o výmaz.¹³⁸

V důsledku toho jsou-li sankce RB v rozporu s lidskoprávními ustanoveními Smluv, neměly by být prováděny.¹³⁹ Jsou-li přesto prováděny, lze je napadnout u SDEU, vnitrostátních soudů a Evropského soudu pro lidská práva (ESLP).¹⁴⁰

Základní práva EU však nejsou absolutní a nedotknutelná, je třeba je posuzovat „z hlediska jejich sociální funkce“,¹⁴¹ a proto jejich výkon lze omezit, pokud 1) účelem omezení je obecný zájem sledovaný EU, např. v případě hospodářské sankce se zahraničněpolitickým bezpečnostním cílem;¹⁴² sem spadají i sankce EU; 2) omezení jsou přiměřená a 3) neporušují podstatu těchto práv.¹⁴³

¹³³ C-84/95 *Bosphorus*, bod 22.

¹³⁴ Zruš. T-306/01 *Yusuf* a T-315/01 *Kadi*, zrušen C-402,415/05 P *Kadi I*.

¹³⁵ Zejména zákaz násilí, zákaz genocidy, obchodu s otroky, rasové diskriminace a mučení, zákaz systematického a světo-
volného pronásledování a poškozování života a zdraví.

¹³⁶ C-584,593,595/10 P *Kadi II*, bod 133. Srov. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva 10593/08 *Nada v. Švýcarsko*,
bod 211. Srov. též rezoluci RB 2368(2017).

¹³⁷ Srov. rezoluci RB 1904 (2009) z 17. 12. 2009, zřizující úřad ombudsmana.

¹³⁸ Srov. rezoluci RB 1730 (2006) z 19. 12. 2006 o vytvoření kontaktního místa při RB pověřeného přijímáním těchto žádostí.
Žalobce ve věci C-584,593,595/10 P *Kadi II*, tj. pan Kadi (paradoxně *kadi* znamená arabsky soudce) byl 5. 10. 2012 ze
seznamu Výboru pro sankce RB vymazán a v návaznosti na to byl rovněž s účinností od 12. 10. 2012 vymazán ze sankč-
ního seznamu EU: srov. prováděcí nařízení Komise 933/2012.

¹³⁹ C-402&415/05 P *Kadi I*; C-658/11 *EP v. Rada [dohoda s Mauriciem]*, bod 70; C-72/15 *Rosneft*, C-732/18 P *Rosneft*.

¹⁴⁰ C-402&415/05 P *Kadi I*, bod 97. I ESLP považuje požadavky spravedlivého procesu za neuspokojivé, neboť rozhodnutí,
na jejichž základě byly osoby uvedeny na seznamu, vycházela do značné míry z důvěrných informací, které nebyly
dostupné ani dotčeným osobám (ESLP 27021/08 *Al-Jedda v. UK*, 10593/08 *Nada v. Švýcarsko*, body 171, 176). Toto
rozhodnutí představovalo pozitivní vývoj ve srovnání s rozhodnutím 45036/98 *Bosphorus v. Irsko* (srov. navazující roz-
sudek SDEU C-84/95 *Bosphorus*) kde ESLP rozhodl, že nemá pravomoc přezkoumávat opatření RB. Srov. též posudek
SDEU 2/13 (přistoupení k EÚLP), bod 252, kde SDEU rozhodl, že za současného stavu práva EU nespádají některé
akty přijaté v rámci SZBP do působnosti soudního přezkumu SDEU. Srov. GUTMAN, K. The essence of the fundamental
right to and effective remedy and to a fair trial in the case-law of the court of justice of the European Union: the best
is yet to come?, s. 9; VATSOV, M. Security Council Referrals to the ICC and EU Fundamental Rights: a Test for ECJ's
Stance in Kadi I. Stance in Kadi I. *Hague Yearbook of International Law*. 2012, Vol. 25, s. 79; KOKOTT, K. The Kadi Case –
constitutional core values and international law – finding the balance? *European Journal of International Law*. 2012,
Vol. 23, No. 4.

¹⁴¹ C-5/88 *Wachauf*, bod 18; C-200/96 *Metronome Musik*, bod 21; C-20&64/00 *Booker Aquaculture*, bod 68; C-37&38/02
Di Lenardo, bod 82; T-13/99 *Pfizer*, bod 457; T-65/98 *Van den Bergh*, bod 170 a C-274/99 P *Connolly*, body 29–65, kde
šlo o loajalitu úředníka EU a jeho svobodu vyjadřování, tento rozsudek je vhodné číst v souvislosti s C-470/03 *A.G.M.*
o odpovědnosti úředníků členských států za škodu; též C-260/05 P *Sniace*, bod 64.

¹⁴² T-3/00 *Athanasios Pitsiorlas*, bod 221; C-417/11 P *Rada v. Bamba*, body 49 an.

¹⁴³ Možnost omezování základních práv vyplývá obecně z čl. 52 odst. 1 LZPEU, specificky např. ve vztahu k právu na vlast-
nictví z čl. 17 odst. 1 LZPEU a z čl. 1 Dodatkového protokolu k EÚLP, jež je třeba brát v úvahu kvůli čl. 52 odst. 3 LZPEU.
Srov. C-4/73 *Nold*, bod 14; C-72/15 *Rosneft*, bod 148.

Z tohoto pohledu je třeba zabývat se nejméně dvěma okruhy problémů: 1) hlavní lidská práva dotčená sankcemi a 2) specifika soudního přezkumu sankčních opatření SDEU z hlediska dodržování lidských práv.

9.2.1 Hlavní základní práva dotčená sankcemi

V souvislostech hospodářských sankcí jde zejména o právo na lidskou důstojnost, na vlastnictví, svobodu podnikání, právo na účinnou soudní ochranu a právo na obhajobu.

Nepochybně se již samo sankční řízení, tím spíše uložení sankce může dotknout *práva na lidskou důstojnost* (čl. 1 LZPEU), a to kvůli odsouzení a nedůvěře veřejnosti.¹⁴⁴

Svoboda projevu a informací (čl. 11 LZPEU) je např. dotčena v případě omezení možnosti vysílat na území EU.¹⁴⁵

Právo na vlastnictví (čl. 17 LZPEU) a *svoboda podnikání* (čl. 16 LZPEU) jsou dotčeny v případě hospodářských sankcí, nepřímo pak i zákazem vstupu na území členského státu.

Právo na účinnou soudní ochranu a spravedlivý proces (čl. 47 LZPEU)¹⁴⁶ a *právo na obhajobu* (čl. 48 odst. 2 LZPEU) v kontextu unijních sankcí zahrnují mj.

- a) *povinnost dostatečně jasnosti a přesnosti sankčních opatření*;¹⁴⁷
- b) *právo seznámit se s důvody rozhodnutí* tak, aby dotčený subjekt byl informován o vytýkaném jednání a o důkazech předložených proti němu,¹⁴⁸ to vše za současného respektování oprávněných zájmů důvěrnosti;
- c) *právo být vyslechnut* – vyjádřit se k důvodům uložení sankce;¹⁴⁹
- d) *povinnost orgánu EU důsledně a nestranně přezkoumat opodstatněnost uváděných důvodů* ve světle případného vyjádření dotčené osoby a případných dalších skutečností, které svědčí v její prospěch;¹⁵⁰
- e) *povinnost přísně dodržovat procesní pravidla*.¹⁵¹ Odůvodnění musí mj. ověřit dodržení procesních náležitostí;¹⁵²
- f) *právo na rozhodnutí v přiměřené lhůtě*.¹⁵³

¹⁴⁴ C-402/05 P a C-415/05 P *Kadi*, body 358, 369 a 375; C-27/09 P *Francie v. People's Mojahedin Organization of Iran*, bod 64; C-539/10 P a C-550/10 P *Al-Aqsa*, bod 120; C-584,593,595/10 P *Kadi II*, bod 132; C-239/12 P *Abdulrahim*, bod 70.

¹⁴⁵ T-125/22 RT *France v. Rada*.

¹⁴⁶ Srov. C-239/12 P *Abdulrahim v. Rada a Komise*, body 67–84; C-584,593,595/10 P *Kadi II*, bod 134.

¹⁴⁷ C-72/15 *Rosneft*, body 161–165; C-340/08 M, bod 65.

¹⁴⁸ T-492/10 *Melli Bank*, bod 71; C-72/15 *Rosneft*, body 120–125.

¹⁴⁹ C-32/95 P *Komise v. Lisrestal*, bod 21; C-462/98 P *Mediocurso v. Komise*, bod 36; C-277/11 M., bod 87 a tam citovaná judikatura; C-584,593,595/10 P *Kadi II*, bod 112.

¹⁵⁰ Srov. *per analogiam* C-269/90 *Technische Universität München*, bod 14; C-525/04 P *Španělsko v. Lenzing*, bod 58; C-277/11 M., bod 88; C-584,593,595/10 P *Kadi II*, bod 114; C-539/10 P a C-550/10 P *Al-Aqsa*, body 140–142; C-417/11 P *Bamba*, body 49–53; C-584,593,595/10 P *Kadi II*, bod 116.

¹⁵¹ C-478-482/11 P *Gbagbo*, bod 71.

¹⁵² C-599/14 P *LTTE*, bod 31.

¹⁵³ T-151/18 *Ben Ali v. Rada*; C-58/19 *Azarov v. Rada*. Srov. též C-530/17 P *Azarov v. Rada* a C-416/18 P *Azarov v. Rada*.

9.2.2 Zvláštnosti soudního přezkumu sankcí EU z hlediska základních práv

Zvláštnost soudního přezkumu SDEU sankcí EU ve vztahu k lidským právům představuje zejména rozsah tohoto přezkumu, jak ho upřesňoval SDEU počínaje rozsudkem *Kadi II*:¹⁵⁴ má jít o přezkum

- 1) *úplný* v mezích svěřených pravomocí EU: SDEU se musí zaměřit na a) dodržení celého práva na účinnou soudní ochranu a na spravedlivý proces a práva na obhajobu, b) na vhodnost právního základu.¹⁵⁵ SDEU tak – ve vztahu k sankcím RB – mj. odmítl rozlišovat přezkum vnitřní a vnější legality, vycházející z odmítnutého názoru, že v současnosti je ochrana základních práv na úrovni OSN zajištěna dostatečně;¹⁵⁶
- 2) *zabezpečující spravedlivou rovnováhu mezi bezpečnostními důvody a ochranou základních práv*: ochrana mezinárodního míru a ochrana lidských práv jsou hodnoty společné EU a OSN.¹⁵⁷

Proto – jelikož důkazní břemeno legality sankčního opatření leží na orgánu EU – SDEU vyžaduje, aby příslušný orgán EU předložil všechny relevantní důvěrné i nedůvěrné informace a důkazy;¹⁵⁸ nemusí jít o všechny informace obsažené ve shrnutí Výboru pro sankce, ale jen o ty, které dostatečně odůvodní omezující opatření ve vztahu k dotčené osobě.

Někdy však nemůže orgán EU poskytnout konkrétní informace z důvodu mezinárodních vztahů či z bezpečnostních důvodů: určité skutečnosti totiž mohou být prokázány jen utajovanými zprávami zpravodajských služeb, přístup k nimž vyžaduje bezpečnostní prověrku.¹⁵⁹ Pro takové případy byla zavedena zvláštní pravidla v čl. 105 jednacího řádu Tribunálu a čl. 190a jednacího řádu Soudního dvora: takové informace SDEU zohledňuje speciálními postupy, uchovává ve speciálních prostorách a nesdíluje je dotčené straně.¹⁶⁰ U sankcí EU přijatých k provedení sankcí RB i sama Rada často vychází jen z tzv. „shrnutí důvodů“ příslušné rezoluce RB; nemá tedy všechny detailní informace k dispozici, ale sankci přijmout musí.

Ani v takových situacích ale SDEU nepřipustil odůvodnění spočívající jen v obecných stereotypních formulacích;¹⁶¹ požaduje, aby orgány Unie požádaly Výbor pro sankce RB¹⁶² a jeho prostřednictvím i navrhující členský stát OSN¹⁶³ o chybějící informace, a to

¹⁵⁴ C-584,593,595/10 P *Kadi II*, bod body 115–128 a tam uvedená judikatura. Tento požadavek SDEU na monopol posledního slova při přezkumu lidskoprávních aspektů práva EU jakožto ústavního základu EU není překvapivý a je koherentní např. s odmítnutím přistoupení EU k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a svobod (1950) dle čl. 6 odst. 2 SEU v posudku 2/13.

¹⁵⁵ C-402,415/05 P *Kadi I*, body 121 až 236; *per analogiam* též C-376/10 P *Tay Za v. Rada*, body 46–72; C-584,593,595/10 P *Kadi II*, bod 117.

¹⁵⁶ Srov. stanovisko GA Y. Bota k C-584,593,595/10 P *Kadi II*. Přezkum vnější legality znamená formální a procesní přezkum aktu, přezkumem vnitřní legality se rozumí omezený přezkum opodstatněnosti odůvodnění tak, že se omezí na ověření existence zjevného pochybení. Posouzení vhodnosti zápisu přísluší totiž Výboru pro sankce OSN.

¹⁵⁷ C-550/09 *E a F*, bod 57; C-584,593,595/10 P *Kadi II*, bod 131.

¹⁵⁸ C-584,593,595/10 P *Kadi II*, bod 121; C-300/11 ZZ, bod 59; T-723/20 *Prigožin v. Rada*.

¹⁵⁹ T-248/13 *Al-Ghabra*, body 144–146.

¹⁶⁰ Srov. rozhodnutí Tribunálu 2016/2387, Úř. věst. 2016 L 355/18; rozhodnutí SD 2016/2386.

¹⁶¹ T-228/02 *OMPI*, bod 143; T-421/11 *Qualitest FZE*, bod 33.

¹⁶² C-584/10 P, C-593/10 P & C-595/10 P, *Kadi II*, body 105–107, 115 a 116; C-176/13 P *Bank Mellat*, body 74–76; T-248/13 *Al-Ghabra*, body 73, 74 a 81.

¹⁶³ T-244/16 a T-285/17 *Viktor F. Janukovyč v. Rada*; T-245/16 a T-286/17 *Oleksandr V. Janukovyč v. Rada*; T-274/18 *Klymenko v. Rada*; T-284/18 *Arbuzov v. Rada*; T-285/18 a T-289/18 *Pšonka v. Rada*; T-305/18 *Kljujev v. Rada*.

alespoň v rozsahu, který SDEU umožní posoudit důkazní hodnotu informací, které jsou k dispozici.¹⁶⁴

Nejsou-li k dispozici jiné důkazy, vychází SDEU pouze ze shrnutí důvodů Výboru pro sankce,¹⁶⁵ z vyjádření a skutečností případně předložených dotyčnou osobou a z odpovědi příslušného orgánu EU na toto vyjádření; nedostatečnost dostupných informací znamená neunesení důkazního břemene.

Navíc zde SDEU odlišuje obecná opatření od sankcí vůči konkrétním osobám. Jde-li o obecné opatření – např. zvýšení nákladů třetího státu na protiprávní akce¹⁶⁶ – není třeba uvádět skutečné nebo konkrétní důvody: pro SDEU se jevílo jako dostatečné, že opatření nejsou zjevně nevhodná s ohledem na cíl SZBP, a že tudíž existuje rozumný vztah mezi obsahem napadeného aktu a cíli, které opatření sleduje.¹⁶⁷ To samozřejmě neplatí u konkrétních sankcí vůči osobám uvedeným na seznamu.

SDEU však musí při tomto vyvažování použít techniky, které umožňují skloubit legitimní bezpečnostní obavy s dodržováním procesních práv dotčených osob,¹⁶⁸ tedy zejména sdělit sankcionované osobě jen shrnutí obsahu informací.

Závěr

Z výše uvedeného – i přes relativní stručnost tohoto článku – přesvědčivě vyplývá, že vnější činnost EU spočívající v uvalování mezinárodních sankcí čelí řadě právních problémů. Jejich příčina je nejméně trojí:

- 1) Paralelně ve světě působí tři typy sankčních systémů: RB, EU a jednotlivých států (zejména USA), jež ale podle některých vnitrostátních soudů nejsou – na rozdíl od sankcí RB a EU – pokládány za součást mezinárodního veřejného pořádku. Právní důsledky tohoto stavu zejména pro hospodářské subjekty, provádějící sankce v praxi, se teprve začínají projevovat.
- 2) Vztah OSN a EU působí problémy jednak pokud jde o lidskoprávní aspekty soudního přezkumu sankcí EU před SDEU, jež při ochraně základních práv odmítá i přednost rezolucí RB OSN podle čl. 103 Charty OSN, jednak ve sporu o to, zda tzv. doplňkové sankce EU, jež jsou širší než sankce RB, jsou či nejsou svým přesahem porušením mezinárodního práva, jehož dodržování patří k právním zásadám EU.
- 3) Autonomie SZBP vůči ostatním unijním politikám, jejíž součástí je i omezená pravomoc SDEU k přezkumu sankcí EU, kterou si SDEU sice mírně rozšiřuje, ale ne natolik, aby výrazněji narušil dominanci členských států v této oblasti; jednomyslnosti členských států je k přijetí unijních sankcí třeba (pokud jde o základní rozhodnutí SZBP).¹⁶⁹

¹⁶⁴ C-584/593&595/10 P *Kadi II*, body 119 až 124; C-300/11 ZZ, bod 59; T-248/13 *Al-Ghabra*, body 110–11, 135 a 142.

¹⁶⁵ C-584/10 P, C-593/10 P & C-595/10 P *Kadi II*, body 111–115; T-248/13 *Al-Ghabra*, body 79 a 102–105.

¹⁶⁶ Srov. C-732/18 P *Rosneft*, kde hlavním cílem opatření bylo zvýšit náklady na akce podniknuté Ruskem proti svrchovanosti Ukrajiny.

¹⁶⁷ C-72/15 *Rosneft*, bod 94 an.; C-732/18 P *Rosneft*, body 67, 91–93, 105–106.

¹⁶⁸ C-584,593,595/10 P *Kadi II*, body 125–128, C-402,415/05 P *Kadi I*, body 342 a 344; *per analogiam* též C-300/11 ZZ, body 54, 57 a 59.

¹⁶⁹ Aktuálně probíhá v EU diskuse o tom, zda by právě některé druhy sankcí (zejména ty, které zpětně neovlivňují Unii) mohly namísto jednomyslnosti být přijímány kvalifikovanou většinou v Radě. K této diskusi vede čerstvá negativní zkušenost s vetováním návrhů protiruských sankcí některými členskými státy z pochybných důvodů.

Vedle problémů při přijímání unijních sankcí pak samostatnou výzvu představuje kontrola jejich dodržování. Lze jen uvítat legislativní iniciativu Komise v této oblasti, která přispěje k větší koherenci a efektivitě společných unijních sankcí. Papír snese leccos, o to důležitější je skutečné uvádění přijaté unijní legislativy do praxe. Spoléhat se zde pouze na kontroly samotných členských států by se mohlo ukázat jako neuvážené vzhledem k přetrvávajícímu ekonomickému nacionalismu – snaze členských států podporovat vlastní podnikatele, byť k újmě efektivit unijních opatření.

Omezená přehlednost aplikovatelných sankcí a složité právní vztahy mezi nimi pak zatěžují zejména hospodářské subjekty, které jsou povinny sankce aplikovat pod hrozbou často i trestněprávních sankcí. Není proto divu, že řada z nich raději zcela rezignuje na obchodní vztahy se sankcionovanými územími; to se sice může na první pohled jevit jako žádoucí důsledek sankcí, ale nejenže to může být v rozporu s jejich cílenou povahou (trpí-li tím nevinné obyvatelstvo), navíc to má důsledky např. na zaměstnanost, výběr daní apod. pro stát sídla daného subjektu. Požadavek větší globální konvergence sankčních systémů včetně jejího právního zakotvení je proto evidentní, ale cesta k ní bohužel zdaleka tak evidentní není.

Současné protiruské sankce však každopádně svým bezprecedentním rozsahem posunuly EU vpřed nejen jako geopolitického hráče, ale i jako „Unii práva“, a to rozvojem právního institutu omezujících opatření – sankcí, a to zejména ve dvou ohledech: předně je zjevná tendence k rozšiřování portfolia sankcí tak, aby byly co nejúčinnější; dále v hospodářské oblasti mj. EU směřuje od pouhého přechodného zmrazení majetku k jeho trvalé konfiskaci, tedy směrem k rozvoji trestněprávní stránky sankcí; konečně související judikatura SDEU nejen zpřesňuje podmínky ochrany základních práv, jež se někdy dostávají do konfliktu s požadavkem na utajení zpravodajských informací, ale také – v porovnání s otročským čtením Smluv – nalézá nové procesní možnosti jejich soudního přezkumu. I když je třeba litovat, že důvodů k uvalování sankcí ve světě neubývá, dostupnost stále efektivnějších právních nástrojů k jejich postihování v rukou EU je třeba přivítat.

EU External Sanctions in Legal Theory and Practice

Pavel Svoboda (<https://orcid.org/0000-0001-6180-7818>)

Abstract: This article provides a basic legal summary of the international (external) sanctions adopted by the EU, distinguishing between those that implement UN Security Council sanctions in their unchanged scope (implementing sanctions) and those that either extend the scope of the original sanctions (additional sanctions) or are independent of them (autonomous sanctions). Next, the article looks at the EU legal acts imposing these sanctions: here the main legal issues are those arising from the division of powers between the EU and its Member States, in particular between the EU's exclusive competence in the field of the Common Commercial Policy versus the largely intergovernmental Common Foreign and Security Policy of the EU, controlled by the Council, i. e. by the Member States. The article also examines the implementation of external EU sanctions by EU member states and their judicial review, in particular by the EU Court of Justice. Particular attention is paid both to the human rights aspects of the whole issue and to the legal problems arising from conflicts with other autonomous sanctions systems, in particular US sanctions.

Keywords: EU, international sanctions, restrictive measures, UN sanctions, Common Foreign and Security Policy (CFSP)